

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στο γνωστικό αντικείμενο του Διεθνούς &
Ευρωπαϊκού Δικαίου και Διακυβέρνησης

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ

ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

Τα Ανθρώπινα Δικαιώματα στο πλαίσιο της πολιτικής Διεύρυνσης της ΕΕ: Ο ρόλος της
ΕΕ στην προαγωγή τους στα Δυτικά Βαλκάνια.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Όνομα Φοιτητή: Δημήτρης Κιρμικίρογλου

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
Μαρούδα Ντανιέλα

ΑΘΗΝΑ, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2022

Copyright ©

All rights reserved

Δημήτρης Κιρμικίρογλου

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα. Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

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

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

| | |
|--|----|
| Εισαγωγή..... | 7 |
| Κεφάλαιο 1..... | 9 |
| 1.1 Η προώθηση και η προστασία των δικαιωμάτων στην ΕΕ. Ιστορική Αναδρομή..... | 9 |
| 1.2 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ..... | 13 |
| 1.3 Η προώθηση του Χάρτη μέσω ετήσιων εκθέσεων FRA και Επιτροπής και συμπερασμάτων του Συμβουλίου..... | 15 |
| 1.4 Η συσχέτιση με το Κράτος Δικαίου..... | 16 |
| 1.5 Η προσχώρηση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων..... | 18 |
| Κεφάλαιο 2..... | 22 |
| Η αιρεσιμότητα ως εργαλείο της ΕΕ για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων..... | 22 |
| 2.1 Εννοιολογικοί προσδιορισμοί..... | 22 |
| 2.2 Από την Οικονομική στην πολιτική αιρεσιμότητα..... | 24 |
| 2.3 Περιεχόμενο Πολιτικής Αιρεσιμότητας..... | 26 |
| 2.3 Η σύνδεση των δικαιωμάτων του ανθρώπου με τις αιρεσιμότητες..... | 27 |
| Κεφάλαιο 3..... | 31 |
| Η Πολιτική της Διεύρυνσης, τα Δυτικά Βαλκάνια και η πρόκληση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων..... | 31 |
| 3.1 Η ένταξη ως θεωρητικό πρόταγμα..... | 31 |
| 3.2 Ιστορική διαδρομή της διαδικασίας διεύρυνσης: από την Ευρώπη των “6” στην Ευρώπη των “28”..... | 33 |
| 3.3 Η διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Πολιτική της Διεύρυνσης..... | 35 |
| 3.4 Τα Κριτήρια της Κοπεγχάγης..... | 37 |
| Κεφάλαιο 4: Η Διεύρυνση στα Δυτικά Βαλκάνια..... | 39 |
| 4.1. Η περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων..... | 39 |
| 4.2 Η χρήση της Περιφέρειας (Region) ως Επίπεδο Ανάλυσης στις Διεθνείς Σχέσεις..... | 42 |
| 4.3 Το πλαίσιο των σχέσεων των Δυτ. Βαλκανίων και της ΕΕ..... | 44 |
| Κεφάλαιο 5..... | 57 |
| Συμπεράσματα από την ενταξιακή διαδικασία των Δυτ. Βαλκανίων..... | 57 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... | 60 |

| | |
|--------------------------|----|
| Πρωτογενείς Πηγές | 64 |
| Διαδικτυακές Πηγές | 65 |

Συνοτομογραφίες :

- ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ΔΟΕ: Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
- ΔΣΑΠΔ: Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
- ΔΣΟΚΠΔ: Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα
- ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΕΔΑ: Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
- ΕΕΚΔ: Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων
- ΕΚΧ: Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης
- ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- ΕτΥ: Επιτροπή των Υπουργών
- ECRI Επιτροπή κατά του Ρατσισμού του Συμβουλίου της Ευρώπης
- ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις ΟΑΣΕ: Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
- ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
- ΟΟΔΑ: Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΣοΕ: Συμβούλιο της Ευρώπης ΧΘΔ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
- ΣοΕ: Συμβούλιο της Ευρώπης
- ΧΘΔΕΕ: Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Περίληψη

Η Ευρώπη βρίσκεται σε κρίση, η εμφάνιση της πανδημίας, η άνοδος του λαϊκισμού και της ξενοφοβίας και οι προσπάθειες παράκαμψης του κράτους δικαίου ταλανίζουν την Γηραιά Ήπειρο. Παράλληλα ο γεωπολιτικός ανταγωνισμός μεταξύ Δύσης και Ανατολής όπως αυτός εκφράζεται ανάμεσα σε ΗΠΑ και Ρωσία ή Κίνα θέτουν την ΕΕ απέναντι σε ένα περιβάλλον όπου ο πολιτικός της ρόλος οφείλει να αναβαθμιστεί για να σταθεί ως ένας αυτόνομος πόλος. Η πολιτική της Διεύρυνσης μπορεί να αποτελέσει το στρατηγικό και πολύτιμο εργαλείο για να προωθήσει τις αρχές και τις αξίες της σε περιοχές με ιδιαίτερο γεωπολιτικό ενδιαφέρον όπως τα Δυτικά Βαλκάνια. Αποδεικνύεται μέσα από αυτό το ρευστό περιβάλλον ότι το εγχείρημα της ολοκλήρωσης δεν είναι οικονομικό αλλά πρωτίστως πολιτικό και τα ανθρώπινα δικαιώματα βρίσκονται στον πυρήνα της νέας πολιτικής ταυτότητας που πρέπει να οικοδομήσει η ΕΕ. Η εργασία εξετάζει τη σύνδεση της πολιτικής της διεύρυνσης με τα ανθρώπινα δικαιώματα επιχειρώντας να εστιάσει στα Δυτικά Βαλκάνια μία περιοχή που παραδοσιακά συγκεντρώνει το ενδιαφέρον των Μεγάλων Δυνάμεων και της Διεθνούς Κοινότητας. Άλλωστε σε αυτή την περιοχή τα ανθρώπινα δικαιώματα έχουν δοκιμαστεί και δοκιμάζονται μέχρι σήμερα.

Εισαγωγή

Ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν ήταν πάντα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε αυτονόητος. Το εγχείρημα της Ένωσης των Ευρωπαϊκών Λαών ξεκίνησε ως ένα οικονομικό πείραμα και στην πορεία συγκέντρωσε εκείνα τα στοιχεία που την καθιστούν πλέον μία ευρωπαϊκή συμπολιτεία. Την ίδια περίοδο δημιουργήθηκε το Συμβούλιο της Ευρώπης το οποίο θα δραστηριοποιούνταν ακριβώς σε αυτό τον τομέα. Η επισημοποίηση του πολιτικού λόγου υπέρ της εισαγωγής των ΔΑ μεταξύ των στόχων της Ένωσης πραγματοποιήθηκε το 1976 με την Έκθεση της Επιτροπής για την "Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ως μέρος του Κοινοτικού Δικαίου". Από τότε έως σήμερα έχει διανυθεί ένας μεγάλος δρόμος γεμάτος προκλήσεις. Η σημαντικότερη πάντως παραμένει και πρέπει να παραμείνει είναι η διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτό είναι το κρίσιμο στοιχείο που διαφοροποιεί την ΕΕ έναντι των άλλων παγκόσμιων δυνάμεων και αυτό είναι το πλαίσιο των αξιών που οφείλει να έχει στον πυρήνα της πολιτικής της. Ποτέ άλλωστε η Ένωση δεν διεκδίκησε ένα ισχυρό παρεμβατικό ρόλο στην εξωτερική της πολιτική. Οι αξίες όμως αποτελούν πρότυπο και ελκυστικό τόπο για τους λαούς της υφελίου. Προς αυτή την κατεύθυνση η πολιτική της διεύρυνσης συνιστά το εργαλείο μεγέθυνσής της και προβολής των αξιών και ιδανικών της σε κράτη που επιθυμούν να ενταχθούν στους κόλπους της. Έχει μεγάλη σημασία να αντιληφθούμε σήμερα ότι οι κρίσεις περιβαλλοντικές, μεταναστευτικές και οικονομικές θα είναι παρούσες ολοένα και πιο συχνά και ο βασικός τους αντίκτυπος θα είναι στα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου. Η ECRI στην ετήσια Έκθεσή της επιβεβαιώνει μία τέτοια εικόνα¹. Λίγες έως καμία κρίσεις από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και μετά είχαν τόσο καθολικό αντίκτυπο στην Ευρώπη όσο η πανδημία του κορονοϊού. Από τη διάδοση αντισημιτικών θεωριών συνωμοσίας για την προέλευση της νόσου και τη στόχευση ατόμων ασιατικής καταγωγής στο

¹Πληθυσμοί ή ομάδες, που ήταν ούτως ή άλλως ευάλωτες κοινωνικοοικονομικά, στις οποίες περιλαμβάνονται οι ΡΟΜΑ, αλλά και οι πρόσφυγες και μετανάστες, υπέφεραν περισσότερο, λόγω του ότι χάθηκαν δουλειές, ή μεταβλήθηκαν οι όροι εργασίας, ενώ η πρόσβαση σε δομές υγείας ήταν και παραμένουν προβληματικές. Αυτό αυξάνει τις ανισότητες στις κοινωνίες και οδηγεί σε διακρίσεις, εάν δεν ληφθούν κατάλληλα μέτρα. Επιπλέον, η πρόσβαση στα σχολεία (για πρόσφυγες /μετανάστες), ή η εξ αποστάσεως εκπαίδευση οδήγησε πολλά παιδιά να εγκαταλείψουν, ή να χάσουν την επαφή και την υποστήριξη που λάμβαναν στο σχολικό περιβάλλον, ότι κι αν σημαίνει αυτό για τις προοπτικές επιτυχημένης ένταξής τους. Παράλληλα, η ρητορική μίσους σε βάρος τους αυξήθηκε περαιτέρω, μέσα από ένα ξενοφοβικό λόγο συνδεδεμένο με το δήθεν ρίσκο που αποτελούν για την μετάδοση τον κορονοϊού. (ECRI REPORT 2020)

ξέσπασμα της πανδημίας μέχρι το επακόλουθο λοκντάουν και την οικονομική ύφεση που πλήττει περισσότερο τις περιθωριοποιημένες ομάδες, η κρίση του κορωνοϊού έχει προκαλέσει συνολική οπισθοδρόμηση στα ανθρώπινα δικαιώματα στην Ευρώπη².

Το μαλακό υπογάστριο της Ένωσης είναι τα Βαλκάνια και η ένταξη των Δυτικών Βαλκανίων είναι το μεγάλο στοίχημα για την Ένωση. Το εργαλείο του μετασχηματισμού τους είναι η ενταξιακή διαδικασία και το κλειδί για την είσοδό τους η πρόοδος και η εμβάθυνση στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου. Αυτό θα προσπαθήσει να επιχειρήσει να αναλύσει η παρούσα εργασία.

²Μαρούδα Ντανιέλα, 2020

Κεφάλαιο 1

1.1 Η προώθηση και η προστασία των δικαιωμάτων στην ΕΕ. Ιστορική Αναδρομή.

Η προώθηση και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν συγκαταλέγονταν στους ιδρυτικούς σκοπούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.³ Τόσο η Συνθήκη των Παρισίων (1951) για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, όσο και η Συνθήκη της Ρώμης (1957) για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας είχαν καθαρά οικονομικό χαρακτήρα και σκοπό. Μέχρι και πρόσφατα ο ευρωπαίος πολίτης και νομοθέτης μπορούσε να διαπιστώσει χωρίς δυσκολία την έλλειψη επαρκούς εγγύησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο νομικό σύστημα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και, μετέπειτα, της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴. Η έλλειψη ενός συστήματος προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου τέθηκε πολλές φορές στο τραπέζι των διαβουλεύσεων προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τα Κράτη δεν μπορούσαν να καταλήξουν σε αμοιβαία αποδεκτές λύσεις, οι οποίες θα έδιναν, με τη σειρά τους ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων και αρχών, όπως γινόταν ήδη από τα εθνικά Συντάγματα των Κρατών Μελών ή από άλλες διεθνείς πράξεις Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Ο ολοένα αυξανόμενος ρόλος, όμως, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη διεθνή σκηνή, η επικράτηση του προτύπου της Δυτικής Δημοκρατίας και της φιλελεύθερης δημοκρατίας, η σύναψη διμερών και πολυμερών συμφωνιών με τρίτες χώρες (χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, της Μεσογείου, κ.λπ.), και η ανάγκη για ορθή χρηματοδότηση της εξωτερικής της δράσης έκαναν εμφανή την αλληλοσύνδεση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με την οικονομική ανάπτυξη ανάγοντας, ταυτόχρονα, την προώθηση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁵

³Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών βλ. μεταξύ άλλων: Alston, P. (1999), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, και Bogdandy, A. (2000), “The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union”, *Common Market Law Review*, vol. 37: 1307

⁴Περράκης Στέλιος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Συμβούλιο της Ευρώπης – Ευρωπαϊκή Ένωση – ΟΑΣΕ*, Σιδέρης, Αθήνα Μάιος 2013, σελ. 123-125

⁵ Zemanova, Stepanka (2007), *Europeanization of human rights foreign policy from a small state's perspective — an opportunity or a constraint?*, Faculty of International Relations, University of Economics, Prague, Bartels, L. (2005), *Human Rights Conditionality in the EU's international agreements*, Oxford University Press, Riedel, E. and M. Will (1999), “Human rights clauses in external agreements of the EC”, in P. Alston (ed.), *The ELI and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press

Προς αυτό το σκοπό συνέβαλαν σημαντικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με τη δράση τους και στα πλαίσια που οι αρμοδιότητές τους το επέτρεπαν. Ήδη από το 1978 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δέσμευσε ένα σημαντικό ποσό στον ετήσιο προϋπολογισμό του για την προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου για τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας, ενώ, το 1979 υπήρξε η χρονιά που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξελέγη για πρώτη φορά με άμεση ψηφοφορία από τους πολίτες των κρατών μελών της Κοινότητας.

Σε ένα πρώτο στάδιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτέλεσε, λόγω έλλειψης πολιτικής εξουσιοδότησης, ένα βασικό φόρουμ για την προστασία και προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόσο στους διεθνείς θεσμούς, όσο και στην ίδια τη διαμόρφωση του κοινοτικού κεκτημένου.⁶ Με ψήφισμά του, το 1983,⁷ για τα ανθρώπινα δικαιώματα στον κόσμο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε τη γνώμη ότι πρόκειται για οικουμενικά δικαιώματα, η προστασία των οποίων έπρεπε να διαφυλάσσεται, ακόμα, και στις χώρες εκείνες που έχουν συνάψει σχέση με την Κοινότητα. Προς το σκοπό αυτό κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προετοιμάσει τη σταδιακή ενσωμάτωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις εξωτερικές δράσεις της Κοινότητας, παρέχοντας στη διάθεση της ΕΟΚ τα πολιτικά και οικονομικά εκείνα μέσα που θα ωθούσαν τις τρίτες χώρες να βελτιώσουν ή έστω να σεβαστούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, παρά τον, κατά κύριο λόγο, εμπορικό χαρακτήρα των συμφωνιών αυτών. Ο εμπλουτισμός των εμπορικών συμφωνιών με στοιχεία για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπήρξε μονόδρομος, και απέβλεπε στην προώθηση της ευημερίας και της ασφάλειας στο νέο περιβάλλον που διαμορφωνόταν.⁸

Η πρώτη σημαντική εξέλιξη στον τομέα της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επήλθε με την υπογραφή της Συνθήκης για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986. Στο προοίμιο προβλέπονταν σχετικά με την εσωτερική διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ότι τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη είναι: *«Αποφασισμένοι να προωθούν από κοινού τη*

⁶ Rack, R. and St. Lausegger (1999), "The role of the European parliament: Past and future" in Alston P. (ed.): *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, pp. 805-810. 801-838

⁷ [1983] OJC 161/58

⁸ Η δεκαετία του 80, αποτελεί την τελευταία δεκαετία του Ψυχρού Πολέμου και χαρακτηρίζεται από τις γεωπολιτικές ανακατατάξεις -οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν στη διαφοροποίηση της έννοιας της ασφάλειας-, τις συνεχείς διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το στόχο για την οικονομική ενοποίηση, την προσπάθεια για τη μείωση του ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης της Κοινότητας και τις πολυάριθμες διμερείς και πολυμερείς συνθήκες της Κοινότητας με τις τρίτες χώρες. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, λοιπόν, αντιμετώπιζε τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές πιέσεις για αλλαγές και προσαρμογή. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Alston, P. and J. J Weiler (1998), "An ever closer Union in need of a human rights policy", *European Journal of International Law*, vol. 9:658, Duquette, E.S. (2001), "Human Rights in the European Union: Internal versus external objectives", *Cornell International Law Journal*, vol. 34:363

δημοκρατία με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τα συντάγματα και τους νόμους των κρατών μελών, τη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, και ιδίως την ελευθερία, την ισότητα και τη δικαιοσύνη⁹, ενώ στις εξωτερικές της δράσεις προβλέπονταν ότι: «Έχοντας συνείδηση του ότι η Ευρώπη οφείλει να προσπαθεί να εκφράζεται όλο και περισσότερο με μια φωνή και να δρα με συνοχή και αλληλεγγύη ώστε να υπερασπίζεται αποτελεσματικότερα τα κοινά της συμφέροντα και την ανεξαρτησία της, καθώς και να προβάλλει όλως ιδιαιτέρως τις αρχές της δημοκρατίας και το σεβασμό του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στα οποία τα συμβαλλόμενα μέρη είναι προσηλωμένα ώστε να συμβάλλουν από κοινού στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, σύμφωνα με τη δέσμευση που έχουν αναλάβει στα πλαίσια του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών».¹⁰

Η πρώτη αποτύπωση των εν λόγω δικαιωμάτων και αρχών εμφανίζεται στο άρθρο ΣΤ της **Συνθήκης του Μάαστριχτ**, και μετέπειτα άρθρο 6 ΣΕΕ που προέβλεπε ότι:¹¹ «1. Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές. 2. Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.....».

Με τη **Συνθήκη του Άμστερνταμ** η ΕΚ μπαίνει σε μια νέα τροχιά, αφού εισάγει νέα στοιχεία και δημιουργεί έναν ακόμη πυλώνα, εκείνον της προάσπισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Πιο συγκεκριμένα το **Άρθρο 6§1** αναφέρει: «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και τους κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα Κράτη Μέλη».¹² Το σημαντικότερο όμως στοιχείο που προσέδωσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ είναι ότι έθεσε το ζήτημα της προάσπισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και δεν άφησε περιθώρια αγνόησης του τελευταίου τόσο από τα Κράτη Μέλη όσο και από τα όργανα της ΕΚ/ΕΕ. Ένα έτος αργότερα στη Νίκαια της Γαλλίας, κατόπιν διαπραγματεύσεων εγκρίνεται από τα τρία πολιτικά όργανα της Ένωσης, (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) ένα κείμενο το οποίο θα εκφράζει, για πρώτη φορά, συλλογικά τη θέση της Ένωσης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών

⁹ Προοίμιο Συνθήκης για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, παρ. 3, OJ L 169/2.

¹⁰ Προοίμιο Συνθήκης για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, παρ. 5, OJ L 169/2.

¹¹ Άρθρο ΣΤ, Συνθήκη Μάαστριχτ C 191/5, 29.7.92.

¹² Εν συνεχεία, το Άρθρο 7 αναφέρει ότι προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των προαναφερθέντων από τα Κράτη Μέλη, όπως παραδείγματος χάριν αναστολή δικαιωμάτων

ελευθεριών. Το όνομα του κειμένου είναι “**Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης**”.

1.2 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Την 12η Απριλίου 1989 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προέβη στη ψήφιση της Διακήρυξης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών, η οποία αποτελείται από 28 άρθρα, στα οποία περιλαμβάνονταν όλα τα Συντάγματα των Κρατών Μελών, νομολογίες του ΔΕΚ καθώς και μέρη της ΕΣΔΑ. Δέκα χρόνια αργότερα, στη Συνέλευση της Κολωνίας την 3 η και 4η Ιουνίου 1999, 15 Αρχηγοί Κρατών, 22 Εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και σύμβουλοι του Συμβουλίου της Ευρώπης συγκεντρώθηκαν προκειμένου να διαβουλευτούν για τη δημιουργία ενός Χάρτη που θα αποτελούσε την προμετωπίδα των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πέντε μήνες αργότερα στη Νίκαια της Γαλλίας υιοθετήθηκε και επίσημα ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Για πρώτη φορά σε ένα νομικό κείμενο συγκεντρώνονται τα δικαιώματα που ήταν διάσπαρτα στα διάφορα εθνικά Συντάγματα, στις Συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και των Ηνωμένων Εθνών σε έναν κατάλογο. Επομένως, ο Χάρτης καλύπτει και τις τρεις κατηγορίες δικαιωμάτων, ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά, και “*σηματοδοτεί τη μετεξέλιξη της ενωσιακής έννομης τάξης από την κοινή αγορά σε μια κοινότητα θεμελιωδών δικαιωμάτων*”.¹³

Η ΣυνθΛ, λοιπόν, με το νέο αναθεωρημένο άρθρο 6, αναγνωρίζει νομική ισχύ στο ΧΘΔ. Όπως ορίζεται επί λέξει στο ίδιο το άρθρο, ο ΧΘΔ «*έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες*»¹⁴. Η αναγνώριση αυτή αποτελεί την αδιαμφισβήτητη αναγόρευση του ΧΘΔ σε συμβατικό κανόνα, ενώ ταυτόχρονα συνεπάγεται, προφανώς, την ευθεία ενσωμάτωση του στο κοινοτικό κεκτημένο. Ωστόσο, όπως ρητά επισημαίνεται στο ίδιο άρθρο, η αναγνώριση της δεσμευτικής ισχύος του Χάρτη, δε συνεπάγεται «*καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες*». Πράγμα το οποίο σημαίνει ότι ο Χάρτης εφαρμόζεται τηρούμενης της αρχής της επικουρικότητας και ότι σε καμία περίπτωση η αναγνώριση του αυτή δε συνεπάγεται την επέκταση των αρμοδιοτήτων των σχετικά εξουσιοδοτημένων οργάνων, έτσι όπως αυτές προκύπτουν από τις ιδρυτικές συνθήκες.¹⁵

¹³Κανελλοπούλου Ν., Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Παπαζήση, Αθήνα 2012, σελ. 273

¹⁴3 Συνθήκη της Λισαβόνας ό.π., ΣΕΕ

¹⁵ Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δε μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.’(Συνθήκη της Λισαβόνας. ό.π., ΣΕΕ, άρθρο 5, διάταξη 3

Συνακόλουθα, ο Χάρτης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής, που τα κμ εφαρμόζουν την νομοθεσία της ΕΕ.

Στο προοίμιο του Χάρτη αναγγέλλονται ως πηγές έμπνευσης των δικαιωμάτων «τα δικαιώματα που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των Κρατών Μελών, την ΕυρΣΔΑ, τους Κοινωνικούς Χάρτες, που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και από την νομολογία του ΕυρΔΔΑ». Όσον αφορά το περιεχόμενο του Χάρτη, ο τελευταίος αποτελείται από πενήντα τέσσερα άρθρα, τα κεφάλαια των οποίων φέρουν τους εξής τίτλους: «Αξιοπρέπεια»¹⁶, «Ελευθερία»¹⁷, «Ισότητα»¹⁸, «Αλληλεγγύη»¹⁹, «Δικαιώματα των πολιτών»²⁰, «Δικαιοσύνη»²¹ και, τέλος, «Γενικές Διατάξεις». Όσον αφορά τις τελευταίες, Γενικές Διατάξεις, πρέπει να αναφέρουμε ότι σχετίζονται με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, τη βιοηθική, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία της υγείας κ.λπ

Ο Χάρτης συνιστά τον ενωσιακό κατάλογο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ο οποίος απευθύνεται **τόσο στα όργανα της ΕΕ, όσο και στα Κ/Μ** όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 51, παρ. 1 Χάρτη). Συνιστά το κύριο νομικό εργαλείο της Ένωσης για την τήρηση και την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός των Κ/Μ, του οποίου η εφαρμογή εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια, υπό τον έλεγχο του ΔΕΕ μέσω της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής.

Ξεχωριστή σημασία έχει το γεγονός ότι στο ΧΘΔ συναντάται η πρώτη ρητή αναφορά στο κοινοτικό δίκαιο σε μειονότητες και στα δικαιώματα των προσώπων, που ανήκουν σε αυτές. Ωστόσο, προσωπικά κρίνω ότι πρόκειται για μια έμμεση αναφορά, καθώς η διάταξη στην οποία γίνεται σχετικός λόγος, αφορά ουσιαστικά την απαγόρευση των διακρίσεων.²²

¹⁶Άρθρα 1-5. Στην ενότητα αυτή περιλαμβάνονται ενδεικτικά το δικαίωμα στη ζωή, η απαγόρευση των βασανιστηρίων και η απαγόρευση της δουλείας

¹⁷Άρθρα 6-19. Στην ενότητα αυτή περιλαμβάνονται ενδεικτικά ο σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, το δικαίωμα γάμου, η ελευθερία της σκέψης, η ελευθερία της τέχνης και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας

¹⁸Άρθρα 20-26. Στην τρίτη κατηγορία των αρχών περιλαμβάνονται η ισότητα απέναντι στο νόμο, η απαγόρευση των διακρίσεων, τα δικαιώματα του παιδιού και η ένταξη στην κοινωνία των ατόμων με ειδικές ανάγκες

¹⁹Άρθρα 27-38. Η τέταρτη κατηγορία αρχών περιλαμβάνει ενδεικτικά το δικαίωμα της διαπραγματεύσεως και της συλλογικής δράσης, η διασφάλιση δίκαιων και πρόσφορων συνθηκών εργασίας και η οικογενειακή και επαγγελματική ζωή

²⁰Άρθρα 39-46. Στην ενότητα αυτή συμπεριλαμβάνονται ενδεικτικά το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή

²¹Άρθρα 47-50. Στην τελευταία ενότητα αναφέρονται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, το τεκμήριο αθωότητας και η αρχή της νομιμότητας και της αναλογικότητας (συμπεριλαμβανομένου και της αρχής Ne Bis in Idem)

²²Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νίκαια, 7 Δεκεμβρίου 2009. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C 303/1. (14 Δεκεμβρίου 2007), άρθρο 21.

Η προστιθέμενη αξία του Χάρτη συνίσταται τόσο στον πιο ενημερωμένο χαρακτήρα του σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) (πχ. απαγόρευση αναπαραγωγικής κλωνοποίησης, κοινωνικά δικαιώματα και δικαιώματα ένταξης για ηλικιωμένους, αναπήρους κτλ) όσο και στην δικαστική προστασία από τα εθνικά δικαστήρια χωρίς να απαιτείται προηγούμενη εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων για την υποβολή προδικαστικής παραπομπής προς το ΔΕΕ. Από την άλλη πλευρά, ο Χάρτης μπορεί να εφαρμοστεί εντός των Κ/Μ **μόνον εφόσον ανακύπτει σύνδεσμος με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου**. Δεν πρόκειται, δηλαδή, για κατάλογο ανθρωπίνων δικαιωμάτων με γενική εφαρμογή εντός των Κ/Μ.

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, και δη το Συμβούλιο και το Ε. Κοινοβούλιο ως συννομοθέτες της Ένωσης, έχουν εκδώσει μια σειρά νομοθετικών ή άλλων πράξεων που αναπτύσσουν και εξειδικεύουν το ρυθμιστικό περιεχόμενο του Χάρτη. Τούτο αφορά, πρώτον, στις διατάξεις του Χάρτη που περιέχουν **αρχές**, κατ'αντιδιαστολή προς τα δικαιώματα (άρθρο 52, παρ. 5 Χάρτη). Ένα πρόσφατο παράδειγμα σε σχέση με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (άρθρο 34, παρ. 3 Χάρτη) συνιστά η Σύσταση (ΕΕ) 2021/1004 του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Εγγύηση για τα Παιδιά:

Δεύτερον, ο νομοθέτης της Ένωσης ενισχύει και συμπληρώνει το ρυθμιστικό περιεχόμενο των **δικαιωμάτων** του Χάρτη. Έτσι, το ενωσιακό κεκτημένο έχει αναπτυχθεί σημαντικά από το 2009 και σε αρκετές περιπτώσεις καθορίζει το περιεχόμενο των δικαιωμάτων που προβλέπει ο Χάρτης²³ (. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, το παράγωγο δίκαιο βαίνει πέραν των δικαιωμάτων που προβλέπει ο Χάρτης (πχ. οδηγία 2012/29/ΕΕ για την προστασία των θυμάτων σε ποινικές διαδικασίες).

