ΕΞΕ=26379=ΝΔ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

Διδακτορική Διατριβή



Δικαιώματα του Ανθρώπου και διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Εξέλιξη, ρόλος και συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Θεοφανία Αντωνίου

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή
Καθηγητής κ. Στ. Περράκης, επιβλέπων
Ομότιμη Καθηγήτρια κ. Θ. Μανιατοπούλου- Χίου
Καθηγητής κ. Χαρ. Ταγαράς

Αθήνα, Ιανουάριος 2011

Διατριβή υποβληθείσα στο Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών
Ιανουάριος 2011

Αφιερωμένο στους γονείς μου, Άρη και Μαρία

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της διδακτορικής διατριβής, αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου, τον επιβλέποντα κ. Στέλιο Περράκη, τον κ. Χαρ. Ταγαρά και την κα Θ. Μανιατοπούλου -Χίου, μέλη της τριμελούς Επιτροπής, για την πολύ- επίπεδη προσφορά τους τόσο σε προπτυχιακό επίπεδο όσο και στην εκπόνηση της παρούσας διατριβής. Αξίζει να τονιστεί, ότι μετά από προτροπή του κ. Ταγαρά επέλεξα να παρακολουθήσω μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών στην ευρωπαϊκή πολιτική, ενώ στη συνέχεια και κατόπιν πρότασης του κ. Περράκη, συνέχισα τις μεταπτυχιακές μου σπουδές στα δικαιώματα του ανθρώπου, ώστε να συνδυάσω κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα δύο επιστημονικά αντικείμενα.

Καθόλη τη διάρκεια της πενταετούς εκπόνησης της διατριβής μου, ο Καθ. κ. Περράκης, με υποστήριξε τόσο ηθικά όσο και ακαδημαϊκά, συμβάλλοντας στην οριοθέτηση των ερευνητικών ερωτημάτων και τη διαμόρφωση του πλάνου. Συνέβαλε δε με τις διορθώσεις και παρατηρήσεις του, στο υπό διαμόρφωση κείμενο με τον ουσιαστικότερο δυνατό τρόπο. Παράλληλα, η δυνατότητα που μου παρείχε να συμμετέχω είτε ως ακροάτρια είτε ως εισηγήτρια στα ετήσια Σεμινάρια Διεθνούς Δικαίου που διοργανώνει από το 2005, συνέβαλε κατά ιδιαίτερα εποικοδομητικό τρόπο στη διαμόρφωση και ολοκλήρωση της διατριβής. Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω την Ομ. Καθ. κ. Μανιατοπούλου- Χίου για τις παρατηρήσεις και κατευθύνσεις που μου παρείχε κατά τη διάρκεια των εν λόγω σεμιναρίων. Σημαντική κρίνεται και η συμβολή του καθ. κ. Ταγαρά, ο οποίος με τις παρατηρήσεις και προτάσεις του συνέβαλε σημαντικά στην ολοκλήρωση της συγγραφής της διατριβής.

Κλείνοντας, πρέπει να ευχαριστήσω το σύντροφό μου και επίσης υπ. διδάκτορα Γ. Ρωσσίδη για τη συμπαράσταση και κατανόηση καθώς και τη συμβολή του στην επιμέλεια μέρους του τελικού κειμένου, όπως επίσης και τη συνάδελφό μου, υποψήφια διδάκτορα Ελ. Κοτσίνα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ 13

ΜΕΡΟΣ Α' 31

ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΡΙΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΚΟΠΕΓΧΑΓΗΣ 31

Κεφάλαιο 1. Ιστορική ανασκόπηση της σχέσης θεμελιωδών δικαιωμάτων και Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 33

1.1. Εισαγωγή 33

1.2. Ο ρόλος του ΔΕΚ 34
1.2.1. Το ΔΕΚ και το περιεχόμενο του άρθρου 6 36
1.2.2. Το δόγμα Solange και οι συνέπειές του 38

1.3. Τα δικαιώματα του ανθρώπου στο πρωτογενές συμβατικό πλαίσιο της Ευρ.Κ/ΕΕ 40

Κεφάλαιο 2. Ιστορική εξέλιξη της σύνδεσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου με την ένταξη στις Ευρ. Κοινότητες 43

2.1. Από τον απλό γεωγραφικό προσδιορισμό στη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου 43

2.2.Διεύρυνση της έννοιας του κοινοτικού κεκτημένου 46

2.3.Ενταξιακή διαδικασία και Συμβούλιο της Ευρώπης 47

2.4. Κριτήρια της Κοπεγχάγης 48

Κεφάλαιο 3. Η Ρήτρα αιρεσιμότητας 49

3.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις 49

3.2. Ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη της ρήτρας αιρεσιμότητας 50
3.2.1.Ευρ.Κοινοβουλ.- Δικαιώματα του ανθρώπου – Εξωτερικές σχέσεις ΕΕ 51
3.2.2. 4η Συνθήκη Lomé 52
3.2.3. Από την οικονομική στην πολιτική ρήτρα αιρεσιμότητας: οριστική σύνδεση αναπτυξιακών πολιτικών και δικαιωμάτων του ανθρώπου 53

3.3.Στο δρόμο προς τη διαμόρφωση της ρήτρας πολιτικής αιρεσιμότητας 55

3.4. Η τελική μορφή της ρήτρας πολιτικής αιρεσιμότητας 56
3.4.1.Η θεσμοθέτηση της Διαβούλευσης: συμφωνία Κοτονού 57

3.5. Καταληκτικές παρατηρήσεις 58

Κεφάλαιο 4. Συμφωνίες Σύνδεσης 59

4.1. Περιγραφή και περιεχόμενο των συμφωνιών «νέας γενιάς»: Ευρωπαϊκές Συμφωνίες 60

4.2. Από απλές συμφωνίες σύνδεσης σε εργαλείο προενταξιακής στρατηγικής 61
4.2.1.Η ρήτρα Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και δημοκρατίας 64

4.3. Σχέση Ευρωπαϊκών Συμφωνιών με τη διεύρυνση της ΕΕ 66

4.4. Συμπέρασμα 70

ΜΕΡΟΣ Β' 73

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΡΙΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΚΟΠΕΓΧΑΓΗΣ 73

ΤΜΗΜΑ 1. ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΚΟΠΕΓΧΑΓΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ 5Η ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ 75

Κεφάλαιο 1. Ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στη διαμόρφωση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης 76

1.1. Πρόθεση των κρατών μελών της ΕΕ θεσμοθέτησης κοινού επιπέδου προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων 77
1.1.1.Πρωτογενές Δίκαιο ΕΕ 78
1.1.2.Κοινό επίπεδο προστασίας των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων; 79
1.1.3.Κοινή πρακτική των κρατών μελών ως προς το σεβασμό συγκεκριμένων δικαιωμάτων; 81
1.1.4. Επηρεασμός από αντίστοιχες συμφωνίες με τρίτα κράτη; 81

1.2. Εν κατακλείδι, μεγάλη η συμβολή της Ευρ. Επιτροπής στην αποσαφήνιση του άρθρου 6 82

Κεφάλαιο 2. Η 5η Διεύρυνση προς τις χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης, τη Μάλτα και την Κύπρο (1997-2007) 83

2.1. Γενικές παρατηρήσεις ως προς την εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου 83

2.2. Η δομή των κειμένων σχετικών με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης 85

2.3. Agenda 2000: οι πρώτες γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής 88

Κεφάλαιο 3 . Ανάλυση των γνωμοδοτήσεων του 1997 90

3.1.Ιεραρχία των κριτηρίων 91

3.2.Πηγές 92

3.3. Το περιεχόμενο των υπό αξιολόγηση δικαιωμάτων 94
3.3.1.Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα 94
3.3.2. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα 96
3.3.3.Δικαιώματα των μειονοτήτων 97

3.4. Βουλγαρία και Ρουμανία: καθυστέρηση έναρξης ενταξιακών διαπραγματεύσεων 100
3.4.1.Βουλγαρία 100
3.4.1.α.Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα 101
3.4.1.β.Οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα 102
3.4.1.γ.Δικαιώματα των μειονοτήτων και προστασία των μειονοτικών ομάδων 102
3.4.2. Ρουμανία 103
3.4.3.Συμπεράσματα για τη δυνατότητα προσχώρησης της Ρουμανίας και Βουλγαρίας 104

3.5. Το κριτήριο του σεβασμού των Δικαιωμάτων του ανθρώπου στις γνωμοδοτήσεις του 1997 104

3.6. Θέσεις των υπόλοιπων κοινοτικών οργάνων 106
3.6.1.Η αντίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Ατζέντα 2000 106
3.6.1.α. Γενικά ως προς την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας 107
3.6.1.β.Ειδικά ως προς τη Ρουμανία και Βουλγαρία 108

3.6.1.γ. Ιεράρχηση των δικαιωμάτων- συστατικών του πολιτικού κριτηρίου 108
3.6.2. Αντίδραση των κρατών μελών- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου 109
3.6.2.α. Καινοτομία των κρατών μελών 109
3.6.2.β.Κύπρος 110
3.6.2.γ. Η θέση της Ελλάδας 111

3.7.Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης **112**

Κεφάλαιο 4. Η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου ένταξης το 1998 **113**

4.1. Η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας και οι πρώτες Εκθέσεις Προόδου **115**
4.1.1. Προτεραιότητες της ΕΕ 116

4.2. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας **117**
4.2.1.Βουλγαρία και Ρουμανία: Η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας σε κράτη τα οποία είχαν λάβει ιδιαίτερα αρνητική αξιολόγηση το1997 118
4.2.1.α. Συμπερασματικές παρατηρήσεις από τη βουλγαρική και ρουμανική εμπειρία 121
4.2.2.Η 2η κατηγορία: Σλοβακία, Λιθουανία, Λετονία 123
4.2.2.α. Λετονία 124
4.2.2.β. Λιθουανία 126
4.2.2.γ. Σλοβακία 128
4.3.3.Η 3η κατηγορία: Εσθονία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία, Σλοβενία, Κύπρος 128
4.3.3.α. Τσεχία, Ουγγαρία, Εσθονία και μειονότητες 129
4.3.3.β.Κύπρος, Σλοβενία, Πολωνία 132

4.4. Καταληκτικές παρατηρήσεις για την ενταξιακή διαδικασία το 1998 **135**
4.4.1. Τα συστατικά του πολιτικού κριτηρίου 135
4.4.2.Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου 136

Κεφάλαιο 5. Η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου μετά τις περιοδικές εκθέσεις του 1998 **138**

5.1. Ο ρόλος του Ευρ.Κοινοβουλ. **138**

5.2.Οι θέσεις των κρατών μελών – Ευρ. Συμβουλίου της Βιέννης **140**
5.2.1. Πρόοδος ως προς την καταπολέμηση των διακρίσεων 142
5.2.1.α. Ο ρόλος της Επιτροπής στην προώθηση της καταπολέμησης των διακρίσεων 142
5.2.1.β. Η συμβολή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής 143

Κεφάλαιο 6. Οι εξελίξεις το 1999 **144**

6.1. Η ανάδειξη ενός νέου πολιτικού κριτηρίου ένταξης: η καταπολέμηση των διακρίσεων **144**

6.2. Η Εξέλιξη των περιοδικών εκθέσεων του 1999 **146**
6.2.1.Καινοτομίες ως προς το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου 147
6.2.1.α. Ισότητα των φύλων 149
6.2.1.β. Δικαιώματα ΑΜΕΑ 149
6.2.1.γ. Εμπορία ανθρώπων 150
6.2.1.δ. Δικαιώματα του παιδιού 151
6.2.2. Προτάσεις του Ευρ.Κοινοβουλ.: ισότητα των φύλων και προστασία των μειονοτήτων 151

6.3. Βελτίωση του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα υποψήφια κράτη **153**
6.3.1.Τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα 153
6.3.2.Προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και των μειονοτικών ομάδων 156
6.3.2.α. Βαλτικά κράτη: Λετονία, Εσθονία, Λιθουανία 157
6.3.2.β.Κεντρική και νότια Ευρώπη 160
6.3.2.β.ι.Κοινότητες Ρομά 161

6.4. Συμπερασματικές σκέψεις για το 1999 **164**
6.4.1.Ρευστότητα του πολιτικού κριτηρίου 164
6.4.2.Κύπρος: Δείκτης προτεραιοτήτων της ΕΕ 165

Κεφάλαιο 7. Νέα ώθηση στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις: το Ευρ. Συμβούλιο του Ελσίνκι και οι νέες εκθέσεις αξιολόγησης του 2000 167

7.1. Γενικές παρατηρήσεις 167
7.1.1. Νέα μεθοδολογία 167
7.1.2.Στάση των κρατών μελών στο Ελσινκι 169

7.2. Εκθέσεις Προόδου της Ευρ. Επιτροπής για το 2000 170
7.2.1. Καινοτομίες των Εκθέσεων Προόδου 171
7.2.1.α. Ο υποκειμενικός χαρακτήρας του πολιτικού κριτηρίου 171
7.2.1.β. Στοχευμένη αξιολόγηση δικαιωμάτων 172
7.2.1.γ. Αξιολόγηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων 173
7.2.1.δ.Σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου με το Συμβούλιο της Ευρώπης 174
7.2.1.ε. Μεταφορά στοιχείων του κοινοτικού κεκτημένου στο πολιτικό κριτήριο 174
7.2.2. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας 175
7.2.2.α. Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα 176
7.2.2.β.Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα 179
7.2.2.γ.Προστασία των μειονοτήτων και των δικαιωμάτων τους 181
7.2.2. δ. Κοινότητες Ρομά- αποτυχία της αρχής της αιρεσιμότητας 183
7.2.2.ε.Κύπρος και Μάλτα 185

7.3. Η αξιολόγηση του Ευρ.Κοινοβουλ. 186
7.3.1. Ισότητα των δύο φύλων 188
7.3.2. Σύνδεση της αρχής της ισότητας και της προστασίας των μειονοτήτων 190
7.3.3. Το Ευρ.Κοινοβουλ. και η Κύπρος 190

7.4. Τα κράτη μέλη υιοθετούν χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης της ενταξιακής διαδικασίας 191

7.5. Το Ευρ.Κοινοβουλ.: Ναι στο χρονοδιάγραμμα με αυστηρό έλεγχο του πολιτικού κριτηρίου 193

Κεφάλαιο 8 . Η πρόοδος που συντελέστηκε το 2001 196

8.1. Ανάλυση των εγγράφων της Ευρ. Επιτροπής: Έγγραφο Στρατηγικής και Εκθέσεις Προόδου 196
8.1.1.Αναγνώριση θετικής συμβολής του πολιτικού κριτηρίου στα υποψήφια κράτη 197
8.1.1.α. Ρουμανία 199
8.1.1.β. Πρόοδος των υπολοίπων κρατών 200
8.1.1.β.i. Εμπορία ανθρώπων 200
8.1.1.β.ii. Καταπολέμηση των διακρίσεων 201
8.1.1.β.iii. Σωφρονιστικό σύστημα 203
8.1.1.β.iv. Σύστημα ασύλου και μετανάστευση 203
8.1.1.γ. Προστασία των μειονοτήτων 205
8.1.1.γ.i. Κοινότητες Ρομά 205
8.1.1.γ.ii. Βαλτικές χώρες 208
8.1.2. Νεωτερισμοί 209
8.1.3. Προσθήκη νέων κριτηρίων 209
8.1.4. Κύπρος 210
8.1.5. Σχέση με Συμβούλιο της Ευρώπης 210
8.1.5. Καταληκτικές παρατηρήσεις 211

8.2. Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης 212
8.2.1.Απαιτήσεις ΕΕ 213
8.2.2. Όροι ΕΣΠ 213
8.2.3. Ένταξη μειονοτήτων 214

8.3. Η θέση των κρατών μελών 215

Κεφάλαιο 9. Ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και αναθεώρηση της σχέσης ΕΕ με τη Ρουμανία και Βουλγαρία 217

9.1. Το Έγγραφο Στρατηγικής της Επιτροπής του 2002 217
9.1.1. Κοινότητες Ρομά 219
9.1.2.Διαδικασία αξιολόγησης 220
9.1.3. Εν κατακλείδι... 220

9.2. Εκθέσεις Προόδου 2002: τελευταίες για τα 10 κράτη 221
9.2.1. Νέα κριτήρια 222
9.2.2. Σχέση ενταξιακής διαδικασίας με διεθνείς οργανισμούς 223
9.2.2.α.ΟΑΣΕ 223
9.2.2.β.Ηνωμένα Έθνη 224
9.2.2.γ.Συμβούλιο της Ευρώπης 224

9.3. Σκέψεις ως προς την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας 226
9.3.1. Ο ρόλος των εθνικών δικαστηρίων 227
9.3.2. Αποτελεσματικότητα του νεοσύστατου θεσμικού πλαισίου προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου 227
9.3.3. Σχέση κοινοτικού κεκτημένου, πολιτικού κριτηρίου και ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών 228
9.3.4.Πρόοδος σε σχέση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. 229
9.3.4.α. Εμπορία ανθρώπων 229
9.3.4.β. Σύστημα ασύλου 230
9.3.4.γ. Σωφρονιστικά συστήματα 230
9.3.4.δ. Καταπολέμηση των διακρίσεων 231
9.3.5.Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα 232
9.3.5.α. Ισότητα των φύλων 232
9.3.5.β. Προστασία των δικαιωμάτων των ΑΜΕΑ 234
9.3.6. Προστασία των μειονοτήτων και των δικαιωμάτων τους 234
9.3.6.α. Κοινότητες Ρομά 235

9.4. Η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ.: οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να συνεχιστούν και μετά την προσχώρηση 237

9.5. Η οριστικοποίηση της ημερομηνίας προσχώρησης από τα κράτη μέλη 239

9.6. Το πολιτικό κριτήριο διχάζει την Ευρ. Επιτροπή και το Ευρ.Κοινοβουλ. 239
9.6.1. Η θέση του Ευρ.Κοινοβουλ. 241

9.7. Αναθεώρηση του πλαισίου των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Ρουμανία και Βουλγαρία 244

Κεφάλαιο 10. Ρουμανία και Βουλγαρία στο δρόμο προς την προσχώρηση: 2003-2005 246

10.1. Η αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής το 2003 246
10.1.1. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων- ουσιαστικό στοιχείο της αξιολόγησης 246
10.1.2. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, στοιχείο του πολιτικού κριτηρίου 247
10.1.3. Η επιρροή της προσχώρησης των δέκα κρατών στο ρυθμό των μεταρρυθμίσεων στη Βουλγαρία και Ρουμανία 249
10.1.4. Δημιουργία θεσμικού πλαισίου προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου 251

10.2. Οι θέσεις των πολιτικών οργάνων 252
10.2.1. Ευρ. Συμβούλιο 252
10.2.2. Ευρ.Κοινοβουλ.: αυστηρή αξιολόγηση 253
10.2.2.α. Ρουμανία 253
10.2.2.β. Βουλγαρία 255

10.3 Στάση του Ευρ. Συμβουλίου και της Επιτροπής πριν την τελευταία αξιολόγηση του 2004: η Βουλγαρία και η Ρουμανία ικανοποιούν τα κριτήρια ένταξης 255
10.3. 1 Η αξιολόγηση της Επιτροπής μέσω των Εκθέσεων Προόδου του 2004 257
10.3.1.α.Περαιτέρω εξέλιξη της σχέσης Συμβουλίου της Ευρώπης και πολιτικού κριτηρίου 258
10.3.1.β.Θετικές εξελίξεις στα υποψήφια κράτη- περιεχόμενο των Εκθέσεων Προόδου 2004 260

10.3.1.β.i. Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα 261
10.3.1.β.ii. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα 262
10.3.1.β.iii. Προστασία των μειονοτήτων 264
10.3.2. Κράτη μέλη: η Ρουμανία και Βουλγαρία ικανοποιούν τα κριτήρια ένταξης 265
10.3.3. Τα Ψηφίσματα του Ευρ.Κοινοβουλ.: ταυτίζονται για πρώτη φορά με τις θέσεις των άλλων κοινοτικών οργάνων 266
10.3.3.α. Ρουμανία 267
10.3.3.β. Βουλγαρία 268

Κεφάλαιο 11. Ενταξιακή διαδικασία 2005- ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων 268

11.1. Μεθοδολογία της αξιολόγησης του πολιτικού κριτηρίου 269

11.2. Καινοτομίες στην αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου 271

11.3. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας, ένα βήμα πριν την προσχώρηση 272
11.3.1. Πλαίσιο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου 272
11.3.2. Εμπορία ανθρώπων 273
11.3.3. Συνθήκες κράτησης 273
11.3.4. Δικαιώματα του παιδιού 274
11.3.5. Δικαίωμα στην περίθαλψη 274
11.3.6. Προστασία των μειονοτήτων 275

11.4. Συμπεράσματα/συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής 276

11.5. Τελευταίες Εκθέσεις της Επιτροπής το 2006 277
11.5.1. Η δεύτερη έκθεση της Επιτροπής 279
11.5.1.α. Μικρή πρόοδος των δύο υποψηφίων κρατών 280

11.6. Ευρ.Κοινοβουλ.: τα τελικά ψηφίσματα πριν την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας 282

ΤΜΗΜΑ 2: ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΥΤ. ΒΑΛΚΑΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΥΡΚΙΑΣ 285

Κεφάλαιο 1. Α' Στάδιο: η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας 1997-2000 285

1.1. Εισαγωγή: Το πλαίσιο των σχέσεων των Δυτ. Βαλκανίων και της ΕΕ 285
1.1.1 Περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου 287
1.1.2. Μέθοδος αξιολόγησης 288
1.1.3. Παρατηρήσεις ως προς το περιεχόμενο των πέντε εκθέσεων 290
1.1.4. Σύμπνοια Ευρ. Επιτροπής και Συμβουλίου 291

1.2. Πρώτη έκθεση αιρεσιμότητας: αξιολόγηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων 292
1.2.1.Ελευθερία έκφρασης 292
1.2.2. Δικαίωμα συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι 292
1.2.3.Δικαίωμα στην προστασία της ιδιωτικής ζωής 293
1.2.4. Δικαίωμα στην ιδιοκτησία 294
1.2.5.Πρόσβαση στη δικαιοσύνη και δικαίωμα σε χρηστή δίκη 294
1.2.6.Προστασία των μειονοτήτων 295

1.3. Εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου στο πλαίσιο των εκθέσεων αιρεσιμότητας 296
1.3.1.Η περίοδος 1998-2000 299

1.4. Η στάση του Συμβουλίου της ΕΕ 300

1.5. Αξιολόγηση της αρχής της αιρεσιμότητας 303

Κεφάλαιο 2. Β' Στάδιο: Από την Περιφερειακή Πολιτική στις Συμφωνίες Σύνδεσης και Σταθερότητας 305

2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις 305
2.1.1. Η στάση των οργάνων της ΕΕ 307
2.1.2. Μεταβατική περίοδος: η 5η Έκθεση αιρεσιμότητας 308

2.2. Συμφωνίες Σταθερότητας και Σύνδεσης 311
2.2.1. Γενικές παρατηρήσεις 311
2.2.1.α. Τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ουσιαστικό στοιχείο των Συμφωνιών Σταθερότητας και Σύνδεσης 312
2.2.1.β. Ο ρόλος των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην πράξη 314
2.2.2.Το πολιτικό κριτήριο υπό στο πλαίσιο των Συμφωνιών Σταθεροποίησης και Σύνδεσης 315
2.2.2.α. Η 1η έκθεση αξιολόγησης το 2002 315
2.2.2.α.i. *Η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ.* 315
2.2.2.β. Η 2η Έκθεση Αξιολόγησης 316
2.2.2.β.i. Η αντίδραση του Ευρ.Κοινοβουλ.: αναβάθμιση της σημασίας του ΔΠΔΓ 318
2.2.2.γ. Η 3η Έκθεση: Διαφοροποίηση μετά τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου Θεσ/νίκης 318

Κεφάλαιο 3. Γ' Στάδιο : Η ενταξιακή διαδικασία δυτικών Βαλκανίων- 2005- 2010 320

3.1. Η εξέλιξη της ενταξιακής πορείας των υποψηφίων προς προσχώρηση κρατών 321
3.1.1. Έγγραφο Στρατηγικής 2005 και Δικαιώματα του Ανθρώπου 322

3.2. Εξέλιξη της ενταξιακής πορείας των ΠΓΔΜ και Κροατία 322
3.2.1.Η αξιολόγηση της Κροατίας υπό το φως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 323
3.2.1.α. Ευρ. Συμβούλιο Ιουνίου 2004: η Κροατία ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο 326
3.2.1.β. Η εξέλιξη της ενταξιακής διαδικασίας της Κροατίας και οι προτεραιότητες της ΕΕ 327
3.2.1.β.i. Έκθεση αξιολόγησης 2006 328
3.2.1.β.ii. Αξιολόγηση το 2007 329
3.2.1.β.iii. Πρόσφατες εξελίξεις 329
3.2.1.γ. Αποτελεσματικότητα της ενταξιακής διαδικασίας ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου 331
3.2.2. Ενταξιακή πορεία της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας 332
3.2.2.α. Διαχρονική πορεία συμμόρφωσης της ΠΓΔΜ με τις απαιτήσεις της ΕΕ ως προς το πολιτικό κριτήριο 332
3.2.2.α.i. Οι βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες της ΕΕ 333
3.2.2.α.ii. Αναλυτικά η εξέλιξη της προόδου 2006-2009 335

3.3. Η εξέλιξη της ενταξιακής πορείας των δυνάμει υποψηφίων προς προσχώρηση κρατών των Δυτ. Βαλκανίων 337
3.3. 1.Προτεραιότητες της ΕΕ 338
3.3.2. Πρόοδος που συντελέστηκε στα δυνάμει υποψήφια κράτη 340
3.3.2.α.Αλβανία 340
3.3.2.α.i Μειονότητες 340
3.3.2.α.ii. Δικαιώματα γυναικών και παιδιών 341
3.3.2.β. Σερβία 342
3.3.2.β.i. Σωφρονιστικό σύστημα 342
3.3.2.β.ii.Δικαιώματα γυναικών 343
3.3.2.β.iii.ΑΜΕΑ 343
3.3.2.β.iv.Μειονότητες 344
3.3.2.γ. Βοσνία &Ερζεγοβίνη 344
3.3.2.δ. Κόσοβο 345
3.3.2.ε. Μαυροβούνιο 347
3.3.3. Συμπεράσματα από την ενταξιακή διαδικασία των Δυτ. Βαλκανίων 348
3.3.3. α. Εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου 349

Κεφάλαιο 4. Εξέλιξη της ενταξιακής πορείας της Τουρκίας υπό την οπτική των δικαιωμάτων του ανθρώπου 351

4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Η Τουρκία και η ΕΕ 351

4.1.1. Η ιδιαιτερότητα της τουρκικής υποψηφιότητας 352
4.1.2. Ιστορική αναδρομή της υποψηφιότητας της Τουρκίας 354

4. 2. Ευρ. Συμβούλιο Λουξεμβούργου: Η Τουρκία δυνάμει μέλος της ΕΕ 357

4.3. Αξιολόγηση το 1998: Η Τουρκία ανέτοιμη για συμμετοχή στην ενταξιακή διαδικασία 359
4. 3. 1. Το επίπεδο σεβασμού των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων το 1998 359
4. 3. 2. Τα Οικονομικά και Κοινωνικά δικαιώματα 360
4. 3. 3. Προστασία των μειονοτήτων 360

4.4. 1999: το έτος που σημαδεύει τη σταδιακή στροφή της Ευρ. Επιτροπής υπέρ της υποψηφιότητας της Τουρκίας 361

4.5. Η εξέλιξη των απαιτήσεων της ΕΕ μέσα από τις προτεραιότητες των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης με την Τουρκία 363
4. 5. 1. Εταιρική Σχέση Προσχώρησης 2001 365
4.5.1.α. Βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες 365
4. 5.1.β. Μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες 366
4.5.2. Εταιρική Σχέση Προσχώρησης 2003 368
4.5.2.α. Καινοτομίες 368
4.5.2.β. Σχέση ΣοΕ- Απαιτήσεων ΕΕ 369
4.5.3. Συνεχής επέκταση των προτεραιοτήτων Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης 370
4.5.3.α. Θρησκευτική ελευθερία 371
4.5.3.β. Πολιτικός διάλογος 371
4.5.3.γ. Δικαιώματα γυναικών 371
4.5.3.δ. Δικαιώματα μειονοτήτων 372
4.5.4. Η πλέον πρόσφατη Εταιρική Σχέση Προσχώρησης, 2008 - καινοτομίες 373
4.5.5. Εν κατακλείδι… 374

4.6. Διαχρονική εξέλιξη των θέσεων των ευρωπαϊκών θεσμών ως προς την ένταξη της Τουρκίας: 1999-2010 375
4.6.1. Η 1η Περίοδος 1999-2003: Η Τουρκία δεν ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο 375
4. 6. 1.α. Πρόοδος που αναγνωρίστηκε το 2000 376
4.6.1.β. Θετικές μεταρρυθμίσεις το 2001 378
4.6.1.γ. Οι μεταρρυθμίσεις συνεχίζονται… 380
4.6.1.δ.Μεταρρυθμίσεις του 2003 382
4. 6. 1.ε. Η θέση του Ευρ. Συμβουλίου 384
4. 6. 1.στ.Η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ. 384
4.6.2. Το κρίσιμο 2004: η Τουρκία υποψήφιο προς ένταξη κράτος 384
4. 6.2. α. Το 8ο Μεταρρυθμιστικό πακέτο 385
4. 6.2.β. Η θετική στάση της Ευρ. Επιτροπής: η Τουρκία έτοιμη για έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων 387
4. 6.2.γ. Η θέση των κρατών μελών 387
4. 6.2.δ.Η αντίδραση του Ευρ.Κοινοβουλ. 388
4.6.3. Η 2η Περίοδος από το 2005-2010: ο ρυθμός εκδημοκρατισμού της Τουρκίας επιβραδύνεται 389

4. 7. Καταληκτικές παρατηρήσεις αναφορικά με τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν στην ενταξιακή πορεία της Τουρκίας 391
4.7.1. Περιεχόμενο πολιτικού κριτηρίου 391
4. 7.2. Καινοτόμος μέθοδος αξιολόγησης 392
4. 7.3. Σύνδεση με νομολογία ΕΔΔΑ 392
4.7.3.α. Περιεχόμενο των προσφυγών στο ΕΔΔΑ 393
4.7.4. Το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου 394

4. 8. Η συμβολή της ΕΕ στην Τουρκία: αμφιλεγόμενη 395
4.8.1. Όργανα της ΕΕ: η ενταξιακή διαδικασία είχε θετικά αποτελέσματα στην Τουρκία 395
4. 8.2. Αποτύπωση της θετικής συμβολή 396
4. 8.2.α. Ενίσχυση Κοινωνικού διαλόγου 396
4.8.2.β. Συνταγματική μεταρρύθμιση 398
4 8.2.γ. Αναβάθμιση σχέσεων Τουρκίας- Συμβουλίου της Ευρώπης 398

4.8.2.δ. Αμφιλεγόμενες Μεταρρυθμίσεις: ένα βήμα μπροστά, δύο πίσω 399
4 8.2.δ.i. Ελευθερία της έκφρασης 400
4 8.2.δ.ii. Θρησκευτική ελευθερία 402

ΤΜΗΜΑ 3. ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ: ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΩΝ ΔΑ ΣΤΑ ΥΠΟΨΗΦΙΑ ΚΡΑΤΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΕΥΡ. ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ 405

Κεφάλαιο 1. Τα συστατικά της επιτυχίας της αρχής της αιρεσιμότητας 405

1.1. Αξιοπιστία της Ευρωπαϊκής πολιτικής 406
1.1.1. Σύνδεση με την ενταξιακή διαδικασία 407
1.1.2. Ξεκάθαρες απαιτήσεις- σαφήνεια του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου 410
1.1.2.α. Το περιεχόμενο της έννοιας «ξεκάθαρες απαιτήσεις» 412
1.1.2.α.i. Αντικειμενικός χαρακτήρας του πολιτικού κριτηρίου 412
1.1.2.α.ii. Βεβαιότητα 412
1.1.2.α.iii. Κυρώσεις 414
1.1.3. Τελικά η ΕΕ εφάρμοσε την αρχή της αιρεσιμότητας αξιόπιστα; 414
1.1.4. Εν κατακλείδι 416

1.2. Πρόσφορο έδαφος στο εσωτερικό των υποψήφιων προς ένταξη κρατών. 416
1.2.1. Ο ρόλος των κυβερνήσεων 417
1.2.2. Κοινωνίες υποψηφίων κρατών 418

Κεφάλαιο 2. Συμβολή της αρχής της αιρεσιμότητας στα υποψήφια προς ένταξη κράτη. 421

2.1.Βραχυπρόθεσμη αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας 422
2.1.1. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου 423
2.1.2. Επιρροή συνταγματικών δικαστηρίων 425
2.1.3. Βελτίωση της αναγνώρισης του Συμβουλίου της Ευρώπης στις υποψήφιες χώρες 426
2.1.4. Βελτίωση της προστασίας συγκεκριμένων δικαιωμάτων 427
2.1.4.α. Μειονότητες 427
2.1.4.β. Καταπολέμηση των διακρίσεων 429
2.1.4.γ. Βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο εσωτερικό της ΕΕ 431

2.2 Η αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας μετά την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας 434
2.2 1. Εθνικά/ευαίσθητα ζητήματα 436
2.2 2. Τομείς με θετικό μεσοπρόθεσμο αποτέλεσμα 437
2.2.3. Εν κατακλείδι... 438

2.3. Μελλοντικές προοπτικές της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς το πολιτικό κριτήριο 440

2.4. Συμπερασματικές σκέψεις ως προς την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας 441

Κεφάλαιο 3. Επηρεασμός των κοινοτικών πολιτικών προστασίας των ΔΑ από την ενταξιακή διαδικασία. 442

3.1.Εισαγωγή 442

3.2. Γενικές παρατηρήσεις 444

3.3.Συμβολή της ενταξιακής διαδικασίας στη δημιουργία πολιτισμού ΔΑ στην ΕΕ 446
3.3.1. Η έννοια της αξιολόγησης 447
3.3.2. Από την αξιολόγηση στην αναζήτηση «καλών πρακτικών» 448
3.3.2.α. Η Ανοιχτή Μέθοδος Συνεργασίας 448
3.3.3. Σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου με το κοινοτικό κεκτημένο 449

3.4. Ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στη μεταφορά στοιχείων του πολιτικού κριτηρίου σε κοινοτικές πολιτικές 450

3.5. Συγκεκριμένα παραδείγματα κοινοτικών πολιτικών που επηρεάστηκαν από το πολιτικό κριτήριο της ενταξιακής διαδικασίας **454**
3.5.1. Καταπολέμηση των διακρίσεων 455
3.5.2.Δικαιώματα μειονοτήτων 457
3.5.2.α.Κοινωνική ένταξη Ρομά 459
3.5.3.Κοινωνική συνοχή 460
3.5.4.Δικαιώματα του παιδιού 462
3.5.5.Συνθήκες κράτησης και ποινική δικονομία 464

ΑΞΙΟΛΟΓΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟΣΦΑΛΜΑ! ΔΕΝ ΕΧΕΙ ΟΡΙΣΤΕΙ ΣΕΛΙΔΟΔΕΙΚΤΗΣ

1. Εισαγωγή **470**

2. Συμπεράσματα ως προς το πολιτικό κριτήριο **470**
2.1. Δομή των αξιολογήσεων της Ευρ. Επιτροπής στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας των κρατών της ΚΑΕ 473
2.2. Εξέλιξη των προτεραιοτήτων της ΕΕ κατά τη διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων 475
2.2.1. Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική 476
2.2.2. Συμφωνίες Σύνδεσης και Σταθερότητας 477
2.2.3. Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης- επίσημη ενταξιακή διαδικασία 480
2.3. Εξέλιξη του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου 485
2.3.1. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και καταπολέμηση των διακρίσεων: τα στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου που εξελίσσονταν διαρκώς 485
2.3.1.α.Καταπολέμηση των διακρίσεων 485
2.3.1.β. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα 487
2.3.2. Η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου βάσει ειδικών εθνικών ζητημάτων 488
3. Ο ρόλος του πολιτικού κριτηρίου στην ενταξιακή διαδικασία 490
4. Σχέση κριτηρίων ένταξης και Συμβούλιο της Ευρώπης 492
5. Ο ρόλος του ΕΚ στη διαμόρφωση του πολιτικού κριτηρίου 494
6. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας 496
7. Σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου με τις κοινοτικές πολιτικές προώθησης των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ 496
8. Εν κατακλείδι… 497

ΠΗΓΕΣ **502**

Βιβλιογραφία- αρθρογραφία **504**

Πρωτογενείς Πηγές **526**

Υπόλοιπα κείμενα **542**

Νομολογία **549**

Συντομογραφίες

Άτομα με Ειδικές Ανάγκες	ΑΜΕΑ
Βοσνία- Ερζεγοβίνη	Β&Ε
Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων	ΔΕΚ
Δικαιώματα του Ανθρώπου	ΔΑ
Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο	ΔΠΔ
Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την Πρώην Γιουγκοσλαβία	ΔΠΔΓ
Ευρωπαϊκές Κοινότητες:	Ευρ. Κ.
Ευρωπαϊκή Ένωση:	ΕΕ
Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	ΕΣΔΑ
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	Ευρ.Κοινοβουλ.
Ευρωπαϊκές Συμφωνίες	ΕΣ
Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης	ΕΣΠ
Κράτη Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού	ΑΚΕ
Κράτη Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης	κράτη ΚΑΕ
Κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης	κ/μ
Οικουμενική Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	ΟΔΔΑ
Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης	ΟΚΕ
Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη	ΟΑΣΕ
Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας	ΟΔΓ
Συνθήκη του Άμστερνταμ	Συνθ.Αμ.
Συνθήκη της Λισαβόνας	Συνθ. Λισαβ.
Συνθήκη του Μάαστριχτ	Συνθ.Μάαστρ
Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης	Συνθ. ΕΕ
Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	Συμβουλ.ΕΕ
Συμβούλιο της Ευρώπης	ΣοΕ
Συμφωνίες Σταθερότητας και Σύνδεσης	ΣΣΣ



ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

Εισαγωγή

Οι εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας, όσο και σε επίπεδο πολιτικών γεγονότων, φανερώνουν ότι ο σεβασμός των ΔΑ αποτελεί πλέον βασικό στοιχείο της ευρωπαϊκής πολιτικής και ρητορικής. Τα παραδείγματα είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρονται, η υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η ενσωμάτωσή του σε πρωτογενές συμβατικό κείμενο της ΕΕ (Συνθ. της Λισαβόνας), η δημιουργία Υπηρεσίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ, η αναβολή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Κροατία και τη Σερβία λόγω έλλειψης ολοκληρωμένης συνεργασίας με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την Πρώην Γιουγκοσλαβία και η αναβάθμιση του σεβασμού των ΔΑ στην Τουρκία σε μια από τις βασικότερες προϋποθέσεις για την απόφαση έναρξης ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

Μεταξύ των πρόσφατων πολιτικών εξελίξεων πρέπει να συμπεριληφθεί η αποτυχία έγκρισης του Κολλεγίου της Επιτροπής από το Κοινοβούλιο τον Οκτώβριο του 2005, (πρώτη φορά στην ιστορία της Επιτροπής) κυρίως λόγω της αμφίβολης στάσης του κ. Boutilioghe-προτεινόμενου Επιτρόπου για τις Εσωτερικές και Δικαστικές Υποθέσεις- ως προς το σεβασμό των ΔΑ. Το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια της πολιτικής έντασης, χρησιμοποιηθήκαν τα ΔΑ ως μέσο διαμόρφωσης πολιτικής και νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επιβεβαιώνει τη σημασία τους για την ΕΕ. Τέλος, το 2009, υιοθετήθηκε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το τρίτο πενταετές πρόγραμμα για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη στην Ευρώπη για το 2010-2014, το οποίο περιλαμβάνει μεταξύ των πολιτικών προτεραιοτήτων, την προαγωγή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Οι ανωτέρω ενδεικτικές εξελίξεις, οι οποίες αποτελούν το επιστέγασμα μιας διαδικασίας δεκαετιών εισαγωγής των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο κοινοτικό εγχείρημα ενέχουν ιδιαίτερο επιστημονικό ενδιαφέρον, αφενός για την εξέλιξη αυτή κάθε αυτή και αφετέρου για τις συνέπειες αυτής σε δύο επίπεδα: στο εσωτερικό και το εξωτερικό της ΕΕ.

Τα δικαιώματα του ανθρώπου και η Ευρωπαϊκή Ένωση

Παρά την έντονη σημασία που αποδίδεται σήμερα στα ΔΑ από όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ,[1] ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν ήταν πάντα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος. Συγκεκριμένα, οι ιδρυτικές συνθήκες της Κοινότητας δεν αναφέρονται σε δικαιώματα καθώς δεν είχε κριθεί απαραίτητο, λόγω του καθαρά οικονομικού χαρακτήρα του εγχειρήματος. Επιπλέον, την ίδια περίοδο δημιουργήθηκε το Συμβούλιο της Ευρώπης το οποίο θα δραστηριοποιούνταν ακριβώς σε αυτό τον τομέα.

Η εισαγωγή των ΔΑ πραγματοποιήθηκε αναδρομικά, ως μέσο νομιμοποίησης του "Ευρωπαϊκού σχεδίου", με συνεχείς ερμηνείες του "πνεύματος των συνθηκών " και τη νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.[2] 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". Η σημασία της Έκθεσης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι συγκέντρωσε τη νομολογία του ΔΕΚ, σχετικά με τα ΔΑ, αναδεικνύοντας έτσι την εξελικτική πορεία των αναφορών του Δικαστηρίου σε διεθνείς συμβάσεις προστασίας των ΔΑ.

Όμως παρά την - από τα μέσα της δεκαετίας του 1960- προσπάθεια θεώρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως βασικών αξιών, η πρώτη επιγραμματική αναφορά μέσα σε κείμενο-συνθήκη, είναι στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986. Η είσοδος των ΔΑ στο θετικό δίκαιο της ΕΕ συντελέστηκε με τη Συνθήκη του

[1] Βλέπε για παράδειγμα την έκθεση για την ΕΕ και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου που υιοθέτησε το Μάιο του 2010 το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (Δελτίο 9597/10 (Presse 109), 10.05.2010) , την αντίστοιχη έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. για το σεβασμό των ΔΑ στον κόσμο το 2009 (T7-0489/2010, 16.12.2010) και την Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με τη Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, COM (2010) 573/4, 20.10.2010.

[2] Τα ΔΑ θεωρήθηκαν ως ένα από τα συστατικά της "κοινής κληρονομιάς" που κληροδοτήθηκε στην Κοινότητα μέσω της γεωγραφικής και πολιτικής τοποθεσίας. Έτσι παρουσιάζονται στην Πρώτη Έκθεση των Υπουργών Εξωτερικών προς τους Αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών, το 1969 (Έκθεση Λουξεμβούργου). Σύμφωνα με την Έκθεση αυτή η Ένωση είναι θεμελιωμένη στο σεβασμό της ελευθερίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που αποτελούν την κοινή κληρονομιά της Ευρώπης, A.Williams, "European Union Human Rights Policies: A study in Irony", Oxford university Press, 2004.

Μάαστριχτ, όπου για πρώτη φορά υιοθετούνται λεπτομερείς υποχρεώσεις[3] για τα κράτη μέλη.

Το 1997 στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, προστίθεται η διάταξη περί αναστολής των δικαιωμάτων των κρατών μελών αν διαπιστωθεί η "σοβαρή και διαρκής παραβίαση των αρχών που μνημονεύονται στο άρθρο 6.1" (άρθρο 7). Η ίδια διάταξη γίνεται πιο συγκεκριμένη με τη Συνθήκη της Νίκαιας το 2000 (τροποποιημένο άρθρο 7). Παράλληλα με την εισαγωγή των ΔΑ στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι αρμοδιότητες της έπαψαν να είναι μόνο οικονομικές, με αποκορύφωμα τη δημιουργία υπερεθνικών ευρωπαϊκών πολιτικών στους τομείς της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων (κυρίως στο άσυλο και τη μετανάστευση), εισάγοντας έτσι καίρια ζητήματα προστασίας των ΔΑ στο κέντρο των πολιτικών συζητήσεων.

Η σημασία των ΔΑ ως νομιμοποιητικού στοιχείου του κοινοτικού εγχειρήματος επιβεβαιώνεται από την πρόσφατη υιοθέτηση και θέση σε ισχύ της Συνθ.Λισαβ., η οποία προβλέπει την προσχώρηση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.[4] Η προστασία των ΔΑ θεωρείται πλέον ο ακρογωνιαίος λίθος του κοινοτικού εγχειρήματος, έχοντας αναγνωριστεί ως απόλυτη προτεραιότητα στην κοινοτική δικαιοταξία από το ΔΕΚ[5], το οποίο συνέβαλε ουσιαστικά τόσο στην εξέλιξη της σχέσης μεταξύ ΕΕ και ΔΑ όσο και στην αποτύπωση του περιεχομένου του όρου 'θεμελιώδη δικαιώματα'.[6]

Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως προϋπόθεση ένταξης στην ΕΕ

Η ανωτέρω εξέλιξη, αντικατοπτρίζεται και στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις, με αποκορύφωμα τις πιο πρόσφατες διευρύνσεις του 2004 και 2007 και τις διαπραγματεύσεις για μελλοντική ένταξη των Δυτ. Βαλκανίων και της Τουρκίας. Πλέον, η έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την ΕΕ απαιτεί την ικανοποίηση συγκεκριμένης λίστας ΔΑ, όπως καθορίστηκε από το ΔΕΚ το 2006.[7]

---

[3] Το άρθρο 2 αναφέρει μεταξύ των στόχων της Ένωσης την ενδυνάμωση των δικαιωμάτων πολιτών των κρατών μελών. Επίσης στο άρθρο 6.1 αναφέρεται ο σεβασμός στα ΔΑ μεταξύ των θεμελιωδών αρχών πάνω στις οποίες στηρίζεται η Ένωση.

[4] «Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών», άρθρο 6 παρ.2 Συνθ.Λισαβ.

[5] Βλ. Κοινές Υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi και Al Barakaat*, Απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008.

[6] Υπόθεση C 540/03 *European Parliament v. Council*, Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, παρ. 38

[7] Στο ίδιο.

Η ΕΕ και αρχικά οι Ευρ.Κ. έθεταν πολιτικά κριτήρια για την ένταξη κρατών στο 'club'. Κριτήρια τα οποία με την πάροδο του χρόνου έγιναν όλο και πιο σημαντικά και σύνθετα: από το μόνο προαπαιτούμενο του δημοκρατικού πολιτεύματος (ένταξη της Ελλάδας), σε λεπτομερείς γνωμοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ένα ευρύτατο φάσμα δικαιωμάτων.

Σταθμός στην ενταξιακή διαδικασία υπήρξε η υιοθέτηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης το 1993, καθώς έθεσε τις βάσεις για την ανάδειξη των ΔΑ σε βασική προϋπόθεση για την ένταξη. Μέχρι τότε η μόνη επίσημη προϋπόθεση ήταν η γεωγραφική θέση, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 237 της Συνθήκης της ΕΚ, "οποιοδήποτε ευρωπαϊκό κράτος μπορεί να υποβάλλει αίτηση για ένταξη". Βέβαια τη δεκαετία του 1970, υιοθετήθηκαν διάφορες διακηρύξεις, σύμφωνα με τις οποίες, ο σεβασμός των δημοκρατικών αξιών και των θεμελιωδών ελευθεριών αποτελούσαν βασική υποχρέωση των κρατών μελών της Κοινότητας.[8] Αν και οι αναφορές ήταν κυρίως έμμεσες, ο σεβασμός των δημοκρατικών αξιών αποτέλεσε προαπαιτούμενο για την ένταξη της Ελλάδας, Ισπανίας και Πορτογαλίας στις Ευρ.Κοιν.

Μετά το 1993, η αρχή των "προϋποθέσεων"- της αιρεσιμότητας[9]- αποκτά άλλη μορφή και από υπονοούμενη γίνεται ξεκάθαρη. Ιδιαίτερα όσον αφορά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, τα κριτήρια της Κοπεγχάγης καθίστανται πιο λεπτομερή, ενώ ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προσλαμβάνει μεγαλύτερες διαστάσεις.[10] Από το 1996, η Επιτροπή είναι σε θέση να παρουσιάζει Εκθέσεις σχετικά με την κατάσταση στο εσωτερικό των κρατών υπό ένταξη. Πλέον οι διαπραγματεύσεις δεν είναι μεταξύ "ίσων": η Επιτροπή έχει τον καθοριστικό ρόλο καθώς απαιτεί συγκεκριμένες

---

[8] Πρόκειται κυρίως για την Έκθεση του Λουξεμβούργου του 1970, για την Διακήρυξη της Κοπεγχάγης του 1973 σχετικά με την ευρωπαϊκή ταυτότητα, όπου τονίστηκε η ανάγκη για κοινές αξίες από τα κράτη μέλη και για τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης το 1978 όπου έγινε ξεκάθαρο ότι ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελούν προϋποθέσεις ένταξης.

[9] Η αρχή της αιρεσιμότητας, 'conditionality principle', όπως έχει εφαρμοστεί στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ σημαίνει τη σύνδεση της εφαρμογής ή αναβάθμισης συμφωνίας της ΕΕ με τρίτο κράτος με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η σχέση δηλαδή που αναπτύσσεται τελεί υπό αίρεση βάσει των όρων που έχει θέσει η ΕΕ. Ακολουθεί λεπτομερής ανάλυση της έννοιας στο πρώτο μέρος της διατριβής.

[10] Τα κριτήρια σεβασμού των ΔΑ και μειονοτήτων μπορούν να γίνουν πολύ συγκεκριμένα, βλ. τμήμα ΙΙ της παρούσης διατριβής.

μεταρρυθμίσεις και στη συνέχεια παρακολουθεί και κρίνει την υλοποίησή τους.[11] Το γεγονός δε ότι οι υπό ένταξη χώρες υποχρεώνονται να υιοθετήσουν και όλα τα νομικά μη δεσμευτικά ψηφίσματα της ΕΕ, στα οποία εντοπίζονται πολλές διατάξεις που αναφέρονται στα ΔΑ, επισημαίνεται ως μία από τις πτυχές της διαφοροποίησης μεταξύ των πολιτικών στο εσωτερικό και εξωτερικό της ΕΕ.

Όπως προκύπτει από την υφιστάμενη θεωρία[12] αλλά και από μια πρώτη ανάλυση των προϋποθέσεων για την τελευταία διεύρυνση, οι απαιτήσεις της ΕΕ από τα υπό ένταξη κράτη ήταν υψηλότερες από τις επικρατούσες συνθήκες στα κ/μ. Ιδιαίτερα στον τομέα των ΔΑ υπάρχουν συγκεκριμένα παραδείγματα τα οποία στηρίζουν την παραπάνω παρατήρηση.

Στόχοι της διατριβής

Η διαφοροποίηση των πολιτικών ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ και τις εξωτερικές σχέσεις είναι εμφανής ακόμη και στη χρήση της σχετικής ορολογίας. Στο εσωτερικό της ΕΕ, χρησιμοποιείται αποκλειστικά ο όρος 'θεμελιώδη δικαιώματα' που παραπέμπει στη συνταγματική φύση τους και την προστασία τους από το δίκαιο της ΕΕ, το Χάρτη και τη νομολογία του ΔΕΚ. Στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, ο επικρατέστερος όρος είναι 'Δικαιώματα του Ανθρώπου'.[13]

Η εν λόγω διαφοροποίηση μεταξύ των πολιτικών της ΕΕ στο εσωτερικό και το εξωτερικό ως προς το σεβασμό των ΔΑ, πηγάζει και από την ίδια τη Συνθ. ΕΕ. Το άρθρο 7 της Συνθ.ΕΕ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη της Νίκαιας, δίνει το δικαίωμα στην ΕΕ να αντιδράσει εναντίον ενός κράτους μέλους όταν αυτό δεν συνάδει με τις αξίες και αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 6. Όμως το άρθρο αυτό δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί παρά σε ακραίες περιπτώσεις και σίγουρα όχι για την

[11] Βλ. σχετικά J. H. Matlary, "Intervention for Human Rights in Europe", Palgrave, 2002, New York και τμήμα ΙΙ της παρούσης διατριβής.

[12] Ενδεικτικά βλ. M. Nowak, Human rights conditionality in relation to entry, and full participation in the EU", στο The EU and human rights, (επ.). P. Alston N. York: Oxford University Press, 1999, 687--98, A. Williams, Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction? European Law Review, London. Vol. 25. No. 6. Δεκέμβριος 2000. σελ. 601-617, H. Grabbe, The implications of EU enlargement, στο Developments in Central and Eastern European Politics 3", (επ.) S.White/ P. Lewis/ J. Batt, Palgrave 2003 και E.S. Duquette, Human rights in the European Union: Internal versus external objectives, Cornell International Law Journal, vol 34/2, 2001, σελ. 363--95.

[13] Στ. Περράκης, Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης; Ευρ. Πολιτεία,2/2009, Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 411.

προώθηση μεμονωμένων δικαιωμάτων. Αντίθετα, στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, λόγω της εκτεταμένης χρήσης της αρχής της αιρεσιμότητας σε όλες τις συμφωνίες (βλ. σύντομη αναφορά κατωτέρω), η ΕΕ έχει μεγάλη ευχέρεια ως προς την προαγωγή συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Η διαχείριση του πολιτικού κριτηρίου κατά τη διεύρυνση αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα.

Η πολιτική της προώθησης των ΔΑ της ΕΕ έχει λοιπόν ένα ενδιαφέρον χαρακτηριστικό: η Ένωση μπορεί να έχει αυξημένες απαιτήσεις από ένα κράτος κατά τις διαπραγματεύσεις για την ένταξη, αλλά μόλις ενταχθεί, δεν έχει πλέον την αρμοδιότητα επηρεασμού των εσωτερικών εξελίξεων. Η θέση σε ισχύ της Συνθ.Λισαβ. δεν τροποποιεί την υφιστάμενη κατάσταση, καθώς ο Χάρτης δεσμεύει τα κ/μ μόνο κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.[14]

Πέρα όμως από την εμφανή διαφοροποίηση -σύμφωνα με τη θεωρία 'τον σχιζοφρενικό χαρακτήρα' των ευρωπαϊκών πολιτικών δικαιωμάτων του ανθρώπου- η υπογράφουσα υποστηρίζει τη στενή σύνδεση μεταξύ της εξέλιξης των πολιτικών ΔΑ στην ΕΕ και της ενταξιακής διαδικασίας και συγκεκριμένα της πορείας του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης. Η σύνδεση αυτή αποτελεί τον πυρήνα της παρούσης διατριβής και αναλύεται σε δύο επίπεδα: σε επίπεδο υποψηφίων προς ένταξη κρατών και σε επίπεδο ΕΕ ως προς τη διαμόρφωση κοινοτικών πολιτικών προαγωγής των ΔΑ. Αρχικά, στο πρώτο επίπεδο, τα υποψήφια κράτη συναίνεσαν σε μεταρρυθμίσεις στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου με αντάλλαγμα την ένταξή τους στην ΕΕ. Ουσιαστικά διαμόρφωσαν τις εθνικές τους πολιτικές προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου βάσει των επιταγών της ΕΕ (12 από τα 27 κράτη δημιούργησαν το εθνικό τους θεσμικό πλαίσιο προστασίας ΔΑ βάσει του πολιτικού κριτηρίου ένταξης). Στο δεύτερο επίπεδο, υποστηρίζεται ότι η Ευρ. Επιτροπή και το Ευρ.Κοινοβουλ., δύο υπερεθνικοί θεσμοί, διαμόρφωσαν το πολιτικό κριτήριο και στη συνέχεια συνέβαλλαν στη διαμόρφωση αντίστοιχων κοινοτικών πολιτικών προώθησης ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ. Υποστηρίζεται

[14] Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες. Τίτλος VII του Χάρτη, άρθ. 51,παρ.1.

δηλαδή η θεωρία της 'εκχείλισης'[15] στον τομέα των ΔΑ από τις εξωτερικές σχέσεις στο εσωτερικό της ΕΕ, με όχημα την ενταξιακή διαδικασία.

Συγκεκριμένα, η υπογράφουσα υποστηρίζει ότι η ενταξιακή διαδικασία λειτούργησε ως προαγωγός μια ενιαίας κοινοτικής πολιτικής ΔΑ. Στη βάση της σύνδεσης βρίσκεται το άρθρο 49 Συνθ.ΕΕ, το οποίο καθορίζει την ενταξιακή διαδικασία: οι υποψήφιες χώρες πρέπει να σέβονται τις αρχές που περιέχονται στο άρθρο 6. Δεδομένου ότι το άρθρο 6 Συνθ.ΕΕ περιελάμβανε τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου, καταλήγουμε εύλογα στο συμπέρασμα ότι το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου είναι ουσιαστικά το άρθρο 6. Προχωρώντας παραπέρα, η έλλειψη κατ' αρχήν συγκεκριμένου- μετρήσιμου περιεχομένου του άρθρου 6 κατά τρόπο που να μπορεί να αποτελέσει κριτήριο, επέτρεψε στην Ευρ. Επιτροπή αλλά και το Ευρ.Κοινοβουλ., τη διαμόρφωσή του μέσω των αξιολογήσεων των υποψηφίων προς ένταξη κρατών.[16] Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται ότι η ενταξιακή διαδικασία αποτέλεσε εργαλείο 'στα χέρια' της Ευρ. Επιτροπής όχι απλά για την απαίτηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων, αλλά και για την προώθηση συγκεκριμένων πολιτικών, όπως ο διαχωρισμός κράτους/ Εκκλησίας (στην περίπτωση της Βουλγαρίας) ή το δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης.

Ο σκοπός της διατριβής λοιπόν είναι διττός. Αφενός να αποδείξει τη σύνδεση μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ μέσω των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, τα Δυτ. Βαλκάνια και την Τουρκία και αφετέρου να αναδείξει τη συμβολή της ΕΕ στην προώθηση των ΔΑ.

---

[15] Πρόκειται για το φαινόμενο spillover, δηλαδή στη συγκεκριμένη περίπτωση τη μεταφορά πολιτικών από το πεδίο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ στο αντίστοιχο πεδίο των κοινοτικών πολιτικών στο εσωτερικό της ΕΕ. Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Ήφαιστος Π., Θεωρία διεθνούς και Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Ποιότητα, 2000,σελ.243-245.

[16] Σημειώνεται δε ότι το Ευρ.Κοινοβουλ., από πολύ νωρίς- μετά τις πρώτες εκλογές το 1980- προωθεί μία πολύπλευρη πολιτική δράση υπέρ των ΔΑ στον κόσμο και σταδιακά στο εσωτερικό της ΕΕ. Βλ. *K. Bradley*, Reflections on the human rights role of the European Parliament, στο Ph. Alston (επ.), The EU and Human Rights, Oxford, 1999, 839-858, *Σ. Περράκης*, Το Ευρ.Κοινοβουλ. και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Τετράδια Κοινοτικού Δικαίου 8, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1986.

Παράλληλα, εκτός της προαναφερθείσας σύνδεσης εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών προάσπισης των ΔΑ- ζήτημα το οποίο αποτελεί τον πυρήνα της διατριβής, εξετάζεται ο πρωταρχικός ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στην προώθηση των ΔΑ τόσο στα υποψήφια κράτη όσο και στο εσωτερικό της ΕΕ.

Ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής

Η ενταξιακή διαδικασία όπως διαμορφώθηκε μετά το 1997, παρουσιάζει το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό, ότι ένας υπερεθνικός θεσμός, η Επιτροπή, έχει αρμοδιότητα να κρίνει το σεβασμό πληθώρας δικαιωμάτων στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, ενώ μόλις ενταχθούν το είδος των σχέσεων αλλάζει.

Οι απαιτήσεις της ΕΕ μπορεί να υπερβαίνουν την ισχύουσα κατάσταση στο εσωτερικό των κρατών μελών ή να πηγαίνουν πιο μακριά από το κοινοτικό κεκτημένο. Κατά συνέπεια δεν υπάρχουν αντικειμενικά κριτήρια προκειμένου για την τελική απόφαση σύγκλισης ή όχι. Για παράδειγμα, ο τομέας των μειονοτήτων έχει θεωρηθεί από τα κ/μ ως καθαρά εθνικός με ύψιστη πολιτική σημασία, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ομοιόμορφη ευρωπαϊκή προστασία ή ενιαίος ορισμός της μειονότητας. Οι δε Συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν είναι νομικά δεσμευτικές για όλους. Σε αυτή την περίπτωση με ποιό κριτήριο αποφασίζει η Επιτροπή αν υπάρχει σύγκλιση των νομοθεσιών ή αποδεκτό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων;

Η Ευρ. Επιτροπή συμμετείχε πολύ ενεργά στις ενταξιακές διαδικασίες. Αφενός μέσω του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών στο εσωτερικό της ΕΕ. προωθώντας την εναρμόνιση των εννόμων τάξεων των υποψηφίων προς ένταξη κρατών με το κοινοτικό δίκαιο και αφετέρου ως διαχειριστής της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και κυρίως της οικονομικής βοήθειας προς τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες η οποία υπόκειτο στην αρχή της αιρεσιμότητας. Παράλληλα, στο εσωτερικό της ΕΕ, η πρωτοβουλία και η ουσιαστική εφαρμογή των πολιτικών προώθησης των ΔΑ ανήκουν στην Επιτροπή. Η Επιτροπή μέσω της υιοθέτησης της πρακτικής της ένταξης των ΔΑ στις πολιτικές της ΕΕ (mainstreaming), και εκμεταλλευόμενη τις αυξημένες της αρμοδιότητες κατά την ενταξιακή διαδικασία κατάφερε να δημιουργήσει συνθήκες ευνοϊκές για την προώθηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Το εν λόγω όργανο, κατάφερε την τελευταία δεκαετία να κάμψει τις

όποιες επιφυλάξεις και αντιδράσεις των κρατών μελών ως προς την υιοθέτηση συγκεκριμένης κοινοτικής λίστας ή κοινών επιπέδων προστασίας ΔΑ.[17]

Παράλληλα, υπάρχουν κάποια ερωτήματα που διατρέχουν τη διατριβή στο σύνολό της, όπως ο ρόλος του Ευρ.Κοινοβουλ. στη διαμόρφωση των απαιτήσεων και τον έλεγχο συμμόρφωσης κατά την ενταξιακή διαδικασία.[18] Το Κοινοβούλιο, από το 1993 άρχισε να υιοθετεί ετήσιες εκθέσεις σχετικά με τον σεβασμό των ΔΑ στο εσωτερικό των κρατών μελών εστιάζοντας σε συγκεκριμένα θέματα όπως οι συνθήκες κράτησης, το άσυλο, τα δικαιώματα των παιδιών ή τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα. Οι εκθέσεις και τα ψηφίσματα σχετικά με την πρόοδο των υποψηφίων κρατών για την ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου, αν και μη δεσμευτικά, αποτέλεσαν σημαντικό μοχλό πίεσης κατά την ενταξιακή διαδικασία, κυρίως σε σχέση με τον προσδιορισμό των πολιτικών δικαιωμάτων αλλά και την άσκηση αυστηρότερου ελέγχου, επηρεάζοντας, τις απαιτήσεις και τις προτεραιότητες της ΕΕ ως προς συγκεκριμένα δικαιώματα.

Σημαντική κρίνεται επίσης, η ανάλυση της σχέσης μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ενταξιακής διαδικασίας τόσο ως προς τη διαμόρφωση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου, όσο και ως προς τη συμβολή της ενταξιακής διαδικασίας στην αναβάθμιση των σχέσεων των υποψηφίων κρατών με τα όργανα του ΣοΕ.

Οι απαντήσεις στις παραπάνω ερωτήσεις μπορούν να συντελέσουν σε μία πρόβλεψη για το μέλλον της προστασίας των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ, ιδιαίτερα μετά τη δημιουργία της Υπηρεσίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τη θέση σε ισχύ της Συνθ.Λισαβ. Στο συγκεκριμένο πεδίο εργασίας, μπορεί να εξηγηθεί η μετάβαση από την αρχική σιωπή των ιδρυτικών Συνθηκών στο *"mainstreaming"* των ΔΑ μέσα στις Ευρωπαϊκές πολιτικές και να αναζητηθεί η συμβολή αυτής της διαδικασίας στην προστασία τους. Η δε ανάλυση της εξέλιξης των κοινοτικών πολιτικών ΔΑ και η συμβολή τους στην προαγωγή του σεβασμού των ΔΑ, δύναται

[17] Βλ. για παράδειγμα κατωτέρω σελ.77-82 τις θέσεις των κρατών μελών ως προς τα ΔΑ κατά τις διαπραγματεύσεις της Συνθ. του Άμστερνταμ, και το γεγονός ότι ο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υιοθετήθηκε το 2000, χωρίς νομικά δεσμευτική μορφή για τα κράτη μέλη.

[18] R. Rack και St. Lausegger, "The role of the European Parliament", στο "The EU and Human Rights", (επ.) Ph. Alston, Oxford University Press 1999.

να συμβάλει στην εξαγωγή χρήσιμων προβλέψεων για το μέλλον της προστασίας των ΔΑ στον κοινοτικό χώρο.

Η ανάλυση των κριτηρίων ένταξης και συγκεκριμένα η έρευνα σχετικά με τις πηγές τους, το περιεχόμενο, (ποια δικαιώματα βρίσκονταν στο επίκεντρο της προσοχής, ατομικά ή συλλογικά, πολιτικά ή και κοινωνικά και οικονομικά) και ο βαθμός ικανοποίησης τους, (ο βαθμός προστασίας που κρίθηκε ικανοποιητικός) ώστε να ολοκληρωθεί η ένταξη, μπορεί να οδηγήσει σε πολλά ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Για αυτό το λόγο, εκτός από τα διάφορα νομοθετικά κείμενα ή τις κατά καιρούς εξαγγελίες όλων των θεσμών της ΕΕ σχετικά με τα ΔΑ στο εσωτερικό της Ένωσης, οι διαπραγματεύσεις κατά τις διευρύνσεις αποτελούν ένα πολύ καλό δείκτη της σημασίας που αποδίδεται στα ΔΑ σε κάθε χρονική στιγμή:
- Σχετικά με τη συμβολή της ΕΕ στην προστασία συγκεκριμένων δικαιωμάτων στα υπό ένταξη κράτη, η οποία προκύπτει από μία σύγκριση εκθέσεων διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών πριν και μετά την ένταξη στην ΕΕ
- Σχετικά με τις προτεραιότητες της ΕΕ ως προς τα ελεγχόμενα δικαιώματα και τον βαθμό ικανοποίησης τους.
-Σχετικά με το ρόλο του πολιτικού κριτηρίου στη μετέπειτα προώθηση συγκεκριμένων πολιτικών εναρμόνισης της προστασίας των ΔΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα και για το ρόλο των θεσμών στην «κοινοτικοποίηση» των ΔΑ.

Δομή της διατριβής

Η διατριβή χωρίζεται σε δύο μέρη, κοινό παρονομαστή των οποίων αποτελεί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης. Το πρώτο μέρος εστιάζει στις πηγές του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης και την εξέλιξη της σχέσης των ΔΑ και της ΕΕ, έκφανση της οποίας αποτελεί η δημιουργία και αντίστοιχα εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου. Με άλλα λόγια, επιχειρείται η ανάλυση της πορείας από τον απλό γεωγραφικό προσδιορισμό ως κριτήριο ένταξης στις Ευρ. Κοιν. στο σύνθετο πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης. Το πρώτο μέρος αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια στα οποία συνοψίζεται η υφιστάμενη θεωρία ως προς την εξέλιξη της σχέσης των ΔΑ και των Ευρ. Κοιν., η εξέλιξη της σχέσης μεταξύ της ενταξιακής διαδικασίας και των ΔΑ και η υπό διαμόρφωση ρήτρα πολιτικής αιρεσιμότητας, η

οποία αποτέλεσε τη βάση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης. Στο τελευταίο κεφάλαιο, ως ένας ακόμη παράγοντας που επηρέασε τη μετέπειτα εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης κυρίως στα κράτη των Δυτ. Βαλκανίων, παρουσιάζεται η εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Σύνδεσης και ο συσχετισμός τους με την ενταξιακή διαδικασία.

Στο δεύτερο μέρος, το οποίο διαιρείται σε τρία τμήματα,[19] αναλύεται η εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου. Αρχικά, στα δύο πρώτα τμήματα αξιολογείται το πολιτικό κριτήριο αυτό καθεαυτό καθώς και η εφαρμογή του από την Ευρ. Επιτροπή κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τις χώρες της ΚΑΕ, τα Δυτ. Βαλκάνια και την Τουρκία, αντίστοιχα. Στο πλαίσιο αυτό, αναζητείται πρωτίστως ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής και δευτερευόντως ο ρόλος του Ευρ.Κοινοβουλ. στη διαμόρφωση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις.

Συγκεκριμένα στο πρώτο και εκτενέστερο τμήμα, το οποίο αποτελείται από έντεκα κεφάλαια, αναλύεται η εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τα κράτη της ΚΑΕ με έμφαση στην προοδευτική αποσαφήνιση του περιεχομένου του και τις αντιδράσεις των υποψηφίων κρατών. Μέσω της εκτενούς ανάλυσης πρωτογενών πηγών επιτυγχάνεται η κατ' έτος και ανά κοινοτικό όργανο ανάδειξη της συμβολής τους στον εμπλουτισμό του πολιτικού κριτηρίου με νέα στοιχεία, με έμφαση στην Ευρ. Επιτροπή. Ουσιαστικά δηλαδή, παρουσιάζεται η σταδιακή διαμόρφωση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου από την αρχική ασάφεια που χαρακτήριζε τις πρώτες γνωμοδοτήσεις της Ευρ. Επιτροπής το 1997 μέχρι τον αναλυτικό και εμπλουτισμένο του χαρακτήρα, δέκα χρόνια αργότερα.

Το δεύτερο τμήμα το οποίο αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια, πραγματεύεται τα αντίστοιχα ερωτήματα του πρώτου τμήματος από την οπτική των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τα κράτη των Δυτ. Βαλκανίων και την Τουρκία. Αν και οι σχέσεις της ΕΕ και της Τουρκίας ακολούθησαν το μοντέλο που εφαρμόστηκε στην περίπτωση της ΚΑΕ, αποφασίστηκε ο διαχωρισμός της, λόγω του ότι η προσχώρησή της στην ΕΕ τελεί ακόμα υπό διαπραγμάτευση. Αναφορικά με τα Δυτ.

[19] Το πρώτο τμήμα αποτελείται από 11 κεφάλαια, το δεύτερο τμήμα από 4 και το τρίτο από 3 κεφάλαια.

Βαλκάνια, το γεγονός ότι οι σχέσεις της ΕΕ με τα κράτη της περιοχής ακολούθησαν διαφορετική πορεία από τα κράτη της ΚΑΕ, ιδιαίτερα μέχρι την επίσημη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, δικαιολογεί την ανάλυσή τους σε ξεχωριστό τμήμα.

Στο τρίτο τμήμα αξιολογείται η αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, ενώ επιχειρείται και η άμεση σύνδεση μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου και κοινοτικών πολιτικών προώθησης δικαιωμάτων του ανθρώπου στο εσωτερικό της ΕΕ. Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας, διερευνώνται ο βαθμός επιρροής του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου, αλλά και η ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα υποψήφια κράτη, καθώς και οι συνθήκες υπό τις οποίες μεγιστοποιείται η απόδοση της αρχής της αιρεσιμότητας. Στόχος είναι η εξαγωγή αφενός γενικών συμπερασμάτων ως προς την ρήτρα της αιρεσιμότητας ως εργαλείο προώθησης των ΔΑ και αφετέρου ειδικών συμπερασμάτων ως προς τα επίπεδα σεβασμού ορισμένων δικαιωμάτων στις υποψήφιες χώρες στην αρχή και το τέλος της ενταξιακής διαδικασίας. Παράλληλα, αναζητούνται παραδείγματα μεταφοράς κριτηρίων σεβασμού των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ με τη μορφή κοινοτικών πολιτικών. Με άλλα λόγια διερευνάται η τυχόν ύπαρξη του φαινομένου της εκχείλισης και στον τομέα των ΔΑ. Στόχος είναι τόσο η απόδειξη της σύνδεσης των πολιτικών της ΕΕ στο εσωτερικό και εξωτερικό, όσο και η ανάδειξη του ρόλου της Ευρ. Επιτροπής ως προς την εν λόγω σύνδεση. Δεδομένου ότι η ΕΕ εξακολουθεί να μην έχει ουσιαστική αρμοδιότητα στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο εσωτερικό της και ότι τα κ/μ ήταν ιδιαίτερα επιφυλακτικά στη δημιουργία κοινοτικής πολιτικής ΔΑ, τυχόν παραδείγματα εκχείλισης στον εν λόγω τομέα, θα αναδείξουν το ρόλο της Ευρ. Επιτροπής σε πρωτεργάτη του εν λόγω φαινομένου.

Ένα από τα παραδείγματα που καθιστά ιδιαίτερα σημαντική την ανωτέρω σύγκριση, σχετίζεται με τα δικαιώματα των μειονοτήτων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις γνωμοδοτήσεις της, κατά τις ενταξιακές διαδικασίες, έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στην προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων- ένα από τα κριτήρια ένταξης που υιοθετήθηκαν στην Κοπεγχάγη το 1993. Αν και οι απόψεις διαφέρουν ως προς τη σημασία και αξία των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής σχετικά με τον

τρόπο εξέτασης των ΔΑ, υπάρχει σύγκλιση απόψεων ως προς την προσέγγιση των μειονοτικών ζητημάτων.[20]

Η προστασία λοιπόν των μειονοτήτων αποτέλεσε σημαντικό κριτήριο ένταξης κατ' αναντιστοιχία με τις προτεραιότητες στο εσωτερικό της ΕΕ. Εκτός του ότι δεν υπάρχει ορισμός της μειονότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αρκετά κ/μ, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, δεν έχουν προχωρήσει στην υπογραφή ή κύρωση της Σύμβασης Πλαισίου για τις μειονότητες ή το Χάρτη για περιφερειακές ή μειονοτικές γλώσσες του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η έλλειψη ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος μέχρι τη θέση σε ισχύ της Συνθ.Λισαβ., αναδεικνύεται ξεκάθαρα στο σχέδιο Ψηφίσματος της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαστικών και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την προστασία των μειονοτήτων το οποίο " σημειώνει ότι γενικώς τα θέματα των μειονοτήτων στην Ένωση δεν ευρίσκοντο σε αρκετά υψηλή θέση στην ημερήσια διάταξη της Ένωσης και τώρα πρέπει να τους δοθεί ιδιαίτερη προσοχή, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων...". [21] Όπως θα υποστηριχθεί στο δεύτερο μέρος της διατριβής, η Ευρ. Επιτροπή κατάφερε να υπερκεράσει την έλλειψη πολιτικής βούλησης προστασίας των μειονοτήτων στο εσωτερικό της ΕΕ μέσω της αρχής για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Μεθοδολογία

Προκειμένου να απαντηθούν τα παραπάνω ενδεικτικά ερωτήματα, στο πρώτο μέρος αναλύεται η υφιστάμενη βιβλιογραφία και θεωρία ως προς τις πηγές του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, ενώ το εκτενέστερου μεγέθους δεύτερο μέρος βασίζεται περισσότερο σε πρωτογενείς πηγές. Η ανάλυση της εξέλιξης του πολιτικού κριτηρίου κρίνεται απαραίτητη καθώς καθιστά πιο κατανοητή την περαιτέρω εξέλιξη του κριτηρίου αυτού, μέσω της εφαρμογής του κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις της ΕΕ με τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, τα Δυτ. Βαλκάνια και την Τουρκία.

---

[20] M. Nowak, 1999 και J. H. Matlary, 2002

[21] Cla. Moraes 2005/2008 INI, 28.02.05, παρ.3. Υπογραμμίζεται βέβαια, ότι η Συνθ. Λισαβ. περιλαμβάνει για πρώτη φορά την υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων (άρθρο2), υποχρέωση που περιλαμβάνεται και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Συγκεκριμένα, στο δεύτερο μέρος, πέρα από τη σχετική βιβλιογραφία, η ανάλυση πραγματοποιείται βάσει κειμένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Το 1996, η Ευρ. Επιτροπή αποκτά για πρώτη φορά έναν πιο συγκεκριμένο ρόλο στην ενταξιακή διαδικασία, καθώς αναλαμβάνει να αξιολογεί τα υποψήφια κράτη και να αποφαίνεται για την πρόοδο που πραγματοποιούν προς την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης. Τα έγγραφα της Ευρ. Επιτροπής καθώς και των υπολοίπων θεσμών αποτελούν τη βάση στην οποία βασίζονται οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις.[22] Η αξιολόγηση των εν λόγω κειμένων δεδομένου του μεγάλου όγκου του πρωτογενούς υλικού, πραγματοποιείται με χρονολογική σειρά και ανά κοινοτικό θεσμό.

Προκειμένου για την διερεύνηση των βασικών επιστημονικών ερωτημάτων, αναλύονται οι αξιολογήσεις της Ευρ. Επιτροπής τόσο ως προς τη δομή, όσο και ως προς το περιεχόμενο τους. Συγκεκριμένα, αναλύεται η σημασία που αποδίδεται στα δικαιώματα του ανθρώπου στα εν λόγω έγγραφα, τα συγκεκριμένα δικαιώματα που επιλέγονται προς αξιολόγηση, το επίπεδο προστασίας που κρίνεται συμβατό με τα ευρωπαϊκά επίπεδα, οι πηγές που χρησιμοποιεί η Ευρ. Επιτροπή προκειμένου να καταλήξει στα συμπεράσματά της, η σχέση του πολιτικού κριτηρίου με το Συμβούλιο της Ευρώπης και η εν γένει εξέλιξη των απαιτήσεων και προτεραιοτήτων της ΕΕ. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η αντίδραση των υπολοίπων κοινοτικών οργάνων προκειμένου να αναδειχθεί η τυχόν συμβολή τους στην εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου. Τέλος, εξετάζεται η αντίδραση των υποψηφίων κρατών ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας, τις συνθήκες οι οποίες κρίνονται πλέον πρόσφορες για τη συμμόρφωση των υποψηφίων κρατών και εν τέλει τη διαχρονική εξέλιξη του επιπέδου σεβασμού των ΔΑ στα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Η εν λόγω σύγκριση απαιτείται προκειμένου για την εξαγωγή συμπεράσματος ως προς τη συμβολή της ΕΕ στην προαγωγή του σεβασμού των ΔΑ.

Καταλήγοντας, προκειμένου να εξεταστεί η ύπαρξη συγκεκριμένης σύνδεσης μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης και κοινοτικών πολιτικών

[22]Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Φλωρεντία το 1996.

προώθησης των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ, εντοπίζονται και αντίστοιχα συγκρίνονται κοινοτικές πολιτικές στους ίδιους τομείς. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις πραγματοποιείται σύγκριση της ανταπόκρισης της Ελλάδας και των υποψηφίων κρατών στις εν λόγω επιταγές προαγωγής ΔΑ. Στόχος είναι η εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας στον τομέα των ΔΑ σε σχέση με την αποτελεσματικότητα παραδοσιακών εργαλείων της ΕΕ στο εσωτερικό της: κυρίως κανόνων «soft law». Θα μπορούσε να υποστηριχθεί η δημιουργία ενός μηχανισμού προώθησης των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ κατά το πρότυπο της αρχής της αιρεσιμότητας;[23]

Συμβολή στην επιστήμη

Οι ενδεικτικές ερωτήσεις που έχουν ήδη αναφερθεί, αποσκοπούν στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την προστασία των ΔΑ και τη συμβολή της ΕΕ, τόσο στο εσωτερικό όσο και το εξωτερικό. Η ανάλυση της εξέλιξης των ΔΑ κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις θα δώσει απαντήσεις σχετικά με τα προστατευόμενα δικαιώματα, δηλαδή για ποια δικαιώματα ξεκίνησε ο πολιτικός λόγος και ποια και σε ποιο βαθμό προωθούνται σήμερα. Έχοντας στοιχεία για αυτές τις ερωτήσεις μπορούμε να προβούμε σε προβλέψεις για τις μελλοντικές τάσεις στον τομέα των ΔΑ.

Επιπλέον, η ανάλυση σχετικά με τη συμβολή της ΕΕ στην προστασία των ΔΑ στα υποψήφια κράτη, θα συμβάλλει στο να αποφανθούμε κατά πόσο η μέθοδος της αξιολόγησης που χρησιμοποιήθηκε από την Επ. Επιτροπή μπορεί να παράγει ουσιαστικά αποτελέσματα. Αν η απάντηση είναι θετική, τότε ίσως θα έπρεπε να επαναπροσδιοριστούν τα εργαλεία τα οποία έχει στη διάθεσή της η ΕΕ, δεδομένου μάλιστα το ότι ο ρόλος της ως προαγωγού των ΔΑ έχει λάβει πολύ μεγάλες διαστάσεις (βλ. Συνθ. Λισαβ. και Πρόγραμμα της Στοκχόλμης).

Επίσης, αν μέσα από τις απαντήσεις καταδειχθεί ότι η συμβολή της ΕΕ είναι σημαντική- το επίπεδο προστασίας στο εσωτερικό των νέων κρατών μελών είναι αρκετά υψηλό-τότε είναι πολύ πιθανό τα προτεινόμενα κατώτατα επίπεδα προστασίας των ΔΑ που περιλαμβάνονται σε πολιτικές σχετικά με το άσυλο και τη

[23] Δεδομένου βεβαίως της περιορισμένης αρμοδιότητας που διαθέτει η ΕΕ στον τομέα των ΔΑ- εκτός από τις δράσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

μετανάστευση, να βελτιωθούν μελλοντικά καθώς ένας σημαντικός αριθμός νέων κρατών μελών θα έχει ήδη αυξημένα πρότυπα προστασίας των ΔΑ.

Μέσω της έρευνας, ουσιαστικά αναλαμβάνεται η κάλυψη των υφιστάμενων θεωρητικών ελλείψεων, συσχετιζόμενων με τα ανωτέρω ερωτήματα. Το ζήτημα της σύνδεσης μεταξύ των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και των κοινοτικών πολιτικών ΔΑ, απουσιάζει από τα επιστημονικά αντικείμενα ενασχόλησης, της ακαδημαϊκής κοινότητας. Οι, μέχρι σήμερα, μοναδικές έρευνες που έχουν δημοσιευθεί περιορίζονται στον επηρεασμό των κοινοτικών πολιτικών από τη μεθοδολογία της αξιολόγησης. Αντίθετα, εκλείπουν οι έρευνες συσχετισμού συγκεκριμένων στοιχείων του πολιτικού κριτηρίου με αντίστοιχες κοινοτικές πολιτικές. Με άλλα λόγια, δεν έχει υποστηριχθεί η θεωρία του '*spillover*' από τις εξωτερικές σχέσεις στο εσωτερικό της ΕΕ, γεγονός που δυσχεραίνει τις μεσοπρόθεσμες προβλέψεις στον τομέα των κοινοτικών πολιτικών ΔΑ. Κατ' αντιστοιχία, παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια, (και ειδικότερα μετά το 2008), αυξήθηκε το ενδιαφέρον των ερευνητών ως προς τα αποτελέσματα της αρχής της αιρεσιμότητας και τα ΔΑ. (οι έρευνες είναι τομεακές και αφορούν συγκεκριμένα δικαιώματα). Συμπερασματικά, η διατριβή καλύπτει την απουσία εκτεταμένης έρευνας και ανάλυσης σχετικά με την πορεία των υποψήφιων κρατών προς τη σύγκλιση των επιπέδων προστασίας ΔΑ. Ως εκ τούτου, η προστιθέμενη αξία της διατριβής συνίσταται στην παροχή ολοκληρωμένης εικόνας των ενταξιακών διαπραγματεύσεων υπό το πρίσμα των ΔΑ, η οποία δύναται να συμβάλει στην περαιτέρω διερεύνηση καίριων ερωτημάτων πλαισιώνοντας το μέλλον της κοινοτικής πολιτικής ΔΑ.

Μέρος Α'

Οι πηγές του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης

Το Α' Μέρος, χωρίζεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται εκτενής αναφορά στην εξέλιξη της σχέσης θεμελιωδών δικαιωμάτων και ΕΕ, η ιστορική εξέλιξη του κριτηρίου ένταξης παρουσιάζεται στο δεύτερο κεφάλαιο, ενώ στο τρίτο και τέταρτο αντίστοιχα, αναλύεται η ρήτρα της αιρεσιμότητας και η εξέλιξη των Συμφωνιών Σύνδεσης ως μια εκ των πηγών του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης.

Κεφάλαιο 1. Ιστορική ανασκόπηση της σχέσης θεμελιωδών δικαιωμάτων και Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

1.1. Εισαγωγή

Η εξέλιξη της σχέσης θεμελιωδών δικαιωμάτων και Ευρ.Κ. είναι ιδιαίτερα σημαντική για την κατανόηση της ενταξιακής διαδικασίας και των κριτηρίων ένταξης όπως διαμορφώθηκαν σταδιακά. Ο λόγος είναι ότι μετά από χρονοβόρες διαδικασίες (βλ. κατωτέρω), η ενταξιακή διαδικασία συνδέθηκε στενά με τις αρχές στις οποίες στηρίζεται η ΕΕ (άρθρο 6 ΣΕΕ), συμπεριλαμβανομένης της προστασίας και του σεβασμού των ΔΑ.[24] Πριν λοιπόν προχωρήσουμε στην ανάλυση της ενταξιακής διαδικασίας, είναι επιβεβλημένη η ανάλυση της εξελικτικής πορείας ενσωμάτωσης των ΔΑ στην κοινοτική έννομη τάξη.

Οι αρχικές συνθήκες των Ευρ.Κ. δεν περιελάμβαναν αναφορές σε ΔΑ. Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, οι Ευρ.Κ. θα εστίαζαν κυρίως στην ανοικοδόμηση των ευρωπαϊκών κρατών μέσω της οικονομικής συνεργασίας και αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Αντίθετα το Συμβούλιο της Ευρώπης ήταν επιφορτισμένο με την προαγωγή και προάσπιση των ΔΑ. Οι Ευρ.Κ. όμως δεν παρέμειναν στον ρόλο που αρχικά είχε προδιαγραφεί για αυτές, αλλά προχώρησαν βαθμιαία και στην πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης. Δεδομένου ότι η πολιτική ενοποίηση αλλά και η περαιτέρω απελευθέρωση των αγορών μπορεί να προσέκρουε σε βασικά ΔΑ, σταδιακά οι Ευρ.Κ. και σήμερα η Ε.Ε. (ΕΕ) εξελίχθηκαν ώστε να συμπεριλάβουν το σεβασμό των ΔΑ στις πολιτικές τους. Μετά δε και την επικύρωση της Συνθ. Λισαβόνας, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εντάχθηκε στο κυρίως σώμα των

[24] Για μια εμπεριστατωμένη ανάλυση βλ. A. Bogdany, The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the core of the European Union, Common Market Law Review, Vol. 37, 2000, σελ. 1307---38

Συνθηκών ενώ πλέον προβλέπεται μέχρι και η προσχώρηση της Ε.Ε. στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση ΔΑ (ΕΣΔΑ), σύμφωνα με το άρθρο 6 Συνθ.Λισαβ.[25] Κινητήρια δύναμη πίσω από την ανωτέρω εξέλιξη, ήταν το Δικαστήριο Ευρ.Κ. (ΔΕΚ), η σχετική νομολογία του οποίου ενσωματώθηκε σε Συνθ.ΕΕ για πρώτη φορά το 1999 στο Μάαστριχτ.[26]

1.2. Ο ρόλος του ΔΕΚ

Στα πρώτα χρόνια δράσης του, το ΔΕΚ αρνήθηκε να εξετάσει θέματα σχετικά με σεβασμό ΔΑ. Στην πορεία όμως και προκειμένου να διατηρήσει τις έννοιες της υπεροχής και άμεσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, που είχε αναγνωρίσει στις υποθέσεις Costa και Van Gent & Loos,[27] αναγκάστηκε να εξετάσει ζητήματα που άπτονταν του σεβασμού των ΔΑ.

Το 1969, το ΔΕΚ- σε μια απόφαση ορόσημο αναγνώρισε το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως μία εκ των γενικών αρχών του δικαίου.[28] Μετά τη συγκεκριμένη απόφαση, άνοιξε πλέον ανεπιστρεπτί ο δρόμος για τη σταδιακή ενσωμάτωση των συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών και των συνθηκών – κυρίως η ΕΣΔΑ- στις οποίες έχουν προσχωρήσει, στις πηγές του ΔΕΚ.[29] Η Απόφαση C-44/79 Hauer v. Land Rheinland- Pfalz, ουσιαστικά

---

[25] Από την πλευρά δε του ΣοΕ, η προσχώρηση της ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 59 ΕΣΔΑ, όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτ. 14. Στις 17 Μαρτίου 2010, η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε διαπραγματευτικές οδηγίες για την ενδεχόμενη προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Στις 4 Ιουνίου, οι Υπουργοί Δικαιοσύνης των κρατών μελών έχρησαν την Ευρ. Επιτροπή αρμόδια για τη διεξαγωγή των εν λόγω διαπραγματεύσεων. Στις 7 Ιουλίου ξεκίνησαν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της Ευρ. Επιτροπής και του ΣοΕ σχετικά με την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, ώστε « citizens can swiftly benefit from stronger and more coherent fundamental protection in Europe», Human Rights Information bulletin, no. 80, March- July, 2010, σελ. 6,7.

[26] Άρθρο ΣΤ Συνθ.Μάαστρ.: 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 ΔΑ 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. 3. Η Ένωση διαθέτει τα μέσα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της και για την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της.
Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992

[27] E. Dromzée (2004). "Remedies for the protection of Human Rights: Human Rights violations as a basis for the Court's Jurisdiction", στο T. Gries/ R. Allewedt, (επ.) *Human rights within the European Union*, Bertiner Wissenschafts- Verlag Gbmh, σελ. 166 και U. Haltern (2005). "Integration through law" στο A. Wiener/ Th. Diez (επ.) *European integration theory*, N.Y: Oxford University Press σελ. 183

[28] C-29/69, Stauder v. Ulm, Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1969

[29] Αντίστοιχες αποφάσεις οι C-11/70 International Handelsgesellschaft, Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970 και C-4/73 Nold v. Commission, Απόφαση της 14ης Μαΐου 1974. Στην υπόθεση 11/70 International Handelsgesellschaft, το ΔΕΚ αναφέρει τις συνταγματικές παραδόσεις των

προετοίμασε το έδαφος για την εισαγωγή της ΕΣΔΑ στο περίπλοκο σύστημα συνθηκών της ΕΕ, αναγνωρίζοντας την μεταξύ των κατευθυντήριων Συνθηκών για την προστασία των ΔΑ μέσα στην Κοινότητα[30]. Μέχρι τότε όμως το ΔΕΚ αναγνώριζε ότι απλά εμπνεόταν από τις εν λόγω Συνθήκες. Δεν υπήρχε πουθενά αναγνώριση δεσμευτικού χαρακτήρα ως προς την ΕΣΔΑ[31]. Το ΔΕΚ όμως δεν σταμάτησε εκεί.

Η απόφαση που συνέβαλε ουσιαστικά στην περαιτέρω εξέλιξη και αναβάθμιση, κατά μία έννοια, του σεβασμού των ΔΑ στις Κοινότητες ήταν η Wachauf κ. Γερμανίας[32], στην οποία αναγνωρίζεται ότι το ΔΕΚ έχει αρμοδιότητα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αρχών και απέναντι στα κ/μ όταν εφαρμόζουν κοινοτικό δίκαιο. Δεν περιορίζεται με άλλα λόγια στις πράξεις των ευρωπαϊκών θεσμών[33]. Στον κατάλογο των σημαντικών αποφάσεων- σταθμών πρέπει να περιληφθεί και η απόφαση Kremzow v. Austria[34], όπου στο ερώτημα αν η ΕΣΔΑ αποτελεί τμήμα του κοινοτικού δικαίου, η απάντηση ήταν θετική. Πρόκειται για μια απόφαση η οποία ουσιαστικά νομιμοποιεί τη διαδικασία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, καθώς όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, η Ευρ. Επιτροπή στηρίχθηκε στην εν λόγω παραδοχή για να συγκεκριμενοποιήσει το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου και τελικά τις απαιτήσεις της ΕΕ.

Ταυτόχρονα όμως, το ΔΕΚ δεν αναφέρει πουθενά ότι το ίδιο δεσμεύεται από τις Συνθήκες ΔΑ στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κ/μ, ενώ φροντίζει πάντα να

κρατών μελών μεταξύ των πηγών για τον προσδιορισμό των ΔΑ που είναι επιφορτισμένο να προστατεύει. Στην υπόθεση Nold v. Commission, αναφέρεται για πρώτη φορά ότι οι συνθήκες που έχουν επικυρώσει τα κ/μ αποτελούν πιθανή πηγή του ΔΕΚ.

[30] Υπόθεση Hauer v. Land Rheinland- Pfalz C 44/79, Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1979.

[31] S.D. Hempfing, European Convention on Human Rights: Just a source of inspiration? Jurisprudence of the European Court of Justice, *Human Rights within the European Union*, επ.. Tobias Gries and Ralf Aleweldt, Bertiner Wissenschafts- Verlag GMBH, 2004, p. 12

[32] Απόφαση Wachauf v. Federal Republic of Germany, C- 5/88,Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989

[33] B. Wasensteiner. "Common tradition of all member states: The Courts method of defining the EU human rights standards", Tobias Gries, Ralf Allewedt (επ). *Human rights within the European Union*. Bertiner Wissenschafts- Verlag Gbmh, 2004.

[34] C-299/95, Απόφαση της 29ης Μαΐου 1997, Το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, δεν μπορεί να παράσχει τα αναγκαία στοιχεία ερμηνείας για την εκτίμηση, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας μιας εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα τον σεβασμό των οποίων διασφαλίζει, όπως αυτά απορρέουν ειδικότερα από τη Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, στην περίπτωση που η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση αφορά κατάσταση η οποία, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

αναφέρει τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών[35]. Επιπλέον, αν και το ΔΕΚ αναφέρει πάντα τα θεμελιώδη δικαιώματα μεταξύ των γενικών αρχών, έχει κάνει συγκεκριμένη αναφορά μόνο σε κάποια άρθρα[36]. Οι Weiler και Fries, προτείνουν μια άλλη ερμηνεία των αποφάσεων του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία, το ΔΕΚ στη γνωμοδότηση 2/94 επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας για ΔΑ. Όταν όμως τέθηκε το εν λόγω ζήτημα στην υπόθεση Κωνσταντινίδης κατά Γερμανίας[37], το επιχείρημα του Γεν. Εισαγγελέα Jacobs περί υπάρξεως ενός σκληρού πυρήνα δικαιωμάτων τα οποία ανήκουν σε κοινή Ευρωπαϊκή κληρονομιά βασισμένη στον ανθρωπισμό, και τα οποία η ΕΕ θα μπορούσε να εξασφαλίζει δικαστικά ανεξάρτητα από το αν εμπίπτουν σε τομέα αρμοδιοτήτων της, δεν έγινε δεκτό από το Δικαστήριο.

Από την πλευρά μας, υποστηρίζουμε ότι το ΔΕΚ διαχρονικά είχε σταθερή στάση όπως περιέχεται στη γνωμοδότηση 2/94, καθώς από όλες τις αποφάσεις που έχουν να κάνουν με ΔΑ προκύπτει ότι: υπάρχουν βασικά ΔΑ τα οποία εγγυάται η ΕΣΔΑ, εμπεριέχονται στις Συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και κατά συνέπεια αποτελούν γενικές αρχές του ***κοινοτικού δικαίου.***

Η νομολογία του ΔΕΚ λοιπόν είναι ξεκάθαρη, έτσι όπως εξελίχθηκε. Το Δικαστήριο προστατεύει τα δικαιώματα σύμφωνα με τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και την ΕΣΔΑ. Όμως υπάρχει συγκεκριμένο περιεχόμενο των δικαιωμάτων; Η νομολογία του ΔΕΚ ενσωματώθηκε στη Συνθ.ΕΕ με το άρθρο 6 το οποίο αναφέρει τα ΔΑ μεταξύ των αρχών στις οποίες στηρίζεται η ΕΕ, και την ΕΣΔΑ μεταξύ των πηγών των δικαιωμάτων αυτών. Σε ποια δικαιώματα αναφέρεται όμως;

1.2.1. Το ΔΕΚ και το περιεχόμενο του άρθρου 6

Το ΔΕΚ στη νομολογία του απέφυγε να προσδιορίσει ένα θεμελιώδες δικαίωμα λόγω της διαφορετικότητας των συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών.

---

[35]S. D. Hempfing, ο.π., σελ. 12

[36] Άρθρα: 2,3,5-14, 1 από το Πρωτ. 1, άρθ. 2,3 Πρωτ.4, άρθ. 6,,8, 10. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα υποθέσεις είχε φέρει η Επιτροπή στο ΔΕΚ στηριζόμενη στα άρθρα 226, 230, 234. Στο ίδιο, σελ. 12-13

[37]Κωνσταντινίδης κατά Γερμανίας C-168/91, Απόφαση της 30ης Μαρτίου, 1993

Απέφυγε επίσης να αναγνωρίσει ένα κοινοτικό επίπεδο προστασίας.[38] Φαίνεται ότι το ΔΕΚ έχει υιοθετήσει μια προσέγγιση διευρυμένης ερμηνείας, ώστε να αποφύγει να δεχθεί κάποιο μέτρο το οποίο σε ορισμένα κράτη να προσέκρουε σε θεμελιώδη δικαιώματα.[39] Παρόλα αυτά σε περιπτώσεις διαφοροποίησης μεταξύ κρατών μελών έφτασε σε σημείο να μην αναγνωρίσει κάποιο δικαίωμα.[40] Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις αναφέρει την ΕΣΔΑ κατευθείαν χωρίς να κάνει χρήση των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, ως ξεχωριστή και αυτόνομη πηγή.[41] Παρόλα αυτά σε καμία περίπτωση δεν έχει αποδεχθεί ότι δεσμεύεται από την ΕΣΔΑ. Εξάλλου, ούτε το άρθρο 6 ΣΕΕ ανέφερε κάτι τέτοιο. Προκύπτει ότι τα κ/μ δεν ήθελαν να δεσμευτούν κατά αυτό τον τρόπο από την ΕΣΔΑ, καθώς είχαν την ευκαιρία να το συμπεριλάβουν τόσο στη Συνθ.Αμ. όσο και στη Συνθ.Νίκ., αλλά δεν το έπραξαν.[42] Σύμφωνα λοιπόν με τη νομολογία του ΔΕΚ, όταν πρόκειται για ΔΑ, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου και της ΕΕ παραμένει περιορισμένη στο πλαίσιο που προσδιορίζουν οι Συνθήκες.[43]

Συνοψίζοντας, το ΔΕΚ απέφυγε να καθορίσει ένα κατάλογο δικαιωμάτων ανεξάρτητα από τις αρμοδιότητες της ΕΕ. Εκτός από το γεγονός ότι στη διάσημη γνωμοδότηση 2/94 το ΔΕΚ απέρριψε τη δυνατότητα προσχώρησης των ΕΕ στην ΕΣΔΑ, στην υπόθεση Κωνσταντινίδης κ. Γερμανίας αρνήθηκε να δεχτεί την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να προστατεύει ΔΑ ως μέρος της ευρωπαϊκής ανθρωπιστικής παράδοσης.[44]

Το ΔΕΚ στη νομολογία του, είχε υποστηρίξει ότι πριν την υιοθέτηση κάποιας απόφασης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Παρόλο που είχε αναγνωρίσει αρκετά δικαιώματα και ελευθερίες

---

[38] B.B. Wasensteiner, ο.π.σελ. 27

[39] J. P. Jaqué, Droit institutionnel de l'Union Européenne, DALLOZ, 2001, σελ. 47

[40] Υπόθεση C-46/87 και C-227/88 Hoechst AG v Commission of the European Communities, της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, σχετικά με την παραβίαση της επαγγελματικής στέγης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση μάλιστα, το ΔΕΚ δήλωσε ότι η ΕΣΔΑ έχει ιδιαίτερο βάρος, ελλείψει κοινοτικού καταλόγου ΔΑ.

[41] J.P.Jaqué, ο.π. σελ. 47.

[42] S. D. Hempfing, ο.π. σελ. 17

[43] Σε δύο πρόσφατες Αποφάσεις που συνεκδικάστηκαν C-22/08 και C-23/08 (Αθ. Βατσούρας κ. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 και Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, της 4ης Ιουνίου 2009), η νομική βεβαιότητα συμπεριλήφθηκε στα θεμελιώδη δικαιώματα σε άμεση σχέση με την ευρωπαϊκή υπηκοότητα.

[44] Περισσότερα για την εφαρμογή και το περιεχόμενο της προστασίας βλ. Dromzée, ο.π. και Haltern, ο.π. σελ. 188)

βασιζόμενο στην ΕΣΔΑ[45], επανειλημμένα αρνήθηκε να αποφανθεί υπέρ της ύπαρξης ενός κοινού ευρωπαϊκού επιπέδου προστασίας[46]. Σύμφωνα με ορισμένους ακαδημαϊκούς[47], το ΔΕΚ εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών ώστε να διατηρήσει κάποιο κοινό ορισμό των ΔΑ. Το γεγονός όμως ότι στην υπόθεση Society for the protection of unborn children v. St, Grogan et all[48], το δικαστήριο αρνήθηκε να ασχοληθεί με ένα θέμα λόγω της απουσίας μιας κοινής αντίληψης, συμβάλλει στην αβεβαιότητα σχετικά με συγκεκριμένο επίπεδο προστασίας δικαιωμάτων. Η πλειονότητα των ακαδημαϊκών υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο χρησιμοποιεί τη συγκριτική μέθοδο ανά περίπτωση προκειμένου να καταλήξει για το βαθμό προστασίας που «δικαιούται» το κάθε δικαίωμα, επιλέγοντας τελικά αυτό που υπηρετεί καλύτερα τους στόχους της ΕΕ.[49]

1.2.2. Το δόγμα Solange και οι συνέπειές του

Παράλληλα, κάποιες πράξεις των θεσμικών οργάνων και των κρατών έδειξαν να θεωρούν ότι υπάρχει περιθώριο κοινοτικής πολιτικής στα ΔΑ. Η πρώτη πράξη που έθεσε σε κίνηση την εξελεγκτική διαδικασία ήταν κατά παράδοξο τρόπο η απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου Solange I[50], (το οποίο σημαίνει «για όσο διάστημα»), η οποία αναγνώρισε ότι το Γερμανικό Σύνταγμα υπερισχύει του κοινοτικού δικαίου για όσο διάστημα το κοινοτικό δίκαιο δεν εγγυάται αντίστοιχο βαθμό προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων με το Γερμανικό Σύνταγμα. Παρά το γεγονός ότι αυτή η απόφαση ουσιαστικά αμφισβητεί την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και προκάλεσε τις αντιδράσεις των οργάνων με την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο να ζητούν τη διόρθωση της διατύπωσης, είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το ΔΕΚ, αυξάνοντας τις αναφορές στις συνταγματικές

---

[45] Dromzée, ο.π. σελ. 169
[46] Wasensteiner ο.π. σελ.27
[47] De Witte Bruno. (2001). "The role of the ECJ in Human Rights", στο Philip Alston (επ.), *The EU and Human Rights*, N.Y.: Oxford University Press σελ. 881 και Dromzée, ο.π. σελ. 170.
[48] Υπόθεση Society for the protection of unborn children v. St, Grogan et all , C 159/90, της 4ης Οκτωβρίου 1991.
[49] Wasensteiner ο.π. σελ. 41. Επιπλέον, για μια επικαιροποιημένη ανάλυση του ρόλου του ΔΕΚ στην προστασία των ΔΑ με έμφαση στα προβλήματα που έχουν προκύψει από την 'αντιπαράθεση' μεταξύ ΔΕΚ και ΕΔΔΑ, βλ. F. Van Den Berghe, The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems? European Law Journal, Vol. 16/ 2, Μάρτιος 2010, σελ. 112--57
[50] BverfG 37, 29/05/1974

παραδόσεις των κρατών μελών[51]. Γεγονός, που οδήγησε τελικά στην εισαγωγή αντίστοιχης διάταξης στην Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η απόφαση Solange I, δρομολόγησε μια σειρά από άλλες πράξεις που είχαν ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση του ρόλου της ΕΕ σχετικά με τα ΔΑ. Το 1977, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και το Συμβούλιο υιοθέτησαν Κοινή διακήρυξη[52], η οποία ανέφερε ρητά ότι οι Ευρ.Κ. στηρίζονται στο σεβασμό του δικαίου. Το δίκαιο περιλαμβάνει τις γενικές αρχές δικαίου και συγκεκριμένα τα ΔΑ, στοιχεία στα οποία στηρίζονται οι συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών.

Η πορεία προς την κωδικοποίηση των ΔΑ - με την υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων-, συνεχίστηκε με την υπόθεση Solange II[53]. Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο με την απόφασή αυτή επανέλαβε το δόγμα Solange I αντιστρέφοντας το βάρος της απόδειξης. Θεωρούσε δηλαδή ότι πλέον ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων εγγυούνταν από το κοινοτικό δίκαιο οπότε δεν θα αμφισβητούσε την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου για όσο διάστημα τα θεμελιώδη δικαιώματα προστατεύονταν. Η θέση αυτή επαναλήφθηκε στη διάσημη απόφαση αναφορικά με την επικύρωση της Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993. Στην υπόθεση Brunner, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στο δόγμα Solange, διευρύνοντας όμως αρκετά τη δυνατότητα ελέγχου της συμβατότητας του κοινοτικού κεκτημένου με το Γερμανικό Σύνταγμα[54]. Αναφορικά με τα ΔΑ, επιβεβαιώθηκε ότι το Γερμανικό Δικαστήριο δεν θα εξετάσει καταγγελία παραβίασης ΔΑ από κοινοτικές πράξεις για όσο διάστημα η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν υπολείπεται σε σχέση με το επίπεδο που αναγνωρίζει η απόφαση Solange II.

---

[51] S. D. Hempfing, ο.π. σελ. 13

[52] Εκτός από το τι περιλαμβάνουν οι γενικές αρχές δικαίου, είναι σημαντικό ότι οι τρεις θεσμοί δηλώνουν τη σημασία που προσδίδουν στα ΔΑ και τονίζουν ότι σέβονται και θα εξακολουθήσουν να σέβονται αυτά τα δικαιώματα, όπως προσδιορίζονται από την ΕΣΔΑ και τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. ΕΕ, ΕΚ 1977, C 103, σελ.1

[53] BverfGE 73, 22/10/1986.

[54] BverfGE, 89, 12/10/1993. Για περαιτέρω ανάλυση του δόγματος Solange, και την άποψη ότι υπάρχει και Solange III, βλ. J. Ziller, The German Constitutional Court's Friendliness towards European Law, on the judgement of BverfGE over the Ratification of the Treaty of Lisbon, European Public Law, 16/1, 2010, σελ. 66-68.

1.3. Τα δικαιώματα του ανθρώπου στο πρωτογενές συμβατικό πλαίσιο της Ευρ.Κ/ΕΕ

Το ΔΕΚ ενεργώντας ως υπερεθνικός οργανισμός προχώρησε, εκεί που απέτυχαν οι προπάτορες/ιδρυτές των Ευρ.Κ[55]. Προώθησε δηλαδή την πολιτική ενοποίηση, αναγνωρίζοντας την ανάγκη εναρμόνισης σε επίπεδο αξιών και δικαιωμάτων. Η Κοινή Διακήρυξη της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου του 1977, δεν ήταν παρά η πρώτη ένδειξη των εξελίξεων που θα ακολουθούσαν, ως συνέπεια της νομολογίας του ΔΕΚ.

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη είναι η πρώτη συνθήκη η οποία αναφέρεται ρητά στην διάθεση των κρατών μελών «να εργαστούν μαζί για την προώθηση της δημοκρατίας στη βάση θεμελιωδών δικαιωμάτων αναγνωρισμένων στα συντάγματα και τη νομοθεσία των κρατών μελών, στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα ΔΑ και των Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, κυρίως την ελευθερία, την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη». Τον Ιούνιο του 1988, στο Σύνοδο του Ανόβερου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη σημασία των κοινωνικών πτυχών της ενιαίας αγοράς, επιβεβαίωση που αποτυπώθηκε στο σχεδιασμό και την υπογραφή το Δεκέμβριο του 1989 του Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη, με το νομικό καθεστώς της Διακήρυξης (το ΗΒ δεν υπέγραψε).

Συνθήκη του Μάαστριχτ

Στη συνέχεια, η επιρροή της νομολογίας στο κοινοτικό πρωτογενές δίκαιο εντατικοποιήθηκε. Η Συνθ. του Μάαστριχτ περιλαμβάνει το άρθρο ΣΤ', το οποίο ουσιαστικά ενσωματώνει τη νομολογία ΔΕΚ , περιλαμβάνοντας τα ΔΑ μεταξύ των αρχών του κοινοτικού δικαίου και την ΕΣΔΑ μεταξύ των πηγών του. Αντίστοιχα, το άρθρο Κ. 2στο τίτλο VI, σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων αναφέρει το σεβασμό στην ΕΣΔΑ και τη Συνθήκη της Γενεύης για τους πρόσφυγες. Και τα δύο άρθρα όμως, βρίσκονται σε σημεία της Συνθήκης που διαφεύγουν της δικαιοδοσίας του ΔΕΚ. Όσον αφορά τις εξωτερικές σχέσεις, το άρθρο 130 Υ, αναγνώριζε το σεβασμό των ΔΑ και των

[55] M. J. Haaland., Intervention for Human Rights in Europe. NY: Palgrave, 2002, σελ. 76.

θεμελιωδών ελευθεριών μεταξύ των σκοπών της κοινοτικής αναπτυξιακής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό εξάλλου αποφασίστηκε στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβούλιου της Κοπεγχάγης, η υιοθέτηση του πολιτικού κριτηρίου προκειμένου για την ένταξη νέων κρατών στην ΕΕ.

Συνθήκη του Άμστερνταμ

Αν και η συνθήκη του Μάαστριχτ δρομολόγησε την ενσωμάτωση της νομολογίας του ΔΕΚ στο πρωτογενές δίκαιο, η Συνθ.Αμ. αποτέλεσε επανάσταση στον τομέα των ΔΑ, θέτοντας τα θεμέλια για τη δημιουργία μιας κοινοτική πολιτικής ΔΑ, (όπως θα αναφερθεί αναλυτικά σε επόμενη ενότητα). Η Συνθ.Αμ. ολοκλήρωσε το άρθρο 6 μετέφερε τους τομείς της μετανάστευσης και ασύλου στον πρώτο πυλώνα, εισήγαγε τη δυνατότητα επιβολής ποινών στα κ/μ για σημαντικές παραβιάσεις ΔΑ (άρθ. 7), συνέδεσε την ένταξη νέων κρατών μελών με το σεβασμό των αρχών του άρθρου 6 (αρθ.49), περιέλαβε και συγκεκριμένο άρθρο για την καταπολέμηση των διακρίσεων δίνοντας τη δυνατότητα να λάβει θετικά μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή ή την εθνοτική καταγωγή, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την αναπηρία, την ηλικία ή το γενετήσιο προσανατολισμό και προέβλεψε ενισχυμένη προστασία των φυσικών προσώπων όσον αφορά τη επεξεργασία και την κοινοποίηση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (αρθ.286 και αρθ.13). Επιπλέον, διεύρυνε τις αρμοδιότητες του ΔΕΚ (αρθ. 46) κατά τρόπο ώστε ακόμα και χωρίς συγκεκριμένη πρόβλεψη δυνατότητας προσφυγής για παραβίαση ΔΑ, νομιμοποιούνταν η αναφορά σε παραβιάσεις δικαιωμάτων.

Αποτυπώθηκε λοιπόν η νομολογιακή πρακτική, και ταυτόχρονα περιλήφθηκαν διατάξεις, οι οποίες όπως θα φανεί στη συνέχεια έτυχαν μεγάλης χρήσης από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς προκειμένου να διευρυνθεί η αρμοδιότητας της ΕΕ στους τομείς των ΔΑ.

Επιπρόσθετα, η «κοινοτικοποίηση» των ΔΑ προωθήθηκε ακόμα περισσότερο, όταν τον Δεκέμβριο του 1999, στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν τη σύσταση ενός σώματος για το σχεδιασμό ενός Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ο Χάρτης αποτελεί τη βάση όλων των κοινοτικών νομοθετικών προτάσεων. Ήδη η Επιτροπή από το 2005

ελέγχει τη συμβατότητα των κοινοτικών πρωτοβουλιών με το Χάρτη.[56] Το γεγονός επίσης ότι η αρχή της αιρεσιμότητας (conditionality principle) με έμφαση στη δημοκρατία και τα ΔΑ αποτελεί τη βάση της κοινοτικής αναπτυξιακής και ενταξιακής πολιτικής, επιβεβαιώνει την αναβάθμιση των εννοιών της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων, ως αναπόσπαστων πλέον στοιχείων της πολιτικής ενοποίησης.

Ο σεβασμός πλέον των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν περιλαμβάνεται μόνο στις αξίες των άρθρων 2 και 6 Συνθ.ΕΕ. Χρησιμοποιούνται προς όφελος της κατασκευής μίας ταυτότητας για την ΕΕ, νομιμοποιούν τις επιχειρήσεις της και προβάλλονται ως ενοποιητικός κρίκος μεταξύ των λαών της Ευρώπης, η οποία αποκτά κατ' αυτόν τον τρόπο ηθικό πλεονέκτημα και αξιοπιστία.[57] Η Συνθ. Λισαβ. αποδεικνύει περίτρανα την εν λόγω τάση, περιλαμβάνοντας συγκεκριμένα δικαιώματα μεταξύ των διατάξεών της. Η Συνθήκη υπό τον τίτλο Ι και συγκεκριμένα τα άρθρα 2,3,6,7 επιβεβαιώνει το ρόλο της ως προαγωγό του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των μειονοτήτων, αναβαθμίζει το θεσμικό χαρακτήρα του Χάρτη θεμελιωδών Δικαιωμάτων και προβλέπει τη δυνατότητα προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Η πραγματική καινοτομία όμως της νέας Συνθήκης όμως εντοπίζεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, κυρίως στον τίτλο ΙΙ 'διατάξεις γενικής εφαρμογής' όπου προστίθενται νέα άρθρα για το σεβασμό συγκεκριμένων δικαιωμάτων.[58]

Το νέο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, όπως διαμορφώθηκε με τη Συνθ. Λισαβ. αναφορικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου, διασφαλίζει για την ΕΕ μια σειρά αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, τα οποία είναι νομικώς δεσμευτικά όχι μόνο για τα όργανα της Ένωσης, αλλά και για τα κ/μ κατά

[56] COM (2009) 205 τελικό, Έκθεση σχετικά με την πρακτική εφαρμογή της μεθοδολογίας για συστηματικό και αυστηρό έλεγχο της τήρησης του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Βρυξέλλες 29.04.2009. COM (2005) 172 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής - Η τήρηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής - Μεθοδολογία συστηματικού και αυστηρού ελέγχου, Βρυξέλλες, 27.04.2005

[57] St. Greer, A. Williams, Human rights in the Council of Europe and the EU: towards 'individual', 'constitutional' or 'institutional' justice?, European Law Journal, Vol. 15, No 4 July 2009, σελ.. 471

[58] Βλέπε για παράδειγμα: ισότητα των φύλων (άρθ. 8), αρχή της ισότητας (άρθ. 10), διατάξεις για προώθηση της διαφάνειας σε όλα τα όργανα της ΕΕ (άρθ.15), προστασία προσωπικών δεδομένων στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (άρθ. 16), διπλωματική και προξενική προστασία (άρθ. 23), κοινές πολιτικές στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης (άρθ.77), ενίσχυση της ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων κρατών (άρθ.79(4)), βελτίωση της χρηστής διοίκησης (άρθ. 298).

την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δε, συγκεντρώνει όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα σε έξι βασικά κεφάλαια: αξιοπρέπεια, ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη, ιθαγένεια και δικαιοσύνη, ενώ περιλαμβάνει και πρόσθετα δικαιώματα που δεν περιέχονται στην ΕΣΔΑ, όπως η προστασία προσωπικών δεδομένων, οι αρχές βιοηθικής και το δικαίωμα χρηστής διαχείρισης και επιβεβαιώνει σημαντικά μέτρα για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής καταγωγής και χρώματος.

Κεφάλαιο 2. Ιστορική εξέλιξη της σύνδεσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου με την ένταξη στις Ευρ. Κοινότητες

2.1. Από τον απλό γεωγραφικό προσδιορισμό στη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου

Το βασικό ερώτημα που μας ενδιαφέρει είναι να καταδείξουμε πώς από την έλλειψη συγκεκριμένης αναφοράς στα ΔΑ στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις πριν το 1993 (αν εξαιρέσει βέβαια κανείς την αναφορά στη δημοκρατία και το κράτος δικαίου), προέκυψε το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης και ιδιαίτερα το κριτήριο περί προστασίας των μειονοτήτων.

Τα άρθρα που αναφέρονταν στις δυνατότητες ένταξης νέων μελών στις Κοινότητες (άρθρα 98 ΕΚΑΧ, 237 ΕΟΚ, 205 Ατομικής ενέργειας), επέτρεπαν σε ευρωπαϊκά κράτη να θέσουν υποψηφιότητα προς ένταξη, χωρίς όμως άμεση αναφορά σε δημοκρατικές αρχές και κράτος δικαίου. Από το 1952, ο Σούμαν είχε αναφέρει ότι η Ευρώπη είναι «ανοιχτή» σε όλα τα ελεύθερα Ευρωπαϊκά κράτη.[59] Το κριτήριο αυτό εφαρμόστηκε, στις ενταξιακές διαδικασίες με την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία, οι οποίες ενεργοποιήθηκαν μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας και στις τρεις χώρες. Στην εισήγηση της Επιτροπής, στην υπόθεση Mattheus v. Doego, το 1978,[60] σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 273 της ΕΟΚ,

[59] F. Hoffmeister, Changing requirements for accession, στο Handbook on European Enlargement. A commentary on the enlargement Process (επ.) A.Ott/ K. Inglis, The Hague: TMC Asser Instituut, 2002, σελ. 91-102

[60] Υπόθεση C93/78, Lothar Mattheus v Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG, της 22ης Νοεμβρίου 1978.

η Επιτροπή δήλωσε ότι επιτρέπει την ένταξη κρατών των οποίων το δημοκρατικό καθεστώς κατοχυρώνεται συνταγματικά ενώ εξασφαλίζεται ο σεβασμός των ΔΑ.

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 ΔΑ και το σεβασμό στο κράτος δικαίου με την είσοδο στις Ευρ.Κ.. 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..»[61].

Το κριτήριο της δημοκρατίας αναφέρεται στα συμπεράσματα της Προεδρίας κατά τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λονδίνο, το 1981 σχετικά με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας,[62] ενώ προηγούμενα στα αντίστοιχα συμπεράσματα το 1978, είχε τονιστεί ότι στόχος των διευρύνσεων είναι η παγιοποίηση της δημοκρατίας στα υπό ένταξη κράτη.[63]

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 Λισαβόνας[64], έκθεση με τίτλο «Ευρώπη και η Πρόκληση της Διεύρυνσης»[65], η

[61] Διακήρυξη για τη δημοκρατία, Bull. 1978, Αρ. 3, σελ. 5.
[62] 26/27 Νοεμβρίου 1981, Λονδίνο (DOC/81/3, 27/11/1981)
[63] DOC/78/3, 05/12/1978
[64] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, 26-27 Ιουνίου 1992. Bull. Suppl. 3/92, 1992

οποία περιείχε τους όρους και προϋποθέσεις ένταξης υποψήφιων κρατών στην ΕΕ καθώς και τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό της ΕΕ.

Η έκθεση της Επιτροπής ήταν ιδιαίτερα σημαντική, όχι μόνο γιατί έθεσε τις βάσεις για το μετασχηματισμό των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών[66] σε προ- ενταξιακές συμφωνίες, δημιουργώντας έτσι τις προϋποθέσεις για την ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης, αλλά γιατί έδωσε ένα στίγμα ως προς το περιεχόμενο των κριτηρίων. Τα Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου του Μάαστριχτ ήταν ιδιαίτερα 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.»[67].

Η Ευρ. Επιτροπή, λοιπόν το 1992- μερικούς μήνες πριν τη Διακήρυξη του ΣοΕ για τα κριτήρια ένταξης στον εν λόγω Οργανισμό- 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 Ο της Συνθήκης του Μάαστριχτ, κάθε Ευρωπαϊκό κράτος μπορούσε να αιτηθεί την ένταξή του στο ευρωπαϊκό «club», η Επιτροπή καινοτόμησε προχωρώντας πέρα από τον 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.[68]

Στη Συνθ.Αμ. για πρώτη φορά συνδέεται με διάταξη πρωτογενούς δικαίου ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου με την ενταξιακή διαδικασία. Το άρθρο

---

[65] 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

[66] Ανάλυση των Ευρ. Συμφωνιών κατωτέρω σελ. 60

[67] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ, 9-10 Δεκεμβρίου 1991, Bull. 12/1991

[68] 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.

49 Συνθ.ΕΕ, περιλαμβάνει ξεκάθαρα τα ΔΑ μεταξύ των κριτηρίων ένταξης.[69] 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.

2.2.Διεύρυνση της έννοιας του κοινοτικού κεκτημένου

Η Ευρ. Επιτροπή συνέβαλε επίσης στη διαμόρφωση μιας ευρύτερης έννοιας του κοινοτικού κεκτημένου, η οποία κατά την προ- ενταξιακή διαδικασία μεταβλήθηκε στην κυρίαρχη έννοια του κεκτημένου. Η έννοια του κεκτημένου, όπως την εννοεί η Ευρ. Επιτροπή, δεν περιλαμβάνει μόνο τις δραστηριότητες του πρώτου πυλώνα αλλά και τις πολιτικές που εμπίπτουν στην εξωτερική πολιτική και της άμυνας καθώς και την εξέλιξη τους. Το γεγονός δε ότι σύμφωνα με την Επιτροπή, οι υποχρεώσεις που καλείται να αναλάβει ένα υποψήφιο προς ένταξη κράτος προϋποθέτουν μία λειτουργική και ανταγωνιστική οικονομία καθώς και ένα ικανοποιητικό νομικό και διοικητικό πλαίσιο στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα,[70] ουσιαστικά εντάσσει και τη λειτουργία των θεσμών στο κεκτημένο. Κατά συνέπεια, εντάσσει το σύνολο της κρατικής λειτουργίας στον Ευρωπαϊκό έλεγχο.

Η Επιτροπή καταλήγει λοιπόν ότι το κοινοτικό κεκτημένο ως προς την εφαρμογή του από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, περιλαμβάνει τα υφιστάμενα δικαιώματα και υποχρεώσεις, αλλά και ό,τι προκύψει μελλοντικά χωρίς τη δυνατότητα μόνιμων εξαιρέσεων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο ακολούθησε την Έκθεση της Επιτροπής, στο οποίο αναφέρεται ότι μεταξύ των κριτηρίων ένταξης πρέπει να προστεθεί και η δέσμευση των υποψηφίων κρατών στην πορεία προς την πολιτική ολοκλήρωση αλλά και τη συμφωνία που επιτεύχθηκε στο Μάαστριχτ για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.[71]

---

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

[70] Europe and the Challenge of enlargement, ο.π.

[71] Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη στρατηγική της ΕΕ σχετικά με τη διεύρυνση και τη δημιουργία μιας παν-ευρωπαϊκής τάξης πραγμάτων (A3 - 0189/92), 20 Ιανουαρίου 1993, σημείο 2.

2.3.Ενταξιακή διαδικασία και Συμβούλιο της Ευρώπης

Στο διάστημα μεταξύ της έκθεσης της Επιτροπής και της υιοθέτησης των Συμπερασμάτων του Ευρ. Συμβουλίου της Κοπεγχάγης, υιοθετήθηκαν τα κριτήρια ένταξης στο Συμβούλιο της Ευρώπης, τα οποία επηρέασαν στη συνέχεια την εξειδίκευση του πολιτικού κριτηρίου. Γεγονός που αποδεικνύει την αλληλένδετη σχέση μεταξύ της ΕΕ και του ΣοΕ στον τομέα της προστασίας των ΔΑ

Έτσι λοιπόν, στις 9 Οκτωβρίου 1993[72], οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, συναντήθηκαν στη Βιέννη προκειμένου να υιοθετήσουν μία Διακήρυξη για την επικείμενη διεύρυνση του Οργανισμού προς τις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ, θέτοντας νέες πολιτικές προτεραιότητες, μεταξύ των οποίων η προστασία των μειονοτήτων και η καταπολέμηση των διακρίσεων, της ξενοφοβίας και της μισαλλοδοξίας. Η επιπρόσθετη αξία της εν λόγω Διακήρυξης ήταν ότι σηματοδοτεί μία νέα εποχή ενός διευρυμένου Συμβουλίου με συγκεκριμένα κριτήρια ένταξης[73]. Η Διακήρυξη εκτός του ότι συνέβαλε στη διατύπωση των κριτηρίων ένταξης τόσο στο ΣοΕ όσο και την Ε.Ε., προσέδωσε ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των μειονοτήτων. Οι Αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων «αναγνώρισαν ότι η προστασία των εθνικών μειονοτήτων είναι ουσιαστικός παράγοντας σταθερότητας και δημοκρατικής ασφάλειας στην ήπειρο (...)». Επιπλέον «(...) *τα κράτη μέσω των δράσεων τους πρέπει να εγγυώνται το σεβασμό των θεμελιωδών αρχών της κοινής Ευρωπαϊκής παράδοσης: ισότητα απέναντι στο νόμο, καταπολέμηση των διακρίσεων, ίσες ευκαιρίες, ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι καθώς και η δυνατότητα ενεργούς συμμετοχής στο δημόσιο βίο*», (...) πεπεισμένοι ότι ένας από τους κύριους στόχους του ευρωπαϊκού οικοδομήματος παραμένει η δημιουργία δημοκρατικών, πλουραλιστικών κοινωνικών σεβόμενες την αξιοπρέπεια όλων των ατόμων.»

Όσο για το περιεχόμενο των κριτηρίων, «(...) *η εν λόγω ένταξη προϋποθέτει ότι η υποψήφια χώρα έχει ενσωματώσει στους θεσμούς της και το νομικό της σύστημα τις βασικές αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ΔΑ Οι*

[72] Συμβούλιο της Ευρώπης, κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://cm.coe.int/ta/decl/1993/Vienna%20Summit%20Declaration.htm.

[73] «(...) Η ένταξη των κρατών (της Ανατολικής Ευρώπης) στο ΣοΕ είναι κεντρικός παράγοντας της διαδικασίας της Ευρωπαϊκή ανοικοδόμησης στηριζόμενης στις αξίες του Οργανισμού.»

εκπρόσωποι του λαού πρέπει να έχουν επιλεγεί μέσω ελεύθερων και δίκαιων εκλογών. Η ελευθερία της έκφρασης, κυρίως των Μέσω Μαζικής Επικοινωνίας, η προστασία των εθνικών μειονοτήτων και των αρχών του διεθνούς δικαίου πρέπει να παραμένουν – κατά τη γνώμη μας- αποφασιστικά κριτήρια ως προς την αξιολόγηση μίας υποψηφιότητας για ένταξη.»

2.4. Κριτήρια της Κοπεγχάγης

Τελικά κριτήρια της Κοπεγχάγης, όπως υιοθετήθηκαν το 1993[74], ήταν:

- **πολιτικό κριτήριο: σταθερότητα θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ΔΑ και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων**·
- οικονομικό κριτήριο: ύπαρξη μιας λειτουργούσας οικονομίας της αγοράς και ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς στο πλαίσιο της Ένωσης·
- κριτήριο του κεκτημένου της Ένωσης: ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα του μέλους, συμπεριλαμβανομένης της προσήλωσης στους στόχους της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης. (Για το 2004 ήταν 31 κεφάλαια, κοινοτικού κεκτημένου)

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. Οι ειδικές αυτές συμφωνίες που συνήφθηκαν ασχολήθηκαν με πολύ σημαντικά και ευαίσθητα θέματα, όπως την προστασία των μειονοτήτων.[75]

[74] Συμπεράσματα Συμβουλίου, Κοπεγχάγη Ιούνιος 1993

[75] Βλέπε τη συμφωνία μεταξύ Ουγγαρίας και Σλοβακίας της 19ης Μαρτίου 1995 και μεταξύ Ουγγαρίας και Ρουμανίας της 14ης Αυγούστου 1996. Μάλιστα η επιφύλαξη που εξέφρασε η τελευταία κατά την επικύρωση της εν λόγω συμφωνίας το 1996 προκάλεσε την αντίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο έφτασε στο σημείο σε ψήφισμα που υιοθέτησε (16.11.1995) να απειλήσει με πάγωμα της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας.

Κεφάλαιο 3. Η Ρήτρα αιρεσιμότητας

3.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης προέκυψε από το συνδυασμό διαφόρων παραγόντων. Αφενός σχετίζεται άμεσα με τη σύνδεση των ΔΑ και των στόχων της ΕΕ, όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο και αφετέρου στην εξέλιξη της ιδέας ότι η ΕΕ βασίζεται σε κοινές αξίες

Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης στηρίζεται στην αρχή της αιρεσιμότητας η οποία ως έννοια σχετίζεται μεν με την τάση κοινοτικοποίησης των ΔΑ, ταυτόχρονα όμως παρουσιάζει μία διακριτή πορεία. Στο παρών κεφάλαιο επιχειρείται μία ιστορική ανασκόπηση της ρήτρας αιρεσιμότητας στο πλαίσιο των Ευρ.Κ.. Η ΕΕ έχει καταστήσει τη 'χρηστή διακυβέρνηση' και το 'σεβασμό των ΔΑ' μεταξύ των ουσιαστικών συστατικών της εξωτερικής της πολιτικής και πολιτικής ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό, η εξέλιξη της ρήτρας της αιρεσιμότητας ως προς το σεβασμό των Δ.Α, η οποία αποτελεί τη βάση της λογικής των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, αποτελεί αντικείμενο ξεχωριστής ανάλυσης.

Από το 1992, η ΕΕ έχει συμπεριλάβει σε όλες τις συμφωνίες που έχει συνάψει με τις τρίτες χώρες, ρήτρα που ορίζει τον σεβασμό των ΔΑ και της δημοκρατίας ως 'ουσιαστικό στοιχείο' των σχέσεων με την ΕΕ[76]. Το Νοέμβριο του 2000, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν κοινή δήλωση για την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σε συνδυασμό με τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης της εξωτερικής βοήθειας, η εν λόγω δήλωση, συνιστά το νέο πλαίσιο για την υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΚ και στηρίζεται στην αρχή της αειφόρου, δίκαιης και συμμετοχικής ανθρώπινης και κοινωνικής ανάπτυξης. *Η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης συνιστούν αναπόσπαστα τμήματα αυτής της πολιτικής.*[77]

---

[76] Για μια επισταμένη ανάλυση της ρήτρας της αιρεσιμότητας σε σχέση με την προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, βλ. L. Bartels, Human rights conditionality in the EU's international agreements, Oxford University Press, 2005

[77] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Ο ρόλος της Ε.Ε. στην προώθηση των ΔΑ και του εκδημοκρατισμού στις τρίτες χώρες COM/2001/0252 τελικό, Βρυξέλλες, 8.5.2001, σελ. 4 (συν.36)

Η ρήτρα της αιρεσιμότητας σχετικά με τα ΔΑ, έχει εξελιχθεί σε τόσο μεγάλο βαθμό ώστε στις πιο πρόσφατες συμφωνίες, όπως η Συμφωνία Κοτονού του 2000 να εξαρτάται η εφαρμογή - αντί της αναστολής - της Συμφωνίας από το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ρήτρα της αιρεσιμότητας θα μπορούσε να διαιρεθεί σε δύο τμήματα, το υποκειμενικό και το αντικειμενικό.

