

CONV 161/02**ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

της : Γραμματείαςπρος: τη Συνέλευση

Θέμα : Εξωτερική δράση της ΕΕ

Επισυνάπτεται για τα μέλη της Συνέλευσης έγγραφο συζήτησης για την εξωτερική δράση της ΕΕ.

Το έγγραφο αυτό, και τα ερωτήματα που αναδεικνύει, προορίζεται να χρησιμεύσει ως βάση για τη συζήτηση κατά την ολομέλεια της Συνέλευσης στις 11 και 12 Ιουλίου 2002.

I ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι Ευρωπαίοι πολίτες αναγνωρίζουν ευρέως τα οφέλη που μπορεί να προκύψουν όταν η Ευρωπαϊκή Ένωση ενεργεί συλλογικά στην παγκόσμια σκηνή. Συγχρόνως, ασκείται η κριτική ότι η διεθνής επίδραση της Ένωσης υπολείπεται προς το παρόν από αυτό που εύλογα θα αναμενόταν αν ληφθεί υπόψη το οικονομικό βάρος της, ο υψηλός βαθμός εσωτερικής ολοκλήρωσης και οι πόροι που έχει συλλογικά στη διάθεσή της. Αυτό το ζήτημα αναδείχθηκε στη Διακήρυξη του Λάκεν, και έχει τεθεί από διάφορα μέλη της Συνέλευσης.
2. Σκοπός του παρόντος εγγράφου είναι:
 - πρώτον, να εκθέσει το υπάρχον πλαίσιο για τη δράση της Κοινότητας /της Ένωσης στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Αυτό απαιτεί να εξετασθούν i) η νομική βάση για μια τέτοια δράση (δηλ. οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στην Κοινότητα/την Ένωση), ii) τα διαθέσιμα εργαλεία και iii) οι ευθύνες καθενός από τους διάφορους σχετικούς φορείς. Αυτή η ενότητα περιλαμβάνει και μερικά ερωτήματα που προσιδιάζουν σε ιδιαίτερες πτυχές των εξωτερικών σχέσεων, οι οποίες αξίζουν συζήτησης· και
 - δεύτερον, να εντοπίσει κάποια γενικότερα ζητήματα που θα μπορούσαν επίσης να μελετηθούν κατά την εξέταση της διεθνούς επιρροής της Ένωσης· και να προτείνει διάφορα πιθανά πεδία προβληματισμού για τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε συνολικά να αναπτυχθεί περαιτέρω ο ρόλος της Ένωσης.

II Η ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

3. Οι κύριες πολιτικές στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, για τις οποίες δόθηκε στην Κοινότητα ένας ρόλος από την έναρξή της (τον οποίο διατηρεί μέχρι σήμερα) μπορούν να ενταχθούν σε δύο ευδιάκριτες κατηγορίες: εμπόριο και αναπτυξιακή συνεργασία. Έκτοτε, η Κοινότητα έχει αποκτήσει βαθμιαία σημαντικές πρόσθετες αρμοδιότητες σε άλλες πτυχές των εξωτερικών σχέσεων. Εκτός από διάφορες ρητές εξωτερικές κοινοτικές αρμοδιότητες, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει έμμεση εξωτερική κοινοτική αρμοδιότητα στην περίπτωση που διεθνείς συμφωνίες απαιτούνται για την πραγματοποίηση εσωτερικών στόχων βάσει της Συνθήκης ή έχουν επιπτώσεις στην εσωτερική κοινοτική νομοθεσία.
4. Η άτυπη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας αναπτύχθηκε αρχικά έξω από τις κοινοτικές δομές. Ωστόσο, με τη θέσπιση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το 1993, καθιερώθηκε νέο πλαίσιο υπό τον τίτλο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Το πεδίο του έχει επεκταθεί πρόσφατα μετά την απόφαση να καθιερωθεί ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Η ΣΕΕ προβλέπει επίσης εξωτερική δράση στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Όλες αυτές οι εξελίξεις έχουν οδηγήσει σε διάφορες διευθετήσεις για την εκπροσώπηση σε διεθνείς οργανισμούς.
5. Στην επόμενη ενότητα του παρόντος εγγράφου, οι έξι αυτοί τομείς παρουσιάζονται χωριστά. Ωστόσο, στην πράξη συνδέονται στενά μεταξύ τους· η ΣΕΕ απαιτεί από την Ένωση να εξασφαλίζει τη συνοχή του συνόλου της εξωτερικής της δράσης στα πλαίσια των πολιτικών της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, της ασφάλειας, της οικονομίας και της ανάπτυξης· την ευθύνη να εξασφαλίζουν τη συνοχή αυτή έχουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή (άρθρο 3 ης ΣΕΕ).

A. ΕΜΠΟΡΙΟ

Νομικές βάσεις

6. Η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για την κοινή εμπορική πολιτική (ΣΕΚ, άρθρο 133 § 1). Αυτό οφείλεται στην απαίτηση να έχει η Κοινότητα την ευθύνη για τις εξωτερικές συνέπειες της εσωτερικής πολιτικής για την καθιέρωση τελωνειακής Ένωσης. Το άρθρο 133 § 1 προβλέπει αποκλειστική κοινοτική αρμοδιότητα κατά βάση για το εμπόριο αγαθών, τις διασυνοριακές υπηρεσίες και μερικές πολύ ειδικές πτυχές των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Ωστόσο, το πεδίο του προβλέπεται να επεκταθεί ώστε να περιλάβει το σύνολο του εμπορίου υπηρεσιών και την πνευματική ιδιοκτησία, εάν το Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα περί αυτού (αυτή η διεύρυνση των αποκλειστικών εξουσιών επεκτείνεται περαιτέρω με τη Συνθήκη της Νίκαιας).

Μέσα

7. Τα κύρια μέσα εμπορικής πολιτικής είναι συμφωνίες εμπορικής συνεργασίας με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς, καθώς και διάφορα αυτόνομα νομικά μέσα όπως ο κανονισμός αντιντάμπινγκ και το γενικευμένο σύστημα προτιμήσεων (ΓΣΠ).

Φορείς

8. Στην περίπτωση των επίσημων συμφωνιών, κανονικά η Επιτροπή υποβάλλει προς έγκριση στο Συμβούλιο σχέδια διαπραγματευτικών οδηγιών. Αυτές, μόλις συμφωνηθούν, αποτελούν τη βάση για τις διαπραγματεύσεις, τις οποίες διεξάγει η Επιτροπή κατόπιν διαβουλεύσεων με μια επιτροπή που ορίζει το Συμβούλιο βάσει της Συνθήκης (η Επιτροπή του άρθρου 133). Το Συμβούλιο είναι αρμόδιο για τη σύναψη των συμφωνιών. Η ευθύνη για την καθημερινή διαχείριση της εμπορικής πολιτικής ανήκει στην Επιτροπή, σε στενή επαφή με το Συμβούλιο. Η Επιτροπή επικουρείται σε αυτό το στόχο από την Επιτροπή του άρθρου 133, η οποία συνεδριάζει σε τακτική βάση.
9. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μολονότι ενημερώνεται τακτικά στα ζητήματα εμπορικής πολιτικής και ερωτάται για κομβικά ζητήματα, δεν έχει κανέναν επίσημο ρόλο. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει αναπτύξει σημαντική νομολογία σε εμπορικά θέματα. Η ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου και η ένταξη στους πολυμερείς κανόνες εμπορίου τομέων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο της κοινής εμπορικής πολιτικής οδήγησε σε μια πραγματιστική ρύθμιση, η οποία βασίζεται στο καθήκον συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, αλλά επιτρέπει στην Επιτροπή να διατηρήσει την ευθύνη της διαπραγμάτευσης σε όλους τους τομείς και της χρήσης των μηχανισμών του ΠΟΕ για διακανονισμό των διαφορών. Η επιρροή της Κοινότητας στο πλαίσιο του ΠΟΕ αντανακλά τη θέση της ως του μεγαλύτερου εμπορικού μπλοκ στον κόσμο.

