

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΜΣ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**«Η ΚΕΠΠΑ και η συμβολή της στην επίλυση του προσφυγικού  
ζητήματος και της διεθνούς τρομοκρατίας».**

**Αικατερίνη Νικούδη**

**Επιβλέπων: κ. Νικόλαος Κυριαζής, Καθηγητής**

**Βόλος, 2019**



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΜΣ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ**  
**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΚΑΙ**  
**ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**«Η ΚΕΠΠΑ και η συμβολή της στην επίλυση του προσφυγικού  
ζητήματος και της διεθνούς τρομοκρατίας».**

**Αικατερίνη Νικούδη**

**Επιβλέπων: κ. Νικόλαος Κυριαζής, Καθηγητής**

**Βόλος, 2019**



**«Η ΚΕΠΠΑ και η συμβολή της στην  
επίλυση του προσφυγικού ζητήματος και  
της διεθνούς τρομοκρατίας»**



## **Υπεύθυνη Δήλωση**

Βεβαιώνω ότι είμαι συγγραφέας αυτής της διπλωματικής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στη διπλωματική εργασία. Επίσης, έχω αναφέρει τις όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε αυτές αναφέρονται ακριβώς είτε παραφρασμένες. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η πτυχιακή εργασία προετοιμάστηκε από εμένα προσωπικά ειδικά για τις απαιτήσεις του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών στην Εφαρμοσμένη Οικονομική του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Βόλος, Μάιος 2019.





## Ευχαριστίες

Με την περάτωση της παρούσας μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας, νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω θερμά τον καθηγητή του τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας **κ. Νικόλαο Κυριαζή**, καθηγητή μου στο γνωστικό αντικείμενο «Θέματα Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής», που με την πολύτιμη συμπαράσταση και την εμπιστοσύνη που μου έδειξε, καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας, με βοήθησε να την ολοκληρώσω με επιτυχία.

Θα ήθελα, ακόμα, να τον ευχαριστήσω για όλες τις υποδείξεις και συμβουλές του, αλλά και για όλες τις γνώσεις που αποκόμισα από τη διδασκαλία του. Με βοήθησε να αποκτήσω τη δυνατότητα να εμβαθύνω στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, έναν κλάδο ιδιαίτερα ελκυστικό, εάν αναλογιστεί κανείς τις συνεχείς εξελίξεις στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες, επίσης, σε όλους τους καθηγητές μου, για τις πολύτιμες γνώσεις που μου προσέφεραν κατά τη διάρκεια της μεταπτυχιακής μου ειδίκευσης, προσφέροντας μου σημαντικά εφόδια για τη μετέπειτα ζωή μου.

Επιπλέον, οφείλω να ευχαριστήσω τον διδάσκοντα του τμήματος Οικονομικών Επιστημών Δρ. Εμμανουήλ Μάριο Οικονόμου, ο οποίος είχε την ευγενή καλοσύνη να διαθέσει τον πολύτιμο χρόνο του, δίνοντας χρήσιμες συμβουλές και ενθαρρύνοντας με στο έργο μου.

Τέλος, θέλω να εκφράσω ένα τεράστιο ευχαριστώ **στους γονείς μου και τον αδερφό μου**, για τη στήριξη και την υπομονή που επέδειξαν όλο αυτό το διάστημα, υποστηρίζοντας με ηθικά και οικονομικά.

Αφιερώνω τη μεταπτυχιακή διπλωματική μου εργασία **στην οικογένειά μου**, ως ένδειξη της ευγνωμοσύνης μου.



# Περιεχόμενα

<b>Περιεχόμενα Ενοτήτων.....</b>	<b>5</b>
<b>Περιεχόμενα Πινάκων.....</b>	<b>9</b>
<b>Περιεχόμενα Διαγραμμάτων.....</b>	<b>10</b>
<b>Συντομογραφίες.....</b>	<b>11</b>
<b>Περίληψη.....</b>	<b>15</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>16</b>
<b>Εισαγωγή .....</b>	<b>17</b>
<b>Κεφάλαιο 1ο.....</b>	<b>21</b>
<b>Η δημιουργία της ΚΕΠΠΑ .....</b>	<b>21</b>
1.1 Γενικά.....	21
1.2 Οι λόγοι δημιουργίας της ΚΕΠΠΑ.....	23
1.3 Η πορεία προς τη Συνθήκη της Λισαβόνας .....	26
1.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας .....	36
<b>Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup> .....</b>	<b>39</b>
<b>Δράση και όργανα της ΚΕΠΠΑ.....</b>	<b>39</b>
2.1 Δράση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ .....	39
2.2 Τα θεσμικά όργανα της ΚΕΠΠΑ.....	43
2.2.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	43
2.2.2 Η Προεδρία .....	43
2.2.3 Το Συμβούλιο των Υπουργών.....	44
2.2.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή .....	45
2.2.5 Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ .....	45

2.2.6 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο .....	47
2.2.7 Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) .....	48
2.2.8. Οι Σύμβουλοι Relex.....	48
2.2.9 Οι Ειδικοί Εκπρόσωποι.....	49
2.2.10 Οι Ομάδες Εργασίας της ΚΕΠΠΑ .....	49
2.2.11 Άλλα όργανα .....	49
2.3 Η Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ .....	51
2.4 Η Κοινή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) .....	53
<b>Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> .....</b>	<b>55</b>
<b>ΚΕΠΠΑ &amp; Προσφυγική Κρίση.....</b>	<b>55</b>
3.1 Γενικά.....	55
3.2 Η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης.....	57
3.3 Ο ρόλος της ΚΕΠΠΑ .....	59
3.4 Οι επιχειρήσεις.....	61
<b>Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> .....</b>	<b>65</b>
<b>ΚΕΠΠΑ &amp; Τρομοκρατία .....</b>	<b>65</b>
4.1 Γενικά.....	65
4.2 Η νομική βάση της ΚΕΠΠΑ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	67
4.3 Η δράση της ΚΕΠΠΑ για τον περιορισμό της τρομοκρατίας.....	71

<b>Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup></b> .....	<b>75</b>
<b>Η επιχείρηση EUNAVFOR MED (Sophia)</b> .....	<b>75</b>
5.1 Η διεξαγωγή της επιχείρησης EUNAVFOR MED (Sophia).....	75
5.2 Σχέδιο δράσης.....	77
5.3 Αξιολόγηση της επιχείρησης .....	79
<b>Κεφάλαιο 6<sup>ο</sup></b> .....	<b>83</b>
<b>Το κόστος της μετανάστευσης</b> .....	<b>83</b>
6.1 Δαπάνες υποδοχής και υποστήριξης μεταναστών στην ΕΕ.....	83
6.2. Δαπάνες για πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης στην ΕΕ .....	87
6.3. Κονδύλια από την ΕΕ για την υποστήριξη της υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών.....	90
6.4. Προϋπολογισμός ΚΕΠΠΑ και Πολιτικές Συνεργασίας με τρίτες χώρες .....	93
6.5. Το κόστος της μετανάστευσης στην Ελλάδα.....	97
6.6. Η επίδραση του κόστους της μετανάστευσης στα δημόσια οικονομικά και την οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ.....	101
<b>Κεφάλαιο 7<sup>ο</sup></b> .....	<b>103</b>
<b>Το κόστος της τρομοκρατίας</b> .....	<b>103</b>
7.1. Η επίδραση της τρομοκρατίας στην οικονομική ανάπτυξη.....	103
7.2. Το άμεσο κόστος της τρομοκρατίας στην ΕΕ.....	107
7.3. Το έμμεσο κόστος της τρομοκρατίας στην ΕΕ.....	110
7.3.1. Το κόστος των πολιτικών πρόληψης και καταπολέμησης της τρομοκρατίας .....	110
7.3.2. Η οικονομική επίδραση της τρομοκρατίας στις χρηματοοικονομικές αγορές.....	115
7.3.3. Η οικονομική επίδραση της τρομοκρατίας στον επιχειρηματικό τομέα.....	117

<b>Κεφάλαιο 8ο .....</b>	<b>121</b>
<b>Νοείται «ένωση» ή ομοσπονδία χωρίς πραγματική ΚΕΠΠΑ;.....</b>	<b>121</b>
8.1 Η ανάγκη για πολιτική «ένωση».....	121
8.2 Αρχαίες και σύγχρονες ομοσπονδίες.....	123
8.3 Συγκριτική μελέτη των πρωτο-ομοσπονδιών με την ΕΕ.....	125
<b>Συμπεράσματα.....</b>	<b>129</b>
<b>Προτάσεις.....</b>	<b>139</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>145</b>
Ξενόγλωσση.....	145
Ελληνική.....	155

---

## Περιεχόμενα Πινάκων

<b>Πίνακας 6.1</b>	<b>85</b>
<b>Πίνακας 6.2</b>	<b>88</b>
<b>Πίνακας 6.3</b>	<b>92</b>
<b>Πίνακας 6.4</b>	<b>94</b>
<b>Πίνακας 6.5</b>	<b>99</b>
<b>Πίνακας 7.1</b>	<b>106</b>
<b>Πίνακας 7.2</b>	<b>109</b>
<b>Πίνακας 7.3</b>	<b>112</b>
<b>Πίνακας 8.1</b>	<b>127</b>
<b>Πίνακας 8.2</b>	<b>128</b>

---

---

## Περιεχόμενα Διαγραμμάτων

<b>Διάγραμμα 6.1</b>	<b>83</b>
<b>Διάγραμμα 6.2</b>	<b>86</b>
<b>Διάγραμμα 6.3</b>	<b>95</b>
<b>Διάγραμμα 6.4</b>	<b>97</b>
<b>Διάγραμμα 7.1</b>	<b>106</b>
<b>Διάγραμμα 7.2</b>	<b>107</b>
<b>Διάγραμμα 7.3</b>	<b>114</b>



## Συντομογραφίες

AENEAS	Χρηματοδοτικό πρόγραμμα για Μετανάστευση και Άσυλο
AMIF	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης
CAC	Ρήτρες Συλλογικής Δράσης
CFSP	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
DAX	Χρηματιστηριακός Δείκτης
DCI	Μέσο Αναπτυξιακής Συνεργασίας
EASO	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο
EC	Υποστήριξη Έκτακτης Ανάγκης εντός της ΕΕ
ECA	Ομοσπονδία Ευρωπαϊκών Συλλόγων
EEAS	Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης της Ένωσης
EMPACT	Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την Καταπολέμηση των Απειλών
EMSA	Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα
EPRS	Υπηρεσία Ερευνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
ERDF	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ESF	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ESI	Μηχανισμός Υποστήριξης Έκτακτης Ανάγκης
ESTIA	Υποστήριξη Έκτακτης Ανάγκης στην Ένταξη και Διαμονή
EUAM	Συμβουλευτική Αποστολή της Ένωσης
EUBAM	Ανάπτυξη Ικανοτήτων της ΕΕ στους Τομείς Διαχείρισης των Συνόρων
EUCAP	Ανάπτυξη Ικανοτήτων των Φορέων Ασφαλείας της ΕΕ
EUFOR	Στρατιωτική Επιχείρηση της Ένωσης
EULEX	Αποστολή της ΕΕ για το Κράτος Δικαίου στο Κοσσυφοπέδιο
EUNAV	Ναυτική Δύναμη της Ένωσης
EUPM	Αστυνομική Αποστολή της ΕΕ
EUROPOL	Αστυνομική Αποστολή της ΕΕ
EUROJUST	Οργανισμός της ΕΕ για τη Δικαστική Συνεργασία
EUROPOL	Υπηρεσία Πληροφοριών σε Ζητήματα Εγκληματικής Φύσης της ΕΕ
EUROSTAT	Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία
EUTM	Αποστολή Κατάρτισης της Ένωσης
FEAD	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους
FRA	Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
FRONTEX	Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλάκης

FTSE	Χρηματιστηριακός Δείκτης
GPGC	Πρόγραμμα Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών και Προκλήσεων
HFC	Κατάλογος Δυνάμεων του Ελσίνκι
IOM	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
IRA	Ιρλανδικός Δημοκρατικός Στρατός
ISF	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας
LSA	Χρήση Προσέγγισης της Ικανοποίησης από τη Ζωή
MPF	Πλαίσιο Συνεργασίας για τη Μετανάστευση
NATO	Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου
OECD	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
RWI Essen	Ανεξάρτητο Οικονομικό Ινστιτούτο στο Έσσεν
SAR	Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση
SFOR	Δύναμη Σταθεροποίησης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (Μέρος του NATO)
SOLAS	Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα
TPMA	Θεματικό Πρόγραμμα Συνεργασίας
UNHCR	Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
UNICEF	Ταμείο Επείγουσας Βοήθειας του ΟΗΕ για τα Παιδιά
VSL	Αξία της Στατιστικής Ζωής

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΞΕ	Άμεσες Ξένες Επενδύσεις
ΑΟΖ	Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη
ΔΕΕ	Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΑΚ	Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΖΕΣ	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΑ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠΑ	Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας
ΕΠΑΑ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΕΠΣ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
ΕΣΣ	Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας
ΕΤΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικός Οργανισμός
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΓΔΜ	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (Τίτλος της ΣΛΕΕ)



## Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνήσει τις βασικές συνιστώσες της εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό το πρίσμα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), με έμφαση στο ρόλο της ΚΕΠΠΑ, στη διαχείριση της πρόσφατης μεταναστευτικής κρίσης και στη διαχείριση της έξαρσης της τρομοκρατίας κατά την διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Το θέμα καλύπτεται σε θεωρητικό επίπεδο, μέσα από την ανασκόπηση της ελληνικής και διεθνούς βιβλιογραφίας, εστιάζοντας σε θέματα όπως το πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ, η σχέση της με το προσφυγικό ζήτημα και τη διεθνή τρομοκρατία, οι δράσεις και οι δαπάνες της ΚΕΠΠΑ σε σχέση με τα δύο παραπάνω ζητήματα, καθώς και τα σημαντικότερα κενά και αδυναμίες υπό την υφιστάμενη μορφή της. Στόχος της ΚΕΠΠΑ είναι η διασφάλιση των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης με κάθε τρόπο και η διατήρηση της ειρήνης. Η ΚΕΠΠΑ αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ασχολείται συχνά με την πρόληψη και αντιμετώπιση κρίσεων, καθώς και με την οικοδόμηση της ειρήνης μετά τις συγκρούσεις. Αυτό σημαίνει ότι η ημερήσια διάταξη της ΚΕΠΠΑ είναι απρόβλεπτη και καθορίζεται από τα σύγχρονα γεγονότα της εξωτερικής πολιτικής και ως εκ τούτου λειτουργεί αντιδραστικά και όχι προληπτικά, το οποίο αποτελεί έναν παράγοντα αναποτελεσματικότητας στη λειτουργία της, σε συνδυασμό με το γεγονός, ότι η ΚΠΑΑ (Κοινή Πολιτική Άμυνας Ασφάλειας), στο πλαίσιο της Ένωσης, βασίζεται στην εθελοντική συνεργασία των κρατών μελών, τα οποία μπορεί να αντισταθούν στην απώλεια της κυριαρχίας τους. Αν και στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ έχουν διεξαχθεί μέχρι σήμερα πολλές στρατιωτικές επιχειρήσεις και πολιτικές αποστολές, για τη διαχείριση των κρίσεων που σχετίζονται με την τρομοκρατία και τη μετανάστευση, υπάρχει ανάγκη για την προώθηση αποτελεσματικότερων δράσεων, εντός του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ, μέσω της κατανόησης της αλληλεξάρτησης μεταξύ των κρατών-μελών και της ανάγκης της από κοινού αντιμετώπισης των απειλών και των εξωτερικών προβλημάτων.

**Λέξεις κλειδιά:** ΚΕΠΠΑ, Εξωτερική Πολιτική, Μετανάστευση, Τρομοκρατία

## **Abstract**

The purpose of this study is to investigate the main components of European Union's foreign policy, in the light of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), with emphasis on the role of the CFSP in the management of the recent migration crisis and terrorism outbreak over the last decade. The issue is covered theoretically, through the review of Greek and international literature, focusing on issues such as the scope of the CFSP, its relation to the refugee issue and international terrorism, CFSP actions and expenditure in relation to the two issues, as well as the major gaps and weaknesses in its current form. The objective of the CFSP is to safeguard the fundamental interests, independence and integrity of the Union in accordance with the principles of the United Nations Charter and to enhance the Union's security in all ways and to maintain peace. CFSP is an integral part of European integration and of the European Union itself and is often involved in crisis prevention and response as well as in post-conflict peace building. This means that the CFSP agenda is unpredictable and is determined by current events of foreign policy and its role is therefore reactive rather preventive, which is a factor of inefficiency in its operation, coupled with the fact that CSDP (Common Security Policy) within the Union is based on the voluntary cooperation of the Member States, which can resist the loss of sovereignty. Although there have been so many military operations and political missions in the framework of the CFSP to deal with terrorism and migration-related crises, there is a need to promote more effective actions within the framework of the CFSP, by understanding the interdependence between Member States and the need to jointly address threats and external problems.

**Keywords:** CFSP, Foreign Policy, Migration, Terrorism

## Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει χαρακτηριστεί ως «οικονομικός γίγαντας και πολιτικός νάνος», υπό την έννοια ότι αποτελεί έναν ισχυρό οικονομικό παράγοντα της διεθνούς σκηνής, ωστόσο στα κρίσιμα πολιτικά ζητήματα η παρουσία της υπολείπεται σε μέγεθος και η επιρροή της είναι περιορισμένη. Ο περιορισμός αυτός αντανακλάται στην εμπλοκή και στην αποτελεσματικότητά της σε σύγχρονα διεθνή γεγονότα, όπως είναι ο πόλεμος στο Ιράκ, η κρίση στη Γιουγκοσλαβία και το Κοσσυφοπέδιο, η επίθεση του Ισραήλ ενάντια στο Λίβανο, ο πόλεμος στο Αφγανιστάν, η κατάσταση στη Συρία κλπ.

Αυτό μπορεί να αποδοθεί στο ότι τα κράτη μέλη, αρχικά, δεν κατάφεραν να εξασφαλίσουν για την, τότε, Κοινότητα, στο εξής Ένωση, τα απαραίτητα μέσα, έτσι ώστε να ασκείται μια αποτελεσματική εξωτερική πολιτική. Άλλωστε, δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι τα ζητήματα της διεθνούς σκηνής, των διεθνών σχέσεων, της ασφάλειας και της εξωτερικής πολιτικής είναι ιδιαίτερος ευαίσθητα, ενώ παράλληλα τα ίδια τα κράτη δεν είναι διατεθειμένα να απαρνηθούν την κυριαρχία τους (Sjursen, 2003).

Μολαταύτα, σύντομα κατέστη σαφές ότι είναι απαραίτητη η εκχώρηση στην Ένωση αρμοδιοτήτων στον τομέα αυτόν. Αυτό θεμελιώνεται στο γεγονός ότι η ενίσχυση, προώθηση και υλοποίηση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης τελούν σε εξάρτηση με την πολιτική της παρουσία. Έτσι, παρατηρήθηκε έντονη προσπάθεια προκειμένου να κατοχυρωθούν οι σχετικές αρμοδιότητες της Ένωσης (Παπαγιάννης, 2016).

Η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων αυτών σχετίζεται με την αντιμετώπιση κρίσιμων και έκρυθμων καταστάσεων, που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την ασφάλεια των πληθυσμών στο εσωτερικό της Ένωσης, αλλά και στο εξωτερικό αυτής, με συνέπειες για τους κόλπους της.

Τα τελευταία χρόνια έχουν εμφανιστεί, επανειλημμένως, ανάλογες καταστάσεις που η Ευρωπαϊκή Ένωση κλήθηκε να διαχειριστεί. Για παράδειγμα, η πρόσφατη εμπειρία των μεταναστευτικών ροών που εισήλθαν στον Ευρωπαϊκό χώρο, προκαλώντας μια από τις χειρότερες κρίσεις που αντιμετώπισε η διεθνής σκηνή της τελευταίες δεκαετίες. Σήμερα η Ευρώπη αντιμετωπίζει τη μεγαλύτερη μεταναστευτική κρίση, από την ίδρυσή της, καθώς το 2017, εκτιμήθηκε ότι περίπου

4,4 εκ. μεταναστών εισήλθαν σε ένα από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ, εκ των οποίων, τα 2,4 εκ. προήλθαν από τρίτες χώρες. Μολονότι οι εισροές αυτές θα μπορούσαν, μακροπρόθεσμα, να ωφελήσουν οικονομικά και κοινωνικά την ΕΕ, βραχυπρόθεσμα, επιβαρύνουν τους δημόσιους προϋπολογισμούς των κρατών μελών, ιδιαίτερα σε οικονομίες που είναι ήδη ευάλωτες, λόγω της οικονομικής ύφεσης, με τις δαπάνες της μετανάστευσης να φτάνουν στο 0,5% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ και το δημοσιονομικό κόστος να έχει υπολογιστεί σε 27 δις €. Η κρίση αυτή έχει σχετιστεί έντονα με το περιβάλλον ασφάλειας στον Ευρωπαϊκό χώρο και για το λόγο αυτό η αντιμετώπιση της έχει καταστεί απαραίτητη.

Παράλληλα, η παγκοσμιοποίηση και η κατάργηση των συνόρων εντός της Ένωσης έχει αναδείξει έναν νέο κίνδυνο που απειλεί το περιβάλλον ασφαλείας. Πρόκειται για τη διεθνή τρομοκρατία. Οι πρώτες ενδείξεις, των διαστάσεων που επρόκειτο να λάβει το φαινόμενο αυτό, παρατηρήθηκαν με το χτύπημα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ. Σύντομα, όμως, εξαπλώθηκε και στο χώρο της Ευρώπης, με πλήθος κρατών-μελών να θρηνεί θύματα και καταστροφές στο έδαφός του. Εξαιτίας αυτού, η ανησυχία των θεσμών της Ένωσης επικεντρώθηκε στη διαχείριση του προαναφερθέντος φαινομένου. Η τρομοκρατία φέρεται να έχει ένα σημαντικό οικονομικό κόστος για τα κράτη μέλη, καθώς έχει εκτιμηθεί ότι τα 28 κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν χάσει περίπου 180 δις €, σε σχέση με το ΑΕΠ, λόγω τρομοκρατίας, μεταξύ των ετών 2004 και 2016, με τη Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισπανία και τη Γερμανία να επηρεάζονται περισσότερο. Τα στοιχεία αυτά υποδηλώνουν ότι η τρομοκρατία επηρεάζει αρνητικά την οικονομική ανάπτυξη, ενώ το έμμεσο κόστος (αντίδραση των παραγόντων της οικονομίας στην τρομοκρατία) είναι, συχνά, αρκετά μεγαλύτερο από το άμεσο κόστος (χαμός και τραυματισμός ανθρώπινης ζωής και καταστροφή υποδομών).

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται η μελέτη των δύο ανωτέρω φαινομένων, υπό το πρίσμα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι φανερό, άλλωστε, ότι τα ζητήματα αυτά έχουν μετατραπεί σε έντονα πολιτικά προβλήματα που χρήζουν αντιμετώπισης στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και της συνεργασίας και ομοφωνίας των κρατών μελών.

Η δομή της παρούσας εργασίας αναλύεται στα επιμέρους κεφάλαια ως εξής: Στο πρώτο κεφάλαιο μελετάται το πεδίο της ΚΕΠΠΑ και γίνεται μια σύντομη



ιστορική αναδρομή από την εμφάνισή της μέχρι και σήμερα. Ειδικότερα, παρουσιάζονται οι βασικές καινοτομίες που έχουν εισαχθεί στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης για τη θέσπιση και ανάπτυξη του θεσμού αυτού.

Έπειτα, στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται η παρούσα δομή της ΚΕΠΠΑ, μετά τις τροποποιήσεις που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Επιπλέον, αναλύονται τα βασικότερα όργανα αυτής, όπως επίσης και η διαδικασία λήψης των σχετικών αποφάσεων. Τα δύο πρώτα κεφάλαια θεωρούνται αναγκαία για την εξοικείωση του αναγνώστη με την ΚΕΠΠΑ και την κατανόηση της σύνδεσης αυτής με το προσφυγικό ζήτημα και τη διεθνή τρομοκρατία.

Στο τρίτο κεφάλαιο μελετάται η σχέση της ΚΕΠΠΑ με το προσφυγικό ζήτημα και παρουσιάζονται οι βασικότερες επιχειρήσεις για την αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών του.

Ομοίως, στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται η σχέση της ΚΕΠΠΑ με τη διεθνή τρομοκρατία και οι σχετικές δράσεις που αναπτύχθηκαν για την αντιμετώπισή της.

Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η σημαντικότερη επιχείρηση της ΚΕΠΠΑ μετά το ξέσπασμα της προσφυγικής κρίσης, η οποία παρουσιάζει και πτυχές αντιμετώπισης της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος. Ακολουθεί η αξιολόγηση αυτής, προκειμένου να διαπιστωθούν οι σημαντικότερες αδυναμίες της και η συμβολή της στη διαχείριση της λαθρομετανάστευσης και της τρομοκρατίας.

Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζονται ποσοτικά στοιχεία, σχετικά με το κόστος της μετανάστευσης στην ΕΕ, καθώς και οι σχετικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ για τον έλεγχο της μετανάστευσης, μέσα από τις συνεργασίες που αναπτύσσει με τρίτες χώρες.

Παρόμοια, στο έβδομο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον οικονομικό αντίκτυπο της τρομοκρατίας στην ΕΕ και στις σχετικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ για τον έλεγχο και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Στο όγδοο και τελευταίο κεφάλαιο, διερευνάται η σχέση μεταξύ αρχαίων ελληνικών (Αιτωλική και Αχαϊκή Συμπολιτεία) και σύγχρονων ομοσπονδιών (ΕΕ, ΗΠΑ), μέσα από μια δια-συγκριτική ανάλυση αυτών, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν η ΕΕ αποτελεί πραγματική «ένωση» ή ομοσπονδία, έχοντας, ταυτόχρονα, ισχυρή οικονομική και πολιτική ένωση (ΟΝΕ και ΚΕΠΠΑ).

Τέλος, ακολουθούν τα συμπεράσματα, όπου επιχειρείται ο εντοπισμός των αδυναμιών της ΚΕΠΠΑ, υπό την υφιστάμενη μορφή του, όπως, επίσης, και ο σχηματισμός ορισμένων σκέψεων - προτάσεων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του.

Σχετικά με τη μεθοδολογία της παρούσας εργασίας πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή στηρίζεται στη συλλογή βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, ελληνικής και ξένης, επί των εξεταστέων θεμάτων. Ταυτόχρονα, πραγματοποιήθηκε εκτεταμένη έρευνα στο διαδίκτυο για τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών και δεδομένων, παρουσιάζοντας με λεπτομέρειες τα σχετικά ζητήματα και εκθέτοντας μια σφαιρική εικόνα της σύγχρονης κατάστασης του περιβάλλοντος ασφαλείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η σημασία εκπόνησης της παρούσας εργασίας έγκειται στο γεγονός ότι τόσο το προσφυγικό ζήτημα που ξέσπασε από το 2014, όσο και το φαινόμενο της διεθνούς τρομοκρατίας απασχολούν έντονα τη διεθνή κοινότητα αλλά και την Ευρωπαϊκή Ένωση, που παρουσιάζει έντονη δραστηριοποίηση για τον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων τους. Παρ' όλα αυτά, μέχρι σήμερα υπάρχουν σημαντικές αδυναμίες στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της ΚΕΠΠΑ, οι οποίες συνεισφέρουν στην αναποτελεσματικότητα των υφιστάμενων πολιτικών σε θέματα μετανάστευσης και τρομοκρατίας στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό η παρούσα διπλωματική εργασία στοχεύει να αναδείξει τα υφιστάμενα κενά και αδυναμίες της ΚΕΠΠΑ στην σύγχρονη πολιτική και οικονομική σκηνή της Ευρώπης, υπό το πρίσμα των σύγχρονων εξελίξεων στην μετανάστευση και την τρομοκρατία, προσφέροντας μια βάση για την κατανόηση του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η εξωτερική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συνεισφέροντας στην ήδη υπάρχουσα επιστημονική συζήτηση σχετικά με τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν, προκειμένου η ΚΕΠΠΑ να εκπληρώσει αποτελεσματικά τον ρόλο της στην προστασία των συνολικών ενωσιακών συμφερόντων.

## Κεφάλαιο 1ο

### Η δημιουργία της ΚΕΠΠΑ

#### 1.1 Γενικά

Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) – Common Foreign and Security Policy (CFSP) είναι το αποτέλεσμα πολύχρονης διεργασίας στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η θέσπισή της, κατά τον Κουσκουβέλη (1995), είναι η *«αποκρυστάλλωση ισορροπιών συμφερόντων και σχέσεων ισχύος ευρωπαϊκών και μη παραγόντων στη μεταψυχροπολεμική εποχή, στα πλαίσια της διεθνούς πολιτικής και οικονομίας και υπό την επήρεια υπερεθνικών και διακυβερνητικών διαδικασιών. Είναι επίσης προϊόν της εμπειρίας και μακροχρόνιας εκμάθησης στο ψυχροπολεμικό, αλλά και στο κοινοτικό θεσμοποιημένο σκηνικό και απόφασης εξωτερικής πολιτικής των κυβερνήσεων των κρατών μελών της, κρατών που από το 1945 και μετά προσδιορίστηκαν ως Δυτική Ευρώπη»*.

Από την κατάρρευση του Κομμουνισμού στο τέλος της δεκαετίας του '80, η Ένωση έχει επιχειρήσει να εξαπλώσει το ρόλο της στην άμυνα, εν μέρει, μέσω της ΚΕΠΠΑ. Οι αδυναμίες της έκαναν την εμφάνισή τους κατά τη διάρκεια του πολέμου στα Βαλκάνια, τη δεκαετία του '90, όταν η δράση του NATO και οι καθοδηγούμενες από τις ΗΠΑ επιχειρήσεις υποδήλωναν την ανάγκη των κρατών μελών της Ένωσης να συνεργαστούν μαζί τους στα ζητήματα άμυνας (Μούσης, 2011β).

Η ΚΕΠΠΑ ασκεί έλεγχο στις προσπάθειες των κρατών μελών της Ένωσης να δρουν με έναν ομοιογενή τρόπο στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Η ζώνη αυτή βρίσκεται στο επίκεντρο της προσοχής, καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση εδώ και χρόνια επιχειρεί να αποκτήσει έναν ανεξάρτητο ρόλο στην εξωτερική πολιτική. Ορισμένες χώρες, όπως η Γαλλία, αντιμετωπίζουν την προοπτική αυτή ως μια μέθοδο για την ανάδειξη της Ένωσης σε υπερδύναμη, ώστε να εξισορροπηθεί η ισχύ με τις ΗΠΑ. Για άλλα κράτη μέλη ο ρόλος αυτός γίνεται αντιληπτός ως μια μέθοδος για τη βελτίωση του τρόπου με τον οποίο η Ένωση συνεργάζεται και στηρίζει τις ΗΠΑ. Λόγω των διαφορετικών αντιλήψεων, η εξέλιξη στο σχεδιασμό σχετικών πολιτικών είναι αργή, παρά το ότι σημαντικές αλλαγές έχουν σημειωθεί (Civitas, 2015).

Η ΚΕΠΠΑ αποτελεί διακυβερνητική συνεργασία των κρατών μελών και συγκρίνεται με παλαιότερες εκδηλώσεις της εξωτερικής συμπεριφοράς αυτών, είτε όπως σημειώθηκαν στη μορφή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας είτε λαμβάνοντας διακυβερνητικό χαρακτήρα. Ταυτόχρονα, πρόκειται για έναν συνδυασμό των συμφερόντων αυτών, τόσο διπλωματικών όσο και στρατηγικών. Η ΚΕΠΠΑ, λοιπόν, αποτελεί το σύνολο των θεσμών που έχουν προβλεφθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και των ενεργειών, στις οποίες αυτή προβαίνει, έτσι ώστε να είναι εμφανής η παρουσία της στη διεθνή πολιτική, ως οικονομικός παράγοντας αλλά και ως μια παγκόσμια πολιτική δύναμη (Τσαρδανίδης, 2016).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν καταλυτική για την καθιέρωση της ΚΕΠΠΑ. Μετά την ίδρυσή της λειτούργησε ως μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας και βασίστηκε στην ιδέα ότι η Ευρώπη δε διαθέτει απλώς ισχύ, αλλά μπορεί να λειτουργεί ως τέτοια στη διεθνή σκηνή, προωθώντας τη συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη, για την υιοθέτηση και εφαρμογή μιας συνεκτικής και ενιαίας προσέγγισης στον διεθνή χώρο (Κουσκουβέλης, 1995).

Τα τελευταία χρόνια, λοιπόν, παρατηρείται μια αργή αλλά σταθερή πορεία της μέριμνας και της δράσης όλων των θεσμών, που είναι απαραίτητοι, όπως, επίσης, και την καθιέρωση ευέλικτων διαδικασιών για τη λήψη αποφάσεων, εκ μέρους της Ένωσης, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Η ΚΕΠΠΑ, και η ενσωματωμένη σε αυτήν Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) έχει ως αντικείμενο θέματα ασφαλείας και άμυνας και αποτελεί μια πτυχή της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής, που αποτελεί το προϊόν των διεθνών εξελίξεων, μεταβολών, προκλήσεων και κινδύνων που καλείται να αντιμετωπίσει το Ευρωπαϊκό Οικοδόμημα (Τσαρδανίδης, 2016).

## 1.2 Οι λόγοι δημιουργίας της ΚΕΠΠΑ

Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διπλωματίας, η δημιουργία της ΚΕΠΠΑ σχετίζεται με την προσπάθεια περιορισμού του γερμανικού προβλήματος, το οποίο εμπλεκόταν έντονα στις ευρωπαϊκές αλλά και τις διεθνείς υποθέσεις. Ταυτόχρονα, το ίδιο διάστημα παρατηρούνται οι προσπάθειες της Γαλλίας να δράσει εξισοροποιητικά στην Ευρώπη, ώστε να εξασφαλιστεί, αφενός, απέναντι στη σοβιετική δύναμη και, αφετέρου, απέναντι στον επεκτατισμό της Γερμανίας, αλλά, παράλληλα, να κρατήσει αποστάσεις (στρατηγικές και πολιτικές) απέναντι στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.

Από την άλλη, το Ηνωμένο Βασίλειο, ήδη από τον 19 αιώνα μέχρι και τα μισά του 20<sup>ου</sup> αιώνα, παρακολούθησε τις εξελίξεις στην Ευρώπη. Μπορεί να βγήκε νικητής από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, ωστόσο έχασε την κυριαρχία του και ξεκίνησε να στηρίζεται στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και μετετράπη σε εγγυητή του ΝΑΤΟ στο χώρο της Ευρώπης. Χαρακτηριστικό είναι ότι κατά τη δεκαετία του 1950 λειτούργησε ως παρατηρητής της διαδικασίας επίτευξης της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προβαίνοντας, μάλιστα, στην ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) ως απάντηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ενώ μόνο την επόμενη δεκαετία επιχείρησε την είσοδο στις Κοινότητες, κατόπιν σχετικής προτροπής από τις ΗΠΑ (Κουσκουβέλης, 1995).

Ταυτόχρονα, πρέπει να σημειωθεί ότι ήδη την ίδια περίοδο, με αποκορύφωμα τη δεκαετία του 1980, ήταν έντονη η ανάγκη καθιέρωσης της πολιτικής ένωσης στο χώρο της Ευρώπης και μέσω των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων. Αυτό που έγινε αντιληπτό είναι ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση λειτουργούσε θετικά στον τομέα της γεωργίας και του εμπορίου, ωστόσο υπολείπονταν σε εξέλιξη από την οπτική της πολιτικής ενοποίησης. Μάλιστα, το στοιχείο αυτό επισημάνθηκε και από τον τότε Πρόεδρο της Ελληνικής Δημοκρατίας, Κ. Καραμανλή, κατά τη διάρκεια της Πρώτης Ελληνικής προεδρίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς τον Σεπτέμβριο του 1983 επεσήμανε την ασύμμετρη προώθηση των οικονομικών σκοπών της ένωσης σε βάρος των πολιτικών, όπως επίσης και την καθυστέρηση της πολιτικής ενοποιητικής πορείας σε σύγκριση με την οικονομική (Κρανιδιώτης & Περράκης, 1987).

Στο περιβάλλον αυτό, παρατηρήθηκε η ζωτικής σημασίας ανάγκη θεμελίωσης της πολιτικής ενοποίησης από τις κυβερνήσεις των ισχυρών κρατών μελών, γεγονός το οποίο οδήγησε στην υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ),

στο πλαίσιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής πράξης (ΕΕΠ), αλλά και μετέπειτα στους θεσμούς της πολιτικής ενοποίησης που προέβλεψε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), γνωστή και Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Περαιτέρω, επιχειρώντας την κατηγοριοποίηση των λόγων που ώθησαν τα κράτη μέλη στη θεσμοθέτηση της ΚΕΠΠΑ, μπορούμε να διατυπώσουμε τα κάτωθι (Τσαρδανίδης, 2016; Παπαγιάννης, 2016; Missioli, 2003):

- Η όλη διαδικασία του ενοποιητικού εγχειρήματος, αλλά και η ελπίδα της επέκτασης αυτού σε πολλαπλά επίπεδα δραστηριοτήτων (μεταξύ αυτών και η ΟΝΕ) έθεσαν ως ανάγκη τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού μηχανισμού, που θα αναλάμβανε την προώθηση των συνολικών συμφερόντων των κρατών μελών σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Μάλιστα, η δημιουργία της ΚΕΠΠΑ επεβλήθη και από την επέκταση των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων της Ένωσης σε επίπεδο Κοινής Εμπορικής Πολιτικής, στο πολυμερές εμπόριο και στις διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες. Το ίδιο ισχύει και λόγω της αύξησης της αναπτυξιακής βοήθειας και της αυξανόμενης αλληλεξάρτησης ανάμεσα στους οικονομικούς και πολιτικούς θεσμούς.
- Ταυτόχρονα, οι συνεχείς διευρύνσεις οδήγησαν στην διεύρυνση και του πεδίου ενδιαφέροντος, αλλά και της δράσης της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης.
- Το διεθνές περιβάλλον μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, ο τερματισμός του διπολισμού, επέτρεψε στην Ένωση να αναδείξει, συγκρατημένα και συνεκτικά, τον ρόλο που θα μπορούσε να αναλάβει, στο κλίμα αυτό, ως μιας αναδυόμενης οικονομικής και πολιτικής δύναμης.
- Μειονέκτημα της τότε ΕΠΣ αποτελούσε το γεγονός ότι τα διαθέσιμα μέσα αυτής ήταν οι διακηρύξεις της, που στην πράξη ήταν ελάχιστα αποτελεσματικές. Έτσι, αποδείχθηκε αναγκαία η εκμετάλλευση των μέσων των κρατών μελών ή της οικονομικής εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Ταυτόχρονα η ΕΠΣ δεν μπόρεσε να θέσει μια κοινή βάση για την προσέγγιση των κρατών μελών στο επίπεδο της εξωτερικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, κατέστη αναγκαία η δημιουργία ενός ενοποιητικού πλαισίου για την αντιμετώπιση των θεμάτων της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Το συμπέρασμα από τη δράση της ΕΠΣ ήταν η αποτυχία του θεσμού για την ανάδειξη της Ένωσης σε δυνατή πολιτική οντότητα. Ο διακυβερνητικός

χαρακτήρας αυτής λειτουργούσε ως τροχοπέδη για την κοινή προσέγγιση των κρατών στα ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής, τη στιγμή μάλιστα, που τα κράτη μέλη έκριναν ότι η ΕΠΣ αποτελούσε απειλή για την κρατική τους κυριαρχία.

- Τέλος, δεν μπορεί να παραβλεφθεί ότι η Γιουγκοσλαβία αντιμετωπίστηκε ως τεράστια πρόκληση, στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Την πρόκληση αυτή έπρεπε να περιορίσει η Ένωση και τα κράτη μέλη κλήθηκαν να αποδείξουν ότι μπορούν να καθιερώσουν έναν πυλώνα για την εξωτερική πολιτική και ασφάλεια παραμερίζοντας τις μεταξύ τους διαφορές.

### 1.3 Η πορεία προς τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Μετά τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου εμφανίστηκε η ανάγκη ανοικοδόμησης της Ευρώπης και η αποτροπή της επανεμφάνισης οποιασδήποτε απειλής στο χώρο αυτόν. Η ιδέα αυτή προωθήθηκε με την προοπτική καθιέρωσης ενός θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα επέτρεπε και θα προωθούσε τη συνεργασία μεταξύ των χωρών της Ευρώπης και ιδίως της Δυτικής Ευρώπης.

Έτσι, στις 4 Μαρτίου 1947 υπογράφηκε η Συνθήκη της Δουνκέρκης ανάμεσα στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία. Επρόκειτο για μια αμυντική συμμαχία, η οποία αποσκοπούσε στον περιορισμό της Γερμανίας. Παράλληλα, λειτούργησε και ως βάση για τη συνεργασία των χωρών της Ευρώπης (Πανάγος & Τσουντας, 2002).

Με την έκρηξη του Πολέμου της Κορέας, το 1950, πυροδοτήθηκε η διεύρυνση του NATO – στο πλαίσιο της αποτελεσματικότερης ευρωπαϊκής αυτοάμυνας – προς χώρες που θα μπορούσαν να ενισχύσουν τη δράση του με την αξιοποίηση των υψηλής αποτρεπτικής και αμυντικής αξίας στρατευμάτων τους. Μεταξύ των χωρών, με τις οποίες άνοιξε η διαβούλευση, ήταν και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Απέναντι στην πρόταση των ΗΠΑ, για ανασυγκρότηση των ενόπλων δυνάμεων της Γερμανίας, η Γαλλία αντέδρασε με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας. Το Σχέδιο Pleven είχε ως αντικείμενο τη σύσταση ενός ενοποιημένου στρατού 100 χιλιάδων ανδρών, από τα κράτη της Ευρώπης που ήταν μέλη του NATO, με την πρόβλεψη συμμετοχής των γερμανικών δυνάμεων, αλλά υπό κοινή διοίκηση. Έτσι, το σχέδιο αυτό λειτούργησε ως συμβιβαστική λύση ανάμεσα στις ΗΠΑ και στην Ευρώπη. Απώτερος σκοπός του γαλλικού Σχεδίου ήταν ο σχηματισμός της προαναφερθείσας πανευρωπαϊκής αμυντικής δύναμης ως εναλλακτική στην πρόταση προσχώρησης της Γερμανίας στο NATO. Άλλωστε, οι γαλλικές πρωτοβουλίες για την ΕΑΚ με το Σχέδιο Pleven απέρρεαν από το μέτωπο του Ψυχρού Πολέμου. Η γαλλική, λοιπόν, πρόταση είχε σαν στόχο την αποτροπή του γερμανικού εξοπλισμού σε σχήματα αμερικανικής ή βρετανικής κοπής, στα οποία η Γαλλία θα είχε μικρή επιρροή. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΑΚ θα αποτελείτο από τη Γαλλία την Ιταλία, τις χώρες Μπενελούξ και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία τη Γερμανίας (Κουσκουβέλης, 1995; Μπότσιου, 2013).