Το αντικειμενικό τμήμα περιλαμβάνει το περιεχόμενο των δικαιωμάτων τα οποία καλείται το συμβαλλόμενο μέρος να σεβαστεί. Μέχρι το 2000, τα ΔΑ παρέπεμπαν στην Ο.Δ.ΔΑ , ενώ μετά την θέση σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο σεβασμός των ΔΑ αναλύονταν σε σχέση με το Χάρτη. Στόχος ήταν η επίτευξη της σύνδεση μεταξύ ενδοκοινοτικών πολιτικών και εξωτερικών σχέσεων. Από την άλλη πλευρά, το υποκειμενικό τμήμα αφορά τους όρους εφαρμογής της συμφωνίας: οι παραβιάσεις των ΔΑ θα πρέπει να είναι σοβαρές και συνεχείς[78]. Η εν λόγω ρήτρα βρίσκεται σήμερα σε όλες τις συνθήκες με τρίτες χώρες της Κοινότητας οι οποίες έχουν ενσωματωθεί και στο κοινοτικό κεκτημένο[79]. Η ρήτρα της αιρεσιμότητας εφαρμόζεται στις οικονομικές σχέσεις της Κοινότητας, στην αναπτυξιακή βοήθεια και ορισμένες συμφωνίες του συστήματος προτιμήσεων. Ως προς την αναπτυξιακή βοήθεια, η ρήτρα δεν εφαρμόζεται παρά μόνο σε περιπτώσεις όπου δεν ενέχει κίνδυνο επιβάρυνσης της κατάστασης. Η διαφοροποίηση αυτή στην αναπτυξιακή βοήθεια έχει να κάνει με το χαρακτήρα της βοήθειας, η οποία απευθύνεται απευθείας στον πληθυσμό και καλύπτει ανάγκες των θυμάτων.[80]

3.2. Ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη της ρήτρας αιρεσιμότητας

Η εισαγωγή της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς το σεβασμό των ΔΑ έχει τις ρίζες της στην ανάγκη της Ευρ. Κοινότητας να αντιμετωπίσει περιστάσεις όπου ένα συμβαλλόμενο μέρος σε εμπορική συμφωνία προέβαινε σε σημαντικές και μαζικές παραβιάσεις ΔΑ. Ο προβληματισμός προέκυπτε από το γεγονός ότι η Σύμβαση της

[78] Βλ. Συμφωνία Lomé, άρθρο 366α και την ερμηνεία του στο παράρτημα LXXXIII, το οποίο αναφέρεται σε σοβαρές παραβιάσεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα μέτρα που θα υιοθετήσει η Κοινότητα θα έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα. B. Brandtner, A. Rosas, Trade preferences and Human Rights, στο EU and Human Rights, (επ.)P.Alston/ M. Bustelo/ J. Heenan, Oxford University press, 1999 σελ. 707.

[79] E. Riedel, M. Will, στο EU and Human Rights, (επ.) Ph. Alston/ M. Bustelo/ J. Heenan, Oxford University press, 1999, σελ. 732.

[80] Ο ρόλος της ΕΕ στην προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r10101/htm

Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών δεν προβλέπει την αυτόματη κατάργηση ή αναστολή συνθηκών αποκλειστικά λόγω παραβιάσεων των ΔΑ. Παρά την απουσία συγκεκριμένης διάταξης, η Ευρ. Κοινότητα προσέφυγε στη χρήση διατάξεων για 'αδυναμία εκτέλεσης'[81] των υποχρεώσεων που απέρρεαν από τη Συνθήκη σε χώρες οι οποίες βρίσκονταν σε συρράξεις. Επιπλέον, χρησιμοποίησε τη διάταξη περί 'θεμελιώδους αλλαγής των περιστάσεων'.[82] Προκειμένου όμως να νομιμοποιηθεί η ρήτρα του σεβασμού των ΔΑ ως λόγος αναστολής ή κατάργησης μιας συνθήκης θα έπρεπε να συμπεριληφθεί στα ουσιαστικά στοιχεία της Συνθήκης. Τότε μόνο θα μπορούσε να ανασταλεί η εφαρμογή μιας Συνθήκης λόγω παραβίασης μιας διάταξης ουσιαστικής για την επίτευξη του σκοπού της – εφαρμογή του άρθρου 60 της Σύμβασης της Βιέννης.

Η παρούσα μελέτη εστιάζει μόνο στην εξέλιξη της σχέσης της ρήτρας σεβασμού των ΔΑ και της διεύρυνσης της ΕΕ, οπότε και δεν θα αναλυθεί η εξέλιξη της ρήτρας σεβασμού των ΔΑ στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ ως προς τα τρίτα κράτη. Αντίθετα όμως κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί η ιστορική εξέλιξη και ο ρόλος του Ευρ.Κοινοβουλ., καθώς δύναται να συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση της τελικής εφαρμογής του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης.

3.2.1.Ευρ.Κοινοβουλ.- Δικαιώματα του ανθρώπου – Εξωτερικές σχέσεις ΕΕ

Το Ευρ.Κοινοβουλ. συνέβαλε καθοριστικά στην αναβάθμιση του σεβασμού των ΔΑ στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Μετά τις πρώτες άμεσες εκλογές, το 1980, οι ευρωβουλευτές άρχισαν να λαμβάνουν μεγάλο όγκο καταγγελιών παραβιάσεων ΔΑ ανά τον κόσμο. Σύμφωνα με την E. Feiro, το Ευρ. Κοινοβούλ. έχοντας κερδίσει με τις άμεσες εκλογές μία δημοκρατική νομιμοποίηση αλλά χωρίς αντίστοιχο πολιτικό βάρος, στράφηκε προς τα ΔΑ ως μέσω πολιτικής ενοποίησης, η οποία θα είχε αναγκαστικά και εξωτερικά χαρακτηριστικά. Τα ΔΑ θα συντελούσαν στη δημιουργία μιας νέας ευρωπαϊκής ταυτότητας, οι αξίες της οποίας θα μπορούσαν να εξαχθούν σε τρίτες χώρες.[83] Το Ευρ.Κοινοβουλ. από το 1983, άρχισε να υιοθετεί ψηφίσματα σχετικά με το σεβασμό των ΔΑ κόσμο, όπου αξιολογούσε τις

[81] Άρθρο 61 της Σύμβασης για το δίκαιο των Συνθηκών

[82] Άρθρο 62. V. Miller, The human rights clause in the EU's external agreements, Research Paper 04/33 16/09/2004, House of Commons, σελ. 11. Κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/RP04-033.pdf

[83] E. Fierro, The EU's approach to Human Rights Conditionality in practice, , series 'International Studies in Human Rights' vol. 76, Martinus Nijhoff publishers, 2003, σελ. 60

Κοινοτικές δραστηριότητες και προέβαινε σε συστάσεις.[84] Αντιγράφοντας την εν λόγω πρακτική του Ευρ.Κοινοβουλ., η Δανική Προεδρία το 1986 προχώρησε στην υποβολή του ετήσιου μνημονίου σχετικά με τις δραστηριότητες στο πλαίσιο της Ευρ. Πολιτικής Συνεργασίας, γεγονός το οποίο υιοθετήθηκε ως πρακτική και από τις μετέπειτα Προεδρίες.

Το Ευρ.Κοινοβουλ. επίσης ζητούσε επίμονα από την Ευρ. Επιτροπή τη σύνδεση της αποστολής αναπτυξιακής βοήθειας με ελάχιστες προϋποθέσεις ως προς το σεβασμό των ΔΑ, οδηγώντας στις αρχές του 1990 στην εισαγωγή της λεγόμενης ρήτρας ΔΑ.[85] Παράλληλα με τις εξελίξεις που σημειώθηκαν στο εσωτερικό της Ευρ. Κοινότητας και τον ενεργότερο ρόλο του Ευρ.Κοινοβουλ., η διακήρυξη για το δικαίωμα στην ανάπτυξη που υιοθέτησαν τα ΗΕ συνέβαλε στη νομιμοποίηση της κοινοτικής πολιτικής σχετικά με την προαγωγή των ΔΑ.[86]

3.2.2. 4η Συνθήκη Lomé

Τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με την εισαγωγή αναφοράς ΔΑ στο προοίμιο της Ενιαίας Πράξης, όπως έχει ήδη αναφερθεί, οδήγησαν στην 4η Συνθήκη Lomé το 1989. Για πρώτη φορά συμπεριλήφθηκε ρήτρα σεβασμού των ΔΑ σε εμπορική και οικονομική συμφωνία μεταξύ της Ευρ. Κοινότητας και των χωρών ΑΚΕ (Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού).[87] Συγκεκριμένα, στο άρθρο 5 (2) αναφερόταν ότι τα κράτη μέρη της Συμφωνίας επιβεβαιώνουν την προσήλωση τους στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια και ΔΑ τα οποία είναι αδιαίρετα: την αρχή της ισότητας, τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα ατομικά και πολιτικά, τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα. Επιπλέον προβλεπόταν ότι η συνεργασία ΕΚ και ΑΚΕ θα συνέδραμε στην κατάργηση των εμποδίων για την πλήρη απόλαυση των εν λόγω δικαιωμάτων

---

[84] Για μια ενδιαφέρουσα σύνθεση όλων των Ψηφισμάτων του Ευρ.Κοινοβουλ. από το 1993 μέχρι το 2007 συμπεριλαμβανομένης της σύγκρισης των θέσεων των ευρωβουλευτών πριν και μετά την υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, βλ. F. Geyer, A synthesis of the former EP resolutions in the field of fundamental rights, briefing paper, Centre for European Policy Studies (CEPS), Βρυξέλλες, Οκτώβριος 2007 (1-15).

[85] K. E. Smith, The European Parliament and human rights: norm entrepreneur or ineffective talking shop? Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior nº 11/2004, σελ. 1, http://www.iuee.eu/pdf-dossier/19/jPGzMke8lRsBPmVPjzf8.PDF

[86] Η διακήρυξη ανέφερε ότι κάθε κράτος έχει καθήκον να συνεργάζεται με τη διεθνή κοινότητα ώστε να προωθεί την ανάπτυξη καθώς και να ενθαρρύνουν την παρατήρηση και την πραγμάτωση του σεβασμού των ΔΑ, Διακήρυξη των ΗΕ σχετικά με το δικαίωμα στην ανάπτυξη, 41/128, 4.12.1986, αρθ.3(3). Για περαιτέρω ανάλυση βλ. K. Arts, Integrating human rights into development cooperation: the Case of the Lomé Convention, The Hague: Kluwer Law International, 2000

[87] Οι χώρες ΑΚΕ μέχρι την 3η Συνθήκη Lomé ήταν αρκετά επιφυλακτικές ως προς την ένταξη διάταξης για ΔΑ, δεχόμενες τον όρο αξιοπρέπεια του ανθρώπου. Elena Fierro ο.π., σελ. 59

των λαών.[88] Πρέπει να σημειωθεί βέβαια ότι το συγκεκριμένο άρθρο, αν και συνέδεε το σεβασμό των ΔΑ με την ανάπτυξη δεν προέβλεπε κανένα μηχανισμό επιβολής ποινών σε περίπτωση σοβαρών παραβιάσεων των ΔΑ, ούτε καθιστούσε τα ΔΑ «ουσιαστικό στοιχείο» της Συμφωνίας.[89]

3.2.3. Από την οικονομική στην πολιτική ρήτρα αιρεσιμότητας: οριστική σύνδεση αναπτυξιακών πολιτικών και δικαιωμάτων του ανθρώπου

Επίσημα, η σύνδεση της συνεργασίας για την ανάπτυξη και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτέλεσε στόχο της Ευρ.Κ το 1992, με τη Συνθ.Μάαστρ. Μέχρι τότε, η διεθνής κοινότητα, συμπεριλαμβανομένης της Ευρ.Κ, θεωρούσε ότι η ανάπτυξη αποσκοπούσε μόνο στην οικονομική ανάπτυξη και την εκβιομηχάνιση. Η προώθηση των ΔΑ θεωρούνταν ως ανάμειξη στις εσωτερικές υποθέσεις των αναπτυσσόμενων κρατών που άπτονταν της κυριαρχίας τους.[90] Η απουσία αναπτυξιακής προόδου όμως και οι συνεχείς παραβιάσεις των ΔΑ, προκάλεσαν μία μεταστροφή στις αντιλήψεις της διεθνούς και ευρωπαϊκής κοινότητας αντίστοιχα.[91]

Η καινοτομία όμως στη σχέση σεβασμού των ΔΑ και εξωτερικών σχέσεων της ΕΚ επήλθε το 1992 με την υπογραφή της Συνθ.Μάαστρ. Προηγήθηκαν δύο ενέργειες του Συμβουλίου που προετοίμασαν το έδαφος κατά κάποιο τρόπο: ένα ψήφισμα και μία διακήρυξη. Συγκεκριμένα, το Νοέμβριο 1991, το Συμβούλιο υιοθέτησε ένα ψήφισμα το οποίο συνέδεε για πρώτη φορά τη συνεργασία για την ανάπτυξη και το σεβασμό των ΔΑ, αναγνωρίζοντας την προώθηση των ΔΑ μεταξύ των βασικών στόχων της αναπτυξιακής πολιτικής της Ευρ.Κ.[92] Το Συμβούλιο υπογράμμιζε τη θετική προσέγγιση που έπρεπε να χαρακτηρίζει τις εξωτερικές σχέσεις της Ευρ. Κ. προωθώντας το διάλογο έναντι των κυρώσεων, οι οποίες αποτελούσαν το τελευταίο

[88] ΕΕ. L 229, 17/08/1989, σελ. 19-20

[89] Αντίθετα, οι συμφωνίες της ΕΚ με τις χώρες της Λατινικής Αμερικής που ακολούθησαν είχαν συνταχθεί κατά τρόπο που αναβάθμιζε το σεβασμό των ΔΑ. Για παράδειγμα η συμφωνία με την Αργεντινή του Απριλίου 1990, (άρθρο 1,1) ανέφερε ότι η συνεργασία μεταξύ της ΕΚ και της Αργεντινής στηρίζεται στο σεβασμό για τις δημοκρατικές αρχές και τα ΔΑ. ΕΕ. L 295/90, 26 Οκτωβρίου1990, σελ. 67-73.

[90] B. Simma, J. Beatrix Aschenbrebber, C. Schule, « Human Rights and Development co-operation, στο *EU and Human Rights*, (επ.)Ph. Alston/ M. Bustelo/J. Heenan, Oxford University press, 1999, σελ. 574-575.

[91] Η απαρχή της μεταστροφής όπως έχει ήδη αναφερθεί μπορεί να εντοπιστεί στη διακήρυξη των ΗΕ του 1986, βλ. αν. σσ.86

[92] Ψήφισμα του Συμβουλίου και των κρατών μελών, αποτέλεσμα των εργασιών του Συμβουλίου για τα ΔΑ, της δημοκρατίας και της ανάπτυξης, 28 Νοεμβρίου, Δελτίο ΕΚ 11/1991, σελ. 122-123

μέσο. Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο αναγνώριζε τον οικουμενικό χαρακτήρα των ΔΑ και την υποχρέωση όλων των κρατών να τα προάγουν. Επιβεβαιώνοντας ότι το άτομο πρέπει να βρίσκεται στο κέντρο όλων των αναπτυξιακών πολιτικών ώστε να απολαμβάνει τα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικο- οικονομικά δικαιώματα, το Συμβούλιο αποφάσισε να υιοθετήσει μία θετική προσέγγιση ενίσχυσης της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων. Τα εν λόγω θετικά μέτρα θα έπρεπε να απευθύνονται σε κράτη τα οποία βρίσκονται σε διαδικασία δημοκρατικοποίησης. Σε περίπτωση σοβαρών παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων, η συνεργασία θα αναστελλόταν, αν και για να αποσοβηθεί ο κίνδυνος τιμωρίας όλου του πληθυσμού για τις παραβιάσεις της διοίκησης, προβλεπόταν η συνέχιση αποστολής ανθρωπιστικής βοήθειας.

Με άλλα λόγια, το εν λόγω ψήφισμα, θέτει τα θεμέλια ως προς τους στόχους, τα μέσα και τους περιορισμούς για μια νέα εκδοχή της ρήτρας αιρεσιμότητας στη συνεργασία για την ανάπτυξη. Η οικονομική ρήτρα αιρεσιμότητας αντικαταστάθηκε από την πολιτική ρήτρα αιρεσιμότητας της οποίας ο στόχος ήταν η προώθηση της δημοκρατίας και των ΔΑ. Ουσιαστικά, πρόκειται για την έμπρακτη αναγνώριση της Ευρ.Κ. ότι η ανάπτυξη προϋποθέτει ένα δεδομένο επίπεδο δημοκρατικής λειτουργίας. Από το 1991 λοιπόν, η δημοκρατία και τα ΔΑ θα περιλαμβάνονταν σε κάθε αναπτυξιακή συμφωνία της ΕΚ με αναπτυσσόμενες χώρες.[93] Ακολούθησε μια διακήρυξη τον Μάιο του 1992, στην οποία το Συμβούλιο αναγνώρισε ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελούσε ουσιαστικό στοιχείο των συμφωνιών μεταξύ της ΕΚ και των κρατών μελών του ΟΑΣΕ.[94] Μετά τη δημοσίευση της διακήρυξης καθιερώθηκε η εισαγωγή της ρήτρας της Βαλτικής στις συμφωνίες που συντάχθηκαν με τις χώρες της Βαλτικής και την Αλβανία, η οποία προέβλεπε την άμεση αναστολή της Συμφωνίας σε περίπτωση παραβίασης των Δ.Α.[95] Η συγκεκριμένη ρήτρα, η οποία αναλύεται στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Σύνδεσης, αντικαταστάθηκε από τη Βουλγαρική ρήτρα, η οποία διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής και τη δυνατότητα λήψης μέτρων,

[93] Παράγραφος 10 του Ψηφίσματος του 1991.
[94] V. Miller, ο.π. σελ. 11
[95] Βλ. κατωτέρω σελ. 65

προβλέποντας ένα συμφιλιωτικό μηχανισμό αντί της άμεσης αναστολής της συμφωνίας.[96]

3.3.Στο δρόμο προς τη διαμόρφωση της ρήτρας πολιτικής αιρεσιμότητας

Η διαφορετική αντιμετώπιση των ομάδων κρατών ανάλογα με το είδος της συμφωνίας που είχαν συνάψει και την αντίστοιχη ρήτρα καθώς και οι αρνητικές κριτικές που ακολούθησαν, οδήγησαν την Ευρ. Επιτροπή το 1993 στην υιοθέτηση νέων κατευθυντήριων γραμμών στις συμφωνίες με τις τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα, η απόφαση του Συμβουλ.ΕΕ που τις υιοθέτησε προέβλεπε την ενσωμάτωση στο κείμενο της συμφωνίας, μίας ρήτρας η οποία θα τόνιζε ότι όλες οι διατάξεις μιας συμφωνίας θα βασίζονταν στο σεβασμό των ΔΑ και τις δημοκρατικές αρχές, οι οποίες εμπνέουν τις εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές της ΕΚ και αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο της συμφωνίας. Παράλληλα προβλεπόταν η εισαγωγή στο προοίμιο γενικών αναφορών περί προστασίας των ΔΑ και στα αντίστοιχα διεθνή και περιφερειακά όργανα προστασίας, κοινά και στα δύο μέρη της συμφωνίας.[97]

Η εισαγωγή της ρήτρας των ΔΑ στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, απέκτησε συστηματικό χαρακτήρα το 1995, μετά την Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με την ενσωμάτωση του σεβασμού των ΔΑ στις συμφωνίες μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών[98] και την υιοθέτηση των εν λόγω προτάσεων από το Συμβούλιο αμέσως μετά.[99] Η Ανακοίνωση της Επιτροπής περιέγραφε την έως τότε χρήση των ρητρών της Βαλτικής και Βουλγαρίας και υπογράμμιζε το πρόβλημα που είχε ανακύψει ως προς τη διαφορετική αντιμετώπιση των τρίτων κρατών από την Ευρ.Κ. Συγκεκριμένα η Ευρ. Επιτροπή ανέφερε ότι παρόλο που οι κατευθυντήριες γραμμές που είχαν υιοθετηθεί, γίνονταν σεβαστές, οι ρήτρες ΔΑ περιλαμβάνονταν σε διαφορετικά σημεία στις συμφωνίες- αποτελούσαν μέρος

---

[96] Ψήφισμα της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ σχετικά με τη ρήτρα ΔΑ και δημοκρατίας στις συμφωνίες της ΕΕ (2005/2057/INI), A6-9999/2005 τελικό, σελ. 12, 23.01.2006 (συν. 27 σελ.) Επιπλέον η ρήτρα της Βαλτικής η οποία ήταν πιο αυστηρή, χρησιμοποιήθηκε μόνο στις πρώτες συμφωνίες με τα βαλτικά κράτη, την Αλβανία και τη Σλοβενία. Η αυστηρότητά της έγκειται στο γεγονός ότι προβλέπει άμεσα μέτρα αναστολής εφαρμογή των συμφωνιών μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής του 1995, σελ. 8

[97] Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1993, MIN (93)1137, σημ. 14.

[98] COM (95)216 τελικό, 23 Μαΐου 1995

[99] Δελτίο τύπου του Συμβουλίου, 7481/95, 29 Μαΐου 1995

όλων των συμφωνιών από το 1991 και μετά-, ανάλογα με το αν επρόκειτο για συμφωνίες πολιτικού διαλόγου.[100]

Στο εν λόγω πλαίσιο λοιπόν, η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε μία διμερή δομή των συμφωνιών η οποία περιλάμβανε σε ένα πρώτο μέρος τη ρήτρα του θεμελιώδους στοιχείου (essential element clause) και στο τέλος της συμφωνίας, προέβλεπε τη δυνατότητα λήψης μέτρων σε περίπτωση παραβίασης του ουσιαστικού στοιχείου της Συμφωνίας (non execution clause). Σύμφωνα με την πρόταση της Ευρ. Επιτροπής, το ουσιαστικό στοιχείο της συμφωνίας αναφερόταν στο σεβασμό των δημοκρατικών αρχών και των ΔΑ (όπως προβλέπονται από την Οικουμενική Διακήρυξη των ΔΑ, την Τελική Πράξη του Ελσίνκι και το Χάρτη του Παρισιού για τη Νέα Ευρώπη- ο οποίος αποτελεί πηγή έμπνευσης για τις εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές της ΕΚ).[101]

3.4. Η τελική μορφή της ρήτρας πολιτικής αιρεσιμότητας

Η ενσωμάτωση της ρήτρας αιρεσιμότητας στο κυρίως κείμενο της συμφωνίας αντί στο προοίμιο, όπως γινόταν μέχρι τότε, καθιστώντας τη ουσιαστικά νομικά δεσμευτικό κείμενο, αποτελούσε καινοτόμο στοιχείο. Οι ρήτρες ΔΑ, βέβαια δεν σταμάτησαν να εξελίσσονται. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής του 2003 για την ανάπτυξη, η ρήτρα δικαιωμάτων είχε χρησιμοποιηθεί σε 12

[100] Συγκεκριμένα η Βουλγαρική ρήτρα συνοδευόταν από δύο ειδών ερμηνευτικές δηλώσεις: τις κοινές διακηρύξεις στις οποίες τα μέρη συμφωνούσαν ότι δεν χρειαζόταν να γίνει συγκεκριμένη αναφορά στη ρήτρα σεβασμού των ΔΑ ως θεμελιώδους στοιχείου αλλά αρκούσε η κοινή δήλωση ότι «η περίπτωση του κατεπείγοντος» σήμαινε την παραβίαση θεμελιώδους στοιχείου της συμφωνίας. Παράλληλα υπήρχαν οι μονομερείς διακηρύξεις της Ευρ.Κ, οι οποίες σταδιακά έγιναν διμερείς, και οι οποίες τόνιζαν την ανάγκη συμπερίληψης στις συμφωνίες της ρήτρας του θεμελιώδους στοιχείου και την αναφορά σε περιπτώσεις κατεπείγοντος σύμφωνα με την Διακήρυξη του Συμβουλίου του 1992. Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, σελ. 10.

[101] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, σελ. 17, παράρτημα 2 για την περίληψη των μέτρων που θα μπορούσαν να υιοθετηθούν σε απάντηση σοβαρών παραβιάσεων των ΔΑ:
- διαφοροποίηση του περιεχομένου των αναπτυξιακών προγραμμάτων
- μείωση των πολιτιστικών, επιστημονικών και τεχνικών προγραμμάτων συνεργασίας
- αναβολή συνάντησης της Κοινής Επιτροπής
- αναστολή των διμερών επαφών υψηλού επιπέδου
- αναβολή νέων προγραμμάτων
- άρνηση υιοθέτησης τυχόν πρωτοβουλιών του εταίρου
- εμπορικός αποκλεισμός
- αναστολή εμπορίου όπλων και στρατιωτικής συνεργασίας
- αναστολή συνεργασίας

Παράδειγμα της φιλοσοφίας των εν λόγω μέτρων αποτελεί το ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. της 16ης Σεπτεμβρίου 1996, το οποίο ζητούσε από την Ευρ. Επιτροπή να αναστείλει άμεσα τη χρηματοδότηση όλων των δράσεων στο πλαίσιο του προγράμματος MEDA στην Τουρκία εκτός εκείνων που είχαν σχέση με την προώθηση της δημοκρατίας, των ΔΑ και της κοινωνίας των πολιτών λόγω των παραβιάσεων των ΔΑ στην Τουρκία. (Ε.Ε. L 329/29.10.96, σελ. 187,189).

περιπτώσεις από το 1995 ως βάση διαβουλεύσεων, αναστολή αναπτυξιακής βοήθειας ή άλλων μέτρων, συμπεριλαμβανομένης και των σχέσεων με κράτη της ομάδας ΑΚΕ. Μάλιστα, η εν λόγω ρήτρα προκάλεσε την αποτυχία σύναψης διμερών συμφωνιών με την Αυστραλία και τη Ν. Ζηλανδία το 1997 και 1999 αντίστοιχα.[102]

3.4.1.Η θεσμοθέτηση της Διαβούλευσης: συμφωνία Κοτονού

Η συμφωνία Κοτονού του 2000 (Lomé V), η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2003, περιλαμβάνει μια νέα διαδικασία για περιπτώσεις παραβίασης ΔΑ: θεσμοθετεί τη διαβούλευση. Σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, δηλαδή σοβαρών παραβιάσεων, τα μέτρα θα λαμβάνονταν μόνο με ανακοίνωση στην τρίτη χώρα. Στην περίπτωση της συμφωνίας εταιρικής σχέσης Κοτονού,[103] 77 χώρες ΑΚΕ και η ΕΕ συμφώνησαν να δημιουργήσουν διαδικασίες διαβούλευσης που θα συνδέονταν με τον σεβασμό των βασικών στοιχείων της εταιρικής σχέσης. Το άρθρο 9 της συμφωνίας Κοτονού, ορίζει ότι ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών αρχών και του κράτους δικαίου αποτελούν ουσιώδη στοιχεία της, και η χρηστή διακυβέρνηση, το θεμελιώδες στοιχείο της. Το άρθρο 96 προβλέπει ότι σε περίπτωση παραβίασης ενός από τα θεμελιώδη αυτά στοιχεία, ένα μέρος μπορεί να καλέσει το άλλο μέρος για διεξαγωγή διαβουλεύσεων (μία παρόμοια διαδικασία είχε εισαχθεί για πρώτη φορά το 1995, μέσω του άρθρου 366α της αναθεωρημένης σύμβασης Lomé IV). Οι διαβουλεύσεις βάσει του άρθρου 96 έχουν ως στόχο την εξέταση της κατάστασης με σκοπό την εξεύρεση λύσης αποδεκτής και από τα δύο μέρη. Σε περίπτωση που δεν βρίσκεται λύση, ή σε έκτακτες περιπτώσεις, ή εφόσον ένα μέρος αρνείται τις διαβουλεύσεις, μπορούν να ληφθούν κατάλληλα μέτρα. Η αναστολή της συνεργασίας στο πλαίσιο αυτό αποτελεί μέτρο έσχατης ανάγκης. Τα κατάλληλα μέτρα, που θα είναι αναλογικά της παράβασης ενός θεμελιώδους στοιχείου, έχουν ως στόχο να στείλουν ένα σαφές μήνυμα στην κυβέρνηση όσον αφορά την τήρηση του άρθρου 9.[104]

---

[102] Ζιμπάμπουε όπου αναλήφθηκαν διαβουλεύσεις σύμφωνα με το άρθρο 96 της συμφωνίας ΑΚΕ-ΕΚ, και στη συνέχεια επιβλήθηκαν στοχοθετημένες κυρώσεις στις οποίες συγκαταλέγονται η δέσμευση κεφαλαίων και περιουσιακών στοιχείων μεμονωμένων μελών της κυβέρνησης, απαγόρευση της μετακίνησης/διέλευσής τους, και απαγόρευση της εξαγωγής εξοπλισμού καταστολής και της παροχής εκπαίδευσης που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο στρατιωτικών δραστηριοτήτων .- (COM 2003, 615) τελικό, 20.10.2003 σελ. 10-11, σημ. 29)

[103] ΕΕ L 317, 15.12.2000

[104] Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2003, σελ. 10, σημ. 27

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση του 2003 της Ευρ. Επιτροπής, το βασικό πλαίσιο της πολιτικής ρήτρας αιρεσιμότητας πρέπει να διέπεται αφενός από τη δέσμευση των αρχών για επιστροφή στην κατάσταση ομαλότητας και αφετέρου από τη συνοχή της θέσης της ΕΕ και το συντονισμό μεταξύ τα των χορηγών.[105] Οι εν λόγω εξελίξεις επηρέασαν και τη σύνδεση της οικονομικής αρωγής της Ευρ.Κ προς τρίτες χώρες. Το 1999 υιοθετήθηκαν δύο Κανονισμοί, οι οποίοι προσδιόριζαν τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων. Ο πρώτος αφορούσε προγράμματα με γενικό στόχο την ανάπτυξη και διατήρηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ΔΑ και των θεμελιωδών ελευθεριών,[106] ενώ ο δεύτερος προέβλεπε τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή κοινοτικών επιχειρήσεων, εκτός της αναπτυξιακής συνεργασίας, οι οποίες όμως είχαν ως γενικό στόχο τη συμβολή στην ανάπτυξη όπως και στον προηγούμενο Κανονισμό.[107] Με τη λήξη των εν λόγω Κανονισμών στο τέλος του 2006, υιοθετήθηκε νέος Κανονισμός με στόχο να συμπληρώσει τα υφιστάμενα εργαλεία εφαρμογής των Ευρωπαϊκών πολιτικών ως προς τη δημοκρατία και τα ΔΑ, τα οποία καλύπτουν από τον πολιτικό διάλογο και τις διπλωματικές σχέσεις μέχρι εργαλεία οικονομικής και τεχνικής συνεργασίας.[108]

3.5. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Από τα παραπάνω και λαμβάνοντας υπόψη το μεγάλο αριθμό των τρίτων κρατών τα οποία συνεργάζονται σε διάφορα επίπεδα με την ΕΕ, προκύπτει ότι η συμβολή της ΕΕ στην προώθηση των ΔΑ παγκοσμίως είναι δυνητικά πολύ μεγάλη (βλ. π.χ. τη Συμφωνία Κοτονού του 2000). Παράλληλα όμως, η απουσία συγκεκριμένου

---

[105] Το ίδιο, σελ. 11, σημ. 29. Για να εξασφαλιστεί μία ορθή παρακολούθηση της διαδικασίας, πρέπει να εντοπίζονται συγκεκριμένες περιπτώσεις παραβίασης των ουσιωδών χαρακτηριστικών και να καθοριστούν οι τομείς στους οποίους απαιτούνται διορθωτικά μέτρα από τις αρχές, καθώς και να διατηρείται η διεξαγωγή στενού πολιτικού διαλόγου κατά τη διάρκεια και μετά την επίσημη διεξαγωγή των διαβουλεύσεων. Τέλος, είναι αναγκαία η θέσπιση θετικών μέτρων όπως η ισχυρή και ενεργός ανάμιξη της ΕΕ στην επίλυση κρίσεων/συγκρούσεων.

[106] Κανονισμός 975/1999, ΕΕ. L 120, 8.5.1999, σελ. 1. Κανονισμός όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 2110/2005 του Ευρ.Κοινοβουλ. και του Συμβουλίου ΕΕ. L 344, 27.12.2005, σελ.1

[107] Κανονισμός 976/1999, ΕΕ. L 120, 8.5.1999, σελ. 8. Κανονισμός όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό Αρ. 2112/2005 ΕΕ. L 344, 27.12.2005,σελ. 23. Οι εν λόγω Κανονισμοί χρησίμευσαν ως νομική βάση για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Δημοκρατία και τα ΔΑ και έληγαν την 31 Δεκεμβρίου 2006.

[108] Κανονισμός 1889/2006 του Ευρ.Κοινοβουλ. και του Συμβουλίου της 20ης Δεκεμβρίου 2006 ιδρύοντας ένα χρηματοδοτικό εργαλείο για την παγκόσμια προώθηση της δημοκρατίας και των ΔΑ, ΕΕ. L 386, 29/12/2006 σελ. 0001 – 001110.

συστήματος *benchmarking*[109] δεν συμβάλει σε διαφανείς διαδικασίες ως προς τα κριτήρια και την εφαρμογή τους. Τονίζεται, ότι η ρήτρα της αιρεσιμότητας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ποικιλοτρόπως. Ο σεβασμός των ΔΑ ως γενική αρχή θα μπορούσε να αποτελεί προϋπόθεση για τη σύναψη συμφωνίας ή η βελτίωση του επιπέδου σεβασμού συγκεκριμένων δικαιωμάτων θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως προϋπόθεση για περαιτέρω προνόμια.[110] Η ενταξιακή διαδικασία αποτέλεσε συνδυασμό των δύο μεθόδων.

Το Ευρ.Κοινοβουλ. και συγκεκριμένα η Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων σε ψήφισμά της, προχωρούσε σε μία σειρά συστάσεων για τη βελτίωση του συστήματος, χρησιμοποιώντας μάλιστα ως παράδειγμα βέλτιστης πρακτικής την ρήτρα της αιρεσιμότητας όπως χρησιμοποιήθηκε κατά την ενταξιακή διαδικασία, επιχειρηματολογώντας υπέρ του συγκεκριμένου χαρακτήρα του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης.[111] Η αποτελεσματικότητα της ρήτρας πολιτικής αιρεσιμότητας σε σχέση με τις διευρύνσεις της ΕΕ, αναλύεται κατωτέρω στο Β' Μέρος.

Κεφάλαιο 4. Συμφωνίες Σύνδεσης

Η σχέση της ΕΕ με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ) είχε ξεκινήσει αρκετά πριν την επίσημη έναρξη της ενταξιακής διαδικασίας το 1997 - από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου. Ήδη από το 1991 άρχισε η σταδιακή προετοιμασία ή σύναψη των λεγόμενων «Ευρωπαϊκών Συμφωνιών» (ΕΣ) (Europe Agreements), μεταξύ των Ευρ.Κ. και των κρατών μελών από τη μία πλευρά και κάθε ένα κράτος της ΚΑΕ. Ο στόχος των Συμφωνιών αυτών ήταν η δημιουργία ενός πλαισίου για την ανάπτυξη πολιτικού διαλόγου και ελεύθερου εμπορίου μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών. Σύμφωνα με την K. Inglis, οι ΕΣ έθεσαν τα θεμέλια της ενταξιακής διαδικασίας καθώς η μετάβαση των κρατών της ΚΑΕ προς τις δυτικού τύπου κοινωνίες και οικονομίες πραγματοποιήθηκε μεταξύ

[109] Σύστημα συγκριτικής προτυποποίησης :αφορά την αξιολόγηση συγκρίσιμων μεγεθών βάσει καθορισμένου προτύπου.
[110] B. Brandtner, A. Rosas, ο.π. σελ. 718.
[111] Ψήφισμα, ο.π., σελ. 15

άλλων βάσει των αρχών που περιλήφθηκαν σε αυτές.[112] Σκοπός του κεφαλαίου είναι να αναδείξει τις ιστορικές καταβολές των κριτηρίων της Κοπεγχάγης αλλά και τη μετέπειτα χρήση τους, συμβάλλοντας στην αποσαφήνιση του περιεχομένου του κριτηρίου των ΔΑ.

4.1. Περιγραφή και περιεχόμενο των συμφωνιών «νέας γενιάς»: Ευρωπαϊκές Συμφωνίες

Οι ΕΣ, όπως εξελίχθηκαν, αποτέλεσαν βασικό εργαλείο της προ-ενταξιακής διαδικασίας. Εκτός του γεωγραφικού προσδιορισμού, υπάρχει μια θεμελιώδης διαφορά μεταξύ των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών και των πρώτων Εταιρικών Συμφωνιών (Association Agreements) που είχαν προηγηθεί.[113] Οι Εταιρικές Συμφωνίες που είχαν υπογράφηκαν –και θεωρητικά εντάσσονται στην προ-ενταξιακή διαδικασία- τις δεκαετίες του 60 και 1970 με την Κύπρο, τη Μάλτα και την Τουρκία δεν προέβλεπαν τη διεξαγωγή πολιτικού διαλόγου.[114] Αντίθετα οι συμφωνίες «νέας γενιάς»- Ευρωπαϊκές Συμφωνίες με τα κράτη της ΚΑΕ ουσιαστικά αποτέλεσαν τη νομική βάση για τις διμερείς σχέσεις στο πλαίσιο της προ-ενταξιακής διαδικασίας αφήνοντας περιθώριο για σύγκλιση και σε τομείς εκτός των αρμοδιοτήτων της Ευρ. Κοινότητας.

Οι πρώτες ΕΣ τέθηκαν υπό διαπραγμάτευση και συνάφθηκαν μεταξύ της Ουγγαρίας, της Πολωνίας και Τσεχοσλοβακίας[115] στις 16 Δεκεμβρίου 1991.[116] Το 1993, μαζί με τις νέες συμφωνίες για την Τσεχία και την Πολωνία υπογράφηκαν

---

[112] K. Inglis, 2000, *The Europe Agreements compared in the light of their pre-accession reorientation*, Common Market Law Review 37, Kluwer Law International, σελ. 1176.

[113] Για ανάλυση των εταιρικών συμφωνιών και της ρήτρας δικαιωμάτων του ανθρώπου βλ. P. Hilpold, Human rights clauses in EU- association agreements, στο External Economic Relations and foreign policy in the European Union, (επ.) S. Griller/ B. Weidel, Routledge, 2002.

[114] Για την Κύπρο και τη Μάλτα ο πολιτικός διάλογος πραγματοποιήθηκε στη βάση απόφασης του Συμβουλίου των Υπουργών, ενώ για την Τουρκία βάσει ψηφισμάτων του Εταιρικού Συμβουλίου και τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι, το Δεκέμβριο 1999. V. Miller, ο.π., σελ. 19.

[115] Λόγω της διάλυσης της Τσεχοσλοβακίας, η συμφωνία με τη χώρα δεν επικυρώθηκε. Αντίθετα, τα κ/μ, η ΕΚ και τα δύο νέα κράτη επαναδιαπραγματεύτηκαν τις συμφωνίες και τελικά υπέγραψαν δύο σχεδόν πανομοιότυπες συμφωνίες στις 4 Οκτωβρίου 1993 (Επ. εφημ. 1994, L360/2, και 359/2 της Τσεχίας και Σλοβακίας αντίστοιχα). M. Maresceau, 1997, On association, partnership, pre-accession and accession, στο *Enlarging the European Union, relations between the EU and Central and Eastern Europe*, (επ. M. Maresceau) Longman, Λονδίνο, σελ. 8

[116] Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ, 1993, L 348/2 (Πολωνία) , τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 1994, ΕΚ 1993, L 347/2 (Ουγγαρία) τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 1994.

αντίστοιχες ΕΣ με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία ενώ σύντομα ακολούθησαν και οι Βαλτικές χώρες το 1995. Η τελευταία ΕΣ υπογράφηκε το 1996 με τη Σλοβενία.[117]

Νομική βάση

Όλες οι ΕΣ βασίζονται στο άρθρο 217 Συνθ. ΕΚ- σχετικά με τις εταιρικές σχέσεις - και ανήκουν στην κατηγορία των μεικτών συμφωνιών.[118] Όπως δηλώνει το πρώτο άρθρο τους υπογράφονται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, τα κ/μ και το κράτος της ΚΑΕ, επειδή το περιεχόμενο της Συμφωνίας υπερβαίνει τις Κοινοτικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα οι ΕΣ περιλαμβάνουν μία ενότητα αφιερωμένη στον πολιτικό διάλογο, για τον οποίο τα κ/μ είχαν αποκλειστική αρμοδιότητα και κατά συνέπεια έπρεπε να επικυρωθεί από κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά. Όλες οι ΕΣ ακολουθούν παρεμφερή δομή και είναι σχεδόν ταυτόσημες. Τονίζουν την ανάγκη διεξαγωγής πολιτικού διαλόγου και θέτουν το πλαίσιο για συνεργασία σε διάφορους τομείς κυρίως εμπορικούς.

4.2. Από απλές συμφωνίες σύνδεσης σε εργαλείο προενταξιακής στρατηγικής

Όπως αναφέρει ο F. Hoffmeister,[119] ο όρος «εταιρική συμφωνία» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 1 των ΕΑ, υποδηλώνει ότι οι Συμφωνίες δεν περιλαμβάνουν μόνο εμπορικές ή άλλου τύπου συγκεκριμένες ρυθμίσεις. Προβλέπουν και θεσμικές αλλαγές, οι οποίες μπορούσαν να νομιμοποιηθούν μόνο με βάση το άρθρο 217 (πρώην άρθρο 310) Συνθ. ΕΕ. Για αυτό το λόγο οι ΕΣ απαιτούσαν την ομόφωνη λήψη απόφασης του Συμβουλίου για τη συνομολόγησή τους καθώς και την προηγούμενη αποδοχή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επίσης σημαντική είναι η επιλογή της ονομασίας των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών. Σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα, η επιλογή της λέξης «Ευρωπαϊκές» δεν είναι τυχαία.

---

[117] Ρουμανία: ΕΕ. L 357/2, 1994 τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 1995, Βουλγαρία: ΕΕ. L 358/3, 1994 τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 1995, Λιθουανία: ΕΕ. L 51/3, 1998 τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1998, Λετονία: ΕΕ. L 26/3, 1998 τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1998, Εσθονία: ΕΕ. L 68/3, 1998 τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1998, Σλοβενία: ΕΕ. L 51/3, 1999 τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 1999.

[118] «Η Ένωση δύναται να συνάπτει, με μια ή περισσότερες τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, συμφωνίες που συνιστούν σύνδεση, η οποία συνεπάγεται αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες», άρθρο 217 για τη λειτουργία της ΕΕ.

[119] F. Hoffmeister, *General Principles of the Europe Agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey*, στο Handbook on European Enlargement: a commentary on the enlargement process, (επ.) Ott.A. Inglis K. TMCAsser Instituut, the Hague, 2002, σελ. 349-350.

Αντίθετα, χρησιμοποιήθηκε προκειμένου να διαφοροποιήσει τις εν λόγω εταιρικές σχέσεις με άλλες συμφωνίες της Κοινότητας, υποδηλώνοντας σε κάποιο βαθμό ότι τα συμβαλλόμενα μέρη θα μπορούσαν να ενταχθούν στην ΕΕ. Παρόλο όμως που δυνητικά μια τέτοια εξέλιξη ήταν πιθανή, οι συγκεκριμένες συμφωνίες δεν στόχευαν – αρχικά τουλάχιστον- στην προσχώρηση των συμβαλλόμενων κρατών στην ΕΕ.[120] Ο σκοπός των ΕΣ είναι ξεκάθαρα η δημιουργία μιας εταιρικής σχέσης, η οποία αφενός προβλέπει την άρση των εμποδίων στις εμπορικές συναλλαγές κυρίως βιομηχανικών προϊόντων και αφετέρου την ανάπτυξη πολιτικού διαλόγου. Η υποχρέωση σύγκλισης της πολιτικής και νομικής δομής του συμβαλλόμενου κράτους απέναντι στην Κοινότητα είναι δευτερεύουσας σημασίας. Η υποχρέωση του συμβαλλόμενου κράτους περιορίζεται στην αποφυγή υιοθέτησης νομοθεσίας που αντιβαίνει τις αρχές της Κοινότητας.[121] Τα προοίμια των Συμφωνιών αναγνωρίζουν το ενδιαφέρον των συμβαλλόμενων κρατών σε μια πιθανή προσχώρηση στις Κοινότητες αλλά δεν δημιουργούν καμία υποχρέωση από την πλευρά της Κοινότητας προς αυτή την κατεύθυνση.[122]

Μετά το 1993, και την επιβεβαίωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης του δικαιώματος των κρατών της ΚΑΕ προσχώρησης στις Ευρ.Κ., ο τέταρτος στόχος των ΕΣ είναι να προσφέρουν το απαραίτητο πλαίσιο για την πλήρη ένταξη των συμβαλλόμενων κρατών στην ΕΕ.[123] Η διατύπωση βέβαια είναι πάρα πολύ προσεκτική ακριβώς για να αποφευχθεί η δημιουργία απαιτήσεων από μέρους των

---

[120] *P.- C. Muller/ Graff* , Legal framework for EU-CEEC relations, στο *Enlarging the European Union, relations between the EU and Central and Eastern Europe,* (επ. M. Maresceau) Longman, Λονδίνο, σελ. 32

[121] Στο ίδιο, σελ.32 και K. Inglis, *Enlargement*, στο Handbook on European Enlargement, a commentary on the enlargement process, (επ.) Ott.A. Inglis K. TMCAsser Instituut, The Hague, 2002, σελ. 103

[122] F. Hoffmeister, ο.π., σελ. 352

[123] Σύμφωνα με το άρθρο 1 της ΕΣ με την Ουγγαρία, «οι στόχοι της παρούσας σύνδεσης είναι οι ακόλουθοι:
- να παράσχει κατάλληλο πλαίσιο για τον πολιτικό διάλογο των μερών, ο οποίος θα επιτρέψει την ανάπτυξη στενότερων πολιτικών σχέσεων μεταξύ τους,
- να δημιουργήσει προοδευτικά μια ζώνη ελεύθερων συναλλαγών μεταξύ της Κοινότητας και της Ουγγαρίας, που θα καλύπτει σχεδόν όλες τις μεταξύ τους εμπορικές σχέσεις,
- να θεσπίσει, μεταξύ τους, τις άλλες οικονομικές ελευθερίες στις οποίες βασίζεται η Κοινότητα,
- να καθορίσει νέους κανόνες, πολιτικές και πρακτικές που θα αποτελέσουν τη βάση για την ένταξη της Ουγγαρίας στην Κοινότητα,
- να προωθήσει την οικονομική, χρηματοδοτική και πολιτιστική συνεργασία στην ευρύτερη δυνατή βάση,
- να ενισχύσει τις προσπάθειες της Ουγγαρίας να αναπτύξει την οικονομία της και να ολοκληρώσει τη μετατροπή της οικονομίας της σε οικονομία της αγοράς,
- να δημιουργήσει θεσμούς που θα εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα της σύνδεσης.», ΕΕ L 347 της 31/12/1993, σ. 0002 - 0266.

συμβαλλόμενων κρατών.[124] Όπως αναφέρει ο Muller- Graff, η διατύπωση των ΕΣ είχε αμφιλεγόμενη σημασία. Από τη μία πλευρά θα μπορούσε να υποδηλώνει ότι οι ΕΣ αποτελούν μέρος μια προ-ενταξιακής διαδικασίας και ταυτόχρονα θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως εναλλακτική μορφή σχέσης, προσφέροντας ένα μόνιμο status συνδεδεμένου μέλους.[125] Απάντηση ως προς τη σημασία των ΕΣ έδωσαν το 1993 και 1994, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Κοπεγχάγης και του Έσσεν αντίστοιχα. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων υιοθετώντας ένα νέο πολιτικό προσανατολισμό, επανερμήνευσαν τις ΕΣ. Με άλλα λόγια χρησιμοποίησαν τις ήδη υπάρχουσες συμφωνίες, ενσωματώνοντας τες σε ένα νέο πολιτικό πλαίσιο το οποίο προωθούσε τη διεύρυνση, χωρίς την αλλαγή του κειμένου των ΕΣ. Μάλιστα θεωρείται δεδομένο ότι μόνο τα κράτη τα οποία αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη στις εν λόγω συμφωνίες «δικαιούνται» το καθεστώς του υποψήφιου προς ένταξη κράτους.[126]

Υπό το φως της νέας ερμηνείας των ΕΣ ως τμήμα της προ-ενταξιακής στρατηγικής, ο πολιτικός διάλογος που προβλέπουν αποκτά ιδιαίτερα σημαντικές διαστάσεις και ενδιαφέρον από πλευράς προστασίας των ΔΑ και των δημοκρατικών αρχών όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια. Οι διατάξεις[127] που αφιερώνονται στον πολιτικό διάλογο υπογραμμίζουν την πρόθεση των συμβαλλόμενων μερών να δημιουργήσουν σταθερούς δεσμούς αλληλεγγύης και νέο πλαίσιο συνεργασίας.

Όσον αφορά στο περιεχόμενο του πολιτικού διαλόγου - άρθρα 2 και 4 αντίστοιχα των ΕΣ σχετικά με την προοδευτική σύγκλιση των κρατών της ΚΑΕ με την ΕΕ -

---

[124] Για παράδειγμα η Συμφωνία με την Ουγγαρία αναφέρει ότι « Having in mind that the final objective of Hungary is to become a member of the Community and that this association in the view of the parties, will help to achieve this objective».

[125] Peter- Christian Muller- Graff, ο.π., σελ. 34

[126] Στο ίδιο, σελ. 35

[127] Άρθρα 2 -5 στις ΕΣ με την Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβακία, Ρουμανία και Βουλγαρία, καθώς και άρθρα 4-7 των συμφωνιών με τη Λιθουανία, Εσθονία και Σλοβενία. Ο πολιτικός διάλογος, λειτουργεί σε τρία διαφορετικά επίπεδα. Στο υψηλότερο επίπεδο διεξάγεται από τους Αρχηγούς κρατών, όπου τα κ/μ της ΕΕ εκπροσωπούνται από την Προεδρεία και η Ευρ. Επιτροπή από τον Πρόεδρό της. Προβλέπεται επίσης η δημιουργία Εταιρικών Συμβουλίων, δηλαδή διμερών συναντήσεων σε υπουργικό επίπεδο το οποίο απαρτίζεται από τους Υπουργούς Εξωτερικών, στα οποία συζητούνται όλα τα θέματα στα οποία επιχειρείται η σύγκλιση. Προβλέπεται επίσης η λειτουργία Κοινοβουλευτικών Εταιρικών Επιτροπών στις οποίες συμμετέχουν εκπρόσωποι των Εθνικών Κοινοβουλίων των κρατών της ΚΑΕ και ευρωβουλευτές, καθώς και Εταιρικών Επιτροπών οι οποίες ασχολούνται σε τεχνικό επίπεδο με όλα τα θέματα που περιλαμβάνει η ΕΣ. "The Europe Agreements" στο http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων στα όργανα του πολιτικού διαλόγου βλέπε Hoffmeister, ο.π., σελ. 355 και K. Inglis, 2000, ο.π. σελ. 1182

περιλαμβάνει πληθώρα θεμάτων, χωρίς να περιορίζεται στις θεματικές που αφορούν οι ΕΣ. Η πρόβλεψη για πολιτικό διάλογο σε συνδυασμό με τα άρθρα 6 και 2 των ΕΣ που αφορούν στην προστασία των ΔΑ, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι μπορεί να εξεταστούν θέματα σχετικά με την πρόοδο στο σεβασμό των δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών. Η σύνδεση της ενταξιακής διαδικασίας και των ΕΣ οδηγεί επίσης στο συμπέρασμα ότι ο πολιτικός διάλογος μπορεί να περιλαμβάνει και την αξιολόγηση της πορείας σύγκλισης ενός υποψήφιου προς ένταξη κράτους.[128]

4.2.1.Η ρήτρα Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και δημοκρατίας

Υπάρχουν ελάχιστες διαφορές μεταξύ των ΕΣ. Η πιο σημαντική και ουσιαστική διαφορά είναι η μνεία στην προστασία των ΔΑ και της δημοκρατίας. Οι συμφωνίες που υπογράφηκαν μετά το 1993, αναφέρουν στο προοίμιο την ανάγκη σεβασμού των δικαιωμάτων των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες. Επιπροσθέτως, οι μεταγενέστερες συμφωνίες περιλαμβάνουν άρθρο το οποίο αναφέρει ότι ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών και των ΔΑ όπως προβλέπονται από την Τελική Πράξη του Ελσίνκι και τον Χάρτη του Παρισιού για τη Νέα Ευρώπη, καθώς και οι αρχές της οικονομίας της αγοράς, εμπνέουν τις εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές των συμβαλλόμενων μερών και αποτελούν σημαντικά συστατικά της παρούσης συμφωνίας.

Η ένταξη της εν λόγω ρήτρας στις ΕΣ, σύμφωνα με τον Hoffmeister,[129] έγινε για καθαρά πολιτικούς λόγους. Κατά τη διάρκεια της Γιουγκοσλαβικής κρίσης, το Νοέμβριο 1991, η ΕΚ χρειάστηκε να καταφύγει στην αρκετά γενική αρχή «αλλαγής περιστάσεων»[130] σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο των Συνθηκών προκειμένου να δικαιολογήσει την αναστολή εφαρμογής της Εταιρικής Συμφωνίας με την Γιουγκοσλαβία. Το περιστατικό αυτό έκανε εμφανή την ανάγκη ενσωμάτωσης στις Συμφωνίες μίας ρήτρας πιο συγκεκριμένης που θα επέτρεπε την αναστολή ή ακόμα και λήξη μιας Συμφωνίας. Έτσι στις 11 Μαΐου 1992,[131] η ΕΕ

[128] Hoffmeister, ο.π., σελ. 354-5
[129] Στο ίδιο. σελ. 358
[130] Άρθρο 62, της Σύμβασης Βιέννης, τέθηκε σε ισχύ στις 27 Ιανουαρίου 1980 , κείμενο στην ιστοσελίδα http://www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm
[131] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, ΕΚ 5-1992, σημείο 1.2.13.

αποφάσισε την ένταξη της ρήτρας για το σεβασμό των ΔΑ και της δημοκρατίας, σε όλες τις Συμφωνίες με κ/μ του ΟΑΣΕ. Μάλιστα η ρήτρα αυτή η οποία εντάχθηκε σε όλες τις ΕΣ αλλά και τις συμφωνίες με τρίτα κράτη (από τον Μάιο 1995[132]) θέτει υψηλότερα επίπεδα προστασίας των δημοκρατικών αρχών και των ΔΑ στις χώρες που ανήκουν στον ΟΑΣΕ παρά στις τρίτες χώρες. Ο λόγος είναι ότι στις συμφωνίες με τα κ/μ του ΟΑΣΕ, η ΕΕ περιλάμβανε στις εν λόγω ρήτρες τα επίπεδα προστασίας του ΟΑΣΕ ενώ για τα υπόλοιπα κράτη η υποχρέωση αφορά στο σεβασμό της Οικουμενικής Διακήρυξης ΔΑ.[133] Η επιλογή της ενσωμάτωσης ρήτρας σχετικής με τα ΔΑ - παρόλο που δεν μετέβαλε την ουσία των ΕΣ, η οποία δεν ήταν η προώθηση της προστασίας των ΔΑ- αναβάθμισε το ρόλο των δικαιωμάτων και της δημοκρατίας σε προϋπόθεση συνεργασίας.[134] Συνοπτικά, η σύναψη ΕΣ εξαρτιόταν από πέντε όρους: κράτος δικαίου, ΔΑ, πολυκομματική δημοκρατία, ελεύθερες εκλογές και οικονομία της αγοράς.[135]

Το επίπεδο των απαιτήσεων της ΕΕ από τα συμβαλλόμενα μέρη στον τομέα των ΔΑ και της δημοκρατίας ταυτιζόταν με την Τελική Πράξη του Ελσίνκι (1970) και τον Χάρτη του Παρισιού (1990). Απαγορεύονται δηλαδή οι περιορισμοί ορισμένων απόλυτων δικαιωμάτων (όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στη χρηστή δίκη), ενώ επιτρέπονται μόνο οι κατ' αναλογία περιορισμοί ορισμένων ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Αντίστοιχα πρέπει να προωθούνται τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

Βαλτική και Βουλγαρική Ρήτρα

Οι ΕΣ του 1992 περιελάμβαναν επίσης μία ρήτρα αναστολής -γνωστή και ως «Βαλτική ρήτρα»- η οποία προέβλεπε ότι τα συμβαλλόμενα μέρη διατηρούν το δικαίωμα άμεσης αναστολής της Συμφωνίας εξολοκλήρου ή μερικώς, σε

---

[132] Στις 29 Μαΐου 1995 (Δελτίο τύπου αρ. 7481/95), το Συμβούλιο αποφάσισε να ανταποκριθεί θετικά στην Επικοινωνία της Επιτροπής - COM (95)216 – σχετικά με την ένταξη του σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των ΔΑ στις συμφωνίες που συνομολογεί η Κοινότητα με τρίτα κράτη. Το Συμβούλιο των Υπουργών ενέταξε ένα μηχανισμό ανάκλησης συμφωνιών ο οποίος θα επέτρεπε στην Κοινότητα να αντιδρά άμεσα σε παραβιάσεις βασικών συστατικών των συμφωνιών και συγκεκριμένα τα ΔΑ.
Το κείμενο είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/com95_216_en.pdf

[133] Hoffmeister, ο.π. σελ. 358

[134] K. Inglis, 2000, ο.π., σελ. 1191.

[135] H.Grabbe, A partnership for accession? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999, σελ. 10.

περίπτωση παραβίασης των ουσιαστικών της διατάξεων.[136] Η ρήτρα στη συμφωνία με τη Βουλγαρία, αντικαταστάθηκε από τη «Βουλγαρική» μετά το 1993, η οποία ονομάστηκε έτσι επειδή χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στην ΕΣ με τη Βουλγαρία. Η εν λόγω ρήτρα διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής και τις επιλογές σε περίπτωση παραβίασης ΔΑ. Η νέα διατύπωση προέβλεπε τη διατήρηση του πολιτικού διαλόγου ως πλαίσιο επίτευξης λύσης και τη λειτουργία ενός συμφιλιωτικού μηχανισμού πριν την αναστολή της συμφωνίας. Πιο συγκεκριμένα και εκτός επειγουσών καταστάσεων, αν κάποιο από τα συμβαλλόμενα μέρη θεωρούσε ότι το αντισυμβαλλόμενο μέρος παραβιάζει κάποια ουσιαστική πτυχή της συμφωνίας έπρεπε να παραδώσει στο Εταιρικό Συμβούλιο όλες τις πληροφορίες που είχε στη διάθεσή του, ώστε το τελευταίο να προσπαθήσει να επιλύσει το πρόβλημα. Επιπλέον έπρεπε να δίνεται προτεραιότητα στα μέτρα που επηρέαζαν λιγότερο την εφαρμογή της Συμφωνίας. [137]

Στην πράξη, η ρήτρα αναστολής των ΕΣ σχετικά με την προστασία των ΔΑ ή των δημοκρατικών αρχών δεν εφαρμόστηκε ποτέ, καθώς τα οποιαδήποτε προβλήματα που προέκυψαν έτυχαν διαχείρισης στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας, γεγονός που επιβεβαιώνει την σταδιακή ενσωμάτωση των ΕΣ στην διαδικασία διεύρυνσης της ΕΕ.

4.3. Σχέση Ευρωπαϊκών Συμφωνιών με τη διεύρυνση της ΕΕ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αρχική συστολή της ΕΕ να δεσμευτεί ως προς το καθεστώς των συμβαλλόμενων κρατών στις ΕΣ, έδωσε τη θέση της σε μία νέα στρατηγική διεύρυνσης μετά τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Κοπεγχάγης και του Έσσεν το 1993[138] και 1994 αντίστοιχα. Οι ΕΣ που υπογράφθηκαν μετά το

[136] V. Miller, ο.π., σελ. 14 (1-79).
[137] «If either party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation under this agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall apply to the Association Council with all the relevant information required for a thorough examination of the situation with the view to seeking a solution acceptable to the parties.
(...) In selection of measures, priority must be given to those which least disturbs the functioning of this Agreement: These measures shall be notified immediately to the Association Council and shall be the subject of consultations within the Association Council if the other Party so requests. »
[138] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6-1993, σημεία 12-13.

Συμπεράσματα του Έσσεν, περιλαμβάνουν σαφή αναφορά στη σύγκλιση σε περισσότερους τομείς από τα απλά οικονομικά θέματα.[139]

Τομή στην αναβάθμιση των ΕΣ σε εργαλεία της διεύρυνσης αποτέλεσε η απόφαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων στο Λουξεμβούργο το Δεκέμβριο 1997, η οποία εισήγαγε νέους όρους στην ενταξιακή διαδικασία, ουσιαστικά υιοθετώντας την πρόταση της Επιτροπής στην Ατζέντα 2000,[140] για την καλύτερη προετοιμασία των υποψηφίων κρατών μέσω της προ-ενταξιακής σύγκλισης. Σύμφωνα με την Κ. Inglis, η Ατζέντα 2000 ενέταξε επίσημα τις ΕΣ στην ενταξιακή διαδικασία, προτείνοντας απλά τη χρήση υφιστάμενων εργαλείων, με το σκεπτικό ότι οι ΕΣ κάλυπταν ήδη ένα μεγάλο μέρος του κοινοτικού κεκτημένου. Το αποτέλεσμα ήταν να προσφέρουν οι ΕΣ το διμερές νομικό θεμέλιο για την περαιτέρω συνεργασία ΕΕ και συμβαλλόμενων κρατών στο πλαίσιο των κριτηρίων της Κοπεγχάγης.[141] Επισημαίνεται ότι η Ευρ. Επιτροπή είχε ήδη χρησιμοποιήσει τις ΕΣ στις γνωμοδοτήσεις της για την έναρξη των διαπραγματεύσεων ένταξης και πριν ακόμα ληφθεί η επίσημη απόφαση του Συμβουλίου του Λουξεμβούργου.[142] Ουσιαστικά δηλαδή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απλά επιβεβαίωσε την ήδη ισχύουσα τακτική.

Όπως παρατηρεί η H. Grabbe,[143] το 1997 ήταν η πρώτη φορά που εφαρμόστηκε η αρχή της αιρεσιμότητας στις σχέσεις ΕΕ με τα κράτη ΚΑΕ, μέσω της δημοσίευσης των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής, επιτρέποντας τη διαφοροποίηση των υποψήφιων προς ένταξη κρατών.

Η σύνδεση αυτή οδήγησε στην υιοθέτηση του Κανονισμού 622/98 του Συμβουλίου, ο οποίος προέβλεπε την υιοθέτηση ετήσιων Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης, οι οποίες θα προγραμμάτιζαν την εφαρμογή των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, και θα περιελάμβαναν τους μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους

---

[139] Βλ. π.χ. το άρθρο 5 στις ΕΣ με την Εσθονία, τη Λιθουανία και τη Σλοβενία. Επιπλέον ο τίτλος 7 σε όλες τις Συμφωνίες με τις Βαλτικές χώρες και τη Σλοβενία προβλέπει τη συνεργασία των κρατών αυτών με την ΕΕ για την αποφυγή των παράνομων δραστηριοτήτων.

[140] Ατζέντα 2000 (Vol. 2, A-11)

[141] Inglis 2000, ο.π. σελ. 1183

[142] Στις γνωμοδοτήσεις της, στο πρώτο τμήμα όπου περιγράφονται οι σχέσεις μεταξύ ΕΕ και κάθε υποψήφιου κράτους, υπάρχει υποκεφάλαιο με τίτλο «Προ-ενταξιακή Στρατηγική». Το συγκεκριμένο κεφάλαιο εξετάζει την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας από το υποψήφιο προς ένταξη κράτος καθώς και την υλοποίηση της Λευκής Βίβλου του 1995.

[143] H.Grabbe, ο.π., σελ. 10

στόχους του Συμβουλίου οι οποίοι με τη σειρά τους καθορίζονται από τις Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής.[144]

Ουσιαστικά λοιπόν οι ΕΣΠ καθοδηγούν τα συμβαλλόμενα μέρη προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει υπό τις ΕΣ.[145] Προχωρούν και παραπέρα όμως προσδίδοντας μία ακόμα διάσταση στην αρχή της αιρεσιμότητας. Ο Κανονισμός προβλέπει την οικονομική ενίσχυση του υποψήφιου προς ένταξη κράτους στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας. Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κανονισμού 622/98, όταν ένα κράτος παραβιάζει ουσιώδη στοιχεία της Συμφωνίας, το Συμβούλιο μπορεί να λάβει τα απαραίτητα μέτρα με άμεσες συνέπειες ως προς την προ- ενταξιακή βοήθεια.[146] Η δε προ- ενταξιακή βοήθεια βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την πρόοδο που παρουσιάζουν τα υποψήφια κράτη ως προς την υλοποίηση των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών αλλά και ως προς τα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Σύμφωνα με την K. Inglis, η αρχή της αιρεσιμότητας αντανακλά τη συνεχώς αυξανόμενη ενασχόληση της ΕΕ στο σύνολό της με τα ΔΑ και την ανάγκη να διατηρήσει τη βιωσιμότητα της Ένωσης και μετά τη διεύρυνση. Για το λόγο

---

[144] Σύμφωνα με τον Κανονισμό αριθ. 622/98 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1998 σχετικά με τη βοήθεια στα υποψήφια κράτη στο πλαίσιο της προενταξιακής στρατηγικής, και ιδίως για τη θέσπιση εταιρικών σχέσεων ενόψει της προσχώρησης, προβλέπει ότι : «Θεσπίζονται με τα υποψήφια κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης εταιρικές σχέσεις ενόψει της προσχώρησης, ως μέρος της ενισχυμένης προενταξιακής στρατηγικής. Κάθε εταιρική σχέση ενόψει της προσχώρησης παρέχει ένα ενιαίο πλαίσιο το οποίο καλύπτει:
- τις προτεραιότητες, όπως αυτές προκύπτουν από την ανάλυση της κατάστασης της κάθε χώρας, στις οποίες πρέπει να εστιασθούν οι προετοιμασίες για την προσχώρηση, λαμβανομένων υπόψη των πολιτικών και οικονομικών κριτηρίων και των υποχρεώσεων του κάθε κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως ορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο,
- τα χρηματοδοτικά μέσα για την ενίσχυση κάθε υποψήφιου κράτους στην υλοποίηση των προτεραιοτήτων που καθορίστηκαν κατά την προενταξιακή περίοδο» άρθ. 1
Επίσης, προβλέπει ότι «Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής, για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που θα περιληφθούν σε κάθε εταιρική σχέση ενόψει της προσχώρησης, όπως θα υποβληθούν από κάθε υποψήφιο κράτος, καθώς και για τις επακόλουθες σημαντικές προσαρμογές που θα γίνουν», άρθ. 2. EEL 085 της 20/03/1998 σ. 0001 - 0002

[145] Περισσότερα για τις εταιρικές σχέσεις προσχώρησης στο C. Hillion, Accession partnerships with the CEECs: an EU instrument for its enlargement, EU focus 9, Μάιος 1998.

[146] «Όταν λείπει ένα στοιχείο που είναι ουσιώδες για τη συνέχιση της χορήγησης της προενταξιακής βοήθειας, ιδίως όταν δεν τηρούνται οι υποχρεώσεις που περιέχονται στην ευρωπαϊκή συμφωνία ή/και είναι ανεπαρκής η πρόοδος για την πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής, δύναται να λάβει τα προσήκοντα μέτρα σχετικά με οιαδήποτε προενταξιακή βοήθεια χορηγούμενη σε ένα υποψήφιο κράτος» ο.π. άρθ. 4.

αυτό παρατηρεί ότι όλες οι ΕΣΠ περιλαμβάνουν μία ενότητα αφιερωμένη στην αρχή της αιρεσιμότητας.[147]

Με άλλα λόγια τα υποψήφια προς ένταξη κράτη πρέπει όχι μόνο να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που προβλέπουν οι ΕΣ, αλλά και να το πραγματοποιήσουν με βάση τις Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης. Σε αντίθεση όμως με τις ΕΣ, οι Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης ήταν μονομερείς, με την έννοια ότι αποφασίζονταν ετησίως από την ΕΕ, σε διαβούλευση μεν με τις υποψήφιες χώρες αλλά χωρίς να απαιτείται η υπογραφή από τις τελευταίες.[148]

Η περίπτωση της Σλοβακίας

Η σχέση μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης για την ένταξη και των ουσιωδών ρυθμίσεων των ΕΣ γίνεται έντονα αντιληπτή στην περίπτωση της Σλοβακίας. Το 1995, παρόλο που μόλις είχε τεθεί σε ισχύ η Ευρωπαϊκή Συμφωνία με το κράτος αυτό, υπήρξε έντονη πολιτική ένταση μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών λόγω της παραβίασης από τη Σλοβακία των αρχών της δημοκρατίας και της προστασίας των ΔΑ. Μετά τις βουλευτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1994, ο Πρωθυπουργός αυτοδιορίσθηκε Πρόεδρος όλων των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, η κοινοβουλευτική θητεία των μελών ενός κόμματος τελούσε συνεχώς υπό απειλή αναίρεσης και φημολογούνταν ότι οι Σλοβακικές Μυστικές Υπηρεσίες είχαν μεταφέρει τον υιό του Προέδρου Κόβακς στην Αυστρία ώστε να εφαρμοστεί ένταλμα σύλληψής του από τις αυστριακές αρχές και να αμαυρωθεί η εικόνα του Προέδρου.[149]

Αντιδρώντας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην κατά τα φαινόμενα κατάλυση δημοκρατικών αρχών στη Σλοβακία, υιοθέτησε ένα ψήφισμα σχετικά με την ανάγκη σεβασμού των ΔΑ και της δημοκρατίας στη Σλοβακία.[150] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αφού διαπίστωνε τα γεγονότα, καλούσε τη Σλοβακική κυβέρνηση να αναθεωρήσει τη στάση της καθώς «αν συνεχίσει να εφαρμόζει πολιτικές που δεν

[147] K. Inglis (2002), ο.π., σελ. 110. Για παράδειγμα, η ΕΣΠ της Τουρκίας αναφέρει στο άρθρο 4 ότι σε περίπτωση που η Τουρκία αποτύχει να ικανοποιήσει την αρχή της αιρεσιμότητας που περιέχει η Συμφωνία Σύνδεσης (σμ: Η Τουρκία δεν είχε Ευρωπαϊκή Συμφωνία αλλά Συμφωνία Σύνδεσης με την ΕΕ) σχετικά με την ΕΣΠ ή τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, ενδέχεται να ανασταλεί η κοινοτική οικονομική ενίσχυση που προβλέπει το άρθρο 4 του Κανονισμού 390/2001.
[148] Inglis ο.π. σελ. 1184 και 1186
[149] Hoffmeister,ο.π. σελ. 360
[150] Ε.Ε. 1995 C323/116, 16 Νοεμβρίου 1995

δείχνουν τον απαιτούμενο σεβασμό για τη δημοκρατία, τα ΔΑ και των μειονοτήτων και του κράτους δικαίου, θα κριθεί απαραίτητο η ΕΕ να αναθεωρήσει τα προγράμματα συνδρομής και συνεργασίας που προβλέπει η ΕΣ, η οποία μπορεί να ανακληθεί».[151] Η αντίδραση της ΕΕ δεν ήταν όμως η προτεινόμενη από το Ευρ.Κοινοβουλ.. Η ΕΕ προτίμησε να χειριστεί το θέμα στο πλαίσιο της ενταξιακής συμφωνίας αντί της λήψης μέτρων στο πλαίσιο της ΕΣ, με πιθανότερο αποτέλεσμα την ανάκλησή της.[152] Η Ευρ. Επιτροπή στην γνωμοδότησή της για τη Σλοβακία το 1997, έκρινε ότι υπήρχε πρόβλημα εφαρμογής του πολιτικού κριτηρίου οπότε και πρότεινε την καθυστέρηση έναρξης των επίσημων διαπραγματεύσεων προσχώρησης, παρόλο που πληρούσε τα οικονομικά κριτήρια. Συγκεκριμένα εντόπισε την ανεπάρκεια του Σλοβακικού κράτους στην προστασία του κράτους δικαίου και των μειονοτήτων.[153]

Η τάση μετάθεσης των οποιοδήποτε προβλημάτων από το πλαίσιο των ΕΣ στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας, έγινε εντονότερη και ουσιαστικά μονιμοποιήθηκε μετά την επίσημη έναρξη των διαπραγματεύσεων με όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, το 2000. Έτσι, οι Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής εκτός του να αξιολογούν την πορεία σύγκλισης του κάθε υποψήφιου κράτους, υποδεικνύουν τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να υιοθετηθούν ώστε να αποτραπεί παραβίαση των αποδεκτών –από την ΕΕ- επίπεδα προστασίας των δικαιωμάτων και δημοκρατικών αρχών.

4.4. Συμπέρασμα

Οι ΕΣ λειτούργησαν ταυτόχρονα ως πλαίσιο και μοχλός πίεσης για την επίτευξη της σύγκλισης. Αν και στη συνέχεια υιοθετήθηκαν οι Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης, οι οποίες έθεταν τους στόχους και όριζαν την αναπτυξιακή συνδρομή προς τα υποψήφια κράτη, οι ΕΣ εξακολούθησαν να προσδιορίζουν την εταιρική σχέση. Ακριβώς γιατί οι Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης δεν δεσμεύουν νομικά τα υποψήφια κράτη αλλά απλά εφαρμόζονται από αυτά. Όπως

[151] Στο ίδιο, άρθρο 4 του Ψηφίσματος ΕΚ.
[152] M. Maresceau, 2001, σελ. 14.
[153] Η Ευρ. Επιτροπή στην εξέταση του κριτηρίου «δημοκρατία» εξετάζει την λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας και επισημαίνει ότι υπάρχουν προβλήματα τα οποία έχουν επισημανθεί τόσο από την ΕΕ όσο και συγκεκριμένα από το Ευρ.Κοινοβουλ.. Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union, DOC/97/20, 15/07/1997, σελ. 17.

έχει ήδη αναφερθεί, το νομικό πλαίσιο –δεσμευτικό για τα συμβαλλόμενα μέρη- για τη συνεργασία της ΕΕ από τη μία και των υποψήφιων κρατών από την άλλη, τίθεται από τις ΕΣ. Από την οπτική αυτή, το πολιτικό κριτήριο είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τις ΕΣ αν και εκ πρώτης η σχέση αυτή δεν είναι εμφανής.

Καταλήγουμε λοιπόν, σε ένα πολύ χρήσιμο συμπέρασμα για την ερμηνεία του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης. Η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει στις γνωμοδοτήσεις του 1997, ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη είναι μεταξύ άλλων μέλη του ΟΑΣΕ και ότι προκειμένου για την αξιολόγησή τους, χρησιμοποίησε και εκθέσεις του εν λόγω οργανισμού, (χωρίς άλλη πιο συγκεκριμένη αναφορά σε δεκτά επίπεδα προστασίας των δικαιωμάτων και των μειονοτήτων έτσι όπως έχουν οριστεί από τον Χάρτη του Παρισιού και τις ερμηνείες που ακολούθησαν).[154] Δεδομένου ότι οι ΕΣ αποτελούν το πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και εφαρμογής των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και ότι στηρίζονται, ή μάλλον, χρησιμοποιούν ως βάση αξιολόγησης του σεβασμού των ΔΑ το επίπεδο που προβλέπει ο ΟΑΣΕ, η αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης πραγματοποιείται *και* με γνώμονα τον ΟΑΣΕ. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις γνωμοδοτήσεις της δεν αναφέρει κάποιο συγκεκριμένο επίπεδο προστασίας που κρίνεται ικανοποιητικό από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, η σύνδεση των ΕΣ με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης παρέχει ένα σημαντικό ερμηνευτικό εργαλείο.

[154] Βλ. κατωτέρω Μέρος Β', Τμ. Ι, κεφ.3.2.

Μέρος Β'

Η εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης

Τμήμα 1. Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης κατά την 5η Διεύρυνση

Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης είναι ιδιαίτερα ευμετάβλητο, προσαρμόζεται συνεχώς στις υπό εξέταση χώρες με αποτέλεσμα οι συνέπειές του να είναι εξίσου ευμετάβλητες. Επιπλέον έχει άμεση σχέση με την εισαγωγή των εννοιών των ΔΑ στις Συνθήκες της ΕΕ. Προκειμένου για την ανάλυση που θα ακολουθήσει, θα θεωρηθεί ότι το πολιτικό κριτήριο και ιδιαίτερα σχετικά με τα ΔΑ, δεν είναι αρκετά σαφές και ακριβές ώστε να αποτελέσει αντικειμενικό κριτήριο για την πρόοδο των υποψήφιων προς ένταξη κρατών.[155]

Οι πρώτες γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής αποτελούν ιδιαίτερα πρόσφορο έδαφος έρευνας καθώς δεν υπήρχε προηγούμενο. Με βάσει την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Μαδρίτης του 1995, η Επιτροπή έπρεπε μόνο να ελέγξει κατά πόσο τα υποψήφια κ/μ ικανοποιούν το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης. Ο τρόπος και η ερμηνεία αφέθηκε στην Επιτροπή. Της δόθηκε λοιπόν μιας πρώτης τάξεως ιστορική ευκαιρία να καταφέρει να περάσει θέσεις που είχαν ήδη απορριφθεί από το Συμβούλιο. Αυτό φαίνεται μέσα από μια ιστορική ανασκόπηση των δικαιωμάτων στο εσωτερικό της ΕΕ, της δημιουργίας του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης και από τη διαμόρφωση του περιεχομένου τους. Καταβάλλεται προσπάθεια εντοπισμού των καταβολών τόσο της έννοιας της αρχής της αιρεσιμότητας όσο και του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται αναλυτικά τα επίσημα έγγραφα που σχετίζονταν με την ενταξιακή διαδικασία της ΕΕ και την προστασία και προώθηση των ΔΑ.

Το 1997 στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο, (12-13 Δεκεμβρίου), τονίστηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων ότι σκοπός των κριτηρίων της Κοπεγχάγης ήταν να τεθούν αντικειμενικά και ξεκάθαρα κριτήρια στα υποψήφια προς ένταξη κράτη ώστε να από-πολιτικοποιηθεί η ενταξιακή διαδικασία σε σχέση με τις προηγούμενες, οι οποίες στηρίζονταν κυρίως

[155] K. Engelbrekt, (2002), Multiple Assymetries: The EUs Neo-byzantine Approach to eastern enlargement, 39 International Politics.

στην πολιτική βούληση των μελών του Συμβουλίου, ενώ η Ευρ. Επιτροπή και το Ευρ.Κοινοβουλ. είχαν καθαρά περιθωριακό ρόλο.[156]

Παρ' όλες τις δηλώσεις όμως οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις παραμένουν σε μεγάλο βαθμό πολιτικοποιημένες.[157]Κάθε απόφαση για την ανάκληση οικονομικής βοήθειας υπό τις Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης (Κανονισμός 622/98) είναι πολιτική, αφού απαιτεί ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο των Υπουργών και επιπλέον μετά την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας, εναπόκειται στα κ/μ να αποφασίσουν αν πληρούνται τα κριτήρια ένταξης.[158] Τα κ/μ δεν δεσμεύονται να λάβουν θετική απόφαση ένταξης, ακόμα και αν το υποψήφιο κράτος ικανοποιεί τα κριτήρια και η Ευρ. Επιτροπή έχει γνωμοδοτήσει θετικά για την ένταξή του[159].

Προκειμένου για τους σκοπούς της ανάλυσης τα υποψήφια προς ένταξη κράτη θα χωριστούν σε δύο ομάδες: τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, την Κύπρο και τη Μάλτα (για τις οποίες μέχρι το 2007 είχε ολοκληρωθεί η ένταξη) και τις χώρες της Νότιας, Νοτιοανατολικής Ευρώπης (υπό εξέλιξη). Η Τουρκία δεδομένης της ιδιαίτερης σημασίας της για το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης (η μοναδική χώρα η οποία επί χρόνια δεν ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο), θα εξεταστεί σε ξεχωριστό κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 1. Ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στη διαμόρφωση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης

Καθώς δεν υπήρχε αντίστοιχο προηγούμενη στην κοινοτικό ιστορία, πώς προέκυψαν τα δικαιώματα που αποτέλεσαν κριτήριο της Επιτροπής το 1997 στις πρώτες γνωμοδοτήσεις; Ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στη διαμόρφωση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου ένταξης υπήρξε όντως καθοριστικός τόσο για την ενταξιακή διαδικασία όσο και για τις μετέπειτα ευρωπαϊκές πολιτικές

---

[156] Περισσότερα για την πολιτική διευρύνσης της ΕΕ στο M. Cremona, The enlargement of the European Union, Oxford University Press, 2003 (a)

[157] Inglis K, 2000, σελ. 1209 ο.π.. Βλέπε και Hillion, C. "Enlargement of the EU: a legal analysis, στο Arnull, A and Wincott, D (επ.), Accountability and legitimacy in the EU, Oxford: oxford University Press ο.π. σελ. 402.

[158] Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Λουξεμβούργου 1997, σημείο 26.

[159] Προκειμένου για την απόφαση διεύρυνσης, απαιτείται ομοφωνία από το Συμβούλιο. K. Inglis, ο.π., σελ. 1209-1210.

προώθησης του σεβασμού ορισμένων δικαιωμάτων; Προκειμένου να απαντηθεί το εν λόγω ερώτημα θα πρέπει αρχικά να ερευνηθούν οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν στην Ευρ. Επιτροπή ως τον κυριότερο θεσμό της ενταξιακής διαδικασίας και στη συνέχεια να αξιολογηθεί η πολιτική βούληση των κρατών.

Το 1995, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, έδωσε εντολή στην Επιτροπή να ετοιμάσει γνωμοδοτήσεις σχετικά με την πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Το περιεχόμενο όμως του πολιτικού κριτηρίου« η προστασία των ΔΑ, του κράτους δικαίου και των μειονοτήτων» ήταν πολύ ασαφές[160], ενώ ταυτόχρονα φαίνεται να έλλειπε στην ΕΕ, ένα κοινά αποδεκτό ευρωπαϊκό επίπεδο προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων. Προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη ή η απουσία ενός τέτοιου κοινά αποδεκτού επιπέδου ΔΑ, θα εξεταστούν: η πρόθεση των κ/μ ως προς τη θεσμοθέτηση ενός consensus –ως προς όλες τις κατηγορίες δικαιωμάτων- , η πρακτική των κ/μ και ο τυχόν επηρεασμός από παρεμφερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες. Αν αποδειχθεί η απουσία των ανωτέρω στοιχείων, θα συμπεράνουμε με ασφάλεια ότι η απόδοση συγκεκριμένου περιεχομένου στο άρθρο 6Συνθ.ΕΕ οφείλεται σε δράση υπερεθνικού οργανισμού: την Ευρ. Επιτροπή.

1.1. Πρόθεση των κρατών μελών της ΕΕ θεσμοθέτησης κοινού επιπέδου προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων

Από τις εξελίξεις που προετοίμασαν το έδαφος για τη Συνθ.Αμ. προκύπτει ότι τα κ/μ, συμφωνούσαν με τη γνωστή γνωμοδότηση 2/94 του ΔΕΚ. Δεν ήθελαν να δημιουργήσουν σαφείς αρμοδιότητες στην ΕΕ στον τομέα των ΔΑ στο εσωτερικό της Ένωσης. Η εν λόγω πρόθεση των κρατών μελών είχε ήδη διαφανεί από το 1986, όταν τα κ/μ απέρριψαν το ενδεχόμενο η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να έχει συνέπειες ως προς το απόλυτο δικαίωμα στη ζωή, κάτι που ενδιέφερε ιδιαίτερα

[160] Kochenov D. (2004). "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law". European Integration online Papers (EIOP), vol. 8(2004) No 10, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm

τους Ιρλανδούς λόγω του ότι στην Ιρλανδία δεν αναγνωρίζεται το δικαίωμα στην άμβλωση[161].

1.1.1.Πρωτογενές Δίκαιο ΕΕ

Οι Συνθήκες (συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής Συνθ.Αμ. η οποία ήταν υπό διαπραγμάτευση) δεν περιελάμβαναν αναφορές σε συγκεκριμένα δικαιώματα. Επιπλέον τα κ/μ κατά τις διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στη Συνθήκη, αρνήθηκαν να ενσωματώσουν μία πρόταση της Αυστρίας και της Ιταλίας σχετικά με τα άρθρα 6 και 7. Η πρόταση αφορούσε στην εισαγωγή συγκεκριμένης διάταξης, σύμφωνα με την οποία η ΕΕ θα σεβόταν τα πολιτικά, οικονομικά και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αναφέρονται στην ΕΣΔΑ και άλλες διεθνείς συνθήκες στις οποίες είχαν προσχωρήσει τα κ/μ[162]. Αντίστοιχα, αρνήθηκαν να ενσωματώσουν στη Συνθ.Αμ. πρόταση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την καλύτερη σύνδεση μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής Δ.Α[163].

Επιπλέον, τα κ/μ αντέδρασαν μάλλον αρνητικά όταν τέθηκε το θέμα των κοινοτικών αρμοδιοτήτων στον τομέα των ΔΑ. Συγκεκριμένα, όταν το 1997 η Επιτροπή παρουσίασε μία πρόταση για Κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με την ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου την απέρριψε[164]. Η ανταλλαγή κειμένων μεταξύ της Ευρ. Επιτροπής και του Συμβουλίου κατέληξε σε ένα συμβιβασμό, ο οποίος αντανακλάται στο τελικό κείμενο της Ευρ. Επιτροπής[165] και είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτικός ως προς τις προθέσεις εκείνης της εποχής των κρατών μελών: Η Επιτροπή θα κέρδιζε την οικονομική ανεξαρτησία της ώστε να υιοθετεί πολιτικές προώθησης των ΔΑ και της δημοκρατίας στον

---

[161] Τελικά βέβαια, το ΔΕΚ, ήρθε να ανατρέψει τις προθέσεις των κρατών μελών σε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το αν επιτρέπεται να διανέμονται στην Ιρλανδία, πληροφορίες για κέντρα αμβλώσεων σε τρίτα κράτη.Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι αυτό το ερώτημα έχει να κάνει με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Υπόθεση 159/90, Society for the protection of unborn children v : Grogan and others, I-152

[162]M. Nowak, "Human rights conditionality in relation to entry, and full participation in the EU", στο Philip Alston (επ.) The EU and human rights. N. York: Oxford University Press, 1999, σελ. 693

[163] «The European Union and the external dimension of human rights policy", ΕΕ C206/117 (1997)

[164] J. Weiler, S. Fries. (2000). "A Human rights policy for the European Community and Union: The question of competences", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 4/99, Harvard Law School.

[165] Πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου σχετικά με την ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και με το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, COM (97) 357 τελικό, ΕΕ C 282 της 18.9.1997, σ. 14

κόσμο[166], χωρίς έλεγχο από το Συμβούλιο. Παράλληλα όμως θα απείχε από οποιαδήποτε αναφορά σε κοινοτική πολιτική ΔΑ σε σχέση με τις κρατικές πολιτικές.[167]

Επιπρόσθετα -ως μια ακόμα ένδειξη της διάθεσης των κρατών μελών- υιοθετήθηκε μία δήλωση στην Τελική Πράξη της Συνθ.Αμ. σχετικά με τη θανατική ποινή. Η διακήρυξη ανέφερε ότι από το 1983, ημερομηνία υπογραφής του 6ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η θανατική ποινή δεν έχει εφαρμοστεί σε κανένα κράτος μέλος, οπότε μπορεί να συγκαταλέγεται μεταξύ των θεμελιωδών αρχών της ευρωπαϊκής πολιτικής οντότητας. Τι ακριβώς σημαίνει το γεγονός ότι τα κ/μ επέλεξαν να ξεχωρίσουν τη θανατική ποινή αναγνωρίζοντας την κατάργησή της ως μία εκ των θεμελιωδών αξιών; Μήπως ότι μόνο σε αυτή την αρχή μπορούσαν να συμφωνήσουν ομόφωνα; Επιπλέον, η διακήρυξη αυτή έρχεται να περιπλέξει ακόμα περισσότερο το περιεχόμενο του άρθρου 6 το οποίο αναφέρει ότι η ΕΕ στηρίζεται σε κοινές αρχές, αξίες και θεμελιώδη δικαιώματα. Υπό μία έννοια συμβάλλει στην ασάφεια του συγκεκριμένου πολύ βασικού άρθρου. Ένα άρθρο στο οποίο στηρίζεται και όλη η λογική της ενταξιακής διαδικασίας, το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης.

1.1.2.Κοινό επίπεδο προστασίας των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων;

Παράλληλα, η Επιτροπή προκειμένου να αποφανθεί για την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, επέλεξε να εξετάσει και ορισμένα κοινωνικά και συλλογικά δικαιώματα. Υπήρχε κοινή βούληση των κρατών μελών ως προς αυτή την κατηγορία δικαιωμάτων; Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, περιλαμβάνει την προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και των ομάδων αυτών. Παρόλα αυτά προκαλεί ιδιαίτερη εντύπωση το γεγονός ότι η Συνθ.Αμ. παρότι μεταγενέστερη, δεν περιλαμβάνει καμία αντίστοιχη αναφορά. Πόσο μάλλον που μία αντίστοιχη αναφορά σε κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα διαγράφηκε κατά τις διαπραγματεύσεις[168].

---

[166] Η απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση UK v. Commission, της 12ης Μαΐου 1998 C-106/96, απαγόρευσε τις πιστώσεις χωρίς προηγούμενη νομοθετική πράξη.
[167] J. Weiler, S. Fries ο.π., σελ.1
[168] M. Nowak, ο.π. σελ. 693.

Η τέταρτη παράγραφος της εισαγωγής της Συνθήκης του Άμστερνταμ είναι αφιερωμένη στα κοινωνικά δικαιώματα και την προώθησή τους. Όμως και πάλι δεν περιλαμβάνεται συγκεκριμένη λίστα δικαιωμάτων. Είναι γεγονός βέβαια ότι τα κ/μ έχουν υπογράψει τον Κοινοτικό Χάρτη κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά όπως βεβαιώνει και ο Krzan, θα πρέπει να αντιμετωπίζεται κυρίως σαν μια διακήρυξη από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, ως επικουρικό μέσο στην ερμηνεία των διατάξεων των συνθηκών, καθώς αντανακλά απόψεις και παραδόσεις κοινές στα κ/μ και αποτελεί διακήρυξη κοινών αρχών τις οποίες η ΕΕ και τα κ/μ σκοπεύουν να σεβαστούν[169].

Το άρθρο 136 της Συνθ.Αμ. αναφέρει την ανάγκη εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών σε μία σειρά από κοινωνικές πτυχές. Σε καμία περίπτωση όμως δεν αναφέρεται η υποχρέωση των κρατών μελών να σεβαστούν τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται τόσο στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του 1961 όσο και στον Κοινοτικό Κοινωνικό Χάρτη. Αρκεί, όπως αναφέρει η συνθήκη «να λαμβάνονται υπόψη». Με άλλα λόγια, τα κ/μ και σε αυτόν τον τομέα όπως και στα πολιτικά και ατομικά δικαιώματα αρνήθηκαν να συμπεριλάβουν συγκεκριμένη νομικά δεσμευτικά λίστα δικαιωμάτων τα οποία θα έπρεπε να προωθούνται και να είναι σεβαστά. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στο Άμστερνταμ, έγιναν ορισμένες αποτυχημένες απόπειρες ενσωμάτωσης του Κοινοτικού Χάρτη Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο άρθρο 6[170]. Επιπροσθέτως, το ΔΕΚ δεν έχει αρμοδιότητα να ελέγχει εθνικά μέτρα σε σχέση με τους σκοπούς του άρθρου 136[171].

Παρόλη όμως την αμφιλεγόμενη στάση των κρατών μελών απέναντι στα κοινωνικά δικαιώματα, η Επιτροπή συμπεριέλαβε στην εξέταση των υποψηφίων κρατών ορισμένα δικαιώματα αυτής της κατηγορίας, ενώ όπως θα φανεί στη συνέχεια, μία από τις Συνθήκες που θεωρεί σημαντικές, είναι ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης. Δικαιώματα δηλαδή, τα οποία δεν ήταν δεσμευτικά για τα 15 κ/μ.

---

[169] B. Krzan. (2004). "The protection of fundamental social rights in the European Union", στο Tobias Gries, Ralf Allewedt (επ.) Human rights within the European Union. Bertiner Wissenschafts-Verlag Gbmh, σελ. 90

[170] Στο ίδιο, σελ. 91

[171] Υπόθεση 126/86, Zaer v. Institutio nacionale de la Seguridad Social, ECR 1987.

1.1.3.Κοινή πρακτική των κρατών μελών ως προς το σεβασμό συγκεκριμένων δικαιωμάτων;

Μήπως υπήρχε κάποια κοινή ευρωπαϊκή πρακτική η οποία αποτέλεσε πρότυπο για την Ευρ. Επιτροπή; Δεδομένου ότι η Επιτροπή συμπεριέλαβε στα υπό εξέταση δικαιώματα, ένα αμάλγαμα δικαιωμάτων κοινωνικών, πολιτικών, οικονομικών, συλλογικών, και ατομικών[172], θα υπέθετε κανείς ότι εφαρμόζονταν στα υφιστάμενα κ/μ. Αντίθετα όμως, διάφορες εκθέσεις διεθνών οργανισμών της περιόδου, φανερώνουν μια διαφορετική πραγματικότητα. Αν και μια αναλυτική ανασκόπηση του σεβασμού των συγκεκριμένων δικαιωμάτων από τα κ/μ το 1997 δεν κρίνεται σκόπιμη, τονίζεται ότι εκθέσεις διεθνών οργανισμών υπογράμμιζαν [173] πολλά προβλήματα. Προβλήματα για τα οποία τα υποψήφια κράτη υφίσταντο σκληρή κριτική από την Ευρ. Επιτροπή. Για παράδειγμα η Ελλάδα, δεν παρείχε απόλυτη προστασία στο δικαίωμα επιλογής θρησκείας καθώς διατηρούνταν σε ισχύ, νόμος του 1938, ο οποίος απαγόρευε τη λατρεία άλλων θρησκειών πέρα της επίσημης χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια της τελευταίας (1363/1938). Αντίστοιχα, το 1997 είχαν εντοπιστεί παραβιάσεις μιας σειράς ΔΑ, όπως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, το δικαίωμα στη σκέψη, συνείδηση και θρησκεία (ως προς το δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης), κ.α. Η Ελλάδα δεν καινοτομούσε στην παραβίαση δικαιωμάτων τα οποία συμπεριλήφθηκαν στις γνωμοδοτικές εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής το 1997. Παραπλήσια προβλήματα εντοπίζονταν και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

1.1.4. Επηρεασμός από αντίστοιχες συμφωνίες με τρίτα κράτη;

Μία ακόμα πηγή του καταλόγου των δικαιωμάτων των αξιολογήσεων της Ευρ. Επιτροπής θα μπορούσε να προέρχεται από τους όρους που χρησιμοποιούνταν στις σχέσεις της ΕΕ με τρίτα κράτη. Όμως η γενική εξωτερική πολιτική της ΕΕ, βασίζεται σε Κατευθυντήριες Γραμμές πολύ συγκεκριμένες και περιορισμένες σε σχέση με τον μακρύ κατάλογο των δικαιωμάτων που χρησιμοποίησε η Ευρ.

[172] Περισσότερα για τα συγκεκριμένα δικαιώματα του ανθρώπου που χρησιμοποιήθηκαν από την Ευρ. Επιτροπή, σελ. 90-96.

[173] Βλ. Έκθεση Διεθνούς Αμνηστίας 1997, Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΣοΕ, Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Η.Ε., Επιτροπή για την Πρόληψη των βασανιστηρίων του ΣοΕ και της C.A.T. των ΗΕ, αναφορικά με την υπερβολική χρήση βίας από την αστυνομία στην Αυστρία, την Ιταλία, Γαλλία, τα προβλήματα στα κέντρα κράτησης στη Δανία, το ρατσισμό στο Βέλγιο, κτλ.

Επιτροπή: αφορά υπερασπιστές ΔΑ, προστασία γυναικών, παιδιών από εμφύλιες συρράξεις, διάλογος για την προστασία και το σεβασμό δικαιωμάτων, το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο, πρόληψη βασανισμών και κακομεταχείρισης, κατάργηση θανατικής ποινής. Τα δε κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα σαφέστατα υπολείπονται. Αντίστοιχα, το άρθρο 9[174] της Συμφωνίας Κοτονού με τις χώρες ΑΚΕ είναι γενικό και είχε εφαρμοστεί σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παραβιάσεων. Τέλος, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η οποία παρουσιάζει κοινά χαρακτηριστικά με τα κριτήρια που εξέτασε η Ευρ. Επιτροπή στις πρώτες γνωμοδοτήσεις, οπότε θα μπορούσε να έχει αποτελέσει πρότυπο εφαρμογής του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης είναι μεταγενέστερη. Στη θεωρία εξάλλου έχει γίνει αποδεκτό ότι η γενική δομή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας επηρεάστηκε πολύ από την ενταξιακή διαδικασία των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης[175].

1.2. Εν κατακλείδι, μεγάλη η συμβολή της Ευρ. Επιτροπής στην αποσαφήνιση του άρθρου 6

Καταλήγουμε δηλαδή στο συμπέρασμα, ότι πράγματι η Επιτροπή το 1997, όταν κλήθηκε να ελέγξει το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, δεν είχε μία συγκεκριμένη λίστα δικαιωμάτων ή κάποιο συγκεκριμένο ευρωπαϊκό επίπεδο προστασίας ως κριτήριο ένταξης. Υπενθυμίζεται δε ότι αν και ο Χάρτης θεμελιωδών Δικαιωμάτων θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως κείμενο αναφοράς - ιδιαίτερα ο τίτλος 'Αλληλεγγύη'- για τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα στην ερμηνεία των κριτηρίων της Κοπεγχάγης[176], ήταν μεταγενέστερος των αρχικών αξιολογήσεων της Επιτροπής. Αντίστοιχα, αν και το Ευρ.Κοινοβουλ. υιοθετεί κάθε χρόνο ψήφισμα σχετικά με την κατάσταση των ΔΑ στην ΕΕ, αφενός δεν είναι δεσμευτικό και αφετέρου δεν εξετάζει τόσο μεγάλη πληθώρα δικαιωμάτων όπως η Επιτροπή. Επιπλέον, η συμμετοχή του Συμβουλίου των Υπουργών στη διαδικασία εκπόνησης ετήσιων εκθέσεων για την ΕΕ ξεκινά το 1999.

---

[174] Ίδιο με το άρθρο 6 Συνθ.ΕΕ.

[175] Kelley, J. New wine in old wine skins: policy adaptation in the European Neighbourhood policy, Journal of Common Market Studies 44 (1): 29-55

[176] F. Hoffmeister (2002), Changing requirements for membership, στο Handbook on European Enlargement, a commentary on the enlargement process (επ.) A. Ott, K. Inglis, The Asser Instituut, The Hague, σελ. 95.

Ακριβώς σε αυτό το σημείο έγκειται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή αυτοσχεδίασε στην επιλογή των κριτηρίων που επέλεξε να εξετάσει. Επιλογή που ουσιαστικά σηματοδοτεί την αναγνώριση ότι τα δικαιώματα που αποτέλεσαν κριτήρια ένταξης αποτελούν θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ και συνεπώς όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη αλλά και τα υφιστάμενα κ/μ θα πρέπει να τα πληρούν. Σε κάθε περίπτωση, η προώθηση της πολιτικής σύγκλισης προϋπέθετε την αναγνώριση κοινών αξιών και ένα επίπεδο εναρμόνισης του περιεχομένου των ΔΑ

Η Επιτροπή λοιπόν όταν ξεκίνησε το 1997, δεν είχε σαφείς οδηγίες. Οι επιλογές της - πέρα από επιρροές Συμβουλίου της Ευρώπης - ήταν αρκετά αυθαίρετες. Οι επιλογές της επηρέασαν συμπεριφορές και των υπολοίπων οργάνων, την ΚΕΠΠΑ, το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Χαρακτηριστικό δε παράδειγμα είναι ο πρόλογος κάθε έτος στην έκδοση του Συμβουλίου για την κατάσταση των ΔΑ στην ΕΕ, ο οποίος διαχρονικά επεκτείνεται.

Κεφάλαιο 2. Η 5η Διεύρυνση προς τις χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης, τη Μάλτα και την Κύπρο (1997-2007)

2.1. Γενικές παρατηρήσεις ως προς την εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θα αναλυθεί η ενταξιακή διαδικασία που συνόδευσε την 5η Διεύρυνση. Οι διευρύνσεις της ΕΕ δεν είναι αποκομμένες από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές εξελίξεις. Παρουσιάζει λοιπόν ιδιαίτερο ενδιαφέρον η παρατήρηση των πολιτικών κριτηρίων- ιδίως των σχετικών με τα ΔΑ- και η εξέλιξη τους. Παράλληλα, ακριβώς λόγω του πολιτικού χαρακτήρα του εγχειρήματος, θα αναλυθούν επίσημα έγγραφα όλων των θεσμών της ΕΕ, ανά έτος. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα γίνει καταστεί κατανοητή η εξέλιξη των κριτηρίων ένταξης.

Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις στηρίζονται εκτός των γενικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης και σε πληθώρα κειμένων υιοθετημένων από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρώπης σχετικά με την εφαρμογή των κριτηρίων. Το πεδίο εφαρμογής, η σημασία και ο νομικός χαρακτήρας των κειμένων αυτών, ιδιαίτερα των κειμένων που σχετίζονται με την εκπλήρωση του

πολιτικού κριτηρίου δεν είναι ιδιαίτερα σαφή[177]. Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει προσπάθεια αποσαφήνισης κατά το δυνατόν του πολιτικού κριτηρίου του σεβασμού των ΔΑ και των μειονοτήτων, όπως εξελίχθηκαν μέσα από τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις από το 1997 και μετά[178].

Το πολιτικό κριτήριο προσχώρησης, αν και αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη απόφαση ίδρυσης κάποιου ελεγκτικού μηχανισμού πέρα από τις κλασσικές ενταξιακές διαδικασίες, σύμφωνα με τις οποίες το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από γνωμοδότηση της Επιτροπής. Η αλλαγή επήλθε το 1995 στη Μαδρίτη, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή την προετοιμασία Γνωμοδοτήσεων επί των αιτήσεων προσχωρήσεως των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Δεν αποφασίστηκαν όμως συγκεκριμένοι νομικοί κανόνες για το περιεχόμενο και τη δομή των γνωμοδοτήσεων. Η μόνη υποχρέωση της Ευρ. Επιτροπής ήταν να παρουσιάσει τις γνωμοδοτήσεις της μετά το πέρας της Διακυβερνητικής Συνόδου.[179] Μέχρι τότε, στις προηγούμενες διευρύνσεις, η Επιτροπή γνωμοδοτούσε περισσότερες από μία φορά για την προσχώρηση υποψήφιων κρατών. Στην περίπτωση της Ελλάδας η πρώτη γνωμοδότηση δημοσιοποιήθηκε στις 29 Ιανουαρίου 1976 και η οριστική στις 23 Μαΐου 1979. Ακόμα και στην περίπτωση της ένταξης της Σουηδίας, Φιλανδίας και Αυστρίας- η τελευταία διεύρυνση πριν το 2004- οι πρώτες γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής παρουσιάστηκαν στις 31 Ιουλίου 1992, Νοεμβρίου 1992 και 31 Ιουλίου 1991 αντίστοιχα, ενώ η οριστική γνωμοδότηση της Επιτροπής δημοσιεύθηκε στις 19 Απριλίου 1994. Μία για όλα τα υποψήφια κράτη[180].

Ο ρόλος του Ευρ.Κοινοβουλ. στην ενταξιακή διαδικασία

---

[177] Μερικοί συγγραφείς αναφέρονται σε αυτά ως «quasi νόμιμα», βλ. Hillion C. ο.π., σελ. 402.

[178] Δημοσίευση των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής σχετικά με τις αιτήσεις για ένταξη των ΚΑΕ και της Agenda 2000. Ξεκαθάρισαν ως ένα βαθμό τα κριτήρια.

[179] Για την προετοιμασία της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Μαδρίτης 1995

[180] Maresceau, 1997, Association, partnership, pre-accession and accession *στο Enlarging the European Union,. Realtions between the EU and Central and Eastern Europe*, Longman London, σελ. 17-18. Για μια συνοπτική επισκόπηση των αρχικών διαπραγματεύσεων, βλέπε 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.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβουλίου σύμφωνα με την αρχική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας δεν είχε κανένα ρόλο στη διαδικασία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Η αλλαγή επήλθε το 1987 στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, όπου μεταβλήθηκαν οι διαδικαστικοί κανόνες, απαιτώντας έκτοτε τη συναίνεση των ευρωβουλευτών, η οποία καθορίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Σύμφωνα με τον M. Maresceau η εξέλιξη του ρόλου του Ευρ.Κοινοβουλ. είναι ύψιστης πολιτικής σημασίας. Δεδομένου ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. συμμετέχει σχετικά νωρίς στη διαδικασία (μετά τη γνωμοδότηση της Επιτροπής και πριν την απόφαση του Συμβουλίου) καθώς και ότι ο εν λόγω θεσμός έχει επιδείξει μια ιδιαίτερη ευαισθησία σε θέματα δημοκρατίας, δικαιωμάτων και κράτος δικαίου, καθιστά το ρόλο του ως προς το πολιτικό κριτήριο, ιδιαίτερα σημαντικό[181].

Θα πρέπει να τονιστεί ότι παρά τον όγκο των κειμένων που έχουν υιοθετηθεί στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, κανένα κείμενο δεν προβαίνει στην ανάλυση του περιεχομένου των κριτηρίων. Η αποσαφήνιση τους μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο μέσω της εμπεριστατωμένης ανάλυσης όλων των κειμένων, έτσι ώστε να αποκαλυφθούν οι συγκεκριμένες ενέργειες που απαιτούνται από τα υποψήφια κράτη, για να πετύχουν την πολυπόθητη ένταξη τους στην ΕΕ. Μέσω της διαδικασίας αυτής θα γίνει προσπάθεια αξιολόγησης του ελέγχου που ασκεί η Επιτροπή για να δώσει το πράσινο φως για την ένταξη και να γίνει η απαραίτητη σύγκριση μεταξύ την εποχής πριν και μετά την απόφαση της Συνόδου της Κοπεγχάγης.

2.2. Η δομή των κειμένων σχετικών με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης

Η δομή που ακολουθείται από την Επιτροπή από το 1997 διατηρήθηκε σχεδόν αυτούσια σε όλη τη διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ακολουθώντας τις επιταγές που της δόθηκαν από τη Σύνοδο του Λουξεμβούργου το 1997[182]. Όλες οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής που δημοσιεύτηκαν το 1997, παρουσιάζουν την

[181] Maresceau M, ο.π., σελ. 21.

[182] Το Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργου υιοθέτησε τις προτάσεις της Επιτροπής που περιέχονταν στην Agenda 2000. Περισσότερα στο *L. Friis,* The end of the beginning of Eastern Enlargement- Luxembourg Summit and Agenda- setting, *European Integration online papers (Eiop)* vol.2/7, 1998

ίδια δομή, η οποία ακολουθήθηκε και σε όλα τα μετέπειτα κείμενα της Επιτροπής. Μετά το εισαγωγικό κεφάλαιο όπου περιγράφονται οι σχέσεις της κάθε χώρας με την ΕΕ, γίνεται αξιολόγηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης. Πραγματοποιείται αναλυτική αναφορά σε πολιτικά κριτήρια με ξεκάθαρες υπο-ενότητες σχετικά με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, τα οικονομικά και κοινωνικά και την προστασία των μειονοτήτων και των δικαιωμάτων τους. Στη συνέχεια, αξιολογείται η δυνατότητα του υποψήφιου για υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου, προκειμένου να καταλήξει η Επιτροπή στα γενικά συμπεράσματα, προτείνοντας την έναρξη ή όχι των διαπραγματεύσεων.

Οι Εκθέσεις Προόδου που συνέταξε η Ευρ. Επιτροπή για την αξιολόγηση των υποψηφίων προς ένταξη κρατών, ακολουθούν την ίδια δομή με τις γνωμοδοτήσεις του 1997, αποσκοπώντας μεταξύ άλλων στην ανάλυση της κατάστασης σχετικά με το πολιτικό κριτήριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και περιλαμβάνοντας και αυτές ξεχωριστά υπο-κεφάλαια.

Αντίθετα, η δομή των Συνοπτικών Εκθέσεων Παρακολούθησης παρακολουθεί τα κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου και για το λόγο αυτό είναι διαφορετική από τις γνωμοδοτήσεις και Εκθέσεις Προόδου. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η αναγνώριση από την Επιτροπή στο κείμενο του 2002, 'Στρατηγική για την διεύρυνση της ΕΕ', ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης όσον αφορά το οικονομικό και πολιτικό κριτήριο, ουσιαστικά δηλαδή ότι η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων ή η υπογραφή της Συνθήκης προσχώρησης δεν σημαίνει ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη λειτουργούν άψογα[183].

Η γενική δομή των περισσοτέρων κειμένων σύνοψης και στρατηγικής είναι λίγο πολύ ίδια. Περιλαμβάνουν ένα κεφάλαιο το οποίο αναπαράγει τα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Μόνο το κείμενο *Στρατηγικής του 2003* είναι διαφορετικό από τα υπόλοιπα και αυτό γιατί αξιολογεί κάθε κράτος ξεχωριστά. Από αυτά, τα πιο σημαντικά για την έρευνα μου είναι το κεφάλαιο Β, « Φέρνοντας τη Βουλγαρία και Ρουμανία στην ΕΕ» και Γ. « η Τουρκία στο πλαίσιο της διαδικασίας διεύρυνσης».

[183] M. Maresceau (2003), Pre- accession στο M. Cremona (επ.), Enlargement of the European Union, Vol. XII Collected Courses, Academy of European Law (Florence, European University Institute), σελ. 25.

Οι γνωμοδοτήσεις και Εκθέσεις Προόδου καθώς και οι Συμφωνίες Προσχώρησης διαχωρίζουν το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης σε δύο ομάδες περιλαμβάνοντας τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου στη μία και τα ΔΑ και το σεβασμό και προστασία των μειονοτήτων στην άλλη. Αντίθετα, τα κείμενα Ολοκληρωμένης Παρακολούθησης/ Στρατηγικής ακολουθούν ενιαία δομή, χωρίς αντίστοιχες διαφοροποιήσεις. Η αξιολόγηση του σεβασμού των ΔΑ χωρίζεται σε δύο κατηγορίες: τα ατομικά και πολιτικά κριτήρια και τα οικονομικά και κοινωνικά.

Συγκεκριμένα, τα κείμενα στα οποία θα βασιστεί η ανάλυση είναι τα ακόλουθα:

1. Υποκεφάλαια «Β.1.πολιτικά κριτήρια» των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής του 1997,
2. Υποκεφάλαια «Β.1.πολιτικά κριτήρια» των Εκθέσεων Προόδου της Επιτροπής,
3. Υποκεφάλαια «1. πολιτικά κριτήρια» των Ολοκληρωμένων Εκθέσεψν παρακολούθησης/Έγγραφα Στρατηγικής" κεφάλαια «Πρόοδος των υποψηφίων κρατών ως προς την εκπλήρωση των κριτηρίων ένταξης» (μέχρι το 2002) και υποκεφάλαια Β.1., Β.2., και Γ.1. του Κειμένου Στρατηγικής του 2003. Η διαφορά μεταξύ των Συνοπτικών κειμένων και των Εκθέσεων Προόδου είναι ότι τα πρώτα παρουσιάζουν μια οριζόντια ανάλυση των θεμάτων που απασχολούν την Επιτροπή. Τα συνοπτικά κείμενα αντικαταστάθηκαν από τα κείμενα στρατηγικής από το 2001 και μετά.
4. Υποκεφάλαια «πολιτικά κριτήρια» των Εταιρικών Συμφωνιών Προσχώρησης.
5. Τα κεφάλαια 2 των Εκθέσεων Παρακολούθησης της προόδου της Ρουμανίας και Βουλγαρίας 2005 και 2006

Παράλληλα, θα εξεταστούν και σχετικά κείμενα άλλων ευρωπαϊκών θεσμών, τα οποία είτε επηρέασαν την εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου είτε επιβεβαίωναν τις προτάσεις και θέσεις της Ευρ. Επιτροπής. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ενταξιακή διαδικασία παρόλο που στηρίχθηκε στην Ευρ. Επιτροπή δεν ήταν αποκομμένη από το γενικότερο σύστημα της ΕΕ ή τις πολιτικές εξελίξεις. Για το λόγο αυτό αναλύονται τα σχετικά ψηφίσματα του Ευρ.Κοινοβουλ., τα Συμπεράσματα των Ευρ. Συμβουλίων και κάποια σχετικά κείμενα της Επιτροπής Περιφερειών της ΕΕ.

2.3. Agenda 2000: οι πρώτες γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής

Στις 15 Ιουλίου 1997, η Επιτροπή παρουσίασε την Agenda 2000[184], μέρος της οποίας αφιερώθηκε στις διευρύνσεις, μετά από προτροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ (16-17 Ιουνίου 1997). Στο Άμστερνταμ ζητήθηκε από την Επιτροπή η σύνταξη ενός κειμένου το οποίο θα περιλάμβανε την περίληψη όλων των γνωμοδοτήσεών της σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης των υποψήφιων προς ένταξη κρατών καθώς και μία αρχική αξιολόγηση των επιτευγμάτων των κρατών αυτών σε σχέση με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης.

Η Agenda 2000, συνοδεύοντας τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής σχετικά με την ένταξη 10 κρατών[185], σηματοδότησε την αρχή μιας νέας προσέγγισης στις ενταξιακές διαδικασίες η οποία δεν περιλαμβανόταν στο άρθρο 49 της Συνθήκης ή στα συμπεράσματα της Συνόδου της Κοπεγχάγης. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει την δημοσίευση ετήσιων εκθέσεων, αξιολογώντας κατά πόσο τα υποψήφια κράτη πληρούν τα κριτήρια ένταξης, συνοδευόμενα από ένα κείμενο που συνοψίζει τις αναλύσεις των εκθέσεων, περιέχει προτάσεις για την ενδυνάμωση της ενταξιακής διαδικασίας, καθώς και το σημείο στο οποίο έχουν φτάσει οι διαπραγματεύσεις.

Το αποτέλεσμα της νέας μεθόδου είναι ότι πλέον τα κριτήρια δεν είναι ένα ευχολόγιο αλλά συγκεκριμένες απαιτήσεις που λειτουργούν ως κατευθυντήριος μηχανισμός για τις διευρύνσεις. Τονίζεται ότι πέρα από την ισότητα που καλλιεργείται - τουλάχιστον ως γενική αρχή καθώς όλα τα κράτη πρέπει να εκπληρώσουν τα ίδια κριτήρια- , τα όργανα τις ΕΕ συνεχίζουν την αξιολόγηση καθόλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων ακόμη και όταν έχει αποφασιστεί σε κάποιο στάδιο ότι ένα κριτήριο πληρείται[186].

---

[184] COM (97)2000

[185] Η γνωμοδότηση για την Κύπρο είχε ήδη δημοσιευθεί το 1993 ενώ η αντίστοιχη του 1993 για τη Μάλτα, δημοσιεύθηκε το 1999, αναθεωρημένη. Οι γνωμοδοτήσεις περιελάμβαναν τις 8 χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, τη Ρουμανία και Βουλγαρία. Για περαιτέρω ανάλυση σχετικά με τη σχέση Κύπρου - ΕΕ βλ. H.J. Axt, Cyprus and the European Union- Accession of a divided island, Friedrich Ebert Stiftung, series Eurokolleg, 1996

[186] Το ΕΚ, προσπάθησε να επαναφέρει το θέμα της εκπλήρωσης του πολιτικού κριτηρίου από τη Ρουμανία το 2004, ενώ είχε αποφασιστεί ότι τα πληρεί από το 1999. Οι ευρωβουλευτές, όπως αναλύεται σε μετέπειτα κεφάλαιο, έθεσαν το θέμα της καθυστέρησης της προσχώρησης της

Ταυτόχρονα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, το 1997, εισήγαγε την ενισχυμένη προ-ενταξιακή στρατηγική που περιλάμβανε την ενίσχυση της οικονομικής υποστήριξης και τις προ-ενταξιακές συμφωνίες. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δηλαδή με την αντιμετώπιση της διεύρυνσης της ΕΕ, ως θέμα που εμπίπτει στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης, κατέστη νομικά δεσμευτική η διαδικασία ελέγχου της Ευρ. Επιτροπής[187]. Η οικονομική βοήθεια που λάμβαναν τα υποψήφια κράτη ήταν συνάρτηση της ικανοποίησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης.

Η Ευρ. Επιτροπή παρουσίασε τις γνωμοδοτήσεις της για τα κράτη της κεντρικής Ευρώπης, το 1997, στο πλαίσιο της Agenda 2000, και με βάση αυτές το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου το 1997, έδωσε το πράσινο φως και καθόρισε την ενταξιακή διαδικασία για τις 10 χώρες (8 της κεντρικής Ευρώπης, Ρουμανία και Βουλγαρία). Σχετικά με την Κύπρο και τη Μάλτα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη γνωμοδοτήσει από το 1993.

Όσον αφορά την Τουρκία, αν και η Επιτροπή δεν γνωμοδότησε το 1997 για την ενδεχόμενη ένταξή της στην ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου αποφάσισε να υιοθετήσει στρατηγική προκειμένου για την προετοιμασία της. Η στρατηγική θα υπόκειντο στον έλεγχο και την αξιολόγηση του Συμβουλίου για τις εταιρικές σχέσεις με βάση το άρθρο 28 της Εταιρικής Συμφωνίας, στο πλαίσιο των κριτηρίων της Κοπεγχάγη και την από 29 Απριλίου 1997 απόφαση του Συμβουλίου.

Η απόφαση του Λουξεμβούργου ήταν καθοριστική για τη μετέπειτα πορεία της ενταξιακής διαδικασίας. Εκτός του ότι αποτελούσε μια πολιτική δέσμευση όλων των κρατών της ΕΕ (15) περί της διεύρυνσης της ΕΕ, ουσιαστικά καταργώντας τα μεταπολεμικά σύνορα μεταξύ Δύσης και Ανατολής, καθόρισε ταυτόχρονα τη διαδικασία πού ακολούθησε έκτοτε η Ένωση ως προς τα υποψήφια κράτη[188].

Ρουμανίας αν δεν λάμβανε άμεσα μέτρα για τη βελτίωση τεσσάρων πτυχών των ΔΑ. (ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ. 86449, 2004, παρ..6).

[187] Inglis, K (2000)

[188] Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν ότι η ενταξιακή διαδικασία – σε κοινό πλαίσιο- για τις δέκα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, την Κύπρο και τη Μάλτα θα ξεκινούσε στις 30 Μαρτίου 1998. Το πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων περιλάμβανε συναντήσεις σε υπουργικό επίπεδο για την εξέταση των κεφαλαίων του κοινοτικού κεκτημένου.

Παρόλο όμως που η όλη διαδικασία θα εξαρτιόταν από τη συμπεριφορά των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, τον Δεκέμβριο του 2001, επιβεβαίωσε ότι η ΕΕ είναι αποφασισμένη "*να φέρει μέχρι το τέλος του 2002 σε αίσιο πέρας τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης με τις υποψήφιες χώρες που είναι έτοιμες, ούτως ώστε αυτές οι χώρες να μπορέσουν να συμμετάσχουν ως μέλη στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 2004*». Υπάρχει δηλαδή σαφής αναφορά σε κάποια υποχρέωση της ΕΕ απέναντι στις χώρες που είναι έτοιμες.

Ο πρώτος γύρος διαπραγματεύσεων πραγματοποιήθηκε στις 10 Νοεμβρίου 1998 με την Κύπρο, την Ουγγαρία, την Πολωνία, την Εσθονία, την Τσεχία και τη Σλοβενία. Ο αντίστοιχος πρώτος γύρος διαπραγματεύσεων με τις υπόλοιπες χώρες έλαβε χώρα στις 14 Ιουνίου 2000. Σημειώνεται εδώ, ότι σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του 1993, το οποίο έδωσε το όνομά του στα διάσημα κριτήρια ένταξης, η ενταξιακή διαδικασία δεν μπορούσε να αρχίσει αν δεν πληρούνταν το πολιτικό κριτήριο.

Κεφάλαιο 3 . Ανάλυση των γνωμοδοτήσεων του 1997

Ήδη από την ένταξη της Ελλάδας, Ισπανίας και Πορτογαλίας, είχε φανεί ότι η οικονομική κατάσταση των υπό ένταξη κρατών δεν είχε ιδιαίτερη σημασία για το τελικό αποτέλεσμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε η αδιαφορία του Συμβουλίου απέναντι στην πρώτη αρνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής (29 Ιαν. 1976) σχετικά με την ένταξη της Ελλάδας, διαπνεόμενη από ένα σκεπτικισμό κυρίως για την δυνατότητα της Ελλάδας να ανταπεξέλθει στις νέες οικονομικές συνθήκες. Το Συμβούλιο αποφάσισε να προχωρήσει τις διαπραγματεύσεις βασιζόμενο στο πολιτικό κριτήριο της δημοκρατίας και στην ανάγκη για παγιοποίηση της.

Σύμφωνα με την ενταξιακή διαδικασία η οποία αποφασίστηκε στο Λουξεμβούργο και επιβεβαιώθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, κάθε υποψήφιο κράτος θα προχωρούσε ανάλογα με τον βαθμό προετοιμασίας του και δεκτικότητας του στις προτεινόμενες αλλαγές. Θα υπήρχαν δηλαδή 12 διαφορετικοί ρυθμοί προόδου. Κάθε υποψήφιο προς ένταξη κράτος επίσης θα αξιολογούνταν βάσει των προόδων του και θα εντασσόταν στην ΕΕ όταν θα ικανοποιούσε τις υποχρεώσεις συμμετοχής του. Προκειμένου για τις διαπραγματεύσεις, διεξάγονται σε διμερές επίπεδο μεταξύ των κρατών μελών και του κάθε υποψήφιου.

Με την υιοθέτηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, θεωρήθηκε ότι η διαδικασία από-πολιτικοποιήθηκε και ότι πλέον τα τρία κριτήρια θα είχαν την ίδια σημασία. Όμως το 1997, στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Συμβουλίου του Λουξεμβούργου, υποστηρίχθηκε ότι η ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης αποτελούσε προϋπόθεση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με υποψήφια κράτη[189]. Η Επιτροπή υιοθέτησε τη θέση του Συμβουλίου στην Συνοπτική Έκθεση του 1999 [190], ουσιαστικά ισχυροποιώντας την πρωτοκαθεδρία των πολιτικών κριτηρίων. Μπορούμε να συμπεράνουμε λοιπόν ότι η ενταξιακή διαδικασία τόσο πριν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης όσο και μετά θεωρούσε το πολιτικό κριτήριο του σεβασμού της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου πολύ σημαντικό. Δεν θα πρέπει βέβαια να θεωρηθεί ότι το οικονομικό κριτήριο δεν έχει καμία σημασία, εξάλλου η ένταξη της Ρουμανίας και η Βουλγαρίας, καθυστέρησε για αυτό ακριβώς το λόγω, παρά την ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, ήδη από το 1999.

3.1.Ιεραρχία των κριτηρίων

Η Ευρ. Επιτροπή σε αυτές τις πρώτες γνωμοδοτήσεις, χρησιμοποιεί μια συγκεκριμένη ορολογία που διαφοροποιεί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης από τα υπόλοιπα. Η Ευρ. Επιτροπή στην παρουσίαση των περιεχομένων αναφέρει ότι «αναλύει την κατάσταση σε σχέση με το πολιτικό κριτήριο (δημοκρατία, κράτος δικαίου, ΔΑ, προστασία των μειονοτήτων). Απουσιάζει η λέξη «αξιολόγηση» η οποία όμως χρησιμοποιείται αναφορικά με τα οικονομικά κριτήρια και τη δυνατότητα της υποψήφιας χώρας να ενσωματώσει το κοινοτικό κεκτημένο. Μήπως γιατί τα εν λόγω κριτήρια είναι ιδιαίτερα ασαφή για να χρησιμεύσουν ως βάση αξιολόγησης; Σε κάθε περίπτωση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου διορθώνει αυτή την πρώτη αντίληψη της Επιτροπής, προσδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στο πολιτικό κριτήριο. Μάλιστα τα ξεχωρίζει ως τα πλέον σημαντικά. Αναφέρονται ως προϋπόθεση για την ένταξη, ενώ η δυνατότητα ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, έπεται[191]. Επιπλέον τόνιζε ότι θα

[189] Συμπεράσματα Προεδρίας Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 12-13 Δεκεμβρίου 1997, παρ. 25.
[190] Comprehensive report 1999, σελ. 30.
[191] Compliance with the Copenhagen political criteria is a prerequisite for the opening of any accession negotiations. Economic criteria and the ability to fulfil the obligations arising from membership have been and must be assessed in a forward-looking, dynamic way.

λαμβάνεται πάντα υπόψη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, η δυνατότητα της τελευταίας να απορροφήσει τα νέα κράτη χωρίς να ελαττωθεί ο ρυθμός της Ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης (εμβάθυνση). Παρατηρούμε δηλαδή ότι περιλαμβάνεται και ένα καθαρά υποκειμενικό κριτήριο στην όλη διαδικασία, το οποίο νομιμοποιεί την ΕΕ, να καθυστερήσει ή ακόμα και να ανατρέψει την όλη διαδικασία.

Τονίζεται βέβαια, ότι το πολιτικό κριτήριο - με εξαίρεση τις Εκθέσεις Προόδου του 2002, οι οποίες όμως ήταν οι τελικές ουσιαστικά για τα 10 κ/μ- αναλύεται ελάχιστα στα κείμενα της Ευρ. Επιτροπής σε σχέση με τα οικονομικά κριτήρια, παρά τις εξαγγελίες της Επιτροπής το 1999 στο κείμενο ολοκληρωμένης παρακολούθησης, περί απόλυτης προτεραιότητας και σημασίας του πολιτικού κριτηρίου[192]. Τα κείμενα εστιάζουν στις πλέον προβληματικές περιοχές των κριτηρίων, ενώ η προσθαφαίρεση υπό αξιολόγηση δικαιωμάτων, φανερώνουν ότι η έκταση του πολιτικού κριτηρίου είναι πολύ ρευστή[193].

3.2.Πηγές

Η Επιτροπή σε όλες τις γνωμοδοτήσεις αναφέρει τις πηγές που χρησιμοποιήθηκαν, οι οποίες περιλαμβάνουν εκθέσεις από τις υποψήφιες χώρες[194], από τις πρεσβείες των κρατών μελών και τις αντιπροσωπείες της Επιτροπής στις επίμαχες χώρες, καθώς και από Μη κυβερνητικές Οργανώσεις και Διεθνείς Οργανισμούς, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης και ο ΟΑΣΕ. Η αξιολόγηση περιλαμβάνει τη συστηματική εξέταση του τρόπου λειτουργίας των δημοσίων οργάνων και τα μέτρα που έχουν λάβει οι κυβερνήσεις για την προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο σημείο αυτό αναφέρει η Επιτροπή ότι δεν περιορίζεται στην απλή περιγραφή της κατάστασης, αλλά πραγματοποιεί μία αξιολόγηση για τον τρόπο λειτουργίας της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου[195]. Φαίνεται δηλαδή να αναθεωρεί το ρόλο

---

[192] D. Kochenov, M. Maresceau (2001), The Pre-accession Strategies: a political and legal analysis, στο M.Maresceau, E. Lannon, (επ.), The EUs enlargement and Mediterranean Strategies, A comparative analysis., σελ. 19

[193] Στο ίδιο, σελ. 11.

[194] Για πρώτη φορά στην ιστορία των διευρύνσεων, η Επιτροπή απέστειλε τον Απρίλιο του 1996 ένα τεράστιο σε όγκο- περί τις 150 σελίδες- ερωτηματολόγιο στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, με πάνω από 1000 ερωτήσεις. Το τμήμα που αποτέλεσε τη βάση για την αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου ήταν σαφέστατα μικρότερο από τα υπόλοιπα πεδία που ενέπιπταν στο κοινοτικό κεκτημένο. Maresceau, (1997),ο.π. σελ. 19

[195] Κεφάλαιο Β των γνωμοδοτήσεων.

της η Ευρ. Επιτροπή σε σχέση με την εισαγωγή, όπου δεν αναφέρει τη λέξη «αξιολόγηση».

Επιπλέον, οι αρχικές γνωμοδοτήσεις της Ευρ. Επιτροπής (βλ. παρακάτω), περιελάμβαναν δικαιώματα όλων των γενιών, χωρίς καμία αιτιολόγηση της επιλογής της Επιτροπής για τα συγκεκριμένα δικαιώματα. Η απουσία αιτιολόγησης επεκτείνεται στον επιθυμητό βαθμό προστασίας και την έλλειψη αναφοράς σε διεθνή νομολογία ή εν γένει το διεθνές δίκαιο ΔΑ. Βέβαια όπως θα φανεί από την ανάλυση οι μεταγενέστερες Εκθέσεις Προόδου αφιερώνουν σταδιακά ένα τμήμα τους στη νομολογία του ΕΔΔΑ.

Στις πρώτες γνωμοδοτήσεις, η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην ΕΣΔΑ, αν και μόνο στην εισαγωγή του κεφαλαίου που αναφέρεται στα ΔΑ. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι η ΕΣΔΑ και τα κυρίως συνοδευτικά προαιρετικά πρωτόκολλα, αποτελούν μέρος του κοινοτικού κεκτημένου, οπότε όποιο κράτος επιθυμεί να ενταχθεί θα πρέπει πρώτα να έχει επικυρώσει τα συγκεκριμένα κείμενα. Ταυτόχρονα βέβαια, η φράση « τα πιο σημαντικά πρωτόκολλα» δε συμβάλλει στην αποσαφήνιση των κειμένων που εννοεί η Ευρ. Επιτροπή. Σε ποια Πρωτόκολλα αναφέρεται; Μάλιστα θεωρεί ότι το άρθρο 6 Συνθ.ΕΕ περιλαμβάνει «αυτά ακριβώς τα κείμενα». Αυτό δεν προκύπτει από κάπου συγκεκριμένα.[196]

Εκτός της ΕΣΔΑ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει αν το υποψήφιο προς ένταξη κράτος έχει επικυρώσει τη Σύμβαση-Πλαίσιο για τις μειονότητες[197] και τη Σύμβαση για την Πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης του Συμβουλίου της Ευρώπης, τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη καθώς και τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων. Βέβαια, όπως αποδεικνύεται στη συνέχεια, η επικύρωση ή όχι των ανωτέρω Συμβάσεων δεν επηρεάζει την αξιολόγηση της Επιτροπής για την πλήρωση του

[196] Η θεωρία υποστηρίζει ότι πράγματι τα κριτήρια της Κοπεγχάγης δεν ταυτίζονται με τις αρχές του άρθρου 6, τουλάχιστον όχι πριν τη διαμόρφωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. W. Sadurski, Charter and Enlargement European Law Journal, V.8/3,2002, σελ. 344.