Προς συζήτηση: ποια διδάγματα μπορούν να αντληθούν από τη σχετική αποτελεσματικότητα της πολιτικής εξωτερικού εμπορίου της Κοινότητας; Πώς θα μπορούσε να γίνει ακόμα αποτελεσματικότερη; Και θα μπορούσαν οι παράγοντες που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητά της να τύχουν ευρύτερης εφαρμογής;

B. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Νομικές βάσεις

10. Η Συνθήκη προβλέπει κοινοτική δράση στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας (άρθρα 177 - 181 ΣΕΚ). Η δράση αυτή προστίθεται στα προγράμματα ανάπτυξης και συνεργασίας που οργανώνονται από τα κράτη μέλη. Εκτός από αυτές τις διατάξεις, μια άλλη σημαντική πτυχή της κοινοτικής αναπτυξιακής συνεργασίας είναι η από μακρού υφιστάμενη σχέση μεταξύ της ΕΚ και των χωρών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, η οποία ρυθμίζεται από τη Συνθήκη της Κοτονού μεταξύ των χωρών ΑΚΕ, της ΕΚ και των κρατών μελών (μια αυτοτελής πολυμερής συμφωνία βάσει του άρθρου 310 ΣΕΚ). Επιπλέον, υπάρχουν διάφορα αυτόνομα προγράμματα τεχνικής βοήθειας (δηλ. MEDA, TACIS) που έχουν αναπτυχθεί βάσει του άρθρου 308. Άλλες κοινοτικές πολιτικές ενδέχεται να έχουν σημαντικές πτυχές σχετικές με την ανάπτυξη.

Μέσα

11. Η Κοινότητα είναι ο μεγαλύτερος παγκοσμίως χορηγός βοήθειας για την ανάπτυξη και τη συνεργασία. Ο προϋπολογισμός της για την αναπτυξιακή βοήθεια υπερβαίνει τα 6 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως (χωρίς να υπολογίζεται η προενταξιακή ενίσχυση), στα οποία περιλαμβάνεται περίπου 1 δισεκατομμύριο ευρώ για βοήθεια έκτακτης ανάγκης και ανθρωπιστική βοήθεια. Υπάρχει επιπλέον χωριστό ταμείο για τη βοήθεια στις χώρες ΑΚΕ (Ευρωπαϊκό Αναπτυξιακό Ταμείο) που δεν υπάγεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό και ακολουθεί δικές του χωριστές διαδικασίες. Δάνεια σε τρίτες χώρες παρέχονται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Οι ρυθμίσεις για κοινοτική αναπτυξιακή συνεργασία μπορούν επίσης να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικών νομικών πράξεων, καθώς και συμφωνιών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς.

Φορείς

12. Το Συμβούλιο είναι αρμόδιο, βάσει πρότασης της Επιτροπής και σε συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να θεσπίσει το νομικό πλαίσιο για την κατανομή της κοινοτικής βοήθειας για την ανάπτυξη και τη συνεργασία, καθώς και για τον καθορισμό του συνολικού χρηματικού όγκου. Η διαδικασία σύγκρισης δεν ισχύει για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, οι οποίες συνάπτονται από το Συμβούλιο. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την εφαρμογή και τη διαχείριση, για τις οποίες οι κανόνες περιέχονται στο νομικό πλαίσιο, και οι οποίες συνήθως περιλαμβάνουν κάποιο βαθμό επίβλεψης των κρατών μελών βάσει της διαδικασίας επιτροπολογίας.

Προς συζήτηση: θα μπορούσε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής πολιτικής από κάποια συγχώνευση διαφορετικών μέσων πολιτικής; Εν όψει πρόσφατων αποφάσεων της Σεβίλλης, θα μπορούσαν να βελτιωθούν περαιτέρω η συνοχή μεταξύ της αναπτυξιακής πολιτικής και άλλων εξωτερικών πολιτικών με δομικές αλλαγές α) στην Επιτροπή ή/και β) το Συμβούλιο, ή/και με την αύξηση του ρόλου του Κοινοβουλίου;

Γ. ΑΛΛΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

Νομικές βάσεις

13. Η Συνθήκη προβλέπει ρητά κοινή εξωτερική αρμοδιότητα Κοινότητας/κρατών μελών στους ακόλουθους τομείς: νομισματική πολιτική (ΣΕΚ, άρθρο 111), έρευνα (ΣΕΚ, άρθρο 170) και περιβάλλον (ΣΕΚ, άρθρο 174). Εκτός από αυτούς τους τομείς, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει έμμεση κοινοτική αρμοδιότητα εξωτερικώς στην περίπτωση που διεθνείς συμφωνίες απαιτούνται για την πραγματοποίηση εσωτερικών στόχων βάσει της Συνθήκης ή έχουν επιπτώσεις στην εσωτερική κοινοτική νομοθεσία, π.χ. αλιεία, μεταφορές και γεωργία. Το άρθρο 310 προβλέπει τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών σύνδεσης.

Μέσα

14. Τα κύρια νομικά μέσα για τη διαχείριση των εξωτερικών πτυχών των κοινοτικών πολιτικών είναι συμφωνίες με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς, για τις οποίες οι διαδικασίες καθορίζονται στο άρθρο 300 ΣΕΚ. Αυτές οι συμφωνίες συγκεντρώνουν συχνά σε ένα έγγραφο ένα ευρύ φάσμα εργαλείων για τη διαχείριση της σχέσης (π.χ. εμπόριο, αναπτυξιακή συνεργασία, πολιτικές για το περιβάλλον, ερευνητική συνεργασία και πολιτικός διάλογος). Με την πάροδο των ετών η Κοινότητα έχει αναπτύξει ένα δίκτυο συμφωνιών με μεμονωμένες χώρες, ομάδες χωρών και διεθνείς οργανισμούς. Οι παλαιότερες συμφωνίες έχουν ενημερωθεί σε πολλές περιπτώσεις, το πεδίο τους εκτεταμένο, και σε μερικές περιπτώσεις αντικαταστάθηκαν με συμφωνίες σύνδεσης που περιλαμβάνουν αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινή δράση και ειδικές διαδικασίες. Το αποτέλεσμα είναι ότι η Κοινότητα έχει ένα εκτενές και ετερογενές δίκτυο συμβατικών σχέσεων που εκτείνονται σε όλη την υδρόγειο. Αυτές οι συμφωνίες σχεδόν παγίως περιλαμβάνουν υποχρεώσεις για κανονικές διαβουλεύσεις τόσο σε υπουργικό όσο και σε επίσημο επίπεδο· αυτό ποικίλλει ανάλογα με κάθε συμφωνία ως προς τη συχνότητα, το επίπεδο, και τον τύπο εκπροσώπησης της ΕΚ/ΕΕ (δηλ. Συμβούλιο ή Επιτροπή), καθώς και διατάξεις για το διακανονισμό των διαφορών.