Η σχετική Συνθήκη υπεγράφη στις 27 Μαΐου 1952, ωστόσο, δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Στο γεγονός αυτό συνετέλεσε η άρνηση συμμετοχής της Μεγάλης Βρετανίας, αλλά και η μη επικύρωσή του σχεδίου από το γαλλικό κοινοβούλιο, λόγω του φόβου



αποδυνάμωσης της χώρας. Είναι σαφές ότι η ιδέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών συνδεόταν άμεσα με την ιδέα της πολιτικής ένωσης, που αναφέρθηκε για πρώτη φορά την περίοδο 1952 – 1954, όταν προτάθηκε και επίσημα η δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας στη Σύνοδο κορυφής της Χάγης το 1969. Ειδικότερα, στη Χάγη, οι επικεφαλής των κυβερνήσεων των κρατών μελών διατύπωσαν την ανάγκη συντονισμού της εξωτερικής τους πολιτικής απέναντι στα μεγάλα προβλήματα της διεθνούς σκηνής, στοιχείο το οποίο θα λειτουργούσε υπέρ της αύξησης του πολιτικού κύρους των ευρωπαϊκών χωρών. Στο κλίμα αυτό, το 1970, σύμφωνα και με την Έκθεση Davignon, θεσμοθετήθηκε στο Λουξεμβούργο η ΕΠΣ, που αποτελούσε έναν μηχανισμό ο οποίος λειτουργούσε, αρχικά, σε διακυβερνητικό επίπεδο, παράλληλα, με την Ένωση, αποσκοπώντας στη θεσμοθέτηση ενός καθεστώτος συντονισμού της εξωτερικής πολιτικής δράσης των κρατών. Βασικό χαρακτηριστικό της ήταν ο απόρρητος και άτυπος χαρακτήρας των συνεδριάσεων, η ομοφωνία και πολιτική δεσμευτικότητα των δηλώσεων, αλλά όχι και η νομική δεσμευτικότητα αυτών (Τσαρδανίδης, 2016).

Ήδη, όμως, η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας το 1957 οδήγησε στην συχνή αναζήτηση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής. Παράδειγμα αποτελούν τα σχέδια Fouchet, τα οποία στην πραγματικότητα αποτελούσαν προσπάθεια του Charles de Gaulle να διατηρήσει μια ισορροπία ισχύος για τη χώρα του. Ωστόσο να σημειωθεί ότι και τα σχέδια αυτά ναυάγησαν.

Είναι σημαντικό ότι για τον De Gaulle η Μεγάλη Βρετανία αποτελούσε επέκταση των ΗΠΑ στο χώρο της Ευρώπης και γινόταν αντιληπτή ως ένα πλήγμα για την προσπάθεια χειραφέτησης της ηπείρου. Ο ίδιος τάχθηκε υπέρ μιας πολιτικής που αρνιόταν την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία, αντιλαμβανόμενος τον πατερναλιστικό ρόλο των ΗΠΑ και θεωρώντας ότι το ενδεχόμενο αυτό θα είχε σαν συνέπεια την αποδυνάμωση της ευρωπαϊκών χωρών (Voskopoulos, 2006).

Στη συνέχεια, η έκθεση Davignon λειτούργησε ως βάση για τη δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, με την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία. Αυτή εγκαινιάστηκε, ανεπίσημα, κατά τη διάρκεια της διάσκεψης κορυφής του Λουξεμβούργου το 1970, πριν ακόμα σημειωθεί η θεσμοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1987, που λειτούργησε ως πρόγονος της ΚΕΠΠΑ (Κιντής & Ντόκος, 2006).

Εξαιτίας της εκτεταμένης απειλής της Σοβιετικής Ένωσης, η Συνθήκη της Δουνκέρκης επεκτάθηκε στο Βέλγιο, την Ολλανδία και το Λουξεμβούργο, επομένως το 1948 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός του Συμφώνου των Βρυξελλών, που εξελίχθηκε στη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (Παρίσης, 2010). Επιπλέον, η ανεπάρκεια των στρατιωτικών δυνάμεων και των αμυντικών δυνατοτήτων για την αντιμετώπιση της Σοβιετικής απειλής είχε σαν συνέπεια και την ίδρυση του NATO το 1949 (Κιντής & Ντόκος, 2006).

Να τονιστεί εδώ ότι η ΕΟΚ ιδρύθηκε αποσκοπώντας στην εγκαθίδρυση μιας τελωνειακής ένωσης και μιας κοινής αγοράς, χώρων στους οποίους θα ήταν δυνατή η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Για τους ιδρυτές της ΕΟΚ, η οικονομική ολοκλήρωση είχε τεθεί σαν απαραίτητος όρος για την επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών της ΕΟΚ, αλλά και το εργαλείο για τη σταδιακή και σταθερή υλοποίηση της πολιτικής ένωσης στον χώρο της Ευρώπης. Ως εκ τούτου, στις ιδρυτικές συνθήκες της Ρώμης δεν γίνεται κάποια αναφορά για την κοινή εξωτερική πολιτική, καθώς από το 1950 μέχρι και το 1970 τα ζητήματα αυτά διαχειρίζονταν από το NATO και τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ). Ωστόσο, τη δεκαετία του 1970, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) άρχισαν να επικεντρώνουν το ενδιαφέρον τους στη θεμελίωση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, που θα λειτουργούσε υπέρ της ενίσχυσης της πολιτικής φυσιογνωμίας της (Τσαρδανίδης, 2016).

Η ευρωπαϊκή συνεργασία σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής εντοπίζεται, όπως προαναφέρθηκε, στις αρχές της δεκαετίας του '70 ενώ η κωδικοποίησή της πραγματοποιείται το 1987, με τη θέση σε εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής πράξης (ΕΕΠ) ως Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας. Η ΕΕΠ αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την υλοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, χάρη στον εκσυγχρονισμό των ιδρυτικών συνθηκών, την καθιέρωση ενός δυναμικού πλαισίου για τη δράση της Ένωσης σε καινούριους τομείς και τη σύνδεση της θεσμικής ολοκλήρωσης με την πολιτική. Είναι χαρακτηριστικό ότι με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το έτος 1987, γίνεται για πρώτη φορά αναφορά στον όρο ΚΕΠΠΑ. Στο πλαίσιο της ΕΕΠ παρατηρείται η συνάντηση των Υπουργών για τις Γενικές Υποθέσεις και για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, τουλάχιστον μια φορά κάθε μήνα, ενώ η προετοιμασία των συναντήσεων πραγματοποιείται από την Πολιτική Επιτροπή. Αντικείμενο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας είναι τα ζητήματα διπλωματίας,

όπως πραξικοπήματα, ανθρώπινα δικαιώματα και πολιτικές κρίσεις. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής συνεργασίας, στα ζητήματα εσωτερικής πολιτικής, εντοπίζεται μια πυκνότητα δραστηριοτήτων, η οποία δικαιολογεί μια πρώτη θεσμοποίηση της συνεργασίας σε διπλωματικό επίπεδο, η οποία επιχειρήθηκε μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (Κουσκουβέλης, 1995).

Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες λειτούργησαν από την αρχή ως οικονομικός οργανισμός, με μόνο εμπόδιο, για την ανάληψη στρατιωτικού ρόλου, από τη Συνθήκη της Ρώμης. Επομένως, δεν είχαν ορίσει κάποια διεύθυνση για τα ζητήματα ασφαλείας και τα στρατιωτικά θέματα, ωστόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση αντανάκλούσε την εικόνα μιας οικονομικής και εμπορικής υπερδύναμης. Το πλέγμα αρμοδιοτήτων που διαμορφώθηκε απαιτούσε την καθιέρωση ενός καθεστώτος αποτελεσματικής και συνολικής διαχείρισης από αυτήν της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας. Ο λόγος είναι ότι τη δεκαετία του '90 και έπειτα, το σύνολο της διεθνούς πολιτικής συνδεόταν άμεσα με την οικονομική αλληλεξάρτηση και απαιτούσε τη διεξαγωγή των οικονομικών διαπραγματεύσεων, σε συνδυασμό με τη θεώρηση της γενικότερης εξωτερικής πολιτικής κατεύθυνσης και της συνολικής πολιτικής επίβλεψης. Στο πλαίσιο αυτό έγινε αντιληπτός ο δεσμός μεταξύ οικονομίας και πολιτικής και οι Κοινότητες αποτελούσαν έναν οργανισμό με τεράστια δύναμη οικονομική, πολιτική και στρατιωτική, που, εν τούτοις, στερούνταν του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για να προβεί στην άσκηση των εξουσιών αυτών. Η καθιέρωση των απαραίτητων προς τούτο μηχανισμών θα ενίσχυε και τα Κράτη Μέλη της (Κουσκουβέλης, 1995). Ο Κουσκουβέλης αναφέρει χαρακτηριστικά: *«Με τον μανδύα της ΚΕΠΠΑ καθένα από αυτά, μικρό ή μεγάλο, πολλαπλασίαζε τη δύναμη του, οικονομική και πολιτική, στα πλαίσια του διεθνούς συστήματος. Το χαρακτηριστικό παράδειγμα δύο κρατών της Γερμανίας και της Ελλάδας να εμφανίζονται στην κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και στα Βαλκάνια, αντίστοιχα, ως φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαγράφει τα αναμενόμενα από τους εταίρους κοινά οφέλη»* (Κουσκουβέλης, 1995, σ. 12).

Κι ενώ η πρωτοβουλία για την έναρξη των σχετικών με την πολιτική ένωση συζητήσεων άρθηκε από το Βέλγιο, η προώθηση της ιδέας αυτής αποδίδεται στη Γαλλία και τη Γερμανία, με τους Mitterrand και Kohl να αναδεικνύουν σε σχετική επιστολή τους προς τον ιρλανδό Πρωθυπουργό, το 1990, την ανάγκη να επιταχυνθεί η διαδικασία, η οποία θα οδηγούσε στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και θα δημιουργούσε την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα, ζητήθηκε για πρώτη φορά από το Ευρωπαϊκό

Συμβούλιο η σύγκληση νέας διακυβερνητικής διάσκεψης για την πολιτική ένωση, στην οποία θα περιλαμβανόταν και μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου και της Πορτογαλίας, όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη αντέδρασαν θετικά στην πρόταση αυτή, ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από το Συμβούλιο των Υπουργών την κατάθεση λεπτομερούς έκθεσης, η υποβολή της οποίας οδήγησε στη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης τον Δεκέμβριο του 1990 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου. Το αντικείμενο της διαπραγμάτευσης διευκρινίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης τον Δεκέμβριο του 1990, όπου έγιναν αποδεκτές πέντε συνολικά θεματικές για την πολιτική ένωση, εντός των οποίων και η διαμόρφωση κοινής εξωτερικής πολιτικής (Ιωακειμίδης, 1993).

Κατά τον Κουσκουβέλη (1995), η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αλλά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απουσίαζαν κατά την προετοιμασία της διακυβερνητικής διάσκεψης, όπως, επίσης, και στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την πολιτική ένωση αντίστοιχα, ενδεχομένως λόγω της προτεραιότητας που απέδιδαν στην οικονομική και νομισματική ένωση. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πίεζε για την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τασσόταν υπέρ της πολιτικής ένωσης.

Σε επίπεδο κυβερνήσεων, όλα τα κράτη μέλη, πλην της Ιρλανδίας, προχώρησαν σε κατάθεση προτάσεων σχετικά με την εξωτερική πολιτική, με σαφή ή/και έμμεση αναφορά στην πολιτική ένωση. Ταυτόχρονα, όσον αφορά την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας, το Βέλγιο, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία και η Ολλανδία υπέβαλαν προτάσεις στο προπαρασκευαστικό στάδιο, αλλά και κατά τη διάρκεια της διακυβερνητικής διάσκεψης. Παράλληλα, Γαλλία και Γερμανία προχώρησαν, από κοινού, στην υποβολή τεσσάρων συνολικά προτάσεων. Το Λουξεμβούργο, από την άλλη, προέβη στην επεξεργασία δύο διαδοχικών σχεδίων Συνθήκης και Προτάσεων κατά την προεδρία του, τον Ιανουάριο – Ιούνιο του 1991, ενώ το ίδιο παρατηρήθηκε και εκ μέρους της Ολλανδίας κατά την προεδρία της, τον Ιούλιο – Δεκέμβριο του 1991 (Κουσκουβέλης, 1995).

Μέχρι να τεθεί σε εφαρμογή η Συνθήκη του Μάαστριχτ, τον Νοέμβριο του 1993, η Ευρωπαϊκή Ένωση δε διατηρούσε επίσημο ρόλο στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και δεν μπορούσε να λάβει θέση εκ μέρους των κρατών μελών στο σχεδιασμό σχετικής πολιτικής. Μολαταύτα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δέσμευε τα

κράτη μέλη να αναπτύξουν εξωτερική πολιτική και για πρώτη φορά επέτρεψε στην Ένωση να αναπτύξει δράση στον τομέα αυτόν. Περαιτέρω, με τις τροποποιήσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997, η διαδικασία αυτή ενοποιήθηκε στην ΚΕΠΠΑ (Civitas, 2015).

Ειδικότερα, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (ΣΕΕ), η ΕΟΚ μετεβλήθη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, άρα αναγνωρίστηκε και επίσημα η οικονομική, πολιτική και θεσμική εμβάθυνση ως στόχος της σύστασης και λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η συμφωνία για τη δημιουργία της ΟΝΕ, άλλωστε, αποτελεί ένδειξη της επιδίωξης της οικονομικής ολοκλήρωσης. Η ΣΕΕ, από την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου του 1993, όπου και τέθηκε σε ισχύ, απέδωσε στην Ένωση ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, αποτελούμενο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ καθιέρωσε ένα σύνθετο θεσμικό οικοδόμημα. Στα περιεχόμενά της περιλαμβάνονταν το προοίμιο και επτά συνολικά τίτλοι (I-VII), ενώ, παράλληλα, υιοθετήθηκαν τρεις βασικοί πυλώνες, δηλαδή τρεις κατηγορίες τομέων πολιτικής. Η καθιέρωση των τριών πυλώνων και συγκεκριμένα του δεύτερου οδήγησε στη δημιουργία της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, υπό τον τίτλο V της Συνθήκης (Παρίσης, 2010). Με τον τρόπο αυτό η ΚΕΠΠΑ αποτέλεσε τη μετονομασία της πρότερης Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ), την οποία απορρόφησε στο σύνολό της (Τσαρδανίδης, 2016).

Με τη δημιουργία της ΚΕΠΠΑ επιχειρήθηκε να βελτιωθεί η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ), ενώ σε επίπεδο πολιτικής ολοκλήρωσης, τα κράτη μέλη δεσμευτήκαν στο πλαίσιο αναγνώρισης της ΚΕΠΠΑ για την προώθηση διαδικασιών για την υλοποίηση αυτής (Παρίσης, 2010). Δε θεωρούνται τόσο τολμηρές οι αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη, ενώ η καθιέρωση της κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής μεταφέρθηκε σε εύθετο χρόνο (Παπαστάμκος, 2000).

Όπως σημειώθηκε, η Συνθήκη του Μάαστριχτ πραγματοποίησε τη βασική μεταβολή του πλαισίου διακυβέρνησης σχετικά με την εξωτερική πολιτική. Με τη Συνθήκη υιοθετήθηκε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση, της οποίας η ΚΕΠΠΑ αποτέλεσε έναν από τους κύριους πυλώνες. Στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη ανέλαβαν τη δέσμευση της διασφάλισης της συμβατικότητας των εθνικών τους εξωτερικών πολιτικών με τις κοινές θέσεις της Ένωσης και του συντονισμού της

δράσης τους στους διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις (Μπότσιου, 2002; Fraser, 2007).

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τέθηκε σε ισχύ από το 1999, τροποποιήθηκε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναγνωρίστηκε η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση ως αναπόσπαστο τμήμα της Ένωσης και προβλέφθηκε η επιχειρησιακή ικανότητα της Ένωσης. Παράλληλα, δημιουργήθηκε μια κοινή στρατηγική, ενώ βελτιώθηκε η διαδικασία λήψης αποφάσεων χάρη στην καθιέρωση της ειδικής πλειοψηφίας. Η δημιουργία της θέσης του ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ και η συγκρότηση της μονάδας σχεδιασμού της πολιτικής της Ένωσης διευκόλυνε τη συλλογική ανάλυση των διεθνών εξελίξεων, αλλά και των αποτελεσμάτων αυτών. Έτσι, λοιπόν, παρατηρήθηκε η περιθωριοποίηση και η σταδιακή αντικατάσταση της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης από την ΚΕΠΠΑ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν μετάβαλε τον χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ, αλλά προέβλεψε τη σύσταση του Ύπατου εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ, με την ανάληψη της θέσης αυτής από τον γενικό γραμματέα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την εισαγωγή του θεσμού της εποικοδομητικής αποχής, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ (Κιντής & Ντόκος, 2006). Ταυτόχρονα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, έτσι ώστε να διαμορφωθεί μια κοινή αμυντική πολιτική, με την οποία θα ήταν δυνατός ο σχεδιασμός κοινής άμυνας, υπό την προϋπόθεση ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφάσιζε (Ιωακειμίδης, 1993).

Συμπερασματικά, η Συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997, εξασφάλισε κάποια υπερεθνικά στοιχεία στη διακυβερνητική δομή της ΚΕΠΠΑ, διατηρώντας, ωστόσο, τον βασικό της χαρακτήρα. Επιπλέον, θεσμοθετήθηκαν οι αποστολές Petersberg, για την υλοποίηση της κοινής βούλησης των κρατών μελών και την κατοχύρωση της ασφάλειας στον χώρο της Ευρώπης, με την ανάληψη δράσεων, όπως π.χ. οι αποστολές ανθρωπιστικής βοήθειας ή αποκατάστασης της ειρήνης. Επιπρόσθετα, η Συνθήκη προέβλεψε τη θέση του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ και της Μονάδας Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης, εισήγαγε τον μηχανισμό της εποικοδομητικής αποχής και θέσπισε την ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία, για την υιοθέτηση των κοινών δράσεων και στρατηγικών, εξαιρουμένων των ζητημάτων με στρατιωτικό χαρακτήρα ή με συνέπειες στον χώρο της άμυνας (Τσαρδανίδης, 2016; Whitman, 1998).

Το 1998 διεξήχθη η Διάσκεψη Κορυφής του St. Mallo, με τη Γαλλία και τη Βρετανία να υποστηρίζουν την Ευρωπαϊκή Άμυνα και την ανάγκη ανάπτυξης αυτόνομης δράσης της Ένωσης, χωρίς την παρέμβαση του ΝΑΤΟ και με αποφυγή επικάλυψης αρμοδιοτήτων. Επίσης, επισημάνθηκε η ανάγκη ανάπτυξης της αυτόνομης δράσης της Ένωσης, ενώ, παράλληλα, κλήθηκαν και οι λοιποί ευρωπαϊκοί εταίροι για να συνδράμουν στην προσπάθεια αυτή.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας, το 1999, επεσήμανε ότι ήταν απαραίτητη η ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ, η οποία ήταν δυνατή μέσω της προώθησης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, με την ανάπτυξη της ικανότητας για την εμφάνιση αυτόνομης δράσης, η οποία θα υποστηριζόταν από στρατιωτικές μονάδες με αξιόπιστο χαρακτήρα και την καθιέρωση κατάλληλων οργάνων και διαδικασιών για τη λήψη των αποφάσεων.

Με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, το 1999, τέθηκαν σαν στόχοι η οικειοθελής συνεργασία των κρατών μελών υπό τη διοίκηση της Ένωσης, έτσι ώστε μέχρι το 2003 να είναι δυνατή η ανάπτυξη εντός 60 ημερών, η διατήρηση στρατιωτικών δυνάμεων έως 60 χιλιάδων ατόμων που θα μπορούν να αναλάβουν τα καθήκοντα του άρθρου 16 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η σύσταση νέων πολιτικών και στρατιωτικών οργάνων και δομών.

Εν συνεχεία, το 2000 στη Νίκαια, αποφασίστηκε η Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης. Τον Νοέμβριο του 2000 τα κράτη μέλη συμμετείχαν στη Διάσκεψη για τη Διάθεση Στρατιωτικών Δυνατοτήτων και δεσμευτήκαν να συμπεριληφθούν στον Κατάλογο Δυνάμεων του Ελσίνκι (HFC). Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το 2000, κατέληξε με τη δημιουργία των παρακάτω οργάνων:

- α) Μόνιμη Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας,**
- β) Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης,**
- γ) Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

Τον Απρίλιο του 2001 συμφωνήθηκε η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ζώνης Άμυνας και Ασφάλειας. Ταυτόχρονα, κατά τη διάρκεια της Συνόδου Κορυφής του Λάακεν, το 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διατύπωσε την ετοιμότητα της Ένωσης ως προς την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων. Παράλληλα, προτάθηκε η αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο επίπεδο της ΚΕΠΠΑ, αλλά και η

λειτουργία Ευρωπαϊκής Διπλωματικής Ακαδημίας, κοινών διπλωματικών αρχών σε τρίτες χώρες και κοινή εκπροσώπηση σε εξειδικευμένους διεθνείς οργανισμούς.

Κατά τη Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Σεβίλλη, το 2002, εκδόθηκε ένα Μνημόνιο για την ΚΕΠΠΑ και ένα ακόμα για την Εφαρμογή του προγράμματος για την Αποφυγή Βίαιων Συγκρούσεων.

Μάλιστα, η Συνθήκη της Νίκαιας που τέθηκε σε εφαρμογή το 2003 είχε σαν αποτέλεσμα την κατάργηση ορισμένων διατάξεων που αφορούσαν τη ΔΕΕ. Ο θεσμός αυτός τερματίστηκε τελικά το 2010, με την κοινή διακήρυξη των κρατών μελών της, όπου δηλώθηκε ότι πλέον δεν είχε λόγο ύπαρξης, χάρη στην ανάληψη των αρμοδιοτήτων της από την Ένωση, ενόψει της θέσης σε εφαρμογή από το 2009 της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Η Συνθήκη της Νίκαιας προέβη, συνοπτικά, στις κάτωθι μεταβολές. Αρχικά τερμάτισε οποιαδήποτε σχέση ανάμεσα στην Ένωση και τη ΔΕΕ, η οποία ενσωματώθηκε πλήρως στην ΕΠΑΑ. Έπειτα, η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας της ΕΠΑΑ ενσωματώθηκε στη Συνθήκη, ενώ ταυτόχρονα καταργήθηκε η Πολιτική Επιτροπή. Περαιτέρω, επεκτάθηκε το σύστημα της ενισχυμένης συνεργασίας στην ΚΕΠΠΑ. Η ενισχυμένη συνεργασία δε σχετιζόταν με τη διαμόρφωση πολιτικής, αλλά με την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης (Τσαρδανίδης, 2016)

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι από το 2003 η Ένωση διεξήγαγε περισσότερες από 28 αστικές και στρατιωτικές επιχειρήσεις, 8 από τις οποίες ήταν στρατιωτικές, μεταξύ των οποίων:

- Η Επιχείρηση “Concordia” στην ΠΓΔΜ, το 2003. Η επιχείρηση αυτή ήταν το αποτέλεσμα του αιτήματος του προέδρου Trajkovski και στηρίχθηκε στο ψήφισμα 1371 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Αποτέλεσε τη διάδοχο κατάσταση της αντίστοιχης επιχείρησης του NATO και εκτιμήθηκε ότι η αρχική της διάρκεια θα ήταν έξι μήνες. Η επιχείρηση βασίστηκε στα μέσα και στις διευκολύνσεις του NATO, ενώ συμμετείχαν συνολικά 350 άτομα στρατιωτικό προσωπικό, προερχόμενο από δεκατρία μέλη της Ένωσης και δεκατέσσερα μη κράτη μέλη. Κεντρικός στόχος της Επιχείρησης ήταν η συμβολή στην σταθερότητα της περιοχής και στην κατοχύρωση της ασφάλειας, επιτρέποντας, παράλληλα, στην κυβέρνηση της ΠΓΔΜ να εφαρμόσει τη συμφωνία – πλαίσιο της Οχρίδας (Αύγουστος 2001). Η επιχείρηση αυτή αποτέλεσε τμήμα της δέσμευσης της Ένωσης απέναντι στην ΠΓΔΜ,



για την ενίσχυση της επίτευξης μιας ειρηνικής, δημοκρατικής και ακμάζουσας χώρας (Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας - ΓΕΕΘΑ, 2004).

- Η Επιχείρηση “Artemis” στη Ρεπουμπλικανή Δημοκρατία του Κονγκό (2003–2006). Βασίστηκε στο ψήφισμα, με αριθμό 184, του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, με αντικείμενο την ανάληψη ειρηνευτικής επιχείρησης στην Λ.Δ. του Κονγκό και στόχο τη σταθεροποίηση και ασφάλεια της περιοχής. Την ηγεσία της επιχείρησης είχε αναλάβει η Γαλλία (Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας - ΓΕΕΘΑ, 2014).

- Η Επιχείρηση “Althea” στη Βοσνία Ερζεγοβίνη, το 2004. Πρόκειται για την πρώτη, μεγάλης κλίμακας, στρατιωτική επιχείρηση της Ένωσης. Κύριος στόχος ήταν η εξασφάλιση εποπτικού ρόλου στο Γενικό Πλαίσιο της Ειρηνευτικής Συμφωνίας του Dayton και η ενίσχυση της εδραίωσης ενός ασφαλούς και σταθερού περιβάλλοντος στην περιοχή, βάσει των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας - ΓΕΕΘΑ, 2017).

- Η επιχείρηση “EUFOR TCHAD-RCA” στο Ανατολικό Τσαντ το 2008. Με την Απόφαση 1778/2007 του Συμβουλίου Ασφαλείας, η Ένωση εξουσιοδοτήθηκε για την ανάληψη της προαναφερθείσας επιχείρησης, για την προώθηση της σταθερότητας και της ασφάλειας στην περιοχή (Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας - ΓΕΕΘΑ, 2008).

Να σημειωθεί ότι η Ένωση έδρασε ανεξάρτητα στην περίπτωση του Κονγκό και του Τσαντ, ενώ στην περίπτωση της ΠΓΔΜ και της Βοσνίας με πρόσβαση στον εξοπλισμό και στις δομές του NATO (Μούσης, 2011β).

#### 1.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί το προϊόν χρόνιας θεσμικής εξάσκησης, στρατηγικής μελέτης και συμβιβασμών, ανάμεσα στις εθνικές προοπτικές της ΚΕΠΠΑ στην Ευρώπη (Grevi, Helly, & Keohane, 2009).

Η εν λόγω Συνθήκη μετονόμασε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας σε Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας και μετέβαλε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός της Ένωσης. Κατά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) αναγνωρίζεται ως αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (Μούσης, 2011).

Κατά το άρθρο 24 ΣΕΕ προβλέπεται ότι *«Η αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα»* (§1) και *«Η Ένωση, στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής της δράσης, ασκεί, καθορίζει και εφαρμόζει κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας η οποία βασίζεται στην ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής αλληλεγγύης των κρατών μελών, στον προσδιορισμό ζητημάτων γενικού ενδιαφέροντος και στην επίτευξη διαρκώς μεγαλύτερου βαθμού σύγκλισης των δράσεων των κρατών μελών»* (§3).

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δημιουργήθηκε η θέση του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφαλείας, η οποία αντικατέστησε τη θέση του ύπατου εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Υπάτος Εκπρόσωπος ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατόπιν λήψης σχετικής απόφασης, με ειδική πλειοψηφία και με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Επιτροπής. Παράλληλα, είναι δυνατή η απαλλαγή του από τα καθήκοντά του με σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, πάλι με την τήρηση της ίδια διαδικασίας. Επομένως, ο ύπατος εκπρόσωπος είναι αρμόδιος για την άσκηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης. Οι προτάσεις του ενισχύουν τον σχεδιασμό της πολιτικής, στον αντίστοιχο τομέα, ενώ έχει επιφορτιστεί με την εκτέλεση των πολιτικών αυτών, δρώντας ως εντολοδόχος του Συμβουλίου. Το ίδιο ισχύει και για την κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος λειτουργεί και ως πρόεδρος του Συμβουλίου

Εξωτερικών υποθέσεων. Στο πλαίσιο αυτό ο Ύπατος Εκπρόσωπος προεδρεύει στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων και κατέχει θέση αντιπροέδρου στην Επιτροπή, βάσει του άρθρου 188 της ΣΕΕ.

Με τον τρόπο αυτόν παρατηρείται μια σύνδεση ανάμεσα στην Επιτροπή και το Συμβούλιο, μέσω του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης, ο οποίος λειτουργεί προς ενίσχυση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας κατά την ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ και μπορεί να την εφαρμόζει ως εντολοδόχος του Συμβουλίου (Μούσης, 2011). Αναλυτικότερα, θα μελετηθεί ο θεσμός του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ στο επόμενο κεφάλαιο.

Περαιτέρω, η Συνθήκη της Λισαβόνας, εισήγαγε την κατάργηση του συστήματος των πυλώνων, που υιοθετήθηκαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αυτό που διατηρήθηκε ήταν ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ, ενώ θεσπίστηκε η ομοφωνία για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων, η απουσία δικαστικού ελέγχου και η πρόβλεψη των μέσων για την άσκηση της πολιτικής, τα οποία δεν είναι ίδια με τούτα των λοιπών πολιτικών. Είναι σημαντικό ότι τα μέσα αυτά περιγράφονται στη ΣΛΕΕ και μάλιστα θεσπίζουν έναν πολύπλοκο λειτουργικό δυισμό (Ιωακειμίδης, 2008).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση διακρίνει μεν ανάμεσα στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και στην Κοινή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), ωστόσο και οι δυο υπάγονται στο δεύτερο κεφάλαιο αυτής με τίτλο «Ειδικές διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας» (Παπαγιάννης, 2016).

Η κατάργηση των τριών πυλώνων, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, είχε σαν συνέπεια την απόκτηση νομικής προσωπικότητας της Ένωσης και την κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων στο διεθνές επίπεδο. Η συγκεκριμένη συνθήκη οδήγησε στην ενδυνάμωση της Ένωσης και στη συνένωση των μέσων εξωτερικής πολιτικής. Μετά τη Λισαβόνα το θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στο προηγούμενο καθεστώς της ΕΠΣ, ως προς την ομοφωνία και την εκπροσώπηση της ΕΕ στη διεθνή πολιτική, υπό την προεδρία του Συμβουλίου (Τσαρδανίδης, 2016)

Τέλος, καινοτόμο χαρακτήρα παρουσιάζει η διάταξη της έβδομης παραγράφου του άρθρου 42 ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία, αν κάποιο κράτος μέλος

δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα λοιπά κράτη μέλη πρέπει να προβούν στην παροχή βοήθειας και συνδρομής, με κάθε διαθέσιμο μέσο, και σε συμφωνία και με το άρθρο 51 του Χάρτη του ΟΗΕ. Η διάταξη αυτή κρίθηκε απαραίτητη και μετά την κατάργηση της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελεί μια γνήσια νομική δέσμευση, αφήνοντας, παράλληλα, στα κράτη μέλη ένα ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας, σχετικά με τον τρόπο και τα προς επιλογή μέσα που είναι αναγκαία για τη συμπαράσταση στο κράτος που έχει δεχτεί την ένοπλη επίθεση. Η διάταξη αυτή εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 2015 μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στη Γαλλία. Η ρύθμιση αυτή θέτει μια διαφοροποιημένη κατάσταση, αφού η υποχρέωση συνδρομής δεν επηρεάζει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας των κρατών μελών, σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη. Χαρακτηρίζεται δε ως η ιρλανδική ρήτρα, αφού επιτρέπει σε ένα κράτος, με επίκληση της ουδετερότητάς του, να προχωρήσει στην αποδέσμευσή του από την υποχρέωση αυτή (Παπαγιάννης, 2016).

## Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>

### Δράση και όργανα της ΚΕΠΠΑ

#### 2.1 Δράση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ

Η ΚΕΠΠΑ είναι μια έννοια διαφορετικής νομικής και πολιτικής αξίας σε σύγκριση με την απλή συνεργασία στο επίπεδο της εξωτερικής πολιτικής (Fink-Hooijer, 1994).

Η ΚΕΠΠΑ έχει μια ιδιαίτερη φύση, καθώς το όλο πεδίο διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Σε σχέση με τη δομή της είναι αξιοσημείωτο ότι αυτή δε ρυθμίζεται από το Πέμπτο Μέρος, που σχετίζεται με την εξωτερική δράση της Ένωσης, αλλά από τις ειδικές διατάξεις της ΣΕΕ (Τίτλος V, κεφάλαιο 2).

Καθίσταται σαφές ότι δεν γίνεται λόγος, αποκλειστικά, για ιδιαίτερη φύση της ΚΕΠΠΑ, αλλά για ξεχωριστό τομέα δράσης και ξεχωριστή κατηγορία αρμοδιότητας της Ένωσης. Μάλιστα, το άρθρο 2 ΣΕΕ απαριθμεί τις διαφορετικές κατηγορίες της Ένωσης σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές ή συμπληρωματικές, ενώ η ΚΕΠΠΑ αναφέρεται ξεχωριστά (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Βάσει του άρθρου 23 ΣΕΕ, η δράση της Ένωσης στο διεθνή χώρο διέπεται από τις αρχές και τους στόχους που αναφέρονται στο άρθρο 21 ΣΕΕ. Το άρθρο 21 ΣΕΕ αναφέρεται στη διάκριση ανάμεσα στις αρχές που εμπνέουν τη δημιουργία της Ένωσης και στους στόχους που επιδιώκει να υλοποιήσει, η Ένωση, στη διεθνή σκηνή με τις προαναφερθείσες αρχές. Μελετώντας το προαναφερθέν άρθρο αναγνωρίζουμε ως στόχους της Ένωσης:

«**α**) τη διαφύλαξη των αξιών της, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ασφάλειας, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητάς της,

**β**) την εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου,

**γ**) τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τους στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της

τελικής πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα,

δ) την προώθηση, στις αναπτυσσόμενες χώρες, της αειφόρου ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας,

ε) την προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία, μεταξύ άλλων και μέσω της προοδευτικής κατάργησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου,

στ) τη συμβολή στην ανάπτυξη διεθνών μέτρων, για τη διαφύλαξη και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και την αειφόρο διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων, με στόχο τη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης,

ζ) την παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές, και

η) την προώθηση διεθνούς συστήματος, που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση».

Από την άλλη, το άρθρο 24 ΣΕΕ προβλέπει ότι η ΚΕΠΠΑ περιλαμβάνει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η προοδευτική διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα.

Να σημειωθεί ότι η πρόβλεψη της ακεραιότητας της Ένωσης, βάσει των αρχών του καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, αλλά και η αναφορά στα εξωτερικά σύνορα, όπως περιλαμβάνονται στους στόχους της Ένωσης, αποτελούν ρυθμίσεις που εισήχθησαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Για την πραγμάτωση των στόχων αυτών, τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει την υποστήριξη, με ενεργό και ανεπιφύλακτο τρόπο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης. Μάλιστα, η υποστήριξη αυτή διέπεται από πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης και με σεβασμό προς τη δράση της Ένωσης στον τομέα αυτό. Ταυτόχρονα, όπως προβλέπεται από το άρθρο 24 § 3 ΣΕΕ, όλα τα κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί για συνεργασία, με στόχο την ενίσχυση και την ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής τους αλληλεγγύης και απέχουν από κάθε δράση, η

οποία αντιτίθεται προς τα ενωσιακά συμφέροντα ή θεωρούνται ικανά να μειώσουν την αποτελεσματικότητα αυτή ως συνεκτικό παράγοντα στις διεθνείς σχέσεις.

Είναι σημαντικό ότι η νέα διατύπωση αποδίδει μεγάλη έμφαση στο καθήκον αλληλεγγύης, που πρέπει να επιδεικνύουν τα κράτη μέλη, δηλαδή την από κοινού δραστηριοποίηση για την ενίσχυση και ανάπτυξη της αλληλεγγύης (674). (Παπαγιάννης, 2016)

Τέλος, το άρθρο 25 ΣΕΕ προβλέπει τα μέσα που διαθέτει η Ένωση για την άσκηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής. Πρόκειται για τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών, την έκδοση αποφάσεων σε σχέση με τις δράσεις, τις θέσεις και τους κανόνες της ΕΕ και τη συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Ειδικότερα, η κατάρτιση και η υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ επιδιώκεται με την έκδοση αποφάσεων, με τις οποίες λαμβάνονται δράσεις, θέσεις και λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή τους (Παπαγιάννης, 2016):

Οι δράσεις αποσκοπούν στην αντιμετώπιση ειδικών καταστάσεων, όπου κρίνεται απαραίτητη η επιχειρησιακή δράση της Ένωσης. Για κάθε δράση είναι απαραίτητος ο προσδιορισμός των στόχων της, του πεδίου εφαρμογής της, των διαθέσιμων μέσων, των ειδικών προϋποθέσεων εφαρμογής της, της διάρκειας αυτής κτλ.

Οι θέσεις προσδιορίζουν τη στάση της Ένωσης απέναντι σε ορισμένα ζητήματα, ενώ στην πράξη λειτουργούν ως μέσο εναρμόνισης της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών, στα θέματα αυτά, αλλά και ως τρόπος υλοποίησης των στρατηγικών προσανατολισμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Μελετώντας το άρθρο 34 ΣΕΕ προκύπτει ότι κύριος τομέας διατύπωσης των θέσεων είναι οι διεθνείς οργανισμοί και οι διεθνείς συνδιασκέψεις, στις οποίες η Ένωση και τα κράτη μέλη αποζητούν μια ενιαία γραμμή. Παράλληλα, το άρθρο 29 ΣΕΕ προβλέπει τη μέριμνα των κρατών μελών, με στόχο την ευθυγράμμιση των εθνικών πολιτικών με τις θέσεις της Ένωσης.

Η έννοια της απόφασης ερμηνεύεται βάσει του άρθρου 288 ΣΕΕ και καταλήγουμε ότι η απόφαση δεσμεύει τα κράτη μέλη. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το σημείο αυτό είναι το μοναδικό που σχετίζεται με τον υπερεθνικό τομέα της Συνθήκης, καθώς η λήψη των νομοθετικών μέτρων στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ δεν είναι

επιτρεπτή. Αντίθετα, αυτό που προβλέπεται είναι η λήψη περιοριστικών μέτρων ή κυρώσεων, καθώς ανάγονται σε βασικό εργαλείο της ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, επιβεβαιώθηκε η επιμονή του αναθεωρητικού νομοθέτη της Ένωσης να μεταχειρίζεται με ειδικό τρόπο και με επιφύλαξη τον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Έτσι, βάσει της διάταξης του άρθρου 24 ΣΕΕ, στον τομέα αυτόν η θέσπιση νομοθετικών μέτρων αποκλείεται, ενώ από την άλλη το Δικαστήριο έχει αναλάβει στις αρμοδιότητές του τον έλεγχο των εκδιδόμενων, στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, πράξεων, υπό την προϋπόθεση ότι εκδίδονται καθ' υπέρβαση αρμοδιοτήτων ή επιβάλλουν οικονομικές κυρώσεις σε νομικά ή φυσικά πρόσωπα (άρθρο 24 και 40 ΣΕΕ) (Περάκης, 2011)



## **2.2 Τα θεσμικά όργανα της ΚΕΠΠΑ**

Τα θεσμικά όργανα της ΚΕΠΠΑ, όπως έχουν διαμορφωθεί μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας είναι τα ακόλουθα:

### **2.2.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**

Πρόκειται για το ανώτατο πολιτικό όργανο της Ένωσης, που συγκροτείται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών και τον πρόεδρο της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι το όργανο που διαμορφώνει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ, μεταξύ αυτών και τα ζητήματα ασφάλειας και άμυνας. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ διατηρείται με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο χαράσσει τους γενικούς προσανατολισμούς και το Συμβούλιο των Υπουργών, το οποίο υλοποιεί τις γενικές αυτές κατευθύνσεις (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έχει αναβαθμιστεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Μάλιστα, σε αυτό, αλλά και στο Συμβούλιο των Υπουργών έχει ανατεθεί η χάραξη και η υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπεται κάτι διαφορετικό από τις Συνθήκες, σύμφωνα με το άρθρο 24 § 1 ΣΕΕ. Το άρθρο 26 § 1 προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης, ορίζει τους στόχους της και, παράλληλα, διεκπεραιώνει τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών της ΚΕΠΠΑ. Τέλος, εκδίδει τις αποφάσεις που απαιτούνται (Τσαρδανίδης, 2016).

Ταυτόχρονα το Συμβούλιο, τηρώντας τους γενικούς προσανατολισμούς και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προβαίνει στην κατάρτιση της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, λαμβάνοντας τις απαραίτητες αποφάσεις για τον σχεδιασμό της πολιτικής αυτής (άρθρο 26 § 2 ΣΕΕ).

### **2.2.2 Η Προεδρία**

Η καθιέρωση της μόνιμης προεδρίας και η αντικατάσταση της, εκ περιτροπής, εξαμηνιαίας προεδρίας από τα κράτη μέλη αποτελεί μια από τις βασικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας στην ΚΕΠΠΑ. Με τον τρόπο αυτό ο πρόεδρος του

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε ζητήματα που σχετίζονται με την ΚΕΠΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό αναλαμβάνει πολιτικές πρωτοβουλίες, στο επίπεδο της εξωτερικής πολιτικής, προσδιορίζοντας, σε μεγάλη έκταση, τα ζητήματα της διεθνούς πολιτικής, στα οποία η Ένωση θα πρέπει να επιδείξει μεγαλύτερη προσοχή, να προβεί σε ενέργειες κτλ.. Έτσι, ο πρόεδρος έχει αναλάβει την υλοποίηση των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ, εκφράζοντας, παράλληλα, τις θέσεις της Ένωσης στα διεθνή ζητήματα και απέναντι στους διεθνείς οργανισμούς αλλά και τις διασκέψεις (Τσαρδανίδης, 2016).

### **2.2.3 Το Συμβούλιο των Υπουργών**

Το Συμβούλιο των Υπουργών συγκροτείται από του Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών. Πρόκειται για το θεσμό που έχει αναλάβει την ευθύνη για τη λήψη των αποφάσεων της Ένωσης στα θέματα της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Επομένως, του έχει ανατεθεί η διαμόρφωση και υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ, σύμφωνα με τους γενικούς προσανατολισμούς του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο προβαίνει στη θέσπιση κοινών δράσεων και κοινών θέσεων. Κατά κανόνα, οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία, πλην των εξαιρέσεων του άρθρου 31 της ΣΕΕ, όπου προβλέπεται η ειδική πλειοψηφία. Ταυτόχρονα, το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για την έκδοση των συμπερασμάτων επί των σημαντικότερων θεμάτων και για την ΚΠΑΑ (Τσαρδανίδης, 2016).

Μελετώντας το άρθρο 26 § 2 ΣΕΕ είναι σαφές ότι οι ρόλοι των προαναφερθέντων Συμβουλίων δεν είναι ισότιμοι. Το Συμβούλιο αναλαμβάνει την κατάρτιση της ΚΕΠΠΑ και τη λήψη των απαραίτητων αποφάσεων, έτσι ώστε να καθορίζεται και να εφαρμόζεται η εν λόγω πολιτική, σύμφωνα πάντα με τους γενικούς προσανατολισμούς και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Παράλληλα, το Συμβούλιο και ο Ύπατος Εκπρόσωπος έχουν αναλάβει την επίδειξη μέριμνας για τη διασφάλιση της ενότητας, της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής δράσης. Όταν είναι σκόπιμη η επιχειρησιακή δραστηριοποίηση της Ένωσης, το Συμβούλιο προβαίνει στην έκδοση των αναγκαίων αποφάσεων, ενώ, ταυτόχρονα, προσδιορίζει και τα σχετικά μέτρα, όπως προβλέπεται στο άρθρο 28 ΣΕΕ. Επίσης, λαμβάνει αποφάσεις για τον

καθορισμό της ενωσιακής στάσης σε συγκεκριμένα ζητήματα γεωγραφικής ή θεματικής φύσης, σύμφωνα με το άρθρο 29 ΣΕΕ.

