

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ &  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**Π.Μ.Σ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ & ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΑ**



**ΘΕΜΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

***«Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας της Ευρωπαϊκής  
Ένωσης-Οι επιχειρήσεις SOPHIA και IRINI.»***

Επιβλέπων Καθηγητής: Σκιαδάς Δημήτριος

Β' Εξεταστής: Λίτσας Σπυρίδων

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Ντόζιτς Νικολέτα

ΑΜ: mad20021

Θεσσαλονίκη Δεκέμβριος 2021

### **Υπεύθυνη Δήλωση**

*«Δηλώνω υπεύθυνα ότι όλα τα στοιχεία στην παρούσα εργασία, τα απέκτησα τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω, επίσης υπεύθυνα ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δε συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου.»*

*Ντόζιτς Νικολέτα*

## ***ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ***

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Δ. Σκιαδά για την πολύτιμη βοήθειά του κατά την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας, τις κατευθυντήριες γραμμές που μου παρείχε και την άριστη συνεργασία μας.

Ακολούθως, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Σ. Λίτσα και το σύνολο του διδακτικού προσωπικού του Μεταπτυχιακού Προγράμματος για τη συνολική ακαδημαϊκή τους παρουσία, τις γνώσεις και τις συμβουλές που μου παρείχαν.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια μου για την αγάπη τους, την υπομονή τους και την υποστήριξή τους καθ' όλη την διάρκεια των σπουδών μου.

---

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά το αποτέλεσμα μιας σταδιακής μετάβασης από τα μελανά σημάδια του 1945. Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου άφησε την Ευρώπη κατακερματισμένη με την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση να έρχεται ως τέκνο του Ψυχρού Πολέμου. Σήμερα αντιμετωπίζει μια πληθώρα προκλήσεων ασφαλείας τόσο εξωτερικής φύσεως όσο και εσωτερικής, οι οποίες της προσδίδουν την ταυτότητα ενός παγκοσμίου μετα-εθνικού πολιτικού σχηματισμού. Οι διαδοχικές φάσεις διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η πορεία προς την ολοκλήρωσή της, επέκτειναν και το πεδίο δράσης των εξωτερικών της σχέσεων. Στον απόηχο των εξελίξεων και των προκλήσεων στον τομέα της ασφάλειας στην Ευρώπη, καθώς και της απαίτησης των κρατών μελών και των πολιτών για να διαδραματίσει η ΕΕ διευρυμένο ρόλο ως εγγυητής της ασφάλειας, η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) γίνεται μια ναυαρχίδα για την εξωτερική δράση της ΕΕ, όντας αναπόσπαστο τμήμα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας(ΚΕΠΠΑ) της Ένωσης. Οι επιχειρήσεις(στρατιωτικής φύσεως) και οι αποστολές(πολιτικής φύσεως) που αναλαμβάνει η Ένωση στα πλαίσια της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας είναι η πιο ορατή δραστηριότητα της ΕΕ στον τομέα της διεθνούς ασφάλειας και υπήρξαν τα πιο απτά παραδείγματα της «ενηλικίωσης» της ΚΠΑΑ καθώς και της «ενεργητικότητας» της ασφάλειας της ΕΕ. Αυτές οι εξελίξεις συνδέονται με τον μεταβαλλόμενο χαρακτήρα των απειλών για την ασφάλεια όσο και με την ταυτόχρονη προσαρμογή των πολιτικών αντιδράσεων. Για την ΕΕ, όπως και για κάθε άλλο παράγοντα διαχείρισης κρίσεων, η αποτελεσματική διαχείριση κρίσεων απαιτεί καλή κατανόηση του περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί, τόσο από την άποψη του «προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί» όσο και από την άποψη των «τύπων πολιτικών απαντήσεων που απαιτούνται». Κάνοντας μια ανασκόπηση στις ευρωπαϊκές πολιτικές ατζέντες, υπάρχουν τρία θέματα που ξεχωρίζουν και κυριαρχούν στις συζητήσεις: η άμυνα, η ασφάλεια και η μετανάστευση. Και τα τρία θέματα είναι πολύ περίπλοκα στη φύση τους και, προκειμένου να βρεθούν λύσεις, πρέπει να υπάρχει στενή αλληλεπίδραση τόσο μεταξύ των χωρών όσο και των κρατικών και μη κρατικών φορέων. Σε μια κατάσταση κρίσεως - όπως αυτής που ξεκίνησε το 2015 στη Μεσόγειο λόγω των εξεγέρσεων της Αραβικής Άνοιξης, και της αστάθειας στη Λιβύη - που χαρακτηρίζεται από υψηλή αβεβαιότητα, οι πολιτικοί φορείς της ΕΕ απαντούν με την έναρξη των στρατιωτικών επιχειρήσεων EUNAVFOR MED - Sophia και EUNAVFOR MED - Irini.

Λέξεις - Κλειδιά: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ), στρατιωτικές επιχειρήσεις, πολιτικές αποστολές, Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας(ΚΕΠΠΑ), Συνθήκη της Λισαβόνας, Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας(ΚΠΑΑ), Ρήτρα αμοιβαίας άμυνας / Ρήτρα αλληλεγγύης, Υπατος Εκπρόσωπος, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης(ΕΥΕΔ), Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας(ΕΟΑ), EUGS 2016, EUNAVFOR MED - Sophia , EUNAVFOR MED - Irini.

---

## ABSTRACT

The European Union is the result of a gradual transition from the black marks of 1945. The end of World War II left Europe fragmented with European integration coming as a child of the Cold War. Nowadays it faces a multitude of security challenges both external and internal, which give it the identity of a global post-national political formation. The successive phases of enlargement of the European Union and the progress towards its completion have also extended the scope of its external relations. In the wake of security developments and challenges in Europe, as well as the requirement of member states and citizens for the EU to play an expanded role as security guarantor, the Common Security and Defence Policy (CSDP) is becoming a flagship for EU external action, being an integral part of the Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP). The operations (military) and missions (political) undertaken by the Union within the framework of the common security and defence policy are the most visible activity of the EU in the field of international security and have been the most tangible examples of the CSDP's 'coming of age' as well as the 'energy' of the EU's security. These developments are linked to the changing nature of security threats as well as the simultaneous adjustment of political reactions. For the EU, as for any other crisis management agent, effective crisis management requires a good understanding of the environment in which it operates, both in terms of the "problem to be addressed" and in terms of the "types of political responses required". Focus on European political agendas, there are three themes that stand out and dominate the debates: defence, security and migration. All three issues are very complex in their nature, and in order to find solutions, there must be close interaction between both countries and state and non-state actors. In an emergency - such as the one that began in 2015 in the Mediterranean due to the Arab Spring uprisings and instability in Libya - characterized by high ambiguity, EU political actors are responding with the launch of military operations EUNAVFOR MED - Sophia and EUNAVFOR MED - Irini.

Keywords: European security and Defence Policy (ESDP), military operations, political missions, Common Foreign and Security Policy (CFSP), Treaty of Lisbon, common security, and Defence Policy (CSDP), mutual defence clause / solidarity clause, High Representative, European External Action Service (EEAS), European Defence Agency (EOA), EUGS 2016, EUNAVFOR MED - Sophia, EUNAVFOR MED - Irini.

---

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ : Δυτικό-Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΔΕΥ: Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων  
ΕΠΑ: Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας  
ΕΠΑΑ : Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας  
ΕΥΕΔ : Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης  
ΕΚΑΧ : Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα  
ΕΕΠ : Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη  
ΕΠΣ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία  
ΕΟΑ: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας  
ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα  
ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα  
ΕΤΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας  
ΗΑΕ : Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα  
ΗΠΑ : Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής  
ΚΕΠΠΑ : Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας  
ΚΠΑΑ: Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας  
ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις  
ΟΗΕ : Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών  
ΠΔΠ: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο  
ΠΓΔΜ : Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας  
ΣΕΕ: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης  
ΣΕΚ: Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας  
ΣΛΕΕ : Συνθήκη για Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
ΣΑΗΕ: Συμβούλιο Ασφαλείας Ηνωμένων Εθνών  
ΥΕ: Ύπατος Εκπρόσωπος  
AI: Artificial Intelligence  
CARD: Coordinated Annual Review on Defence  
CDM : Capability Development Mechanism

CDP : Capability Development Plan

CMC: Civilian Military Cell

CPCC: Civilian Planning and Conduct Capability

CONOPS: Concept of Operations

COREPER : Committee of Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the Eu

CivCom: Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

CIAT: Countering Illicit Arms Trafficking

CHG: Civilian Headline Goals

DCI: Development Cooperation Instrument

ECAP: European Capabilities Action Plan

EUGS: EU Global Strategy

EUMC : European Union Military Committee

EUMS : European Union Military Staff

ESS: European Security Strategy

EDTIB: European Defence Technology and Industrial Base

EUROJUST: European Union Agency for Criminal Justice Cooperation

ERRF: European Rapid Reaction Force

EPF: European Peace Facility

FRONTEX: *Frontières extérieures* for "external borders"

FPU: Formed Police Units

GNA: Government of National Accord

INTCEN: European Union Intelligence and Situation Centre

IPU: Integrated Police Units

NATO : NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

NRF : NATO Response Force

OCCAR: Conjointe de Coopération en matière d' Armement

OPLAN: Operation Plans

PESCO: Permanent Structured Cooperation

PCC: Prague Capabilities Commitment

PSC: Political and Security Committee

PMG: Political Military Group

SITROOM: Situation Room

SAR: Security and Rescue

SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe

VBSS: Visit , Board , Search , Seizure

UNCLOS : United Nations Convention on the Law of the Sea

UNSCR : United Nations Security Council Resolution



---

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	4
ABSTRACT .....	5
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	6
Περιεχόμενα .....	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Πρώιμα στάδια δημιουργίας κοινής ευρωπαϊκής άμυνας.....	14
1.1.Σύντομη ιστορική ανασκόπηση μέχρι την Σύνοδο Κορυφής του St.Malo (1998) .....	14
1.2.Σταδιακή εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας στην ΕΕ .....	18
1.2.1.Οι συνθήκες της ΕΕ ως «διάλυτος» προς την υιοθέτηση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας.....	21
1.3.Επιδρώντες παράγοντες στην περαιτέρω εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας.....	24
1.3.1. Κύριος Στόχος "Ελσίνκι- Helsinki Headline Goal 2003" .....	24
1.3.2.Κύριος Στόχος -Headline Goal 2010.....	26
1.3.3. Μη στρατιωτικός κύριος στόχος- Civilian Headline Goal 2010.....	27
1.3.4.«Σχηματισμοί Μάχης-EU Battlegroups» .....	29
1.4. Κύριοι θεσμικοί δρώντες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας.....	31
1.5. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας .....	36
1.6.Αποστολές και επιχειρησιακές δυνατότητες της ΕΠΑΑ.....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η επιρροή της Συνθήκης της Λισαβόνας στην ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας.....	44
2.1.Το νέο θεσμικό πλαίσιο της ΚΠΑΑ .....	45
2.1.1.Ρήτρα αμοιβαίας άμυνας / Ρήτρα αλληλεγγύης .....	51
2.2. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας στη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	55
2.3. Δυο καθοριστικής σημασίας θεσμικές αλλαγές στην ΚΠΑΑ: Ύπατος Εκπρόσωπος και Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.....	58
2.4. Η χρηματοδοτική υποστήριξη των επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ .....	63
2.5. Επισκόπηση των τρεχουσών αποστολών και επιχειρήσεων της ΕΕ.....	66
2.6.Εφαρμογή της παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ (EUGS 2016) στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας: μια νέα πορεία σκιαγραφείται για την ΚΠΑΑ.....	68
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η στρατιωτική επιχείρηση της ΕΕ EUNAVFOR MED Sophia.....	79
3.1. Η μεταναστευτική κρίση: Το υπόβαθρο και η πορεία προς την έναρξη της στρατιωτικής επιχείρησης EUNAVFOR MED - Sophia .....	79
3.1.1. Διάρκεια και Αποστολή.....	81
3.2. Η επιχειρησιακή δράση της EUNAVFOR MED -Sophia.....	83
3.2.1. Στάδιο 2Α - Ανοικτή Θάλασσα.....	84

3.2.2.Στάδιο 2B - Επέμβαση στα χωρικά και εσωτερικά ύδατα του οικείου παράκτιου κράτους (Λιβύη).....	86
3.2.3.Το Ψήφισμα 2240 (2015) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών .....	87
3.2.4.Η συγκατάθεση του οικείου παράκτιου κράτους της Λιβύης.....	89
3.3.Η επιλογή του νομικού πλαισίου και ορισμένες εκτιμήσεις σχετικά με την επιχειρησιακή δράση της EUNAVFOR MED - Sophia .....	93
3.4.Φάση 3-Λήψη επιχειρησιακών μέτρων εναντίων σκαφών και περιουσιακών στοιχείων .....	94
3.5. Συνεργασία και διεθνής διάσταση.....	97
3.3.1. Συνεργασία EUNAVFOR MED - Sophia και Βόρειο-Ατλαντικής Συμμαχίας (NATO).....	98
3.6. Συνολική αποτίμηση λειτουργίας της EUNAVFOR MED - Sophia .....	99
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Η στρατιωτική - ναυτική επιχείρηση της ΕΕ EUNAVFOR MED Irini.....	105
4.1.Το ιστορικό πλαίσιο και η εντολή έναρξης της επιχείρησης.....	105
4.2.Καθήκοντα και στόχοι.....	106
4.3.Συνεργασία και Διεθνής Διάσταση .....	108
4.4.Επιχειρησιακή Δράση - Δικαίωμα επιθεώρησης εναντίον ύποπτου σκάφους - Η περίπτωση του τουρκικού σκάφους «Rosaline A» .....	109
4.5.Συνολική αποτίμηση λειτουργίας EUNAVFOR MED Irini .....	114
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Ανακεφαλαίωση - Συμπεράσματα .....	116
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	122

---

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) συνιστά ένα πολιτικό μόρφωμα που καθώς αναπτύσσεται και περνά από την οικονομική και νομισματική ενοποίηση στην φάση της πολιτικής ενοποίησης αντιμετωπίζει αμείλικτα ζητήματα ασφάλειας και άμυνας. Η προέλευση της αρχιτεκτονικής ασφάλειας και άμυνας της Ευρώπης μπορεί να εντοπιστεί στα χρόνια μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο.

Αρχικά, στην παρούσα διατριβή γίνεται μια απόπειρα ανάλυσης του ιστορικού υπόβαθρου της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, εστιάζοντας στην ασφάλεια και την άμυνα. Η μεταπολεμική περίοδος είδε αρκετές βραχύβιες ή άτυχες πρωτοβουλίες για την ευρωπαϊκή αμυντική ολοκλήρωση που αποσκοπούν στην προστασία από πιθανή σοβιετική ή γερμανική επιθετικότητα. Ξεκινώντας στα τέλη της δεκαετίας του 1940 παραδείγματα περιλαμβάνουν την υπογραφή της Συνθήκης των Βρυξελλών (1948) τον προπομπό της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης, τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα το 1951. Στα τέλη της δεκαετίας του 1960, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) άρχισε να διερευνά τρόπους εναρμόνισης των εξωτερικών πολιτικών των κρατών μελών της. Στη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης, που πραγματοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 1969, οι Ευρωπαίοι ηγέτες έδωσαν εντολή στους υπουργούς Εξωτερικών για την εύρεση μιας φωνής εκπροσώπησης επι των θεμάτων εξωτερικής πολιτικής. Σε απάντηση, επήλθε η έννοια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, που παρουσιάστηκε στην έκθεση Davignon τον Οκτώβριο το 1970. Χρησίμευσε ως το θεμέλιο για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας που εισήχθη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1993. Δημιουργείται ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση δομείται σε τρεις πυλώνες - το δεύτερο από τα οποία ήταν η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας. Ενώ η προέλευση της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής ασφάλειας και άμυνας επιστρέφει στην άμεση μεταπολεμική περίοδο, η κοινή δήλωση μεταξύ της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στη Σύνοδο Κορυφής **St. Malo το 1998** ήταν για πολλούς ο καταλύτης για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ). Με την ευκαιρία αυτή, οι ηγέτες της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου συμφώνησαν ότι εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση ήθελε να έχει ισχυρότερη παρουσία στη διεθνή σκηνή, πρέπει να έχει μια "αυτόνομη λήψη αποφάσεων και δράσης" και πρέπει να μπορεί να βασίζεται σε αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις. Με φόντο την κρίση στο Κοσσυφοπέδιο, η ΚΕΠΠΑ δημιουργήθηκε επίσημα το επόμενο έτος στη Σύνοδο Κορυφής της Κολωνίας. Σε αυτή τη Σύνοδο Κορυφής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε ως στόχο την ταχεία έγκριση των αναγκαίων αποφάσεων για την ανάληψη των ευθυνών της Ένωσης προς εκπλήρωση των «Αποστολών τύπου *Petersberg*», που αποτελούνται από ανθρωπιστικά και σωστικά καθήκοντα, καθήκοντα διατήρησης της ειρήνης και καθήκοντα των δυνάμεων μάχης στη διαχείριση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένης της ειρήνης. Το 2003, έτος κατά το οποίο παρουσιάστηκε η **Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας**, επιτεύχθηκε ένα νέο ορόσημο με τις συμφωνίες «**Berlin Plus**», με στόχο να επιτραπεί στην ΕΕ να χρησιμοποιεί τις στρατιωτικές ικανότητες διαχείρισης κρίσεων του ΝΑΤΟ. Ουσιαστικά, η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική άρχισε να λειτουργεί μέσω των

πρώτων αποστολών και επιχειρήσεων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, το πρώτο εργαλείο παρέμβασης της ΕΕ στη διεθνή διαχείριση κρίσεων. Έκτοτε, η ΕΕ έχει ξεκινήσει πάνω από τριάντα αποστολές και επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων. Η στρατηγική παρέμεινε σε ισχύ μέχρι και την παρουσίαση της επόμενης παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ το καλοκαίρι του 2016.

Σημείο καμπής για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας αποτέλεσε η Συνθήκη της Λισαβόνας, επειδή καθιέρωσε - όπως εξετάζεται αναλυτικά στη δεύτερη ενότητα της εν λόγω διατριβής - την ολοκληρωμένη προσέγγιση στη διαχείριση κρίσεων και μια ολιστική θεώρηση της παρέμβασης σε καταστάσεις κρίσεως, στον ακρογωνιαίο λίθο της ανάπτυξης ικανοτήτων και των διαδικασιών μεταρρύθμισης των θεσμών. Πρωτίστως, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009, η ΕΠΑΑ μετονομάζεται σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ). Οι κύριες αλλαγές περιλαμβάνουν τη δημιουργία της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και Αντιπροέδρου της Επιτροπής (HR/VP) και τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EYED). Από την επίσημη έναρξή της (1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011), η EYED έχει ενσωματώσει μόνιμα μη στρατιωτικά και στρατιωτικά όργανα διαχείρισης κρίσεων καθώς και διακυβερνητικές επιτροπές. Συγχρόνως, λαμβάνει επίσημα έγκριση και η επέκταση των «Αποστολών τύπου *Petersberg*», νέες δράσεις στον τομέα του αφοπλισμού, των στρατιωτικών συμβουλών και βοήθειας, της πρόληψης των συγκρούσεων και των επιχειρήσεων σταθεροποίησης μετά τη σύγκρουση. Κατά συνέπεια, η Συνθήκη συνιστά τον καίριο επαναπροσδιορισμό των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στους τομείς της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ για την επίτευξη καλύτερου εσωτερικού συντονισμού, καλύτερης διαχείρισης, αποτελεσματικότητας και συνοχής μεταξύ των δομών διαχείρισης κρίσεων.

Ανέκαθεν η Ευρώπη αναζητούσε απεγνωσμένα έναν τρόπο να εμποδίσει τους πρόσφυγες να διασχίσουν τις ακτές της. Έτσι στο τελευταίο μέρος της διατριβής, αναλύεται η EUNAVFOR MED - Sophia, όπου όπως όλες οι άλλες επιχειρήσεις Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας πρέπει να θεωρηθεί ως ένα στοιχείο μιας ευρύτερης πολυδιάστατης απάντησης, ως ένα συστατικό της Συνολικής Προσέγγισης τόσο για την προσφυγική κρίση όσο και για την αποκατάσταση της σταθερότητας στη Λιβύη. Το 2015, η Μεσόγειος έγινε το επίκεντρο του κόσμου όταν πάνω από 800 πρόσφυγες πνίγηκαν μετά την ανατροπή του αλιευτικού σκάφους που χρησιμοποιούσαν για να ταξιδέψουν από τη Λιβύη στην Ευρώπη. Η πρωτοφανής κλίμακα του περιστατικού ανάγκασε την ΕΕ να αναλάβει δράση για να ελαχιστοποιήσει περαιτέρω απώλειες ζωών κοντά στις ακτές της. Σκοπός της παρούσας διατριβής είναι η ανάλυση και προσπάθεια διερεύνησης πρώτον για ποιο λόγο η Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκίνησε ναυτική επιχείρηση ως απάντηση στη μεταναστευτική κρίση, παρά τον ανθρωπιστικό χαρακτήρα της πρόκλησης και δεύτερον να ερευνηθούν οι αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα μιας στρατιωτικής απάντησης και η παραδοσιακή εστίαση της ΕΕ στα πολιτικά μέσα. Παρόλο που η επιχείρηση παρουσιάζει υψηλές φιλοδοξίες, μοναδικές για μια επιχείρηση ΚΠΑΑ, οι

τελικοί στόχοι αποδεικνύεται δύσκολο να επιτευχθούν υπό τις τρέχουσες συνθήκες. Η σύσταση της τελευταίας στρατιωτικής επιχείρησης της ΕΕ, EUNAVFOR MED - Irini έχει βασικό στόχο να συμβάλει στην εφαρμογή του εμπάργκο όπλων των Ηνωμένων Εθνών στη Λιβύη και στην προώθηση της ειρήνης στη γειτονιά μας. Αυτός είναι ένας απτός τρόπος με τον οποίο η ΕΕ βοηθά να τερματιστεί η μακροχρόνια σύγκρουση στη Λιβύη, ακριβώς στο κατώφλι της ΕΕ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΠΡΩΙΜΑ ΣΤΑΔΙΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

### 1.1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΣΥΝΟΔΟ ΚΟΡΥΦΗΣ ΤΟΥ ST.MALO (1998)

Στο πρώιμο μεταπολεμικό κλίμα -εν έτη 1948- γίνεται ορατή η ανάγκη για συλλογική οχύρωση της Ευρώπης μέσω της απόκτησης κοινών αμυντικών δυνατοτήτων των κρατών της. Σε μια προσπάθεια συσπείρωσης όλων των κρατών της Δυτικής Ευρώπης, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι χώρες Benelux προχώρησαν στην υπογραφή της Συνθήκης των Βρυξελλών στις 17 Μαρτίου 1948. Η τελευταία ήταν μια απάντηση στις προσπάθειες της Σοβιετικής Ένωσης να ελέγξει τις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, κάτι που οι Δυτικοευρωπαίοι θεωρούσαν σημαντικό κίνδυνο.<sup>1</sup> Περιλάμβανε μια ειδική ρήτρα αμοιβαίας άμυνας που αποτέλεσε τον προπομπό για την σύσταση της Δυτικό-Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), η οποία σε συνεργασία με το ΝΑΤΟ αποτέλεσε τον κύριο εκφραστή των διαβουλεύσεων αναφορικά με την άμυνα και την ασφάλεια στην Ευρώπη έως και το 1990. Το μείζον θέμα ήταν ο καθορισμός των όρων οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής συνεργασίας και της συλλογικής αυτοάμυνας. Ειδικότερα, το Άρθρο 4 της Συνθήκης των Βρυξελλών αναγράφει ρητά ότι σε περίπτωση που κάποιο από τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη αποτελέσει αντικείμενο ένοπλης επίθεσης στο έδαφος του στην Ευρώπη, σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών θα επιτραπεί η εμπλοκή σε οποιαδήποτε άλλη στρατιωτική δύναμη για παροχή βοήθειας.<sup>2</sup> Στο αμέσως επόμενο Άρθρο 5 της Συνθήκης των Βρυξελλών αναφέρεται ρητά ότι όλα τα μέτρα που έχουν ληφθεί ως αποτέλεσμα του προηγούμενου άρθρου αναφέρονται στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Τα μέτρα καταργούνται μόλις το Συμβούλιο Ασφαλείας προβεί στην λήψη των απαραίτητων μέτρων για την διατήρηση ή αποκατάσταση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.<sup>3</sup> Οι συζητήσεις και οι πλέον ουσιαστικές διαβουλεύσεις μεταξύ των μελών της Συνθήκης των Βρυξελλών, των ΗΠΑ και του Καναδά ξεκίνησαν λίγο αργότερα και οδήγησαν στην υπογραφή του Βορειοατλαντικού Συμφώνου (ΝΑΤΟ) στην Ουάσιγκτον, στις 4 Απριλίου του 1949. Η Δανία, η Ισλανδία, η Ιταλία, η Νορβηγία και η Πορτογαλία κλήθηκαν και δέχτηκαν την προσχώρηση στο Σύμφωνο, το οποίο επισημοποίησε τη δέσμευση των ΗΠΑ και του Καναδά να συμβάλλουν στην Ευρωπαϊκή ασφάλεια.

<sup>1</sup>Μπότσιου Κ. Ε., *Ψυχρός Πόλεμος και ευρωπαϊκή ενοποίηση - Από τον πόλεμο στην ειρήνη*, Δεκέμβριος 2020, σ. 288

<sup>2</sup>Στο Άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών τίποτα δεν θίγει το εγγενές δικαίωμα της ατομικής ή συλλογικής αυτοάμυνας εάν πραγματοποιηθεί ένοπλη επίθεση εναντίον μέλους των Ηνωμένων Εθνών ώσπου το Συμβούλιο Ασφαλείας να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ειδικότερα, η λήψη των μέτρων από τα μέλη κατά την άσκηση του δικαιώματος της αυτοάμυνας μεταφέρονται στο Συμβούλιο Ασφαλείας και δεν επηρεάζουν την εξουσία και ευθύνη του τελευταίου βάση του Χάρτη. Δίνεται η δυνατότητα για άμεση δράση για την διατήρηση ή την αποκατάσταση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

<sup>3</sup>[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17072.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm) διαθέσιμο online στις 10.03.2021

Η πρώτη απόπειρα προς την υιοθέτηση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής στην Ευρώπη χρονολογείται από το 1952. Πρόκειται για μια περίοδο καθοριστικής σημασίας, κατά την οποία χτίστηκαν τα θεμέλια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Αρχικά, τα έξι ιδρυτικά μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) δεν θα μπορούσαν να μην έχουν κατά νου την κοινή προώθηση και υπεράσπιση των στρατηγικών τους συμφερόντων. Ένα σχετικό αλλά πρόωρο βήμα είχε γίνει στις αρχές τις δεκαετίας του 1950 με την Γαλλία να προωθεί το σχέδιο για Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα. Ο τότε Γάλλος Πρωθυπουργός Rene Pleven, έφερε στο προσκήνιο την ιδέα σύστασης μιας «κοινής διοικητικής ομπρέλας», η οποία θα περιλάμβανε όλες τις ευρωπαϊκές δυνάμεις και θα προχωρούσε στην ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας. Η τελευταία θα συνιστούσε τον εγγυητή ασφάλειας των μελών της στο ευρύτερο πλαίσιο του NATO και θα ήταν συμβατή με τις αντίστοιχες διατάξεις που ορίζει το άρθρο 5 του NATO.<sup>4</sup> Με διστακτικότητα, προχώρησαν σε μια πρώτη, αλλά, ανεπιτυχή απόπειρα σύστασης της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας το 1954, η οποία απορρίφθηκε και από το ίδιο το γαλλικό Κοινοβούλιο.<sup>5</sup> Ως εναλλακτική λύση δημιουργήθηκε το 1954 η Δυτικό-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ). Η ΔΕΕ αποτελούσε μια πιο χαλαρή δομή παρέχοντας μια βάση για την αμυντική συνεργασία, μη θίγοντας καθόλου το ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας. Εντούτοις λόγω διαφοράς απόψεων των Ευρωπαίων σχετικά με τον ρόλο της ΔΕΕ στην συμμαχία Ευρώπης-ΗΠΑ, η ΔΕΕ διαμορφώθηκε στην πράξη ως ένας σκιώδης αμυντικός μηχανισμός χωρίς ουσιαστική επιχειρησιακή δυναμική έναντι ενός άλλου οργανισμού με διεθνή αναγνώριση, αυτόν της Βόρειο-Ατλαντικής Συμμαχίας(NATO).<sup>6</sup>

Παρ'όλα αυτά, καθώς προχωρούσε το οικοδόμημα της ΕΕ στο οικονομικό αλλά και πολιτικό τομέα, διακρινόταν μια αναποτελεσματικότητα ως προς το πεδίο της εξωτερικής της δράσης. Η αναποτελεσματικότητα αυτή επαληθεύτηκε με την κατάρρευση δύο ακόμη σχεδίων, γνωστών και ως *σχέδια Fouchet*, το 1961 και 1962, στα οποία προτάθηκε μια διακυβερνητικής φύσεως πολιτική ένωση. Η κατάρρευση και

---

<sup>4</sup> Όπως ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον, τα Συμβαλλόμενα Μέρη συμφωνούν ότι ένοπλη επίθεση εναντίον ενός ή περισσότερων εξ αυτών στην Ευρώπη ή στη Βόρειο Αμερική θα θεωρηθεί επίθεση εναντίον όλων και, συνεπώς, συμφωνούν ότι, σε περίπτωση τέτοιας ένοπλης επίθεσης, καθένα από αυτά, ασκώντας το αναγνωριζόμενο από το άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών δικαίωμα της ατομικής ή συλλογικής αυτοάμυνας, θα συνδράμει στο Μέρος (ή στα Μέρη) που δέχεται την επίθεση, λαμβάνοντας άμεσα, τόσον ατομικώς όσον και από κοινού με άλλα Μέρη, εκείνα τα μέτρα που θεωρεί αναγκαία, περιλαμβανομένης της χρήσης ένοπλης βίας, για την αποκατάσταση και διατήρηση της ασφάλειας της περιοχής του Βορείου Ατλαντικού.

<sup>5</sup> Στην εν λόγω συζήτηση, οι μεν γκωλικοί δεν μπορούσαν να αποδεχτούν την ενσωμάτωση του γαλλικού στρατού σε ένα ευρωπαϊκό στρατό και οι δε κομμουνιστές ήταν αντίθετοι ως προς τον επαναξοπλισμό της Γερμανίας. Για το σχετικό ιστορικό πλαίσιο βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a19000&from=EL> διαθέσιμο online στις 10.03.2021

<sup>6</sup> Η συγχώνευση των τριών ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΑΚ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) το 1967 συνέπεσε με μια μακρόσυρτη κρίση στις ευρωατλαντικές σχέσεις: την απόσυρση της Γαλλίας από το στρατιωτικό σκέλος του NATO. Επρόκειτο για την κατάληξη της προϊούσας αποξένωσης του Ντε Γκωλ από την Ουάσιγκτον και το Λονδίνο. Είχε ξεκινήσει με την άρνηση των ΗΠΑ να δημιουργηθεί Τριμερές Διευθυντήριο στο NATO για τη συνδιαχείριση των πυρηνικών του όπλων από τις ΗΠΑ, τη Γαλλία και τη Βρετανία (1959-62) βλ. Μπότσιου Κ. Ε., *Ψυχρός Πόλεμος και ευρωπαϊκή ενοποίηση - Από τον πόλεμο στην ειρήνη*, Δεκέμβριος 2020, σ. 288



αυτών των σχεδίων πυροδότησε μια σειρά κρίσεων που χαρακτηρίστηκαν από αλληπάλληλες διαφωνίες σχετικά με την φύση των διαδικασιών της ευρωπαϊκής ενοποίησης, τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων, την ευρωπαϊκή ανεξαρτησία και την αλληλεγγύη με τις ΗΠΑ.<sup>7</sup> Κατόπιν αιτήματος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων για τη διερεύνηση των δυνατοτήτων προόδου σε πολιτικό επίπεδο και προκειμένου να υπάρξει μια φωνή εκπροσώπησης των θεμάτων εξωτερικής πολιτικής μεταξύ των έξι κρατών μελών της ΕΟΚ, συντάχθηκε μια έκθεση γνωστή ως «*Έκθεση Davignon*», η οποία υποβλήθηκε το 1970 στη σύνοδο κορυφής του Λουξεμβούργου. Αυτή η έκθεση προέβλεπε το έδαφος και αποτέλεσε την απαρχή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ), η οποία εγκαινιάστηκε ανεπίσημα το 1970, πριν θεσμοθετηθεί με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) το 1987. Θεσμοθέτησε την αρχή της διαβούλευσης για όλα τα σημαντικά ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής. Τα κράτη μέλη θα είναι ελεύθερα να προτείνουν οποιοδήποτε θέμα για πολιτική διαβούλευση.<sup>8</sup> Εντούτοις, ύστερα και από την διεύρυνση της ΕΟΚ το 1973, με την ένταξη της Μεγάλης Βρετανίας, Δανίας και Ιρλανδίας, τα κράτη μέλη εξέφρασαν την δυσπιστία τους ως προς την επίσημη αναγνώριση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στην πολιτική ασφάλεια, γιατί παραβίαζε, σύμφωνα με τα λεγόμενα ορισμένων, την δικαιοδοσία του ΝΑΤΟ.<sup>9</sup> Μόλις ένα χρόνο αργότερα, το 1974, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμβάλει θεσμικά στην καλύτερη λειτουργία της ΕΠΣ. Με την θεσμική λειτουργία του προσδίδεται μια νέα ισορροπία, καθώς οι συνεδριάσεις των αρχηγών κρατών των κυβερνήσεων αποτελούν πλέον τον κορμό της ΕΠΣ.<sup>10</sup> Το 1987, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη καθιερώνει την ΕΠΣ και ορίζονται τακτικές συνδιασκέψεις για τον καθορισμό των θέσεων των κρατών μελών αναφορικά με την διεθνή τους δράση. Εντούτοις, ο απολογισμός των δράσεων της ΕΠΣ κρίθηκε ανεπαρκής, καθώς ούτε η Επιτροπή, ούτε οι υπουργοί εξωτερικών, αλλά ούτε και η ίδια ως πολιτική διεργασία, κατάφεραν να «θεμελιώσουν» μια γερή και σταθερή βάση για κοινή εξωτερική δράση. Η ιδέα ήταν να γίνουν προσπάθειες ευθυγράμμισης μεμονωμένων εξωτερικών πολιτικών στην λήψη κοινών θέσεων σε διεθνείς οργανισμούς. Ωστόσο, όλες οι συναντήσεις ήταν άτυπες και έτσι έμεινε εκτός πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, διατηρώντας άθικτο το διακυβερνητικό πνεύμα της. Αν και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη απονέμει καθεστώς ίσο με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο σε όλες τις βασικές αρχές που διατήρησαν τα κράτη μέλη

<sup>7</sup> Στοιχεία για τα Σχέδια αυτά μπορούν να βρεθούν σε <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/a70e642a-8531-494e-94b2-e459383192c9/Resources> διαθέσιμο online στις 10.03.2021

<sup>8</sup> Federiga Bindi, *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*, Chapter 1, Bindi Federiga, Irina Angelescu, *The Foreign Policy of the European Union -Assessing Europe's Role in the World*, 2<sup>nd</sup> edition, 2009, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/theforeignpolicyoftheeuropeanunion\\_chapter.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/theforeignpolicyoftheeuropeanunion_chapter.pdf) διαθέσιμο online στις 11.10.2021

<sup>9</sup> Κοππά Μ., Η κοινή πολιτική άμυνας και ασφάλειας: Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές, Εκδ. Πατάκη, Ιούλιος 2017, σ.47-48

<sup>10</sup> Gainar M., *European Political Cooperation(1970-1993*, Encyclopedie pour une histoire numerique de l'Europe[online], ISSN 2677-6588, published on 22/06/20, permalink:<https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/european-humanism/diplomatic-practices/european-political-cooperation-1970-1993> διαθέσιμο online στις 10.03.2021



εντός του πεδίου εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, η εν λόγω διαδικασία δεν ενσωματώθηκε στα υπάρχοντα υπερεθνικά πλαίσια. Προδήλως, η συνεργασία διατήρησε τον πολιτικό και διακυβερνητικό της χαρακτήρα.<sup>11</sup>

Στο έντονα μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον των αρχών του 1990 λαμβάνουν χώρα κοσμοϊστορικές μεταβολές καθιστώντας επιτακτική ανάγκη την αναζήτηση μιας νέας ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής. Η κατάρρευση του λεγόμενου Σοβιετικού Μπλοκ (1989), η Γιουγκοσλαβική κρίση και ο μετέπειτα εμφύλιος πόλεμος (1990-1995), η κρίση που προέκυψε μετά την εισβολή του Ιρακ στο Κουβέιτ (1990), η επανένωση της Γερμανίας και η πτώση του Τείχους του Βερολίνου ανέδειξαν τις αδυναμίες και την αναποτελεσματικότητα του διακυβερνητικού χαρακτήρα της ΕΠΣ στην αντιμετώπιση μείζονων διεθνών κρίσεων. Οι χώρες της ΕΕ προτίμησαν να παραμείνουν αδρανείς, όντας σε απόσταση και ξεκινώντας διστακτικά την ανάληψη μερικών πρωτοβουλιών για την αποκατάσταση της ειρήνης. Πράγματι, ο τότε Καγκελάριος της Γερμανίας Helmut Kohl και ο Γάλλος Πρόεδρος Francois Mitterand κατέληξαν αμφότεροι να είναι υπέρμαχοι δυο νέων διακυβερνητικών προτάσεων, η πρώτη με αντικείμενο την ανάπτυξη μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και η δεύτερη με αντικείμενο την υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος. Το αποτέλεσμα των διασκέψεων ήταν το 1991 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ να προχωρά στην υιοθέτηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

Με την υπογραφή της ΣΕΕ το 1992 προωθήθηκε η λειτουργία της ΚΕΠΠΑ και αναβαθμίστηκε συγχρόνως και ο ρόλος της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), η οποία κρίθηκε αναγκαία τόσο για την αμυντική πολιτική της ΕΕ, όσο και για την Βορειοατλαντική Συμμαχία. Χαρακτηριστικά, πλην των αναφορών στις στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΔΕΕ, στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ, εντάχθηκαν και οι «Αποστολές τύπου *Petersberg*»<sup>12</sup> της ΔΕΕ. Η λεγόμενη «*Διακήρυξη του Petersberg*» σκιαγράφησε τον ρόλο των χωρών της ΔΕΕ στην ασφάλεια της Γηραιάς Ηπείρου μετά τις εξελίξεις στην Ανατολική Ευρώπη, καθώς και των αποστολών που θα μπορούσαν να αποφασίσουν να αναλάβουν την αποπεράτωση του σκοπού αυτού. Αναντίρρητα, η Διακήρυξη παραμένει ορόσημο, καθώς σηματοδότησε το γεγονός ότι η Ευρώπη, μετά από δεκαετίες που λάμβανε στρατιωτική υποστήριξη από τις Ηνωμένες Πολιτείες, "δήλωσε" έτοιμη και πρόθυμη να αναλάβει ανάλογες ευθύνες. Όμως οι αρχικές επιφυλακτικές πρωτοβουλίες για την αποκατάσταση της ειρήνης ανέδειξαν ως αναποτελεσματικές τις δράσεις της ΔΕΕ, μιας και δεν κατείχε μια μόνιμη στρατιωτική βάση αλλά στηριζόταν στις πλάτες του ΝΑΤΟ και ορισμένων πολυεθνικών ευρωπαϊκών δυνάμεων. Απεδείχθη ότι η επιτυχία των δράσεων της ΔΕΕ αφορούσε σε επιχειρήσεις κυρίως στον ναυτικό αποκλεισμό της Σερβίας και την επιτήρηση των περιοχών Βοσνίας-Ερζεγοβίνης κατά τον πόλεμο της Γιουγκοσλαβίας από το 1992-

<sup>11</sup>DeWaele H., *Leyered Global Player – Legal Dynamics of EU External Relations*, Springer, 2001, σ.24-25

<sup>12</sup> Πρόκειται για ανθρωπιστικές αποστολές, αποστολές πρόληψης συγκρούσεων και ειρηνευτικές αποστολές, αποστολές μάχμων μονάδων, αποστολές για παροχή συμβουλών και σε στρατιωτικά θέματα, επιχειρήσεις σταθεροποίησής και στην λήξη μιας σύγκρουσης.

1996 και στην συλλογή ναρκών στο Περσικό Κόλπο κατά την διάρκεια του Πολέμου Ιράν-Ιράκ από το 1987-1988.<sup>13</sup>

**Το 1998**, μια νέα δυναμική ξεδιπλώνεται σε μια γαλλο-βρετανική σύνοδο κορυφής στο **St. Malo**. Στη σύνοδο αυτή ο τότε Γάλλος πρόεδρος Jacques Chirac και ο Βρετανός πρωθυπουργός Tony Blair ισχυρίστηκαν ότι η ΕΕ πρέπει να διεκδικήσει μια ισχυρότερη θέση σε θέματα άμυνας και ασφάλειας. Ένα χρόνο αργότερα, κατά τη σύνοδο κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 1999 στην Κολωνία, οι ιδέες τους επανεξετάστηκαν, επεκτάθηκαν και τελικά κατατέθηκαν γραπτώς.<sup>14</sup> Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συμφώνησαν να μεταβιβάσουν την ευθύνη για τη λήψη αποφάσεων και την ικανότητα δράσης σε ένα πλήρες φάσμα «*Αποστολών τύπου Petersberg*» από τη ΔΕΕ στην ΕΕ. Αυτό αποτέλεσε την γενεσιουργό αιτία του σχήματος που είναι γνωστό σήμερα ως Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ). Κατέστη σαφές ότι η ΕΕ όφειλε να έχει την ικανότητα για αυτόνομη δράση, υποστηριζόμενη από αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις, καθώς και ενισχυμένες ένοπλες δυνάμεις που μπορούν να αντιδράσουν ταχεία σε νέους κινδύνους και που υποστηρίζονται από μια ισχυρή και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία και τεχνολογία. Την ίδια χρονιά, εκπονήθηκαν λεπτομερή σχέδια για την προμήθεια των απαραίτητων μέσων και πόρων, με αποκορύφωμα τους «*Helsinki Headline Goal*» που καθορίστηκαν υπό τη φινλανδική Προεδρία του Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 1999 στο Ελσίνκι.<sup>15</sup>

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν, **οι Λιαργκόβας και Παπαγεωργίου**, «ο αγώνας για την δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας ασφάλειας και άμυνας εκείνη την περίοδο συνίστατο σημείο πάλης. Και τούτο διότι, η Βρετανία, η Ολλανδία, η Δανία και η Πορτογαλία δεν επιθυμούσαν την αποκοπή τους από το NATO, ενώ στον αντίποδα η Γαλλία, η Γερμανία, η Ισπανία και η Ιταλία ήτο υπέρμαχοι της σύστασης μιας ανεξάρτητης ευρωπαϊκής ασφάλειας και άμυνας».<sup>16</sup>

## 1.2.ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ

Η αδυναμία της Ένωσης να ανταποκριθεί με μια ενιαία φωνή στις εξελίξεις της δεκαετίας του 1990, ώθησε ορισμένα κράτη να στραφούν στο NATO ως βασικό μηχανισμό διεθνούς ασφάλειας. Σε αυτές τις συνθήκες οι αρχηγοί των κρατών μελών της ΕΕ συναντήθηκαν στο Άμστερνταμ όπου και υπογράφηκε η «*Συνθήκη του Άμστερνταμ*». Με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το 1997, ενισχύθηκε περαιτέρω η λειτουργία της ΚΕΠΠΑ ιδιαίτερα στον τομέα της άμυνας με την

<sup>13</sup>Λιαργκόβας, Π., Παπαγεωργίου, Χ., *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο-Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, εκδόσεις Τζιόλα, 2018, σ.155-157

<sup>14</sup>Anthony King, *The Future of the European Security and Defence Policy*, σ.44-45

<sup>15</sup>Christopher Reynolds, *Military Capability Development in the ESDP: Towards Effective Governance?*, σ.357

<sup>16</sup>Λιαργκόβας, Π., Παπαγεωργίου, Χ., *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο-Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, εκδόσεις Τζιόλα, 2018, σ.145-146

θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας(ΕΠΑΑ). Η τελευταία είχε ως στόχο την ανάληψη αρμοδιοτήτων στρατιωτικού χαρακτήρα, ένα πεδίο στο οποίο η ΕΕ δεν μπορούσε να αναπτύξει αποφασιστική δραστηριότητα. Η ΕΠΑΑ δημιουργήθηκε ύστερα από την λήξη εντάσεων μεταξύ κρατών μελών σε δύο συγκεκριμένους τομείς. Πρόκειται για δύο τομείς οι οποίοι είχαν θέσει σε αδράνεια την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Ο πρώτος τομέας αφορούσε την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση εν σχέση με την Ατλαντική Αλληλεγγύη και ο δεύτερος αφορούσε την μη στρατιωτική δύναμη εν σχέση με την στρατιωτική δύναμη. Στον πρώτο τομέα, πραγματοποιήθηκαν διαπραγματεύσεις υψηλού επιπέδου μεταξύ Γαλλίας, Ηνωμένου Βασιλείου και Γερμανίας και στο δεύτερο τομέα επιτεύχθηκε μια εξισορρόπηση μεταξύ των κρατών μελών του NATO και άλλων πιο ουδέτερων κρατών της ΕΕ.<sup>17</sup>

Η Ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική κρίθηκε σκόπιμο να χτιστεί γύρω από το τρίγωνο ασφάλειας Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία, παρόλο που η Ιταλία, η Ισπανία και η Ολλανδία είχαν σημαντικές ένοπλες δυνάμεις. Το 1999, η Γερμανία, η Γαλλία και η Βρετανία πραγματοποίησαν τριμερή συνάντηση λίγο πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 19<sup>ης</sup> Οκτωβρίου στη Γάνδη και ξανά στο Λονδίνο στις 4 Νοεμβρίου. Περαιτέρω σύνοδοι κορυφής πραγματοποιήθηκαν στα τέλη του 2001, τον Οκτώβριο του 2003 και τον Φεβρουάριο του 2004. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, αλλά ιδίως μετά την κρίση του Κοσσυφοπεδίου το 1999, η Βρετανία, η Γαλλία και η Γερμανία προχώρησαν σε ολοένα και πιο συμβατές στρατηγικές προσεγγίσεις, αναγνωρίζοντας την κρισιμότητα στην ύπαρξη κοινής ασφάλειας. Χαρακτηριστικά, στο Κοσσυφοπέδιο, ο Tony Blair υποστήριξε ότι πρέπει να υπάρχει μια επιλογή εδάφους για να καταστούν αξιόπιστες οι αεροπορικές επιθέσεις. Η στρατηγική αντίληψη της Βρετανίας άρχισε να πλησιάζει περισσότερο εκείνες των Ευρωπαίων εταίρων της. Συγχρόνως, και η Γαλλία είχε αρχίσει να αλλάζει τον στρατηγικό της προσανατολισμό. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, η Γαλλία συμφιλιώθηκε τελικά με τη διοικητική δομή του NATO μετά από το πέρασμα 30 ετών. Αν και αυτή η προσέγγιση καθυστέρησε κάπως μεταξύ του 1999 και του 2003, η Γαλλία δέσμευσε μια στρατιωτική δύναμη 1.700 ατόμων στη νέα Δύναμη Αντίδρασης του NATO (NRF), στην οποία ανώτεροι Γάλλοι αξιωματικοί αναλαμβάνουν διοικητικές θέσεις. Η Γαλλία δεν απορρίπτει πλέον το NATO ως παράδειγμα ηγεμονίας των ΗΠΑ για την Ευρώπη και επικεντρώνεται σε μια σειρά διμερών και πολυμερών στρατιωτικών σχεδίων με τη Βρετανία και τη Γερμανία. Αβίαστα λοιπόν προκύπτει ότι διαμορφώνεται η τάση για ολοένα και περισσότερες παγκόσμιες παρεμβάσεις για χάρη της ειρήνης και της σταθερότητας, όπως απέδειξαν οι επιχειρήσεις κατά τη διάρκεια της κρίσης του Κοσσυφοπεδίου το 1999 και πάλι στο Αφγανιστάν το 2002.<sup>18</sup>

Εν έτη 1996, ο προκάτοχος της ΕΠΑΑ, η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση επεδίωξε την σύναψη μιας εργασιακής σχέσης με το NATO. Οι διαπραγματεύσεις έλαβαν χώρα στο Βερολίνο και σύντομα, μετά τη δημιουργία της ΕΠΑΑ, η ΕΕ στην σύνοδο Κορυφής

<sup>17</sup>Keukelerie and Delreux, *Foreign policy of the EU*, 2014, σ.52-53

<sup>18</sup>Anthony King, *The Future of the European Security and Defence Policy*, σ.46-47

της Κολωνίας το 1999, αντικατέστησε την ΔΕΕ ως διαπραγματευτή με το NATO. Η συμφωνία «*Berlin Plus*» ενίσχυσε την δράση της ΕΕ μέσω της άντλησης στρατιωτικών μέσων από το NATO για τις ειρηνευτικές επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ όπου η τελευταία δεν συμμετείχε στρατιωτικά εξ ολοκλήρου. Από το 1999 και ύστερα, εκείνο που ξεχώρισε ήταν το γεγονός ότι η ΕΕ δεν ήταν μια στρατιωτική συμμαχία όπως η ΔΕΕ ή το NATO, αλλά ένα ιδιαίτερο σχήμα που επωμιζόταν ένα ρόλο διπλωματικό, πολιτικό και οικονομικό. Σύμφωνα με την τότε Υπουργό Εξωτερικών Madeleine Albright η εν λόγω συμφωνία θα είχε ισχύ εφόσον πληρούνταν οι εξής προϋποθέσεις: α) να μην υπάρξει αποσύνδεση των ΗΠΑ από την Ευρώπη, β) να μην υφίστανται καμία διάκριση σε μέλη του NATO, τα οποία, ωστόσο βρίσκονται εκτός ΕΕ (Τουρκία), και γ) να μην υπάρχει επικάλυψη με τα στρατιωτικά μέσα του NATO.<sup>19</sup> Ουκ ολίγοι ήταν εκείνοι που θεώρησαν την ΕΠΑΑ ως ένα στρατιωτικό έργο παρά ως θεματοφύλακα της ευρύτερης πολιτικής ασφάλειας και άμυνας.<sup>20</sup> Ωστόσο, η συμφωνία αυτή παραγκωνίστηκε για δύο κυρίως λόγους: α) οι σχετικές δηλώσεις συνιστούσαν μη νομικά δεσμευτικές συμφωνίες και β) οι δεσμεύσεις που έλαβε το NATO αναφορικά με αυτού του είδους τις επιχειρήσεις προκαλούσε έντονη απορία σχετικά με την συμμετοχή κρατών μη μελών της Ένωσης, όπως π.χ. η Τουρκία, η οποία ωστόσο είναι μέλος του NATO.<sup>21</sup> Η τελευταία επιθυμούσε αυτοβούλως να ασκεί βέτο στις αυτόνομες επιχειρήσεις της ΕΕ, διότι θεωρούσε ότι η ασφάλεια της Ευρώπης θα «άλλαζε χέρια» από το NATO στην ΕΕ, πρωτίστως σε τομείς στρατηγικής σημασίας για την ίδια. Έτσι επιχείρησε να λάβει μέρος σε ένα από τα όργανα της ΕΠΑΑ, την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, το οποίο νομικά ήταν ανέφικτο. Σε μια προσπάθεια εύρεσης λύσης, η Τουρκία υποχώρησε με αντάλλαγμα τις διαβεβαιώσεις ότι η ΕΕ δεν θα αναλάμβανε στρατιωτική δράση εναντίον μέλους του NATO και η Ένωση θα παρείχε συμβουλές στην Άγκυρα σε περιόδους κρίσης.<sup>22</sup>

Σε μια μεταγενέστερη σύνοδο Κορυφής στην Πράγα το Νοέμβριο 2002, τα μέλη του NATO συμφώνησαν να εκχωρήσουν την δυνατότητα στην ΕΕ να έχει πρόσβαση στα στρατιωτικά μέσα και τις δυνατότητες του NATO για επιχειρήσεις όπου το ίδιο δεν μπορεί να εμπλακεί στρατιωτικά. Ένα χρόνο αργότερα, στις 17 Μαρτίου 2003, η ΕΕ και το NATO υπέγραψαν ένα «πλαίσιο συνεργασίας», το οποίο περιλάμβανε και μια συμφωνία για τις ρυθμίσεις του «*Berlin Plus*». Σε σύντομο χρονικό διάστημα η ΕΕ προχώρησε στην πρώτη ειρηνευτική της αποστολή χρησιμοποιώντας τον μηχανισμό «*Berlin Plus*», στην τότε Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), αντικαθιστώντας την επιχειρησιακή δράση του NATO σε αυτήν την χώρα.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Την ίδια στάση συμμερίστηκε και η κυβέρνηση Bush, από το 2001 και έπειτα.

<sup>20</sup> Grevi G., Helly D., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.128-129

<sup>21</sup> Dyson and Konstantinides, *EU Defence Cooperation - EULaw & IR Theory*, 2013, σ.62-63

<sup>22</sup> Κοππά Μ., *Η κοινή πολιτική άμυνας και ασφάλειας: Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές*, Εκδ. Πατάκης, Ιούλιος 2017, σ.57

<sup>23</sup> Grevi G., Helly D., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.130

### 1.2.1.ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΤΗΣ ΕΕ ΩΣ «ΔΙΑΥΛΟΣ» ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ

- **Συνθήκη Μάαστριχτ:** Αναφορικά με την εξωτερική πολιτική, η θεσμοθέτηση της ΚΕΠΠΑ αποτέλεσε καινοτομία της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1993. Περιλαμβάνει την ιδρυτική πράξη της Ένωσης, την οποία ωστόσο δεν ολοκληρώνει. Συνιστά ένα πρώτο βήμα στην πορεία προς την οριστική καθιέρωση μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης. Η λογική των κρατών μελών για τη δημιουργία της ΚΕΠΠΑ στη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήτο το κλειδί για την κατανόηση της φύσης της. Ωστόσο, απεδείχθη ότι, αντί να «γεννηθεί» από μια καλά μελετημένη πρωτοβουλία, η δημιουργία της ΚΕΠΠΑ ήταν μια σπασμωδική απάντηση στις ταραχώδεις διεθνείς εξελίξεις εκείνης της περιόδου.<sup>24</sup>

Η πυλωνική δομή που διαμόρφωσε η Συνθήκη της ΕΕ είχε ως εξής:

- Πρώτος Πυλώνας: Καθόριζε τα κριτήρια σύγκλισης για την είσοδο ενός κράτους μέλους στην ΟΝΕ και τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των υπερεθνικών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Δεύτερος Πυλώνας: Αντικατέστησε τις διατάξεις της ΕΕΠ και θεσμοθέτησε την διακυβερνητική συνεργασία αλλά και τους στόχους της ΚΕΠΠΑ.<sup>25</sup>
- Τρίτος Πυλώνας: Αφορούσε διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ).<sup>26</sup>

Η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο της ΕΕ θα διαδραματίσουν ελάχιστο ή μηδενικό ρόλο «εκτός του πρώτου πυλώνα» (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ, ΕΚ) και το Συμβούλιο ανέλαβε μια κυρίαρχη θέση στους τομείς της ΚΕΠΠΑ και της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Οι κανόνες που διέπουν την ΚΕΠΠΑ χαρακτηρίζονταν από έλλειψη σαφήνειας και το νομικό καθεστώς παρέμεινε αβέβαιο. Επίσης, η λήψη αποφάσεων παρεμποδίστηκε από την έλλειψη συνέχειας και την απαίτηση ομοφωνίας, όπως αυτή εκφραζόταν από τα συναφή δικαιώματα αρνησικυρίας (βέτο) των κρατών μελών.<sup>27</sup> Ως επακόλουθο, όπως υπογραμμίζει ο Τσαρδανίδης, «*Η Συνθήκη ενσωμάτωσε ένα ακόμα μετέωρο βήμα της Ευρώπης στην προσπάθεια της πολιτικής ενοποίησης και αποκάλυψε την ισχυρή έλξη του διακυβερνητισμού στο πεδίο της υψηλής πολιτικής.*»<sup>28</sup>

<sup>24</sup>Keukelerie and Delreux, Foreign policy of the EU, 2014, σ.46-48

<sup>25</sup>Ως βασικοί στόχοι της ΚΕΠΠΑ ορίστηκαν: η διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και ενίσχυση της ασφάλειας της ΕΕ και των κρατών μελών της, η διατήρηση της ειρήνης, η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας και η προάσπιση της διεθνούς συνεργασίας και τέλος η ενίσχυση του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένων και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

<sup>26</sup>Trybus, M., *EU Law and Defence Integration*, 2005, σ.57-58

<sup>27</sup>DeWaele H., *Leyered Global Player – Legal Dynamics of EU External Relations*, Springer, 2001, σ.25

<sup>28</sup> Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, *Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)*, Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση-Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Εκδόσεις Κριτική, Συλλογικός τόμος, 2016, σελ.239

• **Συνθήκη Άμστερνταμ:** Η Συνθήκη αυτή αναβάθμισε την αρχιτεκτονική της ΚΕΠΠΑ. Έλαβε χώρα τον Ιούνιο του 1997 και αναθεώρησε τη ΣΕΕ. Ουσιαστικά, η Συνθήκη του Άμστερνταμ συμπλήρωσε με κάποια υπερεθνικά στοιχεία την κατά βάση διακυβερνητική δομή της ΚΕΠΠΑ. Βάσει της συνθήκης αυτής οι κύριοι στόχοι της ΚΕΠΠΑ ορίζονται ως ακολούθως<sup>29</sup>:

1. Η προστασία των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της αυτονομίας και της ακεραιότητας της Ένωσης πάντα όπως ορίζεται από τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.
2. Η ένταση της ασφάλειας της Ένωσης.
3. Η παροχή ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, βάση των αρχών που προβλέπει ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών.
4. Η προάσπιση της διεθνούς συνεργασίας.
5. Η ανάπτυξη και η εγκαθίδρυση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Ιδιαίτερης σημασίας, σε θεσμικό επίπεδο, υπήρξε η κατοχύρωση της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ, η Μονάδα Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης και η εισαγωγή ενός νέου μηχανισμού, αυτού της «εποικοδομητικής αποχής», ενώ παράλληλα θεσπίστηκε η ειδική πλειοψηφία ως κανόνας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο για την υλοποίηση κοινών δράσεων σε πρακτική εφαρμογή των κοινών στρατηγικών.<sup>30</sup> Ο Υπάτος Εκπρόσωπος επωμίζεται έναν επικουρικό ρόλο. Αναλαμβάνει το Συμβούλιο και την Προεδρία στη διαμόρφωση, προετοιμασία και εφαρμογή αποφάσεων πολιτικής. Αυτή η αλλαγή ήταν καίρια, διότι για πρώτη φορά, η ΚΕΠΠΑ θα υποστηριζόταν από έναν μόνιμο συντελεστή και θα έδινε επίσης ένα «πρόσωπο» στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Ο αντίκτυπος αυτής της καινοτομίας δεν ήταν αρχικά σαφής σε όλα τα κράτη μέλη. Προδήλως, η μη προσφορά ουσιαστικής προστιθέμενης αξίας στις εταιρικές σχέσεις και τις στρατηγικές που η ΕΕ είχε αναπτύξει από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, είχαν ως απόρροια την αμφισβήτηση της νέας θεσμικής κατοχύρωσης. Η θέσπιση της ειδικής πλειοψηφίας οδήγησε σε μια χαλάρωση ως προς τις απαιτήσεις ψήφου στο Συμβούλιο. Πρακτικά όμως, η ψηφοφορία στο Συμβούλιο είναι σπάνια, καθιστώντας έτσι αυτές τις διατάξεις λήψης αποφάσεων ελάχιστον σημασίας. Σε κάθε περίπτωση, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενδυνάμωσε τη σχέση μεταξύ της ΕΕ και της ΔΕΕ και η ΕΕ απέκτησε πρόσβαση στην επιχειρησιακή ικανότητα της ΔΕΕ για ανθρωπιστικά καθήκοντα και καθήκοντα

<sup>29</sup> Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, *Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)*, Μαραβέγιας, Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση-Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Εκδόσεις Κριτική, Συλλογικός τόμος, 2016, σ.240

<sup>30</sup> Η θέσπιση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας στους τομείς των κοινών δράσεων και των κοινών θέσεων συνιστούσε, οπωσδήποτε, ένα βήμα προς τη μετάβαση της ΚΕΠΠΑ από τον διακυβερνητικό προς τον υπερεθνικό χαρακτήρα. Ωστόσο, εάν για κάποιο λόγο ένα κράτος-μέλος δήλωνε πως θα αντιταχθεί στη λήψη μιας απόφασης λόγω σημαντικών και δεδηλωμένων εθνικών λόγων, η διαδικασία έπανε να υφίσταται και δεν διεξαγόταν η σχετική ψηφοφορία. Σε μια τέτοια περίπτωση, το Συμβούλιο μπορούσε, με ειδική πλειοψηφία, να παραπέμψει το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προκειμένου εκεί να ληφθεί ενδεχομένως η σχετική απόφαση με ομοφωνία. Στην πραγματικότητα, επρόκειτο για ένα δικαίωμα veto των κρατών-μελών στις πολιτικές των κοινών δράσεων και των κοινών αποφάσεων, που επανέφερε τη διακυβερνητική λογική στην όλη διαδικασία.

