



Η Ευρώπη μετά τον πόλεμο του Πούτιν: Η ΕΕ στη νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική ασφάλειας

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ & ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Σπύρος ΜΠΛΑΒΟΥΚΟΣ & Γιώργος ΠΑΓΟΥΛΑΤΟΣ



Μάρτιος 2022
Policy Paper #95/2022

Η Ευρώπη μετά τον πόλεμο του Πούτιν: Η ΕΕ στη νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική ασφάλειας

Copyright © 2022 | All Rights Reserved
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)
Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα
Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr

Το ΕΛΙΑΜΕΠ ενθαρρύνει τον ανοιχτό, πλουραλιστικό διάλογο στη βάση επιχειρημάτων και δεδομένων. Οι απόψεις που διατυπώνονται από συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν δεσμεύουν το Ίδρυμα.

Σπύρος ΜΠΛΑΒΟΥΚΟΣ

Κύριος Ερευνητής, Επικεφαλής Ευρωπαϊκού Προγράμματος Αριάν Κοντέλλη,
Αναπληρωτής Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γιώργος ΠΑΓΟΥΛΑΤΟΣ

Γενικός Διευθυντής ΕΛΙΑΜΕΠ, Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

- Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία αλλάζει τα δεδομένα για την Ευρώπη και το παγκόσμιο σύστημα και καλεί την ΕΕ να αναδειχθεί σε συνεκτικό παράγοντα ασφάλειας, προωθώντας την στρατηγική της αυτονομία.
- Οποιαδήποτε συζήτηση εντός της ΕΕ για μια αυτόνομη στρατιωτική ικανότητα της ΕΕ καθίσταται περιορισμένης σημασίας μπροστά σε μια συστημική παγκόσμια πρόκληση ασφάλειας, όπως η Ρωσία, η οποία δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τα υφιστάμενα ή προβλεπόμενα στρατιωτικά μέσα της ΕΕ.
- Μπροστά σε μια πρόκληση ασφάλειας σε παγκόσμια κλίμακα, το ΝΑΤΟ παραμένει η κύρια επιλογή. Απέναντι σε τέτοιες απειλές, η φιλοδοξία της ΕΕ να αναπτύξει τη στρατηγική της αυτονομία αποκτά ουσιαστικό νόημα μόνο στο πλαίσιο της ευρωατλαντικής συμμαχίας.
- Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να στηριχθούν στις υφιστάμενες διατάξεις που επιτρέπουν την εμπάθυση στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας.
- Το υφιστάμενο πλαίσιο των Συνθηκών παρέχει αρκετό χώρο για σημαντική πρόοδο στον τομέα της ολοκλήρωσης της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας, μολονότι όλα τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης περιέχουν ισχυρά «φρένα» που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να διατηρούν τον έλεγχο της διαδικασίας.
- Η ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ εξακολουθεί να αποτελεί σημαντικό βήμα προς τα εμπρός, παρόλο που υπάρχουν σημαντικές ρήτρες ασφαλείας.
- Η ρήτρα «αμοιβαίας συνδρομής» (Α.42(7), ΣΕΕ) και η «ρήτρα αλληλεγγύης» (Α. 222, ΣΛΕΕ) είναι ό,τι πιο κοντινό έχει η ΕΕ σε εγγυήσεις ασφαλείας. Η ενίσχυση της πρώτης θα πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα της ΕΕ.

- Η υποστήριξη των «συνασπισμών προθύμων» της ΕΕ (Α.44, ΣΕΕ) παρέχει την ευκαιρία για ταχύτερη στρατιωτική δράση υπό την αιγίδα της ΕΕ.
- Ο τρόπος συνεργασίας μεταξύ των «συνασπισμών προθύμων» και της ικανότητας ταχείας ανάπτυξης της ΕΕ, που προβλέπεται επίσης στη Στρατηγική Πυξίδα και στη Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία (PESCO), δεν έχει ακόμη καθοριστεί επακριβώς.
- Η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία στη λήψη αποφάσεων για την εξωτερική πολιτική της ΕΕ παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, τόσο από τη σκοπιά της ΕΕ όσο και από τη σκοπιά των διαφωνούντων κρατών μελών.
- Η αξιοπιστία της ΕΕ ως παγκόσμια δύναμη υπονομεύεται εάν η ΕΕ δεν μπορεί να λαμβάνει αποτελεσματικότερα συλλογικές αποφάσεις για την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας. Η ειδική πλειοψηφία είναι η ορθή κατεύθυνση αλλά η μετάβαση πρέπει να είναι σταδιακή.
- Τα μικρότερα κράτη-μέλη χρειάζονται μια ισχυρή και ρητή διαβεβαίωση ότι θα μπορούν πάντοτε να χρησιμοποιούν τα υφιστάμενα φρένα έκτακτης ανάγκης.
- Η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία θα πρέπει να είναι το αποτέλεσμα της σταδιακής διαμόρφωσης μιας συναντίληψης για την εξωτερική πολιτική όσον αφορά στις μείζονες προκλήσεις ασφαλείας που αντιμετωπίζει η ΕΕ.
- Η τρέχουσα μεταρρυθμιστική προσπάθεια θα πρέπει να επικεντρωθεί στη βελτίωση της λειτουργίας του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ και στην πλήρη αξιοποίηση των υφιστάμενων μέσων.

Εισαγωγή

Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία είναι ένα σημείο καμπής στη σύγχρονη ευρωπαϊκή ιστορία.

Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία είναι ένα από εκείνα τα σημεία καμπής στην ιστορία, όταν οι τεκτονικές πλάκες του διεθνούς συστήματος συγκρούονται και τα παλιρροϊκά κύματα που δημιουργούνται παρασύρουν πολλές από τις προηγούμενες συστημικές σταθερές. Πρωταρχικό μέλημα της διεθνούς κοινότητας θα πρέπει να είναι η αντιμετώπιση της επιθετικότητας του προέδρου Πούτιν και ο γρήγορος τερματισμός της εξελισσόμενης αιματοχυσίας. Ταυτόχρονα, όμως, δεν μπορεί να αγνοηθεί η θεμελιώδης πρόκληση εγκαθίδρυσης μιας νέας σταθερής ευρωπαϊκής και παγκόσμιας τάξης πραγμάτων που θα αντικαταστήσει αυτή που καταστράφηκε βίαια. Υπό αυτό το πρίσμα, μήπως ήρθε επιτέλους η ώρα η ΕΕ να αναδειχθεί σε συνεκτικό παράγοντα ασφάλειας στην Ευρώπη και πέραν αυτής;

Οποιαδήποτε συζήτηση για αυτόνομη στρατιωτική ικανότητα της ΕΕ καθίσταται περιορισμένης σημασίας μπροστά σε μια συστημική παγκόσμια πρόκληση ασφάλειας.

Οι κρίσεις δημιουργούν ευκαιρίες για δράση. Η ΕΕ ξεπέρασε εν μέρει την παράδοση της διστακτικής και καθυστερημένης λήψης αποφάσεων κατά την κρίση του κορωνοϊού όταν έδρασε με πρωτοφανή τόλμη δρομολογώντας το πρόγραμμα NextGenerationEU που χρηματοδοτείται από κοινό δανεισμό. Ότι ήταν το Covid-19 για τη δημοσιονομική ολοκλήρωση της ΕΕ, θα μπορούσε να γίνει ο Πούτιν για την εμβάθυνση της συνεργασίας στους τομείς της ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ. Γεφυρώνοντας γρήγορα τις εσωτερικές διαφορές, η ΕΕ των 27 αντέδρασε ενωτικά και σε συντονισμό με την Ουάσιγκτον, εισάγοντας μια σειρά αυστηρών κυρώσεων κατά του καθεστώτος Πούτιν και παρέχοντας όπλα μεγάλης αξίας στην Ουκρανία. Σε μια βαρυσήμαντη αλλαγή, η Γερμανία εγκατέλειψε μια παράδοση 70 και πλέον ετών ειρηνισμού, ανακοινώνοντας πρόσθετο αμυντικό προϋπολογισμό 100 δισ. ευρώ. Το μάθημα που πρέπει να αντληθεί είναι ότι όταν υπάρχει πολιτική βούληση, οι θεσμικές ακαμψίες μπορούν να ξεπεραστούν. Λόγω των κατακλυσμιαίων συνεπειών της, η ουκρανική κρίση προκάλεσε έναν εξαιρετικό βαθμό ενότητας και συνοχής μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτικών ηγετών στα περισσότερα ζητήματα πλην της διαχείρισης των ενεργειακών επιπτώσεων του πολέμου. Αυτό και μόνο είναι αξιοσημείωτο, δεδομένων των πολλαπλών εξαρτήσεων πολλών κρατών-μελών της ΕΕ από τη Ρωσία. Η εν εξελίξει συζήτηση για τη Στρατηγική Πυξίδα οφείλει να αξιοποιήσει αυτό το παράθυρο ευκαιρίας.