[197] Περισσότερα για τη σχέση της Σύμβασης- Πλαίσιο με την ΕΕ, ως βασική πηγή αναφοράς, στο O. De Schutter, The framework convention on the protection of national minorities and the law of the European Union, στο Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument? (επ.) A. Verstichel/ A. Alen/ B. De Witte/ P. Lemmens, Intersentia, Antwerp, 2008 σελ. 231---73 και στο ίδιο, B. de Witte, Introduction: exploring a central pillar of the European minority rights system, σελ. 1-5.

πολιτικού κριτηρίου. Η Σλοβενία για παράδειγμα, αν και δεν είχε υπογράψει τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη ούτε είχε επικυρώσει τη Σύμβαση-Πλαίσιο για τις μειονότητες κρίθηκε ότι δεν υπάρχει κανένα κώλυμα ως προς τις υποχρεώσεις της για το πολιτικό κριτήριο. Προκρίθηκε δηλαδή για άμεση έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

3.3. Το περιεχόμενο των υπό αξιολόγηση δικαιωμάτων

Η Επιτροπή κατηγοριοποιεί τα δικαιώματα σε τρεις κατηγορίες: τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, τα οικονομικά και κοινωνικά και τα δικαιώματα των μειονοτήτων.

3.3.1.Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα

Η Επιτροπή εξέτασε πρώτο το δικαίωμα στη ζωή (ουσιαστικά αν έχει καταργηθεί η θανατική ποινή), αλλά δεν ανέφερε πουθενά αν η σειρά της εξέτασης των δικαιωμάτων ήταν συνάρτηση της σημασίας που απέδιδε σε κάθε δικαίωμα. Η θανατική ποινή λοιπόν το 1997 ίσχυε αλλά δεν εφαρμοζόταν στη Βουλγαρία, τη Λιθουανία, τη Λετονία και την Εσθονία. Η Επιτροπή θεώρησε επαρκές το γεγονός ότι δεν εφαρμοζόταν στις εν λόγω χώρες και ότι υπήρχε η πρόθεση νομοθετικής ρύθμισης, καθώς έκρινε ότι όλες πλην της Βουλγαρίας πληρούσαν το πολιτικό κριτήριο.

Δικαστικό σύστημα

Στη συνέχεια εξετάστηκε το δικαστικό σύστημα και τα δικαιώματα που σχετίζονται με αυτό (το διάστημα προφυλάκισης, η πρόσβαση σε δικηγόρο και οι δικαστικές εγγυήσεις). Στο σημείο αυτό υπογραμμίζεται ότι η Ευρ. Επιτροπή δεν ακολουθούσε τα άρθρα της ΕΣΔΑ στην εξέτασή της[198]. Σε δύο μόνο χώρες, Ρουμανία και Βουλγαρία, έκανε αναφορά στις συνθήκες κράτησης ανηλίκων, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι το πολιτικό κριτήριό είναι ευέλικτο και προσαρμόσιμο στις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε υποψήφιο προς ένταξη κράτος. Αντίστοιχα το 1997, εξετάστηκε η πρόβλεψη δίωξης των αστυνομικών οργάνων για υπερβάσεις

[198] Μετά το άρθρο 2 για το δικαίωμα στη ζωή, ακολουθεί το άρθρο 3 για την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης και εξευτελιστικής συμπεριφοράς.

καθήκοντος, με ειδική αναφορά μόνο στη Ρουμανία, τη Βουλγαρία [199]και την Πολωνία, η οποία παραβίαζε τα δικαιώματα των θυμάτων λόγω της απουσίας πρόβλεψης διαδικασιών δίωξης. Τονίζεται δε ότι η δίωξη των αστυνομικών ή άλλων υπηρεσιών για χρήση βίας διαφοροποιούνταν από τις συνθήκες κράτησης για τις οποίες γινόταν λόγος προς το τέλος της ανάλυσης των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων.

Συμμετοχή στα κοινά και ελευθερία έκφρασης

Εξετάστηκε επίσης το δικαίωμα ψήφου- αν προβλεπόταν δηλαδή συμμετοχή στην πολιτική ζωή του τόπου μετά τα 18 έτη αλλά και η ελευθερία έκφρασης. Ελέγχθηκε κυρίως η ελευθερία των δημοσιογράφων και η προστασία των πηγών τους. Όλες οι χώρες εγγυούνταν το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης, με εξαίρεση την Πολωνία όπου παρατηρούνταν σοβαρά προβλήματα, καθώς οι δημοσιογράφοι υπόκειντο στο άρθρο 270 του Ποινικού Κώδικα που ποινικοποιούσε τη δυσφήμιση δημοσίων αρχών, προβλέποντας ποινές μέχρι και οκτώ ετών, ενώ δεν προστάτευε το δημοσιογραφικό απόρρητο. Παρεμφερής νομοθεσία υπήρχε και στην Τσεχία αλλά δεν εφαρμοζόταν όπως παρατήρησε η Ευρ. Επιτροπή.

Δικαιώματα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι

Η Επιτροπή γνωμοδοτεί επίσης σχετικά με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και συνέρχεσθαι, -εξετάστηκε κυρίως η ύπαρξη ΜΚΟ και δημόσιων και ιδιωτικών Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας. Συγκεκριμένα, αξιολογήθηκε ο πλουραλισμός στα ΜΜΕ καθώς και ο βαθμός επέμβασης των κυβερνήσεων στα δημόσια μέσα. Σε αρκετά κράτη υπήρχε πρόβλημα σε αυτόν τον τομέα με εντονότερο στη Βουλγαρία και Πολωνία όπου η κυβέρνηση επενέβαινε και στα ιδιωτικά ΜΜΕ, ενώ στην Ουγγαρία υπήρχε ένα μόνο ιδιωτικό τηλεοπτικό κανάλι το οποίο ήταν οικονομικά εξαρτώμενο από την κυβέρνηση. Ακολούθησε το δικαίωμα στην ιδιοκτησία όπου εξετάστηκε κυρίως το κατά πόσο οι αναγκαστικές απαλλοτριώσεις αποζημιώνονταν από το κράτος, η ύπαρξη κτηματολογίου και το δικαίωμα των αλλοδαπών στην ιδιοκτησία.

[199] Η Ρουμανία και η Βουλγαρία θα αναλυθούν διεξοδικά σε επόμενο κεφάλαιο καθώς ήταν οι μόνες δύο χώρες για τις οποίες η Επιτροπή διέγνωσε την ύπαρξη σοβαρών παραβιάσεων ΔΑ και ως εκ τούτου συνέστησε την καθυστέρηση της έναρξης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

Προστασία της ιδιωτικής ζωής και δικαίωμα στο άσυλο

Στη συνέχεια, η Ευρ. Επιτροπή ασχολήθηκε με την προστασία της ιδιωτικής ζωής, τομέα στον οποίο παρατηρήθηκαν προβλήματα σε αρκετές χώρες, όπως στη Ρουμανία, Βουλγαρία, Λιθουανία και Πολωνία, όπου η Αστυνομία συνήθιζε να διενεργεί κατ' οίκον έρευνες χωρίς ένταλμα. Εξέτασε επίσης το δικαίωμα στο άσυλο, ελέγχοντας κυρίως τις συνθήκες υποδοχής και αρωγής των αιτούντων άσυλο καθώς και το χρόνο επεξεργασίας των αιτημάτων. Ενδιαφέρον παρουσίαζαν η Ουγγαρία η οποία δεν προέβλεπε τη δυνατότητα χορήγησης ασύλου σε υπηκόους μη ευρωπαϊκών κρατών και η Ρουμανία όπου υπήρχε ασάφεια ως προς τον καθεστώς και τα δικαιώματα των δικαιούχων άσυλο.

Συνθήκες κράτησης, θρησκευτική ελευθερία και δικαιώματα του παιδιού

Ολοκληρώνοντας την κατηγορία αυτή των δικαιωμάτων, η Ευρ. Επιτροπή ανέφερε τις συνθήκες κράτησης, το δικαίωμα στη θρησκευτική ελευθερία και τα δικαιώματα των παιδιών. Σχετικά με τα κέντρα κράτησης παρατηρήθηκαν προβλήματα σε αρκετές χώρες. Οι μοναδικές υποψήφιες χώρες όπου δεν σημειωνόταν καμία καταγγελία κακομεταχείρισης από την αστυνομία ήταν η Τσεχία και η Σλοβενία. Στην Πολωνία, τη Λιθουανία και τη Λετονία οι συνθήκες κράτησης ήταν ιδιαίτερα άσχημες[200]. Όσον αφορά στη θρησκεία, παρουσιάζει ενδιαφέρον το γεγονός ότι η Επιτροπή εξέτασε πέρα από το αν πρόκειται για συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα, το διαχωρισμό Εκκλησίας - κράτους. Τέλος, η Επιτροπή γνωμοδότησε σχετικά με τις συνθήκες σε ορφανοτροφεία (όπου υπήρχε ζήτημα κακοποίησης των παιδιών, δηλαδή στη Ρουμανία και Βουλγαρία) καθώς και την ύπαρξη νομοθετικής ρύθμισης για την καταπολέμηση παιδικής πορνογραφίας ή σεξουαλικής κακοποίησης.

3.3.2. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Κατ' αρχήν, υπογραμμίζεται το γεγονός ότι η Επιτροπή, στο πλαίσιο της αδιαιρετότητας των δικαιωμάτων αφιέρωσε ξεχωριστό κεφάλαιο στα εν λόγω δικαιώματα. Στο πλαίσιο αυτό έλεγξε την ύπαρξη πρόβλεψης για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, κοινωνική ασφάλιση, την ύπαρξη αλλά και τη συμμετοχή των

[200] Δεν γίνεται διαχωρισμός ενηλίκων και ανηλίκων κρατούμενων, ελλείψεις στα είδη υγιεινής.

εργαζομένων σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, το δικαίωμα στην υγεία, την εκπαίδευση, την απεργία. Το 1997, παρατηρούμε μία ομοιομορφία ως προς τα προβλήματα που παρουσιάζονται σε όλα τα υποψήφια κράτη. Θεωρούμε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός ότι στο πλαίσιο του δικαιώματος στην υγεία, εξετάστηκε η προστασία των ΑΜΕΑ (Πολωνία). Βέβαια λόγω της γενικότερης ασάφειας των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής, ή πιο σωστά της απουσίας αυστηρής δομής, δεν μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα σχετικά με την προστασία των ΑΜΕΑ σε όλα τα υποψήφια κράτη ή μόνο στην Πολωνία.

3.3.3.Δικαιώματα των μειονοτήτων

Αναφορικά με τα δικαιώματα των μειονοτήτων, η Επιτροπή επιχείρησε σε δύο περιπτώσεις να δημιουργήσει πολιτικό προηγούμενο, διευρύνοντας τον ορισμό των εθνικών μειονοτήτων ώστε να συμπεριληφθούν οι Ρομά και οι απάτριδες. Πρώτον, η Επιτροπή εξέτασε την κοινωνική και πολιτική κατάσταση των Ρομά, κατατάσσοντας τους στις μειονότητες, χωρίς όμως να υπάρχει κάποια επίσημη αναγνώρισή τους ως μειονότητα από τη διεθνή κοινότητα. Δεύτερον, στην γνωμοδότηση της Εσθονίας, η Επιτροπή ανέφερε ότι υπήρχε πρόβλημα με τα συλλογικά δικαιώματα των απάτριδων. Προχώρησε δε και ένα βήμα παραπέρα, κρίνοντας ως άνευ σημασίας τον ορισμό των μειονοτήτων που αποδέχθηκε η Εσθονία υπογράφοντας τη Σύμβαση –Πλαίσιο για τις μειονότητες, κρίνοντας ότι θα έπρεπε να συμπεριλαμβάνονται και οι απάτριδες. Για αυτό άλλωστε το λόγο, η Ευρ. Επιτροπή τοποθετεί την εξέταση της ομάδας αυτής στο κεφάλαιο για τις μειονότητες. Το γεγονός ότι εν γνώσει της απορρίπτει μια εθνική πολιτική επιβεβαιώνει τη διάθεση δημιουργίας πολιτικού προηγούμενου.

Τα ζητήματα που εξέτασε η Ευρ. Επιτροπή στο πλαίσιο των συλλογικών δικαιωμάτων ήταν η υιοθέτηση της Σύστασης 1201 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης (εκτός της Σύμβασης –Πλαίσιο, η οποία όπως ήδη αναφέρθηκε εξετάστηκε στο εισαγωγικό τμήμα των γνωμοδοτήσεων), η δυνατότητα εκπαίδευσης σε μειονοτική γλώσσα, η πρόβλεψη για επίσημα έγγραφα σε μειονοτική γλώσσα και η δυνατότητα εκπροσώπησης τους σε συλλογικά όργανα. Κανένα από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη δεν ικανοποιούσαν πλήρως

τις απαιτήσεις της Ευρ. Επιτροπής στον ευαίσθητο τομέα των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.

Στα περισσότερα κράτη δεν υπήρχε υφιστάμενη νομοθεσία εξασφάλισης της πολιτικής εκπροσώπησης ειδικά των μειονοτήτων (Λιθουανία, Λετονία, Σλοβακία, Εσθονία, Ουγγαρία, Τσεχία). Η Σύσταση 1201 δεν είχε υιοθετηθεί από τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, τη Λιθουανία και τη Σλοβακία. Η εκπαίδευση στη μειονοτική γλώσσα προβλεπόταν στα περισσότερα κράτη (με κάποια εμπόδια στη Λετονία και τη Σλοβακία), ενώ φαίνεται να μην υπήρχαν πολλά διαθέσιμα στοιχεία –ή δεν αναφέρθηκαν από την Ευρ. Επιτροπή- σχετικά με τη διάθεση επίσημων εγγράφων σε μειονοτική γλώσσα (μόνο στην περίπτωση της Ρουμανίας η απάντηση ήταν κατηγορηματικά αρνητική). Τέλος, στο εν λόγω κεφάλαιο περιλήφθηκαν και οι Ρομά, όπου είτε δεν υπήρχαν στοιχεία είτε παρατηρήθηκαν προβλήματα πολλαπλών διακρίσεων. Προβλήματα κοινωνικής ένταξης παρατηρήθηκαν στη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, την Πολωνία, τη Σλοβακία, την Ουγγαρία και την Τσεχία.

Μόνη σχετικά φωτεινή εξαίρεση ως προς τους Ρομά, αποτέλεσε η Ουγγαρία, παρόλο που και σε αυτή την περίπτωση η Ευρ. Επιτροπή ζήτησε τη βελτίωση της προστασίας και κοινωνικής τους ένταξης. Αντίστοιχα, η Πολωνία και η Σλοβενία δεν παρουσίασαν ιδιαίτερα προβλήματα ακριβώς γιατί δεν διέθεταν μειονοτικές ομάδες. Όσον αφορά τη Ρουμανία, παρά τις διακρίσεις που είχε υποστεί η μεγάλη Ουγγρική μειονότητα, η κατάσταση είχε βελτιωθεί. Αντίστοιχα στη Βουλγαρία, η Τουρκική μειονότητα η οποία και αυτή είχε υποστεί διακρίσεις στο παρελθόν είχε αρχίσει να έχει καλύτερη αντιμετώπιση από τις Αρχές μετά το 1989. Τα μεγάλα προβλήματα προάσπισης των δικαιωμάτων των δύο κρατών, όπως έχει ήδη αναφερθεί προέρχονταν από τον κοινωνικό αποκλεισμό των Ρομά οι οποίοι αποτελούν ένα αρκετά μεγάλο μέρος του πληθυσμού.

Βαλτικές χώρες

Αντίθετα, οι Βαλτικές χώρες, λόγω της ιστορίας τους αποτελούσαν μία ομάδα κρατών που παρουσίαζε περισσότερο ή λιγότερο τα ίδια προβλήματα, καθώς μεγάλο μέρος του πληθυσμού τους αποτελούνταν από μειονοτικές ομάδες. Από τις Βαλτικές χώρες, μόνο η Λιθουανία με το 20% του πληθυσμού της να αποτελείται

από Πολωνούς και Ρώσους παρουσίαζε μια σχετικά καλή εικόνα. Όπως αναφέρει η Ευρ. Επιτροπή στη γνωμοδότησή της, η Λιθουανία γενικά σεβόταν τα ΔΑ των μειονοτήτων. Αντίθετα, επισημάνθηκαν πολλές παρεμφερείς ελλείψεις στη Λετονία και Εσθονία. Όμως παρά τη σχετική ομοιότητα που παρουσίαζαν οι δύο χώρες, η Επιτροπή τις διαφοροποίησε για κάποιο ανεξήγητο λόγο[201].

Λετονία

Στη Λετονία, το 1997, ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού (γύρω στο 40%) αποτελούνταν από απάτριδες, πολίτες δηλαδή της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, οι οποίοι μετά τη διάλυση της, απώλεσαν την ιθαγένειά τους, καθώς πλέον τα διαβατήρια τους δεν αναγνωρίζονταν. Το γεγονός ότι η απόκτηση της Λετονικής ιθαγένειας μετατράπηκε σε περίπλοκη και δύσκολη διαδικασία μετά την υιοθέτηση του Κώδικα ιθαγένειας το 1994, συνέβαλε στη διατήρηση αυτού του μεγάλου ποσοστού ρωσώφωνων απάτριδων. Η Ευρ. Επιτροπή στη γνωμοδότησή της, παρόλο που αναγνώρισε το γεγονός ότι η Λετονία υπολειπόταν αρκετά στην προστασία των μειονοτήτων και πρέπει να λάβει άμεσα μέτρα, θεώρησε ότι πληροί το πολιτικό κριτήριο. Οι λόγοι που επικαλέστηκε για την καθυστέρηση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων ήταν καθαρά οικονομικοί.

Εσθονία

Αντίθετα στην περίπτωση της Εσθονίας, ενώ ήταν ευρέως γνωστό ότι η μεγάλη ρωσική μειονότητα (γύρω στο 25%) υφίστατο διακρίσεις, η Επιτροπή πρότεινε μόνο μέτρα επιτάχυνσης της διαδικασίας ενσωμάτωσης για τους ρωσώφωνους απάτριδες με παροχή μαθημάτων Εσθονικών. Ταυτόχρονα παρουσίαζε μία πολύ καλύτερη εικόνα από την πραγματικότητα, προκρίνοντας την άμεση έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. [202] Γενικά οι πρώτες γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής δεν εξέταζαν σε βάθος τα θέματα που σχετίζονταν με τις ρωσικές μειονότητες στις Βαλτικές χώρες.[203]

---

[201] Εκτός των δύο γνωμοδοτήσεων, βλέπε επίσης M. Maresceau, (2001), οπ, σελ. 17

[202] Στο ίδιο, σελ. 18. Ο Maresceau μάλιστα θεωρεί ότι η Ευρ. Επιτροπή συνέταξε τη γνωμοδότηση για την Εσθονία με πολιτικά κριτήρια. Επιπλέον είναι ιδιαίτερα σκεπτικός ως προς τη χρήση της οικονομικής ενίσχυσης μέσω του προγράμματος Phare για την εκμάθηση Εσθονικών στη ρωσόγλωσση μειονότητα, θεωρώντας ότι ένα τέτοιο μέτρο ουσιαστικά προτρέπει την υιοθέτηση περίπλοκων γλωσσικών τεστ. Επιπλέον υπογραμμίζει ότι κατά τον τρόπο αυτό η ΕΕ εμφανίζεται να προτιμά την αφομοίωση των μειονοτήτων παρά τη διατήρηση της πολιτιστικής τους παράδοσης.

[203] Στο ίδιο.

3.4. Βουλγαρία και Ρουμανία: καθυστέρηση έναρξης ενταξιακών διαπραγματεύσεων

Συμπερασματικά το 1997, μόνο για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε την καθυστέρηση των διαπραγματεύσεων για παραβιάσεις ΔΑ. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι «η Βουλγαρία είναι στο σωστό δρόμο για την πλήρωση των κριτηρίων» (on the way). Μάλιστα προτρέπει την έναρξη των διαπραγματεύσεων μόλις η Βουλγαρία έχει σημειώσει κάποια πρόοδο, όχι μόνο στην εκπλήρωση των συστατικών του πολιτικού κριτηρίου αλλά πολλών πτυχών της δυνατότητάς της να ενσωματώσει το κοινοτικό κεκτημένο[204]. Αντίστοιχη διατύπωση υπάρχει και στη γνωμοδότηση για τη Ρουμανία. Κρίνεται απαραίτητο λοιπόν, να γίνει λεπτομερής αναφορά στην αξιολόγηση της Επιτροπής για τις δύο αυτές χώρες ώστε να καταστεί κατανοητό το απαιτούμενο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που η Επιτροπή θεώρησε ως αδιαπραγμάτευτες αξίες της ΕΕ. Η ανάδειξη των κριτηρίων που χρησιμοποιήθηκαν στην περίπτωση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας αποκαλύπτουν τη θέση της Επιτροπής, επιτρέποντας να καταλήξουμε (κατ' αντιδιαστολή) στο τι δεν θεωρείται ελλιπές από την Ευρ. Επιτροπή.

3.4.1.Βουλγαρία

Μια πρώτη εντύπωση σχετικά με τη γνωμοδότηση[205] για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα ήταν η έλλειψη επιστημονικής αντιμετώπισης από την Ευρ. Επιτροπή. Δεν διευκρίνιζε το αντικείμενο της αξιολόγησης, ή αν τα προβλήματα ήταν μόνο τα συγκεκριμένα που ανέφερε, οπότε κατά τα άλλα η Βουλγαρία σεβόταν απόλυτα τα ΔΑ. Δεν παρέθετε πηγές, πέρα γενικών αναφορών στην αρχή της γνωμοδότησης. Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή ανέφερε ότι η Βουλγαρία είχε επικυρώσει την ΕΣΔΑ και τα πρόσθετα πρωτόκολλα 1,2,11, και προέβλεπε τη δυνατότητα ατομικών προσφυγών. Τονιζόταν όμως το γεγονός, ότι η Βουλγαρία δεν είχε

[204] «In the light of these considerations, the Commission considers that negotiations for accession to the European Union should be opened with Bulgaria as soon as it has made sufficient progress in satisfying the conditions of membership defined by the European Council in Copenhagen.» Σελ. 122-123 της γνωμοδότησης

[205] DOC/97/11, 15 Ιουλίου 1997

υπογράψει τον Ευρ. Κοινωνικό Χάρτη και τη Σύμβαση-Πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων[206], σύτε τις σημαντικότερες Συμβάσεις των ΗΕ. Αναφορικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων, η Επιτροπή στάθηκε κυρίως στις φυλετικές διακρίσεις, ενώ η μοναδική αναφορά σε διακρίσεις λόγω φύλου, εμπεριέχεται στον τομέα του κοινοτικού κεκτημένου (ως προς την απασχόληση), δηλαδή σε τομέα αρμοδιότητας της ΕΕ.

3.4.1.α.Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα

Όσον αφορά στα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, παρατηρήθηκαν πολλές ελλείψεις. Ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας δεν προέβλεπε το δικαίωμα παροχής νομικής βοήθειας κατά την προανακριτική διαδικασία, με αποτέλεσμα να μειονεκτούν τα χαμηλότερα στρώματα που δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα πρόσληψης δικηγόρου. Τα θύματα αστυνομικής βίας δεν μπορούσαν να προβούν σε καταγγελία κατά της Αστυνομίας χωρίς εντολή Εισαγγελέα. Η θανατική ποινή εξακολουθούσε να ισχύει αν και δεν εφαρμοζόταν. Η προφυλάκιση μπορούσε να επεκταθεί μέχρι 6 μήνες και η κράτηση ανηλίκων σε «εκπαιδευτικά, εργατικά κέντρα» δεν συνήδε με την αρχή *audi alteram partem.*

Ως προς την ελευθερία έκφρασης (δείκτες είναι ο πλουραλισμός των ΜΜΕ και η αντικειμενικότητα των κρατικών μέσων) και το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (αριθμός ενώσεων και ΜΚΟ) παρατηρήθηκε μία άδικη κατανομή του χρόνου της αντιπολίτευσης στα κρατικά ΜΜΕ. Επιπλέον, αν και δεν παρατηρήθηκαν προβλήματα στο θέμα των δημόσιων απαλλοτριώσεων, το δικαίωμα ιδιοκτησίας αλλοδαπών ήταν περιορισμένο, αλλά προβλεπόταν η τροποποίηση του σχετικού νόμου μέσα στο επόμενο έτος (1997-1998).

Η ιδιωτική ζωή προστατευόταν από νόμο αλλά ο μεγάλος αριθμός εξαιρέσεων και η αντίστοιχη αξιοποίησή τους από την Αστυνομία, υπονόμευε τελικά την απόλαυση του εν λόγω δικαιώματος. Η δε Αστυνομία προέβαινε σε υπερβολική χρήση βίας χωρίς δυνατότητα ελέγχου, ενώ οι συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά

[206] Το οποίο όμως υπέγραψε τον Οκτώβριο 1997, σχεδόν αμέσως μετά τη δημοσιοποίηση της γνωμοδότησης της Επιτροπής και επικύρωσε το 1999. Είναι ιδιαίτερης σημασίας, αν και θα αναλυθεί σε άλλο κεφάλαιο (προστασία των μειονοτήτων) το γεγονός ότι όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη το έχουν επικυρώσει. Οι απουσίες προέρχονται μόνο από «παλιά κ/μ», συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας.

καταστήματα ήταν ιδιαίτερα κακές κυρίως λόγω υποχρηματοδότησης. Η οικονομική δυσχέρεια κατηγορήθηκε και για την καταπάτηση των δικαιωμάτων των παιδιών στα ορφανοτροφεία. Τέλος, η Συνθήκη της Γενεύης για τους Πρόσφυγες είχε επικυρωθεί από τη Βουλγαρία αλλά δεν εφαρμοζόταν ουσιαστικά λόγω της ασάφειας σχετικά με τα δικαιώματα και το καθεστώς των αιτούντων άσυλο.

3.4.1.β.Οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα

Η Ευρ. Επιτροπή αξιολόγησε το δικαίωμα σε ελάχιστη αμοιβή και κοινωνική ασφάλεια, τα δικαιώματα των συνδικαλιστικών οργανώσεων, το δικαίωμα στην απεργία, την εκπαίδευση και τη θρησκευτική ελευθερία. Παρά λοιπόν την ενθαρρυντική διάκριση, τα δικαιώματα στα οποία αναφέρεται είναι πολύ λίγα[207]. Εκτός αυτού δεν γίνεται καμία εμβάθυνση (μόλις μισή σελίδα). Συγκεκριμένα, από την αξιολόγηση προέκυπτε ότι η Βουλγαρία περιλάμβανε στο Σύνταγμα το Δικαίωμα σε ελάχιστο μισθό και κοινωνική ασφάλεια- Επιτροπή να αρκείται σε αυτή την παρατήρηση, χωρίς να ελέγχει την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης[208]. Διασφαλίζονταν επίσης τα δικαιώματα των συνδικαλιστικών οργανώσεων, το δικαίωμα στην απεργία, εκτός από σημαντικές δημόσιες εργασίες, και η εκπαίδευση και η επιλογή θρησκείας. Το Σύνταγμα αναγνώριζε την Ορθοδοξία ως την παραδοσιακή θρησκεία, αλλά ταυτόχρονα υπήρχε διαχωρισμός Εκκλησίας και κράτους, το οποίο ενίσχυε οικονομικά τις κύριες θρησκείες (ισλαμισμός, Ιουδαϊσμός, καθολικισμός). Παρατηρούμε, ότι τα εν λόγω δικαιώματα, αν και συγκαταλέγονται στα ατομικά, η Ευρ. Επιτροπή τα κατατάσσει στα οικονομικο-κοινωνικά.

3.4.1.γ.*Δικαιώματα των μειονοτήτων και προστασία των μειονοτικών ομάδων*

Μια πρώτη παρατήρηση αφορά το γεγονός ότι η Επιτροπή αφιέρωσε στην αξιολόγηση της προστασίας των μειονοτήτων μία ολόκληρη σελίδα, σχεδόν όσο και για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Η Επιτροπή, αφού ανέλυσε τη

[207] Μόνο ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, έχει 19 άρθρα.
[208] Η παράλειψη αυτή γίνεται εντονότερη, παρατηρώντας το επόμενο κριτήριο, τα δικαιώματα των συνδικάτων, όπου αναφέρεται συγκεκριμένα ότι διασφαλίζονται και στην πράξη.

σύνθεση του πληθυσμού, τόνισε ότι η Βουλγαρία δεν είχε υπογράψει τη Σύμβαση – Πλαίσιο για τις μειονότητες, ούτε υιοθετήσει τη Σύσταση 1201 του Κοινοβουλίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (παρόλο που δεν ήταν νομικά δεσμευτική.[209])

Τα κριτήρια που χρησιμοποίησε η Επιτροπή ήταν:

- η συμμετοχή σε κοινοβούλιο,
- σχέσεις με την υπόλοιπη κοινωνία
- σεβασμός στη μειονοτική γλώσσα, επιτρέποντας την εκπαίδευση στη μητρική γλώσσα. Στα αρνητικά είναι ότι δεν υπάρχουν συγκεκριμένες διευθετήσεις που να επιτρέπουν τη χρήση μειονοτικής γλώσσας σε επίσημα κείμενα επικοινωνίας με το κράτος σε περιοχές με υψηλό ποσοστό μειονοτήτων.

Η κοινότητα των Ρομά, απασχόλησε ιδιαίτερα την Επιτροπή η οποία παρατήρησε ότι υφίσταντο διακρίσεις, ήταν αποδέκτες βίας κυρίως από την Αστυνομία ή άτομα που στη συνέχεια δεν διώκονταν. Οι κοινωνική τους θέση ήταν ιδιαίτερα απαξιωμένη ενώ ιδιαίτερα ανησυχητικές ήταν οι διαστάσεις του φαινομένου των παιδιών του δρόμου. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει την κοινότητα των Ρομά, μεταξύ των μειονοτήτων. Ζητούσε τέλος από τη Βουλγαρία την εκπόνηση μελέτης ώστε να δοθεί μια πιο ακριβής εικόνα για τον αριθμό των Ρομά και την κοινωνική τους κατάσταση[210] καθώς δεν υπήρχαν επίσημα στοιχεία.

3.4.2. Ρουμανία

Η αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής για τη Ρουμανία ήταν ταυτόσημη με την αντίστοιχη για τη Βουλγαρία, αν και σε αρκετές περιπτώσεις ειδικά στον τομέα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων η εικόνα που παρουσίαζε η Ρουμανία ήταν σαφώς καλύτερη. Μεταξύ άλλων είχε υπογράψει και όλα τα διεθνή κείμενα που απαιτούσε η Επιτροπή, ενώ κρίθηκε ως ιδιαίτερα θετικό το ότι είχε ήδη υιοθετήσει νομοθεσία κατά των διακρίσεων. Βέβαια στους τομείς των δικαιωμάτων των παιδιών, την αστυνομική χρήση βίας, τις δικαστικές διαδικασίες και την ελευθερία

[209] Σχετικά με τα συλλογικά δικαιώματα των μειονοτήτων.
[210] Ανεργία, υγεία και εκπαίδευση.

έκφρασης, η Ρουμανία δεν παρείχε καμία προστασία. Όσον αφορά δε την κοινότητα Ρομά, η Επιτροπή επισήμανε την ανυπαρξία δεδομένων.

3.4.3.Συμπεράσματα για τη δυνατότητα προσχώρησης της Ρουμανίας και Βουλγαρίας

Η Ευρ. Επιτροπή στα συμπεράσματά της ανέφερε ότι έπρεπε να ληφθούν κυρίως μέτρα καταπολέμησης της υπέρβασης εξουσίας από την Αστυνομία και ένταξης των Ρομά. Παρόλο που η γνωμοδότηση της δεν ανέφερε την αρχή περί μη διακρίσεων, ανήγε τον κοινωνικό αποκλεισμό των Ρομά σε ένα από τα πιο σημαντικά μειονεκτήματα της Βουλγαρικής πολιτικής για τα ΔΑ, στο οποίο στήριζε την άποψη ότι η Βουλγαρία ακόμα δεν πληρούσε το πολιτικό κριτήριο[211]. Όσον αφορά στη Ρουμανία, αν και στις συστάσεις της η Επιτροπή περιέλαβε τη βελτίωση της πρόσβασης των Ρομά σε πολιτικά, ατομικά, κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, παραδέχθηκε ταυτόχρονα ότι δεν υπήρχαν επαρκή στοιχεία και δεδομένα στον ρουμανικό κρατικό μηχανισμό.

Βέβαια όπως θα διαφανεί από τις πολιτικές αντιδράσεις μετά τη δημοσίευση των γνωμοδοτήσεων, η γνώμη της Ευρ. Επιτροπής δεν θα εισακουστεί. Το Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργου όπως έχει ήδη αναφερθεί ανέδειξε μεν το πολιτικό κριτήριο ως τα πιο σημαντικά, αλλά ταυτόχρονα αποφάσισε να αρχίσει διαπραγματεύσεις με τη Βουλγαρία παρόλο που η Επιτροπή θεώρησε ότι δεν ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο.

3.5. Το κριτήριο του σεβασμού των Δικαιωμάτων του ανθρώπου στις γνωμοδοτήσεις του 1997

Από τα παραπάνω προκύπτουν κάποια βασικά συμπεράσματα για την αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου από την Επιτροπή. Αρχικά φαίνεται ότι η κατηγοριοποίηση των δικαιωμάτων δεν συμβαδίζει με το περιεχόμενο, ούτε ακολουθεί κάποια λογική σειρά αξιολόγησης των δικαιωμάτων. Ειδικά στον τομέα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων φαίνεται να έχει ακολουθηθεί η μέθοδος

[211] Τα δύο βασικά προβλήματα, όπως τα επαναλαμβάνει στα συμπεράσματα, είναι η συμπεριφορά της Αστυνομίας και ο κοινωνικός αποκλεισμός των Ρομά.

των «ατάκτως εριγμένων». Επιπλέον, ανάλογα με τη χώρα εξετάζονται και ειδικά θέματα όπως η τιμωρία των εγκληματιών ναζί ή οι επανορθώσεις από απαλλοτριώσεις ιδιοκτησιών από τα κομμουνιστικά καθεστώτα.

Οι γνωμοδοτήσεις διαφοροποίησαν τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες μεταξύ εκείνων που ικανοποιούσαν όλα τα κριτήρια και μπορούν να αρχίσουν τις διαπραγματεύσεις με την ΕΕ και σε αυτές που ακόμα δεν ήταν έτοιμες. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η Εσθονία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβενία και Πολωνία πληρούσαν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, ενώ η Βουλγαρία, Ρουμανία, Λιθουανία, Λετονία και Σλοβακία θα έπρεπε να προετοιμαστούν καλύτερα. Από τη δεύτερη ομάδα κρατών, μόνο η Βουλγαρία και η Ρουμανία είχαν πρόβλημα ικανοποίησης του κριτηρίου σεβασμού των ΔΑ. Η ετυμηγορία της Επιτροπής για τη Σλοβακία ήταν, όπως έχει αναφερθεί, ότι δεν ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο του σεβασμού του κράτους δικαίου, ενώ έπρεπε να πάρει μέτρα για την ενσωμάτωση της Ουγγρικής μειονότητας. Για τη Λιθουανία και τη Λετονία, κρίθηκε ότι δεν είχαν σοβαρά προβλήματα με την ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου αλλά με τη δυνατότητα αφομοίωσης του κοινοτικού κεκτημένου.

Για τα υπόλοιπα κράτη, αν και κρίθηκε ότι ικανοποιούσαν τα πολιτικά δικαιώματα, εντοπίστηκαν τομείς στους οποίους θα έπρεπε να γίνουν βελτιώσεις. Έτσι στην περίπτωση της Εσθονίας ζητήθηκε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα αναγνώρισης των δικαιωμάτων των απάτριδων, στην Ουγγαρία να γίνουν προσπάθειες κοινωνικής ένταξης των Ρομά, στην Πολωνία να αυξηθεί η ελευθερία του Τύπου, και η Τσεχία να βελτιώσει την ελευθερία της έκφρασης, τις διακρίσεις κατά των Ρομά και των πρώην Σωμάτων Ασφαλείας και κομμουνιστών από τις υπηρεσίες του Δημοσίου.

Υπογραμμίζεται στο σημείο αυτό ένα παράδοξο: ενώ η Επιτροπή έκρινε ότι στις περιπτώσεις της Βουλγαρίας, Ρουμανίας (για λόγους ΔΑ), Σλοβακίας (για προβλήματα κράτους δικαίου), Λιθουανίας και Λετονίας (οικονομικά κριτήρια) η έναρξη των διαπραγματεύσεων θα έπρεπε να καθυστερήσει λίγο, στη συνέχεια, φαίνεται πως η ίδια η Ευρ. Επιτροπή αναθεώρησε τη στάση της: στην πρώτη έκθεση προόδου το 1998, αναφέρει ότι «όπως είχε αποφανθεί το 1997», όλα τα υποψήφια κράτη συνεχίζουν να πληρούν το πολιτικό κριτήριο. Φάσκει και

αντιφάσκει δηλαδή η Επιτροπή στην κρίση της για το πολιτικό κριτήριο, γεγονός που δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το βάρος και τις επιπτώσεις που είχαν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις στα υπό ένταξη κράτη στον τομέα των ΔΑ.

Έλλειψη κατευθυντήριων γραμμών

Καταληκτικά, γίνεται άμεσα αντιληπτή η έλλειψη κατευθυντήριων γραμμών. Η Επιτροπή επέλεξε να εξετάσει μια σειρά από δικαιώματα χωρίς να αιτιολογήσει την επιλογή της και χωρίς να στηρίξει την αξιολόγηση σε διεθνή νομολογία ή Συμβάσεις. Η μόνη αναφορά σε διεθνή κείμενα αφορά την υιοθέτησή τους από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Γίνεται επίσης αισθητή η απουσία προτάσεων προς τα εν λόγω κράτη. Οι εκθέσεις έχουν κυρίως διαπιστωτικό χαρακτήρα, χωρίς να προχωρούν σε συγκεκριμένες προτάσεις ή έστω σε αξιολόγηση της βαρύτητας των συγκεκριμένων προβλημάτων. Ακόμα και στην περίπτωση της Ρουμανίας και Βουλγαρίας, όπου το συμπέρασμα ήταν ότι δεν ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο, δεν αναφέρεται πιο ακριβώς πρόβλημα οδήγησε σε αυτό το συμπέρασμα. Από τη διατύπωση των συμπερασμάτων των δύο γνωμοδοτήσεων προκύπτει ότι το βασικό πρόβλημα είναι η ένταξη των Ρομά. Ωστόσο, οι γνωμοδοτήσεις περιλαμβάνουν και πληθώρα άλλων προβλημάτων, όπως αντίστοιχα και σε άλλα υποψήφια προς ένταξη κράτη, τα οποία δεν φαίνεται να επηρεάζουν τη γενική αντίληψη ότι το πολιτικό κριτήριο και ιδιαίτερα τα ΔΑ πληρούνται.

Επίπεδο σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου

Φαίνεται δηλαδή ότι η Επιτροπή έθεσε τον πήχη για τα ΔΑ αρκετά χαμηλά. Ακριβώς λόγω της συγκεκριμένης ασάφειας ανακύπτει η ανάγκη μελέτης και ανάλυσης των Εκθέσεων Προόδου που ακολούθησαν. Όχι μόνο για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου αλλά ίσως για την αποσαφήνιση της θέσης της Ευρ. Επιτροπής απέναντι στα ΔΑ και για τη μετέπειτα αξιολόγηση της επίπτωσης που είχε η ενταξιακή διαδικασία στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, στον τομέα των ΔΑ.

3.6. Θέσεις των υπόλοιπων κοινοτικών οργάνων

3.6.1.Η αντίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Ατζέντα 2000

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε έκθεση στις 19 Νοεμβρίου 1997, πριν δηλαδή προλάβουν να αντιδράσουν τα κ/μ στις προτάσεις της Επιτροπής, ενθαρρύνοντας την Επιτροπή αλλά και υποβάλλοντας προτάσεις για την εξέλιξη της διεύρυνσης[212]. Στην Έκθεση, οι ευρωβουλευτές επισημαίνουν ότι επιλέξιμα για ενδεχόμενη διεύρυνση είναι όσα κράτη όχι μόνο ικανοποιούν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, αλλά και υποστηρίζουν τους στόχους που θέτει το προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης του 1957, δηλαδή ότι επιθυμούν την όσο το δυνατόν πληρέστερη συνεργασία[213]. Οι ευρωβουλευτές υποστηρίζουν ότι πρέπει - αντίθετα με τη θέση της Επιτροπής - να αρχίσουν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με όλα τα κράτη ταυτόχρονα, χωρίς όμως να δίνεται συγκεκριμένη καταληκτική ημερομηνία, καθώς η τελευταία είναι συνάρτηση της προσπάθειας και των επιτευγμάτων των υποψηφίων κρατών για την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης. Ειδικά για την Τουρκία, αναγνωρίζει ότι η απόφαση σχετικά με το καθεστώς της, αν δηλαδή θα αναβαθμιστεί σε υποψήφιο για ένταξη κράτος είναι ιδιαίτερα σημαντική και προτείνει τη δημιουργία μιας Ειδικής Σχέσης υψηλού επιπέδου, ευρύτερης σε σχέση με την απλή Τελωνειακή Ένωση[214]. Συγκεκριμένα το Ευρ.Κοινοβουλ. διαφοροποιείται σε τρία σημεία από την Ευρ. Επιτροπή.

3.6.1.α. Γενικά ως προς την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας

Οι ευρωβουλευτές διαφοροποιούνταν από την Agenda 2000, ως προς την ένταση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Δηλαδή, ενώ προτείνουν την άμεση έναρξη των διαπραγματεύσεων ταυτόχρονα για όλα τα κράτη, ζητούν από την Επιτροπή να προβεί σε εντατικότερες διαπραγματεύσεις με τα κράτη τα οποία έχουν πραγματοποιήσει τη μεγαλύτερη πρόοδο[215]. Ουσιαστικά η πρόταση τους δεν απέχει πολύ από την πρόταση της Επιτροπής και την απόφαση που τελικά έλαβαν τα κ/μ της ΕΕ στο Λουξεμβούργο, διαφοροποιείται μόνο πολιτικά στην προσπάθεια να ενισχύσει τα κίνητρα των υποψηφίων κρατών. Προς αυτή την κατεύθυνση άλλωστε κινείται και η πρόταση του Ευρ. Κοινοβουλ. για αναγνώριση του ηθικού τους δικαιώματος στην προσχώρηση με την ταυτόχρονη επιμονή στην ικανοποίηση των

[212] Έκθεση σχετικά με την Ανακοίνωση της Επιτροπής 'Ατζεντα 2000- για μία ισχυρή και διευρυμένη Ένωση' (COM(97)2000 - C4-0371/97), A4-0368/9719 Νοεμβρίου 1997.
[213] Στο ίδιο, παρ. 2
[214] Στο ίδιο, παρ. 28
[215] Στο ίδιο, παρ. 3,5,6,7

κριτηρίων της Κοπεγχάγης ώστε να τροφοδοτείται συνεχώς η δυναμική της ενταξιακής διαδικασίας[216]. Προτείνουν με άλλα λόγια μια διαφορετική προσέγγιση στην αρχή της αιρεσιμότητας. Οι Εκθέσεις Προόδου που ακολούθησαν επιβεβαίωσαν ότι η συγκεκριμένη ερμηνεία της αρχής της αιρεσιμότητας παράγει τα περισσότερα αποτελέσματα, καθώς τα κράτη τα οποία δεν εξέλαβαν την ξεκάθαρη διαβεβαίωση προσχώρησής τους, δηλαδή η Βουλγαρία και η Ρουμανία, δεν προόδευσαν πολύ στην ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης.

3.6.1.β.Ειδικά ως προς τη Ρουμανία και Βουλγαρία

Σε ένα ακόμα σημείο διαφοροποίησαν τη στάση τους οι ευρωβουλευτές σε σχέση με την Ευρ. Επιτροπή, απέναντι στη Βουλγαρία και Ρουμανία. Αντίθετα από την Επιτροπή που είχε υποστηρίξει ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τη Βουλγαρία, Ρουμανία, Λιθουανία, Λετονία και Σλοβακία πρέπει να καθυστερήσουν, το Ευρ.Κοινοβουλ. υποστήριξε ότι μόνο η Σλοβακία θα έπρεπε να αποκλειστεί από τις διαπραγματεύσεις καθώς δεν ικανοποιούσε κανένα από το πολιτικό κριτήριο[217]. Παρατηρούμε δηλαδή ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. υιοθετεί διαφορετική προσέγγιση από την Επιτροπή ως προς την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων. Αποκλείει ένα υποψήφιο κράτος μόνο στην περίπτωση πολύ σοβαρών και πολλαπλών παραβιάσεων του πολιτικού κριτηρίου, ενώ θεωρεί ότι σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις, τα κριτήρια μπορούν να ικανοποιηθούν κατά τη διάρκεια της ενταξιακής διαδικασίας.

3.6.1.γ. Ιεράρχηση των δικαιωμάτων- συστατικών του πολιτικού κριτηρίου

Το Ευρ.Κοινοβουλ. παραθέτει μία λίστα με τα στοιχεία που το ίδιο θεωρεί τα πλέον σημαντικά συστατικά των πολιτικών κριτηρίων. Η λίστα περιλαμβάνει περίπου τα ίδια κριτήρια με αυτά που χρησιμοποίησε η Επιτροπή στις Γνωμοδοτήσεις της με μόνη διαφορά την εισαγωγή του δικαιώματος στην αντίρρηση συνείδησης και την υπογράμμιση από τους ευρωβουλευτές ότι τα εν λόγω στοιχεία αποτελούν μία συνεχή πρόκληση όχι μόνο για τα υποψήφια κράτη αλλά και για τα υφιστάμενα κ/μ[218]. Με τον τρόπο αυτό και την επίσημη αναγνώριση των ατελειών των κρατών

---

[216] Στο ίδιο, παρ. 10(2)
[217] Στο ίδιο, παρ. 3
[218] Οι τομείς που αναγνωρίζονται ως οι πλέον σημαντικοί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι: η επικύρωση και εφαρμογή του διεθνούς δικαίου ΔΑ, με έμφαση στη νομική πλευρά και όχι στην πολιτική (σημ. συγγραφέα), η λογοδοσία της Αστυνομίας, των Ενόπλων Δυνάμεων και των

μελών στους τομείς/ κριτήρια προσχώρησης υποψηφίων κρατών, αρχίζει να πραγματοποιείται η σύνδεση μεταξύ κριτηρίων ένταξης και εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ, προοιωνίζοντας τις μελλοντικές ευρωπαϊκές πολιτικές ΔΑ (βλ. τμήμα 3).

3.6.2. Αντίδραση των κρατών μελών- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου

Στη σύνοδο Κορυφής όπου παρουσίασε η Ευρ. Επιτροπή την Ατζέντα 2000 που περιλάμβανε και τις γνωμοδοτήσεις για τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, τα κ/μ κλήθηκαν να αποφασίσουν για την πορεία της ενταξιακής διαδικασίας. Έπρεπε όμως να προσπεράσουν δύο μεγάλους διπλωματικούς σκοπέλους. Από τη μία πλευρά τα υποψήφια κράτη της ΚΑΕ για τα οποία η Επιτροπή πρότεινε την καθυστέρηση έναρξης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και από την άλλη πλευρά την Τουρκία, η οποία είχε ήδη εκφράσει τη δυσαρέσκειά της για τον αποκλεισμό της από το καθεστώς του υποψήφιου προς ένταξη κράτους[219].

3.6.2.α. Καινοτομία των κρατών μελών

Η αντίδραση των κρατών μελών ήταν να εισάγουν νέες έννοιες στην ενταξιακή διαδικασία. Παράλληλα με τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις, εισήχθη ο όρος ενταξιακή διαδικασία. Όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, θα εντάσσονταν στην ενταξιακή διαδικασία, ενώ τα κράτη για τα οποία η Επιτροπή είχε γνωμοδοτήσει θετικά ότι ικανοποιούσαν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης θα ξεκινούσαν τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Όσο για την Τουρκία, αποφασίστηκε να υιοθετηθεί μία στρατηγική προετοιμασίας της για ένταξη[220]. Η Κύπρος και η Μάλτα είχαν

Μυστικών Υπηρεσιών, ο σεβασμός των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης και στην ελευθερία των ΜΜΕ, η κατάργηση της θανατικής ποινής, η αποδοχή της αρχής της αντίρρησης συνείδησης στην υποχρεωτική στρατιωτική θητεία, και η αποδοχή και ενθάρρυνση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων ώστε να λειτουργούν ως σημαντικός εταίρος σε δράσεις για το σεβασμό των ΔΑ. Στο ίδιο, παρ. 4.

[219] Η Ατζέντα 2000 (Τομ. 1, 67-8) δεν περιλάμβανε την Τουρκία στις γνωμοδοτήσεις, παρά μόνο μια σύντομη αναφορά στις διμερείς σχέσεις ΕΕ και Τουρκίας, ενώ στο κεφάλαιο για τις επιπτώσεις τη διεύρυνσης στα κράτη που δεν ήταν υποψήφια, η αναφορά στην Τουρκία ήταν ακόμα μικρότερη. Επιπλέον αν και η Επιτροπή δημοσίευσε παράλληλα με την Ατζέντα 2000 και μια Ανακοίνωση με τίτλο «Η περαιτέρω ανάπτυξη των σχέσεων με την Τουρκία» (COM (97) 394 τελικό), απλά μετέφερε τα συμπεράσματα περί δικαιώματος της Τουρκίας να αποκτήσει μελλοντικά το καθεστώς του υποψήφιου κράτους και να κριθεί βάσει των ίδιων κριτηρίων που ίσχυαν για τις χώρες της ΚΑΕ, που είχαν διατυπώθεί ήδη από το Εταιρικό Συμβούλιο της Ευρωτουρκικής Συμφωνίας τον Απρίλιο 1997 (Bull. EU, 4-1997, 1.4.74).

[220] Αν και τα κράτη της ΚΑΕ αντέδρασαν θετικά στον διπλωματικό ελιγμό των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, η Τουρκία δεν έκρυψε τη δυσαρέσκειά της αρνούμενη να παρευρεθεί στο Ευρωπαϊκή Διάσκεψη του 1998. M. Maresceau (2001), ο.π., σελ. 5,6.

λάβει θετική γνωμοδότηση από την Ευρ. Επιτροπή από το 1993 μετά τις αιτήσεις τους το 1991, για αυτό και δεν συμπεριλήφθηκαν στις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής του 1997.

3.6.2.β.Κύπρος

Ειδικά για την Κύπρο, η Επιτροπή στην Ατζέντα 2000 ανέφερε ότι δεν θα μπορούσε να αγνοήσει το πρόβλημα με την Τουρκία και τη συνεχιζόμενη διχοτόμηση του νησιού, όμως δεν υπήρχε πρόβλημα να αρχίσουν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις πριν βρεθεί πολιτική λύση. Μάλιστα η Επιτροπή θεώρησε ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις θα συνέβαλλαν στην επίτευξη πολιτικής συμφωνίας[221]. Η θέση αυτή της Επιτροπής ήταν σαφέστατα πιό προωθημένη σε σχέση με την αρχική έκθεση του 1992 σχετικά με τη στρατηγική διεύρυνσης. Στην έκθεση εκείνη, η Επιτροπή είχε επισημάνει το πρόβλημα της διχοτόμησης του νησιού και την απαγόρευση ελεύθερης μετακίνησης αγαθών, ατόμων και κεφαλαίων. Η διαφορά με την Ατζέντα 2000 όμως είναι ότι στην πρώτη έκθεση, η Επιτροπή αποφεύγει να πάρει θέση για το φλέγον ζήτημα του κατά πόσο επηρεάζει η διχοτόμηση, την ένταξη της. Έχει δηλαδή, απλά διαπιστωτικό χαρακτήρα[222].

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου ακολούθησε την πρόταση της Επιτροπής και ενέταξε την Κύπρο στην πρώτη ομάδα των υποψήφιων προς ένταξη κρατών, με τα οποία θα άνοιγαν οι διαπραγματεύσεις. Παράλληλα δήλωσε ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις θα συμβάλουν θετικά στην εξεύρεση πολιτικής λύσης μέσω των συνομιλιών υπό την αιγίδα των Η.Ε., οι οποίες θα πρέπει να συνεχίσουν προς την κατεύθυνση της δημιουργίας μιας δικοινοτικής- διζωνικής ομοσπονδίας. Στο πλαίσιο αυτό μάλιστα, ζητήθηκε από την Κύπρο να δεχτεί την παρουσία Τουρκοκυπρίων κατά τη διενέργεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων[223].

---

[221] Ατζέντα 2000, Τομ. Ι, 66.

[222] Commission of the European Communities. Europe and the challenge of enlargement. Βρυξέλλες 24.06.1992. 9 p. Bull. EC. suppl. 3/92.11, σελ. 7

[223] Πράγματι, ο Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας, Κληρίδης κατέθεσε πρόταση προς την Τουρκοκυπριακή πλευρά, συμμετοχής στις διαπραγματεύσεις, με την ευκαιρία της πρώτης συνόδου της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης τον Μάρτιο 1998. Έκθεση Προόδου για την Κύπρο 1998, σελ. 5, κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/cyprus_en.pdf

Όσο για τη Μάλτα, επειδή η όλη διαδικασία είχε παγώσει από το 1993, έπρεπε να επανακαταθέσει αίτημα ένταξης, γεγονός που συνέβη το 1998, οπότε και συμπεριλήφθηκε στην επόμενη ομάδα κρατών για τα οποία ξεκίνησαν οι διαπραγματεύσεις το 2000[224].

3.6.2.γ. Η θέση της Ελλάδας

Η ελληνική κυβέρνηση υποδέχθηκε με ιδιαίτερο ενθουσιασμό το ενδεχόμενο της μελλοντικής διεύρυνσης με τα κράτη της ΚΑΕ και την Κύπρο. Μάλιστα υποστήριξε ότι δεν θα έπρεπε να γίνει καμία διάκριση μεταξύ των υποψηφίων κρατών, δεδομένου ότι «κανένα κράτος δεν ικανοποιεί τα κριτήρια ένταξης, εκτός του πολιτικού κριτηρίου».[225] Από την άλλη πλευρά, αναφορικά με την είσοδο της Τουρκίας στην ΕΕ, τονίζεται η ανάγκη ικανοποίηση όλων των επίσημων και τυπικών ευρωπαϊκών προτύπων.[226]

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντέδρασε θετικά στα Συμπεράσματα της Συνόδου στο Λουξεμβούργο, υιοθετώντας ψήφισμα το οποίο στήριζε τις εν λόγω αποφάσεις, διαφοροποιούμενο απλώς σε ορισμένα σημεία. Μεταξύ των σημείων που αποδέχεται είναι «η δέσμευση της Προεδρίας και της Επιτροπής να διασφαλιστεί η συμμετοχή εκπροσώπων της τουρκοκυπριακής κοινότητας στην αντιπροσωπεία για τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις, καλώντας ταυτόχρονα την Τουρκία να απόσχει από οποιεσδήποτε μονομερείς ενέργειες που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο τη διαδικασία εξεύρεσης μιας τέτοιας λύσης»[227]. Επαναλαμβάνει όμως τη θέση του, ότι οι διαπραγματεύσεις θα έπρεπε να αρχίσουν ταυτόχρονα για όλα τα υποψήφια κράτη και «λυπάται διότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν κάνει καμία αναφορά στη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο σχετικά με το κοινό πλαίσιο των συμπράξεων και

---

[224] Μετά τη θετική γνώμη της Επιτροπής το 1993, ακολούθησαν εκλογές στη Μάλτα και η νέα κυβέρνηση που συστάθηκε το 1996, δεν θέλησε να ξεκινήσει ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Για αυτό το λόγο η αρχική της αίτηση είχε «παγώσει». Χρειάστηκε να αλλάξει κυβέρνηση το Σεπτέμβριο του 1998, ώστε να ξαναδιατυπώσει αίτημα ένταξης στην ΕΕ. Στις 17 Φεβρουαρίου 1990, η Επιτροπή δημοσίευση την επικαιροποιημένη γνωμοδότησή της για τη Μάλτα, προτείνοντας την άμεση έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Για αυτό το λόγο δημοσιεύθηκε Έκθεση Προόδου για τη Μάλτα το 1999 (COM (1999) 508 τελικό).

[225] Κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/enlargement/members/gr.htm

[226] Το ίδιο.

[227] Ψήφισμα της 18ης Δεκεμβρίου 1997, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 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, παρ. 12, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/181297_el.pdf

στην συναπόφαση σχετικά με το περιεχόμενο των επιμέρους συμφωνιών εταιρικών σχέσεων».[228]

Επίσημη έναρξη της ενταξιακής διαδικασίας: Μάρτιος 1998

Τελικά, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τις προτάσεις της Επιτροπής, η διαδικασία ένταξης για τα δέκα υποψήφια κράτη και την Κύπρο ξεκίνησε επίσημα στις 30 Μαρτίου 1998, ενώ οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις άρχισαν στις 31 Μαρτίου μόνο με τα επιλεγμένα κράτη της ΚΑΕ και την Κύπρο (σύμφωνα με τις Γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής). Ταυτόχρονα υιοθετήθηκε ο Κανονισμός 622/98 (16 Μαρτίου 1998), ο οποίος προέβλεπε τη συνομολόγηση Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης (ΕΣΠ) οι οποίες θα έθεταν τις κυριότερες πολιτικές, νομικές, οικονομικές προτεραιότητες, στο πλαίσιο των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών, όπως έχει ήδη αναφερθεί.

3.7.Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης

Οι ΕΣΠ είναι αδιαμφισβήτητα το πιο σημαντικό νομικό εργαλείο μεταξύ των πολιτικών και διοικητικών υπόλοιπων μέσων στα οποία στηρίχθηκαν οι διευρύνσεις, [229] και η τελική μορφή τους σχετικά με το σκοπό και το περιεχόμενο δόθηκε από την Ευρ. Επιτροπή στην Ατζέντα 2000[230]. Η σημασία τους έγκειται στο γεγονός ότι ουσιαστικά καθοδηγούν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη στην πορεία τους προς την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και βάσει αυτών προσφέρεται η χρηματική ενίσχυση μέσω προγραμμάτων στα υποψήφια κράτη.

Αρχικά, σύμφωνα με την Ατζέντα 2000, η Επιτροπή είχε προτείνει οι ΕΣΠ να υιοθετούνται από την ίδια την Επιτροπή. Αν και τελικά προκρίθηκε η λύση της μονομερούς υιοθέτησής τους από το Συμβούλιο, η Επιτροπή διαδραματίζει έναν πολύ σημαντικό ρόλο: Οι εν λόγω συμφωνίες προετοιμάζονται και υιοθετούνται βάσει των ετήσιων Εκθέσεων Προόδου της Επιτροπής και στη συνέχεια παρουσιάζονται στο Συμβούλιο. Στη συνέχεια κάθε υποψήφιο προς ένταξη κράτος υποχρεώνεται να ενσωματώσει τους στόχους που περιλαμβάνει η συμφωνία που το

[228] Στο ίδιο, παρ. 8 και 9
[229] K. Inglis (2002), Enlargement, ο.π., σελ. 106.
[230] Ατζέντα 2000, Τομ. Ι σημείο 63.

αφορά στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου με την ευρεία έννοια. Η σημασία τους για την ένταξη μιας υποψήφιας χώρας φάνηκε ξεκάθαρα το 2001, όταν στο Κείμενο Στρατηγικής της Επιτροπής, δόθηκε το πράσινο φως για την ένταξη στην ΕΕ των δέκα κρατών μελών αλλά ταυτόχρονα η αδυναμία ικανοποίησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης που παρουσίασαν η Ρουμανία, Βουλγαρία και Τουρκία κατέστησαν αδύνατη την ταυτόχρονη ένταξη τους με τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες. Τα προβλήματα αυτά ενσωματώθηκαν ως προτεραιότητες στις ΕΣΠ του 2002 (Το Στρατηγικό κείμενο της Επιτροπής του 2001, θα αναλυθεί σε επόμενη ενότητα)[231].

Στις 30 Μαρτίου 1998, υιοθετήθηκαν ξεχωριστές ΕΣΠ με κάθε υποψήφιο κράτος της ΚΑΕ περιλαμβάνοντας τις αρχές, προτεραιότητες, μεσοπρόθεσμους στόχους και κριτήρια προς ικανοποίηση[232]. Η θεματολογία τους ήταν πολύ διευρυμένη, προωθώντας θεμελιώδεις αλλαγές σε μικρό σχετικά χρονικό διάστημα. Προκειμένου για το πολιτικό κριτήριο, τέθηκαν άμεσοι στόχοι μόνο για τη Σλοβακία κυρίως σχετικά με τη λειτουργία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και την προστασία των μειονοτήτων, την Εσθονία και τη Λετονία σχετικά με την ενσωμάτωση των απάτριδων. Αντίθετα όλες οι υποψήφιες χώρες δεσμεύτηκαν να ικανοποιήσουν μεσοπρόθεσμους στόχους, όπως τις συνθήκες στα σωφρονιστικά καταστήματα, την ένταξη των μειονοτήτων, την προστασία των ατομικών ελευθεριών.

Ακριβώς επειδή θέτουν τους στόχους και αφορούν και στο πολιτικό κριτήριο, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν αναλυτικά ώστε να φανούν οι προτεραιότητες των κρατών μελών ως προς την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων. Δεδομένου επιπλέον ότι οι ΕΣΠ και οι Εκθέσεις Προόδου αλληλο-επηρεάζονται, κρίνεται σκόπιμο να αναλυθούν παράλληλα.

Κεφάλαιο 4. Η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου ένταξης το 1998

---

[231] K. Inglis (2002, ο.π., σελ. 108-9.

[232] Ε.Ε. L 121/1 της 23ης Απριλίου 1998. Για κάθε κράτος ξεχωριστά βλ. Ε.Ε. C202/1 της 29ης Ιουλίου 1998. Για σύντομη και περιεκτική ανάλυση του περιεχομένου τους βλ. επίσης H. Grabbe (1999), σελ. 13-16. Οι ΕΣΠ για την Κύπρο και τη Μάλτα υιοθετήθηκαν βάσει του Κανονισμού 555/2000 (ΕΕ. 2000 L 68/3 ενώ οι ΕΣΠ δημοσιεύθηκαν στην ΕΕ. L 2000 78/10 και 78/17 αντίστοιχα). Ο Κανονισμός βάσει του οποίου υιοθετήθηκε η ΕΣΠ (2001/235) με την Τουρκία ήταν ο 390/2001, (L 200158/1).

Στην παρούσα υπό-ενότητα θα παρουσιαστούν οι Εκθέσεις Προόδου της Ευρ. Επιτροπής του 1998 για τα υποψήφια προς ένταξη κράτη σε συνδυασμό με τα συνοπτικά κείμενα προόδου (composite papers) και τις ΕΣΠ καθώς και τα υπόλοιπα κείμενα των θεσμών της ΕΕ που σχετίζονται με τα κριτήρια ένταξης. Η Ευρ. Επιτροπή, στην Agenda 2000 δεσμεύθηκε να υποβάλλει αναφορές στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αξιολογώντας την πρόοδο που πραγματοποιούν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ως προς την εκπλήρωση των απαιτήσεων για την ένταξη τους.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Κάρντιφ το 1998, επιβεβαίωσε την απόφαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, αναφέροντας ότι κάθε υποψήφιο κράτος θα κρίνεται ανάλογα με την πρόοδο και την ετοιμότητά του για ένταξη, ανεξάρτητα από τα υπόλοιπα κράτη. Θα συνεκτιμούσε δε και τη διάθεση συνεργασίας των υποψηφίων κρατών ως προς την εκπλήρωση των κριτηρίων[233]. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός ότι κάθε υποψήφιο κράτος θα κρινόταν με βάση τα ίδια κριτήρια. Η απόφαση αυτή αποκτά ιδιαίτερο νόημα στην περίπτωση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, δεδομένου ότι τα υπόλοιπα κριτήρια ήταν διατυπωμένα με περισσότερη σαφήνεια. Η ανάλυση που θα ακολουθήσει θα απαντήσει και σε αυτό το ερώτημα. Τελικά κρίθηκαν τα κ/μ υπό τους ίδιους όρους στον τομέα των ΔΑ;

Παράλληλα με τη δημοσίευση των Εκθέσεων Προόδου, οι οποίες ως προς το περιεχόμενο, ακολουθούν την ίδια δομή με τις πρώτες γνωμοδοτήσεις του 1997, η Επιτροπή προετοίμασε μία σύνθεση των αξιολογήσεων που περιλαμβάνονταν σε αυτές καθώς και μια σειρά συστάσεων. Ακολουθώντας την ίδια μέθοδο με εκείνη των Εκθέσεων Προόδου, η Επιτροπή αναφέρει το στάδιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και προτάσεις για την ενίσχυση της προ- ενταξιακής στρατηγικής. Οι πηγές που χρησιμοποίησε η Επιτροπή για να επικαιροποιήσει τις πληροφορίες που περιέχονταν στις γνωμοδοτήσεις, αποτελούνταν από πληροφορίες που έδωσαν τα ίδια τα υποψήφια κράτη, από συναντήσεις που πραγματοποιήθηκαν

[233] Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κάρντιφ (20/35) Bull. EU.6/98, 1.21. Η αρχή της αιρεσιμότητας εκφράζεται και εδώ μέσω της πρόβλεψης για σταδιακή αύξηση της προ-ενταξιακής βοήθειας ανάλογα με την πορεία των υποψηφίων κρατών μελών προς την ικανοποίηση των κριτηρίων που επαναδιατύπωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου.

στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών, την αξιολόγηση της δυνατότητας ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Επιπλέον χρησιμοποίησε πληροφορίες από τα Εθνικά Σχέδια Δράσης που υιοθετήθηκαν για την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου καθώς και εκθέσεις του Ευρ.Κοινοβουλ., αξιολογήσεις από κ/μ, διεθνείς οργανισμούς, κυρίως το ΣοΕ και τον ΟΑΣΕ και διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς και ΜΚΟ.

Προκειμένου δε για μια ολοκληρωμένη εικόνα της εξέλιξης των κριτηρίων ένταξης, παράλληλα με τις Εκθέσεις Προόδου θα αναλύονται και οι υπόλοιπες θεσμικές αποφάσεις ή κείμενα που υιοθετήθηκαν κατά την περίοδο μέχρι το 2004. Με άλλα λόγια να γίνει αναφορά τόσο στις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων όσο και σε συγκεκριμένα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως οι Στρατηγικές για τη διεύρυνση, η στρατηγική για την ένταξη της Ρουμανίας και Βουλγαρίας και ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

4.1. Η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας και οι πρώτες Εκθέσεις Προόδου

Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Λουξεμβούργου και του Κάρντιφ, η Επιτροπή το 1998, υιοθέτησε τις πρώτες Εκθέσεις Προόδου σχετικά με την πρόοδο των δέκα κρατών της ΚΑΕ, της Κύπρου και της Τουρκίας ως προς την ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης. Επιπλέον υιοθέτησε μία σύνοψη των 12 εκθέσεων, σχολιάζοντας την πρόοδο ή την έλλειψη αυτής και κάνοντας συστάσεις για μελλοντικές δράσεις.

Η Ευρ. Επιτροπή στην εισαγωγή των Εκθέσεων Προόδου υπογραμμίζει ότι ιδιαίτερα για το πολιτικό κριτήριο και τα σχετικά με την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου, η αξιολόγηση στηρίζεται στις μεταρρυθμίσεις που έχουν επέλθει από τη δημοσίευση της γνωμοδότησης, σε αντίθεση με την αξιολόγηση επί των οικονομικών δραστηριοτήτων όπου η αξιολόγηση ήταν μακροπρόθεσμη.

Η Επιτροπή, παρόλο που αναγνώρισε ότι είχαν πραγματοποιηθεί κάποια βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση, εκτός των άλλων και στους τομείς των ΔΑ, επισήμανε ότι τα κράτη ΚΑΕ ακόμα βρίσκονταν μακριά από το στόχο της ένταξης και για το

λόγο αυτό αποφάσισε να μην προτείνει την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με καμία άλλη χώρα πέραν των έξι που είχε ήδη προτείνει στις γνωμοδοτήσεις της το 1997. Η Λετονία, θα μπορούσε να αποτελέσει εξαίρεση, αν συνέχιζε με τους ίδιους ρυθμούς προόδου, ώστε να συμμετάσχει στις διαπραγματεύσεις πριν το τέλος του 1999 (γεγονός που δεν πραγματοποιήθηκε τελικά). Αντίστοιχα, η Επιτροπή αναγνώρισε τις προόδους που είχαν πραγματοποιήσει η Λιθουανία και Σλοβακία αλλά δεν ήταν αρκετές για περαιτέρω εξελίξεις[234]. Υπογραμμίζεται το εξής παράδοξο. Η Επιτροπή ενώ αναγνώρισε ότι δεν είχαν γίνει σημαντικά βήματα για την ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα ΔΑ, έκρινε στις επιμέρους εκθέσεις για τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία[235] ότι πλέον ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο. Γεγονός το οποίο, όπως προκύπτει από την παρουσίαση των Εκθέσεων Προόδου παραμένει ανεξήγητο, επιτρέποντας την υπόθεση ότι η αναβάθμισή των δύο κρατών πραγματοποιήθηκε για πολιτικούς λόγους.

4.1.1. Προτεραιότητες της ΕΕ

Οι Εκθέσεις Προόδου του 1998, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς φανερώνουν τις προτεραιότητες της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ. Στις πρώτες αξιολογήσεις του 1997, η Επιτροπή εξέτασε μια σειρά κοινωνικών και πολιτικών τομέων αντίστοιχα, προκειμένου να δώσει μια γενικότερη εικόνα της κατάστασης που επικρατούσε σε κάθε υποψήφιο προς ένταξη κράτος[236]. Από τη στιγμή όμως που έκρινε ότι τα περισσότερα κράτη – εκτός της Βουλγαρίας και Ρουμανίας- ικανοποιούσαν το κριτήριο σεβασμού των ΔΑ, η Επιτροπή άρχισε να αξιολογεί μόνο την πρόοδο που επιτεύχθηκε στους προβληματικούς τομείς, είτε που αποτελούσαν προτεραιότητα για την ίδια την Επιτροπή είτε που είχαν συμπεριληφθεί στις Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης. Με άλλα λόγια, οι Εκθέσεις Προόδου, τα συνοπτικά κείμενα και οι στόχοι των ΕΣΠ αποκαλύπτουν τις προτεραιότητες της Επιτροπής και κατά συνέπεια της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ. Οι

---

[234] Composite Paper, δημοσιεύτηκε στις 4 Νοεμβρίου 1998,(σ. 31), σελ. 5, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf

[235] Σελ. 11 της Έκθεσης Προόδου για τη Βουλγαρία, η οποία είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/bulgaria_en.pdf
Αντίστοιχα, σελ. 12 της Έκθεσης Προόδου της Ρουμανίας, η οποία είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_en.pdf

[236] Αν και στην περίπτωση της Εσθονίας, η εικόνα που έδωσε η Επ. Επιτροπή δεν ήταν αντικειμενική, ιδιαίτερα σχετικά με τα δικαιώματα που απολάμβανε η ρωσόφωνη μειονότητα. Maresceau (2001), ο.π., σελ. 18

εκθέσεις που ακολούθησαν αναφέρουν μόνο τις μεταβολές σε σχέση με τις εκθέσεις του 1998.

Οι προτεραιότητες της Επιτροπής, εκτός του ότι επικεντρώνονταν στους στόχους που είχαν τεθεί από τις ΕΣΠ για κάθε χώρα ξεχωριστά, περιλάμβαναν την κατάσταση των σωφρονιστικών καταστημάτων, την ελευθερία έκφρασης και του τύπου, την ελευθερία του συνέρχεσθαι, της εκπροσώπησης εργαζομένων μέσω συνδικαλιστικών ομάδων και κυρίως τα δικαιώματα των μειονοτήτων. Ο κοινός μεσοπρόθεσμος στόχος των περισσότερων ΕΣΠ ήταν η ένταξη των μειονοτήτων είτε επρόκειτο για Ρομά είτε για απάτριδες (για την Ουγγαρία, την Εσθονία και τη Λετονία, οι στόχοι ΕΣΠ εξαντλούνταν σε θέματα μειονοτήτων). Ως προς τους υπόλοιπους στόχους των ΕΣΠ, οι οποίοι ήταν ένα πολύ καλό δείγμα των προτεραιοτήτων της ΕΕ, περιελάμβαναν: μεταρρύθμιση των ιδρυμάτων ανηλίκων (Ρουμανία), ελευθερία τύπου (Τσεχία) , ισότητα πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες (Τσεχία, Πολωνία), αποκατάσταση ιδιοκτησιών (Σλοβενία), ελεύθερες εκλογές, ελεύθερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης σε κοινοβουλευτικές επιτροπές (Σλοβακία) . Επιπλέον η Επιτροπή ελέγχει πάντα την ύπαρξη και λειτουργία Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, ως δείγμα του πλουραλισμού της Κοινωνίας των Πολιτών[237].

4.2. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας

Επιπλέον, από τις εκθέσεις αυτές μπορούμε να συνάγουμε κάποια πρώτα συμπεράσματα σχετικά με την επιτυχία της αρχής της αιρεσιμότητας στην προώθηση των ΔΑ καθώς και για την επιρροή της ενταξιακής διαδικασίας στο εσωτερικό των υποψηφίων προς ένταξη κρατών. Οι πρώτες εκθέσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές ως προς αυτόν τον τομέα καθώς έχουμε διαφορετικές κατηγορίες κρατών στις οποίες εφαρμόστηκαν ουσιαστικά διαφορετικές πολιτικές. Θα μπορούσε να γίνει μια διάκριση σε τρεις κατηγορίες: αρχικά η Βουλγαρία και η Ρουμανία, για τις οποίες η Επιτροπή είχε κρίνει ότι δεν ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο και άρα αναμένεται να έχουν εντατικοποιήσει τις προσπάθειές τους, στη συνέχεια η ομάδα των 5 κρατών που δεν προκρίθηκαν για άμεση έναρξη των

[237] Όλοι οι στόχοι των Εταιρικών Συμφωνιών Προσχώρησης, περιλαμβάνονται στις Εκθέσεις Προόδου, στο κεφάλαιο Β.1. Όλα τα κείμενα που σχετίζονται με το έτος 1998 είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1998_en.htm#report

ενταξιακών διαπραγματεύσεων[238] και τέλος εκείνες για τις οποίες οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις βρίσκονταν ήδη σε εξέλιξη[239]. Η περίπτωση της Τουρκίας, η οποία για πρώτη φορά εξετάζεται μαζί με τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες, θα αναλυθεί διεξοδικά κατωτέρω(βλ. τμήμα 2), δεδομένου ότι αποτελεί ιδιάζουσα περίπτωση.

4.2.1.Βουλγαρία και Ρουμανία: Η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας σε κράτη τα οποία είχαν λάβει ιδιαίτερα αρνητική αξιολόγηση το1997

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Ρουμανία και η Βουλγαρία δεν ικανοποιούσαν το κριτήριο σεβασμού των ΔΑ και για το λόγο αυτό η Επιτροπή είχε αποφανθεί στη γνωμοδότησή της, του 1997, ότι οι δύο αυτές χώρες όδευαν προς την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων. Στις Εκθέσεις Προόδου του 1998 λοιπόν, η Επιτροπή αξιολόγησε τις δύο χώρες με βάση την πρόοδο σε σχέση με τις εν λόγω γνωμοδοτήσεις. Όπως τονίστηκε, το παράδοξο είναι ότι οι βελτιώσεις ήταν αμελητέες, ιδιαίτερα σε σχέση με τη σοβαρότητα των προβλημάτων που διατηρήθηκαν.

Συγκεκριμένα, η Βουλγαρία, δεν υπέγραψε το Πρωτόκολλο 6 της ΕΣΔΑ για την κατάργηση της θανατικής ποινής και επιπλέον ο Ποινικός Κώδικας αν και τροποποιήθηκε, εξακολουθούσε να περιλαμβάνει τη θανατική ποινή. Η κατάσταση στα σωφρονιστικά καταστήματα παραμένει ιδιαίτερα προβληματική, οι ανήλικοι εξακολουθούν να κρατούνται στους ίδιους χώρους με τους ενηλίκους και διαπιστώνονται ακόμα περιπτώσεις κακομεταχείρισης κρατουμένων από αστυνομικούς. Επιπλέον, οι Ρομά παραμένουν ακόμα κοινωνικά και οικονομικά αποκλεισμένοι, με δυσκολίες στην πρόσβαση στην εκπαίδευση. Ταυτόχρονα βέβαια παρουσιάζονται κάποια θετικά μέτρα όπως η δημιουργία του Εθνικού Συμβουλίου για Εθνοτικές και Δημογραφικές σχέσεις- αν και ακόμα δεν έχει παρουσιάσει αποτελέσματα. Στόχος του είναι να δημιουργήσει και να υλοποιήσει στρατηγικές σχετικά με τη δημογραφική πολιτική και να προωθήσει την ανεκτικότητα και την κατανόηση μεταξύ των διάφορων εθνοτικών και φυλετικών ομάδων.

[238] Εκτός από τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, πρόκειται για τη Λιθουανία, Λετονία και Σλοβακία.
[239] Πρόκειται για την Εσθονία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβενία, Πολωνία και Κύπρο

Μεταξύ των θετικών εξελίξεων, οι οποίες αποτελούν συνάρτηση της γνωμοδότησης της Επιτροπής και του κινήτρου για ένταξη καθώς πραγματοποιήθηκαν μέσα στο 1997 και 1998, ήταν μια σειρά από μέτρα όπως η τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα ώστε να βελτιωθεί ο σεβασμός των δικαιωμάτων των ατόμων στο πλαίσιο του δικαστικού συστήματος και ο νέος νόμος από το Υπουργείο Εσωτερικών που προσέφερε επιπλέον εγγυήσεις στην άσκηση των δικαιωμάτων και βασικών ελευθεριών (1997). Ο εν λόγω νόμος θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί κυρίως για να περιορίσει την αυθαιρεσία των αστυνομικών δυνάμεων. Παράλληλα υιοθετήθηκαν κάποια μέτρα που στόχευαν στην ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας των Εθνικών ΜΜΕ. Μεταξύ των θετικών μέτρων που ανέδειξε η Επιτροπή ήταν η διατήρηση του Μνημονίου που απαγόρευε τη χρήση της θανατικής ποινής. Συνολικά, η Επιτροπή έκρινε τα μέτρα ως θετικά, παρόλο που δεν είχε στοιχεία για την εφαρμογή τους, ενώ στην εισαγωγή των Εκθέσεων Προόδου ανέφερε ότι ειδικά για το πολιτικό κριτήριο, η αξιολόγηση θα βασιζόταν στις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται και όχι στα τυχόν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα.

Αντίστοιχα, οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στη Ρουμανία, δεν ήταν τόσο ουσιαστικές που να δικαιολογούν την αλλαγή στάσης της Επιτροπής. Είναι ενθαρρυντικό βέβαια το ότι ο Αρμοστής ΔΑ των Η.Ε. αποφάνθηκε ότι πλέον η Ρουμανία δεν παράγει πρόσφυγες και ότι τα βασικά δικαιώματα γίνονται σεβαστά. Ήταν όμως αυτές οι βελτιώσεις αρκετές ώστε να ικανοποιήσουν την Επιτροπή και κατά συνέπεια το κριτήριο των ΔΑ; Η Επιτροπή επισήμανε μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων ότι τροποποιήθηκε η νομοθεσία για τους ανηλίκους ώστε να μεταφέρει αρμοδιότητες στις τοπικές αρχές, γεγονός που σύμφωνα με την Επιτροπή υποδηλώνει την αλλαγή στάσης της κυβέρνησης ως προς την προστασία των ανηλίκων. Στόχος της νέας νομοθεσίας ήταν να ενισχύσει την επανένταξη των ανηλίκων στις οικογένειες τους. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή αξιολόγησε και την εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας, παρατηρώντας ότι υπήρχαν ήδη κάποιες θετικές εξελίξεις καθώς ο αριθμός των παιδιών που ενσωματώθηκαν στις οικογένειές τους ή υιοθετήθηκαν αυξήθηκε. Μάλιστα, η στρατηγική αυτή, χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα Phare.

Όσον αφορά τις μειονότητες παρόλο που τα προβλήματα παρέμεναν - η κοινότητα Ρομά παραμένει αποκλεισμένη σε πολλούς οικονομικούς και κοινωνικούς τομείς- αποφασίστηκε η ίδρυση Γερμανό- Ουγγρικού Πανεπιστημίου και η σύσταση δι-υπουργικής Επιτροπής για Εθνικές μειονότητες (κυβερνητική απόφαση του Αυγούστου 1998) με μια υπό-επιτροπή επιφορτισμένη αποκλειστικά με τη δημιουργία στρατηγικής για την ένταξη των Ρομά (συγκλήθηκε για πρώτη φορά το Σεπτέμβριο 1998). Επιπλέον το Υπουργείο Παιδείας προέβλεψε προνομιούχα μεταχείριση στη μειονότητα των Ρομά, για την κάλυψη θέσεων σε ένα εκπαιδευτικό πρόγραμμα διδασκαλίας κοινωνικής διοίκησης για το ακαδημαϊκό έτος 1998-1999.

Ολοκληρώνοντας, η Επιτροπή ανέφερε μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων τη δημιουργία οικονομικού και κοινωνικού Συμβουλίου για την προώθηση θεσμικών αλλαγών και την υποστήριξη του κοινωνικού διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και της κυβέρνησης. Ταυτόχρονα όμως, μια σειρά από προβλήματα που είχαν εντοπιστεί στη γνωμοδότηση του 1997 παρέμεναν, ενώ όχι μόνο δε λήφθηκαν θετικά μέτρα, αλλά προέκυψαν και αρνητικές εξελίξεις.

Συγκεκριμένα, στον τομέα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, η κατάσταση δεν είχε βελτιωθεί. Τον Ιούλιο του 1998, η πρόταση για εκτεταμένη τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα δεν εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο, με αποτέλεσμα τα δικαιώματα των ομοφυλοφίλων να εξακολουθούν να παραβιάζονται και να ισχύουν ποινές για προσβολή των αρχών, περιορίζοντας την ελευθερία της έκφρασης, κυρίως των δημοσιογράφων. Δεν λήφθηκαν μέτρα για την υπερβολική χρήση της προ-δικαστικής κράτησης, ούτε αλλαγές για το σωφρονιστικό σύστημα με αποτέλεσμα οι συνθήκες κράτησης να παραμένουν προβληματικές με ανεπαρκή ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και περιπτώσεις κακομεταχείρισης από τις αρχές. Επιπλέον δεν ενισχύθηκε ο δικαστικός έλεγχος σε αστυνομικούς που κακομεταχειρίζονται ανήλικους, Ρομά, ομοφυλόφιλους και φυλακισμένους, παρόλο που αρκετές περιπτώσεις εξακολουθούν να αναφέρονται.

Αναφορικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, τα ΑΜΕΑ, εξακολουθούσαν να αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη διαβίωσή τους ενώ η ισότητα των φύλων δεν εφαρμοζόταν παρά τις νομοθετικές δραστηριότητες. Επιπλέον

συνίστατο η ανάγκη ενίσχυσης της ελευθερίας στη θρησκεία, δεδομένου ότι είχε κατατεθεί και βρισκόταν προς συζήτηση, νομοσχέδιο το οποίο θα περιόριζε τα δικαιώματα μη αναγνωρισμένων θρησκειών.

4.2.1.α. Συμπερασματικές παρατηρήσεις από τη βουλγαρική και ρουμανική εμπειρία

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποφάσισε να αλλάξει στάση απέναντι στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία. Οι βελτιώσεις που πραγματοποιήθηκαν ήταν ελάχιστες, σε πολλές περιπτώσεις επρόκειτο για μέτρα τα οποία ακόμα δεν είχαν εφαρμοστεί, οπότε δεν υπήρχε και συγκεκριμένο μέτρο αξιολόγησης. Ακόμα και σε σύγκριση με άλλα κράτη, οι μεταρρυθμίσεις είναι αριθμητικά ή ουσιαστικά λιγότερες. Η Επιτροπή λοιπόν μάλλον για πολιτικούς λόγους αποφασίζει να αλλάξει στρατηγική και ίσως να κάνει πιο αισθητή την προοπτική του «καρώτου» από το «μαστίγιο».

Από την εξέταση των δύο χωρών μπορούν να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα, χρήσιμα για την περαιτέρω ανάλυση, τόσο ως προς τις προτεραιότητες της ΕΕ, όσο ως προς την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας καθώς και για τις κοινωνίες/ αντικείμενο της αξιολόγησης. Κατ 'αρχήν η Επιτροπή αξιολογεί και νέα δικαιώματα σε σχέση με τη γνωμοδότησή της. Στην περίπτωση της Ρουμανίας αξιολογεί το βιοτικό επίπεδο των ΑΜΕΑ. Μέχρι το 1998, είχε κάνει αναφορά στα δικαιώματα των ατόμων με ειδικές ανάγκες μόνο στην περίπτωση της Πολωνίας, όπου εκεί είχε αποφανθεί ότι τα δικαιώματά τους γίνονται σεβαστά. Αντίστοιχα, γίνεται αναφορά στην ισότητα των φύλων. Παρατηρούμε επίσης ότι εξετάζεται και η εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς δεν θεωρείται επαρκής απλά η υιοθέτηση σχετικής νομοθεσίας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας, είναι το συμπέρασμα ότι στους τομείς όπου η τοπική κυβέρνηση ενισχύθηκε οικονομικά από το πρόγραμμα Phare, τα αποτελέσματα ήταν θετικά. Δεν μπορεί να είναι τυχαίο το γεγονός ότι η μόνη θετική εξέλιξη στη Ρουμανία όσον αφορά την αποτελεσματικότητα μιας στρατηγικής ήταν η περίπτωση της προστασίας ανηλίκων στη Ρουμανία, όπου μειώθηκε ο αριθμός των ανηλίκων που παρέμεναν

σε ιδρύματα. Παραδείγματα κι άλλων υποψηφίων κρατών, όπως θα καταδειχθεί στη συνέχεια, επιβεβαιώνουν αυτό το συμπέρασμα[240].

Επιπλέον μπορούν να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα και για τις κοινωνικές και πολιτικές δομές των υποψήφιων προς ένταξη κρατών. Αρχικά όλα τα υποψήφια κράτη, δέχθηκαν το χαρακτηρισμό των Ρομά ως εθνικών μειονοτήτων, εντάσσοντας τους σε προγράμματα ή πολιτικές ενσωμάτωσης των μειονοτήτων. Μέχρι στιγμής έχει αναφερθεί η περίπτωση της Ρουμανίας, αλλά το ίδιο παρατηρείται και σε όλα τα υπόλοιπα κράτη με σημαντικούς πληθυσμούς Ρομά ακόμα και από χώρες που δεν είχαν επικυρώσει τη σχετική Σύμβαση –Πλαίσιο του ΣοΕ (Βουλγαρία, και Πολωνία). Η αποδοχή αυτή αποτελεί σίγουρα μια μικρή επανάσταση και είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την υψηλή θέση που επιφυλάσσει η Επιτροπή στην προστασία της ευάλωτης αυτής ομάδας κατά την ενταξιακή διαδικασία.

Ταυτόχρονα όμως, παρατηρούμε τι συμβαίνει όταν κανόνες σχετικά με την προστασία των ΔΑ προσπαθούν να επιβληθούν από το εξωτερικό, χωρίς να προκύπτουν από εγχώριες κοινωνικές διεργασίες. Θεωρώντας ότι τα εθνικά κοινοβούλια είναι αντιπροσωπευτικά του κοινωνικού συνόλου, παρατηρούμε σε πολλές περιπτώσεις, όχι μόνο στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, να αντιδρούν αρνητικά απέναντι σε πρωτοβουλίες που λαμβάνουν οι Πρόεδροι των κρατών και έχουν στόχο την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης. Σε αρκετές περιπτώσεις, παρατηρήθηκε το φαινόμενο τα Κοινοβούλια είτε να απορρίπτουν πιο θετικές διατάξεις/ νομοσχέδια, είτε ακόμα να υιοθετούν πιο συντηρητικά κείμενα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Βουλγαρία, όπου νόμος που προωθούσε την ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος καθυστερούσε στο Κοινοβούλιο, όπου ο τροποποιημένος Ποινικός Κώδικας διατήρησε την αναφορά σε θανατική ποινή και θεσπίστηκε νόμος που ναι μεν βελτίωνε τις εγγυήσεις προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά δεν περιλάμβανε βελτιώσεις ως προς τον έλεγχο των αστυνομικών δυνάμεων, τις διαδικασίες έφεσης και την προστασία των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής. Αντίστοιχα, στη Ρουμανία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η πρόταση για εκτεταμένη

[240] Στην Εσθονία προωθήθηκαν οι πολιτικές για την εκμάθηση της γλώσσας και στη Λιθουανία βελτιώθηκαν οι διαδικασίες ασύλου, λόγω της χρηματοδότησης Phare. (βλ. επόμενη υπο- ενότητα)

τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα ώστε να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα των ομοφυλοφίλων και των δημοσιογράφων δεν εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο. Επίσης, την περίοδο που δημοσιεύθηκε η Έκθεση της Επιτροπής, είχε κατατεθεί στη Βουλή νομοσχέδιο το οποίο περιόριζε σημαντικά τα δικαιώματα των μη αναγνωρισμένων θρησκειών.

Συμπερασματικά, η αρχή της αιρεσιμότητας, όπως εφαρμόστηκε στην περίπτωση της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας δεν είχε σημαντικά αποτελέσματα, εκτός από τους τομείς που χρηματοδοτήθηκαν απευθείας από την Κοινότητα μέσω του Phare και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η οποία υποστήριζε δράσεις ΜΚΟ. Ίσως το γεγονός ότι τα δύο αυτά κράτη ήταν λίγο πιο μακριά από το στόχο μιας πιθανής ένταξης - λόγω του ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου ξεκαθάρισε ότι αν δεν πληρείται το πολιτικό κριτήριο δεν τίθεται θέμα έναρξης ενταξιακής διαδικασίας- δεν κατέβαλαν ανάλογες προσπάθειες σε σχέση με τα υπόλοιπα υποψήφια κράτη. Με άλλα λόγια, ίσως το 'καρώτο' της ένταξης να μην θεωρούνταν ρεαλιστικό. Η θέση αυτή θα επιβεβαιωθεί ή ανατραπεί από τη μελλοντική πορεία των δύο αυτών χωρών, μετά το 1999, όπου εντάσσονται στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις και πλέον ο στόχος της ένταξης φαίνεται εφικτός. Αν όντως ισχύει η παραπάνω άποψη τότε είναι πιθανό η Επιτροπή να επέλεξε να θεωρήσει ότι ικανοποιούνται το πολιτικό κριτήριο ώστε να δώσει μια άλλη μορφή –ίσως πιο αποτελεσματική- στην αρχή της αιρεσιμότητας.

4.2.2.Η 2η κατηγορία: Σλοβακία, Λιθουανία, Λετονία

Μια δεύτερη κατηγορία, αφορά στα υπόλοιπα τρία κράτη τα οποία εντάχθηκαν στην ενταξιακή διαδικασία αλλά εξαιτίας της ελλιπούς ικανοποίησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, αποκλείστηκαν από το άνοιγμα των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Θυμίζουμε ότι η Επιτροπή στις γνωμοδοτήσεις της το 1997, είχε κρίνει ότι μόνο η Σλοβακία δεν ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο του κράτους δικαίου, λόγω προβλημάτων στη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών.

Από τα εν λόγω τρία κράτη μόνο η Σλοβακία και η Λετονία παρουσίαζαν προβλήματα με την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, τα βασικότερα εκ των οποίων αντικατοπτρίζονταν στις προτεραιότητες που είχαν τεθεί στις Εταιρικές

Συμφωνίες Προσχώρησης. Συγκεκριμένα για τη Λετονία είχε τεθεί ο βραχυπρόθεσμος στόχος για τη βελτίωση της πρόσβασης των ρωσώφωνων Λετονών σε εκπαιδευτικά προγράμματα για την εκμάθηση των Λετονικών και τη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης των απάτριδων κυρίως ανηλίκων. Αντίστοιχα για η Σλοβακία, οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι περιελάμβαναν εκτός από τη διενέργεια ελεύθερων εκλογών και την ελεύθερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης σε κοινοβουλευτικές επιτροπές, την υιοθέτηση νομοθεσίας σχετικά με τη χρήση μειονοτικών γλωσσών. Αντίθετα για τη Λιθουανία δεν είχαν τεθεί πολιτικοί στόχοι στην ΕΣΠ.

Οι εκθέσεις για τα τρία κράτη επιβεβαιώνουν τις προαναφερθείσες προτεραιότητες της Ευρ. Επιτροπής[241]. Με εξαίρεση τη Σλοβακία, η οποία δεν φαίνεται να έχει πραγματοποιήσει προόδους σε σχέση με τη γνωμοδότηση του 1997, οι Λιθουανία και η Λετονία έχουν επηρεαστεί θετικά από την ενταξιακή διαδικασία. Συγκεκριμένα στη Λετονία τροποποιήθηκε το Σύνταγμα (Οκτώβριος 1998) ώστε να συμπεριλάβει μία ενότητα αφιερωμένη στα βασικά ΔΑ, θεσπίστηκε νόμος (Ιούνιος 1997) σχετικά με το δικαίωμα στο άσυλο, ο οποίος ικανοποιεί τις διεθνείς προδιαγραφές, και ο αριθμός των ΜΚΟ που ασχολούνται με θέματα δημοκρατίας και δικαιωμάτων εξακολουθεί να αυξάνεται. Παράλληλα, τον Απρίλιο του 1998 το Κοινοβούλιο υιοθέτησε νόμο σχετικά με το δικαίωμα στην απεργία, ο οποίος ρυθμίζει τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων μερών σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.

4.2.2.α. Λετονία

Οι προαναφερθείσες βελτιώσεις αν και πολύ πιθανόν να προέκυψαν από την Ευρωπαϊκής πίεση, η Επιτροπή, επιφυλάσσει αυτή τη διαπίστωση μόνο σε σχέση με την προστασία των μειονοτήτων. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή αναφέρει ότι στις 15 Απριλίου 1998, η κυβέρνηση έλαβε μία σειρά σημαντικών αποφάσεων ώστε να επιταχύνει τις διαδικασίες χορήγησης ιθαγένειας, σε απάντηση των συστάσεων της γνωμοδότησης του 1997 και στηριζόμενες στις αξιολογήσεις διεθνών οργανισμών

[241] Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Ευρ. Επιτροπή εστιάζει στις συνθήκες κράτησης, την ελευθερία έκφρασης, ελευθερία συνεταιρίζεσθαι, νομοθεσία για χορήγηση ασύλου, αριθμός και λειτουργία ΜΚΟ και κυρίως μειονότητες.

όπως ο ΟΑΣΕ[242]. Παράλληλα βελτιώθηκαν οι διαδικασίες έκδοσης ειδικών διαβατηρίων[243] για τους απάτριδες μέχρις ότου ολοκληρωθούν οι διαδικασίες αφομοίωσης. Στο ίδιο πλαίσιο το Κοινοβούλιο υιοθέτησε την κυβερνητική πρόταση (22 Ιουνίου 1998) για κατάργηση των κωλυμάτων στη χορήγηση ιθαγένειας, αυτόματη χορήγηση ιθαγένειας σε απάτριδες ανηλίκους και περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών για τους άνω των 65[244]. Μάλιστα το γεγονός ότι ο προηγούμενος νόμος ίσχυε μέχρι το 2003, αλλά τροποποιήθηκε εσπευσμένα, αποδεικνύει τη θετική συνεισφορά της αρχής της αιρεσιμότητας.

Σημαντικές βελτιώσεις παρατηρήθηκαν στον τομέα της ένταξης των μειονοτήτων. Όπως αναφέρει η Επιτροπή[245], πραγματοποιήθηκαν πολλές θετικές μεταρρυθμίσεις σε σχέση με τις συστάσεις που περιέχονταν στη γνωμοδότηση του 1997. Τον Ιανουάριο 1998, ο Πρόεδρος προώθησε έναν νέο νόμο για χορήγηση Αμνηστίας ο οποίος εξίσωνε τους ιθαγενείς και αλλοδαπούς. Τον Απρίλιο 1998, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να αποσύρει όλους τους επαγγελματικούς περιορισμούς για τους ανιθαγενείς. Τον Μάιο 1998, τροποποιήθηκαν οι κανονισμοί για τους ανέργους ώστε να επιτρέπεται η εγγραφή όλων των πολιτών στο ταμείο ανεργίας χωρίς προηγούμενη απόδειξη γνώσης της γλώσσας[246]. Επιπλέον δεδομένου ότι το 44% του πληθυσμού χρησιμοποιούσε άλλη γλώσσα από τα Λετονικά, κρίθηκε ως πολύ σημαντικό το γεγονός ότι ολοκληρώθηκε με επιτυχία το πρώτο στάδιο προγράμματος εκμάθησης των λετονικών. Παρόλο που οι ελλείψεις καθηγητών ήταν ακόμα σημαντικές, τα δύο τελευταία χρόνια, δηλαδή 1997-1998, εκπαιδεύτηκαν 2700 μειονοτικοί δάσκαλοι στην διδασκαλία των Λετονικών και εκδόθηκαν νέα βιβλία. Περίπου 12.000 ενήλικες και μαθητές έκαναν μαθήματα γλώσσας. Αναπτύχθηκε επίσης Εθνικό Πρόγραμμα για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, με ένα από τα βασικά στοιχεία την εκμάθηση της γλώσσας.

---

[242] Έκθεση Προόδου Λετονίας 1998, σελ. 11.

[243] Από τις 20 Αυγούστου 1998, χορηγήθηκαν ειδικά διαβατήρια σε περισσότερους από το 40% των μονίμων απάτριδων (270.000).

[244] Μέχρι τότε εφαρμοζόταν ο Κώδικας ιθαγένειας του 1994, ο οποίος περιόριζε τον αριθμό των αιτήσεων με βάση την ηλικία, δίνοντας προτεραιότητα στους νεότερους. Μετά τη δημοσίευση της γνωμοδότησης της Επιτροπής αυξήθηκε κατά πολύ ο αριθμός των αιτήσεων ιθαγένειας. Από 2.572 το 1996 σε 3.669 το διάστημα Ιούλιο 1997- Ιούνιο 1998.

[245] Αφιερώνει μία ξεχωριστή υπό- ενότητα στις μειονότητες, Έκθεση Προόδου Λετονίας 1998, σελ. 13

[246] Μεταξύ των δωρητών ήταν και η ΕΕ, στο ίδιο.

Και στη Λετονία όπως και σε άλλα κράτη, κινητήρια δύναμη των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνταν από την ΕΕ ήταν ο Πρόεδρος ή η κυβέρνηση. Το Κοινοβούλιο δυσκολεύτηκε να ακολουθήσει τις προοδευτικές εξελίξεις. Μάλιστα, κατέθεσε σχέδιο τροπολογιών στον Εργατικό νόμο που προέβλεπαν την απόλυση εργαζομένων που δεν ικανοποιούσαν κάποια απαιτούμενα επίπεδα γνώσης της γλώσσας[247]. Στο ίδιο αντιδραστικό πνεύμα, απέρριψε πρόταση του Προέδρου για κατάργησή της θανατικής ποινής, η οποία εξακολουθούσε να ισχύει[248].

Ταυτόχρονα βέβαια, κάποια από τα προβλήματα που είχε επισημάνει η Επιτροπή στη γνωμοδότησή της εξακολουθούσαν να υφίστανται: παρ' όλες τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις τα προβλήματα σε χώρους κράτησης παρέμεναν κυρίως λόγω υπερπληθυσμού, έλλειψης προσωπικού, μεγάλου διαστήματος προ- δικαστικής κράτησης και απουσία προγραμμάτων επανένταξης.

4.2.2.β. Λιθουανία

Αντίστοιχα, θετικές εξελίξεις παρατηρήθηκαν και στη Λιθουανία, παρόλο που η Επιτροπή είχε κρίνει ως ικανοποιητικό το βαθμό προστασίας των ΔΑ και δεν είχε προβεί σε σχετική σύσταση στην ΕΣΠ. Συγκεκριμένα, έγιναν βήματα σε τομείς που είχαν επισημανθεί στην προηγούμενη γνωμοδότηση της Επιτροπής. Καταργήθηκε νομοθεσία (30 Ιουνίου 1998- άμεση ανταπόκριση στη σύσταση της γνωμοδότησης) που προέβλεπε επιμήκυνση της προ-δικαστικής κράτησης μέχρι δύο μήνες χωρίς αποδείξεις και αντικαταστάθηκε από νόμο που προέβλεπε κράτηση μόνο με δικαστική εντολή (εγγύηση κατά αυθαίρετων κρατήσεων). Επιπλέον, τα προβλήματα[249] που προέκυψαν από την εφαρμογή του νέου νόμου, αναμένονταν να λυθούν με νέα τροπολογία που είχε ήδη δρομολογηθεί. Παράλληλα, αυξήθηκε ο αριθμός των δικηγόρων σε 627, βελτιώνοντας έτσι το δικαίωμα στην δωρεάν εκπροσώπηση σε ποινικές υποθέσεις αν και εξακολουθούσαν να υπάρχουν ελλείψεις κυρίως λόγω της ανεπάρκειας των δικηγόρων αλλά και των πενιχρών μισθών τους. Τα ανωτέρω μέτρα, σε συνδυασμό με κάποιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις (Απρίλιος 1998) σχετικά με τις φυλακές, οδήγησαν σε γενικότερη

[247] Τελικά, ο Πρόεδρος άσκησε βέτο, με αποτέλεσμα να «παγώσουν» οι διαδικασίες.
[248] Από την άλλη πλευρά όμως, ο Πρόεδρος υπέγραψε το 6ο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ.
[249] Σύμφωνα με ορισμένες εκθέσεις, η προ- δικαστική κράτηση, στην περίπτωση δικαστικών αποφάσεων μπορεί να φτάσει από ένα έως τρία χρόνια. Υπήρχαν επίσης άτομα τα οποία κρατούνταν και μετά το πέρας της τριετίας. Η νέα τροπολογία θα έθετε ως μέγιστο χρόνο κράτησης χωρίς δίκη – ενώ διεξάγεται έρευνα- τους 18 μήνες. Έκθεση Προόδου Λιθουανίας 1998, σελ. 10.

βελτίωση του σωφρονιστικού συστήματος. Συνέβαλε επίσης η ανοικοδόμηση κέντρου κράτησης ανηλίκων. Παράλληλα, τον Ιούλιο 1998, ο Νόμος για την αποτροπή ποινικών πράξεων εμπλουτίστηκε με εγγυήσεις για την προστασία της ιδιωτικής ζωής, επιβάλλοντας πλέον το δικαστικό έλεγχο για την παρακολούθηση τηλεπικοινωνιών.

Μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων ήταν και ο νόμος που υιοθετήθηκε στις 24 Μαρτίου 1998 για τα δικαιώματα του παιδιού σύμφωνα με την αντίστοιχη Σύμβαση των Η.Ε., θεσπίζοντας το θεσμό του Συνηγόρου του Παιδιού. Την ίδια χρονιά (Ιούλιος 1998) θεσπίστηκε νόμος για τους πρόσφυγες, ενσωματώνοντας τη Συνθήκη της Γενεύης για τους Πρόσφυγες[250].

Παράλληλα, αν και δεν αντιμετωπίστηκαν τα προβλήματα από την ανεπάρκεια του κτηματολογίου, οι Αρχές υιοθέτησαν ρυθμίσεις που επέτρεπαν σε Ευρωπαίους πολίτες, την αγορά γης από το 1999. Μεταξύ των θετικών εξελίξεων συγκαταλέγεται η αναβάθμιση του ρόλου των Συνδικάτων τόσο ως προς το ρόλο που είχαν στο δημόσιο βίο όσο και ως προς τον αριθμό των εργαζομένων που συμμετείχαν σε αυτά (γύρω στο 15%). Τονίζεται το γεγονός ότι ξεκίνησαν δικαστικές διαδικασίες εναντίων του A. Lileikis με την κατηγορία της γενοκτονίας καθώς και το γεγονός ότι διακόπηκαν οι παράνομες διαδικασίες επανένταξης ατόμων που είχαν διαπράξει εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας (22 περιπτώσεις)[251]. Τέλος, αναφορικά με τη θανατική ποινή, στη Λιθουανία έχουμε αντίθετα παραδείγματα από τη Βουλγαρία και τη Λετονία, όπου οι βουλευτές εμφανίστηκαν ως τροχοπέδη σε μεταρρυθμίσεις για την κατάργηση της. Μία ομάδα Λιθουανών βουλευτών, προκειμένου να επισπεύσουν την κατάργησή της, κατέθεσαν ερώτημα στο Συνταγματικό δικαστήριο σχετικά με τη συμβατότητα της θανατικής ποινής και του Συντάγματος.

Παρατηρούμε δηλαδή ότι στην περίπτωση της Λιθουανίας αλλά και της Λετονίας, δύο χωρών που δεν είχαν λάβει το «πράσινο φως» για την έναρξη ενταξιακών

[250] Οι αιτούντες άσυλο των οποίων οι αιτήσεις απορρίπτονταν, είχαν τη δυνατότητα προσφυγής στο Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τελικά σε τελική φάση σε δικαστήριο. Τα προβλήματα τα οποία παρέμειναν στο κέντρο καταγραφής μεταναστών λόγω ανεπαρκών συνθηκών, αντιμετωπίζονται με απευθείας χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Phare. Σελ. 10.

[251] Η Επιτροπή στη γνωμοδότησή της το 1997, είχε επισημάνει το ανησυχητικό γεγονός ότι η Λιθουανία φέρεται ως να υποθάλπει εγκληματίες Ναζί.

διαπραγματεύσεων, η αρχική αρνητική γνώμη της Επιτροπής είχε θετικά αποτελέσματα. Με άλλα λόγια, ο τρόπος που εφαρμόστηκε η αρχή της αιρεσιμότητας, δίνοντας ελπίδα για προσεχή έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, συνέβαλε θετικά στις εξελίξεις.

4.2.2.γ. Σλοβακία

Η περίπτωση της Σλοβακίας από την άλλη πλευρά, φανερώνει ότι απαραίτητη προϋπόθεση για μεταρρυθμίσεις είναι η πολιτική βούληση. Στη Σλοβακία, όπου υπήρχαν σοβαρά προβλήματα ελλιπούς εφαρμογής των δημοκρατικών αρχών, η κυβέρνηση δεν ακολούθησε καμία σύσταση από τη γνωμοδότηση της Επιτροπής. Η Επιτροπή θεώρησε ότι τα προβλήματα της Σλοβακίας σε όλους τους τομείς του πολιτικού κριτηρίου, συνδέονταν με την απερχόμενη κυβέρνηση. Οπότε μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 1998 κράτησε στάση αναμονής[252].

Μεταξύ των λίγων θετικών μεταρρυθμίσεων ήταν τα μέτρα για κυβερνητική αρωγή σε λιγότερο προνομιούχες οικογένειες, τα οποία θα συνέβαλαν έμμεσα στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των Ρομά. Επίσης ως προς τους Ρομά υιοθετήθηκε σχέδιο για την επίλυση των προβλημάτων των Ρομά (Νοέμβριος 1997) στους τομείς της στέγασης, απασχόλησης και εκπαίδευσης. Το γεγονός όμως ότι δεν είχε προϋπολογιστεί κανένα ποσό, καθιστούσε το Σχέδιο ουσιαστικά ανεφάρμοστο. Μεταξύ των θετικών εξελίξεων, η Επιτροπή συμπεριέλαβε το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο απέρριψε μία τροπολογία η οποία προέβλεπε ότι η γεωγραφία και η ιστορία θα διδάσκονταν μόνο στα Σλοβακικά (2 Ιουλίου 1998). Γενικά όμως δεν συντελέστηκε καμία πρόοδος ως προς τα δικαιώματα της Ουγγρικής μειονότητας και των Ρομά[253].

4.3.3.Η 3η κατηγορία: Εσθονία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία, Σλοβενία, Κύπρος

Στην τελευταία κατηγορία, εμπίπτουν τα κράτη, τα οποία ικανοποιούσαν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης σύμφωνα με τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής το 1997,

[252] «Μια νέα κυβέρνηση ορκίστηκε. Μόλις καταφέρει να υλοποιήσει το Πρόγραμμά της, η Επιτροπή θα μπορέσει να αξιολογήσει την ικανότητά της να υπερβεί τα προβλήματα που επισημάνθηκαν στη γνωμοδότηση. Η νέα κυβέρνηση έχει τώρα την ευκαιρία να αποδείξει τη δέσμευσή της στις δημοκρατικές αρχές, το σεβασμό στα ΔΑ και του κράτους δικαίου.» Τακτική Έκθεση Σλοβακία, σελ. 13

[253] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας 1998, σελ. 12

οπότε προηγήθηκαν στην έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Παρόλο όμως που η Επιτροπή έκρινε ότι ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο, οι γνωμοδοτήσεις επισημάνουν αρκετά προβλήματα και περιέχουν αντίστοιχες συστάσεις. Σκοπός λοιπόν είναι να εντοπιστεί η τυχόν θετική επιρροή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων στο σεβασμό των ΔΑ, σε κράτη τα οποία είχαν ήδη λάβει το «πράσινο φως» για την ένταξη. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι το «πράσινο φως» δεν σήμαινε απαραίτητα και τελική ένταξη στην ΕΕ: το τελικό αποτέλεσμα εξακολουθούσε να τελεί υπό την αρχή της αιρεσιμότητας. Στην ανάλυση που θα ακολουθήσει θα γίνει ένας διαχωρισμός, για λόγους διευκόλυνσης, μεταξύ των κρατών που είχαν παρεμφερή προβλήματα. Έτσι η Τσεχία, Ουγγαρία και Εσθονία θα συγκροτήσουν την πρώτη ομάδα, δεδομένου ότι οι στόχοι που τέθηκαν για τα κράτη αυτά, στις Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης, αφορούσαν κυρίως την ένταξη των μειονοτήτων, με την Τσεχία να έχει την επιπλέον υποχρέωση να βελτιώσει τους νόμους για την ελευθερία τύπου και να εξασφαλίσει ισότητα πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες.

4.3.3.α. Τσεχία, Ουγγαρία, Εσθονία και μειονότητες

Συγκεκριμένα, για την Τσεχία και την Ουγγαρία, τέθηκαν οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι της ενσωμάτωσης και βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου των Ρομά και για την Εσθονία ο βραχυπρόθεσμος στόχος να βελτιώσει την πρόσβαση σε υπηρεσίες εκμάθησης της εσθονικής γλώσσας και να διευκολύνει την ενσωμάτωση απάτριδων, κυρίως ανηλίκων. Η Τσεχία έκανε κάποια θετικά βήματα αν και οι δύσκολες συνθήκες διαβίωσης των Ρομά παρέμεναν[254]. Σχετικά με την Εσθονία, παρόλο που η γνωμοδότηση της Επιτροπής ήταν πολύ θετική, στην έκθεση του 1998, γίνεται εκτενής αναφορά στα προβλήματα των μειονοτήτων. Μάλιστα η Επιτροπή στη γνωμοδότησή της αναφέρει ότι παρόλο που η κύρια απαίτησή της από την Εσθονία ήταν η επιτάχυνση της ένταξης των μειονοτήτων, δεν τροποποιήθηκε ο Κώδικας Ιθαγένειας[255]. Αντίστοιχα στην Ουγγαρία, δεν υπήρξε καμία βελτίωση ως προς τους Ρομά.

---

[254] Σύμφωνα με τα συμπεράσματά της Έκθεσης Προόδου 1998 για το πολιτικό κριτήριο, η Τσεχία πρέπει να λάβει δραστικά και αποτελεσματικά μέτρα ώστε να διασφαλίσει την προστασία και υποστήριξη της κοινότητας των Ρομά, σελ. 11.

[255] Έκθεση Προόδου Εσθονίας 1998, σελ. 10. Η έλλειψη τροπολογίας που να επιτρέπει στους απάτριδες ανηλίκους να αποκτήσουν την ιθαγένεια αναφέρεται και στα συμπεράσματα, ως μόνο βασικό πρόβλημα, στο ίδιο, σελ. 12

Τα ανωτέρω συμπεράσματα της Επιτροπής επιβεβαιώνουν ότι στις χώρες οι οποίες δεν επελέγησαν για άμεση έναρξη των διαπραγματεύσεων, πραγματοποιήθηκαν πιο ριζικές μεταρρυθμίσεις, γεγονός που φανερώνει ότι όσο μεγαλύτερη είναι η πολιτική πίεση, με σαφές αντίκρισμα – «καρώτο» τόσο καλύτερα είναι τα αποτελέσματα της αρχής της αιρεσιμότητας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν το γεγονός ότι με τη δημοσίευση της σχετικά αρνητικής Τακτικής Έκθεσης για την Εσθονία, ο Κώδικας Ιθαγένειας τροποποιήθηκε ώστε να επιτρέψει σε κάθε ανήλικο κάτω των 13 ετών, που γεννήθηκε στην Εσθονία μετά τις 26 Φεβρουαρίου 1992, να λάβει την εσθονική υπηκοότητα, υπό προϋποθέσεις.

Τσεχία

Αναλυτικότερα, στην Τσεχία, υιοθετήθηκε Σχέδιο Δράσης τον Οκτώβριο 1997, μετά από πόρισμα έκθεσης, σύμφωνα με το οποίο η ανεργία και η έλλειψη εκπαίδευσης στις κοινότητες Ρομά έφτανε το 70-90%. Τον Οκτώβριο 1997 συστήθηκε μια Δι-υπουργική Επιτροπή για τις σχέσεις με την κοινότητα Ρομά με στόχο το συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής σε σχέση με τους Ρομά και το Υπουργείο Εσωτερικών προσέλαβε τρεις Ρομά για την παρακολούθηση των ρατσιστικών εγκλημάτων και την απασχόληση των Ρομά στην Αστυνομία. Επιπλέον, το Μάρτιο 1998, η κυβέρνηση υιοθέτησε μέτρα κατά της διασποράς εξτρεμιστικών ιδεολογιών. Τα μέτρα όμως φαίνεται ότι δεν απέδωσαν, καθώς τον Ιούνιο 1998, η Δι-υπουργική Επιτροπή δημοσίευσε μία έκθεση προόδου σχετικά με την κατάσταση της κοινότητας των Ρομά και τα κυβερνητικά μέτρα ενσωμάτωσης. Σύμφωνα με την έκθεση, πολλά μέτρα δεν είχαν υλοποιηθεί πλήρως ενώ άλλα απλά είχαν αναβληθεί. Οι φυλετικές επιθέσεις εξακολουθούσαν σε βαθμό που κάποιοι επιφανείς Ρομά ζήτησαν πολιτικό άσυλο σε Καναδά και Αγγλία, τα ΜΜΕ συνέχιζαν να παρουσιάζουν ιδιαίτερα αρνητική εικόνα για την κοινότητα Ρομά ενώ αρκετοί Δήμοι κατέθεσαν προτάσεις για απομάκρυνση και διαχωρισμό μεταξύ Ρομά και υπόλοιπων κατοίκων.

Εσθονία

Όσον αφορά την Εσθονία, οι μόνες θετικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ενσωμάτωσης των μειονοτήτων, συνδέονταν με την άμεση οικονομική ενίσχυση από την ΕΕ για την προώθηση των εσθονικών μέσω του προγράμματος Phare. Δημιουργήθηκε ένας νέος θεσμός, ο «δημόσιος δάσκαλος γλώσσας» με την

τροποποίηση του Νόμου για την Εκπαίδευση (Νοέμβριος 1997). Στο πλαίσιο του νέου θεσμού, θα προσλαμβάνονταν υψηλού επιπέδου καθηγητές, με εμπειρία στην διδασκαλία εσθονικών ως δεύτερης γλώσσας[256]. Παράλληλα, τον Απρίλιο 1998, η κυβέρνηση υιοθέτησε μία στρατηγική γλώσσας για τους αλλοδαπούς. Σημαντική εξέλιξη επίσης αποτελεί το γεγονός ότι το Ανώτατο Εθνικό Δικαστήριο απέρριψε τροπολογίες που είχε καταθέσει το κοινοβούλιο και είχαν ενσωματωθεί σε νόμο σχετικά με τη γλώσσα (19.11.1997). Σύμφωνα με τις τροπολογίες, τα μέλη του κοινοβουλίου και των τοπικών Συμβουλίων θα έπρεπε να αποδείξουν ότι κατέχουν την εσθονική γλώσσα σε άριστο βαθμό, ενώ κυβερνητικές επιτροπές θα αξιολογούσαν τη χρήση των Εσθονικών στον ιδιωτικό τομέα. Οι τροπολογίες αυτές θα είχαν αρνητικές συνέπειες ως προς την εμπλοκή μη Εσθονών στην πολιτική, τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τον ιδιωτικό τομέα.

Άμεση σύνδεση με τη γνωμοδότηση, είχε η τροποποίηση του νόμου για τους αλλοδαπούς, το Σεπτέμβριο 1997, επιτρέποντας την απόκτηση μόνιμης άδειας διαμονής 2 χρόνια νωρίτερα από το προβλεπόμενο[257].

Όσον αφορά όμως τα δικαιώματα της ρωσώφωνης μειονότητας, οι μεταρρυθμίσεις κινήθηκαν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Το κείμενο που υιοθέτησε το Κοινοβούλιο το 1998 (10 Ιουνίου) για την ενσωμάτωση των αλλοδαπών, αναπαρήγαγε τις υφιστάμενες διακρίσεις: απαγόρευση συμμετοχής σε Διοικητικά Συμβούλια κρατικών επιχειρήσεων, να ανήκουν σε κόμμα ή να εργάζονται σε ορισμένους τομείς του δημοσίου.

Ουγγαρία

Αντίστοιχα, τα μέτρα που έλαβε η Ουγγαρία για την ένταξη των Ρομά, έμειναν ανεφάρμοστα κυρίως λόγω έλλειψης χρηματοδότησης και κατά συνέπεια πολιτικής βούλησης. Τον Ιούλιο 1997, υιοθετήθηκε ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης για τους Ρομά, με στόχο να προσφέρει μεσοπρόθεσμες λύσεις στους τομείς της εκπαίδευσης, απασχόλησης, αγροτικών δραστηριοτήτων, κοινωνικές παροχές υγείας και στέγασης. Η έλλειψη πρόνοιας όμως για χρηματοδότηση ουσιαστικά δεν

[256] Τον Ιούνιο 1998, είχαν προσληφθεί οι πρώτοι 18 καθηγητές, από τους 50 προβλεπόμενους.
[257] Δικαιούχοι ήταν όσοι ζούσαν 3 χρόνια στην Εσθονία, με σταθερό εισόδημα και διαμονή. Μόνο 11.728 ανιθαγενείς όμως είχαν λάβει άδειες μόνιμης διαμονής. Γύρω στους 20- 50.000 ήταν παράνομοι.

επέτρεψε τη βελτίωση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των Ρομά. Ο Συνήγορος του Πολίτη δημοσίευσε έκθεση που επιβεβαίωσε ότι δεν εφαρμόζεται η νομοθεσία που απαγορεύει τη «γκετοποίηση» και των διαχωρισμό των σχολείων με αποτέλεσμα οι Ρομά να είναι θύματα πολλαπλών διακρίσεων[258].

Υπόλοιπα Δικαιώματα

Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τους υπόλοιπους τομείς που περιλαμβάνονταν στις γνωμοδοτήσεις, βελτιώσεις πραγματοποιήθηκαν σχετικά με την ύπαρξη ΜΚΟ καις τις τρεις χώρες, στην υιοθέτηση νομοθεσίας για τη χορήγηση ασύλου στην Ουγγαρία και στην Εσθονία και στη βελτίωση της ελευθερίας της έκφρασης στην Τσεχία. Πιο αναλυτικά, η Ευρ. Επιτροπή, όπως έχει ήδη αναφερθεί, θεωρούσε ιδιαίτερα σημαντική την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών μέσω της δημιουργίας ΜΚΟ. Για το λόγο αυτό χρηματοδοτούσε τέτοιες πρωτοβουλίες, είτε μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας είτε μέσω του προγράμματος Phare, με αποτέλεσμα να υπάρχει σημαντική αύξηση του αριθμού οργανώσεων. Επιπλέον στις γνωμοδοτήσεις για την Ουγγαρία και την Εσθονία είχε παρατηρηθεί η απουσία πρόβλεψης για το δικαίωμα στο άσυλο. Το αποτέλεσμα ήταν να υιοθετήσει η Ουγγαρία σχετικό νόμο (01.03.1998) επεκτείνοντας την προστασία και σε μη Ευρωπαίους και η Εσθονία να προβεί σε αντίστοιχη νομοθετική πρωτοβουλία το 1999, αφιερώνοντας μάλιστα και ξεχωριστό κεφάλαιο στα κοινωνικά δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων. Η Τσεχία από την άλλη πλευρά, απαντώντας στη γνωμοδότηση της Επιτροπής, τροποποίησε τον Ποινικό Κώδικα το 1997, αφαιρώντας τη διάταξη που προέβλεπε διετή φυλάκιση για προσβολή των αρχών. Η Ουγγαρία τέλος υιοθέτησε το Μάρτιο του 1998 νόμο για την κατάργηση των διακρίσεων που αντιμετωπίζουν τα άτομα με αναπηρίες στην υγεία, εκπαίδευση απασχόληση, μεταφορές και διαμονή, χωρίς να έχει προηγηθεί επισήμανση από την Επιτροπή στη γνωμοδότηση του 1997.

4.3.3.β.Κύπρος, Σλοβενία, Πολωνία

Οι τρεις χώρες δεν αντιμετώπιζαν ιδιαίτερα προβλήματα στον τομέα της προστασίας των ΔΑ. Προκειμένου για τη Σλοβενία, ο βραχυπρόθεσμος στόχος που

[258] Η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή των νομικών διατάξεων φαίνεται και από το γεγονός ότι το αρμόδιο Υπουργείο δεν έκανε δεκτή την εν λόγω έκθεση.

είχε τεθεί στο πλαίσιο των ΕΣΠ ήταν η επιτάχυνση της αποκατάστασης των ιδιοκτησιών και ο μεσοπρόθεσμος να βελτιώσει την ιδιοκτησιακή νομοθεσία ώστε να ξεκαθαριστεί το δικαίωμα ιδιοκτησίας από Ευρωπαίους πολίτες. Η Πολωνία είχε δεσμευτεί για την ίση πρόσβαση των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ η Κύπρος δεν είχε αναλάβει καμία δέσμευση ΔΑ.

Σλοβενία

Η Σλοβενία, εξακολουθούσε να διατηρεί τον ίδιο νόμο από το 1991 για την ιδιωτικοποίηση με αποτέλεσμα πολύ μικρός αριθμός ιδιοκτησιών να έχει αποκατασταθεί (μόνο το 30% των αιτημάτων είχε αξιολογηθεί). Σε απάντηση στην γνωμοδότηση της Επιτροπής του 1997, η Σλοβενία αποδέχθηκε τις διεκδικήσεις της Καθολικής Εκκλησίας, χωρίς όμως να υιοθετήσει τις λεπτομέρειες για την τελική αποκατάσταση της ιδιοκτησίας της[259]. Η Επιτροπή υπογράμμιζε την ανάγκη μηχανογράφησης του κτηματολογίου.

Μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων - οι οποίες είχαν αποτελέσει αντικείμενο συστάσεων από την Ευρ. Επιτροπή το 1997- ήταν η υιοθέτηση νόμου σχετικά με τα δικαιώματα των προσφύγων, εναρμονίζοντας τη Σλοβενική νομοθεσία με το κοινοτικό κεκτημένο. Επίσης επικυρώθηκε η Σύμβαση- πλαίσιο για τα δικαιώματα των μειονοτήτων και χρηματοδοτήθηκαν προγράμματα για την ένταξη των Ρομά σε τοπικό επίπεδο από κυβερνητικά κονδύλια. Ενδιαφέρουσα είναι επίσης η παρατήρηση της Επιτροπής ότι ο αυξημένος αριθμός αναφορών στο Συνήγορο του Πολίτη φανέρωνε ότι αρχίζε να αποκτά μεγαλύτερη συνείδηση ο πληθυσμός ως προς τα δικαιώματά του. Σημαντικές βελτιώσεις παρουσιάστηκαν επίσης στον τομέα των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων, παρόλο που η γνωμοδότηση της Επιτροπής είχε θεωρήσει ότι τα βασικά δικαιώματα ήταν σεβαστά[260]. Τον Φεβρουάριο 1998, η κυβέρνηση τροποποίησε το νόμο για την κοινωνική ασφάλεια ώστε να ενισχύσει τους ανέργους ενώ τον Ιούνιο του ίδιου έτους υιοθέτησε μία ενεργητική στρατηγική απασχόλησης με στόχο τη μείωση του αριθμού των

[259] Στη γνωμοδότηση της Σλοβενίας το 1997 βέβαια αναφερόταν το γεγονός ότι το Συνταγματικό Δικαστήριο είχε δικαιώσει την Καθολική Εκκλησία, απορρίπτοντας Μνημόνιο του Δεκεμβρίου 1995 σχετικά με την επιστροφή περιουσίας άνω των 200 εκταρίων. Προκειμένου όμως για την εκτέλεσή της Απόφασης, το Κοινοβούλιο έπρεπε να υιοθετήσει σαφείς κανόνες, γεγονός που δεν πραγματοποιήθηκε, γνωμοδότηση Επιτροπής 1997, σελ.19.

[260] Είχε καταγράψει μόνο ότι το δικαίωμα στην απεργία δύναται να περιοριστεί για λόγους δημόσιου συμφέροντος. Στο ίδιο, σελ. 20

ανέργων. Επιπλέον τα συνδικαλιστικά σωματεία συμμετείχαν πολύ ενεργά στο δημόσιο διάλογο, οργανώνοντας και απεργίες χωρίς κανένα πρόβλημα.

Πολωνία

Η Πολωνία, δεν έλαβε κάποια μέτρα προκειμένου να ανταποκριθεί στο στόχο της ΕΣΠ. Από την άλλη πλευρά βέβαια, σύστησε γραφείο Επιτρόπου για τα Ατομικά Δικαιώματα με 190 άτομα προσωπικό και το 1998 υιοθέτησε και νόμο για την Προστασία Δεδομένων ο οποίος προέβλεπε το διορισμό Γενικού Επιθεωρητή για τα Προσωπικά Δεδομένα. Παράλληλα δημιουργήθηκε Συμβούλιο για Πρόσφυγες αν και η Επιτροπή υπογράμμισε ότι απαιτούνται ταχύτερες διαδικασίες αξιολόγησης των αιτημάτων. Το γεγονός ότι εκλέχθηκαν δύο γερμανόφωνοι στην Πολωνική Βουλή αποτελεί δείγμα, σύμφωνα με την Επιτροπή ότι λειτουργεί η συνταγματική ρύθμιση του 1997 για την προστασία των μειονοτήτων. Τέλος, για πρώτη φορά η Επιτροπή αναφέρεται σε θέματα ισότητας των φύλων[261].

Κύπρος

Η περίπτωση της Κύπρου είναι ιδιάζουσα και αυτό γίνεται αντιληπτό από τη δομή και περιεχόμενο της Τακτικής έκθεσης της Επιτροπής. Η Επιτροπή αφιερώνει μία ενότητα της έκθεσης στην κατάσταση στο Βόρειο τμήμα του νησιού και την τραγική κατάσταση ΔΑ εκεί και πραγματοποιεί μια ιστορική ανασκόπηση και ανάλυση των προσπαθειών επίλυσης του προβλήματος. Επισημαίνεται ότι συνδέθηκαν τα ΔΑ με τη διχοτόμηση του νησιού: η ΕΕ στην 52η Σύνοδο της Επιτροπής ΔΑ στη Γενεύη (18.03- 26.04.1996) δήλωσε ότι το καθεστώς στην Κύπρο έχει άμεσες αρνητικές συνέπειες στην απόλαυση των ΔΑ. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι: «Η διχοτόμηση του νησιού είναι απαράδεκτη και κάνει το λαό να υποφέρει. Καλούμε για πλήρη σεβασμό των ΔΑ όλων των Κυπρίων.[262]» Στην υπο- ενότητα τη σχετική με τα ΔΑ και την προστασία των μειονοτήτων, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι δεν υπάρχουν προβλήματα στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων εκτός από το γεγονός ότι ακόμα δεν είχε καταργηθεί η θανατική ποινή. Αντίθετα, τα προβλήματα προκύπτουν από τη διχοτόμηση του

[261] Συμπεριέλαβε στην έκθεσή της, στην ενότητα για τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, ότι μερικές οργανώσεις τόνιζαν την ανάγκη βελτίωσης της θέσης των γυναικών

[262] Έκθεση Προόδου Κύπρου 1998, σελ. 9

νησιού, κυρίως ως προς την ελευθερία μετακίνησης και εγκατάστασης του πληθυσμού.

Στη συνέχεια, γίνεται εκτενής αναφορά στην κατάσταση στο Βόρειο τμήμα του νησιού, αναλύοντας την πολιτική κατάσταση και την πληθυσμιακή κατανομή μεταξύ των Τουρκοκυπρίων και Τούρκων εποίκων, καθώς και τη μεταχείριση των περίπου 500 Ελληνοκυπρίων που έχουν παραμείνει στο κατεχόμενο τμήμα. Τέλος, πραγματοποιεί μια ιστορική αναδρομή στις διαπραγματεύσεις για τη λύση του Κυπριακού ζητήματος (αρχίζοντας από το 1963) με έμφαση στις εξελίξεις του 1998. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία εκφράστηκε σε ψήφισμα τον Απρίλιο του 1999[263].

Το Ευρ. Κοινοβουλ. από την πλευρά του, τόνισε ότι η ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ δεν θα πρέπει να εξαρτάται από την εξεύρεση λύσης με την Τουρκία, παρόλο που αρκετά κ/μ υποστήριξαν αυτή τη θέση. Το Κοινοβούλιο κάλεσε επιπλέον την Τουρκία να αποσύρει τα στρατεύματά της από το Βόρειο τμήμα του νησιού, σύμφωνα με τα ψηφίσματα των Η.Ε και την Τουρκοκυπριακή πλευρά να συμμετάσχει ενεργά στις διαπραγματεύσεις για τη λύση του προβλήματος υπό την αιγίδα των Η.Ε.