Φορείς

15. Η διαχείριση των εξωτερικών πτυχών αυτών των τομέων πολιτικής μοιράζεται στην πράξη μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και των κρατών μελών. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για τη διαπραγμάτευση διεθνών συμφωνιών, βάσει έγκρισης και καθοδήγησης που συμφωνούνται από το Συμβούλιο, ενώ το Συμβούλιο τις ολοκληρώνει, αφού συμβουλευθεί ή λάβει τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι διεθνείς συμφωνίες περιλαμβάνουν συχνά μερικές διατάξεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Κοινότητας και μερικές που εξαιρούνται απ' αυτήν («μικτές» συμφωνίες). Υπογράφονται από κοινού από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη και, πριν συναφθούν, προηγούνται οι εθνικές διαδικασίες επικύρωσης όσον αφορά εκείνες τις διατάξεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Αυτό σημαίνει ότι η κοινή συμφωνία των κρατών μελών απαιτείται ακόμη και για τις διατάξεις που καλύπτονται από την κοινοτική αρμοδιότητα και εγκρίνονται δια ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία: αν ένα κράτος μέλος δεν επικυρώσει τις διατάξεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του, αυτό σημαίνει ότι ολόκληρη η συμφωνία, περιλαμβανομένων των διατάξεων που εμπίπτουν στην κοινοτική αρμοδιότητα, δεν μπορεί να τεθεί σε ισχύ. Για την εφαρμογή των κοινοτικών πτυχών αυτών των συμφωνιών σε προσωρινή βάση μπορούν να χρησιμοποιηθούν προσωρινές συμφωνίες.

Προς συζήτηση: θα μπορούσε να βελτιωθεί η συνοχή μεταξύ των εξωτερικών πτυχών των κοινοτικών πολιτικών (π.χ. περιβάλλον, γεωργία) και άλλων εξωτερικών πολιτικών με δομικές αλλαγές α) στην Επιτροπή ή/και β) το Συμβούλιο; Θα μπορούσαν να απλουστευθούν οι διαδικασίες για τις μικτές συμφωνίες;

Δ. Η ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Νομικές βάσεις

16. Οι στόχοι της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, όπως καθορίζονται στη Συνθήκη, περιλαμβάνουν την διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης, της ενίσχυσης της ειρήνης και της ασφάλειας τόσο εντός της Ένωσης όσο και στη διεθνή σκηνή και η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (ΣΕΕ, τίτλος V).
17. Τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τη Συνθήκη να υποστηρίζουν την ΚΕΠΠΑ της Ένωσης ενεργά και χωρίς επιφύλαξη, να ενισχύουν την αμοιβαία πολιτική αλληλεγγύη και να απόσχουν από οποιαδήποτε δράση που αντιτίθεται τα συμφέροντα της Ένωσης ή που υπονομεύει την αποδοτικότητα της στη διεθνή σκηνή. Προκειμένου να διατυπωθεί και να εφαρμοστεί αυτή η κοινή πολιτική, δημιουργήθηκαν μέσα όπως η «κοινή δράση» και η «κοινή θέση», εκτός από τους υπάρχοντες μηχανισμούς για συντονισμό και διαβουλεύσεις. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενίσχυσε περαιτέρω την ΚΕΠΠΑ: δημιούργησε τη θέση του Υπατου Εκπροσώπου, καθόρισε με πιο ρητό τρόπο την αρμοδιότητα της Ένωσης στη διαχείριση κρίσεων και προσέθεσε το μέσο της «κοινής στρατηγικής», η οποία καλύπτει διαστάσεις σχετικές τόσο με την Κοινότητα όσο και με την ΚΕΠΠΑ και επεκτείνει τη δυνατότητα ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία.
18. Στους τομείς των εξωτερικών υποθέσεων και της ασφάλειας δεν υπάρχει κανένα όριο στο ενδεχόμενο πεδίο και την ένταση μιας κοινής πολιτικής. Η απόφαση εάν και κατά πόσο θα χρησιμοποιηθούν οι υπάρχουσες επιλογές που προβλέπονται στη Συνθήκη εξαρτάται εξ ολοκλήρου από την πολιτική θέληση των διάφορων εμπλεκόμενων φορέων. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχουν εμπόδια που να προκύπτουν από την οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. (Ο μόνος περιορισμός στη δράση της Ένωσης είναι διαφορετικού είδους: πρέπει να τηρείται η κατανομή αρμοδιοτήτων με την ΕΚ (άρθρο 47 ΣΕΕ).)

Μέσα

19. Τα μέσα που χρησιμοποιούνται στην ΚΕΠΠΑ είναι διαφορετικής φύσεως από εκείνα που χρησιμοποιούνται στον τομέα της Κοινότητας. Οι δραστηριότητες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ δεν είναι όλες αποτέλεσμα νομικά δεσμευτικών πράξεων. Ουσιαστικά, η κατευθυντήρια δύναμη της ΚΕΠΠΑ είναι η πολιτική θέληση των κρατών μελών να συντονίσουν τις θέσεις τους και να φθάσουν σε μια κοινή άποψη προκειμένου να είναι σε θέση συλλογικά να ασκήσουν περισσότερη επιρροή στη διεθνή σκηνή. Για το λόγο αυτό, τα κράτη μέλη συμφώνησαν στη Συνθήκη να ενισχύσουν τη συστηματική συνεργασία σε ζητήματα εξωτερικών υποθέσεων (χωρίς πάντως να είναι υποχρεωτικό να συμφωνηθεί κοινή θέση). Μόλις συμφωνηθεί μια θέση, μπορεί να τεθεί σε ισχύ μέσω νομικής πράξης ΚΕΠΠΑ, καίτοι αυτό δεν είναι πάντα απαραίτητο.

α) Νομικές πράξεις: κοινές στρατηγικές, κοινές δράσεις, κοινές θέσεις και αποφάσεις

20. Οι νομικές πράξεις απαιτούν επίσημη απόφαση είτε του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, είτε του Συμβουλίου. Οι κοινές στρατηγικές αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε βάση ομοφωνίας, όσον αφορά τις χώρες, τους τομείς ή τα θέματα όπου τα κράτη μέλη μοιράζονται ένα ισχυρό κοινό συμφέρον, και καλύπτουν πτυχές τόσο της Κοινότητας όσο και της ΚΕΠΠΑ. Μόλις υιοθετηθεί μια κοινή στρατηγική, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει για επακόλουθα μέτρα με ειδική πλειοψηφία. Τρεις κοινές στρατηγικές έχουν συμφωνηθεί μέχρι τώρα: Ρωσία, Ουκρανία και η περιοχή της Μεσογείου. Οι κοινές δράσεις χρησιμοποιούνται

σε περιπτώσεις όπου θεωρείται απαραίτητη επιχειρησιακή δραστηριότητα της Ένωσης. Αποφασίζονται ομόφωνα (εκτός από την περίπτωση της κοινής στρατηγικής) και είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να υιοθετήσει κοινές θέσεις στα διεθνή, περιφερειακά ή θεματικά ζητήματα. Αυτές απαιτούν ομοφωνία, εκτός εάν υπάρχει κοινή στρατηγική. Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ευθυγραμμίσουν τις εθνικές πολιτικές τους με τις κοινές θέσεις και να τις υποστηρίξουν, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών. Το Συμβούλιο εκδίδει αποφάσεις κυρίως για να επεκτείνει ή να τροποποιήσει υπάρχουσες κοινές θέσεις ή κοινές δράσεις. Τα κράτη μέλη που δεν επιθυμούν είτε να μετάσχουν, είτε να παρακωλύσουν τη συναίνεση, μπορούν να χρησιμοποιήσουν το δικαίωμά τους προς εποικοδομητική αποχή (άρθρο 23).