Υπ' αυτό το πρίσμα, το παράγωγο δίκαιο που εκδίδεται στους θεματικούς τομείς του Χάρτη σε συνδυασμό, βεβαίως, με τη νομολογία του ΔΕΕ «φωτογραφίζουν» την εξέλιξη των δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Ένωσης. Εξίσου σημαντικό, οι ιδιώτες μπορούν καταρχήν να επικαλεστούν τις διατάξεις του παραγώγου δικαίου ακόμη και σε περιπτώσεις καθαρά εσωτερικού χαρακτήρα.

²³πχ. άρθρο 8 του Χάρτη και γενικός κανονισμός για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ή ακόμη άρθρο 48 του Χάρτη για τα δικαιώματα υπεράσπισης και οδηγίες για την προστασία των δικαιωμάτων του κατηγορουμένου

1.3 Η προώθηση του Χάρτη μέσω ετήσιων εκθέσεων FRA και Επιτροπής και συμπερασμάτων του Συμβουλίου

Σε συνέχεια των σχετικών ετήσιων εκθέσεων του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) και της Επιτροπής, το Συμβούλιο ως θεσμικό όργανο που εκπροσωπεί τα κράτη μέλη παρέχει κατευθυντήριες γραμμές προς τα όργανα της Ένωσης και τα Κ/Μ σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη με τη μορφή ετήσιων συμπερασμάτων. Η Επιτροπή εξέδωσε, επίσης, το 2020, υπό τη μορφή ανακοίνωσης, στρατηγική για την πιο αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη.

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου, αφενός μεν, προβαίνουν σε αποτίμηση της εφαρμογής του Χάρτη κατά το παρελθόν έτος, αφετέρου δε, προσκαλούν τα όργανα της Ένωσης και τα Κ/Μ σε δράσεις προς προώθηση των δικαιωμάτων και αρχών που προβλέπονται στον Χάρτη ακόμη και σε θέματα που εμπίπτουν καταρχήν στην άσκηση εθνικών αρμοδιοτήτων (πχ. προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών στη σχολική εκπαίδευση). Παροτρύνουν, επίσης, τα Κ/Μ να αναλάβουν μια σειρά από διαδικαστικές δεσμεύσεις (πχ. ορισμός οριζόντων σημείων επαφής για την εφαρμογή του Χάρτη).

Εντούτοις, το τελευταίο διάστημα το Συμβούλιο εμφανίζεται αρκετά διαιρεμένο ως προς την ερμηνευτική εξέλιξη ορισμένων δικαιωμάτων (έννοια του όρου gender, πεδίο εφαρμογής έμφυλης ισότητας) με αποτέλεσμα να αδυνατεί να φθάσει στην απαραίτητη συναίνεση για την έκδοση συμπερασμάτων [πχ. συμπεράσματα της προεδρίας (και όχι του Συμβουλίου) τον Οκτώβριο του 2020 για την τεχνητή νοημοσύνη και την ψηφιακή αλλαγή υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων].

1.4 Η συσχέτιση με το Κράτος Δικαίου

Το Κράτος Δικαίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον σεβασμό για τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και Δημοκρατία²⁴. Η νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, καθώς και η Επιτροπή της Βενετίας με τις νομικές συμβουλές και τις γνώμες που εκδίδει προσδιορίζουν το περιεχόμενο των αρχών που απορρέουν από το κράτος δικαίου. Μεταξύ αυτών

²⁴Βλ. και τη δήλωση του Προέδρου της Επιτροπής της Βενετίας στο Ετήσιο Συνέδριο για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, Annual Colloquium on Fundamental Rights 2018, Impulse statement by Gianni Buquicchio, President of the Venice Commission, Brussels, 26.11.2018, (https://www.venice.coe.int/files/GB_Belgium_26_11_democracy_EU_forum_def.pdf)

συγκαταλέγονται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η αρχή της νομικής βεβαιότητας, η ασφάλεια δικαίου, η απαγόρευση της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, η ανεξαρτησία και αμεροληψία των δικαστηρίων, ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, η αρχή της αναλογικότητας και της διαφάνειας, ο σεβασμός και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η ισότητα έναντι του νόμου.

Στον σκληρό πυρήνα των αρχών της ΕΕ βρίσκεται το κράτος δικαίου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2009 ορίζει στο άρθρο 2 ΣΕΕ ότι η «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων και των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών*». Τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται όλες τις θεμελιώδεις αξίες στις οποίες βασίζεται η ΕΕ. Η δικαιοκρατική αρχή φιλοξενείται και στο προοίμιο της ΣΕΕ καθώς και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, στο προοίμιο του οποίου υπενθυμίζεται ότι η Ένωση βασίζεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Εκτός από τα όργανα της Ένωσης, ο σεβασμός της αρχής του κράτους δικαίου δεσμεύει τα κράτη μέλη αλλά και τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Εφόσον ένα κράτος εντάσσεται και επιθυμεί να παραμείνει στο σύστημα δικαίου της ΕΕ, γίνεται αποδέκτης της αρχής και υπόκειται στους ουσιαστικούς περιορισμούς της. Δεσμεύεται να τηρεί το πρωτογενές και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο αλλά και τις διεθνείς συνθήκες που συνάπτει η ΕΕ.

Οι ευρωπαϊκές Συνθήκες προβλέπουν μηχανισμούς για να διασφαλίζουν το σεβασμό του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη. Το άρθρο 7 παράγραφοι 2 και 3 ΣΕΕ προβλέπει, σε περίπτωση «ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης» των αξιών της ΕΕ, έναν «μηχανισμό επιβολής κυρώσεων» που μπορεί να ενεργοποιηθεί από την Επιτροπή ή από το ένα τρίτο των κρατών μελών, αφού κληθεί το εν λόγω κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπιστώνει την ύπαρξη της παραβίασης με ομοφωνία, αφού λάβει την έγκριση του Κοινοβουλίου με την ίδια πλειοψηφία που απαιτείται για τον προληπτικό μηχανισμό. Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να αναστείλει ορισμένα δικαιώματα μέλους, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο, του εν λόγω κράτους μέλους, ενεργώντας σε αυτή την περίπτωση με ειδική πλειοψηφία. Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να τροποποιήσει ή να ανακαλέσει τις κυρώσεις, και πάλι με ειδική πλειοψηφία. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν συμμετέχει στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου ή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ο καθορισμός και η έγκριση κυρώσεων εξακολουθούν να είναι δυσχερείς, λόγω της απαίτησης ομοφωνίας, όπως αποδεικνύεται από

το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις της Ουγγαρίας και της Πολωνίας ανακοίνωσαν ότι θα ασκήσουν βέτο σε κάθε τέτοια απόφαση που αφορά το άλλο κράτος μέλος.

Προκειμένου να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ της πολιτικά δύσκολης ενεργοποίησης των διαδικασιών του άρθρου 7 ΣΕΕ (που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση καταστάσεων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ) και της ενεργοποίησης των διαδικασιών επί παραβάσει με περιορισμένο αντίκτυπο (που χρησιμοποιούνται σε ειδικές καταστάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ), η Επιτροπή, το 2014, δρομολόγησε ένα πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Το πλαίσιο αυτό επεδίωκε να εξασφαλίσει αποτελεσματική και συνεκτική προστασία του κράτους δικαίου, το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της δημοκρατίας σε καταστάσεις συστημικής απειλής για αυτά. Σχεδιάστηκε με σκοπό να προηγείται του άρθρου 7 και να το συμπληρώνει, προβλέπει δε τρία στάδια: αξιολόγηση από την Επιτροπή, δηλαδή διαρθρωμένο διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους, που ακολουθείται, αν χρειάζεται, από γνωμοδότηση για το κράτος δικαίου· σύσταση της Επιτροπής για το κράτος δικαίου· και επακολούθηση της σύστασης από το κράτος μέλος. Αυτό το πλαίσιο για το κράτος δικαίου εφαρμόστηκε στην Πολωνία το 2016. Ωστόσο, επειδή απέτυχε, η Επιτροπή [αποφάσισε](#) για πρώτη φορά στην ιστορία να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 7 στις 20 Δεκεμβρίου 2017.

Έναντι στην προβληματική συσχέτιση δημοκρατίας και κράτους δικαίου – ζήτημα που υπερβαίνει τα όρια της ευρωπαϊκής ηπείρου – πραγματικό θεσμικό αντίβαρο είναι μια ανεξάρτητη και αμερόληπτη δικαιοσύνη²⁵. Σε αρκετές έννομες τάξεις ευρωπαϊκών κρατών ηγεσίες που επιζητούν να επιβάλλουν τις απόψεις τους ως πλειοψηφία προσβλέπουν στον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας. Προσώρας, οι εντονότερες και πλέον αποκάλυπτες παρεμβάσεις έχουν παρατηρηθεί στα δικαιικά συστήματα της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Μπροστά στα φαινόμενα σοβαρής υπονόμησης των αξιών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου η υιοθέτηση πολιτικών μηδενικής ανοχής συνιστά μονόδρομο για την Ευρώπη

1.5 Η προσχώρηση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

²⁵Μεταξάς, Α., Η κρίση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ομιλία σε εκδήλωση για το Κράτος Δικαίου, 2018.

Η ΕυρΣΔΑ και ο ΧΘΔΑ αποτελούν τα νομικά επιτεύγματα της ζεύξης των δύο οργανισμών ευρισκόμενα στο μεταίχμιο των διαρκών προκλήσεων της εποχής μας. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία υιοθετήθηκε το 1950 από τα τότε Κράτη Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχει χαρακτηριστεί από διάφορους νομικούς διαχρονικά ως η μεγαλύτερη επιτυχία σε επίπεδο υπερεθνικής νομικής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Από την άλλη πλευρά, οι προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για νομική και πολιτική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων την έχουν καθιερώσει διεθνώς ως μία οντότητα με προωθημένο ρόλο στο πεδίο αυτό. Ωστόσο, μεταξύ τους υπάρχει μια σχέση “έρωτα και μίσους”.

Η ΕΕ και το ΣτΕ ιδρύθηκαν με ένα κοινό υπόβαθρο: Να εισάγουν την Ευρωπαϊκή Ήπειρο σε μια περίοδο ειρήνης, αλληλεγγύης και σεβασμού στα ανθρώπινα δικαιώματα αμέσως μετά από την μεγαλύτερη καταστροφή που έχει γνωρίσει ποτέ η ανθρωπότητα, τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Επομένως, μπορούμε να πούμε, χωρίς αμφισβήτηση, πως τόσο η ΕυρΣΔΑ όσο και ο Χάρτης μοιράζονται ένα κοινό «Raison d'être», μέσω του οποίου θα εκπληρώνονταν όλα τα προαναφερθέντα.²⁶

Το 1987 υιοθετείται από τα Κράτη Μέλη η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, στην οποία γίνεται για πρώτη φορά μια προσπάθεια χρήσης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως πηγή θεμελιωδών δικαιωμάτων από την τότε Κοινότητα. Με αυτήν την πράξη η Κοινότητα μπαίνει σε μια νέα πορεία για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων η οποία, όμως, διακόπτεται με την Γνωμοδότηση 2/94 του ΔΕΚ περί της ένταξης της Κοινότητας στο ΕΣΔΑ.

Στις 30 Νοεμβρίου 1994, το Συμβούλιο ΕΚ ζητάει από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να γνωμοδοτήσει για μια πιθανή προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ με τίτλο: «*Προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών*».²⁷ Το Δικαστήριο απάντησε με την Γνωμοδότηση 2/94 κατά την οποία αποφάνθηκε αρνητικά προς την προσχώρηση. Ωστόσο αυτή η γνωμοδότηση έχει κατακριθεί από διάφορους νομοθέτες ως μία «απόρροια» της διαφωνίας των Δικαστηρίων του Στρασβούργου και του Λουξεμβούργου. Παρόλα αυτά το βασικό σημείο της Γνωμοδότησης ήταν ότι σε περίπτωση προσχώρησης, το κοινοτικό σύστημα θα άλλαζε, προκειμένου να συμπεριλάβει και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το

²⁶ Bronitt S., A tale of two European Charter Rights: Comparing the European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights, University of Queensland, Australia, 2014, σελ. 3-4

²⁷ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/94 εκδιδόμενη δυνάμει του Άρθρου 228, Παρ. 6, της Συνθήκης ΕΚ:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d56b60eca09d4840d387c9e862e2806e9f.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OahqPe0?text=&docid=99493&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst &dir=&occ=first&cid=1108409>

οποίο, κατόπιν, θα οδηγούσε στην είσοδο της Κοινότητας σε ένα ξεχωριστό νομικό σύστημα, εκείνο της ΕυρΣΔΑ. Η Γνωμοδότηση είχε, ως αποτέλεσμα, να σταματήσουν οποιεσδήποτε συζητήσεις προσχώρησης, τουλάχιστον για εκείνη τη περίοδο. Η προσχώρηση θα επιτευχθεί με την υιοθέτηση μιας από κοινού σύμβασης μεταξύ των 47 Κρατών Μελών και των 27 Κρατών Μελών, του ΣοΕ και της ΕΕ αντιστοίχως.

Στις 4 Ιουνίου 2010 το Συμβούλιο υιοθέτησε απόφαση με την οποία ενέκρινε την έναρξη διαπραγματεύσεων με τα συμβαλλόμενα μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ) για την προσχώρηση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), όπως προβλέπεται στο άρθρο 6, παρ. 2 ΣΕΕ. Η Επιτροπή ως διαπραγματευτής εκ μέρους της ΕΕ και τα συμβαλλόμενα μέλη του ΣτΕ κατέληξαν τον Απρίλιο του 2014 σε **σχέδιο συμφωνίας σε τεχνικό επίπεδο** σχετικά με τη συμφωνία προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Εντούτοις, το Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ) αποφάνθηκε στις 18 Δεκεμβρίου 2014, με τη **γνωμοδότηση 2/13**, ότι το υπό κρίση σχέδιο συμφωνίας **δεν είναι συμβατό προς τις Συνθήκες** για μια σειρά από λόγους, κυρίως δε καθόσον είναι ικανό να θίξει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και την αυτονομία του δικαίου της ΕΕ μέσω της απονομής ορισμένων αρμοδιοτήτων στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ). Μια άλλη απόδειξη της κοινής καταγωγής των δύο συστημάτων μπορεί να βρεθεί και σε νομολογίες των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων και πιο συγκεκριμένα στην πιλοτική Υπόθεση Kadi I και II²⁸, κατά την οποία το ΔΕΚ χρησιμοποίησε άρθρα της ΕΣΔΑ ώστε να αποδείξει τα επιχειρήματα του για τη διάπλαση που έχει το Δικαστήριο για την αποδοχή των «Έξυπνων Κυρώσεων» του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Μέχρι και σήμερα ωστόσο έχουμε Κράτη, τα οποία ναι μεν είναι Μέλη στο Συμβούλιο της Ευρώπης, όχι όμως στην ΕΕ, άρα έχουν προβεί και στην υπογραφή και υιοθέτηση της ΕΣΔΑ, ωστόσο συνεχίζουν να παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα όπως συμβαίνει με την Τουρκία²⁹ και την Ρωσία (βλ. Εισβολή στη Γεωργία). Υφίσταται δηλαδή μια πολιτική ανομοιομορφία των Κρατών η οποία δεν επιτρέπει τη συγχώνευση των δύο αυτών κειμένων σε ένα, το οποίο θα αποκτήσει οικουμενικό χαρακτήρα στον Ευρωπαϊκό χώρο.

Μετά από μακρά περίοδο περισυλλογής και τεχνικών διαβουλεύσεων στο πλαίσιο της ομάδας FREMP του Συμβουλίου, η Επιτροπή επανήλθε στις 29 Μαΐου 2019 με συνολική πρόταση για το σύνολο των εκκρεμών ζητημάτων που αφορούν στην προσχώρηση της ΕΕ, η οποία έτυχε καταρχήν θετικής αντιμετώπισης. Το Συμβούλιο ΔΕΥ εξέφρασε στις 7 Οκτωβρίου 2019 τη δέσμευσή του για την ταχεία επανεκκίνηση των διαπραγματεύσεων με τα

²⁸Markakis M., "Kadi II: Fundamental Rights and International Terrorism", London August 2013: <http://ohrh.law.ox.ac.uk/kadi-ii-fundamental-rights-and-international-terrorism/>

συμβαλλόμενα μέρη του ΣτΕ, επί τη βάσει συμπληρωματικών διαπραγματευτικών οδηγιών, έτσι ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις της νομολογίας του ΔΕΕ³⁰.

Από το 2020 έχουν αρχίσει εντατικοί γύροι διαπραγμάτευσης στο Στρασβούργο, οι οποίοι χωρίζονται σε τέσσερις θεματικές ενότητες (Baskets): 1) Λειτουργία του μηχανισμού παθητικής ομοδικίας ΕΕ και Κ/Μ και λοιπά ζητήματα (Basket 1), 2) Διακρατικές προσφυγές μεταξύ Κ/Μ της ΕΕ και μηχανισμός προδικαστικών παραπομπών από δικαστήρια των Κ/Μ της προς το ΕΔΑΔ βάσει του πρωτοκόλλου 16 ΕΣΔΑ (Basket 2), 3) Λειτουργία της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης (Basket 3), 4) Ευθύνη ΕΕ και Κ/Μ σε ό,τι αφορά τις πράξεις ΚΕΠΠΑ (Basket 4).

Τα ζητήματα προς επίλυση είναι νομικά σύνθετα και πολιτικά ευαίσθητα για ορισμένα συμβαλλόμενα μέρη του ΣτΕ υπό την έννοια ότι δεν επιθυμούν να αναγνωριστεί ένα ιδιαίτερο καθεστώς για την ΕΕ (Ρωσία, Τουρκία, ΗΒ), παρά το ότι τούτο είναι νομικά αναγκαίο δεδομένου ότι, κατά το ενωσιακό δίκαιο, το ΕΔΑΔ δεν μπορεί να καταστεί κριτής διαφορών που αφορούν στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των Κ/Μ. Η Γραμματεία του ΕΔΑΔ τηρεί πιο εποικοδομητική στάση στις διαπραγματεύσεις.

Σε αυτή τη φάση των διαπραγματεύσεων, υπάρχει μεγαλύτερη σύγκλιση ως προς τα Baskets 1 και 3, χωρίς όμως να υπάρχουν συμφωνημένα κείμενα. Η διαπραγμάτευση στα Baskets 2 και 4 αναμένεται πιο δύσκολη, ιδίως σε ό,τι αφορά τα ζητήματα ΚΕΠΠΑ. Ορισμένα Κ/Μ θεωρούν, επίσης, ότι η ΕΕ πρέπει να εξετάσει εναλλακτικές επιλογές ως προς τις πράξεις ΚΕΠΠΑ σε σχέση με την προτεινόμενη ανακατανομή (re-attribution) της ευθύνης από την ΕΕ σε ένα ή περισσότερα Κ/Μ κατά περίπτωση.

Παράλληλα, συνεχίζονται στο πλαίσιο της ομάδας FREMP και RELEX (ως προς τα θέματα ΚΕΠΠΑ) του Συμβουλίου της ΕΕ και αναμένεται να εντατικοποιηθούν, κατά την γαλλική προεδρία, οι συζητήσεις για την **υιοθέτηση εσωτερικών κανόνων της ΕΕ**, οι οποίοι θα

³⁰ Πολύ συνοπτικά πρόκειται κυρίως για τα ακόλουθα θέματα:

α) Ενεργοποίηση και τη λήξη του μηχανισμού παθητικής ομοδικίας (co-respondent mechanism) μεταξύ ΕΕ και Κ/Μ χωρίς προηγούμενη εκτίμηση του ΕΔΑΔ,
β) Σύσταση μηχανισμού ενημέρωσης μεταξύ ΕΕ και ΕΔΑΔ σε περίπτωση διακρατικών προσφυγών μεταξύ Κ/Μ ενώπιον του ΕΔΑΔ, καθώς και προδικαστικών παραπομπών προς το ΕΔΑΔ βάσει του πρωτοκόλλου 16 ΕΣΔΑ,
γ) Διασαφήνιση ότι η δυνατότητα ευρύτερης προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων βάσει του άρθρου 53 ΕΣΔΑ περιορίζεται από τις απαιτήσεις της νομολογίας του ΔΕΕ,
δ) Πρόβλεψη ρητής αναφοράς της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης (principle of mutual trust) και τις συνέπειές της με βάση τη νομολογία του ΔΕΕ
ε) Δυνατότητα αλλαγής της κατανομής ευθύνης (re-attribution) για ορισμένες πράξεις της ΕΕ, και δη για τις πράξεις στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, από την ΕΕ στα Κ/Μ.
στ) Δέσμευση του ΕΔΑΔ να ακολουθεί την ερμηνεία της νομολογίας του ΔΕΕ για το ενωσιακό δίκαιο (γνωμοδότηση 1/17 ΔΕΕ).

απαιτηθούν εντός της ΕΕ για την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ και των οποίων το κείμενο πρέπει να συμφωνηθεί μέχρι τη σύναψη της συμφωνίας προσχώρησης της ΕΕ. Σημειώνεται, επίσης, ότι το σχέδιο συμφωνίας που θα προκύψει από τις διαπραγματεύσεις με το ΣτΕ μπορεί να υποβληθεί εκ νέου στο ΔΕΕ για γνωμοδότηση.

Κεφάλαιο 2

Η αιρεσιμότητα ως εργαλείο της ΕΕ για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

2.1 Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Η αιρεσιμότητα (conditionality) αποτελεί ένα θεσμικό διακανονισμό. Πρόκειται στην ουσία, για ένα πρότυπο, έναν κανόνα ή μία συμπεριφορά³¹ η οποία εφαρμόζεται από τους διεθνείς θεσμούς για την προώθηση της συμμόρφωσης του έτερου μέρους της συμφωνίας, συνήθως μιας κρατικής οντότητας, ως προς τα συμφωνηθέντα. Τυπικά, αποτελεί μια αμοιβαία συμφωνία, με την οποία οι κυβερνήσεις λαμβάνουν ή υπόσχονται να λάβουν συγκεκριμένες πολιτικές δράσεις, με αντιστάθμισμα το άλλο μέρος της συμφωνίας, κυρίως ένας διεθνής θεσμός, να τους παράσχει συγκεκριμένη βοήθεια, συνήθως οικονομική ή τεχνική.³²

Οι ορισμοί αιρεσιμότητας είναι πολλοί, αλλά όλοι διέπονται από κάποια βασικά χαρακτηριστικά. Ο ιδεατός τύπος αιρεσιμότητας περιλαμβάνει, αρχικά, ένα βαθμό ομοφωνίας (consensus) ανάμεσα στους δρώντες που ορίζουν τα προς εκπλήρωση κριτήρια και σε εκείνους που καλούνται να τα εκπληρώσουν. Για το λόγο αυτό οι ρήτρες αιρεσιμότητας πρέπει να περιλαμβάνουν σαφή και συγκεκριμένα κριτήρια, τα οποία να μπορούν να επαληθευτούν. Η εκπλήρωση αυτών των κριτηρίων θα πρέπει να υπόκειται άμεσα σε σημεία αναφοράς. Οι δυναμικές ροές κατά τη διαδικασία εφαρμογής της αιρεσιμότητας θα πρέπει να μεταφέρονται άμεσα και να κατανοούνται πλήρως από όλους, ενώ θα πρέπει να καταλήγουν σε εκείνα τα αποτελέσματα (είτε ανταμοιβή, είτε επίπληξη/κυρώσεις) που είχαν ήδη προκαθοριστεί. Οι Hughes, Sasse και Gordon³³ έχουν δώσει το παρακάτω σχήμα:

³¹Smith, Karen E. (1997a), *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, EUI Working Paper SPS No. 97/7, San Domenico (FI): European University Institute

³²Checkel, Jeffrey (2000), *Compliance and Conditionality*, ARENA Working Paper WP 00/18, University of Oslo, p. 2.

³³Hughes J., Sasse G. and C. Gordon (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, Paigrave Macmillan, p. 3.

Όμως, ο ορισμός της αιρεσιμότητας προσδιορίζεται περισσότερο από τη διαδικασία εφαρμογής του, παρά από τον ιδεατό τύπο που τεκμαίρεται από τη σχέση ισχύος ανάμεσα στους δρώντες. Όπως δείχνει και το Σχήμα Β.2 πρόκειται για μια διάδραση ανάμεσα σε πολυεπίπεδους δρώντες, με διαφορετικές αντιλήψεις και συμφέροντα, αμοιβές και κυρώσεις, τοπικούς και χρονικούς παράγοντες, καθώς και με διαφορετική θεσμική και πολιτική συμμόρφωση.³⁴

Οι ρήτρες αιρεσιμότητας, όπως εξετάστηκαν ανωτέρω, αποτελούν τα κριτήρια εκείνα, η εκπλήρωση των οποίων τίθεται ως αναπόσπαστο μέρος της συμφωνίας ανάμεσα σε ένα διεθνή θεσμό και ένα εθνικό κράτος. Επομένως, αποτελούν το σύνδεσμο ανάμεσα στη διεθνή και εσωτερική πολιτική, που επηρεάζεται άμεσα από τον αριθμό των δρώντων, την ισχύ τους, το βαθμό συναίνεσης ή μετάδοσης και φυσικά από το υπό εξέταση θέμα/αντικείμενο της συμφωνίας. Η αποτίμηση της χρήσης των ρητρών αιρεσιμότητας δεν είναι τόσο εύκολο να διαπιστωθεί πάντοτε και εξαρτάται από τη μορφή τους. Σύμφωνα με τους Hughes, Sasse και Gordon³⁵³⁶ υπάρχουν δύο βαθμοί αιρεσιμότητας: • η τυπική αιρεσιμότητα, δηλαδή ο ορισμός των κριτηρίων (πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών κ.λ.π.), τα οποία τα τρίτα κράτη οφείλουν να εκπληρώσουν. Τα κριτήρια αυτά καθορίζονται με σαφήνεια, παίρνοντας τη μορφή γενικευμένων αρχών, όπως παραδείγματος χάριν, τα κριτήρια της Κοπεγχάγης και το νομικό πλαίσιο του κοινοτικού κεκτημένο, και • η άτυπη αιρεσιμότητα, δηλαδή το επιχειρησιακό σκέλος επιβολής πιέσεων και υποδείξεων, όπως παραδείγματος χάριν συνέβη κατά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από δρώντες της Επιτροπής προκειμένου να αντλήσουν συγκεκριμένα αποτελέσματα μέσα από τη διάδραση τους με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Οι δύο αυτές μορφές αιρεσιμότητας δεν είναι και τόσο εύκολο να διαχωριστούν, καθώς πολλές φορές λειτουργούν αλληλένδετα. Παρόμοια διάκριση υπάρχει ανάμεσα στην υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου -μια καθαρά τυπική και νομική διαδικασία και στην προσαρμογή στο κοινοτικό κεκτημένο -μια κυρίως άτυπη διαδικασία-, όπου κυρίως νομικά και θεσμικά πρότυπα και πρακτικές προσαρμόζονται στη νέα διάσταση της διεύρυνσης.³⁷

³⁴Hughes J., Sasse G. and C. Gordon (2004, p. 4.

³⁵ Hughes, J., Sasse G. and C. Gordon (2004), “Conditionality and compliance in EU’s eastward enlargement: regional policy and the reform of sub-national government”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no. 3 p. 526.

³⁶ Stephanou, C. (2006), “Regulatory adjustment in the Wider European Area” in C. Stephanou (ed.): *Adjusting to EU Enlargement Recurring Issues in a New Setting*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, p. 118.