4.4. Καταληκτικές παρατηρήσεις για την ενταξιακή διαδικασία το 1998

4.4.1. Τα συστατικά του πολιτικού κριτηρίου

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ενώ η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει όλες τις εξελίξεις και επισημαίνει τους τομείς στους οποίους χρειάζονται επιπλέον προσπάθειες, επιλέγει για διεξοδική ανάλυση, ορισμένα μόνο ζητήματα, - περιλαμβάνονται στις Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης- (βλ. πχ. την ενσωμάτωση των απάτριδων στις Βαλτικές χώρες). Η Επιτροπή επίσης στην αξιολόγησή της ασχολείται και με την εφαρμογή της νομοθεσίας[264]. Δεδομένου βέβαια ότι το 1998 ακόμα δεν είχαν

[263] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την έκθεση προόδου της Επιτροπής για την πρόοδο της Κύπρου (COM 710(1998)), ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 4-1999, (2/9), παρ. 1.4.43.

[264] Στην Πολωνία, η Επιτροπή κρίνει ότι η εκλογή δύο γερμανόφωνων στη Βουλή αποδεικνύει ότι η συνταγματική ρύθμιση του 1997 για την προστασία των μειονοτήτων εφαρμόζεται και η στρατηγική απέναντι στη γερμανική μειονότητα εποικοδομητική.

προλάβει να εφαρμοστούν πολλά από τα μέτρα που υιοθέτησαν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων θα αναπτυχθεί αναλυτικότερα σε επόμενες ενότητες. Παράλληλα, η Επιτροπή επιλέγει να ασχοληθεί και με θέματα που δεν είχαν ενταχθεί στις γνωμοδοτήσεις. Τέτοιο παράδειγμα είναι το πρόβλημα για τον σεβασμό των οικονομικών δικαιωμάτων των Κροατών που ανέκυψε από το κλείσιμο Σλοβενικής τράπεζας στην Κροατία και η αντίδρασή της στο υπό συζήτηση νομοσχέδιο στην Πολωνία, σύμφωνα με το οποίο όσοι κατέχουν εκλεγμένες ή υψηλές κυβερνητικές θέσεις πρέπει να δηλώσουν αν δούλευαν για τη μυστική αστυνομία το διάστημα μεταξύ 1944-1990. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η Επιτροπή δεν σχολιάζει απλά ζητά εγγυήσεις δικαιωμάτων και χρηστής δίκης. Τέλος, παρατηρείται σύγκλιση όλων των υποψηφίων κρατών ως προς την υιοθέτηση νομοθετημάτων για το δικαίωμα στο άσυλο και τα δικαιώματά τους.

4.4.2.Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου

Σε γενικές γραμμές, η πολιτική πίεση που ασκείται μέσω της αρχής της αιρεσιμότητας αποφέρει καρπούς, αν και τα αποτελέσματα είναι λιγότερο ή περισσότερο εμφανή/σημαντικά ανάλογα με την κατάταξη της υποψήφιας χώρας στις αρχικές γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής. Η ανάλυση των Εκθέσεων Προόδου σε τρεις υπο-ομάδες είχε σκοπό να υπογραμμίσει τις διαφορετικές αντιδράσεις που προέκυψαν από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Από την αρχική αυτή ανάλυση προκύπτει ότι η αρχή της αιρεσιμότητας έχει καλύτερα αποτελέσματα όταν το «καρώτο», στην προκειμένη περίπτωση η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, φαίνεται εφικτό. Αντίθετα στις περιπτώσεις που η αρχική αξιολόγηση ήταν ιδιαίτερα αρνητική καθιστώντας τον επιθυμητό στόχο ανέφικτο, καθώς και στις περιπτώσεις που ο στόχος είχε ήδη επιτευχθεί, τα υποψήφια κράτη δεν φάνηκαν διατεθειμένα για μεταρρυθμίσεις ή επιβολή αυτών στον τομέα των ΔΑ. Η συμπεριφορά της Εσθονικής κυβέρνησης αποδεικνύει τη σύνδεση μεταξύ των γνωμοδοτήσεων/ εκθέσεων της Επιτροπής και των μεταρρυθμίσεων. Ταυτόχρονα με τη δημοσίευση της αρνητικής έκθεσης της Επιτροπής για τον Κώδικα Ιθαγένειας, ο οποίος δεν είχε τροποποιηθεί παρά τις συστάσεις της

Επιτροπής, η Εσθονία τροποποίησε το νόμο προς όφελος των ανηλίκων κάτω των 15 ετών.

Ένα ακόμα παράδειγμα που αποδεικνύει το εν λόγω επιχείρημα, είναι η πορεία της Ρουμανίας μέχρι την απόφαση του Ευρ. Συμβουλίου του Ελσίνκι, όπου δόθηκε το πράσινο φως για την έναρξη των διαπραγματεύσεων. Αρχικά, μετά την πρώτη αρνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής, η Ρουμανία δεν ανταποκρίθηκε στις συστάσεις της ΕΕ, κρίνοντας πιθανόν ότι δεν υπήρχε καμία ουσιαστική ελπίδα για την ένταξη της. Αντίθετα, μετά την Περιοδική Έκθεση του 1999 (βλ. κάτωθι), στην οποία αναγνωρίστηκε κάποια μικρή πρόοδος σε ορισμένους τομείς, κρίθηκε ότι η Ρουμανία πληρεί τα κριτήρια και ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι, όπου οι πιθανότητες έναρξης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων είχαν ήδη αυξηθεί, η Ρουμανία έσπευσε να λάβει μέτρα μετά τη δημοσίευση της Περιοδικής Έκθεσης (1999). Όπως αναφέρει ο Πρόεδρος του Ρουμανικού Κοινοβουλίου, στα τέλη Νοεμβρίου 1999 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[265], η ρουμανική κυβέρνηση είχε ήδη ανταποκριθεί στις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής δημιουργώντας μία εθνική υπηρεσία παιδικής πρόνοιας προκειμένου να βελτιωθεί η κατάσταση στα ορφανοτροφεία, όπου είχε διαπιστωθεί μεγάλο ανθρωπιστικό πρόβλημα.

Επιπλέον, αν και η Ευρ. Επιτροπή στις εκθέσεις της δεν αναφέρει πάντοτε τη σχέση μεταξύ της γνωμοδότησης και των νομοθετικών πρωτοβουλιών στα υποψήφια κράτη, η πολιτική πίεση της ΕΕ είναι εμφανής. Σε πολλές περιπτώσεις οι πρωτοβουλίες για την ικανοποίηση των συστάσεων που εμπεριέχονταν στις γνωμοδοτήσεις, λήφθηκαν είτε από Προέδρους κρατών ή τις κυβερνήσεις· φορείς που εμπλέκονταν άμεσα στις διαπραγματεύσεις με την Ευρ. Επιτροπή. Όμως οι εν λόγω πρωτοβουλίες αρκετές φορές δεν κατάφεραν να υλοποιηθούν λόγω αντιδράσεων του εθνικών κοινοβουλίων, ενώ δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις που το κοινοβούλιο πρότεινε νομοθεσία αντίθετη με το επιθυμητό επίπεδο προστασίας των ΔΑ. Με άλλα λόγια, φαίνεται από τις αντιδράσεις στο εσωτερικό των υποψηφίων προς ένταξη κρατών, κυρίως από τον αντιπροσωπευτικό θεσμό ότι οι

[265] Παρέμβαση του Προέδρου του Ρουμανικού Κοινοβουλίου κ. Diaconescu, στη συνάντηση των Προέδρων των Κοινοβουλίων των υποψήφιων χωρών και της Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 30 Νοεμβρίου- 1 Δεκεμβρίου 1999, Βρυξέλλες. Κείμενο δημοσιευμένο από το Directorate general for Committees and delegations, division "Relations with the National Parliaments and interparliamentary Assemblies," 18 Ιανουαρίου 2000, σελ. 3, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/default_el.htm

προσπάθειες επιβολής σεβασμού των ΔΑ χωρίς προηγούμενη κοινωνική προετοιμασία, δεν αποφέρουν καρπούς. Χαρακτηριστικά παραδείγματα, μεταξύ άλλων, είναι η περίπτωση της Λετονίας όπου το κοινοβούλιο δεν κατήργησε τη θανατική ποινή, στη Ρουμανία όπου αντίστοιχα δεν τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας υπέρ των ομοφυλοφίλων και της ελευθερίας της έκφρασης.

Τέλος, ένα ακόμα συμπέρασμα που προκύπτει από τις Εκθέσεις Προόδου του 1998 είναι ότι στους τομείς όπου η ΕΕ χρηματοδοτεί άμεσα τις μεταρρυθμίσεις που απαιτεί, τα αποτελέσματα είναι άμεσα. Εκτός από την αύξηση του αριθμού των ΜΚΟ σε όλα τα κράτη που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας, όπου χρησιμοποιήθηκε το πρόγραμμα Phare λήφθηκαν μέτρα. Στις επόμενες ενότητες θα αναλυθεί περισσότερο η εφαρμογή τους, λόγω των διαθέσιμων στοιχείων.

Κεφάλαιο 5. Η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου μετά τις περιοδικές εκθέσεις του 1998

Οι Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής ουσιαστικά αναφέρουν ότι όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ικανοποιούν το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης. Όμως η Επιτροπή δεν προχώρησε στην πρόταση για άνοιγμα των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη δεύτερη ομάδα κρατών που είχαν μείνει εκτός της διαδικασίας μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου. Κατά τον Maresceau, η Επιτροπή επέλεξε να μην αναβαθμίσει μόνο τη Σλοβακία - η οποία μετά τις εκλογές του 1998, βελτιώθηκε- ώστε να μην προκαλέσει την αρνητική αντίδραση της Βουλγαρίας και Ρουμανίας[266].

5.1. Ο ρόλος του Ευρ.Κοινοβουλ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντίθετα, στα ψηφίσματα που υιοθέτησε ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης των πέντε κρατών που είχαν εξαιρεθεί από τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις, τονίζει ότι «είναι αναγκαίο η δυναμική των διεργασιών προσχώρησης να περιλάβει όλες τις χώρες με τις οποίες η ΕΕ συνδέεται με ευρωπαϊκή συμφωνία και (…) δεν πρέπει να

[266] Maresceau, 2001, ο.π. σελ, 9

υπάρχουν κλειστές ομάδες χωρών υποψηφίων για προσχώρηση και (...) η δυνατότητα για ομαλή μετάβαση στο στάδιο των εντατικών διαπραγματεύσεων πρέπει να παραμένει ανοιχτή ανά πάσα στιγμή[267]. Το Ευρ. Κοινοβ. είναι υπέρμαχος της θέσης ότι η σταδιακή ενσωμάτωση των υποψηφίων χωρών στην ΕΕ θα έχει ουσιαστική συμβολή στην ασφάλεια της Ευρώπης[268] και ότι πρέπει να ανοίξουν οι διαπραγματεύσεις με όλα τα κράτη χωρίς αυτό να συνεπάγεται κοινή ημερομηνία ένταξης στην ΕΕ. Παρέκκλιση από τη θέση αυτή υπάρχει μόνο στην περίπτωση της Ρουμανίας όπου «διαπιστώνει ότι η έναρξη διαπραγματεύσεων προσχώρησης με τη Ρουμανία κατά το 1999 θα ήταν πρόωρη, παρόλο που δεν υπάρχει αμφιβολία όσον αφορά τον ιστορικό προορισμό της χώρας αυτής να αποτελέσει μέρος της ΕΕ.»[269] Αν και η Ρουμανία «σε γενικές γραμμές πληροί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης και θα αντιμετωπίσει δεόντως τις ανεπάρκειες που παραμένουν στον τομέα των ΔΑ» δεν ικανοποιεί ακόμα τους όρους των οικονομικών κριτηρίων[270].

Τα συγκεκριμένα ψηφίσματα του ευρωκοινοβουλίου δεν δύνανται να δώσουν συγκεκριμένες απαντήσεις ως προς τις προτεραιότητες του απέναντι στα ΔΑ. Από τη μία πλευρά καλεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να επιδείξει ελαστικότητα στην επανεξέταση της Σλοβακικής υποψηφιότητας ώστε η απόφαση για την έναρξη των διαπραγματεύσεων να ληφθεί πριν τη λήξη της Γερμανικής Προεδρίας , δηλαδή τον Ιούνιο 1999, ενώ ταυτόχρονα αναγνωρίζει ότι η Σλοβακία ακόμα δεν έχει καταστεί ένα πραγματικό κράτος δικαίου σεβόμενο της δημοκρατικές αρχές, τα ΔΑ και τα δικαιώματα των μειονοτήτων[271]. Με άλλα λόγια, θέτει χρονικό ορίζοντα έναρξης διαπραγματεύσεων μόνο για τη Σλοβακία, με μόνο επιχείρημα τις εξαγγελίες της νέας κυβέρνησης της[272].

---

[267] Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Βουλγαρίας στην ΕΕ, ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1998, Α4-0429/1998, παρ. 1. Η ίδια σχεδόν φράση εμπεριέχεται και στα πέντε ψηφίσματα σε διαφορετικά σημεία.
[268] Στο ίδιο, παρ. 2.
[269] Ψήφισμα για τη Ρουμανία, Α4-0428/1998, παρ 3.
[270] Στο ίδιο, παρ. 4 και 6.
[271] Ψήφισμα για τη Σλοβακία Α4-0427/1998, παρ. 4 και 5 αντίστοιχα.
[272] Η στάση της Επιτροπής άλλαξε τον Οκτώβριο του 1999, με τη δημοσίευση των Εκθέσεων Προόδου , προετοιμάζοντας έτσι το έδαφος για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με όλα τα υποψήφια κράτη, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το Δεκέμβριο του 1999.

Παράλληλα, δίνει έμφαση στην κατάργηση της θανατικής ποινής, ως προϋπόθεση για την προσχώρηση, μόνο στην περίπτωση της Λιθουανίας[273], ενώ η Ευρ. Επιτροπή είχε δείξει μία ελαστικότητα στο συγκεκριμένο θέμα, κρίνοντας ότι όλα τα κράτη πληρούν το πολιτικό κριτήριο, ακόμα και εκείνα που δεν την είχαν καταργήσει. Ενδιαφέρον τέλος παρουσιάζει ο τρόπος που απευθύνεται στη Λετονία και προτείνει τη λήψη μέτρων για την κοινωνική συνοχή. Αναφέρει ότι «η προσχώρηση της Λετονίας στην ΕΕ μπορεί να διευκολυνθεί από την ενίσχυση της συνοχής στους κόλπους της λετονικής κοινωνίας, η οποία θα επιτευχθεί μέσω της πλήρους ένταξης των «μη εχόντων την ιθαγένεια, και ιδίως εκείνων που ανήκουν σε διαφορετικές εθνότητες».[274] Σχετίζεται άμεσα δηλαδή η προσχώρηση της Λετονίας με τη συνοχή στο εσωτερικό της, αναβαθμίζοντας την κοινωνική ένταξη των μη Λετονικών πληθυσμιακών ομάδων σε πρωταρχικό κριτήριο ένταξης.

5.2.Οι θέσεις των κρατών μελών – Ευρ. Συμβουλίου της Βιέννης

Τελικά τα κ/μ το Δεκέμβριο του 1998 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης, απλά επεσήμαναν την πρόοδο που είχαν σημειώσει τα υποψήφια κράτη. Η ιδιαίτερη σημασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης εστιάζεται όχι τόσο στη διεύρυνση, όπου απλά επιβεβαιώνει τις προόδους των υποψηφίων κρατών[275], αλλά στο ότι περιλαμβάνει τη διακήρυξη της ΕΕ για την επέτειο των 50 ετών της Οικουμενικής Διακήρυξης ΔΑ (10/12/1998) και την έμφαση που αποφάσισε να προσδώσει στην καταπολέμηση των διακρίσεων στα κ/μ. Τα κ/μ της ΕΕ, επ' ευκαιρίας των 50 χρόνων από την υιοθέτηση της ΟΔΔΑ, υιοθέτησαν μία Διακήρυξη με στόχο να επιβεβαιώσουν ότι η ΕΕ και οι δράσεις της, στηρίζονται στις αρχές της ελευθερίας, δημοκρατίας, στο σεβασμό των ΔΑ, θεμελιωδών

---

[273] Ψήφισμα για τη Λιθουανία Α-0431/1998, παρ. Ε.

[274] Ψήφισμα για τη Λετονία, Α4-0430/1998, παρ. Ε.

[275] Επισημαίνει ότι οι έξι χώρες, Κύπρος, Ουγγαρία, Πολωνία, Εσθονία, Τσεχία και Σλοβενία έχουν ξεκινήσει ουσιαστικές ενταξιακές διαπραγματεύσεις και τις προσκαλεί να συνεχίσουν τους εντατικούς ρυθμούς προόδου ώστε να συνεχίσουν στην ίδια πορεία. Παράλληλα αναγνωρίζει ότι η Ρουμανία, Σλοβακία, Λετονία, Λιθουανία και Βουλγαρία έχουν προοδεύσει, ενώ η μεταφορά από τις πολυμερείς στις διμερείς διαπραγματεύσεις για την αναλυτική εξέταση του κοινοτικού κεκτημένου, θα προσφέρουν νέα δυναμική τον επόμενο χρόνο στην όλη διαδικασία. Επίσης τα κ/μ καλωσορίζουν την απόφαση της Μάλτας να ενεργοποιήσει την αίτησή της για προσχώρηση στην ΕΕ. Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβούλιου της Βιέννης, σημεία 58-63, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-R1.EN8.htm

ελευθεριών και του κράτους δικαίου και στις αξίες που περιλαμβάνονται στην ΟΔΔΑ[276].

Τα κράτη της ΕΕ τόνισαν την αδιαιρετότητα και οικουμενικότητα των ΔΑ καθώς και τη δέσμευσή τους να τα προωθήσουν. Δύο στοιχεία της διακήρυξης πρέπει να επισημανθούν. Το πρώτο είναι ότι επιλέχθηκε να δοθεί έμφαση σε συγκεκριμένες παραβιάσεις ΔΑ οι οποίες μέχρι τότε δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερης επεξεργασίας κατά την ενταξιακή διαδικασία με τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Συγκεκριμένα αναφέρονται τα δικαιώματα των γυναικών και παιδιών καθώς και η ισότητα των δύο φύλων -θέματα που δεν είχαν απασχολήσει την Επιτροπή στις μέχρι τότε αξιολογήσεις για το πολιτικό κριτήριο- η κατάργηση της θανατικής ποινής (η διατήρηση αλλά μη εφαρμογή της σε υποψήφια προς ένταξη κράτη, δεν είχε εμποδίσει την Επιτροπή να κρίνει ότι ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο), η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (μέχρι τότε οι αξιολογήσεις της Επιτροπής επεδίωκαν την ένταξη των μειονοτήτων και όχι τόσο την υιοθέτηση μέτρων για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας), και τέλος η διασφάλιση των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το δεύτερο είναι, ότι όλες οι δράσεις που δεσμεύεται να αναλάβει η ΕΕ για να προωθήσει τα δικαιώματα και τις αρχές τις Ο.Δ.ΔΑ εστιάζουν σε τρίτα κράτη και όχι στο εσωτερικό της ΕΕ. Η μόνη αναφορά που γίνεται στα κ/μ είναι ότι δεσμεύονται από την ΕΣΔΑ και ότι με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μόνιμες και σοβαρές παραβιάσεις ΔΑ θα επισείουν κυρώσεις. Αντίθετα όλο το κείμενο της Διακήρυξης, διαπνέεται από την επιθυμία της ΕΕ να ενισχύσει τα ΔΑ σε όλα τα τρίτα κράτη.

Παράλληλα, τα κ/μ αναγνωρίζοντας την πρωταρχική σημασία της καταπολέμησης όλων των μορφών ρατσισμού, ξενοφοβίας και αντισημιτισμού τόσο στο εσωτερικό της ΕΕ όσο και σε τρίτα κράτη, ζήτησαν από την Επιτροπή να καταθέσει προτάσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες[277]. Η καταπολέμηση των διακρίσεων είχε αποκτήσει ιδιαίτερη δυναμική κατά το 1998, μετά την ένταξη του άρθρου 13 στη Συνθ.Αμ., και συγκεκριμένα για τον τρόπο με

[276] Δελτίο ΕΕ. 12-1998, 3/35.
[277] Στο ίδιο, παρ. 6

τον οποίο θα εξαλείφονταν οι πρακτικές διάκρισης και η προώθηση των αρχών της ισότητας σε κάθε τομέα της ΕΕ.[278] Η Επιτροπή είχε μάλιστα προχωρήσει στην υιοθέτηση Σχεδίου Δράσης για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας το 1998[279], για την εφαρμογή του οποίου στις υποψήφιες χώρες, εκδόθηκαν εκθέσεις το 1999. Το συγκεκριμένο Σχέδιο Δράσης προετοίμαζε το έδαφος για πιο φιλόδοξη δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπό το φως των νέων ρυθμίσεων της Συνθ. του Άμστερνταμ σε επίπεδο νομοθεσίας και προγραμμάτων για την ανάπτυξη και ανταλλαγή νέων προσεγγίσεων[280].

5.2.1. Πρόοδος ως προς την καταπολέμηση των διακρίσεων

Ταυτόχρονα βέβαια, επισημαίνεται ότι τα κ/μ στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης, παρότρυναν τα υφιστάμενα μέλη της ΕΕ να λάβουν αντίστοιχα μέτρα για την καταπολέμηση του ρατσισμού[281]. Παρατηρούμε όμως ότι από τη μία πλευρά τα υποψήφια προς ένταξη κράτη θα πρέπει να εφαρμόσουν τις προτάσεις της Επιτροπής και από την άλλη, τα υφιστάμενα μέλη της ΕΕ απλά θα πρέπει αν επεξεργαστούν την ιδέα της υιοθέτησης αντίστοιχων μέτρων. Με άλλα λόγια, έχουμε ένα απτό παράδειγμα της πολιτικής των δύο μέτρων και σταθμών για τα επίδοξα και υφιστάμενα μέλη της ΕΕ καθώς και ένα νέο κριτήριο αξιολόγησης, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεσμεύτηκε στο Σχέδιο Δράσης κατά του Ρατσισμού να ελέγξει τα μέτρα που έλαβαν οι υποψήφιες χώρες[282].

5.2.1.α. Ο ρόλος της Επιτροπής στην προώθηση της καταπολέμησης των διακρίσεων

Το κείμενο που παρουσίασε η Επιτροπή το Μάιο 1999, αποτελεί μία πολύ σημαντική προσφορά της Επιτροπής στην ενταξιακή διαδικασία, καθώς συνοψίζει τα προβλήματα που είχε εντοπίσει μέχρι τότε στα υπό ένταξη κράτη, τις προόδους που είχαν πραγματοποιήσει, καθώς και προτεινόμενα μέτρα, τα οποία θα αποτελούσαν κριτήρια για την πρόοδό τους στις επόμενες περιοδικές αξιολογήσεις

[278] Σημείο από την ομιλία του Ευρωπαίου Επιτρόπου για θέματα Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, Padraig Flynn στο Ευρωπαϊκό Συνέδριο για την καταπολέμηση των διακρίσεων, Βιέννη, 4.12.1998, SPEECH/98/282

[279] Ανακοίνωση της Επιτροπής - Σχέδιο δράσης κατά του ρατσισμού, COM (1998) 183

[280] Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και του αντισημιτισμού στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες, 26 Μαΐου 1999, *COM(1999) 256*, σελ. 4

[281] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-1998, 3/35. παρ. 6

[282] COM (1999) 256, ο.π. σελ. 5

της Επιτροπής[283]. Αναδεικνύονται επίσης τα προβλήματα διακρίσεων, τα οποία δεν είχαν αναφερθεί διεξοδικά στις γνωμοδοτήσεις ή τις Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής ως τότε. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στην ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρεται ότι το πρόγραμμα Phare χρηματοδοτεί δράσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων στις υποψήφιες χώρες, ενώ στις Εκθέσεις Προόδου σαφής αναφορά στο εν λόγω πρόγραμμα είχε γίνει μόνο στις περιπτώσεις της Ρουμανίας (σχετικά με την προστασία των ανηλίκων) και στην Εσθονία (χρηματοδοτήθηκε πρόγραμμα εκμάθησης εσθονικών)[284]. Από την αναλυτική εικόνα της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης μέσω του προγράμματος Phare με τις εθνικές συνιστώσες του, προκύπτει ότι οι προτεραιότητες της ΕΕ ως προς τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των μειονοτήτων περιορίζονται στην εκμάθηση γλώσσας, είτε μέσω της απευθείας χρηματοδότησης κυβερνητικών πρωτοβουλιών προς αυτή την κατεύθυνση είτε μέσω ΜΚΟ[285]. Αντίθετα στην περίπτωση των Ρομά, οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται είναι ευρύτερες καλύπτοντας διακρίσεις στη στέγαση, εκπαίδευση και εργασία[286].

5.2.1.β. Η συμβολή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Λιγότερο από δύο μήνες μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής και την έμφαση που δόθηκε σε θέματα διακρίσεων (7 Ιουλίου 1999), η ΟΚΕ υιοθέτησε μία έκθεση σχετικά με την απασχόληση και την κοινωνική κατάσταση στα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Η ΟΚΕ τόνισε ότι τα κοινωνικά θέματα δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο προσοχής κατά την ενταξιακή διαδικασία και για το λόγο αυτό ενθάρρυνε την Ευρ. Επιτροπή να ασχοληθεί περισσότερο με τα εν λόγω ζητήματα και να τα εντάξει στις προτεραιότητες του Προγράμματος Phare. Καλούσε επιπλέον την Επιτροπή να δημοσιεύσει μία Λευκή Βίβλο για την κοινωνική κατάσταση και πολιτική στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, υιοθετώντας

---

[283] Στο ίδιο

[284] Βλ. ανωτέρω Εκθέσεις Προόδου Ρουμανίας και Εσθονίας, υπο-ενότητα πολιτικό κριτήριο, ΔΑ.

[285] COM(1999) 256, ο.π. σελ. 16.

[286] Στη Σλοβακία, το πρόγραμμα Phare χρηματοδότησε ένα πρόγραμμα το οποίο στόχευε στη βελτίωση του επιπέδου στέγασης, πολιτισμού και εκπαίδευσης και τις δυνατότητες εργασίας σε ορισμένες περιοχές. Αντίστοιχα προγράμματα μεγαλύτερης η μικρότερης εμβέλειας χρηματοδοτήθηκαν στη Ρουμανία, την Τσεχία και τη Σλοβακία. Η χρηματοδότηση του Phare προς τις κοινότητες Ρομά διοχετεύονταν μέσω των Οργανώσεων για την Ανάπτυξη της Κοινωνίας των Πολιτών, τα οποία συστάθηκαν από το Phare στη Βουλγαρία, Τσεχία, Ρουμανία και Σλοβακία. Επικοινωνία της Επιτροπής, σελ. 17

ταυτόχρονα μία κοινωνική στρατηγική αντίστοιχη με εκείνη για το περιβάλλον[287]. Κρίνοντας από τις Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής που ακολούθησαν και που θα αναλυθούν σε επόμενη ενότητα, η παραίνεση της ΟΚΕ λήφθηκε υπόψη, καθώς ο τομέας των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στο κεφάλαιο της αξιολόγησης των πολιτικών κριτηρίων, διευρύνεται σε έκταση και περιεχόμενο. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί εδώ ότι οι κοινωνικοί και οικονομικοί εταίροι της ΕΕ και αντίστοιχα στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, είχαν αποκλειστεί από τη διαδικασία της διεύρυνσης, προκαλώντας τη διατύπωση συστάσεων από την ΟΚΕ σε προηγούμενες περιστάσεις. [288]

Κεφάλαιο 6. Οι εξελίξεις το 1999

6.1. Η ανάδειξη ενός νέου πολιτικού κριτηρίου ένταξης: η καταπολέμηση των διακρίσεων

Το 1998, η Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με τη διεύρυνση δεν πρότεινε την υιοθέτηση νέων πρωτοβουλιών στα υποψήφια προς ένταξη κράτη αλλά βάσει των στρατηγικών για την ένταξη τους, περιέγραφε πως τα εν λόγω κράτη συμμετέχουν σε δραστηριότητες της ΕΕ και πρότεινε τρόπους περαιτέρω εμπλοκής τους[289]. Αναγνώριζε επιπλέον ότι οι έννοιες του σεβασμού και της προστασίας των μειονοτήτων αποτελούν στοιχείο- κλειδί για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στα υποψήφια κράτη[290]. Με τον τρόπο αυτό γίνεται και επίσημα η σύνδεση μεταξύ ενός εκ του πολιτικού κριτηρίου και της νέας πολιτικής για την καταπολέμηση του ρατσισμού δημιουργώντας συνέπειες ως προς τις υποχρεώσεις των υποψηφίων κρατών. Η Ανακοίνωση περιελάμβανε επίσης, συγκεκριμένη δέσμευση που επιβεβαίωνε το ανωτέρω συμπέρασμα καθώς ανέφερε ότι « *η Επιτροπή θα προχωρήσει σε αξιολόγηση της προόδου του κάθε υποψήφιου κράτους*

---

[287] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 7/8-1999, (1/1), ΕΕ *C 258, 10.9.1999*

[288] Γνωμοδότηση του MASUCCI με θέμα "η διεύρυνση της Ε.Ε." έγγραφο CES 1197/97 και γνωμοδότηση του Hamro-Drotz για την "Ενισχυμένη προενταξιακή στρατηγική" έγγρ. CES 456/98. Αντίστοιχες συστάσεις είχε απευθύνει η ΟΚΕ στην Ευρ. Επιτροπή όπως να απευθύνεται συστηματικότερα προς τις οικονομικές και κοινωνικές οργανώσεις και στην κοινωνία των πολιτών αλλά και να αξιολογεί τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της διεύρυνσης στις υποψήφιες χώρες, Γνωμοδότηση της ΟΚΕ με θέμα "Η Σλοβακία στο πλαίσιο της ενίσχυσης της προενταξιακής στρατηγικής", CES 1161/98.

[289] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 12-1998, παρ. Ι.4

[290] Στο ίδιο, σελ. 3. Η ανακοίνωση δεν περιλαμβάνει διακρίσεις κατά των προσφύγων ούτε μετακινήσεις μειονοτικών πληθυσμών που συντελέστηκαν υπό τα προηγούμενα καθεστώτα.

στις Εκθέσεις Προόδου της που θα δημοσιευτούν το φθινόπωρο του 1999, οι οποίες θα περιλαμβάνουν την πλήρη αξιολόγηση της προετοιμασίας για την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων. Οι προτεραιότητες των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Προσχώρησης θα επανεξεταστούν αναλόγως»[291].

Υπενθυμίζεται στο σημείο αυτό ότι στις αρχικές γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής δεν υπήρχε καμία αναφορά σε διακρίσεις, εκτός φυσικά του τομέα των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, εκτός από τη Γνωμοδότηση για την Τσεχία, όπου η Επιτροπή παρατήρησε ότι υφίσταται νομοθεσία κατά του ρατσισμού και στη Ρουμανία όπου σημείωσε ότι ο Ποινικός Κώδικας περιλαμβάνει και την ομοφυλοφιλία[292]. Εντάσσεται λοιπόν στο πλαίσιο της αξιολόγησής, ένα νέο πολιτικό κριτήριο ένταξης[293]. Αντίστοιχα παραδείγματα διεύρυνσης του πολιτικού κριτηρίου, όπως η ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού στη Ρουμανία μέσω της βελτίωσης των ιδρυμάτων για ανηλίκους και η πάταξη της εμπορίας ανθρώπων, συνέχισαν να παρατηρούνται. Συμπεραίνουμε δηλαδή ότι όσο μεγαλύτερο το διάστημα των προ- ενταξιακών διαπραγματεύσεων, τόσο περισσότερα θα μπορούσαν θεωρητικά να είναι τα κριτήρια ένταξης, ενώ τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη δεν είχαν κανένα περιθώριο αντίδρασης[294]. Εξαίρεση ως προς τη δυνατότητα αντιδράσεων αποτέλεσε η Τουρκία, όπως αναλύεται στο επόμενο μέρος.

---

[291] Στο ίδιο, σελ. 8

[292] Γνωμοδότηση Ρουμανίας DOC/97/18, 15.07.1997 σελ. 16 και Γνωμοδότηση Τσεχίας, DOC/97/17, σελ. 19

[293] Η ρευστότητα των κριτηρίων ένταξης- όχι μόνο του πολιτικού- αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι τα κ/μ στο Ευρ. Συμβούλιο της Κολωνίας, συμπεριέλαβαν ακόμα ένα κριτήριο ένταξης. Καθώς αρκετά υποψήφια κ/μ είχαν αναπτύξει πυρηνικά προγράμματα κατά τα προηγούμενα χρόνια τα οποία δεν ικανοποιούσαν τα ευρωπαϊκά πρότυπα, τα κ/μ στην Κολωνία ανέδειξαν τη σημασία του ζητήματος αυτού στο πλαίσιο της διεύρυνσης της ΕΕ και ζήτησαν από την Επιτροπή να συμπεριλάβει και το θέμα αυτό στις Περιοδικές της Εκθέσεις, Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6/1999, παρ. 60. Κατά τα άλλα, δεν πραγματοποιήθηκε καμία ανατροπή της μέχρι τότε ενταξιακής πορείας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απλά δήλωσε την ικανοποίησή του για τη δυναμική που είχαν αποκτήσει οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις οι οποίες ήταν στην σωστή κατεύθυνση. Η σημαντική απόφαση όμως για άνοιγμα των διαπραγματεύσεων αναβλήθηκε μέχρι το επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ελσίνκι, το οποίο θα εξέταζε την πρόοδό τους και θα κατέληγε σε ανάλογα συμπεράσματα. Παρατηρούμε δηλαδή ότι το άνοιγμα των διαπραγματεύσεων με τη δεύτερη ομάδα των υποψηφίων κρατών δεν ήταν δεδομένο ότι θα πραγματοποιούνταν στο Ελσίνκι. Προκειμένου δε να ενισχυθεί αυτό το ενδεχόμενο, τα κ/μ ζήτησαν από την Επιτροπή να συμπεριλάβει συγκεκριμένα μέτρα στις επόμενες Εκθέσεις Προόδου της, παρ. I.23.57- 58, 59. Τέλος, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας, τα κ/μ δέχθηκαν τη νέα γνωμοδότηση της Επιτροπής για τη Μάλτα, η οποία σε συνδυασμό με την Έκθεση Προόδου θα λειτουργούσε ως βάση για αποφάσεις που θα λαμβάνονταν στο Ελσίνκι έξι μήνες μετά, παρ. I.23

[294] Maresceau, 2001, ο.π., σελ. 9-10

6.2. Η Εξέλιξη των περιοδικών εκθέσεων του 1999

Στις Εκθέσεις Προόδου του 1999[295], η Επιτροπή αξιολογώντας 12 υποψήφια προς ένταξη κράτη (για πρώτη φορά συμπεριλήφθηκε και η Μάλτα μετά την επανέκδοση της γνωμοδότησης τη Επιτροπής το Φεβρουάριο 1999), συμπέρανε ότι ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο, ακόμα και αν κάποια έπρεπε να λάβουν επιπλέον μέτρα για τη βελτίωση της προστασίας των ΔΑ και των μειονοτήτων. Όλα τα κράτη είχαν καταβάλει προσπάθειες για την ενδυνάμωση των δημοκρατικών θεσμών, με επιστέγασμα τη διεξαγωγή ελεύθερων και δίκαιων εκλογών στη Βουλγαρία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Πολωνία, Ρουμανία και Σλοβενία. Η Επιτροπή αξιολόγησε και την Τουρκία ως προς την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, κρίνοντας ότι εξακολουθεί να μην ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο, παρά το γεγονός ότι είχαν ληφθεί κάποια σημαντικά μέτρα προς τη σωστή κατεύθυνση[296].

Οι Εκθέσεις Προόδου σηματοδοτούν μια διαφορετική προσέγγιση από την πλευρά της Επιτροπής. Όπως δηλώνει στην αρχή κάθε κεφαλαίου για το πολιτικό κριτήριο, σε όλα τα κράτη πλην της Ρουμανίας και της Κύπρου, προτίθεται να αναφέρει μόνο τις σημαντικές εξελίξεις από την τελευταία Περιοδική Έκθεση, γεγονός που συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ. Επιπλέον, και πέρα από τις προτεραιότητες της ΕΕ, όπως εκφράζονται μέσω της Ευρ. Επιτροπής, παρατηρούμε και μια αλλαγή του περιεχομένου των κριτηρίων. Προστίθενται νέα κριτήρια, σύμφωνα με τις απαιτήσεις και άλλων θεσμικών οργάνων αλλά και παρατηρούνται κάποιες αλλαγές στη διαβάθμιση της σημασίας συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Για παράδειγμα, η Ευρ. Επιτροπή φαίνεται να κάνει διακρίσεις μεταξύ Σλοβακίας και Σλοβενίας. Ενώ και τα δύο κράτη δεν έχουν λύσει το θέμα του δικαιώματος στην ιδιοκτησία εκτάσεων από ευρωπαίους πολίτες, μόνο στη Σλοβενία τίθεται μεταξύ των προτεραιοτήτων των ΕΣΠ[297]. Στη περίπτωση της Σλοβακίας και της Μάλτας απλά αναφέρεται[298]. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να

---

[295] Όλες οι Εκθέσεις Προόδου του 1999, καθώς και το Συνοπτικό κείμενο είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1999_en.htm Οι εκθέσεις για τα περισσότερα κράτη δημοσιεύθηκαν στις 13 Οκτωβρίου 1999, με εξαίρεση για τη Μάλτα στις 28 Σεπτεμβρίου και για τις Εσθονία και Κύπρο, στις 6 Οκτωβρίου 1999.

[296] Έκθεση Προόδου για την Τουρκία, 13/10/1999, σελ. 8. Για λεπτομερή ανάλυση της ενταξιακής πορείας της Τουρκίας, βλ. κεφάλαιο 4 του τμήματος 2, σελ. 345-395.

[297] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας 1999, σελ. 12.

[298] Στην Έκθεση για τη Σλοβακία απλά αναφέρεται στο τμήμα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, χωρίς να προκύπτει σύσταση της Επιτροπής. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι οι

σημαίνει ότι η Σλοβακία έχει άλλα σημαντικότερα προβλήματα να επιλύσει. Από την άλλη πλευρά όμως, η αναφορά της Μάλτας περιπλέκει την ερμηνεία αυτή, καθώς δεν παρουσίαζε κάποιο άλλο σημαντικότερο πρόβλημα σεβασμού των ΔΑ. Η περίπτωση της Μάλτας λοιπόν μας ωθεί να συμπεράνουμε ότι το κριτήριο της ιδιοκτησίας της Επιτροπής είχε να κάνει καθαρά με πολιτικούς/οικονομικούς λόγους που είχαν ανακύψει στη Σλοβενία.

Ακριβώς λόγω της εξέλιξης του περιεχομένου των Εκθέσεων Προόδου καθώς και ότι πλέον όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο, η ανάλυση που θα ακολουθήσει θα διαφοροποιηθεί από την μέχρι τώρα εξέταση των Γνωμοδοτήσεων του 1997 και των πρώτων Εκθέσεων Προόδου του 1998. Θα προηγηθεί ο εντοπισμός των νέων κριτηρίων και η εξέταση του τρόπου με τον οποίο διαμορφώθηκαν. Στη συνέχεια, θα παρουσιαστούν οι εξελίξεις που συντελέστηκαν στα υποψήφια κράτη μεταξύ 1998 και 1999 ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα για τον επηρεασμό που είχε η διαδικασία ένταξης στο σεβασμό των ΔΑ στα εν λόγω κράτη. Η παρουσίαση θα πραγματοποιηθεί με συνθετικό τρόπο ακολουθώντας το διαχωρισμό που έχει κάνει η Επιτροπή μεταξύ ατομικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και προστασία των μειονοτήτων. Εξαίρεση αποτελεί η Κύπρος, όπου η Επιτροπή εξακολουθεί να μην αναλύει το πολιτικό κριτήριο ανάλογα με το διαχωρισμό σε ατομικά, οικονομικά και προστασία των μειονοτήτων αλλά εξετάζει τις συνθήκες στο Ελληνοκυπριακό τμήμα και στο κατεχόμενο, πραγματοποιώντας και ανασκόπηση των πολιτικών εξελίξεων. Για το λόγο αυτό, η Κύπρος παρουσιάζεται ξεχωριστά, στο τέλος του εν λόγω κεφαλαίου.

6.2.1.Καινοτομίες ως προς το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το 1998 υπήρξαν κάποιες εξελίξεις οι οποίες επηρέασαν το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου ένταξης. Τέθηκε το θέμα της ανεπαρκούς

αλλοδαποί επί της αρχής δεν έχουν το δικαίωμα ιδιοκτησίας στη Σλοβακία, ενώ οι αλλοδαπές επιχειρήσεις μπορούν να προβούν σε αγοραπωλησίες μέσω Σλοβακικών θυγατρικών μετά από άδεια του Υπουργείου Οικονομικών. Αντίστοιχα, η αγορά γης σε γεωργική ή δασική περιοχή απαγορεύεται. Τα παραρτήματα τραπεζών μπορούν να αγοράζουν τα κτίρια για τις εγκαταστάσεις τους αλλά όχι το οικόπεδο, σελ. 16. Όσον αφορά στη Μάλτα, η αναφορά είναι ακόμα πιο περιορισμένη, κάνοντας λόγο απλά για «περιορισμούς στο δικαίωμα αγοράς γης από αλλοδαπούς», σελ. 8 της αντίστοιχης Περιοδικής Έκθεσης.

κάλυψης των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων καθώς και το θέμα των διακρίσεων από διάφορους θεσμούς της ΕΕ[299]. Οι εν λόγω εξελίξεις είχαν ως αποτέλεσμα την εισαγωγή νέων υπό εξέταση θεμάτων, που άπτονταν των πολιτικών κριτηρίων, αποδεικνύοντας τη ρευστότητα της διαδικασίας ένταξης αλλά και των προτεραιοτήτων της ΕΕ. Η Ευρ. Επιτροπή για πρώτη φορά αξιολόγησε διεξοδικά τα οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια: αφιερώνει μεγαλύτερο μέρος της έκθεσης στην ανάλυση των εν λόγω δικαιωμάτων εν αντιθέσει με προηγούμενες αναφορές του τύπου «τα βασικά οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα είναι σεβαστά», εντάσσοντας στο πεδίο αυτό την ισότητα των φύλων – για πρώτη φορά γίνεται λόγος για τα δικαιώματα των γυναικών- και τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία[300].Η αναφορά σε ρατσισμό και ξενοφοβία, επίσης αποκτά ξεχωριστή υπόσταση. Αναδείχθηκαν επιπλέον τα θέματα των συνθηκών κράτησης παράνομων μεταναστών, της εμπορίας ανθρώπων και της διαφθοράς, μάλιστα η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτέλεσε μεσοπρόθεσμο στόχο όλων των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Προσχώρησης.

Όσον αφορά στα οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια, η αξιολόγηση πλέον γινόταν σε όλα τα υποψήφια κράτη με βάση τις πολιτικές για την ισότητα των φύλων, τις συνθήκες διαβίωση των ατόμων με αναπηρία και τη συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργανώσεων στις πολιτικές αποφάσεις[301]. Εξαίρεση αποτελεί η Έκθεση για τη Σλοβενία όπου γινόταν λεπτομερής αναφορά και στο δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης και τα δικαιώματα του παιδιού[302]. Το ζήτημα των συνδικαλιστικών οργανώσεων, η Επιτροπή απλά το ανέφερε χωρίς να προβαίνει σε συστάσεις. Εξακολουθούσε επίσης να εξετάζεται η συμπεριφορά των υποψηφίων προς ένταξη κρατών ως προς την επικύρωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ο οποίος πλέον είχε επικυρωθεί σχεδόν από όλες τις υποψήφιες χώρες[303]. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν είχε αναλύσει διεξοδικά τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, τουλάχιστον όχι ως προς τους τομείς που προέκρινε το

[299] Βλέπε ανωτέρω σελ.. 135
[300] Για παράδειγμα Πολωνία, Λετονία, Λιθουανία, Εσθονία, κ.α.
[301] Η δράση και η σύνθεση των συνδικαλιστικών οργανώσεων είχε αξιολογηθεί σε αρκετά κράτη και σε προηγούμενες εκθέσεις. Βλέπε Ρουμανία, Λιθουανία, Λετονία.
[302] Για τα δικαιώματα του παιδιού σχετική αναφορά υπάρχει και στην Έκθεση Προόδου για την Πολωνία.
[303] Η Ρουμανία επικύρωσε το Χάρτη το Μάιο 1999, η Σλοβενία τον Απρίλιο 1999, η Βουλγαρία τον Σεπτέμβριο 1998 και η Ουγγαρία τον Ιούλιο 1999.

1999, η ενότητα οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων έχει χαρακτήρα πρώτης αξιολόγησης. Εξηγείται κατ' αυτόν τον τρόπο το γεγονός ότι η ανάλυση της Επιτροπής έχει κυρίως διαπιστωτικό χαρακτήρα της υπάρχουσας κατάστασης σε συνδυασμό με συστάσεις για μελλοντικές δράσεις.

6.2.1.α. Ισότητα των φύλων

Συγκεκριμένα, όσον αφορά την ισότητα των φύλων, η Επιτροπή παρατήρησε ότι το κυριότερο πρόβλημα ήταν οι ανισότητες στην απασχόληση και κυρίως στο εισόδημα. Με άλλα λόγια, διαφορετικές αμοιβές για ίδια απασχόληση. Τέτοιου είδους διακρίσεις παρατηρήθηκαν στην Εσθονία, Πολωνία, Σλοβενία και Τσεχία όπου οι γυναίκες αν και με καλύτερη εκπαίδευση αμείβονταν λιγότερο από τους άντρες. Ιδιαίτερα στην τελευταία, ενώ μέχρι τότε στις εκθέσεις αναφερόταν ότι γίνονται γενικά σεβαστά τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι παρόλο πλέον που οι άντρες και οι γυναίκες ήταν νομικά ίσοι, υπήρχε σημαντική μισθολογική διαφορά (περίπου 25% με μειωτικές τάσεις)[304]. Όσον αφορά στη Σλοβενία, η Ευρ. Επιτροπή παραθέτει συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με τις δια- κρίσεις σε βάρος των γυναικών, τόσο στον μισθολογικό τομέα, στις ευκαιρίες απασχόλησης αλλά και την εκπροσώπηση στη λήψη αποφάσεων[305]. Παράλληλα, υπογραμμίζονται οι θετικές πρωτοβουλίες που έλαβαν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας, αν και χωρίς να έχει προηγηθεί σύσταση της Επιτροπής. Στη Λιθουανία και Λετονία υιοθετήθηκαν νόμοι (Δεκέμβριος 1998) για την ισότητα των δύο φύλων και την εν γένει εφαρμογή της ισότητας που προέβλεπαν τα Συντάγματα. Επιπλέον διορίστηκε Συνήγορος για Ίσες Ευκαιρίες στη Λιθουανία και αντίστοιχα Μονάδα για την Ισότητα των φύλων στη Λετονία.

6.2.1.β. Δικαιώματα ΑΜΕΑ

---

[304] Η Έκθεση της Τσεχίας του 1999, αποδεικνύει ότι όντως η ισότητα των φύλων αποτελεί νέο κριτήριο, καθώς η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το πρόβλημα προϋπήρχε, και απλά δεν είχε επιλεγεί να αναφερθεί μεταξύ των πολιτικών κριτηρίων. Αντίστοιχα, στην περίπτωση της Πολωνίας, η Επιτροπή για πρώτη φορά προβαίνει σε σύσταση για επίτευξη προόδου στις πολιτικές για την ισότητα των φύλων και υποστήριξης θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας.

[305] Σύμφωνα με τα στοιχεία της Κρατικής Υπηρεσίας για Πολιτικές προς τις Γυναίκες, παρατηρείται μία μισθολογική διαφορά μεταξύ των δύο φύλων της τάξης του 25%, στην ισότητα των ευκαιριών για επαγγελματική εξέλιξη, δηλαδή λιγότερες γυναίκες μεταξύ των υψηλόβαθμων δημοσίων υπαλλήλων και υπό- εκπροσώπηση σε Σώματα Εξουσίας, όπως η Βουλή και το Υπουργικό Συμβούλιο με μία μόνο γυναίκα Υπουργό).

Όσον αφορά στα δικαιώματα των ΑΜΕΑ, πλέον η αξιολόγηση γίνεται για όλα τα υποψήφια κράτη, συντελώντας στην εκτίμηση ότι ο εν λόγω τομέας αναβαθμίζεται ως προς τη σπουδαιότητά του για την ΕΕ. Έτσι λοιπόν τα σοβαρότερα προβλήματα παρατηρούνται στη Λετονία όπου υπάρχει παντελής έλλειψη νομοθεσίας για τα ΑΜΕΑ και υποβάθμιση των ιδρυμάτων για νοητικά ασθενείς, στην Ουγγαρία όπου υπάρχουν πολύ λίγες διαθέσιμες υπηρεσίες, στη Ρουμανία όπου λόγω της οικονομικής δυσανεξίας χειροτέρευσαν οι συνθήκες ζωής όλων των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και στη Βουλγαρία όπου δεν εφαρμοζόταν η υφιστάμενη νομοθεσία.

Η Ευρ. Επιτροπή παρουσιάζει όμως και τις θετικές εξελίξεις οι οποίες περιλαμβάνουν μέτρα που υιοθέτησαν σχεδόν όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Στη Σλοβενία τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ, ιδιαίτερα ως προς την ασφάλεια, εκπαίδευση και εργασία, γίνονται σεβαστά ενώ είχε συσταθεί και Γραφείο για ΑΜΕΑ. Στην Ουγγαρία θεσπίστηκε νόμος που προέβλεπε τη σταδιακή τροποποίηση όλων των κτιρίων ώστε να γίνουν προσβάσιμα σε ΑΜΕΑ μέχρι το 2009 και την υποχρέωση των επιχειρήσεων με προσωπικό άνω των 20 ατόμων, να προσλαμβάνουν ΑΜΕΑ σε ποσοστό 5%. Αντίστοιχα, στη Ρουμανία υιοθετήθηκε επείγον Προεδρικό Διάταγμα για την ειδική προστασία και συνθήκες εργασίες των ΑΜΕΑ, ενώ οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό είχαν ήδη αρχίσει, Οι μεταρρυθμίσεις συνοδεύονταν και από αύξηση της χρηματοδότησης μέσω του Ειδικού Ταμείου για Κοινωνική Αλληλεγγύη προς ΑΜΕΑ. Τέλος, θετικές μεταρρυθμίσεις παρατηρήθηκαν και στη Σλοβακία όπου το 1998 θεσπίστηκε νόμος κοινωνικής αρωγής για την ενίσχυση των πολιτών, αλλοδαπών, ανιθαγενών ή προσφύγων που διαμένουν μόνιμα στη Σλοβακία.

6.2.1.γ. Εμπορία ανθρώπων

Το πρόβλημα της εμπορίας ανθρώπων είναι ένα νέο ζήτημα που απασχολεί την Επιτροπή, η οποία αφού αξιολογήσει το ρόλο του υποψήφιου κράτους, αν δηλαδή πρόκειται για χώρα διαμετακόμισης, προορισμού ή προέλευσης, ελέγχει την ύπαρξη νομοθεσίας για την καταπολέμηση του φαινομένου. Η Επιτροπή αξιολογεί ότι το εν λόγω φαινόμενο παρατηρείται έντονα στη Βουλγαρία, Ρουμανία, Σλοβακία, Τσεχία, Ουγγαρία και στην Κύπρος, όπου όμως υπάρχει ήδη νομοθεσία.

Θετικά μέτρα λήφθηκαν στην Τσεχία με την υιοθέτηση συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου για τα θύματα εμπορίας.

6.2.1.δ. Δικαιώματα του παιδιού

Στην περίπτωση της Ρουμανίας όχι μόνο αναδείχθηκε ένα νέο κριτήριο - η πολιτική για την παιδική πρόνοια στο πλαίσιο της προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού- αλλά υπερκέρασε σε βαρύτητα όλα τα υπόλοιπα κριτήρια. Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή στην αρχή της ανάλυσης των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων στην Ρουμανία, παραθέτει την εξέταση της προστασίας των παιδιών σε ξεχωριστή υπο- ενότητα με εκτενή αναφορά του ιστορικού των ιδρυμάτων για ανηλίκους στη συγκεκριμένη χώρα, τονίζοντας ότι « (...) η προστασία των παιδιών αποτελεί τομέα των ΔΑ και συμπεριλαμβάνεται στα κριτήρια της Κοπεγχάγης»[306]. Η επιλογή της φράσης αυτής, μάλλον επεδίωκε να προσδώσει ειδικό βάρος στο νέο αυτό κριτήριο και ίσως να ενισχύσει τη νομιμοποίηση της πρακτικής εισαγωγής νέου κριτηρίου το οποίο δεν περιλαμβανόταν στην αρχική Γνωμοδότηση της Επιτροπής. Τα προβλήματα αφορούσαν κυρίως στη δυσκολία συντονισμού των τεσσάρων διαχειριστικών φορέων, στην ελλιπή παρακολούθηση των κέντρων και το ανειδίκευτο προσωπικό. Η Επιτροπή προέβη σε συγκεκριμένες συστάσεις και μέτρα, παρέχοντας άμεση χρηματοδότηση μέσω του Προγράμματος Phare για την κάλυψη των ανθρωπιστικών αναγκών και συνέχισε τη χρηματοδότηση το 1999, τόσο για να αντιμετωπιστεί η ανθρωπιστική κρίση όσο και για να υποστηριχθεί η εύθραυστη ακόμη μεταρρύθμιση. Η Ευρ. Επιτροπή απαιτούσε μάλιστα από τη ρουμανική κυβέρνηση να κατανοήσει ότι τα παιδιά είναι η βασική προτεραιότητα και ότι μόνο μία Αρχή πρέπει να είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο της λειτουργίας όλων των ιδρυμάτων για παιδιά από τα ορφανοτροφεία μέχρι τα ιδρύματα για παιδιά με ειδικές ανάγκες[307].

6.2.2. Προτάσεις του Ευρ.Κοινοβουλ.: ισότητα των φύλων και προστασία των μειονοτήτων

Σε άμεση συνάρτηση του εμπλουτισμού των Εκθέσεων Προόδου της Επιτροπής με νέα κριτήρια ήταν η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εξέλιξη του

[306] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας 1999, σελ 15,16.

[307] Στο ίδιο, όπου το πρωτότυπο κείμενο της Επιτροπής αναφέρει ότι « It is now of crucial importance that the Government, (...) gives top priority to child protection and accepts that is has primary responsibility for the well-being of all children in care.», σελ. 16.

κριτηρίου της ισότητας των φύλων. Οι Ευρωβουλευτές, σε ψήφισμα για τη διεύρυνση της ΕΕ, το 2000, προσέθεσαν κι άλλο κριτήριο: την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της ισότητας, ως προϋπόθεση για την προσχώρηση «εφόσον πρόκειται κατά κύριο λόγο για θέμα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς επίσης και ότι η απαιτούμενη οικοδόμηση των θεσμών σε αυτόν τον τομέα αποτελεί προϋπόθεση ζωτικής σημασίας για την πλήρη εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου».[308] Με άλλα λόγια, το Ευρ.Κοινοβουλ. πρότεινε τη μεταφορά ενός στοιχείου του κριτηρίου του κοινοτικού κεκτημένου στο πολιτικό κριτήριο, το οποία όμως είχε άλλο ειδικό βάρος: η ικανοποίησή του αποτελούσε προϋπόθεση ένταξης. Παράλληλα, στα σημεία 124 και 126 του Ψηφίσματος, καλεί τις κυβερνήσεις των υποψηφίων κρατών να βελτιώσουν την «*πραγματική πρόσβαση* των γυναικών στην ενημέρωση για τα νόμιμα δικαιώματά τους και να (...) μεριμνήσουν για τη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση των δικηγόρων, δικαστών, των πολιτικών (...) και του κοινού για τα εν λόγω θέματα. Αντίστοιχα καλεί «όλους τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς στις υποψήφιες χώρες να *εξασφαλίσουν* την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε ολόκληρο το φάσμα των πολιτικών» και να «*εφαρμόσουν* μέτρα και νόμους για να εξαλειφθεί κάθε μορφή σωματεμπορίας γυναικών και να αντιμετωπισθεί στο θέμα της ενδοοικογενειακής βίας, συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας κατά του βιασμού στο πλαίσιο του έγγαμου βίου».[309] Παρατηρούμε ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. ζητά από τα υποψήφια κράτη όχι απλά την υιοθέτηση σχετικής νομοθεσίας αλλά την εξασφάλιση της εφαρμογής της. Προτάσεις δηλαδή που απείχαν πολύ από την πραγματικότητα στην Ευρώπη των 15, δεδομένου ότι ακόμα δεν είχε υιοθετηθεί νομικά δεσμευτική πράξη για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων σε επίπεδο ΕΕ ή δεν είχαν τεθεί σε ισχύ οι δύο Οδηγίες για την καταπολέμηση των διακρίσεων[310]. Αρκεί να σημειωθεί εδώ ότι

---

[308] Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ (COM (1999) 500-C5-0341/2000-2000/2171 (COS)), A5-0250/2000, 04.10.2000, παρ. 14

[309] Στο ίδιο, παρ. 130. Έμφαση του υπογράφοντα.

[310] Πρώτη νομικά δεσμευτική πράξη της ΕΕ στον τομέα αυτό ήταν η Απόφαση (2001/87/ΕΚ) του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 2000, για την υπογραφή της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την καταπολέμηση του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος και των πρόσθετων πρωτοκόλλων που αφορούν την καταπολέμηση της εμπορίας προσώπων και ειδικότερα γυναικών και παιδιών και της μεταφοράς μεταναστών διά ξηράς, αέρος και θαλάσσης, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για την ισότητα η πρώτη Οδηγία είναι η Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, *ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σ. 16 έως 22* και η Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, *ΕΕ L 180 της 19.7.2000, σ. 22 έως 26*

η Ελλάδα υιοθέτησε νόμο κατά της εμπορίας ανθρώπων το 2002 και κατά της ενδοοικογενειακής βίας μόλις το 2006[311].

Μειονότητες

Η πρωτοβουλία του Ευρ.Κοινοβουλ., η οποία είχε βέβαια σχέση με τη θέση σε ισχύ της Συνθ.Αμ. το 1999 και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 13 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, επεκτάθηκε και στις μειονότητες. Ειδικότερα, το εν λόγω ψήφισμα αναφέρει ότι «οι μειονότητες στις υποψήφιες χώρες θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται απολύτως σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώθηκαν στις Συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και του ΟΟΣΑ, ότι ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιώματα και η μεταχείριση αυτών των ομάδων που αναφέρονται στο άρθρο 13 της ΣΕΚ σε ό,τι αφορά την πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης[312]. Με τη σύνδεση αυτή, ουσιαστικά συγκεκριμενοποιείται η προστασία των μειονοτήτων και ξεπερνιέται το εμπόδιο της απουσίας σχετικής ρύθμισης στη Συνθ.ΕΕ, προσφέροντας μία εναλλακτική ερμηνεία. Υπενθυμίζεται ότι προσπάθειες εισαγωγής διάταξης σχετικής με την προστασία των μειονοτήτων στη Συνθ.ΕΕ είχε αποτύχει κατά τις διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν της συμφωνίας στο Άμστερνταμ. Όπως θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο σχετικά με τη συμβολή των κριτηρίων ένταξης στη δημιουργία ευρωπαϊκής πολιτικής για τις μειονότητες, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες για τις μειονότητες βασίστηκαν στην αρχή της καταπολέμησης των διακρίσεων ελλείψει άλλης νομοθετικής βάσης.

6.3. Βελτίωση του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα υποψήφια κράτη

6.3.1.Τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα

Η αξιολόγηση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, ως προς την επιλογή των υπό εξέταση δικαιωμάτων, δεν είχε υποστεί καμία τροποποίηση από το 1998. Η Ευρ. Επιτροπή ήλεγχε κυρίως την κατάσταση στα σωφρονιστικά καταστήματα και

---

[311] Νόμος 3064/2002, Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, των εγκλημάτων κατά της γενετήσιας ελευθερίας, της πορνογραφίας ανηλίκων και γενικότερα της οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής και αρωγή στα θύματα των πράξεων αυτών ΦΕΚ [248Α'/15.10.2002 και Νόμος για την αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας, 3500/2006, ΦΕΚ[232Α'/24.10.2006

[312] Ψήφισμα του Ευρ. Κοινοβουλ. Α5-0250/2000, ο.π., παρ. 15

τα δικαιώματα των κρατουμένων, την κατάργηση της θανατικής ποινής, το δικαίωμα στο άσυλο, τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, την ελευθερία έκφραση κυρίως των δημοσιογράφων και τον πλουραλισμό των ΜΜΕ. Σε ορισμένες μεμονωμένες περιπτώσεις γινόταν αναφορά στο δικαίωμα στη θρησκευτική ελευθερία και την αντίρρηση συνείδησης[313]. Ως προς τη γενικότερη ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών, η θετική εξέλιξη που αφορούσε όλα τα κράτη ήταν η κατάργηση της θανατικής ποινής, είτε μέσω της υιοθέτησης εθνικής νομοθεσίας ή με την επικύρωση του 6ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Σλοβενία: καλύτερος βαθμός ανταπόκρισης στις συστάσεις της Επιτροπής

Όσο δε για τα υποψήφια κράτη, η Σλοβενία αποτελούσε ένα από τα κράτη το οποίο είχε τον καλύτερο βαθμό ανταπόκρισης στην περιοδική έκθεση του 1998. Συγκεκριμένα, τέθηκε σε ισχύ το κεφάλαιο της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για το δικαίωμα των αλλοδαπών στην ιδιοκτησία και το Φεβρουάριο 1999 υιοθετήθηκε σχετικός νόμος. Τον Ιούλιο του ίδιου έτους θεσπίστηκε νόμος που επέτρεπε σε πολίτες της Πρώην Γιουγκοσλαβίας να αιτηθούν για καθεστώς μόνιμης διαμονής, κατά το πρώτο τρίμηνο μετά την έναρξη της ισχύς του νόμου. Παράλληλα θεσπίστηκε νόμος για άσυλο, βάσει της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, κατοχυρώνοντας το δικαίωμα στο άσυλο, προσδιορίζοντας τον πρόσφυγα και την αρωγή που δικαιούται και οργανώθηκε η μεταναστευτική πολιτική σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ. Τον Απρίλιο ενεργοποιήθηκε ο Νόμος για τη χορήγηση προσωρινού προσφυγικού καθεστώτος, επιτρέποντας την υποδοχή περίπου 2.300 Κοσοβάρων προσφύγων. Το γεγονός τέλος ότι αυξήθηκαν οι εργασίες του Συνηγόρου του Πολίτη δείχνει ότι ο σεβασμός των ΔΑ αρχίζει και διαχέεται κοινωνικά.

Ουγγαρία: για πρώτη φορά αξιολογούνται οι συνθήκες κράτησης παράνομων μεταναστών

Στην Έκθεση για την Ουγγαρία τίθεται για πρώτη φορά θέμα των συνθηκών κράτησης των παράνομων καταλαμβάνοντας μεγαλύτερη έκταση στην αξιολόγηση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα η Έκθεση ανέφερε ότι οι

[313] Σλοβενία, Βουλγαρία (για θρησκευτική ελευθερία).

χώροι κράτησης ήταν υποβαθμισμένοι ως προς τις συνθήκες υγιεινής, και εν γένει συνθήκες διαβίωσης[314].

Σωφρονιστικό σύστημα

Σχεδόν σε όλες τις χώρες, όπου υπήρχαν σοβαρά προβλήματα, παρατηρήθηκαν θετικά βήματα για τη βελτίωση του σωφρονιστικού συστήματος και των δικαιωμάτων των κρατουμένων[315]. Το Μάιο 1999, τέθηκε σε ισχύ η διάταξη για εναλλακτικές ποινές ανηλίκων κάτι το οποίο είχε άμεσο αποτέλεσμα τη μείωση του πληθυσμού των εγκλείστων στη Ρουμανία, ενώ στη Βουλγαρία οι τροποποιήσεις του ΠΚ για αντιμετώπιση προβλημάτων προ-δικαστικής κράτησης και δικαστικού ελέγχου των ανακριτικών αρχών ήταν υπό συζήτηση. Αντίστοιχα στις βαλτικές χώρες, Εσθονία και Λετονία υπήρξαν αξιοσημείωτες μεταρρυθμίσεις, ικανοποιώντας πάγια αιτήματα της Ευρ. Επιτροπής. Συγκεκριμένα στην Εσθονία υιοθετήθηκε πολυετές πλάνο για την ανασυγκρότηση του συστήματος κράτησης, αν και το 1999 δεν είχε ακόμα αρχίσει να εφαρμόζεται, ενώ ενισχύθηκε η πολιτική μείωσης του αριθμού των εγκλείστων μέσω της μεθόδου χορήγησης αναστολών. Ως προς τη Λετονία, μετά την αλλαγή που επήλθε το 1998 στον Σωφρονιστικό Κώδικα, εισήχθησαν μηχανισμοί για μείωση των ποινών όπως γρηγορότερη αποφυλάκιση των κρατουμένων ή αποφυλάκιση με αναστολή, και για εναλλακτική μη έγκλειστη κράτηση. Επιτεύχθηκε επίσης ο εκσυγχρονισμός των κτιρίων και η εκπαίδευση φρουρών και εφαρμόστηκαν κάποια προγράμματα κοινωνικής επανένταξης για ανηλίκους. Αν και σε ορισμένα ιδρύματα η κατάσταση όσον αφορά τις υγειονομικές συνθήκες παρέμενε μη ικανοποιητική με ελλείψεις προσωπικού, μεγάλου διαστήματος κράτησης χωρίς δίκη, ιδιαίτερα για ανήλικους για τους οποίους παραβιάζονταν τα διεθνή πρότυπα, οι μεταρρυθμίσεις χαρακτηρίζονται θετικές και προς τη σωστή κατεύθυνση.

---

[314] Ως προς το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης, σύμφωνα με Ουγγρικές στατιστικές, το 1998, πάνω από 30.000 άτομα συμμετείχαν σε δραστηριότητες συνυφασμένες με το εν λόγω φαινόμενο, ενώ γύρω στα 18.000 άτομα διέσχισαν παράνομα τα σύνορα. Αν και η διαδικασία σχετικά με την παράνομη μετανάστευση συνάδει με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα, το πρόβλημα στην Ουγγαρία, έγκειται στο ότι υπάρχει ελλείψει σαφούς διαχωρισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ του Αρμόδιου για Πρόσφυγες και Μετανάστες και τις υπόλοιπες αρχές που αναμειγνύονται. Παράλληλα, δεν προβλέπεται επανόρθωση, ελλείψει νομικών εργαλείων, σε περιπτώσεις επαναπατρισμού ή απέλασης.

[315] Η βελτίωση του σωφρονιστικού συστήματος αποτελεί μία από τις λίγες συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής το 1999, προς τη Μάλτα.

6.3.2.Προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και των μειονοτικών ομάδων

Τα δικαιώματα των μειονοτήτων, κρίνοντας τουλάχιστον από την έκταση που καταλαμβάνει η ανάλυσή τους σε σχέση με τα υπόλοιπα δικαιώματα, απασχόλησαν κατά κόρον την Ευρ. Επιτροπή στις εκθέσεις αξιολόγησης του 1999,. Η προστασία των μειονοτήτων έχει αυξηθεί σε έκταση και περιλαμβάνει ξεχωριστές υπό - ενότητες για εθνικοποίηση (naturalization), άδειες διαμονής, ενσωμάτωση μεταναστών και γλώσσα.

Το 1999 τα υποψήφια προς ένταξη κράτη προχώρησαν σε αρκετές θετικές μεταρρυθμίσεις, σύμφωνα με τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής, οι οποίες εμπεριέχονταν στις αντίστοιχες εκθέσεις του 1998. Η διεξοδική τους ανάλυση κρίνεται σκόπιμη, καθώς αποτελεί δείγμα της αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας. Η Εσθονία και η Λετονία προχώρησαν αρκετά προς το στόχο της ενσωμάτωσης των ανιθαγενών και εξακολουθούσαν να ικανοποιούν τα πρότυπα του ΟΑΣΕ για την ιθαγένεια και την ενσωμάτωση. Οι δύο χώρες πλέον ικανοποιούσαν και τα διεθνή πρότυπα ως προς τους γλωσσικούς κανόνες. Επιπλέον η συνθήκη μεταξύ Ουγγαρίας και Σλοβακίας περί της προστασίας των εθνικών μειονοτήτων στις δύο χώρες τέθηκε σε ισχύ βελτιώνοντας την προστασία των Ουγγρικής μειονότητας στην τελευταία.

Ρομά

Αντίθετα, οι Ρομά εξακολουθούσαν να υπόκεινται σε οικονομικές και κοινωνικές διακρίσεις, όπως είχε επισημανθεί και τις Εκθέσεις Προόδου του 1998. Σε αρκετές χώρες, όπως θα παρουσιαστεί υιοθετήθηκαν προγράμματα τα οποία ενισχύθηκαν οικονομικά κυρίως από το κοινοτικό χρηματοδοτικό πρόγραμμα Phare. Το κυριότερο πρόβλημα που παρουσιάστηκε ήταν η ελλιπής εφαρμογή των εν λόγω προγραμμάτων. Προκειμένου για την καλύτερη και πληρέστερη παρουσίαση των εξελίξεων στον τομέα των μειονοτήτων, οι υπό εξέταση χώρες θα χωριστούν σε ομάδες ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που παρουσιάζουν οι εθνικές τους μειονότητες. Έτσι αρχικά θα γίνει αναφορά στις βαλτικές χώρες, όπου τα προβλήματα εστιάζονται κυρίως στην ενσωμάτωση της ρωσώφωνης μειονότητας και τα προβλήματα ιθαγένειας και στη συνέχεια θα αναφερθούν τα κράτη της κεντρικής και νότιας Ευρώπης, όπου τα κυριότερα προβλήματα πηγάζουν από την περιθωριοποίηση των Ρομά.

6.3.2.α. Βαλτικά κράτη: Λετονία, Εσθονία, Λιθουανία

Λιθουανία

Η Λιθουανία, χώρα με τα λιγότερα προβλήματα στο βαλτικό χώρο, επικύρωσε το 1998 τη Σύμβαση των ΗΕ για την εξάλειψη των φυλετικών διακρίσεων και έλυσε κάποια ζητήματα τα οποία ήγειρε η Πολωνική μειονότητα, στο πλαίσιο του Λιθουανικού-Πολωνικού κυβερνητικού Συμβουλίου Συνεργασίας. Σημαντικές αλλαγές επιτεύχθηκαν στη Λετονία και Εσθονία, οι οποίες αποδεικνύουν ότι η ενταξιακή διαδικασία είχε αποτελέσματα.

Λετονία

Συγκεκριμένα στη Λετονία, μετά την αλλαγή του Κώδικα περί Ιθαγένειας το 1998, πλέον όλοι οι ανιθαγενείς κάτοικοι Λετονίας μπορούσαν να αιτηθούν για την απόκτηση ιθαγένειας. Αυξήθηκαν λοιπόν οι αιτήσεις, από 2.094 το πρώτο μισό του 1998 σε 7.756 για την αντίστοιχη περίοδο του 1999. Παράλληλα με τις απλούστερες διαδικασίες για την ιθαγένεια απλουστεύτηκε και το τεστ ιστορίας, μειώνοντας τον αριθμό των ερωτήσεων από 310 σε 93 και υιοθετήθηκαν διευκολύνσεις για ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες, μειώνοντας τα τέλη ιθαγένειας. Πλέον περίπου το 95% των αιτούντων ιθαγένεια επιτυγχάνει στα τεστ. Το μόνο πρόβλημα που υπογραμμίζει η Επιτροπή αφορούσε στην αξιολόγηση και διαχείριση των αιτήσεων, κάτι το οποίο θα αντιμετωπιζόταν μέσω της χρηματοδότησης προγραμμάτων μηχανογράφησης από το Phare.

Όσον αφορά στην ένταξη των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεσή της υπογραμμίζει ότι η γλωσσική εκπαίδευση αποτελεί το βασικότερο εργαλείο κοινωνικής συνοχής. Στη Λετονία λοιπόν, και προς αυτή την κατεύθυνση, το πρόγραμμα Phare χρηματοδοτούσε τη δεύτερη φάση προγράμματος εκμάθησης λετονικών το οποίο είχε ήδη ολοκληρώσει επιτυχώς τον πρώτο διετή κύκλο το 1998[316].

Μεταξύ των θετικών εξελίξεων που αποδεικνύουν την αποτελεσματικότητα της κοινοτικής πολιτικής ως προς την άσκηση πίεσης προς την κατεύθυνση σεβασμού

[316] Μέσα στο πρώτο εξάμηνο του 1999, είχε χρηματοδοτηθεί η εκπαίδευση περισσότερων από 8.500 σπουδαστών, Έκθεση Προόδου Λετονίας 1999, σελ. 17.

των ΔΑ, ήταν το γεγονός ότι ο Πρόεδρος της Λετονίας δεν υπέγραψε νομοθετική πράξη που ήγειρε ανησυχία ως προς τη συμβατότητά της με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Τον Ιούλιο 1999, θεσπίστηκε νόμος για τη γλώσσα, με γενικές διατάξεις που δύνανται να παραβιάσουν την Ευρωπαϊκή Συμφωνία, καθιερώνοντας τα λετονικά την επίσημη γλώσσα και στον ιδιωτικό τομέα και καθιστώντας τα κανόνα και όχι εξαίρεση. Η θέσπιση του νόμου προκάλεσε διεθνείς ανησυχίες σχετικά με την πιθανή ασυμβατότητα του κειμένου με διεθνές δίκαιο τόσο από την ΕΕ όσο από τον ΟΑΣΕ και το ΣοΕ. Σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής η γλώσσα παραμένει το μόνο μεγάλο πρόβλημα καθώς διάφοροι περιορισμοί είναι εμφανείς και αλλού: όλα τα έργα που αναμεταδίδονται από την τηλεόραση πρέπει είτε να είναι μεταγλωττισμένα ή με λετονικούς υπότιτλους, τον Οκτώβριο 1998 μειώθηκε ο χρόνος αναμετάδοσης σε άλλη γλώσσα από 30% σε 25% και εντάχθηκαν αυξημένες γλωσσικές απαιτήσεις από βουλευτές[317].

Εσθονία

Από την άλλη πλευρά, η Εσθονία πραγματοποίησε σαφέστατα λιγότερες προόδους. Σε ορισμένους τομείς μάλιστα, κινήθηκε προς την αντίθετη κατεύθυνση από τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής, φανερώνοντας για άλλη μια φορά ότι η πολιτική βούληση για μεταρρυθμίσεις αποτελεί βασικό παράγοντα για την επιτυχία της πολιτικής της αιρεσιμότητας. Οι θετικές μεταρρυθμίσεις αφορούσαν κυρίως το καθεστώς και τα δικαιώματα των απάτριδων. Πιο συγκεκριμένα τροποποιήθηκε ο νόμος για τους αλλοδαπούς, εξαιρώντας τους απάτριδες που είχαν εγκατασταθεί στην Εσθονία πριν την 1η Ιουλίου 1990, από την ποσόστωση των μεταναστών. Υιοθετήθηκε επίσης το Μάρτιο 1999, κείμενο με τίτλο «Ένταξη των αλλοδαπών στη Εσθονική Κοινωνία: Κυβερνητικό Σχέδιο Δράσης», το οποίο συνεχίζει την πολιτική που υιοθετήθηκε το 1998 και προβλέπει τη δημιουργία κρατικού προγράμματος ενσωμάτωσης για το 2000-2007 το οποίο είχε ήδη αρχίσει να χρηματοδοτείται όταν δημοσιεύθηκε η Περιοδική Έκθεση[318].

Επιπλέον τροποποιήθηκε ο νόμος για τις εκλογές στα τοπικά συμβούλια τον Ιούνιο 1999, επιτρέποντας σε 220.000 απάτριδες μόνιμους κατοίκους της χώρας να ψηφίσουν. Παράλληλα, το πρόγραμμα Phare εξακολουθούσε να χρηματοδοτεί

[317] Στο ίδιο, σελ. 18
[318] Έκθεση Προόδου Εσθονίας 1999, σελ 14

προγράμματα εκμάθησης της εσθονικής γλώσσας. Οι απάτριδες όμως εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα όπως το δικαίωμα της συμμετοχής σε διοικητικά συμβούλια δημόσιων επιχειρήσεων, να ανήκουν σε πολιτικό κόμμα και να εργάζονται σε ορισμένους δημόσιους τομείς[319].

Οι θετικές μεταρρυθμίσεις όμως περιορίζονται στα ανωτέρω θέματα. Όσον αφορά τις άδειες διαμονής και τη γλώσσα, τα εμπόδια στην ένταξη των μειονοτήτων αυξήθηκαν. Συγκεκριμένα, ως προς τις άδειες διαμονής, τον Αύγουστο 1999 θεσπίστηκε νόμος που εισήγαγε ελάχιστα επίπεδα εισοδήματος τόσο για την απόκτηση άδειας παραμονής, όσο και για την αλλαγή του καθεστώτος από προσωρινή άδεια σε μόνιμη άδεια διαμονής καθώς και για λόγους οικογενειακής επανένωσης, εισάγοντας ουσιαστικά ένα νέο εμπόδιο στη νομιμοποίηση του καθεστώτος των παράνομα διαμενόντων[320].

Τον Δεκέμβριο 1998, υιοθετήθηκε τροπολογία στο νόμο για τις βουλευτικές και τοπικές εκλογές που απαιτεί από υποψήφιους να γνωρίζουν καλά εσθονικά διατηρώντας τις διακρίσεις. Παράλληλα, υιοθετήθηκαν τελικά οι τροπολογίες που είχαν κριθεί αντισυνταγματικές από το Ανώτατο Δικαστήριο το 1998 σχετικά με τη χρήση της γλώσσας στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα[321]. Οι ανησυχίες της Επιτροπής για τις τροπολογίες αυτές ξεπερνούσαν το ζήτημα της ικανοποίησης του πολιτικού κριτηρίου καθώς έρχονταν σε αντίθεση με τις υποχρεώσεις της Εσθονίας σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Συμφωνία Προσχώρησης στους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, δικαίωμα στην εγκατάσταση, παροχή υπηρεσιών και ελευθερία κεφαλαίων. Οι συνέπειες της τροπολογίας θα μπορούσαν να έχουν αντίκτυπο στη λειτουργία κοινοτικών επιχειρήσεων και αυτό-απασχολούμενων ευρωπαίων πολιτών στην Εσθονία. Τα πλέον αντιφατικά στοιχεία της νομοθεσίας είναι το γεγονός ότι οι υπάλληλοι εταιρειών, ΜΚΟ, ιδρυμάτων και αυτό-απασχολούμενων έπρεπε να χρησιμοποιούν τα εσθονικά για τη διεκπεραίωση της εργασίας τους. Εξαιρούνταν μόνο οι αλλοδαποί με μονοετή συμβόλαια. Αρνητική στάση απέναντι στη νομοθετική αυτή εξέλιξη τήρησε και ο ΟΑΣΕ πέραν την Επιτροπής. Εν είδει γενικής παρατήρησης, η Ευρ. Επιτροπή είχε τη δυνατότητα

[319] Στο ίδιο.
[320] Στο ίδιο, σελ. 13
[321] Βλέπε ανωτέρω, Έκθεση Προόδου Εσθονίας 1998.

γνωμοδότησης επί των τροπολογιών πριν ακόμα ενσωματωθούν στο νομοθετικό κείμενο[322].

Παρατηρούμε δηλαδή, ότι η αρχή της αιρεσιμότητας όπως εφαρμόστηκε στην περίπτωση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης παρείχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών. Αν και στη συγκεκριμένη περίπτωση τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα, η «αποτυχία» οφείλεται σε απόφαση εκλεγμένου σώματος το οποίο δύσκολα θα μπορούσε να ελεγχθεί από την Ευρ. Επιτροπή. Αντίθετα, όταν πρόκειται για άσκηση πολιτικής πίεσης σε ένα θεσμικό πρόσωπο, παρατηρούμε ότι η Ευρ. Επιτροπή επιτυγχάνει το στόχο της[323].

6.3.2.β.Κεντρική και νότια Ευρώπη

Πριν αναφερθούμε στο ζήτημα της οικονομικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης των Ρομά στις εν λόγω χώρες, θα παρουσιαστούν κάποιες θετικές εξελίξεις στις πολιτικές ενσωμάτωσης των υπόλοιπων εθνικών μειονοτήτων. Τα υποψήφια κράτη στη συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή που αντιμετώπιζαν προβλήματα με μειονότητας εκτός των Ρομά ήταν η Σλοβακία, η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Πολωνία. Και στις τέσσερις αυτές χώρες, η αρχή της αιρεσιμότητας είχε θετικά αποτελέσματα, ιδιαίτερα στη Σλοβακία, όπου οι ουσιαστικότερες μεταρρυθμίσεις το διάστημα 1998-1999 αφορούσαν σε μειονότητες.

Σλοβακία

Συγκεκριμένα, ορίστηκε Υπουργός για ΔΑ, εθνικών μειονοτήτων και περιφερειακής ανάπτυξης που ανήκει στο Κόμμα Ουγγρικού Συνασπισμού, ενώ το Εθνικό Συμβούλιο για εθνικές και εθνοτικές μειονότητες, όπου εκπροσωπούνταν όλες οι μειονότητες, αναδιοργανώθηκε ως συμβουλευτικό σώμα στην κυβέρνηση. Μονάδες για ενασχόληση με μειονοτικά θέματα ιδρύθηκαν στα Υπουργεία Πολιτισμού και Εκπαίδευσης και στο Υπουργείο παρά τω Πρωθυπουργώ.

[322] Έκθεση Προόδου Εσθονίας 1999, σελ. 15

[323] Βλέπε ανωτέρω το παράδειγμα της Λετονίας, όπου ο Πρόεδρος της χώρας αρνήθηκε να θέσει σε ισχύ νομοθετικό κείμενο το οποίο υπερψηφίστηκε από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία αλλά αντέβαινε στις επιταγές της ΕΕ. Εκτός των συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας λοιπόν, προκύπτουν και συμπεράσματα για τη λειτουργία και έμμεσο επηρεασμό των δημοκρατικών θεσμών από την Ευρ. Επιτροπή. Συμπεράσματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο αυτόνομης έρευνας.

Υιοθετήθηκε επιπλέον νόμος τον Ιούλιο 1999 που προέβλεπε ότι άτομα που ανήκαν σε μειονότητες μπορούσαν να χρησιμοποιούν τη γλώσσα τους σε επίσημη επικοινωνία με κυβερνητικά διοικητικά όργανα και στην τοπική αυτοδιοίκηση στους Δήμους που η μειονότητα αποτελεί το 20% του πληθυσμού. Παράλληλα, τον Νοέμβριο 1998 άρχισε η εφαρμογή της Βασικής Συνθήκης με την Ουγγαρία, οπότε και συστήθηκε Κοινή Επιτροπή για Μειονοτικά θέματα με αντιπροσώπους ουγγρικής μειονότητας στην Σλοβακία. Θετικό είναι ότι περιλήφθηκαν εκπρόσωποι της ουγγρικής μειονότητας στη σλοβακική κυβέρνηση. Τέλος, ανανεώθηκε η πρακτική της έκδοσης δίγλωσσων πιστοποιητικών απολυτηρίων σχολείου για μαθητές Ουγγρικών ή Ρουθηκών σχολείων[324].

Ουγγαρία

Αντίστοιχα θετικές εξελίξεις παρατηρήθηκαν στην Ουγγαρία, όπου ξεκίνησαν οι εργασίες της κοινής Σλοβακικής-Ουγγρικής Επιτροπής στην οποία εκπροσωπούνταν Σλοβάκοι Ουγγαρίας και Ούγγροι Σλοβακίας για την εφαρμογή μειονοτικών ζητημάτων όπως καθορίζονταν από τη Βασική Συνθήκη με τη Σλοβενία[325]. Στην Πολωνία επίσης, εφαρμοζόταν επιτυχώς, από το 1998, διάταξη του Ποινικού Κώδικα που απαγόρευε τις αναφορές που προκαλούσαν ή προσκαλούσαν σε φυλετικό μίσος[326].

Ρουμανία και Βουλγαρία

Στη Ρουμανία, οι συνθήκες για τη χρήση μειονοτικών γλωσσών και συγκεκριμένα για τα ουγγρικά, βελτιώθηκαν, ενώ τον Ιούλιο 1999 θεσπίστηκε νόμος για την εκπαίδευση που προέβλεπε τη σύσταση πολύ-πολιτισμικών πανεπιστημίων, παρέχοντας τη δυνατότητα στις μειονότητες να εκπαιδεύονται στη γλώσσα τους σε όλα τα επίπεδα[327]. Αντίθετα η Βουλγαρία δεν έλαβε κανένα μέτρο για την προστασία της τουρκικής μειονότητας, η οποία το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετώπιζε ήταν οικονομικό καθώς οι περιοχές στις οποίες ζούσαν τα μέλη της ήταν οικονομικά υποβαθμισμένες με χαμηλού επιπέδου παρεχόμενη εκπαίδευση.

6.3.2.β.ι.Κοινότητες Ρομά

---

[324] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 1999, σελ 16-17.
[325] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 1999, σελ 14.
[326] Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 1999, σελ. 18.
[327] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας 1999, σελ. 18

Αντίθετα με τις υπόλοιπες μειονότητες της εν λόγω γεωγραφικής περιοχής, η ανταπόκριση των υποψηφίων προς ένταξη κρατών στις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής ήταν σαφώς ασθενέστερη, τουλάχιστον ως προς την εφαρμογή των όποιων νομοθετικών πρωτοβουλιών. Το πρόβλημα της ατελούς εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, είτε λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης, είτε λόγω έλλειψης χρηματοδότησης αποτέλεσε τον κυριότερο παράγοντα στασιμότητας και διατήρησης των διακρίσεων απέναντι στους Ρομά. Όλα τα υποψήφια κράτη υιοθέτησαν μέτρα για την ένταξη των Ρομά αν και στις περισσότερες περιοχές η κατάστασή τους έμεινε στάσιμη εκτός από την Τσεχία και Ρουμανία όπου παρατηρήθηκε επιδείνωση της κοινωνικής και οικονομικής τους κατάστασης. Μάλιστα πολλοί Ρομά Σλοβακικής και Τσεχικής καταγωγής αιτήθηκαν άσυλο, οι μεν πρώτοι στη Φιλανδία (περίπου 1000) και οι δεύτεροι στην Αγγλία, ως θύματα διακρίσεων.

Μεταξύ των θετικών εξελίξεων ήταν η ίδρυση επιτροπής για τους Ρομά στο πλαίσιο της Επιτροπής για τα ΔΑ και των Εθνικών Μειονοτήτων στη Σλοβακία, καθώς και ο διορισμός Επιτρόπου για θέματα Ρομά με συμβουλευτικό ρόλο (Φεβρουάριος 1999). Στην ίδια χώρα δημιουργήθηκαν επίσης προγράμματα για υποστήριξη της εκπαίδευσης τους και της σχολικής ενσωμάτωσης και υιοθετήθηκε στρατηγική για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα Ρομά (Σεπτέμβριος 1999), χωρίς όμως σαφές χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή του. [328]Αντίστοιχα στη Βουλγαρία, υιοθετήθηκε Πρόγραμμα- Πλαίσιο για την ένταξη των Ρομά (Απρίλιος 1999), το οποίο περιλάμβανε βασικές αρχές και μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων και της ανεργίας, την αύξηση των επιπέδων εκπαίδευσης και υγειονομικής περίθαλψης, βελτίωση των συνθηκών στέγασης και εγγύηση πολιτισμικής προστασίας και πρόσβασης σε εθνικά ΜΜΕ. Προέβλεπε επίσης τη δημιουργία Εθνικής Επιτροπής για την Πρόληψη των διακρίσεων. Παράλληλα διορίστηκαν εκπρόσωποι Ρομά σε 10 από 28 περιφέρειες και σύμβουλοι Ρομά σε αρκετά Υπουργεία. Παραπλήσια μέτρα λήφθηκαν στην Τσεχία, σε μια προσπάθεια να ανατρέψουν την πολύ αρνητική εικόνα που είχε προκύψει από αιτήματα ασύλου,

[328] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 1999, σελ. 18

τοπικές συμπεριφορές[329], την ανεργία που κυμαινόταν μεταξύ 70-90%, και το 70% των μαθητών των σχολείων για παιδιά με νοητικά προβλήματα να είναι Ρομά.

Μερικά από τα θετικά μέτρα ήταν ο διορισμός Επιτρόπου για τα ΔΑ, υπεύθυνου για το Συμβούλιο των Εθνικοτήτων, τη Διυπουργική Επιτροπή Ρομά και το Συμβούλιο ΔΑ. Επιπλέον, λήφθηκαν τα πρώτα μέτρα εφαρμογής του Κυβερνητικού Σχεδίου Δράσης του Οκτωβρίου 1997, με το διορισμό Ρομά συμβούλων και συνεργατών σε Υπουργεία, τοπικές αρχές και σχολεία. Τροπολογίες επίσης που έγιναν στον Κώδικα Ιθαγένειας επέτρεψαν σε Ρομά να ξανακερδίσουν την υπηκοότητά τους. Το νέο Εθνικό Σχέδιο Απασχόλησης προέβλεπε μέτρα για τη βελτίωση της απασχόλησης των Ρομά, συμπεριλαμβανομένης της ρήτρας κατά των διακρίσεων. Η κυβέρνηση επίσης ανέθεσε στα Υπουργεία Παιδείας, Εσωτερικών και Δικαιοσύνης τη λήψη μέτρων για την εξάλειψη του ρατσισμού, νέο φασισμού και εξτρεμιστικών κινημάτων. Τέλος συστήθηκε μία ομάδα ειδικών με στόχο το σχεδιασμό μίας λεπτομερούς μακροχρόνιας στρατηγικής για την ένταξη των Ρομά μέχρι το τέλος του 1999.

Μέτρα ενίσχυσης της απασχόλησης, εκπροσώπησης και εκπαίδευσης έλαβαν οι Σλοβενία, Ρουμανία και Ουγγαρία, κυρίως μέσω της σύστασης κυβερνητικής Επιτροπής και αντίστοιχου Προγράμματος και στην Ουγγαρία μέσω συνδυασμένων μέτρων: υιοθέτηση κυβερνητικού προγράμματος συνεργασίας Αστυνομίας και τοπικών κοινοτήτων Ρομά, υιοθέτηση μεσοπρόθεσμου Σχεδίου Δράσης για βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και αύξηση της χρηματοδότησης. Τα πρώτα θετικά αποτελέσματα φάνηκαν στη Σλοβενία όπου υπήρξε βελτίωση στον τομέα της εκπαίδευσης, αυξήθηκε ο αριθμός των παιδιών Ρομά σε σχολεία και νηπιαγωγεία και στην Ουγγαρία όπου αυξήθηκε η συμμετοχή των Ρομά στο δημόσιο βίο.

Στη Ρουμανία, συστάθηκε Διυπουργική Επιτροπή για Εθνικές μειονότητες, συμβάλλοντας στην ενδυνάμωση του μηχανισμού για συμμετοχή Ρομά στη

[329] Χαρακτηριστικά, στην πόλη Ούστι Ναντ Λάμπεμ, οι τοπικές αρχές προσπάθησαν να κατασκευάσουν διαχωριστικό φράχτη μεταξύ των δύο κοινοτήτων. Αν και η κυβέρνηση αντέδρασε αρνητικά, πρόκειται για άλλο ένα παράδειγμα δυσκολίας της κοινωνίας να δεχθεί τις κοινοτικές επιταγές, εκφραστές των οποίων ήταν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Επιπλέον, ο αριθμός των προσκείμενων σε εξτρεμιστικές οργανώσεις διπλασιάστηκε μεταξύ 1997 και 98 σε σχεδόν 10.000.

διαδικασία λήψης αποφάσεων που τους αφορούσαν[330]. Τονίζεται στο σημείο αυτό ότι η Ρουμανία μέσω της εν λόγω Επιτροπής αναγνώριζε ξεκάθαρα τους Ρομά μεταξύ των εθνικών μειονοτήτων. Η περίπτωση της Ρουμανίας είναι χαρακτηριστική της εξέλιξης της ένταξης των Ρομά σε όλα τα κράτη όπου υπήρχαν οι συγκεκριμένες κοινότητες. Από τη μία πλευρά υιοθετείται το θεσμικό πλαίσιο, με διαφορετικούς ρυθμούς σε κάθε χώρα, αλλά η εφαρμογή του στο πεδίο παραμένει ανεπαρκής. Σε αρκετά κράτη ανεπαρκές είναι και το χρηματοδοτικό πλαίσιο, παρόλο που η μειονοτική πολιτική των υποψηφίων κρατών συγχρηματοδοτείται από το κοινοτικό πρόγραμμα Phare.

6.4. Συμπερασματικές σκέψεις για το 1999

Οι απαιτήσεις που προέκυψαν από το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης σε συνδυασμό με την πολιτική πίεση που ασκούσε η Επιτροπή μέσω των Περιοδικών Εκθέσεών της, οδήγησαν σε θετικές μεταρρυθμίσεις σε όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Η συνολική εικόνα της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών, του κράτους δικαίου και της προστασίας των ΔΑ, βελτιώθηκε το 1999 σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Όπως έχει ήδη αναφερθεί το ίδιο το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου μεταβλήθηκε με την προσθήκη νέων ζητημάτων στην ατζέντα της Ευρ. Επιτροπής. Θέματα που επηρέασαν την ευρωπαϊκή πολιτική ΔΑ (βλ. παρακάτω).

6.4.1.Ρευστότητα του πολιτικού κριτηρίου

Παρόλο όμως που η γενική αξιολόγηση της Επιτροπής ήταν ιδιαίτερα θετική για το 1999, κρίνοντας ότι όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο, παρέχοντας ουσιαστικά το πράσινο φως για τις πολιτικές εξελίξεις που ακολούθησαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, είναι δύσκολο να μην αναρωτηθεί κανείς για την ουσία των κριτηρίων. Η περίπτωση της Ρουμανίας, είναι εκείνη που δείχνει ξεκάθαρα, ότι το όριο μεταξύ της ικανοποίησης και μη του πολιτικού κριτηρίου είναι πολύ ρευστό. Διαβάζοντας την Περιοδική Έκθεση για την εν λόγω χώρα, παρατηρεί ότι σχεδόν κανένα στοιχείο από τον κατάλογο των μεταρρυθμίσεων που είχε δεσμευτεί να εφαρμόσει μέσω των ΕΣΠ, δεν βελτιώθηκε. Τα προβλήματα που είχε εντοπίσει η Ευρ. Επιτροπή στην αντίστοιχη έκθεση του προηγούμενου έτους παρέμεναν. Η Ρουμανία δεν

[330] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 1999, σελ 19

προστάτευε τα δικαιώματα του παιδιού, δεν ικανοποιούσε το κοινοτικό κεκτημένο στο ζήτημα της χορήγησης πολιτικού ασύλου, είχε πρόβλημα διαφάνειας στη διαδικασία επεξεργασίας αιτημάτων ασύλου και εν γένει στην πρόσβαση των αιτούντων στη διαδικασία. Υπήρχαν σοβαρά προβλήματα εμπορίας ανθρώπων, χωρίς να δίνονται ακριβή στοιχεία, εξακολουθούσε να παραβιάζεται η ελευθερία έκφρασης των δημοσιογράφων με διώξεις βάσει του Ποινικού Κώδικα και καταγγέλλονταν περιστατικά κακοποίησης κρατουμένων από αστυνομικές αρχές, ενώ η προ-δικαστική κράτηση μπορούσε να διαρκέσει μέχρι και το μισό χρονικό διάστημα της ποινής που προβλεπόταν για το πιθανολογούμενο έγκλημα[331]. Ως προς τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, το γεγονός ότι το 1/3 του πληθυσμού ζούσε κάτω του ορίου της φτώχειας, αναγνωρίστηκε από την Επιτροπή ως παραβίαση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Τέτοια ξεκάθαρη αξιολόγηση για παραβίαση δεν είχε ξαναγίνει, πόσο μάλλον υπό το πρίσμα του Ευρ. Κοιν. Χάρτη.

Εντυπωσιάζει λοιπόν, το γεγονός ότι η Επιτροπή κρίνει ότι η Ρουμανία πληρεί το πολιτικό κριτήριο όπως τα υπόλοιπα κράτη, πχ η Πολωνία που έχει από τις καλύτερες αξιολογήσεις, ή η Σλοβενία. Τέλος, όσον αφορά την Κύπρο, κρίνεται ότι θα πρέπει να αναλυθεί ξεχωριστά γιατί δεν ακολουθείται η ίδια λογική στη δομή της Έκθεση της.

6.4.2.Κύπρος: Δείκτης προτεραιοτήτων της ΕΕ

Η Περιοδική Έκθεση της Κύπρου είναι ιδιαίτερα σημαντική ως εργαλείο κατανόησης των προτεραιοτήτων της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ. Ακριβώς επειδή η Κύπρος δεν παρουσίαζε γενικότερα προβλήματα στην ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου της ΕΕ. Η Επιτροπή εξέτασε τις κυριότερες εξελίξεις, προφανώς στους τομείς που την ενδιέφεραν: θανατική ποινή, νομοθεσία για φυλετικές διακρίσεις, νομοθεσία για εμπορία ανθρώπων, ισότητα των φύλων, διακρίσεις κατά των ΑΜΕΑ.

Παράλληλα, η Ευρ. Επιτροπή υιοθετεί μία «φιλο- κυπριακή» στάση, η οποία αρχίζει να διαφαίνεται σταδιακά στην ενότητα «Πρόσφατες εξελίξεις» για να

[331] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας 1999, σελ.19.

ενταθεί στην αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου στο Βόρειο τμήμα του νησιού. Η Ευρ. Επιτροπή στην ενότητα σχετικά με τις πρόσφατες εξελίξεις αξιολογεί μόνο την πορεία των κυπριακών διαπραγματεύσεων, όπου επισημαίνεται ότι όχι μόνο έχουν γίνει πολύ μικρά βήματα για την επίτευξη πολιτικής λύσης, αλλά και ότι η τουρκοκυπριακή πλευρά συνέχιζε να απέχει από τις διαπραγματεύσεις παρά τις πιέσεις και τα οφέλη που θα προέκυπταν από τη συμμετοχή της.

Στη συνέχεια, αξιολογεί το σεβασμό των ΔΑ στο κατεχόμενο τμήμα, όπου υπολείπονται σημαντικά σε σχέση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Παρατηρήθηκε κατάχρηση της εξουσίας από αστυνομικούς με περιστατικά κακομεταχείρισης κρατουμένων και μείωση της ελευθερίας μετακίνησης προς και από την ελληνοκυπριακή πλευρά - ιδιαίτερα μετά το Δεκέμβριο 1997- ακόμα και για αντιπροσώπους της ίδιας της Ευρ. Επιτροπής. Σύμφωνα με την έκθεση, οι «Τουρκοκυπριακές αρχές» πήραν κάποια μέτρα για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των 452 Ελληνοκυπρίων και 159 Μαρονιτών του Βορρά, αλλά η μεταχείρισή τους εξακολουθεί να υπολείπεται σε σχέση με τις υποχρεώσεις που προέβλεπε η Συμφωνία της Βιέννης ΙΙΙ του 1975, περί εθελοντικής μεταφοράς πληθυσμών, ελεύθερης πρόσβασης των ΗΕ στους Ελληνοκυπρίους και Μαρονίτες του Βορρά και Τουρκοκυπρίων του Νότου, διευκολύνσεις για την εκπαίδευση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και ελευθερίας θρησκείας. Οι μη μουσουλμάνοι του Βορρά όμως δεν μπορούσαν ούτε την περιουσία τους να μεταβιβάσουν αν οι κληρονόμοι δεν κατοικούσαν στο κατεχόμενο τμήμα. Προβλήματα υπήρχαν και στη διατήρηση λατρευτικών τόπων στο κατεχόμενο τμήμα, όπως η λειτουργία Εκκλησιών.

Υπογραμμίζουμε ότι στο τμήμα που αναφέρεται στην ελληνοκυπριακή Δημοκρατία, αναγνωρίζονται μόνο οι θετικές εξελίξεις για την προστασία των ΔΑ. Τα όποια προβλήματα ικανοποίησης του πολιτικού κριτηρίου από την Κύπρο αναφέρονται στο δεύτερο τμήμα, το σχετικό με τα κατεχόμενα εδάφη, σε αντιπαραβολή με τις τουρκικές πρακτικές. Για παράδειγμα, η Ευρ. Επιτροπή παρατηρεί ότι παραβιαζόταν το δικαίωμα του εκλέγειν/ εκλέγεσθαι σε εκλογές αναμετρήσεις στα κατεχόμενα και συμπληρώνει ότι το ίδιο συνέβαινε και στην Κυπριακή Δημοκρατία. Κατά τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή φέρεται σαν να

δικαιολογεί κάποιες παραβιάσεις στην ελληνοκυπριακή πλευρά, στο πλαίσιο της αμοιβαιότητας.

Η Επιτροπή ανέφερε και το γεγονός ότι η Τουρκία αρνούνταν να εφαρμόσει την απόφαση Λοϊζίδου του Ευρ. Δικαστηρίου ΔΑ (1996). Επιπλέον υπογράμμιζε ότι τον Σεπτέμβριο 1999, το ΣοΕ δημοσίευσε έκθεση που βρήκε την Τουρκία ένοχη για παραβιάσεις ΔΑ στην Κύπρο. Ως προς την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής πολιτικής για την κατεύθυνση της πολιτικής λύσης, αναφερόταν ως μόνο θετικό βήμα, η δραστηριοποίηση του μοναδικού διακοινοτικού συνδικάτου, με χρηματοδότηση της ΕΕ, το οποίο πραγματοποίησε τρεις συναντήσεις μετά το 1995 για τη συζήτηση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.

Κεφάλαιο 7. Νέα ώθηση στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις: το Ευρ. Συμβούλιο του Ελσίνκι και οι νέες εκθέσεις αξιολόγησης του 2000

7.1. Γενικές παρατηρήσεις

Οι προαναφερθείσες Εκθέσεις Προόδου και Συνοπτική Έκθεση του 1999,εκτός από την εισαγωγή νέων κριτηρίων όπως αναδείχθηκε από την ανάλυση του περιεχομένου τους, υποδηλώνουν και μία σημαντική στροφή της Ευρ. Επιτροπής ως προς τη διαδικασία ένταξης: προτείνει το άνοιγμα των διαπραγματεύσεων με όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, πλην της Τουρκίας η οποία δεν είχε καν το καθεστώς του υποψήφιου κράτους[332].

7.1.1. Νέα μεθοδολογία

Η αλλαγή στην μεθοδολογία, βασισμένη στην ανάγκη για μία νέα ώθηση της ενταξιακής διαδικασίας μετά τη Βαλκανική κρίση, συνοδεύτηκε από την εντονότερη διαφοροποίηση των υποψήφιων προς ένταξη κρατών. Με άλλα λόγια, η διαδικασία θα προχωρούσε με τη λεπτομερή ανάλυση της προόδου για την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου από κάθε υποψήφιο κράτος, ενώ η ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων θα πραγματοποιούνταν ανάλογα με την περίπτωση, κρίνοντας αναλόγως. Όπως είχε αναφέρει ο αρμόδιος Επίτροπος Verheugen στη συνάντηση μεταξύ των Προέδρων του Ευρωκοινοβουλίου και των

[332] Βλέπε όλα τα γενικά συμπεράσματα από τις Εκθέσεις Προόδου και τη Συνοπτική Έκθεση « Composite paper, Regular Report from the Commission on Progress towards enlargement, COM (1999)500 final, 13/10/1999, σελ. 27-28.

Εθνικών Κοινοβουλίων των υποψηφίων κρατών, που προηγήθηκε της Συνόδου του Ελσίνκι, η μέθοδος της διαφοροποίησης των υποψηφίων κρατών και η αξιολόγηση ανά κράτος παρείχαν την εγγύηση αποφυγής του κινδύνου της επιβράδυνσης της ενταξιακής διαδικασίας των κρατών της ομάδας του Λουξεμβούργου λόγω μιας επικείμενης διευρυμένης ενταξιακής διαδικασίας[333]. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, υιοθέτησε τη νέα προσέγγιση της Ευρ. Επιτροπής, αποφασίζοντας να ξεκινήσουν οι διαπραγματεύσεις με τις υπόλοιπες χώρες: Μάλτα, Ρουμανία, Βουλγαρία, Λιθουανία, Λετονία και Σλοβακία[334]. Γενικά πάντως, η αρχή ότι η ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη των διαπραγματεύσεων ενώ η ικανοποίηση όλων των κριτηρίων της Κοπεγχάγης προϋπόθεση για προσχώρηση, εξακολουθούσε να ισχύει[335].

Ενδεικτική ημερομηνία προσχώρησης

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το γεγονός ότι για πρώτη φορά τέθηκε ενδεικτική ημερομηνία, μετά την οποία θα μπορούσαν να ενταχθούν τα υποψήφια κράτη. Μόλις ολοκληρωνόταν η επικύρωση των συμπερασμάτων της Διακυβερνητικής Συνόδου – υπολογιζόταν το 2000- η ΕΕ θα ήταν σε θέση να καλωσορίσει τα νέα μέλη που ικανοποιούν τα κριτήρια[336]. Δηλαδή, ακόμα και αν κάποιο κράτος ήταν έτοιμο πριν το 2002, δεν θα μπορούσε να προσχωρήσει. Η Ευρ. Επιτροπή και το Κοινοβούλιο είχαν κάνει πιο αισιόδοξες προβλέψεις, σύμφωνα με τις οποίες, οι διαπραγματεύσεις με τις χώρες που θα κρίνονταν έτοιμες θα ολοκληρώνονταν τον

---

[333] Στο ίδιο όπως ανωτέρω: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/default_el.htm, σελ. 4,5.

[334] Συγκεκριμένα, το Ευρ. Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη σημασία της ενταξιακής διαδικασίας για τη σταθερότητα και ευημερία ολόκληρης της ηπείρου και προς την κατεύθυνση αυτή επισήμανε την ανάγκη διατήρησης μιας αποτελεσματικής και αξιόπιστης διαδικασία ένταξης. Επιβεβαίωσε, επίσης, ότι η φύση της διαδικασίας εξακολουθεί να εξελίσσεται μέσα σε ένα πλαίσιο, στο οποίο τα υποψήφια προς ένταξη κράτη συμμετέχουν επί ίσης βάσης. Όσον αφορά τις Εκθέσεις Προόδου και την πρόοδο του κάθε υποψήφιου κράτους, τα κ/μ ενθαρρύνουν τα υποψήφια κράτη να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους, αν και κρίνουν ότι κάποια κράτη δεν θα μπορέσουν να ικανοποιήσουν τα ενταξιακά κριτήρια μεσοπρόθεσμα. Ταυτόχρονα, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων εκφράζουν την ικανοποίησή τους σχετικά με την πρόοδο που είχαν οι χώρες της πρώτης ταχύτητας- η ομάδα του Λουξεμβούργου (Κύπρος, Ουγγαρία, Πολωνία, Εσθονία, Τσεχία και Σλοβενία). Επαναβεβαιώνεται επίσης η υιοθέτηση ενός νέου κριτηρίου. Πρόκειται για το κριτήριο της πυρηνικής ασφάλειας, το οποίο είχε ήδη αναφερθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Κάρντιφ. Η ενσωμάτωση του και στο Ευρ. Συμβούλιο του Ελσίνκι επισημοποιεί μέσω της επανάληψης τη θέση του μεταξύ των κριτηρίων ένταξης. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι, 10-11/12/1999, σημεία 3-13, κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/hel_en.pdf

[335] Press Release: Brussels (11-12-1999) - Nr: 00300/99, σημεία 3 και 11.

[336] Στο ίδιο, σημείο 5

Δεκέμβριο 2000 και θα εντάσσονταν στην ΕΕ το 2003[337]. Αντίθετα, το Ευρ.Κοινοβουλ. διαφώνησε με την Ευρ. Επιτροπή ως προς την ένταξη της Τουρκίας. Περίπου οι μισοί ευρωβουλευτές διαφωνούσαν με την απονομή του καθεστώτος της υποψήφιας προς ένταξη χώρας στην Τουρκία[338].

7.1.2.Στάση των κρατών μελών στο Ελσίνκι

Σε μια προσπάθεια εφησυχασμού και ανατροπής του αρνητικού κλίματος που είχε επέλθει λόγω του μέχρι τότε διαχωρισμού των κρατών σε δύο ταχύτητες[339], και προκειμένου όπως αναφέρεται για την διατήρηση της δυναμικής των διαπραγματεύσεων, θα αποφεύγονταν όλες οι χρονοβόρες διαδικασίες στις διαπραγματεύσεις με τα νέα κράτη. Συγκεκριμένα, αποφασίστηκε ότι τα υποψήφια κράτη τα οποία εντάχθηκαν τελευταία στην ενταξιακή διαδικασία, θα είχαν τη δυνατότητα να φτάσουν στο ίδιο επίπεδο ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τα κράτη της ομάδας του Λουξεμβούργου μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, αν είχαν πραγματοποιήσει αρκετή πρόοδο. Βέβαια, προκειμένου να μην θεωρηθεί ότι θα μπορούσαν να παρακαμφθούν κάποια κριτήρια ένταξης, σημειώθηκε ότι η πρόοδος των διαπραγματεύσεων εξαρτάται όχι μόνο από την πρόοδο ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική νομοθεσία, αλλά και την εφαρμογή του[340].

Αξίες ΕΕ

Τέλος, στα Συμπεράσματα του, το Ευρ. Συμβούλιο του Ελσίνκι περιέλαβε κάποια σημεία τα οποία ήταν ιδιαίτερα σημαντικά για τη μελλοντική πορεία των διαπραγματεύσεων σε σχέση με την Κύπρο και την Τουρκία, ενώ επιβεβαίωναν το

---

[337]Ο Ε. Brok, Πρόεδρος της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων του Ευρ.Κοινοβουλ. στην τοποθέτησή του στη συζήτηση για την προετοιμασία της Συνόδου του Ελσίνκι είχε εκφράσει την ίδια θέση με τον Πρόεδρο Prodi, τόσο σχετικά με τα χρονοδιαγράμματα όσο και της ανάγκης σεβασμού της αρχής της διαφοροποίησης, βάσει της οποίας μία χώρα ακόμα και από τη δεύτερη ομάδα, θα μπορούσε να επιταχύνει τόσο ώστε να ξεπεράσει τις χώρες της ομάδας του Λουξεμβούργου.

[338] Στο ίδιο ο.π.: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/default_el.htm, σελ. 5.

[339] Από την πλευρά των υποψήφιων κρατών, της δεύτερης ομάδας που δεν είχαν κριθεί έτοιμα για ενταξιακές διαπραγματεύσεις, η ομιλία του Προέδρου του Ρουμανικού Κοινοβουλίου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, λίγες μέρες πριν τη Σύνοδο του Ελσίνκι, αποτυπώνει το κλίμα που είχε διαμορφωθεί. Ο κ. Diaconescu «εξέφρασε την ελπίδα ότι το Ευρ. Συμβούλιο στο Ελσίνκι θα αποφάσιζε την έναρξη των διαπραγματεύσεων με τα 12 κράτη. Όσον αφορά τη Ρουμανία, μια τέτοια απόφαση θα αποτελέσει ένα σημαντικό πολιτικό μήνυμα το οποίο θα λειτουργήσει ως καταλύτης για περαιτέρω προσπάθειες ικανοποίησης των κριτηρίων ένταξης.» Το ίδιο όπως ανωτέρω,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/default_el.htm

[340] Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι, 10-11/12/1999, σημείο 11.

«φίλο- Κυπριακό» κλίμα που χαρακτήριζε και τις Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής[341]. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, στην αρχή των συμπερασμάτων τους για τη διεύρυνση έσπευσαν να αναφέρουν ως προϋπόθεση για την προσχώρηση στην ΕΕ, το σεβασμό των αξιών και στόχων της ΕΕ. Δεν έμειναν όμως μόνο στη γενική αυτή διατύπωση, αλλά συνέχισαν προσδιορίζοντας ότι εννοούν την αρχή της ειρηνικής επίλυσης διαφορών, σύμφωνα με το Χάρτη των ΗΕ. Κάλεσαν μάλιστα τα υποψήφια κράτη να λύσουν τις οποιεσδήποτε εδαφικές τους διαφορές. Σε περίπτωση που αποτύγχαναν θα έπρεπε να φέρουν την υπόθεση σε εύλογο χρονικό διάστημα στο Διεθνές Δικαστήριο. Προκειμένου δε για να αποσαφηνίσουν ακόμα περισσότερο την πρόθεσή τους, δήλωσαν ότι θα παρακολουθούν την εξέλιξη σημαντικών διαφορών, ιδιαίτερα αυτές που έχουν συνέπειες ως προς την ενταξιακή διαδικασία, ώστε να προωθήσουν την επίλυσή τους μέσω του Διεθνούς Δικαστηρίου το αργότερο μέχρι το τέλος του 2004[342]. Είναι ξεκάθαρο ότι το σημείο αυτό αναφερόταν στην Τουρκία, δίνοντας το στίγμα της πολιτικής που θα ακολουθούσαν.

Κύπρος

Αναφορικά με την Κύπρο, αρχικά το Ευρ. Συμβούλιο καλωσόρισε την έναρξη των διαπραγματεύσεων για την επίλυση του κυπριακού προβλήματος στη Νέα Υόρκη, στις 3 Δεκεμβρίου, δηλώνοντας ότι υποστήριζε τις δράσεις του Γ. Γραμματέα των ΗΕ στην προσπάθεια διαμεσολάβησης του. Επαναδιατύπωσε επίσης την πάγια θέση της ΕΕ πλέον ότι η πολιτική λύση θα διευκόλυνε την προσχώρηση της Κύπρου στην ΕΕ, ωστόσο δεν αποτελούσε *προαπαιτούμενο για την ένταξή της*. Η μόνη διαφορά σε σχέση με τις προηγούμενες Συνόδους των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων ήταν η ανησυχητική προσθήκη, σύμφωνα με την οποία «το Συμβούλιο θα λάβει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες» [343].

7.2. Εκθέσεις Προόδου της Ευρ. Επιτροπής για το 2000

Στο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση για το 2000[344], το οποίο αντικατέστησε τα μέχρι τότε συγκεφαλαιωτικά κείμενα, η Ευρ. Επιτροπή παρουσίασε ένα

[341] Το σημείο που αφορά στην πρόοδο της Τουρκίας προς τη διεύρυνση δεν θα αναλυθεί εδώ, αλλά στο ξεχωριστό κεφάλαιο, το σχετικό με την Τουρκία.
[342] Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι ο.π.,4.
[343] Στο ίδιο σημεία 9(α), (β).
[344] COM/2000/0700 τελικό, Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/strat_el.pdf

συνοπτικό κείμενο των συμπερασμάτων των Εκθέσεων Προόδου του 2000 και τις ίδιες τις Εκθέσεις Προόδου. Αξιολογώντας την πρόοδο των υποψήφιων κρατών στον τομέα των πολιτικών κριτηρίων, η Επιτροπή κρίνει ότι η αρχή της αιρεσιμότητας, όπως είχε εφαρμοστεί μέχρι τότε στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, είχε οδηγήσει σε θετικές εξελίξεις σε όλες τις υποψήφιες χώρες. Σύμφωνα με το κείμενο της Επιτροπής, «τα αποτελέσματα όσον αφορά την ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών, το σεβασμό του κράτους δικαίου και την προστασία των ΔΑ είναι καλύτερα από εκείνα του παρελθόντος έτους»[345]. Ειδικότερα, η Ευρ. Επιτροπή στο κείμενο Στρατηγικής, (κεφάλαιο περί της γενικής εξέλιξης του πολιτικού κριτηρίου), επιλέγει να αναδείξει ορισμένα θέματα, τα οποία προφανώς θεωρεί τα πλέον σημαντικά. Μεταξύ των εν λόγω θεμάτων είναι τα ιδρύματα παιδικής μέριμνας στη Ρουμανία, η παράνομη διακίνηση γυναικών και παιδιών, η ισότητα των φύλων οι μειονότητες και οι Ρομά[346].

Πριν από την επιμέρους παρουσίαση και ανάλυση των θετικών εξελίξεων σε κάθε υποψήφιο κράτος, κρίνεται σκόπιμο να παρατεθούν κάποιες γενικές παρατηρήσεις σχετικά με τις συγκεκριμένες Εκθέσεις Προόδου, ώστε να γίνει κατανοητό το πλαίσιο της αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής και να διαφανούν κάποια πρωτοποριακά στοιχεία σε σχέση με προηγούμενες Εκθέσεις Προόδου.

7.2.1. Καινοτομίες των Εκθέσεων Προόδου

7.2.1.α. Ο υποκειμενικός χαρακτήρας του πολιτικού κριτηρίου

Ίσως η πιο σημαντική καινοτομία που περιλαμβάνεται στις εν λόγω Εκθέσεις είναι το σχόλιο περί υποκειμενικών και αντικειμενικών κριτηρίων στην Έκθεση για την Πολωνία. Στο υποκεφάλαιο για την ισότητα ευκαιριών σχετικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι «ως προς το αντικειμενικό κριτήριο της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, η Πολωνία δεν έχει κάνει καμία πρόοδο».[347] Η έμμεση αναγνώριση του υποκειμενικού χαρακτήρα του πολιτικού κριτηρίου επιβεβαιώνει τους ακαδημαϊκούς που ανέδειξαν το πρόβλημα της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας στο πολιτικό

[345] Στο ίδιο, σελ. 22
[346] Στο ίδιο, σελ 20,21
[347] Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 2000, σελ. 20

κριτήριο[348]. Οι Εκθέσεις του 2000 όμως παρουσιάζουν και άλλα νέα στοιχεία, χωρίς απαραίτητα την προσθήκη νέων κριτηρίων όπως στις προηγούμενες Εκθέσεις. Αντίθετα οι νεωτερισμοί αφορούν κυρίως στον τρόπο ανάδειξης των προβλημάτων, την εισαγωγή κάποιων γενικότερων παρατηρήσεων που αναδεικνύουν βαθύτερους προβληματισμούς σε σχέση με την εφαρμογή της νομοθεσίας, τη σύνδεση μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου ένταξης και του κοινοτικού κεκτημένου και την αυξανόμενη αναφορά στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ΔΑ (ΕΔΔΑ).

7.2.1.β. Στοχευμένη αξιολόγηση δικαιωμάτων

Συγκεκριμένα, οι Εκθέσεις Προόδου, όπως είχε αναφερθεί και για τις Εκθέσεις του 1999, τείνουν να γίνουν πολύ στοχευμένες. Εκτός του ότι η Ευρ. Επιτροπή επιλέγει να αξιολογήσει μόνο τις θετικές εξελίξεις, πλέον επιλέγει να αναδείξει συγκεκριμένα θέματα τα οποία σχολιάζει εκτενώς. Στη Λιθουανία για παράδειγμα επιλέγει να σχολιάσει εκτενώς, ένα πρόβλημα μόνο, τις συνθήκες κράτησης και το σωφρονιστικό σύστημα[349]. Επιπλέον, η ανάλυση των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων έχει γίνει εκτενέστερη και στοχευμένη σε : ίσες ευκαιρίες για τα δύο φύλα, δικαιώματα του παιδιού, δικαιώματα των ΑΜΕΑ και συμμετοχή και δράση των εργατικών συνδικάτων.

Μάλιστα, στην περίπτωση της Σλοβακίας, η Ευρ. Επιτροπή όχι μόνο πραγματοποιεί εκτενή αναφορά στα ανωτέρω δικαιώματα αλλά, παρουσιάζει και ένα εντελώς νέο πρόβλημα στη Σλοβακία. Πρόκειται για το πρόβλημα των εγκαταλελειμμένων παιδιών και του συστήματος υιοθεσίας[350]. Το ίδιο πρόβλημα παρουσιάζεται για πρώτη φορά και στην Έκθεση της Ρουμανίας[351]. Η Ευρ. Επιτροπή τόνιζε ότι η πολιτική της Σλοβακίας δεν συνήδε με τα επίπεδα προστασίας που προέβλεπαν οι διεθνείς Συμβάσεις, ενώ οι συνθήκες ζωής και

[348] Ήδη έχει γίνει αναφορά στη διαφορετική αντιμετώπιση της Εσθονίας και Λετονίας στον τομέα των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Για περαιτέρω ανάλυση της αρχής της αιρεσιμότητας, βλ. αντίστοιχο κεφάλαιο.

[349] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας,2000, σελ. 19

[350] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας,2000, σελ. 19

[351] Η Επιτροπή προχώρησε σε περαιτέρω συστάσεις για την ενίσχυση της οργανωτικής και διοικητικής ικανότητας των Περιφερειακών Συμβουλίων, την ενσωμάτωση πολιτικών για τα παιδιά στις πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας ώστε να βοηθηθούν οι οικογένειες, να αποφεύγονται οι εγκαταλείψεις και να λυθεί το πρόβλημα των παιδιών των δρόμων. Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2000, σελ. 21

εκπαίδευσης των παιδιών σε ιδρύματα παιδικής μέριμνας ήταν ανάρμοστες. Εντύπωση προκαλεί επίσης ότι η επικύρωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και της Αναθεωρημένης εκδοχής του, περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο για τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, τουλάχιστον στις περισσότερες εκθέσεις. Θυμίζουμε ότι μέχρι τότε ο Ευρ. Κοινωνικός Χάρτης αποτελούσε αντικείμενο της γενικής αξιολόγησης των Συμβάσεων που έχουν υπογράψει τα υποψήφια προς προσχώρηση κράτη. Αντίθετα, η ένταξή του σε συγκεκριμένη ενότητα αξιολόγησης κριτηρίων, ουσιαστικά τον κατατάσσει μεταξύ των κριτηρίων.

7.2.1.γ. Αξιολόγηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων

Στην Έκθεση της Σλοβακίας, η Ευρ. Επιτροπή αναδεικνύει επίσης το χάσμα μεταξύ υιοθέτησης νομοθεσίας και εφαρμογής της. Στο τμήμα της γενικής αξιολόγησης, σχετικά με την προστασία των μειονοτήτων, αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «παραμένει ένα χάσμα μεταξύ της διαμόρφωσης πολιτικής και την εφαρμογής της στο πεδίο». [352] Το εν λόγω χάσμα, παρόλο που υφίστατο και στα κ/μ, δεν είχε αναδειχθεί από την Επιτροπή κατά τρόπο ώστε να αντιμετωπισθεί. Μόνο πρόσφατα (2009) στο σχέδιο για το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης για το Χώρο, η Επιτροπή υπογραμμίζει το χάσμα που υπάρχει στην εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας ιδιαίτερα ως προς την προστασία των δικαιωμάτων και δεσμεύεται να το αντιμετωπίσει[353].

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν περιορίζεται μόνο στις προτάσεις/συστάσεις για νομοθεσία, αλλά όπως στην περίπτωση της Λετονίας συστήνει και πώς θα ερμηνευτεί ο νόμος. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι «οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να εφαρμόσουν το νόμο για τη Γλώσσα στο βαθμό που απαιτείται για την ικανοποίηση νόμιμου δημόσιου συμφέροντος, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, όπως προβλέπονται από το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου, τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας και τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που προβλέπει η Ευρωπαϊκή Συμφωνία»[354]. Παράλληλα, η Ευρ. Επιτροπή απευθύνει πολύ συγκεκριμένες προτάσεις σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο στα υποψήφια κράτη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η προτροπή για υιοθέτηση και εφαρμογή νέων

[352] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2000, σελ. 22
[353] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, 'Ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης υπηρετώντας τον πολίτη', COM (2009) 262/4, σελ. 3
[354] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2000σελ. 23

Αστικών και Ποινικών Κωδίκων Δικονομίας ώστε να βελτιωθεί η ταχύτητα των δικαστικών διαδικασιών[355].

7.2.1.δ.Σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου με το Συμβούλιο της Ευρώπης

Ένα ακόμα καινοτόμο στοιχείο που περιλαμβάνεται στις Εκθέσεις Προόδου του 2000 είναι η αναφορά στο ΣοΕ και συγκεκριμένα στη νομολογία του ΕΔΔΑ, χωρίς όμως περαιτέρω σχολιασμό. Στην Περιοδική Έκθεση της Πολωνίας, η Ευρ. Επιτροπή αναλαμβάνοντας απλά διαπιστωτικό ρόλο, αναφέρει ότι σύμφωνα με ορισμένους που δεν υποδεικνύει, οι διατάξεις του Ποινικού Κώδικα, σχετικά με την ελευθερία έκφρασης των δημοσιογράφων δεν συνάδουν με τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Αντίστοιχα, στην περίπτωση της Βουλγαρίας η Επιτροπή θέλοντας να υπογραμμίσει την έλλειψη θετικών ενεργειών από το βουλγαρικό κράτος υπέρ της ενσωμάτωσης των Ρομά, αναφέρει απόφαση του ΕΔΔΑ σχετικά με παραβίαση υποχρέωσης του κράτους να προβεί σε διερεύνηση θανάτου Ρομά[356]. Επιπροσθέτως, στην Τσεχία αναφέρεται ότι το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά (European Roma Rights Centre- ERRC) προσέφυγε στην ΕΔΔΑ για την ύπαρξη ξεχωριστών σχολείων για τα παιδιά Ρομά[357], ενώ στην Εσθονία ο νόμος που υιοθετήθηκε τον Ιούνιο 2000 για το σωφρονιστικό σύστημα, εισάγει πολλές συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης.[358] Τέλος στην Κύπρο, στο πλαίσιο της εξέτασης του σεβασμού των δικαιωμάτων στο κατεχόμενο τμήμα του νησιού, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει το γεγονός ότι η Τουρκία δεν είχε ακόμα εφαρμόσει την απόφαση Λοϊζίδου κατά Τουρκίας του ΕΔΔΑ, εξακολουθώντας να απαγορεύει στην κα Λοϊζίδου την πρόσβαση στην ακίνητη περιουσία της στο Β. τμήμα του νησιού. Μάλιστα η Ευρ. Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το Συμβούλιο των Υπουργών του ΣοΕ υιοθέτησε και δεύτερο ψήφισμα στο οποίο αναφέρεται ότι η συνεχής άρνηση της Τουρκίας να εκτελέσει την απόφαση αποδεικνύει περίτρανα ότι αδιαφορεί για τις διεθνείς της υποχρεώσεις[359].

7.2.1.ε. Μεταφορά στοιχείων του κοινοτικού κεκτημένου στο πολιτικό κριτήριο

---

[355] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 2000 σελ. 22
[356] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2000, σελ. 19
[357] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2000, σελ. 26
[358] Έκθεση Προόδου Εσθονίας, 2000, σελ. 17
[359] Έκθεση Προόδου Κύπρου, 2000, σελ. 19

Από το περιεχόμενο των Εκθέσεων Προόδου, προκύπτει επίσης ότι πλέον έχουν διεισδύσει κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου στο πολιτικό κριτήριο. Όπως έχει ήδη αναφερθεί ανάλογη πρόταση είχε καταθέσει το Ευρ.Κοινοβουλ. στα ψηφίσματά του για τη διεύρυνση[360]. Παρατηρούμε λοιπόν ότι η μεταφορά στοιχείων από το κεκτημένο στο πολιτικό κριτήριο δεν ισχύει μόνο για τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και συγκεκριμένα την ισότητα των φύλων, αλλά επεκτείνεται και στα θέματα ασύλου και εναρμόνισης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Το άσυλο εξακολουθεί να περιλαμβάνεται στον τομέα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων ως ένα από τα βασικά θέματα που απασχολούν την Επιτροπή μαζί με τα ζητήματα που άπτονται των σωφρονιστικών ιδρυμάτων, την αστυνομική βία και την ελευθερία του Τύπου.[361]

7.2.2. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας

Τέλος, ως προς τα γενικά συμπεράσματα που εξάγουμε από τις εν λόγω Εκθέσεις, παρατηρούμε ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ανταποκρίνονταν στις Συστάσεις της Επιτροπή. Μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις, συντελέστηκαν βελτιώσεις σε αρκετούς τομείς, ακόμα και στον τομέα της ισότητας των ευκαιριών των δύο φύλων- το οποίο ήταν νέο κριτήριο-, κυρίως μέσω νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και επικύρωσης του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση των ΗΕ για την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων κατά των γυναικών[362].

Παραμένει όμως το πρόβλημα ότι μπορεί μεν οι ενέργειες του κράτους να πηγάζουν από την ευρωπαϊκή πίεση, αλλά από την άλλη ότι δεν συνάδουν με κοινωνικές αλλαγές νοοτροπίας και πεποιθήσεων. Το εν λόγω συμπέρασμα επιβεβαιώνεται όχι μόνο σε σχέση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, όπως είχε συμβεί μέχρι το 2000 αλλά και στην προστασία των μειονοτήτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ρουμανία, όπου ενώ προετοιμάστηκε πολιτικό μορατόριουμ για την προστασία των μειονοτήτων σε συνεργασία και με

[360] Βλ. ανωτέρω, σελ. 148.

[361] Βλ. για παράδειγμα την Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2000, η οποία περιλαμβάνει εκτενή αναφορά στο άσυλο σελ.17

[362] Η αρχή της αιρεσιμότητας έχει να επιδείξει κάποιες σημαντικές επιτυχίες στους εν λόγω τομείς και κυρίως στα δικαιώματα των γυναικών. Για παράδειγμα, σχεδόν όλες οι χώρες υπέγραψαν ή επικύρωσαν το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση των ΗΕ για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών.

εκπροσώπους Ρομά, δεν έγινε δεκτό από το Εθνικό Κοινοβούλιο[363]. Επιπλέον στην ίδια χώρα, παρά το γεγονός ότι προτάθηκαν νόμοι για να ικανοποιήσουν τις συστάσεις της Επιτροπής σε διάφορους τομείς όπως για την αποποινικοποίηση της ομοφυλοφιλίας, την καταπολέμηση της ενδο-οικογενειακής βίας, την κατάργηση των διατάξεων περί προσβολής στις αρχές, λόγω αντιδράσεων του Κοινοβουλίου τελικά υιοθετήθηκαν μόνο τροποποιήσεις του νόμου περί αναστολής και του Αστικού Δικονομικού Κώδικα[364].

Όσον αφορά το περιεχόμενο των βελτιώσεων στα υποψήφια κράτη, η Ευρ. Επιτροπή αξιολόγησε πολύ θετικά τις εξελίξεις, κρίνοντας ότι όλα ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο.

7.2.2.α. Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα

Ως προς τα ατομικά δικαιώματα, στο έγγραφο Στρατηγική για τη διεύρυνση του 2000, περιλαμβάνονται μόνο τα προβλήματα στα ιδρύματα παιδικής μέριμνας στη Ρουμανία και το πρόβλημα της παράνομης διακίνησης παιδιών και γυναικών[365]. Σχετικά με τα ρουμανικά ιδρύματα διαπιστώθηκαν κάποιες θετικές ενέργειες ικανοποιώντας τους βραχυπρόθεσμους στόχους των ΕΣΠ, αλλά η Ευρ. Επιτροπή πρόσθεσε στις συστάσεις της την αρωγή στις οικογένειες και την αντιμετώπιση του προβλήματος των παιδιών των δρόμων. Η κυβέρνηση ανταποκρίθηκε στις συστάσεις της Επιτροπής του 1999, ιδρύοντας Εθνική Υπηρεσία για την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών, υπεύθυνη σε εθνικό επίπεδο για τη διαμόρφωση, συντονισμό και έλεγχο των πολιτικών και του επιπέδου προστασίας που παρέχεται. Επιπλέον, το Μάιο 2000, υιοθετήθηκε μια Εθνική Στρατηγική για να αναθεώρηση του συστήματος παιδικής πρόνοιας. Αν και η κυβέρνηση ικανοποίησε την υποχρέωσή της για πρόβλεψη χρηματοδότησης των εν λόγω προγραμμάτων, η χρηματοδότηση καθυστέρησε και παρατηρήθηκαν και περιστατικά κακοδιαχείρισης σε ορισμένες περιφέρειες.