Πρέπει να αναφερθεί ότι το Συμβούλιο είναι σε θέση να αναδείξει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα πολιτικής, σύμφωνα με το άρθρο 33 ΣΕΕ. Επίσης, έχει τη δυνατότητα να εκδίδει αποφάσεις για τον καθορισμό κανόνων ως προς την προστασία φυσικών προσώπων, σχετικά με την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, εκ μέρους των κρατών μελών, κατά τη δραστηριοποίηση σε θέματα που είναι αρμόδια, όπως ορίζεται στο άρθρο 39 ΣΕΕ (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

#### **2.2.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε ότι *«η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στις εργασίες του τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας»*. Σήμερα η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας, όμοια με κάθε κράτος μέλος. Έτσι, μπορεί να προτείνει τη λήψη κάποιας απόφασης για τα ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής, να συμμετέχει στις συναντήσεις του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τις τρίτες χώρες, ενώ έχει αναλάβει και την ευθύνη για την εφαρμογή των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ, σε σχέση με τις οικονομικές πτυχές των ενεργειών της Ένωσης (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Εν τούτοις, ο ρόλος της Επιτροπής φαίνεται περιορισμένος μετά την πρόβλεψη του Ύπατου Εκπροσώπου, καθώς το εύρος ανάπτυξης πρωτοβουλιών που της αναγνωρίζεται, στις λοιπές πολιτικές, είναι σχεδόν ανύπαρκτο (Παπαγιάννης, 2016).

#### **2.2.5 Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ**

Για την τόνωση της διεθνούς ορατότητας που εντοπίζεται στην εξωτερική πολιτική, κρίθηκε απαραίτητη η καθιέρωση του εκπροσώπου της πολιτικής ένωσης. Πρόκειται για τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης, για τα θέματα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας (άρθρο 27 ΣΕΕ). Ο Ύπατος Εκπρόσωπος

λειτουργεί ως εκπρόσωπος της Ένωσης για τα θέματα που ανήκουν στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, ενώ του έχει ανατεθεί και η διεξαγωγή των πολιτικών διαλόγων με τρίτους, στο όνομα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και η ανάδειξη των θέσεων αυτής απέναντι στους διεθνείς οργανισμούς και τις διεθνείς διασκέψεις (Παπαγιάννης, 2016).

Πρόκειται για μια από τις πλέον σημαντικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας. Έχει πολλαπλό ρόλο, καθώς αποτελεί ταυτόχρονα τον Αντιπρόεδρο της Επιτροπής, τον πρόεδρο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και τον επικεφαλής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος έχει δικαίωμα πρωτοβουλίας, όμοιο με αυτό των κρατών μελών. Η επιλογή του γίνεται με ειδική πλειοψηφία, ενώ ο διορισμός του πραγματοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με την ίδια διαδικασία πραγματοποιείται και η απαλλαγή του (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Στις αρμοδιότητές τους εντάσσονται τα ακόλουθα (Τσαρδανίδης, 2016):

- Συμβάλλει στον σχεδιασμό. Παράλληλα, ως Αντιπρόεδρος της Επιτροπής επιδεικνύει μέριμνα για την εξασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.
- Προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων.
- Έχει αναλάβει την άσκηση των καθηκόντων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.
- Ευθύνεται για τον συντονισμό και την υλοποίηση των αποφάσεων των κρατών μελών (στο πλαίσιο του Συμβουλίου των υπουργών) σε όλο το εύρος της εξωτερικής δράσης, όπως π.χ. στο διπλωματικό και στο στρατιωτικό πεδίο της Ένωσης, ως Γενικός γραμματέας του Συμβουλίου, αλλά και ως εντολοδόχος αυτού. Έτσι, διασφαλίζει την τήρηση των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, την ενίσχυση της επιρροής τους και την επίτευξη μεγάλης συνοχής στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής,
- Επικουρεί την προεδρία στο έργο της εκπροσώπησης της Ένωσης. Ταυτόχρονα, διεκπεραιώνει και καθήκοντα Εκπροσώπου της Ένωσης, αναπτύσσοντας πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες και εκφράζοντας τις θέσεις της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς.

Ο διπλός ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου έγκειται στο ότι συνδυάζει τη θέση του παλιού Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ (Συμβούλιο), με αυτή του Επιτρόπου για τις Εξωτερικές Σχέσεις (Επιτροπή). Παρατηρείται, λοιπόν, ότι αφενός κατέχει αυτόνομο ρόλο σε ό,τι αφορά στην ΚΕΠΠΑ, εντός του Συμβουλίου όπου προεδρεύει το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων και συμμετέχει στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που συγκροτείται από τους Αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων, με τον πρόεδρο αυτού και τον πρόεδρο της Επιτροπής. Αφετέρου, λειτουργεί ως επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις, με την ιδιότητα του αντιπροέδρου της Επιτροπής. Επομένως, δρα ως πλήρες μέλος της Επιτροπής και συμμετέχει στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων αυτής. Ο διπλός ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου υποστηρίζεται ότι καλύπτει το χάσμα ανάμεσα στην εξωτερική δράση της Ένωσης και τις παραδοσιακές κοινοτικές εξωτερικές πολιτικές και την ΚΕΠΠΑ. Οι πρώτες επικεντρώνονται σε οικονομικά συμφέροντα, ενώ η δεύτερη σε πολιτικά πεδία. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος, λοιπόν, έχει αναλάβει τον συντονισμό του συνόλου της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, εκπροσωπώντας αυτή στα θέματα της ΚΕΠΠΑ, με επιφύλαξη ως προς τις αρμοδιότητες του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και εκείνων που έχουν αναγνωρισθεί στην Επιτροπή σε άλλους τομείς της εξωτερικής δράσης (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τον Ύπατο Εκπρόσωπο επικουρεί μια Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (άρθρο 27 § 3 ΣΕΕ), η οποία συγκροτείται από το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου αλλά και από το προσωπικό των διπλωματικών υπηρεσιών των κρατών μελών. Ταυτόχρονα, η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης συντρέπει και τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο επίπεδο των εξωτερικών δράσεων. Τέλος, έχει αναλάβει τον συντονισμό και την υποστήριξη όλων των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης, τη στενή συνεργασία με όλα τα θεσμικά της όργανα και τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών (Ιωακειμίδης, 2008).

## **2.2.6 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Η παρουσία του στην ΚΕΠΠΑ δεν είναι αποφασιστικής σημασίας, ούτε παρατηρείται η άμεση συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Ωστόσο, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 36 ΣΕΕ) έγκειται στον

έλεγχου των διατιθέμενων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό πόρων, ενώ, επίσης, υποβάλλει ερωτήσεις και διατυπώνει συστάσεις μέσω των ψηφισμάτων προς το Συμβούλιο. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αναλάβει, δις ετησίως, τη διεξαγωγή των συζητήσεων για τον έλεγχο της προόδου στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ. Επίσης, προβαίνει στις διαβουλεύσεις με την προεδρία, σχετικά με τα σημαντικά θέματα της ΚΕΠΠΑ. Περαιτέρω, ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ. Τέλος, προβαίνει στην ενημέρωση των εξελίξεων των σχετικών πολιτικών και επιδεικνύει την απαραίτητη μέριμνα, ώστε να εκτιμώνται όλες οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Stavridis & Iffera, 2015).

### **2.2.7 Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)**

Στην επιτροπή αυτή συμμετέχουν οι αντιπρόσωποι κρατών μελών ανωτάτου επιπέδου ή επιπέδου πρέσβων. Η ΕΠΑ διεξάγει συνεδριάσεις με το σχήμα των Πολιτικών Διευθυντών των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών μελών. Το βασικότερο καθήκον της ΕΠΑ είναι η στενή παρακολούθηση των διεθνών δρώμενων, ιδίως στα ζητήματα που σχετίζονται με την ΚΕΠΠΑ. Ταυτόχρονα, η ΕΠΑ συμμετέχει στον καθορισμό της πολιτικής της Ένωσης, υποβάλλει εισηγήσεις και γνωμοδοτήσεις προς το Συμβούλιο, είτε μετά από αίτημα αυτού, είτε με δική του πρωτοβουλία, με την επιφύλαξη του ρόλου της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων (Coreper), κατά την προετοιμασία των Συνόδων του Συμβουλίου. Επίσης, έχει αναλάβει την παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων της ΕΕ στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ. Τέλος, η ΕΠΑ συμβάλλει στη διαχείριση των κρίσεων στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ (Τσαρδανίδης, 2016).

### **2.2.8. Οι Σύμβουλοι Relex**

Πρόκειται για τους Συμβούλους Εξωτερικών Σχέσεων και αποτελούν προπαρασκευαστικό όργανο, το οποίο, αρχικά, είχε αναλάβει την ευθύνη της διαπλωτικής συνεργασίας. Δηλαδή, αποτελούσε έναν συντονιστικό μηχανισμό, έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται τα ζητήματα τα οποία σχετίζονταν με τους τρεις πυλώνες της Ένωσης. Σήμερα, η ομάδα αυτή έχει ως αντικείμενο της δραστηριότητάς της

νομικά, οικονομικά και θεσμικά θέματα της ΚΕΠΠΑ, ενώ, μεταξύ, των προτεραιοτήτων της είναι η επιβολή των κυρώσεων, η διεξαγωγή των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων της Ένωσης, η αποστολή των ειδικών εντεταλμένων της Ένωσης, η χρηματοδότηση των εξωτερικών δραστηριοτήτων, κ.α. (Παπαγιάννης, 2016).

### **2.2.9 Οι Ειδικοί Εκπρόσωποι**

Το Συμβούλιο, ενδέχεται, κατόπιν σχετικής πρότασης του Ύπατου Εκπροσώπου, να προβεί στον διορισμό Ειδικών Εκπροσώπων, για ορισμένες γεωγραφικές περιοχές ή για συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής. Ο Ειδικός Εκπρόσωπος έχει αναλάβει, λοιπόν, την άσκηση της εντολής του υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου. Το συγκεκριμένο όργανο λειτουργεί επικουρικά στο έργο αυτού, στις γεωγραφικές περιοχές που του έχει ανατεθεί.

Με τη δράση τους οι Ειδικοί Εκπρόσωποι λειτουργούν ως φωνή της Ένωσης, επιτρέποντας την προώθηση της πολιτικής και των συμφερόντων της, σε περιοχές όπου επικρατεί κρίση και αστάθεια (Τσαρδανίδης, 2016).

### **2.2.10 Οι Ομάδες Εργασίας της ΚΕΠΠΑ**

Πρόκειται για ομάδες που συγκροτούνται είτε γεωγραφικά είτε θεματικά. Οργανώνονται από ειδικούς, που αποστέλλονται από τις πρωτεύουσες των κρατών μελών, με κύριο αντικείμενο την επεξεργασία των θεμάτων της αρμοδιότητάς τους και την υποβολή συστάσεων και προτάσεων πολιτικής προς την ΕΠΑ (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

### **2.2.11 Άλλα όργανα**

Τα κύρια όργανα της Ένωσης για την ΚΕΠΠΑ επικουρούνται, συν τοις άλλοις, και από μια σειρά βοηθητικών οργάνων, τα οποία συστήθηκαν βάσει της εκτίμησης της θετικής, αποτελεσματικής και συνεκτικής άσκησης της συγκεκριμένης πολιτικής. Αναμφίβολα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ εξαρτάται ασφαλώς και από τους χειρισμούς και τη δραστηριοποίηση των

κρατών μελλών στις διεθνείς εξελίξεις. Ταυτόχρονα, είναι κρίσιμη και η συλλογική μελέτη των διεθνών προκλήσεων, των αποτελεσμάτων της, αλλά και η συλλογή των σχετικών πληροφοριών, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η συνεκτικότερη, αποτελεσματικότερη και λιγότερο διασπασμένη αντίδραση της Ένωσης.

Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας ενισχύεται θεσμικά με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, όπως ορίζεται ρητά στο άρθρο 45 ΣΕΕ. Αποστολή του συγκεκριμένου οργανισμού είναι η συμβολή στον καθορισμό των στόχων σε σχέση με τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών, η προώθηση της εναρμόνισης των επιχειρησιακών αναγκών, η υποβολή προτάσεων για πολυμερή σχέδια προς εκπλήρωση των στόχων από την οπτική των στρατιωτικών δυνατοτήτων, η στήριξη της έρευνας σε ό,τι αφορά τον τομέα της αμυντικής τεχνολογίας και η συμβολή στην ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα. Να σημειωθεί, ότι ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας δέχεται κάθε κράτος μέλος που εκδηλώνει την επιθυμία συμμετοχής σε αυτόν, εκδίδοντας απόφαση με ειδική πλειοψηφία για τη διαμόρφωση του καταστατικού της, της έδρας και των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία του.

Παράλληλα, το Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας συστάθηκε το 2002, βάσει κοινής δράσης του Συμβουλίου, με στόχο την ανάπτυξη κοινής αντίληψης σχετικά με την ευρωπαϊκή ασφάλεια και τη στήριξη του στρατηγικού διαλόγου, αλλά και την παροχή διασύνδεσης μεταξύ των ευρωπαϊκών κέντρων λήψης αποφάσεων και διάφορων ανεπίσημων κύκλων ειδικών.

Τέλος, πάντα σύμφωνα με κοινή δράση του Συμβουλίου, το 2002 συστάθηκε το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει ως αντικείμενο την αξιοποίηση και παραγωγή πληροφοριών και την παροχή στήριξης για τη λήψη αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (Παπαγιάννης, 2016).



### 2.3 Η Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ

Το άρθρο 31 ΣΕΕ προβλέπει ότι οι αποφάσεις στην ΚΕΠΠΑ λαμβάνονται ομόφωνα. Το στοιχείο αυτό εκφράζει τον διακυβερνητικό χαρακτήρα του τομέα αυτού. Παράλληλα, προβλέπεται το δικαίωμα αρνησικυρίας για κάθε κράτος μέλος, έτσι ώστε σε περίπτωση διαφωνίας να είναι δυνατή η αποτροπή της λήψης μιας απόφασης. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν εκχωρήσει στην Ένωση τη δυνατότητα λήψης πλειοψηφικών αποφάσεων σε θέματα της ΚΕΠΠΑ, κάτι που θα προωθούσε την παρουσία της Ένωσης στα διεθνή δρώμενα, καθώς θα ήταν ευχερέστερη, αποτελεσματικότερη και ταχύτερη η λήψη των απαραίτητων αποφάσεων (Τσαρδανίδης, 2016).

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο κανόνας της ομοφωνίας για τη λήψη των αποφάσεων σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ συναντά δυο εξαιρέσεις, που εκτιμώνται ως πρόοδος για την προώθηση των σχετικών διαδικασιών (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Η πρώτη εξαίρεση εισάγεται με το άρθρο 23 § 1 ΣΕΕ, όπου γίνεται λόγος για το θεσμό της εποικοδομητικής αποχής, δηλαδή της αποχής η οποία δεν αποτρέπει τα υπόλοιπα κράτη μέλη να λάβουν μια απόφαση. Πρόκειται για τη δυνατότητα ενός κράτους μέλους να απέχει από τη διαδικασία της ψηφοφορίας με τυπική δήλωση. Στην περίπτωση αυτή το απέχον κράτος μέλος δεν είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει την απόφαση, αποδεχόμενο, ωστόσο, ότι αυτή δεσμεύει την Ένωση.

Ταυτόχρονα, όμως, παρατηρείται και η περίπτωση στην οποία το κράτος μέλος, εκφράζοντας το πνεύμα αλληλεγγύης που διαπνέει τη δράση της Ένωσης, απέχει από κάθε δράση, που ενδέχεται να έρχεται σε αντίθεση ή να αποτελεί εμπόδιο για τη δράση της Ένωσης, με τα λοιπά κράτη να σέβονται τη θέση του (Blockmans, 2017).

Στο πλαίσιο αυτό το άρθρο 23 ΣΕΕ εισάγει και μια ακόμη ασφαλιστική δικλείδα υπέρ των απεχόντων κρατών μελών. Αν τα διαφωνούντα κράτη, τα οποία καταθέτουν τη σχετική τυπική δήλωση, ανέρχονται στο ένα τρίτο των κρατών μελών και ο πληθυσμός τους αντιστοιχεί στο ένα τρίτο του πληθυσμού της Ένωσης, τότε η απόφαση αυτή δε θα ληφθεί. Με τον τρόπο αυτό αναγνωρίζεται μια ιδιόμορφη αναστέλλουσα μειοψηφία, η οποία λειτουργεί αποτρεπτικά για τη λήψη κάθε απόφασης, εφόσον πληρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις (Παπαγιάννης, 2016).

Η δεύτερη εξαίρεση στον κανόνα της ομοφωνίας σχετίζεται με τη δυνατότητα λήψης απόφασης από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, υπό την προϋπόθεση ότι δε γίνεται λόγος για αποφάσεις με στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες για την άμυνα. Πρόκειται για τις περιπτώσεις του άρθρου 31 ΣΕΕ.

Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή προκάλεσε την ανησυχία των κρατών και προβλέφθηκε η δυνατότητα επαναφοράς των πραγμάτων στον κανόνα της ομοφωνίας. Ειδικότερα, στο κράτος που διαφωνεί έχει κατοχυρωθεί η δυνατότητα να αποκλείσει την παράκαμψη της ειδικής πλειοψηφίας. Σύμφωνα με το άρθρο 31 § 2 ΣΕΕ, είναι δυνατή η προβολή ζωτικών και δεδηλωμένων λόγων εθνικής πολιτικής, για να αποτραπεί η διεξαγωγή της σχετικής ψηφοφορίας. Στην περίπτωση αυτή, ο Ύπατος Εκπρόσωπος μπορεί να αναζητήσει, σε συνεργασία με το διαφωνούν κράτος μέλος, μια πιθανή λύση. Σε περίπτωση που αυτό δεν καταστεί εφικτό τότε το Συμβούλιο δύναται, με ειδική πλειοψηφία, να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την ομόφωνη απόφαση (Τσαρδανίδης, 2016; Blockmans, 2017).

Τέλος, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το άρθρο 24 ΣΕΕ προβλέπει ότι το Δικαστήριο, σε ό,τι αφορά σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, αλλά και στις σχετικά θεσπιζόμενες πράξεις, δε φέρει κάποια αρμοδιότητα. Από την άλλη, οι υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί από τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, παρουσιάζουν χαρακτήρα υποχρεώσεων διεθνούς δικαίου και αποκλείεται ο έλεγχος της νομιμότητας από το Δικαστήριο. Ωστόσο, παρατηρούνται δύο εξαιρέσεις στον κανόνα αυτό: Αρχικά, το Δικαστήριο μπορεί να ασκεί έλεγχο των ορίων μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Ένωσης εν γένει και ιδίως σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Άλλωστε, η εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ δε μπορεί να θίγει τις αρμοδιότητες της Ένωσης, ούτε το εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών της οργάνων, σχετικά με την άσκηση των αποκλειστικών και των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων (άρθρο 40 ΣΕΕ). Η δεύτερη εξαίρεση σχετίζεται με την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να προχωρεί στην εκδίκαση των προσφυγών ακύρωσης, εναντίον αποφάσεων που επιβάλουν περιοριστικά μέτρα, ληφθέντων από το Συμβούλιο σε βάρος φυσικών και νομικών προσώπων, υπό τον τίτλο V κεφάλαιο 2 ΣΛΕΕ, όπως για παράδειγμα στο πλαίσιο δίωξης της τρομοκρατίας (άρθρο 275 ΣΛΕΕ) (Παπαγιάννης, 2016; Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

## 2.4 Η Κοινή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας (ΚΠΑΑ)

Η αμυντική πολιτική ανήκει στα θέματα της ΚΕΠΠΑ, βάσει του άρθρου 24 ΣΕΕ, ωστόσο η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει, για πρώτη φορά, διατάξεις σε σχέση με την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ). Ειδικότερα, η πρώτη παράγραφος του άρθρου 42 ΣΕΕ επισημαίνει ότι η ΚΠΑΑ θεωρείται αναπόσπαστο στοιχείο της ΚΕΠΠΑ και προσδίδει στην Ένωση επιχειρησιακή ικανότητα, βάσει στρατιωτικών και μη, μέσων. Άρα, η Ένωση μπορεί να χρησιμοποιήσει στρατιωτικά και μη, μέσα, σε αποστολές εκτός των κόλπων της, με στόχο να διασφαλίσει και να διατηρήσει την ειρήνη, να αποτρέψει συγκρούσεις και να ενισχύσει τη διεθνή ασφάλεια, βάσει του Χάρτη του ΟΗΕ.

Η πολιτική, στα αμυντικά θέματα, αφορά στον προοδευτικό προσδιορισμό της κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η Ένωση δεσμεύεται, προοδευτικά, να αποκρυσταλλώσει την κοινή αμυντική της πολιτική. Η κοινή αμυντική πολιτική, βάσει της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 42 ΣΕΕ, θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λαμβάνει σχετικές αποφάσεις ομόφωνα. Επομένως, η αρμοδιότητα για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν είναι δέσμια και οι διατάξεις δεν καθιερώνουν την υποχρέωση εγκαθίδρυσης κοινής άμυνας, αλλά εξαρτώνται από τη διακριτική ευχέρεια αυτού. Ταυτόχρονα, η κατοχύρωση της κοινής άμυνας απαιτεί την έγκριση των κρατών μελών, βάσει των αντίστοιχων συνταγματικών κανόνων. Πάντως, οι αποφάσεις για την ΚΠΑΑ λαμβάνονται ομόφωνα από το Συμβούλιο κατόπιν σχετικά πρότασης του Υπατού Εκπροσώπου (Τσαρδανίδης, 2016).

Αναφορικά με τη διάρκεια των αποστολών στο εξωτερικό και τη χρήση των διαθέσιμων μέσων, στρατιωτικών και μη, το άρθρο 43 ΣΕΕ προβλέπει ότι στόχος είναι η ανάπτυξη κοινών δράσεων αποπλισμού, ανθρωπιστικών αποστολών και αποστολών διάσωσης, παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, δράσεις πρόληψης συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, αποστολών επέμβασης μάχιμων δυνάμεων για τη διατήρηση των κρίσεων, αλλά και σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων και δράσεων καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Οι περισσότερες από τις αποστολές αυτές διαμορφώθηκαν στο Petersberg της Γερμανίας, το 1992, και καθιερώθηκαν ως βασικά καθήκοντα της Ένωσης. Για το λόγο αυτό χαρακτηρίστηκαν ως αποστολές Petersberg, οι οποίες έχουν, πλέον, ενταχθεί στο κείμενο της συνθήκης. Οι αποστολές αυτές αποφασίζονται στο

Συμβούλιο, που βάσει του άρθρου 44 ΣΕΕ μπορεί να τις αναθέσει και σε ομάδα κρατών. Ο Υπατος Εκπρόσωπος, από την πλευρά του, επιδεικνύει την απαραίτητη μέριμνα για να συντονιστούν όλες οι πτυχές των αποστολών αυτών, στρατιωτικών και μη, σύμφωνα με το άρθρο 43 § 2 ΣΕΕ (Παπαγιάννης, 2016).

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>

### ΚΕΠΠΑ & Προσφυγική Κρίση

#### 3.1 Γενικά

Οι συγκρούσεις στον χώρο της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής αποτελούν την πηγή αυτού που στη συνέχεια μετεξελίχθηκε στην προσφυγική ανθρωπιστική κρίση και αποτέλεσε πρόκληση για την Ένωση, για την ΚΕΠΠΑ, αλλά και για τη δέσμευση της Ευρώπης ως προς τον σεβασμό των ανθρώπινων αξιών (Muller, 2016).

Ήδη, από το 2011, παρατηρήθηκε το φαινόμενο της παράνομης διέλευσης συνόρων, εξαιτίας της Αραβικής Άνοιξης, καθώς εκατοντάδες Τυνησιοί ξεκίνησαν να διασχίζουν τη Μεσόγειο, από την Τυνησία προς την Λαμπεντούζα της Ιταλίας. Από το 2012, και εξαιτίας των γεγονότων στη Λιβύη, αρκετοί πολίτες της χώρας κινήθηκαν πέρα από τη Μεσόγειο. Ωστόσο, ως βασικότερη αιτία της προσφυγικής κρίσης θεωρείται η κατάσταση στη Συρία. Η κρίση αυτή οφείλεται στις συγκρούσεις της Συρίας, που ξεκίνησαν από το 2011 και σιγά-σιγά έλαβαν τεράστιες διαστάσεις, καθιστώντας τη Μέση Ανατολή πηγή προσφύγων και μεταναστών. Η Αραβική Άνοιξη, την άνοιξη του 2011 και οι πολιτικές συγκρούσεις κατά του Προέδρου Bashar al-Assad δεν άργησαν να μετατραπούν σε ένοπλη εξέγερση, επιτρέποντας τη δραστηριοποίηση πολλών τρομοκρατικών οργανώσεων (Tilovska-Kechedji, 2016).

Στο κλίμα αυτό οι ντόπιοι πληθυσμοί αναγκάστηκαν να αναζητήσουν προστασία και καλύτερες συνθήκες ζωής, από τη Μέση Ανατολή και την Αφρική προς την Ευρώπη, μέσω της Μεσογείου. Ο μεγαλύτερος αριθμός των προσφύγων και των μεταναστών που διέσχισαν τα θαλάσσια σύνορα της Ένωσης ήταν Συριακής, Αφγανικής και Ερυθραίας καταγωγής (Park, 2015).

Ειδικότερα, από το 2014 και έπειτα, η Ευρώπη ήρθε αντιμέτωπη με τη χειρότερη προσφυγική κρίση που παρουσιάστηκε από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι σήμερα, εξαιτίας της διέλευσης της Μεσογείου από περισσότερο από ένα εκατομμύριο πρόσφυγες, με κατεύθυνση προς τις Ευρωπαϊκές χώρες, υπό άθλιες και επικίνδυνες συνθήκες. Οι πληθυσμοί αυτοί κατάγονταν από τη Συρία, τη Λιβύη, τη Σομαλία, το Ιράκ, το Αφγανιστάν, την Ερυθραία κ.α..

Πολύ σύντομα το φαινόμενο των προσφυγικών ροών έλαβε διαστάσεις ανθρωπιστικής κρίσης, που εξαπλώθηκε και στο χώρο της Ευρώπης. Το 2014 περίπου 700 χιλιάδες πρόσφυγες και μετανάστες αιτήθηκαν άσυλο στην Ευρώπη. Η δραματική αύξηση των αιτήσεων ασύλου στην Ευρώπη τα έτη 2014-2015 αποτελεί μια από τις πλέον δυσάρεστες συνέπειες του πληγέντος περιβάλλοντος ασφαλείας στον χώρο της Ευρώπης (Blockmans, 2016).

Κατά τη μετακίνηση των προσφύγων και των μεταναστών είναι πολλές οι εκατοντάδες αυτών που έχασαν τη ζωή τους πλησίον των Ευρωπαϊκών συνόρων. Όπως σημειώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε σχετική έκθεσή της: *«η δραματική προσπάθεια χιλιάδων μεταναστών που διακινδυνεύουν τη ζωή τους για να διασχίσουν τη Μεσόγειο μας έχει όλους συγκλονίσει»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Πράγματι, είναι σαφές ότι η προσφυγική κρίση αποτελεί ένα ζήτημα που παρουσιάζει έντονες ανθρωπιστικές και κοινωνικές πτυχές αλλά, ταυτόχρονα, σχετίζεται και με το περιβάλλον ασφαλείας. Αναμφίβολα, η Ένωση δεν παρέμεινε αδρανής στην ανθρωπιστική αυτή κρίση που προκλήθηκε από το 2014 λόγω των διεθνών δρώμενων. Μάλιστα, στο πλαίσιο αυτό, η ΚΠΑΑ αναδείχθηκε σε ένα χρήσιμο εργαλείο, που ενίσχυσε την Ένωση στην προσπάθεια διαχείρισης του προσφυγικού και της αντιμετώπισης των κινδύνων που αναδύθηκαν από αυτό (Biscop & Rehr, 2016).

### 3.2 Η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης

Απέναντι στην προσφυγική κρίση και την ανάγκη σχεδιασμού αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής, η πρώτη αντίδραση της Επιτροπής ήταν η παρουσίαση δέκα σημείων με μέτρα άμεσης εφαρμογής. Μάλιστα, είναι σημαντικό ότι αμφότεροι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, υποστήριξαν το εν λόγω σχέδιο, ενώ ακολούθησε και η δέσμευση των κρατών μελών για τη λήψη μέτρων όσον αφορά την προστασία των ανθρώπινης ζωής και την αποτροπή περαιτέρω απωλειών. Ωστόσο, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ενώ η αντίδραση της Ένωσης ήταν άμεση, δεν ήταν επαρκής. Εξαιτίας αυτού, αναδείχθηκε, σε ύψιστη προτεραιότητα, η αξιοποίηση του παγκόσμιου ρόλου της Ένωσης και η επίκληση του ευρέος φάσματος των μέσων που αυτή διαθέτει. Μεταξύ των στόχων τέθηκε και η υπαγωγή της μετανάστευσης, ως συνιστώσας στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, αλλά και σε επιχειρήσεις που αναπτύσσονταν σε χώρες όπως ο Νίγηρας, το Μάλι κ.α.. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να διασφαλιστεί η ενδυνάμωση της διαχείρισης των συνόρων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η μεταναστευτική πολιτική υπήχθη στον πρώτο πυλώνα, ως στοιχείο υπερεθνικού χαρακτήρα, δηλαδή κοινοτικής εμβέλειας. Μολαταύτα, τότε δεν ήταν αναμενόμενο ότι μερικά χρόνια αργότερα, δηλαδή το 2015, ο Επίτροπος Μετανάστευσης επρόκειτο να προτείνει την συμπερίληψή της στην ΚΕΠΠΑ. Η πρόταση αυτή παραπέμπει την υπαγωγή της μεταναστευτικής πολιτικής στην πολιτική που βασίζεται στη διακυβερνητική συνεργασία των κρατών μελών, αναδεικνύοντας τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της. Ειδικότερα, η αιτία της πρότασης αυτής ήταν οι μεγάλες εισροές μεταναστών και προσφύγων στο χώρο της Ευρώπης και οι κίνδυνοι που τις συνόδευαν, με αφορμή την κρίση των Σύρων προσφύγων. Άλλωστε, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατήργησε τους πυλώνες και η εξωτερική πολιτική τέθηκε υπό έναν υπερεθνικό έλεγχο, που βασιζόταν, βέβαια, στη Διακυβερνητική Συνεργασία. Συνεπώς, το Συμβούλιο αναγνώρισε την ανάγκη διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής, με την ανάμειξη του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ και των κρατών μελών, και μάλιστα σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής (Πάττα, 2015).

Παράλληλα, από τον Σεπτέμβριο του 2015, οι χώρες της Ευρώπης, μεταξύ αυτών και η Γερμανία, Αυστρία, Ουγγαρία, Σλοβενία και ΠΓΔΜ, αντέδρασαν στις εισροές των προσφύγων, κατά τη διακριτική τους ευχέρεια και χωρίς ομοφωνία ή

μεταξύ τους συμφωνία με τα εμπλεκόμενα γειτονικά κράτη. Έκλεισαν ολικά ή μερικά τα σύνορά τους και μετέθεσαν το πρόβλημα στους εγγύτερους γείτονες στα νοτιοανατολικά. Οι έλεγχοι των συνόρων και οι υπηρεσίες ασύλου αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για τη διαχείριση της κατάστασης, σε τέτοιο βαθμό, που ο τότε Επίτροπος, Δημήτρης Αβραμόπουλος, αναγκάστηκε να προτείνει την ανάπτυξη επιχείρησης προστασίας των συνόρων της Ένωσης. Οι επανεγκατάσταση 160 χιλιάδων προσφύγων από την Ελλάδα και την Ιταλία, όπως αποφασίστηκε το 2015, απέτυχε, καθώς μόνο λίγες δεκάδες χιλιάδες κατάφεραν να διοχετευθούν σε άλλες χώρες της Ευρώπης (Bendiek, 2017).

Αυτό που διαπιστώθηκε, λοιπόν, ήταν η ανάγκη καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της εκτόνωσης των συνεπειών του προσφυγικού ζητήματος με τα μέσα της ΚΠΑΑ. Το 2014, λοιπόν, παρατηρήθηκε μια σημαντική αλλαγή στην Ευρωπαϊκή πολιτική για την αντιμετώπιση των συνεπειών του προσφυγικού ζητήματος, καθώς η Ένωση αναδιαμόρφωσε την πολιτική και τη στρατηγική της. Συνεπώς, από αποτρεπτική, που ήταν τα προηγούμενα χρόνια, μετετράπη σε στρατηγική αναχαίτισης της απειλής αυτής. Εξαιτίας αυτού, μεταφέρθηκε ένα τμήμα της ατζέντας της μετανάστευσης από τον πυλώνα των εσωτερικών υποθέσεων σε εκείνον της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, η οποία, όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, εντάσσεται θεσμικά στην ΚΕΠΠΑ (Μαρκοζάνη, 2015).



### 3.3 Ο ρόλος της ΚΕΠΠΑ

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η θεματολογία της ΚΕΠΠΑ περιστρέφεται, κυρίως, γύρω από τα θέματα της Οικονομίας και της Άμυνας. Ειδικότερα, σχετίζεται με τη μη διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής, με τα συμβατικά όπλα, την τρομοκρατία, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού κτλ. Στην πορεία προστέθηκε ο περιορισμός των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής στην έννοια της ασφάλειας, διευρύνοντας με τον τρόπο αυτό την έννοια του συγκεκριμένου όρου. Αυτό απορρέει, άλλωστε, από το γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας συμπεριέλαβε στην έννοια της απειλής και τις φυσικές καταστροφές.

Κατά τους Forsberg (2006) και Howorth (2007), η ανάδυση της ΚΕΠΠΑ και συγκεκριμένα της ΚΠΑΑ, βασίζεται στην ανάγκη διαχείρισης των κρίσεων. Από την άλλη, κατά τον Stromvik (2005) η ανάπτυξη της ΚΠΑΑ αποδίδεται στη διεύρυνση της Ένωσης κατά τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, στην αντιπαλότητα ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Ένωση, αλλά και στις πρακτικές ανάγκες της διαχείρισης των κρίσεων σε ένα περιβάλλον ασφαλείας το οποίο διαρκώς μεταβάλλεται.

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο συνδέεται τελικά το μεταναστευτικό πρόβλημα με την ΚΕΠΠΑ. Αυτό που πρέπει να γίνει κατανοητό είναι ότι η προσφυγική κρίση παρουσιάζει και μια διάσταση ασφαλείας. Οι ένοπλες συγκρούσεις και η ανάγκη άμεσης επίλυσης αυτών οδηγεί τους ανθρώπους στην αναζήτηση καταφυγίου σε άλλες χώρες. Ωστόσο, ο ταχεία αυξανόμενος αριθμός αυτών οδηγεί σε μια τεράστια πρόκληση για έναν αριθμό κρατών, από τους άμεσους γείτονες, με τα κέντρα υποδοχής των προσφύγων, τις χώρες *transit*, μέχρι και τα μέλη της Ένωσης (Blockmans, 2016).

Επιπρόσθετα, μεταξύ των κινδύνων που πυροδότησε η προσφυγική κρίση, από τα 2014 και έπειτα, συγκαταλέγεται και η λαθρομετανάστευση. Μόνο το 2014, πραγματοποιήθηκαν περίπου 300 χιλιάδες συλλήψεις μεταναστών που επιχείρησαν να διέλθουν παράνομα τα σύνορα της Ευρώπης. Οι συγκρούσεις στη Συρία, η αστάθεια στη Λιβύη και η κατάσταση στην Ουκρανία προκάλεσαν το μεγαλύτερο κύμα λαθρομετανάστευσης που παρατηρήθηκε από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και έπειτα, το οποίο κλόνησε όχι μόνο τον χώρο της Ευρώπης, αλλά και ολόκληρη τη διεθνή σκηνή. Βέβαια, με τη σειρά της η λαθρομετανάστευση οδήγησε στην εμφάνιση και άλλων διασυνοριακών εγκλημάτων (διακίνηση ανθρώπων, διακίνηση

ναρκωτικών, όπλων και λαθραίων εμπορευμάτων, τρομοκρατία κτλ.) (Μαρκοζάνη, 2015).

Από την άλλη, η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη μετανάστευση υιοθέτησε μια ολιστική προσέγγιση της μετανάστευσης, που αποσκοπούσε στην άμεση αντίδραση απέναντι στην ανάγκη διάσωσης ανθρωπίνων ζωών, στη διαχείριση επειγουσών καταστάσεων, στην αντιμετώπιση των απειλών στην πηγή τους και στη λαθρομετανάστευση. Κατέστη, λοιπόν, σαφές ότι ήταν απαραίτητη και αναγκαία μια αποτελεσματική εσωτερική στρατηγική για τη διασφάλιση του χώρου της Ελευθερίας, της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης, σε συνδυασμό με μία καίρια εξωτερική δράση της Ένωσης στο πεδίο της ΚΠΑΑ (Blockmans, 2016).

Στα αποτελέσματα του Συμβουλίου της 18ης Μαΐου 2015, για την ΚΠΑΑ, περιλαμβάνεται η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού της εξωτερικής και της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης, της αντιμετώπισης των υβριδικών απειλών, της μετανάστευσης, της ενίσχυσης της άμυνας των πολιτών, της συνεργασίας των παραγόντων σε όλους τους τομείς (πολιτικό, στρατιωτικό και δικαστικό), της προώθησης της Έρευνας και της Τεχνολογίας στον τομέα της άμυνας κτλ. (Πάττα, 2015).

Επιπρόσθετα, στη συνεδρίαση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, για την Ανάπτυξη, της 26ης Οκτωβρίου 2015, υπό την προεδρία της Υπατης Εκπροσώπου ΚΕΠΠΑ Federica Mogherini, αντικείμενο συζητήσεων αποτέλεσαν ζητήματα ανθρωπιστικής κρίσης και, συγκεκριμένα, ζητήματα που αφορούσαν το μεταναστευτικό - προσφυγικό.

Στο πλαίσιο αυτό, διεξήχθησαν οι κάτωθι δράσεις και επιχειρήσεις:

### 3.4 Οι επιχειρήσεις

Η αξιοποίηση των μέσων της Κοινής Πολιτικής Ασφαλείας για τον περιορισμό της λαθρεμπορίας παρατηρείται από το 2013, μετά την κρίση στην Λιβύη, που λειτούργησε ως ένας από τους βασικότερους παράγοντες για την πυροδότηση των πρωτοφανών εισροών προσφύγων, μεταναστών και λαθρομεταναστών από τις θαλάσσιες οδούς της Μεσογείου. Είναι φανερό, λοιπόν, ότι επρόκειτο για μια σοβαρή απειλή της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ένωση έλαβε έκτακτα μέτρα με την οργάνωση της Ειδικής Ομάδας Δράσης «Μεσόγειος» (Task Force Mediterranean). Η δημιουργία αυτής αποδίδεται στον τραγικό θάνατο 500 μεταναστών στις ακτές της Λαμπεντούζα στην Ιταλία. Η Ειδική Ομάδα Δράσης παρουσιάζει την εξής ιδιαιτερότητα: συγκροτείται από διαφορετικούς θεσμικούς παράγοντες, οι οποίοι υπερβαίνουν τα όρια των εσωτερικών υποθέσεων της Ένωσης. Πρόκειται για επιχειρήσεις που διεξάγονται με τη συμμετοχή κρατών μελών και υπηρεσιών της Ένωσης, όπως οι EASO, Frontex, FRA, EMSA, EUROPOL κτλ, η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης της Ένωσης (EEAS), αλλά και αποστολές συνδεδεμένων κρατών (Biscop & Rehr, 2016).

Αντικείμενο της Ειδικής Ομάδας Δράσης «Μεσόγειος» ήταν (Μαρκοζάνη, 2015):

- Η προώθηση προγραμμάτων εταιρικών σχέσεων κινητικότητας, προστασίας και επανεγκατάστασης των προσφύγων,
- Η υποστήριξη προγραμμάτων έκτακτης χρηματοδότησης κρατών μελών, που ήρθαν αντιμέτωπες με έντονες μεταναστευτικές ροές και πιέσεις (π.χ. η Ελλάδα),
- Η ενίσχυση των υφισταμένων δράσεων περιπολίας των σχετικών υπηρεσιών (Frontex, Europol),
- Η ανάληψη και διεξαγωγή επιχειρησιακών σχεδίων δράσεων για τον περιορισμό και την εξάλειψη του οργανωμένου εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης

Για την υποστήριξη της Ειδικής Ομάδας Δράσης σχεδιάστηκε και λειτούργησε το Seahorse Mediterranean Network, ένα δίκτυο θαλάσσιας επικοινωνίας, με αντικείμενο τον εντοπισμό των λαθρομεταναστών. Επίσης, οργανώθηκε η Ευρωπαϊκή Διεπιστημονική Πλατφόρμα για την καταπολέμηση των

εγκληματικών απειλών (EMPACT), η οποία περιλαμβάνει την εγκατάσταση Συνδέσμων Αξιοματικών στην Τουρκία για την καταγραφή και την παρεμπόδιση των πηγών της παράνομης μετανάστευσης.

Εν τω μεταξύ, στο Σχέδιο της Ετήσιας Έκθεσης του Συμβουλίου του 2014, στο πεδίο της ΚΠΑΑ, προστίθεται μια νέα στρατιωτική επιχείρηση και δύο νέες πολιτικές αποστολές. Πρόκειται για τις EUFOR CAR, EUCAP Sahel Mali και EUAM Ukraine.

Επιπρόσθετα, στην ειδική συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Απριλίου 2015 οι αρχηγοί των κρατών αποφάσισαν τη λήψη μέτρων στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ. Αποφάσισαν την προσαρμογή των επιχειρήσεων EUCAP Sahel Niger και EUTM Mali, και EUCAP Sahel Mali. Μάλιστα, από τον Ιούλιο του 2016 οι αποστολές αυτές ενσωματώθηκαν στο πλαίσιο της συνεργασίας στη μετανάστευση (Migration Partnership Framework) της αντίστοιχης πολιτικής της Ένωσης (Bendiek, 2017).

Ταυτόχρονα, η Ειδική Ομάδα Δράσης ανέλαβε και μια Ειδική Αποστολή Βοήθειας στη Λιβύη, έτσι ώστε να επιτευχθεί η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων (EUBAM Libya). Επρόκειτο για αποστολή που αποσκοπούσε στην υποστήριξη των Λιβυκών αρχών και την ενίσχυση αυτών, με τη διαχείριση και την ασφάλεια των συνόρων, χάρη στη μεταφορά τεχνογνωσίας. Μάλιστα, η αποστολή αυτή ήταν το πρώτο βήμα για τη μεταφορά ενός μέρους της ατζέντας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Μετανάστευσης στο πεδίο της ΚΠΑΑ και κατ' επέκταση στην ΚΕΠΠΑ (Biscop & Rehl, 2016).