³⁷Zalewski, Piotr (2004), *Sticks, Carrots and Great Expectations: Human Rights Conditionality and Turkey’s Path Towards Membership of the European Union*, Reports and analyses 16/04/A, Centre for International Relations Warszawa, p. 3

Η πιο συνηθισμένη διάκριση της αιρεσιμότητας είναι σε θετική και αρνητική αιρεσιμότητα³⁸:

• Η θετική αιρεσιμότητα ορίζεται από τα στοιχεία και το πνεύμα της *ex ante* αιρεσιμότητας, καθώς περιλαμβάνει την υπόσχεση παροχής βοήθειας - αναπτυξιακή βοήθεια, διεθνή αναγνώριση, εμπορικούς δεσμούς κ.λπ.- μόνο εφόσον εκπληρωθούν συγκεκριμένα κριτήρια, τα οποία έχουν σαφώς και εξαρχής προκαθοριστεί. Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της χρήσης της θετικής αιρεσιμότητας θα πρέπει τα κίνητρα να είναι μεγαλύτερα και να αντισταθμίζουν το οποιοδήποτε κόστος που μπορεί να προκόψει από την προαπαιτούμενη συμμόρφωση. Λαμβάνει, δηλαδή, τη μορφή ανταμοιβής στην περίπτωση συμμόρφωσης (το καρότο - *stick*), ενώ • Η αρνητική αιρεσιμότητα περιλαμβάνει τη χρήση κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνηθέντων ανάμεσα στα δύο μέρη της συμφωνίας (το ραβδί - *carrot*). Ως κύρωση μπορεί να θεωρηθεί η μείωση της χρηματοδοτικής βοήθειας και το πάγωμα νέων προγραμμάτων. Η αναστολή συνήθως της συμφωνίας αποτελεί την τελευταία λύση στο πρόβλημα. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Ένωση, υπό το δεύτερο πλάνο, μπορεί να εφαρμόσει και αυστηρότερα μέτρα, όπως επιβολή εμπάργκο, αναστολή των διπλωματικών σχέσεων, ακόμα και στρατιωτική ανάμειξη. Σε αντίθεση με τη θετική αιρεσιμότητα στην αρνητική (*ex post*) αιρεσιμότητα συνήθως δεν αναφέρεται ρητά στις συμφωνίες το πότε προσφεύγουμε σε μέτρα κυρώσεων ή σε πιο βαθμό. Για το λόγο αυτό γίνεται επίκληση της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών.³⁹

Το πιο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα θετικής αιρεσιμότητας είναι τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, η εκπλήρωση των οποίων επέτρεψε στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης να γίνουν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάλογη πολιτική ακολουθεί και το NATO για τις χώρες που επιθυμούν να γίνουν μέλη του. Παραδείγματα αρνητικής αιρεσιμότητας εντοπίζονται συνήθως στις αναπτυξιακές συνεργασίες και στις εξωτερικές συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το μειονέκτημα σε αυτές τις περιπτώσεις είναι ότι η χρήση της αρνητικής αιρεσιμότητας τις περισσότερες φορές δεν είναι αποτελεσματική, καθώς κυρίως, για λόγους πολιτικής ή/και διπλωματίας, η απειλή της κύρωσης δεν εφαρμόζεται, ενώ σε κάθε περίπτωση δημιουργείται κλίμα αναπόφευκτης σύγκρουσης.

³⁸Hughes J., Sasse G. and C. Gordon (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, Paigraive Macmillan, p. 26

³⁹Στο άρθρο 60 προβλέπεται ότι: «Ουσιώδης παραβίαση διμερούς συνθήκης εκ μέρους ενός από των μερών παρέχει το δικαίωμα στο έτερο μέρος να επικαλεσθεί την παραβίαση αυτή ως λόγο λήξης ή αναστολής της εφαρμογής της συνθήκης στο σύνολο της ή εν μέρει....»

2.2 Από την Οικονομική στην πολιτική αιρεσιμότητα

Παραδοσιακά, η αιρεσιμότητα ήταν συνώνυμη με την οικονομική αιρεσιμότητα (πρώτη γενιά των ρητρών αιρεσιμότητας), δηλαδή, την πρόσβαση σε δάνεια, τον επανακαθορισμό ή τη μείωση του χρέους υπό την προϋπόθεση της εκπλήρωσης συγκεκριμένων κριτηρίων. Ο πρώτος διεθνής οργανισμός/θεσμός που χρησιμοποίησε και συνεχίζει να χρησιμοποιεί τις ρήτρες αυτές είναι το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Σύμφωνα με το άρθρο I του Καταστατικού του, στόχος του ΔΝΤ είναι η παροχή οικονομικών πηγών στα μέλη του, σε μια χρονική στιγμή και υπό ασφαλείς συνθήκες, προκειμένου να διορθώσουν τα τελευταία πιθανά προβλήματα στον ισολογισμό τους. Το 1952 μάλιστα, η αρχή της αιρεσιμότητας ενσωματώθηκε, στα πλαίσια της πολιτικής δανεισμού του Ταμείου, ως εν δυνάμει εργαλείο προκειμένου οι δανειζόμενες χώρες όχι μόνο να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα στον ισολογισμό τους, αλλά να δημιουργήσουν και εκείνες τις συνθήκες που θα τους επιτρέψουν να αποπληρώσουν το χρέος τους μέσα στα επόμενα τρία ή πέντε χρόνια.⁴⁰ Μόνο το 1968, το ΔΝΤ ενσωμάτωσε την αρχή της οικονομικής αιρεσιμότητας στο Καταστατικό του, θέτοντας για πρώτη φορά ξεκάθαρα τη θέση του Ταμείου ως προς τη σχέση χρηματοδότησης και αιρεσιμότητας.

Οι ρήτρες αιρεσιμότητας, ως εργαλείο συμμόρφωσης χρησιμοποιήθηκαν και από περιφερειακούς οργανισμούς, όπως το NATO και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Φυσικά σε κάθε περίπτωση ο βαθμός αιρεσιμότητας διαφοροποιείται. Στο Συμβούλιο της Ευρώπης, παραδείγματος χάριν, η χρήση της αιρεσιμότητας είναι πολύ ήπια και ειδικά κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου σχεδόν δεν υφίστατο τέτοια πολιτική, καθώς το Συμβούλιο της Ευρώπης απαρτιζόταν από Δυτικά δημοκρατικά κράτη. Κάποια προβλήματα προέκυψαν με τη συμμετοχή της Ελλάδας κατά το στρατιωτικό πραξικόπημα (τέλος της δεκαετίας του 60) και με την Τουρκία (δεκαετία 80 και 90) αναφορικά με το Κουρδικό ζήτημα, αλλά και πάλι πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης -κυρίως λόγω της φύσης του Οργανισμού αυτού- είναι η προώθηση της συμμόρφωσης μέσα από τους κόλπους της (κοινωνικοποίηση) και όχι μέσω κυρώσεων. Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκε και το ειδικό status του παρατηρητή σε συγκεκριμένες δραστηριότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης.⁴¹ Φυσικά, γεωπολιτικοί λόγοι πολλές φορές ανάγκασαν το Συμβούλιο της Ευρώπης να αποδεχτεί μέλη, όπως η Ρωσία (Φεβρουάριο 1996) και η Ουκρανία (Νοέμβριο 1995), τα οποία δεν είχαν εκπληρώσει

⁴⁰Η έναρξη της χρήσης της αρχής της αιρεσιμότητας οδήγησε στην εμφάνιση των «εν αναμονή συμφωνιών» “standby arrangements”. Πρόκειται για προληπτικές συμφωνίες, οι οποίες θα εξασφάλιζαν τη χορήγηση δανείων σε κάποιο μέλος που πιθανόν να είχε προβλήματα στο μέλλον. Στην ουσία καθόριζαν τις προϋποθέσεις προκειμένου ένα κράτος να λάβει ενίσχυση απ το ΔΝΤ

⁴¹Για περισσότερες πληροφορίες στο διαδικτυακό τόπο του Συμβουλίου της Ευρώπης:
<http://www.coe.int>

βασικούς στόχους του Συμβουλίου. Η εισδοχή τους έγινε δεκτή με μια μορφή αιρεσιμότητας, η οποία ήταν πολύ χαλαρή και σε καμία περίπτωση δεν ήταν *ex ante* αιρεσιμότητα. Η εισδοχή των κρατών αυτών στο Συμβούλιο της Ευρώπης πραγματοποιήθηκε με την υπόσχεση τα νέα μέλη, μέχρι συγκεκριμένης ημερομηνίας στο μέλλον να συμμορφωθούν ως προς κάποια συγκεκριμένα ζητήματα. Κύριοι λόγοι αιρεσιμότητας ήταν συνήθως η κατάργηση της θανατικής ποινής στις νέες προς ένταξη χώρες και η επικύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Η μη συμμόρφωση όμως προς τις υποδείξεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και κυρίως η χαλαρή μορφή αιρεσιμότητας δημιούργησαν ένα ιδιάζον καθεστώς στο Συμβούλιο.⁴²

Στο NATO από την άλλη πλευρά έχουν προκαθοριστεί συγκεκριμένα πολιτικά κριτήρια που πρέπει να εκπληρώνουν τα κράτη μέλη του προκειμένου να ενταχθούν στον Οργανισμό (*ex ante* αιρεσιμότητα). Κύρια υποχρέωση των νέων μελών είναι η διασφάλιση από το κράτος μέλους ότι θα υπάρχει αποτελεσματικός λαϊκός έλεγχος του στρατού. Τα οφέλη από την εισδοχή στο μεγαλύτερο στρατιωτικό οργανισμό παγκοσμίως αποτελούν το βασικότερο αντιστάθμισμα για τα υπό συμμόρφωση κράτη.

Σε γενικές γραμμές, πάντως, μετά την πτώση της Σοβιετικής Ένωσης και το τέλος του Ψυχρού Πολέμου (1989-1990) περνάμε στις ρήτρες πολιτικής αιρεσιμότητας⁴³ (δεύτερη γενιά των ρητρών αιρεσιμότητας). Οι ρήτρες αυτές ξεφεύγουν από την αυστηρή έννοια της οικονομικής/αναπτυξιακής βοήθειας καθώς εμπλουτίζονται με πολιτικά κριτήρια -στοιχεία εκδημοκρατισμού και απελευθέρωση της αγοράς-, τα οποία επιτρέπουν στους διεθνείς οργανισμούς/θεσμούς να προωθούν συστημικές αλλαγές στις χώρες όπου εφαρμόζονται. Τέτοιες ρήτρες εφαρμόστηκαν με επιτυχία από την Ευρωπαϊκή Ένωση στην περιοχή της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η πολιτική αυτή ευνοήθηκε στη συγκεκριμένη περιοχή και χρονική περίοδο, καθώς νέες αντιλήψεις περί ασφάλειας και γεωπολιτικής είχαν ανακύψει και για τα δύο μέρη των συμφωνιών.

Ο λόγος γίνεται για τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, η εκπλήρωση των οποίων αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για την εισδοχή των κρατών αυτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (*ex ante* αιρεσιμότητα). Οι ρήτρες πολιτικής αιρεσιμότητας, ωστόσο, χρησιμοποιούνται και στις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μάλιστα η Τέταρτη Συμφωνία Λομέ αναθεωρήθηκε το 1995 μόνο για να συμπεριλάβει τη χρηστή διακυβέρνηση στα ουσιώδη στοιχεία της Συμφωνίας και την αυτόματη επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης

⁴²Checkei, Jeffrey (2000), p. 8-10.

⁴³ Sorensen, G. (1993), *Political Conditionality*, Frank Cass, London

ουσιώδους κανόνα της, ενώ η νέα Πολιτική Γειτνίαση στις Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζεται στις ρήτρες αιρεσιμότητας για την εφαρμογή της.

2.3 Περιεχόμενο Πολιτικής Αιρεσιμότητας

Οι ρήτρες πολιτικής αιρεσιμότητας⁴⁴ αναφέρονται στις πολιτικές προϋποθέσεις που αποτελούν ουσιώδη στοιχεία για την ομαλή λειτουργία μιας συμφωνίας. Πρόκειται συγκεκριμένα για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την τήρηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και τη χρηστή διακυβέρνηση.⁴⁵ Οι ρήτρες αυτές έχουν ενταχθεί, πλέον, σε όλες τις συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις τρίτες χώρες, καθώς η ύπαρξη σταθερού και βιώσιμου περιβάλλοντος αποτελούσε και αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθοριστικό για μια ομαλή συνεργασία στην ολοένα αυξανόμενη παγκοσμιοποιημένη αγορά. Η έννοια της πολιτικής αιρεσιμότητας στην διεθνή βιβλιογραφία πολλές φορές αναγράφεται και ως «δημοκρατική αιρεσιμότητα», ενώ στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται και ως ρήτρα ανθρωπίνων δικαιωμάτων “human right clause”. Η συμπερίληψη όμως αυτών των ρητρών στις διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες αρχικά αντιμετωπίστηκε με επιφυλακτικότητα. Η αρχική αντίληψη που επικρατούσε ήταν ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα υπάγονταν στα συνταγματικά κατοχυρωμένα αστικά και πολιτικά δικαιώματα, ενώ οι αναπτυξιακοί στόχοι για την καταπολέμηση της φτώχειας, τη διασφάλιση της υγείας και της εκπαίδευσης δεν αντιμετωπιζόνταν ως δικαιώματα.

Μάλιστα, υπήρξαν ισχυρισμοί ότι η επιδίωξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις αναπτυσσόμενες χώρες ήταν επιβλαβής. Οι υποστηρικτές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά τις δεκαετίες του 70 και του 80 προσπάθησαν μέσω των πολιτικών, οικονομικών και αναπτυξιακών πολιτικών φόρουμ να εντάξουν τις ανησυχίες τους για την πολιτική καταπίεση. Δυστυχώς, δεν βρήκαν ανταπόκριση. Περισσότερα προβλήματα άρχισαν να εμφανίζονται κατά την παροχή οικονομικής βοήθειας σε χώρες με αυταρχικά καθεστάτα, καθώς οι τελευταίες φυλάκιζαν, βασάνιζαν ή σκότωναν τους αντιπάλους. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι διεθνείς οργανισμοί/θεσμοί χρησιμοποίησαν την απειλή της παύσης της βοήθειας προκειμένου το κράτος να συμμορφωθεί.⁴⁶ Κάπως έτσι, ξεκίνησε η έννοια της πολιτικής αιρεσιμότητας, η οποία κατά τη δεκαετία του 90 εμπλουτίστηκε και συνοδέυσε την έννοια του εκδημοκρατισμού.

⁴⁴Sorensen (1993).

⁴⁵Στεφάνου, Κωνσταντίνος (2006), σελ. 154.

⁴⁶Περράκης Στέλιος (2000), Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Oosting, Dink, Development and Human rights: from conditionality to mainstreaming, Amnesty International EU Office, pp. 81-82

2.3 Η σύνδεση των δικαιωμάτων του ανθρώπου με τις αιρεσιμότητες

Μέχρι και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση/Κοινότητα υπήρξε περισσότερο αποτέλεσμα της εξωτερικής της δράσης,⁴⁷ παρά εσωτερικών διεργασιών και αναγκών και συνέχισε να αναπτύσσεται εξίσου τόσο στον πρώτο όσο και στο δεύτερο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το πρώην άρθρο 11 της ΣΕΕ: *«η ανάπτυξη και η εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών»* αποτελούσε έναν από τους πέντε στόχους της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας στα πλαίσια του διακυβερνητικού πυλώνα, ενώ στον υπερεθνικό πυλώνα και στη βάση του πρώην άρθρου 177 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα εφαρμοζόταν η αναπτυξιακή συνεργασία της Κοινότητας, όπου στην παρ. 2⁴⁸ προβλέπονταν ότι: *«κοινοτική πολιτική στον τομέα αυτό συμβάλλει στο γενικό στόχο της ανάπτυξης και της εδραίωσης της δημοκρατίας και τους κράτους δικαίου, καθώς και στο στόχο του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ελευθεριών»*.⁴⁹ Επιπλέον, σχετικά με τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας δεν πρέπει να παραβλεφθεί και το γεγονός ότι οι τρίτες χώρες δεν υπήρξαν πάντοτε φιλικά προσκείμενες προς μια τέτοια τροποποίηση των συμφωνιών τους.⁵⁰ Πράγματι, η πρώτη αναφορά στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις βασικές διατάξεις, και όχι στο προοίμιο της Συμφωνίας, εντοπίζεται στην Τέταρτη Σύμβαση Λομέ το Δεκέμβριο του 1989.

⁴⁷ Clapham, A. (1997), "Where is the EU's human rights common foreign policy, and how is it manifested in multilateral fora" in P. Alston, M. Bustelo and J. Heenan (eds). *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, pp. 627-683, και Fierro, E., (2003), *The EU's approach to human rights conditionality in practice*, The Hague: Kluwer

⁴⁸ Άρθρο 117 παρ. 2 Συνθήκη για την ΕΚ, C 191/5, 29.7.92

⁴⁹ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Krogsgaard. L. (1993), "Fundamental rights in the European Community after Maastricht", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 20: 99

⁵⁰ Στην ουσία επρόκειτο για εμπλουτισμό των ήδη εν ισχύ συμφωνιών με προσθήκες για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μια χαρακτηριστική περίπτωση, όπου παρουσιάστηκαν προβλήματα κατά τη σύναψη της συμφωνίας, υπήρξε κατά την ανανέωση της Συμφωνίας Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το Μεξικό, όπου παραλίγο να ακυρωθεί η ήδη υπάρχουσα συμφωνία, καθώς Ευρωπαϊκή Ένωση θέλησε να συμπεριλάβει και ρήτρες πολιτικής αιρεσιμότητας (COM (95) 03). Μόνο μετά το 1997 επιτεύχθη η υπογραφή της «Συνολικής Συμφωνίας» ΕΕ- Μεξικού συμπεριλαμβανοντας θεσμοθετημένο διάλογο και ρήτρες πολιτικής αιρεσιμότητας. Βλ. Φιλίππαιος, Γ. (2006), «Οι σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Λατινική Αμερική» στο Δ.Κ. Ξενάκης και Μ.Ι. Τσινισιζέλης (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 598- 601, και Szymanski M. and E. M. Smith (2005), "Coherence and conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico global agreement", *JCMS*, Vol. 43, No 1. pp. 171-192.

Τον Ιούνιο του 1991 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ψήφισε τη Διακήρυξη για τα ανθρώπινα δικαιώματα,⁵¹ τονίζοντας ότι «...η προώθηση και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί ουσιώδες στοιχείο των εξωτερικών σχέσεων και θεμέλιος λίθος των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες». Η προσπάθεια αυτή ενδυναμώθηκε με την Απόφαση του Συμβουλίου,⁵² το Νοέμβριο του ίδιου έτους, όπου δόθηκε έμφαση στην αδιαιρετότητα, από τη μια πλευρά, των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και, από την άλλη, των αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Επιπλέον, για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στη συμπερίληψη διατάξεων για την ύπαρξη αρνητικών μέτρων και κυρώσεων σε περίπτωση παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις συμφωνίες με τις τρίτες χώρες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικύρωσε αυτή την απόφαση στο Συμβούλιο της Λισαβόνας,⁵³ και όλες οι νέες συμφωνίες της Κοινότητας με τα Βαλτικά Κράτη, τη Βραζιλία, τις χώρες των Άνδεων, κ.λπ. περιελάμβαναν τέτοιες διατάξεις.⁵⁴ Το γεγονός αναγνώρισης της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως ουσιώδες στοιχείο της συμφωνίας δίνει τη δυνατότητα στην Κοινότητα να επικαλεστεί το άρθρο 60 της Συνθήκης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών (1969)⁵⁵ και να αναστείλει ή να λήξει μια συμφωνία.

Η χρήση, λοιπόν, των ρητρών αιρεσιμότητας για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων γίνεται πραγματικότητα ανάγοντας τα δικαιώματα αυτά σε αντικείμενο κοινού ενδιαφέροντος και διαλόγου ανάμεσα στα μέρη. Οι ρήτρες προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου εμπλουτίστηκαν και με νέες διατάξεις για τη μη συμμόρφωση, γνωστές ως «**Βαλτική ρήτρα (Baltic Clause)**» και «**Βουλγαρική ρήτρα (Bulgarian Clause)**» από τις ομώνυμες συμφωνίες που υπεγράφησαν αντίστοιχα. Οι ρήτρες αυτές αναφέρονται στη διαδικασία ακύρωσης/ αναστολής / παύσης της συμφωνίας, η οποία στηρίζεται στο άρθρο 65 της Συνθήκης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών.

Αναφορικά με τις Δηλώσεις / Διακηρύξεις για τις γενικές ρήτρες μη εφαρμογής η Κοινότητα κατέληξε στη χρήση μιας τυπικής κοινής δήλωσης:⁵⁶ «*Τα Μέρη συμφωνούν, για τους σκοπούς*

⁵¹33 European Council (1991), Luxemburg, 28-29 June 1991, Presidency Conclusions, Annex V, pp. 25-28, SN 151/2/91.

⁵²Bulletin of the European Communities, No. 11/1991, p. 122, point 2.3.1.

⁵³ Bulletin of the European Communities, No. 6/1992, p. 16-17, point 1.26.

⁵⁴Koblanck, M. (2003), What's in a human rights clause?, E.M.A. in Human Rights and Democratisation, KU Leuven, και Fierro, E. (2001), "Legal basis and scope of the human rights clauses in EC bilateral agreements: Any room for positive interpretation?", European Law Journal, vol. 7: 1, pp. 41-68

⁵⁵Ιωάννου, Κ.Μ. και Στ. Περράκη (1990), Γενικό και Ειδικό διεθνές Δίκαιο, Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 131-132.

⁵⁶Standard joint declaration: (COM (95) 216): "The Parties agree, for the purpose of the correct interpretation and practical application of this Agreement, that the term 'cases of special urgency' in Article Y means a case of the material breach of the Agreement by one of the Parties. A material breach

της ορθής επεξήγησης και πρακτικής εφαρμογής των Συμφωνιών, ότι ο όρος 'περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης' στο άρθρο Υ περιγράφει την περίπτωση ουσιώδους παραβίασης της Συμφωνίας από ένα από τα Μέρη. Ουσιώδης παραβίαση υφίσταται όταν: (i) Αποκήρυξη της Συμφωνίας, η οποία δεν στηρίζεται στους γενικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου; ή (U) Παραβίαση ουσιώδους στοιχείου της Συμφωνίας, όπως αναφέρεται στο άρθρο X».

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το πρώτο ψήφισμά του τον Οκτώβριο του 1996⁵⁷ ενέκρινε την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενιαία μορφή των ρητρών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την οποία θεωρεί ως «προηγμένη μορφή» και ζήτησε να λαμβάνεται επίσημα υπόψη η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας σε μια χώρα κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων τη σύναψης μιας συμφωνίας με αυτή. Μια ειδική μονάδα προτείνεται να δραστηριοποιηθεί στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, η οποία θα δίνει ιδιαίτερη σημασία τόσο στα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όσο και στις αποφάσεις του ΟΗΕ⁵⁸ και κυρίως των εξειδικευμένων οργανισμών αυτού πάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα μονάδα ικανή να εξετάζει και τις περιπτώσεις συγκεκριμένων χωρών που προκαλούν ανησυχίες.

Με το δεύτερο ψήφισμά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁵⁹ στις αρχές του 1997 προέβη σε έναν απολογισμό της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ανά τον κόσμο την τελευταία διετία, τονίζοντας ότι η πρόοδος δεν είναι η αναμενόμενη. Παρά τις προσπάθειες της Κοινότητας να εντάξει, πρωτίστως, την αρχή του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών στις συνθήκες της ΕΚ και της ΕΕ και δευτερευόντως στις στρατηγικές της Κοινότητας στις εξωτερικές της σχέσεις, συχνά οι ρήτρες ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πολιτικής αιρεσιμότητας παρέμεναν απλώς στο επίπεδο της δήλωσης και δεν μεταφράζονταν σε μια πραγματική συνεκτίμηση της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις τρίτες χώρες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς το σκοπό τούτο εμμένει στην ομοιόμορφη ερμηνεία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της σχέσης μεταξύ δημοκρατίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων και καλεί όλους τους διεθνείς οργανισμούς να διευκρινίσουν/ερμηνεύσουν αυτούς τους όρους. Επιπλέον, κατανοεί την αλληλεπίδραση και το αδιαίρετο ανάμεσα στα πολιτικά και ατομικά δικαιώματα, τα

of the Agreement consists of: (i) repudiation of the agreement not sanctioned by the general rules of international law or (ii) violation of essential elements of the Agreement, namely its Article X”.

⁵⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1996), Ψήφισμα για την ανακοίνωση της Επιτροπής για τη συμπερίληψη του σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις συμφωνίες μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων χωρών (COM (95) 216 - C4-0197/95), C 320, 28/10/1996, A4-0212/96, σελ. 61

⁵⁸ Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνεργάζεται με τον ΟΗΕ για την προσθήκη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παγκοσμίως, Βλ. Smith, K. E. (2006), “EU co-ordination on human rights issues at the UN”, Journal of Common Market Studies, vol. 44, no. 1, pp. 113-138.

⁵⁹ Ψήφισμα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου A4-0212/96, σι. 1-22

κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, τα πολιτιστικά, τα δικαιώματα των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες και κυρίως εθνικές, τα δικαιώματα των προσφύγων, των γυναικών και των παιδιών, ακόμα και τα δικαιώματα των ατόμων στη γνώση. Καλεί, λοιπόν, την Επιτροπή και το Συμβούλιο να δράσουν προτάσσοντας στο ψήφισμά του αναλυτικά τρόπους και μέσα.⁶⁰

Σημαντικό είναι ότι από το 1994, έτος έναρξης, κονδύλια συγκεντρώθηκαν από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τον εκδημοκρατισμό και την πρόληψη των συγκρούσεων, τα οποία υλοποιούνται κυρίως σε συνεργασία με Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς (ΜΚΟ) και διεθνείς οργανισμούς.

Το 1999 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκρινε τους δύο βασικούς Κανονισμούς για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την εφαρμογή των δράσεων συνεργασίας και γενικότερα των κοινοτικών δράσεων, που συμβάλλουν στο γενικότερο στόχο της ανάπτυξης και της εδραίωσης της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών. Πρόκειται για τους Κανονισμούς 975 και 976/1999 της 29ης Απριλίου 1999. Η βασική τους διάκριση είναι η νομική τους βάση και το πεδίο εφαρμογής τους· οι αναπτυσσόμενες χώρες για τον πρώτο Κανονισμό και οι τρίτες χώρες από την άλλη. Πρόκειται για δύο Κανονισμούς που στοχεύουν, ξεκάθαρα πλέον, στην ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, προκειμένου στη συνέχεια να προστατευθούν και να προαχθούν τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες. Εξάλλου, πραγματική προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μπορεί να υφίσταται χωρίς την ύπαρξη δημοκρατικών θεσμών. Το γεγονός αυτό αποτυπώνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπου πλέον θεωρούνται αδιαίρετες οι αρχές της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών θεσμών, καθώς καθορίζονταν ως βασικές αρχές τόσο του κοινοτικού δικαίου, όσο και των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης.

⁶⁰ Αναλυτικά για τις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βλ. Ψήφισμα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (1997), Α4-0400/96, στ. 8-72.

Κεφάλαιο 3

Η Πολιτική της Διεύρυνσης, τα Δυτικά Βαλκάνια και η πρόκληση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

3.1 Η ένταξη ως θεωρητικό πρόταγμα

Για το ζήτημα της ένταξης χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, λαμβάνει χώρα μια συζήτηση μεταξύ των λεγόμενων ορθολογιστών οι οποίοι πιστεύουν ότι η διαδικασία της ενταξιακής πορείας ενός κράτους, αποτελεί αναπόφευκτα ένα πλαίσιο ικανοποίησης συμφερόντων για τις δυο πλευρές, και των εξευρωπαϊστών οι οποίοι αντίθετα επισημαίνουν την αναγκαιότητα υλοποίησης της ενταξιακής διαδικασίας μέσω της κοινοτικοποίησης των υπό ένταξη χωρών στους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶¹.

Ειδικότερα οι διάφορες θεωρίες εξευρωπαϊσμού ('europeanization') έχουν ως κεντρική δομή μία σύνθετη, αμφίδρομη διαδικασία, κατά την οποία οι απαιτούμενες πολιτικές σε εθνικό επίπεδο ενός υπό ένταξη κράτους μέλους, προκειμένου να ενταχθεί στην ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να διαμορφώνονται με βάση την ευρωπαϊκή ενοποίηση και να οδηγούν σε διαφοροποιημένα αποτελέσματα στο εσωτερικό των κρατών- μελών⁶².

Στις διάφορες εκφάνσεις του ο εξευρωπαϊσμός ('europeanization') σε σχέση με την διαδικασία ένταξης των χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γίνεται κατανοητός ως μία διαδικασία εκσυγχρονισμού των θεσμών των υπό ένταξη κρατών, σε εγγώριο επίπεδο καθώς και του εκσυγχρονισμού των έννομων τάξεών τους καθώς και των πολιτικών τους. Ωστόσο, έχουν συχνά διατυπωθεί κριτικές και αντίλογος ως προς τον εξευρωπαϊσμό και ειδικότερα ότι συχνά οδηγεί σε δημοκρατικά ελλείμματα ενώ το ίδιο έχει επίσης επισημανθεί και από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω κριτικές στην πλειοψηφία τους επικεντρώνουν την έννοια της κρίσης νομιμοποίησης, κατά κύριο λόγο στην αδυναμία των μέσων διαδικαστικής νομιμοποίησης, όπως αυτά προβλέπονται αφενός από τις συνθήκες της Ένωσης αφετέρου δε από τα συντάγματα, των κρατών μελών, να εξασφαλίσουν την κοινωνική και πολιτική νομιμοποίηση σε ουσιαστικό επίπεδο, καθώς επίσης και να αντιμετωπίσουν τις περιπτώσεις εκείνες όπου υφίστανται αντιθέσεις μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου, πολιτικού και νομικού χαρακτήρα . Κυρίως οι επικριτές εντοπίζονται στην ακαδημαϊκή κοινότητα του Ηνωμένου Βασιλείου (Radaelli, Jordan , Ette κλπ).