Παρόλο όμως που το κείμενο Στρατηγικής περιορίζεται στα ανωτέρω δύο ζητήματα, οι Εκθέσεις Προόδου περιλαμβάνουν πληθώρα θετικών εξελίξεων που

[362] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας,2000, σελ. 24

[364] Στο ίδιο, σελ.21

[365] Στο ίδιο, σελ. 20. Ως προς την παράνομη διακίνηση γυναικών και παιδιών, με εξαίρεση την Πολωνία[365], όπου παρατηρήθηκε μείωση του αριθμού των θυμάτων, το φαινόμενο λαμβάνει ιδιαίτερα ανησυχητικές διαστάσεις σε ορισμένες υποψήφιες χώρες οι οποίες έχουν καταστεί χώρες προέλευσης, διαμετακόμισης και προορισμού, Έκθεση Προόδου Πολωνίας, σελ. 20.

επιβεβαιώνουν ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ανταποκρίνονται στις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής στους τομείς του ασύλου, της αναμόρφωσης των σωφρονιστικών ιδρυμάτων, της βελτίωσης των δικαστικών διαδικασιών, ενώ κάποια μέτρα τα οποία είχαν ληφθεί σε προηγούμενα έτη έχουν αρχίσει να αποφέρουν καρπούς.

Συγκεκριμένα, σχετικά με τη χορήγηση πολιτικού ασύλου, στις Λιθουανία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία διαπιστώθηκε η υιοθέτηση θετικών μέτρων για τη βελτίωση του συστήματος ασύλου ανάλογα με τις ελλείψεις που είχε επισημάνει η Ευρ. Επιτροπή σε προηγούμενες Εκθέσεις της[366]. Η μοναδική περίπτωση υποψήφιου κράτους το οποίο έλαβε αμφιλεγόμενα μέτρα για το άσυλο, ήταν η Βουλγαρία, όπου η ειδικευμένη Υπηρεσία για Πρόσφυγες που είχε συσταθεί το Μάιο 1999, ουσιαστικά δεν είχε αρμοδιότητες για να εφαρμόσει σωστά το νόμο – παράδειγμα αξιολόγησης της εφαρμογής νομοθετικής ρύθμισης.

Σωφρονιστικό σύστημα

Ένας ακόμα τομέας στον οποίο παρατηρήθηκαν αρκετές θετικές μεταρρυθμίσεις ήταν τα σωφρονιστικά συστήματα. Σχεδόν όλα τα υποψήφια κράτη ανταποκρίθηκαν στις συστάσεις της Επιτροπής για τις συνθήκες κράτησης. Η Εσθονία ειδικότερα, υιοθέτησε ένα τριετές σχέδιο τον Μάρτιο του 2000 για τη βελτίωση του σωφρονιστικού συστήματος. Σχεδόν όλα τα υποψήφια κράτη ανταποκρίθηκαν στις συστάσεις της Επιτροπής για τις συνθήκες κράτησης και το εν γένει σύστημα ποινών, κτιριακών εγκαταστάσεων κ.α., αν και όπως παρατηρεί η Ευρ. Επιτροπή πολλά από τα προβλήματα παρέμεναν. Συγκεκριμένα, στη Λιθουανία υιοθετήθηκαν νόμοι που προέβλεπαν νομική αρωγή σε όλες τις δικαστικές διαδικασίες (Μάρτιος 2000), αποστρατικοποίηση του συστήματος και του προσωπικού των σωφρονιστικών ιδρυμάτων (Σεπτέμβριος 2000), νέα πρότυπα υγιεινής στα κέντρα κράτησης και τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα με ευνοϊκότερες ποινές και μείωση του προ- δικαστικού χρόνου κράτησης (Νοέμβριος 2000). Αντίστοιχα μείωση των ποινών και του προ- δικαστικού χρόνου κράτησης

[366] Τον Ιούλιο 2000, η Λιθουανία υιοθέτησε νόμο για τις συνθήκες υποδοχής, στη Ρουμανία τον ίδιο μήνα θεσπίστηκε νόμος για τις επιταχυμένες διαδικασίες σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, η Σλοβακία κατήργησε τον κανόνα των 24 ωρών σχετικά με τον χρονικό περιορισμό κατάθεσης αιτήματος ασύλου, ενώ η Σλοβενία υιοθέτησε Εθνικό Σχέδιο Δράσης τον Απρίλιο 2000 το οποίο περιλαμβάνει τους τομείς που μπορούν να βελτιωθούν.

προώθησαν οι Τσεχία, Εσθονία και Ρουμανία[367]. Παράλληλα, η Σλοβενία εισήγαγε διαδικασία παραπόνων για πιθανές βιαιοπραγίες της αστυνομίας (Απρίλιος 2000), η Λετονία μετέφερε τη διοίκηση των σωφρονιστικών καταστημάτων από το Υπουργείο Εσωτερικών στο Δικαιοσύνης (Ιανουάριος 2000) και προέβλεψε όπως και η Τσεχία προϋπολογισμό για την κατασκευή νέων κτιρίων. Η τελευταία υιοθέτησε και νόμο που προήγαγε τα δικαιώματα των κρατουμένων και τη σχέση μεταξύ κρατουμένων και σωφρονιστικών υπηρεσιών.

Θεσμικό πλαίσιο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου

Τέλος, μεταξύ αξιοσημείωτων θετικών εξελίξεων, ήταν οι μεταρρυθμίσεις οι σχετικές με το θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη και την προαγωγή των ΔΑ γενικότερα. Στην Τσεχία το Φεβρουάριο 2000, τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για το Συνήγορο του Πολίτη αν και με περιορισμένες δυνατότητες μόνο στο να ενημερώνει την κυβέρνηση ή ένα προϊστάμενο όργανο και να δημοσιοποιεί την υπόθεση. Επιπλέον είχε αρχίσει να λειτουργεί το Συμβούλιο ΔΑ που ιδρύθηκε το 1998 με θετικά αποτελέσματα καθώς μια πρώτη παρέμβαση σε νόμο για αλλοδαπούς (Μάρτιο 2000), έγινε δεκτή από την κυβέρνηση, τροποποιώντας τον ώστε να εξαλειφθούν οι παραβάσεις της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού των Η.Ε. και να καταπολεμηθούν οι διακρίσεις.. Αντίστοιχα η Πολωνία προχώρησε στο διορισμό Συνηγόρου του Πολίτη με αυξημένες δικαιοδοσίες: μπορούσε να προχωρεί σε αγωγές, να υποστηρίζει άτομα σε δικαστήριο και να έχει διακριτό πολιτικό ρόλο, ώστε να αναδεικνύει θέματα και να ενημερώνει την κοινή γνώμη. Στη Βουλγαρία, αν και δεν προβλεπόταν θεσμός Συνηγόρου του Πολίτη, λειτούργησαν για πρώτη φορά το 2000, κάποια εθελοντικά γραφεία Συνηγόρων στην επαρχία και κάποια πιλοτικά προγράμματα λειτούργησαν από ΜΚΟ. Τέλος, η Ρουμανία εισήγαγε ένα νόμο για την καταπολέμηση των διακρίσεων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα για λόγους εθνικότητας, υπηκοότητας, ηλικίας, φύλου ή γενετήσιων προτιμήσεων, με πολύ αυστηρές ποινές (Σεπτ. 2000) και η Λετονία υιοθέτησε Εθνικό Πρόγραμμα πρόληψης της σεξουαλικής βίας κατά των παιδιών

[367] Στη Ρουμανία με νόμο του 1999 για εναλλακτικές ποινές βελτιώνονται σταδιακά οι συνθήκες στα σωφρονιστικά καταστήματα, στην Τσεχία βελτιώθηκε ο Νόμος για την κράτηση, με στόχο τη βελτίωση των δικαιωμάτων των υπόπτων υπό κράτηση. Μειώθηκε λίγο και ο μέσος χρόνος προδικαστικής κράτησης από 225 σε 190-200 μέρες. Στην Εσθονία, μειώθηκε λίγο ο χρόνο προδικαστικής κράτησης, μάλιστα τον Ιούλιο 2000, η κυβέρνηση υιοθέτησε τους κυρίους στόχους στην καταπολέμηση του εγκλήματος μέχρι το 2003, το οποίο περιλαμβάνει τη μείωση του χρόνου κράτησης.

2000-2004 (Ιαν. 2000), η εφαρμογή του οποίου ανατέθηκε στο Εθνικό Κέντρο για την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού.

7.2.2.β.Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Ισότητα των φύλων

Ο τομέας της ισότητας των φύλων ήταν ίσως ο τομέας στον οποίο δραστηριοποιήθηκαν περισσότερο τα υποψήφια κράτη. Μάλιστα οι πρωτοβουλίες που έλαβαν δεν περιορίστηκαν στην υιοθέτηση νομοθεσίας κατά των διακρίσεων αλλά προχώρησαν και σε μέτρα για την εγγύηση της εφαρμογής της. Στη Λιθουανία διορίστηκε Συνήγορος για την Ισότητα (Απρίλιος 1999) με στόχο τη βελτίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας, ενώ το Μάρτιο 2000 συστήθηκε η Επιτροπή για ίσες ευκαιρίες για συντονισμό των κυβερνητικών θεσμών. Αντίστοιχα στην Ουγγαρία υιοθετήθηκε νέος νόμος για την Επιθεώρηση εργασίας (Ιαν. 2000), προβλέποντας την αντιστροφή του βάρους της απόδειξης. Στη Ρουμανία δημιουργήθηκε το Μάρτιο 2000 Συμβουλευτική Διυπουργική Επιτροπή και Διεύθυνση ισότητας ευκαιριών στο Υπ. Απασχόλησης καθώς και ξενώνας κακοποιημένων γυναικών, στη Βουλγαρία συστήθηκε μία ομάδα εργασίας με εκπροσώπους υπουργείων, συνδικάτων, ενώσεις εργοδοτών και γυναικείες ΜΚΟ για να προετοιμάσουν ένα σχέδιο νόμου και στην Τσεχία τέθηκε σε ισχύ τροπολογία σε νόμο (Οκτώβριο 2000) για την απασχόληση που απαγορεύει κάθε είδους διάκριση και δίνει το δικαίωμα στα τοπικά γραφεία επιθεώρησης εργασίας να επιβάλλουν ποινές. Στην Πολωνία και Σλοβακία ενισχύθηκαν οι ρυθμίσεις για εγκύους εργαζόμενες ενώ στην τελευταία καταργήθηκε επιπλέον η απόλυτη απαγόρευση στις γυναίκες να δουλεύουν νύχτα, προβλέφθηκαν ίσες απολαβές για ίση εργασία και απαγορεύτηκαν οι αγγελίες με διακριτικό περιεχόμενο. Τέλος, στη Λετονία, για πρώτη φορά το 2000, έφτασε υπόθεση ανισότητας φύλων σχετικά με την αμοιβή εργασίας σε δικαστήριο και ικανοποιήθηκαν οι αιτιάσεις της γυναίκας.

Δικαιώματα των παιδιών

Όσον αφορά στα δικαιώματα των παιδιών, οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις υιοθετήθηκαν από τις Βουλγαρία, Τσεχία, Λιθουανία και Λετονία. Η Πολωνία απλά διόρισε αυτόνομο Συνήγορο του Παιδιού (Ιανουαρίου 2000), δίνοντας έμφαση στο δικαίωμα στην υγεία, την οικογένεια, τις κοινωνικές συνθήκες και την

εκπαίδευση ανταποκρινόμενη στις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής το 1999. Αντίστοιχα στη Σλοβακία συστήθηκε Επιτροπή για τα Δικαιώματα του παιδιού, με στόχο την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού των Η.Ε. Σημαντικά νομοθετικά μέτρα όμως λήφθηκαν στη Βουλγαρία, όπου τον Ιούνιο 2000, η Εθνοσυνέλευση υιοθέτησε νόμο για την προστασία των παιδιών, οποίος προέβλεπε την ίδρυση κρατικής υπηρεσίας για την προστασία των παιδιών, υπεύθυνης για προγράμματα προστασίας σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Μεταξύ άλλων, ο νόμος προέβλεπε την ένταξη των παιδιών σε ιδρύματα μέριμνας μόνο αν είχαν εξαντληθεί οι δυνατότητες παραμονής σε οικογενειακό περιβάλλον. Επίσης, καθορίστηκε ο ρόλος των δημοτικών υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και το δικαίωμα του παιδιού να παρίσταται κατά την ακρόαση σε διαδικασίες που αφορούν τα δικαιώματά του. Στη Λιθουανία υιοθετήθηκε τον Ιανουάριο 2000, Εθνικό Πρόγραμμα κατά της εμπορευματοποίησης της σεξουαλικής εκμετάλλευσης και βίας εναντίον των παιδιών, χωρίς όμως συγκεκριμένες προβλέψεις για σεξουαλικό τουρισμό και νόμος για το διορισμό Συνηγόρου του Παιδιού (Μάιος 2000). Τέλος, η Λετονία επικύρωσε τη Σύμβαση του ΣοΕ για την υιοθεσία (Μάιο 2000), τη Σύμβαση για το νομικό καθεστώς των παιδιών εκτός γάμου (Σεπτεμβρίου 2000), υιοθέτησε Στρατηγική για Ψυχιατρική αρωγή 2000-20003 (Ιούλιο 2000), ενώ στην Τσεχία τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για την προστασία των παιδιών για την προστασία των παιδιών (Απριλίου 2000).

ΑΜΕΑ

Τέλος, κάποιες αλλαγές επήλθαν σχετικά με την προστασία των ΑΜΕΑ, κυρίως με τη υιοθέτηση εθνικών στρατηγικών. Έτσι στη Σλοβενία υιοθετήθηκε Πρόγραμμα Εθνικής Κοινωνικής Αρωγής και Προστασίας για τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ (Μάρτιος 2000) και αντίστοιχα στη Λιθουανία προετοιμαζόταν Εθνικό Σχέδιο δράσης για την κοινωνική ένταξη των ΑΜΕΑ, ενώ ήδη από το 2000 εφαρμοζόταν πρόγραμμα μετατροπής κατοικιών ώστε να καλύπτουν τις ανάγκες τους. Τέλος στην Ουγγαρία θεσπίστηκε νόμος το 1999 για την προστασία των δικαιωμάτων και την προαγωγή της ισότητας των ΑΜΕΑ, ενώ δημιουργήθηκε και Συμβούλιο για θέματα ΑΜΕΑ με στόχο μεταξύ άλλων το συντονισμό των κυβερνητικών μέτρων και την προετοιμασία του Εθνικού Προγράμματος ΑΜΕΑ και Σχεδίου Δράσης. Όντως το Μάρτιο 2000 υιοθετήθηκε Σχέδιο Δράσης και προβλέφθηκε και χρηματοδότηση. Στόχος μεταξύ άλλων ήταν να κατοχυρωθεί η πρόσληψη

τουλάχιστον 5 % ΑΜΕΑ στις επιχειρήσεις με προσωπικό άνω των είκοσι ατόμων. Παράλληλα, δημιουργήθηκαν ομάδες εργασιακής επανένταξης, και πιλοτικό πρόγραμμα για τη δημιουργία ειδικών εγκαταστάσεων στέγασης.

7.2.2.γ.Προστασία των μειονοτήτων και των δικαιωμάτων τους

Σύμφωνα με το Έγγραφο Στρατηγικής για τη Διεύρυνση του 2000, μετά τις εκθέσεις του 1999 σημειώθηκαν θετικές εξελίξεις σε όλες τις χώρες. Η προστασία των μειονοτήτων στα υποψήφια κράτη που παρουσίαζαν χρόνια προβλήματα είχε βελτιωθεί πολύ. Ο λόγος για τη Λετονία και την Εσθονία, οι οποίες το 2000 ενσωμάτωσαν πολλές από τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής.

Λετονία

Συγκεκριμένα στη Λετονία, η Τροποποίηση του Κώδικα Ιθαγένειας επέφερε αυξήσεις στον αριθμό των αιτήσεων, ενώ τα μέτρα που λήφθηκαν για την απλοποίηση των διαδικασιών εξέτασης για την απόκτηση ιθαγένειας, συνέβαλαν στην αύξηση του ποσοστού επιτυχίας στο 95%. Στο ίδιο κράτος, εκδόθηκαν πάρα πολλά ειδικά διαβατήρια για απάτριδες, καλύπτοντας το 97,9% της ομάδας αυτής, οργανώνοντας εκστρατείες ενημέρωσης και προσφέροντας υπηρεσίας κατ' οίκον σε υπερήλικα άτομα. Αναφορικά με μέτρα ένταξης μειονοτήτων, υιοθετήθηκε Εθνικό Πρόγραμμα Κοινωνικής αφομοίωσης (Δεκέμβριο 1999) το οποίο περιλάμβανε τους τομείς της εκπαίδευσης, της γλώσσας, του πολιτισμού, κοινωνικής και περιφερειακής ενσωμάτωσης και πολιτικής συμμετοχής. Λήφθηκε επίσης απόφαση για τη σύσταση τεσσάρων νέων οργάνων: συντονιστικό κέντρο υπεύθυνο για την εφαρμογή της πολιτικής ενσωμάτωσης γενικότερα, ένα Συμβούλιο ένταξης, ένα Συμβουλευτικό Συμβούλιο και ένα Ίδρυμα Ένταξης, το οποίο είχε στόχο την εξεύρεση πόρων. Σημαντικές βελτιώσεις παρατηρήθηκαν επίσης στον τομέα της γλώσσας. Το πρόγραμμα εκμάθησης Λετονικών επεκτάθηκε το Σεπτέμβριο 1999 λόγω της αυξημένης ζήτησης (χρηματοδοτείται αποκλειστικά από Phare). Ως προς το νόμο για τη γλώσσα ο οποίος δεν είχε υιοθετηθεί λόγω αντιδράσεων διεθνών οργανισμών[368] τελικά τροποποιήθηκε και υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο 1999. Η δε κυβέρνηση δεσμεύτηκε να υιοθετήσει μέχρι το Νοέμβριο

[368]. Έκθεση Προόδου 1999, βλ. ανωτέρω σελ.

2000 κι άλλες τροποποιήσεις προκειμένου να μειώσει ακόμα περισσότερο τους περιορισμούς της γλώσσας στην άσκηση κάποιων επαγγελμάτων.

Εσθονία

Αντίστοιχες θετικές εξελίξεις παρατηρήθηκαν και στην Εσθονία. Το Μάρτιο 2000, η κυβέρνηση υιοθέτησε το κρατικό πρόγραμμα « Κοινωνική Ενσωμάτωση 2000-2007», απαντώντας έτσι σε ένα βραχυπρόθεσμο στόχο της ΕΣΠ. Το πρόγραμμα το οποίο κάλυπτε πολλές δράσεις σε διάφορους τομείς θα εφαρμοζόταν από το Ίδρυμα Ενσωμάτωσης[369]. Η Εσθονία πραγματοποίησε μεγάλη πρόοδο στον τομέα της γλώσσας. Αντιδρώντας θετικά στις συστάσεις της Περιοδικής Έκθεσης του 1999, τροποποίησε το νόμο σχετικά με τη χρήση των εσθονικών στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα τον Απρίλιο 2000. Οι τροποποιήσεις στόχευαν στην εναρμόνιση της νομοθεσίας με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας και τις υποχρεώσεις της από την Ευρωπαϊκή Συμφωνία. Επιπλέον εισήγαγαν και περιελάμβαναν σαφείς διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Η Επιτροπή δεσμεύτηκε ότι θα παρακολουθεί και την εφαρμογή και την υιοθέτηση δευτερεύουσας νομοθεσίας για την εφαρμογή του εν λόγω νόμου. Βελτιώθηκε επίσης και το σύστημα βεβαίωση γνώσης της γλώσσας ώστε τώρα να ενθαρρύνει την αφομοίωση. Τέλος, η Εσθονική κυβέρνηση έλυσε και το πρόβλημα εφαρμογής της οικογενειακής επανένωσης Εσθονών υπηκόων με άτομα άλλων υπηκοοτήτων και την εκπαίδευση. Μάλιστα, ο Νόμος για τους Αλλοδαπούς τροποποιήθηκε 6 φορές από το Σεπτέμβριο 1999, κυρίως λόγω των τροπολογιών για την ποσόστωση των μεταναστών[370].

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι συστάσεις της Επιτροπής εισακούγονταν από τα κ/μ ακόμα και όταν επρόκειτο για ζητήματα τα οποία θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως λεπτομέρειες σε σχέση με τη γενικότερη υποχρέωση των

[369]Στοχεύει σε 4 κυρίως τομείς: ενσωμάτωση μέσω της εκπαίδευσης ενηλίκων και ανηλίκων, εκμάθηση γλώσσας σε ενήλικες και κοινωνικά υποβαθμισμένες ομάδες όπως άνεργοι, δραστηριότητες για την προστασία της πολιτιστικής ταυτότητας των μειονοτήτων και προώθηση μέσω εκστρατειών της θετικής συμπεριφοράς απέναντι σε μειονότητες.

[370] Τελικά, μετά από απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου, οι σύζυγοι και τα παιδιά Εσθονών υπηκόων εξαιρούνται από την ποσόστωση, λύνοντας έτσι το θέμα της οικογενειακής επανένωσης. Σχετικά με την εκπαίδευση, τροποποιήθηκε τον Απρίλιο 2000 ο Νόμος για τη βασική και δευτεροβάθμια εκπαίδευση ώστε να εγγυηθεί ότι μετά το 2007, το 60% της διδασκαλίας στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση θα γίνεται στα Εσθονικά, ενώ το υπόλοιπο 40% σε άλλη γλώσσα. Να σημειωθεί ότι ο αρχικός νόμος προέβλεπε ότι όλη η διδασκαλία θα γινόταν σε εσθονικά. Έκθεση Προόδου Εσθονίας, σελ.

υποψήφιων κρατών για δημιουργία πλαισίου προστασίας των μειονοτήτων. Για παράδειγμα, στην Περιοδική Έκθεση του 2000 για την Τσεχία η οποία είχε κατηγορηθεί για την ανέγερση διαχωριστικού τοίχου σε μία πόλη προκειμένου να περιοριστούν οι Ρομά, στην έκθεση του 1999, αναγνωρίζεται μεταξύ των θετικών μέτρων η κατεδάφιση του τοίχου[371].

7.2.2. δ. Κοινότητες Ρομά- αποτυχία της αρχής της αιρεσιμότητας

Σύμφωνα με το έγγραφο στρατηγικής του 1999, οι κοινότητες Ρομά αντιμετώπιζαν γενικά διακρίσεις σε πολλούς τομείς και δυσχέρειες στην κοινωνική και οικονομική ζωή τους. Στην πλειονότητα των χωρών που αντιμετώπιζαν αυτό το πρόβλημα είχαν εγκριθεί έργα και προγράμματα χρηματοδοτούμενα κυρίως από το Πρόγραμμα Phare, τα οποία όμως είτε δεν εφαρμόζονταν, είτε εφαρμόζονταν πλημμελώς, με αποτέλεσμα τα προβλήματα να παραμένουν. Για τον λόγο αυτό η Προεδρία της ΕΕ διοργάνωσε συνδιάσκεψη στη Λισαβόνα τον Ιούνιο 2000, σε στενή συνεργασία με την Ευρ. Επιτροπή και ΜΚΟ Ρομά[372], επιβεβαιώνοντας ότι η ένταξη των Ρομά είχε υιοθετηθεί μεταξύ των προτεραιοτήτων της ΕΕ.

Η Ευρ. Επιτροπή φαίνεται να αναγνωρίζει ότι τα προβλήματα ήταν τόσο έντονα και βαθιά κοινωνικά που δεν μπορούσε να υπάρξει ορατή πρόοδος παρόλο που μερικές υποψήφιες χώρες, είχαν δείξει τη διάθεσή τους να υιοθετήσουν και να εφαρμόσουν ένα προστατευτικό νομοθετικό πλαίσιο[373]. Το μοναδικό υποψήφιο κράτος το οποίο προώθησε το καλύτερο πλαίσιο προστασίας μειονοτήτων ήταν η Λιθουανία, η οποία υιοθέτησε και Εθνικό Πρόγραμμα για την ένταξη Ρομά (Ιούνιος 2000). Αντίστοιχα, στις Ουγγαρία, Σλοβενία και Τσεχία πραγματοποιήθηκαν κάποιες μικρές πρόοδοι.

Πιο συγκεκριμένα, η Ουγγαρία υιοθέτησε Πρόγραμμα για Ρομά στο πεδίο της εκπαίδευσης, πολιτισμού, απασχόλησης, στέγασης, υγείας και καταπολέμησης των διακρίσεων, αυξήθηκε ο αριθμός των Ρομά αστυνομικών και προβλέφθηκε και προϋπολογισμός για την εφαρμογή του Προγράμματος. Επιπλέον, αν και τα σχολεία παρέμεναν χωριστά, διορίστηκε Συνήγορος για εκπαιδευτικά θέματα, ενώ

[371] Βλ. Έκθεση Προόδου Τσεχίας 1999, σελ. και Έκθεση 2000 σελ.
[372] Κείμενο Στρατηγικής για τη διεύρυνση,2000 σελ. 21
[373] Η εν λόγω διαπίστωση περί μεσοπρόθεσμων βελτιώσεων περιλαμβάνεται στην Έκθεση Προόδου της Ουγγαρίας για τις μειονότητες.

τα δικαστήρια σταδιακά άρχισαν να εκδικάζουν υποθέσεις που αφορούσαν διακρίσεις και χρήση βίας από αστυνομικές δυνάμεις. Παράλληλα η Σλοβενία υιοθέτησε Πρόγραμμα για ίσες ευκαιρίες στην Απασχόληση για τους Ρομά (Μάιος 2000) και η Τσεχία σχέδιο μακροπρόθεσμης πολιτικής, το οποίο προέβλεπε ένα στρατηγικό σχέδιο δράσης για την περίοδο 2002-2020, στοχευμένο σε τομείς κλειδιά, όπως την εκπαίδευση, την απασχόληση, τη στέγαση και την καταπολέμηση των διακρίσεων (Ιούνιο 2000). Σύμφωνα μάλιστα με την Τσεχική διυπουργική Επιτροπή για τους Ρομά και την έκθεση προόδου που παρουσίασε τον Ιούνιο 2000 σχετικά με την εφαρμογή του σχεδίου δράσης της κυβέρνησης του 1997 για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των Ρομά, η πλειοψηφία των μέτρων εφαρμόστηκαν. Τα καλύτερα αποτελέσματα δε, παρατηρήθηκαν στον τομέα της εκπαίδευσης[374]. Η Τσεχική κυβέρνηση επίσης έλαβε μέτρα και για το πρόβλημα της στέγασης των Ρομά, προβλέποντας ειδικό κονδύλι στον προϋπολογισμό. Τέλος, χρηματοδοτήθηκε για πρώτη φορά εκστρατεία κατά του ρατσισμού.

Στην Πολωνία και Ρουμανία οι πρόοδοι είναι ακόμα λιγότερες, ενώ απογοητευτική φαίνεται να είναι η ανταπόκριση της Βουλγαρίας στις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής του 1999. Στην Πολωνία αν και οι συνθήκες διαβίωσης των Ρομά εξακολουθούσαν να είναι ανησυχητικές -ελλείψει εθνικής στρατηγικής για αρωγή σε μειονότητες-λήφθηκαν κάποιες πρωτοβουλίες σε τοπικό επίπεδο, ενώ εφαρμόστηκε ο τροποποιημένος Ποινικός Κώδικας του 1998 για τη πρόκληση σε συμπεριφορές διάκρισης. Αν και η Πολωνία όμως δεν έχει δείξει την απαιτούμενη δέσμευση για ενσωμάτωση των κοινοτήτων Ρομά, εξακολουθούσε να σέβεται τα δικαιώματα των μειονοτήτων σύμφωνα με την Ευρ. Επιτροπή[375].

Αντίστοιχα, ούτε η Ρουμανία είχε δείξει την πολιτική βούληση για προώθηση της κοινωνικής ένταξης των Ρομά, ενώ γενικότερα παρείχε ένα ικανοποιητικό πλαίσιο προστασίας για τις υπόλοιπες μειονότητες[376]. Προκειμένου για τους Ρομά,

[374] Με την αύξηση της χρηματοδότησης, το 2000 είχαν διοριστεί 180 βοηθοί δάσκαλοι σε σχολεία για να βοηθούν τα παιδιά Ρομά. Τροποποίηση νομοθετικής πράξης για την εκπαίδευση του Φεβρουαρίου 2000 διευκόλυνε την πρόσβαση Ρομά στην ανώτατη εκπαίδευση, Έκθεση Προόδου Τσεχία, 2000, σελ.

[375] Έκθεση Προόδου Πολωνίας 2000, σελ. 21

[376] Θεσπίστηκε νόμος το 1999 για τη γλώσσα επιτρέποντας σε μειονότητες να έχουν πρόσβαση στη δική τους γλώσσα σε όλες τις βαθμίδες, Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2000, σελ. 24

παρατηρήθηκαν λίγες μόνο θετικές εξελίξεις κυρίως στον τομέα της εκπαίδευσης: προβλέφθηκε ένας μικρός αριθμός για Ρομά σε γυμνάσια, τεχνικά σχολεία και πανεπιστήμια. Η δημιουργία Εθνικού Σχεδιασμού για την ένταξη των Ρομά σε συνδυασμό με πρόβλεψη προϋπολογισμού εντάχθηκε στις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις της Ρουμανίας.

Τέλος στη Βουλγαρία, οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι των ΕΣΠ για τους Ρομά δεν είχαν ικανοποιηθεί στο σύνολό τους, καθώς το Εθνικό Σχέδιο δράσης το οποίο υιοθετήθηκε το 1998 δεν είχε εφαρμοστεί πλήρως. Ταυτόχρονα βέβαια, η Επιτροπή αναγνώριζε την πολιτική δέσμευση της κυβέρνησης, καθώς είχε αυξηθεί η συμμετοχή ειδικών επιστημόνων καταγωγής Ρομά σε Υπουργεία. Αυξήθηκε επίσης η συμμετοχή τους στην πολιτική ζωή, καθώς στις δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1999, κόμματα Ρομά κέρδισαν πάνω από 200 θέσεις σε δημοτικά συμβούλια.

7.2.2.ε.Κύπρος και Μάλτα

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση και ανάλυση των Εκθέσεων Προόδου του 2000, ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για την Κύπρο και τη Μάλτα, όπου για πρώτη φορά οι Εκθέσεις της Επιτροπής ακολουθούν την ίδια δομή με τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες. Ενώ δηλαδή η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι τα δύο κράτη εξακολουθούσαν να σέβονται τα ΔΑ, πλέον οι Εκθέσεις χωρίζονται στις τρεις ενότητες των ατομικών, οικονομικών δικαιωμάτων και προστασία των μειονοτήτων με αναλυτική αναφορά στην πρόοδο που συντελέστηκε.

Συγκεκριμένα, και στα δύο κράτη αναφέρονται ως θετικές εξελίξεις η επικύρωση του Πρωτ. 6 ΕΣΔΑ για την κατάργηση της θανατικής ποινής και την υιοθέτηση νομοθεσίας για το άσυλο, η οποία περιλάμβανε ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο. Στην Κύπρο, η κυβέρνηση υιοθέτησε επίσης νομοθεσία για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης ανηλίκων, καθώς και τροπολογίες στο νόμο περί ομοφυλοφιλίας. Ενδιαφέρον προκαλεί η επιλογή της Επιτροπής να συμπεριλάβει στην παράγραφο τη σχετική με τη θρησκευτική ελευθερία, τις εξελίξεις σχετικά με τους

αγνοούμενους στο κατεχόμενο τμήμα του νησιού, οι οποίες σε κάθε περίπτωση κρίνονται θετικές.

Όσον αφορά τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η Ευρ. Επιτροπή εξέτασε αναλυτικά τα ζητήματα ισότητας των φύλων, τα δικαιώματα των παιδιών και των ΑΜΕΑ, καθώς και τα σχετικά με τα εργατικά συνδικάτα. Η Κύπρος εφάρμοσε τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, επικύρωσε τον αναθεωρημένο, εφάρμοσε τη νομοθεσία για την ενδοοικογενειακή βία και τον σχετικό με την προστασία των Ατόμων με Αναπηρίες και εντατικοποίησε τους ελέγχους για το σεβασμό των δικαιωμάτων των παιδιών[377]. Αντίστοιχα, η Μάλτα απλά επικύρωσε τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και εφάρμοσε τη νομοθεσία για την προστασία των ΑΜΕΑ.

Τέλος, όσον αφορά στην κατεχόμενη Κύπρο, δεν σημειώθηκε καμία θετική εξέλιξη, ενώ οι πληροφορίες που είχε στη διάθεσή της η Ευρ. Επιτροπή παρέμεναν περιορισμένες. Αντίθετα, υπήρξε μια πολύ αρνητική εξέλιξη σχετικά με το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης, καθώς μία αντιπολιτευόμενη εφημερίδα αναγκάστηκε σε χρεοκοπία, γεγονός που προκάλεσε διεθνή κατακραυγή. Μάλιστα, ο υπεύθυνος για την ελευθερία του Τύπου του ΟΑΣΕ, απηύθυνε έκκληση στην Τουρκία να χρησιμοποιήσει την επιρροή της για να ανατραπεί η κατάσταση στα κατεχόμενα, καθώς η υπόθεση της εν λόγω εφημερίδας αποτελούσε κατάφωρη παραβίαση του δικαιώματος στην ελευθεροτυπία[378].

7.3. Η αξιολόγηση του Ευρ.Κοινοβουλ.

Η Επιτροπή έκρινε ότι όλα τα κράτη ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο. Αντίθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα ψηφίσματα που υιοθέτησε, το Σεπτέμβριο του 2001 σχετικά με την ενταξιακή πορεία των υποψήφιων κρατών επεφύλαξε μια πιο αυστηρή στάση απέναντι στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία,

---

[377] Ο νόμος για τα ΑΜΕΑ εισήγαγε τη γενική αρχή της μη διάκρισης και μέτρα για την απασχόληση τα οποία συμπεριελάμβαναν διατάξεις για την πρόσληψη, προτροπή στην απασχόληση, δια βίου μάθηση, ειδική προστασία σε περιπτώσεις ανεργίας, μετακινήσεις και επικοινωνία. Όσο για την προστασία των παιδιών, η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας για την απαγόρευση της απασχόλησης ανηλίκων προωθούνταν από συνεχείς επιθεωρήσεις εξειδικευμένων Επιθεωρητών Εργασίας και τα πολύ αυστηρά πρόστιμα που επιβάλλονταν στους παραβάτες τα οποία έφταναν τους έξι μήνες φυλάκισης ή/ και χρηματική ποινή. Έκθεση Προόδου Κύπρου, 2000, σελ. 17

[378] Στο ίδιο, σελ. 20.

προδιαγράφοντας κατά κάποιο τρόπο και τις πολιτικές εξελίξεις διαφοροποίησης των δύο αυτών κρατών από τις υπόλοιπες χώρες.

Στην περίπτωση της Βουλγαρίας, το Ευρ.Κοινοβουλ. ανέδειξε σε μείζον θέμα το πρόβλημα της διαφοράς μεταχείρισης των ομοφυλόφιλων, το οποίο θα μπορούσε να επηρεάσει την ενταξιακή πορεία της χώρας. Συγκεκριμένα, «*λαμβάνοντας υπόψη ότι πρέπει να απαλειφθούν όλες οι διατάξεις που ποινικοποιούν τις ομοφυλόφιλες σχέσεις, ούτως ώστε να επιτευχθεί συμμόρφωση προς τα νομικά ευρωπαϊκά πρότυπα*», απευθύνει έκκληση στην βουλγαρική κυβέρνηση για την κατάργηση των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα που εισάγουν διακρίσεις σε βάρος των ομοφυλοφίλων ανδρών και γυναικών, κυρίως δε το άρθρο 157, διάταξη που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει κηρύξει ότι αντιβαίνει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, υπογραμμίζει ότι η διατήρηση του άρθρου αυτού στον ποινικό κώδικα σημαίνει μη τήρηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης[379].

Αντίστοιχα, για τη Ρουμανία, παρόλο που η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι η κυβέρνηση ανταποκρίθηκε στις συστάσεις της σχετικά με τη βελτίωση του συστήματος παιδικής πρόνοιας, το Ευρ.Κοινοβουλ. διατήρησε κάποιες επιφυλάξεις, υπογραμμίζοντας ότι «η υλοποίηση αυτών των καθοριστικών μεταρρυθμίσεων [*για τα ιδρύματα παιδικής μέριμνας*] θα διευκολύνει σημαντικά την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας ένταξης και θα επισπεύσει αισθητά την ημερομηνία ένταξης της Ρουμανίας στην ΕΕ[380]. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την επικύρωση της Σύμβασης της Χάγης, παρουσιάζει η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ. στο ψήφισμά του Σεπτεμβρίου 2001, το οποίο για πρώτη φορά διαφοροποιείται σε σχέση με την

---

[379] A5-0258/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Βουλγαρίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 701 - C5-0601/2000 - 1997/2179(COS)), παρ. 9. Βέβαια πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι για τη Λιθουανία που είχε αντίστοιχο πρόβλημα, αν και αναφέρεται στο αντίστοιχο ψήφισμα, δεν δίνεται η ίδια βαρύτητα. Συγκεκριμένα, στο Ψήφισμα για τη Λιθουανία « καλεί την κυβέρνηση της Λιθουανίας να απαλείψει από τον ποινικό της κώδικα τις διατάξεις που εισάγουν διακρίσεις εις βάρος των ομοφυλόφιλων ανδρών και γυναικών, ιδίως δε το άρθρο 122, διάταξη που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ΔΑ έχει κηρύξει αντίθετη προς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση ΔΑ», Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Λιθουανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 707 - C5-0607/2000 - 1997/2178(COS)), παρ. 5.

[380] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)), παρ. 12.

αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής[381]. Συγκεκριμένα το ψήφισμα αναφέρει ότι «*η αποδοχή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού εκ μέρους της Ρουμανίας ήταν ατελής λόγω τροποποιήσεων του κειμένου οι οποίες υπονόμευσαν τη θέση των εγκαταλειμμένων παιδιών*». Μάλιστα εκτίμησε ότι τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης της Χάγης για τις Διεθνείς Υιοθεσίες, σύμβαση στην οποία θεωρητικά υποστηρίζεται ότι βασίζεται η επίμαχη νομοθεσία, έχουν αποδοκιμάσει και αντιταχθεί στην κατάσταση αυτή, η οποία έχει αποτελέσει ανασχετικό παράγοντα για την ανάπτυξη των υπηρεσιών μέριμνας των παιδιών, έχει οδηγήσει σε συνέχιση της σημαντικής κακομεταχείρισης και παραμέλησης των παιδιών στα κρατικά ιδρύματα και σε αύξηση των φαινομένων των παιδιών του δρόμου και της εμπορίας παιδιών[382].

7.3.1. Ισότητα των δύο φύλων

Ο τομέας της ισότητας των δύο φύλων αλλά και της καταπολέμησης της ενδοοικογενειακής βίας, αναδείχθηκε ιδιαίτερα έντονα και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μέσα από τα ψηφίσματά του για την πορεία προσχώρησης των υποψηφίων κρατών, του Σεπτεμβρίου 2001. Σημειώνεται ότι η αντιμετώπιση του Ευρ.Κοινοβουλ. της ισότητας των φύλων, διαφοροποιείται από τις Εκθέσεις Προόδου της Ευρ. Επιτροπής, στο ότι οι ευρωβουλευτές δεν μιλούν μόνο για ισότητα ευκαιριών αλλά γενικότερα εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης σε συνδυασμό με την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών.

Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Σλοβενίας, ζητούσε την ενσωμάτωση των αρχών της ίσης αμοιβής για ίση εργασία, της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας, απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και τον συνδυασμό της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή στο σλοβενικό νομικό πλαίσιο, καθώς επίσης και τη διευκόλυνση στην πράξη του συνδυασμού επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, ιδίως για τις οικογένειες με παιδιά. Παράλληλα, σημείωνε ότι η βία ήταν χαρακτηριστικό φαινόμενο στο ένα πέμπτο των οικογενειών στη Σλοβενία, οπότε και καλούσε την Επιτροπή να προωθήσει πλήρως τη συμμετοχή της Σλοβενίας σε κοινοτικά προγράμματα

[381] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)), παρ. Γ.

[382] Στο ίδιο παρ. Δ και Ε.

ενίσχυσης της ισότητας των φύλων, και ιδίως στο πρόγραμμα της κοινοτικής στρατηγικής-πλαισίου για την ισότητα των φύλων (2001-2005), καθώς και στα προγράμματα STOP και DAPHNE για την καταπολέμηση της βίας σε βάρος των γυναικών.[383]

Αντίστοιχα, στο Ψήφισμα για τη Λιθουανία, το Ευρ.Κοινοβουλ. χαιρετίζει τον πρόσφατο τότε διορισμό ενός διαμεσολαβητή για θέματα ίσων ευκαιριών και ενός δεύτερου για θέματα προστασίας των δικαιωμάτων των παιδιών, ως θετική εξέλιξη για τη συμμετοχή των γυναικών στην κοινωνία, την οικογενειακή ζωή και την ανατροφή των παιδιών και για την ενίσχυση του σεβασμού για τα δικαιώματα των γυναικών και των παιδιών.[384]

Όσον αφορά στην έκθεσή του για τη Ρουμανία, προτρέπει την κυβέρνηση της να εξασφαλίσει σταθερή εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, ιδιαίτερα στον τομέα της εκπαίδευσης, της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της εύρεσης εργασίας, της δυνατότητας προαγωγών και της καταπολέμησης της βίας εις βάρος των γυναικών[385].

Τέλος, οι θετικές εξελίξεις στον εν λόγω τομέα στην Ουγγαρία, και ιδιαίτερα η « πρόοδος όσον αφορά στην προώθηση της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών, ιδίως μέσω της θέσπισης ενός νέου νόμου που αντιστρέφει το βάρος της αποδεικτικής ευθύνης σε περίπτωση διακρίσεων» , σε συνδυασμό με τις μεταρρυθμίσεις στο σωφρονιστικό σύστημα, τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ και των Ρομά, οδήγησε τους ευρωβουλευτές να αξιολογήσουν ότι η Ουγγαρία πληροί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης[386].

---

[383] A5-0260/2001- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Σλοβενίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 712 - C5-0612/2000 - 1997/2181(COS)), παρ. 30,31.

[384] A5-0253/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Λιθουανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 707 - C5-0607/2000 - 1997/2178(COS)), παρ. 3.

[385] A5-0259/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)), παρ. 3.

[386] A5-0257/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ουγγαρίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 705 - C5-0605/2000 - 1997/2175(COS)), παρ. Θ, Ι, ΙΑ και ΙΒ.

7.3.2. Σύνδεση της αρχής της ισότητας και της προστασίας των μειονοτήτων

Στον τομέα των μειονοτήτων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Ψήφισμά του για την πρόοδο της Ρουμανίας, καινοτομεί περιλαμβάνοντας, σε επίσημο κείμενο, τη σύνδεση μεταξύ της αρχής της ισότητας και της προστασίας των μειονοτήτων, όπως προέκυψε μετά τη Συνθ.Αμ.. Το Ευρ.Κοινοβουλ. « ζητεί από τις ρουμανικές αρχές να κάνουν ό,τι μπορούν για να συμμορφωθούν προς τις βασικές κοινοτικές αρχές όσον αφορά την προστασία των μειονοτήτων, να υιοθετήσουν στρατηγικές για την ένταξη των μειονοτήτων, να αναγνωρίσουν τα νόμιμα δικαιώματά τους και, ειδικότερα, να εισαγάγουν νομοθεσία κατά των διακρίσεων σύμφωνα με το άρθρο 13 της Συνθήκης ΕΚ και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων· χαιρετίζει την κατάργηση, με Έκτακτο Διάταγμα της 21ης Ιουνίου 2001, του άρθρου 200 του ποινικού κώδικα και προτρέπει τη Γερουσία να ολοκληρώσει όσο το δυνατόν συντομότερα τη διαδικασία[387]». Το Ευρ.Κοινοβουλ., στο σημείο αυτό προσπάθησε να καλύψει το κενό μεταξύ των Εκθέσεων Προόδου της Επιτροπής για την προστασία των μειονοτήτων και του γεγονότος ότι μέχρι να τεθεί σε ισχύ η Συνθ.Αμ., δεν υπήρχε σαφής αρμοδιότητα της ΕΕ για τις μειονότητες. Πλέον, η ύπαρξη συγκεκριμένης νομικής βάσης για την ισότητα(άρθρο 13), ουσιαστικά χρησιμοποιήθηκε ως νομιμοποιητικό στοιχείο της μειονοτικής πολιτικής της ΕΕ.

Εξίσου σημαντική ήταν και η αναγνώριση του Ευρ. Κοινοβουλ. ότι « το ζήτημα των Ρομά είναι περίπλοκο τόσο από πολιτισμικής, όσο και από κοινωνικής, πολιτικής αλλά και οικονομικής άποψης και ότι αφορά πολλές χώρες της περιοχής, και ζητεί μεγαλύτερη δέσμευση εκ μέρους της Ε.Ε.»[388].

7.3.3. Το Ευρ.Κοινοβουλ. και η Κύπρος

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του για την ενταξιακή πορεία της Κύπρου του Σεπτεμβρίου 2001 καταλήγει στα ίδια συμπεράσματα με την Ευρ. Επιτροπή (βλ. ανωτέρω σελ. 110) ως προς την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, με τη διαφορά ότι υιοθετεί μια πολύ πιο αυστηρή στάση απέναντι στην

[387] Ψήφισμα για τη Ρουμανία, ο.π, παρ. 6.

[388] A5-0256/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Σλοβακίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 711 - C5-0611/2000 - 1997/2173(COS)), παρ. 4.

Τουρκία[389]. Φτάνει μάλιστα στο σημείο να απειλήσει με διακοπή της ενταξιακής διαδικασίας αν η Τουρκία πραγματοποιήσει την απειλή της να προσαρτήσει την Βόρεια Κύπρο σε απάντηση στην προσχώρηση της Κύπρου στην ΕΕ και να ανακηρύξει αυτό το βόρειο τμήμα 82η επαρχία της, παραβιάζοντας κατάφωρα το διεθνές δίκαιο.

Πιο συγκεκριμένα, το Ευρ. Κοινοβουλ. επιβεβαίωνε την υποστήριξή του στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι, στα οποία αναφέρεται ότι η επίλυση του Κυπριακού δεν αποτελεί προϋπόθεση για την ένταξη και ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρξουν ξεχωριστές διαπραγματεύσεις με τα δύο τμήματα του νησιού, ούτε τίθεται θέμα προσχώρησης δύο κυπριακών κρατών, ούτε προσχώρησης του βόρειου τμήματος της νήσου με την προσχώρηση της Τουρκίας. Επιπλέον, επανέλαβε την απόφαση της 10ης Μαΐου 2001 του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το οποίο θεώρησε την Τουρκία υπεύθυνη για τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο βόρειο τμήμα της Κύπρου και το γεγονός ότι η Τουρκία δεν είχε ακόμα αντιδράσει στην απόφαση του ΕΔΔΑ, το οποίο την είχε κρίνει ένοχη για την παραβίαση των δικαιωμάτων της Τ. Λοϊζίδου. Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πήγε ένα βήμα πιο πέρα, καλώντας την Επιτροπή να συμπεριλάβει το θέμα των αγνοουμένων στην ημερήσια διάταξη της επόμενης συνεδρίασης με την Τουρκία, η οποία θα έπρεπε «να συμμορφωθεί πάραυτα στις αποφάσεις, τόσο τις γενικές όσο και τις ειδικές, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».[390]

7.4. Τα κράτη μέλη υιοθετούν χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης της ενταξιακής διαδικασίας

Το Συμβούλιο των Υπουργών στις 4 Δεκεμβρίου 2000 υποδέχθηκε θετικά το Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση, το οποίο περιλάμβανε τις ανωτέρω Εκθέσεις Προόδου και την πρόταση της Επιτροπής για δημιουργία ενός Οδικού Χάρτη, ως πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας για κάθε υποψήφια προς προσχώρηση χώρα ξεχωριστά, βάσει της προόδου της προς την ενσωμάτωση του

[389] A5-0261/2001 - Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Κύπρου στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 702 - C5-0602/2000 - 1997/2171 (COS))

[390] Στο ίδιο, παρ. Θ., Ι. ,ΙΒ., 2,3 και 8.

κεκτημένου και της αρχής της διαφοροποίησης[391]. Στη βάση της ιδέας ενός Οδικού Χάρτη, στηρίχθηκε το Κείμενο Στρατηγικής για τη Διεύρυνση του 2001, το οποίο αναφέρεται και στο πολιτικό κριτήριο.

Ευρ. Συμβούλιο Νίκαιας: Δεκέμβριος 2000

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο συνήλθε στις 7-10 Δεκεμβρίου 2000 στη Νίκαια, επιβεβαίωσε για μια ακόμα φορά την ιστορική σημασία της διαδικασίας διεύρυνσης, και την επιτάχυνση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τις υποψήφιες προς προσχώρηση χώρες, οι οποίες απέφεραν ήδη καρπούς[392]. Επιπλέον τόνισε την ανάγκη για μία νέα ώθηση στην ενταξιακή διαδικασία, βάσει του Οδικού Χάρτη της Ευρ. Επιτροπής, ο οποίος θα επέτρεπε στις καλύτερα προετοιμασμένες χώρες να επιταχύνουν τις διαπραγματεύσεις, τουλάχιστον για τους επόμενους 18 μήνες[393]. Το χρονοδιάγραμμα που είχε υιοθετηθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι για δυνατότητα έναρξης της προσχώρησης νέων κρατών στην ΕΕ, από το τέλος του 2002, επιβεβαιώθηκε και στο Ευρ. Συμβούλιο της Νίκαιας. Μάλιστα δόθηκε εντολή στο επόμενο Ευρ. Συμβούλιο τον Ιούνιο 2001 στο Γκέτεμποργκ, να αξιολογήσει την εφαρμογή του νέου σχεδίου ένταξης, ώστε να υιοθετήσει τις απαραίτητες οδηγίες και να εξασφαλιστεί η επιτυχία της διαδικασίας[394].

Ευρ. Συμβούλιο Γκέτεμποργκ: Ιούνιος 2001

Οι ανωτέρω στόχοι πράγματι επιτεύχθηκαν σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου του Γκέτεμποργκ τον Ιούνιο (15-16 Ιουνίου 2001). Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, αφού επιβεβαίωσαν την επιτυχία του νέου πλαισίου εργασίας, δηλαδή τον Οδικό Χάρτη της Ευρ. Επιτροπής, συνέστησαν στα υποψήφια κράτη να καταβάλουν ιδιαίτερες προσπάθειες για την υιοθέτηση διοικητικών δομών και αναδιάρθρωση των δικαστικών τους συστημάτων αλλά και για τη βελτίωση του σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Μάλιστα οι

[391] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-2000, Διεύρυνση (3/11) Η εν λόγω πρόταση της Επιτροπής εστίαζε μόνο στις διαπραγματεύσεις των κεφαλαίων του κοινοτικού κεκτημένου και για το λόγο αυτό δεν θα γίνει εκτενής αναφορά στο περιεχόμενό της.
[392] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-2000, Συμπεράσματα Προεδρίας (4/36), παρ. I.5.4
[393] Στο ίδιο, παρ. 5.
[394] Στο ίδιο, παρ. 6 και 11.

υποψήφιες χώρες κλήθηκαν να μεταφέρουν τους οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους της ΕΕ στις εθνικές τους πολιτικές[395].

Τονίζεται αφενός ότι τίθεται για πρώτη φορά θέμα εκπλήρωσης πολιτικών κριτηρίων στη νέα διαδικασία υπό τον Οδικό Χάρτη της Επιτροπής και αφετέρου ότι πρόκειται για την τελευταία αναφορά στην κοινή πορεία όλων των υποψηφίων κρατών για την ολοκλήρωση της διεύρυνσης το 2002. Αν και το Ευρ. Συμβούλιο τονίζει για μια ακόμη φορά την ανάγκη για διαφοροποιημένη προσέγγιση, εξακολουθούσαν να θεωρούν ότι όλα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη θα μπορούσαν θεωρητικά να ολοκληρώσουν τις διαπραγματεύσεις στο τέλος του 2002 ώστε να προλάβουν να συμμετάσχουν στις ευρωεκλογές του 2004. Το μόνο δείγμα ότι η συνολική προσέγγιση θα μπορούσε να διαφοροποιηθεί στο μέλλον βρίσκεται στην αναφορά ότι η Ρουμανία και η Βουλγαρία θα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους, ενώ θα καταβάλλονταν επιπλέον προσπάθειες από πλευράς της ΕΕ για να τη συνδρομή τους σε αυτή την προσπάθεια[396].

7.5. Το Ευρ.Κοινοβουλ.: Ναι στο χρονοδιάγραμμα με αυστηρό έλεγχο του πολιτικού κριτηρίου

Το Ευρ. Κοινοβουλ. στο ψήφισμα που υιοθέτησε το Σεπτέμβριο 2001 σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ, επιβεβαίωσε και στήριξε τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου του Γκέτεμποργκ[397]. Οι ευρωβουλευτές αφού επανέλαβαν τη δέσμευσή τους για στήριξη της ενταξιακής διαδικασίας και την ανάγκη να κριθεί το κάθε υποψήφιο κράτος προς προσχώρηση με βάση τις προόδους που έχουν συντελεστεί σε εθνικό επίπεδο, δέχθηκαν θετικά το χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων μέχρι το τέλος του 2002[398].

---

[395] Όσον αφορά στη γενικότερη πορεία των υποψηφίων προς ένταξη κρατών, τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου είναι ιδιαίτερα λεπτομερή ως προς την πρόοδο της ενταξιακής διαδικασίας που είχε συντελεστεί σε αρκετά ζητήματα. Περισσότερα από τα δύο τρίτα των κεφαλαίων των διαπραγματεύσεων είχαν προσωρινά ολοκληρωθεί με κάποιες υποψήφιες χώρες, ενώ όλα τα κεφάλαια θα είχαν ανοίξει πριν το τέλος του Ιουνίου με κάποιες υποψήφιες χώρες οι οποίες εντάχθηκαν στην ενταξιακή διαδικασία μόλις τον περασμένο χρόνο (Συμπεράσματα Συμβουλίου του Ελσίνκι, 1999) . Ο δε Χάρτης πορείας αποδείχθηκε ιδιαίτερα αποτελεσματικό πλαίσιο για τη διεύρυνση. ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 6-2001, συμπεράσματα Προεδρίας (3/43), παρ. Ι.4.5, Ι.5.2

[396] Στο ίδιο, παρ. Ι.4.7

[397] Ψήφισμα σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ, B5-0538/2001 , 5.09.2001

[398] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 9-2001, διεύρυνση (1/19)

Το Ευρ. Κοινοβουλ. τονίζει για πρώτη φορά ότι αφενός ο σεβασμός των ΔΑ δεν τίθεται υπό διαπραγμάτευση και αφετέρου ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη δεν θα πρέπει να υπόκεινται σε αυστηρότερους ελέγχους από ότι τα κ/μ[399]. Μάλιστα καλεί «τις υποψήφιες χώρες να σέβονται τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως διακηρύχθηκε στη Νίκαια, όπως το πράττουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα σημερινά κ/μ»[400]. Παρατηρούμε δηλαδή ότι ήδη έχει αρχίσει να διαφαίνεται μία διαφορετική αντιμετώπιση των υποψήφιων κρατών ως προς το σεβασμό των ΔΑ. Πρόκειται για μια αντιφατική κατάσταση όπου ναι μεν τα κριτήρια συνεχώς αυξάνονται, ενώ το επιθυμητό επίπεδο προστασίας είναι ρευστό αλλά ταυτόχρονα η Ευρ. Επιτροπή συνεχίζει να θεωρεί ότι το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης ικανοποιείται. Το γεγονός δε ότι σε θεσμικό επίπεδο, ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων εν τέλει δεν ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας, συνέβαλε στην αμφισβήτηση της νομιμοποίησης της πρακτικής της Ευρ. Επιτροπής στον τομέα των ΔΑ και οδήγησε πολλούς ακαδημαϊκούς να μιλούν για το σχιζοφρενή χαρακτήρα της ευρωπαϊκής πολιτικής ΔΑ[401].

Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο συνοδεύτηκε από ξεχωριστά ψηφίσματα για κάθε υποψήφιο κράτος, εστίαζε σε συγκεκριμένα ζητήματα των πολιτικών κριτηρίων. Θέματα τα οποία η Ευρ. Επιτροπή συμπεριέλαβε στις Εκθέσεις Προόδου που παρουσίασε περίπου δύο μήνες αργότερα. Οι ευρωβουλευτές ανέδειξαν μεταξύ των προτεραιοτήτων τους την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου και σεξουαλικού προσανατολισμού, τη διαδικασία παροχής ασύλου, τη βία, τις συνθήκες κράτησης και την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Συγκεκριμένα, καλούσαν για την κατάργηση νομοθεσίας που δημιουργούσε διακρίσεις σε βάρος ατόμων με κριτήριο τον σεξουαλικό τους προσανατολισμό και στήριξη της ισότητας των φύλων. Επανέλαβαν ότι η υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της ισότητας ευκαιριών γυναικών και ανδρών αποτελούσε

---

[399] B5-0538/2001, ο.π. παρ. 54,55

[400] Στο ίδιο, παρ. 5.

[401] Αναφέρομαι κυρίως στους συγγραφείς: Philip Alston, Joseph Weiler, Andrew Clapham. Επιπλέον, μερικοί συγγραφείς αναφέρονται στο πολιτικό κριτήριο ως «quasi νόμιμο», Hillion C. "Enlargement of the EU: a legal analysis, in Arnull, A and Wincott, D, Accountability and legitimacy in the EU, Oxford: oxford University Press, σελ. 402. Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε το κεφάλαιο σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας, σελ. 396-431.

απαραίτητη προϋπόθεση πριν από την προσχώρηση, δεδομένου ότι το ζήτημα αυτό αποτελούσε αναπόσπαστο τμήμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ότι η δημιουργία των αναγκαίων θεσμών ή η ενίσχυση του θεσμικού και διοικητικού δυναμικού στον τομέα αυτό είναι ζωτικό προαπαιτούμενο για την πλήρη εφαρμογή του κεκτημένου. Στο πλαίσιο αυτό ζητούσαν να εφαρμόζεται η αρχή της ενσωμάτωσης της ισότητας ευκαιριών ανδρών και γυναικών σε όλες τις πολιτικές, όπως ήδη συνέβαινε στο επίπεδο της ΕΕ[402].

Όσον αφορά στα υπόλοιπα θέματα, χωρίς να αμφισβητεί την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής περί ικανοποίησης των πολιτικών κριτηρίων, οι ευρωβουλευτές έκριναν ότι εξακολουθεί να είναι ανεπαρκής η διαδικασία παροχής ασύλου σε πολλές υποψήφιες χώρες, ιδίως σε σχέση με κανονιστικές διατάξεις και διαδικασίες, και την πρόσβαση στις διαδικασίες παροχής ασύλου και να σημειώνονται πολλά κρούσματα περιττής βίας[403].

Συγκεκριμένες συστάσεις

Μάλιστα, το Ευρ.Κοινοβουλ. δεν περιοριζόταν στον εντοπισμό ελλείψεων αλλά προχωρούσε και σε συγκεκριμένες συστάσεις προς τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στον τομέα του ασύλου και της βίας, το ψήφισμα «καλεί επομένως τις υποψήφιες χώρες να συνεχίσουν να λαμβάνουν μέτρα που αποσκοπούν στη βελτίωση των προσόντων και της συμπεριφοράς των αστυνομικών τους μέσω επιμορφωτικών προγραμμάτων στα θέματα της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του σεβασμού των μειονοτήτων και του δικαιώματος του ασύλου· καλεί επίσης τις χώρες αυτές να ευνοήσουν τις διαφοροποιημένες προσλήψεις στο αστυνομικό σώμα». Αντίστοιχα ως προς τις συνθήκες κράτησης, αν και επισημαίνεται ότι έχει συντελεστεί πρόοδος, «καλεί [τις χώρες] να βελτιώσουν την κατάσταση, να πραγματοποιήσουν τις αναγκαίες αλλαγές στη ποινική νομοθεσία τους, να αναπτύξουν επιμορφωτικά προγράμματα και, για όσες δεν το έχουν πράξει, να διασφαλίσουν ότι τα σωφρονιστικά καταστήματα λειτουργούν υπό την ευθύνη του Υπουργείου Δικαιοσύνης»[404].

---

[402] Ψήφισμα Ευρ. Κοινοβουλ. 2001, οπ, παρ. 55, 53 και 25 αντίστοιχα
[403] Στο ίδιο, παρ. 27 και 30.
[404] Στο ίδιο, παρ. 31.

Καινοτομία: προστασία προσωπικών δεδομένων

Τέλος, το Ευρ. Κοινοβουλ. συνέδεσε την προστασία των προσωπικών δεδομένων με την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής διμερούς συνεργασίας με την Europol και τις αστυνομικές και δικαστικές αρχές των κρατών μελών, ανάγοντας την έλλειψη προστασίας των προσωπικών δεδομένων σε ευρωπαϊκή υπόθεση[405]. Σύνδεση η οποία δεν είχε γίνει από την Ευρ. Επιτροπή ακόμα, τουλάχιστον στις μέχρι τότε Εκθέσεις Προόδου, αλλά συμπεριλήφθηκε με αυτή τη μορφή στις Εκθέσεις του 2002, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

Συμπερασματικά, μπορούμε να καταλήξουμε ότι το 2001 είχε ήδη διαμορφωθεί η τάση της Ευρ. Επιτροπής να εισαγάγει νέα στοιχεία στο πολιτικό κριτήριο, τα κ/μ να αποδέχονται τις προτάσεις της Επιτροπής, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να λειτουργεί τόσο ως προαγωγός του σεβασμού των ΔΑ τονίζοντας το αδιαπραγμάτευτο του χαρακτήρα τους, όσο και πυροσβεστικά ενθαρρύνοντας τα υποψήφια κράτη με την ταυτόχρονη υπόδειξη του χάσματος μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ.

Κεφάλαιο 8 . Η πρόοδος που συντελέστηκε το 2001

8.1. Ανάλυση των εγγράφων της Ευρ. Επιτροπής: Έγγραφο Στρατηγικής και Εκθέσεις Προόδου

Στα τέλη του 2001, η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε Έγγραφο Στρατηγικής[406] για τη διεύρυνση, το οποίο εκτός των Εκθέσεων Προόδου και της γενικής επισκόπησης των εξελίξεων της ενταξιακής διαδικασίας, περιλάμβανε το σχέδιο δράσης της Ευρ. Επιτροπής 'πορεία προς την προσχώρηση'. Επιπλέον, διαχώριζε για πρώτη φορά τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία από τις υπόλοιπες υποψήφιες προς ένταξη χώρες, δεδομένου ότι δεν είχαν επιτελέσει αρκετές προόδους ώστε να ενταχθούν στο χρονοδιάγραμμα του Γκέτεμποργκ (βλ. ανωτέρω).

---

[405] Στο ίδιο, σημείο 33.

[406] Τίτλος στο πρωτότυπο κείμενο : Making a success of enlargement, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/strategy_en.pdf , (1-77).

Στο Έγγραφο στρατηγικής, η Ευρ. Επιτροπή αναγνώρισε ότι όλα τα υποψήφια κράτη, εκτός της Τουρκίας, εξακολουθούσαν να ικανοποιούν το πολιτικό κριτήριο[407]. Υπογράμμιζε όμως ότι οι Εκθέσεις Προόδου του 2001, δεν της επέτρεπαν να γνωμοδοτήσει θετικά υπέρ καμίας υποψήφιας χώρας. Τα ζητήματα στα οποία εστίασε η Ευρ. Επιτροπή ήταν η εμπορία ανθρώπων, η προσωρινή κράτηση, η ανισότητα των φύλων και η ένταξη μεταναστών, καθώς και το ζήτημα των ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας στη Ρουμανία.

Σχέδιο Δράσης

Παράλληλα με τη σύνοψη των Εκθέσεων Προόδου, η Ευρ. Επιτροπή συμπεριέλαβε στο Έγγραφο στρατηγικής και την ανάλυση του υπό εκπόνηση Σχεδίου Δράσης, βάσει του Χάρτη πορείας που είχε παρουσιάσει στο αντίστοιχο Έγγραφο στρατηγικής το 2000. Στόχος ήταν να αναλυθεί η ενταξιακή πορεία κάθε υποψήφιου κράτους ξεχωριστά, βάσει συγκεκριμένων στόχων και μέτρων για την επίτευξη τους ώστε οι μεταρρυθμίσεις να συμβάλλουν περισσότερο προς τον τελικό στόχο της προσχώρησης. Το Σχέδιο Δράσης όμως δεν περιοριζόταν μόνο στον λεπτομερή σχεδιασμό της πορείας των υποψήφιων κρατών. Η Ευρ. Επιτροπή θα αναλάμβανε την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων. Συγκεκριμένα, το Σχέδιο Δράσης θα στηριζόταν στις προτεραιότητες που συμπεριλαμβάνονταν στις αναθεωρημένες Ευρωπαϊκές Συνθήκες Προσχώρησης (υπογράφηκαν το Φεβρουάριο 2002), τις Εκθέσεις Προόδου και τις δεσμεύσεις που είχαν προκύψει κατά τις διαπραγματεύσεις. Επιπλέον, θα περιλάμβανε συγκεκριμένες δράσεις για την θεσμική ενίσχυση των υποψηφίων κρατών και επιβεβαίωνε ή δημιουργούσε εκ νέου ελεγκτικούς μηχανισμούς όπως εκθέσεις προόδου, εκθέσεις αξιολόγησης από τα υπόλοιπα κράτη, ώστε να καταστεί ευδιάκριτος ο βαθμός προετοιμασίας κάθε υποψήφιου κράτους[408].

8.1.1.Αναγνώριση θετικής συμβολής του πολιτικού κριτηρίου στα υποψήφια κράτη

[407] Βέβαια, επαναλαμβάνει το ότι προκειμένου για την προσχώρηση των υποψηφίων κρατών θα πρέπει να ικανοποιούνται τα κριτήρια ένταξης, δηλαδή τόσο τα οικονομικά όσο και τα πολιτικά καθώς και η ικανότητα ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Η Ευρ. Επιτροπή θα γνωμοδοτήσει υπέρ της προσχώρησης μίας χώρας αν κρίνει ότι θα μπορέσει να ικανοποιήσει όλα τα κριτήρια μέχρι την, αυτή καθ' αυτή, πράξη της προσχώρησης

[408] Στο ίδιο, σελ. 13

Η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι οι υποψήφιες χώρες συνέχισαν τις θετικές μεταρρυθμίσεις στον ίδιο ρυθμό και το υπό εξέταση έτος[409], καθώς και ότι η ενταξιακή διαδικασία, συγκεκριμένα οι συστάσεις και οι εκθέσεις προόδου, προσφέροντας ένα σημαντικό κίνητρο για μεταρρυθμίσεις, συντέλεσαν στην αισθητή πρόοδο των υποψηφίων κρατών στην ενδυνάμωση του κράτους δικαίου, το σεβασμό των ΔΑ και την προστασία των μειονοτήτων. Μάλιστα, επρόκειτο και για μεταρρυθμίσεις που δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο σύστασης της Ευρ. Επιτροπής, αλλά απέρρεαν από μία γενικότερη αλλαγή της προσέγγισης κάποιων κρατών απέναντι στα ΔΑ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ενίσχυσης του πλαισίου προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποτελούσαν οι Πολωνία, Τσεχία, Σλοβενία και Λετονία. Η τελευταία, το Νοέμβριο 2000 υιοθέτησε νόμο που επέτρεπε σε πολίτες να απευθύνονται στο Συνταγματικό Δικαστήριο σχετικά με παραβιάσεις των βασικών τους δικαιωμάτων[410]. Αντίστοιχα, η Πολωνία πλέον εγγυόταν την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία της ιδιωτικής ζωής[411], στη Σλοβενία θεσπίστηκε νόμος για δωρεάν νομική συνδρομή για τις κοινωνικά ευάλωτες ομάδες[412] και στην Τσεχία, νόμος για νέα μέλη του Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου ώστε να αντανακλά ευρύτερες πολιτικές, περιφερειακές, κοινωνικές και πολιτιστικές απόψεις[413].

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής για κάθε υποψήφιο κράτος, η Σλοβακία, Πολωνία, Ρουμανία, Ουγγαρία, Τσεχία και Εσθονία πραγματοποίησαν προόδους τόσο ως προς την θεσμική βελτίωση του κράτους, όσο και ως προς την ικανοποίηση των στόχων που είχαν τεθεί στις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης του 1999. Όσον αφορά στη Ρουμανία, Πολωνία, Σλοβενία και Λιθουανία, οι πρόοδοι αναφέρονταν κυρίως στις θεσμικές αλλαγές που εγγυόνταν την εύρυθμη λειτουργία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου με σεβασμό στα ΔΑ. Ειδικά στην Πολωνία, είχε παρατηρηθεί πρόοδος ως προς την βελτίωση της

[409] Στο ίδιο, σελ.12. Βέβαια, Το συμπέρασμα αυτό- σχετικά με τον ίδιο ρυθμό- δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται στις Εκθέσεις Προόδου, αλλά ούτε στο ίδιο το Έγγραφο στρατηγικής.
[410] Προηγουμένως μόνο ο Πρόεδρος, κάποιοι βουλευτές, η Κυβέρνηση και το Κυβερνητικό Συμβούλιο, η Ολομέλεια του Ανώτατου Δικαστηρίου, το Εθνικό Γραφείο ΔΑ και δημοτικά συμβούλια μπορούσαν να προσφεύγουν σε αυτό. Έκθεση Προόδου Λετονίας, 13.11.2001, SEC (2001) 1749, σελ. 21
[411] Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 13.11.2001, SEC (2001)1752
[412] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 13.11.2001, SEC (2001)1755
[413] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 13.11.2001, SEC (2001) 1746

ισότητας των ευκαιριών[414]. Η χώρα η οποία παρουσίασε τη μεγαλύτερη πρόοδο, ανταποκρινόμενη στις συστάσεις της Επιτροπής ήταν η Ρουμανία[415].

8.1.1.α. Ρουμανία

Συγκεκριμένα, πραγματοποίησε «πολύ μεγάλες προόδους στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών της»[416]. Το σύστημα παιδικής πρόνοιας βρισκόταν σε διαδικασία μεταρρύθμισης, εκπληρώνοντας έτσι τους στόχους των ΕΣΠ του 1999 σχετικά με την προστασία των παιδιών. Μάλιστα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνέχεια της μεταρρύθμισης, συστήθηκε μια ομάδα Υψηλού Επιπέδου για την υποστήριξη και τον έλεγχο της μεταρρύθμισης- με πρωτοβουλία του εισηγητή του Ευρωκοινοβουλίου για τη Ρουμανία. Αυξήθηκε ο προϋπολογισμός για τη μεταρρύθμιση των ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας και αντίστοιχα ο αριθμός των υπηρεσιών εναλλακτικών της ιδρυματοποίησης. Διορθώθηκαν επίσης λάθη που είχαν γίνει στη μετάφραση της Σύμβασης των ΗΕ για τα Παιδιά και μεταφέρθηκαν παιδιά από ειδικά σχολεία σε κανονικά. Το Μάιο 2001, η κυβέρνηση υιοθέτησε την αναθεωρημένη Στρατηγική για την Προστασία των παιδιών σε ανάγκη (2001-2004), ενώ διακόπηκαν οι διεθνείς υιοθετήσεις.

Παράλληλα, καταργήθηκε η νομοθεσία που ποινικοποιούσε την ομοφυλοφιλία και αποσαφηνίστηκαν τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο. Τον Απρίλιο 2001, θεσπίστηκε νόμος, βελτιωμένος κατά πολύ σε σχέση με τον παλαιότερο του 1968, ο οποίος στηριζόταν στην αρχή της μη επαναπροώθησης και την ελαχιστοποίηση της κράτησης των αιτούντων άσυλο. Παράλληλα βελτιώθηκαν και οι υπηρεσίες αρωγής, υιοθετήθηκαν μέτρα για τα ελάχιστα επίπεδα προστασίας για την υποδοχή ενώ οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα με τους Ρουμάνους, ιδιαίτερα το δικαίωμα στην εργασία. Σημαντική εξέλιξη ήταν η

[414] Εκθέσεις Προόδου Πολωνίας, ο.π., σελ. 24,25, Ρουμανίας, 13,11.2001, SEC (2001)1753, σελ. 30, Σλοβενίας, ο.π., σελ. 22. , Λιθουανίας SEC (2001) 1750, σελ.24. Για τη Σλοβενία το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετώπιζε σύμφωνα με την Ευρ. Επιτροπή ήταν η ανάγκη βελτίωσης της συμπεριφοράς των σωμάτων ασφαλείας, κυρίως της αστυνομίας. Για την Πολωνία, είχε προκύψει πρόβλημα αναφορικά με την παραβίαση της ελευθερίας λόγω της προσωρινής κράτησης. Για εμπεριστατωμένη ανάλυση της μέχρι τότε πορείας των υποψηφίων κρατών ως προς τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, βλ. A. Popescu, EU Pre- Accession Strategy: the Social Dimension, στο The EU's enlargement and Mediterranean strategies, a comparative analysis, (επ.) M. Maresceau/ E. Lannon, Palgrave, 2001, σελ. 257—68.

[415] Βλ. επίσης T. Gallagher, Building Democracy in Romania, Internal shortcoming and External neglect, στο Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 383-413.

[416] A. Popescu, ο.π. σελ. 23

υπογραφή Επείγοντος Διατάγματος το Σεπτέμβριο 2000, σχετικά με την πρόληψη και την καταπολέμηση όλων των μορφών διακρίσεων - ουσιαστικά ενσωματώνοντας την Οδηγία σχετικά με την ίση μεταχείριση ανεξάρτητα από εθνοτική καταγωγή. Βέβαια δεν είχε εφαρμοστεί ακόμα, καθώς υπολειπόταν η παράγωγη νομοθεσία που απαιτούνταν καθώς και η δημιουργία του Συμβουλίου για την Πρόληψη και καταπολέμηση των διακρίσεων. Μεταξύ των θετικών εξελίξεων όμως ήταν η αύξηση των περιφερειακών γραφείων του Συνηγόρου του Πολίτη.

Αναφορικά με το μεγάλο πρόβλημα της εμπορίας ανθρώπων, ενισχύθηκαν οι προσπάθειες καταπολέμησης του. Τον Απρίλιο 2001 ιδρύθηκε μία διυπουργική επιτροπή για να σχεδιάσει νόμο κατά της εμπορίας ανθρώπων. Σχετικά με τις φυλακές και το εν γένει σωφρονιστικό σύστημα, τον Οκτώβριο του 2000 θεσμοθετήθηκε σύστημα αναστολών και δημιουργήθηκαν 11 πιλοτικά κέντρα σε 7 περιφέρειες, ενώ τροποποιήθηκε ο ΠΚ (Νοέμβριος 2000) ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες για την απελευθέρωση υπό όρους[417].

8.1.1.β. Πρόοδος των υπολοίπων κρατών

Αναφορικά με τα υπόλοιπα υποψήφια προς ένταξη κράτη, οι τομείς στους οποίους υπήρξαν εξελίξεις -περιορίζονταν σχεδόν αποκλειστικά στην πλειονότητα των υποψηφίων κρατών- στην εφαρμογή της αρχής της ισότητας, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, τη χορήγηση πολιτικού ασύλου και το σωφρονιστικό σύστημα με ιδιαίτερη έμφαση στην προσωρινή κράτηση.

8.1.1.β.i. Εμπορία ανθρώπων

Συγκεκριμένα, τα κράτη τα οποία έλαβαν μέτρα σχετικά με την εμπορία ανθρώπων ήταν η Σλοβακία, η Πολωνία, η Κύπρος, η Ουγγαρία και η Βουλγαρία, αν και στην τελευταία δεν δίνονται πληροφορίες ως προς το περιεχόμενό τους από την Ευρ. Επιτροπή. Στη Σλοβακία δημιουργήθηκε ειδική Υπηρεσία για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ενώ πραγματοποιήθηκαν εκστρατείες ενημέρωσης του κοινού και εκπαιδευτικές πρωτοβουλίες, κυρίως εκπαιδεύοντας επαγγελματίες (αστυνομικούς και Δικαστικές για τα ΔΑ)[418]. Αποτελέσματα στην εκστρατεία κατά

[417] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, ο.π. σελ. 23-27.
[418] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, ο.π. σελ. 20, 21.

του φαινομένου παρουσίασε η Πολωνία όπου η εντατικοποίηση των κρατικών προσπαθειών επέφερε σημαντική αύξηση του αριθμού των καταδικασθέντων διακινητών από 24 το 1999 σε 119 το 2000[419]. Αυστηρά μέτρα για τους διακινητές ανθρώπων έλαβε και η Ουγγαρία, η οποία τροποποίησε τη σχετική νομοθεσία το Μάιο 2001 αυξάνοντας τις ποινές και προβλέποντας άμεση απέλαση των διακινητών[420], ενώ η Κύπρος υπέγραψε τα δύο Πρωτόκολλα του Παλέρμο του 2000 σχετικά με την παιδική πορνογραφία και την εμπορίας γυναικών και παιδιών[421].

8.1.1.β.ii. Καταπολέμηση των διακρίσεων

Σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης, οι εξελίξεις σχετίζονταν με την υπογραφή και επικύρωση του Πρωτοκόλλου 12 της ΕΣΔΑ. Πέρα από αυτό, μόνο η Σλοβακία, Λιθουανία, Ρουμανία (βλ. ανωτέρω) και Ουγγαρία έλαβαν επιπλέον μέτρα στήριξης της αρχής της ισότητας. Στη Σλοβακία δημιουργήθηκε και άρχισε η εφαρμογή του Σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, ενώ εντάχθηκαν τα σχολεία μαθήματα για την μισαλλοδοξία[422], στη Λιθουανία υιοθετήθηκαν πολλοί νόμοι και τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας βάσει της αρχής της μη διάκρισης, ενώ στην Ουγγαρία αν και δεν είχε κωδικοποιήσει τη νομοθεσία για την καταπολέμηση των διακρίσεων, το Ανώτατο Δικαστήριο αποφάσισε υπέρ 4 ατόμων καταγωγής Ρομά που είχαν υποστεί κακομεταχείριση από την αστυνομία, λόγω της εθνοτικής τους καταγωγής.

Ισότητα των φύλων

Οι περισσότερες εξελίξεις αφορούσαν στην προώθηση της αρχής της ισότητας των ευκαιριών, καθώς επρόκειτο για τομέα που ταυτιζόταν με το κριτήριο ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Μάλιστα, στην περίπτωση της Λετονίας, η Ευρ. Επιτροπή δεν ανέλυσε διεξοδικά τις μεταρρυθμίσεις, απλά δήλωσε ότι υιοθετήθηκε νομοθεσία που ενσωμάτωνε το κεκτημένο[423]. Η αναβάθμιση του ζητήματος της ισότητας των φύλων τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και στα υποψήφια κράτη ήταν ιδιαίτερα εμφανής στη Ρουμανία και τη Μάλτα. Στη μεν

[419] Έκθεση Προόδου Πολωνίας, ο.π. σελ. 22.
[420] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, ο.π. σελ. 20
[421] Έκθεση Προόδου Κύπρου, ο.π. σελ. 15
[422] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2001, σελ. 21
[423] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2001, σελ. 22

πρώτη, η ισότητα των φύλων αναβαθμίστηκε σε θέμα πρώτης προτεραιότητας για την κυβέρνηση, η οποία προχώρησε και σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις, ενώ στη δεύτερη, η κυβέρνηση είχε αρχίσει προσπάθειες ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου σε όλες τις πολιτικές και όλες τις βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης. Τα υποψήφια προς ένταξη κράτη προχώρησαν τόσο σε νομοθετικές όσο και σε πολιτικές μεταρρυθμίσεις, κυρίως μέσω της υιοθέτησης Σχεδίων Δράσης και Στρατηγικών, ενώ τα αποτελέσματα των ενεργητικότερων πολιτικών που ακολουθήθηκαν άρχισαν να γίνονται αντιληπτά ήδη από το 2001 μέσω της αυξημένης συμμετοχής των γυναικών στον πολιτικό βίο[424].

Συγκεκριμένα, η Σλοβακία υιοθέτησε μία πολιτική για ίσες ευκαιρίες μεταξύ των δύο φύλων (Μάρτιος 2001) με στόχο να εντοπιστούν συγκεκριμένα μέτρα σε τρεις τομείς: την αγορά εργασίας, την πολιτική ζωή και την οικογένεια. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε και η τροποποίηση του νόμου για την εργασία (Ιούνιος 2001)[425]. Αντίστοιχα, στη Σλοβενία, διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες του Γραφείου για Γυναικεία Θέματα ώστε να περιλαμβάνουν και θέματα ισότητας ευκαιριών ενώ τελικά μετονομάστηκε σε Γραφείο Ισότητας Ευκαιριών[426]. Στο ίδιο πλαίσιο, η Μάλτα ανέπτυξε ένα Σχέδιο Δράσης για την ισότητα των φύλων στην απασχόληση, ενώ προκειμένου να συμβάλει στην αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, το κέντρο Απασχόλησης και Εκπαίδευσης, πραγματοποιούσε σεμινάρια ειδικά προσανατολισμένα σε γυναίκες που επιθυμούσαν να επιστρέψουν στην αγορά εργασίας. Η Ρουμανία υιοθέτησε Εθνικό Σχέδιο δράσης για την ισότητα ευκαιριών των δύο φύλων (Δεκέμβριος 2000). Το Πρόγραμμα περιλάμβανε τομείς που θα αποτελούσαν εθνικές προτεραιότητες καθώς και συγκεκριμένους επιχειρησιακούς στόχους σχετικά με νομοθεσία, κοινωνικά δικαιώματα, οικονομία, συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, και ενημέρωση του κοινού. Τέλος, η λιθουανική κυβέρνηση τροποποίησε τη νομοθεσία για γονική άδεια μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (Ιανουάριος 2001) [427] και η ουγγρική θέσπισε νόμο για την απασχόληση που ενίσχυε την απαγόρευση

[424] Στη Σλοβενία, Πολωνία, Ρουμανία και Μάλτα, αυξήθηκε ο αριθμός των εκλεγμένων γυναικών είτε επρόκειτο για εθνικές ή τοπικές εκλογές. Ιδιαίτερα στη Μάλτα στις τοπικές εκλογές του Μαρτίου 2001, το 20% των εκλεγμένων συμβούλων ήταν γυναίκες, Έκθεση Προόδου Μάλτας 13.11.2001 SEC (2001) 1751

[425] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2001, σελ. 21-22

[426] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 2001, σελ. 20-21

[427] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας,2001 σελ. 22-23

διακρίσεων και συμπεριλαμβάνει διατάξεις για ίση αμοιβή για ίση εργασία (Μάρτιος 2001)[428].

8.1.1.β.iii. Σωφρονιστικό σύστημα

Όσον αφορά στη βελτίωση του σωφρονιστικού συστήματος και την εφαρμογή της προσωρινής κράτησης, αρκετές υποψήφιες χώρες προχώρησαν σε μεταρρυθμίσεις εν μέρει ανταποκρινόμενες και στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, οι περισσότερες εκ των οποίων αφορούσαν παραβιάσεις του άρθρου 5 ΕΣΔΑ. Έτσι η Λιθουανία, μετά από δύο καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ του Οκτωβρίου 2000 σχετικά με το άρθρο 5, τροποποίησε τον Ποινικό Κώδικα ώστε να μειωθεί η διάρκεια της προσωρινής κράτησης. Επιπλέον, θεσπίστηκε νόμος που επέκτεινε τα δικαιώματα των κρατουμένων, δόθηκε αμνηστία (Σεπτέμβριος 2001), μεταφέρθηκε το σωφρονιστικό σύστημα στην εποπτεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης (Ιανουάριος 2001) και τέθηκε σε εφαρμογή ο νόμος για τη δωρεάν νομική συνδρομή[429]. Η Ευρ. Επιτροπή επίσης έκρινε σκόπιμο να αναφέρει ότι ένα λιθουανικό δικαστήριο έκρινε κάποιον ένοχο για εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας που συντελέστηκαν κατά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

Αντίστοιχα, στη Λετονία συστήθηκε Ομάδα Εργασίας το 2001, προκειμένου να εξευρεθούν λύσεις για το σωφρονιστικό σύστημα και κυρίως να επιτευχθεί μείωση του αριθμού των εγκλείστων προσωρινής κράτησης. Παράλληλα το 2000 έκλεισε ένα κέντρο κράτησης αλλοδαπών λόγω απάνθρωπων συνθηκών. Η Βουλγαρία επίσης μείωσε στην πράξη την περίοδο προσωρινής κράτησης μέχρι 6 μήνες ενώ η Εθνική Υπηρεσία Αστυνομίας ίδρυσε μία εξειδικευμένη επιτροπή στα ΔΑ με ρόλο την ευθυγράμμιση της αστυνομικής πρακτικής με το διεθνές δίκαιο και την εκπαίδευση των αστυνομικών[430]. Στο ίδιο πλαίσιο, η Κύπρος το 2001 δημιούργησε 48 νέες θέσεις στο Τμήμα των σωφρονιστικών καταστημάτων.

8.1.1.β.iv. Σύστημα ασύλου και μετανάστευση

---

[428] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας,2001 σελ. 21

[429] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 2001, σελ. 21,22. Τα πρόσθετα δικαιώματα των κρατουμένων αφορούσαν σε μεγαλύτερης διάρκειας οικογενειακές επισκέψεις, ανάκληση του περιορισμού χρήσης τηλεφώνου για επικοινωνία με μέλη της οικογένειάς τους, κ.α. Αντίστοιχος νόμος υιοθετήθηκε και από την Εσθονία, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο 2000, βελτιώνοντας την προστασία των δικαιωμάτων των κρατουμένων και συντελώντας στην κοινωνικοποίησή τους.

[430] Βουλγαρία, 13.11.2001, sec (2001) 1744

Τέλος, αναφορικά με το σύστημα ασύλου και τη μετανάστευση, στην Ουγγαρία θεσπίστηκε νέος νόμος για το άσυλο, κυρίως με τροπολογίες για τον ορισμό των ασυνόδευτων ανηλίκων και μειώθηκε το διάστημα επεξεργασίας των αιτήσεων. Παράλληλα, μειώθηκε σύμφωνα με τις συστάσεις της Επιτροπής, ο χρόνος κράτησης των παράνομων αλλοδαπών από 18 μήνες σε 12 (Ιανουάριος 2001). Η Σλοβενία εφάρμοζε το εθνικό Σχέδιο Δράσης για το άσυλο και η Τσεχία τον Απρίλιο 2001, τροποποίησε το νόμο για τους αλλοδαπούς ώστε να επιτρέπεται σε παιδιά αλλοδαπών που μένουν στην Τσεχία να αποκτούν το καθεστώς επί μακρός διαμένοντος.

8.1.1.β.ν. Δικαιώματα παιδιών και ΑΜΕΑ

Όσον αφορά στα υπόλοιπα θέματα που αξιολόγησε η Ευρ. Επιτροπή, δηλαδή τα δικαιώματα των παιδιών και ΑΜΕΑ, τα μέτρα που έλαβαν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη προκείμενου να ενσωματώσουν τις συστάσεις των προηγούμενων Εκθέσεων Προόδου, περιορίστηκαν στην υιοθέτηση πολιτικών κατευθύνσεων και την ενημέρωση της πολιτών. Εκτός από κάποιες επικυρώσεις διεθνών κειμένων, από καμία χώρα δεν θεσπίστηκε κανένας σχετικός νόμος[431].

Η Σλοβακία υιοθέτησε Εθνικό Πρόγραμμα για τη βελτίωση συνθηκών διαβίωσης ΑΜΕΑ σε όλους τους τομείς της διαβίωσής τους (Ιούνιος 2001), η Λιθουανία υιοθέτησε Έγγραφο πολιτικής για μεταρρύθμιση του συστήματος καθορισμού των ΑΜΕΑ και Κοινωνικών μέτρων πρόνοιας για ΑΜΕΑ (Φεβρουάριος 2001), η Ουγγαρία υιοθέτησε επίδομα αναπηρίας στο πλαίσιο του Εθνικού Προγράμματος ΑΜΕΑ[432] και η Ρουμανία αξιολόγησε τις ανάγκες των υπερηλίκων και τις υπηρεσίες που έχουν ανάγκη τα εξαρτώμενα άτομα είτε λόγω ηλικίας είτε λόγω αναπηρίας. Αντίστοιχα για τα δικαιώματα του παιδιού, η Πολωνία υιοθέτησε εθνική εκστρατεία ενημέρωσης για την καταπολέμηση της βίας κατά των παιδιών και στη Λιθουανία δημοσιεύθηκε η πρώτη έκθεση του Συνηγόρου του Παιδιού (Απρίλιος 2001).

---

[431] Η Κύπρος υπέγραψε το Πρωτόκολλο των ΗΕ για τα δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με πώληση, προστασία και παιδική πορνογραφία, το Φεβρουάριο 2001, ΠΕ, σελ. 17 και η Εσθονία, υπέγραψε τη Σύμβαση της Χάγης σχετικά με τα αστικά θέματα των διεθνών απαγωγών παιδιών και επικύρωσε την Ευρ. Σύμβαση για την αναγνώριση και εφαρμογή αποφάσεων σχετικά με την κηδεμονία ανηλίκων το Φεβ. 2001, σελ. 21.

[432] Υιοθετήθηκε τον Ιανουάριο 2001. Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2001, σελ. 21

8.1.1.γ. Προστασία των μειονοτήτων

Τα όσα προαναφέρθηκαν για τις μειωμένες επιδόσεις των υποψηφίων προς ένταξη κρατών, ίσχυαν και για τον τομέα προστασίας των μειονοτήτων. Μάλιστα στον εν λόγω τομέα, λόγω των ιδιαίτερων κοινωνικο-πολιτικο-οικονομικών χαρακτηριστικών του, οι οποιεσδήποτε βελτιώσεις αποτελούσαν μεσοπρόθεσμο στόχο. Στο υπό εξέταση διάστημα, ενισχύθηκε το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας σε ορισμένα κράτη ή υιοθετήθηκαν νέες πολιτικές δεσμεύσεις, όμως στην πράξη, η εφαρμογή υπολειπόταν ή στις περιπτώσεις που πράγματι εφαρμόζονταν, τα όποια θετικά αποτελέσματα θα παρουσιάζονταν τα επόμενα χρόνια[433]. Η Ευρ. Επιτροπή, παρόλο που δεν δήλωσε ξεκάθαρα ότι το πρόβλημα εστιαζόταν στην υπολειπόμενη εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, το περιεχόμενο των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Προσχώρησης που υπογράφηκαν μερικούς μήνες αργότερα, τον Φεβρουάριο 2002, περιλαμβάνουν μεταξύ των βασικών μεσοπρόθεσμων στόχων τη βελτίωση της εφαρμογής της μειονοτικής νομοθεσίας.

8.1.1.γ.i. Κοινότητες Ρομά

Όσον αφορά τις κοινότητες Ρομά, πραγματοποιήθηκαν κάποια θετικά βήματα από τις Σλοβακικές αρχές, καθώς τον Ιούνιο 2001, η Σλοβακία επικύρωσε τον Χάρτη για τις μειονοτικές και περιφερειακές γλώσσες του ΣοΕ και ξεκίνησε η εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τους Ρομά, όπου περισσότερα από 100 προγράμματα υλοποιήθηκαν στους τομείς της στέγασης, και υποδομών, εκπαίδευση και μόρφωση, απασχόληση, κοινωνικές σχέσεις και υγεία καθώς και πολιτισμός. [434] Παρόλα τα θετικά βήματα όμως στη Σλοβακία, η κοινότητα των Ρομά εξακολουθούσε να είναι ιδιαίτερα αποκλεισμένη. Αντίστοιχα, το Πρόγραμμα ένταξης που είχε υιοθετηθεί το 2000 στη Σλοβενία για ίσες ευκαιρίες στην

[433] Βλέπε για παράδειγμα την Έκθεση Προόδου της Σλοβακίας 2001, όπου αναφέρεται ότι « Η Έκθεση Προόδου του 2000 τόνισε ότι πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος στην υιοθέτηση της κατάλληλης νομοθεσίας και στην υποστήριξη των απαραίτητων για τα δικαιώματα των μειονοτήτων θεσμών, αλλά μικρή πρόοδος παρατηρήθηκε στην εφαρμογή της». Έκθεση Προόδου Σλοβακίας 2001, σελ. 22.

[434] Περισσότερα από 100 προγράμματα ολοκληρώθηκαν, ενώ δαπανήθηκε γύρω στο 50% του προϋπολογισμού για τη στρατηγική ενσωμάτωσης των Ρομά (συνολικά 4 εκατ. Ευρώ). Ιδιαίτερα αναφορικά με τη στέγαση, η κυβέρνηση αφιέρωσε περίπου 5 εκατ. ευρώ στην εφαρμογή ενός κοινωνικού προγράμματος στέγασης, το οποίο καλύπτει και την κοινότητα Ρομά. Αντίστοιχα, στον τομέα της απασχόλησης προβλέφθηκαν γύρω στα 35 εκατ. Ευρώ προκειμένου να χρηματοδοτηθούν προγράμματα πρόνοιας, ενώ συνεχίστηκε η ίδρυση προπαιδευτικών σχολείων για παιδιά καταγωγής Ρομά και η κατασκευή νέων κτιρίων σε πολλούς δήμους. Στο ίδιο, σελ. 23

απασχόληση για τους Ρομά, ακόμα δεν είχε προσφέρει ορατά αποτελέσματα, ενώ απαιτούνταν κι άλλες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την ενσωμάτωση της εν λόγω κοινότητας. Από την άλλη πλευρά όμως, είχε δημιουργηθεί ένα κλίμα ευαισθητοποίησης της κοινωνίας. Τον Απρίλιο 2001, το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάσισε ότι κάποιες διατάξεις του νόμου σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, παραβίαζαν το Σύνταγμα, καθώς δεν περιλάμβανε επαρκή νομική βάση που να επιτρέπει τη συμμετοχή των Ρομά σε τοπικές εκλογές. [435]

Θετικές εξελίξεις παρατηρήθηκαν και στην Ουγγαρία, σχετικά με τα ζητήματα της εκπαίδευσης, απασχόλησης, νομικής προστασίας και πολιτισμού: αυξήθηκαν οι επιδοτήσεις για εκπαίδευση των παιδιών με καταγωγή Ρομά, τον Ιανουάριο 2001, η κυβέρνηση επέκτεινε το Πρόγραμμα στέγασης και στους Ρομά υπό την προϋπόθεση να παρακολουθούν τα παιδιά σχολείο και την Άνοιξη 2001 δόθηκε άδεια αναμετάδοσης στον πρώτο ραδιοφωνικό σταθμό Ρομά στην Ευρώπη[436]. Τέλος στην Τσεχία, η κυβέρνηση έδειξε διάθεση δέσμευσης για τη βελτίωση της ενσωμάτωσης και των συνθηκών διαβίωσης των κοινοτήτων Ρομά. Εφαρμόστηκε η Σύμβαση-Πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων του ΣοΕ και τέθηκε σε ισχύ τον Αύγουστο του 2001 ο νόμος για τα δικαιώματα των μειονοτήτων, ενισχύοντας έτσι τη νομική τους θέση απέναντι στα δικαστήρια. Επιπλέον, το Συμβούλιο για τις μειονότητες αποκτά ενισχυμένο θεσμικό ρόλο, παρέχοντας την εγγύηση ότι οι μειονότητες είχαν πρόσβαση στη νομοθετική διαδικασία[437]. Στη Σλοβακία, η συνταγματική αναθεώρηση δημιούργησε τη βάση για την ενδυνάμωση των θεσμικών δομών για την προστασία των ΔΑ. Έγιναν επίσης σημαντικά βήματα για την προστασία των μειονοτήτων, ιδιαίτερα στην εφαρμογή κυβερνητικών στρατηγικών και βελτιώνοντας τη χρήση μειονοτικών γλωσσών[438].

Όσον αφορά στις Τσεχία και Ουγγαρία, η μεν πρώτη εφάρμοσε την πλειονότητα των δράσεων που είχαν προβλεφθεί στο σχετικό ψήφισμα του 1997 και η

[435] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 2001, σελ. 21
[436] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2001, σελ. 22
[437] Ο ορισμός για τις μειονότητες που χρησιμοποιήθηκε, αναγνώριζε ως μειονότητα κάθε ομάδα Τσέχων πολιτών που διέμεναν μόνιμα στην επικράτεια και οι οποίοι διαφοροποιούνταν από τους υπόλοιπους πολίτες μέσω της εθνικής, γλωσσικής και πολιτιστικής τους καταγωγής και ταυτόχρονα θεωρούνταν μειονότητα, Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2001, σελ. 24
[438] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 13.11.2001, SEC (2001)1754σελ. 24,

κυβέρνηση υιοθέτησε μία μακροπρόθεσμη πολιτική για Ρομά[439], ενώ η Ουγγαρία ικανοποίησε τους στόχους της ΕΣΠ του 1999. Πραγματοποίησε σημαντική πρόοδο στη χορήγηση ασύλου, με γρηγορότερες και καλύτερες διαδικασίες και βελτιωμένα κέντρα υποδοχής, ενώ υιοθέτησε πολλά μέτρα για την ένταξη των Ρομά με πρόβλεψη για συγκεκριμένο προϋπολογισμό για προγράμματα που απευθύνονταν στην κοινότητα Ρομά[440].

Ένταξη των Ρομά

Παράλληλα, η Πολωνία, Ρουμανία, Τσεχία και Ουγγαρία, προχώρησαν στην υιοθέτηση Εθνικών Στρατηγικών και πολιτικών δεσμεύσεων, για την ένταξη των Ρομά, χωρίς όμως ακόμα την εμφάνιση εμφανών αποτελεσμάτων. Συγκεκριμένα, το Πολωνικό Συμβούλιο των Υπουργών, υιοθέτησε το Φεβρουάριο 2001 ένα πιλοτικό κυβερνητικό πρόγραμμα για την κοινότητα Ρομά στην επαρχία Malopolska, για τα έτη 2001-2012. Το Σχέδιο περιλάμβανε μεταξύ των προτεραιοτήτων, τα ζητήματα που αφορούσαν την εκπαίδευση, την καταπολέμηση της ανεργίας, την υγεία, τις συνθήκες διαβίωσης, ασφάλεια, πολιτισμό και γνώση για την κοινότητα Ρομά[441]. Τον Απρίλιο του 2001 υιοθετήθηκε από τη ρουμανική κυβέρνηση, η Εθνική Στρατηγική για τη Βελτίωση των Συνθηκών των Κοινοτήτων Ρομά, ικανοποιώντας μία από τις βασικές προτεραιότητες της Συμφωνίας Προσχώρησης του 1999. Η στρατηγική που περικλειόταν σε ένα κείμενο το οποίο διαμορφώθηκε με τη συνδρομή ειδικών καταγωγής Ρομά, κάλυπτε την επόμενη δεκαετία και περιλάμβανε πληθώρα μέτρων προς υιοθέτηση για τα πρώτα τέσσερα χρόνια. Βασική αρχή στην οποία στηριζόταν ήταν η αποκέντρωση. Είχε παραλειφθεί όμως το επιχειρησιακό σχέδιο υλοποίησης του εν λόγω προγράμματος, το οποίο θεωρητικά θα ολοκληρωνόταν τα επόμενα χρόνια[442].

Αντίστοιχη μακροπρόθεσμη στρατηγική για την ένταξη των Ρομά προετοίμασε και η Ουγγρική κυβέρνηση, τον Ιούλιο του 2001, με ενισχυμένο προϋπολογισμό κατά 30% σε σχέση με τα προηγούμενα έτη[443]. Τέλος, στην Τσεχία, εκτός των προαναφερθέντων θετικών εξελίξεων, υιοθετήθηκε στρατηγική για την πρόσβαση

[439] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 13.11.2001, SEC (2001) 1746, σελ 25
[440] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2001 σελ 24
[441] Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 2001, σελ. 24
[442] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2001, σελ 29
[443] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2001, 22-3.

στην εκπαίδευση των παιδιών Ρομά και οργανώθηκαν εκπαιδευτικά σεμινάρια σε εκπαιδευτικούς, από το Υπουργείο Παιδείας[444]. Η Βουλγαρία αποτέλεσε την εξαίρεση, αφού δεν υπήρξε καμία εξέλιξη, ούτε σε επίπεδο εφαρμογής, αλλά ούτε και σε προγραμματικές δεσμεύσεις. Το μόνο θετικό ήταν η αύξηση της πολιτικής συμμετοχής των Ρομά στις γενικές εκλογές του Ιουνίου 2001[445].

8.1.1.γ.ii. Βαλτικές χώρες

Όσον αφορά στις βαλτικές χώρες και τα ιδιαίτερα προβλήματα προστασίας των μειονοτήτων που αντιμετώπιζαν, το 2001 δεν αποτέλεσε ιδιαίτερα πρόσφορη χρονιά. Ιδιαίτερα στη Λιθουανία και την Εσθονία, οι θετικές εξελίξεις ήταν εξαιρετικά λίγες. Στην μεν Λιθουανία, απλά συνέχισαν να χρηματοδοτούνται τα προγράμματα ενσωμάτωσης τα οποία είχαν ήδη υιοθετηθεί, ενώ στην Εσθονία, δημιουργήθηκαν τρία γραφεία του Νομικού Συμβούλου στην επαρχία και το Μάιο 2001, υιοθετήθηκε παράγωγος νόμος για τη γλώσσα ο οποίος περιλάμβανε συγκεκριμένες διατάξεις γνώσεως γλώσσας στον ιδιωτικό τομέα[446]. Αντίστοιχη πρόοδος ως προς την ένταξη των αλλοδαπών, πραγματοποιήθηκε στη Λετονία και την Εσθονία, η οποία βρισκόταν σε πορεία ικανοποίησης των στόχων ΕΣΠ, δηλαδή την ενσωμάτωση των μη πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, ενισχύθηκε και η διοικητική ικανότητα του Εσθονικού Νομικού Συμβούλου μέσω της λειτουργίας νέων γραφείων[447].

Η Λετονία η οποία προχώρησε σε περισσότερες μεταρρυθμίσεις, διευκόλυνε περαιτέρω τη διαδικασία της εθνικοποίησης και υιοθέτησε ένα μακροπρόθεσμο Προγράμματος Ενσωμάτωσης, καθώς και νομοθεσία για ίδρυμα Κοινωνικής ενσωμάτωσης. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις επεκτάθηκαν και στην υιοθέτηση παράγωγου νόμου σχετικά με την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου για τη γλώσσα. Παράλληλα, πραγματοποιήθηκαν εκστρατείες ενημέρωσης για το πρόγραμμα εθνικοποίησης, ενώ μια μεγάλη εκστρατεία προβλεπόταν για το 2001. Ως προς την ένταξη των μειονοτήτων, τον Φεβρουάριο του 2001 υιοθετήθηκε το Πρόγραμμα «Ενσωμάτωση στην Λετονική κοινωνία», το οποίο αποτελούσε ουσιαστικά κείμενο- δήλωση των προθέσεων της κυβέρνησης, με συγκεκριμένο

[444] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2001, σελ. 24
[445] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2001, σελ. 22-3
[446] Εκθέσεις Προόδου Λιθουανίας,2001, σελ. 23 και αντίστοιχα Έκθεση Προόδου Εσθονίας, σελ. 23
[447] Έκθεση Προόδου Λετονίας 2001, σελ 27 και Εσθονίας, 13.11.2001 sec (2001) 1747, σελ. 24

όμως χρηματοδοτικό πλαίσιο. Το Νοέμβριο του 2000 συστήθηκε τμήμα στο Υπ. Δικαιοσύνης για το συντονισμό των δραστηριοτήτων καθώς και ένα συμβουλευτικό συμβούλιο για την κοινωνική ένταξη. Τον ίδιο μήνα, ακολουθώντας τις συστάσεις του ΟΑΣΕ, υιοθετήθηκαν περαιτέρω τροπολογίες για το Νόμο Γλώσσας. Οι τροποποιήσεις αυτές συμπληρώθηκαν τον Ιούνιο του 2001, με νόμο που προέβλεπε συγκεκριμένα πρόστιμα για παραβίαση του Νόμου της Γλώσσας[448].

8.1.2. Νεωτερισμοί

Οι Εκθέσεις Προόδου του 2001, παρουσιάζουν κάποιες εμφανείς διαφοροποιήσεις, εκτός βέβαια από την ουσία των εξελίξεων στα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Κατ' αρχήν, έχει επεκταθεί το υποκεφάλαιο που αναφέρεται στα πολιτικά δικαιώματα. Η Ευρ. Επιτροπή επέλεξε να πραγματοποιήσει μία επισκόπηση όλων των θετικών εξελίξεων που συντελέστηκαν από το 1997 και τις αρχικές γνωμοδοτήσεις για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ενώ ταυτόχρονα συνοψίζονται οι προβληματικοί τομείς ώστε να είναι ξεκάθαρο για τα υποψήφια κράτη, ποια μέτρα θα πρέπει να λάβουν. Μεγάλη έκταση έχουν και τα γενικά συμπεράσματα σχετικά με την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, όπου πραγματοποιείται επισκόπηση των τομέων στους οποίους πρέπει να επικεντρωθούν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη

8.1.3. Προσθήκη νέων κριτηρίων

Ταυτόχρονα, και παρά τις νουθεσίες του Ευρ.Κοινοβουλ. (βλ. ανωτέρω) για ίση μεταχείριση μεταξύ των υφιστάμενων και των υποψήφιων προς ένταξη κρατών, η Ευρ. Επιτροπή εξακολουθεί να προσθέτει νέα κριτήρια. Ή καλύτερα νέα ζητήματα που εξετάζει, προσαρμόζοντας τις προτεραιότητές της. Συγκεκριμένα εξετάζεται η υπογραφή/επικύρωση του 12ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων[449], καθώς και οι διακρίσεις με βάση το γενετήσιο προσανατολισμό. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι η Ευρ. Επιτροπή έκρινε στην Περιοδική Έκθεση της Τσεχίας, ότι η εν λόγω χώρα είχε προσχωρήσει σε όλα

[448] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2001, σελ. 22-7.
[449] Σημειώνεται ότι τα περισσότερα υποψήφια κράτη το είχαν επικυρώσει.

τα διεθνή κείμενα προστασίας ΔΑ που απαιτούνταν για την προσχώρησή της στην ΕΕ[450].

Η Ευρ. Επιτροπή αναδεικνύει το πρόβλημα της ποινικοποίησης της ομοφυλοφιλίας και των διακρίσεων ανάλογα με τα ομόφυλα ή ετερόφυλα ζευγάρια ως προς την ηλικία της συναίνεσης. Γεγονός είναι βέβαια ότι τα εν λόγω ζητήματα είχαν τεθεί και από το Ευρ.Κοινοβουλ. σε προηγούμενα ψηφίσματα, όπως έχει ήδη αναφερθεί. Το γεγονός αυτό μας επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. αποτέλεσε σημαντικό μοχλό πίεσης κατά την ενταξιακή διαδικασία, κυρίως σε σχέση με τον προσδιορισμό των πολιτικών δικαιωμάτων αλλά και τον αυστηρότερο έλεγχο (βλ. ανωτέρω ψήφισμα για τη Ρουμανία του 2001).

8.1.4. Κύπρος

Μία ακόμα καινοτομία της Ευρ. Επιτροπής το 2001, αφορούσε στην Κύπρο[451]. Πλέον αλλάζει ο τρόπος παρουσίασης της Περιοδικής της Έκθεσης ώστε να συνάδει με τις εκθέσεις των υπόλοιπων κρατών, δηλαδή χωρίζεται στις ίδιες ενότητες του πολιτικού κριτηρίου και σταματά η επισκόπηση της κατάστασης σεβασμού των ΔΑ στο κατεχόμενο τμήμα του νησιού. Μία εξήγηση θα μπορούσε να προέρχεται από τα συμπεράσματα του Γκέτεμποργκ και το σχετικό Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. του Σεπτεμβρίου 2001, όπου υπογραμμίζεται ότι δεν θα γίνουν ξεχωριστές διαπραγματεύσεις με τα δύο μέρη του νησιού ενώ αν δεν βρεθεί πολιτική λύση, απλά θα προσχωρήσει η Κυπριακή Δημοκρατία. Η παράλληλη επιθετική στάση της Τουρκίας, η οποία απειλούσε με προσάρτηση του κατεχόμενου τμήματος της Κύπρου σε περίπτωση ολοκλήρωσης της ενταξιακής διαδικασίας με την Κυπριακή Δημοκρατία, είχε «σκληρύνει τη στάση της ΕΕ»[452].

8.1.5. Σχέση με Συμβούλιο της Ευρώπης

Ένα ακόμα σημείο το οποίο θα πρέπει να τονιστεί είναι το γεγονός ότι η Ευρ. Επιτροπή συνέχισε την πρακτική που καθιέρωσε στις Εκθέσεις Προόδου του 2000, να χρησιμοποιεί το ΣοΕ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ ως σημείο αναφοράς. Το γεγονός δε ότι οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ για τις υποψήφιες χώρες, είχαν αυξηθεί,

[450] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2001, σελ. 21
[451] Έκθεση Προόδου Κύπρου, 13.11.2001, SEC (2001) 1745
[452] Βλέπε Ψήφισμα του ΕΚ, για την Κύπρο, ο.π., 05.09.2001.

οδήγησε σε αντίστοιχα μεγαλύτερη αναφορά τους στις Εκθέσεις Προόδου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ευρ. Επιτροπή στην περίπτωση της Σλοβακίας επιβεβαιώνει τις θετικές εξελίξεις στον τομέα της προστασίας των μειονοτήτων, χρησιμοποιώντας το πόρισμα της Συμβουλευτικής Επιτροπής της Σύμβασης-Πλαίσιο του ΣοΕ. Αντίστοιχα στις εκθέσεις της Πολωνίας και Σλοβενίας, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ για παραβίαση του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ προκειμένου να ενισχύσει την επιχειρηματολογία της για την ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής της προσωρινής κράτησης[453]. Στην Περιοδική Έκθεση της Λετονίας, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει υπόθεση την οποία το ΕΔΔΑ[454] έκανε απλά παραδεκτή αλλά και παρεμφερή υπόθεση παρεμπόδισης πολίτη από συμμετοχή σε τοπικές εκλογές για λόγους γλωσσικής ανεπάρκειας, για την οποία εξέδωσε απόφαση η Επιτροπή ΔΑ των Ηνωμένων Εθνών, τον Ιούλιο 2001. Για πρώτη φορά, επίσης γίνεται αναφορά στην Επιτροπή για την καταπολέμηση του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) του ΣοΕ, στην περίπτωση της Ρουμανίας. Η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι ο νόμος που υιοθέτησε η Ρουμανία για την καταπολέμηση των διακρίσεων, ενσωμάτωνε τις βασικές αρχές που περιέχονταν στην Οδηγία για την Ίση μεταχείριση ατόμων ανεξάρτητα από την εθνική ή εθνοτική τους καταγωγή (78/2000) του Συμβουλίου της ΕΕ καθώς και πρόσφατες συστάσεις της ECRI.

8.1.5. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Τέλος, οι εν λόγω Εκθέσεις Προόδου, επιβεβαιώνουν το γεγονός ότι η Ευρ. Επιτροπή έτεινε να διευρύνει τα θέματα που εξέταζε ανάλογα με την ικανοποίηση των μέχρι τότε συστάσεών της. Με άλλα λόγια, αν μια χώρα πραγματοποιεί προόδους τότε αυξάνει ο βαθμός δυσκολίας με την εξέταση και δευτερευόντων θεμάτων. Έτσι για πρώτη φορά ελέγχεται ο σεβασμός του δικαιώματος αντίρρησης συνείδησης στη Ρουμανία[455].

---

[453] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 2001, σελ 19 και Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 2001, σελ. 22, όπου το ΕΔΔΑ εντόπισε παραβιάσεις του άρθρου 5 σχετικά με τον περιορισμό της ελευθερίας.

[454] Το Φεβρουάριο 2001, το ΕΔΔΑ έκανε παραδεκτή την υπόθεση ενός ρωσώφωνου Λετονού, ο οποίος αποκλείστηκε από το δικαίωμα συμμετοχής σε δημοτικές εκλογές λόγω ανεπαρκούς γνώσης της γλώσσας παρόλο που είχε σχετικό δίπλωμα. Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2001, σελ. 27.

[455] Εξετάζεται το δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης, μέσω της θρησκευτικής ελευθερίας, καθώς διαφοροποιούνται οι αντιρρησίες ανάλογα με το αν ανήκουν σε αναγνωρισμένη ή όχι θρησκεία. Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 13.11.2001, SEC (2001)1753, σελ 26.

Παρατηρούμε επίσης ότι τα ζητήματα τα οποία είχαν συνδεθεί άμεσα με την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου είχαν αναβαθμιστεί ως προς τη σημασία τους και την ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών[456]. Προφανώς τα υποψήφια κράτη ανταποκρίνονται περισσότερο σε θέματα που άπτονταν του κοινοτικού κεκτημένου τόσο γιατί ήταν πιο ξεκάθαρο το αίτημα της ΕΕ ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, όσο και για το λόγο για τον οποίο αποτελούσε κριτήριο ένταξης. Γενικά μπορούμε να συμπεράνουμε ότι από το 1999 και μετά που τέθηκε σε εφαρμογή η Συνθ. Άμστερνταμ, και συγκεκριμένα το άρθρο 13, επιτρέποντας την Κοινοτική νομοθεσία σε περισσότερα θέματα που άπτονταν του σεβασμού των ΔΑ, όπως σε θέματα ισότητας και ασύλου, αρκετά από το πολιτικό κριτήριο ένταξης απέκτησαν διττό χαρακτήρα. Αποτελούσαν ταυτόχρονα πολιτικά κριτήρια ένταξης αλλά και κοινοτικό κεκτημένο. Μάλιστα, η Ευρ. Επιτροπή επιβεβαιώνει το γεγονός ότι μεταρρυθμίσεις στον τομέα του πολιτικού κριτηρίου είναι πολύ στενά συνδεδεμένες με την ικανότητα ενός κράτους να ενσωματώσει το κεκτημένο ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις.

8.2. Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης

Παρατηρούμε ότι οι εξελίξεις είναι σαφέστατα μειωμένες σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια. Το φαινόμενο αυτό μάλλον οφείλεται στο ότι τα υποψήφια κράτη, τουλάχιστον στην πλειονότητά τους, είχαν υιοθετήσει το νομοθετικό πλαίσιο που απαιτούσε η Ευρ. Επιτροπή, με αποτέλεσμα τα όποια επιτεύγματα να έχουν να κάνουν με την εφαρμογή του. Δεδομένου λοιπόν ότι η εφαρμογή της νομοθεσίας είναι σαφέστατα πιο δύσκολη και πολύπλοκη από την υιοθέτησή της, ήταν μάλλον αναμενόμενο να παρουσιάζονται λιγότερες θετικές εξελίξεις με την πάροδο των ετών. Υπό ένα γενικότερο πρίσμα, παρατηρούμε από τις Εκθέσεις Προόδου του 2001, ότι είχαν εμφανιστεί κάποια σημάδια «κόπωσης» των υποψήφιων κρατών ως προς την πλήρωση του πολιτικού κριτηρίου και δει την προστασία των ΔΑ. Βέβαια, θα μπορούσε απλά να οφείλεται στο ότι οι όποιες αλλαγές και βελτιώσεις στους εν λόγω τομείς είναι δύσκολο να εμφανιστούν σε

[456] Για παράδειγμα την ισότητα των φύλων, η οποία προβλήθηκε κυρίως μετά από πρωτοβουλία του Ευρ.Κοινοβουλ., βλέπε ανωτέρω, σελ.148. Αντίστοιχη πρωτοβουλία λήφθηκε από το Ευρ.Κοινοβουλ. και στον τομέα των προσωπικών δεδομένων, στα ψηφίσματα του Σεπτεμβρίου 2001, ζήτημα το οποίο εντάχθηκε στις Εκθέσεις Προόδου του 2002.

μικρό χρονικό διάστημα. Από την άλλη πλευρά όμως, παρατηρούμε ότι και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες ήταν σαφέστατα περιορισμένες.

8.2.1.Απαιτήσεις ΕΕ

Η ΕΕ στις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης που υπογράφηκαν λίγους μήνες μετά, φαίνεται να περιορίζει τις απαιτήσεις της από τα υποψήφια κράτη, αντανακλώντας έτσι, τις περιορισμένες δυνατότητες μεταρρυθμίσεων που είχαν επιδείξει τα υποψήφια κράτη. Οι στόχοι σχετικά με το πολιτικό κριτήριο που περιλήφθηκαν στις Συμφωνίες Προσχώρησης αφορούσαν κυρίως την ένταξη των μειονοτήτων, την προστασία των παιδιών, τη λύση του προβλήματος των υπερβολικών μέτρων προσωρινής κράτησης και την αντιμετώπιση του προβλήματος της υπερβολικής χρήσης βίας από την αστυνομία, αναφέροντας ωστόσο την υποχρέωση των κρατών να αντιμετωπίζουν όλα τα προβλήματα που περιλήφθηκαν στις Εκθέσεις Προόδου του 2001. Παρατηρείται λοιπόν μία διφορούμενη στάση από την πλευρά της ΕΕ, που δημιουργούσε ένα κλίμα αβεβαιότητας στις υποψήφιες χώρες ως προς τις υποχρεώσεις τους. Από τη μία πλευρά, έπρεπε να ικανοποιήσουν τους μεσοπρόθεσμους και βραχυπρόθεσμους στόχους των Συμφωνιών Προσχώρησης, που ήταν σαφώς λιγότεροι από όλες τις συστάσεις που περιλάμβαναν οι Εκθέσεις Προόδου, αλλά ταυτόχρονα καλούνταν να τις ενσωματώσουν και αυτές. Η συγκεκριμένη αναφορά μαζί με την υπενθύμιση ότι η ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου δεν επαρκή για την τελική προσχώρηση στην ΕΕ αλλά είναι απαραίτητη η εγγύηση της εφαρμογής του κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμοζόταν στα υφιστάμενα μέλη της ΕΕ, συμπεριλαμβανόταν σε όλες τις Συμφωνίες Προσχώρησης[457].

8.2.2. Όροι ΕΣΠ

[457] Βλέπε για παράδειγμα τη Συμφωνία με τη Βουλγαρία, Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Βουλγαρίας. (2002/83/ΕΚ), L44/4.
«The Accession Partnership indicates the priority areas for Bulgaria's membership preparations. Bulgaria will nevertheless have to address all issues identified in the 2001 regular report. It is also important that Bulgaria fulfils the commitments of legislative approximation and the implementation of the acquis in accordance with the commitments made under the Europe Agreement, and in the context of the negotiation process. It should be recalled that incorporation of the acquis into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union.»

Οι όροι των Συμφωνιών Προσχώρησης, σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν ιδιαίτερα λεπτομερείς, ενώ δεν προβλέπονταν στόχοι που άπτονταν του πολιτικού κριτηρίου σε όλες τις υποψήφιες χώρες[458]. Χαρακτηριστική ως προς τη λεπτομερή ανάλυση των μεσοπρόθεσμων στόχων για την ένταξη, είναι η Εταιρική Σχέση με τη Ρουμανία ως προς την προστασία των παιδιών. Η Ρουμανία δεσμευόταν να λάβει μέτρα ώστε να ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση του συστήματος παιδικής πρόνοιας σύμφωνα με την εθνική στρατηγική για την προστασία των παιδιών που την είχαν ανάγκη. Συγκεκριμένα, η μεταρρύθμιση έπρεπε να περιλαμβάνει χρηματοδοτική υποστήριξη, να αντιμετωπίζει τα συγκεκριμένα προβλήματα ων παιδιών με χρόνιες ασθένειες και αναπηρίες, να αντιμετωπίζει τα ειδικά προβλήματα των εφήβων που αποχωρούσαν από τα ιδρύματα και την κατάργηση των ειδικών σχολείων μέσω της δημιουργίας ενός ενοποιημένου εκπαιδευτικού συστήματος. Παράλληλα, καλούνταν να διατηρήσει το μορατόριουμ για τις διεθνείς υιοθεσίες μέχρι την υιοθέτηση σχετικής νομοθεσίας συμβατής με τα συμφέροντα των παιδιών και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, να εγγυηθεί την εφαρμογή της νέας νομοθεσίας μέσω της ενίσχυσης της διοικητικής της ικανότητας[459].

8.2.3. Ένταξη μειονοτήτων

Ιδιαίτερη έμφαση είχε αποδοθεί στην ένταξη των μειονοτήτων, κυρίως ως προς τη νομοθεσία για τη γλώσσα καθώς και των κοινοτήτων Ρομά, όπου υπήρχαν. Συγκεκριμένα, για τις κοινότητες Ρομά, οι υποχρεώσεις για όλα τα υποψήφια κράτη ήταν ίδιες με κάποιες επιπλέον προσθήκες σε συγκεκριμένα κράτη, όπως στη Βουλγαρία, όπου συμπεριλήφθηκε μεταξύ των στόχων, η συνέχιση της εφαρμογής του Προγράμματος –πλαισίου για Ρομά με ιδιαίτερη έμφαση στη χρηματοδότηση και η ενδυνάμωση του Εθνικού Συμβουλίου Εθνοτικών και Δημογραφικών ζητημάτων[460]. Γενικά πάντως, οι στόχοι της ΕΕ απέναντι στις Κοινότητες Ρομά ήταν η βελτίωση της ενσωμάτωσης Ρομά μέσω της αποτελεσματικότερης εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δράσης για τους Ρομά, με ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση της πρόσβασης στη μέση εκπαίδευση, καταπολέμησης

[458] Συγκεκριμένα, στις Συμφωνίες της Μάλτας και της Κύπρου δεν περιλαμβανόταν καθόλου τομέας πολιτικών κριτηρίων ενώ στις Λιθουανία, και Σλοβενία οι στόχοι αφορούσαν μόνο σε μεταρρυθμίσεις αναφορικά με το κριτήριο του κράτους δικαίου και τη δημοκρατία. Εταιρική Σχέση με τη Μάλτα (2002/90/ ΕΚ), την Κύπρο (2002/84/ΕΚ), τη Λιθουανία (2002/89/ΕΚ) και τη Σλοβενία (2002/94/ΕΚ).

[459] Εταιρική Σχέση Ρουμανίας, 2002/92/ΕΚ

[460] Εταιρική Σχέση με Βουλγαρία, ο.π. L44/4.

διακρίσεων στην κοινωνία (συμπεριλαμβανομένων στα Σώματα Ασφαλείας), προώθησης της απασχόλησης και βελτίωση της στέγασης[461]. Μάλιστα στη Ρουμανία, η ΕΕ επαναλαμβάνει ότι θα πρέπει να εγγυηθεί ότι υπάρχει η διοικητική ικανότητα για εφαρμογή της στρατηγικής για την ένταξη των Ρομά καθώς και ότι θα τεθεί σε λειτουργία μηχανισμός παραπόνων κατά κατάχρησης εξουσίας από την Αστυνομία.

Κοινό στόχο για τις περισσότερες υποψήφιες προς ένταξη χώρες, αποτελούσε η εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος καταγγελίας παραβιάσεων των δικαιωμάτων τους από την αστυνομία[462]. Αντίστοιχα αναφέρεται η ανάγκη βελτίωσης της νομοθεσίας για την προσωρινή κράτηση παρότι είχε τονιστεί μεταξύ των προβλημάτων στις Εκθέσεις Προόδου σχεδόν σε όλες τις υποψήφιες χώρες, περιλαμβάνεται στην Εταιρική Σχέση μόνο της Λετονίας[463].

Εξάλλου, ως προς τις μειονότητες, οι Εταιρικές Σχέσεις της Λετονίας και της Εσθονίας, αφορούσαν σχεδόν αποκλειστικά στόχους που έχουν να κάνουν με την εγγύηση για την εφαρμογή της νομοθεσίας για τη γλώσσα, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το διεθνές επίπεδο προστασίας και τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες. Επίσης, οι υποψήφιες καλούνται να συνεχίσουν τις προσπάθειες ένταξης των αλλοδαπών με συγκεκριμένα μέτρα σύμφωνα με τα αντίστοιχα εθνικά προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων μαθημάτων γλώσσας, εκστρατείες ενημέρωσης και την ανάλογη χρηματοδότηση[464].

8.3. Η θέση των κρατών μελών

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, ουσιαστικά επανέλαβε τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάεκεν, όπως είχαν διατυπωθεί έξι μήνες νωρίτερα[465].

---

[461] Εταιρική σχέση με Τσεχία (2002/85/EC), L 44/22 , Ρουμανία, ο.π. και Σλοβακία, L 44/94
[462] Εκτός από τη Ρουμανία, βλέπε Σλοβακία, Τσεχία, Ουγγαρία.
[463] Εταιρική Σχέση Λετονίας, 2002/88/ΕΚ
[464] Εταιρική Σχέση Εσθονίας (2002/86/EC), Εταιρική Σχέση Λετονίας (2002/88/EC)
[465] Οι Αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων στο Λάεκεν, είχαν τονίσει ότι οι διαπραγματεύσεις για τη διεύρυνση είχαν σημειώσει σημαντική πρόοδο παρά τις κάποιες καθυστερήσεις που είχαν παρουσιαστεί, ενώ θα συνεχιζόταν καθώς επρόκειτο για μια μη αναστρέψιμη διαδικασία. Μάλιστα αναφέρεται στα συμπεράσματα ότι η 'ΕΕ είναι αποφασισμένη να φέρει μέχρι το τέλος του 2002 σε αίσιο πέρας τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης με τις υποψήφιες χώρες που είναι έτοιμες .»

Η Σύνοδος στη Σεβίλλη, διαπίστωσε ότι είχε επιτευχθεί μεγάλη πρόοδος στο εν λόγω εξάμηνο και ότι πλέον οι διαπραγματεύσεις είχαν μπει στο τελικό στάδιο[466]. Ως προς την ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης, τα υποψήφια κράτη θα έπρεπε να συνεχίσουν τις προσπάθειες ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου[467]. Στο πλαίσιο αυτό καλούσε την Ευρ. Επιτροπή να γνωμοδοτήσει βάσει των Εκθέσεων Προόδου ως προς τα υποψήφια κράτη τα οποία θα ήταν σε θέση να ολοκληρώσουν τις διαπραγματεύσεις στο τέλος του 2002[468].

Στο σημείο βέβαια αυτό παρατηρείται μία αντίφαση καθώς, ενώ από τη μία πλευρά τα κ/μ καλούν την Επιτροπή να γνωμοδοτήσει, το οποίο αποτελεί και τυπικό της καθήκον προκειμένου να ολοκληρωθούν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις, από την άλλη, τα ίδια κράτη στα συμπεράσματά τους αναφέρουν ότι « Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει ότι αν διατηρηθεί ο σημερινός ρυθμός προόδου των μεταρρυθμίσεων, η ΕΕ είναι αποφασισμένο να ολοκληρώσει τις διαπραγματεύσεις» με όλες τις χώρες πλην της Ρουμανίας και Βουλγαρίας[469]. Για τις τελευταίες, θα υιοθετούνταν Χάρτης πορείας στο επικείμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, το Δεκέμβριο του 2002, καθώς και μία αναθεωρημένη ενισχυμένη προ- ενταξιακή στρατηγική. Επιπλέον, τηρούμενου του ρυθμού προόδου, θα

Επιπλέον, το «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δηλώνει ότι συμφωνεί με την έκθεση της Επιτροπής η οποία εκτιμά ότι εάν διατηρηθεί ο σημερινός ρυθμός των διαπραγματεύσεων και των μεταρρυθμίσεων στις υποψήφιες χώρες, η Κύπρος, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Τσεχία και η Σλοβενία θα είναι ενδεχομένως έτοιμες. Εκτιμά τις προσπάθειες της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας και τις ενθαρρύνει να συνεχίσουν προς την κατεύθυνση αυτή. Προκειμένου να δοθεί μια ειδική υποστήριξη στις χώρες αυτές, απαιτείται ένα συγκεκριμένο πλαίσιο που να περιλαμβάνει αναπροσαρμοσμένο χρονοδιάγραμμα και «χάρτη πορείας», με στόχο την έναρξη, κατά το 2002, διαπραγματεύσεων με τις χώρες αυτές για όλα τα κεφάλαια». Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Λάεκεν, παρ. 8, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/laeken_el.pdf

[466] Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, EU Bulletin, 6-2002, (7/25), παρ. I.8.18.

[467] Το ίδιο ανέφερε και το Ευρ.Κοινοβουλ. σε ψήφισμά του στις 13 Ιουλίου 2002. Συγκεκριμένα, «ενθαρρύνει την Επιτροπή, τα κ/μ και τις υποψήφιες χώρες να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους κατά το κρίσιμο αυτό έτος της ενταξιακής διαδικασίας· υπογραμμίζει ότι η αξιολόγηση των υποψηφίων χωρών πρέπει να συνεχίσει να πραγματοποιείται με βάση την αξία και σύμφωνα με την αρχή της διαφοροποίησης, καθώς και με αυστηρή τήρηση των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι και των κριτηρίων της Κοπεγχάγης». Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προετοιμασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης (21 και 22 Ιουνίου 2002), παρ. 28, P5_TA(2002)0316

[468] Στο ίδιο, παρ. I.18.20-1

[469] Στο ίδιο, παρ. I.18.22

υιοθετούνταν και συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων[470].

Τέλος, όσον αφορά στην Κύπρο, τα κ/μ επιβεβαιώνουν ότι η προσχώρησή της στην Ένωση θα πραγματοποιηθεί με βάσει τα συμπεράσματα του Ελσίνκι, δηλαδή, ανεξάρτητα της έκβασης της πολιτικής διένεξης με την Τουρκία. Αντίθετα με τα συμπεράσματα του Λάεκεν, όπου το Ευρ. Συμβούλιο είχε απλά εκφράσει την ικανοποίησή του για τις συναντήσεις των ιθυνόντων της ελληνοκυπριακής και τουρκοκυπριακής κοινότητας, τον Ιούνιο 2002, επαναλαμβάνουν την πάγια μέχρι τότε στάση της ΕΕ. Σημειώνεται βέβαια ότι θα προτιμούσαν την ένταξη της ενωμένης Κύπρου, αναλαμβάνοντας την οικονομική ενίσχυση του βόρειου τμήματος[471].

Κεφάλαιο 9. Ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και αναθεώρηση της σχέσης ΕΕ με τη Ρουμανία και Βουλγαρία

9.1. Το Έγγραφο Στρατηγικής της Επιτροπής του 2002

Η αποτίμηση της διαδικασίες διεύρυνσης και της ικανοποίησης των κριτηρίων ένταξης των υποψηφίων κρατών για το 2002, εμπεριέχονταν στο κείμενο που δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο 2002 με τίτλο « Για τη διευρυμένη Ένωση: Έγγραφο στρατηγικής και έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ότι αφορά την πρόοδο κάθε υποψήφιας χώρας για την ένταξή της»[472]. Το εν λόγω κείμενο εκτός των Εκθέσεων Προόδου, περιλάμβανε τους Χάρτες πορείας για την ένταξη της Ρουμανίας και Βουλγαρίας, όπως είχε ανακοινωθεί στη Σεβίλλη και τη στρατηγική της ΕΕ ως προς τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες ακόμα και μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων.