Ωστόσο, παρά την ενιαία αντίδραση της ΕΕ, η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία επιτρέπει την εξαγωγή δύο σημαντικών συμπερασμάτων:

Το NATO παραμένει αναντικατάστατο όταν πρόκειται για απειλή ασφάλειας παγκόσμιας κλίμακας. Απέναντι σε τέτοιες απειλές, η φιλοδοξία της ΕΕ να αναπτύξει τη στρατηγική της αυτονομία αποκτά ρεαλιστικό νόημα μόνο στο πλαίσιο της ευρωατλαντικής συμμαχίας.

Πρώτον, ενώ ο πόλεμος στην Ουκρανία αναδεικνύει την ανάγκη προώθησης της Ευρωπαϊκής στρατηγικής αυτονομίας, οποιαδήποτε συζήτηση για αυτόνομη στρατιωτική ικανότητα της ΕΕ καθίσταται περιορισμένης σημασίας μπροστά σε μια συστημική παγκόσμια πρόκληση ασφάλειας. Μια απειλή ασφάλειας που εγείρεται από μια στρατιωτική και πυρηνική υπερδύναμη όπως η Ρωσία δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω των υφιστάμενων ή ακόμη και των προβλεπόμενων στρατιωτικών μέσων της ΕΕ (Δύναμη ταχείας ανάπτυξης της ΕΕ, διάφορα σχέδια PESCO, ομάδες μάχης της ΕΕ). Τα μέσα αυτά προορίζονται να είναι λειτουργικά και αποτελεσματικά στο πλαίσιο αποστολών τύπου Πέτερσμπουργκ, για την αντιμετώπιση απειλών ασφαλείας, όπως η τρομοκρατία στο Σαχέλ ή μια αποστολή σταθεροποίησης στην Αφρική, αλλά όχι για την αμυντική εξασφάλιση των κρατών μελών της ΕΕ.

Δεύτερον, το NATO παραμένει αναντικατάστατο όταν πρόκειται για απειλή ασφάλειας παγκόσμιας κλίμακας. Απέναντι σε τέτοιες απειλές, η φιλοδοξία της ΕΕ να αναπτύξει τη στρατηγική της αυτονομία αποκτά ρεαλιστικό νόημα μόνο στο πλαίσιο της ευρωατλαντικής συμμαχίας, ιδίως δεδομένης της αδιαμφισβήτητης προτεραιότητας που αποδίδουν στο NATO τα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Ωστόσο, οι ευρωπαϊκές προτεραιότητες ασφαλείας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να στηριχθούν στις υφιστάμενες διατάξεις που αφήνουν περιθώριο ουσιαστικής προόδου στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας.

Το υφιστάμενο πλαίσιο της Συνθήκης παρέχει ικανοποιητικές ευκαιρίες εμβάθυνσης της συνεργασίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας.

Όλα σχεδόν τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης περιέχουν ισχυρά «φρένα» που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να διατηρούν τον έλεγχο της διαδικασίας.

αυτονομίας ενδέχεται να αποκλίνουν κατά καιρούς από εκείνες του κύριου διατλαντικού εταίρου της, με την Ευρώπη να στρέφεται λογικά προς τη νότια και ανατολική γειτονιά της. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο καταμερισμός εργασίας εντός της συμμαχίας του ΝΑΤΟ, αποφεύγοντας τις επικαλύψεις, είναι όχι μόνο απαραίτητος αλλά και αμοιβαία χρήσιμος, αυξάνοντας συνολικά τη ευρωπαϊκή αποτρεπτική ικανότητα. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο την τελευταία δεκαετία, όταν οι ΗΠΑ στρέφουν την προσοχή τους προς την περιοχή του Ινδο-Ειρηνικού.

Στο παρόν έγγραφο πολιτικής επιδιώκουμε να προσδιορίσουμε τους καλύτερους τρόπους με τους οποίους η ΕΕ μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας εντός του υφιστάμενου θεσμικού και νομικού πλαισίου που αφήνει περιθώριο ουσιαστικής προόδου στον συγκεκριμένο τομέα. Ανάμεσα σε άλλες προτάσεις στον εν εξελίξει δημόσιο διάλογο αναφέρεται η διεύρυνση της χρήσης του πλειοψηφικού τρόπου λήψης αποφάσεων στην εξωτερική πολιτική. Ωστόσο, η συζήτηση για την ειδική πλειοψηφία (Qualified Majority Voting - QMV) δεν θα πρέπει ούτε να μονοπωλεί την εξελισσόμενη ώσμωση μεταξύ των κρατών μελών ούτε να υπονομεύει τις δυνατότητες των άλλων σχετικών διατάξεων της Συνθήκης. Διαφορετικά, η δυναμική αυτής της κρίσιμης συγκυρίας μπορεί σύντομα να εξατμιστεί.

Επισκόπηση των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης

Το υφιστάμενο πλαίσιο της Συνθήκης παρέχει ικανοποιητικές ευκαιρίες εμβάθυνσης της συνεργασίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας. Το 2019, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας (EPRS) ανέλυσε σε μελέτη της αρκετά άρθρα της Συνθήκης της Λισαβόνας που βρίσκονται σε αδράνεια ή δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς (Bassot, 2019). Μεταγενέστερες μελέτες και εργασίες έχουν διερευνήσει περαιτέρω τις δυνατότητες εμβάθυνσης της ολοκλήρωσης στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών (Deen, Zandee and Stoetman, 2022- Scazzieri, 2022- Cameron, 2021- Lațici, 2021- Novaky, 2021- Koenig, 2020- Nadibaitze, 2020- Schuette, 2019).

Μια γενική παρατήρηση που ισχύει για όλα σχεδόν τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης είναι ότι περιέχουν ισχυρά «φρένα» που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να διατηρούν τον έλεγχο της διαδικασίας. Αυτό είναι πολιτικά κατανοητό: η εξωτερική πολιτική, η ασφάλεια και η άμυνα βρίσκονται στον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, ως εκ τούτου κάθε βήμα προς τα εμπρός πρέπει να ελέγχεται προσεκτικά και να παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να εμποδίσουν την περαιτέρω εξέλιξη της διαδικασίας.

Άρθρο 31, ΣΕΕ: ΚΕΠΠΑ: Ευελιξία στη λήψη αποφάσεων

Το σημείο εκκίνησης κάθε συζήτησης είναι το άρθρο 31 του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) που αφορά τις γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης καθώς και τις ειδικές διατάξεις για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ. Ο κύριος άξονας αυτού του άρθρου είναι η αύξηση της ευελιξίας στον τρόπο λειτουργίας της ΚΕΠΠΑ, πάντα υπό τη συνεχή εποπτεία των κρατών μελών.

Πιο συγκεκριμένα, στο δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου εισάγεται η έννοια της «εποικοδομητικής αποχής» (A.31(1)). Σύμφωνα με αυτήν, ένα κράτος μέλος με διαφορετική άποψη επί ενός θέματος μπορεί να προβεί σε αντίστοιχη επίσημη δήλωση που θα του επιτρέψει να απέχει από μια ψηφοφορία, απαλλασσόμενο από την υποχρέωση εφαρμογής της αντίστοιχης απόφασης. Κατά συνέπεια, τα υπόλοιπα κράτη-μέλη μπορούν να συνεχίσουν με την αντίστοιχη απόφαση, η οποία δεσμεύει την ΕΕ. Ένα

πρακτικό παράδειγμα είναι η απόφαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 2008, για τη σύσταση μη στρατιωτικής αποστολής ΚΠΑΑ στο Κοσσυφοπέδιο, όπου η Κύπρος επικαλέστηκε την εποικοδομητική αποχή. Ωστόσο, εάν εννέα ή περισσότερα κράτη, που αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του πληθυσμού της ΕΕ, απέχουν, τότε η απόφαση δεν υιοθετείται.

Στο ίδιο άρθρο, η δεύτερη παράγραφος εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να αποφασίζει και να ενεργεί με ειδική πλειοψηφία σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις (Α. 31(2)). Αυτή η «**ρήτρα εξουσιοδότησης**» εφαρμόζεται ρητά όταν καθορίζεται θέση της ΕΕ βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που σχετίζεται με το στρατηγικό συμφέρον και τους στόχους της ΕΕ, όταν καθορίζεται θέση της ΕΕ βάσει πρότασης της ΥΕ/ΥΕ, όπως ζητείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με πρωτοβουλία της τελευταίας ή με πρωτοβουλία της ΥΕ/ΥΕ, όταν εφαρμόζονται ήδη ληφθείσες αποφάσεις που καθορίζουν δράση ή θέση της Ένωσης και όταν διορίζονται ειδικοί αντιπρόσωποι. Και σε αυτή την περίπτωση υπάρχει ένα «φρένο έκτακτης ανάγκης»: εάν ένα μέλος του Συμβουλίου αντιτίθεται σε μια συγκεκριμένη απόφαση για «ζωτικό και δηλωμένο λόγο εθνικής πολιτικής», δεν διεξάγεται ψηφοφορία. Η αποτυχία εξεύρεσης συμβιβαστικής λύσης στο Συμβούλιο σημαίνει ότι το θέμα παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για απόφαση με ομοφωνία.