⁶¹Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, (September 1996), European Integration from the 1980's State – Centric v. Multilevel Governance, Journal of common market studies, 34 (3), p 55

⁶²Vivien A. Schmidt, Claudio M. Radaelli, (2004) Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological issues .West European Politics, 27 (2), p 183

Όμως υφίστανται και αντίθετες απόψεις, οι οποίες επισημαίνουν ότι δεν τεκμηριώνεται η άποψη περί ύπαρξης δημοκρατικών ελλειμμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶³. Η πλειοψηφία ωστόσο των ερευνητών, συγκλίνουν στην διαπίστωση ότι το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι υπαρκτό. Ειδικότερα, επισημαίνουν ότι το εν λόγω έλλειμμα έγκειται κυρίως σε μια σειρά ζητημάτων, όπως στον συνδυασμό τρόπων λειτουργίας σε υπερεθνικό και διακυβερνητικό επίπεδο, στην ύπαρξη παράλληλα, πολλών επιπέδων εκπροσώπησης καθώς επίσης και στον κατακερματισμό της πολιτικής ευθύνης⁶⁴. Θα πρέπει να επισημανθεί, ότι σε μεγάλο βαθμό αυτές οι διαπιστώσεις είναι αληθείς καθώς είναι γεγονός ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι κυβερνήσεις αποτελούν ταυτόχρονα φορείς θεσμικής εξουσίας και φορείς νομιμοποίησης⁶⁵.

Προκειμένου οι κυβερνήσεις να εξασφαλίσουν την πολιτική τους ανεξαρτησία, στην διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών τους οι οποίες σχετίζονται με το δίκαιο της ΕΕ, επιλέγουν μία τεχνοκρατική κυρίως προσέγγιση και όχι μια ανοιχτή, πολιτικοποιημένη διαδικασία. Ωστόσο αυτή η τακτική η οποία αντιμετωπίζει σχεδόν αποκλειστικά ως ζητήματα διαδικαστικής νομιμοποίησης, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των σχετικών πολιτικών, οδηγεί αναπότρεπτα σε δημοκρατικό έλλειμμα. Αυτό γιατί στην εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου σε επίπεδο κρατών μελών, εκτός από την διαδικαστική, η κοινωνική νομιμοποίηση είναι εξόχως σημαντική και δεν μπορεί παρά να εξασφαλιστεί μόνο με την τοποθέτηση των σχετικών ζητημάτων στην διαδικασία διεξαγωγής ενός ευρέως πολιτικού διαλόγου με την ενημέρωση και συμμετοχή των πολιτών. Στον αντίποδα οι ορθολογικές θεωρίες υποστηρίζουν ότι για την ένταξη ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν έχει τόσο σημασία η ενίσχυση σε λειτουργικό θεσμικό επίπεδο των κρατών αλλά ότι η ένταξη ενός κράτους αποτελεί κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα ορθολογικών επιλογών μεταξύ των δρώντων στη βάση επίτευξης αμοιβαίου οφέλους και εκατέρωθεν συμφερόντων⁶⁶. Οι θεωρητικοί του ορθολογισμού τονίζουν ότι οι διεθνείς οργανισμοί όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αποτελούν αυτοσκοπούς, αλλά μέσα για την αντιμετώπιση συμφερόντων και προτεραιοτήτων που απορρέουν από τις προτεραιότητες αυτές, συμφέροντα τα οποία υπαγορεύονται από τις ανθρώπινες ανάγκες και τα συμφέροντα τα οποία υπάρχουν στις κοινωνίες.

⁶³Moravcsik, A., (2002). In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), p17

⁶⁴Decker, F., (2002) Governance beyond the nation-state: reflections on the democratic deficit of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 9(2), p256-72

⁶⁵Carter, C. & Scott, A., (1998). Legitimacy and governance beyond the European nation state: conceptualising governance in the European Union. *European Law Journal*, 4(4) p.429-445

⁶⁶Crum Ben, (20/05/2003). Legislative – Executive Relations in the EU, *Journal of Common Market Studies*, 41(3), p66

3.2 Ιστορική διαδρομή της διαδικασίας διεύρυνσης: από την Ευρώπη των “6” στην Ευρώπη των “28”

Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνιστά μια διαδικασία απολύτως συνυφασμένη με την ίδια της τη φύση, καθώς όπως ορίζεται και στο πρωτογενές δίκαιο ξεκίνησε με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως θεσμού, το 1957. Η μετάβαση από τη θεωρία στην πράξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης και στην δημιουργία της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης, οφείλεται στη Διακήρυξη του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman την 9η Μαΐου 1950⁶⁷, με την οποία καλούνταν τα ευρωπαϊκά κράτη να προβούν στην υλοποίηση ενός εγχειρήματος ιστορικών διαστάσεων το οποίο έμελλε να αλλάξει την ιστορία της γηραιάς ηπείρου. Επομένως τα ευρωπαϊκά κράτη, θα έπρεπε να εγκαταλείψουν μέρος της κυριαρχίας τους με αντάλλαγμα τη δυνατότητα κοινής διαχείρισης μιας σειράς σημαντικών οικονομικών ζητημάτων και του πεπρωμένου τους. Σύμφωνα με την Διακήρυξη, *"Η παγκόσμια ειρήνη δεν μπορεί να διατηρηθεί αν δεν αναληφθούν δημιουργικές προσπάθειες ανάλογες των κινδύνων που την απειλούν. Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μιας, ούτε σε ένα συνολικό οικοδόμημα: θα διαμορφωθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη."* Απώτερος σκοπός της Διακήρυξης ήταν η διασφάλιση και εδραίωση της ειρήνης.

Στόχος δεν ήταν η δημιουργία ενός κλειστού κλαμπ. Αντίθετα, με σχετική διάταξη η οποία συμπεριελήφθηκε στις ιδρυτικές συνθήκες, οι ιδρυτές της ΕΕ διακήρυξαν ότι θα μπορούσε κάθε ευρωπαϊκή χώρα να συμμετάσχει σε αυτή την ενοποιητική προσπάθεια και να καταστεί μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ειδικότερα στο άρθρο 237 της Συνθήκης της Ρώμης (Συνθήκη ΕΟΚ) δήλωναν ρητά πως: *«Κάθε ευρωπαϊκό κράτος δύναται να ζητήσει να γίνει μέλος της Κοινότητας. Απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο, το οποίο αποφαινεται ομοφώνως αφού λάβει τη γνώμη της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο λαμβάνει απόφαση με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται. Οι όροι της προσχωρήσεως και οι προσαρμογές στην παρούσα συνθήκη καθίστανται αναγκαίες, αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους. Η συμφωνία αυτή υπόκειται στην κύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες»*⁶⁸.

Πέραν αυτού, η Συνθήκη στο άρθρο 238 προέβλεπε το θεσμό της σύνδεσης (association) της Κοινότητας με τρίτες χώρες, ή Διεθνείς Οργανισμούς ως πρώτο βήμα για την πλήρη ενσωμάτωση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. *«Η Κοινότης δύναται να συνάψει με τρίτο κράτος,*

⁶⁷ Schuman Declaration https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schumandeclaration_

⁶⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=EN>

με ένωση κρατών ή με διεθνή οργανισμό συμφωνίες που συνιστούν σύνδεση, η οποία συνεπάγεται αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινή δράση και ειδικές διαδικασίες». Η σύνδεση, δηλαδή η σύναψη σχετικών συμφωνιών σύνδεσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με χώρες μη μέλη ή αλλιώς τρίτες χώρες, αποτέλεσε το προστάδιο της διαδικασίας πλήρους ένταξης μιας χώρας στην Κοινότητα. Από την έναρξη της διαδικασίας αυτής έως και σήμερα (2016) έχουν πραγματοποιηθεί επτά διαδοχικές διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας:

1. Το **1973**, με την προσχώρηση της Βρετανίας, Δανίας και Ιρλανδίας
2. Το **1981**, με την προσχώρηση της Ελλάδας
3. Το **1986**, με τη προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας
4. Το **1995**, με την προσχώρηση της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας
5. Το **2004**, με την προσχώρηση κρατών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, και συγκεκριμένα της Πολωνίας, Σλοβακίας, Σλοβενίας, Εσθονίας, Ουγγαρίας, Λιθουανίας Τσεχίας, και Λετονίας, καθώς επίσης της Κύπρου και της Μάλτας
6. Το **2007**, με την προσχώρηση της Ρουμανίας και Βουλγαρίας
7. Το **2013**, με την προσχώρηση της Κροατίας

Οι παραπάνω διευρύνσεις, συνολικά αύξησαν τον αριθμό των κρατών μελών από έξι σε είκοσι οκτώ, ενώ ταυτόχρονα η ενωμένη Ευρώπη έφτασε σχεδόν να ταυτίζεται με το σύνολο της Ευρωπαϊκής ηπείρου. Παράλληλα, συντέλεσαν στην ουσιαστική μεταβολή της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φυσιογνωμίας της ευρωπαϊκής Κοινότητας Ένωσης, κάνοντάς την μια σημαντικής ισχύος παγκόσμια δύναμη, πολιτικού και οικονομικού κύρους

.⁶⁹

3.3 Η διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Πολιτική της Διεύρυνσης

Το κριτήριο του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εφαρμόστηκε, στις ενταξιακές διαδικασίες με την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία. Στην εισήγηση της Επιτροπής, στην υπόθεση *Mattheus v. Doego*, το 1978⁷⁰ σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 273 της

⁶⁹Jean-Paul Jacqué, (1991) German Unification and the European Community, *European Journal of Internet Law*, 2(1), p 8-16

⁷⁰Διακήρυξη για τη δημοκρατία, Bull. 1978, Αρ. 3, σελ. 5.

ΕΟΚ, η Επιτροπή δήλωσε ότι επιτρέπει την ένταξη κρατών των οποίων το δημοκρατικό καθεστώς κατοχυρώνεται συνταγματικά ενώ εξασφαλίζεται ο σεβασμός των ΔΑ. Στη συνέχεια το 1978 ήταν η πρώτη φορά που οι εν λόγω αρχές σε συνδυασμό με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνδέθηκαν ξεκάθαρα με την υποψηφιότητα ενός κράτους για πιθανή ένταξη στις Κοινότητες. Στις 8 Απριλίου 1978, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης συνέδεσε τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον σεβασμό του κράτους δικαίου με την είσοδο στις Ευρ. Κοινότητες. Συγκεκριμένα οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων *«επιβεβαιώνουν τη διάθεση τους, όπως έχει εκφραστεί στη Διακήρυξη της Κοπεγχάγης για την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα, να εξασφαλίζουν το σεβασμό των αξιών της έννομης τάξης, της δημοκρατίας και της ηθικής (...) και να διαφυλάττουν τις αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της κοινωνικής δικαιοσύνης και του σεβασμού στα ΔΑ(...)»*. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου, η εφαρμογή των αρχών αυτών καθιστά αναγκαία τη λειτουργία δημοκρατικού πολιτεύματος που εγγυάται την εκπροσώπηση των πολιτών όσο και τις απαραίτητες θεσμικές εγγυήσεις για την προστασία των ΔΑ. Στο πλαίσιο αυτό διακήρυξαν ότι *«(...)ο σεβασμός και η διατήρηση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των ΔΑ σε κάθε κράτος μέλος αποτελεί βασικό στοιχείο της συμμετοχής στις Ευρ.Κ.»*⁷¹ Το κριτήριο της δημοκρατίας αναφέρεται επίσης στα συμπεράσματα της Προεδρίας κατά τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λονδίνο, το 1981 σχετικά με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας⁷² ενώ προηγούμενα στα αντίστοιχα συμπεράσματα το 1978, είχε τονιστεί ότι στόχος των διευρύνσεων είναι η στερέωση της δημοκρατίας στα υπό ένταξη κράτη.⁷³ Τον Ιούνιο 1992, η Ευρ. Επιτροπή ανταποκρινόμενη σε αίτημα του Ευρ. Συμβουλίου του Μάαστριχτ το Δεκέμβριο 1991, για την ανάλυση ζητημάτων που ανέκυπταν από την απόφαση διεύρυνσης, υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας⁷⁴, έκθεση με τίτλο *«Ευρώπη και η Πρόκληση της Διεύρυνσης»*⁷⁵, η οποία περιείχε τους όρους και προϋποθέσεις ένταξης υποψήφιων κρατών στην ΕΕ καθώς και τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό της ΕΕ.

Η έκθεση της Επιτροπής κρίνεται κομβική καθώς έθεσε τα θεμέλια για την αναδόμηση των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών⁷⁶ σε προ-ενταξιακές συμφωνίες, δημιουργώντας έτσι τις προϋποθέσεις για την πλήρωση των κριτηρίων ένταξης, αλλά επιπλέον και γιατί έδωσε ένα μία σαφήνεια στο περιεχόμενο των κριτηρίων. Τα Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου του

⁷¹ Διακήρυξη για τη δημοκρατία, Bull. 1978, Αρ. 3, σελ. 5.

⁷² 26/27 Νοεμβρίου 1981, Λονδίνο (DOC/81/3, 27/11/1981)

⁷³ DOC/78/3, 05/12/1978

⁷⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, 26-27 Ιουνίου 1992. Bull. Suppl. 3/92, 1992

⁷⁵ Europe and the challenge of enlargement. Βρυξέλλες: 24.06.1992. Bull. EC. suppl. 3/92.11 (9 σελ.). Υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, 11.12.1992

⁷⁶ Europe and the challenge of enlargement. Βρυξέλλες: 24.06.1992. Bull. EC. suppl. 3/92.11 (9 σελ.). Υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, 11.12.1992

Μάαστριχτ ωστόσο παρέμειναν γενικά ως προς τις απαιτήσεις από τα υποψήφια κράτη: «*Η Συνθήκη της ΕΕ (...) προβλέπει ότι κάθε ευρωπαϊκό κράτος του οποίου το σύστημα διακυβέρνησης θεμελιώνεται σε δημοκρατικές αρχές μπορεί να αιτηθεί την ένταξή του στην ΕΕ.*»⁷⁷.

Η Ευρ. Επιτροπή, λοιπόν το 1992 με μια έκθεση σταθμό, πρότεινε συγκεκριμένα κριτήρια τα οποία υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης το 1993. Δεδομένου ότι μέχρι τότε, με βάση τα άρθρα 237 της Συνθήκης της Ρώμης και της Συνθήκης του Μάαστριχτ, κάθε Ευρωπαϊκό κράτος μπορούσε να αιτηθεί την ένταξή του στο ευρωπαϊκή οικογένεια, η Επιτροπή πρωτοπόρησε πηγαίνοντας ένα παρακάτω και πέρα από τον απλό γεωγραφικό προσδιορισμό, ώστε βάσει του νέου άρθρου ΣΤ' της Συνθ. Μάαστριχτ να καταλήξει ότι ένα κράτος προκειμένου να αποκτήσει το καθεστώς του υποψηφίου, όχι δηλαδή μόνο για να ενταχθεί, πρέπει να ικανοποιεί τρεις βασικές προϋποθέσεις: να ανήκει γεωγραφικά στην Ευρώπη, να έχει δημοκρατικό πολίτευμα και να σέβεται τα ΔΑ.⁷⁸

Στη Συνθήκη του Αμστερνταμ για πρώτη φορά συνδέεται με διάταξη πρωτογενούς δικαίου ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου με την ενταξιακή διαδικασία. Το άρθρο 49 Συνθήκης ΕΕ, περιλαμβάνει ξεκάθαρα τα ΔΑ μεταξύ των κριτηρίων ένταξης.⁷⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 49 Συνθ.ΕΕ, κάθε υποψήφιο προς ένταξη κράτος πρέπει να ανήκει γεωγραφικά στην Ευρώπη και να σέβεται τις αρχές που καθορίζονται στο άρθρο 6 (παρ. 1) Συνθ.ΕΕ. Οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν τη δημοκρατία, την ελευθερία, το σεβασμό των ΔΑ και θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου. Το άρθρο 6 (παρ.2) ορίζει επίσης ότι η ΕΕ σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την ΕΣΔΑ και όπως προκύπτουν από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών.

3.4 Τα Κριτήρια της Κοπεγχάγης

Ο “game changer” της διαδικασίας αποτέλεσε τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, όπως υιοθετήθηκαν το 1993⁸⁰ και αυτά ήταν:

⁷⁷Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ, 9-10 Δεκεμβρίου 1991, Bull. 12/1991

⁷⁸ Σχετικά με τον όρο «ευρωπαϊκό», η Επιτροπή επισήμανε ότι δεν έχει ακόμα αποσαφηνιστεί το περιεχόμενό του. «Περιλαμβάνει γεωγραφικά, ιστορικά και πολιτισμικά στοιχεία, τα οποία συνηγορούν προς την ευρωπαϊκή ταυτότητα. Η διαμορφωμένη εμπειρία από τη γειτονία, τις κοινές ιδέες, αξίες, αρχές και ιστορικές αλληλεπιδράσεις δεν μπορεί να ενταχθεί σε έναν τυποποιημένο ορισμό και υπόκειται σε αναθεωρήσεις από κάθε επερχόμενη γενιά», Europe and the Challenge of enlargement, ο.π, σελ. 2.

⁷⁹Το άρθρο 49 αντικατέστησε το αντίστοιχο άρθρο Ο της Συνθ. Μάαστρ., το οποίο περιελάμβανε μόνο το γεωγραφικό προσδιορισμό.

⁸⁰Συμπεράσματα Συμβουλίου, Κοπεγχάγη Ιούνιος 1993

- Η προς ένταξη χώρα να διαθέτει σταθερότητα των θεσμών οι οποίοι είναι εγγυητικοί της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου καθώς και της προστασίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων
- Θα πρέπει επίσης να διαθέτει, ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς, και ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς στο πλαίσιο της ΕΕ.
- Τέλος η προς ένταξη χώρα θα πρέπει να διαθέτει ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα του μέλους, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας να εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι κανόνες, τα πρότυπα και οι πολιτικές που συνθέτουν το σύνολο της νομοθεσίας της ΕΕ (το «κεκτημένο»), και προσήλωση στους στόχους της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Τέλος, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν το 1994, προστέθηκε ακόμα ένα κριτήριο : αυτό της καλής γειτονίας. Δηλαδή, η ΕΕ προωθεί μέσω της διεύρυνσης τη σύναψη περιφερειακών και διμερών συμφωνιών μεταξύ των υποψηφίων κρατών.

Περαιτέρω στη Συνθήκη της Λισσαβόνας⁸¹ και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 49 όπου γίνονται οι ακόλουθες διορθώσεις – προσθήκες. Το άρθρο 49, πρώτο εδάφιο τροποποιείται ως εξής : α) Στην πρώτη φράση οι λέξεις «... σέβεται τις αρχές που καθορίζονται στο άρθρο παράγραφος 1, μπορεί να ζητήσει...» αντικαθίστανται από τις λέξεις «...σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο α και δεσμεύεται να τις προάγει μπορεί να ζητήσει...». β) Στη δεύτερη φράση οι λέξεις Απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο το οποίο αποφασίζει ομόφωνα...» αντικαθίσταται από τις λέξεις «*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται για την αίτηση αυτή*». Το αιτών κράτος απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο το οποίο αποφασίζει ομόφωνα...»· οι λέξεις σύμφωνη γνώμη αντικαθίστανται από τη λέξη έγκριση και ο όρος απόλυτη διαγράφεται γ) Προστίθεται η ακόλουθη νέα πρόταση στο τέλος του εδαφίου: «*Λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλεξιμότητας που συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο..*»

Είναι προφανές, ότι για να ξεκινήσουν οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης η χώρα οφείλει να πληροί οπωσδήποτε το προαναφερόμενο πρώτο κριτήριο . Είναι δε τέτοια η σημασία που δίνεται στα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, ζητείται από το κράτος υπό ένταξη, όχι απλά να σέβεται αλλά να προάγει τις αξίες του κράτους

⁸¹Ολόκληρη η Συνθήκη της Λισσαβόνας στο [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0006.01/DOC_19\[28/2/2017\]](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0006.01/DOC_19[28/2/2017])

δικαίου και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁸². Ειδικότερα, η διαδικασία προσχώρησης έχει ως εξής: μια χώρα που πληροί τις προϋποθέσεις προσχώρησης και επιθυμεί να ενταχθεί στην ΕΕ υποβάλλει σχετική αίτησή της στο Συμβούλιο, το οποίο στη συνέχεια καλεί την Επιτροπή προκειμένου να υποβάλει σχετική γνώμη, ενώ επίσης θα πρέπει να ενημερωθεί και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την υποβληθείσα αίτηση, αλλά πλέον και τα Εθνικά Κοινοβούλια των κρατών μελών. Σε περίπτωση θετικής γνώμης της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να λάβει εγκρίνει το αίτημα του εν λόγω κράτους και να το αναγνωρίσει, ως υποψήφιο προς ένταξη και ακολούθως για το αν και πότε, δηλαδή, αν θα πρέπει να ξεκινήσουν οι διαπραγματεύσεις. Το σύνολο της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας (το κοινοτικό κεκτημένο) διαιρείται σε 35 κεφάλαια πολιτικής. Πριν ξεκινήσουν οι διαπραγματεύσεις εκπονείται έκθεση «διαλογής» για κάθε κεφάλαιο από την Επιτροπή με την οποία, είτε προτείνει να ανοίξουν οι διαπραγματεύσεις για το κάθε κεφάλαιο, είτε ορίζονται κάποια κριτήρια αξιολόγησης στα οποία πρέπει πρώτα η χώρα να ανταποκριθεί. Ακολούθως συντάσσεται η σχετική σύσταση προς το Συμβούλιο. Βασιζόμενο στην προαναφερθείσα σύσταση το Συμβούλιο αποφασίζει, ομόφωνα, κατά πόσον πρέπει ή όχι να ανοίξει διαπραγματεύσεις για κάποιο/α από τα κεφάλαια ένταξης. Στο βαθμό που ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις του κάθε κεφαλαίου, η Επιτροπή μπορεί να συστήσει «προσωρινό κλείσιμο» ενός κεφαλαίου και ακολουθεί η απόφαση – ομόφωνη του Συμβουλίου. Με την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για κάθε κεφάλαιο συντάσσεται η συνθήκη προσχώρησης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και της υπό ένταξη χώρας. Η συνθήκη περιλαμβάνει όρους και προϋποθέσεις, πιθανές ρήτρες διασφάλισης και μεταβατικές ρυθμίσεις. Μόνο μετά την έγκριση του Κοινοβουλίου και την ομόφωνη έγκριση του Συμβουλίου μπορεί να υπογραφεί η συνθήκη προσχώρησης. Ακολούθως η συνθήκη υποβάλλεται από όλα τα συμβαλλόμενα κράτη για επικύρωση, σύμφωνα με τα εθνικά τους συντάγματα. Έχει προβλεφθεί παροχή βοήθειας από την Ένωση για λόγους προετοιμασίας και υλοποίησης μεταρρυθμίσεων στις υπό ένταξη χώρες. Έτσι η ΕΕ έχει αναπτύξει μια σειρά από εργαλεία, οικονομικής ή τεχνικής φύσης, που παρέχονται στις υποψήφιες χώρες τα ονομαζόμενα Μέσα Προενταξιακής Βοήθειας (IPA).

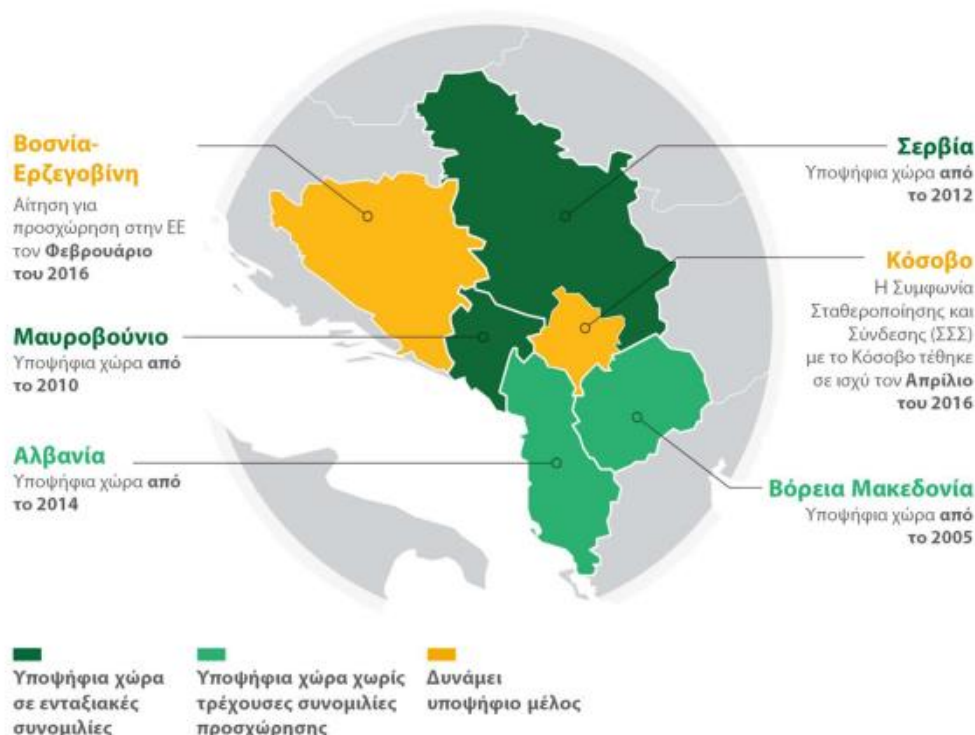
Επίσης στα πλαίσια αυτής της στρατηγικής, συντάσσονται και οι συμφωνίες προσχώρησης, όπως για παράδειγμα οι συμφωνίες σύνδεσης και σταθεροποίησης στην περίπτωση των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, στις οποίες συμφωνίες, αποτυπώνονται τόσο τα δικαιώματα όσο και οι υποχρεώσεις των υπό ένταξη χωρών. Στις ίδιες συμφωνίες ορίζονται και ειδικοί μηχανισμοί συνεργασίας όπως για παράδειγμα οι εταιρικές σχέσεις ή οι ευρωπαϊκές εταιρικές σχέσεις προσχώρησης, στις οποίες προσδιορίζονται με σαφήνεια οι συγκεκριμένοι στόχοι, οι

⁸²http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0006.01/DOC_19 [28/2/2017]

απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις από τις χώρες οι οποίες έχουν κριθεί ως υποψήφιες ή είναι εν δυνάμει υποψήφιες για προσχώρηση⁸³.

Κεφάλαιο 4: Η Διεύρυνση στα Δυτικά Βαλκάνια

4.1. Η περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων



Η περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων, περιλαμβάνει τις χώρες της πρώην Γιουγκοσλαβίας δηλαδή την Σερβία και Μαυροβούνιο, την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία και Σλοβενία και την Αλβανία. Ο διαχωρισμός των Βαλκανίων σε Ανατολικό και Δυτικό τμήμα δεν βασίζεται σε κριτήρια ιστορικού ή πολιτισμικού χαρακτήρα. Η διαίρεση της περιοχής των Βαλκανίων έχει κατά κύριο λόγο, πολιτικό περιεχόμενο, αφού το μόνο χαρακτηριστικό το οποίο έχουν κοινό τα

⁸³Κανονισμός 533/2004 του Συμβουλίου για τη σύναψη εταιρικών σχέσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0533> [26/2/2017]

κράτη στη Δυτική Βαλκανική, είναι η υστέρηση, σε σημαντικό μάλιστα βαθμό μεταρρυθμίσεων σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο .

Ο διαχωρισμός των Βαλκανίων σε Ανατολικό και Δυτικό τμήμα δεν βασίζεται σε κριτήρια ιστορικού ή πολιτισμικού χαρακτήρα. Η διαίρεση της περιοχής των Βαλκανίων έχει κατά κύριο λόγο, πολιτικό περιεχόμενο, αφού το μόνο χαρακτηριστικό το οποίο έχουν κοινό τα κράτη στη Δυτική Βαλκανική, είναι η υστέρηση, σε σημαντικό μάλιστα βαθμό μεταρρυθμίσεων σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο⁸⁴.

Η περιοχή της Δυτικής Βαλκανικής, έχει μια ιστορία η οποία είναι ιδιαίτερη. Ένα πλέγμα αλυσιδωτών και συνεχών κρίσεων, είχαν ως αποτέλεσμα τον αφανισμό, πολλών ανθρώπων και τον ξεριζωμό εκατομμυρίων άλλων από τα σπίτια και τη γη τους, καθώς επίσης και την ολοκληρωτική καταστροφή μεγάλου μέρους των υποδομών της καθώς και των μέσων παραγωγής της, γεγονότα κρίσιμα, που συντέλεσαν σε μια οπισθοδρόμηση των κρατών της δυτικής Βαλκανικής και της σημαντικής υστέρησής τους σε επίπεδο ανάπτυξης.