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το 2015 η Επιτροπή συνέταξε το σχέδιο δράσης των 10 Σημείων, ενώ, παράλληλα, πρότεινε την αναδίπλωση της στρατιωτικής επιχείρησης στη Μεσόγειο για την καταστροφή των σκαφών των λαθρεμπόρων. Τα στοιχεία αυτά αποδεικνύουν ότι, οι πρώτες δράσεις της Ειδικής Ομάδας Δράσης «Μεσόγειος», αποτέλεσαν την αρχή για τη μετάβαση των σχεδίων καταπολέμησης των κινδύνων της προσφυγικής κρίσης από τις εσωτερικές υποθέσεις στην ΚΕΠΠΑ, και συγκεκριμένα στην ΚΠΑΑ. Η στρατηγική αυτή αφορούσε στην εντατικοποίηση των δράσεων της Ένωσης για τον εντοπισμό των λαθρεμπόρων και των πηγών χρηματοδότησης αυτών, για την ανάπτυξη των ομάδων της Υπηρεσίας Ασύλου EASO στην Ελλάδα και την Ιταλία, τη συγκρότηση συνδέσμων αξιοματικών σε

τρίτες χώρες για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές και τη σύνδεση με τρίτες χώρες συνοριακά της Λιβύης. Οι τότε υφισταμένες δράσεις της Ένωσης, στον εν λόγω τομέα, ήταν, για παράδειγμα, οι Επιχειρήσεις «Τρίτων» και «Ποσειδών», στο χώρο της Μεσογείου, υπό τις οδηγίες της Frontex. Παράλληλα, τα παραπάνω διεξήχθησαν σε συνεργασία και με την Europol, Frontex, EASO, EUROJUST κτλ. Τέλος, συνέδραμε η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης για την ανακοπή των οδών των λαθρεμπόρων (Blockmans, 2016).

Να σημειωθεί, λοιπόν, ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε σχετική έκθεση του τον Απρίλιο του 2015, αναφέρθηκε στην ανάγκη εξάπλωσης της παρουσίας της Ένωσης στη θάλασσα και στο χώρο της Μεσογείου, για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και της παράνομης μετανάστευσης αλλά και για την ενίσχυση και προώθηση της αλληλεγγύης και υπευθυνότητας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αφού υιοθέτησε όλες τις ενέργειες της Επιτροπής, απευθύνθηκε στον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ, προκειμένου να ξεκινήσει η προετοιμασία στρατιωτικής ναυτικής επιχείρησης σε επίπεδο δράσης της ΚΠΑΑ. Λήφθηκαν, λοιπόν, τα αναγκαία έκτακτα μέτρα, ώστε να αναχαιτιστεί η απειλή της ασφάλειας και η εκτεταμένη ανθρωπιστική κρίση, με προσφυγή σε μέσα διαφορετικά από τα συνήθη της Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Η Απόφαση ΚΕΠΠΑ 2015/778, τον Μάιο του 2015, λειτούργησε ως μέσο προώθησης της πρωτοβουλίας στρατιωτικής επέμβασης του σώματος Ναυτικής Δύναμης της Ένωσης (EUNAV) στη Μεσόγειο, με σκοπό τη δέσμευση της Ένωσης για τον τερματισμό του συνεχόμενου δράματος στο χώρο της Μεσογείου. Ταυτόχρονα, ως στόχος τέθηκε και η εξάρθρωση των διακινητών λαθρομεταναστών στη Νότια και Κεντρική Μεσόγειο. Αυτό επιχειρήθηκε μέσω της ενίσχυσης της παρουσίας της Ένωσης στο θαλάσσιο χώρο. Στο πλαίσιο αυτό ζητήθηκε από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ η προετοιμασία ναυτικής στρατιωτικής επιχείρησης στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ. Πρόκειται για την επιχείρηση EUNAV FOR MED (Sophia) για την οποία θα γίνει εκτενής λόγος παρακάτω, καθώς αφορά τόσο την αντιμετώπιση των συνεπειών του προσφυγικού ζητήματος, όσο και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.



## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>

### ΚΕΠΠΑ & Τρομοκρατία

#### 4.1 Γενικά

Η σύγχρονη κοινωνία είναι αντιμέτωπη με ένα πλήθος τρομοκρατικών απειλών. Τα τρομοκρατικά χτυπήματα της τελευταίας εικοσαετίας, σε Ευρώπη και ΗΠΑ, αποδεικνύουν τον κίνδυνο αυτό. Το ιστορικό χτύπημα των Δίδυμων Πύργων στη Νέα Υόρκη στις 11 Σεπτεμβρίου 2001, από την Αλ Κάιντα, έχει χαρακτηριστεί από πολλούς ως η μέρα που άλλαξε τον κόσμο. Στη συνέχεια, οι τρομοκρατικές ενέργειες στο μετρό της Μαδρίτης και του Λονδίνου το 2004 και 2005 αντίστοιχα, οι βομβιστικές επιθέσεις στη Γαλλία, η αιματηρή ένοπλη επίθεση στο σατιρικό περιοδικό Charlie Hebdo στις 7 Ιανουαρίου 2015, το πλήθος των λοιπών χτυπημάτων σε άλλα κεντρικά σημεία του Παρισιού στις 13 Νοεμβρίου 2015, στις Βρυξέλλες στις 22 Μαρτίου 2016, στη Λαχώρη στις 27 Μαρτίου 2016 και μια σειρά άλλων επιθέσεων στον χώρο της Ευρώπης είναι ενδεικτικά παραδείγματα του κινδύνου που ελλοχεύει στη σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία και του βαθμού της έκθεσης αυτής στο οργανωμένο έγκλημα αλλά και της θέσης σε κίνδυνο της ασφάλειας των πολιτών (Παύλου, κ.α., 2016).

Στο πλαίσιο αυτό αναπτύχθηκε η ΚΠΑΑ, ιδίως μετά την 11<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2001, αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι απειλές όπως η τρομοκρατία αναδύονται σταδιακά και η αντιμετώπισή τους είναι πολύ σημαντική εντός και εκτός των συνόρων της Ένωσης. Η έννοια της ΚΠΑΑ, τα τελευταία 15 χρόνια, έχει αναπτυχθεί παράλληλα με την πρόοδο της Ένωσης και την αύξηση της ανησυχίας αυτής σε σχέση με τη σημασία της τρομοκρατίας και την ανάγκη αξιοποίησης όλων των διαθέσιμων μέσων για την καταπολέμησή της (Παύλου, κ.α., 2016).

Το τρομοκρατικό χτύπημα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου κλόνησε συθέμελα την Ευρώπη και ευαισθητοποίησε τις πολιτικές αρχές της Ένωσης, που αποζητούσαν την εφαρμογή μιας πολιτικής εναντίον της τρομοκρατίας, μέσω μιας συντονισμένης πρακτικής, που θα εφαρμόζε όλες τις ενωσιακές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένου και του σχεδιασμού της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ προς το σκοπό αυτό (Vries, 2009).

Έτσι, από το 2001, η ΚΠΑΑ περιλαμβάνεται σε όλα τα έγγραφα των θεσμών της Ένωσης για την τρομοκρατία. Ωστόσο, οι αποστολές της Ένωσης, ως το βασικό μέσο της ΚΠΑΑ, δε φαίνεται ότι έχουν αξιοποιηθεί πλήρως για την εκπλήρωση των στόχων των αντιτρομοκρατικών στρατηγικών της (Oliveira-Martins & Ferreira-Pereira, 2012).



## 4.2 Η νομική βάση της ΚΕΠΠΑ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

Τα άρθρα 43 ΣΕΕ και 215 ΣΛΕΕ εκχωρούν συμπληρωματικές αρμοδιότητες στην Ένωση, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, υπό το πεδίο της ΚΕΠΠΑ. Εισαχθέν στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το άρθρο 43 ΣΕΕ θεμελιώνει μια ρητή αρμοδιότητα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μέσω της ΚΠΑΑ, ενώ παράλληλα το άρθρο 215 ΣΛΕΕ εκχωρεί στην Ένωση την ικανότητα να επιβάλει κυρώσεις εναντίον μη κρατικών οργανισμών και ιδιωτών, επί τη βάσει της σύνδεσης αυτών με την τρομοκρατία και τρομοκρατικές δράσεις και οργανώσεις. Το άρθρο 43 ΣΕΕ ορίζει ότι η Ένωση έχει την εξουσία να καταπολεμά την τρομοκρατία μέσω της ΚΕΠΠΑ, ιδίως αξιοποιώντας τα μέσα της ΚΠΑΑ, ενώ αποτελεί την πρώτη διάταξη στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο που κάνει ρητή αναφορά στη σύνδεση ανάμεσα στις αντιτρομοκρατικές πολιτικές και την ΚΠΑΑ.

Μολαταύτα, η σύνδεση αυτή δεν είναι μια νέα διαπίστωση της Ένωσης, αλλά αποτελεί την κωδικοποίηση μιας προσέγγισης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, την επαύριον των τρομοκρατικών χτυπημάτων στις ΗΠΑ αλλά και στον ευρωπαϊκό χώρο. Έτσι, το άρθρο 43 ΣΕΕ, ουσιαστικά αποτελεί μια κωδικοποίηση του ρόλου της Ένωσης και των πολιτικών της, στο πεδίο της άμυνας και της ασφάλειας, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Ωστόσο, όλες οι δράσεις, αποστολές και επιχειρήσεις στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, αλλά και η στρατηγική εναντίον της τρομοκρατίας, βάσει του άρθρου 43 ΣΕΕ, εξαρτώνται από την ομόφωνη υποστήριξη των κρατών μελών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 42 ΣΕΕ. Το άρθρο 215 ΣΛΕΕ παρέχει τη νόμιμη βάση για την Ένωση να υιοθετήσει περιοριστικά μέτρα εναντίον ιδιωτών, ομάδων ή και κρατών, τηρώντας τις διατάξεις προηγούμενων αποφάσεων της ΚΠΑΑ. Όπως και το άρθρο 43 ΣΕΕ φαίνεται ότι και το 215 ΣΛΕΕ κωδικοποιεί τις παρελθοντικές πρακτικές της Ένωσης στο πεδίο αυτό και επιβεβαιώνει την αρμοδιότητα της Ένωσης στην επιβολή κυρώσεων στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας (Hillion, 2014).

Εν τούτοις, είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, παρά την εισαγωγή της για πρώτη φορά στο κείμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας, αποτελεί ένα ζήτημα που εδώ και χρόνια απασχολεί την Ένωση.

Αρχικά ούτε η ΚΕΠΠΑ ούτε όμως η ΚΠΑΑ (τότε ΕΠΑΑ) συνδεόταν με τις πολιτικές εναντίον της τρομοκρατίας. Την 21η Σεπτεμβρίου 2001, σε σχετικό

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ξεκίνησε να σχηματίζεται η θέση αυτή, η οποία τελικά, όπως θα παρουσιαστεί παρακάτω, διατυπώθηκε ρητά στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Έτσι, το 2001 συντάχθηκε η Διακήρυξη για τη συμβολή της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ, στην μάχη εναντίον της τρομοκρατίας<sup>1</sup> (Oliveira-Martins & Ferreira-Pereira, 2012).

Στις 21 - 22 Ιουνίου 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης επανέλαβε τα παραπάνω και διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ, με την ενσωμάτωση της στρατηγικής εναντίον της τρομοκρατίας σε όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Ομοίως, οι Ευρωπαίοι ηγέτες δεσμεύτηκαν για την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας και της αποτροπής των συγκρούσεων. Υποστηρίχτηκε, λοιπόν, ότι με την προώθηση της σταθερότητας, συμπεριλαμβανομένων και των δυνατοτήτων επιβολής των τοπικών νόμων και προτύπων, η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ικανή να αφαιρέσει από τις τρομοκρατικές οργανώσεις τις ευκαιρίες να αναπτύξουν τη δράση τους (Παύλου, κ.α., 2016).

Άξια αναφοράς είναι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας, η οποία σχεδιάστηκε από τον τότε Υπάτο Εκπρόσωπο και εγκρίθηκε στις 12/12/2003 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στη Στρατηγική αυτή αναγνωρίζεται ότι η Ένωση αποτελεί, αναπόφευκτα, έναν παγκόσμιο παράγοντα και σε συνεργασία με τις ΗΠΑ και το NATO πρέπει να συνεισφέρει στη διατήρηση της παγκόσμιας ασφάλειας. Ταυτόχρονα, έγινε αποδεκτό ότι αφενός η ασφάλεια αποτελεί προαπαιτούμενο της ανάπτυξης, αφετέρου οι συγκρούσεις καταστρέφουν τις υποδομές, ενθαρρύνουν την εγκληματικότητα, αποτρέπουν τις επενδύσεις και καθιστούν αδύνατη την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων. Επιπρόσθετα, στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας αναγνωρίζεται και η τρομοκρατία ως μια σταδιακά αυξανόμενη απειλή. Ειδικότερα, διατυπώνεται η νέα φύση της τρομοκρατίας και ως βασικές αιτίες αυτής αναγνωρίζονται οι πιέσεις της σύγχρονης εποχής, η πολιτική, πολιτιστική και κοινωνική κρίση και η αποξένωση των νέων που ζουν σε ξένες, ως προς την εθνικότητα τους, κοινωνίες. Ταυτόχρονα, έγινε αποδεκτό ότι η Ευρώπη αποτελεί, παράλληλα, στόχο αλλά και βάση των τρομοκρατικών δραστηριοτήτων (Hillion, 2014).

---

<sup>1</sup> Declaration on the contribution of CDSP, including ESDP, in the fight against terrorism

Επομένως, το συγκεκριμένο έγγραφο, που συντάχθηκε κατά τη εξέταση του ζητήματος της παρέμβασης του Αγγλοαμερικανικού στρατού στο Ιράκ, λειτούργησε ως το στρατηγικό πλαίσιο που διέπει τη δράση της ΚΠΑΑ, ενώ σχηματίστηκε μια κοινή εκτίμηση της τρομοκρατικής απειλής εναντίον των κρατών μελών. Η απειλή αυτή είχε σύνθετο χαρακτήρα, αφού μελετούσε τη σχέση ανάμεσα στην τρομοκρατία και την ευρωπαϊκή ασφάλεια. Πέραν της προφανούς απειλής της τρομοκρατίας, συμπεριελάμβανε το λαθρεμπόριο όπλων μαζικής καταστροφής, τις τοπικές συγκρούσεις, την αποτυχία των κρατών, αλλά και το οργανωμένο έγκλημα (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Ωστόσο, μετά τον Μάρτιο του 2004 και την επίθεση στη Μαδρίτη, η Ένωση επιχείρησε να εδραιώσει έναν στενό δεσμό ανάμεσα στη διάσταση της ασφάλειας και της άμυνας, αλλά και τη στρατηγική της εναντίον της τρομοκρατίας. Στη διακήρυξη για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στις 24 Μαρτίου 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε την ανάγκη αποτελεσματικότητας της συμβολής της σημερινής ΚΠΑΑ ενάντια στην τρομοκρατία, στη βάση των θέσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης (Hillion, 2014).

Τα παραπάνω οδήγησαν στο εννοιολογικό πλαίσιο της ΕΠΑΑ για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας<sup>2</sup>, όπου η συμβολή της ΕΠΑΑ δομήθηκε σε 4 σημεία κλειδιά (Oliveira-Martins & Ferreira-Pereira, 2012):

- 1) Στην αποτροπή, όπου τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι κάθε σχετική δράση υποστηρίζεται από την προγενέστερη επαρκή συλλογή και συγκέντρωση πληροφοριών.
- 2) Στην προστασία, όπου πρέπει να ελαχιστοποιηθούν οι αδυναμίες της Ένωσης σε σχέση με το προσωπικό, τα υλικά, τους πόρους και την ελαχιστοποίηση των ανθρωπίνων απωλειών.
- 3) Στην αντίδραση / συνεπαγόμενη διαχείριση, όπου η Ένωση κλήθηκε να γεμίσει το υπάρχον κενό με τις πολιτικές και στρατιωτικές της δυνατότητες, ενόσω προετοιμαζόταν μια διεθνής πολιτική στήριξη.
- 4) Στην υποστήριξη σε τρίτες χώρες, όπου πρέπει να εκτιμηθεί η απειλή των τρομοκρατικών επιθέσεων εναντίον των τρεχουσών αποστολών υπό την ΚΠΑΑ.

---

<sup>2</sup> Conceptual Framework on the ESDP Dimension of the Fight Against Terrorism,

Το Δεκέμβριο του 2008, η Έκθεση για την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας<sup>3</sup> επανέλαβε τη θέση ότι η τρομοκρατία εξακολουθεί να αποτελεί μια μέγιστη απειλή. Επίσης, υπάρχει η ανάγκη βελτίωσης των τρόπων με τους οποίους οι εσωτερικές και οι εξωτερικές διαστάσεις της ασφάλειας συναντώνται (Monar, 2015).

---

<sup>3</sup> Report on the Implementation of the European Security Strategy

### 4.3 Η δράση της ΚΕΠΠΑ για τον περιορισμό της τρομοκρατίας

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει, ρητά, αναγνωρίσει τη δέσμευσή της για την προώθηση της δημοκρατίας, της σταθερότητας, της ειρήνης, της αρχής της νομιμότητας, του μετασχηματισμού του τομέα της ασφάλειας και της εδραίωσης πρακτικών καλής πολιτικής. Ωστόσο, μια εξέταση των αποστολών που διεξήγαγε η (σημερινή) ΚΠΑΑ, από το 2003, σε διάφορες περιοχές του κόσμου μαρτυρά μια γενικότερη έλλειψη σαφών και ρητών στόχων ενάντια στην τρομοκρατία.

Το Φεβρουάριο του 2012, η ΚΠΑΑ μετρούσε 13 αποστολές εδάφους, με διαφορετικό περιεχόμενο και σκοπούς, δηλαδή από την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας μέχρι τον έλεγχο των συνόρων, τον μετασχηματισμό των αστυνομικών δυνάμεων, τον μετασχηματισμό των συστημάτων ασφαλείας, την εποπτεία και τη στρατιωτική υποστήριξη. Το ίδιο ισχύει και για τους τύπους διεξαγωγής των επιχειρήσεων, οι οποίοι πραγματοποιήθηκαν σε περιοχές όπως η Αφρική, τα Βαλκάνια, η Ανατολική Ευρώπη, η Μέση Ανατολή, το Αφγανιστάν, η Ινδονησία κ.α.. Οι εν λόγω στρατιωτικές αποστολές απασχόλησαν περίπου 7 χιλιάδες προσωπικό (π.χ. Operation Althea το 2004), ενώ οι πολιτικές περισσότερες από 2,5 χιλιάδες προσωπικό (π.χ. EULEX στο Κοσσυφοπέδιο) (Oliveira-Martins & Ferreira-Pereira, 2012).

Εν τούτοις, παρά την ποικιλία σε όλους τους τομείς και τις διαφοροποιήσεις, είναι γεγονός ότι οι αποστολές αυτές και το αντικείμενό τους δεν είναι αποκλειστικά συσχετισμένο με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας:

Η Επιχείρηση Althea διεξήχθη το 2004 και αποτελεί τη μεγαλύτερη στρατιωτική αποστολή της ΚΠΑΑ. Για τον σχηματισμό της έπαιξε σημαντικό ρόλο το NATO (και συγκεκριμένα η δύναμη SFOR την οποία και αντικατέστησε). Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά την επιτυχία της επιχείρησης Concordia στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας σχεδίασε την Επιχείρηση Althea στη Βοσνία – Ερζεγοβίνη. Η αναφορά στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας δε συμπεριλαμβάνεται στη σχετική Κοινή Απόφαση 2004/570/ΚΕΠΠΑ, αλλά μπορεί να εντοπιστεί στις κατευθυντήριες οδηγίες<sup>4</sup> (Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας - ΓΕΕΘΑ, 2017).

---

<sup>4</sup> Έντυπο «Concept for the European Union (EU) Military Operation in Bosnia and Herzegovina (BiH) – Operation ALTHEA»

Μεταξύ των αντικειμένων της συμπεριλαμβάνεται η παροχή υποστήριξης, με μέσα και ικανότητες σε συνεργασία με την Ένωση και τη Διεθνή Κοινότητα, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, την εκστρατεία εναντίον του οργανωμένου εγκλήματος, την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας κτλ. Ταυτόχρονα με την Ένωση, κατά την επιχείρηση αυτή το ΝΑΤΟ διατήρησε ένα στρατηγείο στη Βοσνία για να εκπληρώσει τέσσερις σκοπούς: πρώτον να παράσχει συμβουλές στο ζήτημα του μετασχηματισμού του στρατού της Βοσνίας, δεύτερον για την ενίσχυση των προσπαθειών εναντίον της τρομοκρατίας, τρίτον για την αναζήτηση εγκληματιών πολέμου και τέταρτον για την παροχή γνώσεων και εξειδίκευσης στις ειρηνευτικές δυνάμεις της Ένωσης (Hillion, 2014).

Η Επιχείρηση «EUPM», στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), υπό το κωδικό όνομα Proxima, διεξήχθη τον Δεκέμβριο του 2003 με την Κοινή Απόφαση 2003/681/ΚΕΠΠΑ. Μεταξύ άλλων, είχε ως αντικείμενο την εφαρμογή του νόμου και της τάξης, την εκστρατεία εναντίον του οργανωμένου εγκλήματος και τη δημιουργία σώματος αστυνόμευσης των συνόρων. Αρχικά, σχεδιάστηκε η ετήσια διεξαγωγή της εκστρατείας, ενώ, τελικά, αποφασίστηκε η διάρκειά της να παραταθεί για ένα έτος ακόμα. Στο δεύτερο έτος διαμορφώθηκε το κατάλληλο έδαφος για την εκπλήρωση των στόχων της, ιδίως για την υποστήριξη της αστυνομίας της ΠΓΔΜ, για τη διεξαγωγή δράσεων όπως η αστυνόμευση των συνόρων, η συλλογή πληροφοριών, ο σχεδιασμός και η διαχείριση των αντιτρομοκρατικών επιχειρήσεων (Vries, 2009)

Μια ακόμα επιχείρηση, στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, ήταν η «EULEX Κόσσοβο» στα Βαλκάνια, η οποία ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2009 (Κοινή Απόφαση 2008/124/ΚΕΠΠΑ), με σκοπό την υποστήριξη των νεοσύστατων δικαστικών σωμάτων στο Κοσσυφοπέδιο, για τη δημιουργία ενός κράτους που θα βασιζόταν στην αρχή της νομιμότητας. Η αναφορά στην τρομοκρατία εντοπίζεται στο κείμενο της αποστολής, όπου αναφέρεται ότι ένας από τους στόχους της είναι η διασφάλιση της ποινικής δίωξης, της εκδίκασης και της καταπολέμησης υποθέσεων που σχετίζονται με εγκλήματα πολέμου, με την τρομοκρατία, με το οργανωμένο έγκλημα, με τη διαφθορά, με τα οικονομικά εγκλήματα και άλλα σοβαρά εγκλήματα, σύμφωνα πάντα με το εφαρμοστέο δίκαιο (Oliveira-Martins & Ferreira-Pereira, 2012).

Το τελικό παράδειγμα των αποστολών της Ένωσης σχετικά με την τρομοκρατία είναι το «EUPOL Afghanistan», μια αστυνομική επιχείρηση που

ξεκίνησε στις 15 Ιουνίου 2007, με την Κοινή Απόφαση 2007/369/ΚΕΠΠΑ, η οποία τροποποιήθηκε με την Απόφαση 2007/733/ΚΕΠΠΑ, με σκοπό τη διασφάλιση της οργάνωσης ενός αποτελεσματικού αστυνομικού σώματος στο πλαίσιο του αστυνομικού συστήματος του Αφγανιστάν. Μεταξύ άλλων, συμπεριλάμβανε και την εκστρατεία εναντίον της τρομοκρατίας, την έρευνα εγκλημάτων, τη μείωση των πολιτικών και αστυνομικών απωλειών και την υποστήριξη των αντιτρομοκρατικών εκστρατειών (Hillion, 2014).





## Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>

### Η επιχείρηση EUNAVFOR MED (Sophia)<sup>5</sup>

#### 5.1 Η διεξαγωγή της επιχείρησης EUNAVFOR MED (Sophia)

Τον Ιούνιο του 2015, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων συνέστησε τη στρατιωτική ναυτική μονάδα «EUNAVFOR MED», με αντικείμενο τον περιορισμό των κινδύνων της λαθρομετανάστευσης στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο, ωστόσο δε διαμορφώθηκε μια σαφής στρατηγική για το σκοπό αυτό. Η συγκεκριμένη επιχείρηση οργανώθηκε από την Ένωση ως αντίδραση στην προσφυγική κρίση στη Μεσόγειο, καθώς αυξανόταν ο αριθμός των προσφύγων που προσπαθούσαν να βρουν διέξοδο στις ακτές της Ευρώπης, με συνέπεια να αυξάνονται και τα θύματα στην εν λόγω θαλάσσια περιοχή (Riddervold, 2018).

Η Ένωση ξεκίνησε την επιχείρηση τον Ιούνιο του 2015, ως μέρος της αντίστασής της σε αυτό που έχει μείνει στην ιστορία ως προσφυγική κρίση. Με 1,2 εκατομμύρια πρόσφυγες να αιτούνται άσυλο στην Ευρώπη και περίπου 4 χιλιάδες να χάνουν τη ζωή τους στην προσπάθεια αυτή, μόνο το 2015, σύμφωνα με στοιχεία της EUROSTAT (2016), τα κράτη μέλη αναζήτησαν τρόπους για να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που δημιουργήθηκαν από την κατάσταση αυτή και τους χιλιάδες μετανάστες που έφταναν με σκάφη στα σύνορα των κρατών μελών. Εσωτερικά, η Ένωση αντιμετώπισε την *de facto* ακύρωση του Κανονισμού του Δουβλίνου, όταν η Γερμανία άνοιξε τα σύνορά της στους Σύριους πρόσφυγες, ενώ τα λοιπά κράτη μέλη έχτισαν φράχτες για να προστατέψουν τα δικά τους (Dernback, 2015).

Μια ειδική συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Απρίλιο του 2015, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ένωση επρόκειτο να κινητοποιήσει όλα τα διαθέσιμα μέσα για να αποτρέψει τις περαιτέρω απώλειες ανθρώπων και να αντιμετωπίσει ριζικά τις πηγές της ανθρωπιστικής αυτής κρίσης. Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη συμφώνησαν να ενισχύσουν την παρουσία της Ένωσης στη θάλασσα, να εξαλείψουν τους λαθρεμπόρους, να αποτρέψουν τις παράνομες ροές λαθρομεταναστών και να αποκαταστήσουν την εσωτερική αλληλεγγύη και ευθύνη (Riddervold, 2018).

---

<sup>5</sup> Η επιχείρηση «βαφτίστηκε» από ένα βρέφος που γεννήθηκε μέσα σε ένα σκάφος που συμμετείχε σε αυτήν κατόπιν της διάσωσης της μητέρας του στις 22 Αυγούστου 2015

Το αρχικό πλάνο ήταν η διάρκεια της επιχείρησης να ανέρχεται στους 12 μήνες. Περιλάμβανε 8 σκάφη (μεταξύ των οποίων και υποβρύχια) και 12 αεροπορικά σκάφη (ελικόπτερα, αναγνωριστικά και drones), τα οποία προέρχονταν από 14 διαφορετικά κράτη (Βέλγιο, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Σλοβενία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία και Βρετανία) (Πάττα, 2015).

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το νομικό έρεισμα της παραπάνω αποστολής εντοπίζεται στο διεθνές δίκαιο, στο δίκαιο των Ηνωμένων Εθνών σε σχέση με την παράνομη διακίνηση ανθρώπων, στο Δίκαιο της Θάλασσας, στη Διεθνή Σύμβαση SAR του 1979<sup>6</sup> και στη Διεθνή Σύμβαση SOLAS<sup>7</sup> του 1974. Βάσει των παραπάνω αναδεικνύεται η ανθρωπιστική οπτική της επιχείρησης EUNAVFOR MED, η οποία περικλείει την υποχρέωση της Ένωσης να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για τη διάσωση των ατόμων στη θάλασσα. Ταυτόχρονα, η επιχείρηση αυτή διεξήχθη στο πλαίσιο λήψης των αναγκαίων μέτρων εναντίον των υπόπτων για λαθρεμπορία σκαφών στο χώρο της Μεσογείου. Ωστόσο, να σημειωθεί ότι η επιχείρηση αυτή διεξήχθη με επίκεντρο τα θαλάσσια σύνορα της Λιβύης, καθώς επικράτησε η εκτίμηση ότι η περιοχή αυτή κάλυπτε το 80% της λαθρομετανάστευσης προς την Ευρώπη, δια της κεντρικής θαλάσσιας οδού της Μεσογείου (Μαρκοζάνη, 2015).

Παρά ταύτα, η επιχείρηση αυτή δε σχετίζεται αποκλειστικά με τη λαθρομετανάστευση και τη λαθρεμπορία ανθρώπων αλλά και με την τρομοκρατία. Για το λόγο αυτό, τον Σεπτέμβριο του 2016, η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας αποφάσισε την έναρξη μιας ακόμα δράσης στο πλαίσιο της επιχείρησης. Έτσι, λοιπόν, συμπεριελήφθη στους σκοπούς της και η αποτροπή της λαθρεμπορίας όπλων στην περιοχή δράσης, σύμφωνα με την Απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ 1970/2011 και στη συνέχεια 2292/2016, για το εμπάργκο των όπλων της Λιβύης. Επομένως, η παραπάνω επιχείρηση αντανακλά την αποφασιστική δράση του Συμβουλίου για την ανάσχεση των απειλών στον Ευρωπαϊκό χώρο (Bendiek, 2017).

---

<sup>6</sup> Σύμβαση για τη ναυτική έρευνα και διάσωση

<sup>7</sup> Σύμβαση για την ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής στη θάλασσα

## 5.2 Σχέδιο δράσης

Ο τρόπος δράσης της επιχείρησης καθορίστηκε από το Γενικό Πλαίσιο Διαχείρισης Κρίσεων του Συμβουλίου και αναλύεται ως εξής (Μαρκοζάνη, 2015; Riddervold, 2018):

- Στην πρώτη φάση τέθηκε ως στόχος ο εντοπισμός των μεταναστευτικών οδών και δικτύων, αλλά και η συγκέντρωση πληροφοριών για άτομα και δράσεις. Μεταξύ αυτών των πληροφοριών συμπεριελήφθησαν και προσωπικά δεδομένα.
- Σε δεύτερη φάση ενσωματώνεται η επιβίβαση, έρευνα, κατάσχεση και εκτροπή. Η δεύτερη φάση, η οποία διαρκεί ακόμα και σε προχωρημένο στάδιο, περιλαμβάνει την εξάπλωση των παραπάνω στα εσωτερικά ύδατα της Λιβύης, υπό την προϋπόθεση ότι η Ένωση θα λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Ασφαλείας ή την έγκριση των αρχών της Λιβύης.
- Στην τρίτη και τελευταία φάση, σε συμφωνία με κάθε σχετική απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών ή με τη συγκατάθεση του οικείου παράκτιου κράτους, αποφασίστηκε η λήψη όλων των μέτρων εναντίον σκαφών και συναφών περιουσιακών στοιχείων. Μεταξύ των μέτρων αυτών εμπεριέχεται η καταστροφή ή αχρήστευση εναντίον τους, εφόσον υπήρχε η υπόνοια ότι αυτά αξιοποιούνταν για τη διακίνηση ή την εμπορία ανθρώπων.

Να αναφερθεί ότι ο πολιτικός έλεγχος της επιχείρησης ανατέθηκε στο Συμβούλιο και στον Ύπατο Εκπρόσωπο. Παράλληλα, η στρατηγική καθοδήγηση διεξήχθη από την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφαλείας, κατόπιν σχετικής εξουσιοδότησης του Συμβουλίου. Τέλος, οι εξουσίες λήψης αποφάσεων σε σχέση με τους στόχους και την ολοκλήρωση της στρατιωτικής επιχείρησης ανήκαν στο Συμβούλιο (Μαρκοζάνη, 2015).

Τον Οκτώβριο του 2016 ολοκληρώθηκε με επιτυχία το πρώτο στάδιο της επιτήρησης των λαθρεμπόρων και σημειώθηκε η μετάβαση στο δεύτερο στάδιο αυτής, που ενέχει τη στρατιωτική επιβίβαση, την ανάσχεση αλλά και τη σύλληψη των παράνομων διακινητών λαθρομεταναστών (Μαρκοζάνη, 2015).

Μέχρι σήμερα έχει δοθεί από το Συμβούλιο Ασφαλείας έγκριση, που επιτρέπει την έρευνα, όχι όμως στα εσωτερικά ύδατα της Λιβύης. Από την άλλη, ούτε

η κυβέρνηση της Λιβύης έχει δώσει την έγκρισή της και, εξαιτίας αυτού, η επιχείρηση δεν έχει προχωρήσει πέραν του αρχικού σταδίου της δεύτερης φάσης (Riddervold, 2018).

### 5.3 Αξιολόγηση της επιχείρησης

Όπως ισχύει σε όλες τις πολιτικές αποστολές και τις στρατιωτικές επιχειρήσεις, έτσι, λοιπόν, και οι αποφάσεις της επιχείρησης «EUNAVFOR MED» υπάγονται στις διακυβερνητικές διαδικασίες της ΚΠΑΑ, όπου τα κράτη μέλη αποφασίζουν ομόφωνα για τις προτάσεις που προέρχονται από αυτά ή από τον Υπάτο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ. Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας έχει τον πολιτικό έλεγχο και διασφαλίζει τη στρατηγική κατεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων, βάσει των αποφάσεων των κρατών μελών. Η στρατιωτική συνεισφορά των κρατών μελών στις επιχειρήσεις της Ένωσης είναι εθελοντική, με αποτέλεσμα τα έξοδα να καλύπτονται από τα ίδια τα κράτη μέλη (Riddervold, 2018).

Σε κάθε περίπτωση, λοιπόν, η επιχείρηση αποτελεί τη μεγαλύτερη διεθνή επιχείρηση στις ακτές της Λιβύης, στην οποία το NATO συνέδραμε την Ένωση, και όχι το αντίθετο. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι η Ένωση αναπτύσσει μια ισχυρή και ανεξάρτητη εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Η επιχείρηση αυτή είναι καινοτόμα, καθώς επιβεβαιώνει τη στροφή της ΚΕΠΠΑ στη διαχείριση νέων μορφών απειλών ασφαλείας. Επίσης, επιτυγχάνει την προσέγγιση της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ με τις εσωτερικές πολιτικές ασφαλείας της Ένωσης, υπό την έννοια ότι μια πρόκληση εσωτερικής και κοινωνικής ασφαλείας αποτελεί αντικείμενο διαχείρισης με δράσεις που διεξάγονται εξωτερικά της Ένωσης (Tardy, 2015).

Οι κριτικές που έχουν ασκηθεί για την επιχείρηση είναι πολλές. Ουσιαστικά αμφισβητούν τη νομιμότητά της, υποστηρίζοντας ότι η προσέγγιση της Ένωσης δεν εξασφαλίζει την προστασία των προσφύγων, λόγω της επικέντρωσής της στις προκλήσεις που αντιμετώπισε η ένωση παρά στην προστασία των ανθρωπίνων ζώων που εξακολουθούν να χάνονται στη Μεσόγειο. Με άλλα λόγια, υποστηρίχθηκε ότι, παρόλο, που η επιχείρηση εμφανίστηκε ως ανθρωπιστική, στην πραγματικότητα δεν ανταποκρίνεται στα πρότυπα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα οποία η Ένωση υποστηρίζει ότι σεβάστηκε (Riddervold, 2018).

Ταυτόχρονα, οι κριτικές σχετίζονται και με ανησυχίες σχετικά με το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εξαιτίας της χρήσης βίας αλλά και των παράπλευρων απωλειών για την καταστροφή των σκαφών κτλ. (Blockmans, 2016).

Παράλληλα, έχει υποστηριχθεί ότι η μεγαλύτερη αδυναμία της στρατηγικής της Ένωσης έγκειται στην απουσία μιας ξεκάθαρης στρατηγικής για τη διαχείριση

των προσφυγικών ροών, που προκάλεσε επιχειρηματικούς και πολιτικούς κινδύνους για τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη. Από πολλές απόψεις, η «EUNAVFOR MED» αποτελεί την πλέον πολύπτυχη επιχείρηση της ΚΠΑΑ των τελευταίων ετών. Τα τυφλά σημεία της επιχείρησης σχετίζονταν με τη στρατηγική, τη νομιμοποίηση και τις επιχειρηματικές πτυχές. Ειδικότερα, η πρώτη φάση δεν απαιτούσε την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας, καθώς η επίβλεψη διεξαγόταν σε διεθνή ύδατα και εναέριο χώρο. Πέραν του σημείου τούτου, όμως, υπήρξε μικρή καθοδήγηση ως προς τις κατευθύνσεις της Ένωσης για τη δεύτερη και τρίτη φάση. Τα προβλήματα που εμφανίστηκαν σχετίζονται με το ποια είναι τα μέσα και ο προϋπολογισμός για τη διεξαγωγή των αποστολών και ποιες οι συνθήκες υπό τις οποίες το Συμβούλιο θα μπορούσε να αποφασίσει τη μετάβαση από τη μια φάση στην επόμενη.

Η καταστροφή σκαφών ενδέχεται να οδηγήσει σε αντίποινα και αντιδράσεις από τη Λιβύη, σε πολιτικές συνέπειες, στην παρεμπόδιση νόμιμων οικονομικών δραστηριοτήτων ή ακόμα και στην υπερίσχυση της άποψης ότι η Ένωση επιλέγει πλευρές κατά τις αποστολές αυτές. Έτσι, είναι σαφές ότι οι ισορροπίες είναι λεπτές και η επιτυχία δεν είναι δεδομένη (Riddervold, 2018).

Επιπλέον, τόσο στην υπό εξέταση επιχείρηση όσο και στις λοιπές αποστολές και δράσεις της Ένωσης, για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, παρατηρείται μια ασαφής αναφορά στον σκοπό αυτό, που συγχέεται με ένα μεγάλο εύρος αντικειμένων. Το γεγονός αυτό καθιστά προφανές ότι η Ένωση δεν έχει αξιοποιήσει πλήρως τα μέσα που διαθέτει στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ για την αντιμετώπιση καταστάσεων όπως η προσφυγική κρίση ή η διεθνής τρομοκρατία. Η ενίσχυση του περιβάλλοντος ασφαλείας και η παροχή, στις τοπικές αρχές, των εργαλείων για την ενίσχυση της επιβολής του νόμου, την προστασία των ανθρώπων και την πάταξη της τρομοκρατίας, υιοθετείται από την Ένωση στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα της δράσης των συναφών επιχειρήσεων και αποστολών προϋποθέτει την αποκρυστάλλωση των στόχων αυτών και τη θέση σαφών και εφικτών στόχων. Αντίθετα, η ασάφεια των αποστολών, η αοριστία ως προς τα μέσα, τους στόχους και τους εμπλεκόμενους παράγοντες μόνο καθυστερήσεις μπορούν να προκαλέσουν, τη στιγμή που η διεθνής σκηνή έχει ανάγκη την παρέμβαση της Ένωσης για την αντιμετώπιση κινδύνων του περιβάλλοντος ασφαλείας. Η προσέγγιση αυτή αποτελεί την προϋπόθεση για την αντιμετώπιση των συνθηκών που διευκολύνουν την ανάδυση της τρομοκρατίας και για την εδραίωση περιοχών όπου οι

αστυνομικές, στρατιωτικές και πολιτικές αρχές μπορούν να λειτουργήσουν ομαλά, νομίμως και χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την ασφάλεια των πολιτών της Ένωσης.





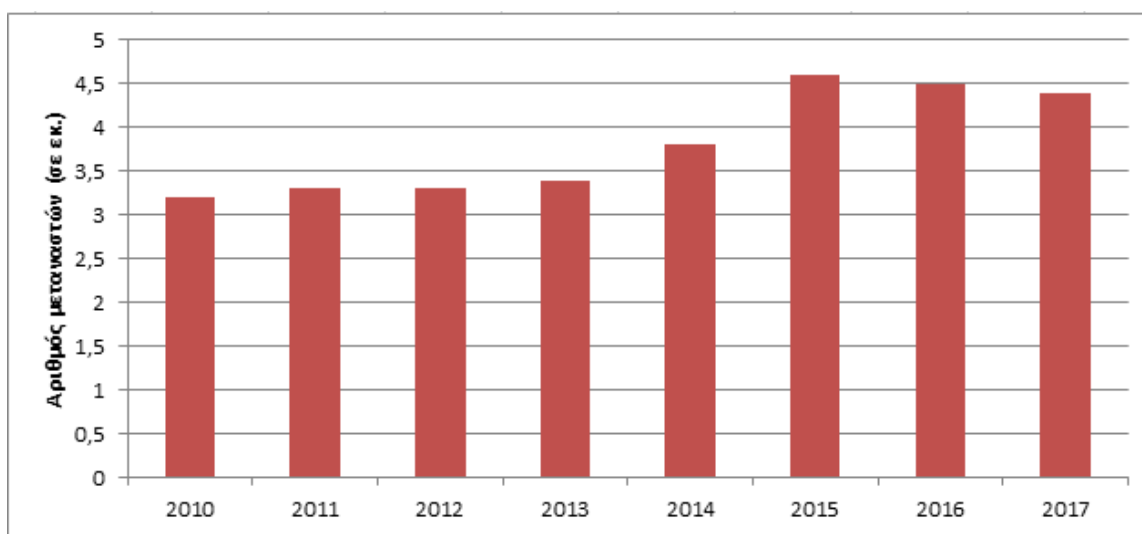
## Κεφάλαιο 6<sup>ο</sup>

### Το κόστος της μετανάστευσης

#### 6.1 Δαπάνες υποδοχής και υποστήριξης μεταναστών στην ΕΕ

Η μεγάλη εισροή προσφύγων στην Ευρώπη είναι μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση από την ίδρυσή της, το 1993. Σύμφωνα με δεδομένα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 2017, συνολικά 4,4 εκ. άνθρωποι μετανάστευσαν σε ένα από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ (από 3,1 εκ. το 2010), εκ των οποίων, περίπου τα 2,4 εκ. προήλθαν από τρίτες χώρες (Διάγραμμα 6.1). Για το ίδιο έτος, τα κράτη μέλη της ΕΕ χορήγησαν υπηκοότητα σχεδόν σε 825 χιλ. άτομα (ΕΡ, 2016).

Διάγραμμα 6.1. Αριθμός μεταναστών (σε εκ.) που εισήλθαν στην ΕΕ-28, 2010-2017.



Πηγή: (ECA, 2018), ίδια επεξεργασία.

Αν και έχει αναγνωρισθεί, ότι η ενσωμάτωση των προσφύγων στις χώρες υποδοχής, μακροπρόθεσμα έχει πολλά κοινωνικά, οικονομικά και φορολογικά οφέλη, το κόστος της υποδοχής και κυρίως της ενσωμάτωσης τους είναι αρκετά δαπανηρό για τους δημόσιους προϋπολογισμούς (Kancs & Lecca, 2018). Οι κυβερνήσεις πρέπει να πληρώσουν ένα σημαντικό ποσό δαπανών που σχετίζονται με την υποδοχή των προσφύγων, την επεξεργασία της αίτησής τους, την παροχή στέγης και γευμάτων, τη διδασκαλία τους στην εθνική γλώσσα, την αναγνώριση των δεξιοτήτων τους και τέλος την ένταξή τους στην αγορά εργασίας (Poddar, 2016). Με βάση τα στοιχεία του 2015, το ΔΝΤ εκτιμά ότι το κόστος της εισροής προσφύγων στην ΕΕ είναι περίπου 0,1% έως 0,2% του Ευρωπαϊκού ΑΕΠ. Ωστόσο, πιο πρόσφατα, δεδομένου ότι το 2016, συνολικά 3,5 εκατομμύρια πρόσφυγες εισήλθαν στην Ευρώπη, η εκτίμηση των πραγματικών δαπανών ανέρχεται, περίπου, στο 0,5% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ. Το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών αυτών αντιπροσωπεύουν οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας και η εκπαίδευση (OECD, 2017). Το 2016, το δημοσιονομικό κόστος της διαχείρισης του προσφυγικού έφτασε τα 27 δις €, αν και μεταξύ των διαφορετικών χωρών υπάρχουν διαφορές ως προς το ποσοστό του ΑΕΠ που αντιπροσωπεύει (Πίνακας 6.1.) (Aiyar, et al., 2016).