διάσωσης, καθήκοντα διατήρησης της ειρήνης και καθήκοντα μαχητικών δυνάμεων στη διαχείριση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένης και της ειρήνης.<sup>31</sup>

• **Συνθήκη Νίκαιας:** Η Συνθήκη της Νίκαιας υπογράφηκε το 2000 και η έναρξη της ισχύος της έλαβε χώρα την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2003. Η Συνθήκη αυτή περιλάμβανε νέες διατάξεις, που σχετίζονταν κυρίως με την κοινή άμυνα, ως εξής:

1. Πρώτον, έληξε οριστικά ο κρίκος που συνέδεε την ΕΕ με την ΔΕΕ.<sup>32</sup>
2. Δεύτερον, εντάχθηκε στην Συνθήκη η ΕΠΑΑ και δημιουργήθηκε η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, η οποία λειτουργεί και ως Πολιτική Επιτροπή.
3. Τρίτον, επιμνηκύνθηκε η δυνατότητα εφαρμογής της «ενισχυμένης συνεργασίας» στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, υπό τον όρο ότι δεν θα σχετίζεται με ζητήματα στρατιωτικής επιχείρησης και άμυνας, μα αποκλειστικά και μόνο στην υιοθέτηση κοινής θέσης ή κοινής δράσης.<sup>33</sup>

Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Νίκαιας η «ενισχυμένη συνεργασία» στην ΚΕΠΠΑ εντοπίζεται σε δύο δέσμες διατάξεων. Τα άρθρα 43 και 45 ΣΕΕ εισάγουν το γενικό πλαίσιο, το οποίο ισχύει και για τους τρεις πυλώνες και τα άρθρα 27α έως 27ε της ΣΕΕ καθορίζουν τις ειδικές διατάξεις για την ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Λεπτομερέστερα, βάσει του άρθρου 27β της ΣΕΕ, η ενισχυμένη συνεργασία εστιάζει σε θέματα εφαρμογής κοινής δράσης ή κοινής θέσης και δεν αφορά θέματα που σχετίζονται με στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες. Αντιθέτως, το άρθρο 27α §1 της ΣΕΕ αντικατοπτρίζει τους στόχους της ΚΕΠΠΑ και η ενισχυμένη συνεργασία αφορά την χρήση θεσμικών οργάνων και μηχανισμών της Ένωσης για την επίτευξη των ενωσιακών στόχων.<sup>34</sup> Από το 2003 η ΕΕ ανέλαβε την αποπεράτωση ειρηνευτικών αποστολών στρατιωτικού και μη στρατιωτικού περιεχομένου σε περιοχές όπως η Βοσνία-Ερζεγοβίνη και η ΠΓΔΜ. Σημαντική εξέλιξη ήταν το ότι διεκπεραιώθηκε η πρώτη αποστολή στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ, στο Κονγκό, με την απουσία χρήσης Νατοϊκών δομών. Ακολούθησαν και άλλες φιλόδοξες προσπάθειες, οι οποίες οδήγησαν σε νέες επιλογές στο πλαίσιο της νέας μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, της Συνθήκης της Λισαβόνας.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Keukelerie and Delreux, *Foreign policy of the EU*, 2014, σ.51-52

<sup>32</sup> Διεγράφησαν τα άρθρα της ΣΕΕ που αφορούσαν την ΔΕΕ, εξαιρουμένου εκείνου που αναφερόταν στο ότι οι ρυθμίσεις της ΚΕΠΠΑ δεν συνιστούν εμπόδιο για κάποιο κράτος μέλος να συνάπτει δεσμούς με άλλο στα πλαίσια της ΔΕΕ.

<sup>33</sup> Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0012> διαθέσιμο online στις 11.10.2021

<sup>34</sup> Cremona M., *ENHANCED COOPERATION AND THE COMMON FOREIGN AND SECURITY AND DEFENCE POLICIES OF THE EU*, 2009, σ.2

<sup>35</sup> Michael Koenig, 'Operation Artemis' : *The efficiency of EU peacekeeping in the Congo*, E-International Relations, 2012 βλ. <https://www.e-ir.info/2012/10/05/operation-artemis-the-efficiency-of-eu-peacekeeping-in-the-congo/> διαθέσιμο online στις 11.10.2021



### 1.3.ΕΠΙΔΡΩΝΤΕΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ

Οι συναντήσεις κορυφής στην Κολωνία, το Ελσίνκι το 1999, στη Φέιρα και την Νίκαια το 2000, στο Γκετενμπουργκ και το Λάκεν το 2001 και στις Βρυξέλλες το 2003 συνέβαλαν ουσιαστικά για την καθιέρωση της ΕΠΑΑ. Η «ληξιαρχική πράξη γένεσης» της ΕΠΑΑ θεωρήθηκε ωστόσο, η Σύνοδος Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κολωνία, τον Ιούνιο 1999. Ουσιαστικά, η ΕΠΑΑ θα αποτελούσε τον «επιχειρησιακό βραχίονα» της ΚΕΠΠΑ, αλλά αποκλειστικά και μόνο ως Ευρωπαϊκή δομή. Κρίθηκε αναγκαία η ύπαρξη των κατάλληλων μέσων εκ μέρους της ΕΕ προκειμένου να έχει ενεργό δράση σε ζητήματα ασφάλειας και άμυνας τόσο στην Ευρώπη όσο και στην ευρύτερη περιοχή. Σε μια προσπάθεια επίτευξης των ανωτέρω φιλοδοξιών η ΕΕ όφειλε να έχει την κατάλληλη δομή, οργάνωση και μέσα προκειμένου να φέρει σε πέρας το δύσκολο έργο που είχε αναλάβει.<sup>36</sup>

Αναμφισβήτητα, στην εξέλιξη της κοινής αμυντικής πολιτικής συνέδραμε η Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι το 1999. Στην συνεδρίαση αυτή τέθηκε ο επιχειρησιακός στόχος της κοινής δράσης στην εξωτερική πολιτική, ενώ, ταυτοχρόνως εισήχθη ο «Helsinki Headline Goal 2003». Τα κράτη μέλη της ΕΕ συμφώνησαν ότι, έως το 2003, θα πρέπει να είναι σε θέση να αναπτύξουν ταχύτατα και να διατηρήσουν δυνάμεις ικανές για το πλήρες φάσμα των «Αποστολών τύπου *Petersberg*», συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων αυτών των καθηκόντων. Επίσης, αυτές οι δυνάμεις θα πρέπει να είναι στρατιωτικά αυτοσυντηρούμενες, με τις απαραίτητες διοικητικές, ελεγκτικές και εφοδιαστικές δυνατότητες, διαθέτοντας παράλληλα υπηρεσίες για διενέργεια ενόπλων συγκρούσεων και επιπλέον, κατά περίπτωση, παροχή αεροπορικών και ναυτικών στοιχείων. Συμφωνήθηκε ταυτοχρόνως, ότι αυτές οι δυνάμεις πρέπει να είναι έτοιμες για ανάπτυξη εντός 60 ημερών. Τελικώς, ορίστηκε ο χρονικός ορίζοντας ενός έτους για την διατήρηση της ανάπτυξης των δυνάμεων. Σε επερχόμενες συναντήσεις, αυτοί οι αρκετά «εύθραυστοι» στόχοι μετατράπηκαν σε πιο λεπτομερείς δεσμεύσεις.<sup>37</sup>

#### 1.3.1. ΚΥΡΙΟΣ ΣΤΟΧΟΣ "ΕΛΣΙΝΚΙ- HELSINKI HEADLINE GOAL 2003"

Δέσμευση αποτέλεσε για τις Ευρωπαϊκές κυβερνήσεις - κατά την Σύνοδο Κορυφής στην Φιλανδική πρωτεύουσα - η σύσταση μιας «Ευρωπαϊκής Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης - European Rapid Reaction Force» με ταυτόχρονη υποστήριξη ναυτικών, εναέριων και πολιτικών δυνατοτήτων, οι οποίες έπρεπε να είναι σε πλήρη ετοιμότητα

<sup>36</sup>Grevi G., HellyD., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.24

<sup>37</sup>Asseburg M., Kempin R., *The EU as a Strategic Reactor in the Realm of Security and Defence?-A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, 2009, σ.12



μέχρι το τέλος του 2003.<sup>38</sup> Ως προς τον σκοπό αυτό, οι κυβερνήσεις δέσμευσαν στρατό 100.000 ατόμων, 400 μαχητικά αεροπλάνα και 100 πλοία στη ERRF. Εντούτοις, όλα αυτά τα στρατεύματα και τα περιουσιακά στοιχεία υπήρχαν ήδη και ήταν εξίσου διαθέσιμα για αποστολές του NATO ή του ΟΗΕ. Αυτό που ήταν καίριο - και πιο δύσκολο να εμφανιστεί - ήταν το είδος των εξοπλισμών που θα αγόραζαν οι κυβερνήσεις βάσει των απαιτήσεων της ΕΕ. Χαρακτηριστικά, ο πρώην πρόεδρος της στρατιωτικής επιτροπής του NATO, στρατηγός Klaus Naumann, παρατήρησε τότε ότι η ΕΕ δεν θα είχε πραγματική στρατιωτική ικανότητα παρέμβασης μέχρι και το 2010, έχοντας ως παράδειγμα το γεγονός ότι μέχρι το 2001, παράχθηκαν μόνο περιορισμένα αποτελέσματα.<sup>39</sup> Για να βελτιώσουν την απόδοσή τους, το 2002, οι κυβερνήσεις της ΕΕ συμφώνησαν σε ένα νέο πρόγραμμα εφαρμογής - το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης Δυνατοτήτων (ECAP)<sup>40</sup> - το οποίο στόχευε στον εντοπισμό και στην αξιολόγηση των ελλείψεων σε στρατιωτικές δυνατότητες μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Κάθε 6 μήνες υποβάλλεται έκθεση προόδου επί των στρατιωτικών δυνατοτήτων της ΕΕ σύμφωνα με τον Μηχανισμό Ανάπτυξης Δυνατοτήτων (Capability Development Mechanism - CDM). Στον τελευταίο παρουσιάζεται ο οδικός χάρτης προόδου και ο πίνακας βελτίωσης των δυνατοτήτων. Σταθμό αποτέλεσαν οι αποφάσεις ώστε οι στόχοι εξοπλισμού της ΕΕ να αλληλοκαλύπτουν τους στόχους του NATO στους περισσότερους τομείς εκτός από ορισμένες προηγμένες δυνατότητες πολέμου που εστιάζουν στο δίκτυο. Τα μέλη του NATO είχαν επίσης συμφωνήσει σε ένα πρόγραμμα - μια λίστα με 58 προτεραιότητες - τον Απρίλιο του 1999, μια Πρωτοβουλία Αμυντικών Δυνατοτήτων (DCI), στρέφοντας την προσοχή στις ευρωπαϊκές προσπάθειες προμήθειας σε συγκεκριμένες ανάγκες. Μέχρι το 2002, η Πρωτοβουλία Αμυντικών Δυνατοτήτων έδειχνε σημάδια αποτυχίας, καθώς χρηματοδοτήθηκαν λιγότερα από τα μισά προγράμματα. Στη σύνοδο κορυφής του NATO στην Πράγα τον Νοέμβριο του 2002, οι κυβερνήσεις του NATO συμφώνησαν εκ νέου σε ένα μικρότερο και πιο ακριβές πρόγραμμα προμηθειών - τη δέσμευση δυνατοτήτων της Πράγας (PCC). Το PCC - μια λίστα με 8 απαιτήσεις - επικεντρώθηκε σε κρίσιμους τομείς όπως οι ασφαλείς επικοινωνίες, τα όπλα, οι αεροπορικές και θαλάσσιες μεταφορές και ο ανεφοδιασμός του εναέριου χώρου.<sup>41</sup>

Στις 12 Δεκεμβρίου 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις Βρυξέλλες ενέκρινε το κείμενο της λεγόμενης «Έκθεσης Solana» το οποίο αντικατοπτρίζει την «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας-ESS», υπό την αιγίδα του Υπατου Εκπροσώπου Χαβιέ Σολάνα. Για πρώτη φορά, καθορίζονται αρχές και σαφείς στόχοι για την προαγωγή των συμφερόντων της ΕΕ, στον τομέα της ασφάλειας, την στάση της ΕΕ απέναντι στο συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον ασφάλειας, τις παγκόσμιες προκλήσεις και τις

---

<sup>38</sup>Πρόκειται για τις πρώτους οργανωμένους, πολυεθνικούς συνασπισμούς μάχης της ΕΕ στο πλαίσιο των αποστολών Petersberg της ΕΠΑΑ.

<sup>39</sup> Grevi G., HellyD., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.72

<sup>40</sup>European Capabilities Action Plan(ECAP)

<sup>41</sup>Grevi G., HellyD., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.71-73

κυρίες απειλές. Το κείμενο θέτει τους στρατηγικούς στόχους για την αντιμετώπιση των απειλών, την οικοδόμηση της ασφάλειας και την αποτελεσματική πολυμερή προσέγγιση. Το κείμενο της «Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας» εντοπίζει τέσσερις βασικές προκλήσεις και απειλές: α) τρομοκρατία και οργανωμένο έγκλημα, β) διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής γ) περιφερειακές συγκρούσεις και κρατική αποτυχία δ) ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, ενεργειακή ασφάλεια και κλιματική αλλαγή.<sup>42</sup> Η αναθεωρημένη έκθεση για την εφαρμογή της Στρατηγικής παρουσιάστηκε το 2008, έχοντας τίτλο «Παροχή Ασφάλειας σε ένα μεταλλασσόμενο κόσμο». Η έκθεση εφαρμογής του 2008 ενισχύει την ευρεία κατανόηση της ασφάλειας - εισάγοντας για πρώτη φορά την έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας - και, υπογραμμίζοντας την ικανότητα της Ένωσης να βασίζεται σε έναν συνδυασμό μέσων, τονίζοντας τη σχέση μεταξύ ασφάλειας και ανάπτυξης και επισημαίνοντας την ανάγκη εστίασης στην ενισχυμένη περιφερειακή ολοκλήρωση.<sup>43</sup> Εντούτοις, το νομικό καθεστώς των ευρωπαϊκών στρατηγικών ασφάλειας θεωρείται προβληματικό καθώς, η έκδοση του 2003, δεν ορίστηκε ως επίσημη «κοινή στρατηγική» και δεν υιοθετήθηκε βάσει του τότε άρθρου 13 ΣΕΕ. Το έγγραφο του 2003 δεν περιλάμβανε απτά δικαιώματα ή υποχρεώσεις και είχε αρκετά ασαφές περιεχόμενο. Ορισμένοι μελετητές μάλιστα, έχουν ονομάσει την έκθεση του κ. Solana ένα «εμπνευσμένο σκίτσο», γεμάτο από πολιτική ρητορική αλλά χωρίς νομική εγκυρότητα.<sup>44</sup> Ωστόσο, η ύψιστη συμβολική του αξία δεν πρέπει να παραλειφθεί καθώς σηματοδότησε την αυξανόμενη αυτοπεποίθηση της ΕΕ ως ενιαίου παράγοντα στην παγκόσμια σκηνή. Υπό αυτό το πρίσμα, η ESS 2003 αποτέλεσε ένα σημαντικό ορόσημο, δείχνοντας τα χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού οράματος για την προώθηση της ειρήνης και της ασφάλειας.

### 1.3.2.ΚΥΡΙΟΣ ΣΤΟΧΟΣ -HEADLINE GOAL 2010

Στη σύνοδο κορυφής στο Le Touquet τον Φεβρουάριο 2003, οι γαλλο-βρετανικές κυβερνήσεις ανέδειξαν ως στόχο την ικανότητα της ΕΕ να αναπτύξει εννέα «σχηματισμούς μάχης», αποτελούμενους από 1.500 άτομα στρατιωτικού προσωπικού, και να αναπτυχθούν εντός δύο εβδομάδων, ωθώντας τη Γερμανία να υποστηρίξει δημόσια αυτό το σχέδιο τον Φεβρουάριο του 2004. Οι τότε υπουργοί Άμυνας της ΕΕ συμφώνησαν στην πρωτοβουλία αυτή κατά την άτυπη συνάντησή τους τον Απρίλιο του 2004, με τους πρώτους σχηματισμούς μάχης να διαμορφώνονται έως το 2007. Το σχέδιο εγκρίθηκε επισήμως από τους αρχηγούς κυβερνήσεων της ΕΕ στη σύνοδο κορυφής τους τον Ιούνιο του 2004 ως μέρος ενός νέου «Headline Goal 2010» για τις στρατιωτικές δυνατότητες της ΕΕ. Κάθε σχηματισμός μάχης της ΕΕ πρέπει να είναι σε

<sup>42</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EUROPEAN SECURITY STRATEGY - A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD*, 2009, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/> διαθέσιμο online στις 10.03.2021

<sup>43</sup> Carmen Márquez Carrasco, Cristina Churrucá Muguruza, Rocío Alamillos Sánchez, *Common Security and Defence Policy (CSDP)*, 2017, σ. 9

<sup>44</sup> DeWaele H., *Layered Global Player – Legal Dynamics of EU External Relations*, Springer, 2001, σ. 58-59

θέση να αξιοποιεί εκτεταμένα αεροπορικά και ναυτικά μέσα, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς και της υλικοτεχνικής υποστήριξης. Τούτο προβλέφθηκε με τρεις τρόπους. Κατ' αρχάς, μια κυβέρνηση θα μπορούσε να συγκροτήσει έναν εθνικό σχηματισμό μάχης. Μόνο η Γαλλία και η Βρετανία θα μπορούσαν να το κάνουν εύκολα. Εναλλακτικά ορισμένες μεγαλύτερες ή πιο ικανές χώρες - όπως η Γερμανία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Σουηδία - θα μπορούσαν να ηγηθούν για τη δημιουργία ενός σχηματισμού μάχης και οι μικρότερες χώρες στη συνέχεια θα παρέχουν στρατεύματα ή εξοπλισμό για να καλύψουν τα κενά που η ηγετική χώρα αδυνατούσε να καλύψει. Η τρίτη επιλογή θα ήταν να συγκεντρωθούν πολλές χώρες για να δημιουργήσουν ουσιαστικές πολυεθνικές λύσεις σχηματισμών, παρόμοιων με το σχηματισμό «Eurocorps»<sup>45</sup> που εδρεύει στο Στρασβούργο, λειτουργώντας ως συνδετικός κρίκος για στρατιωτικές δράσεις από το Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Λουξεμβούργο και την Ισπανία. Μια εκ νέου εστίαση των προσπαθειών δημιουργίας ικανοτήτων της ΕΕ σηματοδοτείται τον Νοέμβριο του 2007, όπου το Συμβούλιο της ΕΕ ενέκρινε έναν Κατάλογο Προόδου 2007 ως το αποκορύφωμα της διαδικασίας που ξεκίνησε μετά την έγκριση του «Headline Goal 2010». Ο Κατάλογος εντόπισε ποσοτικά και ποιοτικά ελλείμματα στρατιωτικής ικανότητας. Σε αυτή τη βάση, ένα «σχέδιο ανάπτυξης δυνατοτήτων (CDP)» υποβλήθηκε τον Ιούλιο του 2008 στο διοικητικό συμβούλιο του «Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (EOA)». Το συμβούλιο ενέκρινε τα συμπεράσματα του CDP και άρχισε να εργάζεται για έναν αρχικό κατάλογο τομεακών προτεραιοτήτων. Ο ΕΟΑ, τα κράτη μέλη, η στρατιωτική επιτροπή της ΕΕ (EUMC) το στρατιωτικό προσωπικό της ΕΕ (EUMS) και η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου συνεργάστηκαν στο CDP.<sup>46</sup>

### 1.3.3. ΜΗ ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΟΣ ΚΥΡΙΟΣ ΣΤΟΧΟΣ- CIVILIAN HEADLINE GOAL 2010

Κατά κοινή ομολογία, η διαχείριση μη στρατιωτικής φύσεως κρίσεων συνιστά σημαντικό εργαλείο στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΙΑΑ) και ο συνολικός ρόλος της στην υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διεθνή ειρήνη παρουσιάζει αυξητική τάση. Η ΕΠΙΑΑ έχει επεκτείνει τη δράση της πολύ μακριά (από τα Δυτικά Βαλκάνια έως τον Νότιο Καύκασο, την Αφρική, τη Μέση Ανατολή και την Ασία) και έχει διαφοροποιηθεί σημαντικά ως προ την ουσία των επιχειρήσεων, με στόχο την ενίσχυση δράσεων στον κλάδο της αστυνόμευσης και στον ευρύτερο τομέα του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της τομεακής μεταρρυθμιστικής ασφάλειας (SSR), παρακολούθηση συνόρων και ειρηνευτικές

<sup>45</sup>Πρόκειται για μια επιχειρησιακή μονάδα δύναμης με περίπου 6.000 υπαλλήλους, η οποία ιδρύθηκε το 1987 και συνιστά σύμβολο της γαλλο-γερμανικής συνεργασίας ως ενός εργαλείου μάχης υψηλής απόδοσης. Από το 1993, επιτρέπεται στο Eurocorps να τεθεί υπό την διοίκηση του NATO σε περίπτωση ανάγκης και ρυθμίζει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ NATO και ΕΕ κατά την ειρήνη. Διατέθηκε τον Μάιο 1993 από την Γαλλία και Γερμανία σε «αποστολές Petersberg» για επιχειρήσεις αντιμετώπισης κρίσεων στην ΔΕΕ.

<sup>46</sup>Grevi G., Helly D., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.73-74

συμφωνίες. Έτσι μαζί με τον Πρωταρχικό (Στρατιωτικό) Στόχο του 2003 και μετέπειτα του 2010 διαμορφώθηκε το 2004 ο Μη Στρατιωτικός Στόχος (Civilian Headline Goal 2010) με χρονικό ορίζοντα αρχικά το 2008, ο οποίος αναθεωρήθηκε το 2007 από το Συμβούλιο Υπουργών της ΕΕ, με ορίζοντα το 2010. Έχοντας ως αφετηρία τον Μη Στρατιωτικό Στόχο 2008, η φιλοδοξία ήταν οι μη στρατιωτικής φύσεως αποστολές να μπορούν να αναπτυχθούν αυτόνομα ή σε συνεργασία με στρατιωτικές επιχειρήσεις, ενώ η όλη διαδικασία επίτευξης του στόχου τέθηκε υπό την εποπτεία της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (PSC) και την Επιτροπή Διαχείρισης Πολιτικών Κρίσεων (CIVCOM). Στην προσπάθεια διατήρησης της συνοχής και της αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων το Συμβούλιο και η Επιτροπή επικουρούν οποιαδήποτε πτυχή της διαδικασίας.<sup>47</sup>

Εν συνεχεία, οι υπουργοί κατέληξαν σε συμφωνία έγκρισης του νέου Μη Στρατιωτικού Στόχου 2010 (CHG 2010) που θα ξεκινούσε την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2008. Ο νέος CHG 2010 βασίστηκε στα αποτελέσματα του CHG 2008 και στην αυξανόμενη εμπειρία διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ, ιδίως στην διαχείριση των αποστολών υστέρα από τις πολυάριθμες μη στρατιωτικής φύσεως αποστολές της ΕΠΑΑ. Κατέστη σαφές ότι ο νέος Μη Στρατιωτικός Στόχος 2010 θα έπρεπε να συμβάλει στην ύπαρξη επαρκούς αριθμού προσωπικού το οποίο θα είναι κατάλληλα καταρτισμένο για να μπορεί η ΕΠΑΑ να έχει πολιτική παρουσία σε όλες τις καταστάσεις διαχείρισης κρίσεων. Εν ολίγοις, κρίθηκε αναγκαία η περαιτέρω διασύνδεση της δράσης της αστυνομίας με το κράτος δικαίου και η σύσταση ολοκληρωμένων αστυνομικών μονάδων (IPU, FPU), η λειτουργία των οποίων θα είναι στενά συνυφασμένη με την συνολική προσέγγιση της ΕΠΑΑ. Ταυτοχρόνως, η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση να χρησιμοποιεί όλα τα υπάρχοντα μέσα (συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών και μη) τόσο από τον πρώτο πυλώνα (Ευρωπαϊκή Κοινότητα) και να αξιοποιεί τις συνέργειες της σύμφωνα με όσα ορίζει ο τρίτος πυλώνας.<sup>48</sup> Αξιοπρόσεκτο είναι το γεγονός ότι η ανάπτυξη μη στρατιωτικών ικανοτήτων αποκτά ιδιαίτερη πολιτική δυναμική τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και κρατών μελών αντίστοιχα, και συμπληρωματικά ενισχύεται η συνεργασία και ο συντονισμός με εξωτερικούς φορείς, ανάλογα με την περίπτωση, και όλο αυτό καταδεικνύει την επίτευξη της αυτονομίας της Ένωσης στην λήψη αποφάσεων.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Civilian Headline Goal 2008*, 2004, βλ. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15863-2004-INIT/en/pdf>, διαθέσιμο online στις 10.03.2021

<sup>48</sup> Συνεργασία με παράγοντες του τρίτου πυλώνα (Άρθρο 36 την Επιτροπή και Όργανα της ΕΕ, παραδείγματος χάριν EUROPOL, EUROJUST). Η συνεργασία θα πρέπει να διεκπεραιώνεται συμπεριλαμβανομένου μιας ειδικής ομάδας αρχηγών της αστυνομίας της ΕΕ.

<sup>49</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *New Civilian Headline Goal 2010*, 2007, βλ. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014823%202007%20INIT/EN/pdf>, διαθέσιμο online στις 10.03.2021

#### 1.3.4. «ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΜΑΧΗΣ-EU BATTLEGROUPS»

Όπως προαναφέρθηκε, η Γερμανία, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο είχαν την πρωτοβουλία να προτείνουν την σύσταση σχηματισμών μάχης που περιλαμβάνουν 1.500 - 2.500 μέλη στρατιωτικού προσωπικού με στόχο να ενισχυθούν οι ικανότητες ταχείας αντίδρασης της ΕΕ. Αυτή η πρωτοβουλία προσέθεσε μια νέα διάσταση στον «Headline Goal 2010». Προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητα της ΕΕ να πραγματοποιεί επιχειρήσεις ταχείας αντίδρασης θα πρέπει πρώτον να πετύχει την ανάπτυξη κατάλληλων στρατιωτικών ικανοτήτων υψηλής ετοιμότητας και δεύτερον να αναπτύξει τους απαραίτητους μηχανισμούς διαβούλευσης, προγραμματισμού και λήψης αποφάσεων για να επιτραπεί η ταχεία ανάπτυξη. Η αρχική ιδέα των σχηματισμών μάχης συμφωνήθηκε στις αρχές του 2003. Ένας σχηματισμός μάχης θα πρέπει να καλύπτει τα ακόλουθα βασικά στοιχεία:

1. Να έχει συνεκτικότητα και αξιοπιστία ως δύναμη μεγέθους (περίπου 1.500 ατόμων) συμπεριλαμβανομένων των κατάλληλων στοιχείων υποστήριξης και υπηρεσιών.
2. Να είναι σχεδιασμένος ειδικά προκειμένου να ανταποκρίνεται στα αιτήματα του ΟΗΕ και ικανός να συμμετάσχει σε αυτόνομη επιχείρηση όπως αναφέρει το Κεφάλαιο VII.
3. Να είναι κατάλληλος για δράση σε πετυχημένα ή αποτυχημένα έθνη πχ τα έθνη στην Αφρική .
4. Να έχει δυνατότητα ανάπτυξης εντός 15 ημερών για αντιμετώπιση κρίσης.

Η επιτυχία των αποστολών θα βασίζεται πάντα στην ικανότητα άμεσης και αποφασιστικής επέμβασης. Μια λεπτομερής διαβούλευση με τον ΟΗΕ θα μπορούσε να εξελίξει περαιτέρω το σύνολο των αποστολών τους. Ως προς την σύνθεση θα πρέπει η ομάδα μάχης να είναι στρατιωτικά αποτελεσματική, ικανή και έτοιμη. Ως προς την ετοιμότητα, θα πρέπει οι αποστολές να είναι πλήρως επανδρωμένες, εξοπλισμένες και εκπαιδευμένες και να διατηρούνται σε υψηλή ετοιμότητα. Ως προς την πολυεθνικότητα, οι σχηματισμοί μάχης θα μπορούσαν να απαρτίζονται από ένα «έθνος πλαίσιο» σε συνεργασία με άλλα έθνη σε ένα πλαίσιο αλληλοπροσφοράς.<sup>50</sup> Προδήλως, οι πολυεθνικές λύσεις θα πρέπει να παρέχουν υψηλό βαθμό διαλειτουργικότητας. Ως προς την δυνατότητα ανάπτυξης, τα κράτη μέλη που μετέχουν σε σχηματισμούς μάχης θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι η προσφορά τους έχει τα κατάλληλα στρατιωτικά μέσα. Επίσης, απαιτείται ένας συνασπισμός μάχης να είναι σε θέση να διενεργεί συνεχείς επιχειρήσεις ώπου τερματιστεί μια αποστολή ή μέχρι να επέλθει η ανακούφιση από ειρηνευτικές δυνάμεις του ΟΗΕ. Η βιωσιμότητα ορίζεται στις 30 ημέρες με δυνατότητα επέκτασης έως 120 ημέρες. Η απόφαση για την σύσταση τους υπόκειται σε ομόφωνη

<sup>50</sup>Βάση της αρχής της πολυεθνικότητας, ένας συνασπισμός μάχης μπορεί να περιλαμβάνει και χώρες εκτός ΕΕ, όπως στην περίπτωση του σκανδιναβικού σχηματισμού μάχης όπου έξι κράτη μέλη εντάχθηκαν παρότι η Νορβηγία δεν είναι κράτος-μέλος της ΕΕ.

απόφαση του Συμβουλίου και την έγκριση του Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Τελικώς, η πλήρη λειτουργία τους τοποθετείται από το 2007 δείχνοντας την αξία τους ως εργαλείο αμυντικής συνεργασίας και μετασχηματισμού. Ωστόσο, ζητήματα που σχετίζονται με την πολιτική βούληση, την χρηστικότητα και την οικονομική αλληλεγγύη στάθηκαν εμπόδιο για την περαιτέρω ανάπτυξη τους. Πρακτικά, οι συνασπισμοί μάχης της ΕΕ σε συνδυασμό με ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης βοηθούν στην ελαχιστοποίηση των ανθρωπίνων δεινών και στην μείωση της ανασφάλειας. Η χρήση των ομάδων μάχης μπορεί να διαπιστωθεί σε όλο το φάσμα των καθηκόντων που απαριθμούνται στο άρθρο 45 §1 της ΣΕΕ.<sup>51</sup> Δύο Battlegroups βρίσκονται πάντα σε κατάσταση αναμονής για έξι μήνες. Η ακριβής σύνθεση τους εξαρτάται από τις ιδιαιτερότητες της αποστολής και των χωρών που συμμετέχουν. Ως προς τους στρατηγικούς στόχους, αρχικά τους επιτρέπεται να δρουν ανεξάρτητα και ταχύτατα σε αναδυόμενες συγκρούσεις.<sup>52</sup> Πυλώνας των συνασπισμών μάχης αποτελεί, η συνεργασία, καθώς κάθε μετέχον κράτος μπορεί να επωφεληθεί από τις δυνατότητες των υπολοίπων και να αλληλοσυμπληρώνονται, ενισχύοντας την στρατηγική αυτονομία της Ένωσης σε στρατιωτικούς όρους, αλλά και την δυναμική του NATO.<sup>53</sup>

Σε αντιπαράβολή, στη σύνοδο κορυφής του NATO στην Πράγα το 2002, τα μέλη του NATO συμφώνησαν ομοίως να αυξήσουν τη στρατιωτική τους δύναμη δημιουργώντας μια δύναμη ανταπόκρισης του NATO (NRF Nato Response Force) - των 21.000 μελών στρατιωτικού προσωπικού - υποστηριζόμενη από αεροπορικές και θαλάσσιες δυνάμεις κυρίως ευρωπαϊκής προέλευσης. Εντούτοις, ορισμένοι αναλυτές υποστήριξαν ότι λόγω των περιορισμένων αμυντικών πόρων τους, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις ίσως χρειαστεί να επιλέξουν μεταξύ του NRF και του ERRF που συμφωνήθηκε στο Ελσίνκι το 1999. Εγείρει ίσως το ενδιαφέρον, το γεγονός ότι, λίγο αργότερα η ΕΕ αποφάσισε να υιοθετήσει την ίδια προσέγγιση των προτεραιοτήτων ικανότητας με το NATO, ήτοι από μεγαλύτερες δυνάμεις διατήρησης της ειρήνης σε μικρότερες πιο ικανές στρατιωτικές μονάδες ικανές να πραγματοποιήσουν τους πιο απαιτητικούς τύπους στρατιωτικών αποστολών. Τούτων λεχθέντων, οι ΗΠΑ και η ΕΕ δεσμεύονται για το που και πότε θα χρησιμοποιήσουν αυτές τις δυνάμεις, οριοθετώντας έτσι την επιχειρησιακή αυτονομία της ΕΕ.<sup>54</sup>

Κατά συνέπεια λοιπόν, η ανάπτυξη των συνασπισμών μάχης βοήθησε στην χρήση των ενόπλων δυνάμεων των κρατών μελών ως απάντηση σε ένα περιβάλλον ασφαλείας, κάτι που εξασφαλίζει όχι μόνο την στρατιωτική ανεξαρτησία της Ένωσης αλλά και την αποτελεσματική και στοχευμένη αντίδραση. Έτσι η ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών προωθεί την διαλειτουργικότητα των στρατιωτικών δυνάμεων, με αποτέλεσμα να αποφεύγεται η αλληλοκάλυψη. Η όλη

---

<sup>51</sup>Η χρήση ενός συνασπισμού μάχης μπορεί να γίνει και με όσα προσδιορίζονται στο πλαίσιο εφαρμογής παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ (πρόληψη συγκρούσεων, σταθεροποίηση, ανθρωπιστικές παρεμβάσεις και καθήκοντα διάσωσης, διαχείριση κρίσεων και διατήρηση ειρήνης).

<sup>52</sup>Major C., Molling C., *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?*, 2010, σ.10-13

<sup>53</sup>Chailot Paper, EU Security and defence, 2005, σ.11-13

<sup>54</sup>Ulrike Guérot, *After the constitution?*, 2006



διαδικασία συμβάλλει στην απόκτηση βαθύτερης γνώσης των στρατιωτικών ικανοτήτων των άλλων κρατών μελών και των σχετικών πολιτικών διαδικασιών. Και οι δύο σχηματισμοί, τόσο τα EU Battlegroups όσο και η NRF, έχουν συγκλίνοντες στόχους (ιδίως ο μετασχηματισμός των ένοπλων δυνάμεων των κρατών) και καλύπτουν παρόμοια φάσματα εργασιών (ιδιαίτερα στη διαχείριση κρίσεων). Κατά κοινή ομολογία, η ιδέα της NRF έχει επηρεάσει την ανάπτυξη των σχηματισμών μάχης: τα κριτήρια πιστοποίησης για των σχηματισμών μάχης βασίζονται, για παράδειγμα, σε αυτά της NRF, μολονότι η NRF διαφέρει ουσιαστικά από τους συνασπισμούς μάχης της ΕΕ. Ως μια ολοκληρωμένη δύναμη που αποτελείται από στοιχεία εδάφους, θάλασσας και αέρα, η NRF είναι πρόσφορη για περισσότερες ολοκληρωμένες δράσεις σε μεγαλύτερες καταστάσεις σύγκρουσης όπου το μεγάλο μέγεθος παίζει ρόλο. Παραταύτα, ο εντοπισμός σημαντικών ελλείψεων σε πεδία όπως η αεροπορική μεταφορά είχαν σοβαρή επίδραση στη NRF, με τα μέλη του ΝΑΤΟ να μειώνουν το μέγεθος της.<sup>55</sup> Μια επιτυχής ανάπτυξη δυνάμεων ταχείας απόκρισης απαιτεί υψηλά πρότυπα στρατιωτικών επιδόσεων, καθώς πρέπει να ακολουθήσουν τις ακόλουθες αλληλένδετες διαδικασίες: α) πολιτική λήψη αποφάσεων, β) στρατιωτικός σχεδιασμός και διοίκηση και έλεγχος μιας επιχείρησης, γ) παροχή στρατιωτικών δυνάμεων, δ) μεταφορά στο θέατρο των επιχειρήσεων και υποστήριξη.

#### 1.4. ΚΥΡΙΟΙ ΘΕΣΜΙΚΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ

Ύστερα από την Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Νίκαια από τις 7 έως 9 Δεκεμβρίου 2000, ορίστηκε ο ρόλος του Γενικού Γραμματέα / Ύπατου Εκπροσώπου (ΓΓ / ΥΕ) σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 26 της ΣΕΕ στην εφαρμογή των μέτρων που εμπίπτουν στον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική κατεύθυνση που ασκείται από την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), σύμφωνα με το τροποποιημένο Άρθρο 25 της ΣΕΕ.<sup>56</sup> Πρόκειται για τον κύριο συντονιστή και εκπρόσωπο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ. Όπου συμφωνούνται εξωτερικά θέματα μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, ο Ύπατος Εκπρόσωπος μπορεί να μιλήσει για λογαριασμό της ΕΕ σε αυτόν τον τομέα, όπως να διαπραγματευτεί εξ ονόματος των κρατών μελών. Εκτός από την εκπροσώπηση της ΕΕ σε διεθνή φόρουμ και τον συντονισμό της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ, ο ΥΕ επωμίζεται και άλλους ρόλους που θα εξεταστούν λεπτομερέστερα σε επόμενη ενότητα.<sup>57</sup> Μάλιστα, ένας από τους κύριους στόχους των μεταρρυθμίσεων της Λισαβόνας όπως θα διαπιστωθεί εν συνεχεία στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ ήταν ο εξορθολογισμός των δομών ηγεσίας ώστε να μπορέσει ο Ύπατος Εκπρόσωπος να προωθήσει πολιτικές και επιχειρησιακές πρωτοβουλίες που συνδυάζουν όλο το φάσμα των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ (άρθρο 22 II της Συνθήκης

<sup>55</sup> Major C., Molling C., *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?*, 2010, σ.13

<sup>56</sup> Άρθρο 38 (πρώην άρθρο 25 ΣΕΕ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>

<sup>57</sup> Βλ. [http://next.owlapps.net/owlapps\\_apps/article?id=61802696&lang=en](http://next.owlapps.net/owlapps_apps/article?id=61802696&lang=en) διαθέσιμο online στις 05.11.2021

για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Επεκτάθηκαν ουσιαστικά οι αρμοδιότητες του, προκειμένου να γεφυρωθούν τα κενά μεταξύ των προηγούμενων πυλώνων, δηλαδή των κυρίως οικονομικών σχέσεων που προηγουμένως βρίσκονταν στον υπερεθνικό πυλώνα της ΕΕ καθώς και της πιο διακυβερνητικής ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ.<sup>58</sup> Κατά την εκπλήρωση της εντολής του, ο ΥΕ επικουρείται από μια Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ). Επωφελείται επίσης από την υποστήριξη των υπηρεσιών του Συμβουλίου και της Επιτροπής κατά περίπτωση. Τελικώς, ο ΥΕ έχει επίσης αρμοδιότητες όσον αφορά τους τρεις οργανισμούς της ΕΕ που έχουν συσταθεί στον τομέα της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ. Δηλαδή είναι επικεφαλής του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και προεδρεύει επι των Συνεδριάσεων του Υπουργικού Διοικητικού Συμβουλίου του. Προεδρεύει επίσης επί του συμβουλίου του δορυφορικού κέντρου της ΕΕ και του συμβουλίου του Ινστιτούτου Μελετών Ασφάλειας της ΕΕ.<sup>59</sup>

**Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)** είναι ένα από τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Κατ' αρχάς, ιδρύθηκε ως μόνιμο όργανο το 2001, που παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση σε τομείς που καλύπτονται από την ΚΕΠΠΑ, διατυπώνει γνώμες στο Συμβούλιο κατόπιν αιτήματος του Συμβουλίου, του ΥΕ ή με δική του πρωτοβουλία και ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ΥΕ, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική κατεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων που ορίζονται στο άρθρο 43 ΣΕΕ (βλ. άρθρο 38 ΣΕΕ). Κατά βάση, η ΕΠΑ είναι συνήθως εξουσιοδοτημένη να λαμβάνει ορισμένες αποφάσεις, όπως τροποποίηση των εγγράφων προγραμματισμού, συμπεριλαμβανομένου του σχεδίου λειτουργίας, της αλυσίδας διοίκησης και των κανόνων δέσμευσης, καθώς και αποφάσεις για τον διορισμό του διοικητή επιχειρήσεων της ΕΕ και του διοικητή δυνάμεων της ΕΕ. Επίσης παρέχει στρατιωτικές συμβουλές και συστάσεις για στρατιωτικά θέματα από τη Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ (EUMC) και το στρατιωτικό προσωπικό της ΕΕ. Ανάλογη παροχή συμβουλών γίνεται και από την Επιτροπή Πολιτικών Διαχείρισης Κρίσεων (Civcom), η οποία παρέχει συστάσεις πολιτικής για μη στρατιωτικές αποστολές και προτεραιότητες. Στη Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρούνται οι αρχικές ευθύνες της ΕΠΑ, αλλά εισάγονται μερικές τροποποιήσεις, ουσιαστικά προσαρμοσμένες στο νέο ρόλο του ΥΕ. Ειδοποιός διαφορά συνιστά το γεγονός ότι προηγουμένως η παρακολούθηση από την ΕΠΑ έπρεπε να ασκείται «με την επιφύλαξη της ευθύνης της Προεδρίας και της Επιτροπής» (άρθρο 25 πρώην ΣΕΕ), ενώ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, πρέπει να διενεργείται «με την επιφύλαξη των εξουσιών του ΥΕ». Ο ρόλος της ΕΠΑ στον πολιτικό έλεγχο και τη

---

<sup>58</sup> Cathleen Berger and Nicolai von Ondarza, *The Next High Representative and the EEAS*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 2013, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2013C40\\_bee\\_orz.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2013C40_bee_orz.pdf) διαθέσιμο online στις 05.11.2021

<sup>59</sup> Jochen Rehr and Hans-Bernhard Weissert, *HANDBOOK ON CSDP THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION*, 2<sup>nd</sup> edition, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2012, σ.30-31, [https://www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/handbook\\_csdp-2nd-edition\\_web.pdf](https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf) διαθέσιμο online στις 05.11.2021



στρατηγική κατεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων δεν πρέπει πλέον να γίνεται υπό την αποκλειστική ευθύνη του Συμβουλίου, αλλά τώρα και υπό τον εποπτεία του ΥΕ όπως ορίζεται στο άρθρο 38 ΣΕΕ. Η πιο σημαντική αλλαγή αφορά στην προεδρία της ΕΠΑ. Ενώ στο παρελθόν η Επιτροπή καθήκοντα προέδρου ασκούσε εκπρόσωπος της εξαμηνιαίας εκ περιτροπής προεδρίας της ΕΕ, υπό τη νέα ΣΕΕ καθήκοντα προέδρου ασκεί εκπρόσωπος του ΥΕ. Αυτή η νέα προεδρία υπονοεί ότι οι πρωτοβουλίες δεν θα προέρχονται πλέον κυρίως από τα κράτη μέλη, αλλά από τον ΥΕ. Τα κράτη μέλη μπορούν να συνεχίσουν να προτείνουν μέτρα καθώς η ατζέντα της ΚΕΠΠΑ παραμένει σε μεγάλο βαθμό καθοδηγούμενη από διεθνή γεγονότα. Γίνεται αντιληπτό ότι, η νέα προεδρία απαιτεί περισσότερη ενεργητικότητα εκ μέρους της ΕΠΑ. Επιπλέον, μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση των προϋποθέσεων για μεγαλύτερη σταθερότητα και συνοχή στη λειτουργία της ΕΠΑ. Στις 18 Νοεμβρίου 2010, ο ΥΕ διόρισε τον Σουηδό Πρέσβη Olof Skoog ως πρώτο μόνιμο πρόεδρο της ΕΠΑ.<sup>60</sup>

**Η Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ (EUMC)** είναι «το ύψιστο στρατιωτικό όργανο που έχει συσταθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου» και παρέχει στρατιωτικές συμβουλές στην ΕΠΑ καθώς και στρατιωτική κατεύθυνση στο Στρατιωτικό Επιτελείο της ΕΕ (EUMS). Ιδρύθηκε ως προσωρινό στρατιωτικό όργανο το Μάρτιο το 2000 και εδραιώθηκε ως μόνιμη επιτροπή τον Ιανουάριο του 2001. Απαρτίζεται από τους Αρχηγούς Επιτελείων Άμυνας - δηλαδή τις υψηλότερες στρατιωτικές αρχές - των κρατών μελών, αλλά συνήθως συνεδριάζει στο επίπεδο των στρατιωτικών εκπροσώπων τους: ανώτεροι αξιωματικοί τριών αστερών στις Βρυξέλλες. Για εκείνα τα κράτη μέλη που δεν είναι επίσης μέλη του ΝΑΤΟ, με εξαίρεση τους εκπροσώπους της Γαλλίας, του Βελγίου και του Λουξεμβούργου, τα μέλη της EUMC έχουν διττό ρόλο ως στρατιωτικοί εκπρόσωποι όντας στη στρατιωτική επιτροπή του ΝΑΤΟ. Η Στρατιωτική Επιτροπή συνεδριάζει συνήθως δύο φορές το χρόνο. Ειδικότερα, η ίδια η Επιτροπή επιλέγει τον δικό της Πρόεδρο, που διορίζεται από το Συμβούλιο για θητεία τριών ετών, όντας κατά προτίμηση ένας πρώην αρχηγός ΓΕΕΘΑ ενός κράτους μέλους της ΕΕ.<sup>61</sup> Εύλογα λοιπόν προκύπτει ότι η EUMC διαφέρει από τις λοιπές επιτροπές καθώς είναι η μόνη επιτροπή που δεν προεδρεύεται από εκπρόσωπο της εκ περιτροπής Προεδρίας. Ο δε πρόεδρος της EUMC επωμίζεται τέσσερις σημαντικούς ρόλους, δηλαδή παροχή στρατιωτικών συμβουλών στον ΥΕ, συμμετοχή όταν είναι απαραίτητο σε συνεδριάσεις της ΕΠΑ και συμμετοχή σε συνεδριάσεις του Συμβουλίου όταν πρέπει να ληφθούν αποφάσεις με επιπτώσεις στην άμυνα, έκδοση οδηγιών και καθοδήγησης στο EUMS και να ενεργεί ως το πρωταρχικό σημείο επαφής με τον διοικητή επιχείρησης ενός στρατού της ΕΠΑΑ επιχείρηση. Η EUMC διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον προγραμματισμό των στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΠΑΑ ως κορυφαία πηγή στρατιωτικών συμβουλών στη διάδραση με το Στρατιωτικό Επιτελείο (EUMS), το οποίο παράγει στρατιωτικές αξιολογήσεις, σε συνεργασία με τις άλλες υπηρεσίες

<sup>60</sup>Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, 2012, σ.23-24

<sup>61</sup>ΑΠΟΦΑΣΗ 2001/79/ΚΕΠΠΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 22ας Ιανουαρίου 2001 για τη σύσταση της στρατιωτικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ 2001, L 27/4

της Γραμματείας του Συμβουλίου, τον ΓΓ / ΥΕ και την ΕΠΑ, όπου συζητούνται τα πολιτικό-στρατιωτικό προφίλ μιας προβλεπόμενης επιχείρησης καθ' όλη τη διαδικασία σχεδιασμού. Σε πιο τακτική βάση, η EUMC παρακολουθεί τη διεξαγωγή στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΠΑΑ και διευθύνει το έργο του Στρατιωτικού Επιτελείου σε όλες τις πτυχές της στρατιωτικής ΕΠΑΑ, συμπεριλαμβανομένων των εννοιών, των διαδικασιών και των ασκήσεων διαχείρισης κρίσεων και ζητημάτων που σχετίζονται με τις στρατιωτικές δυνατότητες.<sup>62</sup>

**Η Πολιτική Στρατιωτική Ομάδα (PMG)** βρίσκεται στο «σταυροδρόμι» της EUMC και της CIVCOM,<sup>63</sup> των δύο κορυφαίων συμβουλευτικών οργάνων για τη στρατιωτική και την μη στρατιωτική διάσταση της ΕΠΑΑ. Η απόφαση του COREPER για τη σύσταση της ομάδας στην τελική της μορφή τον Απρίλιο του 2001 περιλαμβάνει μια πολύ ασαφή εντολή, δηλαδή να βοηθάει την ΕΠΑ εκτελώντας προπαρασκευαστικές εργασίες για την ΕΠΑΑ. Ως αποτέλεσμα, και σε αντίθεση με άλλες επιτροπές της ΕΠΑΑ, η Πολιτική Στρατιωτική Ομάδα στερείται συγκεκριμένης αποστολής και προφίλ, εκτός από το ότι ασχολείται γενικά με την πολιτική διάσταση των στρατιωτικών θεμάτων. Αυτό αντικατοπτρίζεται στη σύνθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών εκπροσώπων και των δύο υπουργείων, Εξωτερικών και Άμυνας. Επομένως, σε κάποιο βαθμό, εναπόκειται στην Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ να αποφασίσει πώς θα χρησιμοποιήσει καλύτερα την επιτροπή και αυτό εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από τη σχετική εξέχουσα πολιτικό-στρατιωτική θεματική στην ατζέντα της ΕΕ. Εκτός από τη συμβολή της στην προετοιμασία συζητήσεων της ΕΠΑ για πολιτικό-στρατιωτικά ζητήματα, η PMG αναπτύσσει μια ξεχωριστή πολιτική και στρατιωτική εμπειρογνωμοσύνη και προσπάθησε να την εφαρμόσει πιο συγκεκριμένα στον τομέα της μεταρρύθμισης του τομέα ασφάλειας (SSR). Αυτός είναι ένας τομέας πολιτικής όπου οι δυνατότητες πολιτικό-στρατιωτικών συνεργειών είναι σαφείς και η εν λόγω πολιτική στρατιωτική ομάδα έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο το 2008 στη διαμόρφωση της έννοιας των ομάδων εμπειρογνομόνων SSR που θα μπορούσαν να κινητοποιηθούν σε αναπτυσσόμενες ομάδες και θα μπορούσαν να ενισχύσουν τις ικανότητες και την τεχνογνωσία της ΕΕ σε SSR. Χαρακτηριστικό υπήρξε το παράδειγμα επιτήρησης της επιχείρησης EUSEC RD Congo, όπου η PMG είναι η επιτροπή που είναι υπεύθυνη για την επίβλεψη της διεξαγωγής αυτής της αποστολής, η οποία αποσκοπεί στην ουσιαστική μεταρρύθμιση του στρατού του Κονγκό.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>Grevi G., HellyD., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.31

<sup>63</sup>Στη σύνοδο κορυφής του Ελσίνκι, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση για τη σύσταση της CIVCOM -Committee for Civilian Aspects of Crisis Management -τον Μάιο του 2000 και της ανέθεσε να παρέχει πληροφορίες, να διατυπώσει συστάσεις και να δίνει συμβουλές σχετικά με τις πολιτικές πτυχές της διαχείρισης κρίσεων στην ΕΠΑ. Το έργο της νέας επιτροπής επικεντρώθηκε σε μεγάλο βαθμό στη διάσταση ικανότητας της πολιτικής διαχείρισης κρίσεων.

<sup>64</sup>Grevi G., HellyD., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009, σ.32

**Το Στρατιωτικό Επιτελείο της ΕΕ (EUMS)** ιδρύθηκε τον Ιανουάριο του 2001 έχοντας ως βασική αποστολή την παροχή στρατιωτικής εμπειρογνομosύνης και υποστήριξης προς την ΕΠΑΑ. Εντός της Γραμματείας του Συμβουλίου, το EUMS συνδέεται άμεσα με τον ΥΕ και εργάζεται υπό τη στρατιωτική διεύθυνση της Στρατιωτικής Επιτροπής (EUMC). Έχοντας ως αφετηρία ένα μικρό «δείγμα» ένστολου προσωπικού, το EUMS έχει επεκταθεί ώστε να περιλαμβάνει σχεδόν 200 αποσπασμένους στρατιωτικούς αξιωματούς. Το EUMS είναι επιφορτισμένο με δύο βασικά καθήκοντα, αφενός την έγκαιρη προειδοποίηση και αξιολόγηση της κατάστασης και το στρατηγικό σχεδιασμό για τις στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ, και αφετέρου τη συμβολή στη διαδικασία επεξεργασίας, αξιολόγησης και αναθεώρησης των στόχων στρατιωτικής ικανότητας. Σε αυτήν την τελευταία λειτουργία, το EUMS συνεργάστηκε στενά με τον ΕΟΑ από την ημερομηνία σύστασης του τελευταίου. Κατά την άσκηση αυτών των καθηκόντων, το EUMS ενεργεί υπό τη διεύθυνση της EUMC και παρέχει την στρατιωτική εμπειρογνομosύνη του σε αυτήν την επιτροπή.<sup>65</sup>

Μέχρι τις αρχές του 2007, η ΕΕ διέθεσε δύο επιλογές για την επόμενη φάση του επιχειρησιακού προγραμματισμού και της διεξαγωγής στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΠΑΑ, δηλαδή την πρόσβαση στις επιχειρησιακές ικανότητες του NATO βάσει του μηχανισμού «*Berlin Plus*» ή τη χρήση εθνικών κεντρικών γραφείων για να διευρυνθεί με πολυεθνικό προσωπικό μια επιχείρηση της ΕΠΑΑ. Η αμφιλεγόμενη συζήτηση για τον εφοδιασμό της Ένωσης με ένα επιχειρησιακό κεντρικό γραφείο για αυτόνομες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ οδήγησε στο πρώτο στάδιο της μεταρρύθμισης του EUMS. Η συνεδρίαση στις Βρυξέλλες τον Απρίλιο του 2003, οδήγησαν τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο σε μια πρόταση στα ενδιαφερόμενα κράτη να δημιουργήσουν σταδιακά μια επιχειρησιακή έδρα διαθέσιμη στην ΕΕ. Εν ολίγοις, αυτό θα παρείχε στην Ένωση μια τρίτη επιλογή υπό μορφή μόνιμου, πλήρως λειτουργικού κεντρικού γραφείου. Το Ηνωμένο Βασίλειο και άλλα κράτη μέλη αντιτάχθηκαν σε αυτήν την πρόταση, στην οποία απέδωσαν την κατηγορία της αντιγραφής του NATO, αποδυναμώνοντας τον διατλαντικό δεσμό. Εν τέλει, η επακόλουθη συζήτηση κατέληξε σε συμβιβασμό μεταξύ Γαλλίας, Ηνωμένου Βασιλείου και Γερμανίας τον Νοέμβριο του 2003, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο, σύμφωνα με τον οποίο οι δεσμοί μεταξύ του EUMS και του κεντρικού γραφείου του NATO (SHAPE) αναβαθμίστηκαν με τη δημιουργία διάυλων σύνδεσης και στα δύο θεσμικά όργανα. Η Ιταλία, που είχε τότε την Προεδρία της ΕΕ, προώθησε μια πολύ ευρύτερη αμυντική ρύθμιση, η οποία προσπάθησε να εξισορροπήσει την επιθυμία για ενίσχυση των ικανοτήτων της ΕΕ για αυτόνομη δράση με μια διατλαντική απαίτηση να αποφευχθεί η επανάληψη εθνικών ή νατοϊκών δυνατοτήτων. Ένας μικρός πολιτικό-στρατιωτικός πυρήνας επιτελείου (CivilMilCell) εντός της δράσης του EUMS θα συνίσταντο στα κεντρικά γραφεία του NATO, ενώ το

---

<sup>65</sup>Βλ. [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)) διαθέσιμο online στις 10.03.2021

NATO θα δημιουργούσε αμοιβαίες δομές σύνδεσης εντός του EUMS. Προβλεπόταν ότι το CMC θα καθιερώσει ένα Κέντρο Επιχειρήσεων γεγονός που δεν θα ισοδυναμούσε με μόνιμη επιχειρησιακή έδρα, αλλά θα μπορούσε να ενεργοποιηθεί ad hoc, με σκοπό την αύξηση μεμονωμένων στρατιωτικών ή πολιτικό-στρατιωτικών επιχειρήσεων, με απόφαση του Συμβουλίου. Παρά τον μη στρατιωτικό του ρόλο στη συζήτηση για την άμυνα της ΕΕ, το CMC αναλαμβάνει καθήκοντα που σχετίζονται με τη δημιουργία στρατηγικών πολιτικών για στρατιωτικό σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης και επιλογών για τη διεξαγωγή αυτόνομων επιχειρήσεων της ΕΕ σε όλο το πολιτικό-στρατιωτικό φάσμα επιχειρήσεων. Οι κύριες λειτουργίες του ορίζονται ως εξής<sup>66</sup>:

- Σύνδεση του έργου σε όλα τα κράτη της ΕΕ για την πρόβλεψη κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων των ευκαιριών για πρόληψη συγκρούσεων και σταθεροποίηση μετά τη σύγκρουση.
- Βοήθεια στο σχεδιασμό και το συντονισμό μη στρατιωτικών επιχειρήσεων.
- Ανάπτυξη εμπειρογνωμοσύνης στη διαχείριση της μη στρατιωτικής/στρατιωτικής διεπαφής.
- Διεξαγωγή στρατηγικού εκ των προτέρων προγραμματισμού για κοινές πολιτικές - στρατιωτικές επιχειρήσεις.
- Ενίσχυση της εθνικής έδρας που έχει οριστεί για αυτόνομη επιχείρηση της ΕΕ.

Ως αποτέλεσμα, η ΕΕ διαθέτει μια τρίτη επιλογή για τον προγραμματισμό και τη διεξαγωγή επιχειρήσεων ΕΠΑΑ, αν και μόνο από προεπιλογή, όταν τα κράτη μέλη αποφασίζουν να μην προσφύγουν στα μέσα του NATO και τα εθνικά κεντρικά γραφεία δεν είναι διαθέσιμα. Ουσιαστικά, περιλάμβανε δύο «υποκαταστήματα», δηλαδή τον πολιτικό-στρατιωτικό κλάδο στρατηγικού σχεδιασμού και το μόνιμο προσωπικό που παρέχει τον πυρήνα του Κέντρου Επιχειρήσεων. Το CivilMilCell έχει επηρεαστεί από ευρύτερα εμπόδια στην εφαρμογή πολιτικού-στρατιωτικού συντονισμού στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ και ως εκ τούτου αγωνίστηκε να εμπλουτίσει τη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού της ΕΠΑΑ με μια πραγματική πολιτική-στρατιωτική διάσταση.

## 1.5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΜΥΝΑΣ

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας δημιουργήθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 12 Ιουλίου το 2004 βάσει κοινής δράσης «για τη στήριξη του Συμβουλίου και των κρατών μελών στην προσπάθειά τους να βελτιώσουν τις αμυντικές δυνατότητες της ΕΕ στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων και να διατηρήσει την ΕΠΑΑ όπως έχει μέχρι σήμερα και όπως μέλει να εξελιχθεί μελλοντικά».<sup>67</sup> Θεωρήθηκε ως «οργανισμός δυνατοτήτων» που δεν ασχολείται αποκλειστικά με τις προμήθειες

<sup>66</sup> Stuart Gordon, *Exploring the Civil–Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: ‘Civilianisation’ and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?*, 2006, σ. 353

<sup>67</sup> Άρθρο 2, Κοινή Δράση 2004/551/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2004 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Άμυνας, ΕΕ 2004, L 245/17

άμυνας, όπως συνέβαινε με τους εθνικούς οργανισμούς εξοπλισμών, αλλά και με έρευνα και ανάπτυξη.

Ο Οργανισμός στο πλαίσιο αυτό προσδιορίζει τις επιχειρησιακές ανάγκες, προωθεί μέτρα για την ικανοποίησή τους, συμβάλλει στον προσδιορισμό και κατά περίπτωση στην υλοποίηση κάθε μέτρου που απαιτείται για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα της Ένωσης, συμμετέχει στον καθορισμό ευρωπαϊκής πολιτικής για τις δυνατότητες και τους εξοπλισμούς και επικουρεί το Συμβούλιο στην αξιολόγηση της βελτίωσης των στρατιωτικών δυνατοτήτων, χωρίς να θίγει τις αρμοδιότητες των κρατών μελών επί θεμάτων άμυνας. Η κανονιστική, θεσμική έκφραση της αποστολής αυτής του Οργανισμού μπορεί να αναλυθεί σε τρεις επιμέρους διακριτές αποστολές<sup>68</sup>:

1. Στην υποστήριξη της προσπάθειας ανάπτυξης κοινών ευρωπαϊκών αμυντικών δυνατοτήτων και στην προώθηση της στρατιωτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.
2. Στην ουσιαστική συμμετοχή του στην έρευνα και την τεχνολογία στον τομέα της άμυνας και στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.
3. Στην εισαγωγή ενός κοινού στρατιωτικού πλαισίου αναφοράς επί εφαρμόζομενων ευρωπαϊκών πολιτικών.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι στον ΕΟΑ, δόθηκε μια σημαντική πολιτική διάσταση, δηλαδή η κατεύθυνση και η αξιολόγηση της προόδου των κρατών μελών προς την εκπλήρωση των δεσμεύσεών τους για τις στρατιωτικές ικανότητες της ΕΕ. Υιοθετήθηκε νέα κοινή δράση στις 17 Ιουλίου το 2011 για την ενοποίηση και την εφαρμογή του άρθρου 45 §1 της ΣΕΕ που διέπει τον ΕΟΑ, συμπεριλαμβανομένων των καθηκόντων του. Ο Οργανισμός επανδρώνεται και οργανώνεται από τον πρόεδρο του οργανισμού που είναι ο Ύπατος Εκπρόσωπος, από το Διοικητικό Συμβούλιο - το οποίο απαρτίζουν ο Ύπατος Εκπρόσωπος και οι Υπουργοί Άμυνας των κρατών μελών - , το Επιτελείο και τον Εκτελεστικό Διευθυντή. Κατεξοχήν, ο Ύπατος Εκπρόσωπος καθίσταται αρμόδιος για τη συνολική οργάνωση και λειτουργία του Οργανισμού και «διασφαλίζει ότι οι κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει το Συμβούλιο και οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου εφαρμόζονται από τον διευθύνοντα σύμβουλο, ο οποίος υποβάλλει έκθεση στον προϊστάμενο του οργανισμού».<sup>69</sup> Ο ΥΕ προεδρεύει του διοικητικού συμβουλίου του ΕΟΑ, το οποίο ενεργεί στο πλαίσιο των

<sup>68</sup>Βλ. <https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>, διαθέσιμο online στις 10.03.2021

<sup>69</sup>Άρθρο 7 παρ. 2 Απόφαση 2011/411/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και την κατάργηση της κοινής δράσης 2004/551/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ 2011, L 183/16

κατευθυντήριων γραμμών που εξέδωσε το Συμβούλιο<sup>70</sup> και μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντα που ορίζονται στο άρθρο 9 της κοινής δράσης.<sup>71</sup>

Πράγματι, ο ΕΟΑ έχει αναπτύξει προοδευτικά έναν ειδικό ρόλο στον τομέα της ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής, βασιζόμενος στον «υβριδικό» χαρακτήρα του παράγοντα της ΕΕ, με μια σταθερή νομική βάση στη Συνθήκη της Λισαβόνας, και έναν διακυβερνητικό οργανισμό κοντά στην προσέγγιση των κρατών μελών. Ο ΕΟΑ δεν έχει καθόλου δεσμευτικές ρυθμιστικές εξουσίες. Ο Οργανισμός βασίζεται μάλλον σε εργαλεία ήπιας νομοθεσίας, όπως ο «Κώδικας Συμπεριφοράς για τη Συγκέντρωση και την Κοινή χρήση»<sup>72</sup> που εγκρίθηκε από τους Υπουργούς Άμυνας των συμμετεχόντων κρατών μελών του ΕΟΑ στις 19 Νοεμβρίου το 2012.