β) Συστηματική συνεργασία: συντονισμός, διαβούλευση και πληροφόρηση

21. Η Συνθήκη ορίζει ότι τα κράτη μέλη συντονίζουν τις θέσεις τους στους διεθνείς οργανισμούς και κατά τη διάρκεια Διεθνών Διασκέψεων. Ο συντονισμός αυτός οδηγεί σε πολλές περιπτώσεις σε κοινή προσέγγιση της ΕΕ. Συντονισμός και διαβουλεύσεις πραγματοποιούνται επίσης σε τρίτες χώρες, μέσω της διπλωματικής εκπροσώπησης των κρατών μελών και των αντιπροσωπιών της Επιτροπής. Οι τακτικές συνεδριάσεις επιτρέπουν την ανταλλαγή πληροφοριών και την προετοιμασία κοινών αναλύσεων για τα πολιτικά ζητήματα, που μπορούν στη συνέχεια να χρησιμεύσουν ως εισαγωγή για τις συζητήσεις στο Συμβούλιο. Το δίκτυο κρυπτογραφημένων μηνυμάτων (COREU) που συνδέει τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και τη Γενική Γραμματεία είναι σημαντικός δίαυλος για την ανταλλαγή πληροφοριών και ανάλυσης και για την προετοιμασία των αποφάσεων και των δηλώσεων ΚΕΠΠΑ.

γ) Ειδικοί αντιπρόσωποι, πολιτικός διάλογος, δηλώσεις και διαβήματα

22. Η πρακτική του Συμβουλίου να διορίζει ειδικούς αντιπροσώπους επισημοποιήθηκε στο πλαίσιο της Συνθήκης του Αμστερνταμ (άρθρο 18.5). Το διάστημα αυτό, η Ένωση έχει επί τόπου ενεργούς ειδικούς αντιπροσώπους στην περιοχή των Μεγάλων Λιμνών, στην ειρηνευτική διαδικασία της Μέσης Ανατολής, στο σύμφωνο σταθερότητας για τη νοτιοανατολική Ευρώπη, το Αφγανιστάν, την ΠΓΔΜ και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Η ΕΕ συμμετέχει σε πολιτικό διάλογο με περισσότερες από 50 χώρες και 10 διεθνείς οργανισμούς. Πραγματοποιούνται σχεδόν 300 συνεδριάσεις ετησίως, από Συνόδους Κορυφής μέχρι ειδικές συνεδριάσεις σε επίπεδο εμπειρογνομόνων. Η Ένωση αντιπροσωπεύεται από την Προεδρία, επικουρούμενη από τον Ύπατο Εκπρόσωπο, ή από την τρόικα (όπως συμβαίνει για τις περισσότερες συνεδριάσεις πολιτικού διαλόγου) ή μόνο από τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Οι δηλώσεις (που δεν αναφέρονται στο κεφάλαιο V της Συνθήκης) χρησιμοποιούνται ευρέως για να κάνουν γνωστή την άποψη της Ένωσης για τις διεθνείς εξελίξεις: περισσότερες από 100 δηλώσεις δημοσιεύονται ετησίως. Τα διαβήματα χρησιμοποιούνται σε περιπτώσεις όπου η Ένωση επιθυμεί να εκφράσει τις απόψεις της άμεσα στους ενδιαφερόμενους και να τους ζητήσει να αναλάβουν δράση: είναι συχνά εμπιστευτικής φύσεως, αλλά μπορούν να δημοσιοποιηθούν εάν κριθεί απαραίτητο.

δ) Σύναψη διεθνών συμφωνιών

23. Το Συμβούλιο μπορεί να συνάψει διεθνείς συμφωνίες με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς (άρθρο 24 ΣΕΕ). Η Προεδρία διαπραγματεύεται βάσει εξουσιοδότησης από το Συμβούλιο (βάσει ομοφωνίας). Τέτοιες συμφωνίες, μόλις συναφθούν, είναι κατ' αρχήν δεσμευτικές για όλα τα κράτη μέλη.

ε) Χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ

24. Ο προϋπολογισμός ΚΕΠΠΑ, μέρος του γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων (κεφάλαιο Β8), προβλέφθηκε για να χρηματοδοτήσει τις επιχειρησιακές δραστηριότητες (οι διοικητικές

δαπάνες της ΚΕΠΠΑ επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό των ΕΚ για το κοινοτικό όργανο στο οποίο υπάγονται οι δαπάνες αυτές). Η δημοσιονομική διαχείριση των δαπανών ΚΕΠΠΑ που υπάγονται στον προϋπολογισμό των ΕΚ είναι ευθύνη της Επιτροπής. Ο προϋπολογισμός ΚΕΠΠΑ είναι κατά μέσον όρο περίπου 30-40 εκατομμύριο ευρώ ετησίως (λιγότερο από 1% του συνολικού προϋπολογισμού εξωτερικών σχέσεων) και τακτικά αποδεικνύεται ανεπαρκής για τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή των αποφάσεων εξωτερικής πολιτικής. Είναι τότε κατ' αρχήν δυνατό να μεταφερθούν κεφάλαια από διαφορετικό κονδύλι του (κοινοτικού) προϋπολογισμού, αλλά η δυνατότητα αυτή, χρονοβόρα και θεσμικά ευαίσθητη, έχει χρησιμοποιηθεί μόνο μία φορά. Η χρηματοδότηση της δράσης της ΚΕΠΠΑ άμεσα από τα κράτη μέλη είναι επίσης δυνατή, αλλά σπανίως έχει συμβεί (π.χ. για να χρηματοδοτηθεί η μεταφορά πόρων της ΔΕΕ στην ΕΕ). Οι αποφάσεις χρηματοδότησης είναι ιδιαίτερα σύνθετες στους τομείς όπου υπάρχει μια ισχυρή διάσταση (και επιπτώσεις) εξωτερικής πολιτικής και όπου η Κοινότητα έχει αποκτήσει και ασκήσει αρμοδιότητες.

Φορείς

25. Η ΚΕΠΠΑ είναι μέρος του ενιαίου θεσμικού πλαισίου. Αυτό σημαίνει ότι τα ίδια όργανα εξυπηρετούν τόσο την Κοινότητα όσο και την ΚΕΠΠΑ. Αλλά στην ΚΕΠΠΑ η εκτέλεση της πολιτικής επαφίεται κατά μεγάλο μέρος στα κράτη μέλη, και οι αντίστοιχοι ρόλοι του Συμβουλίου, των κρατών μελών, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαφέρουν στις δύο περιπτώσεις.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς, περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν την άμυνα και την ασφάλεια. Αποφασίζει επίσης, ομόφωνα, σχετικά με τις κοινές στρατηγικές που προτείνονται από το Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο (υπό σύνθεση ΚΣΕ), συγκεντρώνει τους Υπουργούς Εξωτερικών, τον Ύπατο Εκπρόσωπο και τον Επίτροπο Εξωτερικών Σχέσεων για να συζητήσουν ζητήματα ΚΕΠΠΑ και να εξασφαλίσουν την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (άρθρο 13 ΣΕΕ). Αναπτύσσει κοινές πολιτικές βάσει των οδηγιών, των προσανατολισμών και των κοινών στρατηγικών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και εκδίδει προς τούτο κοινές δράσεις, κοινές θέσεις, αποφάσεις, συμπεράσματα, δηλώσεις κλπ.