Πίνακας 6.1. Δημοσιονομικό κόστος μετανάστευσης σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ-28, 2014-2016 (ως % του ΑΕΠ).

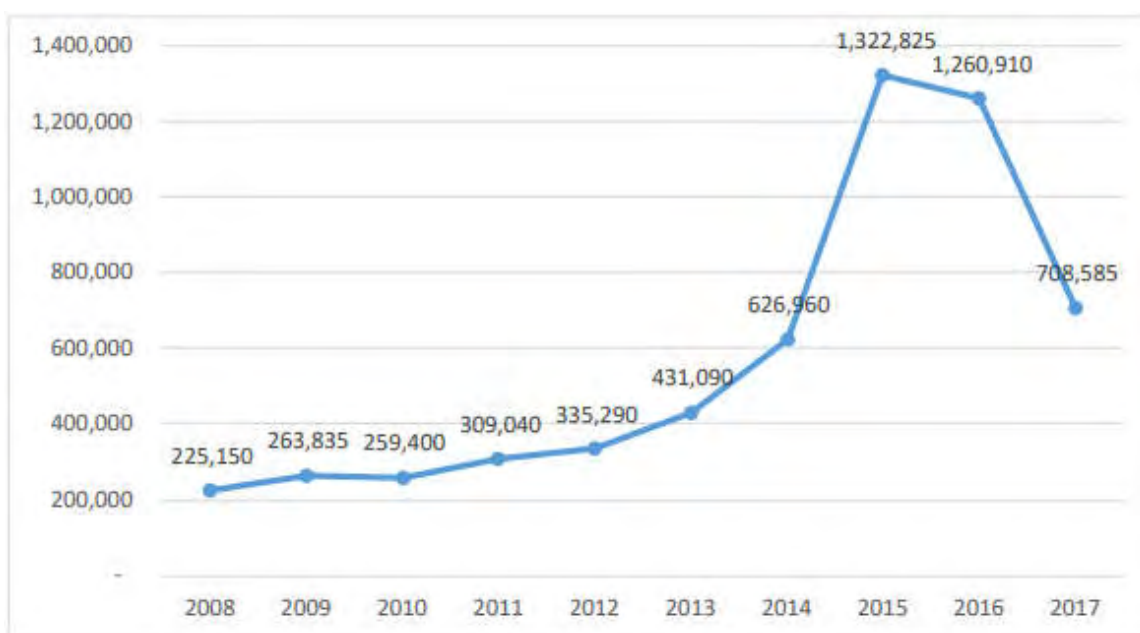
Χώρες / Έτος	2014	2015	2016
Αυστρία	0.08	0.16	0.31
Βέλγιο	0.07	0.09	0.11
Κροατία	0.002	0.09	0.11
Κύπρος	0.003	0.012	0.012
Τσεχία	0.0	0.0	0.02
Δανία	0.24	0.47	0.57
Φιλανδία	0.09	0.13	0.37
Γαλλία	0.05	0.05	0.06
Γερμανία	0.08	0.20	0.35
Ελλάδα	-	0.17	-
Ουγγαρία	0.0	0.1	0.0
Ιρλανδία	0.03	0.04	0.05
Ιταλία	0.17	0.20	0.24
Λουξεμβούργο	0.05	0.09	0.09
Ολλανδία	0.10	0.18	0.23
Ισπανία	0.006	0.006	0.03
Σουηδία	0.3	0.5	1.0
Ηνωμένο Βασίλειο	0.015	0.016	-
<b>Μέσος όρος</b>	<b>0.07</b>	<b>0.14</b>	<b>0.22</b>

Πηγή: (Aiyar, et al., 2016).

Υπάρχουν, επίσης, πρόσθετες δαπάνες αναφορικά με τη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου (Roddar, 2016). Οι δαπάνες που σχετίζονται με το άσυλο καλύπτουν πολλά διαφορετικά θέματα, από την εγγραφή και την επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου, έως την παροχή μακροπρόθεσμων υπηρεσιών ένταξης σε όσους θα λάβουν καθεστώς πρόσφυγα. Κατά μέσο όρο, στις κύριες χώρες υποδοχής στην Ευρώπη, το κόστος επεξεργασίας και υποδοχής των αιτούντων άσυλο έχει εκτιμηθεί σε περίπου 10.000 €, ανά αίτηση για το πρώτο έτος, ενώ μπορεί να είναι ακόμα μεγαλύτερο, εάν η στήριξη για την ένταξη έχει ήδη παρασχεθεί κατά τη διάρκεια της φάσης του ασύλου. Οι αιτήσεις ασύλου στην ΕΕ-28 έφτασαν τα 1,3 εκ. το 2015 (Διάγραμμα 6.2.). Επιπλέον, είναι υψηλότερο για τις ιδιαίτερα ευάλωτες ομάδες προσφύγων, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι. Οι έλεγχοι ασφάλειας και μεταφοράς έχουν, επίσης, ένα επιπρόσθετο κόστος υποστήριξης. Για τις χώρες που πλήττονται περισσότερο από την πρόσφατη αύξηση των προσφύγων, το κόστος αυτό μπορεί να

είναι αρκετά υψηλό. Για παράδειγμα, η Γερμανία, η οποία έλαβε μέχρι 900.000 αιτήσεις ασύλου το 2015, δαπάνησε 16 δις € (0,5% του ΑΕΠ) για τους μετανάστες της κατά το έτος αυτό, ενώ η Σουηδία η οποία έλαβε 163.000 αιτήσεις για άσυλο το ίδιο έτος, δαπάνησε σχεδόν 6 δις € (1,35% του ΑΕΠ) (OECD, 2017).

Διάγραμμα 6.2. Διαχρονική εξέλιξη αιτήσεων ασύλου στην ΕΕ-28, 2008-2017.



Πηγή: (EPRS, 2018).

Ωστόσο, το κόστος της ένταξης και της υποδοχής των μεταναστών μπορεί να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των χωρών. Ενώ οι δαπάνες υποδοχής και ένταξης των μεταναστών για την Αυστρία και τη Σουηδία αντιπροσώπευαν το 0,3% και 0,9% αντίστοιχα του ΑΕΠ τους, το αντίστοιχο κόστος στη Γερμανία ανήλθε σε 0,5% του ΑΕΠ της χώρας. Το RWI Essen εκτιμά ότι η γερμανική κυβέρνηση δαπάνησε 10 δις € για τους πρόσφυγες το 2015, με κάθε πρόσφυγα να κοστίζει περίπου 12.000 €. Παρά τις πρόσθετες αυτές δαπάνες, το πλεόνασμα του γερμανικού προϋπολογισμού αυξήθηκε ιστορικά σε 12,1 δις € το 2015, καθώς οι πρόσθετες δαπάνες τόνωσαν την εγχώρια ζήτηση στη χώρα (Poddar, 2016).

## 6.2. Δαπάνες για πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης στην ΕΕ

Εκτός από το κόστος το οποίο σχετίζεται με τις δαπάνες υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών στην ΕΕ-28, η μεγάλη αυτή εισροή των μεταναστών έχει επιπρόσθετες οικονομικές επιπτώσεις στις χώρες υποδοχής, οι οποίες περιλαμβάνουν κυρίως τις δαπάνες που σχετίζονται με τον έλεγχο και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Τα κενά στις σχετικές νομοθεσίες και η αναποτελεσματικότητα των διαδικασιών ασύλου, αυξάνουν την πιθανότητα οι αιτούντες άσυλο να γίνουν τελικά «παράνομοι μετανάστες» (Carrera, et al., 2019).

Περαιτέρω, εκτιμάται ότι τα κενά στην ευρωπαϊκή νομοθεσία για το άσυλο και τις πολιτικές που προσδιορίζονται έχουν κάποιες επιπλέον οικονομικές επιπτώσεις, όπως οι δαπάνες για τη χρηματοδότηση της εξωτερικής δράσης και συνεργασίας για τον περιορισμό των αναχωρήσεων των μεταναστών από τις χώρες προέλευσης, οι δαπάνες που σχετίζονται με την αναποτελεσματικότητα των διαδικασιών ασύλου και το κόστος που σχετίζεται με τις ζωές που χάνονται λόγω των κακών συνθηκών διαβίωσης και υγείας στα διάφορα στάδια του ταξιδιού ασύλου. Παράλληλα, οι μειωμένες προοπτικές απασχόλησης οδηγούν σε χαμηλότερη παραγωγή φορολογικών εσόδων, λόγω των χαμηλότερων επιπέδων απασχόλησης μεταξύ των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της παραοικονομίας. Για παράδειγμα, αναφορικά με τις δαπάνες για τη χρηματοδότηση της εξωτερικής δράσης και συνεργασίας, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έχουν συνάψει συμφωνίες με τρίτες χώρες για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ, την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και την αποθάρρυνση των αναχωρήσεων προς την ΕΕ. Για παράδειγμα, η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, κατά την οποία παρασχέθηκαν 1,5 δις € το 2016 και το 2017 από την ΕΕ, καθώς και το Ταμείο Εμπιστοσύνης της ΕΕ για την Αφρική, το οποίο υποστηρίζει δραστηριότητες διάσωσης και η χρηματοδότηση του οποίου γίνεται κατά κύριο λόγο από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Συνολικά, το κόστος των συμφωνιών της ΕΕ και των χωρών της με τρίτες χώρες ανέρχεται περίπου στα 1,6 δις € ετησίως (EPRS, 2018).

Όσον αφορά το κόστος της ανθρώπινης ζωής που χάνεται, αν και ο αριθμός των θανάτων των μεταναστών, κατά τη διάρκεια του ταξιδιού προς την Ευρώπη, έχει μειωθεί μετά το 2015, η αξία των «απολεσθέντων ζώων», έχει εκτιμηθεί μεταξύ 9,3 και 15 δις € ετησίως. Επιπλέον, σχετικά με τη διαβίωση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής, το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (AMIF)

δημιουργήθηκε για να υποστηρίξει τις εγκαταστάσεις "hotspot" στην Ιταλία, την Ελλάδα και τη Βουλγαρία. Οι δαπάνες αυτές εκτιμώνται σε 2,3 δις € ετησίως. Εντούτοις, το κόστος αυτό επιβαρύνεται περαιτέρω λόγω των κακών συνθηκών διαβίωσης των μεταναστών, καθώς η χρήση των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης είναι μεγαλύτερη. Έχει εκτιμηθεί ότι οι δαπάνες για την υγεία των αιτούντων άσυλο είναι κατά 10% υψηλότερες σε σχέση με τον «θαλασμού» πληθυσμό, ιδίως λόγω του μεγαλύτερου κόστους νοσηλείας, εξαιτίας της έλλειψης πρόσβασης στην πρωτοβάθμια περίθαλψη και ανέρχεται σε 197- 351 εκ. € το χρόνο (EPRS, 2018).

Όλα τα παραπάνω πρόσθετα κόστη για την ΕΕ εκτιμώνται, περίπου, από 37.8 δις € έως 60.2 δις €, σε ετήσια βάση. Πιο αναλυτικά, το μεγαλύτερο μέρος αυτού του κόστους περιλαμβάνουν οι δαπάνες που σχετίζονται με τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, οι οποίες εκτιμώνται από 19.7 δις € έως 33.2 δις €, ενώ το κόστος της ζωής που χάνεται (δαπάνες που σχετίζονται με την κράτηση και τις κακές υποδομές υποδοχής και τα έξοδα υγειονομικής περίθαλψης) εκτιμάται από 11,8 δις € έως 17,7 δις € ετησίως στην ΕΕ-28 (EPRS, 2018). Τα δεδομένα παρουσιάζονται στον Πίνακα 6.2.

Πίνακας 6.2. Εκτιμώμενο ετήσιο κόστος μετανάστευσης στην ΕΕ-28, εκτός από δαπάνες υποδοχής και ενσωμάτωσης

<b>Κόστος μετανάστευσης, εκτός από δαπάνες υποδοχής και ενσωμάτωσης</b>	<b>Εκτιμώμενο ετήσιο κόστος</b>
Κόστος ελέγχου και πρόληψης παράνομης μετανάστευσης	19,7 – 33,2 δις €
Κόστος εξωτερικής δράσης και συνεργασίας	1,7 δις €
Κόστος περιορισμένης ένταξης στην αγορά εργασίας	2,1 – 2,7 δις €
Κόστος χαμένης ζωής	11,8 – 17,7 δις €
Κόστος αναποτελεσματικότητας διαδικασιών ασύλου	2,5 – 4,9 δις €
<b>Συνολικό κόστος</b>	<b>37.8-60.2 δις €</b>

Πηγή: (EPRS, 2018)

Με εξαίρεση τα προαναφερθέντα κόστη, η παράνομη μετανάστευση έχει, επίσης, ένα οικονομικό κόστος για τα κράτη μέλη και την ΕΕ, το οποίο αποτελείται από πολλά στοιχεία, τα οποία περιλαμβάνουν το υψηλότερο κόστος ασφάλειας και εποπτείας των συνόρων (το οποίο εκτιμάται σε 352 εκ. € ετησίως), αλλά και το κόστος που σχετίζεται με τις αποστολές έρευνας και διάσωσης σε εμπορικά πλοία (το οποίο εκτιμάται σε 19-216 εκατ. € ετησίως). Οι αιτούντες άσυλο κινδυνεύουν, εκτός των άλλων, να γίνουν θύματα εμπορίας ανθρώπων στο ταξίδι τους προς τις χώρες υποδοχής της ΕΕ. Πηγές δείχνουν ότι αυτές οι δραστηριότητες οργανωμένου εγκλήματος έχουν ένα σημαντικό ετήσιο κόστος για την ΕΕ, το οποίο μπορεί να κυμαίνεται μεταξύ € 12,3 και € 25,6 δισ. ετησίως (EPRS, 2018; Carrera, et al., 2019).

### **6.3. Κονδύλια από την ΕΕ για την υποστήριξη της υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών**

Η πρόσφατη αύξηση του αριθμού των αιτούντων άσυλο, που εισέρχονται στην ΕΕ, οδήγησε τις αρχές της περιφέρειας να λάβουν μέτρα, τα οποία αποσκοπούν στην υποστήριξη των κρατών μελών στο έργο της ένταξης των μεταναστών παρέχοντας τους χρηματοδότηση. Αρχικά, ο ρόλος του προϋπολογισμού της ΕΕ έχει καθοριστική σημασία για την υποστήριξη της πολιτικής της ΕΕ, για τη μετανάστευση και το άσυλο, την ανάπτυξη αποτελεσματικότερων ικανοτήτων έρευνας και διάσωσης και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ανθρωπιστικής πολιτικής επιστροφής, για τους μετανάστες που δεν έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν. Ανταποκρινόμενη στην αύξηση των εισροών μετανάστευσης, ο προϋπολογισμός της ΕΕ συγκέντρωσε, από το 2015, πάνω από 5 δις € πρόσθετης χρηματοδότησης για τη μετανάστευση έως το 2021. Μέρος του ποσού αυτού χρησιμοποιήθηκε, επιπλέον, για την αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού της AMIF, εκ των οποίων πάνω από 115 εκ. (δηλαδή πάνω από το 15% του προϋπολογισμού) κατανεμήθηκαν στον συγκεκριμένο οργανισμό για την ένταξη και τη νόμιμη μετανάστευση. Για το δεύτερο ήμισυ της περιόδου προγραμματισμού (2018-2020), στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αναθεώρησης των προγραμμάτων AMIF, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να επανεξετάσουν τις ανάγκες τους όσον αφορά το άσυλο, τη μετανάστευση και την ένταξη. Τα κράτη μέλη δήλωσαν ότι χρειάζονται πρόσθετο ποσό περίπου 450 εκ. € για την αντιμετώπιση των αναγκών ενσωμάτωσης των μεταναστών στο πλαίσιο του AMIF (ECA, 2018).

Γενικά, τα περισσότερα κονδύλια της ΕΕ που σχετίζονται με μεταναστευτικές πολιτικές έχουν κατανεμηθεί στο πλαίσιο του τομέα 3 του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Στον τομέα αυτό είναι το Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ένταξη (Asylum, Migration and Integration Fund – AMIF) και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (Internal Security Fund - ISF). Το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας είχε αρχική κατανομή 3,8 δις € για το 2014-2020. Η AMIF αποσκοπεί στην προώθηση της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και την εφαρμογή, ενίσχυση και ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης στην ΕΕ, στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας αποτελείται από δύο ξεχωριστά μέσα, ένα από τα οποία παρέχει υποστήριξη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και την κοινή πολιτική θεωρήσεων, στο οποίο



αρχικά είχαν κατανεμηθεί 2,8 δις € για την περίοδο 2014-2020, και ένα δεύτερο, το οποίο ήταν επιφορτισμένο με την οικονομική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαχείρισης της εγκληματικότητας και των κρίσεων, με κατανομή 1 δις €. Ταμεία όπως το Horizon 2020, το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους απόρους, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, έχουν, επίσης, διαθέσει κεφάλαια για τη μετανάστευση, ειδικότερα στο πλαίσιο της ένταξης των προσφύγων και των μεταναστών (Kamaras, Saunier, & Todaro, 2016; Chiacchio, et al., 2018).

Οι κατανομές των κονδυλίων και οι στόχοι είναι διαφορετικοί για κάθε ταμείο. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF) υποστηρίζει τους αιτούντες άσυλο, εφόσον είναι νόμιμα ικανοί να συμμετάσχουν στην αγορά εργασίας, προωθώντας υψηλά επίπεδα απασχόλησης και ποιότητας εργασίας, παρέχοντας πρόσβαση στην αγορά εργασίας και ενισχύοντας την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και των προσφύγων. Το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD), έχει ως σκοπό την ανακούφιση της φτώχειας, και οι δικαιούχοι και ο τύπος της βοήθειας ορίζονται σε εθνικό επίπεδο. Οι αιτούντες άσυλο είναι επιλέξιμοι δεδομένου ότι τα κράτη μέλη ορίζουν ανάλογα τα κριτήρια. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF) υποστηρίζει τις περιθωριοποιημένες ομάδες, όπως οι μετανάστες, παρέχοντας κονδύλια για την προώθηση της απασχόλησης, την ενθάρρυνση της κοινωνικής ένταξης, την καταπολέμηση της φτώχειας και την ενίσχυση της εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, για τις δεξιότητες και τη διά βίου μάθηση (Chiacchio, et al., 2018; ECA, 2018). Τα κονδύλια κάθε ταμείου, για την περίοδο 2014-2020 παρέχονται στον Πίνακα 6.3.

Πίνακας 6.3. Ταμεία χρηματοδότησης για την ενσωμάτωση των μεταναστών

<b>Ταμείο</b>	<b>Προϋπολογισμός περιόδου 2014-2020</b>
Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης	6.6 δις €
Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας	3,8 δις €
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	86 δις €
Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους	3,8 δις €
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης	183 δις €
<b>Συνολικό κόστος</b>	<b>37.8-60.2 δις €</b>

Πηγή: (Chiacchio, et al., 2018)

#### 6.4. Προϋπολογισμός ΚΕΠΠΑ και Πολιτικές Συνεργασίας με τρίτες χώρες

Οι διοικητικές και επιχειρησιακές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ, ως τομέας πολιτικής, χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, εξαιρουμένων των επιχειρησιακών δαπανών με στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας (δεδομένου ότι αυτό δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί από τον προϋπολογισμό της ΕΕ) ή περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο αποφασίζει διαφορετικά. Στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020, οι δαπάνες ΚΕΠΠΑ, ως ειδικό κονδύλιο του προϋπολογισμού, υπάγονται στην κατηγορία 4: «Παγκόσμια Ευρώπη», η οποία καλύπτει όλες τις δαπάνες εξωτερικής δράσης, εκτός από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης. Οι δαπάνες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ καλύπτουν περίπου το 0,20 % του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ (ΕΡ, 2016).

Ειδικότερα, ο προϋπολογισμός της ΚΕΠΠΑ (κεφάλαιο 19 03 του προϋπολογισμού της ΕΕ) χρηματοδοτεί (ΕΡ, 2016):

- [1] Κοινές δαπάνες για πολιτικές αποστολές και άλλες μη στρατιωτικές δραστηριότητες διαχείρισης κρίσεων.
- [2] Δαπάνες για τους Ειδικούς Αντιπροσώπους της ΕΕ, οι οποίοι έχουν εντολή να εκπροσωπούν την ΕΕ σε έναν τομέα ή σε μια περιοχή εξωτερικής πολιτικής.
- [3] Μέτρα για τη στήριξη της μη διάδοσης και του αφοπλισμού.

Ο προϋπολογισμός της ΚΕΠΠΑ διαχειρίζεται από την Υπηρεσία Εξωτερικών Πολιτικών Μέσων, μέρος της Επιτροπής και στο πλαίσιο της αρχής του Ύπατου Εκπροσώπου. Η προσέγγιση διαχείρισης κρίσεων της ΚΕΠΠΑ περιλαμβάνει τη συμμετοχή σε όλες τις φάσεις του κύκλου κρίσης: από τις προληπτικές στρατηγικές έως την αποκατάσταση και την ανασυγκρότηση μετά την κρίση, καθώς και από τη συνολική και συντονισμένη χρήση όλων των μέσων εξωτερικής πολιτικής. Εκτός από τα κονδύλια που παρέχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, οι αποστολές αυτές μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τα κράτη μέλη, καθώς και από τις συμμετέχουσες χώρες εκτός της ΕΕ, αλλά και από άλλους διεθνείς παράγοντες. Ο προϋπολογισμός καλύπτει, επίσης, δαπάνες για μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ, ενώ αυτές που χρηματοδοτούνται επί του παρόντος είναι η αποστολή παρακολούθησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Γεωργία (23 εκ. € για το 2015 και 19 εκ. € για το 2016), η αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επιβολή του κράτους δικαίου στο

Κοσσυφοπέδιο (EULEX) (85 εκ. € για το 2015 και 70 εκ. για το 2016) και η αστυνομική αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Αφγανιστάν (EUPOL) (65 εκ. € για το 2015) (Πίνακας 6.4) (ΕΡ, 2016).

Πίνακας 6.4. Δαπάνες για ενδεικτικές μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ, 2015-2016

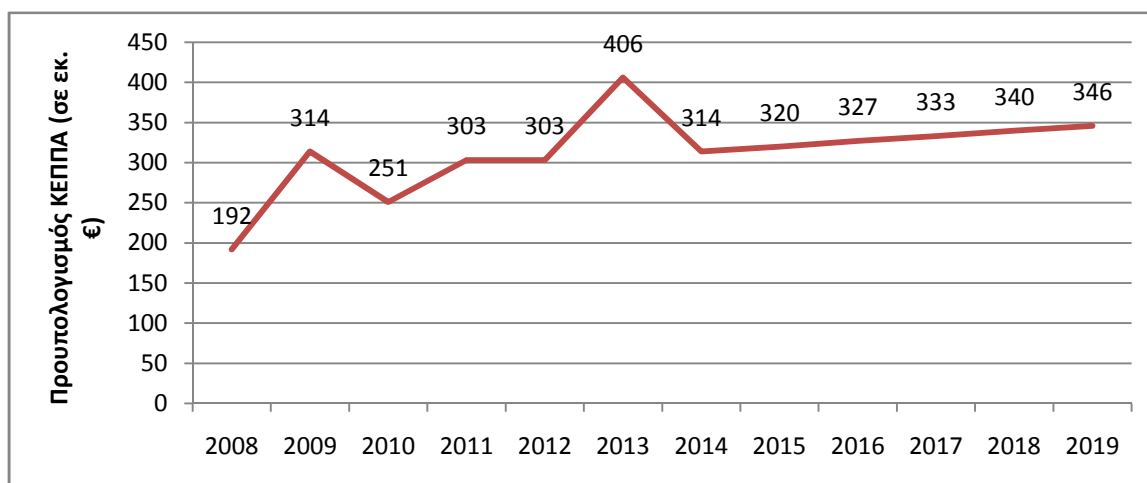
Αποστολές / Έτος	2015	2016
Αποστολή παρακολούθησης ΕΕ στη Γεωργία	23 εκ. €	19 εκ. €
Αποστολή ΕΕ για την επιβολή του κράτους δικαίου στο Κοσσυφοπέδιο (EULEX)	85 εκ. €	70 εκ. €
Αστυνομική αποστολή ΕΕ στο Αφγανιστάν (EUPOL)	65 εκ. €	-

Πηγή: (ΕΡ, 2016).

Εκτός από τις μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις, οι προσπάθειες για συμβολή στη σταθερότητα, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, περιλαμβάνουν ορισμένες δραστηριότητες που απαιτούν ευέλικτη και ταχεία ανταπόκριση στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Για το σκοπό αυτό, η ΚΕΠΠΑ αφιερώνει κονδύλια του προϋπολογισμού της για μέτρα και επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων, μέτρα έκτακτης ανάγκης και μέτρα προπαρασκευής και παρακολούθησης (περίπου 194 εκ. € σε αναλήψεις υποχρεώσεων για το 2016). Πρόκειται, ουσιαστικά, για μη στρατιωτικές αποστολές και η ακριβής κατανομή του προϋπολογισμού τους καθορίζεται από τις ανάγκες της επιτόπιας κρίσης. Παραδείγματα αυτών είναι η μεταρρύθμιση στον τομέα της άμυνας στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, που ξεκίνησε το 2005, η αστυνομική αποστολή της ΕΕ στα παλαιστινιακά εδάφη, που ξεκίνησε το 2006 (Παλαιστινιακά Εδάφη EUPOL COPPS), η αποστολή για τη στήριξη της ανάπτυξης ικανοτήτων των φορέων ασφαλείας στη Νιγηρία, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, που αναπτύχθηκε το 2012 (EUCAP Nestor Djibuti, Κένυα, Σομαλία, Σεϋχέλλες, Τανζανία), κ.α. Επιπλέον, οι πιστώσεις του προϋπολογισμού για μέτρα και επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων, μέτρα έκτακτης ανάγκης και μέτρα προπαρασκευής και παρακολούθησης καλύπτουν δράσεις και παρεμβάσεις της ΚΕΠΠΑ για την πρόληψη των συγκρούσεων, την οικοδόμηση της ειρήνης και τη διαμεσολάβηση, ανταποκρινόμενες σε *ad hoc* αιτήματα. Παραδείγματα

περιλαμβάνουν αποστολές έρευνας, προπαρασκευαστικές αποστολές (καθορισμός της σκοπιμότητας διεξαγωγής ή προετοιμασίας μιας επιχείρησης διαχείρισης κρίσεων) και αποστολές τεχνικής αξιολόγησης (ΕΡ, 2016). Η εξέλιξη του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 6.3. Εκεί παρατηρείται ότι τα τελευταία χρόνια ακολουθεί σταθερά αυξανόμενη πορεία.

Διάγραμμα 6.3. Προϋπολογισμός ΚΕΠΠΑ, 2008-2019



Πηγή: (ΕΡ, 2016).

Σχετικά με τη μετανάστευση η Επιτροπή εφαρμόζει, ήδη από το 2000, προγράμματα συνεργασίας με τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου. Το κονδύλιο προϋπολογισμού B7-667 δημιουργήθηκε το 2001, για να στηρίξει τη συγκεκριμένη συνεργασία στους προαναφερθέντες τομείς. Από το 2001 έως το 2003, διατέθηκαν, συνολικά, 57 εκ. € για την υποστήριξη πενήντα σχεδίων συνεργασίας με τρίτες χώρες, που αφορούσαν τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, την επανένταξη των μεταναστών στις χώρες καταγωγής, τη σύνδεση μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης και τη διεθνή προστασία (ΕC, 2013).

Στη συνέχεια, το κονδύλιο του προϋπολογισμού B7-667, για το 2004, αντικαταστάθηκε από το πρόγραμμα AENEAS (κονδύλιο προϋπολογισμού 19 02 03) με τον κανονισμό αριθ. 491/2004. Η εφαρμογή του AENEAS βασίστηκε σε έγγραφο προγραμματισμού, το οποίο προσδιορίζει τις προτεραιότητες για παρεμβάσεις κατά τα τρία πρώτα έτη του προγράμματος (2004-2006). Στην περίοδο αυτή και υπό το πρόγραμμα AENEAS δαπανήθηκαν 120 εκ. € για τη χρηματοδότηση έργων που σχετίζονταν με τη μετανάστευση, σε συνεργασία με τρίτες χώρες (EC, 2013).

Το 2007, στο πλαίσιο των νέων δημοσιονομικών προοπτικών για την περίοδο 2007-2013, το AENEAS αντικαταστάθηκε από το νέο θεματικό πρόγραμμα συνεργασίας TPMA, με συνολικό προϋπολογισμό 384 εκατ. €, το οποίο υλοποιήθηκε μέσω τεσσάρων προσκλήσεων υποβολής προτάσεων, που επέτρεψαν τη διεξαγωγή μιας ευρείας ποικιλίας έργων, φορέων υλοποίησης και παρεμβάσεων σε όλο τον κόσμο (65% του συνόλου των κονδυλίων για περισσότερα από 180 έργα) (García-Andrade & Martín, 2015).

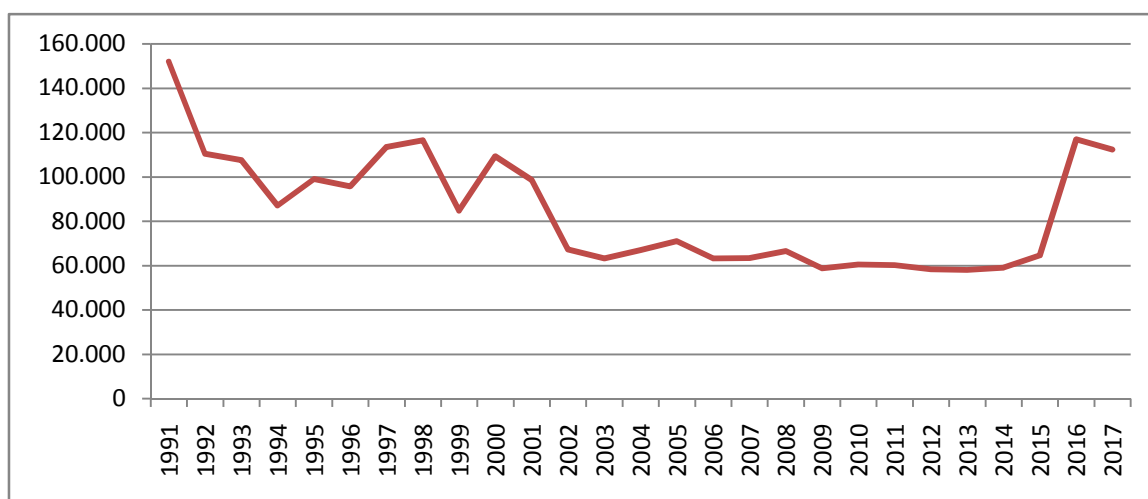
Για το 2014-2020, το TPMA συγχωνεύθηκε, με άλλα τέσσερα προηγούμενα θεματικά προγράμματα, στο Πρόγραμμα Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών και Προκλήσεων (GPGC) στο πλαίσιο του DCI. Ωστόσο, το νέο αυτό ολοκληρωμένο θεματικό πρόγραμμα διατηρεί μια προκαθορισμένη κατανομή των κονδυλίων σε όλες τις θεματικές προτεραιότητες, έτσι ώστε η μετανάστευση και το άσυλο να έχουν συνολικό προϋπολογισμό ύψους 344 εκ. €. Σε αντίθεση με το πρώην TPMA, το GPGC πρέπει να επικεντρωθεί, σύμφωνα με τη νομική του βάση, στις παγκόσμιες και πολύ-περιφερειακές πρωτοβουλίες, προκειμένου να εξασφαλίσει τη συμπληρωματικότητα με τα περιφερειακά και διμερή ταμεία, και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με εθνικά σχέδια, την έναρξη εταιρικών σχέσεων κινητικότητας. Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού (29%) θα δαπανηθεί σε μέτρα και δράσεις για την παράνομη μετανάστευση, ενώ το 24% του προϋπολογισμού θα διατεθεί στις δύο δράσεις: της Μετανάστευσης και Ανάπτυξης, Ασύλου και Διεθνούς Προστασίας, σε συνεργασία, πάντα, με τρίτες χώρες (García-Andrade & Martín, 2015).

Συνοψίζοντας, σχετικά με τις δαπάνες της ΕΕ για την μετανάστευση και το άσυλο, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί ραγδαία αύξηση των κονδυλίων, ενώ, περίπου, το ήμισυ αυτών αντιστοιχεί σε θεματικά κονδύλια (AENEAS και TPMA) και το άλλο μισό σε γεωγραφικά κονδύλια (García-Andrade & Martín, 2015).

## 6.5. Το κόστος της μετανάστευσης στην Ελλάδα

Η Ελλάδα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κρίση των προσφύγων, καθώς αποτελεί μια από τις κύριες πύλες προς την Ευρώπη, από τη Μέση Ανατολή, από την οποία εκτιμάται ότι περνά το 85% των προσφύγων που εισέρχονται στην Ευρώπη. Η εισροή των προσφύγων αυξήθηκε δραματικά μεταξύ των ετών 2014 και 2015, φτάνοντας σε 876.232 άτομα το 2015, από 45.421 άτομα το 2014 (Aiyar, et al., 2016). Παράλληλα, η εισροή των μεταναστών στην Ελλάδα, έχει επίσης αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, σύμφωνα με δεδομένα που δημοσιεύει η Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (ΕΛΣΤΑΤ). Οι μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα είχαν γενικά παρουσιάσει μείωση από το 2000 και μετά, από 109.251 άτομα που είχαν καταγραφεί εκείνο το έτος, σε 63.298 το 2006 και σε 63.298 άτομα το 2007. Εν συνεχεία, ακολούθησαν μια σχετικά σταθερή πορεία μέχρι και το 2015, όπου ακολούθως αυξήθηκαν δραματικά σε 116.867 άτομα το 2016 και σε 112.247 άτομα το 2017 (Διάγραμμα 6.4.). Οι αιτούντες άσυλο στη χώρα αυξήθηκαν επίσης ραγδαία, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, καθώς οι αιτήσεις έφτασαν τις 51.110 το 2016, από 9.430 που ήταν το 2014 (Aiyar, et al., 2016).

Διάγραμμα 6.4. Εισερχόμενες ροές μεταναστών στην Ελλάδα, 1991-2015



Πηγή: (ΕΛΣΤΑΤ, 2018)

Η Ελλάδα είναι πιο πιθανό να έχει υψηλό βραχυπρόθεσμο δημοσιονομικό κόστος, αποφεύγοντας το μακροπρόθεσμο κόστος που συνδέεται με τα μέτρα ενσωμάτωσης. Ωστόσο, αυτό σημαίνει, επίσης, ότι δεν είναι σε θέση να πάρει μακροπρόθεσμα τις επιστροφές των συνεχιζόμενων δαπανών. Το 2015, το δημοσιονομικό κόστος για την υποδοχή και την ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελλάδα έφτασε το 0,17% του ΑΕΠ ή περίπου 300 εκατ. €, καταλαμβάνοντας την 6<sup>η</sup> θέση μεταξύ των χωρών της ΕΕ (Aiyar, et al., 2016).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα είναι μεταξύ των χωρών της ΕΕ, που απορροφά από τα μεγαλύτερα μέρη των κονδυλίων που προορίζονται για τη διαχείριση της μετανάστευσης, τόσο από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, όσο και από μέτρα έκτακτης ανάγκης (Lodovici, et al., 2017; EC, 2018).

Μεταξύ των κονδυλίων που διέθεσε το AMIF, τα μεγαλύτερα μερίδια κατανεμήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο (16,3%), την Ιταλία (13,6%), τη Γαλλία (11,6%), την Ελλάδα (11,3%) και την Ισπανία (11,2%). Το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων του AMIF, κατανέμεται σε χρηματοδότηση διαδικασιών ασύλου, στην ενσωμάτωση των μεταναστών και στην κάλυψη των δαπανών επιστροφής. Η Ελλάδα απορροφά, επίσης, 29,4% της έκτακτης χρηματοδότησης από τον AMIF, που είναι το μεγαλύτερο μερίδιο μεταξύ των χωρών της ΕΕ, και μέχρι το τέλος του 2020, αναμένεται ότι θα φτάσει τα 125,8 εκ. € (Chiacchio, et al., 2018) (Πίνακας 6.5).



Πίνακας 6.5. Χώρες της ΕΕ-28, με το μεγαλύτερο ποσοστό απορρόφησης των τακτικών και έκτακτων δαπανών του AMIF.

<b>5 Χώρες με την μεγαλύτερη κατανομή τακτικών δαπανών του AMIF</b>	<b>Ποσοστό απορρόφησης, έναντι συνολικών δαπανών</b>	<b>5 Χώρες με την μεγαλύτερη κατανομή έκτακτων δαπανών του AMIF</b>	<b>Ποσοστό απορρόφησης, έναντι συνολικών δαπανών</b>
Ηνωμένο Βασίλειο	16,3%	Ελλάδα	31,7%
Ιταλία	13,6%	Ιταλία	20,3%
Γαλλία	11,6%	Σουηδία	12,5%
Ελλάδα	11,3%	Γερμανία	10,3%
Ισπανία	11,2%	Βουλγαρία	8,8%

Πηγή: (Chiacchio, et al., 2018).

Στη χώρα μας, η εθνική στρατηγική, για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, έχει εφαρμοστεί μέχρι στιγμής μόνο εν μέρει, κυρίως λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών και των καθυστερήσεων στην υλοποίηση των δράσεων που σχετίζονται με το AMIF (εθνικά κονδύλια). Μέρος των κονδυλίων του AMIF προορίζεται για διεθνείς οργανισμούς όπως η UNHCR και οι ΜΚΟ, ως χρηματοδότηση έκτακτης ανάγκης. Η Ελλάδα έλαβε 259,4 εκ. € από τον AMIF για να αυξήσει την ικανότητα υποδοχής της σε 2.500 θέσεις έως τα τέλη του 2015, για να βελτιώσει την ποιότητα και την ταχύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων για το άσυλο και επιπλέον να εφαρμόσει μια ολοκληρωμένη πολιτική για την ένταξη των μεταναστών. Μολαταύτα, δεν κατάφερε να απορροφήσει το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης. Για παράδειγμα, μόνο 1,9 εκ. € απορροφήθηκαν από τη χρηματοδότηση ΕΕ-AMIF ύψους 86,5 εκ. €, ενώ η απορρόφηση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (ISF) ήταν πολύ υψηλότερη (Lodovici, et al., 2017).

Η κατανομή των δαπανών στην Ελλάδα είναι, επίσης, πολύ μεγάλη, στα κονδύλια που απορροφώνται από τον ISF, κυμαινόμενη σε 14,6% (το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό μετά από την Ισπανία -17,2%), παρόλο που το μερίδιο της Ελλάδας είναι μικρότερο, όσον αφορά τον συνολικό αριθμό των μεταναστών, σε σύγκριση με άλλες χώρες, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο για πρώτη φορά και του πληθυσμού εκτός ΕΕ. Ωστόσο, ο αριθμός των πρώτων αιτούντων άσυλο, τα προηγούμενα χρόνια, δεν αντικατοπτρίζει σωστά την πραγματική εισροή

που έπρεπε να αντιμετωπίσει η Ελλάδα, επειδή ένας πολύ μεγάλος αριθμός αιτούντων άσυλο δεν είχε εγγραφεί στην Ελλάδα αλλά αναχώρησε για άλλες χώρες της ΕΕ, όπως η Γερμανία, λόγω της αποτυχίας του συστήματος του Δουβλίνου (Chiacchio, et al., 2018).

Η χώρα μας απορροφά, ομοίως, σημαντικά κονδύλια έκτακτης ανάγκης από την ΕΕ, όπως από τον Μηχανισμό Υποστήριξης Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Support Instrument), ο οποίος ενεργοποιήθηκε για να χορηγήσει βοήθεια σε κράτη μέλη που πλήττονται σοβαρά από την εισροή προσφύγων και μεταναστών. Τα πρώτα έργα, τα οποία υλοποιούνται στην Ελλάδα μέσω των εταίρων της ΕΕ, υπογράφηκαν τον Απρίλιο του 2016. Μέχρι τον Απρίλιο του 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει χορηγήσει στην Ελλάδα χρηματοδότηση άνω των 604,5 εκ. €, η οποία υλοποιήθηκε από τρεις υπηρεσίες των Ηνωμένων Εθνών (UNHCR, IOM και UNICEF), από μια πανευρωπαϊκή κοινοπραξία εταιρειών του Ερυθρού Σταυρού και από δέκα διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις. Η χρηματοδότηση επέτρεψε την παροχή πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης στους πρόσφυγες, καλύτερες συνθήκες υγιεινής, αλλά και την κατασκευή προσωρινής στέγασης. Μέχρι το τέλος του 2019, εκτιμάται ότι η χρηματοδότηση αυτή θα φτάσει τα 650 εκ. € (EC, 2018).

Τα έργα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ εξασφάλισαν, επίσης, την παροχή τροφίμων και άλλων προϊόντων πρώτης ανάγκης στους πρόσφυγες, όπως υπνόσακους, κουβέρτες και είδη προσωπικής υγιεινής. Από το 2017, δεδομένου ότι η κατάσταση στην Ελλάδα διαχειρίζεται όλο και περισσότερο από τις ελληνικές αρχές, η χρηματοδότηση έκτακτης βοήθειας της ΕΕ μετατοπίστηκε σε πιο μόνιμες και αξιοπρεπείς λύσεις για τους πρόσφυγες. Το βασικό σημείο αυτή της μετάβασης ήταν το πρόγραμμα «Υποστήριξη έκτακτης ανάγκης στην ένταξη και διαμονή» (ESTIA), το οποίο βοηθά τους πρόσφυγες και τις οικογένειές τους να ενοικιάζουν αστικά καταλύματα, ενώ, παράλληλα, παρέχεται τακτική βοήθεια σε μετρητά (EC, 2018).

Ένα σημαντικό σημείο της αντίδρασης στην μεταναστευτική κρίση, ήταν και η εφαρμογή της αποκαλούμενης «προσέγγισης hotspot». Τα hotspots έχουν σχεδιαστεί για να διευκολύνουν τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και την ολοκληρωμένη απόκριση των χωρών με τις μεγαλύτερες εισροές μεταναστών. Βρίσκονται σε βασικά σημεία άφιξης, και επί του παρόντος, υπάρχουν πέντε στην Ελλάδα και πέντε στην Ιταλία (Chiacchio, et al., 2018).