Ο κύριος άξονας του Άρθρου 31 είναι η αύξηση της ευελιξίας στον τρόπο λειτουργίας της ΚΕΠΠΑ, πάντα υπό τη συνεχή εποπτεία των κρατών μελών.

Η τρίτη παράγραφος εξουσιοδοτεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να εκδώσει ομόφωνα μια απόφαση που να επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σε πρόσθετες περιπτώσεις εκτός των τεσσάρων που προσδιορίζονται στο άρθρο 31 παράγραφος 2 ανωτέρω (Α. 31(3)). Πρακτικά, αυτή η «**ρήτρα παρέκτασης**» (passerelle clause) παρέχει άπλετο χώρο για μια τολμηρή επέκταση της πλειοψηφικής λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο σε θέματα εξωτερικής πολιτικής. Ωστόσο, δεν συνεπάγεται λευκή επιταγή για τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων. Στην τέταρτη παράγραφο του ίδιου άρθρου, αναφέρεται ρητά ότι ούτε η «ρήτρα εξουσιοδότησης» ούτε η «ρήτρα παρέκτασης» εφαρμόζονται σε αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις (Α. 31(4)). Αυτό περιορίζει ουσιαστικά τη δυνατότητα του εν λόγω άρθρου να δώσει ώθηση στην ενισχυμένη ολοκλήρωση της ασφάλειας, εξουδετερώνοντας σε μεγάλο βαθμό τη δυναμική του 31(2&3).

Άρθρο 20, ΣΕΕ: Ενισχυμένη συνεργασία

Το δεύτερο άρθρο της Συνθήκης με σημαντικό ανεκμετάλλευτο δυναμικό είναι το άρθρο 20 του τίτλου IV της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το οποίο περιλαμβάνει τις διατάξεις για την «**ενισχυμένη συνεργασία**». Η ενισχυμένη συνεργασία θεωρείται η έσχατη λύση όταν δεν είναι εφικτή η επίτευξη συμφωνίας για την προώθηση ενός θέματος που συνδέεται με τις μη αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης. Η εν λόγω συνεργασία είναι ανοικτή προς όλα τα κράτη μέλη που ενδέχεται να επιθυμούν να συμμετάσχουν στην πρωτοβουλία σε μεταγενέστερο στάδιο. Η βασική ιδέα είναι να γίνει χρήση του πλαισίου ενισχυμένης συνεργασίας για να υπερκεραστεί η αντίσταση των κρατών μελών που είναι αρνητικά προσκείμενα προς τη στενότερη και βαθύτερη συνεργασία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.

Ωστόσο και στην περίπτωση αυτή υπάρχουν σημαντικές ρήτρες ασφαλείας που περιορίζουν τις δυνατότητες αυτής της διάταξης. Αρχικά, απαιτείται η ύπαρξη τουλάχιστον εννέα κρατών-μελών προκειμένου να εκκινήσει η διαδικασία. Πιο σημαντικό, όμως, είναι το γεγονός ότι η ενισχυμένη συνεργασία εφαρμόζεται στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις, όπως ορίζεται στο άρθρο 329 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Α. 329 (1 και 2) ΣΛΕΕ). Πιο συγκεκριμένα, η έγκριση της ενισχυμένης συνεργασίας στους τομείς που εξετάζουμε, απαιτεί ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου.

Πέραν αυτού του περιορισμού, όπως ακριβώς και στο άρθρο 31 ΣΕΕ, που αναλύθηκε ανωτέρω, οι διατάξεις που προβλέπουν ότι το Συμβούλιο έχει την ικανότητα να αποφασίζει ομόφωνα ότι θα αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία δεν εφαρμόζονται σε αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις (Α. 333 (3), ΣΛΕΕ). Παρόλο που το ακριβές πεδίο εφαρμογής και η ratio legis αυτής της ρήτρας μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο συζήτησης και ερμηνείας, πρακτικά, η Συνθήκη φαίνεται ότι δεν αφήνει περιθώρια για στενή αμυντική συνεργασία ούτε μέσω αυτής της οδού.

Άρθρα 42(6) & 46, ΣΕΕ (και Πρωτόκολλο αριθ. 10): Η προοπτική της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (PESCO)

Σε λογική αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 20 της ΣΕΕ και του άρθρου 333 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, η έννοια της ενισχυμένης συνεργασίας επεκτείνεται στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ μέσω των άρθρων 42 και 46 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο, τα κράτη μέλη των οποίων οι στρατιωτικές ικανότητες πληρούν υψηλότερα κριτήρια και τα οποία έχουν αναλάβει πιο δεσμευτικές δεσμεύσεις μεταξύ τους στον τομέα αυτό, έχουν τη δυνατότητα να καθιερώσουν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στο πλαίσιο της Ένωσης (Α. 42(6)). Πρόκειται για ένα πλαίσιο συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας, που παρέμενε αδρανές για μεγάλο χρονικό διάστημα, μέχρι την ενεργοποίησή του, τον Δεκέμβριο του 2017. Το πλαίσιο αυτό της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (PESCO) συνεπάγεται τη σταδιακή εμβάθυνση της στρατιωτικής συνεργασίας με σκοπό την ανάπτυξη των απαιτούμενων ικανοτήτων για την ανάληψη πιο απαιτητικών αποστολών. Δεδομένων των στενών δεσμών μεταξύ της άμυνας και της εθνικής κυριαρχίας, η Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία είναι πολύτιμη για την προώθηση της στρατιωτικής συνεργασίας, η οποία διαφορετικά θα παρέμενε δέσμια της ετερογένειας των εθνικών προτιμήσεων (Blockmans and Crosson, 2021). Η προστιθέμενη αξία της είναι ότι περιέχει έναν κατάλογο φιλόδοξων και δεσμευτικών κοινών δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και περιγράφονται στο Πρωτόκολλο αριθ. 10. Η PESCO αποτελεί τη ραχοκοκαλιά της σημερινής και μελλοντικής στρατιωτικής συνεργασίας. Επενδύοντας σε μεγάλο βαθμό στη διαλειτουργικότητα και την εκπαίδευση και έχοντας φθάσει ήδη στο τέταρτο κύμα προτάσεων, τα εγκεκριμένα έργα αποσκοπούν στην ενίσχυση των ευρωπαϊκών στρατιωτικών ικανοτήτων και, ως εκ τούτου, στην παροχή ενός επιχειρησιακού γόνιμου εδάφους για την αμυντική ολοκλήρωση, όταν το επιτρέψουν οι πολιτικές συνθήκες (Crosson, 2021).

Η PESCO αποτελεί τη ραχοκοκαλιά της σημερινής και μελλοντικής στρατιωτικής συνεργασίας.

Άρθρο 42(7), ΣΕΕ και Άρθρο 222, ΣΛΕΕ: Παροχή εγγυήσεων ασφαλείας

Το Άρθρο 42 παράγραφος 7 της ΣΕΕ και το άρθρο 222 της ΣΛΕΕ είναι ό,τι πιο κοντινό διαθέτει η ΕΕ σε εγγυήσεις ασφαλείας. Η ΕΕ δεν δημιουργήθηκε για να παρέχει το συλλογικό δημόσιο αγαθό της ασφάλειας, όπως το NATO. Ωστόσο, η σταδιακή ανάδειξη της ΕΕ ως παράγοντα ασφάλειας τις τελευταίες τρεις δεκαετίες οδήγησε στη σταδιακή δημιουργία ενός σχετικού πολιτικού κεκτημένου στον τομέα αυτό. Τα άρθρα αυτά εισάγουν την έννοια της αλληλεγγύης στον τομέα της ασφάλειας στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ με δύο διαφορετικούς τρόπους.

Το Άρθρο 42 παράγραφος 7 της ΣΕΕ και το άρθρο 222 της ΣΛΕΕ είναι ό,τι πιο κοντινό διαθέτει η ΕΕ σε εγγυήσεις ασφαλείας.