Ως προς τους οικονομικούς του πόρους, το 2012 ο προϋπολογισμός του ΕΟΑ ήταν περίπου 30,9 εκατομμύρια ευρώ, από τα οποία περίπου 8 εκατομμύρια ευρώ εκταμιεύθηκαν σε προγράμματα έρευνας, ανάπτυξης και συνεργασίας στον αμυντικό τομέα. Αυτό είναι ένα οριακό ποσό κονδυλίων σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό της Ένωσης για το θέμα της ασφάλειας στο έβδομο πρόγραμμα πλαισίου (1,4 δισεκατομμύρια). Ένας από τους λόγους για αυτόν τον περιορισμένο προϋπολογισμό είναι ότι ο ΕΟΑ δεν έχει αποδειχθεί ως άμεση «οικονομική» στρατιωτική πηγή, αλλά ως διαμεσολαβητής και άξονας στο σταυροδρόμι μεταξύ της διακυβερνητικής συνεργασίας των κρατών μελών και της ΕΕ. Πράγματι, ο ρόλος του ΕΟΑ αφορά κυρίως έναν κόμβο που βοηθά και διευκολύνει τη συνεργασία στον τομέα της αμυντικής πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών, με το θεσμικό όργανο της ΕΕ, τρίτες χώρες και άλλα ευρωπαϊκά σχετικά φόρουμ. Το γεγονός ότι το διοικητικό συμβούλιο του ΕΟΑ συγκροτείται από τους υπουργούς Άμυνας των κρατών μελών ενισχύει αυτόν τον ρόλο, καθώς δεν υπάρχουν άλλα όργανα εντός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ όπου αυτοί οι υπουργοί συναντώνται επίσημα και σε τακτική βάση. Μια εκ νέου εντολή παρέχεται επίσημα στον Οργανισμό με το καταστατικό που εγκρίθηκε με απόφαση του Συμβουλίου τον Ιούλιο του 2011, βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας. Το καταστατικό επιβεβαιώνει φιλόδοξα για τον ΕΟΑ ότι «προσδιορίζει τις επιχειρησιακές απαιτήσεις, προωθεί μέτρα για την ικανοποίηση αυτών των απαιτήσεων, συμβάλλει στον προσδιορισμό και, όπου ενδείκνυται, εφαρμόζει κάθε μέτρο που απαιτείται για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα, συμμετέχει στον καθορισμό ενός ευρωπαϊκού πολιτικού οράματος δυνατοτήτων και εξοπλισμών».<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup>Άρθρο 8, Απόφαση 2011/411/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και την κατάργηση της κοινής δράσης 2004/551/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ 2011, L 183/16

<sup>71</sup> Απόφαση 2015/1835/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 12ης Οκτωβρίου 2015 για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, ΕΕ 2015, L 266/55

<sup>72</sup> Code of Conduct on Pooling and Sharing

<sup>73</sup> Απόφαση 2011/411/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και την κατάργηση της κοινής δράσης 2004/551/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ 2011, L 183/16

Σε αυτό το πλαίσιο, οι δράσεις του ΕΟΑ εκπληρώνουν διττό ρόλο. Αφενός, χρησιμεύουν ως πλατφόρμα για συζήτηση και έναρξη πρωτοβουλιών συνεργασίας μεταξύ μικρών ομάδων κρατών μελών σε ευέλικτη βάση. Παραδείγματα σε αυτό το θέμα συνιστούν: Προγράμματα άσκησης ελικόπτρων (με 18 κράτη μέλη, πάνω από 1.000 μέλη του πληρώματος), Ευρωπαϊκή Συνεργασία ως προς τον στόλο Αεροπορικών Μεταφορών (20 κράτη μέλη), Πολυεθνικές Ιατρικές οντότητες (16 κράτη μέλη) και το Εργαστήριο Counter-IED.<sup>74</sup> Αφετέρου, ο ΕΟΑ έχει καθιερωθεί ως το σημείο επαφής - εξ ονόματος των συμμετεχόντων κρατών μελών - με άλλους σχετικούς παράγοντες στον τομέα της ευρωπαϊκής πολιτικής, μέσω διαφόρων συμφωνιών όπως: Πλαίσιο συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Διοικητική ρύθμιση με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Διαστήματος (2011), Διοικητική ρύθμιση με τον οργανισμό Conjointe de Coopération en matière d' Armement (OCCAR) το 2012, διοικητικές συμφωνίες με την Νορβηγία το 2006, την Ελβετία το 2012 και την Σερβία το 2013. Πρόσφατα, ο ΕΟΑ έχει επίσης δημιουργήσει επίσημες και τακτικές επαφές με το ΝΑΤΟ, ιδίως με τον Συμμαχικό Διοικητικό Μετασχηματισμό (ACT) που ηγείται από το 2012 ένας Γάλλος αξιωματούχος, στρατηγός Jean-Paul Paloméros.<sup>75</sup>

Ας σημειωθεί ακόμη ότι, το διοικητικό συμβούλιο του ΕΟΑ ενέκρινε σημαντικά έγγραφα σχετικά με τον τομέα της ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής. Κατά πρώτο λόγο, η Στρατηγική για την αμυντική και τεχνολογική βάση της ΕΕ (European Defence Technology and Industrial Base - EDTIB) εγκρίθηκε από τους Υπουργούς Άμυνας των κρατών μελών, που συνήλθαν στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού ήδη τον Μάιο του 2007. Επίσης, ο προαναφερθείς «Κώδικας Συμπεριφοράς για τη Συγκέντρωση και την Κοινή χρήση» εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2012. Και τον Νοέμβριο του 2013, το διοικητικό συμβούλιο του ΕΟΑ ενέκρινε την ενημερωμένη «ρύθμιση-πλαίσιο για την ασφάλεια του εφοδιασμού μεταξύ των εγγεγραμμένων κρατών μελών». Τέλος το έγγραφο CDP του 2008 επανεξετάστηκε το 2011 με τον καθορισμό 10 δράσεων προτεραιότητας και ένα νέο Σχέδιο Ανάπτυξης Δυνατοτήτων της ΕΕ προβλέφθηκε προς παράδοση στα συμμετέχοντα κράτη μέλη έως το τέλος του 2014.<sup>76</sup>

Παρά το γεγονός ότι, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν ενίσχυσε τον ρόλο του Οργανισμού με νέες αρμοδιότητες, προβλέφθηκε **η πιο ενεργή συμμετοχή του ΕΟΑ σε σχέση με την Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία**. Παρόλο που ο ακριβής ρόλος του είναι ακόμη ασαφής, η συνεργασία του ΕΟΑ και των κρατών μελών στο πλαίσιο

---

<sup>74</sup>Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (EDA) εργάζεται για το Counter-IED από το 2007, βοηθώντας στη στήριξη των δυνάμεων συνασπισμού στο Αφγανιστάν μέσω ενός εργαστηρίου C-IED και μέσω της υποστήριξης για την ανάπτυξη ικανοτήτων στην Ευρώπη. Πρόκειται για εκρηκτικές συσκευές (IED) που εξακολουθούν να είναι το όπλο επιλογής για αντίπαλα δίκτυα και αυτό το φαινόμενο είναι πιθανό να συνεχιστεί για δεκαετίες είτε με τον IED ως τη μόνη απειλή είτε σε συνδυασμό με άλλους σε ένα υβριδικό σύνθετο σενάριο. Κατά βάση αποτελεί το όπλο των τρομοκρατών.

<sup>75</sup>Alessandro Marrone, Alessandro Riccardo Ungaro, *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, σ.18-19

<sup>76</sup>Alessandro Marrone, Alessandro Riccardo Ungaro, *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, σ.17-18



της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας θα μπορούσε να ενισχύσει τις πρωτοβουλίες για την ενίσχυση των ευρωπαϊκών στρατιωτικών δυνατοτήτων. Η εξουσία λήψης αποφάσεων που συνεπάγεται τη λειτουργία της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας παραμένει σταθερά στο Συμβούλιο, αλλά ο ΕΟΑ μπορεί να προωθήσει την ιδέα χρησιμοποιώντας την εμπειρογνωμοσύνη του στην εφαρμογή της, καθώς και στην αντιμετώπιση των ελλείψεων στα πρότυπα ικανοτήτων. Ταυτόχρονα, ο ΕΟΑ είναι πιθανό να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αξιολόγηση των επιδόσεων των κρατών μελών που έχουν δεσμευτεί για τη Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία. Αναντίρρητα, όμως, η πολιτική βούληση παραμένει «αγκάθι» για τον ΕΟΑ, καθώς λειτουργεί σε ένα περιβάλλον πολιτικής με αποκλίνουσες απόψεις σχετικά με το ποιες θεσμικές ρυθμίσεις είναι κατάλληλες υπό το φως της πολιτικής τάξης στην άμυνα. Όπως επισημαίνει η Bátora, «ο ΕΟΑ υπήρξε σημείο ανάκαμψης των θεσμικών λογικών που αντιπροσωπεύουν διαφορετικά οράματα για το πώς πρέπει να οργανωθούν διάφορες πτυχές της αμυντικής ολοκλήρωσης στην ΕΕ».<sup>77</sup>

## 1.6. ΑΠΟΣΤΟΛΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΠΑΑ

Στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής και ασφάλειας η ΕΕ έχει αναλάβει - εδώ και χρόνια - ένα μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων στρατιωτικής ή μη στρατιωτικής φύσεως σε διάφορες περιοχές, ακόμα και σε περιοχές εκτός της Ευρωπαϊκής Ηπείρου. Η πραγματοποίηση των επιχειρήσεων αυτών γίνεται είτε αυτόνομα είτε με την χρήση των διατλαντικών μέσων και δυνατοτήτων, στο πλαίσιο αντίστοιχων συμφωνιών, ήτοι βάσει των ρυθμίσεων του «*Berlin Plus*». Σταθμός στην έναρξη της επιχειρησιακής δραστηριότητας της ΕΠΑΑ θεωρήθηκε το έτος 2003. Στην διάρκεια αυτού του έτους περίπου 2.000 άτομα προσωπικού (στρατιωτικό-αστυνομικό) έλαβαν μέρος στην διεκπεραίωση επιχειρήσεων τόσο στην ΠΓΔΜ, στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη όσο και στην Λαϊκή Δημοκρατία του Κογκό. Συνολικά, από το 2003 - 2009, στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ υλοποιήθηκαν 23 επιχειρήσεις,<sup>78</sup> από τις οποίες οι έξι ήταν στρατιωτικής φύσεως, δεκαπέντε μη στρατιωτικής φύσεως και δύο ήτο μικτές (πολιτικό-στρατιωτικές) επιχειρήσεις.<sup>79</sup>

Στις 31 Μαρτίου 2003, η ΕΕ ανέλαβε από την ειρηνευτική αποστολή του ΝΑΤΟ, την Επιχείρηση Συμμαχία Αρμονία, στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ). Η στρατιωτική επιχείρηση της ΕΕ «*EUFOR Concordia*», υπό τη γαλλική διοίκηση, περιπολούσε τις αλβανικές κατοικημένες περιοχές της Μακεδονίας που συνορεύουν με την Αλβανία, τη Σερβία και το Κοσσυφοπέδιο. Η δύναμη, στην οποία συνεισφέρουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, εκτός από την Ιρλανδία και τη Δανία, αποτελούνταν περίπου από 350 άτομα οπλισμένου στρατιωτικού προσωπικού, με τη Γαλλία να ηγείται της αποστολής. Η αποστολή αξιοποίησε τα

<sup>77</sup> Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, 2012, σ. 23-24

<sup>78</sup> Βλ. παρακάτω Πίνακα Α

<sup>79</sup> Basil Germond & Michael E. Smith, *Re-Thinking European Security Interests and the ESDP: Explaining the EU's Anti-Piracy Operation*, 2009, σ. 575



περιουσιακά στοιχεία του NATO σύμφωνα με τη συμφωνία «*Berlin Plus*». Τον Ιούνιο του 2003, η ΕΕ ανταποκρίθηκε σε έκκληση του ΟΗΕ για ανθρωπιστική βοήθεια στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό. Αναπτύχθηκε μια δύναμη 1.800 ατόμων, η επιχείρηση «*ARTEMIS-DR CONGO*» για να σταθεροποιήσει τις συνθήκες ασφαλείας και να βοηθήσει στη βελτίωση της ανθρωπιστικής κατάστασης στην περιοχή της Bunia, την πρωτεύουσα της περιοχής Ituri όπου τα προβλήματα ήταν επαχθεί. Στη συνέχεια, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Συμβουλίου εγκρίθηκε μια κοινή δράση για στήριξη της ΕΕ στην δημιουργία Ολοκληρωμένης Αστυνομικής Μονάδας (IPU) στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό(9253/04).<sup>80</sup>

Ένα χρόνο αργότερα, στις 28 Ιουνίου 2004, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων του NATO αποφάσισαν να λήξουν την επιχείρηση SFOR στην Βοσνία - Ερζεγοβίνη. Σε διμερή συνάντηση με τον Γεν. Γραμματέα του NATO Scheffer, που πραγματοποιήθηκε στην Σύνοδο Κορυφής, ο Solana ανακοίνωσε ότι η ΕΕ θα αναλάμβανε το NATO. Η λειτουργία της τρίτης στρατιωτικής επιχείρησης «*ALTHEA-BOSNIA*» ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2004. Το έτος 2005, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναλαμβάνει την ευθύνη αποπεράτωσης της επιχείρησης για τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη από το NATO.<sup>81</sup>

Στην πραγματικότητα, οι περισσότερες επιχειρήσεις που διεκπεραιώθηκαν σχετίζονται έμμεσα με την ευρωπαϊκή ασφάλεια, κυρίως όσον αφορά τις επιχειρήσεις στα Βαλκάνια, καθώς είναι επιχειρήσεις οι οποίες έλαβαν χώρα σε κράτη τα οποία δεν συνιστούν μέλη της Ένωσης και άρα δεν την απειλούν άμεσα. Ταυτοχρόνως, ένα μεγάλο μέρος αυτών των επιχειρήσεων δεν ήταν συνυφασμένες με την χρήση στρατιωτικών δυνάμεων αλλά κυρίως με την παροχή μη στρατιωτικών πόρων για την βελτιστοποίηση της αστυνόμευσης και της εμπέδωσης του κράτους δικαίου. Ακόμη, δύο επιχειρήσεις αξιοποίησαν τα μέσα του NATO, αποδεικνύοντας την περιορισμένη δυναμική της ΕΠΑΑ. Η μόνη επιχείρηση «εξάιρεση» που θεωρήθηκε ότι επηρέαζε άμεσα την ασφάλεια της Ένωσης και τα συμφέροντα των κρατών μελών, η EUNAVFOR SOMALIA - OPERATION ATALANTA. Πρόκειται για μια επιχείρηση θαλάσσιας επιτήρησης, η οποία δεν περιέλαβε την χρήση Νατοϊκών μέσων. Εντούτοις, η επιδίωξη κάθε βιώσιμης επιχείρησης της ΕΠΑΑ θα πρέπει να λειτουργεί εντός του NATO, διότι τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν κάποιο από τα κρίσιμα υλικά και τα περιουσιακά στοιχεία διοίκησης για την ανάπτυξη στρατευμάτων. Χωρίς το NATO, η ΕΠΑΑ θα ήταν ανεφάρμοστη. Υπάρχει μια σημαντική πολιτική διάσταση στην εξάρτηση της ΕΠΑΑ από το NATO. Λειτουργώντας υπό την «προστατευτική ομπρέλα» του NATO και ειδικά αντλώντας από τη δομή διοίκησης του NATO, η ΕΠΑΑ συνδέεται αναγκαστικά με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Με γνώμονα την έλλειψη δυναμικής αλλά και την ανάπτυξη όλων των πολιτικών και στρατηγικών της ΕΠΑΑ στην αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης, η τελευταία έχρηζε περεταίρω ενίσχυσης και

<sup>80</sup>COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, GENERAL AFFAIRS AND EXTERNAL RELATIONS, 2004, <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/documents/2004-0517%20PSI%20Concs.pdf>, διαθέσιμο online στις 11.10.2021

<sup>81</sup>Institute for Security Studies, *EU Security and Defence*, 2005, σ.198, Anthony King, *The Future of the European Security and Defence Policy*, 2006, σ.52

ενδυνάμωσης, προκειμένου να προσφέρει στην ΕΕ την δυνατότητα πραγματικής προβολής ισχύος.

**Πίνακας Α: Επιχειρήσεις ΕΠΑΑ από 2003-2009**

<b><u>ΟΝΟΜΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ</u></b>	<b><u>ΕΙΔΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ</u></b>	<b><u>ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΝΑΡΞΗΣ</u></b>
<b>1.EUPM BOSNIA</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση- Σκοπός: εκπαίδευση αστυνομικών αρχών και μεταρρυθμίσεις στο αντίστοιχο υπουργείο	1 Ιανουαρίου 2003-Λήξη: 30 Ιουνίου 2012
<b>2.EUPOL PROXIMA,FYROM- ΠΓΔΜ</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - Σκοπός: οι μεταρρυθμίσεις στο υπουργείο εσωτερικών, παροχή αστυνομικής βοήθειας για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και η εναρμόνιση με Ευρωπαϊκά πρότυπα	15 Δεκεμβρίου 2003-Λήξη:14 Δεκεμβρίου 2005
<b>3.EUFOR CONCORDIA,FYROM- ΠΓΔΜ</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση- Σκοπός: Σταθερότητα και ασφάλεια στην περιοχή	31 Μαρτίου 2003-Λήξη: 15 Δεκεμβρίου 2003
<b>4.ARTEMIS-DR CONGO</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση- Σκοπός: Σταθερότητα και ασφάλεια στην περιοχή της ΔΔΚ	12 Ιουνίου 2003 – Λήξη: 12 Σεπτεμβρίου 2003
<b>5.EUJUST THEMIS- GEORGIA</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση- Σκοπός: Παροχή βοήθειας στην κυβέρνηση της Γεωργίας για εναρμόνιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα , σεβασμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παροχή συμβουλών για μεταρρυθμίσεις	16 Ιουλίου 2004 – Λήξη: 16 Ιουλίου 2005
<b>6.ALTHEABOSNIA</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση- Σκοπός: Σταθερότητα και ασφάλεια στην περιοχή της Β-Ε	2 Δεκέμβριος 2004-εν εξέλιξη
<b>7.EUPAT,FYROM- ΠΓΔΜ</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - Σκοπός: εναρμόνιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα στον τομέα της αστυνόμευσης	15 Δεκεμβρίου 2005 -Λήξη: 14 Ιουλίου 2006
<b>8.EUPOL,KINHASA- DR CONGO</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - Σκοπός: εναρμόνιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα στον τομέα της αστυνόμευσης και εκπαίδευση της τελευταίας	Απρίλιος 2005 – Λήξη :Ιούνιος 2007
<b>9.EUSEC,DR CONGO</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - Σκοπός: μεταρρυθμίσεις του υπουργείου αμύνης	Ιούνιος 2005-Λήξη: 30 Ιουνίου 2015
<b>10. EUPOL COPPS, PALESTINIAN TERRITORIES</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - Σκοπός: Προάσπιση ειρήνης στην Μέση Ανατολή και μεταρρύθμιση θεμάτων δικαιοσύνης	1 Ιανουαρίου 2006- εν εξέλιξη
<b>11. EUBAM, RAFAH- PALESTINE</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - Σκοπός: Από κοινού έλεγχος διέλευσης των συνόρων Ραφά	24 Νοεμβρίου 2005-Λήξη: 30 Ιουνίου 2020

<b>12. EUJUST, LEX-IRAQ</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση-Σκοπός: σεβασμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η ενίσχυση του κράτους δικαίου	7 Μαρτίου 2005-Λήξη: 31 Δεκεμβρίου 2013
<b>13. AMM,ACEH MONITORING MISSION- INDONESIA</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: Παρακολούθηση της υπογραφείσας ειρηνευτικής συμφωνίας στην Ινδονησία	15 Σεπτεμβρίου 2005 – Λήξη: 15 Δεκεμβρίου 2006
<b>14. EUBAM, MOLDOVA-UKRAINE</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: εναρμόνιση των συνοριακών ελέγχων, των τελωνείων και των εμπορικών προτύπων με εκείνα της ΕΕ	7 Οκτωβρίου 2005- Λήξη: 30 Νοεμβρίου 2020
<b>15. EU,AMIS-DARFUR</b>	Πολιτικό-στρατιωτική επιχείρηση-Σκοπός : ενισχυμένη υποστήριξη της επιχείρησης , κατόπιν αιτήματος της Αφρικανικής Ένωσης	20 Ιουλίου 2005- Λήξη : 31 Δεκεμβρίου 2007
<b>16. EUFOR, RD CONGO</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση-Σκοπός: Μεταρρυθμίσεις στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και σε θέματα ασφάλειας	30 Ιουλίου 2006-Λήξη:Νοέμβριος 2006
<b>17. EUPOL, AFGHANISTAN</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: δημιουργία μιας βιώσιμης και πολιτικής αστυνομίας για την βελτίωση της ασφάλειας του τοπικού πληθυσμού	15 Ιουνίου 2007- Λήξη :31 Δεκεμβρίου 2016
<b>18. EUPOL, RD CONGO</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: δημιουργία μιας βιώσιμης και πολιτικής αστυνομίας και αλληλεπίδραση με το δικαστικό σώμα	Ιούλιος 2007- Λήξη: 30 Σεπτεμβρίου 2014
<b>19. EULEX KOSOVO</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: παροχή βοήθειας στο τομέα του κράτους δικαίου και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων	Δεκέμβριος 2008- Λήξη:14 Ιουνίου 2016
<b>20. EUMM, GEORGIA</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: σταθεροποίηση, ομαλοποίηση και οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ Ρωσίας και Γεωργίας	Σεπτέμβριος 2008-παράταση εντολής έως 14 Δεκεμβρίου 2022
<b>21.EUFOR, TCHAD</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση-Σκοπός: προστασία άμαχου πληθυσμού, διευκόλυνση παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας και προστασία του προσωπικού των Ηνωμένων Εθνών , λόγω της αραβοαφρικανικής έντασης	28 Ιανουαρίου 2008 – Λήξη: 15 Μαρτίου 2009
<b>22. EU SSR, GUINEA BISSAU</b>	Μη στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – Σκοπός: μεταρρύθμιση στον τομέα της ασφάλειας	Ιούνιος 2008-Λήξη:30 Σεπτεμβρίου 2010
<b>23. EU NAVFOR SOMALIA- OPERATION ATALANTA</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση και πειρατική επιχείρηση -Σκοπός: καταπολέμηση της πειρατείας και ένοπλης ληστείας στην Σομαλία, από το Κέρας της Αφρικής έως το Δυτική πλευρά του Ινδικού Ωκεανού	Δεκέμβριος 2008-παράταση εντολής έως 31 Δεκεμβρίου 2022

Πηγή: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en)

---

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης του ισχύοντος αλλά και του μελλοντικού πλαισίου σχεδιασμού και υλοποίησης της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας της Ένωσης. Αυτό το συμπέρασμα υποστηρίζεται από δύο λόγους. Ο πρώτος σχετίζεται με μια σειρά νομικών μέσων που η εν λόγω Συνθήκη θέτει στη διάθεση της Ένωσης και των κρατών μελών, τα οποία είναι ικανά να δώσουν στην ΚΠΑΑ την ώθηση που χρειάζεται. Ο δεύτερος λόγος συνδέεται με τον τρόπο με τον οποίο η Συνθήκη της Λισαβόνας προσπαθεί να λύσει το γόρδιο δεσμό της εξεύρεσης ισορροπίας μεταξύ των απαραίτητων συμμετοχικών διαδικασιών που προσδίδουν συνοχή και ενότητα στην ΚΠΑΑ και των δυνατοτήτων ικανοποίησης των διαφορετικών επιθυμιών των κρατών μελών της ΕΕ καθώς άλλα είναι πρόθυμα να προχωρήσουν και άλλα προτιμούν να μην δεσμεύονται από ορισμένες ενωσιακές αποφάσεις τις οποίες θεωρούν ασυμβίβαστες με εθνικές επιλογές στο πεδίο της αμυντικής πολιτικής. Η κατάργηση της πυλωνικής δομής της ΕΕ αλλά η διατήρηση της ΚΕΠΠΑ ως ένα σαφώς διακριτό πεδίο πολιτικής αποτελεί έκφραση της ιδιαίτερης σημασίας που αποδίδεται από τα κράτη μέλη της Ένωσης στα θέματα εξωτερικής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, για τα οποία προέβλεψαν ένα ιδιαίτερο πλέγμα θεσμικών ρυθμίσεων, ως εξής<sup>82</sup>:

Η δημιουργία της θέσης του Προέδρου του Συμβουλίου που μεταξύ άλλων είναι αρμόδιος για την εκπροσώπηση της ΕΕ σε επίπεδο ηγετών κρατών, η ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας με τον ορισμό του ως Αντιπροέδρου της Επιτροπής - γεγονός που θα αυξήσει την συνοχή της εξωτερικής δράσης της ΕΕ και θα τονίσει το προφίλ της τελευταίας ανά τον κόσμο - η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης και η σχέση της Επιτροπής με αυτήν την υπηρεσία, όπως θα εξεταστεί σε μεταγενέστερη ενότητα και, τέλος, η αναβάθμιση της Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας που συνιστά αναπόσπαστο κομμάτι της ΚΕΠΠΑ, αποτελούν σαφή δείγματα της βούλησης των συντακτών της Συνθήκης να υπάρξει περαιτέρω δράση στην ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ αλλά με τα κράτη μέλη να έχουν τον πρώτο λόγο.

---

<sup>82</sup> Smith, M. E., *The CSDP and The Comprehensive Approach under the Lisbon Treaty*, in *Europe Common Security and Defence Policy : Capacity Building , Experiential Learning and Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, σ.246-248,  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/158/%CE%B5%CE%BE%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9-%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CF%85%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1> , διαθέσιμο online στις 25.05.2021

Για αυτό άλλωστε, αν και η Συνθήκη προβλέπει ως κανονική («συνήθη») μέθοδο διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών την «ειδική πλειοψηφία» που βασίζεται στη διπλή πλειοψηφία των κρατών και του πληθυσμού, διευκολύνοντας τη λήψη αποφάσεων στη διευρυμένη Ένωση, παραδόξως δεν επεκτείνει αυτή τη μέθοδο στην ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ όπου η ομοφωνία θα συνεχίσει να είναι ο κανόνας για τη λήψη αποφάσεων<sup>83</sup>, εμποδίζοντας κατά συνέπεια αυτή την πολιτική από το να γίνει πράγματι κοινή και αποτελεσματική.<sup>84</sup>

## 2.1.ΤΟ ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΠΑΑ

Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ένας από τους ταχύτερα εξελισσόμενους τομείς στην Ευρώπη, καθώς σε λιγότερο από μια δεκαετία έχουν γίνει μείζονος σημασίας βήματα για τη συνολική ενίσχυση της κοινής Ευρωπαϊκής Άμυνας η οποία έχει αποκτήσει και επιχειρησιακές ικανότητες. Η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει συμβάλλει αποφασιστικά σε αυτό προβλέποντας την ύπαρξη και λειτουργία μιας σειράς θεσμικών εργαλείων, εξορθολογίζοντας την αρμόδια θεσμική δομή, αυξάνοντας τη διαφάνεια και τη δημοκρατική νομιμότητα, και ενισχύοντας τους μηχανισμούς εξωτερικής δράσης της ΕΕ στα πεδία ασφάλειας και άμυνας.<sup>85</sup>

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν μεταβάλλει την αρχή της ομοφωνίας σχετικά με τη λήψη αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ. Ωστόσο, εισάγει ή τυποποιεί ορισμένες νέες διαδικασίες που έχουν τη δυνατότητα να βελτιώσουν την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα των απαντήσεων της ΕΕ σε νέες απειλές για την ασφάλεια. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επιβεβαιώνει τη δυνατότητα ενισχυμένης συνεργασίας (άρθρο 20 ΣΕΕ), η οποία θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (άρθρο 27α ΣΕΕ Νίκαια), αλλά δεν χρησιμοποιήθηκε ποτέ στην πράξη. Στη Συνθήκη της Λισαβόνας το πεδίο της ενισχυμένης συνεργασίας επεκτείνεται σε ολόκληρη την ΚΠΑΑ. Επιπλέον, η διαδικασία για την έναρξη ενισχυμένης συνεργασίας καθίσταται πιο ευέλικτη: ο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών που πρέπει να συμμετάσχουν άλλαξε από οκτώ σε εννέα, πράγμα που, στο πλαίσιο μιας διευρυμένης ΕΕ των 27, σημαίνει κατ' ουσίαν μείωση από το μισό στο ένα τρίτο των κρατών μελών που πρέπει να αναλάβουν τη σχετική πρωτοβουλία. Παρότι η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει ενισχυμένη συνεργασία για ολόκληρο το φάσμα της ΚΠΑΑ, οι διαδικασίες είναι διαφορετικές για την ενεργοποίηση της ενισχυμένης συνεργασίας

<sup>83</sup> Εξάιρεση σε ορισμένες περιπτώσεις όπου ισχύει η ψηφοφορία με πλειοψηφία και που αφορούν τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας (ΕΟΑ, άρθρο 45 ΣΕΕ) και τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (PESCO, άρθρο 46 ΣΕΕ).

<sup>84</sup> Βλ.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/159/%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B1%CE%BC%CF%85%CE%BD%CE%B1%CF%82> ,

διαθέσιμο online στις 25.05.2021

<sup>85</sup> Nuno Severiano Teixeira, *European Defence: Challenges after the Lisbon treaty*, European University Institute, RSCAS Policy Paper 2010/9 σ.1

στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 329 §2 ΣΛΕΕ) από ό,τι για την ενεργοποίηση της ενισχυμένης συνεργασίας σε άλλους τομείς πολιτικής της Ένωσης (άρθρο 329 §1 ΣΛΕΕ). Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, το αίτημα για έναρξη ενισχυμένης συνεργασίας πρέπει να απευθύνεται στο Συμβούλιο αντί στην Επιτροπή, ενώ το Κοινοβούλιο πρέπει να ενημερώνεται μόνο και δεν απαιτείται συναίνεση του. Ταυτοχρόνως, ο Ύπατος Εκπρόσωπος είναι υπεύθυνος για την αξιολόγηση του κατά πόσον η ενισχυμένη συνεργασία είναι σύμφωνη με την πολιτική της ΚΕΠΠΑ, ενώ η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει τη συνοχή με τους άλλους τομείς πολιτικής της Ένωσης.<sup>86</sup> Δεδομένου ότι ο ΥΕ είναι και ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και είναι υπεύθυνος «εντός της Επιτροπής για τον συντονισμό της εξωτερικής δράσης της Ένωσης»<sup>87</sup>, δεν είναι σαφές πώς κατανέμονται τα καθήκοντα μεταξύ του ΥΕ και την υπόλοιπη Επιτροπή σχετικά με την ενισχυμένη συνεργασία στην ΚΕΠΠΑ. Προς το παρόν, δεν υπάρχει πρακτική εφαρμογή που να αποσαφηνίζει τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με την ενισχυμένη συνεργασία. Επιπλέον, η ενισχυμένη συνεργασία εξαρτάται από την έγκριση με απόφαση του Συμβουλίου που αποφασίζει ομόφωνα.<sup>88</sup> Υπό το φως των μέχρι τώρα εμπειριών, η χρήση αυτής της επιλογής ευελιξίας παραμένει αμφίβολη.<sup>89</sup>

Ως προς την εξωτερική δράση της ΕΕ, ο τίτλος V της Συνθήκης της Λισαβόνας καθορίζει και τοποθετεί την ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ σε ένα αυτοτελές κεφάλαιο της ΣΛΕΕ. Οι κύριες προβλέψεις της σχετικά με την ασφάλεια αφορούν την ΚΠΑΑ και τον στρατηγικό προσανατολισμό της. Πρώτον, η μετεξέλιξη της ΕΠΑΑ σε ΚΠΑΑ και η αντικατάσταση του όρου «Κοινότητα» από τον όρο «Ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο αποδεικνύουν την απόκτηση μιας ενιαίας προσωπικότητας ενισχύοντας τη θέση της Ένωσης στη διαπραγμάτευση διεθνών συμφωνιών μέσω διμερών διπλωματικών σχέσεων με διεθνείς φορείς, μιλώντας και ενεργώντας ως ένα σώμα. Λεπτομερέστερα, η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει έναν στρατηγικό προσανατολισμό αλλά και επιχειρησιακή δυνατότητα στην ΚΠΑΑ, εισάγοντας τη «**ρήτρα αμοιβαίας άμυνας**»<sup>90</sup> και τη «**ρήτρα αλληλεγγύης**»<sup>91</sup>, τροποποιώντας το φάσμα των μελλοντικών αποστολών της «**τα εκτεταμένα καθήκοντα Petersberg**», και τέλος εισάγοντας μια «**Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία (PESCO)**»<sup>92</sup>, έχοντας ως στόχο να αυξήσει τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών της και συνακόλουθα της Ένωσης όπως θα εξεταστεί ενδελεχώς σε επόμενη ενότητα.<sup>93</sup>

<sup>86</sup> Άρθρο 329 §2 ΣΛΕΕ

<sup>87</sup> Άρθρο 18 §4 ΣΕΕ

<sup>88</sup> Άρθρο 329 §2 ΣΛΕΕ

<sup>89</sup> Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, Working Paper, Φεβρουάριος 2012, σ.11-12

<sup>90</sup> Άρθρο 42 §7 ΣΕΕ

<sup>91</sup> Άρθρο 222 ΣΛΕΕ

<sup>92</sup> Άρθρο 46 ΣΕΕ

<sup>93</sup> Βλ.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/159/%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82->



Πράγματι, η ΚΠΑΑ εξασφαλίζει επιχειρησιακή ικανότητα στην Ένωση, καθώς για πρώτη φορά μπορούν να χρησιμοποιηθούν «στρατιωτικά και μη μέσα» σε αποστολές εκτός της Ένωσης, τα οποία βέβαια παρέχονται από τα κράτη μέλη, αφού η Ένωση δεν διαθέτει δικές της δυνάμεις.<sup>94</sup> Οι προαναφερθείσες αποστολές Petersberg, 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.<sup>95</sup> Εξ ολοκλήρου, 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.<sup>96</sup>

Με το άρθρο 20 §2 ΣΕΕ, όπως διαμορφώθηκε από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, προβλέφθηκε η «διαδικασία της ενισχυμένης συνεργασίας», η οποία επιτρέπει την ανάθεση «εκτέλεσης ενός καθήκοντος» σε μια ομάδα κρατών μελών (τουλάχιστον δύο) από το Συμβούλιο μόνο εφόσον πληρούν τα εξής κριτήρια: **προθυμία ανάληψης δράσης και ικανότητα εκτέλεσης ενός έργου.**<sup>97</sup> Ο μηχανισμός για την έναρξη μιας επιχείρησης ΚΠΑΑ μέσω του **άρθρου 44** την καθιστά πιο ευέλικτη για καλύτερη ανταπόκριση κατά την έναρξη και τη διεξαγωγή μιας αποστολής. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή εναπόκειται στη συνέχεια στα κράτη μέλη, τα οποία συνδιαλέγονται με τον Ύπατο Εκπρόσωπο και την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, ύστερα από ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου. Ο ΥΕ δεν διαθέτει καμία αρμοδιότητα εκκίνησης μιας επιχείρησης και ως εκ τούτου η διακυβερνητική λογική της ΚΠΑΑ είναι εμφανής. Οι διατάξεις του **Άρθρου 44 §2 της ΣΕΕ** ορίζουν ότι τα κράτη μέλη ενημερώνουν τακτικά το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο, υποβάλλοντας ανά έξι μήνες μια έκθεση, όπως άλλωστε συμβαίνει για όλες τις επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ. Η εξάμηνη υποχρέωση ενημέρωσης δεν δίνει την ευχέρεια στο Συμβούλιο να τροποποιήσει τους αρχικούς όρους που είχε θέση για την έκβαση της επιχείρησης. Μόνο στην περίπτωση που υπάρχει ανάγκη αλλαγής πλαισίου ή ανάγκη προσαρμογής των στόχων τότε εξουσιοδοτείται το Συμβούλιο να παρέμβει με τροποποιήσεις. Τούτο, εναπόκειται στην ευθύνη των συμμετεχόντων κρατών να ενημερώσει το Συμβούλιο και το τελευταίο προχωρά στην υιοθέτηση της απόφασης.<sup>98</sup>

---

[%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B1%CE%BC%CF%85%CE%BD%CE%B1%CF%82](#) ,

διαθέσιμο online στις 27.05.2021

<sup>94</sup> Άρθρο 42 ΣΕΕ

<sup>95</sup> Ο κοινές δράσεις αφοπλισμού και η παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, συνιστούν νέες προσθήκες στις εργασίες για «αποστολές Petersberg» που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισσαβόνας, βλ. Hermann-Josef Blanke Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013, σ. 1243

<sup>96</sup> Άρθρο 43 §1 ΣΕΕ

<sup>97</sup> Άρθρο 44 ΣΕΕ

<sup>98</sup> Maurice de Langlois, Bénédicte Ara, *Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations*, IRSEM, 2015, βλ.

Κατά συνέπεια από τα προγενέστερα προκύπτουν οι εξής δύο αιρέσεις: **α) η πρώτη είναι υποκειμενική και απαιτεί ότι τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη είναι πρόθυμα να συνεισφέρουν στην υλοποίηση του εν λόγω καθήκοντος και β) η δεύτερη είναι αντικειμενική και απαιτεί από τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη να έχουν την απαραίτητη ικανότητα για την ανάληψη τέτοιων καθηκόντων.** Η διατύπωση του άρθρου 44 της ΣΕΕ καθιστά σαφές ότι οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει να πληρούνται. Αρμόδια για την διαχείριση της αποστολής είναι τα κράτη μέλη να καταλήγουν σε συμφωνία μεταξύ τους, πάντα σε συνεργασία με τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Η εμπειρογνωμοσύνη του τελευταίου (με τη βοήθεια των πόρων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης) στη διαχείριση των καθηκόντων ΚΠΑΑ θα έκανε τις συμβουλές του πολύτιμες για τα κράτη μέλη. Ωστόσο, ο Ύπατος Εκπρόσωπος ενδέχεται να μην υπαγορεύει τον τρόπο διαχείρισης ενός καθήκοντος σύμφωνα με το άρθρο 44 ΣΕΕ.<sup>99</sup>

Εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι ο μηχανισμός του άρθρου 44 ΣΕΕ εμπεριέχει απαιτητικές διαδικασίες συντονισμού λόγω του κανόνα της ομοφωνίας, ιδίως σε μια Ένωση με 27 κράτη μέλη. Οι ειδικοί θεωρούν ότι ο μηχανισμός του άρθρου 44 ΣΕΕ είναι ειδικά σχεδιασμένος για αποστολές και επιχειρήσεις ΚΠΑΑ, επιτρέποντας την πιο έγκαιρη και ταχεία αντίδραση σε κρίσεις. Σύμφωνα με τους αναλυτές δεν προβλέπεται η εισαγωγή νέων τύπων λειτουργιών, αλλά διατηρούνται οι υπάρχουσες που ρυθμίζονται από τα Άρθρα 42 §1, 42 §4 και 43 ΣΕΕ. Με την εισαγωγή αυτού του μηχανισμού του άρθρου 44 αποφεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό ο κίνδυνος της ανεξέλεγκτης ανεξάρτητης δράσης των κρατών μελών.<sup>100</sup> Έτσι λοιπόν μόλις εγκριθεί η εντολή με ψηφοφορία στο Συμβούλιο, τα κράτη που αναλαμβάνουν την διεκπεραίωση της επιχείρησης πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις που να αντισταθμίζουν τον κίνδυνο, για παράδειγμα <sup>101</sup>:

- Ευελιξία ανάληψης πρωτοβουλίας για την έναρξη και τη διεξαγωγή της επιχείρησης, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή παραμένει εντός των ορίων που έθεσε το Συμβούλιο.
- Μεγαλύτερη οικονομική υποστήριξη από ό,τι για μια τυπική στρατιωτική επιχείρηση ΚΠΑΑ, εύρεση νέων χρηματοδοτικών μηχανισμών

---

[https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS\\_n26\\_2015\\_en.pdf](https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS_n26_2015_en.pdf) διαθέσιμο online στις 02.04.2021

<sup>99</sup> Koutrakos, P., *Foreign Policy between opt-outs and closer cooperation*. In: De Witte, B., Ott, A. and Vos, E. (Eds.), *Between Flexibility and Disintegration The Trajectory of Differentiation in EU Law*, City, University of London Institutional Repository, 2017, σ.12-13, <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/16991/3/Foreign%20policy%20between%20opt-outs%20and%20closer%20cooperation.pdf> διαθέσιμο online στις 25.05.2021

<sup>100</sup> Hermann-Josef Blanke Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013, σ. 1221

<sup>101</sup> Major General (RET) Maurice de Langlois, Bénédicte Ara, *Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations*, IRSEM, 2015, [https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS\\_n26\\_2015\\_en.pdf](https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS_n26_2015_en.pdf) διαθέσιμο online στις 02.04.2021



- Πρόσθετη υποστήριξη μη συμμετεχόντων κρατών μελών, τα οποία ψήφισαν υπέρ της απόφασης του Συμβουλίου και δεσμεύονται να συμμετέχουν έμμεσα στην επιχείρηση, σύμφωνα με τους προκαθήμενους όρους.

Εντούτοις, το Συμβούλιο μπορεί να λάβει την επίσημη απόφαση να ενεργήσει. Η απόφαση του Συμβουλίου είναι η νομική πράξη με την οποία το Συμβούλιο καθιερώνει την επιχείρηση, διορίζει τον ή τους Διοικητές Επιχείρησης και αποφασίζει για τις οικονομικές ρυθμίσεις για το κόστος που προκύπτει από μια επιχείρηση. Έτσι τα βασικά έγγραφα είναι: **α) Πλαίσιο των Επιχειρήσεων (CONOPS) και β) το Σχέδιο Λειτουργίας (OPLAN)**. Το CONOPS είναι μια συνοπτική δήλωση για το πώς ο Διοικητής Επιχειρήσεων σκοπεύει να εκπληρώσει την αποστολή του, ενώ το OPLAN είναι το πολύ λεπτομερές σχέδιο της επιχείρησης στο σύνολό της. Τόσο το CONOPS όσο και το OPLAN πρέπει να λάβουν έγκριση από την Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ (EUMC), την ΕΠΑ και το Συμβούλιο. Αυτά τα έγγραφα ακολουθούν ουσιαστικά τις κατευθυντήριες γραμμές του ΝΑΤΟ για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ότι οι μέθοδοι λειτουργίας που περιγράφονται στο Επιχειρησιακό Πλαίσιο (CONOPS) και στο Λειτουργικό Σχέδιο (OPLAN) είναι δικόι τους ευθύνη. Ουσιαστικά το πλεονέκτημα του άρθρου 44 είναι ότι απλοποιείται η λήψη αποφάσεων ως προς τη διαδικασία για επιχειρήσεις, με εξαίρεση ότι το πλαίσιο διαχείρισης κρίσεων πρέπει να εγκριθεί από το Συμβούλιο, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης για την έναρξη της επιχείρησης.<sup>102</sup>

Μεταξύ άλλων άξια προσοχής είναι η αναφορά στην επίτευξη ιδιαζουσών στόχων, οι οποίοι είναι δεσμευτικοί για την ΚΕΠΠΑ στο σύνολό της και επομένως και για την ΚΠΑΑ. Αυτοί οι στόχοι καθορίζονται στο άρθρο 21 §1 και §2 της ΣΕΕ και αποσκοπούν να σώσουν ζωές, να αποτρέψουν τον πόλεμο προκειμένου να επαναφέρουν την ειρήνη όταν η διεθνής κοινότητα δεν είναι σε θέση να αποτρέψει τις συγκρούσεις. Κατά συνέπεια, μέσω της εξωτερικής δράσης, η Ένωση επιδιώκει πρωτίστως να διατηρήσει τις «αξίες της, τα θεμελιώδη συμφέροντά της, την ασφάλεια, την ανεξαρτησία και την ακεραιότητα». Στόχος της Ένωσης είναι η προώθηση της ειρήνης, της ασφάλειας και η επίτευξη προόδου παγκοσμίως για τους σκοπούς της παγκόσμιας διακυβέρνησης. Έτσι, η ΚΠΑΑ έχει παγκόσμιο χαρακτήρα και δεν περιορίζεται σε καμία περίπτωση στον ευρωπαϊκό χώρο, καθιστώντας την Ένωση έναν παγκόσμιο παίκτη.<sup>103</sup>

Όσον αφορά τα θέματα της ΚΠΑΑ, τα κράτη μέλη με υψηλότερες στρατιωτικές δυνατότητες και τα οποία έχουν δεσμεύσει το ένα το άλλο μπορούν να δημιουργήσουν «**Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία**» στο πλαίσιο της Ένωσης, η οποία διέπεται από τα άρθρα 42 και 46 της ΣΕΕ και έτσι να χρησιμοποιήσουν την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία. Διαφορετικά, ο μόνος τομέας εξωτερικής πολιτικής στον οποίο επεκτάθηκε η εν λόγω ψηφοφορία ήταν η ανθρωπιστική βοήθεια και η επείγουσα

<sup>102</sup> Mattelaer, Alexander, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*, In: Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14, 2010, σ.5-6

<sup>103</sup> Hermann-Josef Blanke Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013, σ. 1206-1207

χρηματοδοτική εξωτερική βοήθεια. Η «**Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία**» (**PESCO**) είναι μια διαδικασία που βασίζεται στη Συνθήκη για την εμβάθυνση της αμυντικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ που είναι ικανά και πρόθυμα να το πράξουν. Στόχος είναι η από κοινού ανάπτυξη αμυντικών ικανοτήτων και η διάθεσή τους για στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΕΕ. Η ανάπτυξη της ικανότητας της ΕΕ ως πάροχου διεθνούς ασφαλείας, η συμβολή στην προστασία των πολιτών της ΕΕ και η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των αμυντικών δαπανών συνιστούν το όραμα της PESCO. Η διαφορά μεταξύ της PESCO και άλλων μορφών συνεργασίας είναι ο **νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας** των εγγυήσεων που αναλαμβάνουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη.<sup>104</sup> Η απόφαση συμμετοχής λαμβάνεται οικειοθελώς από κάθε συμμετέχον κράτος μέλος και η λήψη αποφάσεων παραμένει στα χέρια των συμμετεχόντων κρατών μελών στο Συμβούλιο. Αυτό ισχύει με κάθε επιφύλαξη του ειδικού χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών της ΕΕ.<sup>105</sup> Δομείται σε δύο επίπεδα, **α) Επίπεδο Συμβουλίου, β) Επίπεδο Έργων**<sup>106</sup>:

Α) Το **Συμβούλιο** είναι υπεύθυνο για τη γενική κατεύθυνση της πολιτικής και της λήψης αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης του κατά πόσον τα συμμετέχοντα κράτη μέλη εκπληρώνουν τις δεσμεύσεις τους. Οι **νομικές πράξεις** εκδίδονται με ομοφωνία - εκτός από τις αποφάσεις που αφορούν την αναστολή της ιδιότητας μέλους και είσοδος νέων μελών, τα οποία λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία - και μόνο τα μέλη της PESCO μπορούν να λάβουν μέρος στην ψηφοφορία.

Β) Ανάλογα με τα έργα που θα αναλάβει η PESCO θα κριθεί και η παραγωγικότητα της. Κάθε έργο το διαχειρίζονται τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτό, υπό την εποπτεία του Συμβουλίου.

Η PESCO είναι ένα μέσο που βασίζεται στη Συνθήκη. Βασίζεται σε πολιτικές δεσμεύσεις επένδυσης περισσότερο στην άμυνα, σε συνεργασία με άλλα κράτη μέλη και στοχεύει στο να είναι έτοιμη να αναπτύξει περισσότερες δυνάμεις για την υποστήριξη των στόχων της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας. Αυτές οι πολιτικές δεσμεύσεις συμπληρώνονται και υλοποιούνται μέσω συγκεκριμένων έργων της PESCO. Τα πρώτα έργα προσδιορίστηκαν στα τέλη του 2017, καθώς η ίδια η PESCO ιδρύθηκε προκειμένου να στείλει ένα σαφές και άμεσο μήνυμα ότι η PESCO δεν θα ήταν

γραφειοκρατική μυθοπλασία αλλά μια προσπάθεια πρακτική και προσανατολισμένη στα αποτελέσματα.<sup>107</sup> Ενώ το Συμβούλιο εργαζόταν για την

<sup>104</sup> Μέχρι στιγμής 25 κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί να ενώσουν τις δυνάμεις τους από κοινού.

<sup>105</sup> Βλ. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco\\_factsheet\\_09-03-2018\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_09-03-2018_0.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

<sup>106</sup> Βλ. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco\\_factsheet\\_09-03-2018\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_09-03-2018_0.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

<sup>107</sup> Στις 11 Δεκεμβρίου το 2017, το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση για τη σύσταση της PESCO και του καταλόγου των 25 κρατών μελών που αποφάσισαν να συμμετάσχουν και συμφώνησαν σε δήλωση που προσδιορίζει την πρώτη τους συνεργασία σε 17 έργα PESCO., [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco\\_factsheet\\_09-03-2018\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_09-03-2018_0.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

PESCO, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκκίνησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε μια προπαρασκευαστική φάση του Ταμείου για να συνεργαστεί με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας σε κοινά πιλοτικά έργα. Αυτή η πρωτοβουλία σηματοδοτεί μια ουσιαστική αλλαγή στάσης απέναντι στην άμυνα από την Επιτροπή. Ενώ το ΕΤΑ φέρνει στο τραπέζι την χρηματοδοτική υποστήριξη που ήταν το στοιχείο που έλειπε στην αμυντική συνεργασία όλα αυτά τα χρόνια, είναι ζωτικής σημασίας να διασφαλιστεί ότι λειτουργεί σε πλήρη αρμονία με την PESCO, τα έργα στο πλαίσιο της PESCO θα πρέπει να χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, αλλά και τα δύο αυτά μέσα έχουν διαφορετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.<sup>108</sup>

Συνεπώς, η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας συνιστά το επιχειρησιακό σκέλος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό της κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία. Στην περίπτωση αυτή, συνιστά στα κράτη μέλη την έκδοση της απόφασης αυτής σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.<sup>109</sup> Όπως αναφέρει και ο **Neill Nugent** «Οι αλλαγές στις θεσμικές διατάξεις και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων δεν είχαν μεγάλη συνολική επίδραση στη διακυβερνητική-υπερεθνική ισορροπία της Ένωσης. Μια μικρή έμφαση προς μια υπερεθνική κατεύθυνση διαπιστώθηκε στην αυξημένη ικανότητα του Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις μέσω της ψηφοφορίας της ειδικής πλειοψηφίας».<sup>110</sup>

#### 2.1.1. ΡΗΤΡΑ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΑΜΥΝΑΣ / ΡΗΤΡΑ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

Στο εισαγωγικό μέρος του κεφαλαίου της ΚΠΑΑ διευκρινίζεται με ενάργεια ότι η Ένωση μπορεί να προβεί σε χρήση τόσο των στρατιωτικών όσο και μη μέσων της σε αποστολές εκτός της Ένωσης.<sup>111</sup> Γι' αυτό η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει δυο βασικές καινοτομίες: **την «ρήτρα αμοιβαίας άμυνας» και την «ρήτρα αλληλεγγύης»**, όπου από κοινού με την συμβολή των «αποστολών Petersberg», υποστηρίζεται η συμβολή στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με την αρωγή τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους.

Ειδικότερα, το Άρθρο 42 §7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) -μέρος των ειδικών διατάξεων της Συνθήκης για την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας - περιέχει την **«ρήτρα αμοιβαίας άμυνας»** (mutual assistance defence clause). Εμπνευσμένη από το Άρθρο V της τροποποιημένης Συνθήκης των Βρυξελλών 1954 για την ίδρυση της ΔΕΕ ορίζει ότι σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στην επικράτεια του, τα άλλα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση παροχής βοήθειας και συνδρομής με όλα τα μέσα που έχουν στην διάθεση τους<sup>112</sup>, σύμφωνα με

<sup>108</sup> Daniel Fiott, *THE CSDP IN 2020 - The EU's legacy and ambition in security and defence*, European Union Institute for Security Studies, 2020, σ.29, 35

<sup>109</sup> Άρθρο 42 §2 ΣΕΕ

<sup>110</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union* ( 8<sup>th</sup> edn), THE EUROPEAN UNION SERIES, PALGRAVE, 2017, σ.97

<sup>111</sup> Άρθρο 42 §1 ΣΕΕ

<sup>112</sup> Στη Συνθήκη της Λισαβόνας η ρήτρα αμοιβαίας άμυνας δεν συνεπάγεται μόνο στρατιωτική παροχή βοήθειας αλλά και χρήση μη στρατιωτικών μέσων.,

το Άρθρο 51 του Χάρτη του ΟΗΕ και με κάθε επιφύλαξη για το ουδέτερο καθεστώς ορισμένων κρατών μελών ως προς την πολιτική ασφάλειας και άμυνας και των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του Οργανισμού του Βορειοατλαντικού Συμφώνου.<sup>113</sup> Τούτου λεχθέντος η ρήτρα καλύπτει την συλλογική άμυνα και επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρέχουν αρωγή με στρατιωτικά και μη μέσα.<sup>114</sup>

Αντιθέτως, αν και δεν εντάσσεται στον τομέα της ΚΠΑΑ, «η ρήτρα αλληλεγγύης», όπως ορίζεται στο Άρθρο 222 ΣΛΕΕ, διανοίγει την προοπτική της χρήσης των δυνατοτήτων της ΚΠΑΑ, επιτρέπει την κοινή δράση της ΕΕ και των κρατών μελών σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης, φυσικής καταστροφής ή ανθρωπογενούς καταστροφής που πλήττει ένα κράτος μέλος. Σε περίπτωση εμφάνισης μιας εκ των προαναφερθέντων καταστάσεων, το κράτος μέλος «θύμα» δύναται να επικαλεστεί τη ρήτρα, ενώ τα υπόλοιπα κράτη μέλη οφείλουν να ενεργήσουν με πνεύμα αλληλεγγύης και να παρέχουν βοήθεια. Η ρήτρα επιτρέπει τόσο προληπτική δράση όσο και την εκ των υστέρων βοήθεια. Τα πολιτικά και στρατιωτικά μέσα σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των δομών διαχείρισης κρίσεων εντός της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, όπως το Δορυφορικό Κέντρο της ΕΕ στο Τορρεjόν (Ισπανία), η πολιτική προστασία και η αντιτρομοκρατία, μπορούν να κινητοποιηθούν κατά την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 222 ΣΛΕΕ και συγχρόνως η εκτίμηση απειλής εναπόκειται να γίνει από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.<sup>115</sup> Σύμφωνα με την απόφαση που εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2014, το Συμβούλιο ανέλαβε καθήκοντα περιγραφής του πεδίου εφαρμογής της ρήτρας αλληλεγγύης, αλλά ταυτόχρονα προσδιόρισε μια ευρεία εντολή για δράση σε επίπεδο ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου ενός συντονιστικού ρόλου για τον ΥΕ στον προσδιορισμό όλων των σχετικών μέσων της ΕΕ για να αναπτυχθούν, να προσδιοριστούν οι στρατιωτικές δυνατότητες που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν υπό την καθοδήγηση του στρατιωτικού προσωπικού, και να συμβουλεύουν τακτικά το Συμβούλιο και να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο της εφαρμογής. Η ίδια απόφαση προσέδωσε αφενός ρόλο για την Προεδρία του Συμβουλίου και αφετέρου δικαίωμα πρωτοβουλίας για την Επιτροπή στους τομείς αρμοδιότητάς της. Η απόφαση λαμβάνει υπόψη μόνο το επίπεδο της Ένωσης (άρθρο 222 §2 της ΣΛΕΕ) και δεν επηρεάζει τις δράσεις αλληλεγγύης που αναλαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο (άρθρο 222 §3 της

---

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO\\_IDA\(2015\)570446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA(2015)570446_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 01.04.2021

<sup>113</sup> Η επιφύλαξη αυτή εκτιμάται ότι δεν απαλλάσσει απολύτως αυτά τα κράτη μέλη από τη νομική τους υποχρέωση παροχής βοήθειας, αλλά επιτρέπει στα κράτη αυτά να επιλέγουν μέσα βοήθειας που δεν είναι ασυμβίβαστα με το καθεστώς τους ή τις απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου. Η ρήτρα ισχύει για την Ιρλανδία, τη Φινλανδία, τη Μάλτα, την Αυστρία, τη Σουηδία και την Κύπρο όπου τα κράτη είναι μέλη της Ένωσης, αλλά όχι του ΝΑΤΟ. Εξαίρεση αποτελεί η Δανία, η οποία έχει αποκλείσει οποιαδήποτε συμμετοχή της σε αποστολές που έχουν αμυντικές-στρατιωτικές συνέπειες και συνδράμει αποκλειστικά με μη στρατιωτικά μέσα.