Τα βασικότερα σημεία του εγγράφου της Επιτροπής, όπως κρίθηκαν από την ίδια ήταν ότι: η προενταξιακή στρατηγική της Ένωσης απεδείχθει επιτυχής παράγοντας ουσιαστικά αποτελέσματα ως προς τις αλλαγές που επιτεύχθηκαν στα υποψήφια κράτη· οι διαπραγματεύσεις για την ένταξη, οι οποίες βασίστηκαν στις αρχές των

[470] Στο ίδιο, παρ., I.18.23
[471] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 6-2002, Διεύρυνση (1/15) παρ. 1.5.1.
[472] COM (2002) 700 τελικό, SEC (2002) 1400-1412, 9 Οκτωβρίου 2002

ιδίων προσόντων, της διαφοροποίησης και της έγκαιρης προετοιμασίας, μπορούσαν να ολοκληρωθούν με τις περισσότερες υποψήφιες χώρες μέχρι το τέλος του 2002 και η διεύρυνση ήταν μια συνολική διαδικασία η οποία δεν είχε ακόμα ολοκληρωθεί με τις πρώτες εντάξεις[473]. Η Επιτροπή τόνιζε επίσης ότι σε καμία περίπτωση δεν θα έπρεπε να διακινδυνεύσει η ποιότητα της διαδικασίας ένταξης από την αυστηρή τήρηση του χρονοδιαγράμματος της διεύρυνσης[474].

Το κείμενο στρατηγικής που υιοθέτησε η Ευρ. Επιτροπή στηρίχθηκε στις Εκθέσεις Προόδου για την πορεία των υποψηφίων κρατών ως προς την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης. Η διαφορά τους σε σχέση με προηγούμενα έτη είναι ότι η Ευρ. Επιτροπή πραγματοποιεί μία ευρύτερη ανάλυση των πολιτικών των υποψηφίων κρατών. Εκτός από την αξιολόγηση της προόδου που επιτέλεσε το κάθε υποψήφιο κράτος, αξιολόγησε επίσης το βαθμό στον οποίο θα ικανοποιούν τα κριτήρια τη χρονική στιγμή της προσχώρησης, βάσει του χρονοδιαγράμματος που είχε ορίσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο[475].

Όσον αφορά συγκεκριμένα στο πολιτικό κριτήριο, η Ευρ. Επιτροπή επιχειρώντας μια πενταετή ανασκόπηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «ήταν σημαντική η πρόοδος σε ό,τι αφορά την σταθεροποίηση και εμβάθυνση της δημοκρατίας και το σεβασμό του κράτους δικαίου, τα ΔΑ και τα δικαιώματα των μειονοτήτων»[476]. Δεν παρατηρείται σημαντική διαφοροποίηση ως προς τα θέματα που επέλεξε να αναδείξει.

---

[473] Στο ίδιο, σελ. 2

[474] Στο ίδιο.

[475] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, Διεύρυνση (2/23) 10-2002. Συγκεκριμένα αναφερόταν ότι «είναι εξαιρετικά σημαντικό να εκτελεσθούν, σύμφωνα με τις προβλέψεις, οι δεσμεύσεις που ανέλαβαν τα μελλοντικά κ/μ στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Για την ακριβή αξιολόγηση της κατάστασης, η Επιτροπή θα συνεχίσει τη σχετική στενή παρακολούθηση μέχρι την υπογραφή της συνθήκης και τη σύνταξη της σχετικής έκθεσης προς το Συμβούλιο, βάσει των ισχυουσών διαδικασιών. Στις Εκθέσεις Προόδου εντοπίζονται οι τομείς όπου απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες. Η Επιτροπή θα συνεχίσει τη διαδικασία παρακολούθησης και κατά το διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της υπογραφής της συνθήκης και της ένταξης. Αυτή η συνεχής παρακολούθηση, η οποία περιλαμβάνει επίσης και την παρακολούθηση της εκτέλεσης των σχεδίων δράσης, πραγματοποιείται μέσω καθιερωμένων διαύλων, όπως οι δομές των συμφωνιών σύνδεσης. COM (2002) 700 τελικό, σελ. 29

[476] Πρόκειται για τα εξής: ισότητα των φύλων, ένταξη των Ρομά , προστασία των μειονοτήτων και το πρόβλημα των ιδρυμάτων παιδικής φροντίδας. Συγκεκριμένα, ως προς την ισότητα των φύλων αναφέρεται ότι γενικά ενισχύθηκε το θεσμικό και νομικό πλαίσιο για τη διασφάλιση της ισότητας των ευκαιριών καθώς και ότι ορισμένα κράτη προέβησαν σε βελτίωση της δυνατότητας αρωγής θυμάτων ενδο-οικογενειακής βίας. Βέβαια, στο σημείο αυτό θα έπρεπε να επισημανθεί ότι ο τομέας της ισότητας των φύλων, αποτελούσε και τμήμα του κοινοτικού κεκτημένου και συνεπώς ότι τα υποψήφια κράτη είχαν «διπλή» υποχρέωση συμμόρφωσης. Υπήρχε επίσης και συγκεκριμένος στόχος συμμόρφωσης, σε αντίθεση με τα υπόλοιπα δικαιώματα. Στο ίδιο, σελ. 15- 16.

9.1.1. Κοινότητες Ρομά

Ως προς τις κοινότητες Ρομά, η Ευρ. Επιτροπή παρατηρούσε ότι σημειώθηκε σημαντική πρόοδος ως προς την εφαρμογή των Εθνικών Στρατηγικών για την ενσωμάτωσή τους αν και απαιτούνταν και άλλες επιπλέον δράσεις, ιδίως ως προς την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Αντίθετα, η προστασία των εθνικών μειονοτήτων είχε βελτιωθεί σημαντικά, τόσο μέσω της ενίσχυσης του νομοθετικού πλαισίου όσο και μέσω της εφαρμογής του[477].

Τα γενικά συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής ήταν ότι και τα 12 υποψήφια κράτη έχουν πραγματοποιήσει σημαντικές προόδους, ιδιαίτερα ως προς το πολιτικό κριτήριο, τα οποία και εξακολουθούν να ικανοποιούν. Με εξαίρεση τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, στις οποίες αφιερώνεται ξεχωριστό κεφάλαιο του εγγράφου στρατηγικής, η Ευρ. Επιτροπή, με δεδομένη την πρόοδο που επιτεύχθηκε στην εφαρμογή των δεσμεύσεών τους και τη συνολική τους ανταπόκριση, έκρινε ότι θα έχουν ικανοποιήσει τα οικονομικά κριτήρια και τις υπόλοιπες απαιτήσεις του κοινοτικού κεκτημένου, συνεπώς θα είναι έτοιμες για προσχώρηση από την αρχή του 2004. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων μέχρι το τέλος του 2002, ώστε να υπογραφεί η Συνθήκη Προσχώρησης την άνοιξη του 2003[478]. Τονιζόταν βέβαια, ότι οι υποψήφιες χώρες θα έπρεπε να είναι σε θέση να εφαρμόσουν το κοινοτικό κεκτημένο από την ημερομηνία προσχώρησης, εκτός από τις περιπτώσεις όπου έχουν συμφωνηθεί ενδιάμεσα μέτρα. Στο ίδιο πνεύμα, τονιζόταν ότι οι συστάσεις που εμπεριέχονταν στις Εκθέσεις Προόδου του 2002 τόσο για τα πολιτικά αλλά και τα οικονομικά κριτήρια θα έπρεπε να ακολουθηθούν αυστηρά από τα υποψήφια κράτη[479]. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι οι Εκθέσεις Προόδου του 2002 ήταν οι τελευταίες εκθέσεις αυτής της μορφής – δηλαδή ιδιαίτερα αναλυτικές- που υιοθέτησε η Ευρ. Επιτροπή για τα δέκα υποψήφια κράτη.

---

[477] Στο ίδιο, σελ. 16.

[478] Πρόκειται για την Κύπρο, την Τσεχία, την Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Μάλτα, Λιθουανία, Πολωνία, τη Σλοβακία και τη Σλοβενία. Ιδιαίτερα για την Κύπρο, η Ευρ. Επιτροπή εξέφραζε για μια ακόμα φορά την επιθυμία της για ενοποίηση του νησιού και ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων με την ενοποιημένη Κύπρο. ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 10-2002 Διεύρυνση (2/23)

[479] Στο ίδιο.

9.1.2.Διαδικασία αξιολόγησης

Η διαδικασία που προτάθηκε από την Ευρ. Επιτροπή περιλάμβανε την υποβολή εκθέσεων παρακολούθησης, στο Συμβούλιο, οι οποίες θα περιείχαν πληροφορίες για τις δραστηριότητες των υποψηφίων κρατών, ως προς τις δεσμεύσεις που είχαν αναλάβει. Έξι μήνες πριν από την ημερομηνία ένταξης, η Επιτροπή θα έπρεπε να συντάξει μία τελική έκθεση παρακολούθησης, στην οποία θα εξεταζόταν η πρόοδος που είχε πραγματοποιήσει κάθε προσχωρούσα χώρα σε ότι αφορά εκτέλεση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων και την εκπλήρωση όλων των δεσμεύσεων για το κοινοτικό κεκτημένο[480].

Μετά την ένταξη, η διαδικασία παρακολούθησης θα συνεχιζόταν με τους ίδιους μηχανισμούς που χρησιμοποιεί η Ευρ. Επιτροπή στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, για να ελέγχει τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζουν τα νέα κ/μ το κεκτημένο[481]. Στο σημείο αυτό γίνεται ξεκάθαρη η διάκριση ως προς τις δυνατότητες που διαθέτει η Ευρ. Επιτροπή για έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ανάλογα με το αν πρόκειται για το εσωτερικό της ΕΕ ή τις εξωτερικές σχέσεις. Στο εσωτερικό της ΕΕ, ο μηχανισμός παρακολούθησης δεν έχει αποφέρει αντίστοιχες επιτυχίες όσο στο εξωτερικό, γεγονός το οποίο αποδεικνύεται – μάλιστα το αναγνώρισαν τα ίδια τα κ/μ- στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης όπου γίνεται λόγος για την ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου[482].

9.1.3. Εν κατακλείδι…

Το Έγγραφο στρατηγικής περιλαμβάνει τη δέσμευση της Ευρ. Επιτροπής, να παρουσιάσει μια «αναθεωρημένη ενταξιακή στρατηγική για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία», η οποία θα έπρεπε να υιοθετηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, το Δεκέμβριο του 2002. Όπως είχε εξαγγείλει η Ευρ. Επιτροπή ήδη στο Έγγραφο στρατηγικής του 2001, θα έπρεπε να προτείνει χάρτες πορείας που θα κάλυπταν την περίοδο μέχρι την ένταξη, σύμφωνα με στενό διάλογο με κάθε χώρα.

---

[480] Στο ίδιο.

[481] COM (2002) 700 τελικό, οπ, σελ. 30. Μεταξύ των μηχανισμών που έχει στη διάθεσή της η Ευρ. Επιτροπή για τον έλεγχο των κρατών μελών, είναι η συγκριτική ανάλυση των επιδόσεων, η αλληλεπίδραση μεταξύ ομολόγων, η ετήσια υποβολή εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και η δρομολόγηση διαδικασιών παράβασης με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, εφόσον χρειάζεται.

[482] Πρόγραμμα Στοκχόλμης, JAI 866/16484/09, 23 Νοεμβρίου 2009, Βρυξέλλες, σελ.6-7.

Συγκεκριμένα, «Οι χάρτες πορείας θα βασίζονται στις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν κατά τις διαπραγματεύσεις και στις απαιτήσεις για την πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης. Θα αναφέρουν τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί εκάστη χώρα για να είναι έτοιμη να αποκτήσει την ιδιότητα μέλους, με ιδιαίτερη έμφαση στην διοικητική και δικαστική ικανότητα και την οικονομική μεταρρύθμιση. Οι χάρτες πορείας θα παρέχουν σαφή στοιχεία αναφοράς για τον έλεγχο των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων καθώς την πρόοδο σε ότι αφορά την οικονομική μεταρρύθμιση. Η πρόοδος σε ό,τι αφορά την εκτέλεση των χαρτών πορείας θα ελέγχεται ειδικότερα μέσω των δομών της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας και των Εκθέσεων Προόδου.[483]»

Πράγματι, η Ευρ. Επιτροπή σε ανακοίνωσή της, στις 13 Νοεμβρίου 2002, δημοσίευσε τις προτάσεις της για τους εν λόγω Χάρτες Πορείας, βάσει των αναλύσεων που εμπεριέχονταν στις Εκθέσεις Προόδου του 2002, μέχρι το 2007 – προβλεπόμενη ημερομηνία προσχώρησης τους. Οι Χάρτες Πορείας στηρίζονται στην αρχή ότι η ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων εξαρτάται αποκλειστικά από την πρόοδο που θα πραγματοποιήσουν τα ίδια τα υποψήφια κράτη ως προς την υιοθέτηση και εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων. Υποδηλώνουν δε τη δέσμευση της ΕΕ τόσο στην ολοκλήρωση της διαδικασίας όσο και τη βούληση της για περαιτέρω οικονομική βοήθεια προς την επίτευξη του «κοινού» στόχου[484]. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, τον Οκτώβριο του 2002, υιοθέτησε τις προτάσεις της Επιτροπής για τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία, καθώς και συστάσεις για την πορεία της Τουρκίας[485].

Δεδομένου ότι η Ευρ. Επιτροπή είχε κρίνει ότι τα δύο κράτη ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο, οι Χάρτες πορείας τα ενθάρρυναν απλά να συνεχίσουν τις προσπάθειες τους σε αυτόν τον τομέα αλλά αφορούσαν εξ ολοκλήρου τα οικονομικά κριτήρια.

9.2. Εκθέσεις Προόδου 2002: τελευταίες για τα 10 κράτη

[483] COM (2002) 700 τελικό, σελ. 34.
[484] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 11-2002, Διεύρυνση (3/24) παρ. *1.5.3*
[485] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 10-2002, Διεύρυνση (1/23), παρ. I.5.1

Οι εκθέσεις, παρουσιάζουν μια γενικότερη επισκόπηση της πορείας των υποψηφίων κρατών προς την ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης. Ως προς το περιεχόμενο, προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι παρόλο που οι Εταιρικές Συμφωνίες Προσχώρησης είχαν ήδη συναφθεί μερικούς μήνες νωρίτερα από τη σύνταξη των Εκθέσεων[486], η Επιτροπή στα γενικά συμπεράσματα δεν αξιολογεί την πορεία των χωρών σε σχέση με τους στόχους που περιλαμβάνονταν στις εν λόγω Συμφωνίες.

Στις Εκθέσεις Προόδου του 2002, η Ευρ. Επιτροπή επιλέγει να θέσει μεταξύ των προτεραιοτήτων της, θέματα σχετικά με το άσυλο, τις συνθήκες κράτησης, τη διάρκεια της προσωρινής κράτησης, τη νομική αρωγή σε δικαστικές διαδικασίες και την εμπορία ανθρώπων. Ως προς τις συμβατικές πράξεις που εξετάζει, το 2002, το ενδιαφέρον στρέφεται κυρίως την υπογραφή ή επικύρωση του Πρωτοκόλλου 13 της ΕΣΔΑ. Βέβαια το γεγονός ότι υπάρχουν συγκεκριμένα θέματα με τα οποία ασχολείται η Ευρ. Επιτροπή δεν αποκλείει, την εξέταση νέων ζητημάτων. Σημειώνεται ότι προστέθηκαν και κάποια νέα κριτήρια το 2002, ένα χρόνο πριν την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και το εμφανές γεγονός ότι τα εν λόγω προβλήματα προϋπήρχαν στις υποψήφιες χώρες.

9.2.1. Νέα κριτήρια

Η Ευρ. Επιτροπή, αναδεικνύει ένα ακόμα ζήτημα παραβίασης ατομικού δικαιώματος στη Ρουμανία, σχετικά με τη θρησκευτική ελευθερία. Το πρόβλημα ήταν ότι μόνο οι αναγνωρισμένες θρησκείες απολάμβαναν κάποια δικαιώματα, ενώ οι εγγραφή νέων θρησκειών στην πράξη δεν ήταν δυνατή[487]. Παρόλο που το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο υφίσταντο από το 1948, η Ευρ. Επιτροπή επέλεξε να το αναδείξει μόλις το 2002. Επίσης στην ίδια χώρα, στο πλαίσιο των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων η Επιτροπή εξετάζει θέματα κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας ως παραβιάσεις των εν λόγω δικαιωμάτων, γεγονός το οποίο αποτελεί ιδιαίτερη καινοτομία για την Ευρ. Επιτροπή καθώς είναι η πρώτη φορά που συνδέει τον κοινωνικό αποκλεισμό με την παραβίαση οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων[488]. Επιπλέον, εντοπίζεται από την Ευρ. Επιτροπή το

[486] Βλέπε ανωτέρω, Φεβρουάριος 2002
[487] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, SEC (2002) 1409, COM (2002) 700, τελικό, σελ 33.
[488] Στο ίδιο, σελ. 34-5.

πρόβλημα των συνθηκών διαβίωσης των ατόμων με ψυχικές ασθένειες στα κρατικά ιδρύματα στη Βουλγαρία, την Τσεχία και τη Σλοβακία. Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Βουλγαρίας, η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε τη λήψη άμεσων μέτρων[489] λόγω του κατεπείγοντος της ανάγκης βελτίωσης της κατάστασης. Τα προβλήματα της χώρας εντοπίζονταν στον υπερπληθυσμό και τις ελλείψεις σε βασικά είδη υγειονομικής προστασίας, νοσηλευτικού προσωπικού, ακόμα και τροφής. Υπήρξαν δε και πολλές καταγγελίες κακομεταχείρισης[490]. Αντίστοιχα στην Τσεχία, η Επιτροπή αναφέρει ότι έχει ζητηθεί η βελτίωση των δικαιωμάτων των ψυχικά ασθενών. Το θέμα αναδεικνύεται και στη Σλοβακία, για πρώτη φορά, με τα ίδια προβλήματα[491].

9.2.2. Σχέση ενταξιακής διαδικασίας με διεθνείς οργανισμούς

Η Ευρ. Επιτροπή εξακολούθησε και το 2002 να παραπέμπει σε εκθέσεις και αποφάσεις, άλλων διεθνών οργανισμών τόσο του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο και των Ηνωμένων Εθνών, αλλά και του ΟΑΣΕ. Η Ευρ. Επιτροπή χρησιμοποιούσε την παραπομπή σε άλλους οργανισμούς τόσο ως μέσο ελέγχου της εφαρμογής των συστάσεων των εν λόγω Διεθνών Θεσμών από τα υποψήφια κράτη, όσο και ως υποστηρικτική επιχειρηματολογία για τα δικά της Συμπεράσματα. Η αυξανόμενη παραπομπή σε συμπεράσματα και άλλων Οργανισμών είχε μάλλον την προστιθέμενη αξία της ενίσχυσης της νομιμοποίησης του όλου εγχειρήματος των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και της αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας. Η διαφορά των Εκθέσεων Προόδου του 2002 εντοπίζεται στον μεγαλύτερο αριθμό τέτοιων αναφορών. Υπογραμμίζεται, ότι η Ευρ. Επιτροπή εξέτασε ακόμα και τη συμπεριφορά των υποψηφίων κρατών ως προς την αποδοχή δημοσίευσης των εκθέσεων που τα αφορούσαν[492].

9.2.2.α. ΟΑΣΕ

Όσον αφορά στον ΟΑΣΕ, η Ευρ. Επιτροπή καταγράφει στην Έκθεση της Ουγγαρίας ότι σύμφωνα με τον οργανισμό, κατά τη διάρκεια της προ-εκλογικής περιόδου, η παρουσία των κυβερνητικών κομμάτων ήταν εμφανέστερη στα

[489] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, SEC (2002) 1400, COM (2002) 700 τελικό, σελ. 31
[490] Στο ίδιο, σελ. 34
[491] Έκθεση Προόδου Τσεχίας SEC(2002) 1402 COM (2002) 700 τελικό, σελ. 30 και Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, SEC (2002) 1410 COM (2002) 700 τελικό, σελ. 29.
[492] Βλέπε για παράδειγμα την Έκθεση Προόδου της Βουλγαρίας, όπου αναφέρεται μεταξύ των θετικών σημείων η απόφαση της βουλγαρικής κυβέρνησης να επιτρέψει τη δημοσίευση της έκθεσης της Επιτροπής για την Πρόληψη των βασανιστηρίων του ΣοΕ του Ιανουαρίου 2002.

δημόσια ΜΜΕ, ενώ τα δημόσια μέσα παρείχαν μια περισσότερο ουδέτερη κάλυψη των γεγονότων[493]. Στη δε Λετονία, αναφέρει ότι εξακολουθούσε να συμμορφώνεται με τις συστάσεις του ΟΑΣΕ σχετικά με την εθνικοποίηση και τη χορήγηση υπηκοότητας[494].

9.2.2.β.Ηνωμένα Έθνη

Όσον αφορά σε αναφορές στα Ηνωμένα Έθνη, στην Έκθεση για την Κύπρο, παρατηρείται ότι κινήθηκε η πρώτη δικαστική διαδικασία κατά των διακρίσεων βάσει της Σύμβασης των ΗΕ για την κατάργηση όλων των μορφών διακρίσεων. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα Κοινωνικά Δικαιώματα, αφού εξέτασε την 20η έκθεση που υπέβαλε η Κύπρος, τόνισε αφενός μεν ότι θα έπρεπε να απαλειφθεί από το νόμο η καταναγκαστική εργασία, ακόμα και αν δεν εφαρμόζεται καθώς και ότι η διάρκεια (42 μήνες) της εναλλακτικής θητείας παραβίαζε το δικαίωμα ενός ατόμου στην εργασία (άρθρο 1 (2))[495].

9.2.2.γ.Συμβούλιο της Ευρώπης

Οι περισσότερες αναφορές σε διεθνή οργανισμό αφορούν –όπως και στις προηγούμενες Εκθέσεις Προόδου- στο Συμβούλιο της Ευρώπης και ειδικότερα, το Δικαστήριο, την Επιτροπή των Υπουργών, την Επιτροπή για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας (ECRI) και την Επιτροπή της Βενετίας. Η τελευταία αναφέρεται στην Περιοδική Έκθεση της Ουγγαρίας, όπου τονίζεται ότι η Ουγγαρία ακολουθώντας τις συστάσεις της Επιτροπή για τη Δημοκρατία σχετικά με το ρόλο και τα καθήκοντα των κρατών στην προστασία των μειονοτήτων τους που βρίσκονται σε τρίτα κράτη, υιοθέτησε σχετική νομοθεσία (Δεκέμβριο 2001 και Ιανουάριο 2002)[496]. Στην Έκθεση για τη Λιθουανία, παρατηρείται ως ιδιαίτερα θετικό το γεγονός ότι ανταποκρίθηκε άμεσα στην έκθεση της Επιτροπής για την Πρόληψη των βασανιστηρίων και απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης[497].

Επιτροπή των Υπουργών

---

[493] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας,2002, σελ. 29.
[494] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2002, σελ. 31.
[495] Έκθεση Προόδου Κύπρου, 2002,σελ. 21-2
[496] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 30
[497] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 2002, σελ. 28

Εκτενής αναφορά πραγματοποιείται στις συστάσεις της Επιτροπής των Υπουργών του ΣοΕ. Στην Έκθεση για την Εσθονία αναφέρεται ότι η Επιτροπή των Υπουργών του ΣοΕ στο ψήφισμα της, δηλώνει ικανοποιημένη με τις προσπάθειες που είχε καταβάλει η Εσθονία να εφαρμόσει τη Σύμβαση-Πλαίσιο και να βελτιώσει τον διαπολιτιστικό διάλογο[498]. Μάλιστα η Ευρ. Επιτροπή αφιερώνει μια ολόκληρη παράγραφο για να επαναλάβει το περιεχόμενο του Ψηφίσματος[499]. Αντίστοιχα στην έκθεση της Ρουμανίας, αναφέρονται τα συμπεράσματα της Επιτροπής των Υπουργών (Μάρτιος 2002), σύμφωνα με τα οποία η Ρουμανία πραγματοποίησε εντυπωσιακές προόδους για την υποστήριξη των εθνικών μειονοτήτων και τον πολιτισμό τους[500]. Η πρόοδος στο σεβασμό των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και του πολιτισμού τους αναγνωρίστηκε από την εν λόγω Επιτροπή του ΣοΕ και στις περιπτώσεις της Τσεχίας (συμπεράσματα του Φεβρουαρίου 2002) και Σλοβακίας[501]. Ιδιαίτερα για τη Σλοβακία, τα θετικά συμπεράσματα συνοδεύτηκαν από συστάσεις για τη νομοθετική ενίσχυση κάποιων εγγυήσεων που παρείχε η Σύμβαση- πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων. Τέλος για τη Μάλτα, το Νοέμβριο 2001, η Επιτροπή Υπουργών κατέληξε ότι η επικύρωση της Σύμβασης-πλαίσιο ήταν θετική εξέλιξη και αισιόδοξο μήνυμα για περαιτέρω βελτιώσεις. Η Ευρ. Επιτροπή επιβεβαίωσε τα σχόλια της Επιτροπής Υπουργών με την αναφορά σε Έκθεση της ECRI, του Ιουλίου 2002 σύμφωνα με την οποία, « παρά την ευρέως διαδεδομένη αντίληψη στη Μάλτα ότι δεν υπάρχουν ουσιαστικά ρατσιστικά προβλήματα, τα περιστατικά δείχνουν ότι υπάρχει ανάγκη υιοθέτησης μέτρων αντιμετώπισης του φαινομένου. Πρέπει λοιπόν να υιοθετηθεί ένα ολοκληρωμένο θεσμικό/ νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση του ρατσισμού»[502].

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η νομολογία του Ε.Δ.ΔΑ καταλάμβανε μεγάλη έκταση μεταξύ των αναφορών της Ευρ. Επιτροπής. Στην περίπτωση της Πολωνίας, η Ευρ. Επιτροπή ανέφερε το σύνολο των υποθέσεων ενώπιον του ΕΔΔΑ σχετικά με την προσωρινή κράτηση,

[498] Res CMN 2002,8, 13.06.2002
[499] Έκθεση Προόδου Εσθονίας, 2002, σελ. 30
[500] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2002, σελ. 37
[501] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2002, σελ. 32 και αντίστοιχα Σλοβακίας σελ. 32
[502] Έκθεση Προόδου Μάλτας, 2002, σελ. 21

ακόμα και εκείνες οι οποίες δεν είχαν εκδικαστεί[503]. Στη δε έκθεση για τη Βουλγαρία ανέφερε ότι τον Ιούνιο 2002 το ΕΔΔΑ την καταδίκασε (Υπ. Anguelova κ. Βουλγαρίας) για παραβίαση των άρθρων 2,3,5 και 13. Στην Έκθεση για τη Λετονία, η Ευρ. Επιτροπή υπογράμμισε ότι παρόλο που το Δικαστήριο είχε αποφανθεί στις 9.04.2002 στην υπόθεση (Podkolzina v. Latvia 46726/99) ότι δεν ήταν αρμόδιο να αποφανθεί για τη γλώσσα που είχε επιλέξει ένα κοινοβούλιο ως κριτήριο για το δικαίωμα του εκλέγεσθαι, η Λετονία είχε παραβιάσει το δικαίωμα της προσφεύγουσας σε ελεύθερες εκλογές λόγω των διοικητικών διαδικασιών σε σχέση με τη γλώσσα[504]. Τέλος, το ΕΔΔΑ είχε κάνει παραδεκτή υπόθεση κατά της Κυπριακής Δημοκρατίας, σχετική με την αναγνώριση δικαιώματος σε γάμο για τους τουρκοκύπριους κατοίκους της Κύπρου. Η Ευρ. Επιτροπή μάλιστα σχολίασε θετικά το βαθμό συμμόρφωσης του εν λόγω κράτους, καθώς η κυπριακή κυβέρνηση έσπευσε να καταργήσει τη διακριτική απαγόρευση με νόμο του Μαΐου 2002, (πριν την έκδοση της απόφασης του ΕΔΔΑ), ο οποίος προέβλεπε τη δυνατότητα εκτέλεσης πολιτικών γάμων ανεξάρτητα από τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των εμπλεκόμενων ατόμων[505].

9.3. Σκέψεις ως προς την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας

Οι υποψήφιες χώρες είχαν πραγματοποιήσει σημαντικές προόδους σε ό,τι αφορούσε το πολιτικό κριτήριο. Εξάλλου, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Ψήφισμά του σχετικά με το Έγγραφο στρατηγικής της Επιτροπής κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα, αναγνωρίζοντας ότι « πολλές από τις υποψήφιες χώρες έχουν καταβάλει εντυπωσιακές προσπάθειες ενόψει της ένταξης στην Ε.Ε.· ότι με τον τρόπο αυτό έχουν επιτύχει καλύτερη λειτουργία των δημόσιων θεσμών τους, βελτιωμένες συνθήκες για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών, των εργαζομένων και των επιχειρήσεων».[506] Εκτός από τη σχετική διαπίστωση της Επιτροπής, το παραπάνω γίνεται εμφανές μέσα από τις Εκθέσεις καθώς πλέον τα εν

[503] Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 2002, σελ. 28 . Συνολικά η Πολωνία έχει καταδικαστεί 11 φορές. Ενώ 8 νέες υποθέσεις είχαν κατατεθεί στο ΕΔΔΑ, εκ των οποίων 4 για το διάστημα της προσωρινής κράτησης, 3 για αδικαιολόγητη προσωρινή κράτηση και μία και για τα δύο.
[504] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2002, σελ. 34
[505] Έκθεση Προόδου Κύπρου, 2002, σελ. 21
[506] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το Έγγραφο στρατηγικής και την έκθεση της Επιτροπής για την πρόοδο που σημείωσε κάθε υποψήφια χώρα στην πορεία της προς την ένταξη (COM(2002) 700 - C5-0474/2002 - 2002/2160(INI)), 20/11/2002

λόγω κράτη προσέφεραν εγγυήσεις αναφορικά με το σεβασμό των δικαιωμάτων μέσω της επιτυχούς δημιουργίας νέων θεσμών ή απλά βελτίωσης των υφιστάμενων.

9.3.1. Ο ρόλος των εθνικών δικαστηρίων

Σημαντικές αλλαγές σε υφιστάμενους θεσμούς, παρατηρούνται ως προς τη συμπεριφορά των Δικαστηρίων, ιδιαίτερα συνταγματικών, τα οποία στο γενικότερο πλαίσιο αναβάθμισης της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, έσπευσαν να χαρακτηρίσουν ως αντισυνταγματικούς νόμους και πρακτικές που δεν είχαν τροποποιηθεί. Υποκατέστησαν, δηλαδή τον εθνικό νομοθέτη. Για παράδειγμα στην Ουγγαρία, το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε το Σεπτέμβριο 2002, αντισυνταγματικές τις διακρίσεις μεταξύ ομοφύλων και ετερόφυλων ως προς την ηλικία συγκατάθεσης, ουσιαστικά εναρμονίζοντας τη στάση του με τις συστάσεις της Επιτροπής[507]. Άλλο ένα παράδειγμα όπου τα εθνικά δικαστήρια προέβηκαν σε εφαρμογή διατάξεων που δεν είχαν ακόμα υιοθετηθεί, εφάρμοσαν δηλαδή τις αρχές του κοινοτικού δικαίου παρακάμπτοντας το εθνικό δίκαιο, ήταν η Ρουμανία. Τα δικαστήρια εξέδωσαν καταδικαστικές αποφάσεις κατά εργοδοτών και εφημερίδων για δημοσίευση αγγελιών με διακρίσεις, παρόλο που η νομοθεσία δεν είχε οριστικοποιηθεί ακόμα[508]. Αντίστοιχα στη Σλοβενία, τροποποιήθηκε ο νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση (Μάιο 2002), επιτρέποντας στη μειονότητα των Ρομά να εκπροσωπούνται άμεσα σε 20 Δήμους. Οι εν λόγω τροπολογίες ακολούθησαν απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου του Απριλίου 2001, το οποίο έκρινε ότι κάποιες διατάξεις του εν λόγω νόμου παραβίαζαν το Σύνταγμα. Στο ίδιο πλαίσιο, έγιναν σημαντικές αλλαγές στις δικαστικές συμπεριφορές και στην Ουγγαρία κυρίως ως προς την προστασία των δικαιωμάτων της κοινότητας Ρομά[509].

9.3.2. Αποτελεσματικότητα του νεοσύστατου θεσμικού πλαισίου προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου

Μέσω της ενταξιακής διαδικασίας, οι θεσμικές αλλαγές που είχαν προκύψει από τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής είχαν αρχίσει να παράγουν αποτελέσματα. Για παράδειγμα, στην Τσεχία, η κυβέρνηση υιοθέτησε μέτρα για τη βελτίωση της

[507] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 29
[508] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2002. σελ. 36.
[509] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 32

δίωξης και τιμωρίας των διακινητών ανθρώπων μετά από αντίστοιχες συστάσεις του Συμβουλίου ΔΑ, το οποίο είχε προτείνει τα συγκεκριμένα μέτρα[510]. Η Κύπρος αποτελεί ακόμα ένα παράδειγμα θετικών αποτελεσμάτων θεσμικών αλλαγών. Από τον Απρίλιο του 2001 που τροποποιήθηκε το καθεστώς του Γεν. Εισαγγελέα, παρέχοντας του τη δυνατότητα να διορίζει ειδικούς ερευνητές *ex officio* για να ξεδιαλύνουν υποθέσεις αστυνομικής βίας, άσκησε το δικαίωμά του σε 30 υποθέσεις μέσα σε διάστημα 4 μηνών[511]. Αντίστοιχα, το Φεβρουάριο 2002, μετά από έρευνα που είχε ζητήσει η κοινοβουλευτική επιτροπή για τα ΔΑ, αποκαλύφθηκε ότι οι ύποπτοι εγκλημάτων με ψυχική αναπηρία δεν υπόκεινταν σε ειδική μεταχείριση, με αποτέλεσμα να υπάρξει συμφωνία μεταξύ των αστυνομικών και των πολιτικών ότι για τέτοια άτομα θα πρέπει να αποφεύγεται η προ δικαστική κράτηση[512]. Στην Ουγγαρία, τον Ιανουάριο του 2002, το Εθνικό Συμβούλιο Μέσων Επικοινωνίας όρισε ποινή σε ραδιοσταθμό ο οποίος μετέδιδε ρατσιστικά μηνύματα[513].

9.3.3. Σχέση κοινοτικού κεκτημένου, πολιτικού κριτηρίου και ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών

Τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ανταποκρίνονταν ιδιαίτερα θετικά στις συστάσεις της Επιτροπής, επιβεβαιώνοντας ότι η αρχή της αιρεσιμότητας κατά την ενταξιακή διαδικασία, ήταν ένα ιδιαίτερα επιτυχημένο εργαλείο. Μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις τα υποψήφια κράτη, ενσωμάτωναν το κοινοτικό κεκτημένο πολύ πιο γρήγορα και κατά ουσιαστικότερο τρόπο από τα υφιστάμενα κ/μ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Λιθουανία, η οποία ενσωμάτωσε άμεσα την έννοια της έμμεσης διάκρισης ήδη από το 2001[514]. Υπενθυμίζεται ότι η εν λόγω έννοια περιλαμβανόταν στις Οδηγίες του 2000 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, την οποία η Ελλάδα ενσωμάτωσε μόλις το 2005. Αντίστοιχο παράδειγμα είναι η περίπτωση της Ουγγαρίας και ο μέγιστος χρόνος κράτησης παράνομα εισερχομένων αλλοδαπών. Η Ευρ. Επιτροπή, έκρινε ότι 18 μήνες είναι υπερβολικό διάστημα και ζήτησε την τροποποίηση του νόμου ώστε το μέγιστο διάστημα να μην υπερβαίνει τους 12 μήνες. Η Ουγγαρία το 2002, μετέφερε στο εθνικό δίκαιο τη σύσταση της Επιτροπής. Το εν λόγω παράδειγμα φανερώνει εκτός της άμεσης

[510] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2002, σελ. 28
[511] Έκθεση Προόδου Κύπρου , 2002, σελ. 19
[512] Στο ίδιο, σελ. 22.
[513] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 29
[514] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 2002, σελ. 28.

ανταπόκρισης του υποψήφιου κράτους σε σύσταση της Επιτροπής χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη κοινοτική νομοθεσία ή κοινή ευρωπαϊκή πρακτική, την αδυναμία της Ευρ. Επιτροπής να επηρεάσει ανάλογα το βαθμό προστασίας των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ. Υπενθυμίζεται ότι το 2008 υιοθετήθηκε Οδηγία η οποία επιτρέπει τους 18 μήνες κράτησης παράνομων αλλοδαπών στα κ/μ.

9.3.4.Πρόοδος σε σχέση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα.

Παρόλο που οι περισσότερες εξελίξεις εμπίπτουν στον τομέα των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και δει στα θέματα τα οποία ταυτίζονταν με το κοινοτικό κεκτημένο[515], υπήρξαν ορισμένες θετικές εξελίξεις σχετικά με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα που χρήζουν αναφοράς. Οι εξελίξεις αφορούσαν κυρίως σε θέματα καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων, βελτίωσης των σωφρονιστικών συστημάτων και συστημάτων ασύλου και σε ορισμένες περιπτώσεις προώθηση της αρχής της ισότητας και της καταπολέμησης του ρατσισμού.

9.3.4.α. Εμπορία ανθρώπων

Όσον αφορά την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, η σλοβακική κυβέρνηση σύστησε τον Ιούνιο 2002 ένα Τμήμα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και σεξουαλικής εκμετάλλευσης στο πλαίσιο του γραφείου για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος[516]. Η Σλοβενία διόρισε Εθνικό Συντονιστή για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, και η κυβέρνηση κατέβαλε προσπάθειες για την βελτίωση των δράσεων καταπολέμησης του φαινομένου[517]. Αντίστοιχα, τον Απρίλιο 2002, τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας σχετικά με την εμπορία ανθρώπων, εναρμονίζοντας τη λετονική νομοθεσία με το πρωτόκολλο των ΗΕ για την πρόληψη, καταπολέμηση και τιμωρία της εμπορίας ανθρώπων ιδιαίτερα γυναικών και παιδιών[518]. Τέλος, οι κυβερνήσεις της Βουλγαρίας και της Μάλτας τροποποίησαν τους αντίστοιχους ποινικούς κώδικες, ώστε το βουλγαρικό νομικό πλαίσιο να αποκτήσει ένα λεπτομερή ορισμό του θύματος εμπορίας ανθρώπων, να καταστούν αυστηρότερες οι ποινές[519], και να

[515] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 2002, σελ. 26,
[516] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2002, σελ. 28.
[517] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 2002, σελ. 25
[518] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2002, σελ. 27
[519] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2002, σελ. 28.

συμπεριληφθεί η εμπορία ανθρώπων μεταξύ των κακουργημάτων στη Μάλτα (Απρίλιος 2002)[520].

9.3.4.β. Σύστημα ασύλου

Αναφορικά με το σύστημα ασύλου, σε αρκετές υποψήφιες χώρες, παρατηρήθηκαν βελτιώσεις των εθνικών τους συστημάτων, - επρόκειτο για τομέα που εντασσόταν και στο κοινοτικό κεκτημένο. Πιο συγκεκριμένα, τον Ιούνιο 2002, υιοθετήθηκε στη Σλοβακία νέος νόμος για το άσυλο που δημιουργούσε μία ανεξάρτητη αρχή για την επεξεργασία των αιτημάτων σε δεύτερο βαθμό[521]. Αντίστοιχες πρωτοβουλίες υιοθετήθηκαν στην Κύπρο, όπου από τον Ιανουάριο 2002 προβλεπόταν νέα υπηρεσία για την εξέταση των αιτημάτων υπαγόμενη στο Υπ. Εσωτερικών, στη Λετονία, η οποία το Μάρτιο 2002 υιοθέτησε νόμο για άσυλο που κάλυπτε τις γενικές διαδικασίες για τους αιτούντες άσυλο και προέβλεπε εγγυήσεις σχετικά με τη δυνατότητα έφεσης[522] και στη Βουλγαρία, όπου το Μάιο του 2002 υιοθετήθηκε νέος νόμος για το άσυλο ο οποίος βελτίωνε το νομικό πλαίσιο. Παράλληλα, η Εσθονία και η Μάλτα τροποποίησαν το νομικό πλαίσιο των κέντρων υποδοχής ώστε αφενός στην Εσθονία να βελτιωθούν οι συνθήκες διαβίωσης και αφετέρου στη Μάλτα να διαχωριστούν τα κέντρα φιλοξενίας των αιτούντων άσυλο και των προσωρινών μεταναστών (Φεβρουάριος 2002).

9.3.4.γ. Σωφρονιστικά συστήματα

Η βελτίωση των σωφρονιστικών συστημάτων και της αστυνομίας γενικότερα, ήταν ένας ακόμα τομέας στον οποίο παρατηρήθηκαν θετικές εξελίξεις. Η Σλοβακία υιοθέτησε νέο Κώδικα για τη συμπεριφορά της Αστυνομίας (Φεβρουάριος 2002)[523], Στη Λετονία πραγματοποιήθηκαν κάποιες αλλαγές στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, με αποτέλεσμα να μειωθεί λίγο ο αριθμός των εγκλείστων χωρίς δίκη. Τον τελευταίο χρόνο επίσης, λήφθηκαν μέτρα για την επισκευή και ανακαίνιση κάποιων καταστημάτων. Η βουλγαρική κυβέρνηση τροποποίησε το νόμο για την εκτέλεση των ποινών τον Ιούνιο 2002. Οι τροποποιήσεις αύξησαν τον αριθμό των κρατουμένων που μπορούσαν να κρατηθούν σε ανοικτού τύπου φυλακές,

[520] Έκθεση Προόδου Μάλτας, 2002, σελ. 19
[521] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2002, σελ 28.
[522] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2002, σελ. 28
[523] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2002, σελ. 28

αυξάνοντας τις δυνατότητες για εργασία [524]. Επιπλέον αναφορικά με την αστυνομία, 60 συνολικά αστυνομικοί βουλγαρικής καταγωγής και καταγωγής Ρομά εκπαιδευτήκαν για εργασία σε πολυεθνικό περιβάλλον, ενώ από το Μάιο 2002, εργάζονταν 158 άτομα καταγωγής Ρομά σε αστυνομικές δομές. Στην Τσεχία μειώθηκε ο μέσος όρος της διάρκειας της προ δικαστικής κράτησης, ενώ ο νόμος για την εφαρμογή των προσωρινών μέτρων που τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2002, αναμενόταν να μειώσει κι άλλο τους κρατούμενους αυτού του καθεστώτος [525]. Τέλος, στην Κύπρο αυξήθηκαν οι προβλεπόμενες θέσεις για σωφρονιστικούς υπαλλήλους και θεσπίστηκε νόμος για νομική αρωγή ακόμα και σε οικογενειακό δίκαιο (Ιούλιο 2002).

9.3.4.δ. Καταπολέμηση των διακρίσεων

Ιδιαίτερη πρόοδος συντελέστηκε στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων, όπου η Σλοβακία, η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Μάλτα επέδειξαν έντονη δραστηριοποίηση. Συγκεκριμένα, η Σλοβακική κυβέρνηση το Μάρτιο 2002, υιοθέτησε ένα δεύτερο Σχέδιο Δράσης για την πρόληψη όλων των μορφών διακρίσεων και μισαλλοδοξίας. Προέβλεπε μεταξύ άλλων, την εκπαίδευση διαφόρων επαγγελματιών όπως αστυνομικούς, δικαστές, εισαγγελείς, στρατιωτικούς και δημοσίους υπαλλήλους, την υλοποίηση δράσεων στον τομέα της παιδείας, την ενδυνάμωση κυβερνητικών σωμάτων που ασχολούνταν με την καταπολέμηση του ρατσισμού, ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κυβερνητικών και μη ιδρυμάτων και οργανισμών που ασχολούνταν με τέτοια θέματα και την υιοθέτηση σχετικής νομοθεσίας[526]. Στη Βουλγαρία, υιοθετήθηκαν το Σεπτέμβριο 2002, τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα για την κατάργηση των διακρίσεων λόγω γενετήσιου προσανατολισμού, εξομοιώνοντας τη μεταχείριση ομοφυλοφίλων και ετεροφυλόφιλων ως προς συγκεκριμένα σεξουαλικά αδικήματα[527].

Αντίστοιχη πρωτοβουλία υιοθέτησε και η Κύπρος, μεταξύ άλλων, εξισώνοντας την ηλικία συναίνεσης για ομόφυλες και ετερόφυλες σχέσεις τον Ιούλιο του 2002. Επιπλέον, το Φεβρουάριο 2002, το Υπουργικό Συμβούλιο υιοθέτησε μία ολοκληρωμένη εθνική έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των Συμπερασμάτων των

[524] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2002, σελ. 29
[525] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2002, σελ. 28
[526] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2002, σελ. 28
[527] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2002, σελ. 30

Ευρωπαϊκών και Παγκόσμιων Συνεδρίων κατά του ρατσισμού[528]. Σε αυτό το πλαίσιο, διορίστηκε μία διυπουργική Επιτροπή ώστε να ελέγχει την εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης που περιλαμβάνονταν στη Σύμβαση των ΗΕ για την εξάλειψη των μορφών διακρίσεων. Στόχευε δε σε περαιτέρω βελτίωση του νομικού πλαισίου μέσω της υιοθέτησης πρόσθετων εκπαιδευτικών μέτρων. Τέλος, η Μάλτα, τροποποίησε τον Ποινικό Κώδικα ώστε να περιληφθούν νέα δικαιώματα για τα θύματα ρατσιστικών επιθέσεων[529].

9.3.5.Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Οι κυριότερες εξελίξεις, σχετίζονταν με την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου, δηλαδή την ισότητα των φύλων και την προάσπιση των δικαιωμάτων των ΑΜΕΑ. Αν και σε ορισμένα κράτη δεν παρατηρήθηκε καμία ουσιαστική αλλαγή[530], κάποια άλλα υιοθέτησαν και εφάρμοσαν ουσιαστικά μέτρα. Ιδιαίτερα η Ρουμανία, εκτός των εξελίξεων στο πλαίσιο της ισότητας, συμπεριέλαβε την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας μεταξύ των βασικότερων πολιτικών της προτεραιοτήτων. Τον Απρίλιο 2002, ολοκληρώθηκε το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την πρόληψη της φτώχειας και την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και θεσπίστηκε νόμος για την πρόληψη και καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, ως πρώτο βήμα για την εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης.

9.3.5.α. Ισότητα των φύλων

Ως προς την αρχή της ισότητας των φύλων, στη Ρουμανία, υιοθετήθηκε νέα νομοθεσία για την προαγωγή της ισότητας των ευκαιριών και ισότητας των φύλων, εντάσσοντας την αρχή της ισότητας των φύλων και σε άλλα νομοθετήματα (mainstreaming). Λήφθηκαν επίσης τα πρώτα μέτρα για τη σύσταση της Εθνικής Υπηρεσίας για ισότητα των ευκαιριών, η οποία θα καθίστατο λειτουργική μέχρι το 2004[531]. Η Λιθουανία αντίστοιχα, συνέχισε την πρόοδο ως προς την ισότητα των ευκαιριών των δύο φύλων. Τον Ιούνιο 2002, υιοθέτησε νόμο για την ισότητα ευκαιριών, προβλέποντας θετικές δράσεις για την προαγωγή της ισότητας των

[528] Έκθεση Προόδου Κύπρου ,2002,σελ.20-21
[529] Έκθεση Προόδου Μάλτας, 2002, σελ. 19
[530] Βλέπε Εκθέσεις 2002 της Κύπρου σελ. 29, Εσθονίας σελ. 29 και Πολωνίας σελ. 30 αντίστοιχα.
[531] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2002, σελ. 34

φύλων, εισάγοντας την έννοια της έμμεσης διάκρισης. Επιπλέον αποδείχθηκαν ιδιαίτερα αποτελεσματικοί ο Συνήγορος για τις Διακρίσεις και για το Παιδί[532].

Παραπλήσιες πρωτοβουλίες ως προς την υιοθέτηση σχεδίων δράσεων αναλήφθηκαν και από τη Σλοβενία, Λετονία και Βουλγαρία. Συγκεκριμένα, στη Σλοβενία, τον Ιούνιο 2002, υιοθετήθηκε νέο νομοθετικό πλαίσιο για την ισότητα ευκαιριών, το οποίο προέβλεπε το σχεδιασμό ενός εθνικού προγράμματος και την εισαγωγή νέων νομικών εργαλείων και στρατηγικές εγγύησης ισότητας ευκαιριών. Επιπλέον, το ίδιο κράτος υιοθέτησε νόμο για τις εργασιακές σχέσεις ο οποίος περιλάμβανε διατάξεις για την άμεση και έμμεση διάκριση[533]. Αντίστοιχα, στη Λετονία υιοθετήθηκε το Μάρτιο 2002, ένα σχέδιο δράσης για την ισότητα των ευκαιριών, το οποίο προέβλεπε τη δημιουργία Εθνικής Στρατηγικής Ισότητας των Φύλων 2003-2007. Τέθηκε επίσης σε ισχύ ο νέος νόμος για την ισότητα (Ιούνιος 2002), και τον Ιανουάριο 2002 επικυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης[534]. Στη Βουλγαρία, τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για την προώθηση της απασχόλησης, ο οποίος περιλάμβανε διατάξεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων (Ιανουάριος 2002), ενώ λήφθηκαν και μέτρα για την περαιτέρω προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών, κυρίως μέσω της υπογραφής των δύο Προαιρετικών Πρωτοκόλλων στη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (σχετικά με την εμπορία παιδιών, την παιδική πορνογραφία και πορνεία και τη συμμετοχή των παιδιών σε ένοπλες συρράξεις). Το Μάιο 2002, επικύρωσε τη Σύμβαση της Χάγης για την προστασία των παιδιών και τη συνεργασία για διακρατική υιοθεσία.

Τέλος, στην Τσεχία, ξεκίνησε να λειτουργεί την 1η Ιανουαρίου 2002, το Συμβούλιο για την ισότητα των ευκαιριών με συμβουλευτικό ρόλο απέναντι στην κυβέρνηση σε θέματα ισότητας, τη δυνατότητα να θέτει πολιτικές προτεραιότητες και να συντονίζει τις κυβερνητικές επιτροπές[535], και αντίστοιχα στην Ουγγαρία

[532] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 2002, σελ. 28.
[533] Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, σελ. 24, 26
[534] Έκθεση Προόδου Λετονίας, σελ. 30. Επέλεξε ως δεσμευτικά 10 άρθρα του δεύτερου μέρους: το δικαίωμα στην εργασία, της οργάνωσης, της συλλογικής διαπραγμάτευσης, της προστασίας των εργαζόμενων γυναικών, της δια βίου μάθησης, της προστασίας της υγείας, της κοινωνικής και υγειονομικής πρόνοιας, το δικαίωμα σε κοινωνικές υπηρεσίες πρόνοιας, το δικαίωμα της οικογένειας για κοινωνική νομική και οικονομική προστασία, των μητέρων και παιδιών σε κοινωνική και οικονομική προστασία.
[535] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2002, σελ 29

ενισχύθηκε το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας των γυναικών μέσω της υιοθέτησης νέου εργασιακού νόμου[536].

9.3.5.β. Προστασία των δικαιωμάτων των ΑΜΕΑ

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων του 2002, ορισμένα κράτη έλαβαν μέτρα και για την προστασία των ΑΜΕΑ. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η Λιθουανία, όπου το Μάιο 2002, η κυβέρνηση υιοθέτησε το μακροπρόθεσμο πρόγραμμα για την ενσωμάτωση των ΑΜΕΑ με κύριο στόχο την εγγύηση των δικαιωμάτων του και την ισότητα ευκαιριών. Η Ρουμανία επίσης σχεδίασε Εθνική Στρατηγική για ειδική προστασία και κοινωνική ενσωμάτωση των ΑΜΕΑ και κατέθεσε τη δεύτερη έκθεσή της για την εφαρμογή του Αναθεωρημένου Ευρ. Κοινωνικού Χάρτη. Τέλος η Σλοβακία, άρχισε σταδιακά την εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος για την Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης των πολιτών με αναπηρία. Αντίστοιχη νομοθεσία υιοθετήθηκε σε τομείς όπως η απασχόληση, η κοινωνική ασφάλεια, και η εκπαίδευση. Το αποτέλεσμά ήταν η βελτίωση της πρόσβασης σε δημόσια κτίρια[537].

9.3.6. Προστασία των μειονοτήτων και των δικαιωμάτων τους

Γενικά, δεν υιοθετήθηκαν νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, καθώς τα υποψήφια κράτη επικέντρωσαν τις προσπάθειές τους στην εφαρμογή του ήδη υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου. Μόνο η Λετονία και η Εσθονία προέβησαν σε κάποιες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η Λιθουανία και Πολωνία υπέβαλαν για πρώτη φορά έκθεση στο πλαίσιο της εφαρμογής της Σύμβασης – Πλαισίου για τα δικαιώματα των μειονοτήτων (Οκτώβριος 2001 και Ιούλιος 2002 αντίστοιχα).

Βαλτικές χώρες

Κατ' αρχήν η Λετονία, προχώρησε στην κατάργηση των γλωσσικών περιορισμών στον εκλογικό νόμο, αν και ταυτόχρονα τροποποιήθηκε το Σύνταγμα (Απρίλιος 2002), εισάγοντας όρκος πίστης στο Κοινοβούλιο και επιβεβαιώθηκαν τα λετονικά ως η επίσημη γλώσσα στο Κοινοβούλιο και τους Δήμους - ώστε να επιβεβαιωθεί η υπεροχή της λετονικής γλώσσας παρά τις μεταρρυθμίσεις. Οι γλωσσικές

[536] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 29
[537] Έκθεση Προόδου Σλοβακία, 2002, σελ. 29.

μεταρρυθμίσεις συνεχίστηκαν, καθώς το Εθνικό Πρόγραμμα εκμάθησης λετονικών (1996-2006) εξακολουθούσε να εφαρμόζεται (μέχρι το 2002 είχαν παρακολουθήσει μαθήματα γλώσσας, 57.503 άτομα) και οι καθηγητές που δίδασκαν σε μειονοτικά ή δίγλωσσα σχολεία εξακολουθούσαν να πριμοδοτούνται. Τον Φεβρουάριο 2002, δημιουργήθηκε ένα Συμβουλευτικό και Πληροφοριακό Τμήμα στο Κέντρο Γλώσσας, ενώ τον Ιανουάριο ιδρύθηκε μία Επιτροπή υπεύθυνη για το σχεδιασμό της πολιτικής για τη γλώσσα για την επόμενη τριετία[538]. Η Εσθονία αντίστοιχα, υιοθέτησε τροπολογία στο Νόμο για τα σχολεία (Μάρτιο 2002), η οποία προέβλεπε ότι η εκπαίδευση μόνο στα ρωσικά ήταν δυνατή και μετά το 2007 αν το επιθυμούσε ο πληθυσμός. Παρόλο που ο χρονικός περιορισμός του 2007 διατηρήθηκε ως κανόνας για την αλλαγή του 60% των μαθημάτων σε Εσθονικά στο λύκειο, προβλέφθηκαν εξαιρέσεις. Τον Οκτώβριο 2001 αποφασίστηκε να παρέχεται δωρεάν η δυνατότητα συμμετοχής στις εξετάσεις για την επικύρωση των Εσθονικών[539].

9.3.6.α. Κοινότητες Ρομά

Οι Βουλγαρία, Τσεχία, Ουγγαρία και Σλοβακία προχώρησαν σε εφαρμογή των υφισταμένων προγραμμάτων ενσωμάτωσής του, αλλά και σε μέτρα περαιτέρω εξέλιξής τους. Συγκεκριμένα, στη Βουλγαρία, από το Μάιο 2002, 12 από τις 28 περιφέρειες υιοθέτησαν προγράμματα για την ένταξη των μειονοτήτων και 5 προγραμμάτισαν συγκεκριμένες δραστηριότητες. Τον Απρίλιο 2002, το Υπουργείο Παιδείας δημιούργησε ένα Συμβουλευτικό Συμβούλιο σχετικά με την εκπαίδευση των παιδιών των μειονοτικών ομάδων. Επίσης πραγματοποιήθηκαν σεμινάρια για δημοσιογράφους σε τοπικά και εθνικά ΜΜΕ ώστε να ενημερώσουν το ευρύτερο κοινό για μειονοτικά θέματα[540]. Στην Τσεχία αντίστοιχα, η κυβέρνηση επικαιροποίησε την πολιτική της απέναντι στους Ρομά αξιολογώντας τα αποτελέσματα από την πολιτική που είχε υιοθετηθεί το 2000 (Ιανουάριος 2002). Έθεσε δε νέες προτεραιότητες όπως την ενδυνάμωση του θεσμικού πλαισίου, τη λήψη μέτρων κατά των διακρίσεων σύμφωνα με το κοινοτικό κεκτημένο, υιοθέτησε ενεργητική δράση ως προς την εκπαίδευση, την απασχόληση, τη στέγαση, την ανάπτυξη της γλώσσας και τον πολιτισμό των Ρομά, και προώθησε

[538] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2002, σελ. 30
[539] Έκθεση Προόδου Εσθονίας, 2002, σελ. 32
[540] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2002, σελ. 33

αλλαγές στα κοινωνικά πρότυπα και συμπεριφορές με ταυτόχρονη εγγύηση της ασφάλειάς τους. Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση του 2002 περιλάμβανε πολλά μέτρα που στόχευαν στη βελτίωση της κατάστασης των πλέον μειονεκτούντων κοινωνικών ομάδων κυρίως μέσω προγραμμάτων για τη ανάπτυξη των δυνατοτήτων τους και ενθαρρύνοντας τη μάθηση[541].

Κατά ανάλογο τρόπο, οι περισσότερες προσπάθειες της ουγγρική κυβέρνησης αποσκοπούσαν στην εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου προγράμματος για την κοινωνική ένταξη των Ρομά. Τον Ιούνιο 2002, το πρωθυπουργικό γραφείο ανέλαβε τον τομέα των εθνικών και εθνοτικών μειονοτήτων, ενώ ειδικά για τους Ρομά, διορίστηκε συγκεκριμένος Γεν. Γραμματέας (διαχωρίστηκε το θέμα από τις υπόλοιπες μειονότητες). Στα Υπουργεία Παιδείας και Απασχόλησης, τοποθετήθηκαν Επίτροποι ειδικοί για θέματα Ρομά και προχώρησε η εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου προγράμματος –με καθυστέρηση λόγω έλλειψης συντονισμού και οργάνωσης. Στο πλαίσιο της εκπαίδευσης, δόθηκαν υποτροφίες και υιοθετήθηκαν μέτρα δια βίου μάθησης και εκπαίδευσης. Στον τομέα της υγείας, πλέον προσφερόταν στοχευμένη υποστήριξη σε Ρομά, με νοσηλευτικές υπηρεσίες όπου απαιτούνταν. Η κατάσταση σχετικά με κατάχρηση εξουσίας από την Αστυνομία βελτιώθηκε ελάχιστα, καθώς εξακολουθούσαν να υπάρχουν πολλές καταγγελίες κατάχρησης εξουσίας απέναντι σε Ρομά[542].

Κάποιες θετικές εξελίξεις, ως προς την εφαρμογή νομοθεσίας για την επέκταση της χρήσης μειονοτικών γλωσσών και για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για του Ρομά παρατηρήθηκαν στη Ρουμανία, όπου υιοθετήθηκε νέα νομοθεσία η οποία προέβλεπε ότι σε κοινότητες με μειονοτικό πληθυσμό άνω του 20%, οι αστυνομικοί έπρεπε να γνωρίζουν τη μητρική γλώσσα της αντίστοιχης μειονότητας. Ως προς τους Ρομά, παρόλο που οι διακρίσεις παρέμειναν, ιδιαίτερα ως προς τη στέγαση, πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης: ενεργοποιήθηκαν οι δομές για την εφαρμογή του Σχεδίου. Σε τοπικό επίπεδο, στα γραφεία Ρομά που άρχισαν να λειτουργούν, προσελήφθηκαν περισσότεροι από 400 εμπειρογνώμονες καταγωγής Ρομά ενώ τα 42 τοπικά γραφεία Ρομά υιοθέτησαν Σχέδια δράσης για την περίοδο 2001-2004. Σε εθνικό επίπεδο, συστήθηκαν 15

[541] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2002, σελ. 31-2
[542] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 27

Επιτροπής σε Υπουργεία ή Εθνικές Υπηρεσίες για την εφαρμογή τομεακών στρατηγικών. Όλες οι Επιτροπές περιλάμβαναν και εμπειρογνώμονες καταγωγής Ρομά. Επιπλέον πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος ως προς τη συμμετοχή Ρομά σε προγράμματα απασχόλησης. Ως σημαντική καινοτομία παρουσιάστηκε η τοποθέτηση διαμεσολαβητών εκπαίδευσης και υγείας ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση των Ρομά σε αυτές τις υπηρεσίες. Επίσης προσελήφθηκαν και 100 αστυνομικοί καταγωγής Ρομά μέσα στο 2002[543].

Τέλος, η κυβέρνηση της Σλοβακίας, θέλοντας να αξιολογήσει τη στρατηγική για τους Ρομά, υιοθέτησε (Απρίλιος 2002) μία στρατηγική Προτεραιοτήτων για την κοινότητα Ρομά για το έτος 2002. Η έμφαση δόθηκε στην εκπαίδευση, τη στέγαση, και την τεχνική υποδομή, τη δημόσια γνώμη, την ίδρυση ενός κοινωνικό-πολιτιστικού κέντρου για Ρομά και τη διεξαγωγή κοινωνιολογικών ερευνών. Η νέα στρατηγική περιλάμβανε ακόμα ένα σύνθετο αναπτυξιακό πρόγραμμα για τους καταυλισμούς Ρομά, το οποίο ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξο, με προβλέψεις για τεχνική υποδομή, εκπαίδευση, παιδεία, υποστήριξη για επιχειρήσεις και κοινωνική εργασία. Υο εν λόγω Πρόγραμμα θα υποστηριζόταν τοπικά με ένα πιλοτικό πρόγραμμα για κοινωνικούς λειτουργούς, και το διορισμό εξειδικευμένων κοινωνιολόγων σε Δήμους. Επιπροσθέτως, τον Ιούνιο του 2002 τροποποιήθηκε η Πράξη για τις Δημόσιες Υπηρεσίες, εισάγοντας στο εκπαιδευτικό σύστημα τη θέση του βοηθού δασκάλου και την προπαιδεία, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην ενσωμάτωση των παιδιών καταγωγής Ρομά. Συστήθηκε επίσης και μία Διυπουργική Επιτροπή για τους Ρομά με στόχο τον καλύτερο συντονισμό των δραστηριοτήτων των διαφόρων τομέων, την μεγιστοποίηση της αξιοποίησης των πόρων και την υποστήριξη του κυβερνητικού έργου[544].

9.4. Η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ.: οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να συνεχιστούν και μετά την προσχώρηση

Το Νοέμβριο 2002, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα αναφορικά με το Έγγραφο στρατηγικής της Επιτροπής, στο οποίο ζητούσε να ορισθεί η ημερομηνία προσχώρησης για τις αρχές του 2004, και όχι αργότερα από την 1η

[543] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2002, σελ. 35-9
[544] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2002, σελ. 30

Μαΐου 2004[545]. Ταυτόχρονα, υπογράμμιζε ότι αν και είχαν πραγματοποιηθεί πρόοδοι στον τομέα του πολιτικού κριτηρίου και κυρίως ως προς την προστασία των ΔΑ, ελλείψεις εξακολουθούσαν να υπάρχουν[546]. Για το λόγο αυτό, όπως ακριβώς και η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής, και το Ευρ. Κοινοβουλ *«υπενθυμίζει στις δέκα κορυφαίες υποψήφιες χώρες ότι οι μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς πρέπει να συνεχιστούν για ικανό διάστημα μετά την προσχώρηση έτσι ώστε να εκπληρωθούν οι δεσμεύσεις τις οποίες έχουν αναλάβει στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις• ζητεί, κατά συνέπεια, εμφατικώς από όλους τους παράγοντες να μη χαλαρώσουν τις μεταρρυθμιστικές τους προσπάθειες μόλις περατωθούν οι διαπραγματεύσεις• ζητεί επίσης από την Επιτροπή και τα κ/μ να συνεχίσουν την υποστήριξη της διαδικασίας προσαρμογής με όλα τα διαθέσιμα οικονομικά και υλικοτεχνικά μέσα• υπενθυμίζει, για την επίτευξη του στόχου αυτού, τη συνεχιζόμενη σημασία των προγραμμάτων Phare, Ispa και Sapard.»*[547]

Ενδιαφέρον παρουσιάζει τέλος, η αναφορά ως προς την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και στα κ/μ και η αναπόφευκτη διαφοροποίηση της ΕΕ ως προς τις δυνατότητες στο εσωτερικό και τις εξωτερικές σχέσεις. Συγκεκριμένα, το ψήφισμα αναγνώριζε ότι η εμπορία γυναικών και παιδιών εξακολουθούσε να αποτελεί μείζον πρόβλημα σε πολλές υποψήφιες χώρες, τις οποίες καλούσε να θέσουν σε εφαρμογή μέτρα για την καταπολέμησή του. Ταυτόχρονα όμως καλούσε και τα *«σημερινά κ/μ της ΕΕ να μεταφέρουν σύντομα στην εθνική νομοθεσία τους την απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου, της 19ης Ιουλίου 2002, για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων»*[548]. Η διαφορά έγκειται στο ότι τα υποψήφια κράτη καλούνται να εφαρμόσουν άμεσα τα μέτρα, ενώ τα κ/μ να μεταφέρουν τον Κανονισμό στην εθνική τους έννομη τάξη. Παρόλο που η εν λόγω διάκριση θα μπορούσε να θεωρηθεί μία μικρή λεκτική διαφοροποίηση άνευ σημασίας, επιβεβαιώνει το έλλειμμα που έχει προκύψει σε κοινοτικό επίπεδο ως προς την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κ/μ ιδιαίτερα στους τομείς που εντάσσονταν στον Τρίτο Πυλώνα, όπως η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Έλλειμμα το οποίο όπως έχει ήδη αναφερθεί αναγνωρίζεται σήμερα από όλους τους θεσμούς.

---

[545] Ψήφισμα του ΕΚ, παρ. 3
[546] Οι ελλείψεις αφορούσαν κυρίως την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου για την ισότητα και την ενσωμάτωση των κοινοτήτων Ρομά. Στο ίδιο, παρ. 12-3.
[547] Στο ίδιο, παρ.. 11, 16
[548] Στο ίδιο, παρ. 10

9.5. Η οριστικοποίηση της ημερομηνίας προσχώρησης από τα κράτη μέλη

Το Ευρ. Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του Δεκεμβρίου 2002, επιβεβαίωσε την ημερομηνία προσχώρησης των δέκα υποψηφίων κρατών (1η Μαΐου), ώστε να μπορέσουν να συμμετέχουν στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) και ολοκλήρωσε τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις[549]. Παράλληλα, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων τόνισαν - όπως η Ευρ. Επιτροπή και το Κοινοβούλιο- το γεγονός ότι η αξιολόγηση και παρακολούθηση της υλοποίησης των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει τα υποψήφια προς ένταξη κράτη θα συνεχιστούν μέχρι την τελική πράξη προσχώρησης[550]. Τέλος, επιβεβαίωσε το ενδεχόμενο συνέχισης της διαδικασίας διεύρυνσης της ΕΕ ώστε να συμπεριλάβει τα Δυτικά Βαλκάνια[551].

Τα δέκα υπό προσχώρηση κράτη, υπέγραψαν στις 16 Απριλίου 2003 στην Αθήνα τη Συνθήκη Προσχώρησης. Όπως όμως έχει ήδη αναφερθεί στο Ευρ. Συμβούλιο της Σεβίλλης, και επαναλήφθηκε και στο Ευρ. Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003, η υπογραφή της Συνθήκης δεν σήμαινε την ολοκλήρωση της διαδικασίας. « *Τα δέκα υπό ένταξη κράτη, ενθαρρύνονται να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους ώστε να είναι εντελώς προετοιμασμένα να αναλάβουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ένταξη. Αυτό περιλαμβάνει επίσης την απαραίτητη μεταφορά του κοινοτικού κεκτημένου. Προκειμένου να πραγματοποιηθεί επιτυχώς η διεύρυνση, η παρακολούθηση των προετοιμασιών των υποψηφίων κρατών, έχει ενταθεί σύμφωνα με τις Εκθέσεις που υποβάλλει τακτικά η Ευρ. Επιτροπή.*[552]»

9.6. Το πολιτικό κριτήριο διχάζει την Ευρ. Επιτροπή και το Ευρ.Κοινοβουλ.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρ. Επιτροπή, παρουσίασε το Φεβρουάριο και Μάρτιο 2003 στο Συμβούλιο δύο διαδικασίες αξιολόγησης, στο πλαίσιο της παρακολούθησης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Η ολοκλήρωση της εν λόγω διαδικασίας

[549] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12/2002, Διεύρυνση, Συμπεράσματα Προεδρίας (2/14), παρ. I.3.3.
[550] Στο ίδιο, παρ. 5. Αναφέρεται μάλιστα ότι η ανάγκη συνέχισης της παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων των υποψηφίων κρατών θα συμβάλει και στον εφησυχασμό των υφιστάμενων κρατών μελών.
[551] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12/2002, διεύρυνση, Συμπεράσματα Προεδρίας, (6/14), παρ. I.7.23
[552] Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου της Θες/νίκης, 19-20 Ιουνίου, 2003, 11638/03, παρ. 36

περιέχεται στη γενική έκθεση παρακολούθησης της Επιτροπής που εγκρίθηκε το Νοέμβριο του 2003, ουσιαστικά δίνοντας το πράσινο φως στην προσχώρηση της 1ης Μαΐου 2004, επιβεβαιώνοντας παλαιότερες αναλύσεις και καταγράφοντας την πρόοδο που συντελέστηκε από τον Οκτώβριο του 2002[553].

Οι εκθέσεις καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι, στο σύνολό τους, οι προσχωρούσες χώρες θα είναι έτοιμες στη μεγάλη πλειονότητα των τομέων, παρότι ενδέχεται να χρειαστούν και άλλες ρυθμίσεις σε ορισμένες περιπτώσεις. Παράλληλα, έπρεπε ακόμα να διευθετηθεί ένας ορισμένος αριθμός θεμάτων, τα οποία απαιτούσαν έντονες προσπάθειες πριν από την ένταξη. Στις εκθέσεις υπογραμμίζεται ότι ένας περιορισμένος αριθμός θεμάτων προκαλούν σοβαρές ανησυχίες και ότι, ελλείψει άμεσων και αποφασιστικών μέτρων, οι σχετικές χώρες ενδέχεται να μην είναι έτοιμες να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους στους εν λόγω τομείς[554]. Οι Εκθέσεις για τις δέκα χώρες, έχουν την ίδια δομή η οποία συνίσταται αφενός στην καταγραφή (στο πρώτο μέρος) των οικονομικών εξελίξεων και των οικονομικών μεταρρυθμίσεων στο υπό ένταξη κράτος και αφετέρου στην παρουσίαση της προόδου που συντελέστηκε ως προς την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου, μέχρι το Σεπτέμβριο του 2003[555]. Το γεγονός ότι παραλείπεται η οποιαδήποτε αναφορά σε πολιτικά κριτήρια, σημαίνει ότι η Ευρ. Επιτροπή θεωρεί ότι πλέον ικανοποιούνταν, ή μάλλον ότι δεν ήταν σκόπιμο να εξεταστούν το πολιτικό κριτήριο στο τέλος της περιόδου διαπραγματεύσεων. Σύμφωνα με ορισμένους αξιωματούχους της Ευρ. Επιτροπής η πολιτική απόφαση να μην αξιολογηθεί το πολιτικό κριτήριο στις τελευταίες εκθέσεις του 2003 επιβεβαιώνει τη διαφορετική μεταχείριση των υποψηφίων κρατών ως προς το πολιτικό κριτήριο, δεδομένου ότι κανένα υφιστάμενο κράτος μέλος δεν τα ικανοποιούσε όλα[556].

Στην πράξη, η εν λόγω στάση συνάδει με την ειλημμένη απόφαση, όπως έχει ήδη αναφερθεί του Ευρ. Συμβουλίου του Λουξεμβούργου, σύμφωνα με την οποία, το πολιτικό κριτήριο αποτελούσαν προϋπόθεση για την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Πλέον το 2003, η ενταξιακή Συνθήκη έχει υπογραφεί οπότε και

[553] Συνολική Έκθεση παρακολούθησης, ο.π. σ.421, σελ. 29
[554] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 11-2003, Διεύρυνση (3/13), σημ. 1.5.3
[555] Βλ. για παράδειγμα την Έκθεση για την Κύπρο, σελ. 3
[556] G. Sasse, EU conditionality and minority rights: translating the Copenhagen criterion into policy, EUI Working papers, RSCAS No. 2005/16, σελ.10

θεωρητικά το πολιτικό κριτήριο ικανοποιούνταν. Εξάλλου, ο Επίτροπος για τη διεύρυνση ήθελε απλά να ολοκληρωθεί με επιτυχία η διαδικασία χωρίς να προστεθούν νέα εμπόδια[557]. Επιπλέον, στην ενότητα της Συνολικής Έκθεσης Παρακολούθησης περί της διαδικασίας μετά την προσχώρηση, η Ευρ. Επιτροπή αν και αναλαμβάνει τη δέσμευση παρακολούθησης της πορείας εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των νέων κρατών μελών, οι υποχρεώσεις αφορούν μόνο στην ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου[558]. Αναφέρεται επιπλέον ότι θα αναβαθμιστούν και οι σχέσεις των πολιτών και των οικονομικών φορέων με την Ευρ. Επιτροπή, καθώς θα αποκτήσουν το δικαίωμα να προσφεύγουν σε αυτή για μη συμμόρφωση των διοικητικών αρχών με το κοινοτικό κεκτημένο.

Αντίθετα, το Ευρ.Κοινοβουλ., εξακολουθούσε να υπογραμμίζει τις ελλείψεις που υπήρχαν στα υποψήφια κράτη, αν και οι αναφορές ήταν σαφέστατα λιγότερες σε σχέση με προηγούμενα ψηφίσματά του: πλέον επιλέγει να εστιάσει σε ένα ή δύο ζητήματα ανά χώρα. Από την άλλη πλευρά, η Ευρ. Επιτροπή και το Συμβούλιο, επέλεξαν να εστιάσουν στο κοινοτικό κεκτημένο και τις οικονομικές εξελίξεις, χωρίς να κάνουν καμία αναφορά σε περαιτέρω ενέργειες που έπρεπε να υιοθετήσουν τα υπό ένταξη κράτη ως προς το σεβασμό των ΔΑ. Στον αντίποδα της εν λόγω πολιτικής βρίσκεται η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ., το οποίο το ψήφισμά του, φαίνεται να αδιαφορεί για τη νέα δομή των Εκθέσεων της Επιτροπής, διατηρώντας την ίδια δομή με προηγούμενα ψηφίσματα και εκθέσεις, δηλαδή εξέταση των πολιτικών, οικονομικών κριτηρίων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου.

9.6.1. Η θέση του Ευρ.Κοινοβουλ.

Συγκεκριμένα, οι ευρωβουλευτές τόνισαν ότι «σε μια Ε.Ε. που βασίζεται σε κοινές αξίες και στα δικαιώματα που εκτίθενται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των ατομικών ελευθεριών αποτελεί θέμα κοινού ενδιαφέροντος», και παρότρυναν τις κυβερνήσεις «να συνεχίσουν μια μακρόπνοη και δυναμική πολιτική για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των

---

[557] Στο ίδιο.

[558] Αναφέρεται συγκεκριμένα ότι «η Επιτροπή θα αναλάβει τα καθήκοντά της όσον αφορά το συντονισμό και την επιβολή των κανόνων του κοινοτικού κεκτημένου, και όπου απαιτείται, θα λαμβάνει διοικητικά και νομικά μέτρα.». Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης, οπ. (σημ. 513), σελ. 26.

μειονοτήτων (ειδικότερα των Ρομά), με σκοπό την κοινωνική ενσωμάτωσή τους»[559]. Ενθάρρυναν επίσης τα νέα κ/μ να συνεχίσουν τις προσπάθειες διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής και της ισότητας των δύο φύλων[560]. Τέλος, πραγματοποιήθηκε ξεχωριστή αναφορά σε κάθε υποψήφιο κράτος ανάλογα με τα ζητήματα τα οποία οι ευρωβουλευτές θεωρούσαν ως εξεχούσης σημασίας. Στα εν λόγω ζητήματα, συμπεριλήφθηκε η κύρωση του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, καθώς αποτελούσε «κοινό στοιχείο του νομικού πολιτισμού της ΕΕ»[561]. Ως προς τα υπόλοιπα θέματα που ανέδειξε το Ευρ.Κοινοβουλ. επρόκειτο για την ισότητα των φύλων, η οποία «πρέπει να θεωρείται υπόθεση δημοκρατικών αρχών στην πολιτική, αστική και οικονομική ζωή σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο και μέρος του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ σεβαστό από όλα τα κ/μ» , η ένταξη των μειονοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των Ρομά[562] και οι συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά καταστήματα[563]. Παράλληλα, οι ευρωβουλευτές, ζητούσαν την εντατικοποίηση των προσπαθειών των υποψηφίων κρατών, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Σλοβακίας όπου προκειμένου να επιτευχθεί η ένταξη των Ρομά θα πρέπει «να γίνουν προσπάθειες σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης για την εφαρμογή στρατηγικών και σχεδίων δράσης και να συνεχιστούν για αρκετά χρόνια»[564].

Ενόψει των παραπάνω, δύο σημεία θα πρέπει να τονιστούν ως γενικές παρατηρήσεις. Αρχικά, το γεγονός ότι στο ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. φαίνεται

---

[559] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη συνολική έκθεση παρακολούθησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για ένταξη στην ΕΕ της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας (COM(2003) 675 - C5-0532/2003 - 2003/2201(INI))[559] P5_TA(2004)0180 A5-0111/2004, 10/03/2004,παρ. 10 και 28.

[560] Στο ίδιο, παρ. 30. Στο πλαίσιο αυτό οι ευρωβουλευτές συμπεριέλαβαν τη στήριξη των μονογονεϊκών οικογενειών.

[561] Στο ίδιο, παρ. 41, αναφορικά με την Τσεχία. Το Ευρ.Κοινοβουλ., είχε ήδη συμπεριλάβει το θέμα του ΔΠΔ σε προηγούμενο ψήφισμα του σχετικά με τη διεύρυνση, το 2002, όπου απλά κατακεραύνωνε τα κ/μ επειδή με την αμφιλεγόμενη στάση τους δεν ξεκαθάριζαν την πολιτική θέση της ΕΕ.

[562] Στο ίδιο, παρ. 49 και 54 σχετικά με την Εσθονία. Ως προς τις μειονότητες, θεωρεί ότι η ενσωμάτωσή τους εξακολουθεί να είναι ζήτημα που απαιτεί περαιτέρω προσπάθειες και ενθάρρυνση εκ μέρους των εσθονικών αρχών καθώς και μεγαλύτερο ενδιαφέρον και ζήλο εκ μέρους των απάτριδων. Τα ίδια θέματα επισημαίνονται και στην περίπτωση της Ουγγαρίας, όπου δίνεται και ο ορισμός της μεθόδου που έχει ήδη προτείνει το Ευρ.Κοινοβουλ. για την καταπολέμηση των διακρίσεων, δηλαδή «της γενικής προαγωγής των κοινωνικών και αναπτυξιακών πολιτικών, με την όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή των ενδιαφερομένων πληθυσμιακών ομάδων στο σχεδιασμό, την εκτέλεση και αξιολόγηση των προγραμμάτων και των συγκεκριμένων μέτρων ενσωμάτωσης», παρ. 99.

[563] Στο ίδιο, παρ. 71, σχετικά με τη Λετονία

[564] Στο ίδιο, παρ. 140.

για μια ακόμη φορά η διαφοροποίηση μεταξύ των παλαιών και νέων κρατών ως προς τις υποχρεώσεις τους για το σεβασμό των ΔΑ και κατά δεύτερον, η χρήση του Χάρτη θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Πιο συγκεκριμένα, το Ψήφισμα αυτό αναφέρει ότι «έχει εμπιστοσύνη ότι η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, θα συνεχίσει να παροτρύνει τα κ/μ, παλαιά και νέα, να προσαρμόζονται στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ και μετά τη διεύρυνση», ενώ σε άλλο σημείο « καλεί όλα τα νέα κ/μ να μεριμνήσουν ώστε το κοινοτικό κεκτημένο κατά των διακρίσεων να μεταφερθεί πλήρως στην εθνική νομοθεσία τους και να εφαρμοσθεί, συμπεριλαμβανομένης της πλήρους και ορθής μεταφοράς των διατάξεων για την εύλογη διευθέτηση των προβλημάτων των ατόμων με ειδικές ανάγκες, όπως προβλέπεται στην οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000»[565]. Παρατηρούμε ότι από τη μία πλευρά *παροτρύνει* τα κ/μ να προσαρμόζονται στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ, ενώ ταυτόχρονα ζητά από τα νέα κ/μ να ενσωματώσουν στην εθνική τους νομοθεσία τις κοινοτικές οδηγίες για την ισότητα, οδηγίες οι οποίες δεν είχαν ενσωματωθεί ακόμα από τα παλιά κ/μ. Παρόλο λοιπόν που η Ευρ. Επιτροπή επιλέγει να μην αναφέρει το πολιτικό κριτήριο μεταξύ των δεσμεύσεων που θα συνεχίσει να παρακολουθεί στα νέα κράτη, το Ευρ.Κοινοβουλ. εξακολουθεί να τα διαφοροποιεί σε αυτόν τον τομέα από τα παλιά κράτη.

Μία δεύτερη παρατήρηση προκύπτει από την παράγραφο του ψηφίσματος η οποία αναφέρει ότι «οι αποφάσεις που θα λάβουν οι αρχές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου να είναι ανθρώπινες σύμφωνα με το Χάρτη»[566]. Οι ευρωβουλευτές, κάνουν μια προσπάθεια να ενισχύσουν τον Χάρτη, ο οποίος αφενός δεν ήταν νομικά δεσμευτικός και αφετέρου εφαρμοζόταν μόνο όταν τα κράτη εφάρμοζαν το κοινοτικό δίκαιο. Στην περίπτωση του ασύλου και ιδιαίτερα της μετανάστευσης πρόκειται για τομείς που δεν διέπονται μόνο από το κοινοτικό δίκαιο. Επιπλέον πρόκειται για ακόμη ένα παράδειγμα της διακριτικής μεταχείρισης στην οποία υπόκειντο τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, καθώς δεν υπήρχε αντίστοιχο κάλεσμα προς τα υφιστάμενα κράτη.

---

[565] Παρ. 10 και 29 αντίστοιχα.
[566] Στο ίδιο, παρ. 72

9.7. Αναθεώρηση του πλαισίου των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Ρουμανία και Βουλγαρία

Με τα προαναφερθέντα κείμενα για τις 10 υποψήφιες χώρες, ολοκληρώθηκε η εξέταση των κριτηρίων ένταξης και κατά συνέπεια η ενταξιακή διαδικασία. Κρίνεται σκόπιμο τα συμπεράσματα για την εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου ένταξης να παρουσιαστούν συνολικά, συμπεριλαμβανομένης της ολοκλήρωσης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τις Βουλγαρία και Ρουμανία, ώστε να αποδοθεί η κατά το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη εικόνα. Επιπλέον, σε επόμενο κεφάλαιο, θα γίνει εκτενής αναφορά στις συνέπειες και τα αποτελέσματα που είχε η ενταξιακή διαδικασία ως προς το σεβασμό των ΔΑ στις υποψήφιες χώρες, δηλαδή η αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας.

Η Ευρ. Επιτροπή, όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Νοέμβριο 2003 παρουσίασε εκτός της Συνολικής Έκθεσης Παρακολούθησης για τις δέκα υποψήφιες χώρες, ένα Έγγραφο στρατηγικής το οποίο συμπεριλάμβανε και την Έκθεση σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε στην πορεία προσχώρησης της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Τουρκίας, καθώς και το πλαίσιο για την οριστικοποίηση των διαπραγματεύσεων

Ευρωπαϊκή Συμφωνία Προσχώρησης της Βουλγαρίας

Πριν τη δημοσίευση του εν λόγω εγγράφου το Νοέμβριο του 2003, είχε προηγηθεί η έγκριση από την Ευρ. Επιτροπή, το Μάρτιο του ίδιου έτους, των αναθεωρημένων εταιρικών σχέσεων προσχώρησης της Ρουμανίας και Βουλγαρίας. Σύμφωνα με την Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Βουλγαρία, η Βουλγαρία δεσμευόταν να αναλάβει μια σειρά δράσεων ως προς το πολιτικό κριτήριο ένταξης. Συγκεκριμένα καλούνταν «να εκδώσει νομοθεσία για την καταπολέμηση των διακρίσεων ενόψει της μεταφοράς του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα των ΔΑ· σε αυτό το πλαίσιο η Βουλγαρία πρέπει επειγόντως να εκπονήσει ένα νομικό πλαίσιο για την εφαρμογή των απαραίτητων εγγυήσεων κατά οποιασδήποτε αυθαίρετης κράτησης· να βελτιώσει τις συνθήκες νοσηλείας στα ψυχιατρικά ιδρύματα και να λάβει

συγκεκριμένα μέτρα για την εφαρμογή του τέταρτου προγράμματος-πλαισίου υπέρ των Ρομά.[567]»

Ευρωπαϊκή Συμφωνία Προσχώρησης της Ρουμανίας

Αντίστοιχα, σύμφωνα με την Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Ρουμανίας, (όπως εγκρίθηκε από την Ευρ. Επιτροπή) η Ρουμανία, έπρεπε να συνεχίσει την ευθυγράμμιση του κεκτημένου όσον αφορά την καταπολέμηση των διακρίσεων και τις μεταρρυθμίσεις στους τομείς της πρόνοιας για τα παιδιά καθώς και να βελτιώσει την κατάσταση των αθίγγανων[568].

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή έκρινε το Νοέμβριο 2003, ότι οι δύο υποψήφιες χώρες ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο. Στη Βουλγαρία μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων συγκαταλεγόταν η βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου για την πολιτική ασύλου, την προστασία του παιδιού, την ισότητα ευκαιριών και την κατάργηση των διακρίσεων[569]. Αντίστοιχα, η Ρουμανία είχε σημειώσει ικανοποιητικές προόδους ως προς την καταπολέμηση των διακρίσεων, την προστασία του παιδιού και τις εθνικές μειονότητες[570]. Το χρονοδιάγραμμα εκπλήρωσης των στόχων για τις δύο υποψήφιες χώρες, είχε ως καταληκτική ημερομηνία το 2007, πάντοτε όμως σε συνάρτηση της προόδου που θα σημείωναν οι δύο χώρες, όσον αφορούσε τα κριτήρια προσχώρησης[571]. Προκειμένου να πραγματοποιούνταν η προσχώρηση το 2007, θα έπρεπε να υπογραφεί το αργότερο στα τέλη του 2005 η Συνθήκη προσχώρησής τους, «γεγονός που προϋπέθετε την οριστικοποίηση των διαπραγματεύσεων σε εύλογο διάστημα πριν από την ημερομηνία αυτή.» Θα προηγούνταν δε η τελική σύσταση της Επιτροπής «σχετικά με την ετοιμότητα της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας», ανάλογα με την πραγματική πρόοδο που θα συντελούνταν σε κάθε χώρα[572].

---

[567] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 3-2003, Διεύρυνση (5/16), παρ. *1.5.5.*
[568] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 3-2003 Διεύρυνση (6/16) , παρ. *1.5.6.*
[569] Έγγραφο στρατηγικής, οπ. σελ. 10.
[570] Στο ίδιο, σελ. 11.
[571] Στο ίδιο.
[572] Στο ίδιο, σελ. 14.

Κεφάλαιο 10. Ρουμανία και Βουλγαρία στο δρόμο προς την προσχώρηση: 2003-2005

10.1. Η αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής το 2003

Οι Εκθέσεις Προόδου που παρουσίασε η Ευρ. Επιτροπή το 2003 για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, Ρουμανία και Βουλγαρία ήταν πολύ αναλυτικές ως προς την αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου ένταξης. Διακρίνουμε μια προσπάθεια ενδελεχούς ανακεφαλαίωσης του σεβασμού των δικαιωμάτων που η Ευρ. Επιτροπή θεωρεί βασικά για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων. Χαρακτηριστικό είναι ότι αναφέρονται πολλοί από τους τομείς που εμπεριέχονταν στις γνωμοδοτήσεις του 1997 ιδίως στην Έκθεση της Ρουμανίας, ακόμα και αν δεν υπήρχε κάποιο έλλειμμα οπότε και καμία πρόοδος προς αναφορά. Για παράδειγμα αναφέρεται μεταξύ της αξιολόγησης των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων στη Ρουμανία ότι εξακολουθεί να είναι σεβαστό το δικαίωμα του συνέρχεσθαι[573].

10.1.1. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων- ουσιαστικό στοιχείο της αξιολόγησης

Επιπλέον, αν και η Ευρ. Επιτροπή στις μέχρι τότε Εκθέσεις Προόδου εξέταζε την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, στις Εκθέσεις του 2003, υπογραμμίζεται ότι η πρόοδος αξιολογείται βάσει «αποφάσεων που λήφθηκαν, νομοθεσία που υιοθετήθηκε, διεθνείς συμβάσεις που επικυρώθηκαν- με έμφαση στην εφαρμογή τους- και μέτρα που εφαρμόστηκαν». Συγκεκριμενοποιείται δηλαδή η έννοια της εφαρμογής[574]. Επιπλέον, η Ευρ. Επιτροπή δεν διστάζει να ανακαλέσει συμπεράσματα προηγούμενων αξιολογήσεων της, όπως για παράδειγμα στη Βουλγαρία. Η Επιτροπή στην Έκθεση για τη Βουλγαρία του 2002, κατέληγε ότι είχαν πραγματοποιηθεί πρόοδοι σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων βάσει του γενετήσιου προσανατολισμού. Στην Έκθεση του 2003 όμως σημειώνεται ότι τελικά οι τροποποιήσεις του ΠΚ διατήρησαν το γενετήσιο προσανατολισμό ως βάση διάκρισης για διαφορετική αντιμετώπιση των εγκλημάτων του βιασμού και της ηλικίας συναίνεσης[575].

---

[573] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2003, σελ. 27
[574] Στο ίδιο, σελ. 5
[575] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2003, σελ. 23

Όσον αφορά στην αξιολόγηση της εφαρμογής των όποιων μεταρρυθμίσεων, η Έκθεση για τη Βουλγαρία επιβεβαιώνει ότι δεν πρόκειται απλά για εξαγγελίες αλλά βασικό στοιχείο της αξιολόγησης. Παρόλο που το βουλγαρικό Σύνταγμα προέβλεπε την πρόσβαση σε νομική αρωγή, στην πράξη, σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες, εφαρμοζόταν μόνο στις μισές ποινικές υποθέσεις[576]. Το αποτέλεσμα ήταν η Επιτροπή να ζητήσει επειγόντως αλλαγές ώστε να διασφαλίζεται η ίση πρόσβαση στη δικαιοσύνη για όλους τους πολίτες, καθώς επρόκειτο για δικαίωμα που συμπεριλαμβανόταν στο πολιτικό κριτήριο. Επίσης, όσον αφορά στην απαγόρευση πράξεων που προσκαλούσαν σε ρατσισμό και ξενοφοβία, παρόλο που απαγορεύονταν από το νόμο, δεν εφαρμόζονταν ικανοποιητικά. Εξακολουθούσαν δηλαδή να μένουν ατιμώρητες δημόσιες εκφράσεις ρατσισμού και ενάντια σε Ρομά [577]. Αντίστοιχα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών. Η Ευρ. Επιτροπή παρουσιάζει όλες τις θετικές μεταρρυθμίσεις για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι παραμένει ως πρόκληση η εφαρμογή του νέου νομοθετικού πλαισίου[578]. Ο νέος νόμος που υιοθετήθηκε τον Απρίλιο 2003, προέβλεπε την ενίσχυση των μέτρων προστασίας των ανηλίκων κυρίως ως προς : την ειδική προστασία σε δημόσιους χώρους, την πληροφόρηση για τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των παιδιών και των κηδεμόνων, τα προληπτικά μέτρα για την ασφάλεια και προστασία των παιδιών, την κρατική νομική αρωγή και την ειδική φροντίδα για παιδιά με σωματικές και νοητικές αναπηρίες. Ο ίδιος νόμος αυστηροποιούσε το νομικό πλαίσιο για την υιοθεσία και την ιδρυματοποίηση. Παράλληλα υιοθετήθηκε και εξειδικευμένοι νόμοι για την εφαρμογή του εν λόγω νόμου, τον Ιούλιο 2003[579].

10.1.2. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, στοιχείο του πολιτικού κριτηρίου

[576] Στο ίδιο, σελ. 22
[577] Στο ίδιο.
[578] Στο ίδιο, σελ. 23-4
[579] Η απομάκρυνση των παιδιών από το οικογενειακό περιβάλλον επιτρεπόταν μόνο με δικαστική απόφαση και ο εγκλεισμός σε ίδρυμα αποφασιζόταν μόνο εφόσον όλες οι άλλες επιλογές είχαν αποκλειστεί. Μεταξύ των εξειδικευμένων μέτρων περιλαμβανόταν η εισαγωγή οικονομικής υποστήριξης ώστε να προλαμβάνεται η εγκατάλειψη των απιδιών και να προωθείται η επανένταξή τους από τα ιδρύματα στις οικογένειές τους, η υιοθέτηση αυστηρών κριτηρίων και ελέγχων για τη χορήγηση αδειών λειτουργίας σε ιδρύματα, αν και ο αυστηρός έλεγχος προβλεπόταν μόνο για ιδιώτες. Επιπλέον τον Ιούνιο 2003, τροποποιήθηκε οι κανόνες για διακρατική υιοθεσία, ώστε να προτιμάται μόνο ελλείψει άλλων λύσεων. Στο ίδιο, σελ. 23.

Οι δύο υπό εξέταση Εκθέσεις Προόδου, περιλαμβάνουν όπως και οι προηγούμενες, την αξιολόγηση της συμπεριφοράς των υποψηφίων κρατών ως προς το Συμβούλιο της Ευρώπης. Αναφέρονται διεξοδικά οι καταδικαστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, τα άρθρα της ΕΣΔΑ τα οποία βρέθηκαν να παραβιάζονται, καθώς και η σχέση αφενός ανταπόκρισης των υποψηφίων κρατών στη νομολογία του ΕΔΔΑ και αφετέρου, για πρώτη φορά η εφαρμογή των αρχών της υπεροχής και άμεσης εφαρμογής της ΕΣΔΑ στην εθνική έννομη τάξη της Βουλγαρίας. Ως προς τις εν λόγω αρχές, η Ευρ. Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι αν και προβλεπόταν, σπάνια υπήρχαν περιπτώσεις άμεσης εφαρμογής των διατάξεων της ΕΣΔΑ ή της νομολογίας του ΕΔΔΑ.

Αναφορικά με τις καταδικαστικές αποφάσεις, η Ευρ. Επιτροπή τις χρησιμοποιεί για ενίσχυση της επιχειρηματολογίας της ως προς την αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων στα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Στην έκθεση για τη Βουλγαρία, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι καταδικάστηκε σε έξι περιπτώσεις για παραβίαση του άρθρου 5[580]. Αντίστοιχα για τη Ρουμανία αναφέρεται ότι το ΕΔΔΑ εξέδωσε 34 καταδικαστικές αποφάσεις μέσα σε ένα χρόνο. Οι αποφάσεις αφορούσαν κυρίως κακομεταχείριση υπό κράτηση, παράνομη σύλληψη, υπερβολικά μεγάλη περίοδο κράτησης χωρίς δικαστική απόφαση, και αδυναμία εκδίκασης υποθέσεων σε εύλογο χρονικό διάστημα[581].

Η αρχή της αιρεσιμότητας είχε πολλές θετικές συνέπειες και για το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς η Ευρ. Επιτροπή επέλεξε να εντάξει στην εξέταση του πολιτικού κριτηρίου τη σχέση που υπήρχε μεταξύ των υποψηφίων κρατών και του ΣοΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί το γεγονός ότι η Ρουμανία ανταποκρίθηκε άμεσα στη νομολογία του ΕΔΔΑ, υιοθετώντας νομοθετικά μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων προστασίας που είχε εντοπίσει το ΕΔΔΑ αν και πολλές από τις παραβιάσεις προέκυπταν από ατομικές και όχι θεσμικές

[580] Σε 5 περιπτώσεις το ΕΔΔΑ έκρινε ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα σε χρηστή δίκη ή η αποφυλάκιση σε αναμονή της δίκης δεν έγινε σεβαστή. Επιπλέον σε δύο περιπτώσεις οι δικηγόροι υπεράσπισης δεν είχαν πρόσβαση στο φάκελο του πελάτη τους, παραβιάζοντας έτσι την αρχή της ισότητας των εργαλείων. Επιπλέον σε δύο περιπτώσεις βρέθηκε ότι ο εγκλεισμό των αιτούντων σε ψυχιατρική κλινική ήταν παράνομη και καταχρηστική), στο ίδιο, σελ. 23

[581] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2003. Άλλες αποφάσεις του ΕΔΔΑ αφορούσαν το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, το δικαίωμα σε χρηστή δίκη και παραβιάσεις δικαιωμάτων κρατουμένων. σελ. 27

συμπεριφορές[582]. Στη Βουλγαρία επίσης, η μόνιμη επιτροπή εργασίας για ΔΑ από το Υπ. Εσωτερικών υιοθέτησε (Νοέμβριος 2002) ένα σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση των συστάσεων της Επιτροπής του ΣοΕ για την πρόληψη των βασανιστηρίων, ιδιαίτερα ως προς την πρόσβαση των κρατουμένων σε υπηρεσίες υγείας[583] (21-22). Αμέσως δε μετά τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ για την καταχρηστική κράτηση ψυχικά διαταραγμένων ατόμων στη Βουλγαρία, προτάθηκαν τροποποιήσεις του Νόμου για τη Δημόσια Υγεία με στόχο τόσο την ικανοποίηση του ΕΔΔΑ όσο και την αναβάθμιση της προστασίας των ατόμων με ψυχικές ασθένειες[584]. Το γεγονός δε ότι τον Απρίλιο 2003, η κυβέρνηση της Βουλγαρίας δέχτηκε τη δημοσίευση της έκθεσης της Επιτροπής του ΣοΕ για την Πρόληψη των βασανιστηρίων, σύμφωνα με απαίτηση της Επιτροπής του 2002, αποτελεί ακόμα ένα παράδειγμα που βεβαιώνει την επιτυχία της πολιτικής της αρχής της αιρεσιμότητας σε σχέση με το ΣοΕ. Η εν λόγω έκθεση συνιστούσε ιδιαίτερη προσοχή στην κρίσιμη κατάσταση στην οποία βρίσκονταν τα κρατητήρια στα αστυνομικά τμήματα και η απόλαυση συγκεκριμένων δικαιωμάτων από τους κρατουμένους.

10.1.3. Η επιρροή της προσχώρησης των δέκα κρατών στο ρυθμό των μεταρρυθμίσεων στη Βουλγαρία και Ρουμανία

Γενικά, παρατηρούνται σημαντικές αλλαγές και σε τομείς που είχαν υποπέσει σε αδράνεια σε προηγούμενες εκθέσεις αξιολόγησης τόσο στη Βουλγαρία όσο και στη Ρουμανία. Μία εξήγηση θα μπορούσε να είναι η αμεσότητα του αποτελέσματος/ καρώτου. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας προσχώρησης για τις δέκα υποψήφιες χώρες, η αρχή της αιρεσιμότητας πλέον έχει συγκεκριμένο/ορατό αποτέλεσμα. Στο Ευρ. Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2002, επισημοποιήθηκε ως τελική ημερομηνία προσχώρησης για τη Βουλγαρία και Ρουμανία το έτος 2007, βάσει βεβαίως της προόδου που θα συντελούνταν.

Εντυπωσιάζει λοιπόν ο βαθμός ανταπόκρισης των εν λόγω κυβερνήσεων στις συστάσεις της Επιτροπής. Στη Βουλγαρία μέσα σε ένα χρόνο από την πρόσθεση

[582] Στο ίδιο, σελ. 28.
[583] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, σελ. 21-2
[584] Στο ίδιο, σελ. 24

ενός νέου κριτηρίου (τη συμπεριφορά ως προς τα άτομα με ψυχικές διαταραχές), η Βουλγαρία, ετοίμαζε σχέδιο για το κλείσιμο μεγάλου αριθμού κλινικών για ψυχικές ασθένειες και τη διενέργεια προγραμμάτων αποκατάστασης. Μετά δε την προηγούμενη αρνητική αξιολόγηση της Επιτροπής, το 2002, η Υπηρεσία για την Κοινωνική Αρωγή, αξιολόγησε την κατάσταση στα σπίτια κοινωνικής φροντίδας για ψυχικά ασθενείς[585]. Αντίστοιχη ήταν και η αντίδραση της Ρουμανικής κυβέρνησης για τις συνθήκες διαβίωσης των παιδιών με αναπηρίες που βελτιώθηκαν αισθητά μέσα στο υπό εξέταση χρονικό διάστημα, μέσω της υιοθέτησης μέτρων για την χορήγηση κατ' οίκον υπηρεσιών ώστε να αποφεύγεται ο εγκλεισμός σε ιδρύματα[586]. Παράλληλα μετά από χρόνια απραξίας, βελτιώθηκαν οι συνθήκες διαβίωσης των ΑΜΕΑ. Συστήθηκε το Νοέμβριο 2003 η Εθνική Υπηρεσία για τα ΑΜΕΑ, υπεύθυνη για την υποβολή νομοθετικών προτάσεων και την επιβολή εθνικών επιπέδων προστασίας. Δημιουργήθηκαν επίσης Διευθύνσεις για κοινωνική αρωγή και νέες περιφερειακές οργανώσεις επιθεώρησης με στόχο την αποφυγή της ιδρυματοποίησης[587]. Επιπλέον, το 2003 θεσπίστηκε νέος νόμος που απαγόρευε τις έμμεσες και άμεσες διακρίσεις, αν και δεν γινόταν συγκεκριμένη αναφορά σε διακρίσεις λόγω φύλου. Το Μάιο 2003, θεσπίστηκε νόμος για την ενδοοικογενειακή βία προσφέροντας ιδιαίτερη αρωγή στα θύματα[588]. Παράλληλα στη Βουλγαρία, τον ίδιο μήνα θεσπίστηκε νέος νόμος για την εμπορία ανθρώπων, ο οποίος εισήγαγε μέτρα για την πρόληψη της εμπορίας, βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των κρατικών φορέων και ΜΚΟ και προστασία των θυμάτων, σύμφωνα με το αντίστοιχο πρωτόκολλο των ΗΕ.

Ένταξη των Ρομά

---

[585] Στο ίδιο.
[586] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, σελ. 23.
[587] Υιοθετήθηκαν το Μάρτιο 2003 υποχρεωτικά επίπεδα ποιότητας για υπηρεσίες προς ΑΜΕΑ (για συνθήκες κατοικίας δεν υπήρχαν). Ως προς το πρακτικό επίπεδο, άρχισε να βελτιώνεται η πρόσβαση σε ΑΜΕΑ. Επιπλέον το Νοέμβριο 2002 υιοθετήθηκε στρατηγική για την προστασία και επανένταξη των ΑΜΕΑ. Η Ολοκληρωμένη Εθνική Στρατηγική περιλάμβανε την πρόληψη της ιδρυματοποίησης, την ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών αρωγής και την κοινωνική επανένταξη. Η υιοθέτηση της Στρατηγικής ακολουθήθηκε από ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης ως πλαίσιο εφαρμογής της. Στο ίδιο, σελ. 29.
[588] Γενικά στη Ρουμανία συστήθηκαν δομές για την εφαρμογή της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων και ενισχύθηκε ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη. Συνεχίστηκε η πρόοδος για την αναδιοργάνωση του συστήματος παιδικής πρόνοιας και υιοθετήθηκαν νέες πρωτοβουλίες για την ενσωμάτωση των εθνικών μειονοτήτων και την εφαρμογή της Στρατηγικής για τους Ρομά. Στο ίδιο, Σελ. 21-36

Σημαντικά βήματα έγιναν προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης των Ρομά, ιδιαίτερα ως προς την υγεία και την εκπαίδευση. Συγκεκριμένα, άρχισαν να εφαρμόζονται διάφορα πιλοτικά προγράμματα σε σχολεία Ρομά με στόχο την ενσωμάτωση των παιδιών καταγωγής Ρομά στην κοινωνία. Τον Αύγουστο 2002, το Υπουργείο Παιδείας, υιοθέτησε νέα κριτήρια για την κατανομή των παιδιών σε ειδικά σχολεία ώστε να σταματήσει η εγγραφή υγειών παιδιών στα εν λόγω σχολεία. Το Σεπτέμβριο 2002 δόθηκαν νέες οδηγίες για την ενσωμάτωση μειονοτικών παιδιών. Στον τομέα της υγείας, υιοθετήθηκε νέος νόμος για την ασφάλιση (Ιανουάριο 2003) ενώ προετοιμαζόταν ένα Σχέδιο Δράσης για την υγεία των κοινοτήτων Ρομά 2003-2008 από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανάπτυξης. Επιπροσθέτως, κρίθηκε θετική και προς τη σωστή κατεύθυνση η υιοθέτηση ενός Σχεδίου Δράσης, το Σεπτέμβριο 2003 για την εφαρμογή του Προγράμματος Πλαισίου για την ένταξη των Ρομά (είχε υιοθετηθεί το 1999). Το Σχέδιο δράσης περιλάμβανε αρκετά βραχυπρόθεσμα μέτρα στους τομείς της πολιτικής κατά των διακρίσεων, της εκπαίδευσης, του πολιτισμού και της κοινωνικής προστασίας. Εντυπωσιακό είναι πάντως το γεγονός ότι ενσωματώθηκαν οι αργίες των Ρομά στο εθνικό ημερολόγιο [589].

10.1.4. Δημιουργία θεσμικού πλαισίου προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου

Ως προς τη δημιουργία θεσμικού πλαισίου για την προστασία των ΔΑ, αξιοσημείωτη ήταν η πρόοδος που συντελέστηκε στη Ρουμανία, όπου βελτιώθηκε η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη, ενώ παράλληλα αυξήθηκε και η εμπιστοσύνη των πολιτών ως προς τον εν λόγω θεσμό[590]. Είναι σημαντικό επίσης, ότι το αναθεωρημένο Σύνταγμα αναγνώρισε στο Συνήγορο του Πολίτη το δικαίωμα να ζητά από το Συνταγματικό Δικαστήριο να αποφανθεί για τη συνταγματικότητα νόμων πριν την έναρξη της ισχύος τους[591]. Καταλήγοντας, πρέπει να προστεθεί η προστιθέμενη αξία της ως προς τη λήψη διορθωτικών μέτρων. Από τη μία πλευρά οι μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις σε συνδυασμό με την επιμονή της Ευρ. Επιτροπής να συμπεριλάβει στην αξιολόγηση της την «πρακτική εφαρμογή»

[589] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, σελ. 25-6

[590] Μέσα σε ένα χρόνο, δέχτηκε 4.485 αναφορές, εν των οποίων οι 444 έγιναν αποδεκτές. Διενήργησε και 43 δικής του πρωτοβουλίας. Η πλειονότητα των αναφορών αφορούσε σε δικαιώματα ιδιοκτησίας, δικαίωμα σε αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, πρόσβαση στη δικαιοσύνη και στην υγειονομική περίθαλψη. Στο ίδιο, σελ. 22

[591] Στο ίδιο, σελ. 23.

(actually implemented), οδήγησαν στη διαρκή βελτίωση ή ακόμα και αναπροσαρμογή των νομοθετικών μέτρων που λάμβαναν οι υποψήφιες χώρες. Για παράδειγμα στη Ρουμανία, το 2001, είχε υιοθετηθεί νόμος που ποινικοποιούσε την εμπορία ανθρώπων και προέβλεπε αρωγή για τα θύματα. Η απουσία ουσιαστικών αποτελεσμάτων, οδήγησε σε υιοθέτηση νέων νομικών μέτρων για την καταπολέμηση του φαινομένου στο τέλος του 2002[592]. Αντίστοιχα, δεδομένων των μειωμένων αποτελεσμάτων για την ένταξη των Ρομά, και τη συνεχή πίεση της Ευρ. Επιτροπή, μεταφέρθηκε η ευθύνη για το εν λόγω ζήτημα στον Γ. Γραμματέα της κυβέρνησης ώστε να ενισχυθεί το πολιτικό βάρος στην πολιτική ενσωμάτωσης των Ρομά[593].

10.2. Οι θέσεις των πολιτικών οργάνων

10.2.1. Ευρ. Συμβούλιο

Η θετική αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής ως προς την πρόοδο που συντελέστηκε κατά το 2003 υιοθετήθηκε και από το Ευρ. Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2003, μέρος των συμπερασμάτων του οποίου αφιερώθηκαν στην πορεία της Βουλγαρίας και Ρουμανίας. Οι Αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των '15', αφού τόνισαν ότι τα δύο κράτη θα αξιολογηθούν βάσει των ίδιων κριτηρίων με τα υπό προσχώρηση την 1η Μαΐου, παρουσίασαν το χρονικό ορίζοντα για την ένταξή τους: ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων το 2004, υπογραφή της Συνθήκης προσχώρησης το 2005 και ένταξη το 2007[594]. Παρουσιάζεται επιπλέον μια διαφορετική προσέγγιση της ενταξιακής διαδικασίας και της αρχής της αιρεσιμότητας. Αποτελεί ευκαιρία για τα υποψήφια κράτη ώστε να αποκομίσουν όσο το δυνατόν περισσότερα οφέλη από την ενταξιακή διαδικασία[595]. Γενικά, όπως είχε συμβεί και σε προηγούμενα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, γίνεται αποδεκτό το Έγγραφο

[592] Συγκεκριμένα, τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας για την αύξηση των ποινών των σεξουαλικών αδικημάτων κατά ανηλίκων. Αυξήθηκαν οι ποινές για παραγωγή, μεταφορά, εμπορία και διανομή παιδικού πορνογραφικού υλικού, καθώς και για συμμετοχή σε ομάδα που εμπλέκεται σε τέτοιους είδους δραστηριότητες. Επίσης το Νοέμβριο του 2002, η Ρουμανία επικύρωσε τη Σύμβαση και το Πρωτόκολλο των ΗΕ για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της εμπορίας ανθρώπων αντίστοιχα, ενώ το Φεβρουάριο 2003, συστήθηκε και Διυπουργική Ομάδα Εργασίας για το Συντονισμό και Αξιολόγηση της πρόληψης και καταπολέμησης του φαινομένου της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και για τον επαναπατρισμό των Ρουμάνων υπηκόων θυμάτων εμπορίας. Τον δε Οκτώβριο του 2002 το Εθνικό Γραφείο για τους πρόσφυγες άρχισε να παρέχει συνδρομή σε θύματα εμπορίας. Στο ίδιο, σελ. 24

[593] Στο ίδιο, σελ. 30.

[594] Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Δεκεμβρίου 2003, παρ. 36

[595] Στο ίδιο, παρ. 37

στρατηγικής και οι Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής. Με άλλα λόγια, αποδέχθηκε τα κριτήρια και την πολιτική κατεύθυνση που είχε επιλέξει ένας υπερεθνικός θεσμός.

10.2.2. Ευρ.Κοινοβουλ.: αυστηρή αξιολόγηση

10.2.2.α. Ρουμανία

Αντίθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε μια πιο αυστηρή στάση απέναντι στις δύο υποψήφιες χώρες στα αντίστοιχα ψηφίσματα του 2004. Το περιεχόμενο των ψηφισμάτων παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς εισήγαγε μία διαβάθμιση των προτεραιοτήτων ως προς τα πολιτικά δικαιώματα. Συγκεκριμένα στο Ψήφισμα του σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας, αναφέρει ξεκάθαρα ότι οι πρόοδοι που είχαν επιτευχθεί δεν επαρκούσαν για την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων. Μάλιστα θεωρούσε ότι δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί η προσχώρηση το 2007, αν δεν πραγματοποιούνταν σημαντικές αλλαγές σε τέσσερεις τομείς των πολιτικών κριτηρίων, εκ των οποίων οι δύο, αφορούσαν την προστασία δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα «η προσχώρηση (…) δεν θα μπορέσει να είναι δυνατή, εκτός εάν η Ρουμανία υλοποιήσει πλήρως τα εξής: ελευθερία των μέσων ενημέρωσης, και ιδίως ανάληψη αποφασιστικής δράσης κατά των οχλήσεων και του εκφοβισμού των δημοσιογράφων, καθώς και χαλιναγώγηση του οικονομικού ελέγχου των μέσων ενημέρωσης που έχει οδηγήσει σε αυτολογοκρισία · μέτρα για να σταματήσει η κακομεταχείριση πολιτών στα αστυνομικά τμήματα, επί τη βάσει της δημοσιευθείσας έκθεσης 2002 της Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων με θέμα τις συνθήκες στα αστυνομικά τμήματα[596]»

Παράλληλα, εκτός των προϋποθέσεων που έθετε για την προσχώρηση, επέλεξε να αναδείξει και άλλα θέματα. Αν και τα περισσότερα συμπεριλαμβάνονταν στην έκθεση της Ευρ. Επιτροπής, το Ευρ. Κοινοβουλ. καινοτόμησε προσθέτοντας ένα νέο στοιχείο αξιολόγησης. Ο λόγος για τα ΑΜΕΑ, για τα οποία αναγνώρισε ότι

[596] Τα υπόλοιπα δύο σημεία ήταν : - μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς, ιδίως για να αντιμετωπισθεί η διαφθορά στο πολιτικό επίπεδο και η εφαρμογή των νόμων κατά της διαφθοράς,
- ανεξαρτησία και ορθή λειτουργία του δικαστικού κλάδου, ιδίως δε περιορισμός των εξουσιών του Υπουργείου Δικαιοσύνης και χορήγηση περισσότερων πόρων στον δικαστικό κλάδο. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στην πορεία προς την ένταξη (COM(2003) 676 - C5-0534/2003 - 2003/2203(INI)) P5_TA(2004)0182 A5-0103/2004 , 11 Μαρτίου 2004, παρ. 1.

«δεν έχει δοθεί επαρκής προσοχή στον τομέα των δημοτικών υπηρεσιών για τους ενήλικες με ειδικές ανάγκες»[597]. Αναφορικά με τα υπόλοιπα ζητήματα, κάλεσε τη ρουμανική κυβέρνηση να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στην προετοιμασία των ΑΜΕΑ για να ζήσουν ανεξάρτητοι στην κοινωνία και στην εξασφάλιση κατάλληλου επιπέδου υποστήριξης για την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης τους, ζητούσε τακτική παρακολούθηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων και τη συνεχή επικαιροποίηση της μακροχρόνιας στρατηγικής για την αντιμετώπιση του προβλήματος των Ρομά, ιδίως της εμφανούς έλλειψης ένταξής τους στην κοινωνία και των ιδιαίτερα δυσμενών συνθηκών διαβίωσής τους. Επεσήμανε επίσης, τις μεγάλες διαστάσεις που είχε λάβει η εμπορία ανθρώπων στη Ρουμανία[598].

Επιπλέον «εκφράζει την ανησυχία του για τον νόμο περί πολιτικών κομμάτων, ο οποίος συνεχίζει να αποτελεί πραγματικό εμπόδιο για τα μικρά και περιφερειακά κόμματα, ενώ θεωρεί ότι η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι αποτελεί επίσης μέρος των κριτηρίων της Κοπεγχάγης»[599]. Η διαπίστωση ότι η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι αποτελεί ένα από το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, είχε καταγραφεί και από την Ευρ. Επιτροπή. Το ψήφισμα του Ευρ. Κοινοβουλ. λοιπόν, ουσιαστικά αποτελεί την επιβεβαίωση της πολιτικής της Ευρ. Επιτροπής. Παρατηρούμε όμως μια σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο ευρωπαϊκών θεσμών. Ενώ από τη μία πλευρά το Ευρ. Κοινοβουλ. θεωρεί ότι ο νέος εκλογικός νόμος δύναται να παραβιάσει το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, η Ευρ. Επιτροπή, στην έκθεση της απλά αναφέρει εν είδει παρατήρησης ότι το Δεκέμβριο 2002, θεσπίστηκε νόμος για την οργάνωση και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, ο οποίος αύξησε τις απαιτήσεις για τη δημιουργία κόμματος. Παρόλο που διαπίστωσε ότι ο νέος νόμος μάλλον θα δυσκόλευε την εγγραφή νέων κομμάτων, δεν προχώρησε σε σύσταση τροποποίησής του[600].

---

[597] Στο ίδιο, παρ.11

[598] Στο ίδιο, παρ. 11,15 και 19 αντίστοιχα. Η διαπίστωση ότι η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι αποτελεί ένα από το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, είχε καταγραφεί και από την Ευρ. Επιτροπή.

[599] Στο ίδιο παρ. 20

[600] Ο νέος νόμος προέβλεπε ως προϋπόθεση δημιουργίας κόμματος, την εγγραφή 25.000 μελών, κατοίκων τουλάχιστον 18 περιφερειών με τουλάχιστον 700 μέλη σε κάθε περιφέρεια. Σύμφωνα με την Ευρ. Επιτροπή, ο νόμος εισήγαγε απαιτήσεις εγγραφής και επανεγγραφής οι οποίες εκτός από χρονοβόρες, δύνανται να προκαλούσαν και διακρίσεις. Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, σελ. 27.

10.2.2.β. Βουλγαρία

Αντίστοιχα, στο ψήφισμά του για τη Βουλγαρία, το οποίο ήταν πιο θετικό αναγνωρίζοντας πολλά θετικά στοιχεία προόδου[601], το Ευρ.Κοινοβουλ. καλούσε την Ευρ. Επιτροπή « να εξετάσει τον βαθμό στον οποίο ο νόμος περί θρησκευμάτων (που ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2003) έρχεται σε αντίθεση με τις διεθνείς συμβάσεις για τις θεμελιώδεις ελευθερίες»[602]. Πρόκειται για ακόμα ένα παράδειγμα αντιπαράθεσης μεταξύ των δύο θεσμών, καθώς η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεσή της ανέφερε σχετικά με τη θρησκεία, ότι ο νέος νόμος που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2002 στόχευε στην ισονομία ανεξάρτητα από θρησκευτικές πεποιθήσεις, ενώ απαγόρευε κάθε επέμβαση του κράτους σε θρησκευτικές κοινότητες ή ιδρύματα και αναγνώριζε τη νομική προσωπικότητα της ορθόδοξης Εκκλησίας[603].

10.3 Στάση του Ευρ. Συμβουλίου και της Επιτροπής πριν την τελευταία αξιολόγηση του 2004: η Βουλγαρία και η Ρουμανία ικανοποιούν τα κριτήρια ένταξης

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2004, δεν υιοθέτησε την αυστηρότερη προσέγγιση του Ευρ. Κοινοβουλ., καθώς «εκφράζει ικανοποίηση για την ουσιαστικότατη πρόοδο που σημείωσαν η Βουλγαρία και η Ρουμανία στις διαπραγματεύσεις προσχώρησης κατά τη διάρκεια των παρελθόντων μηνών και τονίζει ξανά τον κοινό στόχο της Ένωσης να υποδεχθεί τις δύο χώρες ως μέλη της

---

[601] 5. «Χαιρετίζει το βελτιωμένο νομικό πλαίσιο για την προστασία των παιδιών στη Βουλγαρία αλλά αναμένει ουσιαστικές βελτιώσεις στις συνθήκες διαβίωσης των παιδιών που διαμένουν σε ιδρύματα• υποστηρίζει την ενίσχυση εναλλακτικών μορφών παιδικής μέριμνας, όπως ο θεσμός της αναδοχής• υποστηρίζει, συνεπώς, το σχέδιο αποϊδρυματοποίησης• χαιρετίζει την επικέντρωση της νέας πολιτικής στην ενίσχυση των οικογενειών ώστε να κρατούν τα παιδιά τους και την ενίσχυση του υφιστάμενου δικτύου κοινωνικών λειτουργών με καταρτισμένο προσωπικό παροχής βοήθειας•(...) Καλεί την κυβέρνηση να εξακολουθήσει τις προσπάθειές της για τη βελτίωση της μέριμνας που παρέχεται στα άτομα με πνευματικές και άλλες αναπηρίες• σημειώνει ότι η οικονομική κατάσταση των ατόμων με ειδικές ανάγκες έχει αρχίσει να βελτιώνεται, χάρη στη θεσμοθέτηση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος• εκφράζει ανησυχία για το γεγονός ότι η εκπαίδευση σε ειδικά σχολεία των παιδιών με αναπηρίες δεν τους παρέχει τα αναγκαία εφόδια για να αντεπεξέλθουν στις απαιτήσεις της κοινωνίας μετά την αποφοίτησή τους• ζητεί την καλύτερη επαγγελματική τους κατάρτιση, ανάλογα με τις ικανότητές τους, που θα τα διευκολύνει στη μελλοντική επαγγελματική τους αποκατάσταση• αναγνωρίζει ότι για τη βελτίωση της κατάστασης στην πράξη ενδέχεται να απαιτηθεί η διάθεση αυξημένων οικονομικών πόρων.» Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στην πορεία προς την ένταξη (COM(2003) 676 - C5-0533/2003 - 2003/2202(INI)) P5_TA(2004)0181 A5-0105/2004 , 11 Μαρτίου 2004. παρ. 5 και 8 αντίστοιχα.

[602] Στο ίδιο, παρ. 12.

[603] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, σελ. 22

τον Ιανουάριο του 2007 εφόσον θα είναι έτοιμες[604]». Εξακολουθούσε δε να επαναλαμβάνει ότι «*έχει ζωτική σημασία η Βουλγαρία και η Ρουμανία να είναι έτοιμες να αναλάβουν όλες τις υποχρεώσεις του μέλους. Ως εκ τούτου, η Ένωση καλεί αμφότερες να εντείνουν περισσότερο τις προσπάθειές τους ούτως ώστε να είναι έτοιμες για προσχώρηση τον Ιανουάριο του 2007 (...) Η Ένωση θα επιβλέπει εκ του σύνεγγυς τις προετοιμασίες και την τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί σε όλους τους τομείς του κοινοτικού κεκτημένου*»[605].

Αντίστοιχα, η Ευρ. Επιτροπή στα κείμενα τα σχετικά με τη διεύρυνση του 2004, διατηρεί την ίδια στάση με το προηγούμενο έτος. Δηλαδή αν και εντόπισε πολλές αδυναμίες στην ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, εντούτοις θεώρησε ότι εξακολουθούσαν να ικανοποιούνται από τα δύο υποψήφια κράτη, τα οποία θα μπορούσαν να ολοκληρώσουν τις διαπραγματεύσεις εντός του 2005. Συγκεκριμένα, ανέφερε ότι « *κατά τις εκτιμήσεις των Εκθέσεων Προόδου του τρέχοντος έτους, η Βουλγαρία και η Ρουμανία κρίνονται ικανές να αναλάβουν, κατά την ένταξη, όλες τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα μέλους (...) συνεχίζουν να πληρούν το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης*». Και συμπλήρωσε ότι «*σύμφωνα με τις Εκθέσεις Προόδου του τρέχοντος έτους, η Βουλγαρία και η Ρουμανία πραγματοποίησαν περαιτέρω πρόοδο σε ό,τι αφορά στην πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης*»[606].

Βέβαια, επαναλαμβάνεται –όπως και σε προηγούμενες εκθέσεις- ότι η πρόοδος των δύο χωρών θα παρακολουθείται μέσω εκθέσεων αξιολόγησης. Συγκεκριμένα, από το Νοέμβριο του 2005, η Επιτροπή δεσμευόταν να συντάσσει ετήσιες εκθέσεις πλήρους παρακολούθησης. Οι εν λόγω εκθέσεις όμως θα αφορούσαν μόνο στο σύνολο των κεφαλαίων του κεκτημένου, τη δημόσια διοίκηση, το δικαστικό και την καταπολέμηση της διαφθοράς καθώς και το ιστορικό των οικονομικών μεταρρυθμίσεων. Θεωρούνταν λοιπόν ότι ο κύκλος της αξιολόγησης του πολιτικού κριτηρίου και συγκεκριμένα για το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα ολοκληρωνόταν με τις τελικές Εκθέσεις Προόδου του 2005[607]. Το περιεχόμενο των

---

[604] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6-2004, Συμπεράσματα της προεδρίας (4/23), παρ. 21

[605] Στο ίδιο, παρ. 24

[606] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Έγγραφο στρατηγικής της Ευρ. Επιτροπής σε ότι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, COM (2004) 657 τελικό, 6.10.2004, Βρυξέλλες, παρ. 1.1. και 1.5., σελ. 1 και 2.

[607] Στο ίδιο, παρ. 3. Στην παράγραφο 4 διευκρινίζεται ότι σύμφωνα με τη συγκεκριμένη αξιολόγηση, η Επιτροπή θα δύναται να συνιστά στο Συμβούλιο, οποιαδήποτε στιγμή πριν από την έναρξη ισχύος

Εκθέσεων Προόδου, το σχετικό με τα ΔΑ, όμως αποκάλυπτε αρκετά κενά στην προστασία. Μάλιστα όπως παραδέχεται η ίδια η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεση για τη Βουλγαρία, κατά το υπό εξέταση έτος δεν δόθηκαν δείγματα εντατικοποίησης της προσπάθειας συμμόρφωσης με τις συστάσεις της. Αναγνωρίζει δηλαδή ότι δεν είχε συντελεστεί πρόοδος. Αντίθετα στην αντίστοιχη φράση στην Έκθεση Προόδου της Ρουμανίας, αναφέρεται ότι η «αυτή η τάση [ικανοποίησης των πολιτικών κριτηρίων] έχει επιταχυνθεί». Στοιχείο που υποδηλώνει μια διαφοροποίηση η οποία όμως δεν αντανακλάται στα γενικά συμπεράσματα ως προς την ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου στο Έγγραφο στρατηγικής[608].

10.3. 1 Η αξιολόγηση της Επιτροπής μέσω των Εκθέσεων Προόδου του 2004

Η αξιολόγηση που περιλαμβάνεται στις εκθέσεις του 2004 – όπως και η αντίστοιχη του 2003- είναι ιδιαίτερα αναλυτική. Εξετάζει τα σημεία που είχε υπογραμμίσει το Ευρ.Κοινοβουλ., όμως δεν υιοθετεί τον αυστηρό τους τόνο ούτε τα αναγάγει σε αυστηρές προϋποθέσεις ένταξης. Εξακολουθεί να θεωρεί ότι και οι δύο υποψήφιες χώρες πληρούν το πολιτικό κριτήριο. Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ρουμανίας, όπου το Ευρ.Κοινοβουλ. είχε θέσει πολύ αυστηρούς όρους για την ένταξη (βλ. ανωτέρω σελ. 252), η Ευρ. Επιτροπή απλά αναφέρει ότι υπάρχει όντως πρόβλημα για τη συμμετοχή των πολιτικών κομμάτων χωρίς όμως να εισηγείται κάποια μεταρρύθμιση. Συγκεκριμένα, το Μάρτιο 2004, υιοθετήθηκε νομοθεσία που εισήγαγε ακόμα περισσότερα διοικητικά εμπόδια για την εγγραφή πολιτικών κομμάτων. Το αποτέλεσμα ήταν να αποκλειστούν κόμματα όπως η ουγγρική πολιτική συμμαχία στις εκλογές. Ο νέος νόμος, σε συνδυασμό με τον αντίστοιχο του 2002, σύμφωνα με την αξιολόγηση της ίδιας της Ευρ. Επιτροπής καθιστούσε ιδιαίτερα δυσχερή την πολιτική συμμετοχή [609]. Αντίθετα, η Ευρ. Επιτροπή απεύθυνε απευθείας σύσταση για λιγότερη συμμετοχή του κράτους όσον αφορά στη θρησκεία- συνεπώς θεωρήθηκε πιο σημαντικό σε σχέση με το ανωτέρω

της συνθήκης για την ένταξη, την αναβολή της προβλεπόμενης ημερομηνίας ένταξης της Βουλγαρίας ή της Ρουμανίας, κατά ένα έτος, μέχρι τον Ιανουάριο 2008εφόσον υπάρχουν σαφή στοιχεία που αποδεικνύουν ότι υφίσταται σημαντικός κίνδυνος η Βουλγαρία ή Ρουμανία να είναι καταφανώς απροετοίμαστες σε ό,τι αφορά στην τήρηση των απαιτήσεων που απορρέουν από την ιδιότητα του μέλους μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2007, σε μια σειρά σημαντικών τομέων.

[608] Έκθεση Προόδου για την πρόοδο της Ρουμανίας προς την προσχώρηση, SEC (2004) 1200, COM (2004) 657 τελικό, σελ. 31 και Έκθεση Προόδου για την πρόοδο της Βουλγαρίας προς την προσχώρηση, SEC (2004) 1199, COM (2004) 657 τελικό σελ. 26.

[609] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004, σελ. 26-7.

πρόβλημα των πολιτικών κομμάτων. Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Επιτροπής ανέκυπτε πρόβλημα στην άσκηση του δικαιώματος στη θρησκεία λόγω του ότι οι οργανώσεις μη αναγνωρισμένων θρησκειών δεν διέθεταν δυνατότητα πρόσβασης στα ίδια οικονομικά και νομικά προτερήματα των αναγνωρισμένων θρησκειών[610].

Γενικά πάντως, η Ευρ. Επιτροπή σε αντίθεση με προηγούμενες εκθέσεις όπου φαινόταν να επηρεάζεται από τις συστάσεις του Ευρ.Κοινοβουλ., το 2004 δεν ενσωμάτωσε τη διαβάθμιση των δικαιωμάτων που πρότειναν οι ευρωβουλευτές. Εξακολουθεί να ελέγχει την εφαρμογή της νομοθεσίας, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων στη Ρουμανία όπου έκρινε ότι οι θετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες της περιόδου 2001-2003 θα πρέπει να μεταφραστούν σε πράξεις[611]. Αντίστοιχα, στην Έκθεση για τη Βουλγαρία, η Επιτροπή αναφέρει ότι έπρεπε να επιτύχει μεγαλύτερη πρόοδο σε ορισμένους τομείς ώστε να βελτιωθεί η εφαρμογή της νομοθεσίας στην πράξη[612]. Ως τέτοια παραδείγματα ανέφερε την καθυστέρηση στη σύσταση της Εθνικής Επιτροπής για την καταπολέμηση των διακρίσεων, το πρόβλημα στην ελευθερία της έκφρασης, στην κακομεταχείριση στα κρατητήρια, την ανάγκη ενίσχυσης των δομών παιδικής πρόνοιας και την πρακτική βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Προκειμένου για την εφαρμογή των προγραμμάτων για την ένταξη των Ρομά και την καταπολέμηση των αρνητικών προκαταλήψεων, θα έπρεπε να αποδοθούν μεγαλύτερα χρηματικά ποσά.