Η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ οφείλει τα τελευταία χρόνια πολύ στον κεντρικό ρόλο που παίζει, από τον Οκτώβριο του 1999, ο Ύπατος Εκπρόσωπος, επικουρώντας το Συμβούλιο κατά την κατάρτιση και την ανάληψη πρωτοβουλιών εξωτερικής πολιτικής. Μπορεί επίσης να εξουσιοδοτηθεί, από το Συμβούλιο ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, να ενεργήσει εξ ονόματος της Ένωσης, όπως στα Βαλκάνια και τη Μέση Ανατολή. Η Συνθήκη (άρθρα 18 και 26) του χορηγεί ειδικές αρμοδιότητες για την εκπροσώπηση της Ένωσης στις συνεδριάσεις πολιτικού διαλόγου με τρίτα μέρη. Επικουρείται από μια μονάδα πολιτικού προγραμματισμού και έγκαιρης ειδοποίησης, που συστάθηκε βάσει δήλωσης προσαρτημένης στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ο ενεργός ρόλος του στη διπλωματία «καυτών σημείων», π.χ. στα Βαλκάνια και τη Μέση Ανατολή, έχει ευρέως διαπιστωθεί.

Το κράτος μέλος που αναλαμβάνει την εξαμηνιαία Προεδρία του Συμβουλίου διαδραματίζει σημαντικό ρόλο υποβάλλοντας πρωτοβουλίες, προσδιορίζοντας το κοινό έδαφος και εξασφαλίζοντας την εφαρμογή των αποφάσεων. Η Προεδρία αντιπροσωπεύει την Ένωση στις συνεδριάσεις διαλόγου με τρίτες χώρες και παρουσιάζει τη θέση της Ένωσης στα πολυμερή φόρουμ, όπως τα Η.Ε, το Συμβούλιο της Ευρώπης ή ο ΟΑΣΕ.

Η Επιτροπή συνδέεται πλήρως και έχει από κοινού με τα κράτη μέλη το δικαίωμα να θέτει ερωτήσεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ και να υποβάλλει προτάσεις στο Συμβούλιο (άρθρα 27 και 22 ΣΕΕ). Συνδέεται επίσης στην εκπροσώπηση της Ένωσης, ένα καθήκον που ανατίθεται κατά πρώτον στην Προεδρία επικουρούμενη από τον Ύπατο Εκπρόσωπο (άρθρο 18 ΣΕΕ). Οι αντιπροσωπίες της Επιτροπής σε τρίτες χώρες συνδέονται επίσης με δραστηριότητες ΚΕΠΠΑ.

Η Προεδρία και η Επιτροπή ενημερώνουν τακτικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέματα ΚΕΠΠΑ (άρθρο 21 ΣΕΕ). Ο Υπάτος Εκπρόσωπος επίσης ομιλεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε τακτική βάση. Η Συνθήκη (άρθρο 21) ορίζει επίσης ότι η Προεδρία ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ότι οι απόψεις του λαμβάνονται υπόψη.

Το Δικαστήριο δεν έχει κανέναν ρόλο σε θέματα ΚΕΠΠΑ, παρά μόνο όσον αφορά την οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και της Ένωσης.

Προς συζήτηση: πώς θα μπορούσε να μεγιστοποιηθούν οι βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ συνεπεία του διορισμού του Υπάτου Εκπροσώπου; Θα έπρεπε να ενισχυθεί ο ρόλος του; εάν ναι, πώς; (παραδείγματος χάριν, να του δοθεί η δυνατότητα να εισηγείται); Πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί η συνοχή μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των ειδικών εξωτερικών πολιτικών; Θα μπορούσαν να απλουστευθούν τα μέσα της ΚΕΠΠΑ, ιδίως με το να επιτραπεί περισσότερη χρήση του εργαλείου της κοινής στρατηγικής, με τις βελτιωμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που διευκολύνει; Πώς μπορεί να χρησιμοποιηθούν καλύτερα οι διπλωματικές δυνάμεις, ανάλυσης και εκπροσώπησης, των κρατών μελών; Μπορούν να επινοηθούν αποτελεσματικότερα μέσα και διαδικασίες για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ;

Ε. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ

Νομικές βάσεις

26. Τα ζητήματα ασφάλειας έχουν θεωρηθεί μέρος της ΚΕΠΠΑ από την ίδρυσή της βάσει της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, η Συνθήκη του Άμστερνταμ περιλάμβανε μια πιο σαφή βάση στις Συνθήκες για ζητήματα ασφάλειας. Αναφερόταν πλέον ρητά στη δυνατότητα της Ένωσης να συμμετέχει, ή να ηγείται, σε μια σειρά αποστολών διαχείρισης κρίσεων (τα λεγόμενα «καθήκοντα του Petersberg»). Αποτέλεσμα των διατάξεων αυτών ήταν ότι η πολιτική ασφάλειας και άμυνας ορίζεται κατ' ουσίαν ως διαχείριση κρίσεων και όχι ως εδαφική άμυνα, μολονότι η Συνθήκη αφήνει ανοικτή τη δυνατότητα (άρθρο 17) η ΚΕΠΠΑ να οδηγήσει σε μια κοινή αμυντική πολιτική εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφασίσει. Ένδεκα κράτη μέλη είναι σύμμαχοι στο NATO (10 είναι μέλη της ΔΕΕ) και έτσι έχουν ήδη υποχρεώσεις αμοιβαίας βοήθειας: τα άλλα κράτη μέλη έχουν καθεστώς ουδετερότητας. Βάσει ενός πρωτοκόλλου που προσαρτάται στη Συνθήκη, η Δανία δεν συμμετέχει στην επεξεργασία των αποφάσεων και των ενεργειών της Ένωσης που έχουν αμυντικές επιπτώσεις.

Μέσα

27. Τα νομικά μέσα στον τομέα της ΕΠΑΑ είναι ουσιαστικά τα ίδια με εκείνα της ΚΕΠΠΑ. Οι τυχόν αποφάσεις περί έναρξης αποστολή διαχείρισης κρίσεων λαμβάνονται βάσει κοινής δράσης. Ωστόσο η Συνθήκη (άρθρο 23) ρητά αποκλείει τη διεξαγωγή ψηφοφορίας σε οποιαδήποτε απόφαση έχει στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις (και οι διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας περί «ενισχυμένης συνεργασίας» δεν ισχύουν σε αυτό τον τομέα). Για τα επιχειρησιακά μέσα η Συνθήκη (άρθρο 17) πρόβλεψε μια λύση κατά την οποία η Ένωση βασίζεται στη ΔΕΕ για να διαμορφώσει και να εφαρμόσει αποφάσεις και δράσεις με αμυντικές επιπτώσεις. Στην πράξη ωστόσο αυτή η διάταξη έχει υπερκεραστεί από το γεγονός ότι η Ένωση αναπτύσσει η ίδια επιχειρησιακές αρμοδιότητες, και η Συνθήκη της Νίκαιας περιλαμβάνει νέες διατάξεις που αντανakλούν αυτή την πραγματικότητα. Η γενική προσέγγιση για την ανάπτυξη τέτοιων δυνατοτήτων είναι να διερευνηθεί τόσο α) η χρήση του συνόλου των εργαλείων, πολιτικών και στρατιωτικών, που διαθέτουν η Ένωση και τα κράτη μέλη, όσο και β) η ανάγκη συνεργασίας και συμπληρωματικότητας με το NATO. (Μερικά κράτη μέλη έχουν συστήσει κοινές μονάδες, σε βάση εθελοντική - και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης -, π.χ. Eurocorps.)