<sup>114</sup> Suzana Elena Anghel and Izabela Cristina Bacian, *Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, EPRS | European Parliamentary Research Service, 2016,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)573285_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 01.04.2021

<sup>115</sup> Άρθρο 222 §4 ΣΛΕΕ

ΣΛΕΕ). Εξαίρεση συνιστούν οι αποφάσεις που έχουν αμυντικές συνέπειες, καθώς και ενέργειες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΚΠΑΑ, οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται με πλήρη σεβασμό των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης (αιτιολογική σκέψη 13, απόφαση 2014/415 / ΕΕ του Συμβουλίου).<sup>116</sup>

Εκείνο που συνάγεται εύλογα είναι, ότι οι διαφορετικές διατυπώσεις των ρητρών αμοιβαίας συνδρομής / άμυνας που περιέχονται στη ΣΕΕ, στη Συνθήκη ΔΕΕ και στη Συνθήκη του Βόρειο-Ατλαντικού Συμφώνου οδηγούν σε διαφορετικές δεσμεύσεις και στο συμπέρασμα ότι το άρθρο V της ΔΕΕ ήταν πιο απαιτητικό από το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ και το άρθρο 5 του ΝΑΤΟ. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ δεν εμπεριέχει τον αυτοματισμό που συνεπαγόταν η ρήτρα της ΔΕΕ - και αντίθετα προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν υποχρέωση ενίσχυσης και συνδρομής με όλα τα μέσα που διαθέτουν» που συνεπάγεται την δυνατότητα των κρατών μελών και της μη συνδρομής. Επιπλέον, το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίζουν με ποια μέσα εκπληρώνουν την υποχρέωση παροχής βοήθειας (π.χ. διπλωματική, οικονομική, στρατιωτική, αστυνομική συνεργασία, κ.λπ.), όπως ακριβώς το άρθρο 5 της Συνθήκης του Βόρειο-Ατλαντικού Συμφώνου που εναποθέτει την ευθύνη στο εκάστοτε κράτος μέλος να αποφασίσει ποια δράση κρίνει απαραίτητη και δεν αναλαμβάνει αυτόματα στρατιωτική βοήθεια από όλα τα μέλη. Στον αντίποδα, η ρήτρα του άρθρου 42 §7 της ΣΕΕ θεωρείται ότι είναι πιο εκτεταμένη από γεωγραφική άποψη από την αντίστοιχη της ΔΕΕ καθώς η ΣΕΕ καλύπτει όλες τις ένοπλες επιθέσεις εναντίον ενός κράτους μέλους «στην επικράτειά του» - όρος που επίσης καλύπτει εκτός Ευρώπης εδάφη στα οποία εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ αλλά όχι στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη που αναφέρονται στο παράρτημα II των Συνθηκών. Δεύτερον, στο πλαίσιο της αναφοράς στο άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ενώ ο Χάρτης μιλά για δικαίωμα αυτοάμυνας σε περίπτωση «ένοπλης επίθεσης», η ΣΕΕ χρησιμοποιεί τον όρο «ένοπλη επιθετικότητα». Ωστόσο, η κυρίαρχη άποψη είναι ότι το άρθρο 51 ισχύει μόνο για ένοπλες επιθέσεις, επιθέσεις που διαπράττονται από ένα κράτος και ότι δεν μπορεί να επικαλεστεί σε σχέση με ένοπλες επιθέσεις, συμπεριλαμβανομένων τρομοκρατικών επιθέσεων, που διαπράττονται από μη κρατικούς φορείς. Σε κάθε περίπτωση, ως σύνδεσμος μεταξύ του άρθρου 51 και της ρήτρας αμοιβαίας άμυνας της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί η προσέγγιση ότι κάθε στρατιωτική δράση αυτοάμυνας από τα κράτη μέλη της ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ θα αξιολογηθεί βάσει της νομιμότητας αυτής της δράσης υπό το φως του άρθρου 51. Τρίτον, το καθήκον συνδρομής σύμφωνα με το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ υπόκειται σε δύο σκέψεις: τη σχέση με το ΝΑΤΟ και τον «ειδικό» χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών. Όσον αφορά τις σχέσεις με το ΝΑΤΟ, η υποχρέωση αμοιβαίας συνδρομής της ΣΕΕ θεωρείται ότι δεν έχει προτεραιότητα έναντι της υποχρέωσης συλλογικής άμυνας που

---

<sup>116</sup> Βλ.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS\\_BRI\(2015\)572799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI(2015)572799_EN.pdf)  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)573285_EN.pdf)

διαθέσιμο online στις 01.04.2021



περιέχεται στο άρθρο 5 του NATO. Από την άποψη αυτή, θεωρείται ότι η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής της ΕΕ είναι δευτερεύουσα από αυτήν του NATO και δεν θα μπορούσε να γίνει επίκληση εάν το άρθρο 5 του NATO την έχει ήδη επικαλεστεί. Όμως η ίδια η ΕΕ περιορίζεται από το πρωτογενές δίκαιο όσον αφορά τη συλλογική αυτοάμυνα στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ: κατ' αρχήν, η ΕΕ δεν μπορεί να διεξάγει επιχειρήσεις αυτοάμυνας στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ (μόνο τα κράτη μέλη της), εκτός εάν τροποποιηθεί η Συνθήκη ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα για τη θέσπιση κοινής άμυνας σύμφωνα με το άρθρο 42 §2 της ΣΕΕ. Υπό αυτήν την έννοια συμπεραίνεται ότι το NATO είναι ο πρωταρχικός οργανωτικός χώρος για τα κράτη μέλη να ασκούν συλλογική αυτοάμυνα.<sup>117</sup>

Ως προς την έναρξη ισχύος του άρθρου 42 §7 της ΣΕΕ, δεν απαιτείται απόφαση ή συμπέρασμα του Συμβουλίου για την εφαρμογή του παρά μόνο η ύπαρξη των γεγονότων που αποτελούν τον λόγο επίκλησης του άρθρου. Εάν το θιγόμενο κράτος μέλος υποβάλλει αίτηση συνδρομής, όπως προκύπτει από το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ, υπάρχει νομική υποχρέωση παροχής βοήθειας από όλα τα άλλα κράτη μέλη, με στρατιωτικά ή μη μέσα. Στη συνέχεια, τα άλλα κράτη μέλη πρέπει να καθορίσουν συγκεκριμένα το εύρος της υποστήριξής τους και τα μέσα που προτίθενται να θέσουν στη διάθεση του αιτούντος κράτους. Να επισημανθεί πώς καθώς πρόκειται για διακυβερνητική διαδικασία, αποκλείονται τα θεσμικά όργανα της ΕΕ από τη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή των ληφθέντων μέτρων. Σύμφωνα με τον ΥΕ το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ έχει σκοπό να ενεργοποιήσει τη διμερή βοήθεια και ο ρόλος της ΕΕ και της ΕΥΕΔ θα περιορίζεται στον συντονισμό ή στη διευκόλυνση των αποφάσεων των άλλων κρατών μελών. Επομένως, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διαδραματίζουν περιορισμένο ρόλο. Στις 17 Νοεμβρίου 2015, η Γαλλία επικαλέστηκε για πρώτη φορά τη ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Η Γαλλία ζήτησε βοήθεια, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι στις 13 Νοεμβρίου 2015. Ομόφωνα, οι Υπουργοί Άμυνας της ΕΕ υποσχέθηκαν την πλήρη βοήθεια και υποστήριξη τους. Εντούτοις, τούτο δεν σήμαινε ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι υποχρεωμένα να παρέχουν στρατιωτικά μέσα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Όταν ρωτήθηκαν ο Γάλλος υπουργός Άμυνας, Jean-Yves Le Drian, καθώς και η Mogherini, γιατί η Γαλλία επικαλέστηκε το άρθρο 42 §7 της ΣΕΕ και όχι το άρθρο 222 ΣΛΕΕ, επισήμαναν ότι πρόκειται κυρίως για μια «πολιτική πράξη» που οι Γάλλοι μεταφράζουν σε «συνεργασία δυνατοτήτων για γαλλικές παρεμβάσεις στη Συρία και το Ιράκ». Υπογράμμισαν επίσης ότι πρέπει να θεωρηθεί ξεχωριστό από το συναφές άρθρο 5 του NATO. Εύλογα προκύπτει το συμπέρασμα, ότι η επίκληση του άρθρου 42 §7 της Γαλλίας δεν σχετίζεται απαραίτητα με την ουσία του άρθρου, αλλά ως μοχλός για χρήση του κατά τη διάρκεια των διμερών διαβουλεύσεων εκτός της επικράτειας της.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Βλ.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS\\_BRI\(2015\)572799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI(2015)572799_EN.pdf)  
διαθέσιμο online στις 10.04.2021

<sup>118</sup> Η εφαρμογή της ρήτρας αλληλεγγύης από την Ένωση περιορίζεται στην «επικράτεια» του κράτους μέλους, σύμφωνα με το άρθρο 222 §1 της ΣΛΕΕ, όσον αφορά την πρόληψη της τρομοκρατικής απειλής

Σύμφωνα με τους **Hermann-Josef Blanke και Stelio Mangiameli** «η παράλληλη εισαγωγή και των δύο ρητρών δείχνει ότι οι απειλές για την ασφάλεια ενδέχεται πράγματι να επιπτώουν και στις δύο διατάξεις, επιβεβαιώνοντας έτσι την πολιτική διακριτική ευχέρεια της Ένωσης και των κρατών μελών εάν θα καταπολεμήσουν αυτές τις απειλές ασφαλείας με στρατιωτικά, πολιτικά ή άλλα μέσα, επισημαίνοντας ότι σε περίπτωση αλληλοεπικάλυψης, η ρήτρα αλληλεγγύης χρησιμεύει ως ομπρέλα για στρατιωτικές δραστηριότητες στο πλαίσιο της υποχρέωσης αμοιβαίας άμυνας και άλλων δραστηριοτήτων εκτός του πλαισίου της ΚΠΑΑ».<sup>119</sup>

Η ρήτρα αμοιβαίας άμυνας δεν αντιγράφει το ρόλο του NATO και σίγουρα δεν θα προωθήσει τον ανταγωνισμό μεταξύ του NATO και της ΕΕ. Οι επιπτώσεις της ρήτρας θα μπορούσαν πράγματι να ενθαρρύνουν τα κράτη μέλη της ΕΕ, να επικεντρωθούν στον εξ ορθολογισμό του σχεδιασμού ικανοτήτων υπό την αιγίδα της ΕΕ. Εφόσον αυτό συμβαδίζει με τον προγραμματισμό δυνατοτήτων του NATO, αυτό θα μπορούσε να έχει θετικά αποτελέσματα και για τη Συμμαχία. Υπό αυτήν την έννοια, η ρήτρα αμοιβαίας άμυνας θα μπορούσε ακόμη και να προωθήσει μια συμπληρωματική εταιρική σχέση μεταξύ των δύο οργανισμών, εάν η ΕΕ δεν αποφασίσει να αποσυνδέσει τον στρατιωτικό αμυντικό σχεδιασμό από τις διαδικασίες του NATO και εάν μεταφραστεί ο πολιτικός στόχος της κοινής άμυνας σε επιχειρησιακούς όρους. Αυτό τονίζει την ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία του NATO και της ΕΕ μέσω τακτικών διαβουλεύσεων, τονίζει ότι απαιτείται πολιτική συναίνεση εντός της ΕΕ για τη διαμόρφωση της ΚΠΑΑ.<sup>120</sup>

## 2.2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Η θεσμική συνοχή φαίνεται να είναι τόσο δύσκολο να επιτευχθεί τώρα όπως ήταν πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας. Μολονότι η Συνθήκη της Λισαβόνας κατήγγησε το πυλωνικό σύστημα που εισήχθη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ εξακολουθεί να υπόκειται σε ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο ορίζουν και εφαρμόζουν την ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ ενεργώντας ομόφωνα (Τίτλος V, Άρθρο 24), ενώ ο ΥΕ και τα κράτη μέλη μπορούν να «θέσουν σε ισχύ μια απόφαση ΚΕΠΠΑ» χρησιμοποιώντας τόσο εθνικούς όσο και πόρους της Ένωσης (Τίτλος V, Άρθρο 24). Στο πλαίσιο της

---

και της βοήθειας σε περίπτωση μια τρομοκρατική επίθεση, ενώ το άρθρο 42 παρ. 7 δεν έχει αυτόν τον εδαφικό περιορισμό όσον αφορά την εφαρμογή, εκτός από την ένοπλη επίθεση που πρέπει να είχε συμβεί στην επικράτεια του κράτους μέλους., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS\\_BRI\(2015\)572799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI(2015)572799_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 02.04.2021

<sup>119</sup> Hermann-Josef Blanke Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013, σ. 1226

<sup>120</sup> Major Andreas Winter and Dr. David A. Anderson, *Implications of the Lisbon Treaty on the European Union's Common Security Defense Policy and the Emerging Strategic Partnership Between NATO and the EU*, Strategic Insights, 2011, σ. 74-75, <https://core.ac.uk/reader/36704856> διαθέσιμο online στις 22.10.2021

διακυβερνητικής διαδικασίας, ωστόσο, έγιναν κάποιες παραχωρήσεις, με αναφορές για διαβούλευση σε διεθνή θέματα με «πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης» (Τίτλος V, άρθρο 24), για συνεργασία μεταξύ των εθνικών πρεσβειών και των αντιπροσωπειών της ΕΕ (Τίτλος VI, Άρθρο 221), για συμμόρφωση με τη δράση της ΕΕ (Τίτλος V, άρθρο 24), για αποχή από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή πιθανόν να επηρεάσει την αποτελεσματικότητά της ως συνεκτική δύναμη στις διεθνείς σχέσεις και την πρόβλεψη για μια λεγόμενη ρήτρα «passerelle», σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ομόφωνα να εισαγάγει ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία (QMV) σε συγκεκριμένο τομέα.<sup>121</sup>

Η Συνθήκη ρυθμίζει εκ νέου τον ρόλο και του ΥΕ, της Επιτροπής, των μεμονωμένων κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όπου έχουν όλοι να διαδραματίσουν ρόλους χάραξης πολιτικής. Σε γενικές γραμμές πάντως η συμμετοχή της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παραμένει περιορισμένη και το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία. Σύμφωνα με το άρθρο 30, η Επιτροπή έχει δικαίωμα πρωτοβουλίας σε θέματα εξωτερικής πολιτικής που δεν αφορούν την ΚΕΠΠΑ και το Κοινοβούλιο μπορεί να κάνει συστάσεις στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (Τίτλος V, άρθρο 36), ενώ έχει και τις εξουσίες συναπόφασης ως προς τον προϋπολογισμό της ΕΕ, το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, και μπορεί να ζητηθεί η γνώμη του για θέματα ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.<sup>122</sup> Όσον αφορά τη θεσμική διάσταση και τις διαδικασίες, επομένως, εξακολουθεί να έχει σημαντική σημασία εάν αναλαμβάνεται δράση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ ή άλλου τομέα πολιτικής της ΕΕ. Μέρος του προβλήματος της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων είναι και η έλλειψη δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου για την ΚΕΠΠΑ καθώς έτσι δεν υπάρχει νομικός μηχανισμός διάγνωσης και καθορισμού του πεδίου εφαρμογής της. Αν και η θέση του Υπατού Εκπροσώπου συνδέει πλέον το Συμβούλιο με την Επιτροπή, δεν μπορεί να αντισταθμίσει τις ασάφειες στον διαχωρισμό μεταξύ διαφορετικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης υπό τις οποίες μπορούν να πραγματοποιηθούν δραστηριότητες διαχείρισης κρίσεων. Οι διαμάχες εξουσίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ενδέχεται να επηρεάσουν το υπό ποιες αρμοδιότητες θα επιδιώκεται ο ίδιος στόχος. Όταν δεν είναι σαφές με ποιες διατάξεις πρέπει να πραγματοποιηθεί μια δράση διαχείρισης κρίσεων, η αντίδραση της ΕΕ σε μια κρίση είναι πιο πιθανό να καθυστερήσει, να είναι ασυνεπής και αναποτελεσματική.<sup>123</sup>

Επιπλέον, η επίτευξη μεγαλύτερης θεσμικής συνοχής διευκολύνεται από τη θεσμοθέτηση της θέσης του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Δεδομένης της

---

<sup>121</sup> Rosa Balfour, Caterina Carta, Kristi Raik, *The European External Action Service and National Foreign Ministries Convergence or Divergence?*, Globalisation, Europe, Multilateralism Series, 2015, σ.34-35

<sup>122</sup> Rosa Balfour, Caterina Carta, Kristi Raik, *The European External Action Service and National Foreign Ministries Convergence or Divergence?*, Globalisation, Europe, Multilateralism Series, 2015, σ.34-35

<sup>123</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ.173-175



ευθύνης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να βρίσκεται στην πυραμίδα του συστήματος χάραξης της πολιτικής για εξωτερική δράση, και της δι' αυτού παροχής της απαραίτητης νομιμότητας σε αποφάσεις και πολιτικά έγγραφα, είναι πολύ κρίσιμη η οργάνωση της λειτουργίας του μέσω του Προέδρου του.<sup>124</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 15 §6 της ΣΕΕ: Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου διασφαλίζει, σε επίπεδο και υπό αυτήν την ιδιότητα, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των εξουσιών του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για εξωτερικές υποθέσεις και την πολιτική ασφαλείας.<sup>125</sup> Είναι γεγονός ότι πάντως τα πρόσωπα που κατείχαν τη θέση αυτή, ενέταξαν στην ατζέντα των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου την ΚΠΑΑ, έστω και ως μηχανισμό αντιμετώπισης άλλων θεμάτων π.χ. μεταναστευτικό.<sup>126</sup>

Οι αλλαγές της Λισαβόνας στον τομέα της ΚΠΑΑ υπήρξαν φιλόδοξες, ιδίως η δημιουργία ενός νέου συστήματος εξωτερικής πολιτικής με τον αναβαθμισμένο ρόλο του ΥΕ και τη δημιουργία της ΕΥΕΔ. Έτσι, το δικαίωμα πρωτοβουλίας ανήκει στον Υπατο Εκπρόσωπο και τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή μπορεί να αναλάβει από κοινού πρωτοβουλία με τον Υπατο, αλλά όχι από μόνη της. Η σχετική ρύθμιση, αναφέρει «Κάθε κράτος μέλος, ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, ή ο ύπατος εκπρόσωπος με την υποστήριξη της Επιτροπής μπορεί να προσφεύγει στο Συμβούλιο για κάθε θέμα που αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και να υποβάλλει, αντίστοιχα, πρωτοβουλίες ή προτάσεις στο Συμβούλιο.»<sup>127</sup> Επομένως, ο ρόλος της Επιτροπής εξαντλείται στην παροχή υποστήριξης σε πρωτοβουλίες άλλων δρώντων.<sup>128</sup>

Από το 2012 έχει υπογραφεί μια δι-υπηρεσιακή συμφωνία μεταξύ Επιτροπής και ΕΥΕΔ για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους. Σύμφωνα με αυτή, και οι δυο φορείς σχεδιάζουν από κοινού τις συνολικές στρατηγικές δαπανών ως προς τον προϋπολογισμό που αφορά τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Ο προγραμματισμός των χρηματοδοτικών εργαλείων γίνεται από κοινού, αλλά η χρηματοοικονομική υλοποίηση γίνεται μόνο από την Επιτροπή, που επίσης επιβλέπει τη διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΥΕΔ από τον Υπατο Εκπρόσωπο. Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ και η ανάγκη για τεχνογνωσία σε θέματα διεθνών σχέσεων, ιδίως λόγω των απαιτήσεων που η Συνθήκη θέτει για συντονισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ καθιστά αναγκαία την παρουσία και ενεργοποίηση της Επιτροπής στο πεδίο αυτό. Έτσι

<sup>124</sup> Pol Morillas, *Strategy - Making in the EU - From Foreign and Security Policy to External Action*, THE EUROPEAN UNION IN INTERNATIONAL AFFAIRS, SPRINGER, 2019, σ. 55-56

<sup>125</sup> Πρώτος Μόνιμος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εκλέχθηκε ο πρώην πρωθυπουργός του Βελγίου Herman Van Rompuy, ο οποίος παρέδωσε τα καθήκοντα του στον Donald Tusk, πρώην Πρωθυπουργό της Πολωνίας την 01 Δεκεμβρίου 2014.

<sup>126</sup> European Council Briefing, *Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)573285_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 13.05.2021

<sup>127</sup> Άρθρο 30 §1 ΣΕΕ

<sup>128</sup> ELPO, *The Lisbon Reform Treaty and its effects on CFSP/CSDP*, 2017, [http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/04/ELPO\\_Comments\\_Peacebuilding\\_and\\_the\\_Lisbon\\_Treaty.pdf](http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/04/ELPO_Comments_Peacebuilding_and_the_Lisbon_Treaty.pdf) διαθέσιμο online στις 13.05.2021

η Επιτροπή «παρακάμπτει» τη διακυβερνητική φύση του συστήματος λήψης αποφάσεων της ΚΠΑΑ. Η Επιτροπή, με την εμπειρία της σε θέματα συντονισμού και διαπραγματεύσεων (επισήμων και άτυπων) και την ικανότητα της να πείθει με επιχειρήματα όλους τους εμπλεκόμενους συντελεστές, καταδεικνύει πως μπορεί να λειτουργεί συνθετικά ακόμη και σε ζητήματα όπου τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών είναι ιδιαίτερα έντονα. Ιδίως στο πεδίο της ΚΠΑΑ, αυτές οι δεξιότητες της Επιτροπής, μπορούν να αποτελούν τη βάση για όλο και πιο στενή συνεργασία, με απώτερο σκοπό την διαμόρφωση ενιαίων θέσεων.<sup>129</sup>

Όμως ενώ οι διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ θα μπορούσαν να προετοιμάσουν το δρόμο για μια πιο αποφασιστική πολιτική ασφάλειας και άμυνας, η εφαρμογή αυτών παραμένει στο συρτάρι.

Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έχει ιδιαίτερα περιορισμένο ρόλο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ / ΚΠΑΑ. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος τακτικά επικοινωνεί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις βασικές πτυχές και λειτουργίες της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ. Το Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να υποβάλει συστάσεις προς το Συμβούλιο ή τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Η μόνη ουσιαστική εξουσία που έχει το Κοινοβούλιο στην κατοχή του ως προς την ΚΕΠΠΑ είναι μέσω των αρμοδιοτήτων του επί του Προϋπολογισμού της ΕΕ. Ασκή την δημοσιονομική εξουσία κυρίως επί των πολιτικών επιχειρήσεων της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ. Όλες οι δαπάνες της ΚΕΠΠΑ, πλην αυτών που αφορούν στρατιωτικές και αμυντικές δραστηριότητες, οφείλουν να εγκριθούν από το Κοινοβούλιο. Συνολικά όμως, ο αντίκτυπος της δράσης του Κοινοβουλίου είναι μάλλον περιορισμένος. Τούτο δε, εγείρει νέους προβληματισμούς, όπως η ασθένεια που ταλανίζει το ΕΚ, το δημοκρατικό έλλειμμα.<sup>130</sup> Πάντως από τον Δεκέμβριο του 2009, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε 20 ψηφίσματα, ζητώντας συστηματικά την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ΚΠΑΑ. Η ρήτρα αμοιβαίας άμυνας, η Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία και η ρήτρα ενισχυμένης συνεργασίας των κρατών μελών περιλαμβάνονται συχνότερα στα ψηφίσματα του Κοινοβουλίου.<sup>131</sup>

### 2.3. ΔΥΟ ΚΑΘΟΡΙΣΤΙΚΗΣ ΣΗΜΑΣΙΑΣ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗΝ ΚΠΑΑ: ΎΠΑΤΟΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Από τότε που η πρώην ΕΠΑΑ, τωρινή ΚΠΑΑ τέθηκε σε λειτουργία το 2003, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναλάβει ποικίλες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων. Ωστόσο, αυτές οι αποστολές διαχείρισης κρίσεων δεν είναι το μόνο μέσο με το οποίο η ΕΕ προσπαθεί να λύσει πιεστικά διεθνή ζητήματα. Η ποικιλία διαφορετικών εργαλείων

<sup>129</sup> Σημειώσεις Δ. Σκιαδάς, *Διακυβέρνηση της Εξωτερικής Δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πλην Άμυνας), Θεσμοί - Διαδικασίες - Πόροι*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2019

<sup>130</sup> Keukelerie and Delreux, *Foreign policy of the EU*, 2014, σ. 85-89

<sup>131</sup> European Council Briefing, *Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)573285_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 13.05.2021

που διαθέτει η ΕΕ για την πρόληψη ή την επίλυση μιας σύγκρουσης είναι διασκορπισμένη σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής και περιλαμβάνουν διαφορετικές θεσμικές ρυθμίσεις και διαδικασίες. Η ευρωπαϊκή διαχείριση κρίσεων μπορεί επομένως να είναι επιτυχής μόνο εάν τα διαφορετικά εργαλεία συντονίζονται μεταξύ τους. Ένας από τους στόχους πίσω από τη σύνταξη της Συνταγματικής Συνθήκης, και διατηρήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ήταν η ενίσχυση της συνοχής της εξωτερικής δράσης της ΕΕ.<sup>132</sup> Έτσι, η εξουσία πρωτοβουλίας στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ, που προηγουμένως κατείχαν μόνο τα κράτη μέλη και η εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου, μοιράζεται τώρα με τον Ύπατο Εκπρόσωπο / Αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.<sup>133</sup> Ο ΥΕ θεωρείται πλέον ότι έχει έναν πρωταρχικό συντονιστικό ρόλο που αποσκοπεί στην αύξηση της συνοχής όλων των πολιτικών που ασκεί η Επιτροπή με εξωτερική διάσταση.<sup>134</sup> Πράγματι, ως διάδοχος του παλαιού Ύπατου εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ/Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου, ο ΥΕ συνιστά από νομικής άποψης έναν εντελώς νέο θεσμό με πολύ διευρυμένες εξουσίες. Καταρχάς συνδυάζει έναν τριπλό ρόλο, **του Ύπατου Εκπροσώπου, του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και του Προέδρου του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων.** Το κύριο καθήκον του Ύπατου Εκπροσώπου είναι να διευθύνει την ΚΕΠΠΑ, καθώς και την ΚΠΑΑ για την ορθή εφαρμογή τους από κοινού με τα κράτη μέλη αξιοποιώντας τόσο εθνικούς όσο και ενωσιακούς πόρους.<sup>135</sup> Δευτερευόντως, υπό την ιδιότητά του ως Αντιπροέδρου της Επιτροπής, ο ΥΕ «διασφαλίζει τη συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης» και «είναι υπεύθυνος εντός της Επιτροπής για τις ευθύνες που της ανατίθενται στις εξωτερικές σχέσεις και για το συντονισμό άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.»<sup>136</sup> Τρίτον, ο ΥΕ προεδρεύει επι του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Μέσω των προτάσεών του συμβάλλει στην προετοιμασία μέτρων ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ και διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο.<sup>137</sup> Εκπροσωπεί την Ένωση για θέματα που σχετίζονται με την ΚΕΠΠΑ, προβαίνει σε πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες για λογαριασμό της Ένωσης και εκφράζει τη θέση της Ένωσης σε διεθνείς οργανισμούς και σε διεθνή συνέδρια. **Εντός της ΚΠΑΑ,** ο Ύπατος Εκπρόσωπος έχει τον ισχυρότερο ρόλο του, καθώς οι αποφάσεις σχετικά με την ΚΠΑΑ για την έναρξη αποστολής διαχείρισης κρίσεων λαμβάνονται από το Συμβούλιο, είτε ύστερα από πρόταση του (ως εντολοδόχος) είτε με πρωτοβουλία κράτους μέλους. Σε περίπτωση που η ΕΕ επιλέξει να χρησιμοποιήσει πολιτικά και στρατιωτικά μέσα κατά την άσκηση των καθηκόντων που αναφέρεται στο άρθρο 42

<sup>132</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 162-163

<sup>133</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 120-121, Pol Morillas, *Strategy - Making in the EU - From Foreign and Security Policy to External Action*, THE EUROPEAN UNION IN INTERNATIONAL AFFAIRS, SPRINGER, 2019, σ. 53-54

<sup>134</sup> Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, Working Paper, Φεβρουάριος 2012, σ.19

<sup>135</sup> Άρθρο 26 §3 ΣΕΕ

<sup>136</sup> Άρθρο 18 §4 ΣΕΕ

<sup>137</sup> Άρθρο 18 §2 ΣΕΕ

§1 της ΣΕΕ, ο ΥΕ, ενεργώντας υπό την εξουσία του Συμβουλίου και σε στενή και συνεχή επαφή με την ΕΠΑ, διασφαλίζει τον «συντονισμό των πολιτικών και στρατιωτικών πτυχών» αυτών των καθηκόντων.<sup>138</sup> Ακόμη, ο ΥΕ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη δημιουργία Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας.<sup>139</sup> Γενικότερα υπήρξαν υψηλές προσδοκίες και ιδίως η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης θεωρήθηκε ότι σηματοδοτεί μια νέα αρχή για την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας καθώς συγκεντρώθηκαν και εκσυγχρονίστηκαν όλοι οι υφιστάμενοι πόροι, το προσωπικό και τα μέσα της Ένωσης.<sup>140</sup>

Πιο συγκεκριμένα η δημιουργία της ΕΥΕΔ αποτελεί όντως μια επαναστατική αλλαγή των δομών εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Η νέα αυτή διπλωματική υπηρεσία της ΕΕ αποτελείται από υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου και των κρατών μελών. Το Συμβούλιο οργάνωσε την Υπηρεσία με βάση πρόταση του Υπατου Εκπροσώπου κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και σύμφωνης γνώμης της Κομισιόν.<sup>141</sup> Η συγχώνευση υπηρεσιών της ΕΕ που ασχολούνται με εξωτερικές σχέσεις (ιδίως η Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και οι υπηρεσίες εξωτερικών σχέσεων του Συμβουλίου της ΕΕ) δημιούργησε ένα ολοκαίνουργιο θεσμικό όργανο υπό τον έλεγχο του ΥΕ κατά τις διαπραγματεύσεις για την ίδρυση της ΕΥΕΔ υπήρξαν εντάσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων για τον έλεγχο της. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είδε μια ευκαιρία για τη σταδιακή θεσμοθέτηση της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας, ενόψει του τελικού στόχου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το Κοινοβούλιο χρησιμοποίησε επίσης τους δημοσιονομικούς και προσωπικούς κανονισμούς του νέου θεσμικού οργάνου για να κάνει τη φωνή του να ακουστεί στις διαπραγματεύσεις. Τέλος, ζήτησε επίσης να ασκήσει πολιτικό έλεγχο σε ανώτερους υπαλλήλους της υπηρεσίας - για παράδειγμα τους νέους αρχηγούς αντιπροσωπειών της ΕΕ κόσμο - και να παρέχει γενική καθοδήγηση των στόχων εξωτερικής πολιτικής, η οποία δεν έγινε αποδεκτή από τα κράτη μέλη της ΕΕ.<sup>142</sup> Η ΕΥΕΔ λειτουργεί πλήρως από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011.<sup>143</sup> Κατά τη διάρκεια του 2011, τον πρώτο χρόνο ύπαρξης της

---

<sup>138</sup> Άρθρο 43 §2 ΣΕΕ

<sup>139</sup> Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, Working Paper, Φεβρουάριος 2012, σ.18

<sup>140</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 170-171

<sup>141</sup> Βλ. <https://www.dw.com/el/%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CF%85%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CE%B5%CE%BE%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%B7%CF%82/a-4909257> διαθέσιμο online στις 27.09.2021

<sup>142</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 127-128

<sup>143</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουλίου 2010 για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (2010/427/ΕΕ), L 201/30, 2010

Υπηρεσίας, ο ΥΕ και η ΕΥΕΔ εξέδωσαν 593 δηλώσεις, συμπεριλαμβανομένων 328 δηλώσεων του ΥΕ, 128 δηλώσεις Εκπροσώπου Τύπου, 51 τοπικές δηλώσεις της ΕΕ και 86 δηλώσεις του ΥΕ εξ ονόματος των κρατών μελών. Τα στοιχεία για το 2012 ήταν σε γενικές γραμμές παρόμοια.<sup>144</sup>

Η ΕΥΕΔ είναι μια οιονεί διπλωματική υπηρεσία που αποτελείται με καινοτόμο τρόπο από υπαλλήλους της ΕΕ από την Επιτροπή, τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου καθώς και διπλωμάτες των κρατών μελών. Αυτή η νέα αρχιτεκτονική εξωτερικής πολιτικής με τον εξορθολογισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ δημιουργεί μια πραγματική ευκαιρία για την Ένωση να διαμορφώσει μια επιτυχημένη διπλωματία ευρωπαϊκού επιπέδου που θα ήταν πιο αποτελεσματική καθορίζοντας κοινούς στόχους εξωτερικής πολιτικής και υποστηρίζοντάς τους μέσω μιας επιτυχούς δημόσιας διπλωματίας της ΕΕ. Μερικά θετικά στοιχεία μπορούν να επισημανθούν ως προς αυτό <sup>145</sup>.

1. Η απόφαση του Συμβουλίου τον Ιουλίου 2010 για τη θέσπιση της ΕΥΕΔ κάνει ρητή αναφορά στις «δράσεις επικοινωνίας και δημόσιας διπλωματίας» και το οργανόγραμμα της ΕΥΕΔ ενσωματώνει ένα τμήμα στρατηγικής επικοινωνίας και μια μονάδα δημόσιας διπλωματίας.

2. Η καθιέρωση του ΥΕ και της ΕΥΕΔ θέτει τέλος στην επίσημη διάσπαση των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ μεταξύ δύο διαφορετικών πυλώνων (ΚΕΠΠΑ και κοινοτικές πτυχές). Προσφέρει συνεπώς μια μοναδική ευκαιρία να «συγκεντρωθούν» τα διάφορα στοιχεία της δημόσιας διπλωματίας των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ σε μια ολοκληρωμένη δομή που τελεί υπό την εξουσία ενός μοναδικού προσώπου ο οποίος, σύμφωνα με την εντολή του, μπορεί να συνδέσει τις διαφορετικές πτυχές της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και έχει και βαθμός πολιτικής εξουσίας και τη δυνατότητα χρήσης των διαθέσιμων πόρων ως Αντιπρόεδρος της Επιτροπής.

3. Οι αντιπροσωπείες του ΕΚ που έγιναν αντιπροσωπείες της ΕΕ στη Λισαβόνα και οι οποίες αποτελούν μέρος της ΕΥΕΔ έχουν τη δυνατότητα να διαδραματίσουν μεγαλύτερο ρόλο στις προσπάθειες εξωτερικής ενημέρωσης και δημόσιας διπλωματίας της ΕΕ. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ εκπροσωπούν τώρα το σύνολο της ΕΕ στο εξωτερικό (όχι μόνο η Επιτροπή) υπό την εποπτεία του ΥΕ, η οποία θα συμβάλει στην αύξηση της κατανόησης, της προβολής και της νομιμότητας των αποστολών και των ενεργειών τους. Ο ρόλος τους έχει διευρυνθεί και έχει γίνει πιο πολιτικός σχετικά με τα καθήκοντα της εκ περιτροπής προεδρίας όσον αφορά την εκπροσώπηση και τον συντονισμό της θέσης της ΕΕ σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς φορείς. Ακόμη, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσουν την πολιτική τους ανάλυση και τις

<sup>144</sup> Simon Duke, *The European External Action Service and Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2013, [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20European%20External%20Action%20Service%20and%20Public%20Diplomacy\\_0.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20European%20External%20Action%20Service%20and%20Public%20Diplomacy_0.pdf) διαθέσιμο online στις 27.09.2021

<sup>145</sup> Aurélie Courtier, *The Challenge of Public Diplomacy for the European External Action Service*, Research Assistant, EIPA Maastricht 2009-present, 2011, [http://aei.pitt.edu/33506/1/20110912112645\\_Eipascopespecialissue\\_Art14.pdf](http://aei.pitt.edu/33506/1/20110912112645_Eipascopespecialissue_Art14.pdf) διαθέσιμο online στις 27.09.2021

δραστηριότητες υποβολής εκθέσεων οι οποίες θα πρέπει σε κάποιο βαθμό να ενισχύσουν το επίπεδο πληροφόρησης και πολιτικής κατανόησης.

Η επιχειρησιακή εντολή της ΕΥΕΔ περιλαμβάνει δύο διαστάσεις: τον συντονισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ σε επίπεδα στρατηγικού σχεδιασμού (διαμόρφωσης αποφάσεων) και εφαρμογής. Η Υπηρεσία δεν έχει την εξουσία να λαμβάνει ατομικές και δεσμευτικές αποφάσεις έναντι τρίτων, η οποία εναπόκειται στον ΥΕ, τον οποίο βοηθά στην εκπλήρωση των πολλαπλών αρμοδιοτήτων του, όπως περιγράφεται, ιδίως στα άρθρα 18 και 27 ΣΕΕ.<sup>146</sup>

Ο πρωταρχικός στόχος δημιουργίας της ΕΥΕΔ ήταν η βελτίωση των επιδόσεων της ΕΕ στις διεθνείς υποθέσεις. Η συγκέντρωση μιας ευρείας εργαλειοθήκης της ΕΕ που περιλαμβάνει μέσα την ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ και οι μακροπρόθεσμες πολιτικές προγραμματισμού συμβάλουν στην ανάπτυξη πιο «ολιστικών» και στρατηγικών προσεγγίσεων στην εξωτερική πολιτική. Έτσι τα πρώτα χρόνια της ΕΥΕΔ χαρακτηρίστηκαν από σημαντικές εξελίξεις στις δομές διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ, με τη δημιουργία ενός Συμβουλίου διαχείρισης κρίσεων, ενός Κέντρου Αντιμετώπισης Έκτακτης Ανάγκης, κλπ. Αυτό αντικατοπτρίζει επίσης την αύξηση των νέων αποστολών ΚΠΑΑ στο εξωτερικό (16 επιχειρησιακές αποστολές στις αρχές του 2014), και στην παραγωγή νέων στρατηγικών που βασίζονται στη λεγόμενη «συνολική προσέγγιση» προς το Σαχέλ, το Κέρασ της Αφρικής, τη Συρία και ένα έγγραφο γενικής στρατηγικής που περιγράφει το δόγμα της «συνολικής προσέγγισης». Ωστόσο, στην πράξη, η ατελής «συγχώνευση» πολιτικών εργαλείων της Επιτροπής και της ΚΕΠΠΑ παρεμπόδισαν σημαντικά αυτήν τη διαδικασία πέρα από τη διαχείριση κρίσεων, με βασικές αρμοδιότητες εξωτερικής πολιτικής, όπως η βοήθεια, να παραμένουν υπό τη διαχείριση της Επιτροπής. Ο φόβος ότι η ενδυνάμωση της ΕΥΕΔ θα προκαλούσε στροφή από μεθόδους της «Κοινότητας» σε αυτούς της «Ενωσης» όταν πρόκειται για λήψη αποφάσεων εξηγεί μεγάλο μέρος της επιφυλακτικότητας και της καχυποψίας της Επιτροπής απέναντι στην ΕΥΕΔ.<sup>147</sup>

Ως προς την **οργανωτική δομή** της ΕΥΕΔ, προβλέπεται στο άρθρο 4 §3 της ιδρυτικής Απόφασης **η σύσταση ορισμένων γενικών διευθύνσεων που περιλαμβάνουν γραφεία που καλύπτουν όλες τις χώρες και περιοχές του κόσμου, καθώς και πολλά πολυμερή και θεματικά καθήκοντα.**<sup>148</sup> Επίσης, προβλέπεται μια γενική διεύθυνση διοικητικών, στελεχών, προϋπολογισμών, ασφάλειας και επικοινωνιών και πληροφοριακού συστήματος, την οποία διαχειρίζεται ένας εκτελεστικός γενικός γραμματέας και τελικώς η κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ περιλαμβάνει επίσης ένα τμήμα στρατηγικού σχεδιασμού πολιτικής, ένα νομικό τμήμα,

<sup>146</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 140-142

<sup>147</sup> Rosa Balfour, Caterina Carta, Kristi Raik, *The European External Action Service and National Foreign Ministries Convergence or Divergence?*, Globalisation, Europe, Multilateralism Series, 2015, σ. 38-39

<sup>148</sup> Υφίστανται τέσσερα θεματικά / πολυμερή γραφεία: α) πολυμερείς σχέσεις και παγκόσμια διακυβέρνηση, β) ανθρώπινα δικαιώματα και δημοκρατία, γ) πολιτική πρόληψης και ασφάλειας συγκρούσεων και δ) μη διάδοση και αφοπλισμός.



και τμήματα διοργανικών σχέσεων, πληροφόρησης και δημόσιας διπλωματίας, εσωτερικού ελέγχου και επιθεωρήσεων και προστασίας προσωπικών δεδομένων.<sup>149</sup> Συνιστά λοιπόν ένα συνδυασμό ενός «**υπουργείου Εξωτερικών**» με γεωγραφικά και θεματικά γραφεία - καλύπτοντας τις περιοχές του κόσμου - και ενός «**Υπουργείου Άμυνας/Διαχείρισης Κρίσεων**» - καθώς περιλαμβάνει επίσης στρατιωτικό προσωπικό (EUMS), κεντρικά γραφεία μη στρατιωτικών επιχειρήσεων (CPCC), κέντρο πληροφοριών (INTCEN) και μια αίθουσα συνεδριάσεων (SITROOM), καθώς και διευθύνσεις για την αντιμετώπιση κρίσεων, την ασφάλεια και την πρόληψη συγκρούσεων και έναν σχεδιασμό διαχείρισης κρίσεων.<sup>150</sup>

Εκλείπει από την αρμοδιότητα της ΕΥΕΔ η έγκριση νομικά δεσμευτικών κειμένων. Στον πολιτικό της ρόλο, ως συνεργάτης μεταξύ των θεσμικών οργάνων, για ανταλλαγή πληροφοριών και παροχή ενεργής εμπειρογνωμοσύνης, και σε κάποιο βαθμό ακόμη και εκπροσώπησης πολλών θεσμικών οργάνων, η ΕΥΕΔ μπορεί ενδεχομένως να έχει σημαντική επιρροή στη χάραξη πολιτικής εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ. Η δυναμική της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης έγκειται στο να γίνει ένα πραγματικό διοργανικό όργανο «διαμόρφωσης αποφάσεων», το οποίο εργάζεται για την επίτευξη μεγαλύτερης συνοχής στην εξωτερική δράση της ΕΕ.<sup>151</sup>

#### 2.4. Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΠΑΑ

Ένας από τους κύριους παράγοντες στην εφαρμογή της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας είναι η χρηματοδότηση των κοινών αποστολών και επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων. Οι περίπλοκοι κανόνες για τη χρηματοδότηση αποστολών και επιχειρήσεων ΚΠΑΑ επηρεάζουν άμεσα την ικανότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διεξάγει αποτελεσματικά τέτοιες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο άρθρο 41 της ΣΕΕ όπου περιγράφονται οι κανόνες που διέπουν την ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων και των επιχειρήσεων ΚΠΑΑ, όπως ορίζονται στα άρθρα 42 §1 και 43. Λεπτομερέστερα, βάσει του άρθρου 41 της ΣΕΕ τόσο οι διοικητικές δαπάνες όσο και οι επιχειρησιακές χρεώνονται στον προϋπολογισμό της Ένωσης, εφόσον δεν προκύπτουν στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες από την διεξαγωγή μιας επιχείρησης ή εφόσον δεν λάβει διαφορετική απόφαση (ομόφωνα) το Συμβούλιο.<sup>152</sup>

Ενώ οι επιχειρήσεις μη στρατιωτικής φύσεως εμπίπτουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ, το κόστος των στρατιωτικών επιχειρήσεων βαραίνει τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, με βάση ένα αλγόριθμο ο οποίος αξιοποιεί ως μέτρο το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα του εκάστοτε κράτους και αξιοποιήθηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο του ειδικού

<sup>149</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 152

<sup>150</sup> Christine Nissen, *EUROPEAN DEFENCE COOPERATION AFTER THE LISBON TREATY The road is paved for increased momentum*, DIIS REPORT 2016:06, σ. 14-15

<sup>151</sup> Paul James Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012, σ. 156-157

<sup>152</sup> Άρθρο 42 §2 ΣΕΕ

μηχανισμού ATHENA (βλ. Εικόνα 1). Για τον λόγο αυτό το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε αυξημένη ευελιξία, διαφάνεια και λογοδοσία, καθώς και απλούστερες διαδικασίες για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων ΚΠΑΑ. Τα πρώτα σημάδια αυτής της περιπλοκότητας στην χρηματοδοτική ικανότητα της ΕΕ διαφάνηκαν στον σχεδιασμό της πρώτης ειρηνευτικής επιχείρησης της ΚΠΑΑ, της αστυνομικής επιχείρησης στην Βοσνία Ερζεγοβίνη (EUPM Bosna&Herzegovina) όπου παρουσιάστηκαν προβλήματα στην παροχή υλικών και της αντίστοιχης μεταφοράς τους για την διεκπεραίωση της. Προκειμένου να καλυφθούν τα λειτουργικά έξοδα της επιχείρησης ήταν αναγκαία η αύξηση του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ το 2003, το οποίο συνιστούσε μέρος του συνολικού προϋπολογισμού της Ένωσης.<sup>153</sup>

### ΕΙΚΟΝΑ 1



Πηγή: Terpan F., Financing CSDP operations, European Security  
<https://politipond.wordpress.com/tag/athena-mechanism/>, 09.09.2021

Ο μηχανισμός ATHENA προοριζόταν για παροχή πόρων σε επιχειρήσεις ταχείας αντίδρασης. Τον Μάρτιο του 2004, το Συμβούλιο εξέδωσε την **απόφαση 2004/197/ΚΕΠΠΑ** για την ίδρυση του χρηματοδοτικού μηχανισμού ATHENA, για τη χρηματοδότηση ορισμένων κοινών εξόδων των στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΕ. Η απόφαση αυτή τροποποιήθηκε και αντικαταστάθηκε επανειλημμένως, τελευταία δε φορά με την **Απόφαση 2011/871/ΚΕΠΠΑ** όπου τα κράτη μέλη συμβάλλουν στον μηχανισμό, με ετήσιο μερίδιο βάση του ακαθάριστου εθνικού τους εισοδήματος. Ο κατάλογος των κοινών δαπανών καθοριζόταν από το Συμβούλιο και μπορεί να αφορούσε δαπάνες που σχετίζονται με τα λειτουργικά έξοδα της έδρας, τις ιατρικές παροχές, καθώς και τα έξοδα με τα οποία επιφορτίζεται το εκάστοτε κράτος (π.χ.

<sup>153</sup> Aleksandar Chavleski, Anita Gligorova, *FINANCING EU MILITARY OPERATIONS: THE ATHENA MECHANISM*, vol. 3, Issue 2, *International Refereed Scientific Journal Vision*, 2018



καύσιμα, τρόφιμα που καταναλώνονται από εθνικές δυνάμεις κλπ.). Η μεταφορά των δυνάμεων στο πεδίο των επιχειρήσεων και η διαμονή επιβαρύνουν τα κράτη μέλη. Επιπλέον περιλαμβάνονταν ρυθμίσεις προχρηματοδότησης για στρατιωτικές επιχειρήσεις ταχείας απόκρισης, σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούσαν να καταβάλλουν εισφορές στον μηχανισμό ATHENA είτε εκ των προτέρων για μια πιθανή επιχείρηση ταχείας απόκρισης, είτε εντός πέντε ημερών από την πρόσκληση συνεισφοράς. Εκτιμάται ότι ο μηχανισμός κάλυπτε το 10 έως 15% του κόστους μιας επέμβασης, εντούτοις αυτό είναι δύσκολο να επαληθευτεί, λόγω της δυσκολίας προσδιορισμού του συνολικού κόστους μιας στρατιωτικής επιχείρησης (δηλαδή όλων των κοινών δαπανών και των εξόδων των συμμετεχόντων κρατών).<sup>154</sup> Το 2014, ο προϋπολογισμός του εν λόγω μηχανισμού (για πέντε στρατιωτικές επιχειρήσεις) υπολογίστηκε σε περίπου 78 εκατομμύρια ευρώ. Παρόλο που παρέχει έναν μόνιμο συλλογικό μηχανισμό για την κατανομή των εξόδων, ο αντίκτυπος του τελευταίου έχει εκτιμηθεί ως περιορισμένος: επειδή τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν το μεγαλύτερο μερίδιο του κόστους, οι στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ εξακολουθούν να εξαρτώνται από την προθυμία τους να εμπλακούν και να παρέχουν τις απαραίτητες ικανότητες. Πρόσφατα, το Συμβούλιο ενέκρινε την αναθεώρηση της απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τον μηχανισμό Athena, η οποία επιτρέπει, μεταξύ άλλων, την απορρόφηση κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες και διαδικασίες.<sup>155</sup> Μέχρι πρότινος, ο μηχανισμός ATHENA χρησιμοποιήθηκε μόνο για πέντε στρατιωτικές επιχειρήσεις της Ένωσης: **EUFOR Althea, EUPOR DRC, EUPOR TCHAD/RCA & EUTM Somalia/Mali**.<sup>156</sup>

Με την λήξη του μηχανισμού ATHENA, ένα νέο πολιτικό εργαλείο με παγκόσμια γεωγραφική εμβέλεια της ΕΕ υιοθετήθηκε στις 22 Μαρτίου το 2021 από τα 27 κράτη μέλη της ένωσης με στόχο την αγορά στρατιωτικού εξοπλισμού και προμηθειών για λογαριασμό των αδύναμων κρατών, ιδιαιτέρως της Αφρικής αντικαθιστώντας τον μηχανισμό ATHENA. Ο εν λόγω Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Ειρήνης (EPF) είχε προταθεί από την πρώην Υπατη Εκπρόσωπο (ΥΕ) Federica Mogherini τον Ιούνιο το 2018. Πρόκειται για ένα μηχανισμό χρηματοδότησης εκτός προϋπολογισμού στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Στόχος του EPF είναι να χρηματοδοτήσει το κοινό κόστος των στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων στο πλαίσιο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας της ΕΕ (ΚΠΑΑ), δευτερεύοντας τη χρηματοδότηση στρατιωτικών επιχειρήσεων υποστήριξης της ειρήνης υπό την ηγεσία διεθνών εταίρων παγκόσμιας

<sup>154</sup> Carmen-Cristina Cîrlig, *Financing of CSDP missions and operations*, European Parliamentary Research Service, 2016,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS\\_ATAG\(2016\)577958\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATAG(2016)577958_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

<sup>155</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2015/528 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 27ης Μαρτίου 2015, για τη δημιουργία μηχανισμού διαχείρισης της χρηματοδότησης των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας (ATHENA) και την κατάργηση της απόφασης 2011/871/ΚΕΠΠΑ, L 84/39, 2015

<sup>156</sup> EUISS, *Financing CSDP missions*, Yearbook of European Security YES 2013, σ. 275, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/5.4\\_Financing\\_CSDP\\_missions.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/5.4_Financing_CSDP_missions.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

κλίμακας και τέλος χρηματοδότηση μεταφορών οπλισμού και περαιτέρω στρατιωτικού εξοπλισμού και υποδομών σε τρίτες χώρες υπό την μορφή ανάπτυξης ικανοτήτων. Το εν λόγω ταμείο 5 δισεκατομμυρίων ευρώ του EPF θα χρηματοδοτηθεί απευθείας από τα εθνικά ταμεία των 27 κρατών μελών, αλλά είναι ευθυγραμμισμένο με το ΠΔΠ της ΕΕ 2021-2027. Ειδικότερα, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Ειρήνης συνίσταται από δύο πυλώνες: α) Επιχειρήσεις Υποστήριξης της Ειρήνης και β) Μέτρα Βοήθειας. Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εμπίπτουν στον πυλώνα για τα Μέτρα Βοήθειας, ο οποίος περιλαμβάνει υποστήριξη για Επιχειρήσεις Υποστήριξης Ειρήνης και δημιουργία ικανοτήτων.<sup>157</sup> Θα επιτρέψει στην ΕΕ να υποστηρίξει διεθνείς ειρηνευτικές επιχειρήσεις σε χώρες εταίρους, για παράδειγμα, ή να ενισχύσει την ικανότητα των εθνικών ενόπλων δυνάμεων σε αδύναμα ή αποτυχημένα κράτη. Συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιήσει το ταμείο αυτό για την παροχή στρατιωτικού και αμυντικού εξοπλισμού, υποδομής ή βοήθειας σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.<sup>158</sup> Ως μέσο με αμυντικές και στρατιωτικές επιπτώσεις, ο EPF θα πρέπει να υποστηρίζεται από δημοκρατικούς και πολιτικούς ελέγχους. Οι τακτικοί έλεγχοι κατά πόσον μεταφερόμενα όπλα και άλλος στρατιωτικός εξοπλισμός χρησιμοποιούνται όπως δηλώθηκαν θα μπορούσαν να ενισχύσουν τον ρόλο της ΕΕ στην προώθηση της βιώσιμης ειρήνης. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο προτεινόμενος EPF θα πρέπει να εδραιώσει μια εγγύηση δημοκρατικού ελέγχου ενσωματώνοντας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη συζήτηση σχετικά με τις αποφάσεις μεταφοράς όπλων. Η διασφάλιση κοινοβουλευτικών ελέγχων βοηθά στον μετριασμό των προβλημάτων δημοκρατικής νομιμότητας και βελτιώνει τη λογοδοσία των μεταφορών όπλων στο πλαίσιο του EPF.<sup>159</sup>

## 2.5. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΑΠΟΣΤΟΛΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

Με γνώμονα την ύπαρξη ενός διεθνούς περιβάλλοντος σήμερα, όπου κάθε μορφής απειλές έχουν δημιουργήσει ένα νέο τοπίο, αυξάνεται συνεχώς η ανάγκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ισχυρότερη αμυντική δράση. Η διασπορά όπλων μαζικής καταστροφής, η τρομοκρατία, παράλληλα με τους νέους συσχετισμούς δυνάμεων, οι συνεχιζόμενες κρίσεις και η αστάθεια, αποτελούν βασικά στοιχεία αυτού του τοπίου. Τις διεθνείς αυτές αλλαγές και τις απειλές που προκύπτουν από αυτές, η Ευρώπη καλείται να τις αντιμετωπίσει με πολλές εξωεδαφικές επιχειρήσεις, κάνοντας χρήση τόσο πολιτικών όσο και στρατιωτικών μέσων σε πολλές χώρες σε τρεις ηπείρους (Ευρώπη, Αφρική και Ασία), ως μέρος της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας. Κάθε αποστολή της ΕΕ λειτουργεί στο πλαίσιο μιας συνολικής προσέγγισης. Ειδικότερα, οποιαδήποτε αποστολή λειτουργεί σε συμφωνία και συντονισμό με τις

<sup>157</sup> Βλ. [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility_en) διαθέσιμο online στις 22.10.2021

<sup>158</sup> Βλ. [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility_en) διαθέσιμο online στις 22.10.2021

<sup>159</sup> Stella Hauk, Max Mutschler, *Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control*, BICC, 2020, [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_Policy\\_Brief\\_06\\_2020\\_e.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_06_2020_e.pdf) διαθέσιμο online στις 22.10.2021

αντιπροσωπείες της ΕΕ στον ίδιο τομέα και στο πλαίσιο των περιφερειακών πολιτικών της ΕΕ. Οι αποφάσεις ανάπτυξης και διαχείρισης της αποστολής λαμβάνονται από τις χώρες της ΕΕ κατά τη διάρκεια του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Μέχρι στιγμής η ΕΕ έχει ολοκληρώσει 19 αποστολές πολιτικής και στρατιωτικής φύσεως. Παράλληλα υπάρχει μια σειρά ενεργών αποστολών που παρουσιάζονται στον Πίνακα Β, ως εξής:

**Πίνακας Β: Επιχειρήσεις ΚΠΑΑ από 2009-2021**

<u>ΟΝΟΜΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ</u>	<u>ΕΙΔΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ</u>	<u>ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΝΑΡΞΗΣ</u>
<b>1. EUTM Somalia</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση - σκοπός: εκπαίδευση ενόπλων δυνάμεων στη Σομαλία	10 Απριλίου 2010- εν εξέλιξη
<b>2.EUCAP Sahel Niger</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : ενίσχυση του εσωτερικού τομέα ασφάλειας της Νιγηρίας	Ιούλιος 2012- τελευταία επέκταση εντολής έως 30 Σεπτεμβρίου 2020
<b>3. EUCAP Somalia</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : ενίσχυση θαλάσσιας ασφάλειας	Ιούλιος 2012 – παράταση εντολής έως το 2022
<b>4.EUTM Mali</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : βελτίωση των δυνατοτήτων των ενόπλων δυνάμεων στο Μάλι	Φεβρουάριος 2013 – παράταση εντολής έως το 2024
<b>5.EUBAM Libya</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : υποστήριξη λιβυκών αρχών βελτίωσης και ανάπτυξης ασφάλειας των συνόρων της	Μάιος 2013 – παράταση εντολής έως 30 Ιουνίου 2023
<b>6.EUCAP Sahel Mali</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : παροχή στρατηγικών συμβουλών, εκπαίδευση και κατάρτιση της αστυνομίας στο Μάλι	Ιανουάριος 2015- παράταση εντολής έως 31 Ιανουαρίου 2023
<b>7.EUAM Ukraine</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : συμβουλευτική αποστολή για βιώσιμη μεταρρύθμιση του τομέα της πολιτικής ασφάλειας	Δεκέμβριος 2014 – παράταση εντολής έως 31 Μαΐου 2024
<b>8.EUMAM RCA</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : συμβουλευτική αποστολή μεταρρύθμισης του τομέα ασφάλειας των ενόπλων δυνάμεων	15 Μαρτίου 2015 – λήξη :Ιούλιος 2016
<b>9.EUTM RCA</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : στρατιωτική εκπαίδευση ενόπλων δυνάμεων στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	Ιούλιος 2016 – παράταση εντολής έως 22 Σεπτεμβρίου 2022

<b>10.EUNAVFOR MED Operation Sophia</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : διατάραξη επιχειρηματικού μοντέλου λαθρεμπόρων μεταναστών και διακινητών ανθρώπων	22 Ιουνίου 2015 – λήξη : 31 Μαρτίου 2021
<b>11.EUAM Iraq</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : συμβουλευτική αποστολή για βιώσιμη μεταρρύθμιση στον τομέα της ασφάλειας	Οκτώβριος 2017 – παράταση εντολής έως 30 Απριλίου 2022
<b>12.EUAM RCA</b>	Πολιτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : συμβουλευτική αποστολή για μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου	Δεκέμβριος 2019 – εν εξέλιξη
<b>13.EUNAVFOR MED IRINI</b>	Στρατιωτικής φύσεως επιχείρηση – σκοπός : εφαρμογή του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ στη Λιβύη	31 Μαρτίου 2021 – παράταση εντολής έως 31 Μαρτίου 2023

Πηγή: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations)

## 2.6.ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ (EUGS 2016) ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ: ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΡΕΙΑ ΣΚΙΑΓΡΑΦΕΙΤΑΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΠΑΑ

Στις 28 Ιουνίου 2016 η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσίασε τη νέα «**Παγκόσμια Στρατηγική της για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας (EUGS 2016)**», υιοθετώντας την ως το βασικό πλαίσιο για τον μελλοντικό προσανατολισμό της ΚΠΑΑ. Το έγγραφο, το οποίο δεν είναι νομικά δεσμευτικό, αντικαθιστά την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003. Το έγγραφο, ανέγνωσε η τότε Ύπατος Εκπρόσωπος Federica Mogherini η οποία έκανε μια δήλωση προθέσεων, ζητώντας μεγαλύτερη ενότητα στην ΚΠΑΑ. Υποστηρίζει και προσβλέπει σε έναν αμυντικό προσανατολισμό εξωτερικής πολιτικής που περιστρέφεται γύρω από την έννοια της **ανθεκτικότητας**, θέτοντας πέντε βασικούς τομείς προτεραιότητας της Ένωσης στην Εξωτερική της Δράση <sup>160</sup>:

- 1. Ασφάλεια της Ένωσης στην άμυνα**
- 2. Καταπολέμηση της τρομοκρατίας**

<sup>160</sup> EUGS, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, σ. 18-22, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) διαθέσιμο online στις 24.09.2021

3. Ασφάλεια στον Κυβερνοχώρο
4. Επίτευξη ενεργειακής ασφάλειας
5. Επίτευξη στρατηγικών επικοινωνιών

Το αποτέλεσμα αυτού του προσανατολισμού είναι η ώθηση στις διατλαντικές σχέσεις ασφαλείας, ειδικά μεταξύ της ΕΕ και του ΝΑΤΟ.<sup>161</sup> Η διατλαντική σχέση έγινε το βασικό ζήτημα. Αυτό δεν συνέβη μόνο επειδή ο τότε πρόεδρος των ΗΠΑ αμφισβητούσε την ΕΕ, αλλά και επειδή η έννοια της αυτονομίας, ιδιαίτερα στην άμυνα, εξαρτιόταν σε μεγάλο βαθμό από τη σχέση που έχει η Ευρώπη με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Η ανεξαρτησία, η αντιστάθμιση σε περίπτωση αποχώρησης των ΗΠΑ ή η βελτίωση της συνεργασίας λόγω της καλύτερης κατανομής των βαρών είναι μερικές μόνο από τις επιθυμητές επιλογές για την επιβίωση της διατλαντικής σχέσης.<sup>162</sup>

Η εισαγωγή του όρου «ανθεκτικότητα» στη Παγκόσμια Στρατηγική θέτει υψηλά πρότυπα για την ανθεκτικότητα των κρατών μελών της ΕΕ και των γειτόνων τους. Κατανοεί την ανθεκτικότητα ως μια ευρεία έννοια που περιλαμβάνει «όλα τα άτομα και ολόκληρη την κοινωνία». Μια ανθεκτική κοινωνία ορίζεται ως δημοκρατική, βασισμένη στη βιώσιμη ανάπτυξη και την εμπιστοσύνη στους θεσμούς. Μια ανθεκτική Ένωση χαρακτηρίζεται από την ικανότητα να ασκεί σταθεροποιητικές επιπτώσεις στους γείτονές της και να μεταρρυθμίζει τις δομές της παγκόσμιας διακυβέρνησης έτσι ώστε να είναι σε θέση να εξασφαλίσει πρόσβαση στα παγκόσμια κοινά. Στον τομέα της ασφαλείας προχωράει περαιτέρω, κατανοώντας την «ανθεκτικότητα» ως την ικανότητα να αποκρούσει την επίθεση, καθώς και την ικανότητα δημιουργίας δομών προς αποτροπή τέτοιων επιθέσεων. Προς την εκπλήρωση αυτού του στόχου απαιτείται σύμφωνα με την Παγκόσμια Στρατηγική μια ολοκληρωμένη προσέγγιση που ενσωματώνει όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς.<sup>163</sup>

Δευτερευόντως η αναφορά στο εν λόγω έγγραφο ότι, η ΕΕ είναι επιφορτισμένη με την επίτευξη «στρατηγικής αυτονομίας» νοείται ως το ότι η συνεργασία στον τομέα της άμυνας θα πρέπει να είναι «ο κανόνας», με τον οποίο θα επιτευχθεί αυτή η μεγάλη φιλοδοξία, έστω κι αν υπάρχουν συνθήκες έλλειψης πόρων και στρατηγικής διαφωνίας μεταξύ των κρατών μελών στη λήψη αποφάσεων. Στο κείμενο της η Mogherini παρουσιάζει μια «δικτυωμένη» προσέγγιση που καλύπτει όλους τους τομείς πολιτικής και επιδιώκει τη σύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής για την ασφάλεια. Επίσης, η δεύτερη σύσταση που εντοπίζεται στη στρατηγική είναι η ανάγκη εξάντλησης όλων των δυνατοτήτων της Συνθήκης της Λισαβόνας. Αυτές

---

<sup>161</sup> Annegret Bendiek, *The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, German Institute for International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik 2016, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38\\_bdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38_bdk.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

<sup>162</sup> Claudia Major, *The Role of Capabilities in the Transatlantic Defense Relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, [https://carnegieendowment.org/files/9-30\\_Major-EU.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-30_Major-EU.pdf) διαθέσιμο online στις 24. 09. 2021

<sup>163</sup> Annegret Bendiek, *The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, German Institute for International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik 2016, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38\\_bdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38_bdk.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

περιλαμβάνουν την ενισχυμένη συνεργασία στην ΚΕΠΠΑ και την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στην ΚΠΑΑ. Αναγράφεται επίσης μια συντονισμένη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας στις προμήθειες όπλων. Η πρόταση για τη δημιουργία μιας σταθερής ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας είναι ένας στόχος που ήδη επιδίωξε ενεργά η Επιτροπή υπό τον πρόεδρο Γιούνκερ μέσω μέτρων για την προώθηση της έρευνας στην αμυντική βιομηχανία. Ταυτόχρονα σημειώνεται επίσης ότι τα κράτη μέλη παραμένουν φυσικά «κυρίαρχα στις αμυντικές τους αποφάσεις». Χωρίς ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης μιας αμυντικής ένωσης με ειδική πλειοψηφία λήψης αποφάσεων, ο στόχος της «**στρατηγικής αυτονομίας**» παραμένει άνευ αξίας. Η πληρέστερη εξέταση του εγγράφου και η εξέταση του γεωπολιτικού πλαισίου στο οποίο εμφανίστηκε, ωστόσο, επιτρέπουν μια άλλη ερμηνεία: Η ΕΕ είναι μόνο ένας πυλώνας - και πολύ μακριά από το να είναι αυτόνομος - σε μια ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική ασφάλειας που περιλαμβάνει επίσης το ΝΑΤΟ, τον ΟΑΣΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Είναι προφανές το συμπέρασμα ότι οι μελλοντικές προσπάθειες αντοχής της ΕΕ θα πρέπει να επικεντρωθούν στην αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών των πολιτών, ενώ η στρατιωτική δράση διεξάγεται στο πλαίσιο της διατλαντικής συνεργασίας σε στενή συνεργασία με το ΝΑΤΟ.<sup>164</sup>

Όπως υποστηρίζει η **Raluca Csernatonî**, η βασική λογική πίσω από τη «**στρατηγική αυτονομία**» έχει αρχίσει να περιλαμβάνει όλο και περισσότερο συζητήσεις σχετικά με τον τεχνολογικό κλάδο και τη δημιουργία ικανοτήτων σε νέους τομείς που σχετίζονται με την ψηφιοποίηση, τα δεδομένα, το διάστημα, την ενέργεια και τις νέες αναδυόμενες τεχνολογίες. Η τεχνολογία διαδραματίζει θεμελιώδη ρόλο για να καταστήσει δυνατές τις αυξημένες στρατιωτικές φιλοδοξίες της ΕΕ - όχι μόνο να δράσει σε ένα τεταμένο γεωπολιτικό περιβάλλον, αλλά και να υπερασπιστεί τα συμφέροντα της ΕΕ σε τομείς που σχετίζονται με την τεχνολογία, την ασφάλεια και την άμυνα. Προς την εκπλήρωση αυτής της στρατηγικής αυτονομίας, τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ έχουν καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για να διατηρήσουν το πλεονέκτημα της Ευρώπης σε βασικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων των αναδυόμενων και τεχνολογιών και υποδομών ασφαλείας, όπως η Κυβερνοασφάλεια, τα Drones, οι τεχνολογίες που σχετίζονται με το διάστημα, η τεχνητή νοημοσύνη (AI) και η κβαντική τεχνολογία.<sup>165</sup>

Μια άλλη οπτική αναφορικά με την «**στρατηγική αυτονομία**», αποτυπώνει ο **Richard Youngs**, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο ένας άξονας στρατηγικής αυτονομίας αφορά την ενίσχυση των μέσων εξουσίας, ενώ ο άλλος αφορά τη μείωση της εξωτερικής εξάρτησης. Προς την επίτευξη αυτού του στόχου η Ένωση πρέπει να

<sup>164</sup> Annegret Bendiek, *The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, German Institute for International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik 2016, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38\\_bdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38_bdk.pdf) διαθέσιμο online στις 20.09.2021

<sup>165</sup> Raluca Csernatonî, *The EU's Rise as a Defense Technological Power : From Strategic Autonomy to Technological Sovereignty*, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, <https://carnegieeurope.eu/2021/08/12/eu-s-rise-as-defense-technological-power-from-strategic-autonomy-to-technological-sovereignty-pub-85134> διαθέσιμο online στις 24.09.2021



επιδιώκει να αναπτύσσει τη δική της παραγωγή και να εξαρτάται από δικούς της πόρους για να μην έχει ανάγκη από άλλους, συνδέοντας αυτήν την προσέγγιση με την άποψή του ότι η **παγκόσμια αλληλεξάρτηση** είναι τώρα πηγή σύγκρουσης και όχι αρμονίας. Αυτό το στοιχείο της αυτονομίας συνεπάγεται ένα συγκεκριμένο είδος δύναμης. Νοείται ως μια δύναμη που απομονώνεται από εξωγενείς επιπτώσεις, δηλαδή, μειώνεται η ευπάθεια της Ευρώπης από την δύναμη και τις αποφάσεις των άλλων. Το συμπέρασμα εδώ είναι ότι η αυτονομία της ΕΕ, θα δώσει σε άλλες δυνάμεις περισσότερη αυτονομία από την ΕΕ. Συνεπάγεται ότι άλλες δυνάμεις θα έχουν λιγότερη ανάγκη να συνεργαστούν με την Ένωση στις δικές τους πολιτικές και στρατηγικές επιδιώξεις. Εντούτοις είναι αξιοπρόσεκτο το ότι η επιδίωξη της ΕΕ για στρατηγική αυτονομία θα μπορούσε να διακινδυνεύσει να υποβαθμίσει και όχι να προβάλλει τη γεωπολιτική δύναμη της καθώς και την υποστήριξή της στις φιλελεύθερες και δημοκρατικές αξίες. Η γραμμή της ΕΕ είναι ότι η αυτονομία δεν συνεπάγεται την απόλυτη απομόνωση της. Η στρατηγική ισοδυναμεί με αναζήτηση εξωτερικών δεσμών που δίνουν στην ΕΕ περισσότερη επιρροή στους άλλους, ενώ «αραιώνουν» εκείνους τους δεσμούς που δίνουν σε άλλους επιρροή στην ΕΕ.<sup>166</sup>

Αξιοπρόσεχτες πρωτοβουλίες της ΕΕ στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Στρατηγικής είναι κυρίως η **Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία (PESCO)**, η **Συντονισμένη Ετήσια Επανεξέταση για την Άμυνα (CARD)** και το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (ETA)**. Ξεκινώντας τον Δεκέμβριο του 2017, η PESCO προσφέρει ένα πλαίσιο βελτίωσης των ικανοτήτων και εμβάθυνσης στον τομέα της συνεργασίας.<sup>167</sup> Τα κράτη μέλη δέχθηκαν δεσμεύσεις, υπό την προϋπόθεση της ετήσιας αξιολόγησης, στους τομείς των αμυντικών επενδύσεων, της εναρμόνισης των αμυντικών συστημάτων, της δυνατότητας ανάπτυξης δυνάμεων, των ελλείψεων ικανότητας και των ευρωπαϊκών προγραμμάτων εξοπλισμού. Η δε CARD στοχεύει να δώσει μια επισκόπηση των στρατιωτικών δυνατοτήτων στην Ευρώπη, να καταγράψει την πρόοδο της αμυντικής συνεργασίας και να εντοπίσει μελλοντικές ευκαιρίες συνεργασίας και τάσεις στις εθνικές αμυντικές δαπάνες. Η πρώτη έκθεση CARD ολοκληρώθηκε το φθινόπωρο του 2018 και ο πρώτος πλήρης κύκλος CARD ξεκίνησε το φθινόπωρο του 2019. Ωστόσο, όπως και η PESCO έτσι και η CARD ακολουθεί μια διακυβερνητική λογική και λειτουργεί σε εθελοντική βάση: τα κράτη αποφασίζουν ποια δεδομένα θα μοιραστούν για την έκθεση και πώς εφαρμόζουν τα αποτελέσματα και τις συστάσεις. Ενώ οι δύο προηγούμενες πρωτοβουλίες λειτουργούν κατά αυτό τον τρόπο, το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας** έχει τη δυνατότητα να μετατρέψει αυτό το παραδοσιακό πρότυπο συνεργασίας, ακολουθώντας μια υπερεθνική λογική και φέρνοντας την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** ως παράγοντα στην άμυνα, μια επιλογή που συνιστά μια επαναστατική στροφή σε σύγκριση με το παρελθόν. Με το ETA, η Επιτροπή στοχεύει στην προώθηση της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας, αποδοτικότητας και ικανότητας καινοτομίας της ευρωπαϊκής αμυντικής τεχνολογικής και βιομηχανικής βάσης, καθώς

<sup>166</sup> Richard Youngs, The Eu's Strategic Autonomy Trap, Carnegie Endowment for International Peace, 2019 , <https://carnegieeurope.eu/2021/03/08/eu-s-strategic-autonomy-trap-pub-83955> διαθέσιμο online στις 24.09.2021

<sup>167</sup> Η Δανία, η Μάλτα και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχουν στην PESCO.