10.3.1.α.Περαιτέρω εξέλιξη της σχέσης Συμβουλίου της Ευρώπης και πολιτικού κριτηρίου

Όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενα κεφάλαια, η Ευρ. Επιτροπή περιελάμβανε με ολοένα και μεγαλύτερη συχνότητα παραπομπές σε όργανα του ΣοΕ. Το 2004, η τάση σύνδεσης της αξιολόγησης των υποψηφίων κρατών και του ΣοΕ έλαβε ακόμα μεγαλύτερες διαστάσεις. Πλέον περιλαμβάνεται ξεχωριστή παράγραφος για την περιγραφή της σχέσης μεταξύ της υποψήφιας χώρας και του ΣοΕ. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Ρουμανίας αναφέρεται ότι το ΕΔΔΑ εξέδωσε 12 αποφάσεις μεταξύ του Οκτωβρίου του 2003 και του Ιουλίου του 2004.

---

[610] Στο ίδιο, σελ. 26

[611] Επίσης παρατηρεί και ελλείψεις στην εφαρμογή του νόμου για τη νομική εκπροσώπηση σε δικαστικές διαδικασίες. Στο ίδιο, σελ. 24.

[612] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004,σελ. 27

Οι περισσότερες προέκυπταν από παραβιάσεις του δικαιώματος στην ιδιοκτησία και την έλλειψη εφαρμογής των αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων κυρίως από τις περιφερειακές διοικήσεις και την αστυνομία[613]. Στην Έκθεση για τη Βουλγαρία αναφέρεται ότι κατά την εξεταζόμενη περίοδο, το ΕΔΔΑ την καταδίκασε τέσσερις φορές για παραβιάσεις του άρθρου 3 και άλλες τρεις για παραβίαση του άρθρου 5[614].

Για πρώτη φορά επίσης, η Ευρ. Επιτροπή συστήνει στις υποψήφιες χώρες, την ενσωμάτωση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην εσωτερική τους νομοθεσία. Στη Ρουμανία συνέστησε αλλαγές στην πρόσβαση και χρήση απόρρητων πληροφοριών που είχαν οι πρώην πράκτορες μυστικών υπηρεσιών (Υπ. Rotaru), εγγύηση του δικαιώματος ακρόασης των κατηγορούμενων σε ποινικές υποθέσεις πριν την πρώτη καταδίκη (Υπ. Constantinescu) και επανεξέταση του συστήματος για τα δικαιώματα των κηδεμόνων ως προς τις επισκέψεις και την άσκηση κηδεμονίας (Υπ. Ignaccolo- Zenide,)[615]. Στην Έκθεση της Βουλγαρίας, αναφέρει ότι μετά την απόφαση Yankov του Δεκεμβρίου 2003, απαιτούνταν η λήψη μέτρων για την πρόληψη κακομεταχείρισης κρατουμένων και η εγγύηση του σεβασμού του δικαιώματός τους ως προς την ελευθερία έκφρασης[616].

Γενικά, διαπιστώνεται μια ευρύτατη χρήση του ΣοΕ ως πρότυπου επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων στις υποψήφιες χώρες, γεγονός που απουσίαζε στις πρώτες Εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί ο σεβασμός του δικαιώματος στην ελευθερία έκφρασης στη Βουλγαρία. Η Ευρ. Επιτροπή παρατηρεί ότι παρόλο που νομοθετικά το επίπεδο προστασίας του εν λόγω δικαιώματος συνάδει με το αντίστοιχο του ΣοΕ, στην πράξη μελέτες απεδείκνυαν ότι η ελευθεροτυπία δεν είχε βελτιωθεί ουσιαστικά- στην πράξη πολλοί δημοσιογράφοι αυτό-λογοκρίνονταν λόγω ισχυρών οικονομικών συμφερόντων[617]. Αντίστοιχα, στον τομέα των συνθηκών κράτησης στη Ρουμανία, η Ευρ. Επιτροπή προκειμένου να ενισχύσει το επιχείρημά της για την ανάγκη λήψης μέτρων, ανέφερε τις δύο ιδιαίτερα αρνητικές εκθέσεις της Επιτροπής του ΣοΕ για

---

[613] Στο ίδιο, σελ. 27
[614] Στο, σελ. 23
[615] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004, σελ. 28
[616] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 23
[617] Στο ίδιο, σελ. 26

την πρόληψη των βασανιστηρίων μετά τις επισκέψεις της στη χώρα το Σεπτέμβριο 2002 και το Φεβρουάριο 2003. Η Επιτροπή του ΣοΕ έκρινε ότι παρόλο που οι ρουμανικές αρχές είχαν προβεί στην υιοθέτηση αρκετών θετικών μέτρων, το ζήτημα της κακομεταχείρισης της αστυνομίας εξακολουθούσε να υφίσταται, οπότε θα έπρεπε να εξακολουθήσει να προβληματίζει τις αρχές και αναπόφευκτα την Ευρ. Επιτροπή.[618]

Αξίζει επίσης να αναφερθεί αναφορικά με την ανταπόκριση των υποψήφιων κρατών στη νομολογία του ΕΔΔΑ, ότι το Βουλγαρικό κοινοβούλιο μετά την υπόθεση Varbanov[619], υιοθέτησε τον Αύγουστο του 2004 νόμο για τη δημόσια υγεία με ειδικό κεφάλαιο για την ψυχική υγεία, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ για την κράτηση ατόμων με ψυχικές ασθένειες. Επιπλέον τον Ιούλιο του 2004 υιοθετήθηκε στρατηγική για την ψυχική υγεία 2004-2012 καθώς και ένα Σχέδιο δράσης[620].

Αντίστοιχα, η Ρουμανία ανταποκρίθηκε θετικά στις συστάσεις της Επιτροπής ως προς το πρόβλημα κακομεταχείρισης σε κρατητήρια, αποσύροντας τις επιφυλάξεις της στο άρθρο 5 της ΕΔΔΑ - ευθυγραμμίζοντας έτσι την εθνική της νομοθεσία με την πρακτική του ΕΔΔΑ στον τομέα των προληπτικών μέτρων στερητικών της ελευθερίας. Επιπλέον, το Μάιο 2004, η Ρουμανία υπέγραψε το πρωτόκολλο 14 της ΕΣΔΑ το οποίοι τροποποιεί το σύστημα ελέγχου που προβλέπει η Σύμβαση, ενώ τον Ιούνιο 2004, τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας, αφαιρώντας τη δυνατότητα φυλάκισης για προσβολή/ δυσφήμιση, ευθυγραμμίζοντας τις απαιτήσεις για το βάρος της απόδειξης με την ΕΣΔΑ[621].

10.3.1.β.Θετικές εξελίξεις στα υποψήφια κράτη- περιεχόμενο των Εκθέσεων Προόδου 2004

---

[618] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004, σελ. 24.
[619] Βλ. ανωτέρω σελ. 245.
[620] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 25.
[621] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004 σελ. 24 και 26 αντίστοιχα. Στον αντίποδα, στη Βουλγαρία παρόλο που η ελευθερία έκφρασης προβλεπόταν ως προστατευόμενο δικαίωμα στο Σύνταγμα και σε διάφορα νομοθετικά κείμενα, το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την προσβολή και δυσφήμιση δεν είχε τροποποιηθεί . Ο δε αριθμός των υποθέσεων στα δικαστήρια είχε αυξηθεί. Βέβαια αν και είχαν παρατηρηθεί λίγες περιπτώσεις τελικής καταδίκης των δημοσιογράφων, εντούτοις ο κίνδυνος της αυτό- λογοκρισίας παρέμενε πολύ μεγάλος, Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 22

Όσον αφορά στο περιεχόμενο των κριτηρίων ένταξης, δεν παρατηρούνται ιδιαίτερες καινοτομίες εκτός από την εισαγωγή ενός νέου κριτηρίου/ προβληματισμού. Επρόκειτο για την ανάγκη αποσαφήνισης του καθεστώτος της Εκκλησίας στη Βουλγαρία, κυρίως ως προς τα δικαιώματα ιδιοκτησία της. Το εν λόγω κριτήριο προέκυψε μετά από αστυνομικές επιχειρήσεις σε περίπου 200 Ορθόδοξες Εκκλησίες (Ιούλιος 2004)[622]. Γενικά οι εκθέσεις εξακολούθησαν να περιλαμβάνουν την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας μεταξύ των πολιτικών κριτηρίων, επιβεβαιώνοντας τη θεώρηση ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια παραβιάζουν τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα.

Επιπροσθέτως, μια ακόμη γενική παρατήρηση ως προς το περιεχόμενο των Εκθέσεων Προόδου του 2004, αφορά την έλλειψη αντιδράσεων εθνικών κοινοβουλίων στην υιοθέτηση προοδευτικής νομοθεσίας. Οι αντιδράσεις των Κοινοβουλίων τείνουν να μειωθούν, γεγονός που δείχνει ότι ωρίμασαν οι κοινωνικές συνθήκες για μεταρρυθμίσεις υπέρ του σεβασμού των ΔΑ.

10.3.1.β.i. Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα

Αναφορικά με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, τα προβλήματα που επισημαίνει η Ευρ. Επιτροπή, αφορούσαν σε συνθήκες κράτησης και περιπτώσεις κακομεταχείρισης ή υπερβολικής χρήσης βίας από την αστυνομία, εμπορία ανθρώπων, υπερπληθυσμό φυλακών, δικαίωμα στο άσυλο, περιορισμοί στην ελευθερία έκφρασης και θρησκείας, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και την ιδιοκτησία. Στη Ρουμανία επισημάνθηκαν μεταξύ των θετικών εξελίξεων, η υιοθέτηση νέου Ποινικού Κώδικα τον Ιούνιο του 2004 ο οποίος εισήγαγε τη δυνατότητα ελεύθερης και ημιελεύθερης κράτησης για πλημμελήματα καθώς και εναλλακτικές ποινές για τους ανήλικους παραβάτες. Επιπλέον τον Ιανουάριο 2004, υιοθετήθηκε διάταγμα προσδιοριστικό του καθεστώτος των προσφύγων[623].

Η Βουλγαρία, η οποία αντιμετώπιζε έντονο πρόβλημα έλλειψης πειθαρχίας στις αστυνομικές δυνάμεις, συνέχισε να λαμβάνει πειθαρχικά και εκπαιδευτικά μέτρα για να αντιμετωπίσει τις περιπτώσεις υπερβολικής χρήσης βίας από την αστυνομία

[622] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 23
[623] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004, σελ. 25

αλλά πολλές εκθέσεις έδειχναν ότι η κατάσταση δεν είχε βελτιωθεί ουσιαστικά [624]. Το Μάρτιο 2004, υιοθετήθηκε Διάταγμα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, συμπληρώνοντας το νόμο του 2003, για τη δημιουργία κανόνων και δομών της Εθνικής Επιτροπής για την Πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και νομικούς μηχανισμούς και ειδικά ιδρύματα για προσωρινά καταφύγια και υποστήριξη στα θύματα. Παρόλα αυτά όμως το σύστημα προστασίας μαρτύρων εξακολουθούσε να κρίνεται ως εντελώς αναποτελεσματικό[625]. Επίσης, στο πλαίσιο της συμμόρφωσης της Βουλγαρίας με προηγούμενες συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής, υιοθετήθηκε τον Ιούνιο 2004 νόμος για τη βελτίωση της πρόσβασης όλων των πολιτών στη δικαιοσύνη, αν και δεν συνοδεύτηκε από τη δημιουργία συγκεκριμένου ταμείου για τη χρηματοδότηση της νομικής συνδρομής[626].

10.3.1.β.ii. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Ως προς τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, υπήρξε έντονη δραστηριότητα και στις δύο υποψήφιες χώρες. Στην Έκθεση για τη Ρουμανία, υπογραμμίζεται μεταξύ των θετικών μέτρων ότι η πάταξη του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας εξακολουθούσαν να βρίσκονται μεταξύ των προτεραιοτήτων της κυβέρνησης, ενώ υιοθετήθηκε και ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο για την κοινωνική αρωγή, το οποίο ολοκληρώθηκε με την υιοθέτηση δευτερεύουσας νομοθεσίας για τη δυνατότητα συμβολής Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στο εν λόγω κοινωνικό έργο[627]. Παράλληλα, λήφθηκαν μέτρα κυρίως για τη διασφάλιση της ισότητας των ευκαιριών και της καταπολέμησης της ενδο-οικογενειακής βίας. Αντίστοιχα στη Βουλγαρία, συντελέστηκε πρόοδος ως προς τα δικαιώματα των παιδιών. Υιοθετήθηκε μία Εθνική Στρατηγική για το 2004-2006 με στόχο την προστασία των παιδιών και την παρακολούθηση του σεβασμού των δικαιωμάτων τους. Υιοθετήθηκε επίσης ένα σχέδιο δράσης για τα παιδιά των δρόμων, με στόχο την ανάπτυξη προληπτικών δράσεων, ενημέρωση οικογενειακού προγραμματισμού και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών όπως κέντρα φροντίδας. Παρόλο που θεσπίστηκε νόμος για την υιοθεσία, το πρόβλημα παραμένει ενώ η Επιτροπή διαπίστωνε ότι είναι κυρίως θεσμικό [628].

---

[624] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 21
[625] Στο ίδιο.
[626] Στο ίδιο, σελ. 22
[627] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004, σελ. 29
[628] Στο ίδιο, σελ. 24

Ισότητα των φύλων

Από την ανάλυση των Εκθέσεων Προόδου προκύπτει ότι ο τομέας της ισότητας των φύλων και η συνεπαγόμενη κατάργηση των διακρίσεων αποτέλεσε αντικείμενο πολλών μεταρρυθμίσεων, στέφοντας με επιτυχία τη μέθοδο που ακολούθησε η Επιτροπή, δηλ. του συνδυασμού της πίεσης τόσο μέσω του πολιτικού κριτηρίου όσο και μέσω της ανάγκης ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Το αποτέλεσμα ήταν τα υποψήφια κράτη να υιοθετήσουν- θεσμικά τουλάχιστον- ένα πολύ ολοκληρωμένο πλαίσιο για την προώθηση της ισότητας των φύλων σε αντίθεση με τα υφιστάμενα κ/μ.[629].

Στη Ρουμανία, το Μάρτιο 2004 λήφθηκε μια κυβερνητική Απόφαση για τη δημιουργία ειδικών υπηρεσιών ίσων ευκαιριών στα διοικητικά όργανα που εκπροσωπούνταν στη διυπουργική συμβουλευτική επιτροπή για την ισότητα. Τα καθήκοντα των εν λόγω υπηρεσιών, περιλάμβαναν την παρακολούθηση της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας στη δημόσια διοίκηση, την κατάθεση προτάσεων ώστε να τροποποιούνται διατάξεις που θα μπορούσαν δυνητικά να προκαλέσουν διακρίσεις, τη συμβολή στο σχεδιασμό νέων νομοθετημάτων, τη σύνταξη ετήσιων εκθέσεων και την οργάνωση εκστρατειών πληροφόρησης και εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Από το Σεπτέμβριο 2003 επίσης λειτουργούσαν δύο Επιτροπές για ίσες ευκαιρίες στη Γερουσία, με στόχο την προώθηση της ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας των δύο φύλων σε όλους τους νόμους, πολιτικές και προγράμματα.[630] Παράλληλα, στο τέλος του 2003 τροποποιήθηκε ο νόμος για την ενδοοικογενειακή βία ώστε να συσταθεί η Εθνική Υπηρεσία για την προστασία της Οικογένειας. Η τροποποίηση κάλυπτε επίσης και τη δημιουργία υποστηρικτικών δομών κυρίως ξενώνων για κακοποιημένες γυναίκες και εξειδικευμένα κέντρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών[631].

---

[629] Τονίζεται ότι η Ελλάδα καθυστέρησε πάρα πολύ να προσχωρήσει σε αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις για την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε όλες τις πολιτικές. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο νόμος για την ενδοοικογενειακή βία και για την εισαγωγή της αρχής της ισότητας στην απασχόληση υιοθετήθηκαν μόλις το 2006Οδηγία 2002/74 για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης για τα δύο φύλα σχετικά με την πρόσβαση στην απασχόληση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το νόμο 3488/2006. Σχετικά με την ενδοοικογενειακή βία, υιοθετήθηκε ο Ν. 3500/06, ΦΕΚ 232Α'/24.10.2006

[630] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας,2004, σελ. 28.

[631] Στο ίδιο, σελ. 29

Αντίστοιχα, στη Βουλγαρία, τον Ιούνιο 2004 τροποποιήθηκε το εργατικό δίκαιο, ενσωματώνοντας στοιχεία του κοινοτικού κεκτημένου σχετικά με τις γονικές άδειες και τις εγκύους. Επιπλέον κατήργησαν την απαγόρευση για νυχτερινή εργασία και υπερωριών για ορισμένες κατηγορίες γυναικών. Στις αρχές του 2004, συστήθηκε μία Επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα για την ισότητα των δύο φύλων, με στόχο την ανάπτυξη, συντονισμό και εφαρμογή σχετικών κρατικών πολιτικών. Στο ίδιο πλαίσιο καταργήθηκαν οι περιορισμοί στην απασχόληση γυναικών στο στρατό [632].

10.3.1.β.iii. Προστασία των μειονοτήτων

Τέλος, ως προς την προστασία των μειονοτήτων και ιδιαίτερα για την προστασία και ενσωμάτωση των Κοινοτήτων Ρομά, δεν συντελέστηκε ιδιαίτερη πρόοδος στις δύο υποψήφιες χώρες, εκτός από τον τομέα της εκπαίδευσης στη Ρουμανία. Ειδικότερα, αρκετοί εκπαιδευτικοί εξειδικεύτηκαν στις ιδιαίτερες ανάγκες των παιδιών καταγωγής Ρομά ενώ ενθαρρύνθηκε και η συμμετοχή των κηδεμόνων τους στην εκπαιδευτική διαδικασία. Επιπλέον λήφθηκαν μέτρα σε τοπικό επίπεδο αντιμετώπισης του προβλήματος των διαχωρισμένων σχολείων . Θετικό αποδείχθηκε και το μέτρο για τους μεσάζοντες σε θέματα υγείας, συμβάλλοντας σημαντικά στην πρόσβαση των Ρομά στην κοινωνική ασφάλιση[633]. Η Ευρ. Επιτροπή αξιολογεί και τον τρόπο εφαρμογής του Σχεδίου για την κοινωνική ένταξη των Ρομά και διαπιστώνει ότι η αποκλειστική συνεργασία του κράτους με το Κόμμα των Ρομά είχε οδηγήσει σε αποκλεισμό άλλες οργανώσεις της Κοινότητας Ρομά[634].

Αντίθετα, στη Βουλγαρία δεν παρατηρήθηκαν πρόοδοι στην κοινωνική ενσωμάτωση της συγκεκριμένης ομάδας αν και σε κυβερνητικό επίπεδο υιοθετήθηκαν επιπλέον μέτρα κατά το υπό εξέταση έτος. Συγκεκριμένα, ξεκίνησε η επεξεργασία ενός μακροπρόθεσμού Σχεδίου Δράσης για τους Ρομά σύμφωνα με τις προδιαγραφές της δεκαετίας «ένταξη των Ρομά» και τον Ιούνιο 2004 υιοθετήθηκε

[632] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 23
[633] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2004, σελ. 30
[634] Στο ίδιο.

μία στρατηγική για την παιδεία των μειονοτικών παιδιών [635]. Παρόλο όμως που είχε τεθεί σε ισχύ ολοκληρωμένο σύστημα για την καταπολέμηση των διακρίσεων από τον Ιανουάριο 2004 δεν είχε ακόμη συστηθεί η ανεξάρτητη επιτροπή για την καταπολέμηση των διακρίσεων, οπότε δεν υπήρχε κάποιο αποτέλεσμα από την εφαρμογή του νόμου. Αν και ο εν λόγω νόμος δεν είχε επιφέρει αξιοσημείωτα αποτελέσματα, κρίθηκε ιδιαίτερα θετική – ως δείγμα ότι αλλάζουν οι κοινωνικές αντιλήψεις και ότι ο νόμος αρχίζει να εφαρμόζεται- μία καταδικαστική απόφαση εθνικού δικαστηρίου για διάκριση κατά ατόμου καταγωγής Ρομά ως προς την πρόσβαση σε υπηρεσίες, προβλέποντας αποζημίωση (Ιούλιος 2004) [636].

10.3.2. Κράτη μέλη: η Ρουμανία και Βουλγαρία ικανοποιούν τα κριτήρια ένταξης

Το Ευρ. Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2004, στο οποίο συζητήθηκε το Έγγραφο στρατηγικής της Επιτροπής για τη διεύρυνση και οι Εκθέσεις Προόδου της Ρουμανίας και Βουλγαρίας, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι και οι δύο χώρες ικανοποιούσαν τα κριτήρια ένταξης, και ότι θα ήταν σε θέση να αναλάβουν όλες τις υποχρεώσεις από την προσχώρηση αν συνέχιζαν τις προσπάθειες ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Σε περίπτωση σοβαρών προβλημάτων που προκύψουν πριν την προσχώρηση ή στα αμέσως επόμενα τρία χρόνια θα αντιμετωπιστούν από συγκεκριμένες διατάξεις- δικλείδες ασφαλείας[637]. Επιπλέον, η ΕΕ θα συνέχιζε να παρακολουθεί στενά τις προετοιμασίες και των δύο χωρών, μέσω ετήσιων εκθέσεων της Ευρ. Επιτροπής για την πλήρη ενσωμάτωση όλων των δεσμεύσεων που είχαν αναλάβει σε όλους τους τομείς του κοινοτικού κεκτημένου[638]. Παρατηρείται λοιπόν ότι το Συμβούλιο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων εξακολουθούσε να δίνει το πράσινο φως για την προσχώρηση των δύο υποψήφιων κρατών, χωρίς όμως να περιλαμβάνει στα συμπεράσματά του κάποια ιδιαίτερη μνεία στο πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, παρόλο που η Ευρ. Επιτροπή είχε

[635] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2004, σελ. 25-6
[636] Στο ίδιο, σελ. 25
[637] *Taking due note of the relevant assessments and recommendations by the Commission, the European Council considered that Bulgaria will be able to assume all the obligations of membership at the envisaged time of its accession, provided that it continues its efforts to that end and completes in a successful and timely way all necessary reforms and commitments undertaken in all areas of the acquis. Safeguard clauses will provide for measures to address serious problems that may arise before accession or in the three years after accession.* 16238/1/04, REV 1 CONCL 4 Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 16/17 Δεκεμβρίου 2004, παρ. 7.
[638] Στο ίδιο, παρ. 8 και αντίστοιχα για τη Ρουμανία, παρ. 11 και 12.

περιλάβει μια σειρά συστάσεων στις Εκθέσεις Προόδου. Επιπλέον, οι ετήσιες εκθέσεις που ζητούσε το Ευρ. Συμβούλιο και γενικότερα ο έλεγχος ο οποίο θα ασκείτο συστηματικά μέχρι την προσχώρηση, αφορούσε μόνο τις δεσμεύσεις που απέρρεαν από το κοινοτικό κεκτημένου. Στο σημείο αυτό παρατηρείται μια διαφοροποίηση των δύο ευρωπαϊκών θεσμών, καθώς η Επιτροπή, όπως θα παρουσιαστεί στη συνέχεια, στις επόμενες Εκθέσεις Προόδου του 2005, συμπεριέλαβε και την αξιολόγηση στοιχείων των πολιτικών κριτηρίων.

10.3.3. Τα Ψηφίσματα του Ευρ.Κοινοβουλ.: ταυτίζονται για πρώτη φορά με τις θέσεις των άλλων κοινοτικών οργάνων

Παράλληλα με τις εργασίες του Ευρ. Συμβουλίου, το Ευρ.Κοινοβουλ. υιοθέτησε, τον Δεκέμβριο 2004, δύο ψηφίσματα σχετικά με τις Εκθέσεις Προόδου της Ευρ. Επιτροπής. Τα εν λόγω κείμενα φανερώνουν μία στροφή των ευρωβουλευτών ως προς τις απαιτήσεις από τις υποψήφιες χώρες- τουλάχιστον ως προς το πολιτικό κριτήριο- γεγονός το οποίο ίσως έχει σχέση με την αλλαγή των πολιτικών ισορροπιών μετά τις ευρωεκλογές του Ιουνίου του 2004. Σε κάθε περίπτωση, τα ψηφίσματα, ιδιαίτερα για τη Ρουμανία έχουν απωλέσει τον πολύ αυστηρό χαρακτήρα προηγούμενων χρόνων όπου η θετική απόφαση για την προσχώρηση συνδεόταν με συγκεκριμένες απαιτήσεις σεβασμού των ΔΑ (βλ. ανωτέρω).

Συγκεκριμένα, και στα δύο κείμενα αναγνωρίζεται ότι οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες θα βρίσκονται σε θέση για προσχώρηση στην ΕΕ, την 1η Ιανουαρίου 2007 και ότι πληρούν το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης ιδίως σε ό,τι αφορά τη σταθερότητα των θεσμών τους, την τήρηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και το σεβασμό των ΔΑ. Ως εκ τούτου, το Ευρ. Κοινοβουλ. δεν διαπίστωνε κανένα εμπόδιο στην ταχεία υπογραφή της συνθήκης προσχώρησης. Η διαφοροποίηση των δύο κρατών αφορούσε μόνο στη διαπίστωση ότι η Ρουμανία θα έπρεπε να καταβάλει ακόμα πολλές προσπάθειες.[639]Στα ίδιο συμπέρασμα - με μία μικρή αλλά αξιοσημείωτη διαφοροποίηση- καταλήγει και η Γνωμοδότηση της Επιτροπής

[639] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-2004, Διεύρυνση (3/5) *Ψήφισμα* του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την *πρόοδο της Ρουμανίας* στην πορεία προς την ένταξη, σημ. *1.5.3. και Ψήφισμα* του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την *πρόοδο της Βουλγαρίας* στην πορεία προς την ένταξη. Έγγραφο στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης" - COM(2004) 657 ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-2004 Διεύρυνση (2/5), παρ. 1.5.2

Περιφερειών της ΕΕ, η οποία θεωρούσε ότι οι δύο χώρες θα είναι σε θέση να ικανοποιήσουν το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης και όχι ότι τα ικανοποιούν ήδη, όπως υποστήριζαν τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα[640].

10.3.3.α. Ρουμανία

Σε ηπιότερους τόνους σε σχέση με το ψήφισμά του στις αρχές του 2004 για τη Ρουμανία, σχετικά με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, το Ευρ. Κοινοβουλ. απλά εκφράζει «*την ανησυχία του για το γεγονός ότι, παρά τις ανησυχίες που είχε εκφράσει η Επιτροπή σχετικά με τη νομοθεσία για την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, η εγγραφή εναλλακτικών πολιτικών οργανώσεων που εκπροσωπούν εθνικές μειονότητες συνάντησε μείζονες διοικητικές δυσχέρειες που τις εμπόδισαν να συμμετάσχουν στις εκλογές*»[641]. Τα θέματα τα οποία επέλεξε να αναδείξει στη Ρουμανία αφορούσαν την ένταξη των Ρομά, τις συνθήκες διαμονής των ανθρώπων με διανοητική αναπηρία σε ιδρύματα, τις καταγγελίες κακομεταχείρισης από την αστυνομία και την επανένταξη των νέων που εγκαταλείπουν την κοινωνική προστασία.

Συγκεκριμένα, επεσήμανε ως προς τους Ρομά ότι οι διακρίσεις και βιαιοπραγίες εναντίον τους παρέμεναν ιδιαίτερα διαδεδομένες ακόμη και από επίσημα κρατικά όργανα[642], ότι οι συνθήκες διαμονής και περίθαλψης σε πολλά ιδρύματα για άτομα με διανοητική αναπηρία ήταν ανεπαρκείς σε βαθμό που να έχουν προκαλέσει το θάνατο δεκάδων ασθενών και έγκλειστων[643] και ότι οι νέοι ενήλικοι που εγκατέλειπαν την κοινωνική προστασία χρειάζονταν βοήθεια ώστε να μην πέσουν θύματα εκμετάλλευσης[644]. Ιδιαίτερα για τα φρενοκομεία, οι ευρωβουλευτές ζητούσαν από τη Ρουμανική κυβέρνηση να αντιμετωπίσει κατεπειγόντως την κατάσταση αυτή και να διασφαλίσει ότι όλα τα νοσοκομεία και τα ιδρύματα θα διαθέτουν επαρκείς πόρους για τη δημιουργία κατάλληλων συνθηκών θεραπείας

---

[640] «*shares the view that Romania and Bulgaria will be capable of meeting commitments arising from EU membership and of fulfilling the Copenhagen political criteria, and also that they have functioning market economies*»; Γνωμοδότηση της Επιτροπής Περιφερειών σχετικά με την Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής στο Ευρ.Κοινοβουλ.: Έγγραφο στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, 6.07.2005, παρ. 1.1.4

[641] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο που πραγματοποίησε η Ρουμανία ενόψει της ένταξής της (COM(2004)0657 - C6-0151/2004 - 2004/2184(INI)), 16.12.2004, παρ. 13

[642] Στο ίδιο, παρ. 21

[643] Στο ίδιο, παρ. 21

[644] Στο ίδιο, παρ.18

και διαμονής. Καταληκτικά, το ψήφισμα αναπαράγοντας την πολιτική της Ευρ. Επιτροπής ως προς τη σύνδεση του ΣοΕ με τα κριτήρια ένταξης, «συγχαίρει τη Ρουμανία για την ευθυγράμμιση της νομοθεσίας της με την πρακτική του Ε.Δ.ΔΑ σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση της κακομεταχείρισης στα κρατητήρια, ανησυχεί όμως για τις συνεχιζόμενες καταγγελίες περιπτώσεων κακομεταχείρισης στα αστυνομικά τμήματα, τις φυλακές και τα ψυχιατρικά νοσοκομεία και καλεί τις ρουμανικές αρχές να εξετάσουν ουσιαστικά όλες τις υποθέσεις κακομεταχείρισης και να προσαγάγουν στη δικαιοσύνη όλους όσοι ευθύνονται για παραβιάσεις των ανθρώπινων δικαιωμάτων».[645]

10.3.3.β. Βουλγαρία

Αντίστοιχα, στο ψήφισμα για τη Βουλγαρία, το Ευρ.Κοινοβουλ. ανέδειξε παραπλήσια θέματα: την ανάγκη καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων, την προστασία ατόμων με διανοητικές διαταραχές, την ανάπτυξη ενός πλαισίου για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μειονότητες και την ένταξη των Ρομά στο κύριο σώμα της κοινωνίας (μέσω της πρόβλεψης εκπαιδευτικών και εργασιακών ευκαιριών, βελτιωμένων συνθηκών διαβίωσης και πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη και στον οικογενειακό προγραμματισμό, αναγνωρίζοντας πάντοτε την ανάγκη οι ίδιοι οι Ρομά να προσαρμοστούν και να αναλάβουν ευθύνες σε όλα τα θέματα που τους αφορούν)[646].

Κεφάλαιο 11. Ενταξιακή διαδικασία 2005- ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων

Οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης με τις Βαλκανικές χώρες ολοκληρώθηκαν το Δεκέμβριο 2004, ενώ τον Απρίλιο 2005 υπογράφηκε η συνθήκη προσχώρησης με ημερομηνία ένταξης την 1η Ιανουαρίου 2007. Αν και η τελευταίες επίσημες εκθέσεις αξιολόγησης λογικά θα έπρεπε να δημοσιεύονταν το 2004, δηλαδή πριν την υπογραφή της συνθήκης προσχώρησης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2004, όπως έχει ήδη αναφερθεί, τόνισε ότι η ΕΕ θα συνεχίσει να παρακολουθεί την προετοιμασία τους. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρ. Επιτροπή

[645] Στο ίδιο, παρ. 19.
[646] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στην πορεία προς την ένταξη (COM(2004)0657 - C6-0150/2004 - 2004/2183(INI)), παρ. 4,5,6

αποφάσισε να εντείνει την παρακολούθησή της όσον αφορούσε τους τομείς οι οποίοι έχρηζαν περεταίρω βελτιώσεων, σύμφωνα με τις Εκθέσεις του 2004[647]. Συγκεκριμένα η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει στην ανακοίνωσή της ότι «παρουσιάζοντας την παρούσα έκθεση ολοκληρώνει τη δέσμευση που είχε αναλάβει στο Έγγραφο στρατηγικής του 2004 να εξακολουθήσει να υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις για την πρόοδο της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας προς την προσχώρηση, καθώς και συστάσεις εφόσον κρινόταν αναγκαίο»[648].

11.1. Μεθοδολογία της αξιολόγησης του πολιτικού κριτηρίου

Οι τομείς που αξιολογούνται και στα δύο κράτη αφορούσαν την εμπορία ανθρώπων, την ελευθερία έκφρασης, την κακομεταχείριση υπό κράτηση και τα σωφρονιστικά καταστήματα, παιδική πρόνοια και σύστημα υγείας για ψυχικές ασθένειες, προστασία μειονοτήτων και ενσωμάτωση Ρομά. Στην περίπτωση της Ρουμανίας, στα ανωτέρω είχαν προστεθεί τα ΑΜΕΑ και η αποκατάσταση του δικαιώματος ιδιοκτησίας[649]. Οι Εκθέσεις αξιολόγησης των δύο τελευταίων ετών 2005 και 2006, πριν την προσχώρηση, παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τη μεθοδολογία σε σχέση με των προηγούμενων ετών. Διαφοροποιούνται επίσης σε σχέση με τις αντίστοιχες αξιολογήσεις των 10 κρατών που προσχώρησαν το 2004, στο ότι η Ευρ. Επιτροπή εξακολουθεί να ελέγχει θέματα που εμπίπτουν στο πολιτικό κριτήριο. Η αξιολόγηση των πολιτικών κριτηρίων, το 2005 και 2006 αποκτά διαφορετική μορφή. Δεν χρησιμοποιείται πλέον ο διαχωρισμός μεταξύ ατομικών και πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και προστασία των μειονοτήτων, αλλά προκρίνεται η αξιολόγηση βάσει θεμάτων, σύμφωνα με τις ελλείψεις που είχαν παρατηρηθεί στις Εκθέσεις του 2004.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, μετά την έγκριση της έκθεσης θα αποστέλλονταν προειδοποιητικές αιτιολογημένες επιστολές σε πολιτικό επίπεδο στις βουλγαρικές και ρουμανικές αρχές εφιστώντας την προσοχή τους στα κύρια προβλήματα που εντοπίστηκαν[650]. Στη συνέχεια, οι παρατηρήσεις θα

---

[647] Ανακοίνωση της Επιτροπής Συνολική έκθεση παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ COM(2005) 534 τελικό Βρυξέλλες, 25.10.2005, σελ. 2

[648] Στο ίδιο.

[649] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, {COM (2005) 534 τελικό, 25/10/2005 σελ. 6 και Ρουμανίας, σελ. 7

[650] Ανακοίνωση της Επιτροπής, ο.π., σ.624, σελ. 11

τροφοδοτούσαν μία νέα έκθεση αξιολόγησης μέσα στους επόμενους 6 μήνες, βάσει της οποίας θα μπορούσε να ληφθεί απόφαση αναβολής της προσχώρησης για ένα χρόνο[651]. Παρατηρούμε δηλαδή, ότι η αρχή της αιρεσιμότητας αποκτά πιο αυστηρό χαρακτήρα όσο πλησίαζε η προσχώρηση[652].

Υπάρχει όμως μια διαφοροποίηση ως προς το πολιτικό κριτήριο. Ενώ από τη μία πλευρά συμπεριλαμβάνονται στον έλεγχο που θα πραγματοποιούσε η Ευρ. Επιτροπή το 2006, δεν περιλαμβάνονταν στο Πρωτόκολλο στην Πράξη Προσχώρησης στις ρήτρες αναβολής και διασφάλισης, σύμφωνα με τις οποίες θα μπορούσε να καθυστερήσει η ένταξη των δύο κρατών στην ΕΕ[653]. Πρόκειται δηλαδή για μια ακόμη περίπτωση διφορούμενης στάσης της ΕΕ απέναντι στην απαίτηση σεβασμού των ΔΑ. Από τη μια πλευρά εντείνεται ο έλεγχος αλλά από την άλλη δεν προβλέπεται κάποια κύρωση για μη συμμόρφωση με το πολιτικό κριτήριο. Κατ' αυτόν τον τρόπο ουσιαστικά επιβεβαιώνεται μία πτωτική τάση της σημασίας που αποδιδόταν στα ΔΑ όσο προχωρά η διεύρυνση. Θυμίζω ότι το 1997, στο Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, είχε τονιστεί ότι το πολιτικό κριτήριο ήταν πιο σημαντικά από τα υπόλοιπα ως προαπαιτούμενα για την έναρξη της ενταξιακής διαδικασίας. Παρατηρείται όμως μια αποκλιμάκωση της σημασίας τους μέσα στην ενταξιακή διαδικασία, αρχικά εν αγνοία των υποψηφίων κρατών και στη συνέχεια εν γνώσι τους, τόσο γιατί το 2003 αποφασίστηκε η εξαίρεση του

---

[651] Στο ίδιο.

[652] Την ίδια αυστηρή στάση υιοθετεί και το Ευρ. Κοινοβούλ: Το ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για ένταξη της Βουλγαρίας στην ΕΕ του 2005, καλεί «την κυβέρνηση και τις αρχές της Βουλγαρίας να επιδείξουν εντονότερη και εμφανή αποφασιστικότητα όσον αφορά τους τομείς που χαρακτηρίζονται ως χρήζοντες εντατικότερων προσπαθειών και να αποδείξουν με συγκεκριμένο τρόπο, πριν τον Απρίλιο του 2006 (οπότε θα εκπονηθεί νέα έκθεση παρακολούθησης), ότι έχουν προβεί σε αποτελεσματικές ενέργειες για την αποκατάσταση των τομέων που χαρακτηρίζονται ως πηγές ' σοβαρής ανησυχίας'. Αντίστοιχα, στο Ψήφισμα για την προσχώρηση της Ρουμανίας, οι ευρωβουλευτές ζητούν από την Επιτροπή «να συνεχίσει την παρακολούθηση των προετοιμασιών για την ένταξη με αυστηρότητα και αντικειμενικότητα και να βοηθήσει τις ρουμανικές αρχές να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους φροντίζοντας να παρακολουθεί τις εξελίξεις όχι μόνο ως προς τις παρεχόμενες δεσμεύσεις αλλά επίσης ως προς την εφαρμογή τους σε τοπικό επίπεδο, στους τομείς στους οποίους ζητήθηκαν αλλαγές στις προηγούμενες εκθέσεις της» . Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για την ένταξη της Βουλγαρίας στην ΕΕ, 15/12/2005, (2005/2204(INI)) P6_TA (2005)0530, A6- 0342/2005, παρ. 3 και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για την ένταξη της Ρουμανίας στην ΕΕ, (2005/2205(INI)), 15/12/2005, σημ. 28, αντίστοιχα.

[653] Οι λεπτομέρειες της ρήτρας αναβολής και διασφάλισης παρατίθενται στα άρθρα 36-39 του Πρωτοκόλλου της Πράξης Προσχώρησης, όπως δημοσιεύτηκαν στην ΕΕ L. 157, 21.06.2005. Μάλιστα το άρθρο 39 το οποίο είναι πιο γενικό, αναφέρεται μόνο σε προβλήματα που μπορούν να ανακύψουν από την αδυναμία ενσωμάτωσης των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει οι υπό ένταξη χώρες ως προς το κοινοτικό κεκτημένο. Καμία αναφορά σε πολιτικά κριτήρια.

πολιτικού κριτηρίου από την αξιολόγηση της πορείας προς την προσχώρηση των δέκα κρατών όσο και γιατί το 2005 δεν εντάχθηκαν στο Συνοδευτικό Πρωτόκολλο της Πράξης Προσχώρησης της Ρουμανίας και Βουλγαρίας.

11.2. Καινοτομίες στην αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου

Αναφορικά με το περιεχόμενο των Εκθέσεων Προόδου, σημειώνονται δύο καινοτομίες της Ευρ. Επιτροπής ως προς την αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου. Για πρώτη φορά χρησιμοποιείται η φράση « σύμφωνα με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα». Στην Έκθεση για τη Ρουμανία σχετικά με την κακομεταχείριση στα σωφρονιστικά καταστήματα και τα κέντρα κράτησης, η Επιτροπή αναφέρει ότι «υπάρχουν ακόμα καταγγελίες για κακομεταχείριση από αστυνομικές αρχές, συμπεριλαμβανομένης της υπερβολικής χρήσης βίας και χρήση θανάσιμης βίας που δεν συνάδει με τα ευρωπαϊκά και διεθνή επίπεδα»[654]. Η συνήθης αναφορά ήταν σε απαιτήσεις της ΕΕ. Τώρα χρησιμοποιείται μία φράση που υποδηλώνει ότι υπάρχουν κάποια ευρωπαϊκά πρότυπα χωρίς να αναφέρεται στο ΣοΕ. Η πρακτική των κρατών μελών όμως της εποχής δεν υποδήλωνε κάποια τέτοια κοινή συμπεριφορά σύμφωνα με τις εκθέσεις της Επιτροπής για την πρόληψη των βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης[655]. Αντίθετα το Ευρ.Κοινοβουλ., στο Ψήφισμά του για την ένταξη της Ρουμανίας στην ΕΕ, αν και συμπεριλαμβάνει το εν λόγω ζήτημα μεταξύ των αιτημάτων του προς τη ρουμανική κυβέρνηση, αποφεύγει την αναφορά σε κάποιο πρότυπο[656].

Παράλληλα, για πρώτη φορά γίνεται εμφανές ότι η Ευρ. Επιτροπή προτρέπει τα υποψήφια κράτη να ενσωματώσουν πολιτικές οι οποίες υπερτερούν ως προς την προβλεπόμενη προστασία των ΔΑ σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Στην Έκθεση της Ρουμανίας, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι το Μάιο 2005, το πάνελ των ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων στο οικογενειακό δίκαιο των κρατών μελών της ΕΕ, αναγνώρισε την πρόοδο που επιτεύχθηκε στον τομέα προστασίας των

---

[654] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2005, σελ.15

[655] Βλέπε εκθέσεις και ΕΔΔΑ και ΕΚ για κ/μ

[656] Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. σχετικά με τη Ρουμανία (2005),οπ, προοίμιο. «εκφράζει την ανησυχία του σχετικά με τις συνεχείς αναφορές περιστατικών απάνθρωπης μεταχείρισης από προσωπικό επιβολής του νόμου, περιλαμβανομένης της υπερβολικής χρήσης βίας και της χρήσης βίας που επιφέρει το θάνατο, όπου πολλά από τα θύματα είναι Ρομά. Ζητεί από τη Ρουμανία να βελτιώσει τη δικαστική επανεξέταση τέτοιων υποθέσεων.»

παιδιών, ως ιδιαίτερα ικανοποιητική καθώς συνήδε με τις καλές πρακτικές των κρατών μελών[657].

11.3. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας, ένα βήμα πριν την προσχώρηση

11.3.1. Πλαίσιο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου

Οι εξελίξεις στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών, επιβεβαίωναν τον ήδη αναγνωρισμένο θετικό ρόλο της εν λόγω μεθόδου. Συγκεκριμένα, παρόλο που, ως προς τις απαιτήσεις της Επιτροπής, δεν βελτιώθηκε ιδιαίτερα η κατάσταση στη Βουλγαρία, τα παραδείγματα από τη λειτουργία των δικαστηρίων επιβεβαίωναν ότι η διάσταση του σεβασμού των ΔΑ είχε ενσωματωθεί στον βουλγαρικό πολιτισμό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εφαρμογή του νόμου για τη δυσφήμιση από τα εθνικά δικαστήρια[658]. Επιπλέον, σε τρεις περιπτώσεις η εταιρεία ηλεκτροδότησης βρέθηκε ένοχη βάσει του νόμου για την προστασία κατά των διακρίσεων για δυσμενέστερη μεταχείριση πελατών καταγωγής Ρομά σε σχέση με τους υπόλοιπους πελάτες [659].

Αντίστοιχα στη Ρουμανία, στις αρχές του 2005, συστήθηκε μια Κοινοβουλευτική Επιτροπή η οποία διερεύνησε τη λειτουργία των ΜΜΕ και κατέληξε ότι τα διοικητικά τους συμβούλια δεν είχαν εφαρμόσει τα εκδοτικά και επαγγελματικά πρότυπα. Ως εκ τούτου όλα τα διοικητικά Συμβούλια καθαιρέθηκαν και επανασυστήθηκαν[660], γεγονός που αποτελεί σημαντικό δείγμα για το επίπεδο καταπολέμησης της διαφθοράς και ωρίμανσης του πολιτικού συστήματος. Αντίστοιχα τον Ιούλιο 2005, διορίστηκε νέος επικεφαλής της Εθνικής Υπηρεσίας καταγωγής Ρομά χωρίς πολιτική υποστήριξη γεγονός που υποδήλωνε την επιθυμία της κυβέρνησης να εντάξει τις οργανώσεις Ρομά στην εφαρμογή και αξιολόγηση της εφαρμογής της Στρατηγικής ενσωμάτωσης. Επίσης, το Εθνικό Συμβούλιο

---

[657] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2005 σελ. 17.
[658] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2005, σελ. 13. Παρόλο που ο νόμος περί δυσφήμισης και συκοφαντίας δεν είχε τροποποιηθεί, τα δικαστήρια τον ερμήνευαν κατά τρόπο υπέρ των δημοσιογράφων ώστε να μην δύναται να παραβιαστεί επί της ουσίας το δικαίωμά τους στην ελευθερία της έκφρασης.
[659] Στο ίδιο, σελ. 15
[660] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2005, σελ. 16

καταπολέμησης των διακρίσεων επέβαλε ποινές σε αρκετές υποθέσεις διακρίσεων [661].

11.3.2. Εμπορία ανθρώπων

Οι δύο εκθέσεις αξιολόγησης υπογράμμισαν αρκετές θετικές εξελίξεις και στις δύο χώρες στους τομείς τους οποίους αξιολόγησε η Ευρ. Επιτροπή. Συγκεκριμένα ως προς την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, η βουλγαρική κυβέρνηση υιοθέτησε τον Ιανουάριο 2005, ένα εγχειρίδιο απευθυνόμενο στα σώματα ασφαλείας με τις καλύτερες πρακτικές για την αντιμετώπιση των παιδιών-θυμάτων. Επιπλέον, το Φεβρουάριο 2005, υιοθετήθηκε ένα εθνικό πρόγραμμα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και προστασίας των θυμάτων, το οποίο προέβλεπε μέτρα για την καλύτερη εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας, την αύξηση της ενημέρωσης, της παροχής αρωγής και επανένταξης των θυμάτων καθώς και ενίσχυση της διεθνούς προστασίας και άλλων συνοδευτικών μέτρων. Αντίστοιχα, υιοθετήθηκε ένας Κώδικας συμπεριφοράς για την πρόληψη της εμπορίας παιδιών και του σεξουαλικού τουρισμού (Μάιο 2005)[662]. Δράσεις υπέρ της καταπολέμησης του εν λόγω φαινομένου υιοθέτησε και η Ρουμανική κυβέρνηση, προχωρώντας τον Ιούλιο 2005 στη θέσπιση νόμου, ο οποίος προέβλεπε αυστηρότερους ελέγχους στους ασυνόδευτους ανηλίκους που έφευγαν από τη χώρα. Επίσης, το Μάρτιο 2005 εισήχθηκε μία νέα μορφή καταγραφής των εγκλημάτων εμπορίας ανθρώπων, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για μια καλύτερη και πιο στοχευμένη δράση των αστυνομικών δυνάμεων, ενώ τον Ιούλιο υιοθετήθηκε μια κυβερνητική Απόφαση η οποία επέτρεπε στα θύματα εμπορίας, χρόνο περίσκεψης 90 ημερών ώστε να αποφασίσουν αν θα συνεργαστούν με τις αρχές[663].

11.3.3. Συνθήκες κράτησης

Αναφορικά με την κακομεταχείριση στα κέντρα κράτησης και τις συνθήκες στα σωφρονιστικά καταστήματα, η Βουλγαρία, αν και δεν κατάφερε να μειώσει τον αριθμό των εγκλείστων, προχώρησε στην ευρύτερη χρήση της αναστολής ως μιας εξειδικευμένης μορφής ποινής. Περισσότεροι κρατούμενοι τοποθετούνταν σε

[661] Στο ίδιο, σελ. 19
[662] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2005, σελ. 12-3.
[663] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας,2005, σελ. 15

ανοιχτούς ή ημι-ανοιχτούς ξενώνες, ώστε να μην αποκόβονται από την κοινωνία και να έχουν περισσότερες πιθανότητες εργασίας[664]. Αντίθετα στη Ρουμανία πραγματοποιήθηκαν μεγαλύτερες πρόοδοι στον τομέα της αναδιάρθρωσης του σωφρονιστικού συστήματος, καθώς τον Οκτώβριο 2004, αναδιοργανώθηκε το σύστημα οργάνωσης των σωφρονιστικών ιδρυμάτων. Ως αποτέλεσμα μειώθηκε ο αριθμός των εγκλείστων κυρίως λόγω χρήσης εναλλακτικών μορφών ποινών[665].

11.3.4. Δικαιώματα του παιδιού

Ο τομέας της προστασίας των δικαιωμάτων των παιδιών αποτελεί επίσης έναν τομέα στον οποίο η κυβέρνηση της Ρουμανίας επέδειξε ενεργητικότερη διάθεση για μεταρρυθμίσεις. Τα περισσότερα πολυπληθή ιδρύματα έκλεισαν, ενώ τον Ιανουάριο 2005 τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για την παιδική προστασία, ολοκληρώνοντας το νομοθετικό πλαίσιο που εναρμόνιζε το επίπεδο προστασίας της Ρουμανίας με τα επίπεδα των ΗΕ (Σύμβαση για Δικαιώματα του Παιδιού) και της ΕΣΔΑ. Η νέα νομοθεσία συνοδεύτηκε από ένα σχέδιο δράσης για την εφαρμογή της. Επιπλέον από τον Ιανουάριο 2005, άρχισε η αποκέντρωση των δομών κοινωνικής αρωγής[666]. Στο εν λόγω πλαίσιο, το Ευρ.Κοινοβουλ. καλούσε την Ευρ. Επιτροπή να χρηματοδοτήσει τη λειτουργία μικρότερων οικοτροφείων που θα βασίζονταν σε κοινότητα, ώστε να διασπαστούν τα μεγάλα οικοτροφεία για ΑΜΕΑ[667]. Αντίθετα στην Βουλγαρία, όπου δεν σημειώθηκε καμία ουσιαστική αλλαγή, το μόνο θετικό ήταν η μείωση των διακρατικών υιοθεσιών αν και όπως παρατήρησε η Ευρ. Επιτροπή ακόμα ήταν πολύ νωρίς για να κριθεί αν η τάση αυτή ήταν μακροπρόθεσμη[668].

11.3.5. Δικαίωμα στην περίθαλψη

Αναφορικά με το υγειονομικό σύστημα για τα ΑΜΕΑ και τους ψυχικά ασθενείς, αν και το 2005 η βουλγαρική Υπηρεσία για την Κοινωνική Αρωγή αξιολόγησε τα σπίτια κοινωνικής αρωγής και προέβη σε συστάσεις για την αναμόρφωση των θεσμών και τα σχέδια για την ατομική περίθαλψη των ατόμων με ψυχικές ή

[664] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2005, σελ. 13. Υπό δημιουργία βρίσκονται κέντρα αναστολής (κεντρικά και τοπικά).
[665] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2005, σελ. 16. (υφίστανται και 3 ιδρύματα για ανηλίκους-διορθωτικά εκπαιδευτικά κέντρα/όχι φυλακές)
[666] Στο ίδιο, σελ. 17
[667] Ψήφισμα Ευρ. Κοινοβουλ. για τη Ρουμανία, ο.π. παρ. 24
[668] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2005, σελ. 14

σωματικές αναπηρίες, τα προβλήματα που είχαν εντοπιστεί στην Έκθεση του 2004 εξακολούθησαν να ισχύουν[669]. Μάλιστα, το Ευρ.Κοινοβουλ. στο Ψήφισμά του για τη Βουλγαρία, καλεί την Ευρ. Επιτροπή να αναλάβει την έρευνα και την παρακολούθηση της κατάστασης των ΑΜΕΑ που διαβιούν σε ιδρύματα[670]. Από την άλλη πλευρά, η ρουμανική κυβέρνηση προχώρησε σε βήματα θεσμικών αλλαγών. Βασικός στόχος ήταν η ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής με στόχο την κατάργηση και την αναδιοργάνωση μεγάλων ιδρυμάτων προσβλέποντας στη δημιουργία εναλλακτικών κοινοτικών υπηρεσιών, υποστήριξη στις οικογένειες και μικρότερα ιδρύματα. Παράλληλα διεξαγόταν μία εκστρατεία πληροφόρησης του κοινού για τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ[671]. Γενικά φαίνεται ότι ο στόχος της αποκέντρωσης των δομών και θεσμών στις υποψήφιες χώρες αποτελούσε ένα ακόμα κριτήριο ένταξης, δεδομένου ότι τόσο η Ευρ. Επιτροπή όσο και το Ευρ.Κοινοβουλ. ζητούσαν μεταρρυθμίσεις προς αυτή την κατεύθυνση (γενικότερα διαπνέει όλες τις Εκθέσεις Προόδου Αξιολόγησης). Το Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. για τη Βουλγαρία του 2005, ζητεί ξεκάθαρα, για πρώτη φορά, «*την ανάληψη δράσης για την αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής για την αποκέντρωση, προκειμένου να ενισχυθούν σημαντικά οι τοπικές αρχές και να είναι σε θέση να συμμετάσχουν πλήρως και να αναλάβουν ενεργό ρόλο στις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται στη Βουλγαρία*»[672].

11.3.6. Προστασία των μειονοτήτων

Τέλος, σχετικά με την προστασία και ένταξη των μειονοτήτων, το Φεβρουάριο 2005, υιοθετήθηκε στη Σόφια το Σχέδιο «Δεκαετία ένταξης Ρομά 2005-2015». Η Βουλγαρία, υιοθέτησε ένα μακροπρόθεσμο σχέδιο βασισμένο στη Δεκαετία ένταξης, το οποίο περιλάμβανε στόχους στους τομείς της εκπαίδευσης, υγείας, στέγασης, πολιτισμού και διακρίσεων, ενώ το 2005 συστήθηκε μια Ανεξάρτητη Επιτροπή για την προστασία κατά των διακρίσεων [673]. Επιπλέον, το Σεπτέμβριο 2005 υιοθετήθηκε μία στρατηγική υγείας για μη προνομιούχα μέλη εθνικών μειονοτήτων που συνοδεύτηκε από ένα σχέδιο δράσης. Η στρατηγική και το Σχέδιο δράσης αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα του Προγράμματος - Πλαισίου για την ίση

[669] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2005, σελ. 15
[670] Ψήφισμα Ευρ. Κοινοβουλ. για τη Βουλγαρία (2005), ο.π. παρ. 18
[671] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2005, σελ. 18
[672] Ψήφισμα Ευρ. Κοινοβουλ. για τη Βουλγαρία (2005), οπ. παρ. 20
[673] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2005, σελ. 15

ένταξη των Ρομά στη Βουλγαρική κοινωνία[674]. Στη Ρουμανία, προτάθηκε από την κυβέρνηση νόμος που έθετε τις αρχές για την ισότητα και την καταπολέμηση των διακρίσεων (Μάιος 2005) και τον Ιούλιο διορίστηκε νέος επικεφαλής της Εθνικής Υπηρεσίας, καταγωγής Ρομά χωρίς πολιτική υποστήριξη γεγονός που υποδήλωνε την επιθυμία της κυβέρνησης να εντάξει τις οργανώσεις Ρομά στην εφαρμογή και αξιολόγηση της εφαρμογής της Στρατηγικής ενσωμάτωσης[675]. Τόσο στη Ρουμανία όσο και στη Βουλγαρία, σημειώθηκε πολύ μικρή πρόοδος σε σχέση με τους στόχους της Ευρ. Επιτροπής για την ενσωμάτωση των κοινοτήτων Ρομά.

11.4. Συμπεράσματα/συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής

Γενικά, ως προς τα συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής για τις δύο χώρες, κρίθηκε ότι και οι δύο εξακολουθούσαν να ικανοποιούν το πολιτικό κριτήριο, αν και θα έπρεπε να αντιμετωπίσουν κάποια ζητήματα. Η Βουλγαρία έπρεπε σύμφωνα με την Ευρ. Επιτροπή να καταβάλει μεγαλύτερη προσπάθεια για την αποτελεσματική καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, και τη βελτίωση των συνθηκών σε ιδρύματα για παιδιά και άτομα με ψυχικές ασθένειες και την ένταξη των Ρομά. Παρόλο που η καταπολέμηση της υπερβολικής χρήσης βίας από την αστυνομία και η κακομεταχείριση σε συνθήκες κράτησης αποτελούν τομέα τον οποίο η Ευρ. Επιτροπή εξετάζει στην Έκθεση για τη Βουλγαρία -χωρίς μάλιστα να έχει επιτευχθεί κάποια ουσιαστική πρόοδος- , δεν περιλαμβάνεται στα συμπεράσματα της Ανακοίνωσης[676].

Αντίστοιχα, η Ρουμανία έπρεπε να καταβάλει περαιτέρω προσπάθειες για την καταπολέμηση της κακομεταχείρισης κατά την προφυλάκιση, την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας της εθνικής υπηρεσίας για την πρόληψη της διακίνησης ανθρώπων, τη συνέχιση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης των ψυχικά ασθενών και αναπήρων, την αύξηση της ευαισθητοποίησης για τα δικαιώματα των παιδιών και την ένταξη των Ρομά.[677]

---

[674] Στο ίδιο, σελ. 16
[675] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2005, σελ. 19
[676] Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2005, ο.π. σελ. 15
[677] Στο ίδιο, σελ. 19

Παρόλο που δεν πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στη Βουλγαρία, η Επιτροπή έκρινε στη γενική εκτίμησή της, ότι όχι μόνο εξακολουθούσε να ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο αλλά ότι είχε φτάσει σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο εναρμόνισης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Παρόλα αυτά απαιτούνταν περαιτέρω ενέργειες στους τομείς που υπογράμμισε η ίδια στην έκθεση του 2004. Αποδέχθηκε λοιπόν στην ίδια παράγραφο ότι δεν πραγματοποιήθηκαν ουσιαστικές βελτιώσεις από το 2004[678]. Αντίθετα, στην περίπτωση της Ρουμανίας, αναγνωρίζονται τα θετικά μέτρα και η ανταπόκριση της χώρας στην Έκθεση του 2004[679]. Παρόλα αυτά, οι προσπάθειες έπρεπε να συνεχιστούν[680]. Τα εν λόγω συμπεράσματα κατά κάποιο τρόπο επέτειναν τη σύγχυση ως προς την αξιολόγηση της προόδου για την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, δεδομένου ότι η Ευρ. Επιτροπή κατέληγε σε ίδια συμπεράσματα για τις δύο χώρες, παρά την εμφανή διαφοροποίηση στις προόδους που συντελούνταν σε κάθε μία από αυτές.

11.5. Τελευταίες Εκθέσεις της Επιτροπής το 2006

Η Επιτροπή εκπληρώνοντας τη δέσμευση που είχε αναλάβει για την εκπόνηση δύο εκθέσεων παρακολούθησης της προόδου της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ως προς τις συγκεκριμένες δεσμεύσεις που είχαν αναλάβει για την προσχώρηση, δημοσίευσε δύο ανακοινώσεις, το Μάιο και τον Οκτώβριο του 2006, οι οποίες συνοδεύτηκαν από τα αντίστοιχα ψηφίσματα του Ευρ.Κοινοβουλ..

Η πρώτη έκθεση της Ευρ. Επιτροπής ήταν ιδιαίτερα φειδωλή ως προς το πολιτικό κριτήριο, αφιερώνοντας μόνο μία παράγραφο για κάθε χώρα, ουσιαστικά επαναλαμβάνοντας τα κυριότερα ζητήματα, στα οποία αφενός έπρεπε να αναλάβουν δράση οι δύο χώρες και αφετέρου θα επανεξέταζε η Ευρ. Επιτροπή τον Οκτώβριο στη δεύτερη έκθεσή της. Η μόνη διαφοροποίηση ως προς την Έκθεση του 2005 αποτελούσε η επισήμανση ότι η Βουλγαρία θα έπρεπε να λάβει άμεσα μέτρα για την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων[681]. Ταυτόχρονα, η έκθεση

[678] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας,2005, σελ. 16
[679] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας,2005, σελ. 19
[680] Στο ίδιο, σελ. 20
[681] Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Έκθεση παρακολούθησης σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για ένταξη στην ΕΕ της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, COM (2006) 214, τελικό, σελ. 4 «η Βουλγαρία παραμένει χώρα διέλευσης και, σε μικρότερο βαθμό, προέλευσης και προορισμού για τη εμπορία ανθρώπων. Εξακολουθούν να καταγράφονται κρούσματα κακομεταχείρισης κρατουμένων.

της Ευρ. Επιτροπής επιβεβαίωνε το γεγονός ότι το πολιτικό κριτήριο και ιδιαίτερα η προστασία των ΔΑ δεν θα αποτελούσαν τομέα για τον οποίο η ΕΕ θα λάμβανε προληπτικά ή διορθωτικά μέτρα μέσω των προβλεπόμενων διασφαλίσεων (βλ. ανωτέρω). Στην Έκθεση, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει πολύ συγκεκριμένα ότι οι διασφαλίσεις αφορούσαν τρεις γενικούς τομείς: την εσωτερική αγορά, τη Δικαιοσύνη και την πάταξη της διαφθοράς, καθώς και την εκταμίευση των κοινοτικών κονδυλίων[682].

Σύμπνοια του Ευρ.Κοινοβουλ. με την Ευρ. Επιτροπή

Η διαφοροποίηση των κριτηρίων ένταξης που είχε επισημανθεί στα κοινοτικά έγγραφα του 2005 και επιβεβαιώνεται με την παραπάνω έκθεση, γίνεται ουσιαστικά δεκτή και από το Ευρ.Κοινοβουλ., το οποίο δεν καταθέτει κάποια άλλη πρόταση. Αντίθετα τον Ιούνιο του 2006, στο ψήφισμά του, επισημαίνει μόνο ότι έπρεπε «να ληφθούν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων και να βελτιωθεί αισθητά η κοινωνική ενσωμάτωση των κοινοτήτων των Ρομά, ιδίως όσον αφορά τη στέγαση, την ιατρική περίθαλψη, την εκπαίδευση και την απασχόληση»[683]. Το μόνο δείγμα αντίδρασης του Ευρ.Κοινοβουλ. περιέχεται στο ψήφισμά του για τη Βουλγαρία, έξι μήνες αργότερα, και αφορούσε τις μειονότητες. Συγκεκριμένα ζητούσε από την Ευρ. Επιτροπή να παρακολουθεί στενά την προστασία των μειονοτήτων στη Βουλγαρία

Οι συνθήκες διαβίωσης σε πολλά κέντρα περίθαλψης ανηλίκων και σε ιδρύματα ψυχικής υγείας πρέπει να βελτιωθούν μέσω της ανάληψης πολιτικών πρωτοβουλιών, ενώ πρέπει να δημιουργηθούν και εναλλακτικά συστήματα περίθαλψης. Χρειάζεται να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για την καταπολέμηση κάθε μορφής μισαλλοδοξίας και διακρίσεων, ιδίως μέσω της πλήρους εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας για τις ραδιοτηλεοπτικές μεταδόσεις και για άλλες δραστηριότητες που αποσκοπούν στην καταπολέμηση κάθε μορφής ρατσισμού, διακρίσεων ή ξενοφοβίας. Αντίστοιχα η «Ρουμανία παραμένει χώρα διέλευσης και, σε μικρότερο βαθμό, προέλευσης και προορισμού της εμπορίας ανθρώπων. Ακόμα και σήμερα, σπάνια διερευνώνται καταγγελίες για κακομεταχείριση κρατουμένων, ενώ σε ορισμένα σωφρονιστικά ιδρύματα επικρατούν κακές συνθήκες διαβίωσης και υγιεινής, καθώς και συνωστισμός των κρατουμένων. Πρέπει να βελτιωθούν οι συνθήκες ζωής των τροφίμων των ψυχιατρικών ιδρυμάτων. Χρειάζεται να τεθεί σε εφαρμογή η εθνική στρατηγική για τα άτομα με αναπηρίες, καθώς και να αναληφθούν άλλες πολιτικές πρωτοβουλίες. Χρειάζεται να καταβληθούν ακόμα σημαντικές προσπάθειες για την κοινωνική ενσωμάτωση της μειονότητας των Ρομά (Αθιγγάνων). Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κοινοβουλευτική συζήτηση του νομοσχεδίου για τις μειονότητες. Πρόσθετες προσπάθειες πρέπει επίσης να καταβληθούν για την καταπολέμηση του ρατσισμού, των διακρίσεων, της ξενοφοβίας και κάθε μορφής μισαλλοδοξίας», σελ. 7.

[682] Στο ίδιο, σελ. 9-10.

[683] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας P6_TA(2006)0262, παρ. 6

πριν και μετά την ένταξη και να συμπεριλάβει το εν λόγω ζήτημα μεταξύ των ζητημάτων υπό επαλήθευση μετά την ένταξη[684].

11.5.1. Η δεύτερη έκθεση της Επιτροπής

Η έκθεση της Ευρ. Επιτροπής του Σεπτεμβρίου 2006, δεν μεταβάλλει επί της ουσίας ούτε τη δομή αλλά ούτε και το περιεχόμενο των δύο προηγούμενων εκθέσεων. Παραμένει ο διαχωρισμός σε θεματικές ανάλογα με τα ζητήματα προς επίλυση που είχαν εντοπιστεί στην Έκθεση του 2004. Δεν αξιολογείται λοιπόν η πρόοδος που συντελέστηκε γενικά, όπως σε προηγούμενα έτη, αλλά μόνο η ανταπόκριση των δύο χωρών σε συγκεκριμένες συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με: την εμπορία ανθρώπων, την κακομεταχείριση κατά την κράτηση και συνθήκες φυλάκισης, την προστασία του παιδιού, τη ψυχιατρική περίθαλψη και περίθαλψη ατόμων με αναπηρίες και την προστασία και ένταξη των μειονοτήτων.

Η έκθεση της Ευρ. Επιτροπής, επιβεβαιώνει την ήδη αναφερθείσα υποβάθμιση του πολιτικού κριτηρίου σεβασμού των ΔΑ. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά σε κάποια γενικά συμπεράσματα για τις δύο χώρες, χωρίς όμως να εξειδικεύεται στα ΔΑ. Από το πολιτικό κριτήριο εξετάζεται μόνο το δικαστικό σύστημα και η διαφθορά[685]. Τα ΔΑ εξετάζονται στο κεφάλαιο 2. «Άλλοι τομείς που απαιτούσαν μεγαλύτερη πρόοδο το Μάιο του 2006»[686].

Το γεγονός επίσης ότι τα ΔΑ δεν θα αποτελέσουν αντικείμενο εξέτασης της Ευρ. Επιτροπής επιβεβαιώνεται από τη δήλωση ότι μετά την προσχώρηση των δύο χωρών, και όσον αφορά συγκεκριμένες πτυχές του τομέα των ανθρώπινων δικαιωμάτων, το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC), «θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί την καταπολέμηση του ρατσισμού και των συναφών διακρίσεων και να υποστηρίζει τη θετική ένταξη των

[684] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προσχώρηση της Βουλγαρίας στην Ε.Ε. (2006/2114(INI)), 30 Νοεμβρίου 2006 - Βρυξέλλες A6-0420/2006, παρ. 15

[685] Ανακοίνωση της Επιτροπής,2006, ο.π. σελ. 4-7

[686] Στο ίδιο, σελ. 23

μειονοτήτων. Το πεδίο του EUMC, το οποίο καλύπτει όλα τα κ/μ, έχει ήδη επεκταθεί στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία»[687].

11.5.1.α. Μικρή πρόοδος των δύο υποψηφίων κρατών

Ως προς το περιεχόμενο της Έκθεσης και την ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών στις συστάσεις της Επιτροπής, υπήρξε περιορισμένη πρόοδος στον τομέα της εμπορίας ανθρώπων, την κακομεταχείριση κατά την κράτηση και συνθήκες φυλάκισης και την ψυχιατρική περίθαλψη και περίθαλψη ατόμων με αναπηρίες στη Βουλγαρία[688]. Αντίθετα η Ρουμανία αποδείχθηκε περισσότερο δεκτική σε μεταρρυθμίσεις. Υπογραμμίζεται ότι η Ευρ. Επιτροπή - σε αντίθεση με την Έκθεση του 2005- , αξιολογώντας τις συνθήκες κράτησης και χρήση αστυνομικής βίας, δεν προέβη σε αναφορές σε κοινή ευρωπαϊκή πρακτική ή πρότυπα.

Όσον αφορά την πρόοδο που συντελέστηκε στη Βουλγαρία, αυτή συνίσταντο κυρίως σε ενέργειες βελτίωσης της προστασίας των παιδιών και της ενσωμάτωσης των Ρομά. Συγκεκριμένα, αναφορικά με τα παιδιά, συστήθηκε το Μάιο του 2006, ειδική μονάδα επιθεώρησης στο πλαίσιο της υπηρεσίας κοινωνικής πρόνοιας για την εποπτεία και τον έλεγχο των οργάνων υποδοχής ηλικιωμένων και παιδιών. Τον Ιούνιο, άρχισε η παρακολούθηση του προγράμματος «βοηθοί ΑΜΕΑ' και πραγματοποιήθηκαν μαθήματα κατάρτισης για γονείς παιδιών με αναπηρίες. Τροποποιήθηκαν επιπλέον οι κανόνες εφαρμογής του νόμου για την κοινωνική πρόνοια ούτως ώστε να ενισχυθεί η ανάπτυξη εναλλακτικών υπηρεσιών για τα παιδιά και συνεχίστηκε η παρακολούθηση των ασύλων παιδιών με αναπηρίες[689].

---

[687] Αντίστοιχη παρατήρηση για το ρόλο του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας, περιλαμβάνεται και στο ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με την ένταξη της Ρουμανίας στην ΕΕ, (2006/2115 (INI), P6_TA (2006)0512, 30.11.2006, παρ. 13

[688] Συγκεκριμένα, η πρόοδος που επιτεύχθηκε στον τομέα της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων ήταν περιορισμένη, καθώς δεν υφίστανται αξιόπιστοι μηχανισμοί καταγραφής, με αποτέλεσμα την ελλιπή πληροφόρηση ως προς τα θύματα και τους αγνοούμενους,. Αντίστοιχα, ανεπίλυτα παρέμεναν τα θέματα που αναφέρονταν συνοπτικά στην έκθεση του Μαΐου για τις συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά καταστήματα, τη μεταχείριση και την τήρηση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από διεθνείς συμβάσεις. Όσο για την ψυχιατρική περίθαλψη, έπρεπε να ενισχυθεί η υπηρεσία ατόμων με αναπηρίες και να καταστεί ο αρμόδιος φορέας για τη χάραξη και την υλοποίηση της εθνικής πολιτικής υπέρ των ατόμων με αναπηρίες. Χρειαζόταν ακόμη ουσιαστικές προσπάθειες για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα ιδρύματα. Έκθεση της Επιτροπής, 2006, οπ, σελ. 23-4.

[689] Στο ίδιο, σελ. 24

Όσον αφορά την ένταξη των Ρομά, το Μάιο 2006, εγκαινιάστηκε το πρόγραμμα «Από την κοινωνική πρόνοια στην απασχόληση», με στόχο την ανάπτυξη της ικανότητας ανάγνωσης και γραφής καθώς και για την επαγγελματική κατάρτιση των Ρομά. Επιπλέον, μέλη της κοινότητας των Ρομά βρήκαν απασχόληση στο πλαίσιο αυτού του προγράμματος, κατά κύριο λόγο για τον εκσυγχρονισμό των έργων υποδομής[690]. Τον Μάιο 2006, πραγματοποιήθηκε ο διορισμός συντονιστή της «Δεκαετίας για την κοινωνική ένταξη των Ρομά 2005-2015». Παράλληλα ενισχύθηκε η διοικητική ικανότητα της επιτροπής προστασίας από τις διακρίσεις με την πρόσληψη επιπλέον προσωπικού και συνεχίστηκε η εφαρμογή μέτρων επαγγελματικής και άλλης κατάρτισης για τις ευάλωτες ομάδες συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης της κατάρτισης των υπαλλήλων της διεύθυνσης εθνικών και δημογραφικών θεμάτων[691].

Η Ρουμανία από την άλλη πλευρά, όπως και σε προηγούμενα έτη, επέδειξε μεγαλύτερη διάθεση ανταπόκρισης στις συστάσεις της Επιτροπής. Πραγματοποιήθηκε πρόοδος ή έστω περιορισμένη πρόοδος σε όλους τους υπό εξέταση τομείς. Συγκεκριμένα, προχώρησε στην έγκριση στρατηγικής και σχεδίου δράσης 2006-2010 για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων (Αύγουστος 2006) συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας οκτώ περιφερειακών γραφείων και πραγματοποιήθηκε πρόοδος στην κάλυψη κενών θέσεων στην εθνική υπηρεσία καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και στην παρακολούθηση της βοήθειας που προσφερόταν στα θύματα[692]. Πραγματοποιήθηκε πρόοδος και σε σχέση με τις συνθήκες κράτησης. Η ρουμανική αστυνομία ανακαίνισε έξι χώρους κράτησης και έκλεισε έναν. Τον Ιούνιο 2006, θεσπίστηκε νόμος για την εκτέλεση των ποινικών κυρώσεων, ο οποίος προέβλεπε τη διαφοροποίηση του καθεστώτος εγκλεισμού (υψίστης ασφαλείας, κλειστού, ημιανοικτού και ανοικτού) και ενίσχυε τις δυνατότητες ελέγχου των ποινών από τους δικαστές[693].

Παράλληλα, εναρμονίστηκε η ρουμανική νομοθεσία με τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού και με τη νομοθεσία των κρατών μελών. Όσο για την ψυχική υγεία, υιοθετήθηκε πρόγραμμα δράσης για την

[690] Στο ίδιο.
[691] Στο ίδιο, σελ. 25
[692] Στο ίδιο, σελ. 44.
[693] Στο ίδιο, σελ.45

εφαρμογή της στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση στον τομέα της ψυχικής υγείας 2006–2009 (Μάιος του 2006) και συνεχίστηκαν οι προσλήψεις κοινωνικών λειτουργών οι οποίοι θα παρακολουθούν τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα ψυχιατρικά ιδρύματα[694]. Τέλος στον τομέα της προστασίας των μειονοτήτων εγκρίθηκαν στοχοθετημένα μέτρα υπέρ των μειονοτήτων συμπεριλαμβανομένων των Ρομά (Αύγουστος 2006) και προσαρμόστηκε ο νόμος για την πρόληψη και τη δίωξη κάθε μορφής διακρίσεων στις προδιαγραφές της ΕΕ όσον αφορά την ανεξαρτησία του Εθνικού Συμβουλίου για την Καταπολέμηση των Διακρίσεων[695].

11.6. Ευρ.Κοινοβουλ.: τα τελικά ψηφίσματα πριν την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας

Το Ευρ.Κοινοβουλ., στο ψήφισμά του για την ένταξη της Ρουμανίας στην ΕΕ, επικεντρώνει την προσοχή του σε τρία μόνο ζητήματα: την προστασία των παιδιών, την ένταξη των μειονοτήτων και την αντιμετώπιση των ψυχικά ασθενών. Καλεί δε την κυβέρνηση να «λάβει άμεσα μέτρα για την αποκατάσταση των ελλείψεων, εκπληρώνοντας τις απαιτήσεις των συνολικών εκθέσεων παρακολούθησης της Επιτροπής του 2005 και του 2006 και των ψηφισμάτων του Κοινοβουλίου που εγκρίθηκαν το 2004 και 2005»[696]. Η διατύπωση του ψηφίσματος αφήνει να εννοηθεί ότι εκκρεμεί η ανταπόκριση της Ρουμανίας στις εν λόγω συστάσεις της Επιτροπής. Δεν συνάγεται όμως ότι η χώρα δεν είναι έτοιμη για προσχώρηση ή δεν ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο. Παράλληλα βέβαια, το Ευρ.Κοινοβουλ. προτείνει «από 1ης Ιανουαρίου, η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων να παρακολουθεί τις αναληφθείσες μεταρρυθμίσεις σχετικά με την υιοθεσία και την προστασία του παιδιού στη Ρουμανία»[697].

Παρόλο λοιπόν που η Ρουμανία κρίνεται έτοιμη για προσχώρηση, οι ευρωβουλευτές ζητούν να υπαχθεί σε ένα λίγο διαφορετικό καθεστώς από τα υφιστάμενα κ/μ. Η εν λόγω πρόταση αναδεικνύει το έλλειμμα που υπάρχει στο εσωτερικό της ΕΕ ως προς την παρακολούθηση της προστασίας των ΔΑ αλλά και

[694] Στο ίδιο, σελ. 45-6
[695] Στο ίδιο.
[696] Ψήφισμα για τη Ρουμανία, παρ. 12
[697] Στο ίδιο, παρ. 16.

την υποβάθμιση που υφίσταντο τα ΔΑ ως πολιτικό κριτήριο ένταξης, καθώς ενώ αναγνωριζόταν η ύπαρξη έντονων προβλημάτων, δεν υπόκειντο στον έλεγχο της Ευρ. Επιτροπής και τις ρήτρες διασφάλισης μετά την προσχώρηση. Αντίστοιχα, το Ευρ.Κοινοβουλ. περιλαμβάνει έκκληση στο ψήφισμά του προς τις αρχές της Βουλγαρίας για την αναβάθμιση «*των συνθηκών διαβίωσης και υγιεινής που επικρατούν στα ιδρύματα για τα παιδιά και για τα άτομα με ψυχικές και σωματικές αναπηρίες, αναγνωρίζοντας ότι τα υφιστάμενα σχέδια και προτεραιότητες δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στις ανάγκες των τροφίμων αυτών των ιδρυμάτων*».[698]

Την 1η Ιανουαρίου 2007, ολοκληρώθηκε η 5η διεύρυνση με την προσχώρηση της Βουλγαρίας και Ρουμανίας. Από τη δεκαετή διαδικασία μπορούν να συναχθούν σημαντικές πληροφορίες για το περιεχόμενο και την εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, αλλά και για την αποτελεσματικότητα της ρήτρας της αιρεσιμότητας όπως εφαρμόστηκε στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, η οποία θα αναλυθεί στην επόμενη ενότητα.

[698] Ψήφισμα για τη Βουλγαρία, παρ. 13

Τμήμα 2: Το πολιτικό κριτήριο κατά τις διαπραγματεύσεις των Δυτ. Βαλκανίων και της Τουρκίας

Αντικείμενο της εν λόγω ενότητας αποτελεί η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου ένταξης στην τρέχουσα ενταξιακή διαδικασία η οποία αφορά την Τουρκία και τα Δυτικά Βαλκάνια. Η διακριτή ανάλυση της Τουρκίας από τα Δυτ. Βαλκάνια επιβάλλεται λόγω του γεγονότος ότι πρόκειται για δύο διαφορετικές προσεγγίσεις της ΕΕ. Η σχέση της Τουρκίας με την ΕΕ ακολούθησε παραπλήσια πορεία με εκείνη των κρατών της ΚΑΕ. Αντίθετα, η σχέση των Δυτ. Βαλκανίων με την ΕΕ εξελίχθηκε μέσα από τρία στάδια: την ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, τις Συμφωνίες Σταθερότητας και Σύνδεσης και τέλος την ενταξιακή διαδικασία-παραπλήσια εκείνης των ΚΑΕ. Η ανάλυση αρχικά επικεντρώνεται στα υποψήφια προς ένταξη κράτη δηλαδή την Τουρκία, Κροατία και ΠΓΔΜ και στη συνέχεια διερευνώνται το πολιτικό κριτήριο ως προς τις πιθανές υποψήφιες προς ένταξη χώρες, δηλαδή την Αλβανία, Μαυροβούνιο, Σερβία, Κόσοβο και Βοσνία - Ερζεγοβίνη.

Κεφάλαιο 1. Α' Στάδιο: η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας 1997-2000

1.1. Εισαγωγή: 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

αρχές[699]. Σε αντίθετη περίπτωση, το Συμβούλιο ήταν διατεθειμένο να λάβει ειδικά μέτρα[700].

Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή πολιτική στα Βαλκάνια ήταν άμεσο επακόλουθο της υπογραφής των ειρηνευτικών συμφωνιών του Ντέιτον και της έναρξης της διαδικασίας του Ρουαγιαμόντ[701], για την εφαρμογή των εν λόγω συμφωνιών και τον εκδημοκρατισμό της περιοχής μέσω περιφερειακών προγραμμάτων στους τομείς των ΔΑ και της κοινωνίας των πολιτών[702].

Άμεσο αποτέλεσμα της υιοθετημένης περιφερειακής στρατηγικής ήταν η υιοθέτηση Κοινοτικού Κανονισμού σχετικά με την οικονομική βοήθεια προς τις Β&Ε, Κροατία, ΠΓΔΜ και ΟΔΓ, ο οποίος στηριζόταν στην αρχή της αιρεσιμότητας[703]. 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 αρωγής[704].

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

---

[699] Συμπεράσματα 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/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm .

[700] Στο ίδιο.

[701] Διαδικασία 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.

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

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

[704] St. Blockmans ο.π., σελ. 245.

νοτιανατολικής Ευρώπης"[705], το Συμβούλιο αποφάσισε ότι οι αρχή της αιρεσιμότητας θα αποτελεί το θεμέλιο στήριξης της Ευρωπαϊκής πολιτικής στην ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων[706].

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)[707].

1.1.1 Περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου

Τα κριτήρια της αρχής της αιρεσιμότητας, όπως αντίστοιχα της Κοπεγχάγης, αφορούσαν το σεβασμό στη δημοκρατία και το κράτος δικαίου, τα ΔΑ, των μειονοτήτων και τη μετάβαση σε οικονομία της αγοράς. Μερικά από τα κριτήρια, είχαν γενική εφαρμογή σε όλες τις χώρες[708], και άλλα σχετίζονταν με τις

---

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

[706] Δελτίο ΕΕ 4-1997, Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την αρχή της αιρεσιμότητας στις σχέσεις της ΕΕ με ορισμένες χώρες της Ν.Α. Ευρώπης (1/1), σημ. 2.2.1. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://europa.eu/bulletin/en/9704/p202001.htm

[707] Για 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.

[708] Στο ίδιο. Γενικοί όροι για να καταστεί δυνατή η έναρξη των διαπραγματεύσεων:
1. Αξιόπιστη και να προσφέρει μια ορατή εφαρμογή πραγματικές ευκαιρίες για τους εκτοπισθέντες (συμπεριλαμβανομένων των λεγόμενων «εσωτερικούς μετανάστες") και τους πρόσφυγες να επιστρέψουν στον τόπο καταγωγής τους, και η απουσία του άρχισε παρενόχλησης ή ανεκτή από τις δημόσιες αρχές.
2. Επανεισδοχή υπηκόων των οικείων κρατών που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος ενός κράτους μέλους της ΕΕ.
3. Η συμμόρφωση των χωρών που έχουν υπογράψει τη ΓΣΠΕ με τις υποχρεώσεις βάσει των ειρηνευτικών συμφωνιών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν τη συνεργασία με το Διεθνές Δικαστήριο στην προσαγωγή των εγκληματιών πολέμου στη δικαιοσύνη.
4. Μια αξιόπιστη δέσμευση να συμμετάσχουν σε δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις και να συμμορφώνονται με τα γενικά αναγνωρισμένα πρότυπα των ανθρωπίνων και μειονοτικών δικαιωμάτων.

υποχρεώσεις που ανέκυπταν από τις ειρηνευτικές συμφωνίες του Ντέιτον[709]. Σε κάθε στάδιο, ακόμη και μετά τη σύναψη των συμφωνιών, η εφαρμογή τους θα μπορούσε να ανασταλεί σε περίπτωση σοβαρής μη συμμόρφωσης.

Η αξιολόγηση του σεβασμού των ΔΑ και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, περιλάμβανε τουλάχιστον θεωρητικά: την ελευθερία της έκφρασης, συμπεριλαμβανομένων των ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή, την οικογένεια, το σπίτι και την αλληλογραφία, το δικαίωμα ιδιοκτησίας, την ύπαρξη αποτελεσματικών μέσων προσφυγής κατά των διοικητικών αποφάσεων, την πρόσβαση σε δικαστήρια και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, την ισότητα ενώπιον του νόμου και ισότιμη προστασία από το νόμο και την ελευθερία από την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση και τις αυθαίρετες συλλήψεις. Αντίστοιχα ο σεβασμός και η προστασία των μειονοτήτων θα κρίνονταν από το σεβασμό στο δικαίωμα καθιέρωσης και διατήρησης εκπαιδευτικών, πολιτιστικών και θρησκευτικών θεσμών και οργανώσεων, τη δυνατότητα χρήσης της γλώσσας τους ενώπιον των δικαστηρίων και των δημόσιων αρχών και την επαρκή προστασία των προσφύγων και των εκτοπισμένων ατόμων που επιστρέφουν στις περιοχές όπου αποτελούν εθνοτική μειονότητα[710].

1.1.2. Μέθοδος αξιολόγησης

Η Ευρ. Επιτροπή καλούνταν να εκπονεί εκθέσεις αιρεσιμότητας και τα συνεπακόλουθα επιχειρησιακά συμπεράσματα, προτείνοντας στο Συμβούλιο την έναρξη ή όχι διαπραγματεύσεων για τη σύναψη στενότερων σχέσεων, το 'πάγωμα' των ήδη υφιστάμενων ή ακόμα και την παύση των όποιων κοινοτικών

---

5. Διεξαγωγή ελεύθερων και δίκαιων εκλογών σε λογικά χρονικά διαστήματα επί τη βάσει του δικαιώματος καθολικής ψήφου των πολιτών των ενηλίκων με μυστική ψηφοφορία, και η πλήρης και ορθή εφαρμογή των αποτελεσμάτων αυτών των εκλογών.
6. Έλλειψη διακριτικής μεταχείρισης γενικώς και παρενόχλησης των μειονοτήτων από τις δημόσιες αρχές.
7. Έλλειψη διακριτικής μεταχείρισης και παρενόχλησης των ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης.
8. Η εφαρμογή των πρώτων σταδίων της οικονομικής μεταρρύθμισης (πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, κατάργηση του ελέγχου ορισμένων τιμών).
9. Αποδεδειγμένη προθυμία να τεθεί σε καλής γειτονίας και σχέσεις συνεργασίας με τους γείτονές της.
10. Συμβατότητα της RS / ΟΔΓ, καθώς και η Ομοσπονδία / Κροατία συμφωνίες με τις ειρηνευτικές συμφωνίες του Ντέιτον.

[709] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 4-1997, (5/21), *1.4.67.*
[710] Στο ίδιο.

προγραμμάτων, όπως συνέβη στην περίπτωση της ΟΔΓ κατά τη σύρραξη στο Κοσσυφοπέδιο. Κατά την περίοδο 1997- 2000 δημοσιεύτηκαν πέντε εκθέσεις αιρεσιμότητας, οι οποίες συνοδεύτηκαν από επιχειρησιακά συμπεράσματα με τις προτάσεις της για το μέλλον των διμερών σχέσεων με την ΕΕ προκειμένου να χρησιμεύσουν ως βάση για την υιοθέτηση των συμπερασμάτων του Συμβουλίου. Βέβαια, η ΕΕ άλλαξε το πλαίσιο προσέγγισης με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης προς την κατεύθυνση της σύναψης Συμφωνιών Σύνδεσης και Σταθερότητας, πριν ολοκληρωθεί η προαναφερθείσα διαδικασία. Η αλλαγή επηρέασε μεταξύ άλλων και την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας αλλά και τα υπό εξέταση κριτήρια. Η μεταρρύθμιση των κριτηρίων δεν αφορούσε τόσο το περιεχόμενο όσο τον βαθμό ικανοποίησης τους.

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του 1997 στηρίχθηκαν στη λογική του 'μαστίγιου' και του 'καρώτου' ταυτόχρονα. Με άλλα λόγια, όσο πιο κοντά πλησίαζε ένα κράτος στη σύναψη Συμφωνίας Σύνδεσης με την ΕΕ, τόσο αυξάνονταν οι απαιτήσεις ως προς το βαθμό ικανοποίησης των κριτηρίων. Η εν λόγω αρχή αποτυπώθηκε και στις εκθέσεις αιρεσιμότητας της Ευρ. Επιτροπής και ήταν άμεσο επακόλουθο της κατάστασης που επικρατούσε στην περιοχή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του 1997, όπου αναφέρεται ότι η ανανέωση των ήδη υφιστάμενων αυτόνομων εμπορικών συμφωνιών με τις χώρες της Πρώην Γιουγκοσλαβίας, για το επόμενο έτος - το 1998- θα εξαρτιόταν από την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής.

Διαφοροποίηση των κρατών της περιοχής

Υπήρξε μεγάλη διαφοροποίηση στην ανάπτυξη των κρατών της περιοχής ως προς τα πρότυπα που είχε θέσει η ΕΕ. Ενώ σε ορισμένα κράτη διατηρούνταν το κλίμα σύρραξης, όπως στην ΟΔΓ και τη Β&Ε, στην ΠΓΔΜ λειτουργούσε ήδη μια δημοκρατική κυβέρνηση πρόθυμη να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις. Παράλληλα η Αλβανία, παρόλο που δεν ανήκε στην Πρώην Γιουγκοσλαβία, είχε ενταχθεί και εκείνη στο πρόγραμμα ανασυγκρότησης, καθώς δεν είχε υπογράψει συμφωνία Σύνδεσης με την ΕΕ όπως η Ρουμανία και η Βουλγαρία. Στο εν λόγω πλαίσιο λοιπόν και προκειμένου να τηρηθεί η αρχή της διαφοροποίησης (η οποία ήδη είχε υιοθετηθεί μεταξύ των βασικών αρχών στις σχέσεις της ΕΕ με τρίτα κράτη και στην παράλληλη ενταξιακή διαδικασία με τις χώρες της ΚΑΕ), η Ευρ. Επιτροπή

αξιολογούσε την κάθε χώρα υπό το φως των ειδικών συνθηκών που επικρατούσαν και ανάλογα έκρινε την ικανοποίηση των κριτηρίων σε σχέση και με τις δυνατότητές της.

Οι εκθέσεις στηρίχθηκαν στις κατευθυντήριες Γραμμές των συμπερασμάτων του Συμβουλίου του 1997, στηρίζονταν δηλαδή σε θετική και αρνητική ερμηνεία της αρχής της αιρεσιμότητας. Από τη μία πλευρά επιβαλλόταν η ικανοποίηση κάποιων κριτηρίων για την περαιτέρω εξέλιξη των διμερών σχέσεων με την ΕΕ και από την άλλη η μη ικανοποίηση των κριτηρίων θα μπορούσε να οδηγήσει σε αναστολή των υφιστάμενων σχέσεων.

1.1.3. Παρατηρήσεις ως προς το περιεχόμενο των πέντε εκθέσεων

Η αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής ήταν πολύ συνοπτική (ακόμα και σε έκταση, καθώς δεν ξεπερνάει σε καμία χώρα τις δύο σελίδες) καθιστώντας τη πολύ διαφοροποιημένη από τις αντίστοιχες αξιολογήσεις των κρατών της ΚΑΕ και γενικόλογη χωρίς ιδιαίτερες αναφορές σε νομοθετικές πράξεις. Ακριβώς επειδή δεν είναι ιδιαίτερα λεπτομερής η περιγραφή της κατάστασης που επικρατούσε σε κάθε κράτος, ούτε υπήρχε στις περισσότερες περιπτώσεις συγκεκριμένη αναφορά σε νομοθετική πράξη, η ανάλυση είναι συνολική ανάλογα με τα δικαιώματα.

Στην πρώτη έκθεση αξιολόγησης, η Ευρ. Επιτροπή δεν ανέλαβε πρωτοβουλία προσθήκης δικαιωμάτων προς αξιολόγηση σε σχέση με τις απαιτήσεις του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 1997. Η Ευρ. Επιτροπή εξετάζει μόνο πολιτικά και ατομικά δικαιώματα και την κατάσταση των μειονοτήτων, γενικά με κύρια έμφαση στη δυνατότητα επιστροφής των προσφύγων. Από τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα ελέγχει μόνο το δικαίωμα στην ιδιοκτησία. Τα συμπεράσματα είναι γενικά αρνητικά σε όλα τα υπό εξέταση κράτη σε διαφορετικούς βαθμούς, σε σχέση με τα υπό εξέταση κριτήρια[711].

Αναφορά σε διεθνείς πηγές γίνεται σε λίγες περιπτώσεις μόνο, όπως στην αξιολόγηση του δικαιώματος σε χρηστή δίκη στη Γιουγκοσλαβία, όπου η Επιτροπή

[711] Πρώτη έκθεση αιρεσιμότητας, 3/10/1997, Περιφερειακή προσέγγιση των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, συμμόρφωση με τα κριτήρια των Συμπερασμάτων του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 1997 μέρος Α και μέρος Β. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/9710_report_a_en.pdf

χρησιμοποιεί ως σημείο αναφοράς τις εκθέσεις της Επιτροπής του Ελσίνκι της Σερβίας για να αποφανθεί ότι παραβιάζεται το δικαίωμα στην πρόσβαση σε αποτελεσματικά μέσα προσφυγής κατά των διοικητικών αποφάσεων. Αντίθετα, αναφορικά με την αξιολόγηση των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, οι αναφορές σε διεθνείς πηγές όπως ο ΟΑΣΕ είναι πιο συχνές (βλ. για παράδειγμα στην Αλβανία).

1.1.4. Σύμπνοια Ευρ. Επιτροπής και Συμβουλίου

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου γενικών υποθέσεων ως προς τη ρήτρα της αιρεσιμότητας επιβεβαιώνουν ότι δεν θα δινόταν ιδιαίτερη έμφαση σε λεπτομέρειες. Παρατηρείται μια γενική και επιγραμματική αναφορά σε κάθε χώρα βάσει της αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής. Συγκεκριμένα, το 1997, στα πρώτα συμπεράσματα[712], πραγματοποιείται ειδική αναφορά σε ΔΑ μόνο για τις ΟΔΓ και ΠΓΔΜ. Στην μεν πρώτη αναγνωρίζεται ότι δεν έχει δείξει αρκετή δέσμευση προς την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων για τον εκδημοκρατισμό και το σεβασμό των ΔΑ και μειονοτήτων. Αντίθετα η ΠΓΔΜ κατέβαλε προσπάθειες στους τομείς των ΔΑ, του κράτους δικαίου, σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων, οικονομική μεταρρύθμιση και σχέσεις με γείτονες χώρες. Στις υπόλοιπες χώρες, δεν πραγματοποιείται αναφορά σε δικαιώματα εκτός ίσως από την αξιολόγηση της συνεργασίας της Κροατίας με το ΔΠΔ, η οποία κρίνεται θετική. Επίσης, ως θετική κρίνεται η πορεία της Αλβανίας, χωρίς όμως να αναφέρεται συγκεκριμένα ο σεβασμός των ΔΑ αλλά μόνο το κράτος δικαίου.

Αναφορικά με την Κοινοτική Βοήθεια, το Συμβούλιο τόνισε την σημασία που προσδίδει σε προγράμματα που πιθανόν να προωθήσουν την ειρηνευτική διαδικασία και την ανεξαρτησία των Μέσων μαζικής Ενημέρωσης. Σε σχέση με την Αλβανία, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την πρόθεσή του να επανεργοποιήσει τη Συμφωνία Συνεργασίας του 1992, δημιουργώντας και μια επιτροπή πολιτικού διαλόγου, ενώ η ΕΕ θα εξακολουθούσε να προσφέρει βοήθεια μέσω του Προγράμματος Phare.

Προκειμένου να αναδειχθεί η λειτουργία της αρχής της αιρεσιμότητας σε σχέση με το κριτήριο για το σεβασμό των ΔΑ και των μειονοτήτων, κρίνεται σκόπιμο να

[712] Συμπεράσματα Γενικού Συμβουλίου, 10/11/1997, Παράρτημα II

αναλυθεί διεξοδικά η πρώτη έκθεση αιρεσιμότητας, ανά εξεταζόμενο δικαίωμα, ώστε να αποτυπωθεί η κατάσταση που επικρατούσε στην περιοχή ως προς τα κριτήρια της ΕΕ. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Ευρ. Επιτροπή δεν καινοτόμησε ως προς τα υπό εξέταση δικαιώματα αλλά ακολούθησε πιστά τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου. Ως εκ τούτου, αξιολόγησε την ελευθερία έκφρασης, το δικαίωμα συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, στην προστασία της ιδιωτικής ζωής, στην ιδιοκτησία, την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και δικαίωμα σε χρηστή δίκη και την προστασία των μειονοτήτων.

1.2. Πρώτη έκθεση αιρεσιμότητας: αξιολόγηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων

1.2.1.Ελευθερία έκφρασης

Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής, η ελευθερία της έκφρασης υφίστατο περιορισμούς τόσο ως προς τον κρατικό έλεγχο στα δημόσια μέσα μαζικής ενημέρωσης όσο και ως προς τις δυνατότητες των δημοσιογράφων να εκφράζονται ελεύθερα (Β&Ε, ΠΓΔΜ)[713]. Ιδιαίτερα στην Κροατία, ο νέος Ποινικός Κώδικας προέβλεπε πολύ αυστηρές ποινές για την αποκάλυψη κρατικών μυστικών χωρίς να δίνεται ορισμός διεθνών προδιαγραφών ως προς τι καθιστά μία πληροφορία κρατικό μυστικό. Παράλληλα υπήρχαν αυστηροί νόμοι για συκοφάντηση του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Κοινοβουλίου, των ανώτατων και συνταγματικών δικαστηρίων[714]. Η ΟΔΓ αντίθετα σεβόταν ως ένα βαθμό την ελευθερία της έκφρασης, γεγονός που πιστοποιείται από την ύπαρξη πληθώρας μέσων, αν και η κυβέρνηση χρησιμοποιούσε άλλα μέσα όπως οικονομικές και τεχνικές επιθέσεις για να την περιορίσει[715]. Αντίστοιχα, στην Αλβανία γενικά γίνεται σεβαστό το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης αν και παρατηρούνταν περιπτώσεις τρομοκράτησης των δημοσιογράφων. Μόλις το 1996 άρχισε να υπάρχει κάποια ισορροπία στην κάλυψη των γεγονότων. Μέχρι τότε τα δημόσια ΜΜΕ λειτουργούσαν ως εκπρόσωποι τύπου της εκάστοτε κυβέρνησης[716].

1.2.2. Δικαίωμα συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι

---

[713] Πρώτη έκθεση αιρεσιμότητας, ο.π. σελ. 3 Μέρους Α και σελ. 3 Μέρους Β αντίστοιχα.
[714] Στο ίδιο, σελ.6 Μέρος Α.
[715] Στο ίδιο, σελ. 13, Μέρος Α.
[716] Στ ίδιο, σελ. 6, Μέρους Β

Στη Σερβία, ΠΓΔΜ και Αλβανία δεν υπήρχαν περιορισμοί στα εν λόγω δικαιώματα, αν και στις τρεις χώρες παρατηρήθηκαν σοβαρά επεισόδια αστυνομικής βίας σε ορισμένες διαδηλώσεις (Σερβία 1996, ΠΓΔΜ 1997). Στα υπόλοιπα υπό εξέταση κράτη όμως, με αποκορύφωμα την Κροατία, οι περιορισμοί ήταν αρκετά σημαντικοί.

Η Ευρ. Επιτροπή στην περίπτωση της B&E παρατήρησε ότι δεν υπήρχαν σημαντικά προβλήματα σχετικά με το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι πέρα από το θεμελιώδη περιορισμό στη μετακίνηση και δραστηριότητες των ατόμων που σχετίζονταν με την εθνικότητα τους. Επιπλέον δεν είχε πραγματοποιηθεί καμία πρόοδος ως προς την άρση των εν λόγω εμποδίων. Παρατηρούμε δηλαδή μια αντίφαση στην αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής η οποία έχει ίσως σχέση με τα πολύ χαμηλά επίπεδα προστασίας των συγκεκριμένων υπό εξέταση δικαιωμάτων. Εξάλλου δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής, το γεγονός ότι τα εν λόγω επίπεδα ήταν πολύ χαμηλότερα από αυτά που απαιτούνταν για ένταξη στην ΕΕ (βλ. ανάλογα τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης). Επιπλέον, η Ευρ. Επιτροπή ξεκινά την αξιολόγησή της με την αναγνώριση ότι θεωρητικά τα ΔΑ προστατεύονταν από τις Συμφωνίες του Ντέιτον[717].

Αντίθετα, στην Κροατία, τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, περιορίζονταν ανησυχητικά βάσει πρόσφατου τότε νόμου. Η Ευρ. Επιτροπή δεν εισήρθε σε λεπτομέρειες σχετικά με το περιεχόμενο του εν λόγω νόμου, απλά εξέφρασε την ανησυχία της ως προς το διαχωρισμό που προβλέπει μεταξύ της οργάνωσης ειρηνικών συγκεντρώσεων και διαδηλώσεων. Αντίστοιχα νέος νόμος παρείχε τη δυνατότητα στο κράτος να αποφασίζει ποιες ενώσεις προσώπων θα νομιμοποιούνταν.

1.2.3.Δικαίωμα στην προστασία της ιδιωτικής ζωής

Σύμφωνα με τη Συμφωνία του Ντέιτον, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή έπρεπε να προστατεύεται αλλά στην πράξη, παραβιαζόταν συστηματικά από καταχρηστικές

[717] Για παράδειγμα αναφορικά με τη B&E, στο ίδιο, σελ. 4 παρ..1.1

συμπεριφορές της αστυνομίας στη Β&Ε και την ΟΔΓ[718]. Η Ευρ. Επιτροπή δεν αναφέρει το παραμικρό για τις υπόλοιπες τρεις χώρες.

1.2.4. Δικαίωμα στην ιδιοκτησία

Όπως και στην περίπτωση της προστασίας της ιδιωτικής ζωής, οι συμφωνίες του Ντέιτον εγγυώνταν το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, προβλέποντας ιδιαίτερα το δικαίωμα των προσφύγων και των μετατοπισμένων στην αποκατάσταση της ιδιοκτησίας τους ή τη λήψη αποζημίωσης. Το 1997 όμως, δεν είχε υιοθετηθεί ακόμα σχετική νομοθεσία και μάλιστα οι αρχές της Β&Ε «αντιστέκονταν στις διεθνείς πιέσεις προς αυτή την κατεύθυνση».[719] Αντίστοιχοι περιορισμοί στην απόλαυση του εν λόγω δικαιώματος παρατηρούνταν και στις υπόλοιπες χώρες πλην της ΠΓΔΜ όπου γίνεται σεβαστό το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, όπως και στην Αλβανία όπου το κράτος προωθεί την αποκατάσταση της ατομικής ιδιοκτησίας μέσω κρατικών επιστροφών και του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων των επιχειρήσεων[720]. Στην Κροατία υφιστάμενη νομοθεσία είχε οδηγήσει σε παραβιάσεις του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, ενώ εξαιτίας του φόβου για αντίποινα σε πολλές περιπτώσεις δεν δηλώνονται οι διαμαρτυρίες[721]. Στη Γιουγκοσλαβία αν και το δικαίωμα στην ιδιοκτησία περιλαμβανόταν στο σύνταγμα της, οι περιορισμοί που υφίσταντο και συνήθως συνδέονταν με εθνοτικά ζητήματα, λειτουργούσαν ανασταλτικά ως προς την απόλαυση του εν λόγω δικαιώματος[722].

1.2.5.Πρόσβαση στη δικαιοσύνη και δικαίωμα σε χρηστή δίκη

Στη Β&Ε υπήρχαν πολλές περιπτώσεις αυθαίρετων συλλήψεων, ενώ οι εθνοτικές διαφορές πολλές φορές υπονόμευαν την αρχή της ίσης προστασίας απέναντι στο νόμο. Σε αρκετές περιπτώσεις επίσης οι αρχές αρνήθηκαν να εφαρμόσουν ευνοϊκές δικαστικές αποφάσεις προς εθνοτικές ή πολιτικές μειονότητες. Αντίστοιχα στην Κροατία, η έλλειψη εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων οδηγούσε σε υπονόμευση του δικαιώματος σε χρηστή δίκη. Μεταξύ των θετικών στοιχείων συγκαταλέγεται όμως το γεγονός ότι οι καταγεγραμμένες αυθαίρετες συλλήψεις και

[718] Στο ίδιο, σελ. 3 και 13 Μέρος Α
[719] Στο ίδιο, σελ. 4 Μέρος Α
[720] Στο ίδιο σελ. 3 και 6,7 Μέρους Β αντίστοιχα.
[721] Στο ίδιο, σελ. 7 Μέρος Α
[722] Στο ίδιο, σελ. 13 Μέρος Α

κακομεταχείριση από την αστυνομία ήταν λίγες[723]. Ιδιαίτερα αρνητική ήταν η κατάσταση στην ΟΔΓ, όπου οι δικαστικές διαδικασίες ήταν υπερβολικά χρονοβόρες και απουσίαζαν οι μηχανισμοί εγγύησης αποτελεσματικών μέσων προσφυγής κατά των διοικητικών αποφάσεων. Παρόλο που το δικαίωμα σε δικαστική συνδρομή, χρηστή δίκη και αποφυγή των βασανιστηρίων εγγυούνταν από το νόμο, στο Κόσοβο ήταν ιδιαίτερα διαδεδομένη η χρήση βασανιστηρίων, ενώ ήταν δεδομένο ότι τα δικαστήρια χρησιμοποιούνται για πολιτικές σκοπιμότητες. Οι αυθαίρετες συλλήψεις ήταν επίσης γεγονός[724].

Αντίθετα στην ΠΓΔΜ, την περίοδο 1996-7 υιοθετήθηκαν διάφοροι σημαντικοί νόμοι ως προς τη δικαστική συνδρομή και τον περιορισμό των αυθαίρετων συλλήψεων. Όμως ακόμα καταγράφονταν παραβιάσεις των διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένης της επιμήκυνσης της κράτησης, απουσία ενημέρωσης των κρατουμένων για τα δικαιώματά τους από την αστυνομία, και άρνηση πρόσβασης σε δικηγόρο. Αντίστοιχα στην Αλβανία, οι νόμοι υφίστανται αλλά δεν εφαρμόζονται πάντα[725].

1.2.6.Προστασία των μειονοτήτων

Στη B&E, βάσει του παραρτήματος 7 της Συμφωνίας Ντέιτον, ξεκίνησε με αργούς ρυθμούς η επιστροφή των προσφύγων σε περιοχές όπου αποτελούσαν την πλειονότητα, ενώ η επιστροφή σε μειονοτικές περιοχές δεν είχε καν αρχίσει. Παράλληλα διεθνείς οργανισμοί ανέφεραν πολλές περιπτώσεις διακρίσεων εις βάρος μελών εθνοτικών μειονοτήτων[726]. Αντίστοιχα προβλήματα παρουσιάζονταν στην ΟΔΓ και την Κροατία. Παρόλο που το Σύνταγμα τόσο της ΟΔΓ όσο και της Κροατίας προέβλεπαν την προστασία των μειονοτήτων, στην πράξη αντιμετώπιζαν πολλές δυσκολίες. Προβλήματα εντοπίζονταν κυρίως στο Κόσοβο και στην επιστροφή των μετατοπισμένων στην ΟΔΓ. Οι τελευταίοι προτιμούσαν να ενσωματωθούν στις τοπικές κοινωνίες από το να επιστρέψουν στον τόπο καταγωγής τους λόγω κυρίως της έλλειψης ασφάλειας. Στην Κροατία, ένα υπό συζήτηση νομοσχέδιο θα περιόριζε στην πράξη τις σερβικές και ιταλικές μειονότητες από την απόλαυση πολλών δικαιωμάτων όπως τη λειτουργία δικών

[723] Στο ίδιο, σελ. 4, 7 Μέρος Α αντίστοιχα.
[724] Στο ίδιο, σελ. 13 Μέρος Α
[725] Στο ίδιο, σελ. 3,7 Μέρος Β αντίστοιχα.
[726] Στο ίδιο, σελ.4 Μέρος Α

τους εκπαιδευτικών, πολιτιστικών, θρησκευτικών οργανώσεων και οργανισμών. Επιπλέον, η κοινή γνώμη αντιτίθετο στην επιστροφή Σέρβων προσφύγων. Ιδιαίτερο πρόβλημα παρουσίαζε η περιοχή της Ανατολικής Σλαβονίας κυρίως ως προς το σεβασμό των δικαιωμάτων των κατοίκων αλλά και την επιστροφή των προσφύγων που βρήκαν καταφύγιο εκεί. Επιπλέον συνεχιζόταν η παρενόχληση των Σέρβων, οι οποίοι πιέζονταν να εγκαταλείψουν την περιοχή[727].

Από την άλλη πλευρά, η ΠΓΔΜ αν και είχε ενσωματώσει στο Σύνταγμα της την προστασία των μειονοτήτων, και ιδιαίτερα την προστασία και διατήρηση της εθνικής, πολιτιστικής, γλωσσικής και θρησκευτικής τους ταυτότητας αντιμετώπιζε άλλου είδους προβλήματα κυρίως ως προς την πρόσβασης στην εκπαίδευση της αλβανικής γλώσσας. Το γεγονός ότι η ΠΓΔΜ κατέχει την καλύτερη θέση μεταξύ των υπό αξιολόγηση κρατών ως προς τις μειονότητες, φαίνεται και από το γεγονός ότι η Επιτροπή εξετάζει και δευτερεύοντα θέματα που στα άλλα κράτη δεν αναφέρθηκαν, όπως η πρόσβαση σε Μέσα μαζικής ενημέρωσης και πρόσβασης των μειονοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Τέλος, η Αλβανία είχε υπογράψει τη Σύμβαση – Πλαίσιο για τις μειονότητες, των οποίων τα δικαιώματα γίνονταν γενικά σεβαστά. Προβλεπόταν μάλιστα η χρήση της μειονοτικής γλώσσας σε δικαστικές διαδικασίες[728].

Σε αυτή την πρώτη εφαρμογή των συμπερασμάτων του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 1997, η Ευρ. Επιτροπή δεν δημοσίευσε επιχειρησιακά συμπεράσματα προτείνοντας ενδεδειγμένες ενέργειες προς το Συμβούλιο. Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η αξιολόγηση είχε μάλλον πιλοτικό χαρακτήρα. Σε κάθε περίπτωση το Συμβούλιο δεν προέβη σε καμία διαφοροποίηση των διμερών σχέσεων της ΕΕ με τις εν λόγω χώρες.

1.3. Εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου στο πλαίσιο των εκθέσεων αιρεσιμότητας

[727] Στο ίδιο, σελ. 14 και 7-9 Μέρους Α αντίστοιχα.
[728] Στο ίδιο, σελ. 4 και 7 Μέρους Β αντίστοιχα.

Οι επόμενες εκθέσεις αιρεσιμότητας της Ευρ. Επιτροπής παρουσιάζουν μικρές αλλαγές ως προς το περιεχόμενο και τη δομή. Όσον αφορά στο περιεχόμενο, προστέθηκαν τα κριτήρια της θρησκευτικής ελευθερίας και της ελευθερίας μετακίνησης[729]. Επιπλέον επεκτάθηκε η υπο-ενότητα για την προστασία των μειονοτήτων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την αξιολόγηση της Κροατίας[730]. Γίνεται πλέον εκτενής αναφορά στα δικαιώματα των μειονοτήτων και συγκεκριμένα για διατήρηση της πολιτιστικής τους ταυτότητας[731], ενώ εισάγει την αναφορά στον ΟΑΣΕ ως πηγή αξιολόγησης της προστασίας των μειονοτήτων[732].

Όσον αφορά στη δομή, η Ευρ. Επιτροπή στην αξιολόγηση της ΟΔΓ εισάγει διαφορετική παρουσίαση των θεματικών. Αντί της κλασσικής δομής (δημοκρατικές αρχές, ΔΑ και προστασία των μειονοτήτων, προχωρά στο διαχωρισμό μεταξύ των δημοκρατικών αρχών και συμμόρφωση με τις συμφωνίες του Ντέιτον). Στο πλαίσιο των ειρηνευτικών συμφωνιών εξετάζεται η συνεργασία με το ΔΠΔΓ και η κατάσταση που επικρατούσε στο Κόσοβο. Το αποτέλεσμα της αξιολόγησης ήταν ότι δεν είχε πραγματοποιηθεί καμία πρόοδος στο Κόσοβο ή στη συνεργασία με το ΔΠΔΓ[733]. Τέλος, η έκθεση αξιολόγησης συνοδεύεται από τα επιχειρησιακά συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής όπου περιλαμβάνονται οι προτάσεις της προς το Συμβούλιο βάσει της προηγηθείσας αξιολόγησης.

Η Ευρ. Επιτροπή στα επιχειρησιακά της συμπεράσματα επιχειρεί μία σύνοψη της αξιολόγησης των εκθέσεων αιρεσιμότητας για κάθε χώρα. Στο πρώτο μέρος αναφέρει τα γενικά συμπεράσματα ανά τομέα (δημοκρατία και ΔΑ, οικονομία της αγοράς, συμμόρφωση με τις συμφωνίες του Ντέιτον). Στο δεύτερο προχωρά σε συμπεράσματα ως προς την εφαρμογή προγραμμάτων στην κάθε χώρα και την πρότασή της για τη σύναψη Συμφωνίας Συνεργασίας με την ΕΚ[734].

---

[729] SEC (1998) 586, 30.03.1998, αξιολόγηση της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης σελ. 2,3
[730] Στο ίδιο σελ. 8
[731] Βλ. για παράδειγμα στην Κροατία σχετικά με τα εκπαιδευτικά προγράμματα στα σχολεία.
[732] Στο ίδιο
[733] Στο ίδιο, σελ. 13-19
[734] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρ.Κοινοβουλ. 'Επιχειρησιακά Συμπεράσματα', COM (1998)237 τελικό, 15.04.1998.

Γενικά στην έκθεση δεν παρατηρήθηκαν σημαντικές βελτιώσεις/μεταρρυθμίσεις σε καμία χώρα[735]. Τουναντίον, στην Κροατία υπήρξε και περαιτέρω περιορισμός των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς η εφαρμογή νέων νόμων δυσχέρανε ακόμα περισσότερο την ελευθερία της έκφρασης, της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (κυρίως ως προς τη σύσταση ΜΚΟ) και του δικαιώματος στην ιδιοκτησία. Εκτός από μερικά ζητήματα μειονοτήτων και το δικαίωμα στη χρήση της γλώσσας τους σε δημόσιες υπηρεσίες, πρόβλημα υπήρχε με την επιστροφή προσφύγων σε περιοχές όπου αποτελούν μειονοτικό πληθυσμό. Το τελευταίο αποτελούσαν κοινό παρονομαστή σε όλα τα υπό αξιολόγηση κράτη.

Βάσει των επιχειρησιακών συμπερασμάτων, το 1998 πρότεινε την έναρξη διαπραγματεύσεων για τη σύναψη Συμφωνίας Συνεργασίας με την Ευρ. Κοινότητα μόνο με την ΠΓΔΜ - διαδικασία η οποία είχε ήδη είχε ξεκινήσει το Μάρτιο του 1998 όταν συνήρθε η πρώτη συνάντηση του Συμβουλίου Συνεργασίας. Τονίστηκε όμως ότι προκειμένου να εξελιχθεί κι άλλο η συνεργασία θα πρέπει να υπάρξουν βελτιώσεις στη χώρα[736]. Ακόμα και για την Αλβανία η οποία είχε από τις καλύτερες συμπεριφορές, δεν προβλεπόταν περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας αν δεν προχωρούσε σε περαιτέρω βελτιώσεις. Όσον αφορούσε το πρόγραμμα χρηματοδότησης Phare, πρότεινε τη συνέχιση της μερικής εφαρμογής του μόνο με τη Β&Ε, την ΠΓΔΜ και την Αλβανία, υπό την αίρεση της περαιτέρω βελτίωσης του σεβασμού των ΔΑ και των μειονοτήτων. Τέλος, αναφορικά με την έναρξη διαπραγματεύσεων για συμφωνία συνεργασίας με την ΕΚ κρίθηκε ότι καμία χώρα δεν ήταν σε θέση να συμμετέχει σε έναν τέτοιο διάλογο χωρίς προηγουμένως να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις[737].

---

[735] Μικρές βελτιώσεις ως προς την ελευθερία της έκφρασης και κατ' επέκταση στην ελευθερία των ΜΜΕ παρατηρήθηκαν στη Β&Ε, στο ίδιο.

[736] Στο ίδιο, σελ. 5

[737] Στα υπό αξιολόγηση κράτη, μετά από πιέσεις παρατηρήθηκε κάποια πρόοδος. Στη Β&Ε, κυρίως ως προς το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (σε σχέση με την επιστροφή των προσφύγων και την ελευθερία μετακίνησης), και την ανεξαρτητοποίησης της δημόσιας τηλεόρασης. Αντίστοιχα προβλήματα είχε και η Κροατία ως προς τα ΔΑ., η οποία ενώ προέβαινε σε εξαγγελίες περί συμμόρφωσης με ευρωπαϊκές αξίες, στην πράξη δεν εφάρμοζε τίποτα. Προκειμένου για την αξιολόγηση της ΟΔΓ στα επιχειρησιακά συμπεράσματα, η Ευρ. Επιτροπή δεν εισέρχεται σε λεπτομέρειες ως προς το σεβασμό των ΔΑ απλά αναφέρει ότι παρέμεινε στάσιμος ενώ στην περιοχή του Κοσόβου, η προστασία των μειονοτήτων απλά δεν υφίσταται, αντίθετα έχει υποβιβαστεί. Θετική είναι απέναντι στις προσπάθειες της ΠΓΔΜ ενώ στην Αλβανία δεν αναφέρει καν τα ΔΑ, στο ίδιο.

Η εν λόγω αξιολόγηση αποκαλύπτει τις προτεραιότητες της ΕΕ, καθώς όπου υφίσταται αναφορά σε δικαιώματα, (εξακολουθεί να μην υπάρχει αναφορά στο σεβασμό των ΔΑ σε όλα τα κράτη) αφορά: την επιστροφή των προσφύγων, την ελευθερία των ΜΜΕ και τη συνεργασία με το Ποινικό Δικαστήριο[738].

1.3.1.Η περίοδος 1998-2000

Αναφορικά με την εξέλιξη του περιεχομένου των εκθέσεων αιρεσιμότητας της Ευρ. Επιτροπής, η Τρίτη έκθεση του Οκτωβρίου του 1998 καινοτομεί ως προς το γεγονός ότι η Ευρ. Επιτροπή για πρώτη φορά αναγνωρίζει ως θετικό την υιοθέτηση νόμων για την προαγωγή των ΔΑ αλλά υπογραμμίζει την έλλειψη εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου[739]. Επιπλέον αναφέρεται για πρώτη φορά νομοθεσία η οποία βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας[740]. Παράλληλα στην αξιολόγηση της Αλβανίας πραγματοποιείται για πρώτη φορά αναφορά στις ιδιαίτερα δυσμενείς συνθήκες που επικρατούσαν στα σωφρονιστικά καταστήματα[741]. Τέλος η Ευρ. Επιτροπή επιλέγει να διαχωρίσει το Μαυροβούνιο από τη Σερβία, όπου τα ΔΑ γίνονται γενικά σεβαστά, ενώ αντίθετα η Σερβία είχε ήδη εμπλακεί σε εχθροπραξίες στο Κόσοβο. Στο πλαίσιο των διμερών σχέσεων της ΕΕ με την ΟΔΓ, εφαρμόζεται η αρνητική μορφή της αρχής της αιρεσιμότητας καθώς λόγω των εχθροπραξιών και κατά συνέπεια όχι μόνο της άρνησης προστασίας των μειονοτήτων της περιοχής του Κοσόβου αλλά και σταδιακής εξόντωσής τους, η ΕΕ

---

[738] Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της ΕΕ υιοθετώντας την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής επέλεξε να υπογραμμίσει τα εξής:
Η Κροατία ήταν η μοναδική που απομακρυνόταν από τα κριτήρια. Απαιτούνταν πρόοδος σε σχέση με τη συνεργασία με το Δικαστήριο, καμία βελτίωση, τουναντίον επιδείνωση της πολιτικής επιστροφής προσφύγων. Παρόλο που έχει αποδεχτεί υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνή κείμενα προστασίας ΔΑ, θα πρέπει να προωθήσει την ανεξαρτησία των μέσων, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και τη δραστηριοποίησης των ΜΚΟ.
Η B&E και η Γιουγκοσλαβία δεν έχουν πραγματοποιήσει καμία πρόοδο αλλά δεν απομακρύνονται και από τα κριτήρια. Και στις δύο δεν γίνεται σαφής αναφορά σε ΔΑ, παρά μόνο στη συνεργασία με το Δικαστήριο που έχει βελτιωθεί αν και απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες και τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών.
Στο πλαίσιο της επιστροφή προσφύγων: στη B&E, Κροατία, απαιτείται η περαιτέρω διευκόλυνση. Μάλιστα η πρόοδος στους τομείς της επιστροφής προσφύγων, της παγιοποίησης της δημοκρατίας, η ανεξαρτησία των Μέσων και η παράδοση των εγκλημάτιών πολέμου θα αποδεικνύονταν κρίσιμη για το επόμενο εξάμηνο. Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 9ης Νοεμβρίου 1998, υπό τον τίτλο: WESTERN BALKANS / CONDITIONALITY - CONCLUSIONS, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/12560.EN8.htm

[739] Αξιολόγηση της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, SEC (98) 1727, 19ης Οκτωβρίου 1998, σελ. 3

[740] Στο ίδιο, σχετικά με την υιοθέτηση νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες στην ΠΓΔΜ ο οποίος περιλάμβανε διατάξεις για την δημιουργία αποτελεσματικών μέσων προσφυγής κατά των διοικητικών αποφάσεων σελ. 21.

[741] Στο ίδιο, σελ. 25

επέβαλε εμπάργκο στα όπλα, τις πτήσεις και το πάγωμα των τραπεζικών λογαριασμών σε ευρωπαϊκές τράπεζες[742].

Η Ευρ. Επιτροπή στην τέταρτη έκθεση αιρεσιμότητας καινοτομεί μόνο στα εξής σημεία: την αξιολόγηση του δικαιώματος της ελευθερίας έκφρασης των ακαδημαϊκών στη Σερβία, στην επέκταση της ανάλυσης των δικαιωμάτων των μειονοτήτων στην ΠΓΔΜ[743], και αναδεικνύει μεταξύ των θετικών εξελίξεων την προσπάθεια αναμόρφωσης του συστήματος των ΜΜΕ στη Β&Ε[744]. Στην ΠΓΔΜ, αναφέρεται ότι η κυβέρνηση φάνηκε αποφασισμένη να επιλύσει τα κυριότερα προβλήματα που προκαλούν ενδο-εθνοτικές προστριβές, αναγνωρίζοντας ως πρώτο βήμα τις ειδικές ανάγκες της αλβανικής κοινότητας στους τομείς του πολιτικού καθεστώτος, της εκπαίδευσης και της αναλογικής εκπροσώπησης. Αυξήθηκε η συμμετοχή των Αλβανών στη δημόσια διοίκηση και ξεκίνησε το πρόγραμμα εκπροσώπησης της μειονότητας στα σώματα ασφαλείας. Επιπλέον η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να υιοθετήσει τις συστάσεις του ΟΑΣΕ, σχετικά με τα δικαιώματα των μειονοτήτων επιτρέποντας αρχικά τη χρήση μειονοτικών γλωσσών στο Κοινοβούλιο και την εγγύηση της πρόσβασης των μειονοτήτων στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης. Τέλος η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η κυβέρνηση καταβάλλει προσπάθειες συμμόρφωσης με τις διεθνείς της υποχρεώσεις σχετικά με την υποδοχή προσφύγων από το Κόσοβο.

1.4. Η στάση του Συμβουλίου της ΕΕ

Από την πλευρά του, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, στα συμπεράσματα που υιοθέτησε το 1998, ενσωμάτωσε τις προτάσεις της Ευρ. Επιτροπής. Συγκεκριμένα δήλωσε ότι εξακολουθεί να επιθυμεί την προώθηση των σχέσεων με τα Δυτ. Βαλκάνια αλλά επιβεβαιώνεται για μια ακόμα φορά ότι η ταχύτητα της ανάπτυξης των σχέσεων θα εξαρτηθεί από την ανταπόκριση των εν λόγω κρατών στα 'συγκεκριμένα' (τονίζεται στο κείμενο) κριτήρια. Αν προχωρήσουν γρήγορα σε μεταρρυθμίσεις σύμφωνες με τα κριτήρια τότε αντίστοιχα γρήγορη θα είναι και η

---

[742] Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα επιχειρησιακά συμπεράσματα της COM(1998) 618 τελικό, 28ης Οκτωβρίου 1998, σελ. 4

[743] Τέταρτη έκθεση αιρεσιμότητας, SEC(99)714, 17η Μαΐου 1999, αναφορικά με την αξιολόγηση της Σερβίας, σελ. 15 και σελ 20 -1 για την ΠΓΔΜ αντίστοιχα.

[744] Η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει συγκεκριμένα ότι « η πρόοδος που επιτεύχθηκε στην αναμόρφωση των ΜΜΕ αποτελεί μία από τις πλέον ενθαρρυντικές εξελίξεις του 1998'. Και πάλι όμως δεν αναφέρει τις λεπτομέρειες της προόδου. Τέταρτη έκθεση αιρεσιμότητας, στο ίδιο. σελ. 4

ανάπτυξη των σχέσεων με την ΕΚ. Σε αντίθετη περίπτωση, η απομάκρυνση δηλαδή από το στόχο των κριτηρίων θα έθετε σε κίνδυνο το ισχύον επίπεδο των σχέσεων[745]. Τονίζεται δηλαδή ότι οι σχέσεις της ΕΚ με τα εν λόγω κράτη εξαρτώνται αποκλειστικά από τα τελευταία. Στη συνέχεια προχωρά σε αξιολόγηση της κάθε χώρας ξεχωριστά.

Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, δεν διαφοροποιήθηκε από την Ευρ. Επιτροπή, υιοθετώντας τα συμπεράσματά της και αντίστοιχα καθορίζοντας τις διμερείς σχέσεις της ΕΕ με τις εν λόγω χώρες[746]. Στα συμπεράσματά του 1999, αύξησε τις αναφορές στο σεβασμό των ΔΑ σε σχέση με το 1997. Έτσι, εκτός της Αλβανίας όπου αναφέρεται η συνολικά θετική εικόνα συμμόρφωσης προς τις δυτικές επιταγές με αποτέλεσμα να προβλέπεται η ενίσχυση των διμερών σχέσεων στο εγγύς μέλλον, στα υπόλοιπα κράτη είτε οι προσπάθειες δεν ήταν αρκετές για άμεση αναβάθμιση των διμερών σχέσεων είτε παρέμεναν πολύ σημαντικά προβλήματα. Η καινοτομία του Συμβουλίου το 1998, ήταν -εκτός της αναφοράς στο δικαίωμα της εκπαίδευσης- η συμπερίληψη του σεβασμού των ΔΑ μεταξύ των όρων για τη βελτίωση των σχέσεων με την ΕΕ[747]. Πιο αναλυτικά, κρίθηκε ότι η Ευρ.Κοιν. δεν ήταν διατεθειμένη να προβεί σε αλλαγές στη χρηματοδότηση μέσω Phare , ή στην έναρξη διαπραγματεύσεων για σύναψη Συμφωνίας Συνεργασίας με τη Β&Ε εξαιτίας -μεταξύ άλλων- των σημαντικών προβλημάτων στους τομείς των δικαιωμάτων, της αναμόρφωσης του δικαστικού συστήματος, της εκπαίδευσης, της κοινωνίας των πολιτών και της καταπολέμησης της απάτης.

Αντίστοιχα, καμία βελτίωση των σχέσεων δεν προβλεπόταν για την Κροατία η οποία δεν είχε προβεί σε αναγκαίες μεταρρυθμίσεις ως προς το σεβασμό των μειονοτήτων, την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, και γενικά τα ΔΑ - κυρίως ως προς την ανεξαρτησία των ΜΜΕ. Στην αξιολόγηση της ΟΔΓ, το Συμβούλιο ακολουθεί το διαχωρισμό της Επιτροπής μεταξύ των κρατικών οντοτήτων της Σερβίας και του

---

[745] Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 27ης Απριλίου 1998, Συμπεράσματα ως προς την αρχή της αιρεσιμότητας στα Δυτικά Βαλκάνια, παρ. 2

[746] Το 1999 ξεκινά μια παράλληλη διαδικασία ανταλλαγής απόψεων με την Ευρ. Επιτροπή για τη βελτίωση του πλαισίου διαλόγου ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητά του, η οποία κατέληξε τελικά στην υιοθέτηση μιας νέας περιφερειακής προσέγγισης.

[747] Πρόκειται για τα συμπεράσματα σχετικά με τη Β&Ε, Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της ΕΕ, της 9ης Νοεμβρίου 1998 μετά τη δημοσίευση της τρίτης έκθεσης αιρεσιμότητας- υιοθετήθηκαν χωρίς συζήτηση, ο.π.

Μαυροβουνίου, στο οποίο αποφασίστηκε να παρασχεθεί αρωγή γιατί είχε προχωρήσει σε πολλές θετικές μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς. Τέλος, στάσιμες θα παρέμεναν και οι σχέσεις της ΕΕ με την ΠΓΔΜ καθώς οι πρόοδοι που είχαν συντελεστεί ως προς τα ΔΑ δεν κρίθηκαν τόσο ικανοποιητικές- ιδιαίτερα αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων- ώστε να επιτρέπουν την αναβάθμιση των διμερών σχέσεων[748].

Τονίζεται, ότι αν και αναγνώρισε τις θετικές εξελίξεις στον τομέα των ΔΑ που σημειώθηκαν στην ΠΓΔΜ[749], αποδίδοντας τη βελτίωση της συνεργασίας με την ΕΚ και σε μεταρρυθμίσεις σε αυτόν τον τομέα, στην περίπτωση της Αλβανίας δεν συνέβη το ίδιο. Αναφορικά με το σεβασμό των ΔΑ, αφενός μεν το Συμβούλιο αναφέρει ότι θα μπορούσε να βελτιωθεί κι άλλο (χωρίς ιδιαίτερη μνεία σε τρέχουσες μεταρρυθμίσεις, άλλωστε ούτε η Ευρ. Επιτροπή αναλύει διεξοδικά το σεβασμό των ΔΑ στην Αλβανία), αφετέρου βεβαιώνει ότι από την πλευρά του θα συνεχίσει την εφαρμογή της Συμφωνίας Συνεργασίας και θα διερευνήσει μέσω της Ευρ. Επιτροπής τη δυνατότητα για περαιτέρω εμπορική συνεργασία. Με άλλα λόγια δημιουργείται η εντύπωση ότι ο σεβασμός των ΔΑ δεν αποτελεί τόσο σημαντικό γνώμονα στην εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας. Οι επόμενες εκθέσεις αιρεσιμότητας, όπως θα φανεί δεν ανατρέπουν το εν λόγω συμπέρασμα.