Η ρήτρα «αμοιβαίας άμυνας» ή «αμοιβαίας συνδρομής» εισάγει την έννοια της αλληλεγγύης στην ασφάλεια με γενικό τρόπο, αναφερόμενο σε ένοπλη επίθεση κατά ενός κράτους μέλους, η οποία δημιουργεί στα άλλα κράτη μέλη της ΕΕ την υποχρέωση παροχής βοήθειας και συνδρομής με όλα τα μέσα που διαθέτουν, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών (Α.42(7)). Παρόλο που μπορεί να μοιάζει με τη ρήτρα συλλογικής άμυνας του NATO, έχει συνταχθεί σκόπιμα διαφορετικά από αυτήν, καθώς είναι πιο περιοριστική όσον αφορά το εδαφικό πεδίο εφαρμογής. Αυτό δημιουργεί

Το χάσμα μεταξύ των μελών της ΕΕ που είναι και μέλη του NATO και αυτών που δεν είναι μέλη του NATO αυξάνει περαιτέρω τη σημασία του 42(7). Η ενίσχυση αυτής της διάταξης θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα της ΕΕ.

ανησυχίες σχετικά με τη δυνητική εφαρμογή της στο θαλάσσιο πεδίο, τον κυβερνοχώρο ή το ίδιο το διάστημα, περιορίζοντας τη σημασία της απέναντι στις σύγχρονες απειλές και προκλήσεις για την ασφάλεια. Παρέμεινε αδρανής και αναξιοποίητη μέχρις ότου η Γαλλία την επικαλέστηκε το 2015 ως απάντηση στις επιθέσεις στο Μπατακλάν. Η Ελλάδα επίσης σκέφτηκε την επίκλησή της το 2020, ως απάντηση στην έντονη αντιπαράθεση με την Τουρκία το καλοκαίρι του ίδιου έτους. Στις συζητήσεις γύρω από τη Στρατηγική Πυξίδα της ΕΕ, αρκετά κράτη-μέλη ζήτησαν τη σαφέστερη οριοθέτησή της (Deen, Zandee and Stoetman, 2022). Κατά τη διάρκεια του άτυπου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στις Βερσαλλίες, στις 10-11 Μαρτίου 2022, η Φινλανδία και η Σουηδία αναφέρθηκαν σε κοινή επιστολή τους στην ανάγκη αποσαφήνισης της διαδικασίας ενεργοποίησής της. Το χάσμα μεταξύ των μελών της ΕΕ που είναι και μέλη του NATO και αυτών που δεν είναι μέλη του NATO αυξάνει περαιτέρω τη σημασία του 42(7). Η ενίσχυση αυτής της διάταξης θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα της Ελλάδας και της ΕΕ.

Το Άρθρο 222 της ΣΛΕΕ, το οποίο αναφέρεται ως «**ρήτρα αλληλεγγύης**», είναι πιο συγκεκριμένο και εστιάζει σε τρομοκρατικές επιθέσεις και φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές. Ωστόσο, το ενδιαφέρον για το Άρθρο αυτό έχει παρουσιάσει διακυμάνσεις στην πάροδο του χρόνου. Ορισμένοι από τους στόχους έχουν ήδη ενσωματωθεί σε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες και αποφάσεις, για παράδειγμα στον τομέα της πρόληψης της τρομοκρατίας, με σημαντικές προόδους που μείωσαν τον επείγοντα χαρακτήρα της εφαρμογής του (Myrdal and Rhinard, 2012- Keller-Noellet, 2011). Η σημασία του συγκεκριμένου άρθρου επανήλθε όταν έγινε ρητή επίκλησή του στη στρατηγική της ΕΕ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, το 2014, καθώς και αργότερα απέναντι στις υβριδικές απειλές. Απέκτησε περαιτέρω ώθηση μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις του 2014-15 στη Γαλλία, το Βέλγιο και αλλού (Blockmans, 2014).

Σε συνδυασμό, οι διατάξεις του Α. 42(7) ΣΕΕ και του Α. 222 της ΣΛΕΕ θα μπορούσαν να σηματοδοτήσουν την ανάδυση μιας ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής συλλογικής ασφάλειας και άμυνας. Η αρχιτεκτονική αυτή είναι διακρατική στη φύση της, βασισμένη στις επιμέρους εθνικές στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών-μελών και στην υποχρέωση ενεργοποίησής τους για την άμυνα άλλου κράτους-μέλους. Ωστόσο, σε συνδυασμό με τον μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα των σχεδίων PESCO, τα κράτη μέλη της ΕΕ δύνανται να διαμορφώσουν τις απαραίτητες κοινές στρατιωτικές δυνατότητες.

Άρθρο 44, ΣΕΕ: Στήριξη των «συνασπισμών προθύμων» της ΕΕ

Η στρατιωτική επιχειρησιακή ικανότητα της ΕΕ που απαιτείται για να δώσει σάρκα και οστά στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας δεν απαιτεί απαραίτητα τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Σύμφωνα με το Α.44, «το Συμβούλιο μπορεί να αναθέσει την εκτέλεση ενός καθήκοντος σε ομάδα κρατών μελών που είναι πρόθυμα και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για ένα τέτοιο καθήκον». Η διάταξη αυτή ανοίγει το δρόμο για την εμφάνιση «**συνασπισμών προθύμων**», έτοιμων και διατεθειμένων να ενεργοποιηθούν αναλαμβάνοντας καθήκοντα τύπου Petersberg που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων επιχειρήσεις αφοπλισμού, στρατιωτική διαχείριση κρίσεων, ειρήνευση και σταθεροποίηση μιας περιοχής μετά από συγκρούσεις. Το άρθρο αυτό θεσμοθετεί και νομιμοποιεί ad hoc ομαδοποιήσεις κρατών-μελών που σε άλλη περίπτωση μπορούν να δραστηριοποιηθούν και να λειτουργήσουν εκτός της ΕΕ, εντάσσοντάς τις έτσι στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι απαιτήσεις ομοφωνίας για την ανάληψη στρατιωτικής δράσης έχουν εμποδίσει στο παρελθόν ευρωπαϊκές στρατιωτικές αποστολές στη Λιβύη, στο Μάλι, στο Ιράκ κατά του Ισλαμικού Κράτους και πιο πρόσφατα κατά την εκκένωση της Καμπούλ στο Αφγανιστάν. Αποτυγχάνοντας να αναλάβουν δράση και να δρομολογήσουν μια αποστολή, ορισμένα κράτη-μέλη επιλέγουν να σχηματίσουν μικρές

Με την κατάλληλη εφαρμογή, το Α. 44 παρέχει τη δυνατότητα για ταχύτερη στρατιωτική δράση υπό την αιγίδα της ΕΕ.

και ευέλικτες ομάδες δράσης εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ, όπως η Ευρωπαϊκή Αποστολή Θαλάσσιας Ενημέρωσης στα Στενά του Ορμούζ (EMASOH), το 2019.

Με την κατάλληλη εφαρμογή, το Α. 44 παρέχει τη δυνατότητα για ταχύτερη στρατιωτική δράση υπό την αιγίδα της ΕΕ. Μια τέτοια δράση είναι αμοιβαία επωφελής: από την πλευρά της ΕΕ, φέρει τη σημαία της ΕΕ στο εξωτερικό και ενισχύει άλλες μη στρατιωτικές αποστολές της ΕΕ στο πεδίο, επιτρέποντας μια ολιστική και ολοκληρωμένη διαχείριση κρίσης από την ΕΕ. Μια αποστολή βάσει του Α. 44 θα είναι πιθανότατα έτοιμη πολύ ταχύτερα από μια κανονική αποστολή ΚΠΑΑ και θα συνεπάγεται μεγαλύτερη επιχειρησιακή ευελιξία. Για τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, η ΕΕ θα προσδώσει νομιμότητα στην αποστολή, αντικρούοντας κατηγορίες για ιμπεριαλιστικά και αποικιοκρατικά κίνητρα. Επιπλέον, η ΕΕ θα καλύψει μέρος του κόστους της αποστολής, καθιστώντας την πιο προσιτή για τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Τέλος, θα δώσει τη δυνατότητα σε κράτη-μέλη με συνταγματικούς περιορισμούς, όπως η Γερμανία, να συμμετάσχουν σε τέτοιες αποστολές (Scazzieri, 2022).

Η ιδέα για την υποστήριξη των «συνασπισμών προθύμων» της ΕΕ υποστηρίχθηκε από την πρώην υπουργό Άμυνας της Γερμανίας Annegret Kramp-Karrenbauer μετά την εκκένωση της Καμπούλ τον Σεπτέμβριο του 2021. Υποστηρίζεται από αρκετά κράτη-μέλη και εμφανίζεται στο προσχέδιο της Στρατηγικής Πυξίδας, το οποίο ζητά μεγαλύτερη ευελιξία για την εφαρμογή του Α. 44. Ο τρόπος συνεργασίας μεταξύ αυτών των συνασπισμών και της δύναμης ταχείας ανάπτυξης της ΕΕ, που επίσης προβλέπεται στη Στρατηγική Πυξίδα, μένει να φανεί.