και στην ενίσχυση μιας ανοικτής ενιαίας αμυντικής αγοράς στην ΕΕ ως προς την εξαγωγή όπλων. Για πρώτη φορά με το ΕΤΑ, η ΕΕ προσφέρει προϋπολογισμό στον τομέα της άμυνας. Το 2017, η Επιτροπή πρότεινε ορισμένα νέα και αναβαθμισμένα μέσα σε πρόταση προκειμένου να τα εντάξει στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τα έλαβε υπόψη και ο προϋπολογισμός που συμφωνήθηκε περιλαμβάνει τώρα τα ακόλουθα στοιχεία: για το ΕΤΑ προβλέπεται το ποσό των 7 δις ευρώ με στόχο την ενίσχυση της τεχνολογικής και βιομηχανικής βάσης της ευρωπαϊκής άμυνας, για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Ειρήνης (EPF) προβλέφθηκε το ποσό των 5 δις ευρώ, το νέο μέσο που βρίσκεται εκτός προϋπολογισμού για την χρηματοδότηση των δράσεων στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας και τέλος για τη στρατιωτική κινητικότητα δίνεται το ποσό των 1,5 δις ευρώ.<sup>168</sup> Στο τέλος της περιόδου 2014-2020 η αμυντική συνεργασία ενθαρρύνθηκε με 590 εκατομμύρια ευρώ στην Προπαρασκευαστική Δράση για την Έρευνα στην Άμυνα και το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Βιομηχανικής Αμυντικής Ανάπτυξης της Ευρώπης. Ενώ οι τρεις πρωτοβουλίες της ΕΕ έχουν λάβει πολλή πολιτική προσοχή, τα στρατιωτικά τους αποτελέσματα ήταν μέχρι στιγμής περιορισμένα.<sup>169</sup> Παρόλα αυτά, για να πειστούν τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας, ο κανονισμός του ΕΤΑ αναφέρει ότι η λήψη χρηματοδότησης από την ΕΕ δεν πρέπει να επηρεάζει τις αποφάσεις σχετικά με τις εξαγωγές όπλων. Αυτό είναι το αποτέλεσμα της αυστηρής αντίθεσης των κρατών μελών, ιδίως της Γαλλίας, σε οποιαδήποτε αρχή της ΕΕ σχετικά με τις εξαγωγές. Στην πραγματικότητα, οι εξαγωγές όπλων έχουν αποκλειστεί επανειλημμένα από τις διατάξεις της συνθήκης της ΕΕ, καθώς οι κυβερνήσεις δεν είναι πρόθυμες να εγκαταλείψουν την αυτονομία τους σε αυτόν τον τομέα. Εάν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέλει να καταστήσει αποτελεσματική την αμυντική βιομηχανική ολοκλήρωση, δεν υπάρχει περίπτωση τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν μια πιο ενωμένη πολιτική εξαγωγής όπλων. Η εξαγωγή σε τρίτες χώρες επιτρέπει στις αμυντικές εταιρείες να διευρύνουν την πελατειακή τους βάση και δημιουργεί οικονομίες κλίμακας. Δίνει επίσης κίνητρα στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να παράγουν πιο ανταγωνιστικά προϊόντα. Η επιτυχία ενός μέσου όπως το ΕΤΑ εξαρτάται από μια προηγουμένως συμφωνημένη, αξιόπιστη και συνεπή εξαγωγική πολιτική σε επίπεδο ΕΕ, διαφορετικά τα μελλοντικά κοινά εξοπλιστικά έργα κινδυνεύουν να μείνουν σταθερά.<sup>170</sup>

Η περιορισμένη στρατιωτική επιτυχία των πρωτοβουλιών της ΕΕ οφείλεται επίσης στη λειτουργία της PESCO και της CARD. Και οι δύο ακολουθούν την παραδοσιακή λογική της δέσμευσης από κάτω προς τα πάνω. Εάν τα κράτη μέλη δεν υποβάλουν σημαντικά έργα, η PESCO δεν μπορεί να παράγει ουσιαστικά αποτελέσματα. Ως εκ

<sup>168</sup> Βλ. <https://fnf-europe.org/2020/08/06/eu-budget-2021-2027-whats-in-it-for-europes-defence/>, διαθέσιμο online στις 22.10.2021

<sup>169</sup> Sofia Besch, The European Commission in EU Defense Industrial Policy, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, [https://carnegieendowment.org/files/9-23-19\\_Besch\\_EU\\_Defense.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-23-19_Besch_EU_Defense.pdf) διαθέσιμο online στις 24.09.2021

<sup>170</sup> Sofia Besch, The European Commission in EU Defense Industrial Policy, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, [https://carnegieendowment.org/files/9-23-19\\_Besch\\_EU\\_Defense.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-23-19_Besch_EU_Defense.pdf) διαθέσιμο online στις 24.09.2021



τούτου, αν και η έναρξη της επέτρεψε στην ΕΕ να επιδείξει την απαραίτητη πολιτική συνοχή, καταγράφοντας μια αξιοσημείωτη πολιτική επιτυχία και προϋπόθεση για κοινή δράση, η PESCO δεν έχει ακόμη πραγματοποιήσει ικανοποιητικά τις δυνατότητές της. Τα τρέχοντα έργα αντιμετωπίζουν ορισμένα από τα ελλείμματα ικανότητας που περιγράφονται στο αναθεωρημένο CDP του 2018 και στις προτεραιότητες ανάπτυξης της ικανότητας της ΕΕ. Υπάρχουν πολλά υποσχόμενα έργα σε τομείς όπως η ενισχυμένη εφοδιαστική και η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν πολλά ελλείμματα. Πολλά έργα βρίσκονται στο χαμηλό άκρο του φάσματος δυνατοτήτων για παράδειγμα, προτείνοντας κατάρτιση ή εκπαίδευση. Επίσης, αρκετά έργα, όπως η έμμεση υποστήριξη πυρκαγιάς, που είχαν προτείνει προηγουμένως τα κράτη μέλη σε άλλες μορφές, όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας ή η Έννοια των Εθνών Πλαίσιο, έχουν χαρακτηριστεί ως έργα PESCO.<sup>171</sup>

Καθώς τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν ολοένα και πιο περίπλοκες απειλές για την ασφάλεια, έχει αναδειχθεί ανάγκη η ώθηση για πρωτοβουλίες της ΕΕ για την επίτευξη αποτελεσμάτων της τελευταίας στον τομέα της άμυνας. Μια διαδικασία που στοχεύει στη σαφήνεια, την καθοδήγηση και τα κίνητρα για την ολοκλήρωση της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, η «**Στρατηγική Πυξίδα**» είναι η πρώτη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ανακοινώθηκε από την Πρόεδρο της Επιτροπής Ursula von der Leyen στην ομιλία της για την κατάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2021, μια Ευρωπαϊκή Σύνοδος Κορυφής για την Άμυνα αναμένεται να πραγματοποιηθεί τον Φεβρουάριο του 2022. Προβλέπεται ότι, μετά την πολυαναμενόμενη παρουσίασή της, οι ηγέτες της ΕΕ θα εγκρίνουν την «**Στρατηγική Πυξίδα**» τον Μάρτιο του 2022. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Charles Michel χαρακτήρισε το 2022 «έτος ευρωπαϊκής άμυνας». Η «**Στρατηγική Πυξίδα της ΕΕ**» - πρωτοβουλία της Γερμανικής Προεδρίας - συνιστά μια ευκαιρία για τα κράτη μέλη της Ένωσης να απαντήσουν σε ορισμένα βασικά ερωτήματα: πού, γιατί, πώς και με ποια μέσα πρέπει να ενεργεί η ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας. Έχει σκοπό να μειώσει το χάσμα μεταξύ φιλοδοξίας και πραγματικότητας όσον αφορά την εξωτερική δράση της Ένωσης. Στοχεύει να προωθήσει μια κοινή ευρωπαϊκή «**στρατηγική κουλτούρα**», ωθώντας τα κράτη μέλη προς μια κοινή κατανόηση των βασικών απειλών για την Ευρώπη και στο πώς η ΕΕ, στο σύνολό της, μπορεί να είναι πάροχος ασφάλειας. Στις αρχές του 2021, η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης ολοκλήρωσε μια έκθεση, που περιγράφει τον σκελετό, τα βασικά ζητήματα και τα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν μέχρι το τέλος του 2022, δομώντας το σε θεματικές με τη μορφή τεσσάρων καλαθιών (βλ. Εικόνα 2)<sup>172</sup>:

---

<sup>171</sup> CLAUDIA MAJOR, The Role of Capabilities in the Transatlantic Defense Relationship, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, [https://carnegieendowment.org/files/9-30\\_Major-EU.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-30_Major-EU.pdf) διαθέσιμο online στις 21.09.2021

<sup>172</sup> Christian Molling & Torben Schutz, *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets Recommendations to Make the Most of It*, DGAP and the German Ministry of Defence, 2021, [https://dgap.org/sites/default/files/article\\_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf) διαθέσιμο online στις 05.11.2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS\\_BRI\(2021\)698057\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS_BRI(2021)698057_EN.pdf) διαθέσιμο online στις 05.11.2021

**1. Διαχείριση Κρίσεων:** Η διαχείριση κρίσεων βρίσκεται στο επίκεντρο της ΚΠΑΑ της ΕΕ και εκδηλώνεται ιδιαίτερα μέσω των 18 στρατιωτικών και πολιτικών αποστολών και επιχειρήσεων (συμπεριλαμβανομένης της έναρξης εκπαιδευτικής αποστολής τον Ιούλιο του 2021 στη Μοζαμβίκη). Ένα βασικό στοιχείο από την ανάλυση απειλών του 2020 ήταν η ανάγκη ενίσχυσης της ικανότητας της ΕΕ να αντιδρά ταχεία σε κρίσεις και να ενισχύει τη συνολική ετοιμότητά της. Μια συγκεκριμένη πρόταση, η οποία «συζητήθηκε ευρέως» από τους υπουργούς Άμυνας, προβλέπει μια «αρχική δύναμη εισόδου» - μια δύναμη 5.000 ανδρών που θα μπορούσε να αναπτυχθεί ως πρώτος ανταποκριτής σε μια κρίση. Η Πυξίδα στοχεύει να ενισχύσει περαιτέρω τον ρόλο της ΕΕ στη διαχείριση κρίσεων, χρησιμοποιώντας περισσότερο την εργαλειοθήκη της με συνέπεια, ακολουθώντας σαφείς στόχους. Δηλαδή, πρέπει να παρέχει μεγαλύτερη ακρίβεια στις λειτουργικές και περιφερειακές προτεραιότητες της ΚΠΑΑ. Εντούτοις, η λήψη αυτών των επιλογών θα είναι αναμφίβολα αμφιλεγόμενη λόγω των διαφορετικών στρατηγικών προτιμήσεων. Λαμβάνοντας υπόψη την περιορισμένη προθυμία των κρατών μελών να παρέχουν πόρους και προσωπικό, η ΕΕ δεν θα είναι σε θέση να αντιμετωπίσει εξίσου όλα τα στοιχεία μιας ευρείας ανάλυσης απειλών. Απαιτείται σύγκλιση σε ένα στενότερο σύνολο βασικών προτεραιοτήτων για ταχύτερη, πιο ενωμένη και πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση κρίσεων της ΕΕ.

**2. Ανθεκτικότητα:** Η Παγκόσμια Στρατηγική επεσήμανε την εξέχουσα θέση της έννοια της ανθεκτικότητας - η οποία ορίζεται ευρέως ως «**η ικανότητα των κρατών και των κοινωνιών να μεταρρυθμίζονται, αντέχοντας έτσι και ανακάμπτοντας από εσωτερικές και εξωτερικές κρίσεις**». Η ΕΕ θεωρεί αυτή την ανθεκτικότητα ως σημαντική όχι μόνο στο εσωτερικό αλλά και στο εξωτερικό, για τους εταίρους της. Στην προοδευτική έκθεσή της για το 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρεται στην ανθεκτικότητα στο ευρύτερο πλαίσιο «ετοιμότητας και πρόληψης, συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης και δομών συντονισμού», που απαιτούνται όχι μόνο για την πρόληψη κρίσεων, αλλά και για τη διασφάλιση της ικανότητας αντίστασής τους. Στο πλαίσιο της «**Στρατηγικής Πυξίδας**», η αναφορά στην ανθεκτικότητα εστιάζει στην προστασία των βασικών λειτουργιών και συμφερόντων της ΕΕ και στη μείωση των τρωτών σημείων στην ήπειρο και στο εξωτερικό. Διερευνά πτυχές όπως η προστασία των κρίσιμων υποδομών, η πρόσβαση στα παγκόσμια κοινά, ιδιαίτερα στους τομείς της θάλασσας, του κυβερνοχώρου και του διαστήματος, η εφαρμογή των ρητρών αμοιβαίας άμυνας και αλληλεγγύης, οι αλυσίδες εφοδιασμού σε στρατηγικούς τομείς, η κλιματική αλλαγή και ο αντίκτυπος των νέων τεχνολογιών. Είναι αναμφισβήτητο το πιο περίπλοκο και ολοκληρωμένο από τα τέσσερα καλάθια, καθώς η λογική του είναι «να διασφαλίσει τη συνέργεια μεταξύ των εργαλείων εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης και των εξωτερικών εργαλείων της». Είναι σημαντικό όχι μόνο να αυξηθεί η ανθεκτικότητα σε ήδη γνωστές απειλές. Αντίθετα, η ανθεκτικότητα περιγράφει ένα βασικό σύνταγμα που πρέπει να επιτευχθεί για την αντιμετώπιση εκείνων των απειλών που δεν είναι ακόμη γνωστό ότι υπάρχουν. Ουσιαστικά, η «**Στρατηγική Πυξίδα**» πρέπει να έχει μια δια τομεακή και διυπηρεσιακή «προσέγγιση ολόκληρης της ΕΕ», συνδέοντας τα διάφορα μέσα που πρέπει να διαχειριστούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη προκειμένου να ενισχύσουν την ανθεκτικότητα της ΕΕ. Κανένα κράτος μέλος της ΕΕ δεν μπορεί από μόνο του να γίνει αρκετά ανθεκτικό στις

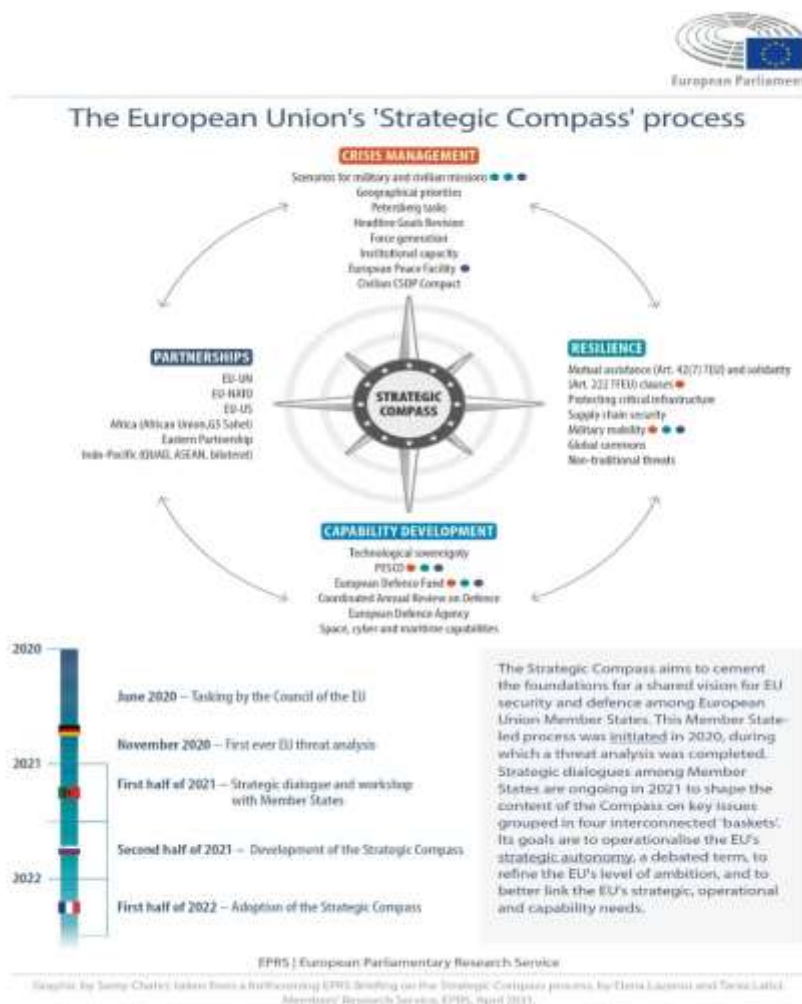
τρέχουσες απειλές. Η ανθεκτικότητα μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της αλληλεπίδρασης διαφορετικών επιπέδων και παραγόντων: μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, της ΕΕ και των κρατών μελών της, του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, των πολιτικών και στρατιωτικών παραγόντων, της ΕΕ και του ΝΑΤΟ.

**3. Ανάπτυξη Δυνατοτήτων:** Οι ειδικοί υποστηρίζουν ότι για να επιτευχθεί η ανάπτυξη δυνατοτήτων στόχος θα πρέπει να είναι «η πλήρης εκμετάλλευση των υφιστάμενων εργαλείων», που περιγράφονται παραπάνω (PESCO, CARD, EDF) έτσι ώστε η ΕΕ «να μπορεί να εκτελέσει ένα υψηλό στρατιωτικό επίπεδο». Ένα από τα βασικά εμπόδια σε αυτή τη φιλοδοξία είναι ο συνεχιζόμενος κατακερματισμός της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, η οποία παραμένει συγκεντρωμένη σε εθνικό επίπεδο και έχει ως αποτέλεσμα ελλείψεις και ακριβές αγορές. Επιπλέον, υπό το πρίσμα του γεωπολιτικού ανταγωνισμού για την τεχνολογική ιδιοκτησία αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ότι η ΕΕ πρέπει να αναλάβει δράση για να μην μείνει πίσω στην καινοτομία.

**4. Συνεργασία:** Το καλάθι των εταιρικών σχέσεων της «Στρατηγικής Πυξίδας» επικεντρώνεται σε τρόπους ενίσχυσης του έργου της ΕΕ με εταίρους (διεθνείς οργανισμούς και μεμονωμένες χώρες), καθιστώντας παράλληλα την ίδια την ΕΕ πιο «αποτελεσματικό πάροχο ασφάλειας και έναν πιο υπεύθυνο και αξιόπιστο εταίρο». Οι σχέσεις με μεμονωμένες τρίτες χώρες στην ΚΠΑΑ πραγματοποιούνται μέσω Συμφωνιών-πλαίσιας Συμμετοχής (FPA). Η ΕΕ έχει συνάψει τέτοιες συμφωνίες με 20 χώρες. Πολλά συμπεράσματα του Συμβουλίου ζητούν μια πιο «στρατηγική προσέγγιση» της συνεργασίας στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ. Ωστόσο, οι πρωτοβουλίες αμυντικών βιομηχανιών της ΕΕ διέπονται από άλλους μηχανισμούς και προϋποθέσεις, τους οποίους πρέπει να πληρούν τρίτα μέρη για να μπορούν να συμμετέχουν. Επιπλέον, η ΕΕ έχει αναπτύξει στενές και πολύπλοκες συνεργασίες με χώρες, περιοχές και διεθνείς οργανισμούς στην Ασία, την Αφρική και τη Λατινική Αμερική. Κυμαίνονται από οργανισμούς συμπεριλαμβανομένης της Αφρικανικής Ένωσης και της Ένωσης Εθνών της Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN), έως χώρες όπως η Ιαπωνία, η Νότια Κορέα, η Κολομβία και η Νότια Αφρική. Τέλος, η εταιρική σχέση ΕΕ-ΗΕ είναι μια σταθερή συνιστώσα διαχείρισης κρίσεων και διατήρησης της ειρήνης, η οποία αποτελεί το επίκεντρο των συζητήσεων για την Πυξίδα. Για παράδειγμα, εκπρόσωποι των Ηνωμένων Εθνών εξέφρασαν τη διαφάνεια στην ιδέα μιας «αρχικής δύναμης εισόδου» στην ΕΕ και επεσήμαναν ότι απαιτείται περισσότερη δουλειά όσον αφορά την ευθυγράμμιση των συστημάτων ταχείας αντίδρασης και των στρατηγικών ανταλλαγών. Η ΕΕ έχει παραδοσιακά συλληφθεί ως ένα σχέδιο για την ειρήνευση των ενδοευρωπαϊκών σχέσεων μέσω της οικονομικής αλληλεξάρτησης - ένας χαρακτηρισμός στον οποίο οι περισσότεροι Ευρωπαίοι μπορούν εύκολα να συμφωνήσουν. Ωστόσο, η εξωτερική της πολιτική προσωπικότητα έχει αποτελέσει αντικείμενο πολλών αμφισβητήσεων. Πρέπει η εξωτερική πολιτική της ΕΕ να επεκτείνει την εσωτερική της λογική για την προώθηση μιας ποιοτικής αλλαγής στη συμπεριφορά των διεθνών σχέσεων; Ή θα έπρεπε να αποδεχθεί την πραγματικότητα της διεθνούς πολιτικής ισχύος και να αξιοποιήσει την επιρροή της ΕΕ στην υπηρεσία σκληρών συμφερόντων; Σε σημαντικό βαθμό, αυτή η διπολικότητα κωδικοποιείται στην ίδια την ατζέντα της εταιρικής σχέσης. Η αμφισβήτηση τόσο της φύσης όσο και

του περιεχομένου της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής - από διαφορετικά κράτη μέλη και από πολιτικό-ιδεολογικές εκλογικές περιφέρειες εξίσου - είναι μάλλον αναπόφευκτη. Ωστόσο, καθώς ο ορισμός μιας τέτοιας εξωτερικής πολιτικής εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από την απαίτηση για ομοφωνία, είναι επίσης αναμενόμενο ότι το περιεχόμενό του θα χαρακτηρίζεται από τη λήψη αποφάσεων με τον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή. Συνεργασίες που είναι υψηλές στη ρητορική αλλά ρηχές στο περιεχόμενο είναι πιθανό να είναι αναποτελεσματικές. Η θεμελιώδης πρόκληση για τη «**Στρατηγική Πυξίδα**» θα είναι να συνδυάσει ουσιαστική ιεράρχηση προτεραιοτήτων με ουσία πολιτικής που συμφιλιώνει διαφορετικούς ενδιαφερόμενους φορείς.

Εικόνα 2



Πηγή: EPRS(2021)

Μέχρι στιγμής δεν έχουν δοθεί ακριβείς απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα στους αμυντικούς σχεδιαστές της ΕΕ και των κρατών μελών, τουλάχιστον όχι υπό το φως της

τρέχουσας ασφάλειας και του γεωπολιτικού ανταγωνισμού. Τον Μάρτιο του 2022, η Στρατηγική Πυξίδα θα πρέπει να παρέχει σαφείς οδηγίες για το πώς η ΕΕ θα μπορούσε να είναι πιο ισχυρός διαχειριστής κρίσεων, πιο ανθεκτικός, πιο ικανός παράγοντας και αξιόπιστος εταίρος. Όταν η ΕΕ πίεσε για την «**Στρατηγική Πυξίδα**» στα μέσα του 2020, το έκανε αναγνωρίζοντας πλήρως ότι τα κράτη μέλη της έχουν διαφορετικές αντιλήψεις για τις εθνικές απειλές. Φυσικά, η Στρατηγική Πυξίδα δεν θα δημιουργήσει μια στρατηγική κουλτούρα της ΕΕ από την μια μέρα στην άλλη, αλλά είναι μια αρχή. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο πριν από την έναρξη των συγκεκριμένων εργασιών, τον Ιανουάριο του 2021, τα κράτη μέλη της ΕΕ συμφώνησαν να πραγματοποιήσουν πρώτα μια ανάλυση απειλών. Οι απειλές περιλαμβάνουν την υδάτινη και επισιτιστική ανασφάλεια, την κλιματική αλλαγή, τις μεταναστευτικές πιέσεις, τον πόλεμο και τις στρατιωτικές συγκρούσεις, τα αποτυχημένα κράτη, τις περιφερειακές επέκτασης ισχύος, υβριδικές απειλές, τρομοκρατία κλπ.<sup>173</sup> Δεν είναι εύκολο ή δεν συνιστάται να ακολουθηθεί μια προσέγγιση «*one size fits all*» για την ασφάλεια και την άμυνα στην ΕΕ. Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαφορετικές στρατηγικές εφοδιασμού εθνικής ασφάλειας και αυτές αντικατοπτρίζουν τη γεωγραφική τους θέση, την αντίληψη της απειλής και τα αμυντικά τους συμφέροντα. Από αυτή την άποψη, οι λύσεις ασφάλειας του εφοδιασμού πρέπει να στοχεύουν ή να προσαρμόζονται στις διάφορες εθνικές ανάγκες. Ωστόσο, είναι επίσης αλήθεια ότι καμία συνεκτική προσέγγιση της ΕΕ για τον εφοδιασμό της ασφάλειας στην άμυνα δεν μπορεί να προκύψει χωρίς τη βούληση και τη συνεργασία των κρατών μελών. Από αυτή την άποψη, η «**Στρατηγική Πυξίδα**» θα μπορούσε να αποτελέσει ένα μέσο για να τονιστεί εκ νέου η σημασία της διασυννοριακής ασφάλειας της ανθεκτικότητας στον εφοδιασμό. Θα μπορούσε επίσης να συμβάλει στη δημιουργία μεγαλύτερης συνειδητοποίησης της σημασίας του εφοδιασμού σε περιόδους κρίσης και στην ενίσχυση των ευρωπαϊκών δεσμεύσεων και ρυθμίσεων για τη διασφάλιση της πρόσβασης των κρατών μελών σε κρίσιμους πόρους σε περιόδους κρίσης. Επιπλέον, τα εργαλεία ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ, όπως η CARD, η PESCO και το EDF μπορούν να βοηθήσουν στη δημιουργία ανθεκτικότητας στον εφοδιασμό ενθαρρύνοντας τη βιομηχανική συνεργασία και την καινοτομία. Τέλος, η «**Στρατηγική Πυξίδα**» είναι σε θέση να τονίσει τη σημασία των συνεργασιών καθώς οι κρίσιμες παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού θα απαιτήσουν στενότερο στρατηγικό συντονισμό μεταξύ προμηθευτών, κατασκευαστών και τελικών χρηστών. Η ενίσχυση της ασφάλειας του εφοδιασμού θα απαιτήσει ενεργή συμμετοχή και συνεχείς προσπάθειες από τα κράτη μέλη, τον ΕΟΑ, την Επιτροπή και την αμυντική βιομηχανία, αλλά και στενή συνεργασία με βασικούς εταίρους, ιδίως το NATO.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Daniel Fiott, *Towards a strategic compass for the EU*, Sharing security, culture and values for a shared prosperity in the Med, SHADE MED 2021, 2021, σ.20-21, <https://www.operationirini.eu/wp-content/uploads/2021/08/SHADE-MED-2021-Booklet.pdf> διαθέσιμο online στις 05.11.2021

<sup>174</sup> ISS, *The Strategic Compass: how to ensure security of supply and enhance the EU's resilience?*, Finnish Ministry of Defence, the Latvian Ministry of Defence and the EU Institute for Security Studies (EUISS), 2021, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/FI-LV-EUISS-%20Strategic%20Compass%20-%20Final%20Report.pdf> διαθέσιμο online στις 05.11.2021

Προκειμένου η Ένωση να αναλάβει ενεργά το ρόλο της στην διεθνή σκηνή και να εκπληρώσει τους στόχους της θα πρέπει να αποπνέει ένα κλίμα αξιοπιστίας. Δηλαδή, δεν θα πρέπει να συμβιβάζεται με τον όρο της ήπιας δύναμης, καθώς για τον χειρισμό των εξωτερικών κρίσεων, την οικοδόμηση των ικανοτήτων των εταίρων μας και την προστασία της Ευρώπης, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέψουν ένα επαρκές επίπεδο αμυντικών δαπανών, να αξιοποιήσουν όσο το δυνατόν αποδοτικότερα τους διαθέσιμους πόρους και να τηρήσουν τη συλλογική δέσμευση του 20% των δαπανών στον αμυντικό προϋπολογισμό που να αφορά την προμήθεια εξοπλισμού για την Έρευνα και την Τεχνολογία. Οι Ευρωπαίοι πρέπει να βελτιώσουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο των ροών που έχουν επιπτώσεις στον τομέα της ασφάλειας, να επενδύσουν σε ψηφιακές ικανότητες για την ασφάλεια των δεδομένων, των δικτύων και των υποδομών ζωτικής σημασίας στον ευρωπαϊκό ψηφιακό χώρο. Όσον αφορά τις πλέον προηγμένες στρατιωτικές δυνατότητες, τα κράτη μέλη χρειάζονται όλα τα μείζονα εξοπλιστικά συστήματα που θα τους επιτρέπουν να χειρίζονται στις εξωτερικές κρίσεις και να διαφυλάσσουν την ασφάλεια της Ευρώπης. Προς εκπλήρωση όλων των ανωτέρων, η αμυντική συνεργασία πρέπει να συνιστά τον «κανόνα». Τα κράτη μέλη διατηρούν την εθνική τους κυριαρχία στις αμυντικές τους αποφάσεις: ωστόσο, τα εθνικού προσανατολισμού αμυντικά προγράμματα δεν επαρκούν για την κάλυψη των ελλείψεων στις δυνατότητές τους. Ο προαιρετικός χαρακτήρας της αμυντικής συνεργασίας πρέπει να μετουσιωθεί σε μια ουσιαστική δέσμευση όντας σε πλήρη συνοχή με τη διαδικασία αμυντικού σχεδιασμού του NATO. Τέλος, προκειμένου η Ένωση να καταστεί ικανή να αντιδρά άμεσα, χρειάζονται συστημικές αλλαγές. Χρειάζονται αλλαγές στη διπλωματία η οποία θα βασίζεται στις δυνατότητες που προβλέπει η Συνθήκη της Λισαβόνας, και ενίσχυση στις δομές επιχειρησιακού σχεδιασμού και εκτέλεσης, δημιουργώντας στενότερες συνδέσεις μεταξύ των στρατιωτικών και των μη στρατιωτικών δομών και αποστολών, έχοντας υπόψη ότι μπορεί να συνυπάρχουν στο ίδιο θέατρο επιχειρήσεων αποστολών της ΚΠΑΑ, ενώ δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι θα προκύψουν νέοι τομείς στην διασυνδεδεμένη εξωτερική δράση, όπως η ενεργειακή διπλωματία, η πολιτισμική διπλωματία και η οικονομική διπλωματία.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> EUGS, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, σ. 44 - 50, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) διαθέσιμο online στις 24.09.2021



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΤΗΣ ΕΕ EUNAVFOR MED SOPHIA

### 3.1. Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ: ΤΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ EUNAVFOR MED - SOPHIA

Οι εξελίξεις της Αραβικής Άνοιξης και ιδίως οι συγκρούσεις στη Συρία δημιουργούν, κατά την περίοδο 2011-2014 μια σταθερά αυξανόμενη μεταναστευτική δραστηριότητα στο χώρο της Μεσογείου, η οποία κορυφώνεται το 2015. Η κορύφωση των συγκρούσεων στη Μέση Ανατολή και η συνακόλουθη βίαιη μετατόπιση πληθυσμών κατά το 2015, υπό τη μορφή μαζικών μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη από χώρες όπως η Συρία, το Ιράκ, η Λιβύη και το Αφγανιστάν, μέσω της λεγόμενης «διάδου της Ανατολικής Μεσογείου»<sup>176</sup> δημιούργησαν την ανάγκη ενεργοποίησης της ΕΕ για την καταπολέμηση του φαινομένου. Δεδομένου ότι η μετανάστευση εντάθηκε μετά τον εμφύλιο πόλεμο στη Λιβύη, αυξήθηκε και η ρητορική που απεικονίζει τη μετανάστευση ως μια ανοικτή κρίση, καθιστώντας αναπόφευκτη την δράση της ΕΕ. Αυτό το πλαίσιο είχε δύο απτά αποτελέσματα που επηρέασαν τις πολιτικές που ακολουθήθηκαν τελικά για την διαδικασία έναρξης της «**EUNAVFOR MED Sophia**».<sup>177</sup> Αφενός, οι μετανάστες θεωρήθηκαν ότι χρήζουν διάσωσης, κάτι που αύξησε τις επιχειρήσεις ναυτικής έρευνας και διάσωσης (SAR) και αφετέρου οι μετανάστες απεικονίστηκαν ως κίνδυνος για την ασφάλεια.<sup>178</sup> Η αντίληψη ότι η μετανάστευση αποτελεί απειλή για την ασφάλεια μπορεί να αποδοθεί με δύο βασικές προσεγγίσεις: **κυριαρχική προσέγγιση και ανθρωπιστική προσέγγιση**. Η **μεν κυριαρχική προσέγγιση**, τείνει να επικεντρώνεται σε ορισμένα ζητήματα που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια, τα οποία περιλαμβάνουν την προστασία και την προώθηση της ευημερίας των πολιτών και των νόμιμων κατοίκων ενός κράτους και της επικράτειάς του. Όπως υποστηρίζει ο **Khalid Koser**, «η αντίληψη της μετανάστευσης ως απειλής για την εθνική ασφάλεια έχει αυξηθεί σίγουρα τα τελευταία χρόνια, εν μέρει ως απάντηση στην ταχεία αύξηση του αριθμού των διεθνών μεταναστών και ιδίως των παράτυπων μεταναστών».<sup>179</sup> Φυσικά υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που ενδέχεται να εντείνουν αυτήν την απειλή, όπως όταν η παράνομη μετανάστευση είναι μεγάλης

<sup>176</sup> Πρόκειται για τον θαλάσσιο διάδρομο που αφορά τις παράτυπες αφίξεις στην Ελλάδα, Κύπρο και την Βουλγαρία. Μεγάλος αριθμός προσφύγων που προσπαθούσαν να διαφύγουν από τον Εμφύλιο Πόλεμο στη Συρία έφθασαν στην ΕΕ μέσω αυτής της διαδρομής το 2015.

<sup>177</sup> Η επιχείρηση έγινε στην πορεία γνωστή και ως Επιχείρηση «Σοφία», χάρη στο όνομα που έλαβε το μωρό που γεννήθηκε πάνω σε γερμανική φρεγάτα Schleswig Holstein - η οποία επιχειρούσε στην Κεντρική Μεσόγειο στο πλαίσιο της επιχείρησης EUNAVFOR MED - μόλις η μητέρα της, μαζί με άλλους 453 μετανάστες, διασώθηκαν από τη φρεγάτα., βλ. <https://www.operationsophia.eu/about-us/>, διαθέσιμο online στις 07.04.2021

<sup>178</sup> Ruxandra-Laura Boşilcă, Matthew Stenberg & Marianne Riddervold, *Copying in EU security and defence policies: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia*, 2020, σ. 6, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662839.2020.1845657?needAccess=true> διαθέσιμο online στις 06.04.2021

<sup>179</sup> Khalid Koser, *When is Migration a Security Issue?*, BROOKINGS, 2011, <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/> διαθέσιμο online στις 10.09.2021



κλίμακας ή όταν η μετανάστευση λαμβάνει χώρα κατά τη διάρκεια περιόδων ύφεσης. Ωστόσο, οι δεσμοί με την τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα και τις απειλές για την υγεία αποτελούν τον πυρήνα της αντίληψης της παράνομης μετανάστευσης ως απειλής για την ασφάλεια. Ο «πόλεμος κατά της τρομοκρατίας» και άλλες διακρατικές απειλές έχουν συνδεθεί με τη μετανάστευση, ιδίως με την παράνομη μετανάστευση. Η δε **ανθρωπιστική προσέγγιση**, επικεντρώνεται στην ανθρώπινη ασφάλεια και στην προστασία όλων των ανθρωπίνων ζώων με μέσα που προωθούν την ανθρώπινη ελευθερία και την ανθρώπινη ολοκλήρωση. Οι χιλιάδες θάνατοι στη Μεσόγειο πλήττουν άμεσα το βασικότερο στόχο της ανθρώπινης ασφάλειας: την ίδια τη ζωή. Από την άποψη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υπάρχει κατάφορη παραβίαση του πιο θεμελιώδους ανθρωπίνου δικαιώματος, του δικαιώματος στη ζωή που κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στο άρθρο 6 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα και το άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, μεταξύ άλλων. Μερικές μόνο από τις πτυχές της σχέσης μεταξύ της μετανάστευσης και της ασφάλειας του ανθρώπου είναι το φαινόμενο βίας που προκαλεί πολλούς να μεταναστεύσουν, ο αντίκτυπος των πολιτικών απέλασης και κράτησης και οι κίνδυνοι για την προσωπική ασφάλεια των μεταναστών λόγω της αυξανόμενης απροθυμίας των κρατών να προσφέρουν καταφύγιο σε όσους πραγματικά έχουν ανάγκη.<sup>180</sup>

Για την διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης μέσω θαλάσσης εδώ και δεκαετίες έχει υιοθετηθεί ένας μεγάλος αριθμός ποικίλων μέτρων τόσο από την ΕΕ όσο και από τα κράτη μέλη της. Παρά την επιτακτική ανάγκη και την νομική υποχρέωση διάσωσης ανθρωπίνων ζώων στη θάλασσα, στην ατζέντα της ΕΕ παραμένει η προστασία της ασφάλειας τόσο των εξωτερικών όσο και των εσωτερικών συνόρων της και τούτο οδήγησε - ύστερα από ένα τραγικό συμβάν - στην εντολή έναρξης της πρώτης στρατιωτικής επιχείρησης της ΕΕ, την **EUNAVFOR MED Sophia**. Ειδικότερα, ο θάνατος περισσότερων από 800 ατόμων σε δύο συνεχόμενα ναυάγια κοντά στη Lampedusa στις 18 Απριλίου 2015 λειτούργησε ως σημείο καμπής στις αποφάσεις της ΕΕ να ξεκινήσει την επιχείρηση Sophia. Ενώ το φαινόμενο της μαζικής μετανάστευσης δεν ήταν νέο και τέτοια περιστατικά ήταν συχνά, αυτό το επεισόδιο ήταν το πιο θανατηφόρο μεμονωμένο περιστατικό στη Μεσόγειο. Το ναυάγιο άνοιξε ένα νέο κύκλο συζητήσεων για νέες επιλογές πολιτικής που προηγουμένως δεν ήταν διαθέσιμες.<sup>181</sup> Ορισμένα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Ισπανίας, της Ελλάδας και της Γαλλίας, υποστήριξαν ήδη στενότερη συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας στη θάλασσα. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η ΕΥΕΔ, μαζί με τον Υπατο Εκπρόσωπο της ΕΕ / Αντιπρόεδρο της Επιτροπής και υποστηριζόμενοι από ορισμένα κράτη μέλη, πρότειναν την έναρξη αυτής της ναυτικής αποστολής. Μόλις

<sup>180</sup> Omar Grech, Monika Wohlfeld, *Managing Migration in the Mediterranean: Is the EU Failing to Balance State Security, Human Security, and Human Rights?*, OSCE YEARBOOK 2015, Baden-Baden 2016, σ.314-316, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/15/GrechWohlfeld-en.pdf> διαθέσιμο online στις 06.04.2021

<sup>181</sup> Thierry Tardy, *Operation Sophia – Tackling the refugee crisis with military means*, EUISS 2015, <https://www.iss.europa.eu/content/operation-sophia-tackling-refugee-crisis-military-means> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

δύο ημέρες μετά τα ναυάγιο, οι Υπουργοί Εξωτερικών και Εσωτερικών που παρευρέθηκαν σε ειδική κοινή συνεδρίαση ενέκριναν μια σειρά άμεσων ενεργειών για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης. Η πρόταση επικυρώθηκε από μια έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπου ο ΥΕ είχε ως στόχο να προετοιμάσει αμέσως σχέδια για μια «πιθανή επιχείρηση ΚΠΑΑ» με σκοπό να διακοπουν δίκτυα λαθρεμπορίου μεταναστών και εμπορίας ανθρώπων στη Μεσόγειο. Η ταχύτερη διαδικασία λήψης αποφάσεων που οδήγησε εν τέλει στη λειτουργία της επιχείρησης εξελίχθηκε με πρωτοφανή ρυθμό, καθώς η συμφωνία επήλθε «εντός μιας εβδομάδας» από τα τότε 28 κράτη μέλη της Ένωσης, τα οποία είχαν αρχίσει να συζητούν με «αρχικώς πολύ διαφορετικές θέσεις επί του θέματος». Η επιχείρηση εγκρίθηκε τον Μάιο το 2015 και ξεκίνησε επίσημα ένα μήνα αργότερα.<sup>182</sup>

### 3.1.1. ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΟΣΤΟΛΗ

Πρόκειται για την πρώτη επιχείρηση εντός του πλαισίου της **Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας της ΕΕ**, όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας (2009). Σχεδιάστηκε και διαμορφώθηκε κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015 από τα αρμόδια όργανα της ΕΕ και εγκρίθηκε με την απόφαση του **Συμβουλίου (ΚΕΠΠΑ) 2015/778, της 18<sup>ης</sup> Μαΐου 2015**. Επρόκειτο για ένα μέρος της συνολικής προσέγγισης της ΕΕ για την μετανάστευση και αποτελεί την στρατιωτική αντίδραση που έχει σχεδιαστεί για την αντιμετώπιση του επιχειρηματικού δικτύου λαθρεμπορίας μεταναστών και εμπορίας ανθρώπων στη Νότια και Κεντρική Μεσόγειο. Η βασική αποστολή στοχεύει στην διενέργεια συστηματικών προσπαθειών για την αναγνώριση, κατάσχεση και καταστροφή σκαφών και περιουσιακών στοιχείων που χρησιμοποιούνται ή υπάρχουν υπόνοιες ότι χρησιμοποιούνται από τους διακινητές ή τους λαθρεμπόρους, σύμφωνα με το ισχύον διεθνές δίκαιο, μεταξύ άλλων της UNCLOS και τυχόν αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Σε αυτό το πλαίσιο αποφασίστηκε πως, με βάση την εντολή της, η επιχείρηση θα διεξαχθεί σε τέσσερις διαδοχικές φάσεις με την Επιτροπή Πολιτικής Ασφαλείας<sup>183</sup> να έχει την εξουσιοδότηση να αποφασίζει για τη μετάβαση μεταξύ των φάσεων, και πάντα σύμφωνα με τις απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου, με επιχειρησιακή εντολή αρχικής διάρκειας 12 μηνών και δυνατότητα διαχείρισης των κοινών δαπανών ύψους 11,82 εκ ευρώ. Ως Διοικητής Επιχείρησης της ΕΕ της **EUNAVFOR MED Sophia** διορίστηκε ο υποναύαρχος Enrico Credendino και το επιχειρησιακό κέντρο της βρισκόταν στην Ρώμη. Ωστόσο, η λήψη αποφάσεων ως προς τους στόχους και τον τερματισμό της επιχείρησης της ΕΕ εναπόκεινταν στην δικαιοδοσία του Συμβουλίου. Συγχρόνως, με την επιφύλαξη της αυτονομίας της Ένωσης όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων ή του ενιαίου θεσμικού πλαισίου και σύμφωνα με τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές του

<sup>182</sup> Ruxandra-Laura Boșilcă, Matthew Stenberg & Marianne Riddervold, *Copying in EU security and defence policies: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia*, 2020, σ. 6-7, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662839.2020.1845657?needAccess=true> διαθέσιμο online στις 06.04.2021

<sup>183</sup> Αρμόδιο για τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική καθοδήγηση ήταν η ΕΠΑ υπό την αιγίδα του Συμβουλίου και του ΥΕ. Μάλιστα, το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί πλήρως την ΕΠΑ στην λήψη αποφάσεων όπως ορίζει το άρθρο 38 ΣΕΕ.

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, υπήρχε η δυνατότητα συμμετοχής τρίτων κρατών στην επιχείρηση όπως και άλλων διεθνών φορέων όπως το NATO, η Αφρικανική Ένωση και ο Σύνδεσμος των ΗΑΕ. Τελικώς, η **EUNAVFOR MED Sophia** αποτέλεσε το πλαίσιο συνεργασίας και με τις σχετικές αρχές κρατών μελών, μέσω της σύναψης συμφωνιών με άλλες υπηρεσίες και οργανισμούς της ΕΕ, όπως τον FRONTEX, την EUROPOL, τη EUROJUST και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο.<sup>184</sup>

Η εκ νέου παράταση διάρκειας της επιχείρησης δόθηκε με διαδοχικές αποφάσεις του Συμβουλίου μέχρι τον Ιούλιο 2017, εν συνεχεία μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2018, και ύστερα μέχρι τις 31 Μαρτίου 2019. Στις 29 Μαρτίου 2019 κρίθηκε επιβεβλημένο να υπάρξει νέα παράταση της διάρκειας της επιχείρησης μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 2019 αλλά με μια παραλλαγή, την προσωρινή αναστολή της ανάπτυξης και χρήσης των διατιθέμενων ναυτικών μέσων (λόγω της αντίδρασης της Ιταλικής Κυβέρνησης στο ζήτημα της μεταφοράς των διακινουμένων μεταναστών κυρίως σε ιταλικά λιμάνια).<sup>185</sup> Παρά την αναστολή παροχής ναυτικών πόρων, στις 26 Σεπτεμβρίου η διάρκεια της επιχείρησης παρατάθηκε έως τις 31 Μαρτίου 2020.<sup>186</sup>

Ως προς το περιεχόμενο της επιχειρησιακής εντολής, αυτό εμπλουτίστηκε με νέα δεδομένα, τα οποία ενίσχυσαν περαιτέρω την δραστηριότητα, δυνάμει της από 20 Ιουνίου 2016 Απόφαση του Συμβουλίου (**ΚΕΠΠΑ**) **2016/993**, με την οποία τροποποιήθηκε η προγενέστερη απόφαση **ΚΕΠΠΑ** **2015/778**, παρατείνοντας την επιχειρησιακή εντολή και προσθέτοντας συγχρόνως δύο νέα υποστηρικτικά καθήκοντα: **α) την εκπαίδευση της ακτοφυλακής και του πολεμικού ναυτικού της Λιβύης και β) τη συμμετοχή στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην εφαρμογή του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης**, σύμφωνα με το **Ψήφισμα UNSCR 2292 (2016) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ**, το οποίο συμπληρώθηκε στις 12 Ιουνίου 2017 από το **Ψήφισμα UNSCR 2357**.<sup>187</sup> Μετά το πέρας ενός έτους μια ακόμη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 25 Ιουλίου 2017 εμπλουτίζει περαιτέρω την επιχειρησιακή εντολή και προστίθενται η λειτουργία ενός μηχανισμού παρακολούθησης της εκπαίδευσης της Ακτοφυλακής και του Πολεμικού Ναυτικού της Λιβύης και η παρακολούθηση και συλλογή πληροφοριών σχετικά με την παράνομη διακίνηση εξαγωγών πετρελαίου από τη Λιβύη, σύμφωνα με

<sup>184</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Μαΐου 2015 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Eunavfor MED), ΕΕ 2015, L 122/31

<sup>185</sup> Υπήρχε διαφωνία μεταξύ κρατών μελών, ιδίως με την Ιταλία, σχετικά με σημεία αποβίβασης και μετεγκατάστασης μεταναστών. Αυτή η αλλαγή σήμαινε ότι η εντολή της επιχείρησης πραγματοποιήθηκε μόνο με αεροπορική υποστήριξη, μαζί με τη λιβυκή ακτοφυλακή και τη ναυτική της υποστήριξη, βλ. <https://pathforeurope.eu/sophia-to-irini-a-shift-in-eu-mediterranean-operations/> διαθέσιμο online στις 01.09.2021, βλ. <https://www.dw.com/en/eu-to-suspend-ship-patrols-on-mediterranean-migrant-mission/a-48071670> διαθέσιμο online στις 07.04.2021

<sup>186</sup> Βλ. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2020/> διαθέσιμο online στις 06.04.2021

<sup>187</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2017/1385 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 25ης Ιουλίου 2017 για την τροποποίηση της απόφασης (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (επιχείρηση Sophia της Eunavfor MED), ΕΕ 2017, L 194/61

τα Ψηφίσματα UNSCR 2146 (2014) και UNSCR 2362 (2017) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, ενώ παράλληλα ενισχύεται η δυνατότητα ανταλλαγής πληροφοριών αναφορικά με την παράνομη διακίνηση ανθρώπων με τις υπηρεσίες ασφαλείας των κρατών μελών της ΕΕ, τον FRONTEX και την EUROPOL.<sup>188</sup>

### 3.2. Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ EUNAVFOR MED - SOPHIA

Η εν λόγω στρατιωτική επιχείρηση δομήθηκε σε τέσσερις διακριτές φάσεις και αναπτύχθηκε, σύμφωνα με τους εμπνευστές της, τηρώντας απόλυτα τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του ΟΗΕ για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS), του Πρωτοκόλλου κατά του Λαθρεμπορίου Μεταναστών και των ισχυόντων Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, εν αντιθέσει με τις συχνά μη εμφανείς μονομερείς απαγορεύσεις από μεμονωμένα κράτη, η πολυμελής φύση των κανόνων και των ψηφισμάτων απαιτεί μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με τις νομικές βάσεις που επιτρέπουν τις επιχειρήσεις σε διεθνή ύδατα. Κατά συνέπεια, η επιχείρηση **EUNAVFOR MED Sophia** είναι παράγωγο μιας προσεκτικής νόμιμης «εξωεδαφικής» δράσης σύμφωνης με το διεθνές δίκαιο.<sup>189</sup> Πιο συγκεκριμένα, η πρώτη φάση (Φάση 1), η οποία διήρκησε από τις 22 Ιουνίου έως και τις 7 Οκτωβρίου 2015, επικεντρώθηκε στον εντοπισμό και την παρακολούθηση δικτύων λαθρεμπορίου και διακίνησης μέσω συλλογής πληροφοριών και περιπολιών στην ανοικτή θάλασσα, ενώ οι δύο επόμενες φάσεις περιλάμβαναν την άσκηση πραγματικών μέτρων κατά των σκαφών που μεταφέρουν λαθραία μετανάστες.<sup>190</sup> Έτσι, σύμφωνα με το Άρθρο 2 της απόφασης του Συμβουλίου, η δεύτερη φάση (Φάση 2), κατά την οποία ξεκίνησε η **επιχειρησιακή δράση**, αποτελείτο από δύο ξεχωριστά στάδια: α) το πρώτο στάδιο όπου πραγματοποιείται «**επιβίβαση, αναζήτηση, κατάσχεση και εκτροπή ύποπτων σκαφών στην ανοικτή θάλασσα**» (Στάδιο 2Α - **High Seas**) και το δεύτερο στάδιο όπου προβλεπόταν «**επιβίβαση, αναζήτηση, κατάσχεση και εκτροπή υπόπτων σκαφών στα χωρικά και εσωτερικά ύδατα του οικείου παράκτιου κράτους, στην προκειμένη περίπτωση αφορά τη Λιβύη**» (Στάδιο 2Β - **Libyan Territorial Sea**), έπειτα είτε από απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών είτε με τη συγκατάθεση του παράκτιου κράτους (Λιβύη).<sup>191</sup> Η δε τρίτη φάση (Φάση 3) περιλάμβανε την ανάληψη όλων των απαραίτητων μέτρων σχετικά με ύποπτα σκάφη στην επικράτεια του οικείου παράκτιου

<sup>188</sup> Για πληροφορίες βλ. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended/pdf>, διαθέσιμο online στις 07.04.2021

<sup>189</sup> Andreone Gemma, *The Future of the Law of the Sea Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests* Giorgia Bevilacqua, *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, Springer - The Author(s) 2017, σ. 170-171

<sup>190</sup> Andreone Gemma, *The Future of the Law of the Sea Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Giorgia Bevilacqua, *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, Springer - The Author(s) 2017, σ. 170-171

<sup>191</sup> Βλ. Άρθρο 2, ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Μαΐου 2015 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Eunavfor MED), ΕΕ 2015, L 122/31

κράτους, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης υπόπτων σκαφών και συναφών περιουσιακών στοιχείων ή της θέσης τους εκτός λειτουργίας στο έδαφος του παράκτιου κράτους. Τούτο, πάλι, υπόκειται στη συγκατάθεση του παράκτιου κράτους ή την κατάλληλη εντολή του ΣΑΗΕ. Εδώ ακριβώς έγκειται ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του σχεδιασμού της **EUNAVFOR MED Sophia** καθώς η υλοποίηση των στόχων της βασίζεται στην έγκριση κάποιου άλλου δρώντα, έγκριση την οποία δεν είχε λάβει μέχρι τότε. Το ΣΑΗΕ αρκέστηκε στο να εξουσιοδοτήσει, το 2015 με την Απόφαση 2240, την Ένωση για έναν χρόνο (και άλλους δρώντες, όπως το ΝΑΤΟ) να πραγματοποιεί τις δράσεις της τρίτης φάσης μόνο στην ανοικτή θάλασσα.<sup>192</sup> Η τέταρτη και τελευταία φάση (Φάση 4) προέβλεπε την αποχώρηση των δυνάμεων και την ολοκλήρωση της επιχείρησης.