Η επικρατούσα κατάσταση στην περιοχή της δυτικής βαλκανικής και της Νοτιοανατολικής Ευρώπης γενικότερα, χαρακτηρίζεται από προϊούσα πολιτική αστάθεια, οπισθοδρόμηση στην οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία, ισχνές έως μηδενικές διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες. Απότοκο είναι να απαιτούνται πολλά κεφάλαια στην περίπτωση της διεύρυνσης προς τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, κάτι που σε συνδυασμό με τον προβληματισμό της Δυτικής Ευρώπης, για μια ακόμη διεύρυνση επέτεινε την προβληματική εισδοχής για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, κάνοντας το μέλλον τους, να διαγράφεται μάλλον αμφίβολο, αν όχι δυσοίωνο, σχετικά με την εν γένει πορεία τους αλλά και την ενταξιακή τους προοπτική. Έχει υποστηριχθεί ότι λόγοι οικονομικής δυσπραγίας⁸⁵ και χαμηλού ή αρνητικού δείκτη ανάπτυξης,^{86 87} είναι η απόσταση των χωρών από ευρωπαϊκά κέντρα ανάπτυξης αλλά και ο κατακερματισμός της περιοχής, καθώς η περιοχή συντίθεται από αρκετές και σχετικά μικρές χώρες .

⁸⁴Μπέλλου Φ. (2006), Η Ευρωπαϊκή Ένωση στη Νοτιοανατολική Ευρώπη: από τη διαχείριση κρίσεων στην ενσωμάτωση στο . Ξενάκης-Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.), Παγκόσμια Ευρώπη; Οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα :Εκδόσεις Σιδέρης, σελ 430.

⁸⁵<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/eur/eng/erei0315.htm>

⁸⁶Petrakos G., Economou D.,(2002), The Spatial Aspects of Development in South-eastern Europe, Discussion Paper Series, 8 (3), σελ 6-30

⁸⁷Petrakos G., (2003), Peripheral European Transition: Performance, Structure and Trade Relations in the Balkan Region, South Eastern Europe Journal of Economics, 1,σελ 42-67

Ειδικότερα, κάποια από τα βασικά κοινά χαρακτηριστικά των δομών των κρατών της περιοχής, είναι μεταξύ άλλων⁸⁸ αυξημένες περιφερειακές ανισότητες⁸⁹, αύξηση επιδόσεων μητροπολιτικών περιοχών, ασυνέχειες στα σύνορα, που συμβάλλουν στις εξαιρετικά μειωμένες επιδόσεις των παραμεθόριων περιοχών, σημαντικές ελλείψεις του αστικού συστήματος, σε μικρομεσαίου μεγέθους πόλεις⁹⁰. Εκτός από την δύσκολη γεωγραφική τοπογραφία, παράλληλα στην υστέρηση των χωρών αυτών συμβάλλουν και κάποιες άλλες συνθήκες οι οποίες είναι μεταξύ άλλων η έλλειψη προγενέστερης εμπειρίας τους, με τους θεσμούς της αγοράς, η χαμηλή ποιότητα των υποδομών, το μειωμένο επίπεδο της ανάπτυξης, οι συγκρούσεις σε περιφερειακό επίπεδο και η διάλυση των εθνικών κρατών. Υπ' αυτή την έννοια η γεωγραφική θέση σε συνάρτηση με τις συνθήκες αυτές, διαμορφώνουν σταδιακά μια χωροταξική διαίρεση στην Ευρώπη, στα πλαίσια της οποίας οι χώρες της δυτικής βαλκανικής, κατέχουν μάλλον τις τελευταίες κατά σειρά θέσεις⁹¹.⁹²

4.2 Η χρήση της Περιφέρειας (Region) ως Επίπεδο Ανάλυσης στις Διεθνείς Σχέσεις

Η περιοχή κατέχει ύψιστη στρατηγική αξία αφού όπως ήδη αναφέρθηκε «λειτουργεί» ως το σταυροδρόμι τριών ηπείρων. Ακόμη, τα Βαλκάνια βρίσκονται «εντός» της εμβέλειας τόσο του μεγάλου γεω-στρατηγικού “παιχνιδιού” που σήμερα αναφέρεται στην πρόσβαση στα πετρέλαια της Κασπίας Θάλασσας, όσο και στους δυτικούς σχεδιασμούς για την αντιμετώπιση της αστάθειας στην περιοχή του Καύκασου και την γενικότερη ανασχεση του Ισλαμικού Φονταμενταλισμού.⁹³ Συνολικά, αν και στην Νοτιο-Ανατολική Ευρώπη δεν κρίνονται ζωτικά συμφέροντα των μεγάλων δυνάμεων, η τοποθέτηση της περιοχής ανάμεσα σε διάφορες εστίες ζητημάτων παγκόσμιου ενδιαφέροντος συντελεί στην αναγνώριση στη Βαλκανική ενός ρόλου ύψιστης στρατηγικής σημασίας που υπαγορεύει τόσο την επιδίωξη των μεγάλων δυνάμεων για μια επί τόπου διαρκή θεσμοθετημένη παρουσία όσο και την συλλογική προσπάθεια των κρατών αυτών για την ομαλοποίηση των περιφερειακών υποθέσεων.

⁸⁸PERE, E., & HASHORVA, A., (2012), WESTERN BALKANS' COUNTRIES IN FOCUS OF GLOBAL ECONOMIC CRISIS, The USV Annals of Economics and Public Administration, 12(15)

⁸⁹Horváth, Gyula and Hajdú, Zoltán, (2011), Regional Transformation Process in the Western Balkan Countries, Pécs: Hungarian Academy of Sciences, Centre for Regional Studies, p 640

⁹⁰Petrakos G.,(2002), The Balkans in the New European Economic Space: Problems of adjustment and Policies of Development, Eastern European Economics, 40 (4),σελ 6-30

⁹¹Petrakos G.,(2002), The Balkans in the New European Economic Space: Problems of adjustment and Policies of Development, Eastern European Economics, 40 (4),σελ 6-30

⁹²Peter Sanfey, Jakov Milatovic and Ana Kresic (/2016), How the Western Balkans can catch up, London: European Bank for Reconstruction and Development

⁹³Bl. Pascu, I. M. “The Balkans and NATO enlargement”, Eurobalkans, No. 20 (Autumn 1995), σελ.

Δεδομένου ότι ανάμεσα στα δυτικά κράτη επικρατεί μια κοινότητα ασφάλειας (security community)⁹⁴ – που σημαίνει ότι αυτά τα κράτη δεν περιμένουν ή προετοιμάζονται για τη χρήση στρατιωτικής ισχύος στις μεταξύ τους σχέσεις⁹⁵ – μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ευρωπαϊκή ασφάλεια διακινδυνεύει περισσότερο από εξελίξεις στην «περιφέρεια» όπως αυτές που συμβαίνουν στα Βαλκάνια παρά από εξελίξεις στο «κέντρο», δηλαδή ανάμεσα στα κράτη της Δυτικής Ευρώπης.⁹⁶ Έτσι, σταδιακά η πολιτική ασφάλειας των μεγάλων δυνάμεων μετατοπίζεται από την αμοιβαία εξισορρόπηση στα πλαίσια του διεθνούς συστήματος προς την ανάγκη αντιμετώπισης περιφερειακών κρίσεων που δύνανται να έχουν επιπτώσεις – όπως, μετανάστευση, παρεμπόδιση των δρόμων και των όρων εμπορίου και επικοινωνίας, διακινδύνευση επενδύσεων – και για την ίδια την ασφάλεια τους. Επομένως, η Νοτιο-Ανατολική Ευρώπη αποτελεί ένα από αυτά τα περιφερειακά υποσυστήματα από τα οποία προέρχονται αυτές οι νέες απειλές για την ασφάλεια των μεγάλων δυνάμεων. Παράλληλα, καθώς η Γιουγκοσλαβική διάλυση επέφερε την πρώτη ένοπλη σύγκρουση στην μετα-Ψυχροπολεμική Ευρώπη, η Βαλκανική κρίση αποτέλεσε ένα «εργαστήριο» στο οποίο δοκιμάστηκε η αποτελεσματικότητα και η αντοχή των συνεργατικών σχέσεων και θεσμών των μεγάλων δυνάμεων όπως: α) οι ενδοΕυρωπαϊκές ισορροπίες και οι προσπάθειες των κρατών της ΕΕ να εφαρμόσουν μια Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠ/ΠΑ), β) οι διαΑτλαντικές σχέσεις και η ανάγκη διατήρησης της Ατλαντικής Συμμαχίας και της Αμερικάνικης στρατιωτικής παρουσίας στην Ευρώπη, γ) οι σχέσεις της Ρωσίας με τις Ηνωμένες Πολιτείες και τις Ευρωπαϊκές δυνάμεις, δ) ο ρόλος, η λειτουργία και η αλληλεπίδραση των διάφορων οργανώσεων για την προάσπιση της Ευρωπαϊκής ασφάλειας όπως το ΝΑΤΟ, η ΔΕΕ, ο ΟΑΣΕ και ο ΟΗΕ, και ε) η γενικότερη ικανότητα των μεγάλων δυνάμεων και των διεθνών οργανισμών να διαχειριστούν στο μέλλον ανάλογες κρίσεις που μπορεί να ξεσπάσουν και σε άλλα μέρη του κόσμου.

Τέλος, στις Βαλκανικές εξελίξεις κρίνεται και η βιωσιμότητα του υφιστάμενου διεθνούς συστήματος αξιών και κανόνων. Για παράδειγμα, στην κρίση του Κόσοβο δεν «δοκιμάζεται» μόνο το μέλλον του Σερβικού και του Αλβανικού έθνους αλλά και η διεθνής αρχή του απαραβίαστου των συνόρων σε συνδυασμό με την επαρκή κατοχύρωση εθνικών μειονοτικών δικαιωμάτων. Αν οι Αλβανοί του Κοσσυφοπεδίου επιτύχουν τελικά την ανεξαρτησία τους από την Γιουγκοσλαβία, αυτό θα αποτελέσει προηγούμενο για δεκάδες άλλα αποσχιστικά κινήματα που δρουν σε όλες τις περιφέρειες του διεθνούς συστήματος, όπως λόγου χάρη, οι

⁹⁴Βλ. Buzan, B. “New patterns of global security in the twenty-first century”, *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, 1991, σελ. 436

⁹⁵Βλ. Deutch, K. & Burrell, S. A. *Political community and the North Atlantic area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), σελ. 4-6

⁹⁶Βλ. Asmus, R. D., Kugler, R. L. & Larrabee, F. S. “Building a new NATO”, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 4 (September/October 1993), σελ. 29

Κούρδοι, οι Ερυθραίοι και οι Ίμπος. Συνεπώς, η συνδρομή των μεγάλων δυνάμεων στην επίλυση των βαλκανικών προβλημάτων στοχεύει και στην αποτροπή εξελίξεων που θα μπορούσαν δυνητικά να επιδεινώσουν καταστάσεις και στις υπόλοιπες περιφέρειες του διεθνούς συστήματος. Η επιλογή του διεθνούς παράγοντα να επιδιώκει ως διέξοδο την στρατιωτική επιβολή της προσωρινής λύσης της «διεθνούς προστασίας» ή του «διεθνούς προτεκτοράτου» φαίνεται σήμερα να αποτελεί την κυρίαρχη απάντηση του σε πολωμένες περιφερειακές διενέξεις ή συγκρούσεις που δύνανται να απειλήσουν με αστάθεια τα στρατηγικά ερείσματα των εμπλεκόμενων στην περιοχή μεγάλων δυνάμεων. Συμπερασματικά, η στρατηγική αξία της περιοχής, η εμφάνιση νέων απειλών για την εμπέδωση της ασφάλειας στην μεταψυχροπολεμική Ευρώπη και η ανάμειξη των μεγάλων δυνάμεων στη διαχείριση της Γιουγκοσλαβικής κρίσης αποτελούν τους κύριους άξονες πάνω στους οποίους τεκμηριώνεται η ύπαρξη ενός ευδιάκριτου παρεμβατικού συστήματος που ενεργεί στα πλαίσια του περιφερειακού υποσυστήματος της Νοτιο-Ανατολικής Ευρώπης.

4.3 Το πλαίσιο των σχέσεων των Δυτ. Βαλκανίων και της ΕΕ

Το πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων είχε ξεκινήσει να διαμορφώνεται ήδη από το 1996, όταν το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων κατέληξε στην ανάγκη διαμόρφωσης μιας περιφερειακής πολιτικής και την αντίστοιχη σύναψη συμφωνιών υπό τον όρο ότι τα εν λόγω κράτη θα σέβονταν τα ΔΑ, θα προστάτευαν τις μειονότητες και θα υποστήριζαν τις δημοκρατικές αρχές⁹⁷. Σε αντίθετη περίπτωση, το Συμβούλιο ήταν διατεθειμένο να λάβει ειδικά ⁹⁸ μέτρα .

Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή πολιτική στα Βαλκάνια ήταν άμεσο επακόλουθο της υπογραφής των ειρηνευτικών συμφωνιών του Ντέιτον και της έναρξης της διαδικασίας του Ρουαγιαμόντ⁹⁹, για την εφαρμογή των εν λόγω συμφωνιών και τον εκδημοκρατισμό της περιοχής μέσω περιφερειακών προγραμμάτων στους τομείς των ΔΑ και της κοινωνίας των πολιτών¹⁰⁰. Άμεσο αποτέλεσμα της υιοθετημένης περιφερειακής στρατηγικής ήταν η

⁹⁷Συμπεράσματα Συμβουλίου 26.02.1996, παρ. 3 'The agreements must be consistent, while taking account of the special nature of each country's individual situation. It must be clear that conclusion of these agreements will depend on the willingness of the countries concerned to work towards consolidating peace and to respect human rights, the rights of minorities and democratic principles διαθέσιμο στην ιστοσελίδα :<http://www.consilium.europa.eu/uePocs/cmsData/docs/pressdata/en/sena/028a0001.htm>

⁹⁸

⁹⁹Διαδικασία Σταθερότητας και Καλής γειτονίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, που αποφασίστηκε στη Σύνοδο του Ρουαγιαμόντ, στις 13 Δεκεμβρίου 1995 μεταξύ Υπουργών Εξωτερικών των κρατών μελών της ΕΕ, εκπροσώπους της Πρώην Γιουγκοσλαβίας, εκπροσώπους γειτονικών κρατών στην περιοχή, εκπροσώπους του ΝΑΤΟ, ΟΑΣΕ και ΣοΕ για την επισημοποίηση των συμφωνιών του Ντέιτον, ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 1/2-1996, παρ. 1.4.108., Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την Πρώην Γιουγκοσλαβία.

¹⁰⁰St. Blockmans, Tough Love: The European Union's relations with the Western Balkans, TMC Asser Press, 2007, The Hague, σελ. 243

υιοθέτηση Κοινοτικού Κανονισμού σχετικά με την οικονομική βοήθεια προς τις Β&Ε, Κροατία, ΠΓΔΜ και ΟΔΓ, ο οποίος στηριζόταν στην αρχή της αιρεσιμότητας¹⁰¹. Μάλιστα ενείχε και ένα στοιχείο πρωτοτυπίας σε σχέση με τη συνήθη ως τότε πρακτική, καθώς προέβλεπε ότι τα ειδικά κριτήρια που προβλέπονταν για κάθε χώρα είχαν το χαρακτήρα ουσιωδών στοιχείων της συμφωνίας, και η ικανοποίησή τους ήταν προαπαιτούμενο για την απόδοση της κοινοτικής αρωγής¹⁰². Ένα χρόνο αργότερα, το 1997, στο αντίστοιχο Συμβούλιο, συγκεκριμενοποιούνται ακόμα περισσότερο οι πολιτικές και οικονομικές συνθήκες προκειμένου για τη σύναψη διμερών συμφωνιών. Στη βάση ενός εγγράφου της Ευρ. Επιτροπής με τίτλο «*Κοινές αρχές για μελλοντικές συμβατικές σχέσεις με ορισμένες χώρες της νοτιοανατολικής Ευρώπης*»¹⁰³, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι οι αρχή της αιρεσιμότητας θα αποτελεί το θεμέλιο στήριξης της Ευρωπαϊκής πολιτικής στην ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων. Δεδομένου ότι τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του 1997, αποτέλεσαν τη βάση στην οποία οικοδομήθηκε η σχέση της ΕΕ με τα Δυτικά Βαλκάνια, καθώς και ότι αποτελούν σημείο αναφοράς σε όλα τα κοινοτικά έγγραφα που ακολούθησαν, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν αναλυτικά. Το Συμβούλιο καθόρισε την αρχή της αιρεσιμότητας ως τη βάση για την Ευρωπαϊκή πολιτική ανάπτυξης διμερών σχέσεων με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και συγκεκριμένα την πρώην Γιουγκοσλαβία στους τομείς του εμπορίου, της οικονομικής βοήθειας, της οικονομικής και γενικότερης συνεργασίας. Η εν λόγω προσέγγιση αφορούσε όλες τις χώρες που δεν είχαν συνάψει συμφωνία σύνδεσης με την ΕΕ, δηλαδή τη Β&Ε, την Κροατία, την ΠΓΔΜ, την Αλβανία και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας (ΟΔΓ)¹⁰⁴.

Η Σύνοδος Κορυφής της Θεσσαλονίκης στις 20-21 Ιουνίου του 2003 αποτέλεσε σημείο ορόσημο για τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Στα πλαίσια της Συνόδου Κορυφής, υιοθετήθηκε από κοινού η "Διακήρυξη της Θεσσαλονίκης"¹⁰⁵ ένα καταστατικό κείμενο αρχών και στόχων¹⁰⁶, που αποτύπωσε αφενός την πρόθεση της

¹⁰¹Κανονισμός ΟΒΝΟΒΑ, Ε.Ε. 1996 L. 204/1, παρ. 2, όπου ο σεβασμός των ΔΑ και θεμελιωδών ελευθεριών, του κράτους δικαίου και των δημοκρατικών αρχών αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία για την εφαρμογή του προγράμματος ανασυγκρότησης της περιοχής

¹⁰²St. Blockmans ο.π., σελ. 245.

¹⁰³ Έκθεση της Ευρ. Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρ.Κοινοβουλ., COM(96)476 τελικό, 2.10.96

¹⁰⁴Για περαιτέρω ανάλυση βλ. E. Baracani, Pre-accession and Neighbourhood: European Union Democratic conditionality, εργασία που παρουσιάστηκε στο 3ο Συνέδριο ECPR, Βουδαπέστη 8-10 Σεπτεμβρίου, 2005

¹⁰⁵Στο κείμενο της Διακήρυξης δηλώνονταν απερίφραστα ότι «το μέλλον των Βαλκανίων είναι εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

¹⁰⁶ <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%A0%CE%95%CE%A1%CE%91%CE%A3%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%91-%CE%A4%CE%97%CE%A3-%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%95%CE%94%CE%A1%CE%99%CE%91%CE%A3-%CE%95%CE%A5%CE%A1%CE%A9%CE%A0%CE%91%CE%AA%CE%9A%CE%9F-%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%92%CE%9F%CE%A5%CE%9B%CE%99%CE%9F->

Ευρωπαϊκής Ένωσης να στηρίζει με κάθε τρόπο την ευρωπαϊκή προοπτική των κρατών της περιοχής, ως εν δυνάμει υποψηφίων προς ένταξη κρατών, και αφετέρου την παράλληλη δέσμευση των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων να προχωρήσουν και να εντείνουν τις μεταρρυθμιστικές τους προσπάθειες, οι οποίες θα αποτελούσαν τις προϋποθέσεις που θα δημιουργούσαν σχέσεις εγγύτητας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και θα διευκόλυναν την μελλοντική ενταξιακή διαδικασία στην ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης ενέκρινε ιδίως την καθιέρωση των εταιρικών σχέσεων ως εργαλείων υλοποίησης της ευρωπαϊκής προοπτικής των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων ως διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης . Άλλωστε όπως σαφώς είχε διατυπωθεί στη Συνθήκη Προσχώρησης στην Αθήνα (16/4/2003) *«η προσχώρηση δεν είναι απλώς μια συνθήκη κρατών, είναι ένα νέο συμβόλαιο μεταξύ των πολιτών μας»*. Γίνεται δε και αναφορά εκτενής στα ζητήματα των Βαλκανίων στο Κεφάλαιο V, άρθρο 40- 43 για το ζήτημα προσχώρησης των Δυτικών Βαλκανίων στα Συμπεράσματα της Προεδρίας – Θεσσαλονίκη 20- 21/6/200.¹⁰⁷ Αποφασίστηκε η Κροατία καθώς και η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας να απολαύουν εταιρικής σχέσης για την προσχώρηση, η οποία λαμβάνει υπόψη της την ιδιαίτερη ιδιότητά τους ως υποψήφιων για προσχώρηση χωρών. Απότοκο αυτού είναι ότι στις υπό ένταξη και δυνάμει υποψήφιες χώρες δόθηκε ένα σημαντικό πλαίσιο προτεραιοτήτων και διαδικασιών προετοιμασίας για την ενσωμάτωσή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι Ευρωπαϊκές αυτές Εταιρικές Σχέσεις, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τις προτεραιότητες στις οποίες οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων θα πρέπει να προσανατολίσουν όλες τους τις προσπάθειες σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο επίπεδο. Τα βασικά σημεία της «Διακήρυξης της Θεσσαλονίκης» ήταν τα ακόλουθα: Η ΕΕ επανέλαβε ότι ο δρόμος προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, περνάει μέσα από την υιοθέτηση βασικών αρχών και αξιών, οι οποίες είναι αποδεκτές από ολόκληρο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και αποτελούν τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αξίες αυτές είναι η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, ο σεβασμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁰⁸ και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, η αλληλεγγύη και η οικονομία της αγοράς, το απαραβίαστο των διεθνών συνόρων, ο σεβασμός του διεθνούς δικαίου, καθώς και η ειρηνική επίλυση των συγκρούσεων και η περιφερειακή συνεργασία.

Ωστόσο, ο τρέχων γύρος διεύρυνσης διαρκεί πολύ περισσότερο από ό,τι οι προηγούμενες διαπραγματεύσεις. Παραδείγματος χάριν, το Μαυροβούνιο βρίσκεται σε διαπραγματεύσεις από το 2012 και η Σερβία από το 2014, έχοντας κλείσει προσωρινά μόνο τρία και δύο

%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%A3%CE%91%CE%9B%CE%9F%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3-19-%CE%9A%CE%91%CE%99-20-%CE%99%CE%9F%CE%A5%CE%9D%CE%99%CE%9F%CE%A5-2003

107

¹⁰⁸http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm

κεφάλαια αντίστοιχα. Στην ανακοίνωσή της του 2018¹⁰⁹ σχετικά με τη διεύρυνση και τα Δυτικά Βαλκάνια, η Επιτροπή αναγνώρισε σαφώς τη σοβαρή κατάσταση ως προς το κράτος δικαίου στην περιοχή, αναφέροντας ότι υπήρχαν «σαφή στοιχεία άλωσης του κράτους, συμπεριλαμβανομένων δεσμών με το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και διοίκησης, καθώς και έντονη διαπλοκή των δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων». Σε αρκετές μελέτες έχει παρατηρηθεί ότι οι περισσότερες κυβερνήσεις στην περιοχή έχουν γίνει περισσότερο αυταρχικές κατά την τελευταία δεκαετία, παρά την τυπική πρόοδο που σημειώνεται ως προς την προσχώρηση στην ΕΕ.¹¹⁰

Μάλιστα, το Freedom House, στην ετήσια έκθεσή του σχετικά με την κατάσταση της δημοκρατίας, χαρακτηρίζει και τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων ως μεταβατικά ή υβριδικά καθεστάτα¹¹¹ και, με εξαίρεση τη Βόρεια Μακεδονία, διαπιστώνει ότι ακολουθούν σταθερή ή ακόμη και πτωτική πορεία. Η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί πηγή ανησυχίας σε όλες τις χώρες της περιοχής. Η Διεθνής Διαφάνεια αναφέρει ότι τα συστήματα ποινικής δικαιοσύνης συχνά δεν διερευνούν, δεν διώκουν και δεν επιβάλλουν αποτελεσματικά κυρώσεις σε υποθέσεις διαφθοράς σε υψηλά κλιμάκια. Στους καταδικασθέντες επιβάλλονται συχνά δυσανάλογα ελαφρές ποινές. Οι κυβερνήσεις στην περιοχή έχουν ψηφίσει πολλούς νόμους που προάγουν την ευνοιοκρατία, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την ανάθεση προνομιακών συμβάσεων, συντεχνιακά μονοπώλια και απασχόληση ανεπαρκώς καταρτισμένων δημόσιων υπαλλήλων, οι οποίοι διευκολύνουν τη διαφθορά¹¹².

Τον Φεβρουάριο του 2018 η Επιτροπή εξέδωσε στρατηγική με τίτλο «Μια αξιόπιστη προοπτική διεύρυνσης για τα Δυτικά Βαλκάνια και αυξημένη δέσμευση της ΕΕ απέναντί τους». Με τη στρατηγική αυτή καθορίζεται σχέδιο δράσης που αποτελείται από έξι εμβληματικές πρωτοβουλίες, οι οποίες στοχεύουν σε συγκεκριμένους τομείς κοινού ενδιαφέροντος, μεταξύ των οποίων το κράτος δικαίου, και επρόκειτο να υλοποιηθούν μεταξύ του 2018 και του 2020.¹¹³

Το 2020, μια αλλαγή στη μεθοδολογία των διαπραγματεύσεων προσχώρησης οδήγησε σε ομαδοποίηση των διαπραγματευτικών κεφαλαίων. Η θεματική ομάδα «Θεμελιώδεις αρχές»

¹⁰⁹Freedom House, Democracy status.

¹¹⁰Florian Bieber (2020), «The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans», σ. 139· Jelena Džankić, Soeren Keil και Marko Kmezić (2018), «The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?», σ. 89· Marko Kmezić (2020): «Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice», στο Southeast European and Black Sea Studies, σ. 1.

¹¹¹

¹¹²Διεθνής Διαφάνεια: Captured states in the Western Balkans and Turkey.

¹¹³Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ενίσχυση της διαδικασίας προσχώρησης – Μια αξιόπιστη προοπτική της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια», COM(2020) 57 final.

(κράτος δικαίου, οικονομικά κριτήρια και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης) κατέχει πλέον κεντρικό ρόλο. Τα κεφάλαια αυτής της ομάδας ανοίγουν πρώτα και κλείνουν τελευταία, και η επίτευξη επαρκούς προόδου σε αυτόν τον τομέα αποτελεί προαπαιτούμενο για να ανοίξουν άλλες ομάδες. Η νέα μεθοδολογία προσχώρησης επανεπιβεβαιώνει, μεταξύ άλλων, τη συστηματική χρήση ειδικών αποστολών αξιολόγησης από ομοτίμους, την επέκταση των συμβουλευτικών αποστολών για το κράτος δικαίου σε όλες τις χώρες και την κατάρτιση αναλυτικών σχεδίων δράσης για το κράτος δικαίου.

Η ΕΕ στοχεύει σε ευρύ φάσμα τομέων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου (βλέπε γράφημα)

Γράφημα 4 – Κράτος δικαίου – τομείς παροχής βοήθειας από την ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

Τα Δυτικά Βαλκάνια λαμβάνουν χρηματοδότηση από διάφορες πηγές (Ηνωμένες Πολιτείες, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, κράτη μέλη της ΕΕ), με μεγαλύτερο δωρητή προς την περιοχή την ΕΕ17. Η ενωσιακή χρηματοδοτική βοήθεια διοχετεύεται κυρίως μέσω του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (επί του παρόντος ΜΠΒ II)¹¹⁴, ο οποίος στηρίζει την έγκριση και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την προσχώρηση στην ΕΕ. Η βοήθεια λαμβάνει διάφορες μορφές, μεταξύ των οποίων επιχορηγήσεις, δημοσιονομική στήριξη, ανάπτυξη ικανοτήτων, αδελφοποίηση, τεχνική

¹¹⁴Πόσα έχει επενδύσει ήδη η ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια; «Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans».

βοήθεια και ανταλλαγή πληροφοριών.¹¹⁵ Το κράτος δικαίου αποτελεί έναν από τους εννέα τομείς προτεραιότητας του ΜΠΒ II, ο οποίος υποστηρίζεται από ειδικό κονδύλιο του προϋπολογισμού για κάθε χώρα. Την περίοδο 2014-2020, περίπου 0,7 δισεκατομμύρια ευρώ διατέθηκαν στα Δυτικά Βαλκάνια για τη στήριξη του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ποσό που αντιστοιχούσε περίπου στο 16 % της συνολικής διμερούς βοήθειας που παρείχε η ΕΕ προς τις χώρες αυτές (βλέπε πίνακα)¹¹⁶.