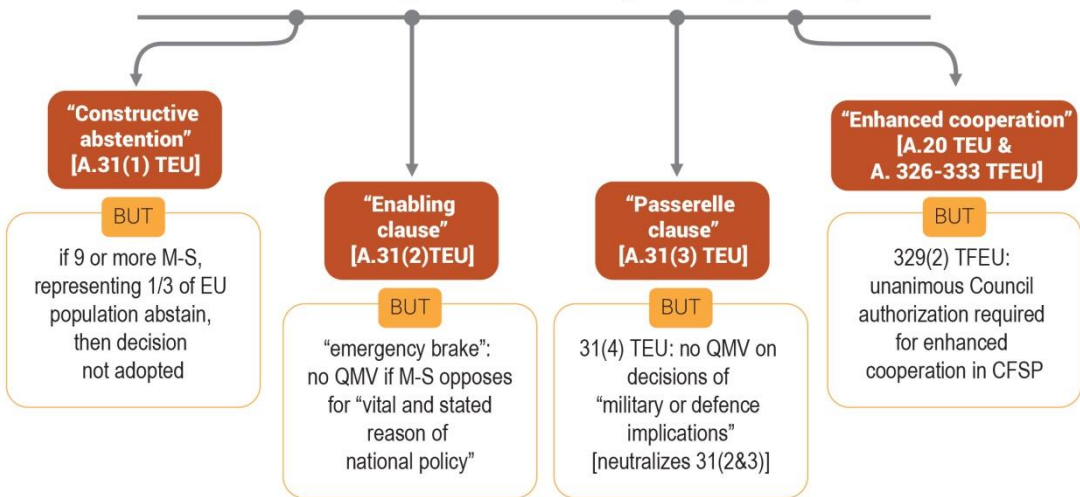
Ο τρόπος συνεργασίας μεταξύ των «συνασπισμών προθύμων» και της δύναμης ταχείας ανάπτυξης της ΕΕ, που επίσης προβλέπεται στη Στρατηγική Πυξίδα, μένει να φανεί.



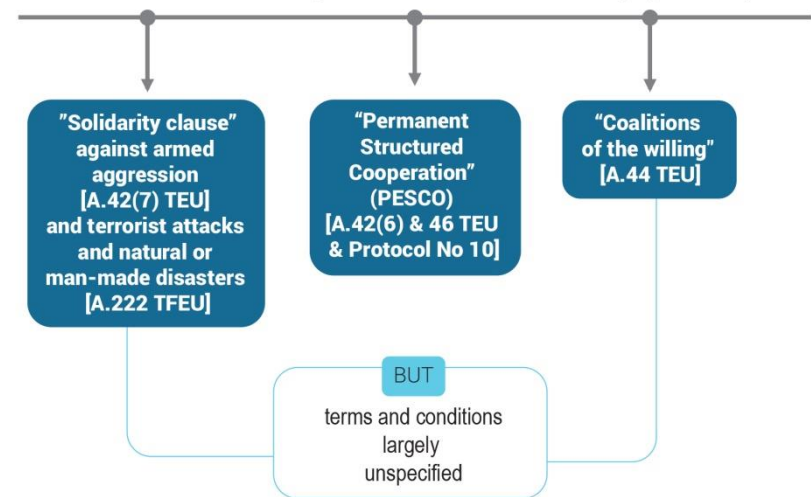
CFSP-CSDP: Options and Brakes under the Treaty



Common Foreign and Security Policy (CFSP)



Common Security and Defence Policy (CSDP)



Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της χρήσης ειδικής πλειοψηφίας στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ

Η ομοφωνία κυριαρχεί ως τρόπος λήψης αποφάσεων στην κοινή εξωτερική πολιτική της ΕΕ, ωστόσο, αυξάνονται οι πιέσεις για τη μετάβαση σε έναν πιο πλειοψηφικό κανόνα, με πολλές φωνές να θεωρούν μια τέτοια εξέλιξη απαραίτητη προϋπόθεση για μια ουσιαστική αναβάθμιση του παγκόσμιου ρόλου της ΕΕ. Στην ομιλία του προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την κατάσταση της Ένωσης, το 2018, ο τότε πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean Claude Juncker ζήτησε τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στην εξωτερική πολιτική για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της ΕΕ στις παγκόσμιες υποθέσεις. Ακολούθησε η εισήγηση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτάσεων για τη χρήση της ειδικής πλειοψηφίας κατά τη λήψη αποφάσεων σε θέματα που σχετίζονται με την επιβολή κυρώσεων, τη δημιουργία πολιτικών αποστολών της ΕΕ και τη διαχείριση θεμάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι προτάσεις αυτές βασίστηκαν στη «ρήτρα παρέκτασης» (passerelle) και έλαβαν την πλήρη υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η νυν πρόεδρος της Επιτροπής Ursula von der Leyen, στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές της για την περίοδο της θητείας της, ανέφερε επίσης ότι υποστηρίζει και ενστερνίζεται αυτή την προοπτική, αναθέτοντας στον Ύπατο Εκπρόσωπο να εργαστεί προς την κατεύθυνση υλοποίησης αυτής της πρότασης. Ωστόσο, δεν συμπεριέλαβε τις πολιτικές αποστολές στους τομείς στους οποίους θα μπορούσε να εφαρμοστεί η ειδική πλειοψηφία, παρεκκλίνοντας από τη θέση Juncker στο θέμα αυτό¹.

Τα κύρια επιχειρήματα τόσο υπέρ της διατήρησης όσο και υπέρ της κατάργησης της ομοφωνίας στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ.

Από την πλευρά τους, βασικά κράτη-μέλη, όπως η Γαλλία και η Γερμανία, εξέφρασαν, στη Δήλωση του Meseberg, το 2018, την ετοιμότητά τους να συζητήσουν και να διερευνήσουν τις δυνατότητες χρήσης της ειδικής πλειοψηφίας στην εξωτερική πολιτική «... στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συζήτησης σχετικά με την πλειοψηφική ψήφο όσον αφορά τις πολιτικές της ΕΕ»². Στην πράξη, η διατύπωση αυτή αντανάκλασε τη γαλλική πρόθεση να συνδεθεί η ειδική πλειοψηφία στην εξωτερική πολιτική με θέματα φορολογικής πολιτικής (Koenig, 2020), αλλά εξακολουθεί να αποτελεί μια αρκετά σημαντική αλλαγή σε σύγκριση με τις παραδοσιακά διακυβερνητικές γαλλικές απόψεις επί του θέματος. Η Γερμανία έχει επανειλημμένα επιβεβαιώσει την πρόθεσή της να απομακρυνθεί από την ομοφωνία. Αρκετές άλλες χώρες, όπως το Βέλγιο, η Φινλανδία, η Ισπανία και οι Κάτω Χώρες, έχουν επίσης ενστερνιστεί δημοσίως αυτή τη στροφή, ιδίως μετά την άσκηση βέτο από μεμονωμένα κράτη-μέλη που προκάλεσαν απογοήτευση στα υπόλοιπα μέλη. Για παράδειγμα, το 2017, η Ελλάδα άσκησε βέτο σε δήλωση της ΕΕ σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα της Κίνας, το ίδιο έκανε και η Κύπρος, η οποία μπλόκαρε τις κυρώσεις κατά της Λευκορωσίας το 2020, συνδέοντάς τες με παρόμοιες κυρώσεις κατά της Τουρκίας, ενώ η Ουγγαρία μπλόκαρε δύο φορές δηλώσεις κατά της Κίνας και του Ισραήλ, το 2021. Η Ισπανία και οι Κάτω Χώρες έθεσαν το θέμα αυτό σε ανεπίσημο έγγραφό τους τον Μάρτιο του 2021, το οποίο αποτελούσε τη συμβολή τους στη συνεχιζόμενη συζήτηση για τη Στρατηγική Πυξίδα της ΕΕ. Το βασικό τους επιχειρήμα είναι ότι η ειδική πλειοψηφία θα ενισχύσει την πολυπόθητη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ (Nováky, 2021). Παρόλα αυτά, πολλά κράτη-μέλη (ο Koenig, 2020, τα υπολογίζει σε δέκα), ιδίως από τη νότια και την ανατολική πτέρυγα της ΕΕ και κυρίως μικρές και μεσαίες χώρες, φέρονται να είναι είτε διστακτικά είτε ανοιχτά αντίθετα σε μια τέτοια μετατόπιση

¹ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-more-efficient-decision-making-in-cfsp>

² <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>

από την ομοφωνία. Κινητοποιούνται με επιτυχία για να μπλοκάρουν τις σχετικές εξελίξεις, όπως έκαναν, για παράδειγμα, όταν το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων απέρριψε την πρόταση του Υπατού Εκπροσώπου να ενεργεί το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία σε θέματα που σχετίζονται με την εφαρμογή του νέου σχεδίου δράσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία, το 2020 (Novák, 2021).