Ακολουθώντας την πολιτική καθοδήγηση των υπουργών Άμυνας και Εξωτερικών στις άτυπες συναντήσεις τους τον Σεπτέμβριο του 2015, το Συμβούλιο της ΕΕ διαπίστωσε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για την εκκίνηση της δεύτερης φάσης της επιχείρησης, αλλά μόνο όσον αφορά το πρώτο στάδιο για δράσεις εναντίον ύποπτων σκαφών που μεταφέρουν παράνομα μετανάστες στην ανοικτή θάλασσα, καθώς η μετάβαση στο μεταγενέστερο στάδιο για δράση στην θαλάσσια περιοχή της Λιβύης είχε ως προϋπόθεση ένα διαφορετικό νομικό πλαίσιο.<sup>193</sup> Εντούτοις, η ΕΕ επιθυμούσε μια πιο διευρυμένη εξουσιοδότηση για την παραγωγή απτών αποτελεσμάτων στην καταπολέμηση των λαθρεμπόρων και διακινητών που κατέκλυζαν τα χωρικά και εσωτερικά ύδατα της Λιβύης. Αδιαμφισβήτητα αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η ΕΕ επεδίωξε να λάβει την συγκατάθεση της Κυβέρνησης Εθνικής Συμφωνίας (GNA)<sup>194</sup> ή ακόμη και κάποιο Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ προκειμένου να εγκριθούν οι δραστηριότητες που προβλέπονταν στο δεύτερο στάδιο της δεύτερης φάσης.<sup>195</sup>

### 3.2.1. ΣΤΑΔΙΟ 2Α - ΑΝΟΙΚΤΗ ΘΑΛΑΣΣΑ

Ιδιαίτερη σημασία για την αξιολόγηση της Επιχείρησης **EUNAVFOR MED Sophia** έχει το νομικό πλαίσιο βάσει του οποίου επιτρεπόταν η στρατιωτική επέμβαση στην ανοικτή θάλασσα. Η βασική σχετική ρύθμιση προβλεπόταν στο **άρθρο 110 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS)**, το οποίο διασαφηνίζει το δικαίωμα επίσκεψης ξένων σκαφών στην ανοικτή θάλασσα. Ειδικότερα, όταν πλέουν στη θάλασσα, τα πλοία υπόκεινται στη δικαιοδοσία του κράτους σημαίας τους, η οποία διαφέρει ανάλογα με τη θαλάσσια ζώνη στην οποία παρευρίσκεται το πλοίο. Καθώς ένα πλοίο απομακρύνεται από τις ακτές ενός κράτους, η έκταση της δικαιοδοσίας μετατοπίζεται υπέρ του κράτους σημαίας, έως ότου γίνει

<sup>192</sup>S/RES/2240 (2015)

<sup>193</sup> Andreone Gemma, *The Future of the Law of the Sea Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Giorgia Bevilacqua, *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, Springer - The Author(s) 2017, σ.171

<sup>194</sup> Η Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας ( GNA ) είναι η μόνη νόμιμη Κυβέρνηση της Λιβύης σύμφωνα με το Ψήφισμα 2259 της 23<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2015 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών

<sup>195</sup> Mireia Estrada-Cañamares, *Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)*, European Forum 2016, σ. 186-187



αποκλειστικό στην ανοικτή θάλασσα. Αντιθέτως, καθώς το πλοίο πλησιάζει τις ακτές ενός κράτους, η δικαιοδοσία μετατοπίζεται υπέρ του παράκτιου κράτους. Αυτή είναι η φιλοσοφία της ισχύουσας διαίρεσης σε θαλάσσιες ζώνες όπως κωδικοποιείται από Σύμβαση για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS). Προδήλως, λοιπόν, όσον αφορά την ανοικτή θάλασσα, η UNCLOS κωδικοποιεί τις ακόλουθες σχετικές συνήθεις αρχές του διεθνούς δικαίου της θάλασσας: **α) την αρχή της ελεύθερης ναυσιπλοΐας και β) την αρχή της αποκλειστικής δικαιοδοσίας του κράτους σημαίας.** Στην ανοικτή θάλασσα, δυνάμει αυτών των αρχών, τα πλοία τυγχάνουν ελευθερίας πλεύσης, έχοντας την εθνικότητα του κράτους τη σημαία του οποίου φέρουν και υπόκεινται στην αποκλειστική δικαιοδοσία του κράτους σημαίας και καμία αξίωση κυριαρχίας επ' αυτών δεν μπορεί να προβληθεί έγκυρα από κανένα κράτος.<sup>196</sup> Ωστόσο, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μόνο, σύμφωνα με το άρθρο 110 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS) «το δικαίωμα νηοψίας παρέχεται σε πολεμικά πλοία κατά μόνο εκείνων των σκαφών που είναι ευλόγως ύποπτα ότι έχουν εμπλακεί σε ορισμένες απαγορευμένες δραστηριότητες. Αυτές οι δραστηριότητες είναι: πειρατεία, δουλεμπόριο, απουσία εθνικότητας του πλοίου, ή εάν φέρει ξένη σημαία ή αρνείται να δείξει τη σημαία του».<sup>197</sup> Αυτή η διάταξη, ωστόσο, δεν κάνει λόγο για εμπορία και μεταφορά παράνομων μεταναστών ή προσφύγων, διότι αυτό δεν θεωρείται από τη Σύμβαση ως ειδικός λόγος για επίσκεψη σε ξένο σκάφος στην ανοικτή θάλασσα.<sup>198</sup> Κατά συνέπεια, η συγκεκριμένη νομική βάση ήταν ελλιπής και απαιτούνταν η αναζήτηση ενός καταλληλότερου νομικού πλαισίου. Στην πραγματικότητα, αυτό μπορεί να εντοπιστεί σε μια άλλη ρύθμιση του άρθρου 110 της UNCLOS, η οποία εξετάζει την περίπτωση στην οποία υπάρχουν βάσιμοι λόγοι υποψίας «όταν ένα πλοίο δεν έχει εθνικότητα». Δεδομένου ότι τα πλοία που χρησιμοποιούνται για παράνομη μετανάστευση στη Μεσόγειο Θάλασσα είναι πολύ συχνά μικρά σκάφη χωρίς σημαία, η **εξαίρεση** που αφορά την απουσία εθνικότητας μπορεί να αποτελέσει ένα πολύ χρήσιμο μέσο για την άσκηση νηοψίας στα ύποπτα σκάφη.<sup>199</sup> Εντούτοις, η επιλογή αυτή χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, διότι το κράτος που επιδιώκει την άσκηση νηοψίας θα πρέπει να βασίζεται σε νομοθεσία, η οποία θα ποινικοποιεί την εν λόγω συμπεριφορά, ακόμη και σε πλοία δίχως εθνικότητα στην ανοικτή θάλασσα, προκειμένου να συλλάβει νόμιμα και να οδηγήσει τους δράστες στο δρόμο της δικαιοσύνης. Η έλλειψη νομικής βάσης ως προς την δικαιοδοσία ή ως προς τα εν λόγω εγκλήματα μπορεί επίσης να ισοδυναμεί με παραβίαση των ρυθμίσεων περί θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως του δικαιώματος στην ελευθερία και την ασφάλεια. Σύμφωνα με το άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Ανθρώπινα

<sup>196</sup> Βλ. Άρθρα 91 και 92 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (1982)

<sup>197</sup> Βλ. Άρθρο 110 της UNCLOS,

[https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf), σ. 63

<sup>198</sup> Η μοναδική πολυμερής Συνθήκη που προβλέπει το δικαίωμα επίσκεψης στην ανοικτή θάλασσα για σκοπούς κατά της μετανάστευσης είναι το Πρωτόκολλο για το λαθρεμπόριο μεταναστών του 2000 σ. 61, [http://www.marsafelawjournal.org/wp-content/uploads/2016/10/Issue2\\_PAPASTAVRIDIS\\_Article.pdf](http://www.marsafelawjournal.org/wp-content/uploads/2016/10/Issue2_PAPASTAVRIDIS_Article.pdf) διαθέσιμο online στις 08.04.2021

<sup>199</sup> Giorgia Bevilacqua, *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, The Author(s) 2017, σ. 173-174

**Δικαιώματα (ΕΣΔΑ)**, κάθε κράτηση πρέπει να είναι σύμφωνη με μια διαδικασία που ορίζει ο νόμος, η οποία πρέπει να είναι προσβάσιμη, προβλέψιμη και πρέπει να παρέχει νομική προστασία για την αποτροπή αυθαίρετων παρεμβάσεων του δικαιώματος της ελευθερίας. Είναι απαραίτητη η ενημέρωση των ατόμων που κρατούνται για τα δικαιώματά τους, επιτρέποντάς τους να επικοινωνήσουν με δικηγόρο και να τα φέρουν ενώπιον κατάλληλης δικαστικής αρχής εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.<sup>200</sup>

Αξίζει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα επίσκεψης σε σκάφος με ξένη σημαία ορίζεται και **στο άρθρο 8 παράγραφοι 2 και 7 του Πρωτοκόλλου για το Λαθρεμπόριο Μεταναστών** ως εξής<sup>201</sup>:

➤ Το κράτος μέρος που έχει βάσιμους λόγους να υποπτεύεται ότι ένα σκάφος που ασκεί την ελευθερία της ναυσιπλοΐας σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και φέρει τη σημαία, μπορεί έτσι να ειδοποιήσει το κράτος σημαίας, να ζητήσει επιβεβαίωση μητρώου και, εάν επιβεβαιωθεί, ζητώντας άδεια από το κράτος σημαίας να λάβει **τα κατάλληλα μέτρα** σχετικά με αυτό το σκάφος. Το κράτος σημαίας μπορεί να εξουσιοδοτεί το αιτούν κράτος, μεταξύ άλλων: **α) να επιβιβαστεί στο σκάφος, β) να πραγματοποιήσει έρευνα του σκάφους, και γ) εφόσον βρεθούν αποδεικτικά στοιχεία ότι το σκάφος ασχολείται με το λαθρεμπόριο μεταναστών, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα σχετικά με το σκάφος και τα άτομα και το φορτίο επί του πλοίου**, όπως έχει εγκριθεί από το κράτος σημαίας. Τέτοια «κατάλληλα μέτρα» μπορούν να ερμηνευθούν ως εκείνα που είναι απαραίτητα για την άσκηση περαιτέρω εξουσιών καταστολής προκειμένου να ενεργούν πέρα από την επιβίβαση στο ύποπτο σκάφος, υπό την προϋπόθεση ότι οι εξουσίες αυτές ασκούνται σύμφωνα με το σχετικό εθνικό και διεθνές δίκαιο.

Κατά συνέπεια λοιπόν, πρέπει να γίνει επιβίβαση μόνο σε σκάφη δίχως εθνικότητα ή σε σκάφη για τα οποία έχει ληφθεί συγκατάθεση. Αυτό αναγνωρίστηκε ρητά σε προηγούμενη έκδοση των κανόνων δέσμευσης της επιχείρησης Sophia, συγκεκριμένα πριν την έναρξη της δεύτερης φάσης και το κυριότερο, **στο Ψήφισμα 2240 του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ, ιδίως στις παραγράφους 5 και 6**, όπως θα εξεταστεί λεπτομερέστερα σε μεταγενέστερη ενότητα.

### 3.2.2.ΣΤΑΔΙΟ 2B - ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΣΤΑ ΧΩΡΙΚΑ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΑ ΥΔΑΤΑ ΤΟΥ ΟΙΚΕΙΟΥ ΠΑΡΑΚΤΙΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (ΛΙΒΥΗ)

Το κύριο ζήτημα ανάλυσης της επιχειρησιακής δράσης της επιχείρησης Sophia συνίστατο στη δυνατότητα δράσης στα χωρικά και εσωτερικά ύδατα της Λιβύης,

<sup>200</sup> Papastavridis Efthymios, *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea*, 2016, σ. 25-26

<sup>201</sup> Βλ. Άρθρο 8, παρ. 2 και 7, Πρωτόκολλο κατά του Λαθρεμπορίου Μεταναστών από ξηρά, θάλασσα και αέρα, που συμπληρώνει τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του διακρατικού οργανωμένου εγκλήματος (2000), Papastavridis Efthymios, *EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea*, MarSafeLaw Journal 2/2016, σ. 62



καθώς θα μπορούσε να συνεπάγεται την σύλληψη των εγκληματιών προτού αναχωρήσουν και στην συνέχεια θέσουν σε κίνδυνο την ζωή χιλιάδων ατόμων, κάτι που επιβεβαιώθηκε και από την πρώτη έκθεση (Six Monthly Report) της επιχείρησης.<sup>202</sup> Όπως προαναφέρθηκε για τη δράση στα ύδατα της Λιβύης απαιτούνταν: **α) είτε εντολή του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ, β) είτε ρητή συγκατάθεση της Λιβύης.**

### 3.2.3.ΤΟ ΨΗΦΙΣΜΑ 2240 (2015) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ

Όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση που απαιτούνταν για την ενεργοποίηση της δεύτερης φάσης της επιχειρησιακής εντολής της Επιχείρησης, σύμφωνα με τις εξουσίες που προβλέπονται στα άρθρα 39 και 42 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, το Συμβούλιο Ασφαλείας μπορεί να προβεί σε έγκριση χρήσης βίας, και καθορίζει **«την ύπαρξη οποιασδήποτε απειλής για την ειρήνη, παραβίασης της ειρήνης ή δείγματα επιθετικότητας»**.<sup>203</sup> Ειδικότερα, στις 11 Μαΐου 2015, ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ευρ. Ένωσης και η Επιτροπή Πολιτικής Ασφάλειας ενημέρωσαν επίσημα το Συμβούλιο Ασφαλείας για την ανάγκη να συνεργαστεί η ΕΕ για τη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης στη Μεσόγειο.<sup>204</sup> Εντούτοις, τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών επισήμαναν τη σημασία εστίασης της προσοχής στην ευρωπαϊκή δράση για τη διάσωση ζωών κατά της μετανάστευσης και όχι στην χρήση στρατιωτικών μέσων. Στο εν λόγω **Ψήφισμα 2240 (2015)**, που εγκρίθηκε στις 9 Οκτωβρίου, αποφασίστηκε να εξουσιοδοτηθούν για ένα έτος **«τα κράτη μέλη της Ένωσης, που ενεργούν σε εθνικό επίπεδο ή μέσω περιφερειακών οργανισμών να επιθεωρούν ύποπτα σκάφη στην ανοικτή θάλασσα»**, υπό την προϋπόθεση ότι καταβάλλονται **«προσπάθειες καλής πίστης»** για λήψη της συγκατάθεσης του κράτους σημαίας του σκάφους, κατάσχεσης των επιθεωρημένων σκαφών και καταστροφής τους, και χρήσης **όλων των καταλλήλων μέτρων** για την αντιμετώπιση λαθρομεταναστών ή εμπορών ανθρώπων. Οι άδειες που παρέχονται στις παραγράφους του Ψηφίσματος ισχύουν μόνο για την κατάσταση του λαθρεμπορίου μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων **στην ανοικτή θάλασσα των ακτών της Λιβύης**, ενώ το Ψήφισμα που αφορά τα κράτη μέλη που ενεργούν σε εθνικό επίπεδο ή μέσω περιφερειακών οργανισμών, συμπεριλαμβανομένης της ΕΕ, μπορούσαν να συνδράμουν τη Λιβύη **«κατόπιν αιτήματος»** για την πρόληψη, τη διερεύνηση και τη δίωξη τέτοιων πράξεων στα χωρικά και εσωτερικά ύδατα της τελευταίας.<sup>205</sup> Πράγματι, οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της ΕΕ και του ΟΗΕ<sup>206</sup>

<sup>202</sup> EEAS (2016) 126, *EUNAVFOR MED Op SOPHIA – Six monthly report 22 June – 31 December 2015*

<sup>203</sup> Βλ. Άρθρα 39 και 42 του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ

<https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/actions#rel1> διαθέσιμο online στις 08.04.2021

<sup>204</sup> Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015D0778-20151026&from=EN> διαθέσιμο online στις 08.04.2021

<sup>205</sup> Giuliana Ziccardi Capaldo, *The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force*, ASIL Insights, Δεκέμβριος 2015, <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/27/eunavfor-med-operation-and-use-force> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

<sup>206</sup> Στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, τα κράτη μέλη της ΕΕ αντιμετώπισαν την αντιπολίτευση της Ρωσίας, η οποία κρυβόταν πίσω από τη θέση της Λιβύης, αλλά και έδειχνε απροθυμία να επαναληφθεί ότι έγινε στο Συμβούλιο Ασφαλείας τον Μάρτιο 2011, το οποίο ενέκρινε «όλα τα

τελείωσαν με έναν συμβιβασμό: με 14 ψήφους υπέρ και μία αποχή, τελώντας υπό το κεφάλαιο VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, το Συμβούλιο Ασφαλείας εξέδωσε ψήφισμα για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, καταδικάζοντας, συγκεκριμένα, **«όλες τις πράξεις λαθρεμπορίου μεταναστών και εμπορίας ανθρώπων από και μέσω του εδάφους της Λιβύης και από την ακτή της Λιβύης, που υπονομεύει περαιτέρω τη διαδικασία σταθεροποίησης της Λιβύης και θέτει σε κίνδυνο τη ζωή χιλιάδων ανθρώπων»**.<sup>207</sup> Κατά την άποψη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, το Ψήφισμα ενίσχυσε την εξουσία λήψης μέτρων κατά του λαθρεμπορίου μεταναστών και εμπορίας ανθρώπων από τις ακτές της Λιβύης και στην ανοικτή θάλασσα, όχι όμως στα εσωτερικά ύδατα της τελευταίας.<sup>208</sup> Σε αυτή τη θαλάσσια ζώνη, οι δυνάμεις του ναυτικού μπορούσαν ήδη να ενεργήσουν εναντίον σκαφών που μετέφεραν μετανάστες σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις τόσο της UNCLOS όσο και του Πρωτοκόλλου κατά του λαθρεμπορίου μεταναστών. Ο **πυρήνας του Ψηφίσματος 2240 (2015)** του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ εντοπίζεται σαφώς στις παραγράφους 5 έως 11. Πρωτίστως, **η παράγραφος 5 «καλεί τα κράτη μέλη, ενεργώντας σε εθνικό επίπεδο ή μέσω περιφερειακών οργανισμών που ασχολούνται με την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων, να επιθεωρήσουν στην ανοικτή θάλασσα στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης τυχόν πλοία που έχουν εύλογους λόγους να πιστεύουν ότι χρησιμοποιήθηκαν, χρησιμοποιούνται ή θα χρησιμοποιηθούν αμέσως από τις οργανωμένες εγκληματικές επιχειρήσεις για λαθρεμπόριο μεταναστών ή εμπορία ανθρώπων από τη Λιβύη»**.<sup>209</sup> Από την άλλη πλευρά, το μεγαλύτερο μέρος των παράνομων δραστηριοτήτων ιδίως στη Μεσόγειο, πραγματοποιείται από σκάφη χωρίς σημαία ή εθνικότητα, με ευρεία χρήση φουσκωτών σκαφών, σχεδίων και λέμβων, που αναφέρονται ρητά στο **Ψήφισμα 2240 (2015)**.<sup>210</sup> Παρότι το Ψήφισμα μπορεί, θεωρητικά, να επεκτείνει τη δυνατότητα επέμβασης σε ύποπτα σκάφη που φέρουν τη σημαία τρίτου κράτους, στην πράξη όμως, σύμφωνα με το τρέχον *modus operandi* ύποπτων εγκληματιών, η συντριπτική πλειοψηφία τέτοιων σκαφών είναι σκάφη μεταφοράς μεταναστών. Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι το Ψήφισμα δεν φαίνεται να αποτέλεσε γενική εντολή που επέτρεπε τη χρήση βίας καθώς, εάν υπήρχε επιβεβαίωση ότι τα πλοία χρησιμοποιούνταν για λαθρεμπόριο μεταναστών ή εμπορία ανθρώπων, μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν **«όλα τα μέτρα ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις»**. Δεν πρόκειται για εξουσιοδότηση για τη χρήση **«όλων των απαραίτητων μέτρων»** ως προς την αντιμετώπιση λαθρομεταναστών και εμπόρων ανθρώπων, η οποία ήταν η διατύπωση που έλαβε έγκριση στο αρχικό σχέδιο του

---

απαραίτητα μέτρα» για να προστατεύσει τους αμάχους που απειλούνται από επίθεση από τις ένοπλες δυνάμεις της Λιβύης, αλλά η οποία, από τη σκοπιά της Ρωσίας, προσβλήθηκε από δυτικές χώρες με σκοπό την ανατροπή του Καντάφι.

<sup>207</sup> Βλ. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm> διαθέσιμο online στις 09.04.2021

<sup>208</sup> Όπως ζήτησε η Ρωσία στις προπαρασκευαστικές συνεδριάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, τα μέτρα πρέπει να είναι σύμφωνα με συγκεκριμένες καταστάσεις και μόνο ως μέρος της αντιμετώπισης των ατόμων που εμπλέκονται στο παράνομο λαθρεμπόριο και την εμπορία ανθρώπων.

<sup>209</sup> S/RES 2240 (2015) §5

<sup>210</sup> Gestri M., *EUNAVFOR MED: FIGHTING MIGRANT SMUGGLING UNDER UN SECURITY COUNCIL RESOLUTION 2240 (2015)*, 2016, σ.32

ψηφίσματος. Πιθανώς, παρά την έγκριση του ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας, τα βασικά μέρη της εντολής της επιχείρησης ελλόχευαν τον κίνδυνο να παραμείνουν ανεκπλήρωτα, εκτός εάν η Λιβύη αποφάσιζε να επιτρέψει τη διεθνή δραστηριότητα κατά των λαθρομεταναστών και των λαθρεμπόρων.<sup>211</sup> Εδώ μάλιστα, στο εν λόγω Ψήφισμα, ο Francois Dellatre, εκπρόσωπος της Γαλλίας, είχε δηλώσει ότι ο σκοπός του κειμένου ήταν να παράσχει στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις απαραίτητες **νομικές εγγυήσεις** για τη διεξαγωγή επιχειρήσεων στο πλαίσιο της δεύτερης φάσης της **EUNAVFOR MED Sophia**. Το κείμενο καθόριζε επακριβώς τις συνθήκες υπό τις οποίες θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η βία για την προστασία των μεταναστών.<sup>212</sup>

Προφανές είναι το γεγονός ότι το **Ψήφισμα 2240** είναι πράγματι το αποτέλεσμα ενός συμβιβασμού: επέτρεψε ταυτόχρονα σε μια διστακτική Ευρώπη να σπάσει το αδιέξοδο και να εφαρμόσει καταναγκαστικά μέτρα στην ανοικτή θάλασσα, ωστόσο δεν ήταν αρκετό για να θεωρηθεί ως βάση υιοθέτησης για τα κατάλληλα μέτρα στα ύδατα και τις ακτές της Λιβύης αυτή ήταν και η αιτία καθυστέρησης και περιορισμού της δράσης της Επιχείρησης. Προδήλως, το Ψήφισμα 2240 δεν δέσμευσε την Ευρώπη με τη συγκατάθεση της Λιβύης, καθώς η Επιτροπή Εποπτείας δεν **"αποφασίζει"**, αλλά **"καλεί"** τα κράτη μέλη να βοηθήσουν στη λήψη καταναγκαστικών μέτρων στα ύδατα της Λιβύης, κατόπιν αιτήματος της Λιβύης. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή Εποπτείας επέτρεψε στην ΕΕ να αποφασίσει να εφαρμόσει αυτά τα μέτρα ακόμη και χωρίς τη συγκατάθεση της κυβέρνησης της Λιβύης, αν και σύμφωνα πάντα με τα όσα ορίζει το διεθνές δίκαιο.<sup>213</sup>

### 3.2.4. Η ΣΥΓΚΑΤΑΘΕΣΗ ΤΟΥ ΟΙΚΕΙΟΥ ΠΑΡΑΚΤΙΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΤΗΣ ΛΙΒΥΗΣ

Η δεύτερη εναλλακτική οδός που προσδιορίστηκε στην απόφαση του Συμβουλίου της ΕΕ συνίστατο στην ρητή συγκατάθεση της Λιβύης. Δηλαδή, απαιτήθηκε πρωτίστως η θέσπιση ορισμένων πολιτικών παραμέτρων: 1) η συναίνεση και η προθυμία των αρχών της Λιβύης (εφεξής από επίσημη πρόσκληση του GNA<sup>214</sup>) να λειτουργούν στην κυρίαρχη επικράτειά τους και 2) όπως ζητήθηκε από πολλά κράτη μέλη, η έγκριση ενός ισχύοντος ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.<sup>215</sup> Το ζήτημα της κυριαρχίας παραμένει εξαιρετικά ευαίσθητο στην πολιτική της Λιβύης και η αντίληψη της ξένης στρατιωτικής συμμετοχής είναι ένα ισχυρό επιχείρημα που

<sup>211</sup> Giorgia Bevilacqua, *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, The Author(s) 2017, σ. 174-176

<sup>212</sup> Βλ. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm> διαθέσιμο online στις 09.04.2021

<sup>213</sup> Giuliana Ziccardi Capaldo, *The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force*, ASIL Insight, Δεκέμβριος 2015, <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/27/eunavfor-med-operation-and-use-force> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

<sup>214</sup> Μια πολιτική συμφωνία μεταξύ της Βουλής των Αντιπροσώπων στο Τομπρούκ και του Γενικού Εθνικού Κογκρέσου, που εδρεύει στην Τρίπολη επιτεύχθηκε τον Δεκέμβριο του 2015 και οδήγησε στην καθιέρωση και αναγνώριση ως επίσημης κυβέρνησης, τη Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας (GNA) τον Μάρτιο του 2016.

<sup>215</sup> HOUSE OF LORDS, European Union Committee, *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge*, 14th Report of Session 2015-16, HL Paper 144, σ.20

μπορεί να επηρεάσει με άξονα του σχετικού συλλογισμού την αρχή της εδαφικής κυριαρχίας. Αυτή η αρχή του διεθνούς δικαίου κωδικοποιείται και στην UNCLOS και προβλέπει ότι τα κράτη έχουν πλήρη κυριαρχία στα χωρικά τους ύδατα, σε έκταση έως και 12 ναυτικά μίλια.<sup>216</sup> Έτσι, σε αυτή τη θαλάσσια περιοχή το παράκτιο κράτος έχει την αποκλειστική δικαιοδοσία να ασκεί κάθε πράξη κυριαρχικής εξουσίας χωρίς να επιτρέπει τη συμμετοχή άλλων κρατών. Με βάση τα προαναφερθέντα, η ΕΕ επεδίωξε να λάβει την συγκατάθεση της Λιβύης για επέμβαση στα χωρικά της ύδατα, ωστόσο φάνταζε και φαντάζει πολιτικά απίθανο, δεδομένης της πολιτικής κρίσης που βιώνει η χώρα από το 2014. Ενδεχομένως να μπορούσε να αλλάξει το πολιτικό σκηνικό υπό το φώς σχηματισμού της Κυβέρνησης Εθνικής Συμφωνίας (GNA), η οποία σύμφωνα με **το Ψήφισμα 2240 (2015)** του Συμβουλίου Ασφαλείας αναγνωρίζεται ως η μόνη νόμιμη.<sup>217</sup> Απόρροια αυτής της εξέλιξης είναι η δυνατότητα που παρέχεται στους συμμετέχοντες στην Επιχείρηση Sophia να αναπτύξουν σκάφη για τη διεξαγωγή επιχειρήσεων στα ύδατα της Λιβύης.

Η καινοτομία που εισάχθηκε με την εν λόγω Επιχείρηση είναι η δυνατότητα επιλογής χρήσης βίαιων μέτρων. Η επιχειρησιακή εντολή προέβλεπε τη δυνατότητα προσφυγής σε βίαιες ενέργειες εναντίον των διακινητών με τρόπο που δεν είχε μελετηθεί ποτέ σε προηγούμενες στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ. Πιο συγκεκριμένα, η εξουσιοδότηση για «**λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων**» εναντίον ενός πλοίου και των σχετικών περιουσιακών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένης της «**διάθεσης ή της μη λειτουργίας τους**», και αυτό μετά από μια φάση συγκέντρωσης πληροφοριών, υπονοούσε ότι οι συμμετέχοντες στην Επιχείρηση θα εκδιώκουν τους λαθρέμπορους και πιθανώς να καταφεύγουν σε χρήση βίας. Με άλλα λόγια, ενώ η ΕΕ είχε μέχρι στιγμής εφαρμόσει, σε περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων, τις αρχές της συγκατάθεσης, του περιορισμένου εξαναγκασμού και της σχετικής αμεροληψίας για τις δικές της επιχειρήσεις ΚΠΑΑ, η εντολή της **EUNAVFOR MED Sophia** περιέχει τη δυνατότητα της ΕΕ να υπερβεί αυτές τις αρχές.<sup>218</sup> Οι τρέχουσες ρυθμίσεις για την Επιχείρηση σχετικά με τη νομική ολοκλήρωση των συλληφθέντων ατόμων που ήταν ύποπτοι για το έγκλημα του λαθρεμπορίου ή της εμπορίας ανθρώπων βασίζονταν στη μεταχείριση αυτών των ατόμων από τις ιταλικές αρχές. Ως εκ τούτου, η Ιταλία όσον αφορά τους ύποπτους λαθρεμπόρους μεταναστών και σε περίπτωση διακίνησης όπλων μπορούσε να προβεί σε επιβολή του νόμου σύμφωνα με την αρχή της εδαφικότητας, δεδομένου ότι οι ύποπτοι θα είχαν μεταφερθεί στο έδαφός της.<sup>219</sup> Επομένως, εναπόκειται στα κράτη, δηλαδή στην Ιταλία, που ήταν διατεθειμένα να καταδιώξουν αυτούς τους

<sup>216</sup> Βλ. Άρθρα 2-4 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας ( UNCLOS )

<sup>217</sup> Andreone Gemma, *The Future of the Law of the Sea Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Giorgia Bevilacqua, *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, Springer - The Author(s) 2017, σ. 177

<sup>218</sup> Thierry Tardy, *Operation Sophia – Tackling the refugee crisis with military means*, EUISS 2015, <https://www.iss.europa.eu/content/operation-sophia-tackling-refugee-crisis-military-means> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

<sup>219</sup> Όπως ορίζει το άρθρο 8 παρ. 7 του Πρωτοκόλλου κατά του Λαθρεμπορίου Μεταναστών, η νομιμότητα οποιασδήποτε δίκης των συλληφθέντων λαθρεμπόρων επί πλοίων χωρίς εθνικότητα θα εκτιμηθεί βάσει του «σχετικού εσωτερικού και διεθνούς δικαίου».

παραβάτες, να κατέχουν την κατάλληλη νομοθεσία ποινικοποίησης των διαπραχθέντων αδικημάτων στην ανοικτή θάλασσα και στη συνέχεια να την επιβάλουν τη στιγμή που αυτά τα άτομα φτάνουν στα λιμάνια τους.<sup>220</sup> Ωστόσο, αυτή η διαδικασία ίσχυσε μόνο για ύποπτους που συλλαμβάνονταν στην ανοικτή θάλασσα, όπως επιτρέπεται από το UNSCR 2240 (2015), 2312 (2016) και το UNSCR 2380 (2017). Σε περίπτωση που η Επιχείρηση καλούνταν από τη GNA (και εξουσιοδοτηθεί από το Συμβούλιο) να λειτουργήσει στα χωρικά ύδατα της Λιβύης, θα απαιτούνταν νομικές ρυθμίσεις που επιτρέπουν τη μεταφορά και δίωξη από τις αρμόδιες αρχές υπόπτων που συνελήφθησαν για να διατηρήσουν την αποτροπή στους λαθρέμπορους και να διασφαλίσουν την ορθή μεταχείριση των μεταναστών. Η επιβολή του νόμου είναι συνήθως το προνόμιο της εδαφικής δικαιοδοσίας στην οποία έχουν πραγματοποιηθεί οι εγκληματικές πράξεις. Δεδομένου ότι το λαθρεμπόριο μεταναστών και η εμπορία ανθρώπων δεν υπόκειται σε καθολική δικαιοδοσία, οι συλλήψεις από χωρικά ύδατα της Λιβύης απαιτούν, ουσιαστικά, τον προσδιορισμό ενός αποδεκτού νομικού μέτρου.<sup>221</sup>

Σύμφωνα με τα παραπάνω αυτός ο τύπος παρέμβασης (που περιλαμβάνει και ανθρωπιστική παρέμβαση) περιλαμβάνει μορφές στρατιωτικού εξαναγκασμού (επιδρομές και άλλα στρατιωτικά μέτρα) σε πλοία και αεροσκάφη στον θαλάσσιο και εναέριο χώρο καθώς και στο έδαφος άλλων κρατών χωρίς άδεια του ΟΗΕ για χρήση βίας, ακόμη και χωρίς τη συγκατάθεση του οικείου παράκτιου κράτους σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης (ιδίως σε περίπτωση σοβαρών παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων) όταν το παράκτιο κράτος είναι «απρόθυμο ή ανίκανο» να ενεργήσει. Σε μια τέτοια περίπτωση, η παρέμβαση δεν κατευθύνεται "κατά" του εδαφικού κράτους. Απεναντίας, στοχεύει στην προστασία των ίδιων των διεθνώς αναγνωρισμένων θεμελιωδών συμφερόντων. Αυτός ο τύπος δράσης είναι «συλλογικός» στη φύση και καθίσταται εφικτός από την «ύπαρξη του υλικού και εξαναγκαστικού χαρακτήρα» των κρατών που συμμετέχουν στην παρέμβαση και της επιχειρησιακής δράσης τους. Οι περιορισμοί στην κυριαρχία δεν είναι υποτιμητικοί, αν και υποχρεώνουν το παράκτιο κράτος να ανεχθεί την εφαρμογή της συλλογικής βούλησης λόγω της μεγαλύτερης αξίας που αποδίδεται στα παγκόσμια συμφέροντα πέρα από τα συγκεκριμένα συμφέροντα των μεμονωμένων κρατών. Ως αποτέλεσμα, αυτός ο τύπος παρέμβασης δεν υπόκειται σε προηγούμενη έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ. Ωστόσο, ως μορφή συλλογικής εγγύησης των παγκόσμιων συμφερόντων, παραμένει υπό τον αυστηρό πολιτικό έλεγχο του ΟΗΕ. Πρέπει να εκτελείται σύμφωνα με οποιεσδήποτε ισχύουσες αποφάσεις του Συμβουλίου καθώς και το κριτήριο της αναλογικότητας και την υποχρεωτική φύση των κανόνων με σεβασμό στη ζωή και την ασφάλεια των μεταναστών. Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, μια τέτοια ενέργεια θεωρείται νόμιμη υπό

<sup>220</sup> Papastavridis Efthymios, *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea*, 2016, σ. 29

<sup>221</sup> EEAS(2018) 835, σ.38



την προϋπόθεση ότι τα αρμόδια όργανα του ΟΗΕ (η Γενική Συνέλευση και η Επιτροπή Εποπτείας) και η κοινή γνώμη δεν έχουν καταδικάσει την παρέμβαση.<sup>222</sup>

Σύμφωνα με αυτήν τη συνολική εκτίμηση αλλά και εντός του πλαισίου ανάλυσης των απειλών στον Ευρωπαϊκό Χώρο που τίθεται όλο και περισσότερο, το Συμβούλιο Ασφαλείας προχώρησε και εξέδωσε την απόφαση UNSCR 2292 στις 14 Ιουνίου 2016 για να επιτρέψει την «επιθεώρηση στην ανοικτή θάλασσα των σκαφών που κατευθύνονται προς ή από τη Λιβύη για τα οποία υπάρχουν επαρκείς λόγοι που πιστεύεται ότι εμπλέκονται στο λαθρεμπόριο όπλων ή σχετικού υλικού, κατά παράβαση του εμπάργκο όπλων».<sup>223</sup> Ως πρόσθετο υποστηρικτικό καθήκον στο πλαίσιο της εντολής της, η Επιχείρηση άρχισε να συμβάλλει στην καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης όπλων (CIAT)<sup>224</sup> στις 6 Σεπτεμβρίου 2016 μετά από επίσημη έγκριση από την ΕΠΑ και παρέμεινε ως τώρα ο μόνος διεθνής οργανισμός που εφαρμόζει σχετικές αποφάσεις σχετικά με αυτό το θέμα, αποτελώντας έναν αποτρεπτικό παράγοντα στην ανοικτή θάλασσα και στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης, όπως αναγνωρίζεται από τον ΟΗΕ.<sup>225</sup> Οι διατάξεις που εγκρίθηκαν στο ψήφισμα ανανεώθηκαν το 2017 για 12 ακόμη μήνες μέσω της υιοθέτησης της UNSCR 2357 και παρατάθηκαν περαιτέρω στις 11 Ιουνίου 2018 με την υιοθέτηση της UNSCR 2420. Σύμφωνα με αυτά τα ψηφίσματα, τα κράτη μέλη που ενεργούν σε εθνικό επίπεδο ή παρόλο που οι περιφερειακοί οργανισμοί έχουν τη νόμιμη άδεια, να κατασχέσουν, να διαθέσουν και να συλλέξουν αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τη μεταφορά απαγορευμένου υλικού, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας εκτροπής σκαφών σε λιμένα. Ο ισχυρισμός για περαιτέρω μέτρα επιβολής, συμπεριλαμβανομένης της δίωξης των υπόπτων λαθρεμπόρων, δεν ενέπιπτε στην αρμοδιότητα της Επιχείρησης, σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου και τους κανόνες εμπλοκής της Επιχείρησης και αυτό το θέμα αντιμετωπιζόνταν αποκλειστικά από το κράτος στις αρμόδιες αρχές του οποίου μεταφέρονταν οι ύποπτοι, δηλαδή προς το παρόν αποκλειστικά, η Ιταλία. Εντούτοις, η θεσμική υποστήριξη αυτών των μέτρων εκ μέρους των ιταλικών αρχών δεν υπήρξε σαφής. Αυτό έφερε στο προσκήνιο το εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα της δικαιοδοσίας για τα εγκλήματα στη θάλασσα.<sup>226</sup> Η συνεχιζόμενη ανάπτυξη των πόρων της Επιχείρησης και οι προαναφερθείσες περιοχές επέτρεψαν την καλύτερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο μπορούν να

<sup>222</sup> Giuliana Ziccardi Capaldo, *The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force*, ASIL Insights, Δεκέμβριος 2015, <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/27/eunavfor-med-operation-and-use-of-force> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

<sup>223</sup> [https://www.undocs.org/S/RES/2292%20\(2016\)](https://www.undocs.org/S/RES/2292%20(2016)), διαθέσιμο online στις 09.04.2021

<sup>224</sup> Πρόκειται για μια δραστηριότητα θαλάσσιας απαγόρευσης υπό την καθοδήγηση πληροφοριών, η οποία εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την ευέλικτη δράση και τις κατάλληλες δυνατότητες επιβίβασης στην επιφάνεια (CIAT) με στόχο να είναι το προσωπικό κατάλληλα καταρτισμένο για εκτέλεση καθηκόντων επίσκεψης, επιβίβασης, αναζήτησης και κατάσχεσης.

<sup>225</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2016/1637 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ της 6ης Σεπτεμβρίου 2016 σχετικά με την έναρξη της στρατιωτικής επιχείρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Επιχείρηση Sophia της Eunavfor MED) για συμβολή στην εφαρμογή του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης (EUNAVFOR MED/4/2016), ΕΕ 2016, L 243/14

<sup>226</sup> Βλ. σ. 27 <http://www.qil-qdi.org/eunavfor-med-operation-sophia-question-jurisdiction-transnational-organized-crime-sea/>, διαθέσιμο online στις 09.04.2021

χρησιμοποιηθούν διαδρομές τόσο εντός όσο και εκτός του χώρου στην ανοικτή θάλασσα (ιδίως μεταξύ της πόλης Μισράτα και της Βεγγάζης). Η έκθεση του ΟΗΕ για την εφαρμογή του Ψηφίσματος **UNSCR 2357** που κυκλοφόρησε στις 11 Μαΐου 2018 επαίνεσε τη συμβολή της Επιχείρησης. Εκ μέρους της, η ΕΕ είχε επισημάνει στην «**Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας**» τη σημασία της ύπαρξης ενός επίσημου κέντρου στη Λιβύη σε σχέση με το εμπάργκο όπλων που θα παρείχε τη δυνατότητα της Λιβύης να συμβάλει σε έναν βελτιωμένο μηχανισμό ανταλλαγής πληροφοριών και να παράσχει στην ΕΕ έναν ενημερωμένο κατάλογο σκαφών που ναυλώθηκαν από τις αρχές της Λιβύης. Ωστόσο, ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών ορίστηκε επίσημα από την GNA τον Μάιο του 2017 ως οργανισμός που θα ηγηθεί επί του ζητήματος, ένας κατάλογος των ναυλωμένων σκαφών GNA δόθηκε στις 15 Αυγούστου 2017.<sup>227</sup>

### 3.3. Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ EUNAVFOR MED - SOPHIA

Η **EUNAVFOR MED Sophia** αποτελεί άλλη μια περίπτωση που έθεσε το πολυετές ζήτημα της επιλογής της κατάλληλης νομικής βάσης για τη δράση της ΕΕ. Στο ιδρυτικό έγγραφο της επιχείρησης, το Συμβούλιο επέλεξε μια ενιαία νομική βάση της ΚΕΠΠΑ. Προσδιόρισε ως αποστολή της επιχείρησης τη συμβολή **στη διατάραξη του επιχειρηματικού μοντέλου των δικτύων λαθρεμπορίου** και διακίνησης ανθρώπων στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο. Επομένως, εστίασε στην αποτροπή ορισμένων εγκληματικών δραστηριοτήτων. Αυτό διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από το **Ψήφισμα 2240 (2015)** του ΣΑ, όπου η **διάσωση των ανθρώπινων ζώων** σε πλοία που χρησιμοποιούνται για την εμπορία ανθρώπων και το λαθρεμπόριο μεταναστών είναι ο κύριος λόγος για την έγκριση του Ψηφίσματος που καλεί τα ενδιαφερόμενα κράτη να ενεργήσουν εναντίον τέτοιων σκαφών.<sup>228</sup> Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η μόνη αναφορά σε επιχείρηση διάσωσης της **EUNAVFOR MED Sophia** εντοπιζόταν στην αιτιολογική σκέψη 6, παρ. 2, της απόφασης 2015/778 του Συμβουλίου, η οποία υπενθύμιζε τις υποχρεώσεις παροχής βοήθειας βάσει των συμβάσεων UNCLOS, SOLAS και SAR. Ο σκοπός της διατάραξης του επιχειρηματικού μοντέλου των διακινούμενων λαθρεμπόρων και των εμπορών ανθρώπων στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο δεν φάνηκε επαρκής για να δικαιολογήσει την επιλογή ενιαίας νομικής βάσης της ΚΕΠΠΑ. Ο προσδιορισμός του τελικού στόχου της Ένωσης για την αντιμετώπιση αυτών των εγκληματικών δραστηριοτήτων ήταν, επομένως, κρίσιμος και αυτό εκφράστηκε με το εξής ερώτημα (στο οποίο καλούνταν η ΕΕ να απαντήσει): Οι ενέργειες της αποσκοπούσαν στο να αποτρέψει περαιτέρω απώλειες ζώων στη θάλασσα ή στο να αποτρέψει την παράνομη μετανάστευση στην Ένωση; Αν και όχι με πολύ ξεκάθαρο τρόπο, η απόφαση του Συμβουλίου 2015/778 δείχνει ότι η απάντηση είναι θετική και στις δύο περιπτώσεις. Η αιτιολογική σκέψη 2 της απόφασης αναφέρει ότι αποτέλεσε άμεση προτεραιότητα για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «**να αποτρέψει**

<sup>227</sup> EEAS(2018) 835, σ. 31

<sup>228</sup> S/RES 2240 (2015) §7



**περισσότερους ανθρώπους να πεθαίνουν στη θάλασσα»,** γεγονός που αντιβαίνει στον σκοπό διάσωσης που αναλαμβάνει η επιχείρηση Sophia. Η ιδέα εδώ ήταν ότι η επιχείρηση θα καταπολεμήσει την εμπορία ανθρώπων και τα δίκτυα λαθρεμπορίου μεταναστών με σκοπό να αποτρέψει περισσότερους ανθρώπους από την επιβίβαση σε σκάφη όπου κινδυνεύουν οι ζωές τους. Η ίδια αιτιολογική σκέψη υπενθύμισε επίσης τη δέσμευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να αποτρέψει τις «ροές παράνομης μετανάστευσης». Δεδομένου ότι η επιχείρηση πραγματοποιόταν, σε μεγάλο βαθμό, τη διακοπή της παράνομης μετανάστευσης στην ΕΕ με στρατιωτικά μέσα - μέρος της συνολικής προσέγγισης της ΕΕ για τη μετανάστευση - προέκυψε η ανάγκη για μια πρόσθετη νομική βάση. Είναι προφανές το γεγονός ότι η απόφαση του Συμβουλίου 2015/778 όχι μόνο δεν χαρακτήρισε την επιχείρηση Sophia ως αποστολή διάσωσης αλλά ούτε και αναφερόταν στους μετανάστες που προσπαθούσαν να διασχίσουν τη Μεσόγειο με ενδεχόμενο το γεγονός αίτησης ασύλου. Απεναντίας, το **Ψήφισμα 2240 (2015)** του ΣΑ, αναγνώρισε ότι μεταξύ των μεταναστών ενδέχεται να υπήρχαν άτομα που πληρούσαν τις προϋποθέσεις για να αιτηθούν την απόδοση του καθεστώτος πρόσφυγα, αναφερόταν στους αιτούντες άσυλο και υπενθύμιζε ότι οι μετανάστες πρέπει να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με το δίκαιο των προσφύγων. Εκτός από τις πολύ διαφορετικές πολιτικές εκτιμήσεις μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την ανταπόκριση της ΕΕ στην ανθρώπινη κατάσταση στη Μεσόγειο, το Συμβούλιο έπρεπε να αντιμετωπίσει σημαντικούς νομικούς περιορισμούς. Το Συμβούλιο δεν αδιαφόρησε για τις θέσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων χρησιμοποιώντας μια ενιαία νομική βάση στην ΚΕΠΠΑ απορρίπτοντας έτσι μια πρόσθετη νομική βάση.<sup>229</sup> Με γνώμονα την άκρως προβληματική και ίσως μη αποδοτική νομική βάση και σε συνδυασμό με τον μικρό ρόλο που έπαιζαν οι μετανάστες στο νομικό πλαίσιο της Επιχείρησης, ίσως η ΕΕ θα έπρεπε να είχε αποφύγει τη συμβολική μετονομασία της Επιχείρησης σε Sophia, κάτι που ανέδειξε την ανθρωπιστική διάσταση της σε πρώτο βαθμό.

### 3.4.ΦΑΣΗ 3-ΛΗΨΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΕΝΑΝΤΙΩΝ ΣΚΑΦΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

Από το αρχικό σχέδιο δράσης, η στρατιωτική επιχείρηση στη Μεσόγειο για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών θεωρήθηκε αναγκαστικά ότι περιείχε απαραίτητως την εξουσία να καταστρέφει, ή τουλάχιστον να αχρηστεύει, τα πλοία και άλλα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για τη διεξαγωγή αυτής της δραστηριότητας. Η **απόφαση 2015/778 του Συμβουλίου** όριζε, στο **άρθρο 2 παράγραφος 2**, τη τρίτη φάση της εντολής, κατά την οποία η **EUNAVFOR MED Sophia** «σύμφωνα με την ισχύουσα απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ ή τη συγκατάθεση του οικείου παράκτιου κράτους, λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα κατά σκαφών και συναφών περιουσιακών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσής τους ή της αχρήστευσής τους, τα οποία είναι ύποπτα ότι χρησιμοποιήθηκαν για λαθρεμπόριο

<sup>229</sup> Mireia Estrada-Cañamares, *Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)*, European Forum 2016, σ. 190-191

ή εμπορία ανθρώπων, στην επικράτεια αυτού του κράτους, υπό τους όρους που καθορίζονται στην εν λόγω απόφαση ή συγκατάθεση».<sup>230</sup> Σύμφωνα με την απόφαση της ΕΕ, τα μέτρα που αποσκοπούσαν στη διάθεση των σκαφών θα έπρεπε να ληφθούν σε τρίτη φάση της αποστολής και **«στο έδαφος του οικείου κράτους»**, ενώ η **EUNAVFOR MED Sophia** κατάφερε να φτάσει μόνο στην δεύτερη φάση της επιχειρησιακής της δράσης στην ανοικτή θάλασσα, καθώς το Ψήφισμα που επιτρέπει την καταστροφή σκαφών στο έδαφος της Λιβύης ή στα χωρικά ύδατα έγειρε κάποιου είδους ζητήματα. Εντούτοις, στην παράγραφο 8 του Ψηφίσματος 2240 το Συμβούλιο Ασφαλείας, αφού εξουσιοδότησε τα κράτη μέλη να καταλάβουν τα σκάφη που έχουν επιθεωρηθεί και επιβεβαιωθεί ότι χρησιμοποιούνται για λαθρεμπόριο μεταναστών ή την εμπορία ανθρώπων, **«υπογραμμίζει ότι περαιτέρω ενέργειες σχετικά με σκάφη που επιθεωρούνται υπό την εποπτεία της παραγράφου 7, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης»**, θα πραγματοποιούνταν σύμφωνα με το εφαρμοστέο διεθνές δίκαιο λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα τρίτων κρατών που έχουν ενεργήσει με καλή πίστη.<sup>231</sup>

Λεπτομερέστερα, κατά τη διεξαγωγή της επιχείρησης, προβλέφθηκαν τα εξής: Η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης της ΕΕ θα επεδίωκε πρώτα να λάβει μόνιμη συγκατάθεση από ορισμένα κράτη σημαίας. Εάν δεν έχει επιτευχθεί τέτοια συναίνεση, ο διοικητής της Επιχείρησης πρέπει να ζητήσει *ad hoc* συγκατάθεση του κράτους σημαίας των σκαφών για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι εμπλέκονται στο λαθρεμπόριο μεταναστών από τη Λιβύη. Η **«καλή πίστη»** που αναφέρεται στο Ψήφισμα 2240 θα θεωρηθεί ότι έχει εξαντληθεί εάν δεν υπάρξει απάντηση στο αίτημα **που υποβλήθηκε εντός 4 ωρών** από τη στιγμή της αίτησης εντός του δεδομένου χρόνου εγκρίνονταν τα προπαρασκευαστικά μέτρα. Επομένως, για την ΕΕ, **«προσπάθειες καλής πίστης»** σήμαινε να ζητηθεί από το κράτος σημαίας η συγκατάθεσή του για επιβίβαση στο ύποπτο σκάφος και αναμονή έως και τέσσερις ώρες για ανταπόκριση, μετά το πέρας της οποίας ενεργοποιούνταν η Απόφαση 2240 και η επιβίβαση πραγματοποιούνταν χωρίς συναίνεση του αντίστοιχου κράτους σημαίας.<sup>232</sup>

Ιδιαίτερα σημαντική κρίθηκε η αποσαφήνιση του γεγονότος όπου μια περαιτέρω δράση επιτρέπεται μόνο σύμφωνα με τα όσα ορίζουν οι διατάξεις του διεθνούς δικαίου και με την εξέταση των συμφερόντων οποιωνδήποτε τρίτων που έχουν ενεργήσει με καλή πίστη. Όσον αφορά τον ορισμό της περαιτέρω δράσης, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης σκαφών, δεδομένου ότι το πρώτο μέρος της παραγράφου 8 επέτρεψε ήδη την κατάσχεση του σκάφους των διακινητών, είναι σαφές ότι η έννοια αυτή αναφερόταν στη δήμευση των σκαφών από τα εθνικά δικαστήρια ενός κράτους μέλους και επίσης στην πιθανή καταστροφή των πλοίων. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώθηκε από την παραπομπή στην απόφαση της ΕΕ 2015/778, η οποία έγινε στο προοίμιο του

<sup>230</sup> Άρθρο 2, §2, ΕΕ 2015, L 122/33

<sup>231</sup> S/RES/2240 (2015) §7

<sup>232</sup> Papastavridis Efthymios, *EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea*, MarSafeLaw Journal 2/2016, σ. 64

ψηφίσματος και από μια γενική εκτίμηση των βασικών περιστάσεων της έγκρισης του ψηφίσματος. Πιο συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη όλους αυτούς τους παράγοντες, υποστηρίζεται ότι η παράγραφος 8 του Ψηφίσματος 2240 μπορούσε να αξιοποιηθεί με ασφάλεια από ένα κράτος μέλος και την ΕΕ, καθώς του δίνει τη δυνατότητα να προβεί στις ακόλουθες ενέργειες: εκτροπή σε λιμάνι και να εκδοθεί απόφαση από τα εθνικά δικαστήρια, κατάσχεση ή καταστροφή των σκαφών, σύμφωνα με τις αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων ή του διοικητή του αναχαιτιστικού πλοίου. Η προϋπόθεση σχετικά με τη δέουσα εξέταση των συμφερόντων τρίτων που έχουν ενεργήσει με καλή πίστη φάνηκε να αποκλείει κατ' αρχήν τη δήμευση ή καταστροφή πλοίου με σημαία χωρίς τη συγκατάθεση του κράτους σημαίας ή απόφαση εθνικού δικαστηρίου του κράτους δέσμευσης. Συγχρόνως δεν μπορεί κανείς να αποκλείσει, σύμφωνα με το Ψήφισμα 2240, την άμεση καταστροφή ενός πλοίου, που επιβεβαιώνεται ότι χρησιμοποιείται από λαθρέμπορους, όταν ο διοικητής της επιχείρησης του πλοίου που κατασχέθηκε αποφασίσει ότι το σκάφος δεν μπορούσε να συνοδεύεται σε λιμένα ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη τις καιρικές συνθήκες της θάλασσας. Σύμφωνα με την επίσημη έκθεση που υποβλήθηκε στις 25 Ιανουαρίου 2016 από τον Διοικητή της **EUNAVFOR MED Sophia** τον Φεβρουάριο του 2016, επιβεβαιώθηκε ότι κατά τους πρώτους έξι μήνες της επιχείρησης 67 πλοία καταστράφηκαν και συνελήφθησαν 46 λαθρέμποροι μέχρι και τις 31 Δεκεμβρίου 2015.<sup>233</sup> Εν προκειμένω, ο Ναύαρχος Credendino επιβεβαίωσε ότι τα πλοία που παρεμποδίστηκαν από την επιχείρηση, καταστράφηκαν στη θάλασσα όποτε και δεν ήταν εφικτό να εκτραπούν σε λιμάνι, επισημαίνοντας ότι η εγκατάλειψή τους στην ανοικτή θάλασσα θα έθετε σε κίνδυνο τη διεθνή ναυσιπλοΐα.<sup>234</sup>

Παρά το γεγονός ότι οι πολιτικές και νομικές προϋποθέσεις για μετάβαση σε αρχικά προγραμματισμένες επιχειρήσεις στα χωρικά ύδατα της Λιβύης δεν είχαν υλοποιηθεί, η Επιχείρηση συνέχισε να διαταράσσει τα δίκτυα λαθρεμπορίου και εμπορίας ανθρώπων στην ανοικτή θάλασσα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΥΕΔ το 2018, η επιχείρηση να κατασχέσει 551 σκάφη που χρησιμοποιούνταν από δίκτυα εγκληματιών, συμπεριλαμβανομένου ενός σημαντικού αριθμού ξύλινων σκαφών και σύλληψης περισσότερων από 151 ατόμων ύποπτων που διευκόλυναν το λαθρεμπόριο, τα οποία παραδόθηκαν στις ιταλικές αρχές για άσκηση δίωξης.<sup>235</sup>

Η ικανότητα της επιχείρησης να μεταβεί στο δεύτερο στάδιο της δεύτερης φάσης και στην τρίτη φάση έτυχε δριμείας κριτικής ως προς τη συνολική επιτυχία της αποστολής. Μια μετάβαση η οποία και στις δύο φάσεις περιορίστηκε από την αδυναμία επίτευξης συνεργασίας με μια κυβέρνηση στη Λιβύη, επειδή ακριβώς δεν υπήρχε καμία διεθνώς αναγνωρισμένη. Με την προϋπόθεση ύπαρξης ενός εταίρου στη Λιβύη ορθώς θα άλλαζε «ολόκληρη η δυναμική» που θα μπορούσε να επιτύχει η επιχείρηση. Θα δημιουργούνταν τα κατάλληλα κίνητρα για να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο

<sup>233</sup> Council of the European Union, "EUNAVFOR MED Op. SOPHIA Six Monthly Report from 22 June to 31 December 2015", Doc. EEAS (2016) 126, 27 January 2016, σ. 22

<sup>234</sup> Marco Gestri, *EUNAVFOR MED: FIGHTING MIGRANT SMUGGLING UNDER UN SECURITY COUNCIL RESOLUTION 2240 (2015)*, σ.40-42

<sup>235</sup> EEAS(2018) 835, σ. 28

λαθρεμπόρων καθιστώντας ανέφικτη την ανεξέλεγκτη αυτή παράνομη δραστηριότητα. Η απουσία συνεργασίας είναι και απόρροια του γεγονότος ότι η κεντρική «αρτηρία» της Μεσογείου άνοιξε σε τόσο μεγάλο βαθμό τα τελευταία δύο χρόνια. Εντούτοις, όπως έχει επισημανθεί, «Η δεύτερη φάση δεν απαιτούσε απαραίτητως μια πλήρως εν λειτουργία κυβέρνηση της Λιβύης, αλλά θα απαιτούσε μια διεθνώς αναγνωρισμένη.». Οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια αποστολή της ΕΕ θα μπορούσε να ενεργήσει, για τη διασφάλιση των συνόρων της Λιβύης, για τη διάρθρωση των απαραίτητων δικαστικών διαδικασιών και για την αποτροπή της ατιμωρησίας λαθρεμπόρων σε ολόκληρη τη Λιβύη, απαιτούν πολλά περισσότερα από την ύπαρξη και μόνο μιας κυβέρνησης στη Λιβύη.<sup>236</sup>

### 3.5. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

Η **EUNAVFOR MED Sophia** είναι η πρώτη επιχείρηση που συγκέντρωσε άμεσα πτυχές εσωτερικής και εξωτερικής ασφαλείας, με την έννοια ότι αντιμετώπισε μια εσωτερική ασφάλεια και μια κοινωνική πρόκληση - όσον αφορά την πρόληψη και τον μετριασμό - μέσω μιας δράσης που έλαβε χώρα εκτός των συνόρων της ΕΕ. Πρακτικά, αυτός ο σύνδεσμος συνεπάγεται μια στενότερη συνεργασία μεταξύ της στρατιωτικής επιχείρησης και των υπηρεσιών όπως η EUROPOL ή ο FRONTEX. Με άλλα λόγια, ο εσωτερικός - εξωτερικός σύνδεσμος ασφαλείας δημιουργεί μια αλληλεπίδραση πολιτικό-στρατιωτικού περιεχομένου. Αυτές οι σχέσεις είναι ουσιώδεις, καθώς συμβάλλουν στη παραπομπή των λαθρεμπόρων στη δικαιοσύνη. Η αμοιβαία ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών με βασικούς οργανισμούς είναι υψίστης σημασίας για την αύξηση, από τη μία πλευρά, της συνολικής επιχειρησιακής ευαισθητοποίησης και, από την άλλη πλευρά, για την αποτελεσματική συμβολή στην αντιμετώπιση των διεθνών εγκλημάτων.<sup>237</sup> Με τον κύριο εταίρο τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX), υπήρξε μια γενική συμφωνία και με την ανταλλαγή επιστολών στις 14 Ιουλίου και την επακόλουθη έγκριση μόνιμων λειτουργικών διαδικασιών στις 30 Σεπτεμβρίου το 2015, επισημοποιήθηκαν οι επιχειρησιακές δομές συντονισμού μεταξύ των δύο οργανισμών. Η συνεργασία με τον FRONTEX κάλυψε ένα ευρύ φάσμα θεμάτων με έμφαση στην ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών, την ύπαρξη ενός μηχανισμού επικοινωνίας, την τοποθέτηση αξιωματικών συνδέσμων FRONTEX εντός των δομών της EUNAVFOR MED Sophia, τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων, την εκπαίδευση και τις διαδικασίες αποβίβασης σε μέρος ασφαλείας. Αυτό επέτρεψε στους δύο οργανισμούς να συνεργαστούν πολύ στενά. Εν συνεχεία, την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2015, υπεγράφη ένα μνημόνιο συμφωνίας με την υπηρεσία EUROJUST, το οποίο παρείχε την δυνατότητα ανταλλαγής στρατηγικών πληροφοριών μη επιχειρησιακού χαρακτήρα. Αυτό επέτρεψε μια γόνιμη ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών όντας ένα

<sup>236</sup> HOUSE OF LORDS, European Union Committee, *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge*, 14th Report of Session 2015–16, HL Paper 144, σ.21

<sup>237</sup> Thierry Tardy, *Operation Sophia – Tackling the refugee crisis with military means*, EUISS 2015, <https://www.iss.europa.eu/content/operation-sophia-tackling-refugee-crisis-military-means> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

μνημόνιο που θα καλύπτει την ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς και ευκαιρίες κατάρτισης και αμοιβαία υποστήριξης σχετικά με τις αντίστοιχες εντολές.<sup>238</sup> Αναπτύχθηκαν σχέσεις με βασικούς διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) και του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Συγκεκριμένα, ενσωματώθηκε η εκπαίδευση που παρείχε αρχικά η Ύπατη Αρμοστεία για τον χειρισμό των μεταναστών και το διεθνές δίκαιο και αυτό συνιστούσε τον κύριο οδηγό για νέες δυνάμεις που συμμετέχουν στην επιχείρηση. Επιπρόσθετη στήριξη λήφθηκε και με τη συμβολή της UNICEF.