Πίνακας 1 – Διμερής χρηματοδότηση μέσω του ΜΠΒ II για το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα

| Κονδύλιο του προϋπολογισμού | Χώρα | Σε εκατομμύρια ευρώ | | | | | | | |
|-----------------------------|--------------------------------------|---------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Σύνολο |
| 22 02 01 01 | Αλβανία | 4 | 13 | 23 | 0 | 59 | 13 | 23 | 134 |
| | Βοσνία-Ερζεγοβίνη | 2 | 23 | 3 | 30 | | 60 | | 117 |
| | Κόσοβο | 21 | 23 | 8 | 3 | 16 | 6 | 18 | 94 |
| | Βόρεια Μακεδονία | 20 | 0 | 15 | 0 | 1 | 1 | 20 | 57 |
| | Μαυροβούνιο | 7 | 21 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 42 |
| | Σερβία | 28 | 28 | 46 | 72 | 29 | 0 | 44 | 246 |
| | Σύνολο για τα Δυτικά Βαλκάνια | 82 | 108 | 95 | 105 | 180 | 20 | 105 | 690 |

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των αναθεωρημένων ενδεικτικών εγγράφων στρατηγικής κάθε χώρας για την περίοδο 2014-2020, τα οποία είναι προσβάσιμα στην ιστοσελίδα της ΓΔ NEAR για τη διεύρυνση.

Κατά τη σύνοδο κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων τον Μάιο του 2018 στη Σόφια, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της συμφώνησαν επί ενός καταλόγου δράσεων για τη στήριξη της ενίσχυσης του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης στα Δυτικά Βαλκάνια. Ο κατάλογος αυτός είναι γνωστός ως «θεματολόγιο προτεραιοτήτων της Σόφιας» και προβλέπει:

- την ενίσχυση της υποστήριξης για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας ικανοτήτων για την πρόληψη της διαφθοράς,
- την επέκταση των συμβουλευτικών αποστολών στον τομέα του κράτους δικαίου με μεγαλύτερη στήριξη από τα κράτη μέλη και την ΕΕ,
- την ενίσχυση της παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων μέσω συστηματικότερων αποστολών αξιολόγησης από ομοτίμους σε περιπτωσιολογική βάση,
- την καθιέρωση της παρακολούθησης δικών στον τομέα σοβαρών περιπτώσεων διαφθοράς και οργανωμένου εγκλήματος,

¹¹⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 231/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014.

¹¹⁶ Εκτός από τη διμερή στήριξη, η ΕΕ παρέχει διασυνοριακή βοήθεια σε πολλές χώρες, συμπεριλαμβανομένων οριζόντιων και περιφερειακών προγραμμάτων που αφορούν το κράτος δικαίου. Ωστόσο, δεν υπάρχει ειδική χρηματοδότηση αποκλειστικά για το κράτος δικαίου.

- ενέργειες για την καλύτερη μέτρηση των αποτελεσμάτων στη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης,
- την ανάπτυξη της στήριξης για τα Δυτικά Βαλκάνια μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Δημοκρατία στον τομέα των ανεξάρτητων και πολυφωνικών μέσων ενημέρωσης και της κοινωνίας των πολιτών.

A. Αλβανία

Η Αλβανία υπέβαλε αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ στις 28 Απριλίου 2009. Το 2012 η Επιτροπή συνέστησε να δοθεί στη χώρα το καθεστώς υποψήφιας για ένταξη χώρας, υπό την προϋπόθεση της έγκρισης ορισμένων μεταρρυθμίσεων που εκκρεμούσαν. Τον Οκτώβριο του 2013 η Επιτροπή εισηγήθηκε τη χορήγηση στην Αλβανία του καθεστώτος υποψήφιας προς ένταξη στην ΕΕ χώρας, το οποίο της χορηγήθηκε τον Ιούνιο του 2014. Με βάση την πρόοδο της χώρας, η Επιτροπή συνέστησε την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Αλβανία το 2016, το 2018 και το 2019. Τον Ιούνιο του 2018, το Συμβούλιο συμφώνησε για την ενδεχόμενη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Αλβανία τον Ιούνιο του 2019, με την προϋπόθεση ότι είχαν εκπληρωθεί οι αναγκαίες προϋποθέσεις. Εντούτοις, τόσο τον Ιούνιο του 2019, όσο και τον Οκτώβριο του 2019, το Συμβούλιο δεν έδωσε το πράσινο φως για την έναρξη των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Τον Μάρτιο του 2020, αποφάσισε τελικά να αρχίσει ενταξιακές διαπραγματεύσεις, εν αναμονή της εκπλήρωσης ενός συνόλου προϋποθέσεων. Τον Ιούλιο του 2020, η Επιτροπή παρουσίασε στα κράτη μέλη το σχέδιο διαπραγματευτικού πλαισίου —το πρώτο που έλαβε υπόψη την «αναθεωρημένη μεθοδολογία για τη διεύρυνση στα Δυτικά Βαλκάνια» που δημοσιεύτηκε τον Φεβρουάριο του 2020. Σχεδόν ενάμιση χρόνο αργότερα, οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Αλβανία —και τη Βόρεια Μακεδονία— δεν έχουν ακόμη ξεκινήσει.

B. Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη είναι εν δυνάμει υποψήφια χώρα. Μια ΣΣΣ υπήρξε αντικείμενο διαπραγμάτευσης και υπογράφηκε τον Ιούνιο του 2008, αλλά η έναρξη ισχύος της ανεστάλη, κυρίως επειδή η χώρα δεν είχε ακόμη εφαρμόσει μια βασική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η «ανανεωμένη προσέγγιση» της ΕΕ απέναντι στη χώρα, που δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική διακυβέρνηση, κατέστησε δυνατή την από πολλού αναμενόμενη έναρξη ισχύος της ΣΣΣ την 1η Ιουνίου 2015. Στις 15 Φεβρουαρίου 2016, η χώρα υπέβαλε την αίτησή της για ένταξη. Τον Μάιο του 2019, η Επιτροπή δημοσίευσε τη γνώμη της, καθώς και κατάλογο 14 βασικών προτεραιοτήτων για τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, με βάση τις απαντήσεις της Βοσνίας-

Ερζεγοβίνης σε ένα συνολικό ερωτηματολόγιο. Μία από τις 14 βασικές προτεραιότητες είναι η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (ΚΕΣΣ), η κοινοβουλευτική διάσταση της ΣΣΣ. Τον Ιούλιο του 2020, σχεδόν πέντε χρόνια μετά την πρώτη συνεδρίαση της ΚΕΣΣ ΕΕ-Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, του Νοεμβρίου 2015, το Κοινοβούλιο της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης ψήφισε τον εσωτερικό κανονισμό της ΚΕΣΣ, ο οποίος εγκρίθηκε από την ΚΕΣΣ τον Ιούνιο του 2021.

Γ. Η Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας

Η Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας υπέβαλε αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ τον Μάρτιο του 2004 και της χορηγήθηκε καθεστώς υποψήφιας προς ένταξη χώρας τον Δεκέμβριο του 2005. Ωστόσο, για πολλά έτη δεν κατέστη δυνατό να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις προσχώρησης, κυρίως λόγω της διαμάχης με την Ελλάδα σχετικά με την χρήση από τη χώρα του ονόματος «Μακεδονία». Η διαφορά αυτή επιλύθηκε με τη «Συμφωνία των Πρεσπών» σχετικά με το νέο όνομα της χώρας – Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας —η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο 2019. Από το 2009, η Επιτροπή, με την σταθερή στήριξη του Κοινοβουλίου, συνιστά διαρκώς την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Τον Ιούνιο του 2018, το Συμβούλιο συμφώνησε σε ενδεχόμενη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Βόρεια Μακεδονία τον Ιούνιο του 2019, με την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι αναγκαίες προϋποθέσεις. Εντούτοις, τόσο τον Ιούνιο του 2019, όσο και τον Οκτώβριο του 2019, το Συμβούλιο δεν έδωσε το πράσινο φως για την έναρξη των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Τον Μάρτιο του 2020, το Συμβούλιο αποφάσισε να αρχίσει ενταξιακές διαπραγματεύσεις, χωρίς επιπλέον προϋποθέσεις. Τον Ιούλιο του 2020, η Επιτροπή παρουσίασε στα κράτη μέλη το σχέδιο διαπραγματευτικών πλαισίων —τα πρώτα που λαμβάνουν υπόψη την «αναθεωρημένη μεθοδολογία για τη διεύρυνση στα Δυτικά Βαλκάνια». Σχεδόν ενάμιση χρόνο αργότερα, οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Βόρεια Μακεδονία —και την Αλβανία— δεν έχουν ακόμη ξεκινήσει. Αυτό οφείλεται κυρίως σε ζητήματα μεταξύ της Βόρειας Μακεδονίας και της Βουλγαρίας που σχετίζονται με την ταυτότητα, τη γλώσσα και την ιστορία.

Δ. Κόσοβο

Το Κόσοβο είναι εν δυνάμει υποψήφια για ένταξη χώρα. Το Κόσοβο κήρυξε μονομερώς την ανεξαρτησία του τον Φεβρουάριο του 2008. Πέντε κράτη μέλη της ΕΕ (Κύπρος, Ελλάδα, Ρουμανία, Σλοβακία και Ισπανία) και δύο χώρες της περιοχής (Σερβία και Βοσνία-Ερζεγοβίνη) δεν έχουν αναγνωρίσει την ανεξαρτησία του Κοσόβου. Τον Ιούλιο του 2018, έξι έτη μετά την έκδοση χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι το Κόσοβο πληρούσε όλα τα κριτήρια. Κατόπιν τούτου, το

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ξεκίνησε αμέσως διοργανικές διαπραγματεύσεις, οι οποίες βρίσκονται σε εξέλιξη. Στην περιοχή, μόνο το Κόσοβο εξακολουθεί να εξαιρείται από την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, καθώς ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ εξακολουθούν να έχουν επιφυλάξεις. Μετά την ιστορική συμφωνία για την ομαλοποίηση των σχέσεων που επιτεύχθηκε τον Απρίλιο του 2013 μεταξύ Βελιγραδίου και Πρίστινας («Συμφωνία των Βρυξελλών»), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε, τον Ιούνιο του 2013, να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις για τη σύναψη ΣΣΣ με το Κόσοβο, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Απριλίου 2016. Η μελλοντική ένταξη του Κοσόβου στην ΕΕ —όπως και αυτή της Σερβίας— εξακολουθεί να συνδέεται στενά με τη διεξαγωγή του διαλόγου υψηλού επιπέδου, με τη μεσολάβηση της ΕΕ, μεταξύ Κοσόβου και Σερβίας, που θα πρέπει να οδηγήσει σε μια συνολική και νομικώς δεσμευτική συμφωνία εξομάλυνσης των σχέσεών τους.

Ε. Μαυροβούνιο

Το Μαυροβούνιο, το οποίο ανεξαρτητοποιήθηκε το 2006, υπέβαλε αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ τον Δεκέμβριο του 2008. Η χώρα απέκτησε καθεστώς υποψήφιας χώρας τον Δεκέμβριο του 2010 και οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν τον Ιούνιο του 2012. Στο πνεύμα της «νέας προσέγγισης» της ΕΕ στην ενταξιακή διαδικασία, τα καίρια κεφάλαια σε σχέση με το κράτος δικαίου —το Κεφάλαιο 23 για τη δικαστική μεταρρύθμιση και τα θεμελιώδη δικαιώματα και το Κεφάλαιο 24 για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη— άνοιξαν σε πρώιμο στάδιο των διαπραγματεύσεων, τον Δεκέμβριο του 2013. Μέχρι σήμερα, έχουν ανοίξει και τα 33 αναθεωρημένα διαπραγματευτικά κεφάλαια, εκ των οποίων μόνο τρία έχουν κλείσει προσωρινά. Το τελευταίο εναπομείναν κεφάλαιο (για την πολιτική ανταγωνισμού) άνοιξε τον Ιούνιο του 2020. Τον Φεβρουάριο του 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε τη στρατηγική για τα Δυτικά Βαλκάνια, στην οποία αναφέρει ότι το Μαυροβούνιο (και η Σερβία) θα μπορούσαν να ενταχθούν στην ΕΕ έως το 2025, αναγνωρίζοντας ωστόσο ότι η προοπτική αυτή είναι «εξαιρετικά φιλόδοξη».

Ζ. Σερβία

Η Σερβία υπέβαλε την αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ τον Δεκέμβριο του 2009 και απέκτησε καθεστώς υποψήφιας για ένταξη χώρας τον Μάρτιο του 2012, αφού επιτεύχθηκε συμφωνία μεταξύ Βελιγραδίου και Πρίστινας σχετικά με την περιφερειακή εκπροσώπηση του Κοσόβου. Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις άρχισαν επισήμως στις 21 Ιανουαρίου 2014. Τα πρώτα δύο κεφάλαια, μεταξύ των οποίων και εκείνο σχετικά με την εξομάλυνση των σχέσεων με το Κόσοβο, άνοιξαν τον Δεκέμβριο του 2015. Τα σημαντικά κεφάλαια 23 και 24, σχετικά με το κράτος δικαίου, άνοιξαν στις 18 Ιουλίου 2016. Μέχρι σήμερα, έχουν ανοίξει 18 από τα 35 διαπραγματευτικά κεφάλαια, εκ των οποίων δύο έχουν κλείσει προσωρινά. Από τον

Δεκέμβριο του 2019, δεν έχουν ανοίξει νέα κεφάλαια. Τον Φεβρουάριο του 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε τη στρατηγική για τα Δυτικά Βαλκάνια, στην οποία αναφέρει ότι η Σερβία (και το Μαυροβούνιο) θα μπορούσαν να ενταχθούν στην ΕΕ έως το 2025, αναγνωρίζοντας ωστόσο ότι η προοπτική αυτή είναι «εξαιρετικά φιλόδοξη». Η μελλοντική ένταξη της Σερβίας στην ΕΕ – όπως και του Κοσόβου – εξακολουθεί να συνδέεται στενά με την διεξαγωγή του διαλόγου υψηλού επιπέδου, με τη μεσολάβηση της ΕΕ, μεταξύ Σερβίας και Κοσόβου, που θα πρέπει να οδηγήσει σε μια συνολική και νομικώς δεσμευτική συμφωνία εξομάλυνσης των σχέσεών τους.

4.4 Η Νέα Μεθοδολογία Διεύρυνσης

Από την Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης το 2003 και εντεύθεν, η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της εκφράζουν συστηματικά την αμέριστη υποστήριξή τους στην ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων. Στο διάστημα που μεσολάβησε, ωστόσο, κατέστη σαφές ότι η ΕΕ θα έπρεπε να βελτιώσει περαιτέρω την αποτελεσματικότητα της πολιτικής Διεύρυνσης καθώς και την εφαρμογής της. Προς την κατεύθυνση αυτή, και μετά από πρωτοβουλία της Γαλλίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τον Φεβρουάριο του 2020 ανακοίνωση σχετικά με την Νέα Μεθοδολογία Διεύρυνσης, η οποία υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της ΕΕ και εφαρμόζεται πλέον.

Η Νέα Μεθοδολογία Διεύρυνσης έχει ως κύρια στόχευση να εγκαθιδρύσει σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ της ΕΕ και των Υποψηφίων έτσι ώστε η Διαδικασία Διεύρυνσης α) να ενισχυθεί, να καταστεί β) αποτελεσματικότερη, γ) περισσότερο προβλέψιμη, δ) πιο αξιόπιστη με βάση αντικειμενικά κριτήρια και κατ'ιδίαν θετικές και αρνητικές αιρεσιμότητες που συνοδεύονται με το στοιχείο της αναστρεψιμότητας της διαδικασίας, ε) πιο δυναμική, και στ) να υπόκειται σε ισχυρότερη πολιτική καθοδήγηση και έλεγχο των Κρατών Μελών.

Χαρακτηριστικό της Νέας Μεθοδολογίας είναι η ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην Δέσμη Διαπραγματευτικών Κεφαλαίων (cluster) για τις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις (fundamentals) που καταλαμβάνουν πιο κεντρική θέση στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τα Θεμελιώδη θα είναι οι πρώτες που θα ανοίξουν και οι τελευταίες που θα κλείσουν, ενώ από την πρόοδο σε αυτούς τους τομείς θα εξαρτηθεί ο εν γένει ρυθμός των διαπραγματεύσεων.

Άκρως σημαντικό επίσης στοιχείο της Νέας Μεθοδολογίας Διεύρυνσης είναι η σημαντική ενίσχυση της συνεισφοράς και του ελέγχου των Κρατών Μελών στην Διαδικασία Διεύρυνσης. Και τούτο διότι πλέον δεν θα είναι μόνον η Ευρ. Επιτροπή, η οποία άπαξ κάθε χρονιά με τις κατ'ιδίαν εκθέσεις προόδου για εκάστη υποψήφια χώρα που εκδίδει με το

Διευρυνσιακό Πακέτο θα ελέγχει τις μεταρρυθμιστικές επιδόσεις κάθε Χώρας, αλλά κάθε κ-μ δύναται καθόλη την διάρκεια του χρόνου να συνεισφέρει συστηματικά στην διαδικασία παρακολούθησης. Στο πλαίσιο δε του ελέγχου των επιδόσεων ενός εκάστου υποψηφίου επί των θετικών και αρνητικών αιρεσιμοτήτων που προβλέπονται, ενισχύεται ακόμη περισσότερο ο ρόλος των κ-μ στην αναστρεψιμότητα της διαδικασίας, για την περίπτωση που διαπιστωθεί σημαντική οπισθοδρόμηση (backsliding) από τους Υποψηφίους.

Ο έλεγχος των κ-μ στην ενταξιακή διαδικασία αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο κατά τις Διακυβερνητικές Διασκέψεις της ΕΕ με εκάστη υποψήφια χώρα, οι οποίες αποτελούν το φόρουμ για πολιτικό διάλογο των κ-μ με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Σημειώνεται, τέλος, ότι τόσο η Σερβία, όσο και το Μαυροβούνιο έχουν αποδεχθεί την εφαρμογή της Νέας Μεθοδολογίας Διεύρυνσης στις ενταξιακές τους διαπραγματεύσεις με την ΕΕ. Σημαντικό επίσης να σημειωθεί ότι η χώρα μας υποστήριξε το άνοιγμα των Δέσμεων Διαπραγματευτικών Κεφαλαίων (Clusters) 3 και 4 κατά την Διακυβερνητική Διάσκεψη ΕΕ - Σερβίας (η οποία έλαβε χώρα στο περιθώριο του Συμβουλίου Γενικών υποθέσεων στις 22 Ιουνίου τρέχοντος) και συνεχίζει να το υποστηρίζει. Η Αθήνα έχει επίσης παράσχει την συγκατάθεση της για το «άνοιγμα» του συνόλου των κεφαλαίων που συναπαρτίζουν τα cluster 3 και 4.

Κατάλογος Δέσμεων Διαπραγματευτικών Κεφαλαίων με βάση την Νέα Μεθοδολογία Διεύρυνσης

1. Θεμελιώδεις αρχές

23 - Δικαστικό σύστημα και θεμελιώδη

δικαιώματα

24 - Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια

Οικονομικά κριτήρια

Λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών

Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

5 - Δημόσιες συμβάσεις

18 - Στατιστικά στοιχεία

32 - Δημοσιονομικός έλεγχος

2. Εσωτερική αγορά

1 - Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

2 - Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

3 - Δικαίωμα εγκατάστασης και ελεύθερη παροχή

υπηρεσιών

4 - Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων

6 - Εταιρικό δίκαιο

7 - Δίκαιο περί διανοητικής ιδιοκτησίας

8 - Πολιτική ανταγωνισμού

9 - Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες

28 - Προστασία των καταναλωτών και της υγείας

3. Ανταγωνιστικότητα και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη

10 - Κοινωνία της πληροφορίας και μέσα

ενημέρωσης

16 - Φορολογία

17 - Οικονομική και νομισματική πολιτική

19 - Κοινωνική πολιτική και απασχόληση

20- Επιχειρήσεις και βιομηχανική πολιτική

25 - Επιστήμη και έρευνα

26 - Εκπαίδευση και πολιτισμός

29 - Τελωνειακή ένωση

4. Πράσινο θεματολόγιο και βιώσιμη συνδεσιμότητα

14 - Πολιτική μεταφορών

15 - Ενέργεια

21 - Διευρωπαϊκά δίκτυα

27 - Περιβάλλον και κλιματική αλλαγή

5. Πόροι, γεωργία και συνοχή

11 - Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη

12 - Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική και

φυτοϋγειονομική πολιτική

13 - Αλιεία

22 - Περιφερειακή πολιτική και συντονισμός

διαρθρωτικών μέσων

33 - Διατάξεις οικονομικού και δημοσιονομικού

χαρακτήρα

6. Εξωτερικές σχέσεις

30 - Εξωτερικές σχέσεις

31 - Εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλεια

Στις 14 Δεκεμβρίου 2021, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων ενέκρινε συμπεράσματα σχετικά με τη διεύρυνση και τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπουργοί προέβησαν σε απολογισμό της προόδου που σημειώθηκε και αξιολόγησαν την κατάσταση σε καθεμία από τις υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες, καθόρισαν

κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες και επαναβεβαίωσαν τη δέσμευση του Συμβουλίου για την πολιτική διεύρυνσης της Ένωσης.

4.4 Οι νέες προκλήσεις της Διεύρυνσης και η στρατηγική της ΕΕ στην περιοχή

1.1. Ανάλυση της στρατηγικής

Η στρατηγική που ακολούθησε η Ευρωπαϊκή Ένωση από το 1990 έως σήμερα θα μπορούσε να χωριστεί σε 3 χρονικές περιόδους, με διαφορετικό περιεχόμενο στρατηγικής η κάθε μία. Η πρώτη περίοδος 1990 – 2000. Αρχικά οι Ευρωπαίοι, μη μπορώντας να αντιδράσουν στρατιωτικά, προσπάθησαν να εφαρμόσουν μια ενιαία πολιτική για την επίλυση των προβλημάτων με τη λεγόμενη «περιφερειακή προσέγγιση». Η περιφερειακή προσέγγιση προέβλεπε ένα πλαίσιο για τις σχέσεις των χωρών της πρώην Γιουγκοσλαβίας και στηρίζονταν στη εφαρμογή των στόχων της Συμφωνίας του Dayton (Δεκέμβριος 1995), με την οποία έληξε ο πόλεμος στη Βοσνία ¹¹⁷. Η Συμφωνία προέβλεπε στην επάνοδο της οικονομικής και πολιτικής σταθερότητας στην περιοχή, μέσω της εγκαθίδρυσης και διατήρησης της ειρήνης, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μειονοτήτων και των κανόνων του κράτους δικαίου.

Από το 2000 και μετά παρατηρείται μια αλλαγή στη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιοχή. Η κλιμάκωση της κρίσης με την επέμβαση του ΝΑΤΟ στο Κόσσοβο, έκανε στους Ευρωπαίους σαφές, ότι έπρεπε να αναμειχθούν ενεργά για την προώθηση της ειρήνης και της σταθερότητας στη περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων. Άλλωστε στην Ευρώπη οι συζητήσεις για την περαιτέρω διεύρυνσή της ήταν περισσότερο έντονες από ποτέ άλλοτε και τα Δυτικά Βαλκάνια δεν θα έπρεπε να απουσιάζουν από τα σχέδια αυτά. Υπό το πρίσμα αυτό υιοθετήθηκε μια νέα στρατηγική για τα Δυτικά Βαλκάνια, η Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης, που στόχο είχε την προετοιμασία των χωρών της Δυτικής Βαλκανικής για την ένταξή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.¹¹⁸ Η Ευρωπαϊκή Ένωση παρείχε στην περιοχή βοήθεια ύψους περίπου 4,5 δισεκατομμυρίων ευρώ, μέσω του προγράμματος CARDS, 2002 – 2006, στόχοι του οποίου αποτελούσαν η σταθεροποίηση και η ειρήνευση, η προσέγγιση του κοινοτικού κεκτημένου, η ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη και η επίτευξη διαπεριφερειακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών της περιοχής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε διαπιστώσει

¹¹⁷OSCE, 2021

¹¹⁸Τζιφάκης, 2007, σ. 59

άλλωστε πως βασικά προβλήματα της περιοχής αποτελούσαν ο αλυτρωτισμός, η καταπίεση των μειονοτήτων και των προσφύγων, η διαφθορά, η εγκληματικότητα, το αδύναμο θεσμικό πλαίσιο, αλλά και η οικονομική υπανάπτυξη (Τζιφάκης, 2007, σ. 62). Σημαντική παράμετρος την περίοδο αυτή αποτελεί η αποφασιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αποτρέψει την εμφάνιση ένοπλων κρίσεων, που θα συνέβαλλαν στην περαιτέρω αποσταθεροποίηση της περιοχής, μέσω της ενίσχυσης της ενιαίας πολιτικής της, στους τομείς της άμυνας και ασφάλειας. Χαρακτηριστικά είναι τα εξής παραδείγματα: στη Βοσνία – Ερζεγοβίνη, η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής δύναμης «Althea», στο Κοσσυφοπέδιο η ανάπτυξη της δύναμης με την ονομασία EULEX το 2017, οπότε διαδέχτηκαν τις δυνάμεις του ΝΑΤΟ¹¹⁹. Από το 2010 και μετά παρατηρείται μια έντονη κινητικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τα Δυτικά Βαλκάνια, αναπτρώνοντας τη προσδοκία ένταξης των χωρών αυτών στην Ένωση, εξαιτίας μιας σειράς γεγονότων. Μετά από κύκλο επισκέψεων του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Manuel Barroso, δόθηκαν διαβεβαιώσεις, για μια ακόμα φορά (η πρώτη φορά ήταν το 2003 με την «Ατζέντα της Θεσσαλονίκης»), ότι η ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων παραμένει προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση¹²⁰. Η Ευρωπαϊκή Ένωση τη δεκαετία αυτή έκανε δεκτή το 2013 τη Κροατία, ενώ η Σερβία, το Μαυροβούνιο, η Βόρεια Μακεδονία και η Αλβανία χαρακτηρίστηκαν ως υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Η Βοσνία - Ερζεγοβίνη και το Κόσσοβο εξακολουθούν να παραμένουν εν δυνάμει υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση το 2018 ουσιαστικά εφάρμοσε τη νέα στρατηγική διεύρυνσης που παρουσιάστηκε στο Στρασβούργο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018). Η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει δράσεις σε τομείς όπως είναι: το κράτος δικαίου, η ασφάλεια, η μετανάστευση, οι μεταφορές και η ενέργεια, οι οποίες έλαβαν χρηματοδότηση μέσω του προγράμματος (IPA) «Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας». Η δήλωση του Ζαν Κλόντ Γιούνκερ πως «Αν θέλουμε μεγαλύτερη σταθερότητα στη γειτονιά μας, τότε θα πρέπει να διατηρήσουμε μια αξιόπιστη προοπτική διεύρυνσης για τα Δυτικά Βαλκάνια»¹²¹, καθιστά σαφές ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δείχνει την πόρτα εισόδου στα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων. Σε καμία όμως περίπτωση αυτό δε σημαίνει ότι τα κράτη αυτά θα μπουκ στην Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς προσπάθεια. Θα πρέπει να επικεντρωθούν στην αντιμετώπιση των προκλήσεων στο εσωτερικό τους, υπερνικώντας το δημοκρατικό έλλειμμα που αντιμετωπίζουν, το οποίο τους στερεί την άμεση ένταξή τους. Ο εκδημοκρατισμός των χωρών αυτών, που δεν εξελίσσεται με τους επιθυμητούς ρυθμούς, εξαιτίας της δημοκρατικής οπισθοδρόμησης, η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, ο ευρωσκεπτικισμός που επικράτησε στην Ευρώπη, η έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, η πρόσφατη υγειονομική

¹¹⁹Φέγκου, 2019, σ. 14

¹²⁰Κεντρώτης, 2011, σσ. 103-108

¹²¹Φέγκου, 2019, σ. 15

κρίση του COVID – 19, αλλά και η πρόσφατη άρνηση της Γαλλίας¹²² της Ολλανδίας¹²³ και της Βουλγαρίας, αποτελούν παράγοντες επιβράδυνσης της ένταξης των χωρών αυτών.