Φορείς

28. Οι φορείς είναι ουσιαστικά οι ίδιοι με εκείνους της ΚΕΠΠΑ, αλλά οι ρόλοι και οι ευθύνες τους είναι λίγο διάφοροι. Τα κράτη μέλη είναι η κατευθυντήρια δύναμη πίσω από την πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Ενόψει της ευθύνης των αρχηγών κράτους και κυβέρνησης για εθνικές αποφάσεις σχετικά με τα αμυντικά ζητήματα και τη διαχείριση κρίσεων, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Εναπόκειται στο Συμβούλιο να αποφασίσει, ομόφωνα, την έναρξη στρατιωτικής επιχείρησης. Κατόπιν τούτου, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει εάν και πώς θα συμβάλει. Καταβάλλονται προσπάθειες να ενθαρρυνθεί η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των κρατών να συμβάλλουν, προς το παρόν με ανάμικτα αποτελέσματα.
29. Η καθιέρωση της ΕΠΑΑ έχει οδηγήσει στη δημιουργία μερικών νέων δομών στο πλαίσιο του Συμβουλίου, και συγκεκριμένα της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας, η οποία εκτός από το γενικό της ρόλο κατά την κατάρτιση πολιτικής για την ΚΕΠΠΑ έχει μια ειδική λειτουργία πολιτικού ελέγχου και στρατηγικής διεύθυνσης σε περιόδους κρίσης, της Στρατιωτικής Επιτροπής, η οποία έχει συμβουλευτικό ρόλο σε στρατιωτικά θέματα, και στρατιωτικού προσωπικού, αποτελούμενου από στελέχη αποσπασμένα από τα κράτη μέλη, το οποίο παρέχει στρατιωτική εμπειρογνομοσύνη και επικουρεί τη Στρατιωτική Επιτροπή. Ο ιδιαίτερος ρόλος του Υπατού Εκπροσώπου σε αποστολές διαχείρισης κρίσεων αναγνωρίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το οποίο συμφώνησε ότι θα πρέπει να είναι σε θέση να προεδρεύει της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας σε περιόδους κρίσης. Η Επιτροπή συμμετέχει πλήρως στην εξέταση των μη στρατιωτικών πτυχών της ΕΠΑΑ.

Προς συζήτηση: πώς μπορεί να οικοδομηθεί μια γνήσια ΕΠΑΑ, που να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες προσεγγίσεις στα ζητήματα άμυνας και ασφάλειας των κρατών μελών; Πώς μπορεί να εξασφαλισθεί πραγματική βελτίωση των ικανοτήτων σε αυτό τον τομέα;

ΣΤ. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ/ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΣΤΟΥΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

30. Η συνεργασία στους διεθνείς οργανισμούς και τα πολυμερή φόρουμ είναι απαραίτητο στοιχείο της εξωτερικής πολιτικής εν γένει. Η πολυμερής δράση, είτε είναι χρηματοπιστωτική, είτε οικονομική, είτε πολιτική, χρησιμεύει για να υποστηρίξει τη σταθερότητα και την αλληλοεξάρτηση στην παγκόσμια σκηνή. Οι διεθνείς επιπτώσεις των πολιτικών της Ένωσης, εσωτερικά όσο και εξωτερικά, αναγνωρίζεται ευρέως. Αλλά η θέση και το καθεστώς της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς είναι λιγότερο σαφή και εξαιρετικά πολύπλοκα.
31. Η Ευρωπαϊκή Ένωση καθαυτή δεν έχει κανένα νομικό καθεστώς στους πολυμερείς οργανισμούς όπως τα Η.Ε, ο ΟΑΣΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, οι διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί, ή τα διεθνή φόρουμ όπως η G7 ή G8. Τα καταστατικά των οργανισμών αυτών γενικώς αναγνωρίζουν πλήρη ιδιότητα μελών μόνο σε κυρίαρχα κράτη.
32. Παρά τον γενικό αυτό κανόνα, η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στους οργανισμούς και τους θεσμούς των Η.Ε. έχει αναπτυχθεί αρκετά κατά τη διάρκεια των ετών. Σε ορισμένους τομείς όπου η ΕΚ/ΕΕ έχει αποκλειστικές ή κοινές αρμοδιότητες, τα κράτη μέλη έχουν διαπραγματευτεί με το αρμόδιο σώμα των Η.Ε. την αναγνώριση ή και την ενίσχυση της θέσης της ΕΚ. Αυτό ουδόλως έχει μεταβάλει το νομικό καθεστώς των κρατών μελών στο πλαίσιο αυτών των οργανισμών. Το καθεστώς της ΕΚ, εκπροσωπούμενης από την Επιτροπή, ποικίλλει αυτή τη στιγμή από ένα σώμα των Η.Ε. σε άλλο. Η ΕΚ έχει ιδιότητα πλήρους μέλους του ΠΟΕ και του FAO και του οργανισμού αλιείας, αλλά έχει απλώς καθεστώς παρατηρητή στη Γενική Συνέλευση των Η.Ε, στην ECOSOC και στα περισσότερα από τα

όργανα που υπάγονται σε αυτά. Δεν έχει καμία θέση στο διεθνές Δικαστήριο, στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Η.Ε. ή στην UNICEF. Η ΕΚ έχει καθεστώς «πλήρους μετέχοντος» στον ΟΟΣΑ. Η Επιτροπή, ως εκπρόσωπος της ΕΚ, είναι παρατηρητής στο Συμβούλιο της Ευρώπης και τον ΟΑΣΕ και συμμετέχει στις περισσότερες δραστηριότητες του G7/G8 (με εξαίρεση το χρηματοδοτικό τομέα της G7). Όταν μια χώρα που δεν είναι μέλος του G7/G8 έχει την Προεδρία του Συμβουλίου, προσκαλείται στις Συνόδους Κορυφής και τις υπουργικές συνεδριάσεις της G7/G8. Οι σχέσεις μεταξύ της Κοινότητας και ορισμένων διεθνών οργανισμών ή των οργάνων που υπάγονται σε αυτούς διέπονται από ειδικές διατάξεις της Συνθήκης (Η.Ε: ΣΕΚ, άρθρο 302, Συμβούλιο της Ευρώπης: ΣΕΚ, άρθρο 303, ΟΟΣΑ: ΣΕΚ, άρθρο 304).

33. Παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει αναγνωρισμένο νομικό καθεστώς στους διεθνείς οργανισμούς, τα κράτη μέλη της δεσμεύονται από την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας να υποστηρίζουν τις θέσεις της Ένωσης, τις οποίες γενικά παρουσιάζει η Προεδρία, στο πλαίσιο αυτών των οργανισμών. Αυτή η αρχή ισχύει π.χ. στο πλαίσιο διάφορων επιτροπών της Γ.Σ. των Η.Ε., της Επιτροπής των Η.Ε. για τα ανθρώπινα δικαιώματα, του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΑΣΕ. Το κράτος μέλος που έχει την Προεδρία μπορεί να υποβάλει πρωτοβουλίες εξ ονόματος της ΕΕ, μια δυνατότητα που έχει χρησιμοποιηθεί όλο και περισσότερο κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Επιπλέον, το άρθρο 19 ΣΕΕ ορίζει ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ που είναι μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας των Η.Ε. συνεννοούνται μεταξύ τους, ενημερώνουν τα άλλα κράτη μέλη και υπερασπίζονται τις θέσεις και τα συμφέροντα της Ένωσης: ο συντονισμός πραγματοποιείται τώρα πριν από τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας.
34. Στα όργανα του Bretton Woods (ΔΧΟ), κράτη μέλη της ΕΕ ανήκουν σε πολλά διαφορετικά εκλογικά σώματα του ΔΝΤ, τα οποία εκπροσωπούνται στο Εκτελεστικό Συμβούλιο (η ΕΚΤ προσκαλείται ως παρατηρητής όταν το Εκτελεστικό Συμβούλιο συζητά ζητήματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος). Τα κράτη μέλη συντονίζουν ανεπίσημα τις θέσεις τους σε τακτικές συνεδριάσεις, στις οποίες είναι παρούσα η Επιτροπή. Σε μερικά ζητήματα, ο συντονισμός πραγματοποιείται στο επίπεδο της Επιτροπής οικονομίας και οικονομικών, ή μεταξύ των Υπουργών οικονομικών στο Συμβούλιο. Ο συντονισμός αυτός είναι πολύ σπανιότερος για τις συζητήσεις της ΔΤΑΑ (Παγκόσμια Τράπεζα). Στις ετήσιες κοινές συνεδριάσεις του ΔΝΤ/της ΔΤΑΑ, κάθε κράτος μέλος υποβάλλει μια γραπτή συμβολή, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου ECOFIN υποβάλλει μια γραπτή ομιλία εξ ονόματος της ΕΕ, η Επιτροπή και η ΕΚΤ έχουν καθεστώς παρατηρητών για ανοικτό μέρος της συνεδρίασης, και η Επιτροπή, που ενεργεί εξ ονόματος της Κοινότητας, υποβάλλει μια γραπτή ομιλία στην Επιτροπή Ανάπτυξης.

Προς συζήτηση: θα μπορούσε η Ένωση να ομιλεί, σε ευρύτερο φάσμα διεθνών οργανισμών, α) με μια φωνή, ή β) με ένα κοινό μήνυμα, ή γ) με καλύτερο συντονισμό;

III. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗ

35. Στην εξέταση πώς περαιτέρω πρόοδος να μεγιστοποιήσει το διεθνές αντίκτυπο μπορεί καλύτερα να σημειωθεί, εκτίμηση αξίας τεσσάρων ειδικών τομέων. Μερικοί θα συνεπάγονταν την αναθεώρηση Συνθήκης.

α) Εξασφάλιση συνοχής

Υπάρχει γενική συμφωνία ότι η Ένωση πρέπει να αναπτύξει τις πολιτικές της και να χρησιμοποιήσει τους πόρους της με συνεπή τρόπο προκειμένου να είναι αξιόπιστος και αποτελεσματικός φορέας στη διεθνή σκηνή. Οι οικονομικές και πολιτικές σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες/περιοχές και η δράση της στους διεθνείς οργανισμούς διέπονται από διαφορετικούς κανόνες και διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Μερικοί έχουν υποστηρίξει ότι το τρέχον σύστημα

δυσχεραίνει την αρμονική χρήση του πλήθους των οργάνων κατά την αναζήτηση κοινών στόχων. Μήπως αυτό αναδεικνύει την ανάγκη διαρθρωτικών αλλαγών, στο πλαίσιο του Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και του Συμβουλίου και μεταξύ των οργάνων αυτών; Μήπως θα μπορούσε - ιδιαίτερα υπό συνθήκες κρίσης - να εξεταστεί το ενδεχόμενο να δοθεί στο Συμβούλιο μια ενιαία πρόταση που να καλύπτει τις προτεινόμενες χρήσεις όλων των ιδιαίτερων διοικητικών εργαλείων;

β) Προσδιορισμός των κοινών συμφερόντων

Η έκταση της ολοκλήρωσης που επιτυγχάνεται εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ένωσης σημαίνει ότι τα κράτη μέλη έχουν όλο και περισσότερα κοινά συμφέροντα. Ο προσδιορισμός τέτοιων κοινών συμφερόντων εξαρτάται εν μέρει από την κοινοποίηση και την από κοινού αξιολόγηση πληροφοριών. Αυτό μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο και στην προώθηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή έχουν μεν από κοινού το δικαίωμα να θέτουν ζητήματα στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, αλλά μια κοινή προσέγγιση μόνο συλλογικά μπορεί να καθοριστεί. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξετάζει πώς θα μπορούσε να εξοπλιστεί καλύτερα για το στρατηγικό ρόλο του. Οι ρυθμίσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων τελούν επίσης υπό εξέταση. Τι περισσότερο θα μπορούσε να γίνει για να οριστούν και να ιεραρχηθούν κοινά συμφέροντα;

γ) Προώθηση της ευελιξίας

Μια δυναμική εξωτερική πολιτική προϋποθέτει ότι η Ένωση είναι σε θέση να ανταποκρίνεται αμέσως στις διεθνείς εξελίξεις, αντλώντας από τις πιο κατάλληλες πηγές. Πολλοί θεωρούν ότι οι ισχύοντες οικονομικοί καταναγκασμοί επί της ΚΕΠΠΑ, καθώς και ο κανόνας βάσει του οποίου η Ένωση δεν μπορεί να ενεργήσει στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ αν δεν συμφωνούν όλα τα κράτη μέλη, περιορίζουν την ικανότητα της Ένωσης να δρα και παράγουν μια πολιτική που καθορίζεται από α) τη μείωση του κόστους και β) τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των απόψεων. Μήπως πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο πρόβλεψης μεγαλύτερης ευελιξίας ώστε να υπερνικηθούν αυτές οι δυσκολίες;

δ) Εξασφάλιση μιας σαφέστερης φωνής της Ένωσης

Παραδοσιακά, την εξωτερική εκπροσώπηση την αναλαμβάνει η Προεδρία ή η Επιτροπή, ανάλογα με το αντικείμενο. Στην πράξη, ιδιαίτερα σε πρωτεύουσες όπου λίγα κράτη μέλη έχουν διπλωματική εκπροσώπηση, έχει μερικές φορές αναπτυχθεί μια άτυπη πρακτική «ηγεσίας» μιας χώρας. Επιπλέον, η δημιουργία της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου σημαίνει ότι, ιδιαίτερα σε καταστάσεις κρίσης, ο Εκπρόσωπος είναι συχνά αυτός που αντιπροσωπεύει στην πράξη την Ένωση και παίρνει το προβάδισμα στον πολιτικό διάλογο εξ ονόματος του Συμβουλίου. (Ο πολιτικός διάλογος συχνά διεξάγεται και με τη σύνθεση της «τρίικας», την οποία πολλοί βρίσκουν άβολη και ανεπαρκή). Μολονότι σε ειδικές περιστάσεις είναι ίσως σαφές ποιος είναι στην πράξη ο βασικός συνομιλητής εκ μέρους της Ένωσης, η γενική κατάσταση είναι πολύπλοκη για όσους εκτός της Ένωσης θέλουν να ξέρουν σε ποιον να απευθυνθούν. Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος να εξασφαλίσουμε μια σαφέστερη φωνή της Ένωσης;

36. Κατά την εξέταση των τεσσάρων αυτών ζητημάτων, πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι ακόλουθοι, όχι τόσο εμφανείς παράγοντες:

- α) Η αύξουσα παγκοσμιοποίηση και το γεγονός ότι ολοένα και περισσότερα ζητήματα εσωτερικής κατ' ουσίαν κοινοτικής πολιτικής έχει τώρα μια σημαντική διεθνή διάσταση, δημιουργούν την ανάγκη εξασφάλισης αποτελεσματικής στρατηγικής επισκόπησης των διεθνών επιπτώσεων τέτοιων πολιτικών. Ομοίως, το εξωτερικό εμπόριο και οι πολιτικές ανάπτυξης έχουν άμεσες επιπτώσεις στην εξωτερική πολιτική, ενώ η αξιοπιστία και ο αντίκτυπος της εξωτερικής πολιτικής απαιτούν συχνά συγκεκριμένες αποδόσεις. Επομένως, η εξασφάλιση συνοχής έχει μεγάλη σημασία.