### 3.3.1. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ EUNAVFOR MED - SOPHIA ΚΑΙ ΒΟΡΕΙΟ-ΑΤΛΑΝΤΙΚΗΣ ΣΥΜΜΑΧΙΑΣ (NATO)

Η υπογραφή μιας κοινής δήλωσης μεταξύ ΕΕ-NATO το 2016 ενίσχυσε την στρατηγική συνεργασία μεταξύ τους. Συγκεκριμένα κατεγράφησαν επτά συγκεκριμένοι τομείς συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένης της **«επιχειρησιακής συνεργασίας στον τομέα της μετανάστευσης μέσω θαλάσσιων διαύλων»**. Από το Νοέμβριο του 2016, τα πλοία και τα αεροσκάφη του NATO θα αναλάμβαναν δράση στην Κεντρική Μεσόγειο, έτοιμα να συνδράμουν στην επιχείρηση Sophia κατανοώντας τη κατάσταση και όντας σε ετοιμότητα παροχής υλικοτεχνικής υποστήριξης. Πρωτίτερα, το 2011, το NATO είχε διαμορφώσει μια Συμμαχική Ναυτιλιακή Στρατηγική, όπου στόχος ήταν μια πλήρης ανανέωση των ναυτικών δυνάμεων του NATO, ένα εκτεταμένο πολυετές πρόγραμμα θαλάσσιων ασκήσεων και εκπαίδευσης και ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του NATO και των εταίρων του, καθώς και άλλων διεθνών παραγόντων, ιδίως της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υποστήριξη του NATO στην επιβολή του νόμου στο πλαίσιο του **«SEA GUARDIAN»** συνέβαλε στην άμβλυνση των αδυναμιών των μεμονωμένων χωρών να εφαρμόσουν το διεθνές δίκαιο στη θάλασσα. Σε κάθε περίπτωση η συνεισφορά του NATO συμπλήρωνε τις προσπάθειες άλλων παραγόντων. Αυτή η επιχείρηση στην Κεντρική Μεσόγειο άνοιξε τον δρόμο για την ανάληψη και εκπλήρωση των εξής 7 καθηκόντων<sup>239</sup>:

1. Υποστήριξη της θαλάσσιας περιοχής
2. Υποστήριξη ελεύθερης πλοήγησης (επιτήρηση, περιπολία, θαλάσσια απαγόρευση, Ειδικές Επιχειρήσεις, επιβολή του νόμου και, όταν επιτρέπεται, χρήση βίας)
3. Διεξαγωγή θαλάσσιας απαγόρευσης
4. Καταπολέμηση της διάδοσης όπλων μαζικής καταστροφής
5. Προστασία κρίσιμων υποδομών
6. Υποστήριξη θαλάσσιας αντιτρομοκρατίας

<sup>238</sup> EEAS(2016) 126, σ. 14-15

<sup>239</sup> Maria Elena Argano, *A stronger NATO means a stronger Europe. Sea Guardian and Operation Sophia together*, Νοέμβριος 2016, <https://www.eu-logos.org/2016/11/15/a-stronger-nato-means-a-stronger-europe-sea-guardian-and-operation-sophia-together/>, διαθέσιμο online στις 22.04.2021

## 7. Συμβολή στην ανάπτυξη ικανοτήτων για τη ναυτική ασφάλεια

Ευθύς αμέσως έδειξαν την προθυμία τους η Ελλάδα και η Τουρκία για παροχή σκαφών στην επιχείρηση «**SEA GUARDIAN**» από τις 7 Νοεμβρίου. Η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Τουρκία επρόκειτο να παρέχουν αεροσκάφη και κυρίως σκάφη με επίκεντρο την θαλάσσια περιπολία για να βοηθήσουν την Επιχείρηση *Sophia* της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αποκτήσει καλύτερη επίγνωση της κατάστασης. Συγχρόνως, στις 27 Οκτωβρίου, το NATO αποφάσισε να συνεχίσει την παρέμβασή του στο Αιγαίο, διότι η παρουσία του παρέχει επιχειρησιακή υποστήριξη στις προσπάθειες των δυνάμεων ακτοφυλακής, τόσο των ελληνικών και των τουρκικών, όσο και του FRONTEX. Από την αρχή της επιχείρησης, υπήρξε μια πολύ σημαντική μείωση του αριθμού των παράνομων διαβάσεων και η Συμμαχία μπόρεσε να ανακόψει τις γραμμές των εγκληματικών δικτύων που διοργανώνουν τις παράνομες διελεύσεις. Σύμφωνα με στοιχεία του NATO πολλές από τις πρώτες επεμβάσεις διεξήχθησαν από σκάφη του NATO εν μέρει επειδή είναι σε θέση να λειτουργούν τόσο στα τουρκικά όσο και στα ελληνικά χωρικά ύδατα. Επιπλέον θεωρήθηκε ότι η παρουσία του NATO στο Αιγαίο θα συνιστούσε προστιθέμενη αξία, διότι αποτελεί μια πλατφόρμα ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ Τουρκίας και Ελλάδας (και της ΕΕ ως θεσμού). Η συνεργασία και ο συντονισμός σε τακτικό και επιχειρησιακό επίπεδο μεταξύ της **EUNAVFOR MED Sophia** και της επιχείρησης «**SEA GUARDIAN**» συνεχίστηκε μέσω τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών και παροχής υλικοτεχνικής υποστήριξης, συμπεριλαμβανομένου του ανεφοδιασμού. Τον Ιούλιο του 2017, τα μέλη του NATO, συμφώνησαν περαιτέρω να στηρίζουν την ευρωπαϊκή επιχείρηση στην εφαρμογή των **Ψηφισμάτων 2236 (2016), 2357 (2017) και 2420 (2018)** των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με το εμπάργκο όπλων στη Λιβύη. Πάντως τον Φεβρουάριο του 2017, το NATO έλαβε ένα περαιτέρω επίσημο αίτημα από τον πρωθυπουργό Fayez Al Sarraj για παροχή συμβουλών και εμπειρογνομosύνης στη Λιβύη στον τομέα της «**Ανάπτυξης ικανοτήτων που σχετίζονται με την άμυνα και την ασφάλεια**». Κατά βάση, το αίτημα επικεντρώθηκε στη βοήθεια του NATO, ιδίως στην παροχή συμβουλών στη Λιβύη για την ανάπτυξη της αρχιτεκτονικής της ασφάλειας, του Υπουργείου Άμυνας, του Αρχηγού Άμυνας και των αποτελεσματικών υπηρεσιών ασφάλειας και πληροφοριών, υπό την πολιτική εποπτεία της κυβέρνησης. Υπήρξε κάποιος σχετικός σχεδιασμός αλλά το αίτημα δεν ικανοποιήθηκε.<sup>240</sup>

### 3.6. ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ EUNAVFOR MED - SOPHIA

Το 2015, τα κράτη μέλη μέσω της Επιχείρησης *Sophia* απάντησαν στις αυξημένες μεταναστευτικές ροές που προκλήθηκαν από τον εμφύλιο πόλεμο της Συρίας. Αυτό προέκυψε από την αισθητή (πολιτικά και επιχειρησιακά) ανάγκη να φανεί η ΕΕ ότι δραστηριοποιείται. Στην αποστολή δόθηκε μια φιλόδοξη εντολή: εντοπισμός και παρακολούθηση δικτύων μετανάστευσης, επιβίβαση, αναζήτηση, κατάσχεση και

<sup>240</sup> EEAS(2018) 835, σ. 22



εκτροπή σκαφών που είναι ύποπτα ότι έχουν εμπλακεί σε δραστηριότητες λαθρεμπορίου ανθρώπων σε διεθνή ύδατα, δυνατότητα δράσης στα χωρικά ύδατα της Λιβύης για την επίτευξη παρόμοιων στόχων και δυνατότητα λήψης των απαραίτητων μέτρων εναντίον πλοίων και εις βάρος περιουσιακών στοιχείων, ακόμη και εντός του εδάφους της Λιβύης. Ωστόσο, η πραγματοποίηση της πλήρους εντολής αποδείχθηκε δύσκολη και «ουτοπική», αφού επεδίωξε την επίτευξη πολυσχιδών στόχων, τόσο αστυνομικών όσο και ανθρωπιστικών σε μια τεράστια έκταση, από τα σύνορα της Ένωσης έως και τα εσωτερικά ύδατα της Λιβύης. Πέρα από τις κανονιστικές ανησυχίες της συμμετοχής του στρατού σε ένα «**ήπιο ζήτημα**», όπως η μετανάστευση με προσωπικό που δεν είναι επαρκώς εκπαιδευμένο για ανθρωπιστικά καθήκοντα ή εξουσιοδοτημένο να εκπληρώνει καθήκοντα επιβολής του νόμου, η χρήση στρατιωτικών περιουσιακών στοιχείων θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι μειώνει άλλες ευρωπαϊκές αμυντικές δεσμεύσεις. Μια συγκεκριμένη πρόκληση ήταν οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης (SAR): αν και δεν αποτελούσαν μέρος της εντολής της, τα πλοία που υπηρετούσαν υπό την ομπρέλα της Sophia έπρεπε να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις SAR βάσει νόμου. Υπήρχαν επίσης περιορισμοί στην καταπολέμηση των δικτύων διακίνησης που δραστηριοποιούνταν στην ηπειρωτική χώρα της Λιβύης από τη θάλασσα. Η Επιχείρηση μετατόπισε τις προτεραιότητές της στη συγκέντρωση πληροφοριών, στη θαλάσσια ασφάλεια, στην εκπαίδευση της Λιβυκής ακτοφυλακής και στην παρακολούθηση της παράνομης διακίνησης πετρελαίου από τη Λιβύη. Μέσω του Crime Information Cell, που ενεργοποιήθηκε το καλοκαίρι του 2018, η Επιχείρηση Sophia είχε γίνει το βασικό σημείο ανταλλαγής πληροφοριών που συνεργάστηκε με δύο οργανισμούς της ΕΕ, την EUROPOL και τον FRONTEX.<sup>241</sup>

Παρά τις πολλές προκλήσεις και τις σοβαρές επικρίσεις, η Επιχείρηση συνέβαλε στην σύλληψη 151 ύποπτων λαθρεμπόρων, την καταστροφή 551 σκαφών, σώζοντας πάνω από 54.000 άτομα στη θάλασσα και οδήγησε σε σημαντική μείωση του αριθμού των μεταναστών που έφτασαν στην Ευρώπη από τη Λιβύη από το 2015. Όσον αφορά τους κύριους συντελεστές της επιχείρησης, σύμφωνα με την ΕΥΕΔ, ενεπλάκησαν 26 κράτη μέλη έως και το τέλος της (Αυστρία, Βουλγαρία, Κύπρος, Κροατία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο), οι δομές της ΚΠΑΑ, οι οργανισμοί της ΕΕ, οι αρχές της Λιβύης, το NATO και το UNSC (βλ. Εικόνα 3). Επιπλέον, όπως απεικονίζεται και στον Πίνακα Γ ο αριθμός των περιουσιακών στοιχείων που χρησιμοποιήθηκαν κατά την διάρκεια της επιχείρησης άλλαξε και στις 6 εντολές και ακόμη και κατά τη διάρκεια κάθε εντολής, ενώ το κοινό κόστος μειωνόταν μετά από κάθε επέκταση (βλ. Πίνακα Γ)

---

<sup>241</sup> Julia Himmrich, *Beyond Operation Sophia: What role for the military in migration policy?*, 2019, Βλ. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2019/03/12/beyond-operation-sophia-what-role-for-the-military-in-migration-policy/> διαθέσιμο online στις 06.09.2021

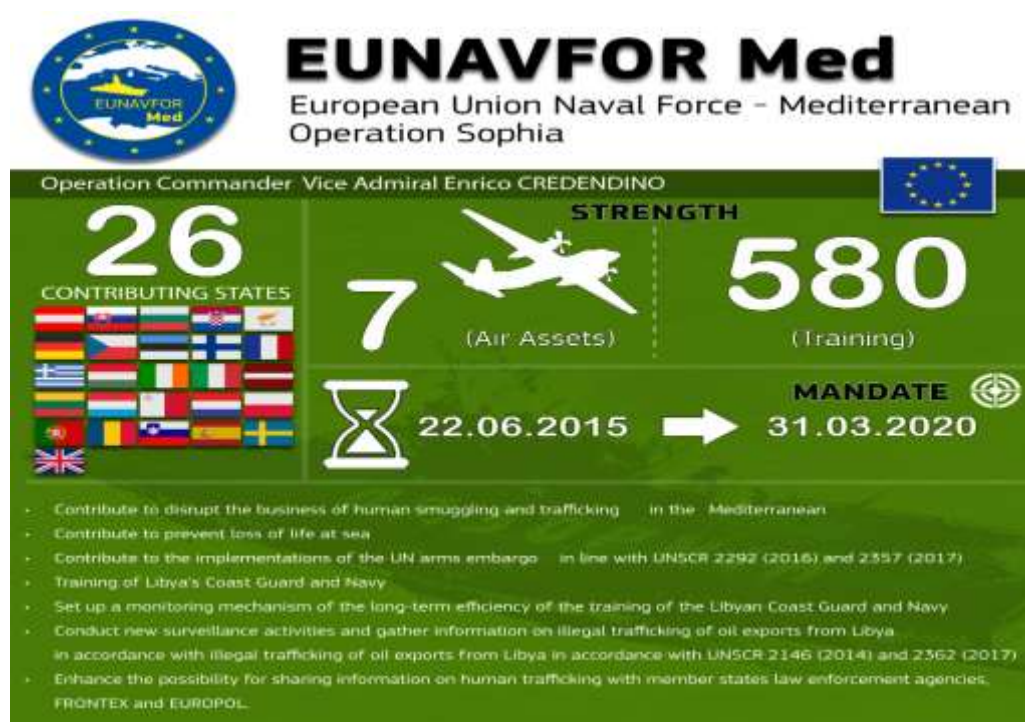


## ΠΙΝΑΚΑΣ Γ

Ημερομηνία	Ναυτικά Μέσα	Εναέρια Μέσα	Ελικόπτερα	Θαλάσσιες Πλατφόρμες	Κοινές Δαπάνες
18 Μαΐου 2015 – 27 Ιουλίου 2016	3	3	3	9	11,82 εκ €
28 Ιουλίου 2016 – 27 Ιουλίου 2017	7	3	4	0	6,7 εκ €
28 Ιουλίου 2017 - 31 Δεκεμβρίου 2018	0	5	2	4	6 εκ €
1 Ιανουαρίου 2019 - 31 Μαρτίου 2019	2	6	2	0	1,1 εκ €
1 Απριλίου 2019 – 30 Σεπτεμβρίου 2019	0	6	0	0	2,8 εκ €
1 Οκτωβρίου 2019 – 31 Μαρτίου 2020	0	7	0	0	3,1 εκ €

Πηγή: Council of the EU (2019), EUEA (2016, σ. 2), EUEA (2017, σ.11), EUEA (2019b), European Union Naval Force Mediterranean Operation Sophia (2020, σ. 2), Official Journal of the European Union (2015, σ. 5) Operation Commander Op SOPHIA (EEAS) (2016, σ. 9-11)

## ΕΙΚΟΝΑ 3



Πηγή: EEAS (2021)

Είναι αξιοπρόσεκτο το ότι η Επιχείρηση Sophia δεν αποτελούσε αποστολή διάσωσης, παρόλο που η διάσωση ζώων στη θάλασσα περιλαμβάνονταν στους στόχους της. Η σύγκρουση μεταξύ της διάσωσης ζώων στη θάλασσα και της εστίασης στη διακοπή του επιχειρηματικού μοντέλου του λαθρεμπορίου ανθρώπων και της εμπορίας ανθρώπων ήταν εξαρχής η πηγή των συχνών προβλημάτων στα κράτη μέλη της ΕΕ και των ανθρωπιστικών οργανώσεων. Αργότερα, στις αρχές του 2020, πριν από την

αναστολή της Επιχείρησης, μια πολιτική αναταραχή επανεμφανίστηκε μεταξύ ορισμένων κρατών μελών της ΕΕ. Η Γερμανία και η Αυστρία εξέφρασαν την δυσπιστία τους στην «ανανέωση της αποστολής διάσωσης». Έτσι, η Γερμανίδα καγκελάρια Άνγκελα Μέρκελ υποστήριξε ότι αρκετές ΜΚΟ που λειτουργούσαν με πλοία διάσωσης στη Μεσόγειο μαζί με μια αποστολή της ΕΕ θα μπορούσαν από κοινού να αποφέρουν τα βέλτιστα αποτελέσματα, ενώ και ο αυστριακός καγκελάριος Σεμπαστιάν Κούρτς αντιτάχθηκε δηλώνοντας ότι η επιχείρηση Sophia με τις αποστολές αναζήτησης και διάσωσης (SAR) δημιούργησαν μια κατάσταση όπου οι διακινητές ανθρώπων κέρδισαν περισσότερα χρήματα για τις παράνομες δραστηριότητές στηριζόμενοι στις ακτές της Λιβύης, όπου οι εμφύλιες συγκρούσεις συνέβαλαν στην τοπική ανομία.<sup>242</sup> Η Ιταλία συμφώνησε επίσης σχετικά με την αναστολή των αποστολών διάσωσης, αλλά δέχθηκε να συνεχίσει τις θαλάσσιες περιπολίες στη Μεσόγειο Θάλασσα, γεγονός που οδήγησε τον Κούρτς να αντιταχθεί και να εμποδίζει την απόφαση. Σε επίπεδο ΕΕ, η ικανότητα δράσης ήταν ορατή σχεδόν καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης, επειδή τα κράτη μέλη της ΕΕ παρείχαν επαρκές προσωπικό και υλικό και τα θεσμικά όργανα παρείχαν τα κατάλληλα μέσα για την ανάπτυξή τους, έως και την τελευταία εντολή της επιχείρησης, στις αρχές του 2019, όταν τέθηκαν σε αναστολή τα ναυτικά περιουσιακά στοιχεία. Μετά από αυτό, ήταν μόνο θέμα χρόνου μέχρι την ολοκλήρωση της απόφασης της Επιχείρησης Sophia, καθώς ήταν μια ναυτική στρατιωτική επιχείρηση διαχείρισης κρίσεων χωρίς ναυτικά περιουσιακά στοιχεία. Η ικανότητα χρηματοδότησης ήταν διαθέσιμη βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα από τα συμμετέχοντα κράτη. Παρά τη μείωση των αριθμών, δεν υπήρξε πραγματική αποπληρωμή της λειτουργίας πριν από την ολοκλήρωσή της. Ο λόγος για τον οποίο μειώθηκε η χρηματοδότηση ήταν επειδή δεν υπήρχε ανάγκη για υψηλότερο προϋπολογισμό με τη διακοπή της δεύτερης φάσης στο στάδιο Β. Και η ικανότητα συντονισμού και συνεργασίας επιτεύχθηκε αφού υπήρχε πάντα μια προσπάθεια από την ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα για συντονισμό και συνεργασία με το ΣΑΗΕ και το ΝΑΤΟ. Επίσης απεδείχθη ότι η EUROPOL και ο FRONTEX συμμετείχαν ενεργά σε όλη την επιχείρηση. Ενδιαφέρον στοιχείο ήταν οι πολλές επεκτάσεις των εντολών της Sophia που υποστηρίχθηκαν από το Συμβούλιο σχετικά με το γρήγορο περιβάλλον των συζητήσεων και των τελικών αποφάσεων και τη συνεχή στρατιωτική υποστήριξη και υποστήριξη πληροφοριών από την EUROPOL και τον Frontex. Όμως τα προαναφερθέντα προβλήματα μεταξύ Αυστρίας, Ιταλίας και Γερμανίας δεν διευκόλυναν την πρόοδο της επιχείρησης, με αποτέλεσμα την αναστολή της.<sup>243</sup> Κατά συνέπεια, η επιχείρηση Sophia είχε ένα επαρκές επίπεδο υποστήριξης στην εσωτερική διάσταση, αλλά όχι σε ολόκληρη τη λειτουργία της. Μέχρι το 2019, η «κόπωση» της επιχείρησης αντικατόπτρισε τις διαφωνίες των κρατών μελών της ΕΕ, αλλά διήρκεσε ακόμη για μια πρόσθετη εντολή, παρόλο που δεν συνέβη όπως είχε προγραμματιστεί και αναμενόταν. Αυτό σημαίνει ότι υπήρχε επαρκής υποστήριξη σε επίπεδο ΕΕ έως

<sup>242</sup> Βλ. <https://www.dw.com/en/germany-and-austria-disagree-over-refugee-rescue-mission/a-52246444> διαθέσιμο online στις 07.09.2021

<sup>243</sup> FERNANDA SEZAR PEREIRA, *Operation Sophia: A Critical Evaluation*, Faculty of Social Studies, Masaryk University, January 2021

όπου έλαβε τέλος. Επομένως, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο στήριξης της ΕΕ, τόσο υψηλότερες είναι οι πιθανότητες επιτυχίας μιας στρατιωτικής επιχείρησης διαχείρισης κρίσεων, γεγονός που υποδηλώνει ότι, στο σύνολό της, συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των δομών ΚΠΑΑ, της EUROPOL, του FRONTEX και των περισσότερων από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη της ΕΕ, υπήρχε επαρκής υποστήριξη σε επίπεδο ΕΕ για το μεγαλύτερο μέρος της επιχειρησιακής της δράσης.

Ειδικότερα υπήρξε επαρκής υποστήριξη όσον αφορά την εξωτερική διάσταση, σε περιφερειακό επίπεδο, από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ στην περιοχή της Νότιας Κεντρικής Μεσογείου. Μόνο η Ιταλία έδειξε την απροθυμία της, αφού δέχθηκε τους περισσότερους διασωθέντες μετανάστες στη θάλασσα. Η δε Λιβύη δεν ήταν ποτέ αντίθετη με την Επιχείρηση και έχει δείξει την υποστήριξή της ζητώντας βοήθεια για την εκπαίδευση των ακτοφυλακών της Λιβύης και την άρση του εμπάργκο όπλων στην περιοχή. Ωστόσο, οι ανθρωπιστικές παραβιάσεις στην ξηρά ήταν προβληματικές ως προς τον τρόπο με τον οποίο η Επιχείρηση Sophia έγινε αντιληπτή από φορείς, όπως οι ΜΚΟ και υπηρεσίες του ΟΗΕ (π.χ. UNHCR και IOM). Σε διεθνές επίπεδο, το NATO δεν εξέδωσε ποτέ καμία ανακοίνωση διαφωνίας με τις εξελίξεις της Επιχείρησης και δεν επηρέασε άμεσα τη λήψη αποφάσεων, και βελτιώθηκε η σχέση συνεργασίας ΕΕ-NATO. Η Ρωσία και η Κίνα αντιτάχθηκαν εντελώς στη συνέχιση της επιχείρησης και τα βέτο τους έπαιξαν μεγάλο ρόλο στην αναστολή των Φάσεων 2 / Στάδιο Β και της Φάσης 3, λόγω των επίμαχων σημείων αυτών των Φάσεων.<sup>244</sup> Καταληκτικά λοιπόν, υπήρχε επαρκής υποστήριξη σε περιφερειακό επίπεδο ως σύνολο και περιορισμένη υποστήριξη σε διεθνές επίπεδο. Αυτό σημαίνει ότι εάν υπάρχει υψηλό επίπεδο εσωτερικής υποστήριξης, είναι δυνατόν να ξεπεραστεί η μερική ή καθόλου επαρκής υποστήριξη στην εξωτερική διάσταση, καθώς η επιχείρηση συνέχισε ακόμη και μετά την απόφαση του ΣΑΗΕ που εμπόδισε τη συνέχεια της δεύτερης φάσης στο στάδιο Β της επιχείρησης. Ήταν σαφές σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ ότι η επιχείρηση δεν θα πετύχαινε να διαταράξει το επιχειρηματικό μοντέλο των δικτύων λαθρεμπορίου και εμπορίας ανθρώπων, ανεξάρτητα από το πόσες εντολές είχε αναλάβει. Η Επιχείρηση είχε φτάσει στο μέγιστο των δυνατοτήτων της, αλλά ο υψηλός αριθμός ζώων που σώθηκαν στη θάλασσα δεν ήταν αρκετός για να δείξει ότι η επιχείρηση Sophia θα μπορούσε να ευδοκιμήσει, παρά τις προκλήσεις που αντιμετώπιζε από την αρχή. Επιπλέον, η μεταναστευτική κρίση δεν είχε την ίδια ανησυχητική προσέγγιση όπως το 2015 λόγω της μείωσης του αριθμού των αφίξεων και των θανάτων στη θάλασσα στην περιοχή της Μεσογείου. Για το λόγο αυτό, υπήρχαν ισχυρότερες αποκλίνουσες ιδέες σχετικά με το αν η επιχείρηση θα πρέπει να συνεχιστεί ή όχι. Έτσι, η ΕΕ συνειδητοποίησε ότι η αλλαγή της εστίασης από τη διάσωση ζώων στην θάλασσα και τη διατήρηση των δύο πρόσθετων καθηκόντων σε ισχύ στη διατήρηση αποκλειστικά της εφαρμογής του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ συνιστά έναν πολύ καλύτερο στόχο για μια επιχείρηση, με αποτέλεσμα την αντικατάσταση της Επιχείρησης Sophia με την

---

<sup>244</sup> FERNANDA SEZAR PEREIRA, *Operation Sophia: A Critical Evaluation*, Faculty of Social Studies, Masaryk University, January 2021

επιχείρηση **EUNAVFOR MED Irini**, η οποία ξεκίνησε την ίδια στιγμή που η επιχείρηση Sophia ολοκληρώθηκε.

Χωρίς αμφιβολία, η Επιχείρηση Sophia κατακρίθηκε πως λειτουργούσε ως **παράγοντας έλξης (pull factor)** προσφύγων και μεταναστών. Σύμφωνα με ορισμένα δημοσιεύματα των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης υποτίθεται ότι όχι μόνο δεν περιόρισαν τη μεταναστευτική ροή, αλλά στην πραγματικότητα ενθάρρυναν τους αιτούντες άσυλο μετανάστες να θέσουν σε επιπλέον κινδύνους τη ζωή τους. Όπως δήλωσε ο τότε αξιωματούχος της λιβυκής ακτοφυλακής, «Οι άνθρωποι, όταν διασώζονταν, τηλεφωνούσαν στους φίλους τους για να τους πουν ότι υπάρχουν σκάφη της ΕΕ μόλις 20 μίλια από τα λιβυκά ύδατα για να τους σώσουν».<sup>245</sup>

Ομοίως, η Επιχείρηση επικρίθηκε ακόμη και από το εσωτερικό της ΕΕ, με πιο αξιόλογη την κριτική περί «**αποτυχημένης επιχείρησης**».<sup>246</sup> Η αδυναμία της EUNAVFOR MED Sophia να μεταβεί στο στάδιο Β της δεύτερης φάσης συνιστούσε την κύρια πηγή της μη αποτελεσματικότητας της. Μάλιστα, οι συλλήψεις κυρίως χαμηλού επιπέδου λαθρεμπόρων και η αλλαγή της τακτικής μεταφοράς των παράνομων μεταναστών, είχαν ως αποτέλεσμα οι διακινητές να προσαρμόσουν το *modus operandi* τους στο νέο περιβάλλον. Δηλαδή να μεταφέρουν τους πρόσφυγες και μετανάστες έως τα όρια της αιγιαλίτιδας ζώνης της Λιβύης και από εκεί να τους προωθούν με φουσκωτές ή ξύλινες βάρκες. Η πρακτική αυτή βασίστηκε στο γεγονός ότι οι δυνάμεις της Sophia κατέστρεφαν τα σκάφη των διακινητών με αποτέλεσμα την μεγαλύτερη διακινδύνευση των ανθρωπίνων ζωών, τη μείωση των συλλήψεων και άρα την εκτροπή από τον κύριο σκοπό της επιχείρησης. Οι συνολικές συστάσεις της έκθεσης προώθησαν την αντιμετώπιση όχι μόνο των πιο ορατών συνεπειών της μεταναστευτικής κρίσης, αλλά και των βασικών αιτιών, συμπεριλαμβανομένου του ζοφερού κλίματος ασφαλείας στη Λιβύη. Η Επιχείρηση Sophia δεν αντιμετώπισε τις αιτίες, επειδή δεν κατάφερε να φτάσει στον πυρήνα του προβλήματος: την αδυναμία των κρατικών δομών της Λιβύης και τις κακές πιθανότητες για βελτίωση της συνολικής κατάστασης ασφάλειας στη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική.<sup>247</sup> Παρ' όλα αυτά, ακόμη και αυτή η κρίσιμη έκθεση χαρακτήρισε τις αποστολές έρευνας και διάσωσης της Sophia ως «ζωτικές ανθρωπιστικές υποχρεώσεις».<sup>248</sup>

<sup>245</sup> Marius PRICOPI, *EU MILITARY OPERATION SOPHIA – ANALYSING THE SHORTFALLS*, Vol. XXI No 2(42) 2016, σ. 125 [https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2\\_2016/PRICOPI.pdf](https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2_2016/PRICOPI.pdf) διαθέσιμο online στις 29.09.2021

<sup>246</sup> Marius PRICOPI, *EU MILITARY OPERATION SOPHIA – ANALYSING THE SHORTFALLS*, Vol. XXI No 2(42) 2016, σ. 125 [https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2\\_2016/PRICOPI.pdf](https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2_2016/PRICOPI.pdf) διαθέσιμο online στις 29.09.2021

<sup>247</sup> House of Lords, *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge*, 14 Report of Session 2015 - 2016, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/144/144.pdf> διαθέσιμο online στις 29.09.2021

<sup>248</sup> Marius Pricopi, *THE MILITARY OPERATION EUNAVFOR MED IRINI – A DOWNSCALE OF THE EU'S INVOLVEMENT IN THE MIGRATION CRISIS*, Land Forces Academy Review Vol. XXV, No. 4(100), 2020, σ. 303

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Η ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗ - ΝΑΥΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΤΗΣ ΕΕ EUNAVFOR MED IRINI

### 4.1.ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ Η ΕΝΤΟΛΗ ΕΝΑΡΞΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

Στις 19 Ιανουαρίου 2020, στη Διάσκεψη του Βερολίνου για την Λιβύη, οι συμμετέχοντες<sup>249</sup> κατέληξαν σε μια κεντρική συμφωνία και δεσμεύτηκαν να τηρήσουν και να εφαρμόσουν πλήρως και ανεπιφύλακτα το εμπάργκο όπλων που θεσπίστηκε με την Απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών (ΑΣΑΗΕ) 1970 (2011)<sup>250</sup> και των επακόλουθων αποφάσεων, κυρίως τις ΑΣΑΗΕ 2292 (2016)<sup>251</sup> και 2473 (2019).<sup>252</sup> Μετά την ανατροπή του καθεστώτος Καντάφι και την εγκατάσταση του Εθνικού Μεταβατικού Συμβουλίου (NTC), οι λεηλασίες των αποθεμάτων οπλισμού μετέτρεψαν τη Λιβύη σε εμπόλεμη ζώνη, με τρεις αντίπαλες κυβερνήσεις και πολλές ένοπλες πολιτοφυλακές να ελέγχουν τμήματα της χώρας. Η κλιμάκωση των συγκρούσεων σε επίπεδο ανοικτού εμφυλίου πολέμου, ιδίως από το 2014, αύξησε την διακίνηση όπλων στην περιοχή, ενώ σε διεθνές επίπεδο καταγράφονται επιλογές υπέρ της μιας ή της άλλης εκ των αντιμαχόμενων πλευρών (π.χ. τα ΗΑΕ, η Αίγυπτος, η Ιορδανία και η Ρωσία τάσσονται υπέρ των «**Αραβικών Ένοπλων Δυνάμεων**» του στρατηγού **Haftar**, ενώ η Τουρκία υποστηρίζει την αναγνωρισμένη από τον ΟΗΕ και την ΕΕ «**Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας (GNA)**» στην **Τρίπολη** και τις συμμαχικές πολιτοφυλακές που έχουν ενώσει τις δυνάμεις τους ενάντια στο στρατηγό **Haftar**. Η διεθνοποίηση της σύγκρουσης έχει επιδράσει στην εντατικοποίηση της παράνομης εμπορίας όπλων στη Λιβύη, δημιουργώντας ιδιαίτερα επικίνδυνες συνθήκες για την ασφάλεια σε όλη την περιοχή, καθώς διευκολύνεται η διασπορά του πολεμικού υλικού σε γειτονικές χώρες, όπου δραστηριοποιούνται το Ισλαμικό Κράτος (IS) και η Αλ Κάιντα.<sup>253</sup>

Η ενεργοποίηση της ΕΕ σε αυτό το πλαίσιο υπήρξε κλιμακωτή. Αρχικά, το 2016, στο πλαίσιο της επιχείρησης EUNAVFOR MED Sophia, εμπλουτίστηκε η επιχειρησιακή εντολή της εν λόγω επιχείρησης (διατάραξη του επιχειρηματικού μοντέλου των παράνομων διακινητών ανθρώπων και διάσωση των μεταναστών) με την παρακολούθηση και επιβολή του εμπάργκο όπλων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την **Απόφαση ΚΕΠΠΑ 2016/993 του ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 20<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016**,

<sup>249</sup> Οι συμμετέχοντες της διάσκεψης ήταν οι ακόλουθοι: Αλγερία, Κίνα, Αίγυπτο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ρωσία, Τουρκία, Δημοκρατία του Κονγκό, τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα, το Ηνωμένο Βασίλειο, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και οι Ύπατοι Εκπρόσωποι των Ηνωμένων Εθνών, η Αφρικανική Ένωση, η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ένωση Αραβικών Κρατών

<sup>250</sup> Βλ. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2011\\_02/20110927\\_110226-UNSCR-1970.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf) διαθέσιμο online στις 15.04.2021

<sup>251</sup> Βλ. [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2292.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2292.pdf) διαθέσιμο online στις 15.04.2021

<sup>252</sup> Βλ. [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2473.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2473.pdf) διαθέσιμο online στις 15.04.2021

<sup>253</sup> Markus Kaim and René Schulz, *The EU Will Not Be Able to Enforce the UN Arms Embargo in Libya*, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, Μάρτιος 2020, σ. 2



επετράπησαν η συλλογή πληροφοριών για την μεταφορά αντικειμένων και η διενέργεια επιθεωρήσεων σκαφών που πλέουν από και προς την Λιβύη εφόσον υπάρχουν υπόνοιες ότι τα εν λόγω σκάφη μεταφέρουν όπλα ή σχετικό υλικό κατά παράβαση του εμπάργκο όπλων.<sup>254</sup> Για πρώτη φορά την 1<sup>η</sup> Μαΐου 2017, η Επιχείρηση διενέργησε έρευνα στο σκάφος *ElMukthar*, το οποίο έπλεε σε διεθνή ύδατα και έφερε την σημαία της Λιβύης, προχωρώντας στην κατάσχεση όπλων και απαγορευμένου υλικού κατά την έκβαση της νηοψίας.<sup>255</sup> Εντούτοις, η απόφαση, τον Μάρτιο 2019, για αναστολή χρήσης στο πλαίσιο της EUNAVFOR MED Sophia των ναυτικών πόρων που είχαν διατεθεί είχε ως αποτέλεσμα την έμπρακτη αδυναμία επιθεώρησης και κατάσχεσης σκαφών υπόπτων για λαθρεμπόριο όπλων, σε διεθνή ύδατα στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης.<sup>256</sup> Η επιδείνωση της κατάστασης οδήγησε την ΕΕ να αξιοποιήσει το μοντέλο της **EUNAVFOR MED Sophia** σε μια νέα στρατιωτική επιχείρηση θαλάσσης-αέρος, **την EUNAVFOR MED Irini**, η οποία αποτελεί τον μηχανισμό εφαρμογής των αποφάσεων της Συνόδου του Βερολίνου για τη Λιβύη με αρχική εντολή διάρκειας έως και τις 31 Μαρτίου 2021.<sup>257</sup>

## 4.2.ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

Η επιχειρησιακή εντολή της **EUNAVFOR MED Irini**, ακολουθώντας τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ (1970, 2292, 2357, 2420, 2473 και 2510), επικεντρώνεται στην πρόληψη της διακίνησης όπλων στην περιοχή και τελικώς την καταπολέμηση της ροής όπλων προς τις αντιμαχόμενες πλευρές στη Λιβύη. Επομένως, η επιχείρηση περιλαμβάνει επιτήρηση, συλλογή πληροφοριών και έλεγχο των υδάτων στα ανοικτά της ανατολικής ακτής της Λιβύης, όπου είναι πιθανό να συμβεί το λαθρεμπόριο όπλων. Ως προς την εκπλήρωση αυτών των δραστηριοτήτων προβλέπεται η άδεια διενέργειας επιθεωρήσεων σκαφών που είναι ύποπτα ότι εμπλέκονται σε διακίνηση όπλων ή παραβιάζουν με άλλο τρόπο το διεθνές εμπάργκο. Επιτρέπεται η δέσμευση του φορτίου των σκαφών και ακόμη και η εκτροπή του σκάφους προς κατάλληλα λιμάνια για την καταστροφή όλων των αντικειμένων που μεταφέρονται παράνομα. Επιπρόσθετα βασικό στοιχείο δράσης είναι η συλλογή και αποθήκευση στοιχείων παράνομης διακίνησης όπλων και προσωπικών δεδομένων των εμπλεκόμενων ατόμων, καθώς και η κοινοποίηση των συλλεχθέντων πληροφοριών στις αρχές των κρατών μελών.<sup>258</sup> Δευτερεύοντες στόχοι της επιχείρησης είναι η πρόληψη των παράνομων εξαγωγών πετρελαίου της Λιβύης, η εκπαίδευση της ακτοφυλακής και του πολεμικού ναυτικού της Λιβύης και η εξάρθρωση του

<sup>254</sup>ΕΕ 2016, L 162/18

<sup>255</sup>Βλ. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lducom/5/506.htm> διαθέσιμο online στις 15.04.2021

<sup>256</sup>Βλ. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/04/libya-closed-vtc-on-the-eu-operation-irini-in-the-mediterranean.php#> διαθέσιμο online στις 15.04.2021

<sup>257</sup>Βλ. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/> διαθέσιμο online στις 15.04.2021

<sup>258</sup>Θα παρέχεται από το Crime Information Cell, το οποίο περιλαμβάνει προσωπικό από τις αρμόδιες αρχές επιβολής νόμου των κρατών μελών και οργανισμών της ΕΕ

επιχειρηματικού μοντέλου παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, διαμέσου συλλογής πληροφοριών και εναέριων περιπολιών.<sup>259</sup>

Έχει παρατηρηθεί ότι από την επιχείρηση **EUNAVFOR MED Irini** απουσιάζει η αναφορά σε δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης ατόμων (SAR), οι οποίες είναι απίθανο να πραγματοποιηθούν εκ των πραγμάτων, δεδομένου ότι τα ναυτικά μέσα δεν θα περιπολούν σε περιοχές που παραδοσιακά συνδέονται με διαδρομές μετανάστευσης.<sup>260</sup> Εντούτοις πρέπει να σημειωθεί το εξής: εφόσον η δράση της επιχείρησης περιορίζεται στο ανατολικό τμήμα της Λιβύης, αφήνοντας τα τρία τέταρτα των συνόρων της χώρας σε δορυφορική και εναέρια παρακολούθηση, εγείρεται έντονος προβληματισμός ως προς την ουσιαστική συμβολή της στο εμπάργκο όπλων. Η προβλεπόμενη γεωγραφική κάλυψη δεν αποτρέπει απολύτως την συνάντηση των συμμετεχόντων πολεμικών πλοίων με βάρκες μεταναστών, οπότε και λόγω των διεθνών συνθηκών αυτά αναγκαστικά θα προχωρούν σε επιχειρήσεις διάσωσης και μεταφοράς μεταναστών σε ευρωπαϊκούς λιμένες. Έτσι όμως αφήνονται με μηδενική έως καθόλου επιτήρηση περιοχές εύκολα εκμεταλλεύσιμες από τα σκάφη για μεταφορά όπλων προς τη Λιβύη, με αποτέλεσμα ο βασικός πυρήνας της επιχείρησης για το εμπάργκο όπλων να έχει συμπτωματική και όχι συστηματική εφαρμογή. Είναι γεγονός ότι οι δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης ατόμων αποτελούν «**παράγοντα έλξης**» για παράτυπη μετανάστευση προς την Ευρώπη καθώς αυτές τις δραστηριότητες "**αξιοποιούν**" σκόπιμα οι διακινητές. Την επιφύλαξη αυτή έχουν θέσει κατ' επανάληψη μια σειρά χωρών όπως π.χ. η Ουγγαρία και η Αυστρία.<sup>261</sup> Έχουν καταγραφεί έτσι διελεύσεις αεροσκαφών και εμπορικών πλοίων που εντοπίστηκαν εκτός ακτίνας "**επιχειρησιακής δράσης**" να μεταφέρουν και να ξεφορτώνουν κυρίως στο λιμάνι της Τρίπολης χωρίς κανένα απολύτως έλεγχο πολεμοφόδια, οπτικά συστήματα, μισθοφόρους, παραστρατιωτικές μονάδες και Τούρκους στρατιωτικούς. Ειδικά τα ναυλωμένα πλοία από τουρκικές εταιρείες είχαν - όπως φάνηκε - οδηγίες για το δρομολόγιο και την περιοχή κίνησής τους για να μην ελέγχονται από κανένα.

Η έδρα διοίκησης της Επιχείρησης είναι στη Ρώμη, και η όλη επιχείρηση έχει τεθεί υπό ιταλική διοίκηση. Το επιτελικό στελεχιακό δυναμικό της αριθμεί 150 άτομα διαφόρων εθνικοτήτων. Πρόσφατα, η επιχειρησιακή διοίκηση των συμμετεχόντων δυνάμεων ανατέθηκε στον Έλληνα Αρχιπλοίαρχο Θεόδωρο Μικρόπουλο.<sup>262</sup> Ως διοικητής επιχειρήσεων της ΕΕ για τη στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Μεσόγειο **EUNAVFOR MED Irini** ορίζεται από την 1η Οκτωβρίου 2021 ο **Αντιναύαρχος Stefano Turchetto** αντικαθιστώντας τον υπονάυαρχο **Fabio**

<sup>259</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2020/472 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 31ης Μαρτίου 2020 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Μεσόγειο (EUNAVFOR MED IRINI), ΕΕ 2020, L 101/4

<sup>260</sup> Federico Alagna, From Sophia to Irini: EU Mediterranean Policies and the Urgency of "Doing Something", Istituto Affari Internazionali, 2020, σ. 3-4, βλ.

<https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2032.pdf> διαθέσιμο online στις 05.10.2021

<sup>261</sup> Βλ. <https://www.cer.eu/insights/eus-new-libya-operation-flawed> διαθέσιμο online στις 16.04.2021

<sup>262</sup> Βλ. <https://www.operationirini.eu/operation-eunavfor-med-irini-greek-commander-theodoros-mikropoulos-handed-duty-presence-operation-commander/> διαθέσιμο online στις 16.04.2021



**Agostini.**<sup>263</sup> Η αρχικώς προβλεπόμενη διάρκεια εντολής της επιχείρησης παρατάθηκε για δυο έτη, έως τις 31 Μαρτίου 2023, καθώς θεωρήθηκε ότι αυτή η επιχείρηση συνιστά το μοναδικό και αμερόληπτο μέσο για την υποστήριξη εφαρμογής του εμπάργκο όπλων των Ηνωμένων Εθνών για την επιστροφή της ειρήνης και της σταθερότητας στην ευρύτερη περιοχή της Λιβύης θέτοντας ως στόχο την λειτουργία της ΕΕ ως παρόχου ασφαλείας στην θάλασσα σε τομείς βασικού στρατηγικού ενδιαφέροντος για την Ευρώπη.<sup>264</sup>

#### 4.3.ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

Στην προσπάθεια της να αναπτύξει μια συνεκτική εξωτερική δράση που να ενσωματώνει μέσα ασφάλειας και άμυνας η ΕΕ αναπτύσσει πολύπλευρες εσωτερικές και εξωτερικές συνεργασίες. Έτσι στις 15 Ιανουαρίου 2021, η **EUNAVFOR MED Irini** και ο **Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX)**, υπέγραψαν συμφωνία συνεργασίας, οι ρίζες της οποίας εντοπίζονται στον προκάτοχο της, την **EUNAVFOR MED Sophia**. Πρωταρχικό μέλημα της συνεργασίας είναι «η αμφίδρομη υποστήριξη στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος και η ανάπτυξη δορυφορικών μέσων με οποιονδήποτε δυνατό τρόπο, συμπεριλαμβανομένης της συντονισμένης χρήσης δορυφορικών εικόνων».<sup>265</sup>

Επίσης, βρίσκονται σε εξέλιξη συζητήσεις για τη δημιουργία μιας παρόμοιας συνεργασίας μεταξύ της **EUNAVFOR MED Irini** και του **NATO**, αξιοποιώντας το προηγούμενο της διάδρασης «**EUNAVFOR MED Sophia**» - «**SEA GUARDIAN**». Πιο συγκεκριμένα, μέσω της επιχείρησης «**SEA GUARDIAN**», το **NATO** όντας ένας καθοριστικός παράγοντας στην διατήρηση της ασφάλειας της θαλάσσιας διόδου, συνέβαλε στην ανταλλαγή πληροφοριών, την υλικοτεχνική υποστήριξη και την εφαρμογή της απόφασης 2357 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών για το εμπάργκο όπλων κατά της Λιβύης.<sup>266</sup> Ουσιαστικά, η αξιοποίηση των πόρων του **NATO** στην Επιχείρηση θα παρέχει κρίσιμες πληροφορίες για την χερσαία και εναέρια κυκλοφορία, όπου η **EUNAVFOR MED Irini** δεν είναι σε θέση να παρακολουθεί τις παραβιάσεις του εμπάργκο όπλων μέσω ξηράς και εναέριου χώρου. Μια τέτοιου είδους συνεργασία θα αποφέρει καρπούς παρέχοντας πληρέστερη επίτευξη του εμπάργκο όπλων. Ειδικά ως προς την Τουρκία, μια τέτοια εξέλιξη θα ήταν κρίσιμη καθώς είναι χώρα του **NATO** που θέτει βέτο στη συνεργασία του **NATO** με την **EUNAVFOR MED Irini**, διότι, μαζί με την Κυβέρνηση της Εθνικής Συμφωνίας (GNA) της Λιβύης, θεωρεί την εν λόγω επιχείρηση ως δράση που στρέφεται αυστηρά εναντίον τους και στερείται αμεροληψίας. Στην πραγματικότητα όμως, η συνεργασία με το **NATO**, όπως

<sup>263</sup> Βλ. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/09/23/eunavfor-med-irini-new-operation-commander-appointed/> διαθέσιμο online στις 05.11.2021

<sup>264</sup> Βλ. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95365/operation-irini-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-sigonella-naval-air\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95365/operation-irini-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-sigonella-naval-air_en) διαθέσιμο online στις 16.04.2021 , <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/26/council-extends-the-mandate-of-operation-irini-until-2023/> διαθέσιμο online στις 16.04.2021

<sup>265</sup> Βλ. <https://www.statewatch.org/media/1770/eu-frontex-op-irini-working-agreement-15-1-21.pdf> διαθέσιμο online στις 19.05.2021

<sup>266</sup> Βλ. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_136233.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm) διαθέσιμο online στις 20.04.2021

και στην περίπτωση της EUNAVFOR MED Sophia η οποία λειτούργησε στον ίδιο χώρο κυρίως για τον έλεγχο της εμπορίας ανθρώπων, θα είχε θετικό αντίκτυπο για τη Τουρκία.<sup>267</sup>

#### 4.4.ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΔΡΑΣΗ - ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΝΑΝΤΙΟΝ ΥΠΟΠΤΟΥ ΣΚΑΦΟΥΣ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΤΟΥΡΚΙΚΟΥ ΣΚΑΦΟΥΣ «ROSALINE A»

Συνολικά, στο πλαίσιο της επιχειρησιακής εντολής της **EUNAVFOR MED Irini**, καθ' όλο το 2020-2021 συμβάλουν οι 24 από τις 27 χώρες μέλη της ΕΕ με τρία πολεμικά πλοία, έξι αεροσκάφη και δορυφορικά συστήματα.<sup>268</sup> Τα συμμετέχοντα μέσα (σκάφη, αεροπλάνα, μη επανδρωμένα αεροσκάφη) μέχρι και τις 31 Οκτωβρίου 2021, προέβησαν σε 4498 χαιρετισμούς, σε 201 φιλικές προσεγγίσεις και 20 επιθεωρήσεις, από τις οποίες η μια εξελίχθηκε σε εκτροπή. Επιτηρήθηκαν 16 λιμάνια, 25 αεροδρόμια και μεμονωμένοι διάδρομοι απογείωσης/προσγείωσης και 634 πτήσεις που κρίθηκαν ύποπτες για μεταφορά φορτίων που σχετίζονται με στρατιωτικούς σκοπούς από και προς τη Λιβύη. Προχώρησαν τα κράτη μέλη σε 51 συστάσεις, όπου σε 42 περιπτώσεις υπήρξε ανάγκη διεξαγωγής ελέγχου, ενώ υπεβλήθησαν 31 εκθέσεις για παραβιάσεις στην Επιτροπή Κυρώσεων των Ηνωμένων Εθνών. Σύμφωνα με την έκθεση των αποτελεσμάτων της επιχείρησης **σε έξι περιπτώσεις, ένα κράτος σημαίας (Τουρκία) αρνήθηκε τη συγκατάθεση για επιβίβαση και επιθεώρηση ύποπτων σκαφών**. Οι 6 αρνήσεις της Τουρκίας αφορούν σε όλο το χρονικό διάστημα διεξαγωγής της επιχείρησης IRINI (από 31 Μαρ. 2021) και αφορούν σε φορτηγά πλοία τα οποία μετέφεραν οπλικά συστήματα από την Τουρκία στη Λιβύη κυρίως το πρώτο εξάμηνο του 2020. Η έκθεση της ΕΕ όπως και αυτή της επιτροπής των ειδικών του ΟΗΕ, έρχονται να επιβεβαιώσουν με αποδείξεις την υποκριτική και επικίνδυνη στάση της Τουρκίας, η οποία από την μία «κόπτεται» για την αποκατάσταση της ειρήνης στη Λιβύη και από την άλλη τροφοδοτεί με όπλα και μισθοφόρους την φιλοτουρκική κυβέρνηση, εμποδίζοντας την επιστροφή της Λιβύης στην ομαλότητα.<sup>269</sup>

<sup>267</sup> Gerri Maurizio, IRINI: *Why an EU-NATO cooperation is urgent for Libyan peace and why Turkey should accept it*, Αύγουστος 2020, διαθέσιμο online <https://www.egic.info/irini-eu-nato-cooperation-is-urgent> στις 20.04.2021

<sup>268</sup> Βλ. [https://www.operationirini.eu/media\\_category/assets/](https://www.operationirini.eu/media_category/assets/) διαθέσιμο online στις 19.05.2021

<sup>269</sup> Βλ. <https://libyareview.com/17444/irini-turkey-refused-inspection-of-ships-travelling-to-libya/> διαθέσιμο online στις 07.12.2021

## EIKONA 4



Πηγή: EUNAVFOR MED Operation IRINI EU, 2021

Στις 5 Ιουνίου 2020, το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ ενέκρινε το **Ψήφισμα 2526 (2020)** που επεκτείνει την **εξουσιοδότηση** για επιθεώρηση σκαφών στην ανοικτή θάλασσα στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης, τα οποία είναι ύποπτα ότι παραβιάζουν το εμπάργκο όπλων της Λιβύης. Το εν λόγω Ψήφισμα επεκτείνει ουσιαστικά τα μέτρα που συμφωνήθηκαν για πρώτη φορά στο **Ψήφισμα 2292 (2016)** και έπειτα στο **Ψήφισμα 2473 (2019)**. Ειδικότερα, στις 22 Νοεμβρίου 2020, η επιχείρηση έσπευσε να επιθεωρήσει ένα εμπορικό σκάφος με τουρκική σημαία στη Μεσόγειο. Δεδομένου του τρόπου πλοήγησης του τελευταίου, κρίθηκε ότι υπήρχαν βάσιμες υποψίες πως ενεργεί κατά παράβαση του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ. Έτσι, μια ένοπλη ομάδα (VBSS) από τη Γερμανική Φρεγάτα «Αμβούργο» επιβιβάστηκε στο «**Rosaline A**» με ελικόπτερο και διερεύνησε το σκάφος έως και την αναστολή της δράσης εκ μέρους της Τουρκίας. Μέχρι και την στιγμή της διακοπής της αποστολής δεν είχε βρεθεί απαγορευμένο υλικό, με τον πλοίαρχο να υποστηρίζει ότι γίνεται μεταφορά εμπορευμάτων ανθρωπιστικής βοήθειας από το Amberly της Τουρκίας στη πόλη Misurata της Λιβύης. Κατά την εν λόγω δράση, ακολουθήθηκε η διαδικασία που προβλέπει το **Ψήφισμα 2292 (2016)** του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ, δηλαδή έγιναν καλόπιστες προσπάθειες προκειμένου να ληφθεί η συγκατάθεση του αρμόδιου κράτους σημαίας. Παρασχέθηκε στο Τουρκικό Υπουργείο Εξωτερικών περιορισμένη ειδοποίηση τεσσάρων ωρών σύμφωνα με την διεθνή ναυτιλιακή πρακτική. Μάλιστα υπήρξε και παράταση αυτής της ειδοποίησης για μια ακόμη ώρα κατόπιν αιτήματος της τουρκικής πρεσβείας στη Ρώμη. Αφού δεν υπήρξε καμία ανταπόκριση, έλαβε χώρα η επιβίβαση και η επιθεώρηση σύμφωνα με τις διεθνώς συμφωνημένες διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών του NATO. Ευθύς αμέσως η Τουρκία

εξέφρασε την διαφωνία της για την επιθεώρηση αυτή κρίνοντας την παράνομη και μη συμβατή με το διεθνές δίκαιο της θάλασσας.<sup>270</sup>

Έχει διατυπωθεί από την τουρκική πλευρά το ερώτημα: **σε ποιο βαθμό η στρατιωτική αποστολή της ΕΕ μπορεί να επιθεωρήσει σκάφη παρά το γεγονός ότι οι κανόνες δικαίου δίνουν το δικαίωμα στη χώρα της σημαίας και τον κυβερνήτη να αρνηθεί μια τέτοια επιθεώρηση;** Η σχετική προσέγγιση επικαλείται **το άρθρο 87 §1 UNCLOS** που προβλέπει τα δικαιώματα του κράτους σημαίας στην ανοικτή θάλασσα, αναφέρει ότι η ικανότητα λήψης πληροφοριών της Επιχείρησης να καθορίσει εάν το πλοίο μεταφέρει ή όχι όπλα και πυρομαχικά είναι ασαφής, καθώς δεν υπάρχει εικόνα ή αναφορά η οποία να παραδόθηκε από την έδρα της Επιχείρησης μετά την επέμβαση, και καταλήγει ότι σε περίπτωση που υπάρχουν **«εύλογες υποψίες»** ότι ένα σκάφος μεταφέρει όπλα, απαιτείται συγκατάθεση και του κράτους σημαίας - εν προκειμένω της Τουρκίας - και της Λιβύης.<sup>271</sup> Αντιστοίχως, και η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση της Γερμανίας όταν ρωτήθηκε εάν πρόκειται για παράνομη ή όχι δράση της επιχείρησης, δήλωσε ότι σύμφωνα με τα όσα ορίζει **το Ψήφισμα 2292 (2016) του Συμβουλίου Ασφαλείας** δεν επιτρέπεται στην επιχείρηση η επιθεώρηση κατά της θέλησης του κράτους σημαίας. Ως βάσεις αυτών των ισχυρισμών αυτών προβλήθηκαν οι παράγραφοι 3, 9 και 10 του εν λόγω Ψηφίσματος.<sup>272</sup>

Μολαταύτα, **το Ψήφισμα 2292 (2016)**, έχει διαφορετικό περιεχόμενο καθώς προβλέπει ότι η επιβίβαση και η έρευνα ενδέχεται να λάβει χώρα ενάντια στη βούληση του κράτους σημαίας. **Στην παράγραφο 3**, το Συμβούλιο Ασφαλείας, ενεργώντας σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, **«αποφασίζει να εξουσιοδοτήσει τα κράτη μέλη να επιθεωρούν σκάφη»** και **«καλεί όλα τα κράτη σημαίας»** να συνεργαστούν με τέτοιες επιθεωρήσεις. Δεν καλεί τα κράτη σημαίας να ανταποκριθούν σε μια προσπάθεια **«καλής πίστης»** αλλά να λάβουν συγκατάθεση **«γρήγορα και έγκαιρα»**. Αρχικά, ως προς την εξουσιοδότηση, αυτή, η διατύπωση είναι γενικόλογη και ανεξάρτητη από οποιαδήποτε απαίτηση συναίνεσης από το κράτος σημαίας. Τα κράτη μέλη που ενεργούν βάσει της άδειας αυτής δεν υποχρεούνται να λαμβάνουν πρώτα τη συγκατάθεση του κράτους σημαίας του σκάφους πριν από οποιαδήποτε επιθεώρηση, αλλά υποχρεούνται απλώς να **«επιδεικνύουν καλή πίστη»** για να λάβουν τέτοια συγκατάθεση. Αυτό επιβεβαιώνεται ευθύς αμέσως και **από την παράγραφο 10** του ίδιου Ψηφίσματος που προβλέπει ότι τα κράτη μέλη που διενεργούν επιθεώρηση βάσει αυτής της άδειας, πρέπει να υποβάλουν έκθεση που να εξηγεί **«τις προσπάθειες που καταβάλλονται για να ζητηθεί η συγκατάθεση»** του κράτους σημαίας. Πράγματι, **η παράγραφος 10 του Ψηφίσματος** προβλέπει τη δυνατότητα του κράτους σημαίας να μην ανταποκρίνεται θετικά σε

<sup>270</sup> Βλ. [https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/89221/operation-irini-statement-spokesperson-recent-inspection-turkish-vessel\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/89221/operation-irini-statement-spokesperson-recent-inspection-turkish-vessel_en) διαθέσιμο online στις 20.04.2021

<sup>271</sup> MURAT ASLAN, *FROM A TACTICAL MOVE TO A STRATEGIC CHALLENGE: OPERATION IRINI*, Δεκέμβριος 202, No 63, <https://www.setav.org/en/perspective-from-a-tactical-move-to-a-strategic-challenge-operation-irini/> διαθέσιμο online στις 20.04.2021

<sup>272</sup> Βλ. <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/12/like-pirates-turkey-accuses-germany-of-illegally-boarding-its-merchant-vessel-on-the-high-seas/> διαθέσιμο online στις 19.04.2021



αίτημα συγκατάθεσης όταν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναφέρουν εάν ή όχι παρέχεται συνεργασία. Προκύπτει λοιπόν το εξής: η καλόπιστη προσπάθεια να επιτευχθεί η συγκατάθεση του κράτους σημαίας αποτελεί προϋπόθεση που επιτρέπει στα κράτη μέλη να ενεργήσουν βάσει της υπάρχουσας άδειας. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας είχε αρχικά εξουσιοδοτήσει τα κράτη μέλη να επιθεωρούν σκάφη στην ανοικτή θάλασσα προκειμένου να επιτευχθεί η αυστηρή εφαρμογή του εμπάργκο όπλων στη Λιβύη στο Ψήφισμα 1973 (2011). **Αυτή η άδεια επέτρεψε τις επιθεωρήσεις σκαφών ενάντια στη βούληση του κράτους σημαίας.** Στο τέλος της πρώτης φάσης του εμφυλίου πολέμου στη Λιβύη τον Μάρτιο του 2012, το Συμβούλιο Ασφαλείας τερμάτισε αυτήν την άδεια. Ωστόσο, τέσσερα χρόνια αργότερα, το Συμβούλιο Ασφαλείας ερχόμενο αντιμέτωπο με το λαθρεμπόριο παράνομων όπλων και σχετικού υλικού κατά παράβαση του εμπάργκο όπλων στη Λιβύη και την συνεχόμενη αυξανόμενη απειλή ότι τέτοια όπλα και συναφή υλικά φθάνουν σε χέρια τρομοκρατικών ομάδων που λειτουργούν στη Λιβύη, συμπεριλαμβανομένου και του Ισλαμικού κράτους, εξέδωσε το **Ψήφισμα 2292 (2016)** όπου **εξουσιοδοτεί** για ακόμη μια φορά τα κράτη μέλη να επιθεωρούν σκάφη στην ανοικτή θάλασσα και στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης.<sup>273</sup>

Επιπρόσθετα, στο Ψήφισμα αναγράφεται ρητά ότι η άδεια **στην παράγραφο 3** αποκλίνει από τη γενική αρχή της αποκλειστικής δικαιοδοσίας κράτους σημαίας επί των σκαφών του στην ανοικτή θάλασσα. Αυτή η γενική αρχή του διεθνούς δικαίου σημαίνει ότι κάθε επιθεώρηση σε ξένο πλοίο στην ανοικτή θάλασσα απαιτεί τη ρητή προηγούμενη συγκατάθεση του κράτους σημαίας, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά σε διεθνείς συνθήκες ή σε απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Επιβεβαιώνεται και από τη **παράγραφο 9 του Ψηφίσματος 2292(2016)** όπου αναγράφεται ρητά ότι «οι άδειες που προβλέπονται στο παρόν Ψήφισμα» ισχύουν μόνο για το λαθρεμπόριο παράνομων όπλων και συναφών υλικών στην ανοικτή θάλασσα, στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης και δεν επηρεάζουν τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις ή τις ευθύνες των κρατών μελών βάσει του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων τυχόν δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων βάσει της UNCLOS, **συμπεριλαμβανομένης της γενικής αρχής της αποκλειστικής δικαιοδοσίας ενός κράτους σημαίας επί των σκαφών που πλέουν στην ανοικτή θάλασσα**, σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη κατάσταση και **υπογραμμίζει** ιδίως ότι το παρόν ψήφισμα δεν θεωρείται ότι θεσπίζει εθιμικό διεθνές δίκαιο.<sup>274</sup> Συνεπώς, η άδεια επηρεάζει πραγματικά την αρχή μόνον όσον αφορά το λαθρεμπόριο παράνομων όπλων και σχετικού υλικού στην ανοικτή θάλασσα και στα χωρικά ύδατα των ακτών της Λιβύης αποδεικνύοντας ότι το Ψήφισμα εφαρμόζεται σε πολύ συγκεκριμένα πλαίσια και δεν θέτει υπό αμφισβήτηση το δίκαιο της θάλασσας, του οποίου η κατευθυντήρια αρχή παραμένει η συγκατάθεση του κράτους σημαίας.