2.2 Οι νέες προκλήσεις

Η μετάβαση από τη μεταπολεμική σταθεροποίηση σε μία ατζέντα διεύρυνσης παρείχε δύο σημαντικά πλεονεκτήματα σε σύγκριση με τις προηγούμενες πολιτικές διαχείρισης συγκρούσεων. Πρώτον, αντιμετωπίζοντας την κατάσταση στα Δυτικά Βαλκάνια ως ζήτημα διεύρυνσης και όχι ως εξωτερική πολιτική, επέτρεψε στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και στα κράτη μέλη της ΕΕ να μειώσουν τις ασάφειες και τις αποκλίνουσες προτιμήσεις. Δεύτερον, η υπόσχεση ένταξης έδωσε στην ΕΕ την ευκαιρία να αναπτύξει την πλήρη δύναμη των πολιτικών προϋποθέσεων για τη διαδικασία αυτή¹²⁴. Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις σε αυτό το πεδίο. Η πρώτη πρόκληση προέρχεται από το εσωτερικό της ΕΕ, καθώς ορισμένες χώρες (π.χ. Ολλανδία, Αυστρία και ιδίως Γαλλία) έχουν εκφράσει την αντίθεσή τους στη διεύρυνση¹²⁵, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο, ένας από τους κύριους υποστηρικτές της διεύρυνσης, αποχώρησε από την ΕΕ¹²⁶, κάτι που ενέχει παράλληλα σημαντικούς κινδύνους ακόμα και για εκμηδένιση της επιρροής της Μεγάλης Βρετανίας στην περιοχή (Tanner, 2019). Ο αποκλεισμός για την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Βόρεια Μακεδονία και την Αλβανία φαίνεται επίσης να οφείλεται σε εσωτερικές πολιτικές ανησυχίες. Όπως δήλωσε ο Γάλλος πρόεδρος Macron, ο επίσημος λόγος για μία τέτοια απροθυμία είναι ότι πριν από την ανάληψη νέων μελών, θα χρειαζόταν μία πραγματική μεταρρύθμιση που θα επέτρεπε μία εμβάθυνση στην καλύτερη λειτουργία της ΕΕ. Επιπρόσθετα, η απόφαση της κυβέρνησής του οφείλεται εν μέρει στις ανησυχίες των ιδίων των Γάλλων για τα λαϊκιστικά και αντιδημοκρατικά συναισθήματα των πολιτών και των πολιτικών των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων¹²⁷. Αυτό οδηγεί στη δεύτερη πρόκληση, η οποία προέρχεται από το εσωτερικό των ιδίων των κρατών, όπου επικρατεί ευρωσκεπτικισμός, οδηγώντας τις εθνικές κυβερνήσεις να μη θέτουν πάντοτε ως προτεραιότητα τη διεύρυνση και επομένως τις αντίστοιχες απαιτούμενες πολιτικές.¹²⁸ Αρκετοί μελετητές έχουν αναφερθεί σε δημοκρατικό έλλειμμα στην περιοχή των Δυτικών

¹²²ΕΛΙΑΜΕΠ, 2019

¹²³European Western Balkans, 2019

¹²⁴ Belloni, 2009, σελ. 319

¹²⁵Gray, 2018; Vogel, 2018

¹²⁶Vogel, 2018; Hall, 2018; Kütük, 2020

¹²⁷Baczynska & Emmott, 2018; Gray, 2018; Tregoures, 2018; Zweers, 2019, σελ. 3

¹²⁸Vogel, 2018

Βαλκανίων, οργανωμένο έγκλημα, οικονομική υστέρηση, κρατικές αποτυχίες, διαφθορά και πελατειοκρατία, αλλά και σε εθνικιστικές τάσεις που υπονομεύουν την πολιτική σταθερότητα στην περιοχή¹²⁹. Η σκληρή εθνικιστική ρητορική συνεχίζει να υφίσταται. Οι αδύναμοι κοινοβουλευτικοί θεσμοί σε συνδυασμό με την απουσία μίας κουλτούρας πολιτικού διαλόγου και συμβιβασμού έχουν καταστήσει την κοινωνία ακόμη πιο κατακερματισμένη και πολωμένη. Παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί, αφενός, όσον αφορά τους νόμους και τους κανονισμούς που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας, υπήρξε μικρός αντίκτυπος, αφετέρου, όσον αφορά την αλλαγή των συνηθειών και της νοοτροπίας των πολιτικών κύκλων και της κοινωνίας των πολιτών.

Αυτό που παρατηρείται, επομένως είναι, από τη μία πλευρά, την ΕΕ να έχει απωλέσει σε σημαντικό βαθμό την εμπιστοσύνη των κρατών-πολιτών των Δυτικών Βαλκανίων και της επιρροής της στην περιοχή και από την άλλη, η πολιτική αστάθεια στα Βαλκάνια συνεχίζεται. Μάλιστα, οι εγχώριες πολιτικές ελίτ στα Βαλκάνια, υιοθετώντας τη γλώσσα ΕΕ -της μεταρρύθμισης, του κράτους δικαίου, της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών-εδραιώνουν την εξουσία τους μέσω του συνεχώς αυστηρότερου ελέγχου του αστικού χώρου, των μέσων ενημέρωσης, μείωση των δημοκρατικών πρακτικών και έναν συνδυασμό αυταρχισμού και ελίτ¹³⁰. Επί της ουσίας, χρησιμοποιούν τη διαδικασία ένταξης στην ΕΕ ως εργαλείο για τη «νομιμοποίηση» των δικών τους πολιτικών¹³¹. Η στάση της ΕΕ υπονομεύει την ίδια την έννοια της «ήπιας» ισχύος (soft power) που είναι τόσο κεντρική για τον αυτοπροσδιορισμό της και τον σχεδιασμό της εξωτερικής της πολιτικής στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων¹³². Επιπλέον, στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων έχει εμφανιστεί μία «κόπωση εξευρωπαϊσμού», ενώ εμπειρογνώμονες αμφισβητούν τους πραγματικούς στόχους της ΕΕ, στη βάση του εάν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ αγωνίζονται πραγματικά για μεταρρύθμιση στα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων ή προσπαθούν μέσω της ενταξιακής διαδικασίας να διατηρήσουν το status quo¹³³. Ως αποτέλεσμα, αρκετά χρόνια μετά τη σύνοδο κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Θεσσαλονίκη το 2003, η υπόσχεση για ένταξη στην ΕΕ παραμένει ανεκπλήρωτη στα Δυτικά Βαλκάνια. Αν και η διαδικασία ένταξης στην ΕΕ συνεχίζεται, ο ρυθμός αυτής της διαδικασίας θέτει υπό αμφισβήτηση την υπόσχεση

¹²⁹Gyarmati, 2007, σελ. 1; Gazdag et al., 2007, σελ. 15; Bieri, 2015, σελ. 2; European Bank for Reconstruction and Development, 2018, σελ. 1; Fouéré, 2019, σελ. 3

¹³⁰Vogel, 2018; Zamfir, 2018, σελ. 8

¹³¹Vogel, 2018; Zweers, 2019, σελ. 3

¹³² Vogel, 2018; Zamfir, 2018, σελ. 8

¹³³Zweers, 2019, σελ. 3

της Θεσσαλονίκης. Ταυτόχρονα, η μετασχηματιστική δύναμη της ΕΕ είναι πολύ αδύναμη για να επηρεάσει θετικά τις μέχρι τώρα δημοκρατικές και οικονομικές αποτυχίες στην περιοχή. Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ δεν κινητοποιήθηκε -αν και αναγνώριζε- προκειμένου να επιλύσει ζητήματα που σχετίζονται με τη δημοκρατία και την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης στα Δυτικά Βαλκάνια. Η εντύπωση που δίνει η ΕΕ είναι ότι είναι μάλλον πρόθυμη να παράσχει υποστήριξη σε καθεστώτα που έχουν σημαντικές ελλείψεις όσον αφορά στη δημοκρατική διακυβέρνηση για χάρη μίας (ψευδούς) υπόσχεσης σταθερότητας. Σε ένα περιφερειακό πλαίσιο, αυτή η πρακτική οδήγησε στη δημιουργία ενός νέου τύπου μη φιλελεύθερου πολιτικού συστήματος που δεσμεύεται επίσημα για την ένταξη στην ΕΕ και εσωτερικεύει τη συζήτηση για τις σχετικές απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις, αλλά συνεχίζει να κυβερνά μέσω ανεπίσημων κανόνων και πελατειακού χαρακτήρα πολιτικών, στο πλαίσιο μίας αυταρχικής και λαϊκίστικης πολιτικής¹³⁴. Αυτός είναι και ένας σημαντικός λόγος για τον οποίον η ΕΕ σήμερα αντιμετωπίζει σημαντικό πρόβλημα αναξιοπιστίας στην περιοχή. Η αναζήτηση της ένταξης στην ΕΕ είναι ένα θετικό βήμα, και δεδομένων των ανεπίλυτων οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων, οι κυβερνήσεις και η κοινωνία στο σύνολό τους στρέφουν το βλέμμα τους προς τα ανατολικά προς εξωτερικούς παράγοντες όπως η Ρωσία, η Κίνα και η Τουρκία¹³⁵. Ωστόσο, η ΕΕ διαπίστωσε τις προκλήσεις από τη στροφή αυτή των κρατών προς τους ανατολικούς εξωτερικούς παράγοντες. Η προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία τον Μάρτιο του 2014 και η μεταναστευτική κρίση του καλοκαιρινού μήνες του 2015 αποκατέστησαν το ενδιαφέρον της Δύσης για τα Δυτικά Βαλκάνια όσον αφορά στην εξωτερική πολιτική. Αυτό εκφράστηκε στη Διαδικασία του Βερολίνου, που ξεκίνησε από την Καγκελάρια Merkel το 2014, και την πρόσφατη στρατηγική της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια, η οποία επιβεβαιώνει μία αξιόπιστη προοπτική διεύρυνσης, υποδεικνύοντας το 2025 ως πιθανή ημερομηνία ένταξης για τη Σερβία και το Μαυροβούνιο¹³⁶. Για την ΕΕ, μία αξιόπιστη πολιτική διεύρυνσης είναι μία γεωστρατηγική επένδυση στην ειρήνη, τη σταθερότητα, την ασφάλεια και την οικονομική ανάπτυξη σε ολόκληρη την Ευρώπη. Βασίζεται σε δίκαιες και αυστηρές προϋποθέσεις και στην αρχή των ιδίων αξιών, καθώς απαιτεί σύνθετες μεταρρυθμίσεις, με γνήσια και βιώσιμα αποτελέσματα σε βασικά ζητήματα όπως το κράτος δικαίου, η μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης, η καταπολέμηση της διαφθοράς και το οργανωμένο έγκλημα, η ασφάλεια, τα θεμελιώδη δικαιώματα, η λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και η οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα. Η συμφιλίωση, οι σχέσεις καλής γειτονίας και η περιφερειακή

¹³⁴Kmezić, 2020, σελ. 56

¹³⁵Hänsel & Feyerabend, 2018, σελ. 5

¹³⁶Hänsel & Feyerabend, 2018, σελ. 5

συνεργασία είναι επίσης καθοριστικής σημασίας¹³⁷. Μέσω της πολιτικής που εφαρμόζει η ΕΕ στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων διατηρεί ζωντανή την προοπτική ένταξης, αποκομίζοντας οφέλη σε επίπεδο σταθερότητας στην περιοχή, κάτι το οποίο απαιτείται (1) για να διευκολύνει την ειρήνευση περιφερειακών θεμάτων, όπως οι διμερείς σχέσεις, (2) για να αντιμετωπίσει εξωτερικές προκλήσεις, όπως η προσφυγική κρίση.¹³⁸

2.3 Αργός ο ρυθμός εξευρωπαϊσμού των Δυτικών Βαλκανίων

Η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί πηγή ανησυχίας σε όλες τις χώρες της περιοχής. Η Διεθνής Διαφάνεια αναφέρει ότι τα συστήματα ποινικής δικαιοσύνης συχνά δεν διερευνούν, δεν διώκουν και δεν επιβάλλουν αποτελεσματικά κυρώσεις σε υποθέσεις διαφθοράς σε υψηλά κλιμάκια. Στους καταδικασθέντες επιβάλλονται συχνά δυσανάλογα ελαφρές ποινές. Οι κυβερνήσεις στην περιοχή έχουν ψηφίσει πολλούς νόμους που προάγουν την ευνοιοκρατία, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την ανάθεση προνομιακών συμβάσεων, συντεχνιακά μονοπώλια και απασχόληση ανεπαρκώς καταρτισμένων δημόσιων υπαλλήλων, οι οποίοι διευκολύνουν τη διαφθορά. Παρ' όλα αυτά, κατά τις πρόσφατες εκλογές στην περιοχή, οι κυρίαρχες ελίτ αμφισβητήθηκαν σε πολλές περιπτώσεις. Στο Μαυροβούνιο, ύστερα από περισσότερα από 30 έτη εξουσίας, το κυβερνών κόμμα έχασε τις κοινοβουλευτικές εκλογές του Αυγούστου 2020 από έναν ευρύ συνασπισμό της αντιπολίτευσης. Στις δημοτικές εκλογές του Νοεμβρίου 2020 στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, οι πολίτες γύρισαν την πλάτη σε υποψηφίους από τα τρία βασικά εθνοτικά κόμματα και υποστήριξαν πολιτικά «αουτσάιντερ». Έναν χρόνο νωρίτερα, οι ψηφοφόροι στο Κόσοβο δεν έδωσαν την ψήφο τους στα εδραιωμένα κόμματα, με αποτέλεσμα σχετικός νικητής των εκλογών στη χώρα να αναδειχθεί ένα πρώην κίνημα της αντιπολίτευσης. Στην Αλβανία, στις εκλογές του Μαΐου 2021, για πρώτη φορά μετά το 2017, όλα τα κόμματα επέστρεψαν στις κάλπες. Ενώ παρατηρητές εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με την κατάχρηση κρατικών πόρων ή αξιωμάτων από το κυβερνών κόμμα και άλλα δημόσια πρόσωπα, η Γενική Εισαγγελία κίνησε έρευνες για πολλές καταγγεληθείσες περιπτώσεις.

Οι ρήτρες αιρεσιμότητας αποτελούν σημαντικό πλεονέκτημα για την άσκηση μεταρρυθμιστικών πιέσεων και μπορούν να μετριάσουν τους κινδύνους ανεπαρκούς πολιτικής βούλησης ή διοικητικής ικανότητας. Ως αιρεσιμότητα νοείται η εξάρτηση των συμβάσεων ή της βοήθειας από άλλη πράξη, με σκοπό να εκπληρωθούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Στην περίπτωση του ΜΠΒ II, η Επιτροπή έχει επανειλημμένα αναφερθεί σε

¹³⁷European Commission, 2019

¹³⁸Hänsel & Feyerabend, 2018, σελ. 5; Kmezić, 2020, σελ. 56

«αυστηρή αιρεσιμότητα» σε επίπεδο έργου στις διαδοχικές στρατηγικές διεύρυνσης, χωρίς να παρέχει συγκεκριμένο ορισμό της έννοιας αυτής. Με τον κανονισμό ΜΠΒ II προβλέπονται δύο τύποι αιρεσιμότητας για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Ο πρώτος είναι η επιβράβευση των επιδόσεων, ένας μηχανισμός παροχής οικονομικών κινήτρων στους δικαιούχους που σημειώνουν ιδιαίτερη πρόοδο όσον αφορά την εκπλήρωση των κριτηρίων προσχώρησης ή/και την αποτελεσματική χρήση της προενταξιακής βοήθειας. Ο δεύτερος είναι η καθιέρωση πρόσθετων απαιτήσεων για τη σταδιακή εκταμίευση των ενισχύσεων. Η Επιτροπή έχει επιβάλει τέτοιου είδους απαιτήσεις σε δύο από τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Στο Κόσοβο, η επιτροπή παρακολούθησης του ΜΠΒ συνέδεσε την επίτευξη μεταρρυθμίσεων, ιδίως στον τομέα της δημόσιας διοίκησης και της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, με τη μελλοντική χρηματοδοτική συνδρομή της ΕΕ27, και στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη η Επιτροπή έθεσε συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την προώθηση μεταρρυθμίσεων που είχαν καθυστερήσει στον τομέα της λογοδοσίας και της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος. Το παράδειγμα στο πλαίσιο 2 καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί η αιρεσιμότητα για την άσκηση πίεσης για μεταρρυθμίσεις, ωστόσο από τον έλεγχο που διενεργήσαμε φαίνεται ότι η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί συστηματικά αυτή τη δυνατότητα.

Μολονότι οι επιβράβευση των επιδόσεων ενίσχυσε τη σύνδεση μεταξύ προόδου ως προς τις «θεμελιώδεις αξίες» και της πρόσθετης χρηματοδότησης από τον ΜΠΒ II, δεν υπήρχε διάταξη ή όρος που να συνδέει την απουσία προόδου ή την οπισθοδρόμηση με μείωση της χρηματοδότησης, σε συγκεκριμένους τομείς που 27 χαρακτηρίζονται από ένταση των ενισχύσεων, όπως οι υποδομές ή η αγροτική ανάπτυξη. Οι πρόσθετες απαιτήσεις συνιστούν αποτελεσματικότερο είδος αιρεσιμότητας, δεδομένου ότι μπορούν να επιφέρουν διορθώσεις σε εθνικό επίπεδο με την επίκληση της άμεσης μείωσης της ενίσχυσης. Ωστόσο, ο μηχανισμός πρόσθετων απαιτήσεων δεν εφαρμόζεται συστηματικά. Στον ΜΠΒ II —σε αντίθεση με το αρχικό καθεστώς του ΜΠΒ— δεν προβλέπεται ρητά δυνατότητα αναστολής της βοήθειας, εάν μια δικαιούχος χώρα δεν τηρεί τις βασικές αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Στο έγγραφο θέσης του, της 27ης Μαρτίου 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τάχθηκε υπέρ αυστηρότερων κανόνων αιρεσιμότητας, με εφαρμόσιμη ρήτρα αναστολής, για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση οπισθοδρόμησης στους τομείς της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Ο κανονισμός για τον ΜΠΒ III αποσκοπεί στην ενίσχυση της αιρεσιμότητας, αλλά δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο αυτό θα επηρεάσει την παροχή χρηματοδότησης. Η αιρεσιμότητα μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο μέσω μιας «ρήτρας συνολικής ισορροπίας», που επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίσει να μην ανοίξει ή να μην κλείσει κάποιο διαπραγματευτικό κεφάλαιο, εάν δεν

υπάρχει ικανοποιητική πρόοδος ως προς τα κεφάλαια 23 και 24. Επίκληση της ρήτρας αυτής έγινε κατά την έναρξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΔ) του 2012 για την προσχώρηση του Μαυροβουνίου και επαναλήφθηκε στη ΔΔ του 2014 σχετικά με την προσχώρηση της Σερβίας. Ο αργός ρυθμός των διαπραγματεύσεων προσχώρησης κινδυνεύει να αποδυναμώσει την αναμενόμενη μετασχηματιστική δύναμη της αιρεσιμότητας.

Παρά την πολυετή στήριξη της ΕΕ για τις μεταρρυθμίσεις στα Δυτικά Βαλκάνια, εξακολουθούν να υπάρχουν θεμελιώδη προβλήματα. Έπειτα από περισσότερα από 20 χρόνια πολιτικών και οικονομικών προσπαθειών στα Δυτικά Βαλκάνια, τόσο η Επιτροπή όσο και άλλοι διεθνείς οργανισμοί αναφέρουν περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά την κατάσταση του κράτους δικαίου στην περιοχή. Οι μεταρρυθμίσεις που περιγράφηκαν ανωτέρω σαφώς δεν αρκούσαν για να επιφέρουν χονδρικές αλλαγές στο κράτος δικαίου, κυρίως λόγω της έλλειψης εγχώριας οικειοποίησης και πολιτικής βούλησης.

2.3 Η ειδική περίπτωση της Βοσνίας Ερζεγοβίνης και ο ρόλος της Ρωσίας

Η κρίση στην Ουκρανία έχει κάνει πολλούς αναλυτές να μιλούν για την επιστροφή της γεωπολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι πολιτικοποιείται ακόμη περισσότερο η διαδικασία της διεύρυνσης της ΕΕ καθώς αυτή αφορά πλέον μία ξεκάθαρη άσκηση επιρροής σε χώρες και σφαίρες συμφερόντων της Δύσης. Ο ανταγωνισμός μεταξύ Δύσης και Ρωσίας φέρνουν τα Βαλκάνια στο επίκεντρο της γεωπολιτικής σκακιέρας με αποτέλεσμα οι ανταγωνισμοί να εντείνονται για το επόμενο πεδίο διαμάχης μετά την Ουκρανία, που είναι τα Βαλκάνια.

Το επόμενο σημείο ανάφλεξης μετά την Ουκρανία είναι η Βοσνία Ερζεγοβίνη. Οι πολιτικές ελίτ στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη εξακολουθούν να θεωρούν την ένταξη στην ΕΕ ως βασικό στρατηγικό προσανατολισμό τους, ενώ η ένταξη στο ΝΑΤΟ, που κάποτε θεωρούνταν αναπόσπαστο μέρος του γενικότερου στρατηγικού προσανατολισμού της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, τίθεται ολοένα και περισσότερο υπό αμφισβήτηση, ενώ κάνουν την εμφάνισή τους και φωνές που εκφράζουν την αντίθεσή τους σε μία τέτοια προοπτική. Η έκδηλη αντίθεση στο ενδεχόμενο ένταξης στο ΝΑΤΟ είναι απόρροια ευρύτερων παγκόσμιων και (κατ' επέκταση περιφερειακών) τεκτονικών αλλαγών στην σχέσεις μεταξύ της Ρωσίας και της Δύσης, στο πλαίσιο των οποίων η Βοσνία-Ερζεγοβίνη (ή ορθότερα ένα μέρος της σερβικής πολιτικής ελίτ στη Βοσνία) έχει σφυρηλατήσει ισχυρότερους δεσμούς με την Ρωσία, ενεργώντας ολοένα και περισσότερο ως πληρεξούσιος στην περιοχή. Μέρος της πολιτικής ελίτ των Βόσνιων μουσουλμάνων έχει αντίστοιχα δημιουργήσει ισχυρότερους δεσμούς με την τουρκική κυβέρνηση υπό την ηγεσία του Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν, ο οποίος το τελευταίο διάστημα απομακρύνει την Τουρκία από την ΕΕ, τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο

και αρχών. Η προσήλωση της Τουρκίας στους στόχους του NATO παρά τις όποιες εντάσεις, παραμένει μέρος του στρατηγικού προσανατολισμού της χώρας.

Σε κοινωνικόοικονομικό επίπεδο, η πολύπλοκη διοικητική οργάνωση της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, η οποία χαρακτηρίζεται από μία δυσλειτουργική σε μεγάλο βαθμό δημόσια διοίκηση, δημιουργεί εμπόδια στην ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας για την προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό¹³⁹. Το γεγονός αυτό από μόνο του αρκεί για να αποτρέψει την πραγματοποίηση οποιασδήποτε σοβαρής επένδυσης. Ωστόσο, οι πολύπλοκες δομές διακυβέρνησης, σε συνδυασμό με το υψηλό επίπεδο κυβερνητικού ελέγχου επί των κρατικών θεσμών και την εκτεταμένη διαφθορά, δημιουργούν συνθήκες που ευνοούν την ύπαρξη μεγάλου αριθμού αμφιλεγόμενων επενδύσεων και διάφανων συμφωνιών ιδιωτικοποίησης.

Σε πολιτικό επίπεδο οι πολιτικές ελίτ έθεσαν υπό αμφισβήτηση την προσήλωσή της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης στην προοπτική ένταξής της στην ΕΕ, μόνο σε περιόδους πολύ σοβαρών πολιτικών κρίσεων, οι οποίες μαστίζουν την τελευταία δεκαετία το πολιτικό τοπίο της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης. Η στάση των πολιτικών ελίτ έναντι της προοπτικής ένταξης στο NATO έχει μετατοπιστεί από την χλιαρή αποδοχή στην πλήρη απόρριψη, τουλάχιστον στην Ρεπούμπλικα Σέρπσκα, η οποία συντάσσεται αντ' αυτού με την αβέβαιη στρατιωτική ουδετερότητα που προωθεί η Ρωσία. Στις 18 Οκτωβρίου 2017, η εθνοσυνέλευση της Ρεπούμπλικα Σέρπσκα, η πλειοψηφία της οποίας ελέγχεται πλήρως από τον Μίλοραντ Ντόντικ, εξέδωσε ψήφισμα στρατιωτικής ουδετερότητας, παρά το γεγονός ότι ο τομέας της άμυνας υπάγεται συνταγματικά στην δικαιοδοσία των ομοσπονδιακών αρχών και όχι των οντοτήτων. Η αντιπολίτευση εξέλαβε το ψήφισμα ως προπέτασμα καπνού της κυβέρνησης για να κρύψει τις κακές επιδόσεις και την εν γένει αποτυχία της κυβέρνησης και τη συνακόλουθη επιδείνωση των κοινωνικό οικονομικών δεικτών. Σε κάθε περίπτωση το παραπάνω ψήφισμα αποτελούσε συνέχεια του ψηφίσματος υπέρ της δημιουργίας «στρατιωτικά ουδέτερης ζώνης στα Βαλκάνια» που υιοθέτησαν το 2016 φίλωρωςικά και αντινατοϊκά κόμματα από την περιοχή των Βαλκανίων (τη Σερβία, το Μαυροβούνιο, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, τη Βόρεια Μακεδονία και την Βουλγαρία) κατά τη διάρκεια του 15ου συνεδρίου του κόμματος του Πούτιν Ενωμένη Ρωσία, στη Μόσχα. Το κόμμα SNSD του Ντόντικ, όπως είναι αναμενόμενο, έχει υπογράψει το ψήφισμα αυτό¹⁴⁰. Η αντιπολίτευση στην Ρεπούμπλικα Σέρπσκα επικρίνει μεν την κυβέρνηση για την διαφθορά και την επιδείνωση της

¹³⁹Τζιφάκης, 2021

¹⁴⁰BIRN Team, 2016

κοινωνικόοικονομικής κατάστασης αλλά υποστηρίζει την ευθυγράμμιση της οντότητας με τη στάση της Σερβίας στο ζήτημα αυτό ¹⁴¹.

Ύστερα από μία περίοδο σχεδόν πλήρως ευθυγράμμισης της εξωτερικής πολιτικής της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης με τη Δύση, αποκορύφωμα της οποίας ήταν η θητεία της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης στο Συμβούλιο Ασφαλείας ως μη μόνιμο μέλος (2010 - 2011), εμπειρία την οποία ορισμένοι περιέγραψαν ως «σπανία και θετική ιστορία που αξίζει να ειπωθεί»¹⁴², Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη έχει αρχίσει τα τελευταία χρόνια να αποκλίνει από τις δυτικές θέσεις. Η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση απόκλισης ήταν η απουσία της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης (και της Σερβίας) κατά τη διάρκεια της ψηφοφορίας στην γενική συνέλευση του ΟΗΕ για το ψήφισμα 68 / 262 με θέμα «Εδαφική ακεραιότητα της Ουκρανίας», το οποίο εγκρίθηκε 27 Μαρτίου 2014 ως απάντηση στην προσάρτηση της Κριμαίας από την Ρωσία¹⁴³. Ένα αρκετά πιθανό σενάριο είναι η Ρωσία να χρησιμοποιήσει την επιρροή της Ρεπούμπλικά Σέρπσκα για να ασκήσει πίεση στη σερβική κυβέρνηση προκειμένου αυτή να διατηρήσει τον ασαφή στρατηγικό προσανατολισμό της.

Παρά την έκδηλη συρρίκνωση της παρουσίας τους στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η ΕΕ και οι ΗΠΑ εξακολουθούν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην χώρα. Εντούτοις, η απουσία ξεκάθαρης κανονιστικής κατεύθυνσης από την πλευρά της ΕΕ, η οποία εξακολουθεί να δυσκολεύεται με τη διαχείριση των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης του 2008, του Brexit και της ανόδου του ευρωσκεπτικισμού, δημιουργεί ρωγμές που μπορούν να γίνουν εύκολα αντικείμενο εκμετάλλευσης από διάφορους αναδυόμενους δρώντες. Στην προσπάθειά τους να αυξήσουν την παρουσία τους στην χώρα, οι δρώντες αυτοί συνήθως τείνουν να εκμεταλλεύονται τον κοινωνικό και πολιτικό κατακερματισμό της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, στηριζόμενοι σε ανεπίσημους και διαπροσωπικούς δεσμούς για να προωθήσουν τα συμφέροντά τους, γεγονός που με τη σειρά του επιβαρύνει περαιτέρω τους ήδη αδύναμους θεσμούς της χώρας. Δεδομένου ότι οι δυτικοί δρώντες στην πλειονότητά τους στηρίζονται σε διασυνδέσεις με τους επίσημους θεσμούς, η ενίσχυση των ανεπίσημων και εξωθεσμικών διαύλων επικοινωνίας και επιρροής ενδέχεται να μειώσει περαιτέρω το εύρος και την ένταση της δυτικής επιρροής. Η ειλικρινής προσήλωση των πολιτικών ελίτ της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης στην προοπτική ένταξης στην ΕΕ και στην υιοθέτηση δυτικών προτύπων που εδράζονται στο μοντέλο της φιλελεύθερης δημοκρατίας πλέον θεωρείται ευρέως πλάνη. Ως εκ τούτου, οι ελίτ

¹⁴¹Govedarica, 2016

¹⁴²Foreign Policy Initiative BiH, 2011, σ.1

¹⁴³UNGA,2017

είναι περισσότερο διατεθειμένες να εξερευνήσουν εναλλακτικές ανελεύθερες προσεγγίσεις, καθώς αυτές ταιριάζουν περισσότερο στον τρόπο διακυβέρνησης που επιθυμούν. Οι έννοιες του κράτους δικαίου, της διαφάνειας, της χρηστής διακυβέρνησης, της λογοδοσίας και της πολιτικής υπευθυνότητας δεν έχουν γίνει αποδεκτές από τις βοσνιακές πολιτικές ελίτ.