## 6.6. Η επίδραση του κόστους της μετανάστευσης στα δημόσια οικονομικά και την οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ

Η αύξηση των μεταναστευτικών ροών, στην Ευρώπη, έχει εντείνει το ενδιαφέρον για την ανάλυση των οικονομικών συνεπειών της μετανάστευσης στις χώρες υποδοχής. Καθώς οι μεταναστευτικές ροές που αντιμετωπίζει η Ευρώπη είναι αρκετά υψηλές και ενώ η μεταναστευτική κρίση επιδεινώνεται, με χιλιάδες πρόσφυγες να βρίσκονται ακόμη στην Τουρκία και σε ολόκληρη τη Βαλκανική διαδρομή προς τη Βόρεια Ευρώπη και τη Γερμανία, οι ευρωπαίοι είναι σκεπτικοί όσον αφορά τον αντίκτυπο αυτού του μεγάλου αριθμού μεταναστών, λόγω των απαιτούμενων δημόσιων δαπανών για την υποστήριξη και την ένταξη τους (Poddar, 2016). Οι πρόσφυγες, συχνά, επιβαρύνουν οικονομικά και κοινωνικά τη χώρα υποδοχής, διότι ασκούν πιέσεις στον δημόσιο προϋπολογισμό και την παροχή υπηρεσιών. Ωστόσο, συμβάλουν στην ανάπτυξη, παρέχοντας δεξιότητες και πόρους και υποκινώντας την παραγωγική ικανότητα και τη ζήτηση για κατανάλωση (OECD, 2017).

Μια μελέτη σχετικά με τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης, για τις ευρωπαϊκές χώρες του ΟΟΣΑ, δείχνει ότι ο αντίκτυπος των σωρευτικών κυμάτων μετανάστευσης, που έφθασαν τα τελευταία 50 χρόνια στις χώρες αυτές, είναι κατά μέσο όρο κοντά στο μηδέν και σπανίως υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ, είτε θετικά είτε αρνητικά. Ο αντίκτυπος είναι υψηλότερος στην Ελβετία και το Λουξεμβούργο, όπου οι μετανάστες παρέχουν ένα καθαρό όφελος, περίπου της τάξης του 2% του ΑΕΠ (Liebig & Mo, 2013).

Έχει, επίσης, υποστηριχθεί ότι ο αντίκτυπος στην οικονομία εξαρτάται από τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των μεταναστών. Συγκεκριμένα, οι περισσότερο μορφωμένοι και νεότεροι μετανάστες τείνουν να συμβάλλουν περισσότερο στα δημόσια οικονομικά, σε σχέση με τους πόρους που χρησιμοποιούν από τα δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες (Dustmann & Frattini, 2014).

Σε έρευνα που έγινε σε μετανάστες στην Ευρώπη εξετάστηκαν οι μακροπρόθεσμες κοινωνικές, οικονομικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ΕΕ. Βρέθηκε, λοιπόν, ότι μολονότι η ενσωμάτωση των προσφύγων είναι δαπανηρή για τους δημόσιους προϋπολογισμούς, μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα, τα κοινωνικά, οικονομικά και φορολογικά οφέλη μπορούν να

υπερβούν σημαντικά το βραχυπρόθεσμο κόστος ενσωμάτωσης. Επιπλέον, η πολιτική ένταξης έχει τη δυνατότητα να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της κοινωνικής ένταξης, στην κάλυψη των κενών θέσεων εργασίας, στη βελτίωση της αναλογίας των οικονομικά ενεργών προς τους οικονομικά μη ενεργούς, στην αντιμετώπιση των δημογραφικών προκλήσεων της Ευρώπης και στην τόνωση της απασχόλησης και της ανάπτυξης στην ΕΕ (Kancs & Lecca, 2018).

Σχετικές έρευνες έχουν, επίσης, γίνει και στην Ελλάδα, αναφορικά με τον οικονομικό αντίκτυπο της μετανάστευσης, ωστόσο δεν υπάρχουν πολλές πρόσφατες αναφορές. Εκτιμάται ότι στις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν το μερίδιο των μεταναστών στο συνολικό πληθυσμό ήταν σημαντικά χαμηλότερο από το σημερινό του επίπεδο, η καθαρή συμβολή των μεταναστών στο ΑΕΠ κυμάνθηκε μεταξύ 1% και 1,5% (Cholezas & Tsakloglou, 2009). Σε άλλη έρευνα βρέθηκε ότι η συμβολή των μεταναστών στο ελληνικό ΑΕΠ, το 2004, κυμάνθηκε από 2,3% (δαπάνες) έως 2,8% (παραγωγή εισοδήματος). Μεταξύ 0,5% και 0,8% αυτών των αριθμών αποδόθηκε στη συμβολή των παράνομων μεταναστών (Kontis, Zografakis, & Mitrakos, 2006). Πιο πρόσφατα, σε μια συστηματική ανασκόπηση των σχετικών ερευνών στην Ελλάδα, παρατηρήθηκε ότι η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη, τους μισθούς και την απασχόληση είναι σαφώς θετική, αν και σχετικά μικρή (Μητράκος, 2013).

Συνολικά, έχει υποστηριχθεί ότι οι μετανάστες στην ΕΕ μπορούν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη, παρέχοντας δεξιότητες και πόρους και υποκινώντας την παραγωγική ικανότητα και τη ζήτηση για κατανάλωση. Παρ' όλα αυτά, είναι σημαντικό να ενισχυθούν οι βραχυπρόθεσμες ανθρωπιστικές αποκρίσεις, στην μεταναστευτική κρίση, με πιο μακροπρόθεσμες στρατηγικές, προκειμένου να ενισχυθούν οι θετικές αυτές επιπτώσεις για την ανάπτυξη (OECD, 2017).

## Κεφάλαιο 7<sup>ο</sup>

### Το κόστος της τρομοκρατίας

#### 7.1. Η επίδραση της τρομοκρατίας στην οικονομική ανάπτυξη

Βασική αιτία αύξησης της εγκληματικότητας και, κατά συνέπεια, των τρομοκρατικών ενεργειών αποτελεί η αποσταθεροποίηση της κοινωνίας και της οικονομίας. Η τρομοκρατία μπορεί να βλάψει άμεσα ή έμμεσα μια οικονομία, μέσα από διάφορους δίαυλους. Το άμεσο κόστος της τρομοκρατίας συνδέεται με την καταστροφή του ανθρώπινου και του φυσικού κεφαλαίου. Σημαντικά μοντέλα οικονομικής ανάπτυξης, όπως το μοντέλο Swan-Solow (Solow, 1956; Swan, 1956), δείχνουν ότι η παραγωγή μιας οικονομίας είναι άμεση συνέπεια του κεφαλαίου της, το οποίο σημαίνει ότι ένα μεγαλύτερο κεφάλαιο επιτρέπει σε μια οικονομία να έχει περισσότερη παραγωγή. Κατά συνέπεια, όταν η τρομοκρατία καταστρέφει αυτό το απόθεμα κεφαλαίου (π.χ., σκοτώνοντας άτομα που συνιστούν το ανθρώπινο κεφάλαιο ή καταστρέφουν κτίρια ή υποδομές), η οικονομική παραγωγή αναμένεται να συρρικνωθεί. Οι εισροές εργασίας και κεφαλαίου, οι οποίες καταστρέφονται μέσω της τρομοκρατίας είναι ζωτικής σημασίας για την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, συνεπώς η απώλειά τους επηρεάζει το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΙΠ) (Krieger & Meierrieks, 2019).

Το έμμεσο κόστος της τρομοκρατίας αναφέρεται στις έμμεσες συνέπειες της τρομοκρατίας, που προκύπτουν από την αντίδραση των οικονομικών παραγόντων (καταναλωτές, επενδυτές, κυβερνήσεις) στο συγκεκριμένο φαινόμενο. Η αναστάτωση που προκαλείται από τις τρομοκρατικές ενέργειες καθιστά πιο δύσκολες τις οικονομικές συναλλαγές. Για παράδειγμα, η τρομοκρατία μπορεί να υπονομεύσει την κοινωνική εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς ή ακόμα και να μεταβάλλει τις πολιτικές θέσεις των ατόμων (Economou & Kollias, 2015). Δεδομένου, επίσης, ότι δημιουργεί αβεβαιότητα, μπορεί να οδηγήσει στην αναβολή μακροπρόθεσμων επενδύσεων, όπου σύμφωνα με το μοντέλο Swan-Solow, η μείωση των επενδύσεων (δηλαδή, μικρότερο κεφάλαιο) θα έχει ως αποτέλεσμα μικρότερες αποδόσεις (Krieger & Meierrieks, 2019).

Η τρομοκρατία οδηγεί, επίσης, σε εκτροπή των δημοσίων πόρων προς την ενίσχυση των εξόδων σε μη παραγωγικές δαπάνες. Η τρομοκρατία τείνει να εκτρέπει τους δημόσιους πόρους από την οικονομική παραγωγή στην εθνική ασφάλεια. Όπως είναι αναμενόμενο, το μερίδιο των δημοσίων δαπανών αυξάνεται όταν εμφανίζονται τρομοκρατικές επιθέσεις, καθώς αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες για την άμυνα και την ασφάλεια. Προκειμένου να δαπανηθούν περισσότερα για την ασφάλεια, οι χώρες είτε αυξάνουν τους φόρους, είτε μεταθέτουν τις δαπάνες του προϋπολογισμού σε ενδεχομένως μικρότερες δαπάνες για την άμυνα και την ασφάλεια, που ενισχύουν την ανάπτυξη, γεγονός που μπορεί να βλάψει τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη. Επιπλέον, βραχυπρόθεσμα, μια κυβέρνηση μπορεί να αυξήσει τις δαπάνες για την ασφάλεια, σε βάρος της εκπαίδευσης και των δαπανών υποδομής. Μια τέτοια εκτροπή μπορεί συχνά να επηρεάσει αρνητικά τη μελλοντική ανάπτυξη, π.χ. παρεμποδίζοντας τη συσσώρευση (ανθρώπινου) κεφαλαίου (Lassoued, Hamida, & Hadhek, 2018).

Η μείωση των αποταμιεύσεων, εξαιτίας της τρομοκρατίας, επηρεάζει συγχρόνως το μετοχικό κεφάλαιο της οικονομίας. Συνεπώς, ένα μικρότερο κεφάλαιο (ή ένα μικρότερο ποσοστό συσσώρευσης κεφαλαίου) αναμένεται να οδηγήσει σε μειωμένη οικονομική δραστηριότητα. Για παράδειγμα, η τρομοκρατία μπορεί να επηρεάσει την απόφαση των ατόμων μεταξύ της εξοικονόμησης και της κατανάλωσης, καθώς μειώνει την πιθανότητα τα άτομα να αποταμιεύσουν και αυξάνει την πιθανότητα να καταναλώσουν. Παρόλο που δεν υπάρχουν σαφείς ενδείξεις για τους μηχανισμούς πίσω από την αύξηση της κατανάλωσης, πιστεύεται ότι οι τρομοκρατικές επιθέσεις μπορεί να αυξήσουν την επίγνωση της ατομικής θνησιμότητας. Ο ψυχολογικός αντίκτυπος μπορεί να ωθήσει τα άτομα να εξοικονομούν λιγότερα και να καταναλώνουν περισσότερα (Lassoued, Hamida, & Hadhek, 2018).

Η δημιουργία φόβου και αντιλήψεων, περί αυξημένου κινδύνου, είναι απαραίτητη για την επίτευξη όλων των άλλων στόχων των τρομοκρατικών οργανώσεων, που πλήττουν κυρίως την οικονομία. Αν και το άμεσο κόστος της τρομοκρατίας είναι υψηλό, τα αποτελέσματα αυτά είναι συνήθως μικρά, σε σύγκριση με τις έμμεσες επιπτώσεις που προκύπτουν από μη αναληφθείσες ενέργειες από τους οικονομικούς παράγοντες (Bandyopadhyay, Sandler, & Younas, 2013).

Η Ευρώπη, έχει γίνει, τα τελευταία χρόνια, συχνός στόχος τρομοκρατικών επιθέσεων. Η τρομοκρατία συνδέεται αρνητικά με την οικονομική ανάπτυξη στην

Ευρώπη, όπως φαίνεται τόσο από παλαιότερες όσο και σύγχρονες έρευνες. Παραδείγματος χάριν, οι Gaibulloen & Sandler, (2008) έδειξαν ότι η τρομοκρατία επιδείνωσε την οικονομική ανάπτυξη για 18 χώρες της Δυτικής Ευρώπης κατά την περίοδο 1971-2004. Οι ερευνητές διαπίστωσαν ότι, κατά μέσο όρο, η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν 0,2 ποσοστιαίες μονάδες και των επενδύσεων, 0,33 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερες, για κάθε πρόσθετη τρομοκρατική επίθεση ανά 1 εκατομμύριο κατοίκους. Επίσης, έδειξαν ότι η τρομοκρατία προκάλεσε μειωμένες εισροές ξένων άμεσων επενδύσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ κατά το παρελθόν.

Σύμφωνα με πιο πρόσφατα στοιχεία, τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ έχουν χάσει περίπου 180 δις €, σε σχέση με το ΑΕΠ, λόγω τρομοκρατίας, μεταξύ των ετών 2004 και 2016. Από το 2004, οι επιθέσεις στη Μαδρίτη, στο Λονδίνο, στο Παρίσι, στις Βρυξέλλες, στη Νίκαια και στο Βερολίνο, καθώς και σε άλλες ευρωπαϊκές πόλεις, δείχνουν ότι τα φαινόμενα βρίσκονται στην πρώτη γραμμή, τόσο για τους πολίτες, όσο και για τους πολιτικούς (Krieger & Meierrieks, 2019).

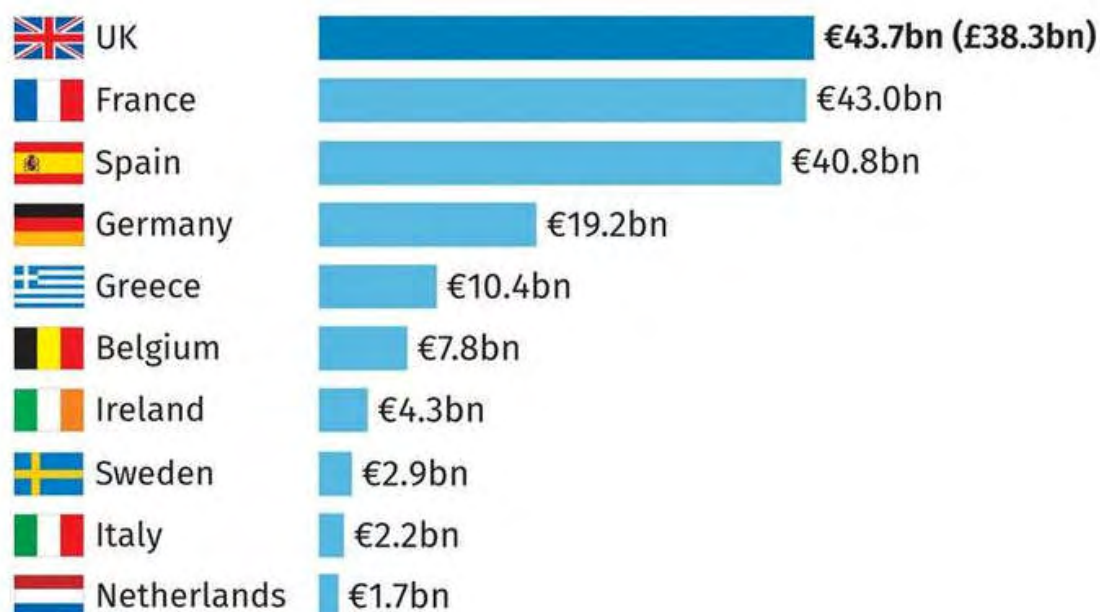
Η έρευνα RAND, στην ΕΕ, αναφορικά με τη σχέση της τρομοκρατίας και της οικονομικής ανάπτυξης, δείχνει ότι η σχέση αυτή είναι αρνητική. Τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ έχουν χάσει περίπου 180 δις € σε σχέση με το ΑΕΠ, λόγω της τρομοκρατίας, μεταξύ των ετών 2004 και 2016. Το Ηνωμένο Βασίλειο (43,7 δις €) και η Γαλλία (43 δις €) ήταν τα έθνη που υπέστησαν τις μεγαλύτερες οικονομικές απώλειες, σε σχέση με το ΑΕΠ, λόγω της τρομοκρατίας και ακολούθως η Ισπανία (40,8 δις €) και η Γερμανία (περίπου 19,2 δις €) (Πίνακας 7.1) (Διάγραμμα 7.1) (EPRS, 2016).

Πίνακας 7.1. Οι 10 χώρες της ΕΕ-28, με το μεγαλύτερο εκτιμώμενο κόστος ΑΕΠ της τρομοκρατίας, 2004-2016.

Κράτη μέλη	Κόστος (δισ €)	Κατά κεφαλή
Ηνωμένο Βασίλειο	43,7	699.1
Γαλλία	43,0	665.6
Ισπανία	40,7	894.9
Γερμανία	19,1	234.9
Ελλάδα	10,3	945.2
Βέλγιο	7,8	721.1
Ιρλανδία	4,3	974.0
Σουηδία	2,8	306.7
Ιταλία	2,1	37.4
Ολλανδία	1,7	102.5
<b>Συνολικό κόστος ΕΕ-28</b>	<b>179,8</b>	<b>358.25</b>

Πηγή: (EPRS, 2018).

Διάγραμμα 7.1. Οι 10 χώρες της ΕΕ-28, με το μεγαλύτερο εκτιμώμενο κόστος (σε δισ €) της τρομοκρατίας, 2004-2016.



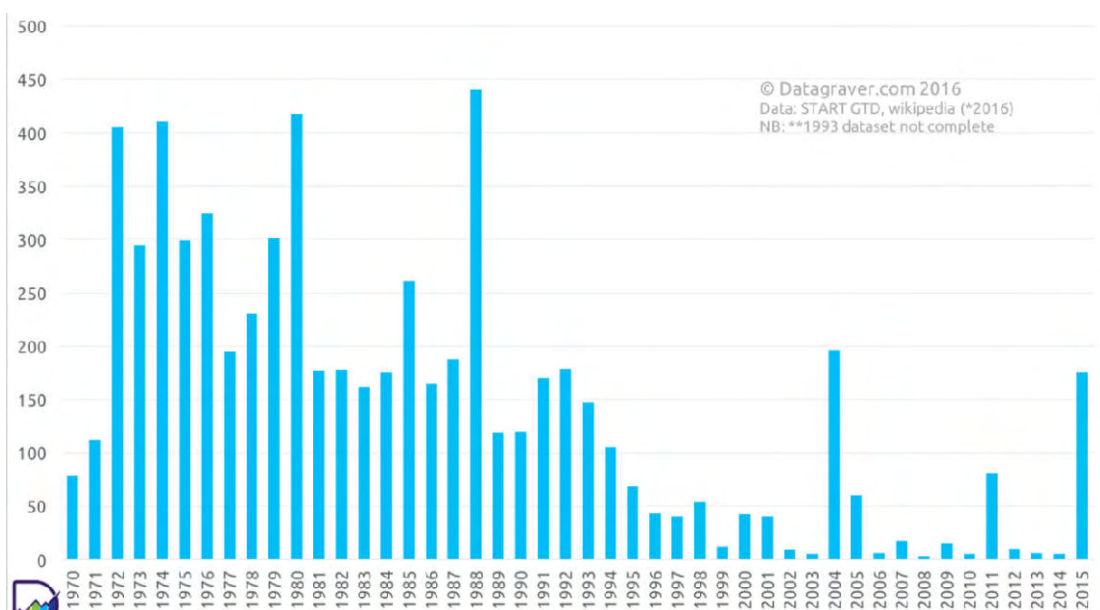
Πηγή: (EPRS, 2018).



## 7.2. Το άμεσο κόστος της τρομοκρατίας στην ΕΕ

Κατά την τελευταία δεκαετία, οι επιθέσεις μεγάλης κλίμακας στην Ευρώπη συνεπάγονται σημαντικό αριθμό θανάτων και τραυματισμών. Οι βομβιστικές επιθέσεις στη Μαδρίτη, το 2004, κόστισαν 192 ανθρώπινες ζωές και τραυμάτισαν περισσότερους από 2.000 ανθρώπους, ενώ τα τρομοκρατικά χτυπήματα στο Λονδίνο, το 2005, στέρησαν τη ζωή σε 52 πολίτες και προκάλεσαν τον τραυματισμό άλλων 784. Πιο πρόσφατα, οι επιθέσεις του 2015 στο Παρίσι και του 2016 στη Νίκαια της Γαλλίας σκότωσαν περισσότερα από 200 άτομα και τραυμάτισαν πάνω από 800, ενώ οι βομβιστικές επιθέσεις του 2016 στις Βρυξέλλες κόστισαν 32 ζωές και οι τραυματίες ξεπέρασαν τους 300. Το Διάγραμμα 7.2. απεικονίζει τους θανάτους από τρομοκρατικές επιθέσεις στην Δυτική Ευρώπη, για τα έτη 1970-2015 (Krieger & Meierrieks, 2019).

Διάγραμμα 7.2. Θάνατοι που προκλήθηκαν από τρομοκρατικές επιθέσεις στην Δυτική Ευρώπη, 1970-2015



Πηγή: (Datagraver, 2016).

Η εκτίμηση του άμεσου κόστους της τρομοκρατίας, δηλαδή του κόστους για τραυματισμούς, αλλά και την απώλεια ζωής, ειδικότερα, είναι δύσκολη, επειδή τα ατομικά δεινά των θυμάτων και των επιζώντων, καθώς και η θλίψη των φίλων και των συγγενών, είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν οικονομικά. Πέρα από τα άμεσα κόστη που βαραίνουν τα θύματα, όπως ιατρικά έξοδα, πρέπει, επίσης, να ληφθούν υπόψη τα έμμεσα κόστη, όπως η χαμένη παραγωγικότητα, τα χαμένα κέρδη και το ψυχολογικό τραύμα. Διάφορες προσεγγίσεις έχουν αναπτυχθεί μέχρι σήμερα για τον σκοπό αυτό. Στην έκθεση της RAND, για την οικονομική επίδραση της τρομοκρατίας στην Ευρώπη, η οικονομική απώλεια μιας ανθρώπινης ζωής εκφράζεται ως το μέσο εισόδημα ανά εργαζόμενο, πολλαπλασιαζόμενο με το μέσο προσδόκιμο ζωής. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, εκτιμήθηκε ότι το κόστος του χαμένου ανθρώπινου κεφαλαίου στην ΕΕ για την περίοδο 2004-2016, ήταν 4,7 δις €, με τα 2,5 δις € να αφορούν μόνο την τριετία 2013-2016 (EPRS, 2018).

Επιπρόσθετα, έχουν υπάρξει και άλλες προσεγγίσεις για την εκτίμηση του άμεσου κόστους της τρομοκρατίας αναφορικά με την ανθρώπινη ζωή. Ο ΟΟΣΑ, στις έρευνες του, χρησιμοποιεί την «αξία της στατιστικής ζωής» (VSL), η οποία υπολογίζεται ως εξής: ζητά από τους ανθρώπους, να αναφέρουν την πρόθεση τους, να πληρώσουν για μικρές μειώσεις των κινδύνων θνησιμότητας (όπως ο κίνδυνος θύματος μια τρομοκρατική επίθεση). Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ (2012), το εύρος της VSL για τον μέσο ενήλικα στην ΕΕ-27 είναι 1,8-5,4 εκ. δολ. και ως εκ τούτου έχει εκτιμηθεί ότι το VSL, για τα 130 θύματα των επιθέσεων του Παρισιού στις 13 Νοεμβρίου 2015, θα ανερχόταν σχεδόν σε 500 εκ. δολ. ΗΠΑ, χωρίς, βέβαια, να έχει συνυπολογιστεί το κόστος των 700 τραυματισμένων θυμάτων (OECD, 2012).

Εκτός των άλλων, έχουν γίνει προσπάθειες και για την εκτίμηση του ψυχολογικού κόστους της τρομοκρατίας. Οι Frey, Luechinge, & Stutzer (2009), πρότειναν τη χρήση της προσέγγισης της ικανοποίησης από την ζωή (LSA), στο πλαίσιο της τρομοκρατίας, στην οποία, η αναφερόμενη υποκειμενική ευημερία, χρησιμεύει ως μια εμπειρικά επαρκής και έγκυρη προσέγγιση για την εκτίμηση της ατομικής ευημερίας. Το LSA υποδηλώνει ότι η μείωση της ικανοποίησης από την ζωή, λόγω της τρομοκρατίας, μπορεί να δώσει μια νομισματική έκφραση, που επιτρέπει την εκτίμηση του κοινωνικού κόστους της τρομοκρατίας.

Οι Farzanegan, Krieger, & Meierrieks (2017), παρείχαν στοιχεία για το ψυχολογικό κόστος της τρομοκρατίας στις πρόσφατες τρομοκρατικές επιθέσεις της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, δείχνοντας ότι η τρομοκρατία μειώνει, πράγματι, την ικανοποίηση από τη ζωή και ότι τα άτομα που ζουν σε περιοχές, όπου υπάρχει αυξημένος κίνδυνος τρομοκρατικών επιθέσεων, είναι πρόθυμα να θυσιάσουν έως και το 26% του ετήσιου εισοδήματος για τον περιορισμό της τρομοκρατίας. Σύμφωνα με τους ίδιους, υπάρχουν δύο βασικοί μηχανισμοί που επηρεάζουν την παραπάνω εξέλιξη. Αφενός, η τρομοκρατία μπορεί να μειώσει την ικανοποίηση από την ζωή, επηρεάζοντας την οικονομική δραστηριότητα, ενώ από την άλλη η μακροοικονομική αστάθεια (με τη μορφή π.χ. της βραδύτερης οικονομικής ανάπτυξης) μειώνει την ικανοποίηση από τη ζωή. Αφετέρου, η τρομοκρατία μειώνει επίσης την ικανοποίηση της ζωής, επιβάλλοντας σημαντικές ψυχολογικές δαπάνες στους κατοίκους των θιγόμενων χωρών.

Εκτός από το ανθρώπινο κόστος, οι τρομοκρατικές επιθέσεις μπορούν να έχουν εκτεταμένες αρνητικές συνέπειες, καταστρέφοντας το φυσικό κεφάλαιο, όπως κτίρια ή σημαντικές μεταφορικές και εμπορικές υποδομές, τα οποία αφορούν επίσης το άμεσο κόστος της τρομοκρατίας. Το συνολικό κόστος που σχετίζεται με τις καταστροφές του φυσικού κεφαλαίου στην ΕΕ από το 2004 μέχρι και το 2016 εκτιμάται ότι ανέρχεται σε περίπου 898 εκ. € (EPRS, 2016).

Συνολικά, λοιπόν, στην ΕΕ το άμεσο κόστος της τρομοκρατίας ανέρχεται σε 4,3 δις € για την περίοδο 2004-2016, ενώ πάνω από το ήμισυ αυτού (2,4 δις €) αφορά μόνο την τριετία 2013-2016 (EPRS, 2016). Η ανάλυση του κόστους παρουσιάζεται στον Πίνακα 7.2.

Πίνακας 7.2. Άμεσο κόστος τρομοκρατίας στην ΕΕ-28.

Έτη	Κόστος θανάτων (σε εκ. €)	Κόστος τραυματισμών (σε εκ. €)	Καταστροφή περιουσίας (σε εκ. €)
2004-2016	4323.2	398.5	897.6
2013-2016	2418.5	139.2	103.0

Πηγή: (EPRS, 2016)

### 7.3. Το έμμεσο κόστος της τρομοκρατίας στην ΕΕ

#### 7.3.1. Το κόστος των πολιτικών πρόληψης και καταπολέμησης της τρομοκρατίας

Οι αξιολογήσεις από τις υπηρεσίες των πληροφοριών και των αρχών επιβολής του νόμου, σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ, δείχνουν ότι μια τρομοκρατική επίθεση είναι πολύ πιθανή ή αναμένεται ανά πάσα στιγμή. Ως εκ τούτου, οι εθνικές κυβερνήσεις, οι πολιτικοί και οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής εξετάζουν συνεχώς τις αποκρίσεις τους σε αυτές τις αυξημένες απειλές. Η απάντηση στην τρομοκρατία περιλαμβάνει την ανάγκη να αποφευχθούν οι αιτίες της, για την προστασία των δημόσιων και εθνικών υποδομών, με τη λήψη μέτρων ασφαλείας για τη μείωση της ευπάθειας, τη δίωξη των τρομοκρατών και την αντιμετώπιση των επιθέσεων, εφόσον συμβούν, με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Δεδομένης της γεωγραφικής εμβέλειας της παγκόσμιας τρομοκρατικής απειλής, όλες αυτές οι δράσεις πρέπει να αναληφθούν όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο, αλλά και σε συνεργασία με άλλες χώρες της ΕΕ, όπως και σε περιφερειακό επίπεδο. Ενώ η πρωταρχική ευθύνη για την ασφάλεια και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ανήκει στα κράτη μέλη, η ΕΕ έχει την ευθύνη να εξασφαλίσει ένα υψηλό επίπεδο ασφαλείας (όπως προβλέπεται στο άρθρο 67 της ΣΛΕΕ) και να υποστηρίξει τα κράτη μέλη στις προσπάθειες καταπολέμησης της τρομοκρατίας, σε εθνικό επίπεδο, μέσω ενισχυμένης συνεργασίας και συλλογικής δράσης (Krieger & Meierrieks, 2019).

Ήδη από το 2001, οι αντιτρομοκρατικές δράσεις και δαπάνες των δυτικών χωρών αυξήθηκαν σημαντικά, ως απόκριση στην τρομοκρατική επίθεση στις ΗΠΑ της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου. Η επίθεση αυτή οδήγησε τις χώρες, παγκόσμια, να αναθεωρήσουν τις στρατηγικές και τις πολιτικές τους για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Το ψήφισμα των Ηνωμένων Εθνών (αριθμός 1373), που εκδόθηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 2001, θέσπισε την επιτροπή αντιτρομοκρατίας και το Σεπτέμβριο του 2006 ο ΟΗΕ ενέκρινε την παγκόσμια αντιτρομοκρατική στρατηγική. Οι Ηνωμένες Πολιτείες υιοθέτησαν στρατηγική εθνικής ασφαλείας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας τον Σεπτέμβριο του 2002. Οι ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν ένα σημαντικό ρόλο στο παγκόσμιο κίνημα κατά της τρομοκρατίας. Τα βασικά βήματα έγιναν το 2002, όταν το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιταλία εξέτασαν πολύ προσεκτικά τη νομοθεσία τους για την τρομοκρατία και ενημέρωσαν τα αδικήματα που σχετίζονται με την τρομοκρατία,

συμπεριλαμβανομένης της απειλής του κοινού, καθώς και της στρατολόγησης και εκπαίδευσης τρομοκρατών. Την ίδια χρονιά, η ΕΕ καθιέρωσε το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, ωστόσο ο μηχανισμός αυτός τέθηκε σε λειτουργία μόλις το 2007 (Bossong, 2012).

Οι ενέργειες των αρχών της ΕΕ εντάθηκαν μετά την επίθεση στη Μαδρίτη στις 25 Μαρτίου 2004, όπου το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντέδρασε πολύ γρήγορα και στις 24-26 Απριλίου 2004 κήρυξε τον πόλεμο κατά της τρομοκρατίας, ζητώντας την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας (ΕΣΣ). Άμεσα, εκπονήθηκε ένα σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, με βάση επτά στόχους, οι οποίοι ήταν η στήριξη των διεθνών προσπαθειών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η καταπολέμηση των χρηματικών κονδυλίων των τρομοκρατικών ομάδων, η μεγιστοποίηση της ικανότητας των μελών της ΕΕ να αποτρέπουν οποιαδήποτε τρομοκρατική δραστηριότητα, η έρευνα, ο εντοπισμός και η δίωξη τρομοκρατών, ο έλεγχος των συνόρων και η προστασία των υποδομών, συμπεριλαμβανομένων των διεθνών μεταφορών. Επιπλέον, ενίσχυσε την ικανότητα των μελών της ΕΕ να αντιμετωπίσουν τις τρομοκρατικές επιθέσεις και τις συνέπειες της επίθεσης, ενώ οι αρχές επικεντρώθηκαν, επίσης, στην κατανομή της υποστήριξης, της πρόσληψης, της χρηματοδότησης των τρομοκρατών, της στήριξης των τρίτων χωρών μέσω των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ και της δυνατότητας των χωρών να εφαρμόσουν τις στρατηγικές για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Στις 22 Νοεμβρίου 2004, το εννοιολογικό πλαίσιο Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής (ΕΠΑΑ) εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της ΕΕ για την παροχή ολοκληρωμένης διαχείρισης κρίσεων και την πρόληψη συγκρούσεων (Bossong, 2012).

Σημαντικές ενέργειες αναλήφθηκαν και μετά την τρομοκρατική επίθεση του 2005 στο Λονδίνο. Το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε να εφαρμόσει μια σειρά επειγόντων μέτρων, όπως η σύσταση του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, η ανάπτυξη και η ενίσχυση του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις, η καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, η πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης και η ενίσχυση του ελέγχου των συναλλαγών και των μεταφορών για αποθήκευση παράνομων υλικών, όπως τα εκρηκτικά. Το Δεκέμβριο του 2005, το Συμβούλιο της ΕΕ ενέκρινε τη νέα στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η οποία επικεντρώνεται σε τέσσερις πυλώνες: την προστασία, την πρόληψη, τη συνέχιση και την ανταπόκριση. Οι στρατηγικές

ασφαλείας επικαιροποιήθηκαν το 2008. Το 2010, η τρομοκρατία αποτέλεσε βασικό στοιχείο της στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας. Συνολικά, μεταξύ της περιόδου 2001-2012, η ΕΕ ενημέρωσε επτά φορές τη στρατηγική της για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αναλαμβάνοντας ένα σύνολο μέτρων για κάθε έτος (Bossong, 2012), όπως φαίνεται στον Πίνακα 7.3.

Πίνακας 7.3. Άμεσο κόστος τρομοκρατίας στην ΕΕ-28.

Έτος	2001	2002-2003	2004	2005	2006	2007-2009	2010-2012
Μέτρα που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο δράσης της ΕΕ κατά της τρομοκρατίας	41	64	164	203	138	139	37

Πηγή: (Bossong, 2012).

Από το 2001, εκτιμάται ότι οι συνολικές δαπάνες της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας αυξήθηκαν από περίπου 5,7 εκ. €, το 2002, σε περίπου 93,5 εκ. €, το 2009. Επιπλέον, οι δαπάνες της ΕΕ στον ΧΕΑΔ αυξήθηκαν κατά 163% μεταξύ των ετών 2006 και 2011. Για το 2016, η Ευρωπαϊκή Ένωση προέβλεπε προϋπολογισμό σχεδόν 4 δις € σε αναλήψεις υποχρεώσεων και 3 δις € σε πληρωμές για ζητήματα ασφάλειας και ιθαγένειας. Ωστόσο, ο προϋπολογισμός της ΕΕ αντιπροσωπεύει μόνο ένα μικρό κλάσμα των συνολικών δαπανών των κρατών μελών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να καλύψει τις δημοσιονομικές δαπάνες που συνδέονται άμεσα με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στο πλαίσιο της ρήτρας «ασυνήθιστο γεγονός», επιτρέποντας στα κράτη μέλη να αποκλίνουν από την πορεία προσαρμογής προς τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. Για παράδειγμα, η Επιτροπή αξιολόγησε το Βέλγιο ως επιλέξιμο για αποζημίωση στο 0,04% του ΑΕΠ σε σχέση με το κόστος που θεωρείται ότι έχει σαφή και άμεση σχέση με την ασφάλεια. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη

μπορούν να περιορίσουν τις επιζήμιες οικονομικές επιπτώσεις της μετατόπισης των δημοσιονομικών δαπανών προς τις μεγαλύτερες στρατιωτικές δαπάνες (EPRS, 2018).

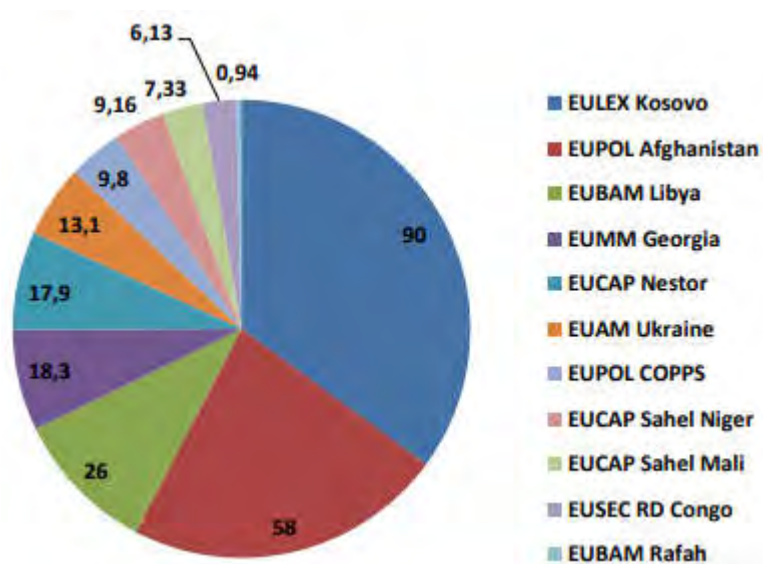
Σύμφωνα με εκτιμήσεις που έγιναν στην έρευνα RAND, τα κράτη μέλη της ΕΕ δαπανούν περίπου 8 δις € για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ενώ μεταξύ των ετών 2004-2016 τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ υπέστησαν ζημιές ύψους περίπου 185 δις €, με μόλις το ήμισυ του συνολικού αριθμού, περίπου 90 δις €, να σημειώνεται από το 2013 έως το 2016 (EPRS, 2016).

Πιο αναλυτικά, σχετικά με τον προϋπολογισμό της ΕΕ για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η πολιτική για τα έτη 2007-2013 περιελάμβανε πρόγραμμα 140 εκ. €, με στόχο την προστασία των πολιτών και των υποδομών από τρομοκρατικές επιθέσεις. Στο πλαίσιο του αντίστοιχου προγράμματος του 2014-20, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ISF) είναι το χρηματοδοτικό μέσο που έχει σχεδιαστεί για την υποστήριξη πρωτοβουλιών για την ενίσχυση της ασφάλειας στην ΕΕ. Το ISF παρέχει χρηματοδότηση για σύνορα, θεωρήσεις και αστυνομικά ζητήματα, ενώ διαθέτει προϋπολογισμό ύψους 3,8 δις €, εκ των οποίων μόνο ένα μικρό μέρος προορίζεται για τα μέτρα κατά της τρομοκρατίας. Συγκεκριμένα, η αντιτρομοκρατική συνιστώσα του ISF αποσκοπεί στην ενίσχυση της ασφάλειας στην ΕΕ, και για τα έτη 2014-20, το μέσο αυτό έχει προϋπολογισμό 1 δις €. Υπάρχουν, ωστόσο, κι άλλες πηγές κεφαλαίων που κατανέμονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Για παράδειγμα, η Επιτροπή διέθεσε 1,4 δις € για έρευνα στον τομέα της ασφάλειας, στο πλαίσιο του έβδομου προγράμματος πλαισίου για την έρευνα, την περίοδο 2007-2013. Οι στόχοι των χρηματοδοτούμενων έργων περιλάμβαναν την ανάπτυξη τεχνολογιών και γνώσεων, για την ενίσχυση της ασφάλειας από τρομοκρατικές απειλές (EP, 2016).

Επιπρόσθετα, οι πολιτικές αποστολές, στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ), χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΚΕΠΠΑ. Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020, το ποσό που διατίθεται στον προϋπολογισμό της ΚΕΠΠΑ ανέρχεται σε 2.076 εκ. €, με ετήσιες αναλήψεις υποχρεώσεων ύψους περίπου 296 εκ. €. Οι έκτακτες αποστολές διαχείρισης κρίσεων της ΚΕΠΠΑ οδήγησαν σε απορρόφηση κονδυλίων περίπου 194 εκ. € σε αναλήψεις υποχρεώσεων για το 2016 και αφορούσαν οκτώ εξωτερικές αποστολές, όπως περιγράφηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο, με σκοπό, μεταξύ άλλων, και την καταπολέμηση της

τρομοκρατίας, όπως η αποστολή για τη στήριξη της ανάπτυξης ικανοτήτων των φορέων ασφαλείας της Νιγηρίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, που αναπτύχθηκε το 2012 (EUCAP Nestor Djibuti, Κένυα, Σομαλία, Σεϋχέλλες, Τανζανία) (ΕΡ, 2016). Στο διάγραμμα 7.3 απεικονίζεται το ποσοστό των δαπανών που απορροφούν οι αποστολές αυτές μέσω της ΚΕΠΠΑ, από τον προϋπολογισμό της.

Διάγραμμα 7.3. Ποσοστό προϋπολογισμού ΚΕΠΠΑ που απορροφούν οι έκτακτες αποστολές διαχείρισης κρίσεων, εκτός των συνόρων της ΕΕ



Πηγή: (ΕΡ, 2016)

Τέλος, η πρωτοβουλία «Train and Equip» είναι μια νέα πρωτοβουλία, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο της συνολικής προσέγγισης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, ιδιαίτερα της ανάγκης της ταυτόχρονης παροχής αναπτυξιακής βοήθειας και αντιμετώπισης θεμάτων, τα οποία σχετίζονται με την αυξημένη απειλή της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος σε όλο τον κόσμο. Ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες, είτε εφαρμόζεται ως τρόπος συμπλήρωσης των λειτουργιών της ΚΠΑΑ, είτε ως ξεχωριστό μέτρο (ΕΡ, 2016).



### 7.3.2. Η οικονομική επίδραση της τρομοκρατίας στις χρηματοοικονομικές αγορές

Πέρα από τις απώλειες ζωών και τις σωματικές βλάβες, που υποφέρουν τα θύματα των τρομοκρατικών ενεργειών, καθώς και τις λοιπές επιδράσεις στον επιχειρηματικό τομέα, η τρομοκρατία έχει επίσης πραγματικό οικονομικό κόστος. Οι δαπάνες αυτές δεν περιορίζονται στον, συχνά, πολύ μεγάλο όγκο των πόρων που απαιτούνται για την προστασία από την τρομοκρατία ή την άμεση αποζημίωση και την απώλεια περιουσίας και αποθέματος κεφαλαίων που προκαλεί μια τρομοκρατική επίθεση. Οι τρομοκρατικές ενέργειες μπορούν να έχουν πολλές οικονομικές συνέπειες, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά ορισμένους οικονομικούς δείκτες, τομείς και δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης και των επενδύσεων, των δημοσιονομικών συνεπειών, των ροών των άμεσων ξένων επενδύσεων και της κατανομής του παραγωγικού κεφαλαίου στις ανοικτές οικονομίες, τις χρηματιστηριακές αγορές, μέσω της μείωσης των αναμενόμενων κερδών των επιχειρήσεων, τις αγορές συναλλάγματος κλπ. (Aslam & Kang, 2015).

Τα απρόβλεπτα κοινωνικοπολιτικά γεγονότα μπορεί να θεωρηθούν ως εξωτερικές διαταραχές στις κεφαλαιαγορές, που μπορούν να επηρεάσουν άμεσα την αστάθεια του κινδύνου της αγοράς και να επιδράσουν αρνητικά στην αποτίμηση των στοιχείων του ενεργητικού, τις επενδυτικές αποφάσεις και την κατανομή του χαρτοφυλακίου. Οι Kollias, Papadamou, & Stagiannis (2011), οι οποίοι διερεύνησαν τις επιπτώσεις δύο τρομοκρατικών επεισοδίων - των βομβιστικών επιθέσεων της 11ης Μαρτίου 2004 στη Μαδρίτη και της 7 Ιουλίου 2005 στο Λονδίνο - στην χρηματιστηριακή αγορά της Ισπανίας και του Λονδίνου, αντίστοιχα, βρήκαν μη φυσιολογικές αποδόσεις μετοχών, για 19 μεγάλους δείκτες στα ισπανικά χρηματιστήρια την ημέρα της τρομοκρατικής επίθεσης και αντίστοιχα για 3 δείκτες FTSE στα αγγλικά χρηματιστήρια. Μολαταύτα, η ανάκαμψη της χρηματιστηριακής αγοράς ήταν ταχύτερη στην περίπτωση του Λονδίνου σε σύγκριση με την Ισπανία.