Έχοντας αυτό το υπόβαθρο κατά νου, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν τα κύρια επιχειρήματα τόσο υπέρ της διατήρησης όσο και υπέρ της κατάργησης της ομοφωνίας στην εξωτερική πολιτική, ομαδοποιώντας τα σε δύο κατηγορίες, πρώτα για την ΕΕ στο σύνολό της και δεύτερον για το ή τα αντιτιθέμενα κράτη μέλη.

Η υποστήριξη της ειδικής πλειοψηφίας, από την άποψη της ΕΕ ως σύνολο, μπορεί να είναι επωφελής για τέσσερις λόγους:

1. Η ειδική πλειοψηφία θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα ανταπόκρισης της ΕΕ, χωρίς τους περιορισμούς του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή. Ως αποτέλεσμα, η ΕΕ θα αντιδρά καλύτερα και με καταλληλότερο τρόπο σε καταστάσεις κρίσεων ασφαλείας, αποφεύγοντας έτσι την παγίδα της διεθνούς ασημαντότητας.
2. Η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία θα αποθαρρύνει τη δημιουργία από τα κράτη μέλη της ΕΕ άλλων εξωκοινοτικών ομάδων και μορφών παρέμβασης. Όταν τα απογοητευμένα κράτη-μέλη της ΕΕ αντιμετωπίζουν επαναλαμβανόμενη απροθυμία από τα μέλη που μπλοκάρουν κάποια απόφαση, μπορεί να στραφούν σε τέτοιες ομαδοποιήσεις για να αποφύγουν την παράλυση. Τέτοιες ομαδοποιήσεις δεν είναι καινούργιες στο ευρωπαϊκό σύστημα εξωτερικής πολιτικής, όπως, για παράδειγμα η εμπλοκή των Ε3 στην ιρακινή κρίση πριν από την εμπλοκή της Υπατης Εκπροσώπου ή η ομάδα επαφής της Νορμανδίας στον πρώτο γύρο της ουκρανικής κρίσης. Η εμφάνιση ad hoc ομάδων υπονομεύει την ενότητα, τη νομιμότητα και τη συνοχή ολόκληρης της Ένωσης και τις αξιώσεις της για μια κοινή εξωτερική πολιτική.
3. Η ειδική πλειοψηφία θα συμβάλει επίσης στην αντιμετώπιση των «Δούρειων Ίππων», δηλαδή των κρατών-μελών της ΕΕ με ειδικούς δεσμούς και εξαρτήσεις από τρίτες χώρες, όπως η Ρωσία, η Κίνα ή οι Ηνωμένες Πολιτείες. Λόγω αυτών των δεσμών που μπορεί να είναι οικονομικής φύσης ή πολιτιστικής συγγένειας, τα κράτη-μέλη της ΕΕ επηρεάζονται από τις τρίτες χώρες και λειτουργούν ως εκπρόσωποί τους εντός της ΕΕ. Εκμεταλλευόμενοι τις δυσχέρειες στη λήψη αποφάσεων που προκαλεί η ομοφωνία, αυτό υπονομεύει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ.
4. Η ειδική πλειοψηφία θα δώσει κίνητρα για την ενότητα και θα ασκήσει πίεση στα κράτη-μέλη να προσυπογράψουν μια κοινή απόφαση, ακόμη και αν υπάρχουν δευτερεύοντα σημεία διαφωνίας σε συγκεκριμένες πτυχές. Αναγνωρίζοντας την πιθανότητα να υπερκεραστούν και να περιθωριοποιηθούν, τα κράτη-μέλη της ΕΕ με επιφυλάξεις μικρής κλίμακας θα το σκεφτούν σοβαρά πριν καταψηφίσουν και εμποδίσουν μια πρόταση ή δράση πολιτικής. Αυτό θα επιτρέψει στην ΕΕ να επεκτείνει σταδιακά το πεδίο εφαρμογής των κοινών θέσεων εξωτερικής πολιτικής της.

Η ειδική πλειοψηφία θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα ανταπόκρισης της ΕΕ, χωρίς τους περιορισμούς του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή.

Η απομάκρυνση από την ομοφωνία συνεπάγεται και ορισμένα θετικά στοιχεία για το/τα αντιτιθέμενο/α κράτος/μέλη:

1. Τα -μικρότερα συνήθως- κράτη-μέλη, που συχνά δέχονται πιέσεις από ισχυρές τρίτες χώρες να ενεργούν ως προαγωγοί των συμφερόντων τους στην ΕΕ (οι «δούρειοι ίπποι» που αναφέρθηκαν παραπάνω), έχουν τη δυνατότητα να ξεφύγουν από τη δύσκολη θέση τους. Παγιδευμένα ανάμεσα στη Σκύλλα των συχνά αφόρητων πιέσεων από τους Ευρωπαίους ομολόγους τους και στη Χάρυβδη της ικανοποίησης του εξωτερικού τους προνομιακού εταίρου, τα κράτη αυτά θα ανακουφιστούν αν υπερψηφιστούν. Παρόλο που η λογική του «να έχεις την πίτα ολόκληρη και τον σκύλο χορτάτο» μπορεί να δώσει κίνητρα για λιγότερο υπεύθυνες συμπεριφορές, μπορεί να αποφορτίσει αυτά τα κράτη-μέλη από την πίεση να ασκήσουν το δικαίωμα του βέτο.
2. Στο ίδιο πνεύμα, οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών της ΕΕ που δέχονται εσωτερική πολιτική πίεση να υιοθετήσουν μια μαχητική και παρεμβατική στάση, αλλά μπορεί να μην θεωρούν απαραίτητα ότι αυτός είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος, θα έχουν την ευκαιρία να εργαλειοποιήσουν την ειδική πλειοψηφία κατευνάζοντας την εσωτερική αντιπολίτευση. Θα μπορούν να παραμείνουν στη μειοψηφία της ΕΕ για εσωτερικούς πολιτικούς σκοπούς, χωρίς να εμποδίζουν τη συλλογική απόφαση και τη δράση της ΕΕ σε έναν τομέα. Και πάλι, μπορεί να εμφανιστούν παρασιτικές συμπεριφορές, αλλά συνολικά η ειδική πλειοψηφία θα οδηγήσει στην αύξηση της συνολικής χρησιμότητας εντός της ΕΕ.

Τα επιχειρήματα υπέρ της διατήρησης του σημερινού συστήματος ομοφωνίας στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ είναι επίσης πειστικά. Από τη σκοπιά του/των αντιτιθέμενου/ων κράτους-μέλους:

1. Πρώτα απ' όλα, η ομοφωνία προσφέρει περισσότερες δυνατότητες εκπροσώπησης και διαφύλαξης των εθνικών συμφερόντων. Ειδικά τα μικρότερα κράτη-μέλη ή οι χώρες με συγκεκριμένες εθνικές προτιμήσεις φοβούνται εύλογα ότι οι ευαισθησίες τους θα αγνοηθούν και οι ανησυχίες τους θα παραβλεφθούν στο όνομα της κοινής εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Ο υφιστάμενος κανόνας συναίνεσης δεν αποτελεί αξιόπιστη εγγύηση, δεδομένου ότι βασίζεται στην έμμεση απειλή του βέτο που πλανάται πάνω από όλες τις συζητήσεις και διαβουλεύσεις για θέματα εξωτερικής πολιτικής. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, κάθε βήμα διάβρωσης της αρχής της ομοφωνίας στις Συνθήκες συνοδεύεται από μια βαλβίδα ασφαλείας για να διασκεδάσει τις ανησυχίες των πιο σφοδρών αντιπάλων της ειδικής πλειοψηφίας στην εξωτερική πολιτική.
2. Στο εσωτερικό της χώρας, η επιμονή στην ομοφωνία μπορεί να είναι βολική πολιτικά για δύο κυρίως λόγους:
 - α. Η χρήση του βέτο προβάλλει την εικόνα μιας ισχυρής κυβέρνησης πρόθυμης και έτοιμης να υπερασπιστεί τα συμφέροντα της χώρας. Η εγχώρια πολιτική και η πολιτική της ΕΕ είναι πλήρως αλληλένδετες και τα εγχώρια πολιτικά παιχνίδια εμφωλεύουν στα ευρωπαϊκά. Σε αυτά τα παίγνια δύο επιπέδων, η επίκληση βέτο μπορεί να γίνει για εσωτερικούς σκοπούς αποκλειστικά εις βάρος της κοινής εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Αν και η επιλογή αυτή μπορεί να οδηγήσει σε μη βέλτιστες συλλογικές αποφάσεις για την ΕΕ, μπορεί να είναι εξαιρετικά χρήσιμη και επωφελής για τους (μυωπικούς) εθνικούς πολιτικούς ηγέτες.
 - β. Η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο μπορεί να οδηγήσει σε εσωτερικές πολιτικές κρίσεις. Εκτός από την επιχειρηματολογία της προηγούμενης παραγράφου που βασίζεται σε εργαλειακούς και πολιτικούς υπολογισμούς, δεν μπορούν να απορριφθούν εντελώς οι αρνητικές επιπτώσεις της χρήσης της ειδικής πλειοψηφίας. Εάν καταψηφίζεται συχνά, μια εθνική