Ο λαός της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, από την άλλη πλευρά, απογοητευμένος από την έλλειψη προόδου και βελτίωσης της δεινής κοινωνικό-οικονομικής κατάστασης, είναι ευάλωτος στη χειραγώγηση των μέσων μαζικής ενημέρωσης και των κοινωνικών δικτύων, πρακτική στην οποία καταφεύγουν οι νέοι αναδυόμενοι δρώντες. Αν και είναι δύσκολο να βρεθούν απτά στοιχεία που να επιβεβαιώνουν τον παραπάνω ισχυρισμό, υπάρχουν ενδείξεις ότι το ευρύ κοινό φαίνεται να στρέφεται προς τους νέους δρώντες, τάση που φαίνεται να επικρατεί παγκοσμίως.

Η Ρωσία σε κάθε περίπτωση διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο στα Βαλκάνια, αλλά η επιρροή της συχνά μεγαλοποιείται. Είναι σε θέση να παίζει υπονομευτικό ρόλο και να διατηρήσει την εικόνα ευρωπαϊκής και παγκόσμιας δύναμης. Ωστόσο στερείται της ικανότητας (και ενδεχομένως της βούλησης) να καθιερωθεί ως ηγεμονική δύναμη στην περιοχή. Παρά την έντονη ρητορεία περί του αντιθέτου, η ένταξη του Μαυροβουνίου στο ΝΑΤΟ τον Ιούνιο του 2017 δεν οδήγησε σε σοβαρά αντίποινα (ούτε καν στην εισαγωγή βίζας). Η ισορροπία δυνάμεων στην περιοχή σε καμία περίπτωση δεν ευνοεί την Μόσχα. Η Ρωσία υστερεί έναντι της ΕΕ, η οποία εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει έως και τα δύο τρίτα του βαλκανικού εμπορίου, καθώς και το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων. Αν εξαιρέσουμε το πυρηνικό οπλοστάσιο της, το οποίο δύσκολα μπορεί να μεταφραστεί σε επιρροή σε περιφερειακό επίπεδο, η Μόσχα δεν μπορεί να συναγωνιστεί ούτε με τις ΗΠΑ σε επίπεδο πόρων και υλικής ισχύος. Η Ρωσία είναι χώρα με συρρικνωμένο πληθυσμό της οποίας το ΑΕΠ σε (ονομαστικούς όρους) είναι χαμηλότερο από εκείνο μεσαιών δυνάμεων, όπως ο Καναδάς ή η Ιταλία. Ο μακροπρόθεσμος στόχος της είναι να βελτιώσει την ισορροπία ισχύος περιορίζοντας τις ΗΠΑ και τους συμμάχους της με διάφορα μέσα, στα οποία συγκαταλέγεται η εκμετάλλευση των αδύναμων σημείων στην δυτική σφαίρα επιρροής.

Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Ρωσία προβάλλει την επιρροή της κατά μήκος της ευρωπαϊκής περιφέρειας. Η δράση της στα Βαλκάνια εκδηλώνεται ενώπιον ενός δεκτικού πληθυσμού που συχνά διατηρεί πικρία απέναντι στις δυτικές δυνάμεις, όπως οι ΗΠΑ και η Γερμανία. Ακόμα πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι η Μόσχα βασίζεται σε πολλούς τοπικούς εταίρους και συνοδοιπόρους. Τις περισσότερες φορές αυτοί παίζουν σε διπλό ταμπλό: συνεργάζονται με την Ρωσία, ενώ επωφελούνται παράλληλα από τις σχέσεις τους με

τη Δύση. Η στάση αυτή εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Ρωσίας εφόσον βοηθά στην μείωση του αντίκτυπου και ενίοτε στην ματαίωση των πολιτικών της ΕΕ και των ΗΠΑ. Κατά περίεργο τρόπο, οι επικριτές του Κρεμλίνου είναι συχνά συνένοχοι καθώς, μεγαλοποιώντας την επιρροή της Ρωσίας, άθελά τους ενισχύουν τον Πούτιν. Στο συλλογικό φαντασιακό η Ρωσία παρουσιάζεται ως ισάξια της Δύσης και αυτό είναι κάθε άλλο παρά μικρό κατόρθωμα.

Κεφάλαιο 5

Συμπεράσματα από την ενταξιακή διαδικασία των Δυτ. Βαλκανίων

Ενώ η δουλειά των Δυτικών Δυνάμεων παραμένει ανολοκλήρωτη στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων και η περιοχή αναζητά διεθνή προσοχή ο ανταγωνισμός των μεγάλων δυνάμεων έχει ενταθεί. “*Η επιστροφή της γεωπολιτικής*” σύμφωνα με αναλυτές κατέληξε στην αύξηση της σημασίας της στρατηγικής ισχύος στην περιοχή σε σχέση με τις μεγάλες δυνάμεις. Άλλωστε τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και οι ΗΠΑ έχουν συχνά επισημάνει την ανάγκη της στρατηγικής ανασχεσης της επιρροής της Ρωσίας και του Ισλάμ και την επίδραση τους στις πολιτικές που αφορούν την Δημοκρατία και το Κράτος Δικαίου στην περιοχή. Για παράδειγμα η ΕΕ αγνόησε την δημοκρατική διολίσθηση του Μαυροβουνίου και προκάλεσε νέους κανόνες προωθώντας τις διαδικασίες ένταξης ενώ η υποψήφια χώρα δεν έκανε καμία πρόοδο στην υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων για το κράτος δικαίου και τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα οποία περιγράφονται στα κεφάλαια 23 και 24 του Κοινοτικού Κεκτημένου¹⁴⁴. Η βούληση των Βρυξελλών να επιλύσουν το θέμα του Κοσσόβου με κάθε κόστος έχουν δημιουργήσει επιπρόσθετες αντιστάσεις στη Σερβία. Η ενδυνάμωση της προστασίας του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι βασική πολιτική προτεραιότητα και οδός για την περιοχή. Η ΕΕ είναι και παραμένει κύριος δρών που είναι σημαντικός στο να θέτει κανόνες παρά να πρωταγωνιστεί η ίδια.

Ο καλύτερος τρόπος για να μετριαστεί η παρέμβαση τρίτων δυνάμεων στα δυτικά βαλκάνια είναι η προώθηση των αρχών του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών αξιών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η επιμονή σε μεταρρυθμίσεις που αφορούν αυτό το πεδίο είναι σημαντικές για την ισχυροποίηση των κρατών έναντι άλλων επιρροών. Επίσης είναι πολύ σημαντικές για την ΕΕ ώστε να “*κερδίσει τα μυαλά και τις καρδιές των πολιτών*” της περιοχής. Μία ισχυρή κοινωνία των πολιτών θα αποτελέσει καταλύτη για τις διαρθρωτικές

¹⁴⁴ Marovic et Al., 2019, p14

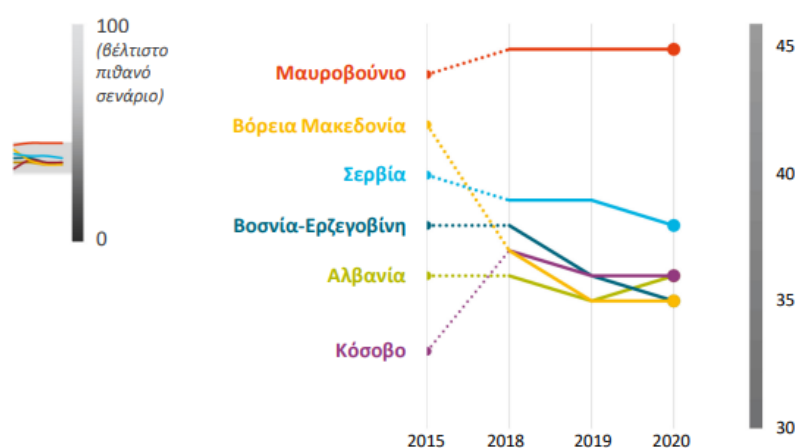
αλλαγές στην περιοχή και την περιφρούρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι δείκτες διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας και της Παγκόσμιας Τράπεζας επιβεβαιώνουν ότι, παρά την πολυετή μεταρρυθμιστική δράση της ΕΕ, η άλωση του κράτους και η εκτεταμένη διαφθορά δεν έχουν περιοριστεί.

Πάταξη της διαφθοράς

Γράφημα 9 – Επιλεγμένοι δείκτες διαφθοράς

Διεθνής Διαφάνεια

Δείκτης αντίληψης της διαφθοράς



Η ΕΕ χρειάζεται συντονισμένη και ταυτόχρονη δράση σε ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής που συνδέονται με το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα.¹⁴⁵ Η ομαδοποίηση των κεφαλαίων των διαπραγματεύσεων το 2020 (παράλληλη αξιολόγηση των κεφαλαίων 23 – Δικαστικό σύστημα και θεμελιώδη δικαιώματα, 24 – Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια, 5 – Δημόσιες συμβάσεις, 18 – Στατιστικά στοιχεία και 32 – Δημοσιονομικός έλεγχος και οικονομικά κριτήρια, λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης) αναμένεται να καταστήσει εφικτή μια τέτοια προσέγγιση¹⁴⁶ και, ως εκ τούτου, αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.

Εν κατακλείδι το αφήγημα ή καλύτερα όραμα για την ένταξη της ΕΕ παραμένει ελκυστικό για τις πολιτικές ηγεσίες των Δυτικών Βαλκανίων και την ΕΕ. Παρά τις πολύχρονες

¹⁴⁵Βλέπε, λόγω χάριν, Marko Kmezić και Florian Bieber, «Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries», ιδίως κεφάλαιο 4 «Ways forward».

¹⁴⁶Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ενίσχυση της διαδικασίας προσχώρησης – Μια αξιόπιστη προοπτική της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια, COM(2020) 57 final

διαδικασίες που βρίσκονται σε εξέλιξη οι χώρες παρουσιάζουν αργή πρόοδο και πρέπει να κάνουν σίγουρα αρκετά βήματα. Οι ενδείξεις ωστόσο παρουσίασης μίας μεταρρυθμιστικής κόπωσης λόγω των πολλών και βαριών διαδικασιών αποθαρρύνουν τους ανθρώπους που πιστεύουν στο ευρωπαϊκό όραμα και ενισχύουν τις εθνικιστικές τάσεις στην περιοχή και όσους προωθούν ατζέντες ξένων δυνάμεων που βρίσκουν χώρο στα Βαλκάνια. Η ΕΕ οφείλει να δώσει περισσότερα κίνητρα, να επιταχύνει τις διαδικασίες απλουστεύοντας τις χρονοβόρες διαπραγματεύσεις και στοχεύσει σε αλλαγές που θα έχουν ως έμβλημά τους τα ανθρώπινα δικαιώματα που σε διεφθαρμένα καθεστάτα δοκιμάζονται περισσότερα. Είναι η μόνη οδός για να μεγαλώσει η Ένωση, να στηριχθεί η ευημερία των Βαλκανικών λαών και να αποτραπεί ένα πισωγύρισμα σε εποχές αλυτρωτισμού και εθνικισμών στην Βαλκανική Χερσόνησο που θα έχει επίπτωση και στην Ελλάδα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Alston, P. (1999), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, και Bogdandy, A. (2000), “The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union”, *Common Market Law Review*, voi. 37: 1307

K. Arts, *Integrating human rights into development cooperation: the Case of the Lomé Convention*, The Hague: Kluwer Law International, 2000

A. Albi, *Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, *European Law Journal*, Voi. 15/ 1, Ιανουάριος 2009, σελ. 46-69

E. Baracani, *The EU and Democracy Promotion: A strategy of democratization in the framework of neighbourhood Policy*, στο *European neighbourhood Policy: political, Economic and Social issues*, F.Attina/R. Rossi, Catania, 2004, σελ. 37-57

L. Bartels, *Human rights conditionality in the EU’s international agreements*, Oxford University Press, 2005

Florian Bieber (2020), «The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans», σ. 139

Jelena Džankić, Soeren Keil και Marko Kmezić (2018), «The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?», σ. 89·

Marko Kmezič (2020): «Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice», στο *Southeast European and Black Sea Studies*, σ. 1.

A. Bogdany, *The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the core of the European Union*, *Common Market Law Review*, Voi. 37, 2000, σελ. 1307—38

M. Camhis, The new enlargement of the EU: An Overall assessment, στο Enlargement of the European Union, Prospects and Problems, (επ.) P. Liargovas ELIAMEP, Αθήνα, 1999.

Gr. De Burca, Beyond the Charter: How the EU enlargement has enlarged the human rights policy of the European Union (2004) 27, Fordham International Law Journal, σελ. 679-714.

A. Dimitrova/G. Pridham, International actors and democracy promotion in Central and Eastern Europe: the integrated model and its limits, Démocratisation 11/5, 2004, σελ. 91-112

E. Fierro, The EU's approach to Human Rights Conditionality in practice, Series 'International Studies in Human Rights', Voi. 76, Martinus Nijhoff publishers, 2003

St. Greer/A. Williams, Human rights in the Council of Europe and the EU: towards 'individual', 'constitutional' or 'institutional' justice? European Law Journal, Voi. 15, No 4 July 2009, 462-481

C. Hillion, The Copenhagen Criteria and their Progeny, στο EU enlargement: a legal approach (επ.) C. Hillion, Oxford and Portland Oregon, 2004, σελ. 1-22

L. Maurer, Negotiations in progress, στο Handbook on European Enlargement. A commentary on the enlargement Process (επ.) A.Ott/ K. Inglis, The Hague: TMC Asser Instituut., 2002, σελ 113—30.

Müller J.-W., Τι είναι ο λαϊκισμός; Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2017

Mudde C., Rovira Kaltwasser C., Λαϊκισμός. Μια συνοπτική εισαγωγή, Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα, 2017

P. Nicolaidis, Preparing for membership: the paradox of doing what the EU does not require you to do, European Institute of Public Administration, 11/2003, σελ. 11-7

G.Pridham, Designing Democracy: EU enlargement and regime change in postcommunist Europe, Paigraue Macmillan, 2005.

H. Wallace/ W. Wallace, Policy making in the European Union, Oxford University Press, 200

Smith, Karen E. (1997a), The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?, EUI Working Paper SPS No. 97/7, San Domenico (FI): European University Institute

Hughes, J., Sasse G. and C. Gordon (2004), “Conditionality and compliance in EU’s eastward enlargement: regional policy and the reform of sub-national government”, *Journal of Common Market Studies*, voi. 42, no. 3 p. 526.

A. Wiener, *The embedded Acquis Communautaire: transmission Belt and Prism of New Governance*, RSC Working Paper 98/35, San Domenico (FI): European University Institute, 1998

Tzifakis, N.(2007) *EU’s Region-building and Boundary-drawing Policies: The European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans*. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 9(1).

Vivien A. Schmidt, Claudio M. Radaelli. (2004). *Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological issues*. *West European Politics*, 27 (2)

Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, (September 1996), *European Integration from the 1980’s State – Centric v. Multilevel Governance*, *Journal of common market studies*, 34 (3), p 55

Sorensen, G. (1993), *Political Conditionality*, Frank Cass, London

Institute of Foreign Affairs and Trade, *KKI Policy Brief, Rule of Law in the Western Balkans*, 2021

Alexandar Kovacevic, *The Rule of Law in negotiation chapter 15*, 2021

Palaskas E, *Organised Crime in the Western Balkans*, Thessaloniki 2020,

James Ker-Lindsay^{a,b}, Ioannis Armakolas^d, Rosa Balfoure and Corina Stratulat^f, *The national politics of EU enlargement in the Western Balkans*, *SOUTHEAST EUROPEAN AND BLACK SEA STUDIES*, 2017

Western Balkans 2030 Trends, Alba Spasimir Domaradzki, Balsa Lubarda, Ivana Radić Milosavljević, Ivan Stefanovski, Naum Trajanovski, 2020

Deciphering the Greek Economic Diplomacy towards the Western Balkans: actors, processes, challenges, Ritsa Panagiotou and Nikolaos Tzifakis, *Hellenic Observatory Discussion Papers on Greece and Southeast Europe*, Paper No. 169, March 2022

O Berberi 'Democracy and human rights developments in Southeast Europe during 2018'
(2019) 3 Global Campus Human Rights Journal 393-406, <https://doi.org/20.500.11825/1569>

Europeanization of the Balkans vs. Balkanization of Europe: A Vision Limited by Realities, 2019

Abdullah Sencer Gözübenli¹, Nazli Tekeshanoska, Cyril and Methodius University in Skopje, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Skopje, Republic of Macedonia, International Balkan University, Skopje, Republic of Macedonia, 2019

Predrag Jureković and Elena Mandalenakis (Eds.) Greece and Its Western Balkan Neighbours – Common Challenges in a Changing Europe, 37th Workshop of the PFP Consortium Study Group "Regional Stability in South East Europe, 2019

EUROPEAN PERSPECTIVE OF THE WESTERN BALKANS: INCREASING GEOPOLITICAL STABILITY THROUGH ECONOMIC AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT, Petar Kurecic University North, Koprivnica, Croatia, Vesna Haluga, University North, Koprivnica, Croatia

THE EU APPROACH TO THE WESTERN BALKANS: A SECURITY OR POLITICAL ISSUE?, Ruth FERERRO-TURRI^{LN}, Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Spain, EUROPOLITY, vol. 9, no. 2, 2015

The Bosnian Peace Process: The Power-Sharing Approach Revisited, NIKOLAOS TZIFAKIS¹, 2020

Kuźelewska, Elżbieta (University of Białystok), Kloza, Dariusz (Vrije Universiteit

Brussel) (eds.): „The Challenges of Modern Democracy and European Integration”, Vol. 1, European Integration and Democracy Series, Warszawa-Białystok 2012, 177- 196 (chapter 9), 2021

Dr Marko Babić Prof. dr hab. Jacek Wojnicki The Political Reconstruction of the Western Balkans. Challenges for the European Union With, 2021

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Αρμακόλας Ι – Θ. Ντόκος, Από τα Βαλκάνια στη Νοτιοανατολική Ευρώπη: Προκλήσεις και Προοπτικές στον 21ο αιώνα, Εκδόσεις Σιδέρη, 2013

Θ.Αντωνίου, Δικαιώματα του ανθρώπου και διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης: εξέλιξη, ρόλος και συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2011

Βέρνυ Σ. – Κόντης, Α., Επιμέλεια, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017

Εξαρχάκου Ν., «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εφαρμογές Δημόσιου Δικαίου Ηλιοπούλου – Στράγγα Τ., «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα», Ευρωπαίων Πολιτεία, τ.1, 2008, σελ. 91- 123

Μαρούδα Μαρία – Ντανιέλλα (2001). Το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία και η Εξέλιξη του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου. Α.Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή

Μαρούδα Μαρία – Ντανιέλλα (2006). Η διεθνής ευθύνη για παραβιάσεις του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου. Η κρατική και ατομική ευθύνη σε κίνηση. Α.Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή

Μπλαβούκος – Μπουραντώνης- Τσάκωνας, Εξωτερικές Σχέσεις της ΕΕ, Εκδόσεις Σιδέρη, 2020

Π.Κ. Ιωακειμίδης, Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές τντυχές (επ.) Ν. Μαραβέγιας/Μ. Τσινισιζέλης, Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σελ. 189-217

Δίπλα Χ., Επιμέλεια, Η Συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης στην προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Εκδήλωση Τιμής στον Χρήστο Ροζάκη, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2010

Μαραβέγιας, Ν., (Επιμέλεια), Ευρωπαϊκή Ένωση – Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2016

Μεταξάς Α., Pernice I., Η Ευρώπη σε κρίση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2015

Παππάς Τ., Λαϊκισμός και κρίση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Ίκαρος, Αθήνα, 2016

Περράκης Στ., Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013

Περράκης Στ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013

Στ. Περράκης, "Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου", Τετράδια κοινοτικού δικαίου 8, Εκδ. Αντ.Σάκκουλα, 1986

Στ. Περράκης, Δίκαιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1995

Στ. Περράκης, Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1998

Στ. Περράκης, Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2000.

Περάκης Ε., «Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕυρΣΔΑ μετά της Συνθήκη της Λισσαβόνας: Μια προσέγγιση υπό το πρίσμα της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τ.1, 2010, σελ. 13-27

Παπαδημητρίου Χ., «Η σημασία της προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην ΕυρΣΔΑ για την ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινοτική έννομη τάξη», Δίκη, Οκτώβριος 2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=4&mid=1479&mnu=3&id=23725>

Ροζάκης Χ., «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ένα συνταγματικό σύστημα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου». Ευρωπαϊών Πολιτεία, τ.1, 2010, σελ 7-15

Τζιφάκης Ν. - Bieber F., Τα Βαλκάνια στον Κόσμο, εκδόσεις Πεδίο, 2021

Τζιφάκης Ν. & Φακιάλας Ε.,(2006), Οι Ειρηνευτικές Στρατιωτικές Επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Δυτικά Βαλκάνια: Το Κενό Βούλησης-Εφαρμογής, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 28

Πρωτογενείς Πηγές

- Schuman Declaration https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schumandeclaration_el

- Άρθρο ΣΤ, Συνθήκη Μάαστριχτ C 191/5, 29.7.92.
- Έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. σχετικά με την Ανακοίνωση της Επιτροπής ‘Ατζέντα 2000- για μία ισχυρή και διευρυμένη Ένωση’ (COM(97)2000 - C4-0371/97), A4-0368/9719 Νοεμβρίου 1997
- Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. της 18ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τα συμπεράσματα των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο στις 21 Νοεμβρίου και 12-13 Δεκεμβρίου 1997 και σχετικά με το εξάμηνο της λουξεμβουργιανής Προεδρίας, B4- 1048,1094,1095,1096/97
- Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Βουλγαρίας στην ΕΕ, ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1998, A4-0429/1998
- Κοινή Δήλωση/Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (5 Απριλίου 1977, Treaty Series 1995, p.877)
- Κοινή Δήλωση/Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, των αντιπροσώπων των Κρατών μελών, στη συνάντησή τους στο Συμβούλιο, και της Επιτροπής κατά του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (11 Ιουνίου 1995, Treaty Series 1995, p.889);
- Απόφαση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των Κρατών μελών, στη συνάντησή τους στο Συμβούλιο, για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (29 Μαΐου 1190, OJ 1990 157, p. 1);
- Απόφαση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των Κρατών μελών, στη συνάντησή τους στο Συμβούλιο, για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και την ανάπτυξη (Bulletin of the European Communities, No. 11/1991, p. 122, point 2.3.1);
- Συμπεράσματα Συμβουλίου της Λισαβόνας στις 26-27 Ιουνίου 1992 για την εφαρμογή της ως άνω Απόφασης (Bulletin of the European Communities, No. 6/1992, p. 16-17, point 1.26)

- Διακήρυξη των Αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την ιθαγένεια/ταυτότητα (identity) στις 14 Δεκεμβρίου 1973 (Bulletin of the European Communities, No. 12/1973, point 2501);
- Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη Δημοκρατία στις 8 Απριλίου 1978 Κατ τη Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το διεθνή ρόλο της Κοινότητας στις 2 και 3 Δεκεμβρίου 1988 (Bulletin of the European Communities, No. 12/1988, point 1.1.10);
- Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τα δικαιώματα του ανθρώπου στις 29 Ιουνίου 1991 (Bulletin of the European Communities, No. 6/1991, Annex V);
- Δήλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα δικαιώματα του ανθρώπου στις 11 Δεκεμβρίου 1993 για την επέτειο των 45 χρόνων της Παγκόσμιας Διακήρυξης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Bulletin of the European Communities, No. 12/1993, point 1.4.12)
- «Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans».

Διαδικτυακές Πηγές

- <https://www.rimse.gr/2015/08/blog-post.html>
- <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2021/10/06/>
- <https://www.consilium.europa.eu/el/infographics/the-eu-main-trade-partner-and-investor-for-the-western-balkans/>
- https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/wb_economic_and_investment_plan.pdf
- <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2020/05/06/>
- <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2018/05/17/>
- <https://www.slobodenpecat.mk/el/rse-vo-nacrt-deklaracijata-na-samitot-vo-brdo-stoi-poddrshka-za-proshiruvanjeto-no-so-rigorozni-uslovi/>

- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/168/the-western-balkans>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/170/%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%B1%CF%82>

Status, Conventions & Charters Additional

Protocol I to the Geneva Conventions, United Nations, Geneva, 12 August 1949

Council of the European Union, EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, Luxembourg, 25 June 2012

European Charter for Regional or Minority Languages, ECRML European Convention on Human Rights, Council of Europe, Rome, 4 November 1950

European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, 1 June 2010

Framework Convention for the Protection of National Minorities, FCNM 1 st to 16th Protocols to the European Convention of Human Rights, (1952, 1963, 1963 1963,1966,1983,1984,1985,1990,1992,1994,2000,2002,2004,2013,2013)

Memorandum of Understanding between the CoE and the EU, 2007

Single European Act, 17 February 1986 in Luxembourg and 28 February 1986 in The Hague

Treaty of Maastricht – Treaty of the European Union, 7 February 1992

Treaty of Amsterdam, 2 October 1997

Treaty of Nice, 26 February 2001

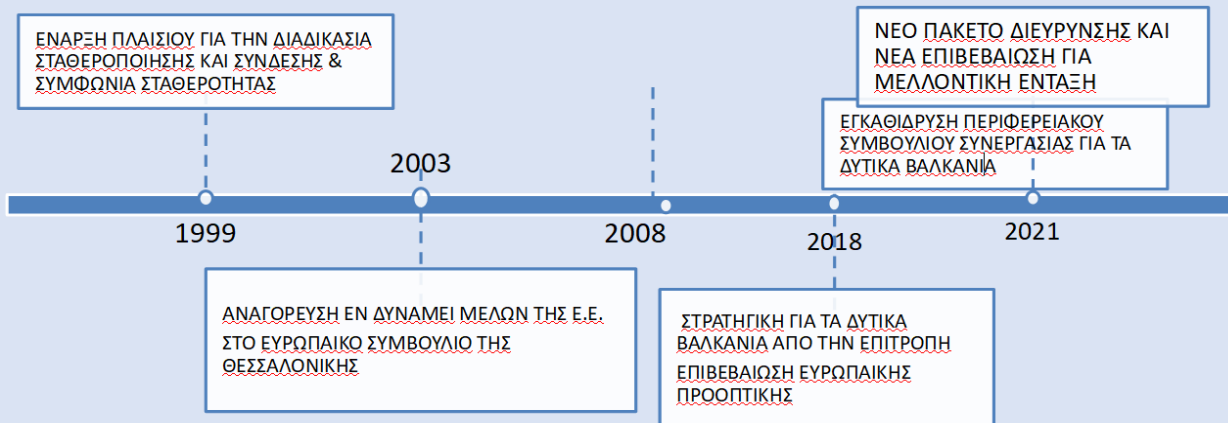
Treaty of Lisbon, 13 December 2007

Παράρτημα Ι

ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

| | ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ | ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΣΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ | ΑΝΑΓΟΡΕΥΣΗ ΥΠΟΨΗΦΙΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΜΕΛΟΥΣ | ΕΝΑΡΞΗ ΕΝΤΑΞΙΑΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ | ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ |
|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| ΜΑΥΡΟΒΟΥΝΙΟ | 15/10/2007 | 15/12/2008 | 17/12/2010 | 29/06/2012 | 33/35 |
| ΣΕΡΒΙΑ | 29/04/2008 | 22/12/2009 | 01/03/2012 | 21/01/2014 | 18/35 |
| ΒΟΡΕΙΑ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ | 01/06/2001 | 22/03/2004 | 16/12/2005 | - | - |
| ΑΛΒΑΝΙΑ | 12/06/2006 | 24/04/2009 | 27/06/2014 | - | - |
| ΒΟΣΝΙΑ ΚΑΙ ΕΡΖΕΓΟΒΙΝΗ | 16/06/2008 | 15/02/2016 | - | - | - |
| ΚΟΣΣΥΦΟΠΕΔΙΟ | 27/10/2015 | - | - | - | - |

Χρονολόγιο



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