Σε άλλη έρευνα, οι Kollias, Papadamou, & Psarinos (2014), διερεύνησαν την επίδραση των δύο πυρηνικών δοκιμών, που διεξήχθησαν από τη Βόρεια Κορέα το 2006 και το 2009, σε δέκα χρηματιστήρια και αγορές συναλλάγματος στην ευρύτερη περιφέρεια και συγκεκριμένα στην Ιαπωνία, το Χονγκ Κονγκ, την Κορέα, την Κίνα, την Ταϊβάν, τη Σιγκαπούρη, την Ινδία, την Ινδονησία, τις Φιλιππίνες και τη Μαλαισία. Αναφορικά με την επίδραση της πρώτης πυρηνικής δοκιμής, με εξαίρεση

τρεις δείκτες μετοχών στο Χονγκ Κονγκ, τη Σιγκαπούρη και την Ινδονησία, ο συντελεστής αντίδρασης πρώτης ημέρας ήταν αρνητικός και στατιστικά σημαντικός σε όλους τους άλλους δείκτες χρηματιστηριακών αγορών που εξετάστηκαν. Όσον αφορά τον αντίκτυπο της δεύτερης και αιφνιδιαστικής πυρηνικής δοκιμής στη Βόρειο Κορέα, φάνηκε ότι το αρνητικό αποτέλεσμα στους χρηματιστηριακούς δείκτες ήταν σημαντικότερο στην περίπτωση της Ινδίας και της Νότιας Κορέας. Τα αποτελέσματα, αν και δεν ήταν ομοιόμορφα σε όλες τις χώρες και αγορές, αποκάλυψαν μεγαλύτερη δυσμενή επίδραση στην περίπτωση της δεύτερης από τις δύο πυρηνικές δοκιμές. Η ποιοτική διαφορά μεταξύ των δύο γεγονότων ήταν ότι η πρώτη ανακοινώθηκε, ενώ η δεύτερη ήταν απροσδόκητη, υποδηλώνοντας ότι η ανακοίνωση της πρώτης πυρηνικής δοκιμής έδωσε αρκετό χρόνο στις αγορές να αξιολογήσουν και να απορροφήσουν με πιο αποτελεσματικό και νηφάλιο τρόπο την δράση αυτή.

Οι έρευνες σχετικά με την επίδραση της τρομοκρατίας στις χρηματιστηριακές αγορές, δείχνουν, επίσης, ότι δεδομένης της διασύνδεσης των παγκόσμιων χρηματοπιστωτικών αγορών, τα μεγάλα τρομοκρατικά γεγονότα έχουν επίσης υψηλό δυναμικό «μόλυνσης», καθώς τα κύματα κλονισμού μεταδίδονται μεταξύ των χωρών και των αγορών. Για παράδειγμα, οι Kollias, Papadamou, & Sirioroulos (2012), οι οποίοι διερεύνησαν τη μετάδοση της αντίδρασης του Χρηματιστηρίου του Λονδίνου στις τρομοκρατικές επιθέσεις του 2005, στα χρηματιστήρια της Φρανκφούρτης και του Παρισιού, βρήκαν ότι το φαινόμενο «μόλυνσης», εκδηλώθηκε κυρίως από την αγορά του Λονδίνου στην αγορά του Παρισιού. Η συσχέτιση μεταξύ των αρνητικών αποδόσεων των δεικτών FTSE και CAC αυξήθηκε σημαντικά, στο χρονικό διάστημα που ακολούθησε της τρομοκρατικής επίθεσης, γεγονός που συνεπάγεται χαμηλά οφέλη από τη διαφοροποίηση μεταξύ αυτών των δύο αγορών. Επιπλέον, εντοπίστηκε σημαντική θετική επίδραση της μεταβλητότητας της αγοράς του Λονδίνου στις μεταβλητότητες των δεικτών CAC και DAX. Τέλος, κατά τη χρονική περίοδο της εκδήλωσης, οι διακυμάνσεις των χρηματιστηριακών αγορών ήταν υψηλές και για τις τρεις χρηματιστηριακές αγορές που μελετήθηκαν.

Συνολικά, φαίνεται ότι η τρομοκρατία, όχι μόνο επηρεάζει τις αποδόσεις των μετοχών και μειώνει την διάθεση ανάληψης κινδύνου από τους επενδυτές, ειδικότερα στις χώρες που βιώνουν μια επίθεση, αλλά οι αρνητικές αυτές επιδράσεις μπορούν να μεταδοθούν και σε αγορές κεφαλαίου στην ευρύτερη περιφέρεια.

### 7.3.3. Η οικονομική επίδραση της τρομοκρατίας στον επιχειρηματικό τομέα

Με την επιδείνωση του εμπορίου και των επιπέδων άμεσων ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ), η τρομοκρατία έχει επίσης αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομική ολοκλήρωση. Η τρομοκρατία είναι επιζήμια για τις άμεσες ξένες επενδύσεις, σε επίπεδο χώρας, αλλά οι συνέπειες μπορεί να είναι πιο έντονες για τις χώρες με ένα επίμονο και ευρείας κλίμακας πρόβλημα τρομοκρατίας και συγκρούσεων. Η αυξημένη αβεβαιότητα μειώνει τις αναμενόμενες αποδόσεις των επενδύσεων, δεδομένου ότι οι πολυεθνικές εταιρείες τείνουν να έχουν μια ευρεία ομάδα χωρών στις οποίες μπορούν να επιλέξουν να εγκαταστήσουν τις θυγατρικές τους εταιρείες. Ως αποτέλεσμα, τα υψηλότερα επίπεδα τρομοκρατικών κινδύνων συνδέονται με χαμηλότερα επίπεδα (καθαρών) θέσεων άμεσων ξένων επενδύσεων, το οποίο έχει αποδειχθεί και εμπειρικά (Lee, 2016).

Για παράδειγμα, οι Abadie & Gardeazabal (2008), έδειξαν ότι οι αλλαγές στην ένταση των τρομοκρατικών ενεργειών μπορούν να οδηγήσουν σε μεγάλες ανακατανομές κεφαλαίων μεταξύ των χωρών - μια τυπική αύξηση απόκλισης που συνδέεται με μείωση της καθαρής θέσης των άμεσων ξένων επενδύσεων κατά περίπου 5% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τους ίδιους, η προκύπτουσα απόσυρση ξένων κεφαλαίων μπορεί να βλάψει την οικονομική ανάπτυξη, ιδιαίτερα όταν το ξένο κεφάλαιο αποτελεί σημαντική κινητήρια δύναμη ανάπτυξης (π.χ. στις αναπτυσσόμενες οικονομίες), υποκαθιστώντας τη συσσώρευση του εγχώριου κεφαλαίου.

Ομοίως, οι Bandyopadhyay, Sandler, & Younas (2013), έδειξαν τη σημαντική και αρνητική επίδραση της τρομοκρατίας στις άμεσες ξένες επενδύσεις, σε 78 αναπτυσσόμενες χώρες, για την περίοδο 1984-2008. Διαπίστωσαν ότι, τόσο η εγχώρια όσο και η διεθνής τρομοκρατία, είχαν σημαντική αρνητική επίδραση στις ΑΞΕ / ΑΕΠ στη χώρα όπου πραγματοποιήθηκε η επίθεση. Με βάση το οικονομετρικό μοντέλο που χρησιμοποιήθηκε για τις εκτιμήσεις, βρέθηκε ότι μια τυπική απόκλιση των εγχώριων τρομοκρατικών περιστατικών ανά 100.000 άτομα μειώνει τις καθαρές άμεσες ξένες επενδύσεις μεταξύ 323.6 εκ. \$ και 512.94 εκ. \$, ενώ μια τυπική απόκλιση των διεθνών τρομοκρατικών περιστατικών ανά 100.000 άτομα, μειώνει τις καθαρές άμεσες ξένες επενδύσεις μεταξύ 296,49 εκ. \$ και 735,65 εκ. \$.

Οι διαταραχές και η αναστάτωση που προκαλούνται από την τρομοκρατία, μπορούν, επίσης, να επηρεάσουν αρνητικά τον τουρισμό στην ΕΕ. Στα μέσα της δεκαετίας του '80 καταδείχθηκαν οι πρώτες τουριστικές αντιδράσεις στην τρομοκρατία, με απότομη πτώση του τουρισμού στο Λονδίνο, λόγω της εκστρατείας βομβιστικής επίθεσης της IRA, στην Αγγλία. Η ύπαρξη της τρομοκρατίας, αλλά και ο φόβος αυτής της απειλής είναι γεγονός, μολονότι η πιθανότητα επηρεασμού ενός ατόμου, από ένα τέτοιο συμβάν, είναι εξαιρετικά χαμηλή. Αν και ο κίνδυνος είναι χαμηλός, η απειλή για τους τουρίστες από την τρομοκρατία είναι πολύ πραγματική, καθώς οι περιοχές με υψηλή τουριστική κίνηση είναι ελκυστικές για τους τρομοκράτες (Baker, 2014). Αρκετές έρευνες έχουν δείξει τον αντίκτυπο της τρομοκρατικής επίθεσης της 11ης Σεπτεμβρίου στις ταξιδιωτικές ροές και τον τουρισμό στις Ηνωμένες Πολιτείες. Συγκεκριμένα, έχουν επιδείξει την επίπτωση στη ζήτηση για αεροπορικά ταξίδια προς τις Ηνωμένες Πολιτείες, η οποία τελικά ανέκαμψε το 2003, δηλαδή δύο χρόνια μετά την τρομοκρατική επίθεση (Baker, 2014).

Οι εξελίξεις αυτές έχουν επίπτωση και στα έσοδα των αεροπορικών εταιρειών, τα οποία μειώνονται, όχι μόνο λόγω της μειωμένης κίνησης, τουριστικής ή μη, αλλά και λόγω των επιπρόσθετων μέτρων ασφάλειας που πρέπει να αναληφθούν. Μια έρευνα η οποία αξιολόγησε τη σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας των μέτρων που αποσκοπούν στην περαιτέρω προστασία των τερματικών αερολιμένων και των συναφών εγκαταστάσεων, στις ΗΠΑ, την Ευρώπη και την περιοχή Ασίας-Ειρηνικού, καθώς επίσης και την πιθανότητα απειλής σε σχέση με το κόστος των μέτρων ασφαλείας, την πιθανότητα επικινδυνότητας, τη μείωση του κινδύνου και τις αναμενόμενες απώλειες, βρήκε ότι οι πιθανότητες επίθεσης έπρεπε να είναι πολύ υψηλότερες από αυτές που παρατηρήθηκαν, για να δικαιολογήσουν τα πρόσθετα προστατευτικά μέτρα ασφαλείας που αναλήφθηκαν και το κόστος τους. Αυτό σημαίνει ότι οι αεροπορικές εταιρείες που αξιολογήθηκαν δαπάνησαν πολύ περισσότερα, από όσα θα έπρεπε, με βάση τον πιθανό κίνδυνο τρομοκρατικής επίθεσης, το οποίο επιβάρυνε ακόμα περισσότερο τα έσοδα τους (Stewart & Mueller, 2014).

Συνολικά, η ανάλυση που πραγματοποιήθηκε στο κεφάλαιο αυτό, δείχνει ότι η τρομοκρατία μπορεί να έχει σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις. Εξαιτίας του άμεσου κόστους που προκαλείται από την ίδια την τρομοκρατική επίθεση, οι έμμεσες

δαπάνες που προκύπτουν από τις αλλαγές συμπεριφοράς των ατόμων και των ιδρυμάτων (δηλαδή της κυβέρνησης) είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τις πληγείσες χώρες. Συχνά, υπάρχουν πολύπλοκες αιτιακές αλυσίδες και αλληλεπιδράσεις, που συνδέονται με την τρομοκρατία, οδηγώντας σε συγκεκριμένα (ενίοτε απρόβλεπτα) κοινωνικοοικονομικά κόστη. Για παράδειγμα, οι περιορισμοί στα πολιτικά δικαιώματα και στις πολιτικές ελευθερίες, που εφαρμόζονται με την ελπίδα να αποτραπεί η τρομοκρατία, μπορεί να αυξήσουν το κόστος των συναλλαγών και να αποθαρρύνουν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες, προκαλώντας τελικά οικονομική επιβράδυνση. Το οικονομικό κόστος θα είναι αρκετά μεγαλύτερο όταν μια τρομοκρατική εκστρατεία είναι μακρά και σοβαρή, όταν η τρομοκρατία γίνεται σε ιδιαίτερα εύάλωτους οικονομικούς τομείς (τουρισμό) και σε οικονομίες με αδύναμες αγορές, δυσανάλογα θεσμικά όργανα και χαμηλά επίπεδα οικονομικής διαφοροποίησης, κάτι που γενικά δεν ισχύει για τα μέλη της ΕΕ, ιδιαίτερα σε σύγκριση με πολλές αναδυόμενες και αναπτυσσόμενες οικονομίες. Εξαιτίας αυτού, ενώ η τρομοκρατία μπορεί πράγματι να προκαλέσει οικονομικό κόστος και στην Ευρώπη, το συγκεκριμένο κόστος είναι συγκριτικά μικρό και βραχύβιο, κυρίως λόγω των δημόσιων και πολιτικών αντιδράσεων στην τρομοκρατία και όχι λόγω του άμεσου κόστους της τρομοκρατίας (Krieger & Meierrieks, 2019).



## Κεφάλαιο 8ο

### Νοείται «ένωση» ή ομοσπονδία χωρίς πραγματική ΚΕΠΠΑ;

#### 8.1 Η ανάγκη για πολιτική «ένωση»

Είναι γνωστό ότι η Ένωση αποτελεί ένα οικοδόμημα που βασίστηκε στις οικονομικές και εμπορικές δραστηριότητες, θεμελιώνοντας αρχικά μια τελωνειακή αγορά και στη συνέχεια μια ενιαία εσωτερική αγορά. Αποτέλεσε την πλέον ολοκληρωμένη οικονομική Ένωση, η οποία συνοδεύθηκε και από την εισαγωγή ενός κοινού νομίσματος για τα κράτη-μέλη της. Πέραν των οικονομικών ζητημάτων, είχε μικρές «βλέψεις» πολιτικής, οι οποίες σταδιακά αυξάνονταν. Το 1991 μάλιστα χαρακτηρίστηκε από τον βέλγο Υπουργό Εξωτερικών ως ένας οικονομικός γίγαντας, ένας πολιτικός νάνος και ένα στρατιωτικό σκουλήκι. Η οικονομική διάσταση της Ένωσης απαιτούσε έναν αποτελεσματικό πολιτικό μηχανισμό στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής που θα ενδυνάμωνε στη διεθνή σκηνή (Μαμμωνάς, 2017).

Η επικέντρωση της προσοχής στα οικονομικά λειτούργησε αποτελεσματικά όσο οι χώρες της Ευρώπης βασιζόνταν στο ΝΑΤΟ και τις Ηνωμένες Πολιτείες για την ασφάλειά τους. Αυτό συνέχισε να είναι αποτελεσματικό ακόμα και μετά τη διεύρυνση του ΝΑΤΟ αλλά και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εμβάθυνση της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης και η διαρκώς αυξανόμενη εξωτερική δράση της Ένωσης, που συνέπεσε με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και την κατάρρευση ενός διπολικού διεθνούς συστήματος, άνοιξε νέα μονοπάτια για την Ένωση και επεσήμανε την ανάγκη της ενίσχυσης της οικονομικής ολοκλήρωσης με ένα πλαίσιο κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Η βαλκανική κρίση τη δεκαετία του '90 και η αδυναμία της Ένωσης να ρυθμίσει την κατάσταση στις γειτονικές χώρες αποτέλεσε τον καταλύτη για τη θεμελίωση της σημερινής ΚΕΠΠΑ, έτσι ώστε να προστατευθούν οι κοινές αξίες, τα θεμελιώδη συμφέροντα, η ανεξαρτησία και ακεραιότητα της Ένωσης, να ενισχυθεί η ασφάλεια και να διατηρηθεί η ειρήνη τόσο στα εσωτερικά όσο και στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Άλλωστε, οι έκρυθμες καταστάσεις στο εξωτερικό της Ένωσης έχουν μεγάλο αντίκτυπο και στο εσωτερικό της (Marchi, 2017).

Αυτό προκύπτει από την πεποίθηση ότι η ασφάλεια ξεκινά έξω από τα σύνορα της Ένωσης και μπορεί να διασφαλίσει και να προωθήσει νέα πλαίσια για τα κράτη-μέλη, ώστε να επιτύχουν σταδιακά την ολοκλήρωση στους κόλπους της Ένωσης. Η

Ευρωπαϊκή Ένωση αντιλαμβάνεται την κατάσταση φτώχειας και υπανάπτυξης ως σχετιζόμενες με τη ασφάλεια, καθώς ενδέχεται να προκαλέσουν συγκρούσεις και εσωτερική αστάθεια ή και απειλή προς τις βασικές αρχές της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Έτσι, γίνεται αντιληπτό ότι οι προκλήσεις ασφαλείας στην Ευρώπη δεν μπορούν να ξεταστούν μεμονωμένα από την εξωτερική δράση. Για το λόγο αυτό, η Ένωση εξωτέρηκευσε την εσωτερική της δράση και τους αντίστοιχους στόχους προς άλλες χώρες εκτός Ένωσης. Στόχος ήταν να φέρουν τις χώρες αυτές πλησιέστερα προς τη σταδιακή ενσωμάτωση της οικονομίας της Ένωσης και να ενισχύσουν τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις, έτσι ώστε να μειωθούν οι κοινωνικές και οικονομικές αστάθειες ως τρόπος ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ασφαλείας (Dias, 2014).



## 8.2 Αρχαίες και σύγχρονες ομοσπονδίες

Στο πλαίσιο αυτό τίθεται ένα βασικό ερώτημα: Κατά πόσο μπορεί η ΕΕ-28 να θεωρηθεί «ένωση» (ή ομοσπονδία) χωρίς πραγματική ΚΕΠΠΑ, δηλαδή κοινά σύνορα, αποτελεσματικές μεθόδους υπεράσπισης αυτών, κοινό στρατό κ.ο.κ.; Το ερώτημα αυτό επανέρχεται με αφορμή το προσφυγικό και την τρομοκρατία. Ωστόσο, πρόκειται για μια παγιωμένη κατάσταση, δεδομένου ότι η ΕΕ δεν κατάφερε να γίνει, έως σήμερα, πραγματική ομοσπονδία. Μολονότι οι Πατέρες της Ευρώπης (Σουμάν, Μονέ, Τσώρτσιλ κλπ.) οραματίστηκαν μια Ευρώπη απαλλαγμένη από πολέμους και ενωμένη ως ομοσπονδία, θέλοντας να ακολουθήσουν το παράδειγμα των ΗΠΑ, εν τέλει δεν κατάφεραν να ολοκληρώσουν το έργο τους.

Σε αντίθεση με την αρχαία Ελλάδα (π.χ. Αιτωλική πρωτο-ομοσπονδία, Αχαϊκή Συμπολιτεία), αλλά και άλλες, όπως την Ελβετική, τις Ενωμένες Επαρχίες-Κάτω Χώρες και τις ΗΠΑ, όπου οι ομοσπονδίες βασίζονταν στην άμυνα, η ΕΕ θεωρείται περισσότερο οικονομική ένωση, παρά αμυντική. Η δημιουργία των πρώτων ελληνικών ομοσπονδιών, άλλωστε, οφειλόταν, κυρίως, στην κοινή άμυνα έναντι ισχυρού εξωτερικού εχθρού, γεγονός που εκλείπει από τη σημερινή ΕΕ-28, καθώς δεν αντιμετωπίζει τέτοιου είδους απειλή. Το ενδεχόμενο κοινού εχθρού, θα ενεργοποιούσε, πιθανώς, τον κοινό αμυντικό μηχανισμό, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ομοσπονδίας (Κυριαζής & Οικονόμου, 2015).

Η πολιτειακή οργάνωση χωρών σε ομοσπονδίες δεν αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, σημερινό φαινόμενο. Οι σύγχρονες ομοσπονδίες έχουν καταβολές από τις αρχαίες ελληνικές συμπολιτείες, μεταξύ αυτών της Αιτωλικής, της Αρκαδικής και της Αχαϊκής, ενώ οι Αμερικανοί Πατέρες, που δημιούργησαν το αμερικανικό σύνταγμα και την Αμερικανική Ομοσπονδία αναγνώριζαν και εκθειάζαν την υπεροχή τους (Κυριαζής & Οικονόμου, 2015). Θα ήταν, επομένως, ενδιαφέρον να γίνει μια δια-συγκριτική ανάλυση των ελληνικών δημοκρατικών ομοσπονδιών με την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναδεικνύοντας το διαφορετικό φιλοσοφικό υπόβαθρο μιας πραγματικής συμπολιτείας αλληλεγγύης, απέναντι στην αστοχία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, αναφορικά με την άμυνα και την ασφάλεια των μελών του (Οικονόμου & Κυριαζής, 2018). Επιπλέον, η άρτια δομή και το θεσμικό πλαίσιο των αρχαίων συμπολιτειών, συγκριτικά με το σύγχρονο μοντέλο άμυνας, θα προσφέρει, ενδεχομένως λύσεις-προτάσεις για τη βελτίωση της δημοκρατίας, της συμμετοχής, του κοινού συμφέροντος και της συνοχής, με σκοπό την επίτευξη κοινής αμυντικής

πολιτικής και πολιτικής διακυβέρνησης της ΕΕ, ολοκληρώνοντας τη διαδικασία της πολιτικής ένωσης (Κυριαζής & Οικονόμου, 2015).

### 8.3 Συγκριτική μελέτη των πρωτο-ομοσπονδιών με την ΕΕ

Προκειμένου να αξιολογήσουμε παλαιές και σύγχρονες ομοσπονδίες, αντιπαραβάλλοντάς τες, θα χρησιμοποιήσουμε δύο βασικές κατηγορίες κριτηρίων: τα κριτήρια δημοκρατικότητας και τα κριτήρια συνοχής. Το πρώτο κριτήριο, το οποίο αφορά το βαθμό δημοκρατικότητας μιας χώρας ή ομοσπονδίας, ενσωματώνει τέσσερα επιμέρους κριτήρια: *ισονομία* (ισότητα απέναντι στο νόμο), *ισηγορία* (ισότητα στις πρωτοβουλίες πολιτών), *ισοκρατία* (ισότητα πολιτικών δικαιωμάτων) και *ισοπολιτεία* (μεταφορά πολιτικών δικαιωμάτων). Αντίθετα, η δεύτερη βασική κατηγορία, που σχετίζεται με τη συνοχή, εμπεριέχει οικονομικά κυρίως κριτήρια, ενιαίο νόμισμα, κοινή αγορά, δημοσιονομική ένωση και προϋπολογισμό, αλλά και κοινή εξωτερική πολιτική και άμυνα (Economou & Kyriazis, 2014).

Οι ελληνικές πρωτο-ομοσπονδίες, συγκεκριμένα η Αιτωλική και η Αχαϊκή, δύο από τις πιο ισχυρές δημοκρατικές ομοσπονδίες της εποχής, πληρούσαν τις δύο βασικές κατηγορίες κριτηρίων, τη δημοκρατικότητα και τη συνοχή, εκπληρώνοντας τα οκτώ, συνολικά, προαναφερθέντα κριτήρια. Η ομοσπονδοποίηση παρείχε ικανοποιητικό επίπεδο ισότητας έναντι του νόμου (ισονομία), ενώ, παράλληλα, επέτρεπε τις πρωτοβουλίες των πολιτών στην Εκκλησία του Δήμου (ισηγορία), με ισότιμη συμμετοχή. Επιπλέον, ίσχυε το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, καθώς όλοι, ανεξαιρέτως, είχαν τη δυνατότητα να εκλεγούν από την Εκκλησία του δήμου, σε όλα τα ομοσπονδιακά αξιώματα (ισοκρατία). Τέλος, κάθε πολίτης, επιτρεπόταν να μεταφέρει τα πολιτικά του δικαιώματα από μια χώρα της ομοσπονδίας σε μια άλλη (ισοπολιτεία), ίσχυε δηλαδή η αρχή του πολίτη της ομοσπονδίας. Επίσης, ως προς τη συνοχή, υπήρχε νομισματική ένωση με κοινό νόμισμα, με παράλληλες κυκλοφορίες εθνικών νομισμάτων, εν μέρει κοινή δημοσιονομική πολιτική, εξαιτίας του ύψους του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού, κοινή αγορά και ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων, κεφαλαίου και εργασίας και κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας, που ήταν και ο βασικός λόγος σχηματισμού των πρωτο-ομοσπονδιών (Κυριαζής & Οικονόμου 2015).

Στην ΕΕ, αντίθετα, ενώ εφαρμόζεται η αρχή της ισονομίας, καθώς όλοι οι πολίτες έχουν ίσα νομικά δικαιώματα στο πλαίσιο της Ένωσης (π.χ. προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο), δεν υφίσταται η ισηγορία, διότι δεν επιτρέπονται πρωτοβουλίες πολιτών, οι οποίες οδηγούν σε δημοψηφίσματα με δεσμευτικό αποτέλεσμα. Η συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει συμβουλευτικά δημοψηφίσματα, με πρωτοβουλίες πολιτών, χωρίς, όμως, δεσμευτικό χαρακτήρα. Από την άλλη, η

ισοκρατία εφαρμόζεται εν μέρει, αφού μόνο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγεται από τους πολίτες, δεδομένου ότι τα άλλα αξιώματα (πχ., Πρόεδρος της ΕΕ, Υπουργός Εξωτερικών, Πρόεδρος της Επιτροπής κλπ.) καλύπτονται από εθνικές επιλογές. Τέλος, δεν ισχύει ούτε η ισοπολιτεία, εφόσον δεν υπάρχει Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ούτε θεσμός Ευρωπαίου πολίτη. Αυτό, ουσιαστικά, σημαίνει ότι ένας Ευρωπαίος πολίτης δεν μπορεί να μεταφέρει τα εκλογικά του δικαιώματα από μια χώρα της ΕΕ σε μια άλλη. Στο πλαίσιο της συνοχής, η ΕΕ λειτουργεί ως Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), μέσω της Ευρωζώνης, έχοντας κοινό νόμισμα (οι 19 από τις 28 χώρες), ενιαία αγορά και ρύθμιση του ελεύθερου ανταγωνισμού. Ωστόσο, δεν εφαρμόζει κοινή δημοσιονομική πολιτική και ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν ξεπερνά το 1% του Ακαθάριστου εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Ως προς το ζήτημα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) δεν έχει ουσιαστικό ρόλο, ούτε κοινό στρατό, λόγω του NATO (Κυριαζής & Οικονόμου 2015).

Στον πίνακα που ακολουθεί (Πίνακας 8.1) γίνεται μια συγκριτική ανάλυση μεταξύ της Αιτωλικής και Αχαϊκής Συμπολιτείας, των ΗΠΑ και της ΕΕ, βάσει του εκδημοκρατισμού και της συνοχής.

Πίνακας 8.1. Συγκριτική ανάλυση ομοσπονδιών

<b>Κριτήρια</b>				
<b>A) Εκδημοκρατισμός</b>				
Ομοσπονδία	<b>Ισονομία</b> (ισότητα απέναντι στο νόμο)	<b>Ισηγορία</b> (ισότητα στις πρωτοβουλίες πολιτών)	<b>Ισοκρατία</b> (ισότητα πολιτικών δικαιωμάτων)	<b>Ισοπολιτεία</b> (μεταφορά πολιτικών δικαιωμάτων)
Αιτωλική Ομοσπονδία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Αχαϊκή Συμπολιτεία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
ΕΕ	Ναι	Όχι	Εν μέρει	Όχι
ΗΠΑ	Ναι	Υιοθετείται σταδιακά όλο και περισσότερο μαζί με την ανάκληση	Ναι	Ναι
<b>B) Συνοχή</b>				
Ομοσπονδία	<b>Νομισματική Ένωση</b>	<b>Ομοσπονδιακός προϋπολογισμός &amp; δημοσιονομική εναρμόνιση</b>	<b>Κοινή αγορά και ρύθμιση του ελεύθερου ανταγωνισμού</b>	<b>ΚΕΠΠΑ</b>
Αιτωλική Ομοσπονδία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Αχαϊκή Συμπολιτεία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
ΕΕ	Ναι (19 μέλη της ΟΝΕ)	Πολύ χαμηλό budget	Ναι	Όχι
ΗΠΑ	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι

Πηγή: (Κυριαζής και Οικονόμου 2015 ; Economou and Kyriazis 2014).

Στον Πίνακα 8.2 επιχειρείται μια συγκριτική ανάλυση αρχαίων (Αιτωλικής και Αχαϊκής Συμπολιτείας) και σύγχρονων ομοσπονδιών (ΗΠΑ, ΕΕ), βάσει των τεσσάρων κριτηρίων ελέγχου της δημοκρατικότητας του Πίνακα 8.1. Κάθε κριτήριο βαθμολογείται με μια μονάδα, ενώ η μη εκπλήρωση του κριτηρίου λαμβάνει μηδέν.

Πίνακας 8.2. Βαθμολόγηση δημοκρατικότητας αρχαίων και σύγχρονων ομοσπονδιών

<b>Κριτήρια</b>					
Ομοσπονδία	<b>Ισονομία</b> (ισότητα απέναντι στο νόμο)	<b>Ισηγορία</b> (ισότητα στις πρωτοβουλίες πολιτών)	<b>Ισοκρατία</b> (ισότητα πολιτικών δικαιωμάτων)	<b>Ισοπολιτεία</b> (μεταφορά πολιτικών δικαιωμάτων)	Βαθμολογία
Αιτωλική	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	4.0
Αχαϊκή	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	4.0
ΕΕ	Ναι	Όχι	Περιορισμένη	Όχι	1.5
ΗΠΑ	Ναι	Ναι, εν μέρει	Ναι	Ναι	3.5

Πηγή: (Κυριαζής και Οικονόμου, 2015).

Παρατηρώντας τα αποτελέσματα του Πίνακα 8.1 συμπεραίνουμε ότι οι αρχαίες ομοσπονδίες, άλλα και οι ΗΠΑ, εκπληρώνουν και τα οκτώ κριτήρια, αντίθετα, η ΕΕ αντιμετωπίζει σοβαρό δημοκρατικό έλλειμμα και μικρή συνοχή, επομένως δεν αποτελεί πραγματική ομοσπονδία. Επιπλέον, από τη βαθμολόγηση του Πίνακα 2 είναι φανερό πως οι ελληνικές Συμπολιτείες και η ΗΠΑ είναι περισσότερο δημοκρατικές, (με βαθμό 4.0 η Αιτωλική και Αχαϊκή Συμπολιτεία και 3.5 οι ΗΠΑ), ενώ η ΕΕ παρουσιάζει έλλειμμα δημοκρατίας (με βαθμό μόλις 1.5). Η μη εκπλήρωση των οκτώ κριτηρίων, που ορίζει μια πραγματική ομοσπονδία, δημιουργεί προβλήματα εντός της Ένωσης και αύξηση του ευρωσκεπτικισμού. Επίσης, το μεγάλο και μετρήσιμο δημοκρατικό έλλειμμα απειλεί τη συνοχή της, ισχυροποιώντας ακραία αντιευρωπαϊκά μορφώματα (Κυριαζής & Οικονόμου 2015).

## Συμπεράσματα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας σε συνεργασία με άλλους διεθνείς παράγοντες. Αξιόλογος παρουσιάζεται και ο ρόλος του NATO στην εφαρμογή των αποστολών, τύπου Petersberg, αλλά και του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ). Τέλος, ουσιαστικής και σημαίνουσας σημασίας είναι, επίσης, η σύμπραξη με τον Οργανισμό των Ηνωμένων Εθνών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η πολιτική της Ένωσης στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας περιλαμβάνει όλα τα κέντρα τριβών και εντάσεων στον κόσμο, με ιδιαίτερη έμφαση στα ζητήματα των Βαλκανίων, της Ανατολικής Ευρώπης, της Αφρικής και της Μέσης Ανατολής.

Στο παρελθόν η σημερινή ΚΕΠΠΑ έχει αναπτύξει τη δράση της στη Ρωσία, ιδίως για ζητήματα σχετικά με την ανάπτυξη οικονομικών σχέσεων και τη μείωση του πυρηνικού εξοπλισμού, την Ουκρανία και τη Μέση Ανατολή, την πρώην Γιουγκοσλαβία για την πρόληψη των αναταραχών στην Αφρική, το Κονγκό κτλ. Παράλληλα, κοινές δράσεις έχουν υιοθετηθεί και για αστυνομικές αποστολές, όπως π.χ. στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, ενώ από την άλλη στρατιωτικές επιχειρήσεις αναλήφθηκαν στο Κοσσυφοπέδιο με την αποστολή στρατιωτικής μονάδας για τη διατήρηση της ειρήνης, στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, στο Αφγανιστάν κτλ.

Ταυτόχρονα, από το 2003 και έπειτα, η Ένωση αναπτύσσει και μια νέα στρατηγική ασφαλείας σε σχέση με την τρομοκρατία, σύμφωνα με την οποία δεν αποκλείεται και η άμεση στρατιωτική επέμβαση, ως έσχατη επιλογή.

Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η θεσμοθέτηση της πολιτικής συνεργασίας για την ΚΕΠΠΑ σε ενωσιακό κείμενο. Στη συνέχεια έλαβε πιο συστηματική μορφή με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου ως στόχος τέθηκε η σφαιρική ρύθμιση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, χωρίς ωστόσο να καθιερώνεται μια «κοινή πολιτική», όπως συνέβη στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις μεταφορές και τη γεωργία. Η τεχνική που επελέγη ήταν αυτή των τριών πυλώνων. Ο δεύτερος πυλώνας είχε ως αποκλειστικό αντικείμενο τα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ.

Κατόπιν, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, χωρίς να παρατηρούνται τολμηρά βήματα που θα εξασφάλιζαν στην Ένωση μια ενιαία και ισχυρή στάση στη διεθνή σκηνή, παρατηρήθηκαν σημαντικές τροποποιήσεις στις τότε υφιστάμενες ρυθμίσεις, οι οποίες μόνο ως θετική πρόοδος μπορούσαν να χαρακτηριστούν.

Η ΚΕΠΠΑ αποτελεί ένα υπό διαμόρφωση οικοδόμημα που επιχειρεί την εξασφάλιση ενός ισχυρού αποτυπώματος της Ένωσης στο παγκόσμιο γίγνεσθαι. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας επιχειρείται μια ανάπτυξη της προόδου και της αποτελεσματικότητας της δράσης της. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ, επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποκλείσουν μια κοινή θέση ή μια κοινή δράση, παρά τη θέληση των υπολοίπων κρατών μελών, ενώ είναι δυνατή και η παρέκκλιση από κάποια ληφθείσα απόφαση, «σαμποτάροντας» μια κοινή δράση. Τα στοιχεία αυτά θέτουν εύλογα τον προβληματισμό σχετικά με την εφαρμογή μια κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και άμυνας όταν τελεί σε συνάρτηση με τη διακυβερνητική συνεργασία (Τσαρδανίδης, 2016).

Επίσης, η διακυβερνητική φύση της ΚΕΠΠΑ οδηγεί στην περιθωριοποίηση του ρόλου των λοιπών οργάνων της Ένωσης, σε συνδυασμό με τον κανόνα της ομοφωνίας του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αυτό συμπεραίνεται αν μελετήσουμε το ρόλο των οργάνων της Ένωσης στο πεδίο αυτό. Η Επιτροπή, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας έχει χάσει το αυτόνομο δικαίωμα της πρωτοβουλίας της στην ΚΕΠΠΑ και είναι, πλέον, περιορισμένη στην υποβολή προτάσεων στον Ύπατο Εκπρόσωπο αυτής. Το ίδιο ισχύει και για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο περιορίζεται στο γενικό δικαίωμα ενημέρωσης και διαβούλευσης. Επομένως, έχει κυρίως γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Επιπλέον, οι διατάξεις και οι πράξεις, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (Καλαβρός & Γεωργόπουλος, 2017).

Ωστόσο, στη σύγχρονη εποχή, δεν χωρεί αμφιβολία ως προς το γεγονός ότι η Ένωση έχει αποκτήσει αρμοδιότητες στο πεδίο των εξωτερικών ζητημάτων και της άμυνας. Έχει διεξάγει περισσότερες από 30 στρατιωτικές επιχειρήσεις και πολιτικές αποστολές στο πεδίο της ΚΠΑΑ, ενώ λειτουργεί ως θεσμικός διάυλος, για την πολιτικές των κρατών μελών, σε σχέση με τη διαχείριση των κρίσεων (Tardy, 2018).

Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται τακτικές ή έκτακτες αποστολές σε συνεργασία με τρίτες χώρες, οι οποίες έχουν ως σκοπό την καταπολέμηση της



παράνομης μετανάστευσης και γενικά τον περιορισμό της μετανάστευσης προς την Ευρώπη, μέσα από επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων, λήψης μέτρων έκτακτης ανάγκης και μέτρων προπαρασκευής και παρακολούθησης. Πέρα από την μετανάστευση, οι αποστολές αυτές σκοπεύουν στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, είτε άμεσα, είτε έμμεσα, μέσω της εφαρμογής μεταρρυθμίσεων στον τομέα της άμυνας των τρίτων χωρών και της στήριξης της ανάπτυξης ικανοτήτων των φορέων ασφαλείας, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, με απώτερο σκοπό τη διατήρηση της ασφάλειας και της εδραίωσης της ειρήνης (EP, 2016).

Με τον όρο άμυνα, προσδιορίζεται η εφαρμογή πολιτικών, με στόχο την προστασία των πολιτών και των εδαφών τους, από ποικίλων μορφών επιθέσεις και απειλές, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης στρατιωτικών δυνάμεων. Η άμυνα, ως έννοια, δεν έχει οριστεί με σαφήνεια από την Ένωση, αλλά βασίζεται σε εθνικούς όρους που μπορούν να εξαπλωθούν και στην Ένωση. Από την άλλη, η λέξη ασφάλεια, αφορά στο αίσθημα της προστασίας του πολίτη από το κράτος, με την τήρηση της τάξης και τη διατήρηση της ειρήνης. Μια κοινωνία, εν προκειμένω ένα κράτος, χαρακτηρίζεται ασφαλές όταν υπάρχει μια σχετική απουσία κινδύνων και απειλών. Κατά συνέπεια, μια πολιτική ασφάλειας είναι αναγκαία και επιβεβλημένη όταν παρατηρούνται τέτοιου είδους απειλές και αντιδράσεις, πάντοτε μέσω πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και αστυνομικών στρατηγικών (Tardy, 2018).

Η Ευρωπαϊκή Ασφάλεια και Άμυνα αποτελεί μια ιδιάζουσα περίπτωση ολοκλήρωσης. Σε αντίθεση με την οικονομική ολοκλήρωση, η ΚΠΑΑ, στο πλαίσιο της Ένωσης, βασίζεται στην εθελοντική συνεργασία των κρατών μελών, τα οποία μπορούν στο εξής να αντισταθούν στην απώλεια της κυριαρχίας τους. Είναι φανερό ότι εντοπίζονται αδυναμίες στους κόλπους της ΚΠΑΑ. Ταυτόχρονα, γίνεται σαφές ότι δεν υπάρχουν σαφείς οδηγίες και κατευθύνσεις τις οποίες μπορεί να ακολουθήσει η Ένωση προκειμένου να κρίνει πότε πρέπει να προχωρήσει με τη διεξαγωγή μιας επιχείρησης ή αποστολής. Το άρθρο 21 ΣΕΕ αναφέρεται στην εξωτερική δράση της Ένωσης σε σχέση με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τους στόχους της. Μελετώντας, ωστόσο, τα άρθρα 42 και 43 ΣΕΕ, κάθε περίπτωση κρίσης θα πρέπει να εκτιμάται μεμονωμένα, έτσι ώστε να ληφθεί η ορθότερη απόφαση σχετικά με τη διαχείριση αυτής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Αναφορικά με την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και της διεθνούς τρομοκρατίας, είναι σαφές ότι η παγκοσμιοποίηση έχει αυξήσει την αλληλοεπικάλυψη των ζητημάτων της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Οι συνθήκες αυτές έχουν επικεντρώσει την προσοχή της διεθνούς κοινότητας στη νομιμότητα της Ένωσης, ως παράγοντα εξωτερικής πολιτικής, ενώ αντανάκλαται η δυσκολία, σε ορισμένες περιπτώσεις, διάκρισης μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής και ασφάλειας (Schmidt, 2015).

Ενόψει της προσφυγικής κρίσης, η ανάπτυξη της δράσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ έπρεπε να πραγματοποιηθεί αφού εκτιμηθεί η εξωτερική μεταναστευτική και η αλληλεξάρτηση των εμπλεκόμενων κρατών. Ωστόσο, παρατηρούνται δύο δυσκολίες κατά τη διεργασία αυτή. Από τη μία τα κράτη έπρεπε να αντιμετωπίσουν με επιτυχία τις προκλήσεις της παράνομης μεταναστευτικής μεμονωμένα, και δεύτερον η παράνομη μεταναστευτική έπρεπε να μελετηθεί υπό το πρίσμα τόσο της εσωτερικής όσο και της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης (Schmidt, 2015).

Όσον αφορά την ΚΠΑΑ, σχεδιάστηκε ως εργαλείο διαχείρισης των κρίσεων εξωτερικά της Ένωσης. Αποτελούσε, λοιπόν, ένα διακριτό πεδίο σε σχέση με άλλες πολιτικές, το οποίο αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση εξωτερικών ζητημάτων ασφαλείας, όπως η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα και η παράνομη μεταναστευτική. Μολαταύτα, οι επιχειρήσεις που παρουσιάστηκαν παραπάνω, ιδίως η επιχείρηση «EUNAVFOR MED», συνδυάζουν τόσο εσωτερικούς όσο και εξωτερικούς τομείς, θεμελιώνοντας δεσμούς ανάμεσα σε εσωτερικά και εξωτερικά προβλήματα ασφαλείας τα οποία σχετίζονται γενικά με την ΚΕΠΠΑ και ειδικότερα με την ΚΠΑΑ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Η προσφυγική κρίση απέδειξε ότι δεν υπάρχει η επιθυμητή αλληλεγγύη ανάμεσα στα κράτη μέλη. Από την πρόταση της επιτροπής για την «Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μεταναστευτική» τον Μάιο του 2015, έχουν παρατηρηθεί περισσότερες από 34 νομοθετικές πράξεις για τη διαμόρφωση μιας Ευρωπαϊκής αντίδρασης στην προσφυγική κρίση. Όλα τα κράτη μέλη συμφωνούν ότι μακροπρόθεσμα η μόνη λύση είναι η βελτίωση των συνθηκών ζωής στις χώρες προέλευσης. Ωστόσο, βραχυπρόθεσμα, μια ευρωπαϊκή αντίδραση στην προσφυγική κρίση έγκειται στους βελτιωμένους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων και στην

αποτελεσματικότερη και περισσότερο ενισχυμένη συνεργασία ανάμεσα στις χώρες *transit* (διαμετακόμισης) (Μαρκοζάνη, 2015; Bendiek, 2017).

Σε κάθε περίπτωση, ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του προσφυγικού ζητήματος και της διεθνούς τρομοκρατίας, αλλά και η σύνδεση αυτών, τόσο με εσωτερικά όσο και με εξωτερικά ζητήματα ασφαλείας, καθιστούν κατανοητή την επιλογή της Ένωσης να καταπολεμήσει τα σχετιζόμενα προβλήματα και κινδύνους με την ανάπτυξη έκτακτων τακτικών, υπό το πρίσμα της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ.