- β) Λίγα όμως διεθνή γεγονότα παράγουν την ίδια, ή ίσης έντασης, αντίδραση, σε κάθε κράτος μέλος. Η γεωγραφική θέση και το ιστορικό υπόβαθρο διαφέρουν, όπως και οι άνθρωποι και οικονομικοί παράγοντες. Οι εθνικές παραδόσεις εμπλοκής σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές και ο βαθμός στους οποίους τα κράτη μέλη είναι πρόθυμα να αναμειχθούν στις περιοχές αυτές, ποικίλλουν αρκετά. Αυτές οι παραδοσιακές συνδέσεις ωστόσο θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως προτερήματα για την Ένωση.
- γ) Όλοι συμφωνούν ότι η Ένωση πρέπει να ενεργεί από κοινού όπου αυτό είναι δυνατό. Ίσως να μην είναι ρεαλιστικό να υποτεθεί ότι, αν η Ένωση δεν ομοφωνεί για μια δράση, τα κράτη μέλη που επηρεάζονται άμεσα ή έντονα από ένα εξωγενές γεγονός δεν θα αναλάβουν δράση τα ίδια. Όταν ένα κράτος μέλος θεωρεί ότι τα ζωτικά εθνικά του συμφέροντα θίγονται σοβαρά, η πίεση από την κοινή γνώμη και το εθνικό του Κοινοβούλιο ίσως του επιβάλλει να λάβει μέτρα.

Επιπλέον, ενώ διάφορα κράτη μέλη είναι μέρη στις αμοιβαίες αμυντικές υποχρεώσεις του NATO/ΔΕΕ, η συλλογική στρατιωτική δράση της ΕΕ δεν θα ήταν δυνατή στο πλαίσιο των τρεχουσών συμφωνιών εάν ένα κράτος μέλος δεχόταν επίθεση ή εάν απειλούνται ζωτικά του συμφέροντα. Μερικά κράτη μέλη ίσως να μην είναι πρόθυμα να δεσμευθούν επαρκώς, είτε από άποψη πολιτικής θέλησης είτε από άποψη στρατιωτικών δυνάμεων. Άλλοι υποστηρίζουν ότι κοινή άμυνα χωρίς βούληση και πόρους δεν θα ήταν αξιόπιστη.

- δ) Η καθιέρωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, με τα συγκεκριμένα νομικά πλαίσια, μέσα και διαδικασίες, εκπροσωπεί την αναγνώριση, εκ μέρους των κρατών μελών, ότι ενώ τα ζωτικά τους συμφέροντα δεν συμπίπτουν πάντα, μοιράζονται ένα κοινό συμφέρον να εργαστούν μαζί όπου αυτό είναι δυνατόν. Αυτή η συνεργασία αυξάνεται, και η τάση αυτή έχει καταγραφεί στις επόμενες διαδικαστικές τροποποιήσεις και στην καθιέρωση νέων μέσων, όπως στη Συνθήκη του Αμστερνταμ. Θα μπορούσαν να αναζητηθούν τρόποι να ενισχυθεί περαιτέρω αυτή η τάση.

IV ΤΟΜΕΙΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

37. Η βάση της προσέγγισης της ΕΕ για τις εξωτερικές σχέσεις είναι ότι η Ένωση ωφελείται όταν ενεργεί συλλογικά στη διεθνή σκηνή, και ότι οι δυνάμεις της πρέπει να χρησιμοποιηθούν με συνοχή και αποτελεσματικότητα. Κατά τη διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο αυτές οι βλέψεις θα μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα στο μέλλον, θα μπορούσαν να εξεταστούν τα ακόλουθα γενικά ερωτήματα.
- i) Πώς μπορεί να ενισχυθεί η σύγκλιση απόψεων μεταξύ των κρατών μελών στα διάφορα θέματα εξωτερικής πολιτικής, εάν ληφθούν υπόψη οι διαφορετικές εθνικές παραδόσεις και συμφέροντα, και να ενθαρρυνθεί η αλληλεγγύη μεταξύ τους; Και πώς μπορεί να εξασφαλισθεί ότι η συνακόλουθη διαδικασία υπαγόρευσης πολιτικής δεν θα παράγει σύγκλιση σε μια κοινή πολιτική που ορίζεται στο λιγότερο φιλόδοξο επίπεδο;
- ii) Πώς μπορεί να ενισχυθεί η συνοχή μεταξύ των διαφορετικών στόχων των πολιτικών της Ένωσης, π.χ. μεταξύ της αναπτυξιακής πολιτικής και άλλων πολιτικών, εξωτερικών ή εσωτερικών;
- iii) Μέχρι ποιο σημείο θα μπορούσε η χρήση της κοινοτικής μεθόδου να επεκταθεί σε άλλους τομείς πολιτικής; Στα θέματα που εξετάστηκαν το διάστημα αυτό στην ΚΕΠΠΑ, θα μπορούσαν άραγε να προβλεφθούν δυνατότητες, μέσω των οποίων το Συμβούλιο να μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις χωρίς την ανάγκη ομοφωνίας; Ή/και θα έπρεπε μήπως να εισαχθούν πιο εύκαμπτες ρυθμίσεις, που να επιτρέπουν σε μια ομάδα κρατών μελών να αναλαμβάνουν μια πρωτοβουλία εξ ονόματος της Ένωσης;

- iv) Πώς θα μπορούσε να γίνει αποτελεσματικότερη η χρήση της κοινοτικής μεθόδου, π.χ. με μεγαλύτερη συνοχή εντός και μεταξύ α) της Επιτροπής ή/και β) του Συμβουλίου ή/και γ) με αύξηση του ρόλου του Κοινοβουλίου;
 - v) Ποια διδάγματα μπορούν να αντληθούν από την εμπειρία της πρόσφατα δημιουργημένης θέσης του Υπατού Εκπροσώπου;
 - vi) Στην κοινή αμυντική πολιτική, πρέπει να ανατεθούν στην Ένωση άλλες αποστολές πέρα από τους στόχους του Petersberg και, αν ναι, ποιες; Θέλουμε να παράσχουμε στην Ένωση πραγματική επιχειρησιακή ικανότητα, μεταξύ άλλων και στρατιωτική; Εάν ναι, πώς μπορούμε να εξασφαλίσουμε την πρόβλεψη των ικανοτήτων εκείνων που απαιτούνται ώστε να είναι αξιόπιστη; Θα έπρεπε μήπως να εξετάσουμε το ενδεχόμενο, όπως έχει γίνει για τη νομισματική Ένωση, να θεσπιστούν κριτήρια αποδοχής και ένα σύμφωνο στο οποίο εν συνεχεία θα πρέπει να υπάρξει συμμόρφωση;
 - vii) Υπάρχει ανάγκη να αλλάξουν οι τρέχουσες ρυθμίσεις για την εκπροσώπηση της Ένωσης/ Κοινότητας σε τρίτες χώρες ή/και σε διεθνείς οργανισμούς;
-