Με βάση τα ανωτέρω μπορεί να υποστηριχθεί με ασφάλεια ότι το **Ψήφισμα 2292 (2016)** επιτρέπει την επιβίβαση και την έρευνα σε σκάφη ενάντια στη βούληση του

<sup>273</sup> [S/RES/2292\(2016\)](#), σ. 3-4

<sup>274</sup> [S/RES/2292\(2016\)](#), σ. 3-4

κράτους σημαίας, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις που ορίζονται στην παράγραφο 3, εφόσον υπήρχαν **«εύλογοι λόγοι ότι τα σκάφη μεταφέρουν όπλα ή σχετικό υλικό προς ή από τη Λιβύη κατά παράβαση των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας»**. Αυτό ήταν και το κρίσιμο ζήτημα και επομένως απαιτείτο τεκμηρίωση των λόγων η οποία συνίστατο στον τρόπο πλοήγησης του «Rosaline A», το οποίο κρίθηκε ως ύποπτο για παράβαση του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ.<sup>275</sup>

Επίσης το κράτος ή ο περιφερειακός οργανισμός μέσω του οποίου ενεργεί το κράτος πρέπει να έχει προβεί σε **«κατάλληλες διαβουλεύσεις»** με την Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας (GNA) και μόνο, που αναγνωρίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη ως «η μόνη νόμιμη κυβέρνηση της Λιβύης». Μάλιστα, η Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας (GNA) ισχυρίστηκε ότι «δεν ζητήθηκε η γνώμη της σύμφωνα με την παράγραφο 3 του Ψηφίσματος 2292 (2016) του Συμβουλίου Ασφαλείας» και ότι, ως εκ τούτου, θεώρησε την επιχείρηση **«παράνομη»**. Εντούτοις άξιο προσοχής είναι το γεγονός ότι αφενός και η μεν Τουρκία, αφετέρου και η δε Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας αναφέρθηκαν πράγματι στην **«άδεια»** ή στον **«σωστό συντονισμό»**, όχι σε **«διαβούλευση»**. Η διαβούλευση ορίζει την απαίτηση μόνο παροχής πληροφοριών από την ΕΕ και τη συζήτηση της επιχείρησης με την Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας. Δεν σημαίνει ότι η απαίτηση διαβούλευσης δίνει το δικαίωμα αρνησικυρίας εκ μέρους της Κυβέρνησης Εθνικής Συμφωνίας επί της επιχείρησης. Επομένως όπως προκύπτει, υπήρξε συνεχής ανταλλαγή απόψεων μεταξύ της Επιχείρησης και της Κυβέρνησης Εθνικής Συμφωνίας (GNA), η οποία φαίνεται να πληροί τις προϋποθέσεις διαβούλευσης.

Τέλος, για να ενεργήσει υπό την εξουσιοδότηση της παραγράφου 3 του Ψηφίσματος 2292 (2016) το κράτος ή ο περιφερειακός οργανισμός μέσω του οποίου ενεργεί το κράτος, οφείλει να έχει καταβάλει προσπάθειες **«καλής πίστης»** για να λάβει πρώτα τη συγκατάθεση του κράτους σημαίας του σκάφους πριν από τυχόν επιθεωρήσεις. Το Συμβούλιο Ασφαλείας δεν διευκρίνισε τι εννοούσε με τις **«προσπάθειες καλής πίστης»**, αλλά, στο **Ψήφισμα 2292 (2016)**, κάλεσε «τα κράτη σημαίας που λαμβάνουν τέτοια αιτήματα για συγκατάθεση να επανεξετάσουν και να απαντήσουν σε αυτούς **«γρήγορα και έγκαιρα»**. Από το 2016, με την δράση της EUNAVOR MED Sophia υπήρχε πληροφόρηση προς το Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ εκ μέρους της τελευταίας ότι **τέσσερις ώρες είναι ένα εύλογο χρονικό πλαίσιο για να χαρακτηρίσει μια προσπάθεια για τη λήψη συγκατάθεσης από ένα κράτος σημαίας ως καλόπιστη»**. Ακολούθως, η ΕΕ ενημέρωσε αρκετές φορές τη Γραμματεία του ΟΗΕ ότι διενήργησε επιθεωρήσεις σκαφών σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 4 του Ψηφίσματος 2292 (2016) του Συμβουλίου Ασφαλείας και σε καμία από αυτές δεν υπήρξαν αντιρρήσεις από μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας ή από τα εν λόγω εμπλεκόμενα κράτη σημαίας. Επομένως εάν - όπως δηλώνεται από την Τουρκία - το Κέντρο Διοίκησης Επιχειρήσεων Irini στη Ρώμη ζήτησε πράγματι την άδεια της Τουρκίας να πραγματοποιήσει έρευνα στο σκάφος και εάν δεν υπήρχε απάντηση από

<sup>275</sup> Μετά το συμβάν ένα έγγραφο της ΕΕ διέρρευσε στο Γερμανικό Πρακτορείο Τύπου, ότι το εμπορευματοκιβώτιο του σκάφους ήταν εδώ και καιρό ύποπτο για χρήση παράδοσης όπλων στην Λιβύη.



την Τουρκία εντός τεσσάρων ωρών, είναι θεμιτή η περαιτέρω συμπεριφορά επιβίβασης και έρευνας χωρίς τη συγκατάθεση του κράτους σημαίας.<sup>276</sup>

Συνοψίζοντας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι πληρούνταν όλες οι προϋποθέσεις που ορίζονται στην **παράγραφο 3 του Ψηφίσματος 2292 (2016) του Συμβουλίου Ασφαλείας**, με αποτέλεσμα η επιβίβαση και η έρευνα σκάφους, ακόμη και παρά την θέληση της Τουρκίας, να μην ήταν παράνομη βάσει του διεθνούς δικαίου.

#### 4.5.ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ EUNAVFOR MED IRINI

Ως «**παράθυρο ευκαιρίας**» για την επαναφορά της σταθερότητας στην Λιβύη αλλά και την ταυτόχρονη εξασφάλιση της περιφερειακής ασφάλειας παρουσιάζεται εκ μέρους της ΕΕ - εδώ και ένα χρόνο - η επιχείρηση **EUNAVFOR MED Irini**. Ένα χρόνο αργότερα μπορεί η επιχείρηση να χαρακτηρίζεται από κάποιους ως μια χρήσιμη πρωτοβουλία βάσει των μέχρι στιγμής αποτελεσμάτων της, ωστόσο πρόκειται για μια πρωτοβουλία δαπανηρή, με αισθητές ελλείψεις σε στρατιωτικούς πόρους, και με μειωμένη πολιτική βούληση εκ μέρους των κρατών μελών της ΕΕ. Η έλλειψη διαθέσιμων πόρων για την καταναγκαστική επιβολή συμπεριφορών ήταν έκδηλη από την πρώτη στιγμή και ιδιαίτερα μετά και την αποχώρηση της Γαλλικής φρεγάτας, καθώς πλέον οι νηοψίες είναι ελάχιστες και οι έλεγχοι διεξάγονται συνήθως υπό την μορφή διακριτικής παρακολούθησης για την αποφυγή εμπλοκής. Τόσο η έλλειψη διαθέσιμων πόρων όσο και η έλλειψη πολιτικής βούλησης αποτυπώνονται και στο γεγονός ότι τα κράτη προβαίνουν απλώς σε αντικατάσταση σκαφών και όχι σε προσθήκη νέων που θα αύξανε την δυναμική της επιχείρησης.<sup>277</sup> Επιπλέον, ενώ η επιχείρηση υποτίθεται ότι επιβάλλει το εμπάργκο όπλων από τη ξηρά, τη θάλασσα και τον εναέριο χώρο - διακόπτοντας την προμήθεια όπλων στα μέρη της Λιβύης όπου υπάρχουν συρράξεις - είναι έκδηλη η θαλάσσια έμφαση παρά το ότι υπερτερεί σε αεροσκάφη και άρα θα υπήρχε δυνατότητα για τα βέλτιστα αποτελέσματα στον εναέριο χώρο. Αυτό σημαίνει ότι η **EUNAVFOR MED Irini** επηρεάζει δυσανάλογα την Κυβέρνηση Εθνικής Συμφωνίας, που τροφοδοτείται κυρίως από την Τουρκία δια θαλάσσης και έχει μικρό αντίκτυπο στις επιχειρήσεις του Χαφτάρ, ο οποίος λαμβάνει όπλα μέσω του εναέριου χώρου. Η πρόσφατη ανάπτυξη της εντολής της επιχείρησης σύμφωνα με το **Ψήφισμα 2546 (2020)** σχετικά με το λαθρεμπόριο μεταναστών ή την εμπορία ανθρώπων από τη Λιβύη εγκυμονεί τον κίνδυνο εκτροπής από τον βασικό επιχειρησιακό στόχο, της επιβολής εμπάργκο όπλων, καθώς όλα τα σκάφη που αναπτύσσονται στο πλαίσιο της επιχείρησης υπόκεινται στην υποχρέωση του διεθνούς δικαίου να σώζουν ζωές ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο στην θάλασσα. Μια τέτοια εξέλιξη θα σήμαινε ταύτιση της επιχείρησης **EUNAVFOR MED Irini** με την προκάτοχο της **EUNAVFOR MED Sophia**, η οποία είχε μετατραπεί σταδιακά σε

<sup>276</sup> Βλ. <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/12/like-pirates-turkey-accuses-germany-of-illegally-boarding-its-merchant-vessel-on-the-high-seas/> διαθέσιμο online στις 19.04.2021

<sup>277</sup> Προσφάτως αντικαταστάθηκε η ελληνική φρεγάτα **HS Aegean** με την **HS Limnos** και τον Δεκέμβριο του περασμένου έτους αποχώρησε από την επιχείρηση η γερμανική φρεγάτα Hamburg.

σχεδόν αποκλειστική επιχείρηση διάσωσης προσφύγων και μεταναστών, δημιουργώντας σύγχυση ως το περιεχόμενο της ως μια επιχείρηση προστατευτικής φύσεως. Η **EUNAVFOR MED Irini** σε μια προσπάθεια ανάληψης περισσότερων ευθυνών, ενδέχεται να οδηγηθεί σε "**αυτοακύρωση**" με βάση τον τρόπο δράσης της. Συνιστά ένα μέρος της λύσης της παθογένειας στην Ανατολική Μεσόγειο και η πραγματική επιτυχία της επιχείρησης έγκειται σε μια συλλογική προσπάθεια όλων των εμπλεκόμενων ευρωπαϊκών και διεθνών παραγόντων, αλλά και με την ταυτόχρονη συμμετοχή του πρόσφατου σχηματισμού της νέας Κυβέρνησης τη Λιβύης με επικεφαλής τον πρωθυπουργό Άμπντελ Χαμίντ Μοχάμεντ Ντμπεϊμπά.

---

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αυτό που καθιστά την ΕΕ σημαντικό παράγοντα ασφαλείας στην μετά εποχή του Ψυχρού Πολέμου είναι η δυνατότητα συντονισμού οικονομικών, πολιτικών και στρατιωτικών εργαλείων πολιτικής ασφάλειας. Η ΚΠΑΑ αντιπροσωπεύει την ολοκληρωμένη προσέγγιση της Ένωσης για τη διαχείριση κρίσεων βασισμένη σε πολιτικά και στρατιωτικά περιουσιακά στοιχεία. Η ύπαρξή της επιτρέπει στην ΕΕ να αναλάβει ηγετικό ρόλο στις επιχειρήσεις διατήρησης ειρήνης, στην πρόληψη των συγκρούσεων καθώς και στην ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας. Σήμερα, ως ακρογωνιαίος λίθος στην ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ η Συνθήκη της Λισαβόνας επιτρέπει καλύτερο συντονισμό, συνοχή και συνέργεια μεταξύ όλων των διαφορετικών πτυχών της εξωτερικής δράσης της ΕΕ και, στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, μεταξύ του πολιτικού και του στρατιωτικού τομέα. Τα θεσμικά όργανα της ΚΠΑΑ είναι αποτέλεσμα της προθυμίας των κρατών μελών να αναλάβουν μεγαλύτερη ευθύνη για την προστασία της ασφάλειας της Ένωσης και όλου του κόσμου μέσω πολιτικών, αστυνομικών ή συνδυασμένων δράσεων. Μέσω της κοινής εργασίας που διεξάγεται μέσω των θεσμών, η Ευρώπη αρχίζει να αποδεικνύει την ετοιμότητά της για ανεξάρτητες ή συντονισμένες στρατιωτικές ενέργειες από το ΝΑΤΟ. Τα θεσμικά όργανα εξακολουθούν να διαμορφώνονται σταδιακά με στόχο την μετέπειτα ανάπτυξη ενός πλήρως οργανωμένου και πλήρους συστήματος ασφάλειας και πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ. Τα επονομαζόμενα θεσμικά όργανα της ΕΕ - η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και σε κάποιο βαθμό το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελούν μέρος της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής ασφάλειας. Ωστόσο, το Συμβούλιο ως το υψηλότερο όργανο ΚΠΑΑ διαδραματίζει ενεργό ρόλο προτρέποντας τα κράτη μέλη να ενεργήσουν ως ενιαίο μέτωπο στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και στη διαχείριση των συνόρων, την ενέργεια και την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο. Όπως παρουσιάστηκε παραπάνω, η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πεδίο της ΚΠΑΑ εξαρτάται από τις ενέργειες που αναλαμβάνονται στο Συμβούλιο και την ομόφωνη απόφαση που βασίζεται στη συναίνεση των κρατών μελών. Το Συμβούλιο υπογραμμίζει έντονα την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης της ευρωπαϊκής συμμαχίας και με αυτόν τον τρόπο εκφράζει την επιθυμία του να ενσωματώσει βαθύτερα την κοινή αμυντική πολιτική. Συνολικά, τα όργανα της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ έχουν δεσμευτικό νομικό χαρακτήρα μετά την ομόφωνη έγκριση μιας απόφασης στο Συμβούλιο ή μετά τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν, χρησιμοποιώντας πολιτικά μέσα, να αποτρέψουν ένα θέμα που θα συζητηθεί στο Συμβούλιο απλώς μη θέτοντάς το στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου ή να απέχουν ή να καταψηφίσουν την απόφαση. Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει μόνο με ειδική πλειοψηφία σε περιπτώσεις όπου μια προηγούμενη απόφαση βασίστηκε σε ομόφωνη ψηφοφορία. Εφόσον δεν υπάρχει δικαιοδοσία από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ως προς την εφαρμογή πολιτικής της ΚΠΑΑ συμπεριλαμβανομένων των πράξεων που εκδίδονται βάσει αυτών των διατάξεων, το Συμβούλιο και ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα πρέπει να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση των κρατών μελών στο θέμα. Προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν χάσει την κυριαρχία τους ή την κυριαρχία τους στον τομέα της ΚΠΑΑ. Μέσω των

μηχανισμών κοινής αρμοδιότητας, μπορούν να διαμορφώσουν και να εφαρμόσουν ενεργά την εξωτερική πολιτική και την πολιτική της Ένωσης. Καθώς ο συντονισμός και η συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθοδηγούνται από τον Υπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας/ Αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ο ξεχωριστός χαρακτήρας της ΚΠΑΑ αντανακλάται μέσω των θεσμικών οργάνων που βρίσκουν τη βάση τους στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Συμπεριλαμβανομένης τόσο της **ρήτρας αμοιβαίας άμυνας** όσο και της **ρήτρας αλληλεγγύης**, η συνθήκη επέτρεψε την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) υπό την εξουσία του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας/ Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η ΕΥΕΔ είναι ένας λειτουργικός αυτόνομος φορέας, μια **δομή sui generis** αποκομμένη τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Συμβούλιο με προϋπολογισμό συγκρίσιμο με αυτό ενός αυτόνομου θεσμού. Δεν είναι σε θέση να μπορεί να προτείνει και να εφαρμόσει πολιτική από μόνη της, αλλά προετοιμάζει πράξεις που θα εκδοθούν από τον ΥΕ, την Επιτροπή και το Συμβούλιο. Είναι επίσης υπεύθυνη για τις διπλωματικές αποστολές της ΕΕ, τις σχέσεις με διεθνή θεσμικά όργανα όπως τον ΟΗΕ και τις δομές διαχείρισης πληροφοριών και κρίσεων. Η συνθήκη έδωσε στον ΥΕ τη δυνατότητα να συγκεντρώσει όλα τα περιουσιακά στοιχεία ασφάλειας της ΕΕ όταν είναι απαραίτητο και να εφαρμόσει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στη διαχείριση κρίσεων της ΕΕ. Από τον Ιανουάριο του 2011 ο ΥΕ αντιπροσωπεύει πλήρως ανεξάρτητα το ένα πρόσωπο και τη μία φωνή των ευρωπαϊκών εξωτερικών δράσεων στον κόσμο. Την ισχυρότερη νομική βάση και νομική προσωπικότητα παρέχει ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας που ναι μεν ιδρύθηκε το 2004, ωστόσο η επίσημη ύπαρξή του χαρακτηρίστηκε από τη συνθήκη της Λισαβόνας. Το Συμβούλιο ίδρυσε τον ΕΟΑ προκειμένου να δημιουργηθεί ένα σώμα που θα βοηθά τα κράτη μέλη στην ανάπτυξη αμυντικών ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, στην προώθηση και βελτίωση της ευρωπαϊκής συνεργασίας στην προμήθεια όπλων καθώς και στην αμυντική τεχνολογία και την παραγωγή και έρευνα και ανάπτυξη άμυνας στην τεχνολογία.

Με την εισαγωγή της Συνθήκης της Λισαβόνας η δράση της ΕΕ οδηγείται σε αυξημένη συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη συντονίζουν τώρα κοινές προτεραιότητες και δράσεις για μια πιο αποτελεσματική ανταπόκριση σε καταστάσεις κρίσης, αποφεύγοντας έτσι τις επικαλύψεις στις πολιτικές ενός κράτους μέλους. Ωστόσο, η συνολική επιτυχία της ΚΠΑΑ περιορίζεται από **«Αποστολές τύπου Petersberg»**, πράγμα που σημαίνει ότι η παραδοσιακή άμυνα εξακολουθεί να βρίσκεται στα χέρια του ίδιου του NATO ή/και της εθνικής άμυνας. Το τελευταίο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η αστική διάσταση της ΚΠΑΑ εξακολουθεί να υπερισχύει κατά πολύ της αμυντικής. Η ΕΕ συνεχίζει να προωθεί μια πολυμερή ολοκληρωμένη προσέγγιση εμπνευσμένη από τους κανόνες συμπεριφοράς του NATO ενισχύοντας παράλληλα τα στοιχεία της πολιτικής αντίδρασης. Η αυτόνομη αντίδραση της ΚΠΑΑ θα ήταν δυνατή μόνο στην περίπτωση που το NATO επιλέξει να μην ενεργήσει. Παρ' όλα αυτά, το NATO ασκεί ισχυρή επιρροή στις ευρωπαϊκές και

εσωτερικές πολιτικές των κρατών μελών που είναι επίσης μέλη της Βόρειο-Ατλαντικής Συμμαχίας. Ο διακυβερνητισμός στη λήψη αποφάσεων κυριαρχεί, πράγμα που σημαίνει ότι παρόλο που η ΚΠΑΑ είναι τυπικά ίση και εξίσου σημαντική με άλλους τομείς των κοινών πολιτικών της ΕΕ, εξακολουθεί να είναι εκ των πραγμάτων ξένη μεταξύ αυτών. Ο χαρακτήρας μιας διακυβερνητικής συμμαχίας που δεσμεύεται για την εταιρική σχέση με τη Βόρειο-Ατλαντική Συμμαχία με περιορισμένη αυτονομία στην πράξη, όταν πρόκειται για στρατιωτικές επιχειρήσεις, δείχνει ότι ο δρόμος προς μια αληθινή αντίληψη της κοινής άμυνας είναι ακόμα πολύ μακρύς και ότι υπάρχουν ακόμη πολλοί συμβιβασμοί για να επιτευχθεί πλήρως επιχειρησιακή κοινή ασφάλεια και, κυρίως, αμυντική πολιτική. Πρακτικά, ο διακυβερνητισμός του δεύτερου πυλώνα και το γεγονός ότι τα κράτη μέλη είναι σε θέση να αναπτύξουν μοναδικές εθνικές προσεγγίσεις για την ΚΠΑΑ αποτελεί γρίφο για την ΕΕ να σχηματίσει ένα συνεκτικό μέτωπο στις πολιτικές. Η ενοποίηση της ΚΠΑΑ μεταξύ των κρατών μελών θα πρέπει να βασίζεται σε παρόμοιους κανόνες, ιδέες και πρακτικές σχετικά με τις πολιτικές ασφάλειας και άμυνας και την νομιμοποίηση της χρήσης βίας. Το μέλλον θα δείξει εάν θα υπάρχει αρκετή κοινή στρατηγική κουλτούρα και συνοχή και περισσότερο από οτιδήποτε πολιτική βούληση μεταξύ των μελών της ΕΕ με στόχο να επιτευχθεί τελικά η ΚΠΑΑ. Παρόλο που η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν έχει διαγράψει όλα τα ελαττώματα της ΚΕΠΠΑ και συνεπώς της εφαρμογής της ΚΠΑΑ, πρέπει να σημειωθεί ότι η αυξημένη πολιτική ένταξη των κρατών μελών που έχει συμβεί τα τελευταία 20 χρόνια εντούτοις επέτρεψε στην ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ να ανθίσουν σε ορισμένη έκταση και να φανεί σε δράση, κυρίως σε πολλές πολιτικές και στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις που διεξάγονται στο πλαίσιο των πολιτικών.

Το επίκεντρο της συνεργασίας για την ασφάλεια και την άμυνα της ΕΕ έχει μετατοπιστεί από την έναρξη νέων πρωτοβουλιών στη βελτίωση του υπάρχοντος συστήματος, το οποίο έχει δημιουργήσει η Ένωση από το 2016. Αυτό το σύστημα εστιάζει σε μεγάλο βαθμό σε κοινά έργα αμυντικής έρευνας και ανάπτυξης ικανοτήτων για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Τεχνολογικής και Βιομηχανικής Βάσης (EDTIB). Αυτή τη στιγμή, χρειάζεται πρόσθετη πολιτική κατεύθυνση υψηλού επιπέδου για να προσδιορίσει τους τύπους δυνατοτήτων που χρειάζεται η ΕΕ για να γίνει στρατηγικά αυτόνομη και να ενισχύσει τον ευρωπαϊκό πυλώνα του ΝΑΤΟ. Η διαδικασία «**Στρατηγική Πυξίδα**» θα είναι πιθανώς η πιο εμβληματική πρωτοβουλία της ΕΕ για την ασφάλεια και την άμυνα για τα επόμενα δύο χρόνια. Επιδιώκει να παράσχει νέα πολιτική κατεύθυνση για την πολιτική ασφάλειας και άμυνας της Ένωσης, να διευκολύνει την ανάπτυξη μιας κοινής στρατηγικής κουλτούρας μεταξύ των κρατών μελών και να αποσαφηνίσει τη συνολική εικόνα της συνεργασίας της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας ότι οι πρωτοβουλίες μετά το 2016, όπως π.χ. η PESCO, η CARD και το EDF έχουν δημιουργήσει. Το σημείο που αναφέρθηκε τελευταία σχετίζεται με το ερώτημα τι είδους παράγοντας ασφάλειας και άμυνας θέλει πραγματικά να γίνει η ΕΕ. Η Στρατηγική Πυξίδα θα μπορούσε να γίνει σημαντικό εργαλείο για να βοηθήσει την ΕΕ να πλοηγηθεί στις προκλήσεις στην παγκόσμια σκηνή και να ενισχύσει την ικανότητα της Ένωσης να επιτύχει στρατηγική αυτονομία. Βασικό πλεονέκτημα που η

Στρατηγική Πυξίδα έχει από ότι η ανάπτυξη της Παγκόσμιας Στρατηγικής είναι ότι τα κράτη μέλη βρίσκονται στη θέση του οδηγού: θα εγκρίνουν επίσημα το έγγραφο το 2022. Αυτό σημαίνει ότι το τελικό αποτέλεσμα θα μπορούσε να έχει σημαντικό πολιτικό βάρος τόσο στις Βρυξέλλες όσο και στα κράτη μέλη. Για να είναι επιτυχής, η Στρατηγική Πυξίδα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο συγκεκριμένη όταν περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ πρέπει να χειριστεί ακόμη και τις πιο ευαίσθητες προκλήσεις που αντιμετωπίζει και είναι πιθανό να αντιμετωπίσει τα επόμενα 5 έως 10 χρόνια. Μια πυξίδα είναι χρήσιμη μόνο εάν μπορεί να πει στον πλοηγό πού βρίσκεται ο βορράς. Για να είναι επιτυχής η Στρατηγική Πυξίδα, η ΕΕ πρέπει να ορίσει έναν σαφώς καθορισμένο στρατηγικό Βορρά. Για μερικούς, η ΕΕ είναι μια υπερβολική γραφειοκρατία που «ξοδεύει» χρήματα και θέτει σε κίνδυνο την εξουσία των κυρίαρχων κρατών. Για άλλους, είναι ο καλύτερος τρόπος για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που μπορούν να αντιμετωπίσουν τα μικρότερα έθνη - όπως η οικονομική ανάπτυξη και οι διαπραγματεύσεις με μεγαλύτερα έθνη - και αξίζει να παραδοθεί κάποια κυριαρχία.

Με γνώμονα ότι, η ΕΕ είναι ένας πολύπλευρος παράγοντας με πολλούς πόρους για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης με την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στις κοινωνίες των κρατών μελών της ΕΕ, το επίκεντρο φαίνεται να είναι κυρίως η λειτουργία «φύλαξη της πύλης» εισόδου, με την διαχείριση των συνόρων, **την ανάπτυξη στρατιωτικής ναυτικής αποστολής, την ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων μέσω μιας ευρύτερης εντολής του FRONTEX και την ανάπτυξη ικανοτήτων τρίτων χωρών για τη διαχείριση των συνόρων.**

Ένα ευρύτερο ερώτημα είναι πώς να ενσωματωθεί - και να διακριθεί - ο στρατός με άλλα μέσα αντιμετώπισης του μεταναστευτικού ζητήματος. Η έναρξη της επιχείρησης Sophia φάνηκε να αντικατοπτρίζει μια απροθυμία να αναπτυχθεί ο FRONTEX. Ωστόσο, πολλά από αυτά που επέφερε η επιχείρηση Sophia για τη μετανάστευση, τη διακίνηση και το λαθρεμπόριο θα μπορούσαν να γίνουν εξίσου αποτελεσματικά συνδυαστικά με τον FRONTEX. Ωστόσο, τα κράτη μέλη φάνηκε να θέλουν να ασκήσουν τον έλεγχο των πόρων και να διεκδικήσουν την κυριαρχία τους έναντι ενός οργανισμού της ΕΕ, όπως είναι ο FRONTEX. Από τη μία πλευρά, τα κράτη μέλη θέλουν η ΕΕ να ενεργήσει για θέματα μετανάστευσης, αλλά από την άλλη, θέλουν να διατηρήσουν τον έλεγχο των δικών τους συνόρων. Εντός αυτού του πλαισίου, η έναρξη της επιχείρησης EUNAVFOR MED Sophia ήταν μέρος μιας ευρύτερης εξωτερικής πολιτικής για τη μετανάστευση που περιελάμβανε την στρατιωτική συμμετοχή για την αναδιαμόρφωση των σχέσεων με τις γειτονικές χώρες. Η δυσκολία εφαρμογής της αρχικής εντολής της Επιχείρησης Σοφία στο έδαφος της Λιβύης έδειξε ότι οι φιλοδοξίες ορισμένων κρατών μελών να αντιμετωπίσουν τη μετανάστευση κυρίως στο εξωτερικό ήρθε σε αντίθεση με την κυριαρχία των γειτόνων της και, σε ορισμένες απόψεις, επίσης με το διεθνές δίκαιο. Λόγω της ταχύτατης ξεδίπλωσης της EUNAVFOR MED Sophia, τα κράτη μέλη βασίστηκαν σε αυτή τη στρατιωτική ανάπτυξη με μικρή προσοχή στους λειτουργικούς περιορισμούς που την συνόδευσαν. Οι πολλαπλές προσαρμογές στην εντολή της Επιχείρησης Sophia έδειξαν ότι η χρήση



του στρατού στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης έχει σαφείς περιορισμούς, υπονοώντας ότι η προσέγγιση αντιμετώπισης της κρίσης το 2015 δεν ήταν σωστή. Ύστερα από τέσσερα χρόνια λειτουργίας, αλλά και μελέτης της στρατιωτικής επιχείρησης EUNAVFOR MED Sophia μπορούν να αντληθούν διδάγματα και να προσδιοριστεί πώς η Ευρώπη μπορεί να αντιμετωπίσει καλύτερα τη διαχείριση της μετανάστευσης μέσω της Μεσογείου:

**Πρώτον**, η χρήση του στρατού ως απάντηση σε δραστηριότητες μετανάστευσης, λαθρεμπορίου και εμπορίας ανθρώπων έχει λειτουργικούς περιορισμούς. Λόγω της έλλειψης εξουσίας για την επιβολή του νόμου, οι στρατιώτες δεν μπορούν να συλλάβουν διακινητές. Επίσης, στερούνται ειδικής εκπαίδευσης για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών ανθρωπιστικής βοήθειας και θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Άρα, ο στρατός μπορεί να αναλάβει μόνο υποστηρικτικό ρόλο έναντι των εθνικών και κοινοτικών οργανισμών που εργάζονται για την επιβολή του νόμου. Η προστιθέμενη αξία της επιχείρησης ήταν ότι παρείχε έναν ασφαλή χώρο για άλλους φορείς σχετικά με την παρακολούθηση και την ανταλλαγή πληροφοριών. Σε ό, τι αφορά την έρευνα και τη διάσωση, τα σκάφη μπόρεσαν να υποστηρίξουν αλλά όχι να εκτελέσουν αποτελεσματικά επιχειρήσεις. Επίσης, αυτό που απέδειξε η στρατιωτική επιχείρηση EUNAVFOR MED Sophia είναι ότι η μελλοντική στρατιωτική εμπλοκή πρέπει να περιοριστεί στην αντιμετώπιση κρίσεων και στην παροχή ειδικής εμπειρογνομosύνης για να βοηθήσει άλλους οργανισμούς να αναλάβουν επιχειρησιακή δράση. Εάν ο στρατός εμπλέκεται μακροπρόθεσμα, ο ρόλος του θα πρέπει να περιορίζεται στη κοινή χρήση πληροφοριών και ανάπτυξη ικανοτήτων. Η πραγματικότητα της μετανάστευσης στη Μεσόγειο σήμαινε ότι η αποστολή ενεπλάκη σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, αν και αυτές δεν αποτελούν μέρος της εντολής της. Μάλιστα, η **de facto** παράταση της εντολής είχε γίνει πολιτικά αμφισβητούμενη λόγω της σύγκρουσης μεταξύ των κρατών μελών για την αποβίβαση αυτών που σώθηκαν στη θάλασσα. Επομένως, υπήρχε ανάγκη για μια ολοκληρωμένη λύση σχετικά με την έρευνα και τη διάσωση που συνδέεται με μια πολιτική διευθέτηση σχετικά με την αποβίβαση και την επανεγκατάσταση. Αδιαμφισβήτητα προκύπτει η ανάγκη να τερματιστεί η ασυντόνιστη προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων για τη μετανάστευση μεταξύ των κρατών μελών και να καταρριφθούν τα όρια μεταξύ πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) και εκείνων που προέρχονται από την περιοχή της Ελευθερίας Δικαιοσύνης και Ασφάλειας (FSJ).

Σε αντίθεση με τον προκάτοχο της Sophia, η EUNAVFOR MED Irini διαθέτει ένα πολύ στενότερο πεδίο εφαρμογής και εντολής συγκριτικά με εκείνο της Sophia. Η EUNAVFOR MED Irini «έστρεψε» τις περιπολίες της προς το ανατολικότερο τμήμα της Λιβύης. Από την έρευνα και την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε στην τέταρτη ενότητα προκύπτουν οι εξής προβληματισμοί - αδυναμίες της επιχείρησης. **Πρώτον**, το γεγονός ότι η επιχείρηση της ΕΕ ασχολείται κυρίως με τις ναυτικές παραβιάσεις του εμπάργκο εγείρει ερωτήματα σχετικά με την αποτελεσματικότητά του. Η απουσία ενός πλαισίου δικαιοδοσίας ή εξουσιοδότησης για τα κράτη να ενεργούν εκτός της εδαφικής τους κυριαρχίας και να λειτουργούν στην Λιβύη επιτρέπει σε χώρες που θέλουν να

παραβλέψουν το εμπάργκο όπλων, να προμηθεύουν άμεσα όπλα στα αντιμαχόμενα μέρη από την ξηρά, θάλασσα, και εναέριο χώρο. Πρακτικά, ένα από τα πιο αδύνατα στοιχεία του εμπάργκο όπλων στην Λιβύη συνίσταται στην εφαρμογή του. Οι ενέργειες των κρατών μελών και της ΕΕ περιορίζονται στην επιβολή του εμπάργκο όπλων στη θάλασσα. Η **δεύτερη** κρισιμότητα έγκειται στην επιλογή επέκτασης των δραστηριοτήτων παρακολούθησης στα χερσαία σύνορα της Λιβύης, η οποία συνεπάγεται με την ύπαρξη στρατιωτικού προσωπικού της ΕΕ, αλλά μόνο σε περίπτωση αιτήματος από τις τοπικές αρχές. Επομένως, χωρίς την εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ ή την συγκατάθεση των λιβυκών αρχών, η ΕΕ δεν επιτρέπεται να διεξαγάγει δραστηριότητες επιτήρησης του εναέριου χώρου της Λιβύης, πόσο μάλλον να σταματήσει την αεροπορική προμήθεια όπλων με γνώμονα ότι τα περισσότερα όπλα που προορίζονται για τις δυνάμεις του Χαφτάρ μεταφέρονται από την ξηρά ή τον εναέριο χώρο, με μια «αυστηρότερη» επιβολή του εμπάργκο όπλων να λαμβάνει χώρα στην θάλασσα εναντίον της Κυβέρνησης Εθνικής Συμφωνίας, την οποία προμηθεύει η Τουρκία μέσω της θαλάσσιας διαδρομής. Παρά τις συλλογικές προσπάθειες να αποτελέσει η EUNAVFOR MED Irini το αποτρεπτικό φράγμα, αποδεικνύεται το αντίθετο πως η παρουσία της είναι κάτι παραπάνω από συμβολική με τον συνολικό αντίκτυπο της να μπορεί να χαρακτηριστεί οριακός. Ως ένα χρήσιμο «σκαλοπάτι» για την ενίσχυση ενός ευρωπαϊκού πολιτικού οράματος ικανού να μετατραπεί σε διπλωματική - στρατιωτική δράση και πρωτοβουλία μπορεί να θεωρηθεί το πρόσφατο **Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας 2473 (2019) του ΟΗΕ**. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ξεκινήσουν μια ουσιαστική, αμερόληπτη και ισορροπημένη επιχείρηση βασισμένη σε μια κοινή στρατηγική, η οποία θα εκπληρώνει συγκεκριμένα τις δεσμεύσεις της Διάσκεψης του Βερολίνου. Προς επίτευξη αυτού του σκοπού, το εμπάργκο όπλων πρέπει απαραίτητα να επεκταθεί ώστε να περιλαμβάνει χερσαία και αεροπορική επιτήρηση, αντί να περιορίζεται σε περιπολίες θαλάσσιων διαδρομών.

*Where there is a will , there is a way*

---

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Κοππά Μ., *Η κοινή πολιτική άμυνας και ασφάλειας: Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές*, Εκδ. Πατάκη, Ιούλιος 2017

Μπότσιου Κ. Ε., *Ψυχρός Πόλεμος και ευρωπαϊκή ενοποίηση - Από τον πόλεμο στην ειρήνη*, Δεκέμβριος 2020

Λιαργκόβας, Π., Παπαγεωργίου, Χ., *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο-Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Εκδ. Τζιόλα, 2018

Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, *Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)*, Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση- Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Συλλογικός τόμος, Εκδ. Κριτική, 2016

### Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Balfour Rosa, Carta Caterina, Raik Kristi, *The European External Action Service and National Foreign Ministries Convergence or Divergence?*, Globalisation, Europe, Multilateralism Series, Routledge, 2015

Blanke Hermann-Josef , Mangiameli Stelio, *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, 2013

Cardwell Paul James, *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, Springer, The Hague, The Netherlands, and the authors 2012

DeWaele H., *Layered Global Player – Legal Dynamics of EU External Relations*, Springer, 2001

Dyson and Konstantinides, *EU Defence Cooperation – EU Law & IR Theory*, PALGRAVE MACMILLAN, 2013

EUISS , *Financing CSDP missions* , Yearbook of European Security YES 2013

Fiott Daniel, *Towards a strategic compass for the EU*, Sharing security, culture and values for a shared prosperity in the Med, SHADE MED 2021, 2021

Fiott Daniel, *THE CSDP IN 2020 - The EU's legacy and ambition in security and defence* , European Union Institute for Security Studies, 2020

Gemma Andreone, *The Future of the Law of the Sea Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests* , Bevilacqua Giorgia , *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, Springer - The Author(s) 2017

Grevi G., Helly D., Keohane D., *European Security and Defence Policy-The first 10 years(1999-2009)*, ISS, 2009

Grech Omar, Wohlfeld Monika, *Managing Migration in the Mediterranean: Is the EU Failing to Balance State Security, Human Security, and Human Rights?*, IFSH ed., OSCE YEARBOOK 2015, Baden-Baden 2016

Morillas Pol, *Strategy – Making in the EU – From Foreign and Security Policy to External Action*, THE EUROPEAN UNION IN INTERNATIONAL AFFAIRS, SPRINGER, 2019

Keukelerie and Delreux, *Foreign policy of the EU*, Basingstoke: Routledge Macmillan, 2<sup>nd</sup> edition, 2014

Koutrakos, P., *Foreign Policy between opt-outs and closer cooperation*. In: De Witte, B., Ott, A. and Vos, E. (Eds.), *Between Flexibility and Disintegration The Trajectory of Differentiation in EU Law*, City, University of London Institutional Repository, 2017

Nugent Neill, *The Government and Politics of the European Union*), 8<sup>th</sup> edition, THE EUROPEAN UNION SERIES, PALGRAVE, 2017

Rehrl Jochen and Weisserth Hans-Bernhard, *HANDBOOK ON CSDP THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION*, 2<sup>nd</sup> edition, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2012

Smith , M. E., *The CSDP and The Comprehensive Approach under the Lisbon Treaty*, in *Europe Common Security and Defence Policy : Capacity Building , Experiential Learning and Institutional Change*, Cambridge : Cambridge University Press, 2017

Trybus, M., *EU Law and Defence Integration*, Modern Studies in European Law, 2005

Wouters Jan, Bijlmakers Stephanie, Meuwissen Katrien, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, Chapter, 1st Edition, Routledge, 2012

## Αρθρογραφία

Alagna Federico, *From Sophia to Irini: EU Mediterranean Policies and the Urgency of “Doing Something*, Istituto Affari Internazionali, 2020, διαθέσιμο online σε <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2032.pdf>

Anghel Suzana Elena and Bacian Izabela Cristina, *Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, EPRS, European Parliamentary Research Service, 2016, διαθέσιμο online σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)573285_EN.pdf)

Argano Maria Elena, *A stronger NATO means a stronger Europe. Sea Guardian and Operation Sophia together*, Νοέμβριος 2016, διαθέσιμο online σε <https://www.eu-logos.org/2016/11/15/a-stronger-nato-means-a-stronger-europe-sea-guardian-and-operation-sophia-together/>

Asseburg M. , Kempin R., *The EU as a Strategic Reactor in the Realm of Security and Defence?-A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009, διαθέσιμο online σε [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2009\\_RP14\\_ass\\_kmp\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2009_RP14_ass_kmp_ks.pdf)

ASLAN MURAT, *FROM A TACTICAL MOVE TO A STRATEGIC CHALLENGE: OPERATION IRINO*, Δεκέμβριος 2020, Νο. 63, διαθέσιμο online σε <https://www.setav.org/en/perspective-from-a-tactical-move-to-a-strategic-challenge-operation-irini/>

Bendiek Annegret, *The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, German Institute for International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik 2016, διαθέσιμο online σε [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38\\_bdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C38_bdk.pdf)

Besch Sofia, *The European Commission in EU Defense Industrial Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, διαθέσιμο online σε [https://carnegieendowment.org/files/9-23-19\\_Besch\\_EU\\_Defense.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-23-19_Besch_EU_Defense.pdf)

Bindi Federiga, *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*, Chapter 1, Bindi Federiga, Angelescu Irina, *The Foreign Policy of the European Union - Assessing Europe's Role in the World*, 2<sup>nd</sup> edition, 2009, διαθέσιμο online σε [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/theforeignpolicyoftheeuropeanunion\\_chapter.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/theforeignpolicyoftheeuropeanunion_chapter.pdf)

Boşilcă Ruxandra-Laura, Stenberg Matthew & Riddervold Marianne, *Copying in EU security and defence policies: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia*, European Security, VOL. 30, NO. 2, Routledge, 2021, διαθέσιμο online σε <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662839.2020.1845657?needAccess=true>

Capaldo Giuliana Ziccardi, *The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force*, ASIL Insights, Δεκέμβριος 2015, διαθέσιμο online σε <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/27/eunavfor-med-operation-and-use-force>

Carrasco Carmen Márquez, Muguruza Cristina Churruca, Sánchez Rocío Alamillos, *Common Security and Defence Policy (CSDP)*, Fostering Human Rights among European Policies, Work Package No. 10 – Deliverable No. 3, 2017, διαθέσιμο online σε <https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/97/Deliverable-10.3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Chailot Paper, *EU Security and defence*, Core documents, Volume VI, Institute for Security Studies, European Union Paris, 2005, διαθέσιμο online σε <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp087e.pdf>

Chavleski Aleksandar, Gligorova Anita, *FINANCING EU MILITARY OPERATIONS: THE ATHENA MECHANISM*, vol. 3, Issue 2, *International Refereed Scientific Journal Vision*, 2018

Courtier Aurélie, *The Challenge of Public Diplomacy for the European External Action Service*, Research Assistant, EIPA Maastricht 2009-present, 2011, διαθέσιμο online σε [http://aei.pitt.edu/33506/1/20110912112645\\_EipascopeSpecialIssue\\_Art14.pdf](http://aei.pitt.edu/33506/1/20110912112645_EipascopeSpecialIssue_Art14.pdf)

Cîrlig Carmen-Cristina, *Financing of CSDP missions and operations*, European Parliamentary Research Service, 2016, διαθέσιμο online σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS\\_ATA\(2016\)577958\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf)

Cremona M., *ENHANCED COOPERATION AND THE COMMON FOREIGN AND SECURITY AND DEFENCE POLICIES OF THE EU*, European University Institute - Department of Law (LAW), EUI Working Papers LAW No. 2009/21, διαθέσιμο online σε [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1557596&download=yes](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557596&download=yes)

Csernaton Raluca, *The EU's Rise as a Defense Technological Power : From Strategic Autonomy to Technological Sovereignty*, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, διαθέσιμο online σε <https://carnegieeurope.eu/2021/08/12/eu-s-rise-as-defense-technological-power-from-strategic-autonomy-to-technological-sovereignty-pub-85134>

Dobber Jeroen, *EU BUDGET 2021-2027: What's in It for Europe's Defence?*, FNFEUROPE, 2020, διαθέσιμο online σε <https://fnf-europe.org/2020/08/06/eu-budget-2021-2027-whats-in-it-for-europes-defence/>



Duke Simon, *The European External Action Service and Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2013, διαθέσιμο online σε

[https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20European%20External%20Action%20Service%20and%20Public%20Diplomacy\\_0.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20European%20External%20Action%20Service%20and%20Public%20Diplomacy_0.pdf)

Estrada-Cañamares Mireia, *Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)*, Vol. 1, 2016, No 1, European Forum, 2016, διαθέσιμο online σε

[https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2016\\_I\\_023\\_Mireia\\_Estrada\\_Canamares\\_00015.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_I_023_Mireia_Estrada_Canamares_00015.pdf)

Gainar M., *European Political Cooperation(1970-1993*, Encyclopedie pour une historie numerique de l’Europe[online], ISSN 2677-6588, published on 22/06/20, permalink: διαθέσιμο online σε <https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/european-humanism/diplomatic-practices/european-political-cooperation-1970-1993>

Germond Basil & Smith Michael E., *Re-Thinking European Security Interests and the ESDP: Explaining the EU's Anti-Piracy Operation*, Contemporary Security Policy, Vol.30, No. 3, 2009

Gestri, M., *EUNAVFOR MED: FIGHTING MIGRANT SMUGGLING UNDER UN SECURITY COUNCIL RESOLUTION 2240 (2015)*, *The Italian Yearbook of International Law Online*, 25(1), 2016, διαθέσιμο online σε

<https://iris.unimore.it/retrieve/handle/11380/1156854/336638/Gestri-IYIL-Vol.-26-2016.pdf>

Gordon Stuart, *Exploring the Civil–Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: ‘Civilianisation’ and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?*, Volume 15, European Security, Routledge, 2006

Guérot Ulrike, *After the constitution?*, 2006

Hauk Stella, Mutschler Max , *Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control*, BICC, 2020, διαθέσιμο online σε

[https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_Policy\\_Brief\\_06\\_2020\\_e.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_06_2020_e.pdf)

HOUSE OF LORDS, European Union Committee, *Operation Sophia, the EU’s naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge*, 14th Report of Session 2015–16, HL Paper 144, διαθέσιμο online σε

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/144/144.pdf>

Kaim Markus and Schulz René, *The EU Will Not Be Able to Enforce the UN Arms Embargo in Libya*, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, Μάρτιος 2020, διαθέσιμο online σε

[https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C08\\_Libya.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C08_Libya.pdf)

Kirtzman C., *SOPHIA to IRINI :A Shift in EU Mediterranean Operations*, PfEU, 2020, διαθέσιμο online σε <https://pathforeurope.eu/sophia-to-irini-a-shift-in-eu-mediterranean-operations/>

King Anthony, *The Future of the European Security and Defence Policy*

Koenig Michael , *‘Operation Artemis’ : The efficiency of EU peacekeeping in the Congo* , E-International Relations, 2012, διαθέσιμο online σε <https://www.e-ir.info/2012/10/05/operation-artemis-the-efficiency-of-eu-peacekeeping-in-the-congo/>

Maurice de Langlois, Bénédicte Ara, *Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations*, IRSEM, 2015, διαθέσιμο online σε [https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS\\_n26\\_2015\\_en.pdf](https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS_n26_2015_en.pdf)

Mattelaer, Alexander, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*, In: Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integration online Papers (EIOP), Special Issue 1, Vol. 14, 2010, διαθέσιμο online σε <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2010-009.pdf>

Major C., Molling C., *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?*, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, 2011, διαθέσιμο online σε <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/08/Major.pdf>

Major Claudia, *The Role of Capabilities in the Transatlantic Defense Relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, διαθέσιμο online σε [https://carnegieendowment.org/files/9-30\\_Major-EU.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-30_Major-EU.pdf)

Maurizio Gerri, *IRINI : Why an EU-NATO cooperation is urgent for Libyan peace and why Turkey should accept it*, Αύγουστος 2020, διαθέσιμο online σε <https://www.egic.info/irini-eu-nato-cooperation-is-urgent>

Marrone Alessandro, Ungaro Alessandro Riccardo, *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO, διαθέσιμο online σε [https://www.iai.it/sites/default/files/csf-iai\\_defenceactors.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/csf-iai_defenceactors.pdf)

Molling Christian & Schutz Torben, *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets Recommendations to Make the Most of It*, DGAP and the German Ministry of Defence, 2020, διαθέσιμο online σε [https://dgap.org/sites/default/files/article\\_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf)

Nissen Christine, *EUROPEAN DEFENCE COOPERATION AFTER THE LISBON TREATY The road is paved for increased momentum* , DIIS REPORT 2016:06

PAPASTAVRIDIS Efthymios , *EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea*, MarSafeLaw Journal 2/2016, διαθέσιμο online σε [http://www.marsafelawjournal.org/wp-content/uploads/2016/10/Issue2\\_PAPASTAVRIDIS\\_Article.pdf](http://www.marsafelawjournal.org/wp-content/uploads/2016/10/Issue2_PAPASTAVRIDIS_Article.pdf)

Papastavridis Efthymios, *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea*, 2016, διαθέσιμο online σε [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/08/03\\_Eunavformed\\_PAPASTAVRIDIS\\_FIN-2.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/08/03_Eunavformed_PAPASTAVRIDIS_FIN-2.pdf)

PEREIRA FERNANDA SEZAR, *Operation Sophia: A Critical Evaluation*, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Ιανουάριος 2021

PRICOPI Marius, *EU MILITARY OPERATION SOPHIA – ANALYSING THE SHORTFALLS*, Vol. XXI No 2(42) 2016, διαθέσιμο online σε [https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2\\_2016/PRICOPI.pdf](https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2_2016/PRICOPI.pdf)

Pricopi Marius, *THE MILITARY OPERATION EUNAVFOR MED IRINI – A DOWNSCALE OF THE EU’S INVOLVEMENT IN THE MIGRATION CRISIS*, Land Forces Academy Review Vol. XXV, No. 4(100), 2020, διαθέσιμο online σε <https://www.sciendo.com/article/10.2478/raft-2020-0036>

Reynolds Christopher, *Military Capability Development in the ESDP: Towards Effective Governance?*, CSP, 2008

Scazzieri Luigi, *The EU’s new Libya operation is flawed*, CER INSIGHT, 2020, διαθέσιμο online σε [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_LS\\_8.4.20\\_fin.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_LS_8.4.20_fin.pdf)

Severiano Teixeira Nuno, *European Defence: Challenges after the Lisbon treaty*, European University Institute, RSCAS Policy Paper 2010/9, διαθέσιμο online σε <https://core.ac.uk/download/pdf/45682155.pdf>

Talmon Stefan, “*Like pirates*” – *Turkey accuses Germany of illegally boarding its merchant vessel on the high seas*, Δεκέμβριος 2020, διαθέσιμο online σε <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/12/like-pirates-turkey-accuses-germany-of-illegally-boarding-its-merchant-vessel-on-the-high-seas/>

Tardy Thierry, *Operation Sophia – Tackling the refugee crisis with military means*, EUISS 2015, διαθέσιμο online σε [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_30\\_Operation\\_Sophia.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_30_Operation_Sophia.pdf)

TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN Wanda, *The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation*, DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT, 2015, διαθέσιμο online σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO\\_IDA\(2015\)570446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA(2015)570446_EN.pdf)

Youngs Richard, *The Eu's Strategic Autonomy Trap*, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, διαθέσιμο online σε <https://carnegieeurope.eu/2021/03/08/eu-s-strategic-autonomy-trap-pub-83955>

Wouters Jan, Bellmakers Stephanie, Meuwissen Katrien, *THE EU AS A MULTILATERAL SECURITY ACTOR AFTER LISBON: CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, Working Paper, 2012, διαθέσιμο online σε [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2020357](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2020357)

Winter Major Andreas and Anderson Dr. David A., *Implications of the Lisbon Treaty on the European Union's Common Security Defense Policy and the Emerging Strategic Partnership Between NATO and the EU*, Strategic Insights, 2011, διαθέσιμο online σε <https://core.ac.uk/reader/36704856>

## Διαδίκτυο

ΑΠΟΦΑΣΗ 2001/79/ΚΕΠΠΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 22ας Ιανουαρίου 2001 για τη σύσταση της στρατιωτικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ 2001, L 27/4.

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουλίου 2010 για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (2010/427/ΕΕ), L 201/30, 2010

ΑΠΟΦΑΣΗ 2011/411/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και την κατάργηση της κοινής δράσης 2004/551/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ 2011, L 183/16

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2015/528 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 27ης Μαρτίου 2015, για τη δημιουργία μηχανισμού διαχείρισης της χρηματοδότησης των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας (ATHENA) και την κατάργηση της απόφασης 2011/871/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ 2015, L 84/39

ΑΠΟΦΑΣΗ 2015/1835/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 12ης Οκτωβρίου 2015 για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, ΕΕ 2015, L 266/55

ΑΠΟΦΑΣΗ 2015/778/ΚΕΠΠΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Μαΐου 2015 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Eunavfor MED), ΕΕ 2015, L 122/31

ΑΠΟΦΑΣΗ 2016/1637/ ΚΕΠΠΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ της 6ης Σεπτεμβρίου 2016 σχετικά με την έναρξη της στρατιωτικής επιχείρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Επιχείρηση Sophia της Eunavfor MED) για συμβολή στην εφαρμογή του εμπάργκο όπλων του ΟΗΕ στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης (EUNAVFOR MED/4/2016), ΕΕ 2016, L 243/14

ΑΠΟΦΑΣΗ 2017/1385/ΚΕΠΠΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 25ης Ιουλίου 2017 για την τροποποίηση της απόφασης (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (επιχείρηση Sophia της Eunavfor MED), ΕΕ 2017, L 194/61

ΑΠΟΦΑΣΗ 2020/472/ΚΕΠΠΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 31ης Μαρτίου 2020 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Μεσόγειο (EUNAVFOR MED IRINI), ΕΕ 2020, L 101/4

Άρθρο 110 της UNCLOS, διαθέσιμο online σε

[https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Πρωτόκολλα - Παραρτήματα - Δηλώσεις οι οποίες προσαρτώνται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 - Πίνακας αντιστοχίας, διαθέσιμο online σε [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN)

[content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN)

*Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας*, διαθέσιμο online σε [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a19000&from=EL)

[content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a19000&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a19000&from=EL)

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, *Επιχείρηση Sophia της EUNAVFOR MED: παράταση εντολής έως τις 31 Μαρτίου 2020*, 2019, διαθέσιμο online σε

<https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2020/>

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, *Εξωτερική πολιτική : στόχοι, μέσα και επιτεύγματα*, 2021, διαθέσιμο online σε

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/158/%CE%B5%CE%BE%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9-%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CF%85%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1>

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, *ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ*, 2021, διαθέσιμο online σε

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/159/%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B1%CE%BC%CF%85%CE%BD%CE%B1%CF%82>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EUROPEAN SECURITY STRATEGY - A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD*, 2009, διαθέσιμο online σε

<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>



COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Civilian Headline Goal 2008*, 2004, διαθέσιμο online σε <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15863-2004-INIT/en/pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, GENERAL AFFAIRS AND EXTERNAL RELATIONS, 2004, <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/documents/2004-0517%20PSI%20Concs.pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *New Civilian Headline Goal 2010*, 2007, διαθέσιμο online σε <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014823%202007%20INIT/EN/pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean ( M1 EUNAVFOR MED operation SOPHIA)*, διαθέσιμο online σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015D0778-20151026&from=EN>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 31 December 2018*, 2017, διαθέσιμο online σε <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended/pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE, 2020, διαθέσιμο online σε <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE, 2021, διαθέσιμο online σε <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/26/council-extends-the-mandate-of-operation-irini-until-2023/>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, EUNAVFOR MED IRINI: new Operation Commander appointed, 2021, διαθέσιμο online σε <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/09/23/eunavfor-med-irini-new-operation-commander-appointed/>

European Commission, European Peace Facility, διαθέσιμο online σε [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility_en)

European Council, Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP), Briefing, 2016, διαθέσιμο online σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)\\_573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)_573285_EN.pdf)

European Council Briefing , *Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, 2016, διαθέσιμο online σε

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS\\_BRI\(2016\)573285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI(2016)573285_EN.pdf)

EUROPEAN PARLIAMENT, *The EU's mutual assistance clause First ever activation of Article 42(7) TEU*, Briefing, 2015, διαθέσιμο online σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS\\_BRI\(2015\)572799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI(2015)572799_EN.pdf)

EEAS, *Military and civilian missions and operations*, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations)

EEAS, *The Common Security and Defence Policy (CSDP)*, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en)

EEAS, *The European Union Military Staff (EUMS)*, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EU](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EU%20MS))  
[MS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EU%20MS))

EEAS (2016) 126, *EUNAVFOR MED Op SOPHIA – Six monthly report 22 June – 31 December 2015*, διαθέσιμο online σε <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>

EEAS(2018) 835, *Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell*, 2018, διαθέσιμο online σε <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/aug/eu-sophia-libya-overview-11471-18.pdf>

EEAS(2020), *Statement by the Spokesperson on the recent inspection of a Turkish vessel*, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/89221/operation-irini-statement-spokesperson-recent-inspection-turkish-vessel\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/89221/operation-irini-statement-spokesperson-recent-inspection-turkish-vessel_en)

EEAS (2021), *Operation Irini : Speech by High Representative/Vice-President Josep Borell at the Sigonella Naval Air Station Airport*, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95365/operation-irini-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-sigonella-naval-air\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95365/operation-irini-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-sigonella-naval-air_en)

ELPO, *The Lisbon Reform Treaty and its effects on CFSP/CSDP*, 2017, διαθέσιμο online σε [http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/04/EPLO\\_Comments\\_Peacebuilding\\_and\\_the\\_Lisbon\\_Treaty.p](http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/04/EPLO_Comments_Peacebuilding_and_the_Lisbon_Treaty.pdf)  
[df](http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/04/EPLO_Comments_Peacebuilding_and_the_Lisbon_Treaty.pdf)

EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *MISSION*, διαθέσιμο online σε <https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>

EUGS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 2016, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

EUROPEAN PARLIAMENT, *Where will the EU's Strategic Compass point?*, 2021, διαθέσιμο online σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS\\_BRI\(2021\)698057\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS_BRI(2021)698057_EN.pdf)

OPERATION SOPHIA, διαθέσιμο online σε <https://www.operationsophia.eu/about-us/>

EUNAVFOR MED operation IRINI, *Operation IRINI: The Greek Commodore Mikropoulos handed over the duty in the presence of the Operation Commander*, διαθέσιμο online σε <https://www.operationirini.eu/operation-eunavfor-med-irini-greek-commodore-theodoros-mikropoulos-handed-duty-presence-operation-commander/>

EUNAVFOR MED operation IRINI, *ASSETS*, διαθέσιμο online σε [https://www.operationirini.eu/media\\_category/assets/](https://www.operationirini.eu/media_category/assets/)

FRONTEX , *Working Arrangement between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and EUNAVFOR MED IRINI*, 2021, διαθέσιμο online σε <https://www.statewatch.org/media/1770/eu-frontex-op-irini-working-agreement-15-1-21.pdf>

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Actions with Respect to Threats to the Peace, Breaches, of the Peace, and Acts of Aggression*, διαθέσιμο online σε <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/actions#rel1>

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Adopting Resolution 2240 (2015), Security Council Authorizes Member States to Intercept Vessels off Libyan Coast Suspected of Migrant Smuggling*, διαθέσιμο online σε <https://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Resolution 1970 (2011)*, διαθέσιμο online σε [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2011\\_02/20110927\\_110226-UNSCR-1970.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf)

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Resolution 2292 (2016)*, διαθέσιμο online σε [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2292.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2292.pdf)

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Resolution 2473 (2019)*, διαθέσιμο online σε [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2473.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2473.pdf)

Parliament UK, *Chapter 3: An assessment of Operation Sophia in Phase 2A* διαθέσιμο online σε <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeucom/5/506.htm>

Permanent Structured Cooperation-PESCO, 2018, διαθέσιμο online σε [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco\\_factsheet\\_09-03-2018\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_09-03-2018_0.pdf)

SECURITY COUNCIL REPORT, *Libya: Closed VTC on the EU Operation ‘IRINI’ in the Mediterranean*, διαθέσιμο online σε <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/04/libya-closed-vtc-on-the-eu-operation-irini-in-the-mediterranean.php#>

Koser Khalid, *When is Migration a Security Issue?*, BROOKINGS, 2011, διαθέσιμο online σε <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/>

Himmrich Julia, *Beyond Operation Sophia : What role for the military in migration policy?*, 2019, διαθέσιμο online σε <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/03/12/beyond-operation-sophia-what-role-for-the-military-in-migration-policy/>

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, *‘THE BRUSSELS TREATY’*, διαθέσιμο online σε [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17072.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm)

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, *Operation Sea Guardian*, διαθέσιμο online σε [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_136233.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm)

CVCE, *Historical events in the European integration process(1945-2014)/ The Fouchet Plans*, διαθέσιμο online σε <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/a70e642a-8531-494e-94b2-e459383192c9/Resources>

DW, Ποια είναι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, 2009, διαθέσιμο online σε <https://www.dw.com/el/%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CF%85%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CE%B5%CE%BE%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%B7%CF%82/a-4909257>

DW, *EU 'to suspend ship patrols' on Mediterranean migrant mission*, 2019, διαθέσιμο online σε <https://www.dw.com/en/eu-to-suspend-ship-patrols-on-mediterranean-migrant-mission/a-48071670>

DW, *Germany and Austria disagree over refugee rescue mission*, 2020, διαθέσιμο online σε <https://www.dw.com/en/germany-and-austria-disagree-over-refugee-rescue-mission/a-52246444>

Politipond, *An Article Review : Financing CSDP Operations*, 2014, διαθέσιμο online σε <https://politipond.wordpress.com/tag/athena-mechanism/>

[http://next.owlapps.net/owlapps\\_apps/article?id=61802696&lang=en](http://next.owlapps.net/owlapps_apps/article?id=61802696&lang=en) διαθέσιμο online

<https://libyareview.com/17444/irini-turkey-refused-inspection-of-ships-travelling-to-libya/> διαθέσιμο online