Άλλωστε, όταν παρατηρείται ένα γεγονός το οποίο απαιτεί τη λήψη και εφαρμογή επειγόντων μέτρων, που αναπτύσσονται πέρα από τα όρια των συνήθων πολιτικών και νομοθετικών διαδικασιών, τότε είναι σαφές ότι το γεγονός αυτό ανάγεται σε απειλή για την ασφάλεια. Έτσι, εξαιτίας των δραματικών εξελίξεων και του θανάτου εκατοντάδων ανθρώπων από το 2013 και μετά στο χώρο της Μεσογείου, ιδίως μετά την κρίση στην Λιβύη, η Ένωση επέλεξε την εφαρμογή μιας περισσότερο επιθετικής στρατηγικής, για την καταπολέμηση ενός προβλήματος το οποίο είχε δύο πτυχές. Από τη μία, επρόκειτο για απειλή ασφαλείας, και από την άλλη, το όλο προσφυγικό ζήτημα είχε αναχθεί σε μια εκτεταμένη και επικίνδυνη ανθρωπιστική κρίση χωρίς προηγούμενο. Είναι σαφές ότι όλα τα παραπάνω ανήκουν στους τομείς δράσης της ΚΠΑΑ (Μαρκοζάνη, 2015).

Στην αντίπερα όχθη, η πολιτική μετανάστευσης και διαχείρισης των συνόρων αντανακλά την αλληλεπίδραση μεταξύ της εσωτερικής και της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Η Frontex, Europol και Eurojust συνεργάζονται με τους φορείς της επιχείρησης «Sophia», της επιχείρησης «EUBAM Libya» και των δράσεων του NATO στη Μεσόγειο. Η στρατηγική των επιχειρήσεων διαμορφώθηκε με βάση την υπεράσπιση ενάντια στις απειλές κι όχι για τη μεταρρύθμιση των χωρών προέλευσης ή τον περιορισμό των λόγων της μετανάστευσης (Bendiek, 2017).

Επιχειρώντας μια κριτική προσέγγιση των προαναφερθέντων επιχειρήσεων, είναι σαφές ο μετασχηματισμός της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ. Ιδίως η επιχείρηση «EUNAVFOR MED», πρέπει να αναφερθεί ότι αποτέλεσε μια απειλητική και επιθετική στρατηγική, η οποία μέχρι το 2015 δεν χαρακτήριζε τις δράσεις της Ένωσης, και αποδεικνύει την αποφασιστική της στρατηγική για την αντιμετώπιση των κινδύνων του προσφυγικού ζητήματος. Η μεταφορά της ατζέντας για τη λαθρομετανάστευση, από τις εσωτερικές υποθέσεις στην ΚΠΑΑ, λειτούργησε ως μια

μέθοδος για την προώθηση της αναχαίτισης, μέσω επιχειρήσεων όπως η «EUNAVFOR MED», και την καταπολέμηση ενός προβλήματος, το οποίο έλαβε διαστάσεις ανθρωπιστικής κρίσης, αλλά και κινδύνου ασφαλείας, εξαιτίας της λαθρομετανάστευσης και της ανάπτυξης δράσεων τρομοκρατικών οργανώσεων (Μαρκοζάνη, 2015).

Η εξάπλωση του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης στο χώρο της Μεσογείου προκάλεσε την αλλαγή της πολιτικής της Ένωσης και την υπαγωγή της πολιτικής μετανάστευσης στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, για την αξιοποίηση των εργαλείων αυτής και για την άμεση αναχαίτιση της απειλής κατά της ασφάλειας. Η παραπάνω υπαγωγή στόχευσε στην καταστροφή των σκαφών αλλά και των δικτύων λαθρεμπορίου ανθρώπων, ενώ, παράλληλα, παρουσίαζε ανθρωπιστικό χαρακτήρα, λόγω της διάσωσης των λαθρομεταναστών. Εν τούτοις, πρόκειται για δράσεις όπου το αντικείμενο δεν είναι πάντοτε ορισμένο και σαφές, προκαλώντας σύγχυση και θέτοντας σε κίνδυνο την επιτυχία των δράσεων και των αποστολών.

Είναι, ωστόσο, σαφές ότι η αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η προσφυγική κρίση απαιτεί την υπαγωγή της αντίστοιχης πολιτικής, εν προκειμένω της μεταναστευτικής, στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, αφού επρόκειτο για ένα ζήτημα που έχει άμεσες επιπτώσεις στην ασφάλεια των κρατών μελών.

Από την άλλη, η εκστρατεία της Ένωσης κατά της τρομοκρατίας δεν αποτέλεσε ποτέ την κορυφή των προτεραιοτήτων της ΚΠΑΑ. Αντίθετα, είναι απλώς ένας συνήθης στόχος των αποστολών αυτής. Συνεπώς, η διακυβέρνηση της ΚΠΑΑ δεν έχει μετασηματιστεί σε μια πολιτική, αμιγώς, κατά της τρομοκρατίας, αλλά περιλαμβάνεται μεταξύ των πολλών αντικειμένων και στόχων της.

Ένα σημαντικό πρόβλημα που εντοπίζεται στην υφιστάμενη δομή της ΚΕΠΠΑ είναι η απουσία της πολιτικής συναίνεσης μεταξύ των κρατών μελών, σχετικά με την αξιοποίηση της ΚΠΑΑ, για την στρατηγική της Ένωσης και την ικανοποίηση των στόχων της. Αυτό αποδίδεται στους διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους τα κράτη μέλη αντιλαμβάνονται τα επίπεδα της απειλής της τρομοκρατίας, αλλά και των λοιπών κινδύνων που εντοπίζονται στη σύγχρονη Ευρώπη (Grevi, Helly, & Keohane, 2009).

Παράλληλα, εντοπίζεται μια δυσκολία στη διατύπωση των ποικίλων απειλών στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ. Αφενός, η υβριδική πολιτική και η στρατιωτική φύση της

ΚΠΑΑ αποτελεί ένα πλεονέκτημα στην καταπολέμηση της ασύμμετρης απειλής. Άλλωστε, η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας απαιτεί το συνδυασμό των οργάνων και των μέσων διαφορετικής φύσης και την ευελιξία της ΚΠΑΑ, με τη διεξαγωγή πολλαπλών δράσεων. Αφετέρου, τα μέσα αυτά δεν έχουν αποδείξει την αποτελεσματικότητά τους, ενώ, ταυτόχρονα, ο ρόλος του στρατού στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας αμφισβητείται συχνά. Επομένως, πολλοί υποστηρίζουν ότι η στρατηγική της Ένωσης ενάντια στην τρομοκρατία και τη διαχείριση των κρίσεων, όπως το προσφυγικό, δεν είναι αναγκαίο να περιλαμβάνει στρατιωτικές παρεμβάσεις (Oliveira-Martins & Ferreira-Pereira, 2012).

Μολονότι η Ένωση, από την 11<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2001, έχει αναπτυχθεί σε έναν διεθνή παράγοντα καταπολέμησης της τρομοκρατίας και αντιμετώπισης των απειλών ασφαλείας, ωστόσο παρατηρούνται ορισμένα ζητήματα που λειτουργούν ως εμπόδιο για την αποτελεσματικότητα των στρατηγικών της στο επίπεδο αυτό.

Είναι σημαντικό ότι μέχρι σήμερα, καμία από τις επιχειρήσεις και αποστολές της ΚΠΑΑ δεν έχει διεξαχθεί, αποκλειστικά, για λόγους καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Επιπλέον, στις πολιτικές αποστολές της ΚΠΑΑ, με έμφαση στην ενίσχυση της εφαρμογής του νόμου, όπου είναι σαφές ότι συνεισφέρουν σε σκοπιμότητα περιορισμού της τρομοκρατίας, οι στόχοι αυτοί δεν περιλαμβάνονται στα σχετικά νομοθετικά κείμενα. Συμπεραίνεται, λοιπόν, από τα παραπάνω η απροθυμία των κρατών μελών να «στρατιωτικοποιήσουν» την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας αλλά και η απουσία ενός νομικού πλαισίου για τη χρήση στρατιωτικών δυνάμεων για το σκοπό αυτό (Monar, 2015).

Η πρόκληση καταπολέμησης της τρομοκρατίας σηματοδοτεί την ανάγκη ενσωμάτωσης της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για την Εσωτερική Ασφάλεια στο Χώρο της Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Εξωτερική Ατζέντα της Ένωσης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η κατάργηση των πυλώνων έχει σαν αποτέλεσμα τη συγχώνευση των διακριτών τομέων της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, σε ποινικές υποθέσεις, στον Τίτλο V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ. Επομένως, η διαπραγμάτευση και η σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες, στα πεδία αυτά, υπάγεται, πλέον, σε ένα ενιαίο και πιο ξεκάθαρο καθεστώς, μέσω της εξασφάλισης της νομικής προσωπικότητας της Ένωσης, με το άρθρο 47 ΣΕΕ και το

άρθρο 218 ΣΛΕΕ, που διευκολύνουν τα παραπάνω, σχετικά με ζητήματα που αφορούν την τρομοκρατία.

Ωστόσο, η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι μεταρρυθμίσεις που αυτή εισήγαγε, δεν εξασφαλίζουν στην Ένωση ρητή αρμοδιότητα να δραστηριοποιείται στα ζητήματα καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Η δράση αυτή καλύπτεται από τη γενική αρμοδιότητα του άρθρου 216 (1) ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση μπορεί να προβεί στη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Αυτό σημαίνει ότι, οι ανωτέρω συμφωνίες της Ένωσης στα ζητήματα καταπολέμησης της τρομοκρατίας θα πρέπει να δικαιολογούνται επί τη βάση της εσωτερικής ασφάλειας και των σκοπών καταπολέμησης της τρομοκρατίας, στο πλαίσιο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Επιπλέον, ένας περιορισμός που παρατηρείται είναι αυτός του άρθρου 42 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο ο «Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» αποτελεί έναν τομέα κοινής αρμοδιότητας ανάμεσα στην Ένωση και τα κράτη μέλη. Αυτό συνεπάγεται ότι, τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητά τους στα συγκεκριμένα ζητήματα, στον βαθμό τον οποίο η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της αρμοδιότητα (άρθρο 2(2) ΣΛΕΕ). Ως εκ τούτου, εφόσον ο τομέας της καταπολέμησης της τρομοκρατίας δεν έχει υποστεί εσωτερική εναρμόνιση, δεν παρατηρείται αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, άρα τα κράτη μέλη μπορούν, μεμονωμένα, να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες στα εν λόγω ζητήματα. Το στοιχείο αυτό δεν είναι απαραίτητα αρνητικό, ωστόσο, αποτελεί ένα ενδεχόμενο προβληματικό πεδίο, όπου το κάθε κράτος μέλος ίσως επιδιώκει την ικανοποίηση των συμφερόντων του, παραβλέποντας τα συμφέροντα της Ένωσης (Monar, 2015).

Ταυτόχρονα, η δράση της ΚΕΠΠΑ στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας εξακολουθεί να διέπεται από το άρθρο 5(3) ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση μπορεί να αναπτύσσει δράση, υπό την προϋπόθεση ότι ένας στόχος δεν μπορεί να εκπληρωθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη. Τουτέστιν, είναι αναγκαίο να γίνει αποδεκτό το γεγονός ότι, η κοινή εξωτερική δράση της Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας θα είναι, ενδεχομένως, περισσότερο αποτελεσματική από ότι θα είναι σε εθνικό επίπεδο. Έχει ενδιαφέρον να τονιστεί ότι τα περισσότερα από τα κράτη μέλη επιθυμούν να διατηρήσουν την αυτονομία τους στα ευαίσθητα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας (Monar, 2015).

Όλα τα παραπάνω αποδεικνύουν τις αδυναμίες, στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, για τη διαχείριση κρίσεων και την αντιμετώπιση κινδύνων, οι οποίες μπορεί να προκληθούν από καταστάσεις, όπως η προσφυγική κρίση και η διεθνής τρομοκρατία. Προαπαιτούμενο, λοιπόν, είναι η σύμπνοια όλων των κρατών μελών, η υπαγωγή των πολιτικών, ή έστω τμήματος αυτών, στην ΚΕΠΠΑ, καθώς πρόκειται για ζητήματα που παρουσιάζουν στοιχεία της εσωτερικής και της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, αλλά και η κατοχύρωση της ομοφωνίας των κρατών μελών, με εξασφάλιση της υποχώρησης αυτών σε ζητήματα της κυριαρχίας τους, πάντοτε για το συμφέρον της Ευρώπης.

Άλλωστε, η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση περνά μέσα από τη διεύρυνση και την εμβάθυνση, προσδοκώντας στενότερη ένωση των κρατών-μελών και ενδυνάμωση της συνεργασίας τους. Επιπλέον, οι προσπάθειες ομοσπονδοποίησης στηρίζονται σε ένα θεσμικό πλαίσιο ενιαίας δημοσιονομικής πολιτικής και κοινής εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, το οποίο διασφαλίζει την πολυπόθητη οικονομική και πολιτική ένωση. Προκειμένου η κοινοτική ένωση να καταλήξει σε ομοσπονδία και ολοκλήρωση, εκτός των προαναφερθέντων κριτηρίων, είναι απαραίτητο να ενισχύσει τη δημοκρατικότητα και τη συνοχή της.





## Προτάσεις

Συνεπάγεται, λοιπόν, από τα παραπάνω ότι η ΚΕΠΠΑ αποτελεί ένα αναπόσπαστο τμήμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως «ένωσης». Δε μπορεί, επομένως, να γίνεται λόγος για ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ενιαία εσωτερική αγορά αν δε διασφαλίζεται η προστασία των συνολικών ενωσιακών συμφερόντων (και όχι μεμονωμένα των επιμέρους εθνικών) από μια εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Ωστόσο, αυτό μας επιτρέπει να διατυπώσουμε μια βασική κριτική της υφισταμένης ΚΕΠΠΑ και πρόταση για το μέλλον.

Η προώθηση της ΚΕΠΠΑ απαιτεί την ενίσχυση της Πολιτικής Ένωσης και την ανάδειξη κοινών συμφερόντων των κρατών – μελών με παραμερισμό των εθνικών τους επιδιώξεων στις πολιτικές της ΚΕΠΠΑ. Το παρόν σύστημα λήψης αποφάσεων, το οποίο απαιτεί την πολιτική συναίνεση των κρατών – μελών, δυσκολεύει την ομοφωνία (Haesebrouck, 2015).

Ωστόσο, τα κράτη-μέλη φαίνονται διστακτικά σε έναν τομέα ο οποίος σχετίζεται άμεσα άλλωστε με την εθνική τους κυριαρχία. Αυτό που έχει αναδειχθεί είναι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ ο οποίος θα είναι ουσιαστικός και καθοριστικός με την προώθηση της πολιτικής ένωσης και την «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ (Μαμμωνάς, 2017).

Αυτό που έχει επισημανθεί είναι ότι σήμερα η ΚΕΠΠΑ λειτουργεί αντιδραστικά και όχι προληπτικά. Αποτέλεσμα του παραπάνω είναι η αναποτελεσματικότητά της. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας ο οποίος αποτυπώνεται στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, η υβριδική θεσμική οργάνωση και δομή της ΚΕΠΠΑ, η ελλιπής πολιτική νομιμοποίηση, η αξιοποίηση της ΚΕΠΠΑ για την εκπλήρωση των εθνικών στόχων των κρατών-μελών και τα αντικρουόμενα εθνικά συμφέροντα αυτών έχουν σαν αποτέλεσμα την απουσία ενός πολιτικού πυρήνα που θα οδηγούσε στην ώθηση της Ένωσης σε κοινές αποφάσεις στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ (Τσαρδανίδης, 2016).

Είναι σαφές, λοιπόν, ότι αυτό που απαιτείται για την προώθηση και αποτελεσματική δράση εντός του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ είναι να γίνει κατανοητή η αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατών - μελών, η κοινή τους μοίρα και η ανάγκη από κοινού αντιμετώπισης των απειλών και των εξωτερικών προβλημάτων, καθώς έχουν

συνέπειες σε κάθε ένα από αυτά μεμονωμένα, αλλά και στο συνολικό όραμα της Ένωσης. Ο οικονομικός γίγαντας πρέπει να σταματήσει να είναι ένας πολιτικός νάνος και ένα στρατιωτικό σκουλήκι και να αποτελέσει έναν ενιαίο χώρο - τόσο εδαφικά, όσο και πολιτικά αλλά και οικονομικά - που θα προστατεύει επαρκώς τα κοινά συμφέροντα αλλά και το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, με τον τρόπο αυτόν, μέσω της προώθησης της ΚΕΠΠΑ και της επίτευξης λήψης αποφάσεων με ομοφωνία βάσει των κοινών συμφερόντων των κρατών-μελών και με παραμερισμό των εθνικών προσδοκιών και βλέψεων θα αναδειχθεί σε έναν ηγεμονικό παράγοντα που μέσω της πολιτικής ολοκλήρωσης θα ρυθμίζει εσωτερικά προβλήματα και εξωτερικές απειλές (Κεντρωτής, 2010).

Μερικές ενέργειες που θα βοηθούσαν προς την κατεύθυνση αυτή είναι:

- [1] Να γίνει η ΕΕ περισσότερο δημοκρατική, με εισαγωγή μορφών συμμετοχικής και άμεσης δημοκρατίας. Ειδικότερα, εκλογή των θεσμικών οργάνων της απευθείας από το λαό (τους Ευρωπαίους πολίτες) και δυνατότητα πρωτοβουλιών που καταλήγουν σε δημοψηφίσματα με δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά και πράξεις ανάκλησης. Επιπλέον, εισαγωγή της «ισοπολιτείας», με μεταφορά των πολιτικών δικαιωμάτων τους από ένα κράτος-μέλος σε ένα άλλο (Οικονόμου & Κυριαζής, 2018).
- [2] Ως προς τη συνοχή, πρέπει να αυξηθούν σταδιακά οι δαπάνες για κοινές πολιτικές, με αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού και υιοθέτηση κοινής δημοσιονομικής πολιτικής, ενώ είναι απαραίτητο να ενισχυθεί ο ρόλος της ΚΕΠΠΑ (Κυριαζής & Οικονόμου, 2015).
- [3] Να γίνουν εκ νέου προσπάθειες θέσπισης «Ευρωσυντάγματος» με καθολική αποδοχή όλων των κρατών μελών, για επίσημη επικύρωση του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου και εξασφάλιση των ατομικών, πολιτικών και οικονομικών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών.
- [4] Μέσω της ΚΕΠΠΑ, να ενισχυθεί η ασφάλεια και το κοινό αμυντικό δόγμα της ΕΕ, με κοινή δράση και ενιαία οργάνωση στρατιωτικών δυνάμεων. Πιο συγκεκριμένα, να δημιουργήσει, η ΕΕ, τις προϋποθέσεις ίδρυσης ευρωπαϊκού στρατού, ικανού να προασπίζει τις ευρωπαϊκές αξίες και τα ιδανικά και να αντιδρά άμεσα σε εξωτερικούς κινδύνους που απειλούν την ειρήνη στο εσωτερικό της.

- [5] Να αντιμετωπιστεί πιο ενεργά το πρόβλημα ασφάλειας, που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη-μέλη, (όπως π.χ. η Ελλάδα και η Κύπρος, από την Τουρκία, για μονομερείς και παράνομες ενέργειες κατά της ελληνικής και κυπριακής κυριαρχίας) με κυρώσεις, από την ΕΕ, ανάλογες του εμπάργκο στη Ρωσία (λόγω της Κριμαίας). Ανάλογη αντιμετώπιση να υπάρξει και στο θέμα της ελληνικής και κυπριακής ΑΟΖ, με προστασία των κοιτασμάτων υδρογονανθράκων του Αιγαίου και νότια της Κύπρου, από τη γείτονα χώρα (Οικονόμου & Κυριαζής, 2018).
- [6] Να δοθεί μεγαλύτερη βάση στην καταπολέμηση των αιτιών της τρομοκρατίας, προωθώντας ειδικότερα τη συνοχή στις κοινωνίες της ΕΕ και τον πολυπολιτισμικό και διαθρησκευτικό διάλογο.
- [7] Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της να ενισχύσουν τις προσπάθειές τους για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και της ριζοσπαστικοποίησης, μέσα από την μεγιστοποίηση του δυναμικού των υφιστάμενων εργαλείων με την ανάπτυξη νέων μέτρων, ιδίως για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και της στρατολόγησης τρομοκρατών, της αντιμετώπισης του διαδικτυακού περιεχομένου που προωθεί την τρομοκρατία και τον εξτρεμισμό και την παράνομη διακίνηση πυροβόλων όπλων.
- [8] Η ΕΕ, μέσω της ΚΕΠΠΑ, να εμβαθύνει περισσότερο την συνεργασία της με τις χώρες του ΝΑΤΟ, εκτός Ευρώπης, λαμβάνοντας έτσι από κοινού συμπληρωματικά μέτρα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και για την μείωση της παράνομης μετανάστευσης, όπως η ενίσχυση των εξωτερικών αποστολών σε τρίτες χώρες.
- [9] Να συμπράξει και αναπτύξει μεγαλύτερο διάλογο με σημαντικούς διεθνείς παράγοντες, στο πλαίσιο της μετανάστευσης και της τρομοκρατίας, όπως τα Ηνωμένα Έθνη, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΑΣΕ και η Αφρικανική Ένωση.
- [10] Να ενισχύσει την οικονομική της υποστήριξη προς τα κράτη μέλη, και να τα παροτρύνει μέσω της υπόδειξης καλών πρακτικών να δημιουργήσουν ασφαλείς και νόμιμους τρόπους εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να αποτρέψουν τις απειλητικές για τη ζωή

μεταφορές προσφύγων από τους διακινητές. Παράλληλα, είναι απαραίτητο, σε συνδυασμό με την υποδοχή των προσφύγων στην ΕΕ, να διερευνηθεί περισσότερο τις συνθήκες που επικρατούν στην πατρίδα των προσφύγων, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον είναι δυνατόν να αποτραπεί η εμπορία ανθρώπων και να διατηρηθεί η ζωή.

- [11] Να αυξήσει τις δαπάνες για αποτελεσματικότερη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της, μέσω της FRONTEX, διαθέτοντας περισσότερους πόρους και αντίστοιχο εξοπλισμό στα κοινά τους σύνορα και την ακτοφυλακή.
- [12] Να προσφέρει μεγαλύτερη ηθική και οικονομική υποστήριξη σε χώρες υποδοχής προσφύγων και μεταναστών, ειδικότερα χώρες «πρώτης γραμμής», όπως η Ελλάδα και η Ιταλία.
- [13] Να ενισχύσει την συνεργασία της, με κυβερνήσεις χωρών εκτός της ΕΕ, από τις οποίες υπάρχουν μεγάλες εισροές μεταναστών προς την Ευρώπη. Ειδικότερα είναι αναγκαίο να ενισχυθεί η συνεργασία με την Τουρκία, και λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση στη Συρία και το Ιράκ (ως σημαντικές χώρες διέλευσης), να την καλέσει να εφαρμόσει αυστηρά τη δική της νομοθεσία για την απαγόρευση της εμπορίας της ανθρώπινης ζωής, σταματώντας την παράνομη μεταφορά προσφύγων από εμπόρους της Τουρκίας προς την ακτή του Αιγαίου.
- [14] Να καλλιεργήσει τις συνθήκες και να αναπτύξει τα κατάλληλα εργαλεία για τη διευκόλυνση της αποδοχής και ενσωμάτωσης προσφύγων και μεταναστών στο κοινωνικό σύνολο, προκειμένου να μην επηρεαστεί ο βαθμός κοινωνικής συνοχής, τόσο για τις χώρες προέλευσης όσο και για τις χώρες υποδοχής.
- [15] Να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών για όσους ζητούν άσυλο και να βρει μια σαφή λύση για όσους προέρχονται από ασφαλείς χώρες προέλευσης (για παράδειγμα τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων που είναι υποψήφιας για ένταξη στην ΕΕ χώρες).
- [16] Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της να αναπτύξουν μια κοινή προσέγγιση βασισμένη στην αλληλεγγύη και την κοινή ευθύνη, προκειμένου να προωθηθεί η καλύτερη διαχείριση και ο συντονισμός των μαζικών μεταναστευτικών ρευμάτων, συμπεριλαμβανομένης της εκπλήρωσης

των στόχων της αναπτυξιακής βοήθειας του ΟΗΕ για την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών στην πηγή τους.

Συνοψίζοντας, η παρούσα εργασία παρείχε μια θεωρητική ανασκόπηση για το ρόλο της ΚΕΠΠΑ στη διαχείριση της πρόσφατης μεταναστευτικής κρίσης και στη διαχείριση της έξαρσης της τρομοκρατίας κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Μελλοντικές έρευνες είναι απαραίτητο να διερευνήσουν σε βάθος και εμπειρικά την αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ, στην πρόληψη και αντιμετώπιση της μετανάστευσης και της τρομοκρατίας στην Ευρώπη, μέσα από την αξιολόγηση των θετικών αποτελεσμάτων των στρατιωτικών και πολιτικών αποστολών, στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, και να προβούν σε περισσότερο πρακτικές προτάσεις σχετικά με αλλαγές που πρέπει να γίνουν στον διακυβερνητικό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ, στο υφιστάμενο πλαίσιο λήψης αποφάσεων, στη δομή, στην οργάνωση και στους τρόπους πολιτικής νομιμοποίησης της, καθώς και σε προτάσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας ισχυρός πολιτικός πυρήνας στο πλαίσιο της Ένωσης, ο οποίος θα ενίσχυε την αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ.



# Βιβλιογραφία

## Ξενόγλωσση

- Abadie, A., & Gardeazabal, I. (2008). Terrorism and the world economy. *European Economic Review*, 52(1), pp. 1-27.
- Aiyar, S., et al., (2016). The refugee surge in Europe: Economic challenges. *National Institute Economic Review*, 235(1), pp. 16-31.
- Aslam, F., & Kang, H. (2015). How different terrorist attacks affect stock markets. *Defence and Peace Economics*, 26(6), pp. 643-648.
- Baker, D. (2014). The effects of terrorism on the travel and tourism industry. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, 2(1), pp. 9-15.
- Bandyopadhyay, S., Sandler, T., & Younas, J. (2013). Foreign direct investment, aid, and terrorism. *Oxford Economic Papers*, 66(1), pp. 25-50.
- Bendel, P. (2017). *EU Refugee Policy in Crisis - Blockades, Decisions, Solutions*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bendiek, A. (2017). *A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From transformation to Resilience (SWP Research Paper)*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs.
- Berry, M., Garcia-Blanco, I., & Moore, K. (2016). *Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: a content analysis of five European countries*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

- Biscop, S., & Rehr, J. (Επιμ.). (2016). *Migration - How CSDP can support*. Vienna: European Security and Defence College (ESDC), EGMONT - The Royal Institute for International Relations and the Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Blockmans, S. (2016). *New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Blockmans, S. (2017). *EU60: Re-Founding Europe - The Responsibility to propose Differentiation in CFSP: Potential and Limits*. Instituto Affari Internazionali.
- Bossong, R. (2012). *The evolution of EU counter-terrorism: European security policy after 9/11*. UK: Routledge.
- Carrera, S., et al., (2019). The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration. *Policing* (13), pp. 1-14.
- Chiacchio, F., et al., (2018). *EU funds for migration, asylum and integration policies*. Budgetary Affairs.
- Cholezas, I., & Tsakloglou, P. (2009). The economic impact of immigration in Greece: taking stock of the existing evidence. *Southeast European and Black Sea Studies*, 9(1), pp. 77-104.
- Civitas (Institute for the Study of Civil Society). (2015). *Common Security & Defense Policy*. Ανάκτηση Μάιος 03, 2018, από [http://www.civitas.org.uk/content/files/EX.4.CSDP\\_.pdf](http://www.civitas.org.uk/content/files/EX.4.CSDP_.pdf)
- Datagraver. (2016). *People killed by terrorism per year in Western Europe, 1970-2015*. Ανάκτηση Απρίλιος 22, 2019, από <https://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015>



- Davis Cross, M. K. (2018). Secrecy and the making of CFSP. *West European Politics*, 41(4), pp. 914-932.
- Dembinski, M., & Joachim, J. (2014). Civil society and the European common security and defence policy. *European Security*, 23(4), pp. 449-465.
- Dias, V. A. (2014). *A Critical Analysis of the EU's Response to the Arab Spring and its Implications for EU Security*. Ανάκτηση Μάρτιος 10, 2019, από [http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user\\_upload/ETC-Hauptseite/human\\_security/hs-perspectives/pdf/issue1\\_2014/Vanda\\_Amaro\\_Dias\\_-\\_EU\\_s\\_Response.pdf](http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/human_security/hs-perspectives/pdf/issue1_2014/Vanda_Amaro_Dias_-_EU_s_Response.pdf)
- Dustmann, C., & Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *The economic journal*, 124(580), pp. 593-643.
- EC. (2013). *ANNEX-Thematic Programme" Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013*. EC.
- EC. (2018). *Emergency support within the EU*. ECHO Factsheet.
- ECA. (2018). *The integration of migrants from outside the EU. Briefing Paper*. European Court of Auditors.
- Economou, A., & Kollias, C. (2015). Terrorism and political self-placement in European Union countries. *Peace economics, peace science and public policy*, 21(2), pp. 217-238.
- Economou, E. M. & Kyriazis, N. (2014). Achaeans, Indians and Europeans: A comparison of federations. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*. Paper No. 57289. pp. 1-22. Ανάκτηση Μάιος 05, 2019, από <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57289/>

EP. (2016). *Common Foreign and Security Policy*. Ανάκτηση Μάιος 02, 2019, από [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579065/EPRS\\_BR I%282016%29579065\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579065/EPRS_BR I%282016%29579065_EN.pdf)

EP. (2016). *Counter-terrorism funding in the EU budget*. European Parliament.

EPRS. (2016). *The Cost of Non-Europe in the fight against terrorism*. European Parliament.

EPRS. (2018). *The Cost of NonEurope in Asylum Policy*. European Parliament.

European Council. (2015, Απρίλιος 23). *Special meeting of the European Council*. Ανάκτηση Ιούλιος 10, 2018, από <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

EUROSTAT. (2016, Μάρτιος 4). *Asylum in the EU Member States - Newsrelease (44/2016)*. Ανάκτηση Ιούλιος 5, 2018, από <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

Farzanegan, M., Krieger, T., & Meierrieks, D. (2017). Does terrorism reduce life satisfaction? *Applied economics letters*, 24(13), pp. 893-896.

Fink-Hooijer, F. (1994). The Common Foreign and Security Policy of the European Union. *EJIL*, pp. 173-198.

Forsberg, T. (2006). *Explaining the emergence of the ESDP: setting the research agenda*. Cork: British International Studies Association.

- Fraser, C. (2007). *An introduction to European Foreign Policy*. London & New York: Routledge.
- Frey, B., Luechinge, S., & Stutzer, A. (2009). The life satisfaction approach to valuing public goods: The case of terrorism. *Public Choice*, 138(3-4), pp. 317-345.
- Gaibullov, K., & Sandler, T. (2008). Growth consequences of terrorism in Western Europe. *Kyklos*, 61(3), pp. 411-424.
- García-Andrade, P., & Martín, I. (2015). *EU cooperation with third countries in the field of migration*. Brussels.
- Grevi, G., Helly, D., & Keohane, D. (Επιμ.). (2009). *European Security and Defence Policy - The First 10 years (1999 - 2009)*. Paris: European Union - institute for Security Studies.
- Guild, E., et al., (2015, Σεπτέμβριος). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. *CEPS POLICY BRIEF - Thinking about Europe*, 332.
- Haesebrouck, T. (2015). Explaining the Pattern of CSDP-Operations: Towards a Theoretical Synthesis. *Romanian Journal of European Affairs*, 15(2), pp. 5-21.
- Hillion, C. (2014). *Fighting Terrorism Through the EU Common Foreign and Security Policy*. Leiden: Leiden University.
- Howorth, J. (2007). *Security and defence policy in the European Union*. Houndmills: Palgrave.

- Ivashchenko-Stadnik, K., et al., (2016). *How the Eu is facing crises in its neighbourhood - Evidence from Libya and Ukraine*. EUNPACK.
- Kamaras, O., Saunier, M., & Todaro, L. (2016). *Overview on the use of EU Funds for migration policies*. European Parliament.
- Kancs, D., & Lecca, P. (2018). Long term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: The role of the integration policy. *The World Economy*, 41(10), pp. 2599-2630.
- Kollias, C., Papadamou, S., & Psarianos, I. (2014). Rogue state behavior and markets: The financial fallout of North Korean nuclear tests. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 20(2), pp. 267-292.
- Kollias, C., Papadamou, S., & Siriopoulos, C. (2012). Terrorism induced cross-market transmission of shocks: A case study using intraday data. *Economics of Security Working Paper* (66).
- Kollias, C., Papadamou, S., & Stagiannis, A. (2011). Terrorism and capital markets: The effects of the Madrid and London bomb attacks. *International Review of Economics & Finance*, 20(4), pp. 532-541.
- Kontis, A., Zografakis, S., & Mitrakos, T. (2006). *The economic impact of employing immigrants during the last decade in GDP*. Athens: Hellenic Migration Policy Institute.
- Krieger, T., & Meierrieks, D. (2019). *The economic consequences of terrorism for the European Union*. Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik.

- Lassoued, T., Hamida, A., & Hadhek, Z. (2018). Terrorism and Economic Growth. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 8(1), pp. 175-178.
- Lee, C. (2016). Terrorism, counterterrorism aid, and foreign direct investment. *Foreign Policy Analysis*, 13(1), pp. 168-187.
- Liebig, T., & Mo, J. (2013). *The fiscal impact of immigration in OECD countries*. OECD.
- Lodovici, M., et al., (2017). *Integration of Refugees in Greece, Hungary and Italy Comparative analysis*. European Parliament.
- Marchi, L. (2017). The EU in Libya and the collapse of the CSDP. *US-China Law Review Journal*, 14(6).
- Missiroli, A. (2003). EU Enlargement and CFSP/ESDP. *Journal of European Integration*, 25(1), pp. 1-16.
- Monar, J. (2012). *The external dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Monar, J. (2015). The EU as an International Counter - terrorism Actor: Progress and constraints. *Intelligence and National Security*, 30(2 - 3), pp. 333-356.
- Muller, P. (2016). EU foreign policy: no major breakthrough despite multiple crises. *Journal of European Integration*, 38(3), pp. 359-374.

- OECD. (2012). *Mortality Risk Valuation in Environment, Health and Transport Policies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Who bears the cost of integrating refugees? Migration Policy Debates*.
- Oliveira-Martins, B., & Ferreira-Pereira, L. C. (2012). Stepping inside? CSDP missions and EU counter - terrorism. *European Security*, 21(4), pp. 537-556.
- Park, J. (2015, Σεπτέμβριος 23). *Council on Foreign Relations*. Ανάκτηση Ιούλιος 5, 2018, από Europe's Migration Crisis: <https://www.cfr.org/backgrounder/europes-migration-crisis>
- Poddar, S. (2016). European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?
- Riddervold, M. (2018). A humanitarian mission in line with human rights? Assessing Sophia, the EU's naval response to the migration crisis. *European Security*, 27(2), pp. 158-174.
- Schmidt, J. (2015). *Seeing the bigger picture: The Refugee crisis and the link to CFSP*. European Policy Centre.
- Sjursen, H. (2003). *Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs - ARENA Working Paper 9/03*. Advanced Research on the Europeanisation of the Nation - State (ARENA).

- Smith, M. (2004). Toward a theory of EU foreign policy - making: multi - level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 740-758.
- Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65-94.
- Stavridis, S., & Irrera, D. (Επιμ.). (2015). *The European parliament and its International Relations*. London: Routledge.
- Stewart, M., & Mueller, J. (2014). Cost-benefit analysis of airport security: Are airports too safe? *Journal of Air Transport Management*, 35(2), pp. 19-28.
- Stromvik, M. (2005). *To Act as Union. Explaining the Development of the EU's Collective Foreign Policy*. Lund University: Department of Political Science.
- Swan, T. (1956). Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 32(2), pp. 334-361.
- Tardy, T. (2018). Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy. *European Security*, 27(2), pp. 119-137.
- Tilovska-Kechedji, E. (2016). The Refugee Crisis Affecting EU Foreign and Security Policy. *International E- Journal of Advances in Social Sciences*, 2(4), pp. 269-273.
- UNSCR. (2015). *UN security council resolution 2240. UN Doc S/RES/2240*. New York: UNSC.
- Voskopoulos, G. (2006). *European Integration through Gaulism and Europeanism*. Studia Europea.

Vries, G. d. (2009). The Nexus between EU Crisis Management and Counter-terrorism. Στο S. Blockmans (Επιμ.), *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (pp. 358-359). The Hague: TMC Asser Press.

Whitman, R. G. (1998). Creating a foreign policy for Europe? Implementing the common foreign and security policy from Maastricht to Amsterdam. *Australian Journal of International Affairs*, 52(2), pp. 165 - 183.



## Ελληνική

Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ). (2004). *Επιχείρηση Concordia*.  
Ανάκτηση Μάρτιος 01, 2019, από ΓΕΕΘΑ:  
[http://www.geetha.mil.gr/el/component/k2/444-  
%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CF%81%CE%  
B7%CF%83%CE%B7-concordia.html](http://www.geetha.mil.gr/el/component/k2/444-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7-concordia.html)

Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ). (2008). *Συμμετοχή της Ελλάδας στην αποστολή της ΕΕ στο Τσαντ (“EUFOR TCHAD-RCA”)*. Ανάκτηση Μάρτιος 03, 2019, από ΓΕΕΘΑ: [http://www.geetha.mil.gr/el/briefing-el/press-el/2423-  
%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%BF%CF%  
87%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%83-  
%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%B4%CE%B1%CF%83-  
%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-  
%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%  
B7-%CF%84%CE%](http://www.geetha.mil.gr/el/briefing-el/press-el/2423-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%83-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%B4%CE%B1%CF%83-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%B7-%CF%84%CE%)

Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ). (2014). *Κονγκό - Επιχείρηση “ARTEMIS”*. Ανάκτηση Μάρτιος 01, 2019, από ΓΕΕΘΑ:  
[http://www.geetha.mil.gr/el/103-cat-hndgs-el/cat-pacif-activities-el/cat-  
apostoles-epixeirisis-el/436-  
%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%B3%CE%BA%CF%8C-  
%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CF%81%CE%  
B7%CF%83%CE%B7-  
%CE%B1%CF%81%CF%84%CE%B5%CE%BC%CE%B9%CF%83.html](http://www.geetha.mil.gr/el/103-cat-hndgs-el/cat-pacif-activities-el/cat-apostoles-epixeirisis-el/436-%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%B3%CE%BA%CF%8C-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B1%CF%81%CF%84%CE%B5%CE%BC%CE%B9%CF%83.html)

Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ). (2017). *Επιχείρηση της Ε.Ε. στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (EUFOR “ALTHEA”)*. Ανάκτηση Φεβρουάριος 25, 2019, από ΓΕΕΘΑ: <http://www.geetha.mil.gr/media/SAEE/althea.html>

ΕΛΣΤΑΤ. (2018). *Υπολογιζόμενος πληθυσμός και Μεταναστευτικές ροές της χώρας, έτους 2017*. Ανάκτηση Μάιος 05, 2019, από <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SPO15/->

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2015). *Ανακοίνωση της Επιτροπής Προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2016). *Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση - Η κατάσταση σήμερα: Ιανουάριος 2016*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ιωακειμίδης, Π. (1993). *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Ιωακειμίδης, Π. (2008). *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.

Καλαβρός, Γ.-Ε. Φ., & Γεωργόπουλος, Θ. (2017). *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ουσιαστικό Δίκαιο (Τόμος II)*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Κεντρωτής, Κ. (2010). *Εξωτερική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Μεταρρυθμιστική Συνθήκη. Ένας νέος "Προμηθέας Δεσμώτης"*; Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κιντής, Α., & Ντόκος, Θ. (2006). Διεθνής Οργάνωση και Ευρωπαϊκή Ασφάλεια. Στο Δ. Ξανάκης, & Μ. Τσινισιζέλης, *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (σσ. 253 - 296). Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

- Κουσκουβέλης, Η. (1995). Η διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ: πολιτική και ιστορική ανάλυση. Στο Η. Κουσκουβέλης, *Διπλωματία και Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κρανιδιώτης, Γ., & Περράκης, Σ. (Επιμ.). (1987). *Η Πρώτη Ελληνική Προεδρία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κυριαζής, Ν. & Οικονόμου, Ε. Μ. (2015). *Δημοκρατία και Οικονομία: Μια Αναλυτική Ιστορία της Δημοκρατίας από τη Γέννησή της μέχρι Σήμερα*. Αθήνα: Εκδόσεις Ενάλιος.
- Μαμμωνάς, Δ. (2017). Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 19(1), σσ. 59 - 106.
- Μαρκοζάνη, Ε. (2015). *Παράνομη μετανάστευση, Ασφάλεια και Ευρωπαϊκή πολιτική*. Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet.
- Μητράκος, Θ. (2013). Η συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία: Μετά-ανάλυση των εμπειρικών ευρημάτων. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 8(2), σσ. 87-106.
- Μούσης, Ν. (2011). *Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας*. Ανάκτηση Ιούλιος 02, 2018, από [http://www.europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/3/8/2/?all=1](http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/?all=1)
- Μούσης, Ν. (2011). *Το θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ*. Ανάκτηση Ιούλιος 30, 2018, από [http://www.europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/3/8/2/1/?all=1](http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/1/?all=1)

- Μπότσιου, Κ. (2002). Οι νέες αντιλήψεις για την ασφάλεια και η εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*(20), σσ. 41 - 70.
- Μπότσιου, Κ. (2013). *Ο επανεξοπλισμός της Γερμανίας*. Ανάκτηση Φεβρουάριος 27, 2019, από <http://www.kathimerini.gr/482270/article/epikairothta/kosmos/o-erane3oplismos-ths-germanias>
- Οικονόμου, Ε. Μ. & Κυριαζής, Ν. (2018). *Οικονομία, Πόλεμος, Στρατηγική και Θεσμοί: Η Ελλάδα και η Αχαική Συμπολιτεία (389-146 π. Χ.)*. Αθήνα: Εκδόσεις Πληθώρα.
- Πανάγος, Β., & Τσουντας, Κ. (2002). *Διακρατική και υπερεθνική συνεργασία - Το οικουμενικό και το ευρωπαϊκό πλαίσιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπαγιάννης, Δ. Ι. (2016). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαστάμκος, Γ. (2000). *Ευρωπαϊκές Εξωτερικές Σχέσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παρίσης, Ι. (2010). *Η Ευρώπη της Άμυνας*. Αθήνα: Έκφραση Πολιτισμού.
- Πάττα, Ι. (2015). *Κοινή Εξωτερική Πολιτική, Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας - ΚΕΠΠΑΑ: Σήμερα, αύριο*. ΕΛ.Ι.Σ.Μ.Ε.
- Παύλου, Α., κ.α., (2016). *Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Διαστάσεις του Φαινομένου της Τρομοκρατίας: Αναζητώντας την ισορροπία μεταξύ Ασφάλειας και Ελευθερίας*. Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ).

Περάκης, Μ. (2011). Η νομοθετική διαδικασία στην Ένωση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Αλλαγές και Κατευθύνσεις. *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, σσ. 313-344.

Στεφάνου, Κ. (1996). *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Τσαρδανίδης, Χ. (2016). Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Στο Ν. Μαραβέγιας (Επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση - Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές* (σσ. 235-263). Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.