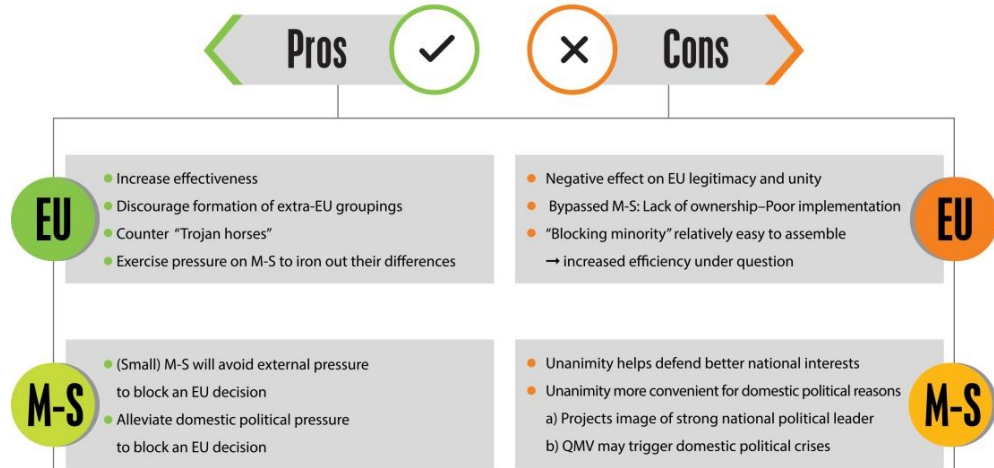
κυβέρνηση μπορεί να αντιμετωπίσει σημαντικές αντιδράσεις τόσο εναντίον της ίδιας όσο και εναντίον της ΕΕ, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε εσωτερική πολιτική αναταραχή και εγχώρια λαϊκή αμφισβήτηση της θέσης της εν λόγω χώρας εντός του ενωσιακού οικοδομήματος.

Από την άποψη της ΕΕ, η ειδική πλειοψηφία στην εξωτερική πολιτική μπορεί επίσης να είναι ανεπιθύμητη για τρεις κύριους λόγους:

1. Η προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία έχει δυνητικά σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην ενότητα της ΕΕ και στη νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται. Κατ' αρχάς, συχνή χρήση της ειδικής πλειοψηφίας σημαίνει ότι η ΕΕ δεν θα εμφανίζεται πλέον ως Ένωση των 27, αλλά θα περιλαμβάνει και περιθωριοποιημένα κράτη-μέλη. Μια συνακόλουθη ανησυχία είναι ο τρόπος με τον οποίο θα αντιδράσουν αυτά τα κράτη-μέλη που καταψηφίζονται συστηματικά για μείζονα ζητήματα. Η αποξένωσή τους μπορεί να οδηγήσει σε αποσταθεροποίηση εντός της ΕΕ, μέσω μιας γενικευμένης δυσάρεσκειας σε άλλους τομείς πολιτικής, δηλαδή να έχει ένα είδος αρνητικής διάχυσης (negative spillover). Σε ακραίες περιπτώσεις, μια τέτοια κατάσταση μπορεί να εγείρει αμφιβολίες για τη συμμετοχή της χώρας στη διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης. Με άλλα λόγια, μπορεί η ΕΕ να αντέξει άλλο ένα «Brexit»; Επιπλέον, η απαίτηση της ομοφωνίας αναγκάζει τα κράτη μέλη να επιμένουν στις διαπραγματεύσεις με στόχο την επίτευξη του κοινού εδάφους, ακόμη και αν αυτό οδηγεί στον μικρότερο κοινό παρονομαστή. Σύμφωνα με τα λόγια του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Charles Michel, τον Σεπτέμβριο του 2020, «...ενώ η απαίτηση ομοφωνίας επιβραδύνει και μερικές φορές ακόμη και αποτρέπει την λήψη απόφασης, αναγκάζει επίσης τα κράτη μέλη να ανταλλάξουν απόψεις μεταξύ τους για να βρουν μια κοινή θέση»³.
2. Η επίτευξη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία μπορεί να έχει πρακτικές επιπτώσεις και να οδηγήσει στην προβληματική εφαρμογή τους. Σε ευθεία συνέχεια του πρώτου σημείου, θα πρέπει να έχουμε κατά νου ότι ένα κράτος-μέλος που διαφοροποιείται συστηματικά και δυνητικά περιθωριοποιείται από τους εταίρους μπορεί να δυσκολεύεται να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις μιας απόφασης ή να αγνοεί και να παρεμποδίζει συνειδητά την εφαρμογή της.
3. Τέλος, αξίζει να εξετάσουμε αν η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας θα αυξήσει τελικά την αποτελεσματικότητα στη λήψη αποφάσεων. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι επιμέρους ακαμψίες πιθανότατα θα ξεπεραστούν, γεγονός που αποτελεί ένα από τα ισχυρότερα επιχειρήματα που προβάλλουν οι υποστηρικτές της ειδικής πλειοψηφίας. Ωστόσο, η πολιτική της ΕΕ σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, όπως και σε όλους τους άλλους τομείς πολιτικής, εξελίσσεται συνήθως γύρω από ομάδες κρατών που σχηματίζουν σχετικά συνεκτικές και σταθερές ομάδες. Η ύπαρξη σχετικών συμπαγών ομάδων (Visegrad 4, Frugal Four) υποδηλώνει ότι η πιθανότητα ύπαρξης μιας «μειοψηφίας αρνησικυρίας» (blocking minority) στην εξωτερική πολιτική είναι πολύ υψηλή, με αποτέλεσμα μια ακόμη πιο περίπλοκη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Με άλλα λόγια, η ειδική πλειοψηφία μπορεί να είναι κατάλληλη και να βοηθήσει στην παράκαμψη μεμονωμένων σκληροπυρηνικών και ακραίων περιπτώσεων, αλλά δεν θα απλοποιήσει σε μεγάλο βαθμό το μεγαλύτερο μέρος της δυναμικής λήψης αποφάσεων στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης.

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>

QMV in EU Foreign and Security Policy



Η ΕΕ δεν μπορεί να γίνει μια αξιόπιστη παγκόσμια δύναμη χωρίς να είναι σε θέση να λαμβάνει αποφάσεις για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειάς της.

Τα επόμενα βήματα

Η ΕΕ δεν μπορεί να γίνει μια αξιόπιστη παγκόσμια δύναμη χωρίς να είναι σε θέση να λαμβάνει αποφάσεις για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειάς της. Εάν η ΕΕ γίνει όμηρος των μεμονωμένων κρατών μελών που ασκούν βέτο σε κάθε σημαντική απόφαση εξωτερικής πολιτικής, η Ευρώπη θα είναι ανίκανη να υπερασπιστεί τα συμφέροντα και τις αξίες της ή να παράσχει επαρκείς εγγυήσεις ασφάλειας στα μέλη της. Η ΕΕ θεωρείται συχνά από συμμάχους και αντιπάλους ως αναποφάσιστη και αναποτελεσματική, λόγω της αδυναμίας της να ξεπεράσει το σκόπελο του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή. Η μετακίνηση προς την ειδική πλειοψηφία θα αντιμετώπιζε μερικώς αυτή τη διαρθρωτική αδυναμία και θα ενίσχυε τη διεθνή παρουσία της ΕΕ.

Ωστόσο, υπάρχουν δύο βασικές προϋποθέσεις για να γίνει η ειδική πλειοψηφία ο κανόνας στη χάραξη εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας:

1. Πρώτον, τα μικρότερα κράτη-μέλη χρειάζονται μια ισχυρή και ρητή διαβεβαίωση ότι θα μπορούν πάντα να χρησιμοποιούν τα υφιστάμενα φρένα έκτακτης ανάγκης για ζητήματα εθνικής ασφάλειας. Παρόλο που αυτή η εγγύηση είναι ήδη κατοχυρωμένη στη Συνθήκη, εντούτοις μια πολιτική δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα περιφρουρήσει την αρχή της συναίνεσης στη χάραξη εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ όταν γίνεται επίκληση δικαιολογημένης εθνικής ανησυχίας. Εξάλλου, η αλληλεγγύη δεν αφορά μόνο την κινητοποίηση και την παροχή βοήθειας προς έναν ευρωπαϊκό εταίρο που έχει ανάγκη, αλλά και τον σεβασμό των βασικών εθνικών ευαισθησιών όλων των κρατών-μελών.
2. Δεύτερον, και πιο σημαντικό, η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία θα πρέπει να είναι το αποτέλεσμα της σταδιακής σφυρηλάτησης μιας κοινής αντίληψης σχετικά με τις μείζονες προκλήσεις ασφάλειας της ΕΕ. Στην πορεία προς την οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση, η σύγκλιση των οικονομικών κύκλων θεωρήθηκε ορθώς σημαντική προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ. Παρομοίως, σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, ασφάλειας και άμυνας, η σύγκλιση των «κύκλων ασφαλείας» θα πρέπει επίσης να αποτελέσει προτεραιότητα, υπό την έννοια της συναντίληψης και της κοινής ιεράρχησης των μεγάλων απειλών

Η μετακίνηση προς την ειδική πλειοψηφία θα αντιμετώπιζε τη διαρθρωτική αδυναμία στη λήψη αποφάσεων και θα ενίσχυε τη διεθνή παρουσία της ΕΕ.

κατά της ΕΕ και των βέλτιστων τρόπων αντιμετώπισής τους. Η εισβολή του Πούτιν στην Ουκρανία έδειξε ότι μια κοινή θέση της ΕΕ, ακόμα και στον ευαίσθητο τομέα της ασφάλειας, δεν είναι ουτοπική. Η επιτάχυνση της ιστορίας μπορεί να επισπεύσει την ωρίμανση αυτού που συχνά εμφανίζεται ως ένα μακροπρόθεσμο και όχι άμεσα υλοποιήσιμο σχέδιο.

Η διεύρυνση της συνεργασίας θα δημιουργήσει το φαινόμενο χιονοστιβάδας που θα σαρώσει τις εθνικές επιφυλάξεις με την πάροδο του χρόνου.

Στο ενδιάμεσο, βέβαια, η άμεση δράση θα πρέπει να διέπεται από φιλόδοξο πραγματισμό. Η πρωταρχική έμφαση της τρέχουσας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας θα πρέπει να δοθεί στην εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και στη χρήση των υφιστάμενων μέσων και εργαλείων και όχι στον δυνητικά διχαστικό τρόπο λήψης αποφάσεων με πλειοψηφικό τρόπο. Ο τελευταίος μπορεί να δοκιμαστεί σε στενά πεδία που χαρακτηρίζονται από πραγματική και όχι επιγενόμενη ενδοενωσιακή συνοχή και στα οποία η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών βρίσκεται στην ίδια πλευρά. Ακόμη κι αν τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι συναφείς κυρώσεις προκαλούν περιστασιακά κάποιες αντιπαραθέσεις μεταξύ των κρατών μελών, αποτελούν ένα πεδίο δράσης στο οποίο τα κράτη μέλη κινούνται (ή θα έπρεπε να παρακινούνται) στη βάση του ίδιου συνόλου φιλελεύθερων αρχών και αξιών. Σε ένα μοτίβο αποκαλυπτικό της νεο-λειτουργιστικής δυναμικής που έχει οδηγήσει στη στενότερη ολοκλήρωση κατά τη διάρκεια των δεκαετιών, η διεύρυνση της συνεργασίας θα δημιουργήσει το φαινόμενο χιονοστιβάδας που θα σαρώσει τις εθνικές επιφυλάξεις με την πάροδο του χρόνου. Πιο φιλόδοξα, πρέπει να εντοπιστούν επιπλέον θέματα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως νέα δοκιμαστικά πεδία της ειδικής πλειοψηφίας, ιδίως υπό τη σκιά του φρικτού πολέμου στην Ουκρανία.

Είναι σημαντικό να αξιοποιηθεί πιο αποτελεσματικά το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ.

Τέλος, είναι σημαντικό να επενδύσουμε περισσότερο στο θεσμικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ. Η ατζέντα της γαλλικής Προεδρίας περιλαμβάνει την εκχώρηση περισσότερων εξουσιών στον Ύπατο Εκπρόσωπο, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Σε τέτοιες περιόδους, ο Ύπατος Εκπρόσωπος και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) χρειάζονται περισσότερους πόρους ή πιο έξυπνη χρήση των υπαρχόντων. Η ανάθεση καθηκόντων σε ένα μεμονωμένο κράτος-μέλος ή ομάδα κρατών-μελών, με βάση την εμπειρία, την προθυμία και την εμπειρογνωμοσύνη, είναι ένας καλός τρόπος για να μπορέσει ο Ύπατος Εκπρόσωπος να επικεντρωθεί στη στρατηγική διάσταση της εντολής του. Αυτή η λογική του *burden sharing*, η οποία ανεπίσημα υφίσταται και αποδίδει καρπούς σε απαιτητικά διεθνή fora πολυμερών διαπραγματεύσεων, είναι σκόπιμο να επισημοποιηθεί και να δομηθεί πιο αποτελεσματικά. Ο ενισχυμένος συντονισμός των αρμόδιων Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής είναι επίσης απαραίτητος (Cameron, 2021). Επίσης, στην ΕΥΕΔ θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική διπλωματία, η οποία είναι στενά συνδεδεμένη με τη διεθνή παρουσία της ΕΕ. Αυτό ήταν ένα θέμα που έθεσε η Επιτροπή στο «έγγραφο προβληματισμού για την αξιοποίηση της παγκοσμιοποίησης», το 2017 (European Commission, 2017). Επί του παρόντος, η ΕΥΕΔ είναι υπεύθυνη για τον συντονισμό της οικονομικής διπλωματίας της ΕΕ σε στενή συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και με την ενεργό συμμετοχή των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής. Ωστόσο, η οικονομική διπλωματία πρέπει να ενσωματωθεί συστηματικότερα στα στρατηγικά έγγραφα της ΕΕ και στους πολιτικούς διαλόγους υψηλού επιπέδου με τρίτα κράτη και λοιπούς διεθνείς δρώντες (Pangratis, 2019).

Εν κατακλείδι, οι Συνθήκες ανοίγουν πράγματι διάφορους δρόμους προς τη στενότερη ολοκλήρωση στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής, της πολιτικής ασφάλειας και της πολιτικής άμυνας. Ωστόσο, καθένας από αυτούς συνοδεύεται από ένα παρακείμενο φρένο. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, δεδομένης της θέσης των εν λόγω πολιτικών στο στενό πυρήνα της εθνικής κρατικής κυριαρχίας. Η κινητικότητα σε τέτοιες επιδιόξεις ισορροπημένες δομές προκύπτει μέσω καταλυτικών γεγονότων και προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκούς μετασχηματιστικής ηγεσίας. Ο Πούτιν έχει φροντίσει για το πρώτο. Το δεύτερο δεν το έχουμε δει ακόμη.

Βιβλιογραφία

- Bassot, E. (2019) 'Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action', Study, European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Blockmans, S. and Crosson, D. M. (2021) 'PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence', *European Foreign Affairs Review*, Special Issue, Vol. 26: 87-110.
- Blockmans, S. (2014) 'L'Union fait la force: Making the most of the Solidarity Clause (Art. 222 TFEU)', in Govaere, I. and Poli, S. (eds), *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Leiden: Brill, pp. 111–35.
- Cameron, F. (2021) 'Give Lisbon a chance: How to improve EU foreign policy', Policy Brief, EPC.
- European Commission (2017), "Reflection Paper on Harnessing Globalisation", COM (2017) 240, 10 May, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:240:FIN>
- Crosson, D. M. (2021) 'EU Defence Projects: Balancing Member States, money and management', CEPS Policy Brief, No. 2021-02, December 2021.
- Deen, R., Zandee, D. and Stoetman, A. (2022) 'Uncharted and uncomfortable in European defence – The EU's mutual assistance clause of Article 42(7)', Clingendael report, January 2022.
- Keller-Noëllet, J. (2011) 'The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty', in E. Fabry (ed.), *Think Global – Act European: The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, June 2011, pp. 328-333.
- Koenig, N. (2020) "Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences", Hertie School, Jacques Delors Centre, Policy Brief, February.
- Laïci, T. (2021) 'Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons', Briefing, European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Myrdal, S. and Rhinard, M. (2012) 'The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union', UI Occasional Papers 2, 2012.
- Nadibaidze, A. (2020) 'Will the EU move to Qualified Majority Voting in Foreign Policy?', Commentary, Vocal Europe, October 2020.

Nováky, N. (2021) 'Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So', Wilfried Martins Center for European Studies.

Pangratis, A. (2019) 'EU economic diplomacy: Enhancing the impact and coherence of the EUs external actions in the economic sphere', in S. Bilal and B. Hoekman (eds) *Perspectives on the Soft Power of EU Trade Policy*, London: CEPR Press, pp. 55-60.

Scazzieri, L. (2022) 'Could EU-endorsed 'coalitions of the willing' strengthen EU security policy?', Centre for European Reform (CER), Insight, 9 February.

Schuetz, L (2019) 'Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?', Centre for European Reform (CER), May 2019.