Γενικά παρατηρούμε ότι αν και το Συμβούλιο είχε θέσει ξεκάθαρους όρους συνεργασίας (Συμπεράσματα του 1997) που περιλαμβάνουν και το σεβασμό των ΔΑ, η αξιολόγηση γινόταν σφαιρικά με γνώμονα την προώθηση της γενικότερης σταθερότητας στην περιοχή. Για το λόγο αυτό τονιζόταν η ανάγκη επιστροφής των προσφύγων και η νομιμοποίηση της δημοκρατίας μέσω της βελτίωσης της ελευθερίας της έκφρασης και της συνεργασίας με το ΔΠΔ.

Το 1999, το Συμβούλιο, υιοθέτησε συμπεράσματα τόσο ως προς την εξέλιξη των διμερών σχέσεων των κρατών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης με την ΕΕ, αλλά και συμπεράσματα σχετικά με τη νέα ευρωπαϊκή πολιτική προσέγγισης στη βάση της Ανακοίνωσης της Επιτροπής του Μαΐου 1999. Αναφορικά με την αξιολόγηση των

[748] Στο ίδιο.

[749] Συγκεκριμένα, η ΠΓΔΜ παρείχε ένα ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας των ΔΑ αν και με ελλείψεις στην ανεξαρτησία των ΜΜΕ. Σεβόταν δε τα δικαιώματα των μειονοτήτων, παρόλο που επιβαλλόταν πρόοδος στο δικαίωμα στη γλώσσα της αλβανικής μειονότητας.

κρατών, το Συμβούλιο διαφοροποιήθηκε σε σχέση με τα αντίστοιχα συμπεράσματα του 1998 ως προς την Αλβανία και την ΠΓΔΜ. Για τα εν λόγω κράτη ζήτησε από την Ευρ. Επιτροπή να προχωρήσει σε παρουσίαση πρότασης αναβάθμισης των σχέσεων με την ΕΚ καθώς κρίθηκε ότι συντελέστηκε σημαντική πρόοδος στην προστασία των ΔΑ. Αντίθετα δεν θα πραγματοποιούνταν καμία μεταβολή σε σχέση με την Κροατία λόγω έλλειψης προόδου στη λύση του προβλήματος της επιστροφής των εκτοπισμένων και το Μαυροβούνιο το οποίο θα συνεχίσει να στηρίζει[750].

1.5. Αξιολόγηση της αρχής της αιρεσιμότητας

Παρατηρούμε ότι από τη μία πλευρά, στις τρεις χώρες της πρώην Γιουγκοσλαβίας εφαρμόστηκε η αρνητική μορφή της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς τη στασιμότητα της συνεργασίας. Από την άλλη πλευρά, απέναντι στην ΠΓΔΜ και την Αλβανία εφαρμόστηκε –λόγω της στάσης των δύο κρατών- θετική ερμηνεία της αρχής της αιρεσιμότητας. Θα προχωρούσε η εφαρμογή της Συμφωνίας Συνεργασίας με την ΠΓΔΜ αλλά για επιπλέον βελτίωση των διμερών σχέσεων με την ΕΚ θα έπρεπε να ακολουθήσουν και άλλες μεταρρυθμίσεις.

Η αρχή της αιρεσιμότητας όπως εφαρμόστηκε σε αυτή την πρώτη προσέγγιση με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα ως προς το σεβασμό των ΔΑ και της προστασίας των μειονοτήτων. Εκτός από τους γεωπολιτικούς παράγοντες που δεν ευνόησαν την υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων, η ΕΕ δεν προσέφερε σημαντικά κίνητρα μέσω της αρχής της αιρεσιμότητας, γεγονός το οποίο οδήγησε το 1999 σε αναθεώρηση της ευρωπαϊκής πολιτικής και αντίστοιχα της εφαρμογής της εν λόγω αρχής.

Το 1998 και 1999, οι δύο εκθέσεις αιρεσιμότητας και τα επιχειρησιακά συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής καταγράφουν πολύ μικρές προόδους. Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις αφορούν στον τομέα της ελευθερίας της έκφρασης και της ανεξαρτησίας των ΜΜΕ καθώς και του σεβασμού του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, τομείς οι οποίοι αποτέλεσαν τις κατεξοχήν προτεραιότητες της ΕΕ μαζί

[750] Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 21-22ης Ιουνίου 1999, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm

με την επιστροφή των προσφύγων. Συνεπώς ως προς τους συγκεκριμένους τομείς μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας πέτυχε. Συνολικά όμως οι μεταρρυθμίσεις ήταν μετριοπαθέστερες των προσδοκούμενων.

Συγκεκριμένα, το 1998 μεταξύ των θετικών εξελίξεων καταγράφηκαν οι βελτιώσεις ως προς το δικαίωμα στην ιδιοκτησία (αν και εξακολουθούσε να αποτελεί αντικείμενο περισσότερων παραβιάσεων), την ελευθερία μετακίνησης, την ελευθερία έκφρασης και ανεξαρτησία των ΜΜΕ αλλά μόνο μετά τις εκλογές στη B&E[751]. Αντίστοιχα στο Μαυροβούνιο προωθήθηκε η ανεξαρτητοποίηση των ΜΜΕ ως προς τη διανομή συχνοτήτων και τη μείωση των εισφορών για την απόκτησή τους[752]. Στην Κροατία σημειώθηκαν κάποιες θετικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και την πρόσβαση σε δικαστήρια[753].

Στην Αλβανία επίσης σημειώθηκαν κάποιες θετικές ενέργειες που βελτίωσαν την ελευθερία της έκφρασης. Συγκεκριμένα υιοθετήθηκε νέος νόμος το Νοέμβριο 1998 για το μετασχηματισμό της κρατικής τηλεόρασης σε δημόσιο οργανισμό αναμετάδοσης και έθεσε τις βάσεις για διεύρυνση του πεδίου των ιδιωτικών ΜΜΕ[754]. Μεταρρυθμίσεις στον ίδιο τομέα σημειώθηκαν και στο Μαυροβούνιο το οποίο προωθούσε πρόγραμμα για την ελευθερία των ΜΜΕ, ενώ είχε ήδη αρχίσει να εφαρμόζεται ο νέος νόμος για τα διοικητικά συμβούλια των δημοσίων μέσων. Γενικά το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης προστατευόταν στο Μαυροβούνιο[755]. Αντίθετα στην Κροατία καταγράφηκε έλλειψη πολιτικής βούλησης για μεταρρυθμίσεις στον τομέα των ΜΜΕ, δεδομένου ότι όπως παρατηρεί η Ευρ. Επιτροπή, οι τροπολογίες που πρότεινε το Κοινοβούλιο για το

[751] Εισήχθηκαν νέες πινακίδες αυτοκινήτων γεγονός που διευκόλυνε τις μετακινήσεις, ιδιαίτερα τις επιστροφές. Αναφορικά με την ελευθερία του τύπου, ιδρύθηκε η Επιτροπή Ανεξάρτητων Μέσων ως εγγυήτρια του νέου κανονιστικού πλαισίου, το οποίο όμως υιοθετήθηκε μετά τις εκλογές, οπότε και δεν επηρέασε τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 1998. Γενικά όμως τα προβλήματα από την έλλειψη ενός 'αληθινά δημόσιου και ανεξάρτητου τηλεοπτικού αναμεταδότη' παρέμεναν. Τρίτη Έκθεση αιρεσιμότητας, ο.π. σελ. 3.

[752] Στο ίδιο, σελ. 15. Τονίζεται παράλληλα από την Ευρ. Επιτροπή ότι στη Σερβία δεν πραγματοποιήθηκε καμία μεταρρύθμιση.

[753] Καταργήθηκαν δύο νόμοι του 1995 οι οποίοι παραβίαζαν την αρχή της ισότητας, αλλά παρέμεναν σε ισχύ κι άλλοι νόμοι περί ιδιοκτησίας της πολεμικής περιόδου, οι οποίοι θα έπρεπε να καταργηθούν. Αναφορικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι έχουν γίνει κάποια θετικά βήματα, χωρίς όμως να συγκεκριμενοποιεί και να αναφέρει ποια ακριβώς ήταν ενώ ταυτόχρονα ασκεί κριτική στη λειτουργία (μη) της δικαιοσύνης. Στο ίδιο, σελ. 9

[754] Στο ίδιο, σελ. 19-20

[755] Στο ίδιο, σελ. 16.

νόμο περί του θεσμικού πλαισίου των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, δεν αφορούσαν τα πρόβλημα της έλλειψης ανεξαρτησίας[756]. Τέλος, στην ΠΓΔΜ αν και εξακολουθούν να παρατηρούνται ελλείψεις ως προς την ελευθερία της έκφρασης ιδιαίτερα των δημοσιογράφων, καταγράφεται μεταξύ των θετικών εξελίξεων η έναρξη των εργασιών του Συνηγόρου του Πολίτη.

Κεφάλαιο 2. Β' Στάδιο: Από την Περιφερειακή Πολιτική στις Συμφωνίες Σύνδεσης και Σταθερότητας

2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, η ΕΕ αντιμετώπιζε μια πρόκληση: να καταφέρει να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο στην περιοχή πέραν της ανάπτυξης περιφερειακής πολιτικής. Όπως είχε γίνει ήδη αποδεκτό από το Συμβούλιο το Μάιο του 1999, η μετάλλαξη της περιφερειακής προσέγγισης σε μια διαδικασία σταθερότητας και σύνδεσης, η οποία μελλοντικά θα γινόταν μέρος της κοινής Ευρωπαϊκής Στρατηγικής κρινόταν απαραίτητη για την αναβάθμιση της πολιτικής παρουσίας της ΕΕ και σημαντικό στοιχείο του Συμφώνου Σταθερότητας[757]. Οι εν λόγω εξελίξεις θα αποτελούσαν το πλαίσιο στο οποίο θα εξελίσσονταν μακροχρόνια οι σχέσεις με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης[758].

---

[756] Επιπλέον η απάντηση της Κροατικής κυβέρνησης σε επικριτικό non paper της διεθνούς κοινότητας σχετικά με την ανεξαρτησία των ΜΜΕ ήταν 'απογοητευτική' καθώς δήλωνε ότι το επίπεδο ανεξαρτησίας των ΜΜΕ και της ελευθερίας έκφρασης στην Κροατία συνάδει με τα διεθνή επίπεδα προστασίας. Ο νέος τροποποιημένο νόμος όμως αύξανε επικίνδυνα τη δυνατότητα πολιτικής παρέμβασης στη λειτουργία των ΜΜΕ. Στο ίδιο, σελ. 9

[757] Το Σύμφωνο Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη ξεκίνησε το 1999 ως η πρώτη ολοκληρωμένη στρατηγική για την πρόληψη των συγκρούσεων της διεθνούς κοινότητας, με στόχο την ενίσχυση των προσπαθειών των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στην προώθηση της ειρήνης, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οικονομική ευημερία. Σύμφωνα με τη διακήρυξη της Κολωνίας του Ιουνίου 1999, μεταξύ των στόχων του ήταν να επιφέρει ώριμες δημοκρατικές πολιτικές διαδικασίες, με βάση τις ελεύθερες και δίκαιες εκλογές, θεμελιωμένες στο κράτος δικαίου και ο πλήρης σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των ατόμων που ανήκουν σε εθνικές μειονότητες, το δικαίωμα στην ελεύθερη και ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης, νομοθετικής εξουσίας λογοδοτούν στους ψηφοφόρους τους, της ανεξάρτητης δικαιοσύνης, η καταπολέμηση της διαφθοράς, την εμβάθυνση και την ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών. Το Σύμφωνο Σταθερότητας το οποίο τέθηκε υπό την αιγίδα του ΟΑΣΕ, ήταν το αποτέλεσμα διεθνούς συνεργασίας η οποία όμως προέκυψε μετά από πρωτοβουλία της ΕΕ. Βλέπε το κείμενο που συμφωνήθηκε στην Κολωνία, στις 10 Ιουνίου 1999, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.stabilitypact.org

[758] Υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με την ιδρυτική απόφαση του Συμφώνου Σταθερότητας, η ΕΕ θα διαδραμάτιζε ένα πολύ σημαντικό ρόλο, γεγονός που καθιστούσε επιτακτική και άμεση την ανάγκη αναδιάρθρωσης της περιφερειακής της προσέγγισης Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη διαδικασία

Συγκεκριμένα, «η ΕΕ θα επιστήσει την περιοχή πιο κοντά στην προοπτική πλήρους ενσωμάτωσης των χωρών αυτών στις δομές της. Στην περίπτωση των χωρών που δεν έχουν συνάψει ακόμη συμφωνίες σύνδεσης με την ΕΕ, αυτό θα γίνει μέσω ενός νέου είδους συμβατικής σχέσης, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις ανάγκες της κάθε χώρας με την προοπτική ένταξης στην ΕΕ, στη βάση της Συνθήκης του Άμστερνταμ και μόλις αρθούν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης έχουν επιτευχθεί. Σημειώνουμε τη βούληση της Ε.Ε. ότι, ενώ αποφασίζουν αυτόνομα, θα εξετάσει τη δυνατότητα επίτευξης των στόχων του Συμφώνου Σταθερότητας, ιδίως η πρόοδος στην ανάπτυξη της περιφερειακής συνεργασίας, μεταξύ των σημαντικών στοιχείων για την αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων μιας τέτοιας προοπτικής»[759].

Στο ανωτέρω πλαίσιο λοιπόν, η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει την αποτυχία της μέχρι τότε πολιτικής αιρεσιμότητας και προτείνει μια βελτιωμένη έκδοση που θα προσέφερε καλύτερα κίνητρα συνεργασίας στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Τα εν λόγω κίνητρα βέβαια θα απαιτούσαν την ικανοποίηση υψηλότερων στόχων τόσο πολιτικών όσο και οικονομικών και καλύτερης περιφερειακής συνεργασίας. Οι δε χώρες οι οποίες θα συμμετείχαν στο νέο πλαίσιο σχέσεων ήταν οι ίδιες με τις υφιστάμενες πέντε, με τη διαφορά ότι πλέον διαχωρίζονταν σε δύο ομάδες. Από τη μία πλευρά, η Αλβανία και η ΠΓΔΜ οι οποίες δεν είχαν επηρεαστεί από τον πόλεμο και από την άλλη, η Κροατία, ΟΔΓ και Β&Ε, οι οποίες θα έπρεπε να εφαρμόσουν τις ειρηνευτικές συμφωνίες του Ντέιτον[760]. Οι Ευρωπαϊκή πολιτική μέχρι τότε, παρόλο που θεωρητικά προήγαγε την περιφερειακή συνεργασία και ανάπτυξη, στην πράξη είχε συμβάλει ελάχιστα ή καθόλου στην επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων[761]. Η αρνητική μορφή της αρχής της αιρεσιμότητας παρήγαγε ιδιαίτερα αμφίβολα αποτελέσματα[762].

σταθερότητας και συνεργασίας με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, COM (235)99, της 26ης Μαΐου 1999, παρ. 3

[759] Έγγραφο που υιοθετήθηκε στην Κολωνία, οπ., παρ. 20

[760] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, οπ. παρ. 5 και 4 αντίστοιχα.

[761] Βλ. αναλυτικά R. Vukadinovic, Former Yugoslavia: international Efforts to link Peace, Stability and Democracy, στο Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 437--55.

[762] Blockmans, οπ. σελ. 247.

Η συγκεκριμένη πρόταση της Ευρ. Επιτροπής λοιπόν, προωθούσε τη συμπερίληψη μεταξύ των κινήτρων, της προοπτικής ένταξης στην ΕΕ, της αρωγής για τον εκδημοκρατισμό και την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών και τη συνεργασία στον τομέα των Εσωτερικών και Δικαστικών Υποθέσεων. Η προοπτική σύναψης σχέσεων θα έπρεπε να είναι προοδευτική και συνοδευτική για άλλες προσπάθειες σταθεροποίησης[763]. Τα κριτήρια ήταν τα ίδια με εκείνα που είχαν υιοθετηθεί τον Απρίλιο του 1997 δηλαδή συνδυασμός των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και της ανάγκης για περιφερειακή συνεργασία. Ανάλογα δε με τη συμπεριφορά των εν λόγω κρατών, το πιο πιθανό ήταν να ξεκινήσουν άμεσα οι διαπραγματεύσεις με την ΠΓΔΜ[764].

Με άλλα λόγια, η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη προσφοράς μιας πιο εξελιγμένης σχέσης με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και έμμεσα αναγνωρίζει ότι τα έως τότε απαιτούμενα επίπεδα σεβασμού των ΔΑ και των λοιπών προϋποθέσεων σύναψης διμερών συμφωνιών ήταν ιδιαίτερα χαμηλά. Η νέα ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική που προτείνεται δηλαδή αρχίζει να παρουσιάζει ομοιότητες με την αντίστοιχη πολιτική προς τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης.

2.1.1. Η στάση των οργάνων της ΕΕ

Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων τον Ιούνιο 1999, ενσωμάτωσε τις προτάσεις της Ευρ. Επιτροπής στα συμπεράσματά του και ουσιαστικά έδωσε το πράσινο φως για τη νέα ευρωπαϊκή πολιτική στα Βαλκάνια. Συγκεκριμένα, αποφάσισε να προχωρήσει στη δημιουργία ενός πλαισίου συνεργασίας με τις χώρες των Δυτ. Βαλκανίων ως προάγγελο της μελλοντικής Ευρωπαϊκής Κοινής Στρατηγικής για τα Βαλκάνια. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ θα εισήγαγε μία νέα διάσταση στις σχέσεις της με την περιοχή, δηλαδή τη δυνατότητα να προσφέρει στις πέντε χώρες- υπό σχετικούς όρους- εξατομικευμένες συμβατικές σχέσεις, ανάλογα με τις ανάγκες τις κάθε χώρας: τις λεγόμενες Συμφωνίες Σταθερότητας και Συνεργασίας. Οι εν λόγω συμφωνίες θα προσέφεραν μια πιο εξελιγμένη σχέση, λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις σε κάθε κράτος. Προκειμένου για τη σύναψή τους όμως, θα αξιολογούνταν η ικανότητα κάθε κράτους να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του

[763] Ανακοίνωση της Επιτροπής, παρ. 5
[764] Στο ίδιο, παρ. 7

καθώς και η αποτελεσματικότητα της συμβολής του στη διατήρηση της σταθερότητας της περιοχής[765].

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 21ης Ιουνίου 1999, η Περιφερειακή προσέγγιση εξελίχθηκε σε κοινοτική διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης. Αυτό που άλλαξε ήταν η φύση των συμβατικών σχέσεων που προτείνονται- που αντικαθιστά την προοπτική μιας συμφωνίας συνεργασίας με την προοπτική συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης.

Τα στάδια των διαπραγματεύσεων ήταν:
-Να πληρούνται οι όροι του Συμβουλίου του 1997
-Εκπόνηση έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με τη σκοπιμότητας της έναρξης διαπραγματεύσεων για συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης με την λόγω χώρα
-Αξιολόγηση της έκθεσης σκοπιμότητας από το Συμβούλιο. Σε περίπτωση θετικής αξιολόγησης, σύσταση προς την Επιτροπή για κατάρτιση πρότασης οδηγιών διαπραγματεύσεων
-Τυπική πρόταση της Επιτροπής με τις εν λόγω οδηγίες
-Δημοσίευση των οδηγιών διαπραγμάτευσης από το Συμβούλιο και έναρξη των διαπραγματεύσεων

Το Ευρ. Κοινοβουλ. τέλος από την πλευρά του, ήταν θετικό σε μια τέτοια προοπτική, δίνοντας έμφαση στην ελευθερία των ΜΜΕ, χωρίς όμως άλλη αναφορά σε Δ.Α στο σχετικό ψήφισμα που υιοθέτησε.[766].

2.1.2. Μεταβατική περίοδος: η 5η Έκθεση αιρεσιμότητας

[765] Συμπεράσματα Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, 21-22 Ιουνίου 1999. Η διαδικασία αυτή θα περιλάμβανε:
- Συμφωνίες Σταθερότητας και συνεργασίας
- Αυτόνομα εμπορικά μέτρα και άλλες οικονομικές και εμπορικές σχέσεις
- οικονομική συνδρομή (Phare)
- συνδρομή για τον εκδημοκρατισμό και ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών
- ανθρωπιστική βοήθεια για τον επαναπατρισμό των προσφύγων
- συνεργασία σε θέματα δικαστικά και εσωτερικών υποθέσεων
- ανάπτυξη πολιτικού διαλόγου.

[766] Σχέδιο έκθεσης (1999/2126 (COS)), Ευρ.Κοινοβουλ., Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, ΔΑ και Κοινής πολιτικής άμυνας σχετικά με την ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής (COM (235)99), παρ. F και παρ.31. Το τελικό ψήφισμα που υιοθετήθηκε στην ολομέλεια (A5-0069/2000) της 13.04.1999,δεν αναφέρει καθόλου το πολιτικό κριτήριο, αλλά ενσωματώνει την ανωτέρω έκθεση της επιτροπής του Κοινοβουλίου.

Επειδή όμως οι εργασίες για τον καθορισμό της συνδρομής και των σχετικών όρων δεν είχαν ολοκληρωθεί, η 5η έκθεση αιρεσιμότητας και τα επιχειρησιακά συμπεράσματα αναφέρονταν στην ήδη τότε υφιστάμενη διαδικασία[767]. Διαφοροποιείται βέβαια ο τίτλος του εγγράφου της Ευρ. Επιτροπής, περιλαμβάνοντας πλέον την Ευρωπαϊκή διαδικασία Σταθερότητας και Σύνδεσης. Επιπλέον, παρόλο που η κοινοτική πολιτική στην περιοχή βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο, η πέμπτη και τελευταία έκθεση αιρεσιμότητας της Ευρ. Επιτροπής περιλαμβάνει κάποιες καινοτομίες ως προς τα ΔΑ. Έτσι για πρώτη φορά γίνεται αναφορά σε Ρομά στην αξιολόγηση της ΠΓΔΜ [768]. Βέβαια η αναφορά δεν σημαίνει ότι προστέθηκε νέο κριτήριο, απλά έχει το χαρακτήρα παρατήρησης συμπεριφοράς της κυβέρνησης, η οποία είναι πραγματιστική στο να επιτρέψει την είσοδο στη χώρα 450 Ρομά από το Κόσοβο. Επιπλέον, όσον αφορά τις θετικές εξελίξεις στις υπό αξιολόγηση χώρες, μόνο στην ΠΓΔΜ παρατηρήθηκαν κάποιες αξιοσημείωτες μεταρρυθμίσεις, καθώς μετά από αρκετές επισκέψεις του ύπατου αρμοστή για εθνικές μειονότητες του ΟΑΣΕ, έχει γίνει αποδεκτό ότι η κυβέρνηση είναι θετικά διακείμενη ως προς τη βελτίωση της συμμετοχής της αλβανικής μειονότητας στη χώρα[769].

Αναφορικά με τις καινοτομίες τέλος, προστίθενται μεταξύ των κριτηρίων αξιολόγησης, η ομαλή διεξαγωγή εθνικών εκλογών. Μάλιστα στην περίπτωση της Κροατίας, δεδομένου ότι τα προβλήματα παρέμεναν άλυτα, η Ευρ. Επιτροπή προτείνει στα επιχειρησιακά της συμπεράσματα, τη βελτίωση των αυτόνομων εμπορικών προτιμήσεων από το 2000 και μετά, ουσιαστικά λόγω της ομαλής διεξαγωγής των εκλογών. Δεν παραβλέπει να διευκρινίσει βέβαια ότι η κατάρτιση έκθεσης σκοπιμότητας για την έναρξη διαπραγματεύσεων για σύναψη συμφωνίες σταθεροποίησης και σύνδεσης εξαρτώνται από περαιτέρω μέτρα που καλείται να λάβει η κυβέρνηση[770].

---

[767] Ευρωπαϊκή Διαδικασία Σταθερότητας και Σύνδεσης για τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, συμμόρφωση προς τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 1997 και 21/22 Ιουνίου 1999, SEC(2000)168/2, 9.02.2000

[768] Στο ίδιο, σελ. 22.

[769] Στο ίδιο, σελ. 21-2.

[770] Επιχειρησιακά συμπεράσματα Ευρ. Επιτροπής, συνοδευτικά της πέμπτης έκθεσης αιρεσιμότητας, σελ. 5.

Τελικά το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Ευρ. Επιτροπή, αναγνωρίζοντας την πρόοδο που συντελέστηκε στην ΠΓΔΜ να συντάξει οδηγίες για τη διαπραγμάτευση συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης στις 24 Ιανουαρίου 2000 με βάση την έκθεση σκοπιμότητας της Επιτροπής και σύσταση για οδηγίες διαπραγμάτευσης[771]. Αναφορικά με την Αλβανία τέλος, η Ευρ. Επιτροπή είχε ήδη εκδώσει έκθεση σκοπιμότητας για διαπραγμάτευση συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης το Νοέμβριο του 1999, στην οποία ζητούσε χρονοδιάγραμμα των μεταρρυθμίσεων, κυρίως μακροοικονομικών, προκειμένου για τη μελλοντική διαπραγμάτευση μια Συμφωνίας[772].

Το Ευρ. Συμβούλιο της Φέιρα-2000

Στις 19 και 20 Ιουνίου 2000, πραγματοποιήθηκε το Ευρ. Συμβούλιο της Φέιρα, το οποίο ουσιαστικά έδωσε το πράσινο φως στις Βαλκανικές χώρες για την προσχώρηση τους στην ΕΕ. Στο πλαίσιο της αναβάθμισης των ευρωπαϊκών πολιτικών στα Βαλκάνια, το Ευρ. Συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι στόχος του παραμένει η κατά το δυνατόν πληρέστερη ενσωμάτωση των κρατών της περιοχής στην πολιτική και οικονομική ευρωπαϊκή ζωή, μέσω των Συμφωνιών Σύνδεσης και Σταθερότητας, τον πολιτικό διάλογο, την απελευθέρωση του εμπορίου και τη συνεργασία σε δικαστικές και εσωτερικές υποθέσεις. Όλες οι χώρες τις οποίες αφορά είναι *δυνάμει υποψήφιες* προς ένταξη[773]. Επισημαίνουμε όμως ότι η διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης δεν περιλάμβανε σαφή δέσμευση προσχώρησης των συμβαλλόμενων μερών στην ΕΕ. Αν και η αναγνώριση των εν λόγω κρατών ως εν δυνάμει υποψήφιων για ένταξη στην ΕΕ αποτελούσε σημαντικό βήμα σε σχέση με την έως τότε ευρωπαϊκή περιφερειακή προσέγγιση, η νέα πολιτική δεν μπορεί αν χαρακτηριστεί ως υπερβολικά φιλόδοξη[774].

Οι ίδιοι στόχοι περιέχονταν στο κείμενο διακήρυξης της Συνόδου του Ζάγκρεμπ του Νοεμβρίου του 2000 στην οποία από τις Βαλκανικές χώρες συμμετείχαν οι Αλβανία, Β&Ε, Κροατία, ΠΓΔΜ και Ομοσπονδία της Γιουγκοσλαβίας, έθεσε τις

---

[771] Σύσταση Απόφασης του Συμβουλίου που εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να διαπραγματευτεί συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης με την ΠΓΔΜ, SEC (1999) 1279 τελικό της 8ης Σεπτεμβρίου 1999.

[772] COM (1999)599 τελικό της 24ης Νοεμβρίου 1999.

[773] Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Φέιρα, [21.06.2005]. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=EN&mode=g. παρ. 66-7

[774] Blockmans, ο.π. σελ. 251

βάσεις για τη σύναψη Συμφωνιών Σύνδεσης και Σταθερότητας. Η προοπτική της προσχώρησης βάσει των κριτηρίων της Κοπεγχάγης επιβεβαιώθηκε και συνδέθηκε και με την πρόοδο που θα συντελούνταν στο πλαίσιο της εφαρμογής των Συμφωνιών και της περιφερειακής συνεργασίας[775]. Η αρχή της αιρεσιμότητας λοιπόν παραμένει ως βασικός άξονας της νέας περιφερειακής πολιτικής. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης επιβεβαιώθηκε το 2003 στη Σύνοδο της ΕΕ- Δυτ. Βαλκανίων της Θεσσαλονίκης ως το πλαίσιο στο οποίο θα εξελισσόταν η ενταξιακή διαδικασία των Δυτικών Βαλκανίων μέχρι την ολοκλήρωσή της[776]. Συγκεκριμένα, οι τομείς στους οποίους θα έπρεπε να συντελεστεί πρόοδος, συμπεριλάμβαναν μεταξύ άλλων την προστασία των μειονοτήτων και το σεβασμό των ΔΑ καθώς και τη συνεργασία με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία[777].

2.2. Συμφωνίες Σταθερότητας και Σύνδεσης

2.2.1. Γενικές παρατηρήσεις

Γενικά, όπως και στο παρελθόν, η ΕΕ είχε επιλέξει τη σύναψη των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών με τις χώρες της ΚΑΕ ώστε να τις συνδράμει στη διαδικασία σύγκλισης, έτσι και με τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων, η ΕΕ ακολούθησε την ίδια πολιτική μέσω των Σ.Σ.Σ. Πρόκειται για σχέση που στηρίζεται σε δικαιώματα και υποχρεώσεις. Στηρίζεται στη σταδιακή εφαρμογή ενός χώρου ελεύθερου εμπορίου και σε μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην σταδιακή σύγκλιση με την ΕΕ. Πλαισιώνεται δε με την προοπτική της προσχώρησης. Ως προς το περιεχόμενό τους οι Σ.Σ.Σ. στηρίζονται και στις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες (βλ. αν. σελ...). Η Ευρ. Επιτροπή διαφοροποίησε τις νέες Συμφωνίες από τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες κυρίως ως προς το τελικό αποτέλεσμα: δηλαδή την προοπτική της προσχώρησης[778].

---

[775] Διακήρυξη της Συνόδου του Ζάγκρεμπ, 24.11.2000, παρ. 3 και 4. Κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm

[776] Δελτίο ΕΕ, 6-2003, σημ. 1.6.70.

[777] Βλέπε Συμπεράσματα Συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 2003, παράρτημα Α, δελτίο τύπου No. 10369/03.

[778] Για περαιτέρω ανάλυση της συμπεριφοράς της Ευρ. Επιτροπής και της ΕΕ βλ. Blockmans ο.π. σελ. 253.

Αναφορικά με τη διαδικασία σύναψης Σ.Σ.Σ., όπως έχει ήδη αναλυθεί, η έναρξη των διαπραγματεύσεων για τη μελλοντική σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας, απαιτούσαν την ικανοποίηση, σε μικρό βαθμό, των κριτηρίων που είχε θέσει το Συμβούλιο το 1997. Οι απαιτήσεις θα αυξάνονταν όσο η διαδικασία θα έτεινε προς ολοκλήρωση, δηλαδή τη σύναψη της Σ.Σ.Σ.. Η Ευρ. Επιτροπή εξακολουθούσε να αξιολογεί τις εν λόγω χώρες, δημοσιεύοντας ετήσιες εκθέσεις προόδου. Η έκθεση σκοπιμότητας πραγματοποιείται – όπως στην περίπτωση της ΠΓΔΜ- όταν κριθεί ότι έχει προχωρήσει σε τόσες μεταρρυθμίσεις ώστε να είναι σε θέση να ικανοποιήσει τους απαιτητικούς όρους εφαρμογής της Σ.Σ.Σ..

Προκειμένου για την εξέταση της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας μέσω των Σ.Σ.Σ. και της προστασίας των ΔΑ, κρίνεται σκόπιμο να αναλυθούν οι ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης που συνέταξε η Ευρ. Επιτροπή για κάθε μια από τις βαλκανικές χώρες. Πρόκειται για τρεις εκθέσεις αξιολόγησης – μέχρι το 2004, όταν τροποποιήθηκε πάλι το πλαίσιο των σχέσεων με τις χώρες των Δυτ. Βαλκανίων με τη σύναψη Ευρωπαϊκών Εταιρικών Σχέσεων ή Σχέσεων Προσχώρησης ανάλογα με την περίπτωση. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, σύμφωνα με τη διαδικασία για τη διαπραγμάτευση των Σ.Σ.Σ., τα κριτήρια και οι απαιτήσεις της Ευρ. Επιτροπής θα εξελίσσονταν ανάλογα με το στάδιο της διαδικασίας. Η αξιολόγηση των Βαλκανικών χωρών προκειμένου για τη σύναψη Σ.Σ.Σ άρχισε το 2002 αν και η Κροατία και η ΠΓΔΜ είχαν ήδη υπογράψει Σ.Σ.Σ. από το 2001. Αντίθετα η Αλβανία δεν ολοκλήρωσε τις διαπραγματεύσεις παρά το 2006.

2.2.1.α. Τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ουσιαστικό στοιχείο των Συμφωνιών Σταθερότητας και Σύνδεσης

Η ανάγκη σεβασμού των ΔΑ περιλαμβάνεται τόσο στο προοίμιο των Σ.Σ.Σ. όσο και στο βασικό κορμό της Συμφωνίας. Όλες οι Σ.Σ.Σ. παρουσιάζουν κοινή δομή, με κάποιες διαφοροποιήσεις ως προς τις ιδιαίτερες ανάγκες/ συνθήκες που επικρατούσαν στην κάθε μία. Στο προοίμιο της κάθε Συμφωνίας ακόμα και των μεταγενέστερων με την Αλβανία και τη Σερβία, αναγνωρίζεται η δέσμευση των μελών της Σ.Σ.Σ. για πολιτική και οικονομική ελευθερία, το σεβασμό των ΔΑ, το κράτος δικαίου καθώς και τα δικαιώματα των ατόμων που ανήκουν σε εθνικές

μειονότητες, τις δημοκρατικές αρχές και τις δίκαιες εκλογές[779]. Στο προοίμιο επιπλέον παρατίθεται ο ορισμός του επιπέδου του σεβασμού των ΔΑ που θεωρείται επαρκής[780]. Στο προοίμιο της Σ.Σ.Σ. με την Κροατία και τη Σερβία προστίθεται το δικαίωμα της επιστροφής όλων των προσφύγων, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και η δέσμευση συμμόρφωσης με τις Συνθήκες του Ντέιτον.

Επιπροσθέτως, το άρθρο 2 των ουσιαστικών ρυθμίσεων των Σ.Σ.Σ. αναφέρει ότι μεταξύ των γενικών αρχών που πρέπει να γίνονται σεβαστές είναι ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών και των ΔΑ, όπως περιλαμβάνονται στην ΟΔΔΑ. και όπως ορίζονται από την Τελική Πράξη του Ελσίνκι και το Χάρτη του Παρισιού, ο σεβασμός των αρχών του διεθνούς δικαίου και του κράτους δικαίου. Στο δε άρθρο 3 επιβεβαιώνεται η αρχή της διαφοροποίησης των κρατών υπό αξιολόγηση ανάλογα με την πρόοδο που συντελεί.

Με την αναγνώριση των κριτηρίων του άρθρου 2 ως *ουσιαστικών στοιχείων* της Συμφωνίας, ο σεβασμός των ΔΑ αποτελεί στοιχείο που μπορεί να προκαλέσει το μονομερή τερματισμό της Σ.Σ.Σ.[781]. Όλες οι Σ.Σ.Σ. προβλέπουν ένα μηχανισμό τερματισμού της Σ.Σ.Σ. σε περίπτωση παραβίασης των ουσιαστικών διατάξεων της Συμφωνίας. Ο μηχανισμός είναι ο ίδιος σε όλες τις περιπτώσεις και προβλέπει ότι αν κάποιο μέρος της Συμφωνίας θεωρεί ότι το άλλο μέρος δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του, μπορεί να λάβει τα ανάλογα μέτρα[782]. Επιπλέον με Κοινή Δήλωση που περιλαμβάνεται σε όλες τις Σ.Σ.Σ. διευκρινίζεται ότι η ουσιαστική παραβίαση της Σ.Σ.Σ. συντελείται όταν « παραβιάζονται οι ουσιαστικές διατάξεις της Συμφωνίας που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2».

Παρατηρούμε ότι οι υποχρεώσεις που αναλάμβαναν τα κράτη στο πλαίσιο των Σ.Σ.Σ. ήταν σαφώς αυξημένες σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς των διμερών σχέσεων συνεργασίας αλλά και των κριτηρίων για την έναρξη διαπραγματεύσεων

---

[779] Βλέπε για παράδειγμα τη Σ.Σ.Σ. με την ΠΓΔΜ σελ. 5

[780] Πρόκειται για τις διατάξεις του Χάρτη των ΗΕ, του ΟΑΣΕ, κυρίως της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι, το Χάρτη του Παρισιού. Στο ίδιο, σελ. 6.

[781] Άρθρο 60 (3) της Σύμβασης της Γενεύης για το δίκαιο των Συνθηκών και ανωτέρω το κεφάλαιο σχετικά με τη Βουλγαρική ρήτρα των Συμφωνιών της ΕΚ με τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

[782] Βλέπε Σ.Σ.Σ. με ΠΓΔΜ άρθρο 118 (2), Σ.Σ.Σ. με Κροατία άρθρο 120 (2), Σ.Σ.Σ. με Αλβανία άρθρο 126(2), Σ.Σ.Σ. με Σερβία, άρθρο 129(2).

για τη σύναψη Σ.Σ.Σ. ως προς το σεβασμό των ΔΑ Βέβαια, δεν ήταν στον ίδιο βαθμό με τις υποχρεώσεις κατά την ενταξιακή διαδικασία. Υπογραμμίζουμε δηλαδή την έλλειψη αναφοράς στην ΕΣΔΑ, στο άρθρο 2. Σε κάθε περίπτωση όμως σίγουρα το άρθρο 2 αποτελεί αναβάθμιση σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο διμερών σχέσεων. Η αρνητική έκθεση σκοπιμότητας σύναψης Σ.Σ.Σ. με την Αλβανία της Ευρ. Επιτροπής το 1999 είναι ενδεικτική της εν λόγω διαφοράς.

2.2.1.β. Ο ρόλος των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην πράξη

Η Ευρ. Επιτροπή το 2001 παρουσίασε –βάσει των συμπερασμάτων της έκθεσης σκοπιμότητας- αρνητική έκθεση σχετικά με τη δυνατότητα της Αλβανίας να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις που απορρέουν από μια Σ.Σ.Σ. Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι μεταξύ των πολιτικών λόγων, για τους οποίους έπρεπε να καθυστερήσει η σύναψη Σ.Σ.Σ. με την Αλβανία, ήταν τα προβλήματα λειτουργίας της δικαιοσύνης με αποτέλεσμα να αδυνατούν να απολαύσουν τα δικαιώματά τους οι πολίτες, το οργανωμένο έγκλημα με ιδιαίτερη αναφορά στην παράνομη διακίνηση ανθρώπων[783] και οι ελλείψεις στο σεβασμό των ΔΑ. Αναφορικά με το σεβασμό των ΔΑ, το πρώτο θέμα που εξέτασε η Ευρ. Επιτροπή ήταν η ανεξαρτησία των ΜΜΕ, κυρίως των κρατικών. Αρνητικά ήταν τα αποτελέσματα από την αξιολόγηση του δικαίου προσφυγής ή αμερόληπτης εκδίκασης, ή στην προστασία από αυθαίρετη σύλληψη αλλά και του δικαιώματος στην ιδιοκτησία[784]. Ως προς την προστασία των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή αναγνώρισε μεταξύ των θετικών εξελίξεων την επικύρωση της Σύμβασης- Πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Όμως το νομοθετικό πλαίσιο της χώρας έπρεπε να εκσυγχρονιστεί ενώ για πρώτη φορά αναφέρεται ότι η κοινωνικοοικονομική κατάσταση των Ρομά έπρεπε να βελτιωθεί[785].

Αν και στην περίπτωση της Αλβανίας δεν ήταν ξεκάθαρη η βαρύτητα του πολιτικού κριτηρίου στην καθυστέρηση σύναψης ΣΣΣ, στην Κροατία, η αντίστοιχη

---

[783] Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο σχετικά με την προετοιμασία για τη διαπραγμάτευση μιας Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με την Αλβανία, COM/2001/0300 τελικό, 6 Ιουνίου 2001, σελ. 7-8. Η αρνητική έκθεση σκοπιμότητας ήταν η έκθεση της Επιτροπής COM (99) 599 τελικό.

[784] Στο ίδιο, σελ. 16.

[785] Στο ίδιο, σελ. 17. Ο εκσυγχρονισμός αφορούσε μεταξύ άλλων την κατάργηση των γεωγραφικών ζωνών μειονοτήτων, κατάλοιπο της κομμουνιστικής διοίκησης. Οι Ρομά συγκαταλέγονταν μεταξύ των πολιτιστικών μειονοτήτων και ως εκ τούτου απολάμβαναν κάποια στοιχειώδη δικαιώματα.

καθυστέρηση οφειλόταν αποκλειστικά σε πολιτικό κριτήριο: τη πλημμελή συνεργασία με το ΔΠΔΓ. Μάλιστα πρόκειται για μοναδικό παράδειγμα στην ιστορία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, όπου η Ευρ. Επιτροπή είχε δημοσιεύσει θετική γνώμη, αλλά μερικά κ/μ δεν τη αποδέχονταν. Συγκεκριμένα, η Ολλανδία, η Ιταλία και το ΗΒ καθυστέρησαν να επικυρώσουν τη Σ.Σ.Σ. καθώς αμφισβητούσαν την προθυμία της Κροατίας να συνεργαστεί με το ΔΠΔΓ, ουσιαστικά αμφισβητώντας την αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου από την Ευρ. Επιτροπή, διεκδικώντας μια αυστηρότερη προσέγγιση ως προς το εν λόγω σκέλος του κριτηρίου[786].

2.2.2.Το πολιτικό κριτήριο υπό στο πλαίσιο των Συμφωνιών Σταθεροποίησης και Σύνδεσης

2.2.2.α. Η Ι^η έκθεση αξιολόγησης το 2002

Η πρώτη έκθεση αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής δεν περιλάμβανε στοιχεία για το πολιτικό κριτήριο στις επιμέρους εκθέσεις κάθε κράτους. Επρόκειτο περισσότερο για μια περίληψη της έως τότε πορείας τους και των σχέσεων τους με την ΕΕ, καθώς και τις γενικότερες απαιτήσεις μεταρρυθμίσεων χωρίς ιδιαίτερη αναφορά σε συγκεκριμένα ΔΑ[787]. Σύμφωνα με την Ευρ. Επιτροπή, στο πλαίσιο της αποτίμησης της αποτελεσματικότητας της συνεργασίας της ΕΕ με τα κράτη της περιοχής, « η πρόοδος έδρασε ως καταλύτης για να γίνουν δημοκρατικές αλλαγές. Όλες οι χώρες της περιοχής έχουν αρχίσει να ενισχύουν τους δημοκρατικούς θεσμούς και διαδικασίες, το σεβασμό του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων»[788]. Επιπλέον, η Ευρ. Επιτροπή τόνιζε ότι η διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης πρέπει να προσαρμόζεται στις ανάγκες και τις ειδικές συνθήκες της κάθε χώρας και ότι έπρεπε να βρεθεί η κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στη σταθεροποίηση και τη σύνδεση[789]. Σε αυτό το πλαίσιο λοιπόν κινήθηκε η διαδικασία στο σύνολό της.

2.2.2.α.i. *Η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ.*

---

[786] Blockman, οπ. σελ. 256.
[787] Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, COM (2002) 163 τελικό, 3ης Απριλίου 2002.
[788] Στο ίδιο, κεφ. 4
[789] Στο ίδιο.

Το Ευρ.Κοινοβουλ. υπήρξε πιο αναλυτικό στο ψήφισμά του σχετικά με την ανωτέρω πρώτη έκθεση αξιολόγησης. Εκτός του ότι «υπογραμμίζει τη σημασία που έχει ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των μειονοτήτων για την ειρήνη και τη διαρκή ασφάλεια στην περιοχή»[790], προχωρά σε αυστηρές συστάσεις ως προς την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας. Συγκεκριμένα, ζητά από το Συμβούλιο και την Επιτροπή όχι μόνο να μην προχωρήσουν στο επόμενο στάδιο της Σ.Σ.Σ., αλλά και να αναστείλουν πλήρως ή εν μέρει την οικονομική βοήθεια προς εκείνες τις χώρες που δεν θα πληρούν τις εξής προϋποθέσεις: πλήρη και αποτελεσματική συνεργασία με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία, την αποτελεσματική εφαρμογή μιας πολιτικής που να ευνοεί την επιστροφή των προσφύγων συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής προστασίας του δικαιώματος στην ιδιοκτησία και της προστασίας των μειονοτήτων και τέλος την εφαρμογή ενεργούς πολιτικής κατά του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος[791].

Επιπροσθέτως, οι ευρωβουλευτές προχωρούν στην εισαγωγή νέων κριτηρίων για την αξιολόγηση του σεβασμού των ΔΑ, όπως ο σεβασμός των δικαιωμάτων των Ρομά και η ισότητα των φύλων. Συγκεκριμένα ζητούν από τις κυβερνήσεις των πέντε κρατών να « αναπτύξουν μια σφαιρική περιφερειακή στρατηγική για τη βελτίωση της κατάστασης των Ρομά», ενώ παράλληλα η Ευρ. Επιτροπή θα πρέπει «να συμπεριλάβει στις συμφωνίες σταθεροποίησης και σύνδεσης σαφέστερες και αποτελεσματικότερες διατάξεις και να καθορίσει στόχους σχετικά με τα δικαιώματα των γυναικών και τη βελτίωση της θέσης τους»[792].

2.2.2.β. Η 2η Έκθεση Αξιολόγησης

Ένα χρόνο μετά, η Ευρ. Επιτροπή δημοσιεύει τη δεύτερη έκθεση αξιολόγησης, χωρίς όμως να υιοθετεί τη στάση του Ευρ.Κοινοβουλ.. Σε πιο διαλλακτικό τόνο, αναγνωρίζει κάποιες βελτιώσεις στον τομέα του σεβασμού των ΔΑ και επισημαίνει το πρόβλημα της έλλειψης ή ελλειμματικής εφαρμογής της νομοθεσίας. Επιλέγει επίσης μια πιο διαλλακτική εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας, καθώς η

[790] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Έκθεση της Επιτροπής : «Η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη- Πρώτη ετήσια έκθεση», COM (2002) 163- C 5-0256/2002-2002/2121 (COS), της 7ης Νοεμβρίου 2002, παρ.3.
[791] Στο ίδιο, παρ. 2
[792] Στο ίδιο, παρ. 17 και 19-20 αντίστοιχα.

πρόοδος ήταν μικρότερη από την αναμενόμενη. Συγκεκριμένα « *η Επιτροπή μελετά κατά ποιόν τρόπο είναι δυνατόν να είναι πιο αποτελεσματικές οι διαφορετικές προσεγγίσεις συγκριτικής αξιολόγησης και καθοδήγησης, πώς μπορεί να υποστηριχθεί η εφαρμογή τους ούτως ώστε να ενθαρρυνθεί η μεταρρύθμιση (...) να συνοδεύονται από σειρά σαφών προβλέψιμων μέτρων, όταν δεν πληρούνται οι όροι ή δεν έχουν επιτευχθεί οι επιδόσεις.*[793]»

Ειδικότερα ως προς το σεβασμό των ΔΑ, η Ευρ. Επιτροπή επιλέγει να αξιολογήσει τα ίδια περίπου δικαιώματα που περιλαμβάνονταν στην προ- Συμφώνου Σταθερότητας εποχή: την εφαρμογή της νομοθεσίας, την ισότητα ενώπιον του νόμου, τους πρόσφυγες και το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, την ανεξαρτησία των ΜΜΕ και τη συνεργασία με το ΔΠΔΓ. Στα ανωτέρω προστίθεται μόνο ένα νέο κριτήριο, η εκπαίδευση, ως στοιχείο εκδημοκρατισμού και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Τέλος αναφορικά με την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής, ο αριθμός των προσφύγων και των εκτοπισμένων ατόμων που επιστρέφουν, είχε αυξηθεί, ωστόσο στην Κροατία και το Κόσοβο η ανάκτηση της περιουσίας αποτελούσε σημαντικό πρόβλημα. Η γενικότερη συνεργασία της ΟΔΓ, της Κροατίας, της Βοσνίας- Ερζεγοβίνης με το ΔΠΔΓ παρέμενε ανεπαρκής. Τέλος, οι περισσότερες χώρες κατέβαλαν σημαντικές προσπάθειες για την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού νομοθετικού πλαισίου για τα μέσα ενημέρωσης[794].

---

[793] Δεύτερη ετήσια έκθεση της Ευρ. Επιτροπής για τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, COM (2003) 139 τελικό της 26ης Μαρτίου 2003, παρ. 7 και 8.

[794] Στο ίδιο. Αναφορικά με την πορεία της κάθε χώρας ως προς το σεβασμό των ΔΑ, η Αλβανία παρέμενε συνεργάσιμη ως προς τις μειονότητες αλλά οι φιλοδοξίες για επιδίωξη καλύτερων επιδόσεων στον τομέα αυτό ήταν περιορισμένες. Αντίστοιχα για τις ατομικές ελευθερίες και τα ΔΑ, υπήρχαν σαφή περιθώρια βελτίωσης ως προς την εφαρμογή τους. Στη Βοσνία- Ερζεγοβίνη, η συνεχιζόμενη ατιμωρησία κατηγορουμένων για εγκλήματα πολέμου αποτελούσε παράδειγμα της αποτυχίας της να μεταβεί από ένα πρόγραμμα ανασυγκρότησης μετά τον πόλεμο σε ένα πρόγραμμα μετάβασης. Θα πρέπει επίσης να ενταθεί η καταπολέμηση της διαφθοράς και τους οργανωμένου εγκλήματος. Η μη αντιμετώπιση των εν λόγω ζητημάτων δεν είναι συμβατή με την ένταξη στις δομές της ΕΕ. Η Κροατία θέσπισε συνταγματική νομοθεσία για τα δικαιώματα των εθνικών μειονοτήτων και ενέκρινε σημαντικές νομοθετικές τροπολογίες για τη διευκόλυνση της επιστροφής των προσφύγων. Παρά τις θετικές εξελίξεις όμως δεν καταβλήθηκαν αρκετές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των λοιπών προτεραιοτήτων. Το Φεβρουάριο του 2002 θεσπίστηκε νέα νομοθεσία για τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, τα οποία όμως δεν προστατεύονταν πλήρως από ενδεχόμενη άμεση ή έμμεση παρέμβαση πολιτικών και κρατικών φορέων. Η κυβέρνηση εξακολουθούσε να τηρεί χλιαρή στάση ως προς τη συνεργασία με το ΔΠΔΓ. Στην πράξη επιτεύχθηκε περιορισμένη πρόοδος όσον αφορά τη διαδικασία επιστροφής των προσφύγων και την ουσιαστική ένταξη της σερβικής μειονότητας. Στη Σερβία και το Μαυροβούνιο, υπήρξε σημαντική επιτυχία στους τομείς των ΔΑ, των μειονοτήτων και την περιφερειακή συνεργασία. Παράλληλα όμως, απέτυχαν στην εκπλήρωση βασικών διεθνών υποχρεώσεων όπως η συνεργασία με το ΔΠΔΓ. Τέλος, δεν γίνεται καμία αναφορά στο σεβασμό των ΔΑ στην ΠΓΔΜ.

2.2.2.β.ι. Η αντίδραση του Ευρ.Κοινοβουλ.: αναβάθμιση της σημασίας του ΔΠΔΓ

Το Ευρ.Κοινοβουλ. φαίνεται να επηρεάστηκε από τη μετριοπαθή στάση της Ευρ. Επιτροπής, τόσο ώστε στο ψήφισμα που υιοθέτησε για τη δεύτερη έκθεση αξιολόγησης να επισημάνει ότι πρέπει να οι χώρες της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης να ασχοληθούν σοβαρά με τις διακρίσεις σε βάρος του πληθυσμού των Ρομά σε όλους τους τομείς[795]. Σκληρότερη στάση τήρησε αναφορικά με το κριτήριο συνεργασίας με το ΔΠΔΓ. Τονίζει πλέον ότι αρκεί μια χώρα να έχει υπογράψει διμερή συμφωνία με τις ΗΠΑ που να υπονομεύει την πλήρη αποτελεσματικότητα του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου και να διαχωρίζει εθνοτικά τους πολίτες της για να μην μπορεί να ενταχθεί στην ΕΕ[796].

2.2.2.γ. Η 3η Έκθεση: Διαφοροποίηση μετά τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου Θεσ/νίκης

Το Μάρτιο 2004, η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε την τρίτη και τελευταία έκθεση αξιολόγησης στο πλαίσιο της Συμφωνίας Σύνδεσης και Σταθεροποίησης (από το 2005, οι αξιολογήσεις εντάσσονται στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου της Θεσ/νίκης). Συγκεκριμένα, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, το 2003, είχαν προβεί σε αξιολόγηση της συνεργασίας των κρατών των Δυτ. Βαλκανίων με την ΕΕ και είχαν καταλήξει στο ότι κατά την τελευταία τετραετία, η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική είχε θετικά αποτελέσματα. Προκειμένου Όμως να ενισχυθεί θα έπρεπε να εμπλουτιστεί με στοιχεία από την ενταξιακή διαδικασία ώστε να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις.[797] Στο εν λόγω πλαίσιο θα συνάπτονταν Εταιρικές Συμφωνίες για κάθε κράτος κατ' εικόνα των Συμφωνιών Προσχώρησης για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Οι εν λόγω συμφωνίες θα επικαιροποιούνταν ανάλογα με την ανταπόκριση των κρατών στις προτεραιότητες που θα τίθεντο από την ΕΕ. Απώτερος στόχος ήταν να χρησιμεύουν ως εργαλείο καταμέτρησης της προόδου των κρατών αναφορικά με τα κριτήρια συνεργασίας. Κατ' αντιστοιχία με την

---

[795] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη: Δεύτερη ετήσια έκθεση (COM (2003) 139- 2003/2094 (INI)) της 20ης Νοεμβρίου 2003, παρ. 8.

[796] Στο ίδιο, παρ. 2 και 10 αντίστοιχα.

[797] Η Ατζέντα της Θεσσαλονίκης , παράρτημα στα Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου της Θεσ/νίκης, της 16ης Ιουνίου 2003, «Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή προσχώρηση», σελ. 12, δελτίο 10369/03.

ενταξιακή διαδικασία, τα κράτη θα έπρεπε να υιοθετήσουν εθνικά σχέδια εφαρμογής των εν λόγω συμφωνιών, ενώ η Ευρ. Επιτροπή θα προχωρούσε σε ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης[798].

Στη Σύνοδο της Θεσ/νίκης τον Ιούνιο 2003, το Συμβούλιο της ΕΕ είχε τονίσει ότι η συνεργασία με το ΔΠΔΓ αποτελούσε ουσιαστική προϋπόθεση για την πορεία προς την ΕΕ, ενώ η ΕΕ θα έπρεπε να υποστηρίξει δραστηριότητες που στοχεύουν την προάσπιση των δικαιωμάτων των γυναικών και τη βελτίωση της κατάστασής τους.[799] Επιπλέον τόνιζε την ανάγκη για καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, της παράνομης μετανάστευσης, την επιστροφή των προσφύγων και την προώθηση της συμφιλίωσης μέσω της εκπαίδευσης και τον πολιτισμό.[800]

Στην τρίτη έκθεση αξιολόγησης λοιπόν, η Επιτροπή – ενσωματώνοντας τα ανωτέρω συμπεράσματα- προχωρά σε εμπλουτισμό των υπό αξιολόγηση δικαιωμάτων αλλά παραμένει στάσιμη ως προς την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας. Στο κεφάλαιο αναφορικά με τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό των Δυτικών Βαλκανίων, αναφέρεται ότι οι «ίδιες απαιτήσεις προσχώρησης ισχύουν για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων καθώς και για άλλες χώρες που επιθυμούν να προσχωρήσουν στην Ένωση, δηλαδή τα πολιτικά, οικονομικά και θεσμικά κριτήρια που ετέθησαν από το Ευρ. Συμβούλιο της Κοπεγχάγης το 1993. Οι χώρες οφείλουν επίσης να πληρούν τα ειδικά κριτήρια για τη Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης που καθορίζονται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Απριλίου 1997 και Μαΐου 1999, (...) το σεβασμό των ΔΑ και των μειονοτήτων, τη δημιουργία πραγματικών ευκαιριών επιστροφής των προσφύγων και εκτοπισμένων στο εσωτερικό των χωρών και σαφή ανάληψη υποχρέωσης για περιφερειακή συνεργασία.[801] Ουσιαστικά λοιπόν, η Ευρ. Επιτροπή αναγκαστικά λοιπόν υιοθετεί προτάσεις που είχε κάνει το Ευρ.Κοινοβουλ. ένα χρόνο πριν, ενώ προσθέτει την

---

[798] Στο ίδιο, σελ. 14.
[799] Η Ατζέντα της Θεσσαλονίκης, ο.π. σελ. 12,
[800] Στο ίδιο, σελ. 16 και 18 αντίστοιχα. Αναφορικά με την εκπαίδευση, η ΕΕ θα αποκτούσε ενεργό ρόλο στη διαδικασία αναθεώρησης των βιβλίων ιστορίας, ενώ θα προωθούνταν η συνεργασία με άλλους περιφερειακούς και διεθνείς δρώντες όπως το ΣοΕ, η UNESCO, το Σύμφωνο Σταθεροποίησης και Σύνδεσης.
[801] Τρίτη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, COM (2004) 202 τελικό, της 30ης Μαρτίου 2004, κεφ. 1.2

αξιολόγηση της συμπεριφοράς των αστυνομικών αρχών και τις συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά καταστήματα.

Συμπέρασμα αξιολόγησης: Ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων

Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής, αν και γενικά ο σεβασμός των ΔΑ και των μειονοτήτων διασφαλίζεται στα συντάγματα ή τη νομοθεσία των υπό εξέταση κρατών, απαιτείται βελτίωση της εφαρμογής τους. Εξακολουθεί να ασκείται βία από μέλη των αστυνομικών δυνάμεων και οι συνθήκες στα σωφρονιστικά καταστήματα παραμένουν προβληματικές σε ορισμένες χώρες. Εκτός από την αναφορά στα σωφρονιστικά καταστήματα, η Επιτροπή καινοτομεί αναφέροντας ότι η ισότητα των φύλων δεν εξασφαλίζεται επαρκώς και η οικογενειακή βία εξακολουθεί να παραμένει πρόβλημα σε ορισμένες χώρες.[802] Αναφορικά με την ανεξαρτησία των ΜΜΕ, κρίθηκε ότι οι χώρες των Δυτ. Βαλκανίων είχαν σημειώσει πρόοδο σχετικά με τη θέσπιση και σε μικρότερο βαθμό στην εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Βέβαια, ο κρατικός παρεμβατισμός στα ΜΜΕ μέσω της άσκησης χρηματοδοτικής και φορολογικής πίεσης εξακολουθούσε να υφίσταται στις περισσότερες χώρες και η προστασία κατά της παράνομης δυσφήμισης ήταν ανεπαρκής.[803] Ο αριθμός των επαναπατριζόμενων προσφύγων εξακολουθούσε να αυξάνεται εκτός από το Κόσοβο, όπου λόγω των γενικότερων δυσχερειών η αποκατάσταση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας ήταν πολύ περιορισμένη.[804] Τέλος, η Ευρ. Επιτροπή εξακολουθεί να τονίζει την ανάγκη μεταρρύθμισης των εκπαιδευτικών συστημάτων και της εκπαίδευσης στις γλώσσες των μειονοτήτων, χωρίς όμως να προχωρεί σε αξιολόγηση της κατάστασης.

Κεφάλαιο 3. Γ' Στάδιο : Η ενταξιακή διαδικασία δυτικών Βαλκανίων- 2005-2010

Αναλύεται η πορεία των πέντε κρατών και η αντίστοιχη εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου ένταξης από το 2005 –όταν δημοσιοποιήθηκε το πρώτο Έγγραφο στρατηγικής της Ευρ. Επιτροπής για τη διεύρυνση των Δυτικών Βαλκανίων.[805] Στη

[802] Στο ίδιο , σελ. 17-8.
[803] Στο ίδιο.
[804] Στο ίδιο.
[805] Στο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2004 γινόταν λόγος μόνο για την Κροατία, το περιεχόμενο του οποίου θα αναλυθεί στο υποκεφάλαιο το σχετικό με την εν λόγω χώρα.

συνέχεια θα γίνει παρουσίαση αφενός της πορείας των υποψήφιων προς ένταξη κρατών, δηλαδή της Κροατίας και ΠΓΔΜ[806] και αφετέρου των δυνάμει υποψηφίων προς ένταξη κρατών, δηλαδή της Αλβανίας, της Β&Ε, της Σερβίας, του Μαυροβουνίου και του Κοσόβου.

3.1. Η εξέλιξη της ενταξιακής πορείας των υποψηφίων προς προσχώρηση κρατών

Το Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2005, περιορίστηκε μόνο σε γενική αξιολόγηση των κριτηρίων, ώστε να καταγραφεί η όποια πρόοδος είχε επιτευχθεί μέχρι τότε και να επισημανθούν τα σημαντικότερα προβλήματα ως προς την εκπλήρωση των κριτηρίων. Η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής τόνιζε ότι *«οι χώρες που επιθυμούν την προσχώρηση μπορούν να περάσουν από το ένα στάδιο της διαδικασίας στο επόμενο μόνο αφού εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις που έχουν καθοριστεί»*[807]. Επιπλέον, η *«Επιτροπή είναι σε θέση να προτείνει την αναστολή της διαδικασίας σε περίπτωση σοβαρής και συνεχούς παραβίασης των θεμελιωδών αρχών της ΕΕ ή αν μια χώρα δεν συμμορφώνεται με βασικές απαιτήσεις σε ένα οποιοδήποτε στάδιο. Μια από τις εν λόγω απαιτήσεις είναι και η συνεργασία με το ΔΠΔΓ»*[808].

Η συνεργασία με το ΔΠΔΓ ήταν τόσο σημαντική, ώστε η θετική ανταπόκριση της Κροατίας στην ανάγκη συνεργασίας, να αποτελέσει το τελικό επιχείρημα υπέρ της έναρξης ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Η δε διατήρηση της πλήρους συνεργασίας «θα παραμείνει προϋπόθεση προόδου καθ' όλη τη διαδικασία προσχώρησης. Η παραμικρή απόκλιση από την πλήρη συνεργασία με το ΔΠΔΓ σε οποιοδήποτε στάδιο θα μπορούσε να προκαλέσει την αναστολή των μεταρρυθμίσεων».[809] Επιβεβαιώνεται λοιπόν, για μια ακόμα φορά, ότι η απόδοση του καθεστώτος της υποψήφιας χώρας και η έναρξη διαπραγματεύσεων δεν αποτελεί εγγύηση για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Γενικά κρίθηκε ότι η Κροατία δεν αντιμετώπιζε ιδιαίτερα προβλήματα για την εκπλήρωση του πολιτικού κριτηρίου προσχώρησης-

[806] Η ΠΓΔΜ απέκτησε το καθεστώς της υποψήφιας προς ένταξη χώρας στις 17 Δεκεμβρίου 2005 και η Κροατία στις 18 Ιουνίου 2004.
[807] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2005, COM (2005) 561, τελικό της 9ης Νοεμβρίου 2005, σελ. 3
[808] Στο ίδιο
[809] Στο ίδιο, κεφ. 2.3

αποφεύγεται ο όρος «ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο», αν και οι Σέρβοι και οι Ρομά ήταν θύματα διακρίσεων, κυρίως ως προς τις ευκαιρίες απασχόλησης.[810]

3.1.1. Έγγραφο Στρατηγικής 2005 και Δικαιώματα του Ανθρώπου

Ενδιαφέρον, από την οπτική των ΔΑ, παρουσιάζει επίσης το Έγγραφο στρατηγικής του 2005. Η Ευρ. Επιτροπή αξιολογώντας την πορεία της Αλβανίας ως προς την ικανότητα σύναψης Σ.Σ.Σ., αναφέρει μεταξύ των προβλημάτων σεβασμού των ΔΑ, όχι μόνο τις ελλείψεις ως προς το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και την ανεξαρτησία των ΜΜΕ, αλλά και αναλυτικά την κατάσταση στα σωφρονιστικά καταστήματα, υπογραμμίζοντας τις υλικές ελλείψεις και την συμπεριφορά των φρουρών. Για πρώτη φορά επίσης αναγνωρίζει ότι η Αλβανία αποτελεί υπόδειγμα ανεξιθρησκίας[811]. Η Ευρ. Επιτροπή καινοτομεί επιπλέον, στην περίπτωση της Βοσνίας- Ερζεγοβίνης, συστήνοντας στην κυβέρνηση να αφιερώσει προσπάθειες για την καλύτερη ένταξη της μειονότητας των Ρομά[812]. Πλέον, πέρα της προστασίας των δικαιωμάτων τους, η οποία είχε κάνει δειλά την εμφάνισή της στην Τρίτη έκθεση Αξιολόγησης Σ.Σ.Σ., η Επιτροπή εισάγει την ευρύτερη έννοια της ένταξης, χωρίς αναφορά σε συγκεκριμένα ΔΑ Τέλος, μεταξύ των καινοτομιών μπορεί να συμπεριληφθεί η αναφορά στην αξιολόγηση της Σερβίας- Μαυροβουνίου περί ελλείψεως σφαιρικής νομοθεσίας κατά των διακρίσεων γενικά και όχι μόνο αναφορικά με τις μειονότητες.[813]

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Ευρ. Επιτροπή προσπάθησε το 2005, (μεταβατικό έτος) να εισάγει στοιχεία της ενταξιακής διαδικασίας στη διαδικασία σύναψης Συμφωνιών Σταθεροποίησης και Σύνδεσης. Βέβαια, οι χώρες οι οποίες είχαν ήδη συνάψει Σ.Σ.Σ. – η Κροατία και η ΠΓΔΜ- νωρίτερα είχαν αξιολογηθεί με ηπιότερο τρόπο ως προς το σεβασμό των ΔΑ..

3.2. Εξέλιξη της ενταξιακής πορείας των ΠΓΔΜ και Κροατία

Τα υποψήφια προς ένταξη κράτη μέχρι σήμερα είναι η ΠΓΔΜ και η Κροατία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, βάσει της θετικής γνωμοδότησης της Ευρ. Επιτροπής,

[810] Στο ίδιο κεφ. 3.1- πολιτικές εξελίξεις
[811] Στο ίδιο
[812] Στο ίδιο.
[813] Στο ίδιο.

αποφάσισε την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Κροατία, στις αρχές του 2005. Το Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2004, περιγράφει το διαπραγματευτικό πλαίσιο το οποίο εκτός των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και την απαίτηση περιφερειακής συνεργασίας, τη συνεργασία με το ΔΠΔΓ και την επιστροφή των εκτοπισθέντων, περιλαμβάνει και σαφή δήλωση ότι «σύμφωνα με τη συνθήκη για την ΕΕ και το Σύνταγμα της Ευρώπης, η Επιτροπή θα συστήσει την αναστολή των διαπραγματεύσεων στην περίπτωση συνεχούς και σημαντικής παραβίασης των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ΔΑ και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, επί των οποίων βασίζεται η Ένωση.» [814]

3.2.1.Η αξιολόγηση της Κροατίας υπό το φως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής για την Κροατία βασίστηκε στα κριτήρια ένταξης όπως είχαν εξελιχθεί κατά την ενταξιακή διαδικασία των χωρών της ΚΑΕ και τις ιδιαίτερες δεσμεύσεις από τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης.[815] Δεδομένου ότι τα κριτήρια ένταξης το 2005 που ουσιαστικά ξεκίνησε η ενταξιακή διαδικασία για τα δύο υποψήφια κράτη είχαν εξελιχθεί σε πολύ σημαντικό βαθμό, τόσο λόγω της ανάπτυξης του κοινοτικού κεκτημένου (ακόμα και τα κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου είχαν αυξηθεί) όσο και της διεύρυνσης του πολιτικού κριτηρίου,[816] οι Κροατία και ΠΓΔΜ έπρεπε να ικανοποιήσουν πολύ πιο αυστηρές προϋποθέσεις τόσο για να λάβουν θετική γνωμοδότηση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων όσο και για την μελλοντική σύγκλιση. Επιπροσθέτως, ως ένα ακόμα στοιχείο της αναβάθμισης του επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων, η ΕΕ φτάνει στο σημείο να απαιτήσει την υιοθέτηση των «βέλτιστων πρακτικών των κρατών μελών» σε αντίστοιχες πολιτικές.[817]

---

[814] Έγγραφο στρατηγικής της Ευρ. Επιτροπής σε ότι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, COM (2004)657 τελικό της 6ης Οκτωβρίου 2004, σελ.7.

[815] Η σύνδεση των διευρύνσεων υπογραμμίζεται ξεκάθαρα και στα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου του Ιουνίου 2004, το οποίο αποδέχθηκε την υποψηφιότητα της Κροατίας για ένταξης στην ΕΕ. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αναφέρουν ότι θα ληφθεί υπόψη στο ακέραιο η εμπειρία από την πέμπτη διαδικασία διεύρυνσης. ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 6-2004, Συμπεράσματα Προεδρίας (6/23) σημ. I.7.32.

[816] Όπως έχει ήδη καταδειχθεί στην προηγούμενη ενότητα, το πολιτικό κριτήριο ιδιαίτερα του σεβασμού των ΔΑ είχε διανθιστεί πάρα πολύ λόγω της αλληλεπίδρασης με την κοινοτική νομοθεσία και την πολιτική της Ευρ. Επιτροπής

[817] Στην Απόφαση Εταιρικής Σχέσης Προσχώρησης της Κροατίας με την ΕΕ, του 2006, μεταξύ των βραχυπρόθεσμων στόχων περιλαμβάνεται η Προώθηση του σεβασμού και της προστασίας των

Επιπλέον, η Ευρ. Επιτροπή στη γνωμοδότησή της για την Κροατία προσθέτει κάποια νέα κριτήρια αξιολόγησης, όπως τη διαφάνεια στην ιδιοκτησία των ΜΜΕ, τη δυνατότητα ίδρυσης ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και την προαιρετική παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών στο σχολείο. Εξετάζεται επίσης ενδελεχώς, η εφαρμογή του ποινικού δικαίου στα πλαίσια της εξασφάλισης της ισονομίας -καθώς υφίστατο ανομοιογενή εφαρμογή της ποινικής ευθύνης για εγκλήματα πολέμου ενώπιον των κροατικών δικαστηρίων- με τους Σέρβους κατηγορούμενους να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στα διάφορα στάδια της δικαστικής διαδικασίας σε σύγκριση με τους Κροάτες.

Σε αυτά τα νέα κριτήρια προστέθηκαν και τα κριτήρια που απέρρεαν από τη ΣΣΣ σχετικά με τη συνεργασία με το ΔΠΔΓ και την επιστροφή των εκτοπισμένων προσφύγων και ό,τι αυτό συνεπαγόταν ως προς τα ιδιοκτησιακά τους δικαιώματα και την κρατική προστασία. Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή πραγματοποίησε ιδιαίτερα εκτενή αναφορά στους πρόσφυγες και το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετώπιζαν, τη στέγαση.[818] Παράλληλα παρατήρησε ότι παρόλο που η συνεργασία με το ΔΠΔΓ δεν ήταν άριστη, το Νοέμβριο 2003 θεσπίστηκε νόμος σχετικά με την προστασία των μαρτύρων στις ποινικές υποθέσεις (δεν είχε συσταθεί ειδική υπηρεσία για τα εγκλήματα πολέμου στα εθνικά δικαστήρια).[819] Τέλος περιλήφθηκε μεταξύ των θετικών διαπιστώσεων το γεγονός ότι η Κροατία απείχε από την υπογραφή διμερούς συμφωνίας με τις ΗΠΑ για τη μη έκδοση στο ΔΠΔ.

Οικονομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα

Αναφορικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η Ευρ. Επιτροπή αξιολόγησε πολύ θετικά το γεγονός ότι το Σύνταγμα προέβλεπε ειδική περίθαλψη των ευπαθών, απόρων και μειονεκτούντων ομάδων, αν και λόγω δημοσιονομικών

μειονοτήτων σύμφωνα, αφενός, με την ΕΣΔΑ και τις αρχές που ορίζονται στη σύμβαση-πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων και, αφετέρου, με τις βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται στα κ/μ της ΕΕ. Απόφαση του Συμβουλίου της 20ής Φεβρουαρίου 2006 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης με την Κροατία και την κατάργηση της απόφασης 2004/648/ΕΚ (2006/145/ΕΚ), σημ. 4

[818] Στο ίδιο, σελ. 31-2.

[819] Στο ίδιο, σελ. 34-5

πιέσεων, περιορίζονταν τα δικαιώματα αυτών. Σημειώνεται δε ότι οι οικογένειες απολάμβαναν ειδικής προστασίας: η μητρότητα και η παιδική ηλικία προστατεύονταν από το κράτος.[820] Τέλος, στην ενότητα τη σχετική με την προστασία των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή παρατήρησε ότι είχαν ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία οι αρχές της ισότητας και της μη διάκρισης, της προστασίας της εθνικής ταυτότητας, της κοινωνικής ένταξης, της ελευθερίας ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, εκπαιδευτικών προγραμμάτων και κύκλων σπουδών και της παροχής κατάλληλης εκπαίδευσης του διδακτικού προσωπικού, σύμφωνα με τις αρχές της Σύμβασης- Πλαίσιο του ΣοΕ.[821] Αντίθετα, και παρά την υιοθέτηση τον Οκτώβριο του 2003 Εθνικού Προγράμματος ένταξης για τους Ρομά, αντιμετώπιζαν διακρίσεις σε όλους τους τομείς , όπως στην πρόσβαση στην απασχόληση την υγεία και την πολιτική αντιπροσώπευση.[822]

Καινοτομία

Καινοτόμο (σε σχέση με την ενταξιακή διαδικασία των κρατών της ΚΑΕ) είναι το γεγονός ότι η Ευρ. Επιτροπή αποσαφηνίζει την έννοια των ευρωπαϊκών προτύπων στον τομέα του σεβασμού των ΔΑ. Αναφορικά με το νόμο περί αλλαγών στον ποινικό κώδικα, συνδέει τα ευρωπαϊκά πρότυπα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Στο ίδιο πλαίσιο ευθυγραμμίζονται τα ευρωπαϊκά πρότυπα προς τις συστάσεις που διατύπωσαν το 2004, η μεικτή αποστολή εμπειρογνωμόνων του ΣοΕ και ο ΟΑΣΕ.[823]

Η Ευρ. Επιτροπή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι «*Η διασφάλιση του κράτους δικαίου και ο σεβασμός των δικαιωμάτων των μειονοτήτων δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα. Εντούτοις, η Κροατία θα πρέπει να λάβει μέτρα για τον πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και ιδίως της σερβικής μειονότητας. Η Κροατία πρέπει να επιταχύνει την εφαρμογή του συνταγματικού νόμου για τις εθνικές μειονότητες και να εντείνει τις προσπάθειες για τη διευκόλυνση της επιστροφής Σέρβων προσφύγων από την Σερβία και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Η Κροατία θα πρέπει να βελτιώσει ουσιαστικά τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος. Θα πρέπει επίσης*

[820] Στο ίδιο, σελ. 27.
[821] Στο ίδιο, σελ. 28. Παράλληλα βέβαια παραμένει ελλιπής η εκπροσώπηση των μειονοτήτων στα κρατικά διοικητικά και δικαστικά όργανα αν και προβλέπεται από τη νομοθεσία, σελ. 29.
[822] Στο ίδιο, σελ. 30
[823] Στο ίδιο, σελ. 26

να ενισχυθεί περαιτέρω η αποτελεσματικότητα της καταπολέμησης της διαφθοράς».[824] Η Ευρ. Επιτροπή με άλλα λόγια συνέστησε την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

3.2.1.α. Ευρ. Συμβούλιο Ιουνίου 2004: η Κροατία ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο

Από την πλευρά του, το Ευρ. Συμβούλιο του Ιουνίου 2004, «εξέτασε την αίτηση βάσει της γνώμης αυτής [γνωμοδότηση της Ευρ. Επιτροπής] και παρατήρησε ότι η Κροατία πληροί το πολιτικό κριτήριο που όρισε το Ευρ. Συμβούλιο της Κοπεγχάγης το 1993 και τις προϋποθέσεις της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης που καθόρισε το Συμβούλιο το 1997».[825] Παράλληλα, υιοθετήθηκαν και οι βασικές προτεραιότητες της ΕΕ ως προς την ικανοποίηση συγκεκριμένων κριτηρίων από την Κροατία. Συγκεκριμένα τονίστηκε ότι η Κροατία θα πρέπει να εξακολουθήσει να συνεργάζεται με το ΔΠΔΓ, να καταβάλλει επιπλέον προσπάθειες για τα δικαιώματα των μειονοτήτων, τον επαναπατρισμό των προσφύγων, τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, την περιφερειακή συνεργασία και την καταπολέμηση της διαφθοράς.[826] Οι εν λόγω προτεραιότητες αποτελούν τη βάση της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης με την Κροατία, του 2004.

Υπογραμμίζεται ότι πρόκειται για την τελευταία τέτοιου είδους συμφωνία καθώς από το 2006, θα υιοθετούνταν ευρωπαϊκές συμφωνίες προσχώρησης. Σύμφωνα λοιπόν με την Απόφαση του 2004,[827] οι προτεραιότητες αναφορικά με τα ΔΑ ήταν: η διασφάλιση της εφαρμογής του συνταγματικού νόμου περί εθνικών μειονοτήτων,[828] η εφαρμογή της νέας στρατηγικής για την προστασία και την ένταξη των Ρομά, η επιτάχυνση της επιστροφής των προσφύγων,[829] η ενίσχυση της

---

[824] Στο ίδιο, σελ. 42

[825] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6-2004, συμπεράσματα της Προεδρίας (6/23) , σημ. I.7.31

[826] Στο ίδιο, σημ. I.7.33

[827] Απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2004 σχετικά με τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Εταιρικής Σχέσης με την Κροατία. 2004/648/ΕC, σελ. 3

[828] Ειδικότερα, διασφάλιση της αναλογικής εκπροσώπησης των μειονοτήτων στις τοπικές και περιφερειακές αυτοδιοικούμενες μονάδες, στην κρατική διοίκηση και στα δικαστικά όργανα, και στους φορείς της δημόσιας διοίκησης, όπως ορίζει ο νόμος. Παροχή των απαραίτητων μέσων, συμπεριλαμβανομένης της ανάλογης χρηματοδότησης, για τη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας των εκλεγμένων συμβουλίων μειονοτήτων.

[829] Δημιουργία κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών για τη βελτίωση του κλίματος για τους επαναπατριζόμενους και την αποδοχή τους από τις κοινότητες υποδοχής, εφαρμογή της νομοθεσίας για την αποζημίωση των απολεσθέντων δικαιωμάτων κατοχής και μίσθωσης εντός και εκτός των περιοχών ειδικού κρατικού ενδιαφέροντος, ολοκλήρωση της εξέτασης των αιτήσεων που έχουν ήδη υποβληθεί για την ανοικοδόμηση των κατοικιών, έως τον Απρίλιο του 2004· ανοικοδόμηση όλων των κατοικιών για τις οποίες υπάρχει θετική απόφαση έως τον Απρίλιο του 2005· πραγματοποίηση

ελευθερίας έκφρασης και διασφάλιση της δημοκρατικής λειτουργίας των μέσων μαζικής ενημέρωσης[830] καθώς και η βελτίωση της συνεργασίας με τον Διαμεσολαβητή για τα ΔΑ.

3.2.1.β. Η εξέλιξη της ενταξιακής διαδικασίας της Κροατίας και οι προτεραιότητες της ΕΕ

Οι προτεραιότητες της ΕΕ, όπως αντανακλώνται στις επόμενες ευρωπαϊκές συμφωνίες προσχώρησης, μετατρέπονται σε ένα αναλυτικότερο κατάλογο απαιτούμενων ενεργειών, στον οποίο προστίθενται και κριτήρια ανάλογα με τις εκθέσεις αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής (όπως συνέβη και κατά την πέμπτη διεύρυνση). Η Έκθεση προόδου της Ευρ. Επιτροπής που δημοσιεύτηκε το 2005, μαζί με το Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση, εντόπισε κάποια πρόοδο αναφορικά με την ικανοποίηση των ανωτέρω στόχων, κυρίως ως προς την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, λόγω της θέσπισης ενός συστήματος ευεργετήματος πενίας προς όφελος της κοινότητας Ρομά και των απάτριδων.[831] Θετικές εξελίξεις επισημάνθηκαν επιπλέον, αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων και την επιστροφή των προσφύγων. Συγκεκριμένα, υιοθετήθηκε νόμος τον Ιούλιο του 2005 με στόχο την ενίσχυση της εκπροσώπησης των μειονοτήτων στις δημόσιες υπηρεσίες, προωθήθηκε η ανακατασκευή σερβικών σπιτιών και υπήρξε συμφωνία για τυποποιημένα βιβλία ιστορίας σε όλα τα σχολεία ανεξαρτήτως εθνότητας.[832] Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής, συνολικά, η Κροατική

κατάλληλης εκστρατείας ενημέρωσης του κοινού για τους ενδεχόμενους δικαιούχους, μετά την παράταση της προθεσμίας για την υποβολή αιτήσεων ανοικοδόμησης από την 1η Απριλίου έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2004.

[830] Αναθεώρηση της νομοθεσίας για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης σύμφωνα με τις συστάσεις που διατύπωσαν, τον Φεβρουάριο του2004, η μεικτή αποστολή εμπειρογνωμοσύνης του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Επιτροπής και του ΟΑΣΕ. Ειδικότερα, αναθεώρηση του νόμου για τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης, ώστε να θεσπισθεί ένα διαφανές, προβλέψιμο και αποτελεσματικό κανονιστικό πλαίσιο (συμπεριλαμβανομένης της σταδιακής εναρμόνισης με το κεκτημένο της ΕΕ, χάρη στην πλήρη εφαρμογή της ήδη κυρωθείσας σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διασυνοριακή τηλεόραση)· διασφάλιση πολιτικής και δημοσιονομικής ανεξαρτησίας του Συμβουλίου για τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης· διασφάλιση ότι η ραδιοφωνία και τηλεόραση της Κροατίας και το Συμβούλιο του προγράμματός της λειτουργούν ανεξάρτητα και παραμένουν σταθερά, ενώ αναθεωρείται ο νόμος για τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση της Κροατίας· διασφάλιση ότι η αναθεώρηση του νόμου για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και της νομοθεσίας σχετικά με τη δυσφήμηση ανταποκρίνεται στα ευρωπαϊκά πρότυπα, όπως καθορίζονται στο άρθρο 10 της ευρωπαϊκής σύμβασης των ΔΑ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ.

[831] Έκθεση Προόδου SEC (2005) 1424, 9 Νοεμβρίου 2005, σελ. 17. Ο νόμος υιοθετήθηκε το Μάιο του 2005.

[832] Στο ίδιο, σελ. 20-22.

κυβέρνηση εστίασε τις προσπάθειές της στην επίλυση του στεγαστικού προβλήματος και της αποναρκοθέτησης, ενώ ιδιαίτερα θετική κρίθηκε η ανάληψη πρωτοβουλιών για εκδίκαση εγκληματιών πολέμου από εθνικά δικαστήρια.[833]

3.2.1.β.ι. Έκθεση αξιολόγησης 2006

Συγκεκριμένα, το 2006 η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής αναγνωρίζει ότι στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της προστασίας των μειονοτήτων, η πρόοδος συνεχίζεται αν και με βραδείς ρυθμούς.[834] Οι εξελίξεις του εν λόγω έτους περιλάμβαναν την τροποποίηση του ποινικού κώδικα τον Ιούνιο του 2006 (προκειμένου να καταργηθεί η ποινή φυλάκισης για δυσφήμιση και να συμπεριληφθεί ευρύτερος ορισμός για το 'έγκλημα του μίσους', τη βελτίωση των διώξεων για εγκλήματα πολέμου),[835] τη θέση σε ισχύ της Εθνικής πολιτικής για την ισότητα των φύλων 2006-2010[836] του εθνικού σχεδίου για τα δικαιώματα και τα συμφέροντα του παιδιού και την εφαρμογή ενός πιλοτικού συστήματος υποστήριξης κοινωνικά ευάλωτων ή ανάπηρων ατόμων μέσω ενός δικτύου προσωπικών βοηθών.[837] Πρόοδος σημειώθηκε επίσης στον τομέα της εκπαίδευσης μειονοτήτων και σταδιακά βελτιώθηκε λίγο η θέση της μειονότητας των Ρομά στην κοινωνία μέσω μεταξύ άλλων του Σχεδίου Δράσης «Δεκαετία ένταξης των Ρομά 2005-2015».[838]

Γενικά το 2006, η Ευρ. Επιτροπή δεν πρόσθεσε κάποιο νέο κριτήριο αξιολόγησης εκτός από τις συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά καταστήματα (στοιχείο το οποίο εξέλειπε από την αντίστοιχη έκθεση του 2005), μετά από την απόφαση του ΕΔΔΑ, γεγονός που φανερώνει τη στενή σχέση που είχε αναπτυχθεί μεταξύ της ενταξιακής διαδικασίας και του ΣοΕ.[839] Στο σημείο αυτό τονίζεται ότι σε όλες τις

---

[833] Στο ίδιο, σελ. 27 και 25 αντίστοιχα.
[834] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση, σελ. 37
[835] Στο ίδιο, σελ. 37- 8
[836] Έκθεση αξιολόγησης της Κροατίας για το 2006, SEC (2006)1385, 08.11.2006, σελ. 10. Η εν λόγω στρατηγική περιλάμβανε μέτρα για τη βελτίωση της κοινωνικής θέσης των γυναικών και της αναγνώρισης της ανάγκης σεβασμού των δικαιωμάτων των γυναικών. Επιπλέον περιλάμβανε και μέτρα για την απασχόληση των γυναικών και τη συμφιλίωση της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής.
[837] Στο ίδιο.
[838] Στο ίδιο, σελ. 11
[839] Το Μάρτιο 2006, το ΕΔΔΑ στην υπόθεση Cenbauer κ. Κροατίας, αποφάνθηκε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ, καταδικάζοντας την Κροατία για απάνθρωπη μεταχείριση κρατουμένου σε κρατική φυλακή. Η Ευρ. Επιτροπή επισημαίνει αρχικά ότι η κροατική κυβέρνηση

εκθέσεις αξιολόγησης είτε επρόκειτο για υποψήφια προς ένταξη χώρα ή δυνάμει υποψήφια, η Ευρ. Επιτροπή ξεκινούσε με την παρουσίαση της υπό εξέταση χώρας ως αντίδικης στο ΕΔΔΑ καθώς και τη συμπεριφορά της ως προς την εφαρμογή των αποφάσεων του δικαστηρίου.

3.2.1.β.ιι. Αξιολόγηση το 2007

Η Έκθεση Προόδου και το Έγγραφο στρατηγικής του 2007 επισημαίνουν κάποιες μικρές βελτιώσεις, αν και τονίζεται ότι υπήρχε πρόβλημα σχετικά με την εφαρμογή των νομικών διατάξεων για την προστασία των ΔΑ.[840] Συγκεκριμένα, εγκρίθηκε στην κρατική διοίκηση για το 2007 ένα πρόγραμμα προσλήψεων για τις μειονότητες, ενώ τα προγράμματα για τη βελτίωση των δικαιωμάτων των παιδιών και των γυναικών είχαν συμβάλει στην ευαισθητοποίηση του κόσμου.[841] Επιπλέον παρατηρήθηκε πρόοδος στην εφαρμογή των συστάσεων της Κοινής Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων του 2004 ως προς τους νόμους σχετικά με τα ηλεκτρονικά μέσα στην κροατική τηλεόραση και ραδιόφωνο.[842] Μεταξύ των θετικών εξελίξεων, (η Κροατία υπέγραψε τη Σύμβαση των ΗΕ για τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ το Μάρτιο 2007) και υιοθέτησε τον Ιούνιο εθνική στρατηγική για την ισότητα των ευκαιριών των ΑΜΕΑ.[843]

3.2.1.β.ιιι. Πρόσφατες εξελίξεις

Αντίθετα, το 2008 παρατηρήθηκε κάποια πρόοδος ως προς την υιοθέτηση νομοθεσίας και στρατηγικού σχεδιασμού, τα οποία συνέχισαν να εφαρμόζονται και το 2009. Ένα νέο πρόβλημα που επισημάνθηκε το 2008 και συνέχισε να υφίσταται και την επόμενη χρονιά ήταν η αδυναμία πρόσβασης του ΔΠΔΓ σε ορισμένα έγγραφα στην Κροατία.[844] Μάλιστα η Ευρ. Επιτροπή κατέληξε στο Έγγραφο στρατηγικής του 2009 ότι αν η Κροατία συνεχίσει στον ίδιο ρυθμό και

έλαβε μέτρα για την εφαρμογή της συγκεκριμένης απόφασης αλλά απαιτεί τη λήψη περαιτέρω μέτρων για τη βελτίωση των συνθηκών κράτησης. Το ίδιο, σελ. 9.

[840] Έγγραφο στρατηγικής 2007, σελ. 38.

[841] Στο ίδιο, σελ. 38 και 39. Η έκθεση Προόδου αναφέροντας περισσότερες λεπτομέρειες, διευκρινίζει ότι το σχέδιο προσλήψεων ήταν το πρώτο σχετικό σχέδιο για την καλύτερη εκπροσώπηση των μειονοτήτων στη δημόσια διοίκηση, σχεδιάζοντας την πρόσληψη 286 μειονοτικών ατόμων στην κεντρική διοίκηση και 50 σε περιφερειακό επίπεδο. Αντίστοιχα αναφορικά με τη βελτίωση της θέσης των γυναικών στην Κροατική κοινωνία, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι 33 από τα 150 μέλη του Κοινοβουλίου και 4 από τους 15 Υπουργούς ήταν γυναίκες. Έκθεση Προόδου 2007, SEC (2007) 1431, 6.11.2007, σελ.12 και 11 αντίστοιχα.

[842] Έκθεση Προόδου Κροατίας 2007, σελ. 11

[843] Στο ίδιο, σελ. 12

[844] Έγγραφο στρατηγικής 2008 σελ. 39

ανταποκριθεί σε όλες τις προϋποθέσεις τότε θα μπορούσαν να ολοκληρωθούν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις το 2010.[845] Η πρόοδος που συντελέστηκε τα δύο τελευταία έτη αφορά κυρίως την πρόσβαση στη δικαιοσύνη μέσω της θέσπισης νέου νόμου για τη νομική βοήθεια και τη νομοθεσία για τις αμοιβές των δικηγόρων, την αντιμετώπιση των ελλείψεων των σωφρονιστικών καταστημάτων κυρίως της αντιμετώπισης του υπερπληθυσμού, την καταπολέμηση των διακρίσεων καθώς και την προστασία ευάλωτων κοινωνικών ομάδων όπως τα παιδιά, οι γυναίκες και τις μειονότητες.[846] Συγκεκριμένα, το Δεκέμβριο του 2007 υιοθετήθηκε εθνική στρατηγική για την προστασία από την ενδο-οικογενειακή βία, τον Ιούλιο του 2008 υιοθετήθηκε Νόμος για την ισότητα των φύλων, ενώ τον Οκτώβριο του 2007 τροποποιήθηκε το οικογενειακό δίκαιο ώστε να ενισχυθούν τα δικαιώματα του παιδιού.[847] Παράλληλα παρουσιάστηκε ένα Εθνικό σχέδιο εφαρμογής για την κοινωνική ένταξη 2007-2008 και υιοθετήθηκε Σχέδιο Δράσης για την εφαρμογή Συνταγματικού Δικαίου των Εθνικών Μειονοτήτων, τον Ιούνιο του 2008.[848] Το 2009 σημειώθηκε πρόοδος στην εφαρμογή των ανωτέρω Σχεδίων Δράσης, συστήθηκε Συνήγορος ΑΜΕΑ, ενώ υιοθετήθηκε και Εθνικό Πρόγραμμα για τους Νέους 2009-2013.[849]

Οι ανωτέρω εξελίξεις οδήγησαν την Ευρ. Επιτροπή στη διαπίστωση ότι συνολικά τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα γίνονται σεβαστά, αν και παρατηρούνται ελλείψεις αναφορικά με την ατιμωρησία των εγκλημάτιών πολέμου, την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και την ελευθερία της έκφρασης.[850] Αντίστοιχα για τις μειονότητες, η Ευρ. Επιτροπή θεωρεί ότι γενικά η θέση τους στην κοινωνία εξακολουθεί να βελτιώνεται αν και σημαντικά προβλήματα παραμένουν για τους Σέρβους και τους Ρομά καθώς και αναφορικά με το στεγαστικό ζήτημα των επαναπατρισμένων προσφύγων.[851]

---

[845] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, Στρατηγική για τη Διεύρυνση 2009-2010 COM (2009) 533, 14.10.2009, σελ. 19.
[846] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, Στρατηγική για τη διεύρυνση 2008-2009 COM (2008) 647, τελικό, 5.11.2008, σελ. 38-9.
[847] Έκθεση Προόδου Κροατίας 2008, SEC (2008) 2694, 5.11.2008, σελ. 11.
[848] Στο ίδιο, σελ. 12-3.
[849] Έκθεση Προόδου Κροατίας 2009, SEC (2009) 1333, 14.10.2009, σελ. 12-3.
[850] Στο ίδιο, σελ. 12
[851] Στο ίδιο, σελ. 16.

3.2.1.γ. Αποτελεσματικότητα της ενταξιακής διαδικασίας ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου

Η πορεία της Κροατίας ως προς την ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου από το 2005 μέχρι σήμερα, δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως ιδιαίτερα θετική, παρόλο που η Ευρ. Επιτροπή τονίζει κάθε χρόνο ότι η Κροατία «εξακολουθεί να πληροί το πολιτικό κριτήριο, αν και απαιτούνται επίμονες προσπάθειες σε πολλούς τομείς».[852] Παράλληλα, η ΕΕ φαίνεται να επιμένει κυρίως στην προστασία των μειονοτήτων και της κοινότητας Ρομά, καθώς και στη διαδικασία επαναπατρισμού. Αυτό τουλάχιστον προκύπτει από τις βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες αναφορικά με τα ΔΑ που περιέχονται στις δύο Αποφάσεις της ΕΕ για την Εταιρική Σχέση Προσχώρησης της Κροατίας.[853] Συγκεκριμένα, η ΕΕ στην απόφαση του 2006 απαιτεί τη λήψη μέτρων για την αναβάθμιση της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής θέσης των μειονοτήτων, την ολοκλήρωση των διαδικασιών επιστροφής των προσφύγων, τη διασφάλιση της συνεργασίας με το ΔΠΔΓ, τη συνέχιση της στρατηγικής ενσωμάτωσης των Ρομά, δίωξη των εγκληματιών και συνέχιση της εφαρμογής ολοκληρωμένης στρατηγικής κατά των διακρίσεων.[854] Τονίζεται μάλιστα στο πλαίσιο των μεσοπρόθεσμων στόχων, η βελτίωση των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών προκειμένου να καλυτερεύσει το κλίμα για την επανένταξη των επαναπατριζόμενων και την αποδοχή τους από τις κοινότητες υποδοχής.[855] Το γεγονός ότι η αντίστοιχη απόφαση του 2008 που αντικατέστησε την προαναφερθείσα, περιλαμβάνει ακριβώς τους ίδιους στόχους αποδεικνύει ότι πράγματι η πρόοδος που συντελέστηκε για την εκπλήρωσή τους ήταν πολύ μικρή. Η Απόφαση του 2008 περιλαμβάνει και δύο επιπλέον στόχους: τη «διασφάλιση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη και στη νομική αρωγή και διάθεση των απαιτούμενων δημοσιονομικών πόρων» και τη θέσπιση

[852] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2006-2007, Βρυξέλλες, 8.11.2006 COM(2006) 649 τελικό, σελ. 37.
[853] Σχετικά βλ. και J. Stojanovic, The influence of EU conditionality on Croatia and Serbia and Montenegro, European Research Colloquium, 22-27 Απριλίου 2005, University College Utrecht
[854] Απόφαση της 20ης Φεβρουαρίου 2006 για τις αρχές, προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης με την Κροατία και την κατάργηση της απόφασης 2004/648/ΕΚ.
[855] Στο ίδιο, σελ. 55/38 L, 25.02.2006

πέραν της εφαρμογής ολοκληρωμένης στρατηγικής κατά των διακρίσεων.[856] Υπογραμμίζεται ότι η προηγούμενη Απόφαση απαιτούσε την εφαρμογή της στρατηγικής για την καταπολέμηση των διακρίσεων ενώ δύο χρόνια μετά, η Απόφαση του 2008 απαιτούσε τη θέσπιση και εφαρμογή της εν λόγω στρατηγικής.

Οι εκθέσεις αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής και τα έγγραφα στρατηγικής από το 2006 μέχρι το 2009 επιβεβαιώνουν το συμπέρασμα περί περιορισμένης βελτίωσης. Το πρόβλημα όπως εντοπίζεται σε όλες τις εκθέσεις από το 2006 μέχρι σήμερα, αφορά στην έλλειψη ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας.[857] Γεγονός είναι ότι σταδιακά, υιοθετήθηκε ένα σχετικά ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο, καθώς και εθνικές στρατηγικές σε διάφορους τομείς, αλλά η εφαρμογή παρέμεινε μέχρι σήμερα προβληματική.

3.2.2. Ενταξιακή πορεία της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας

Αντίστοιχη πορεία με την Κροατία ακολούθησε και η ΠΓΔΜ για την οποία η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε θετική γνωμοδότηση (Νοέμβριος 2005), προτείνοντας το καθεστώς του υποψήφιου κράτους. Το περιεχόμενο της γνωμοδότησης της Ευρ. Επιτροπής είναι παραπλήσιο με το αντίστοιχο για την Κροατία με τη διαφορά ότι αναφέρεται μεταξύ των θετικών στοιχείων, το γεγονός ότι η διάρκεια της προσωρινής κράτησης ήταν σαφέστατα οριοθετημένη σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.[858] Επιπλέον προστέθηκαν στα κριτήρια αξιολόγησης η συνεργασία με την Επιτροπή του Ευρ.Κοινοβουλ. υπεύθυνη για τη διερεύνηση τυχόν συνεργασίας ευρωπαϊκών κρατών με τη Μυστική Υπηρεσία των ΗΠΑ για την παράνομη μεταφορά κρατουμένων.[859]

3.2.2.α. Διαχρονική πορεία συμμόρφωσης της ΠΓΔΜ με τις απαιτήσεις της ΕΕ ως προς το πολιτικό κριτήριο

---

[856] Απόφαση του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2008 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης με την Κροατία και για την κατάργηση της απόφασης 2006/145/ΕΚ, (2008/119/ΕΚ), L 42/53, 16.02.2008.
[857] Βλ. Έγγραφο στρατηγικής 2007, 6.11.2007, COM (2007) 663, σελ. 38
[858] Αναλυτική έκθεση επί της γνωμοδότησης της Επιτροπής για την αίτηση της ΠΓΔΜ προσχώρησης στην ΕΕ, 9.11.2005, COM (2005) 562, σελ. 25.
[859] Έκθεση Προόδου της Κροατίας για το 2006, σελ. 13

Σύμφωνα με τα γενικά συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής, δεν υφίσταντο σοβαρά προβλήματα σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το 2005 είχαν ήδη υιοθετηθεί αρκετοί νόμοι βελτιώνοντας ουσιαστικά το νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων. Ιδιαίτερα σημαντική ήταν η επισήμανση ότι το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο εφαρμοζόταν.[860] Σε λίγο διαφορετικό πνεύμα, το Ευρ. Συμβούλιο του Δεκεμβρίου, ενώ αποφασίζει να συμπεριλάβει την ΠΓΔΜ μεταξύ των υποψήφιων προς ένταξη κρατών, επισημαίνει ότι «περαιτέρω πρόοδος πρέπει να συντελεστεί αναφορικά με τη συμμόρφωση προς το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης».[861]

Αναφορικά με τις υποχρεώσεις που απέρρεαν στο πλαίσιο της περιφερειακής συνεργασίας, η Ευρ. Επιτροπή αφενός αναγνώρισε ότι η ΠΓΔΜ συνεργαζόταν άριστα με το ΠΔΠΓ και αφετέρου ότι είχε υπογράψει διμερή συμφωνία ασυλίας με τις ΗΠΑ για το ΔΠΔ, η οποία δεν συνήδε με τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές.[862] Παρατηρούμε τέλος ότι η επίλυση του προβλήματος του ονόματος με την Ελλάδα, εντάσσεται στα κριτήρια αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής.[863] Γενικά προκύπτει ότι αν και η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι δεν υπήρχαν προβλήματα αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο, η ΠΓΔΜ ένα χρόνο μετά «ήταν σε καλό δρόμο προς την εκπλήρωση των πολιτικών κριτηρίων».[864]

3.2.2.α.i. Οι βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες της ΕΕ

Οι βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες μεταξύ του 2006 και 2008 παρέμειναν σχεδόν οι ίδιες, με ελάχιστες εξαιρέσεις που ικανοποιήθηκαν. Προστέθηκαν μόνο δύο καινούργια θέματα: η «συγκρότηση αποτελεσματικών μηχανισμών για τον εντοπισμό, τη δίωξη και την ποινικοποίηση κάθε μορφής διακρίσεων από κρατικά και μη κρατικά όργανα εις βάρος ατόμων ή ομάδων ατόμων» και η «περαιτέρω ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων της γυναίκας και του παιδιού».[865] Ως προς τις μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες, το 2008 προστέθηκε στη «διασφάλιση της

[860] Στο ίδιο, σελ. 34
[861] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 12/2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας (11/13) σημ.Ι.12. 25.
[862] Στο ίδιο, σελ. 35.
[863] Στο ίδιο.
[864] Έγγραφο στρατηγικής 2006, σελ. 41.
[865] Απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2008 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με την ΠΓΔΜ και για την κατάργηση της Απόφασης 2006/57/ΕΚ (2008/212/ΕΚ)

διατήρησης των ΔΑ από τα όργανα επιβολής του νόμου στα κρατητήρια και τις φυλακές», η περαιτέρω «εφαρμογή της στρατηγικής για τη δίκαιη εκπροσώπηση των μειονοτικών κοινοτήτων».[866] Πιο συγκεκριμένα, η Απόφαση του 2006 περιλάμβανε διάφορους τομείς σεβασμού των ΔΑ μεταξύ των προτεραιοτήτων της ΕΕ που ποίκιλλαν από την πρόληψη των βασανιστηρίων, την ανεξαρτησία των ΜΜΕ, το διαχωρισμό των θρησκευτικών κοινοτήτων από το κράτος μέχρι την εκπαίδευση των μειονοτήτων και την εξεύρεση λύσης με την Ελλάδα για το όνομα.[867]

Όπως και στην περίπτωση της Κροατίας, παρουσιάζεται μία αντίθεση μεταξύ των δεδομένων που προκύπτουν από την ικανοποίηση των προτεραιοτήτων των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης και των τελικών συμπερασμάτων της Ευρ. Επιτροπής στην αξιολόγηση του 2009. Η Ευρ. Επιτροπή το 2009 (στο πιο πρόσφατο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση που παρουσίασε), αναφέρει ότι η ΠΓΔΜ αντιμετώπισε ουσιαστικά κάποιες βασικές προτεραιότητες της εταιρικής σχέσης προσχώρησης, βάσει των οποίων και της συνολικής προόδου που συντελέστηκε, πλέον ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης και της Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης.[868] Παράλληλα βέβαια, τονίζεται ότι η προσπάθεια πρέπει να συνεχιστεί ιδιαίτερα στον τομέα της προστασίας των

---

[866] Στο ίδιο, ενότητα 3.2.

[867] Διασφάλιση της πλήρους συμμόρφωσης προς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των ΔΑ, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας και άλλες σχετικές διεθνείς συμβάσεις, ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και του Διαμεσολαβητή, θέσπιση του νόμου περί υποκλοπής κλήσεων. Πλήρης εφαρμογή των κανόνων στον τομέα της δεοντολογίας, του εσωτερικού ελέγχου και των επαγγελματικών προτύπων σε όλα τα αρμόδια για την επιβολή του νόμου όργανα, καθώς και στο πλαίσιο του δικαστικού συστήματος και των σωφρονιστικών υπηρεσιών. Ευαισθητοποίηση της αστυνομίας, των δικαστών, των εισαγγελέων και των λοιπών αρμόδιων για την επιβολή του νόμου οργάνων όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και διασφάλιση της τήρησης των υποχρεώσεων αυτών σύμφωνα με τους διεθνείς κανόνες. Διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της συνταγματικής αρχής όσον αφορά το διαχωρισμό των θρησκευτικών κοινοτήτων και ομάδων από το κράτος και επανεξέταση του νομικού πλαισίου των εν λόγω θρησκευτικών κοινοτήτων και ομάδων. Θέσπιση και εφαρμογή νέου Νόμου περί Ραδιοφωνίας και Τηλεόρασης για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ραδιοτηλεοπτικών φορέων και της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας. Διασφάλιση του σεβασμού και της προστασίας των μειονοτήτων προώθηση της πρόσβασης όλων των εθνοτικών κοινοτήτων στην εκπαίδευση. Η μοναδική μεσοπρόθεσμη προτεραιότητα ήταν η διασφάλιση του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων από τα όργανα επιβολής του νόμου στα κρατητήρια και τις φυλακές. Απόφαση του Συμβουλίου της 30ής Ιανουαρίου 2006 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και την κατάργηση της απόφασης 2004/518/ΕΚ.(2006/57/ΕΚ)

[868] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο αναφορικά με τη στρατηγική για τη διεύρυνση και τις κυριότερες προκλήσεις, 2009-2010, COM (2009)533, 14.10.2009, σελ. 19.

μειονοτήτων.[869] Προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι το 2008 η Ευρ. Επιτροπή στην αντίστοιχη ανακοίνωση είχε κρίνει ότι η ΠΓΔΜ δεν ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης.[870] Μέσα σε ένα χρόνο λοιπόν, υπήρξε τέτοια πρόοδος που να δικαιολογεί την αλλαγή στάσης της Ευρ. Επιτροπής;

3.2.2.α.ii. Αναλυτικά η εξέλιξη της προόδου 2006-2009

Αναφορικά με την πρόοδο που συντελέστηκε μεταξύ του 2006 και 2009, εκτός από το περιεχόμενο της λίστας προτεραιοτήτων της ΕΕ, αποτυπώνεται αναλυτικά και στις εκθέσεις αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής,. Η πρόοδος στην υπό εξέταση τετραετία αφορά στη βελτίωση των Ποινικών διαδικασιών και των σωφρονιστικών καταστημάτων, την ελευθερία της έκφρασης, την προστασία των γυναικών, παιδιών και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, τα πολιτιστικά και εκπαιδευτικά δικαιώματα, τη γλώσσα και την εκπροσώπησή των μειονοτήτων και την προστασία των Ρομά.

Συγκεκριμένα, το 2006 υιοθετήθηκε νόμος σχετικά με τις ποινικές διαδικασίες εισάγοντας την προαιρετική προσωρινή κράτηση αντί της απόλυτης υποχρέωσης. Η πρόοδος στον τομέα των σωφρονιστικών καταστημάτων συνεχίστηκε και το 2007 με την υιοθέτηση ενός κυβερνητικού προγράμματος για τη βελτίωση των συνθηκών κράτησης,[871] το οποίο εφαρμόστηκε το 2008 και σταδιακά το 2009 άρχισε να παρατηρείται κάποια ουσιαστική πρόοδος παράλληλα με την υιοθέτηση εθνικού σχεδίου για τη μακροπρόθεσμη στρατηγική αναφορικά με την αναδιάρθρωση των σωφρονιστικών ιδρυμάτων.[872]

Το 2006 επίσης, υιοθετήθηκαν νομικές εγγυήσεις για την ανεξαρτησία των ΜΜΕ, υιοθετήθηκε στρατηγική για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων στο πλαίσιο της προστασίας των γυναικών και εθνικό σχέδιο δράσης για την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών. Αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων, υιοθετήθηκε εθνική στρατηγική για την εκπαίδευση 2005-2015, εφαρμόστηκαν οι

---

[869] Στο ίδιο, σελ. 43.

[870] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρ.Κοινοβουλ., Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2008-2009, COM (2008) 674 τελικό, 5.11.2008, σελ. 44.

[871] Έκθεση Προόδου 2006, ΠΓΔΜ, SEC (2006)1387, 8.11.2006, σελ. 12

[872] Έκθεση Προόδου 2007, ΠΓΔΜ COM (2007)663 6.11.2007 σελ. 13, SEC (2008) 2695, 5.11.2008, σελ. 16, SEC (2009) 1335, 14.10.2009, σελ. 16, αντίστοιχα.

διατάξεις περί της χρήσης μειονοτικών γλωσσών σε επίσημα έγγραφα και συντελέστηκε πρόοδος στην εφαρμογή των τεσσάρων σχεδίων δράσης για την ένταξη των Ρομά.[873] Το 2007 δεν συντελέστηκε πρόοδος πέρα από τη συνέχιση της εφαρμογής κάποιων υφιστάμενων προγραμμάτων και σχεδίων δράσης και την υιοθέτηση Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Ψυχική υγεία με στόχο την αποϊδρυματοποίηση. Αντίθετα το 2008 λήφθηκαν σημαντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Συγκεκριμένα, τροποποιήθηκε ο νόμος για την εκπαίδευση καθιστώντας υποχρεωτική την εννεαετή εκπαίδευση και τροποποιήθηκε ο ΠΚ ενδυναμώνοντας το πλαίσιο καταπολέμησης της παιδική εκμετάλλευσης και πορνογραφίας.[874] Επιπλέον στο πλαίσιο της προστασίας των μειονοτήτων, υιοθετήθηκε νόμος για τα πολιτιστικά δικαιώματα προβλέποντας τη χρήση μειονοτικών γλωσσών σε περιοχές με τη μειονοτική ομάδα να αποτελεί άνω του 20% του πληθυσμού, επιτρέποντας τη χρήση μειονοτικών γλωσσών και στο Κοινοβούλιο.[875]

Η πρόοδος αναφορικά με τα δικαιώματα του παιδιού συνεχίστηκε και το 2009 με την υιοθέτηση ενός σχεδίου δράσης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της σεξουαλικής εκμετάλλευσης και της παιδοφιλίας 2009-2012, ενώ αυξήθηκε το ποσοστό εγγραφών στα σχολεία.[876] Πρόοδος συντελέστηκε επίσης στην εφαρμογή της στρατηγικής για την εκπροσώπηση των εθνοτικών κοινοτήτων στο δημόσιο τομέα μέσω της υποχρεωτικής ποσόστωσης στις προσλήψεις.[877] Γενικά, η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι κατά τα τελευταία έτη υπήρξαν σημαντικά βήματα για την ενίσχυση του σεβασμού των πολιτικών και ατομικών δικαιωμάτων αλλά απαιτείται περαιτέρω προσπάθεια.[878] Αναφορικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, επιβάλλεται η λήψη πρωτοβουλιών ενίσχυσης των δικαιωμάτων των παιδιών και των πολιτικών καταπολέμησης των διακρίσεων, ενώ ως προς τις μειονότητες επιβάλλεται αν ενισχυθούν οι πολιτικές ενσωμάτωσής τους, ιδιαίτερα για τους Ρομά και τις μικρότερες εθνοτικές κοινότητες.[879]

---

[873] Έκθεση Προόδου ΠΓΔΜ, 2006, σελ. 13-5.
[874] Έκθεση Προόδου ΠΓΔΜ, 2008, σελ. 17.
[875] Στο ίδιο, σελ. 19.
[876] Έκθεση Προόδου ΠΓΔΜ, 2009, σελ. 18.
[877] Στο ίδιο, σελ. 21
[878] Στο ίδιο, σελ. 18.
[879] Στο ίδιο, σελ. 20 και 22 αντίστοιχα.

Ολοκληρώνοντας, η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι η ενταξιακή διαδικασία μέχρι σήμερα είχε στεφθεί με επιτυχία, σε σχέση πάντοτε με τις αναμενόμενες εξελίξεις. Συγκεκριμένα, « από την υιοθέτηση της γνωμοδότησης της Ευρ. Επιτροπής και την απόδοση του καθεστώτος του υποψήφιου κράτους στην ΠΓΔΜ το 2005, το εν λόγω κράτος σταθεροποίησε τη δημοκρατική του λειτουργία και ενίσχυσε το σεβασμό των ΔΑ».[880]

3.3. Η εξέλιξη της ενταξιακής πορείας των δυνάμει υποψηφίων προς προσχώρηση κρατών των Δυτ. Βαλκανίων

Παρουσιάζονται οι κοινοτικές προτεραιότητες (οι οποίες ήταν σχεδόν ίδιες σε όλα τα κράτη) και η αντίστοιχη πρόοδος που πραγματοποιήθηκε. Από μία συγκριτική ανάλυση προκύπτει ότι τα κράτη τα οποία πέτυχαν τη μεγαλύτερη πρόοδο ήταν η Αλβανία και η Σερβία, για τις οποίες ολοκληρώθηκε η διαδικασία σύναψης Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης. Το Μαυροβούνιο και το Κόσοβο λόγω των ιδιαίτερων και διαφορετικών χαρακτηριστικών τους, δεν ήταν σε θέση να επιτελέσουν σημαντική πρόοδο ικανοποίησης των πολιτικών κριτηρίων. Η Β&Ε τέλος, λόγω της πολιτικής ηγεσίας και του κατακερματισμού του κεντρικού κράτους, επίσης δεν σημείωσε μεγάλη πρόοδο. Σε κάθε περίπτωση όμως, η συμβολή της ΕΕ σε όλα τα κράτη είναι απτή απλά σε διαφορετικό βαθμό.

Αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο, η Ευρ. Επιτροπή δεν προχώρησε σε σημαντικές καινοτομίες σε σχέση με τα αντίστοιχα κριτήρια που χρησιμοποίησε κατά την ενταξιακή διαδικασία των κρατών της ΚΑΕ.[881] Σημαντική διαφοροποίηση

---

[880] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2009, σελ. 12.

[881] Ενδεικτικά, χρησιμοποιήθηκαν τα εξής: προστασία προσωπικών δεδομένων, διεξαγωγή έρευνας για παραβιάσεις ΔΑ, κατάργηση θανατικής ποινής, εξάλειψη των περιστατικών βασανισμών και κακομεταχείριση, προσωρινή κράτηση, πρόσβαση στη δικαιοσύνη και δωρεάν νομική αρωγή, συνθήκες στα σωφρονιστικά καταστήματα, ελευθερία θρησκείας, αντίρρηση συνείδησης (Σερβία) , ελευθερία έκφρασης, ελευθερία τύπου, διαφάνεια στην ιδιοκτησία των ΜΜΕ, ελευθερία συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, δικαίωμα στην ιδιοκτησία, διακρίσεις, ισότητα των φύλων (ξεχωριστά), δικαιώματα του παιδιού, κοινωνικά ευάλωτοι (κυρίως ανάπηροι), εργασιακά δικαιώματα, κοινωνική προστασία, σύστημα υγείας , εκπαίδευση και η δυνατότητα ίδρυσης ιδιωτικών σχολείων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων-
Αναφορά στο Πρόγραμμα εκπαίδευσης- θετικό το ότι τα θρησκευτικά δεν είναι απαραίτητα., συνδικαλισμός και κοινωνικός διάλογο, μειονότητες (πρόσβαση στη γλώσσα, δημόσιο, κτλ), Ρομά (μεταξύ των προβλημάτων αναφέρεται μέχρι και η δυσκολία στη χορήγηση προσωπικών εγγράφων το οποίο καθιστά την πρόσβασή τους σε βασικές υπηρεσίες αδύνατη, επιστροφή προσφύγων, συνεργασία με ΔΠΔΓ, εθνικό σύστημα δικαιοσύνης κυρίως ως προς τους εγκληματίες πολέμου αλλά και της εκτέλεσης των ποινών σε ποινικές υποθέσεις, η καταπολέμηση της βίας κατά των

αποτέλεσε η ένταξη της προστασίας προσωπικών δεδομένων στα κεφάλαια των διαπραγματεύσεων για την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου. Επιπλέον, αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση του σεβασμού των «πολιτιστικών δικαιωμάτων» ως ξεχωριστό τομέα της προστασίας των μειονοτήτων. Για πρώτη φορά τέλος, η Ευρ. Επιτροπή αξιολόγησε την ύπαρξη ξεχωριστών αναμορφωτηρίων/φυλακών για γυναίκες και κορίτσια.[882] Στην μέχρι τότε ενταξιακή διαδικασία με τις χώρες ΚΑΕ, η αξιολόγηση πραγματοποιούνταν με βάση το διαχωρισμό ενηλίκων από ανήλικους κρατούμενους, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση σχετικά με το φύλο. Η αξιολόγηση των συνθηκών κράτησης και των εν γένει σωφρονιστικών συστημάτων, απασχόλησε έντονα την Ευρ. Επιτροπή μετά το 2005 (ουσιαστικά μετά την ξεκάθαρη δήλωση περί ευρωπαϊκής προοπτικής των Δυτ. Βαλκανίων στο Ευρ. Συμβούλιο της Θεσ/νίκης το 2003). Χαρακτηριστικά, η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεση προόδου της Αλβανίας, το 2005, η, αξιολόγησε σε βάθος το ζήτημα των σωφρονιστικών ιδρυμάτων, τόσο υπό το πρίσμα της οργάνωσης, των συνθηκών κράτησης, των δικαιωμάτων των κρατουμένων και της συμπεριφοράς των φυλάκων, χρησιμοποιώντας στοιχεία από τη Διεθνή Αμνηστία. Στην έκθεση τέλος της Β&Ε για το 2006, παρατηρήθηκε μία ακόμα καινοτομία της Ευρ. Επιτροπής, η οποία περιέλαβε μεταξύ των κριτηρίων αξιολόγησης την εκπαίδευση και συγκεκριμένα την αναφορά στη διαδικασία της Μπολόνια.[883] Η Ευρ. Επιτροπή έκρινε ότι η προπαιδεία, η δια βίου μάθηση και η ανώτατη εκπαίδευση δεν συνάδουν με τους στόχους της εν λόγω διαδικασίας.

3.3. 1.Προτεραιότητες της ΕΕ

Οι προτεραιότητες της ΕΕ όπως προέκυψαν από τις Αποφάσεις Εταιρικών Σχέσεων και Συμφωνιών Προσχώρησης ακολούθησαν την ίδια δομή με το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, δηλαδή διαχωρισμό σε ατομικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και δικαιώματα μειονοτήτων. Οι προτεραιότητες σε όλες τις

γυναικών και παιδιών, πρόσβαση σε πληροφορίες, η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων σε σχέση με τα ΔΑ και των μειονοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της άσκησης προσφυγής στο Συνταγματικό Δικαστήριο (Σερβία), για τους ανήλικους κρατούμενους προτείνεται η δημιουργία ημερήσιων κέντρων κράτησης ώστε να λειτουργούν ως εναλλακτικός τρόπος κράτησης.

[882] Έκθεση προόδου για το Κόσοβο

[883] Έκθεση Προόδου της Ευρ. Επιτροπής για τη Βοσνία & Ερζεγοβίνη, SEC (2006) 1384, 08. 11.2006, σελ. 16

Αποφάσεις χωρίζονται σε μεσοπρόθεσμες προς υλοποίηση μέσα στα επόμενα τρία με τέσσερα χρόνια και σε βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες οι οποίες έπρεπε να υλοποιηθούν μέσα σε δύο χρόνια. Εκτός όμως από τον εν λόγω τυπικό διαχωρισμό, πραγματοποιήθηκε και ένας άτυπος διαχωρισμός μεταξύ ουσιαστικών και απλών προτεραιοτήτων. Κατά την αξιολόγηση που πραγματοποιείται στις εκθέσεις προόδου, η Ευρ. Επιτροπή χαρακτηρίζει ορισμένα ζητήματα ως βασικές προτεραιότητες της Ευρ. Εταιρικής σχέσης, γεγονός που υποδηλώνει ότι υφίσταται διαβάθμιση και των προτεραιοτήτων. Χαρακτηριστικά, στο Έγγραφο στρατηγικής 2007-2008, στην αξιολόγηση της Αλβανίας, αναφέρει ότι η «Αλβανία έχει σημειώσει πρόοδο στην ελευθερία της έκφρασης που αποτελεί βασική προτεραιότητα της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης», λόγω του ότι η διοικούσα επιτροπή του δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού οργανισμού περιλαμβάνει και εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών.[884] Αντίστοιχα, στο ίδιο έγγραφο αναγνωρίζεται ότι η ενίσχυση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας είναι εξίσου σημαντική προτεραιότητα.[885] Στο ίδιο πλαίσιο στο Έγγραφο στρατηγικής 2008-2009, αναφορικά με τη Σερβία, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι το βασικότερο κριτήριο συνεργασίας παράμενε η συνεργασία με το ΔΠΔΓ καθώς παρόλο που είχε υπογραφεί η Σ.Σ.Σ. (Απρίλιο 2008) , η εφαρμογή της ενδιάμεσης συμφωνίας θα εξαρτιόταν από τη διαπίστωση του Συμβουλίου ότι η Σερβία «συνεργάζεται πλήρως με το ΔΠΔΓ».[886]

Από μία γενική επισκόπηση των συμφωνιών των τεσσάρων κρατών και του Κοσόβου, προκύπτει ότι οι πλέον πρόσφατες συμφωνίες (που συνήφθηκαν το 2008) περιλάμβαναν μεταξύ των προτεραιοτήτων περισσότερα στοιχεία οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.[887] Ιδιαίτερα τα θέματα ισότητας των φύλων και γενικά καταπολέμησης των πάσης φύσεως διακρίσεων εντάχθηκαν και στις μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες του 2008. Το γεγονός ότι εκτός από τον τομέα των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων ο οποίος εμπλουτίστηκε,

[884] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση και τις κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, COM (2007) 663, τελικό, 6.11.2007, σελ. 25.
[885] Στο ίδιο, σελ. 26
[886] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση και τις κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2008-2009, COM (2008) 674, τελικό, 5.11.2008, σελ. 6
[887] Για περαιτέρω ανάλυση, βλ. O. Anastasakis, The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach, Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 8/4, 2008, σελ. 365--77.

παρέμειναν αναλλοίωτες οι προτεραιότητες για τα περισσότερα, υποδηλώνει ότι η ανταπόκριση των εν λόγω κρατών ήταν μέτρια. Παράλληλα όμως, οι περιοδικές εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής φανερώνουν ότι τα περισσότερα κράτη προχωρούσαν σε νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Η ανωτέρω αντίφαση επιβεβαιώνει το λογικό συμπέρασμα ότι οι νομοθετικές πρωτοβουλίες δεν συνοδεύονταν από επαρκή μέτρα εφαρμογής.

3.3.2. Πρόοδος που συντελέστηκε στα δυνάμει υποψήφια κράτη

3.3.2.α.Αλβανία

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Αλβανία και η Σερβία προώθησαν τις περισσότερες μεταρρυθμίσεις, τόσο σε νομοθετικό όσο και σε εφαρμοστέο επίπεδο. Συνολικά η Αλβανία μεταξύ του 2005 και 2010 σημείωσε πρόοδο στους εξής τομείς: συνθήκες κράτησης και εν γένει στο σωφρονιστικό σύστημα, στα δικαιώματα των γυναικών και παιδιών, ιδίως προς την κατεύθυνση εξάλειψης των διακρίσεων, στην προστασία των μειονοτήτων, την προστασία των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

Συγκεκριμένα, το 2005, θέσπισε νόμο για τον εσωτερικό έλεγχο των σωφρονιστικών καταστημάτων και κώδικα συμπεριφοράς των σωφρονιστικών υπαλλήλων.[888] Στην ίδια κατεύθυνση, το 2006 πραγματοποιήθηκαν υποχρεωτικά μαθήματα ΔΑ σε δικαστές, εισαγγελείς αστυνομικούς και σωφρονιστικούς υπάλληλους για τα ΔΑ.[889] Από το 2008 και μετέπειτα, η Αλβανία προχώρησε τόσο σε νομοθετικές αλλαγές, τροποποιώντας τον Ποινικό Κώδικα και τις διατάξεις περί προσωρινής και εναλλακτικής κράτησης όσο και στην ανοικοδόμηση νέων σωφρονιστικών ιδρυμάτων και κέντρων κράτησης.[890]

3.3.2.α.i Μειονότητες

Αναφορικά με τις μειονότητες, το 2006 οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούσαν στην δημιουργία ενός νομικού πλαισίου προστασίας των μειονοτήτων, μέσω της ίδρυσης

[888] Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2005 SEC (2005) 1421, 9.11.2005, σελ. 18
[889] Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2006 SEC (2006) 1383, 08.11.2006, σελ. 11
[890] Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2008 SEC (2008) 2692, 5.11.2008, σελ. 12

σχολείων σε συγκεκριμένες περιοχές.[891] Το 2007 βελτιώθηκαν τα σχολικά εγχειρίδια, ώστε να περιλαμβάνουν και μειονοτικές γλώσσες, ενώ η πλέον πρόσφατη προσπάθεια της κυβέρνησης αφορούσε την πρόσληψη μειονοτικών στην αστυνομία.[892] Παρόλο που η κυβέρνηση έδειξε θετική ανταπόκριση ως προς την προστασία των μειονοτήτων, δεν βελτιώθηκε αντίστοιχα η στάση της απέναντι στους Ρομά.[893] Μόλις το 2008 αποφάσισε τη συμμετοχή της στο πρόγραμμα «δεκαετία ένταξης Ρομά 2005-2015» και υιοθέτησε πρόγραμμα καταγραφής τους, παρόλο που το πρόβλημα της έλλειψης ταυτοτήτων για το περίπου 50% του πληθυσμού, είχε επισημανθεί πολύ νωρίτερα.[894] Αντίστοιχα, μόλις το 2008 υιοθετήθηκε η Στρατηγική για την προστασία και την κοινωνική ένταξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων 2008-2013 (απευθυνόταν σε μειονότητες, φτωχές οικογένειες, ΑΜΕΑ,[895] θύματα εμπορίας, ηλικιωμένους).[896]

3.3.2.α.ii. Δικαιώματα γυναικών και παιδιών

Ιδιαίτερη κινητικότητα επέδειξε η κυβέρνηση αναφορικά με την προστασία των γυναικών και παιδιών. Το 2007 υιοθετήθηκε νόμος που καλύπτει την ενδοοικογενειακή βία και προβλέπει τη δημιουργία υπουργικής υπηρεσίας που θα ασχολείται αποκλειστικά με θέματα ισότητας των φύλων- ανταπόκριση στην ΕΕΣ, και εθνική στρατηγική για την ισότητα των φύλων και την καταπολέμηση της ενδο-οικογενειακής βίας. Παράλληλα βελτιώθηκαν τα δικαστήρια ανηλίκων, ο έλεγχος του σεβασμού των δικαιωμάτων των παιδιών και η πρωτοβάθμια εκπαίδευση.[897] Τον Ιούλιο 2008 υιοθετήθηκε νόμος για την ισότητα των φύλων, ενώ το Μάιο τροποποιήθηκε ο νόμος για την ενδοοικογενειακή βία, προβλέποντας την ίδρυση Μονάδας σχετικής με την ενδοοικογενειακή βία στο Υπ. Εσωτερικών.[898] Τέλος, ο τροποποιημένος εκλογικός νόμος του 2009 προβλέπει ποσόστωση 30% για γυναίκες.[899] Αντίστοιχα σημαντικές πρωτοβουλίες υλοποιήθηκαν αναφορικά με την προστασία των παιδιών κυρίως μέσω των τροπολογιών του Ποινικού Κώδικα.

[891] Έκθεση Προόδου Αλβανίας 2006, ο.π., σελ. 14
[892] Έκθεση Προόδου Αλβανίας 2007, ο.π.. σελ. 16
[893] Έγγραφο στρατηγικής 2007-2008, ο.π. σελ 26
[894] Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2008, ο.π.. σελ. 17
[895] Για τα ΑΜΕΑ είχε υιοθετηθεί Εθνική Στρατηγική το 2005
[896] Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2008, ο.π., σελ. 15
[897] Έγγραφο στρατηγικής 2007-2008, ο.π. σελ. 25-6.
[898] Έκθεση Προόδου Αλβανίας 2008, ο.π. σελ. 14
[899] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις, 2009-2010, COM (2009) 533, 14.10.2009, σελ. 23

Συγκεκριμένα το 2008 τροποποιήθηκε ο ΠΚ ώστε να συμπεριληφθεί στα κακουργήματα η εκμετάλλευση των παιδιών,[900] το Νοέμβριο του ίδιου έτους με νέες τροποποιήσεις του ΠΚ ποινικοποιήθηκε η χρήση ανηλίκων σε πορνογραφικό υλικό και το 2009 συνεχίστηκε η πρόοδος ως προς τις εναλλακτικές ποινές.[901]

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση της προόδου της Αλβανίας υπογραμμίζεται ότι σημειώθηκαν εξελίξεις και ως προς την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, όπου το 2008 σημειώθηκε πρόοδος στις διώξεις για κακή μεταχείριση κατά την προσωρινή κράτηση και το 2009 τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για τη δωρεάν νομική συνδρομή σε ανήλικους, μάρτυρες και ευάλωτα άτομα.[902]

3.3.2.β. Σερβία

Συνολικά η συμβολή της ΕΕ στη Σερβία κρίνεται θετική δεδομένου ότι αν και με καθυστέρηση και με πολλά προβλήματα εφαρμογής, δημιουργήθηκε το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας ΔΑ και υιοθετήθηκαν Προγράμματα Δράσης και Στρατηγικές για την αναβάθμιση κάποιων ευάλωτων ομάδων. Όπως και στην περίπτωση της Αλβανίας, η πρόοδος αφορούσε τους τομείς που εντάχθηκαν στις ευρωπαϊκές προτεραιότητες, δηλαδή την αναβάθμιση του σωφρονιστικού συστήματος, την καταπολέμηση της αστυνομικής βίας, τα δικαιώματα των γυναικών, παιδιών και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, τις μειονότητες και Ρομά καθώς και τη θρησκευτική ελευθερία.

3.3.2.β.i. Σωφρονιστικό σύστημα

Συγκεκριμένα, από το 2006 μέχρι σήμερα, η κυβέρνηση της Σερβίας φάνηκε ιδιαίτερα πρόθυμη να υιοθετήσει μέτρα για την αναβάθμιση του σωφρονιστικού συστήματος τόσο αναφορικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας για την εκτέλεση των ποινικών αποφάσεων όσο και ως προς την ανακατασκευή των κτιριακών εγκαταστάσεων. Το Νοέμβριο 2006, υιοθετήθηκαν μέτρα για την τάξη και την ασφάλεια στα σωφρονιστικά καταστήματα, δημιουργήθηκε ειδική φυλακή για κατάδικους για τρομοκρατικές πράξεις, βελτιώθηκε η πρόσβαση στην εκπαίδευση

[900] Έκθεση Αλβανίας, 2008, ο.π. σελ.14
[901] Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2009, SEC (2009) 1337, 14.10.2009, σελ. 15
[902] Εκθέσεις Προόδου Αλβανίας, 2008 και 2009 ο.π., σελ.12 και 13 αντίστοιχα.

των κρατουμένων[903] ενώ από το 2008 εφαρμοζόταν ένα νέο σύστημα για τους ανήλικους παραβάτες. Τέλος, το Νοέμβριο του 2008 λήφθηκαν κάποια μέτρα για την εισαγωγή ενός συστήματος εναλλακτικών ποινών και σημειώθηκε πρόοδος ως προς τη δυνατότητα εξατομικευμένης μεταχείρισης κρατουμένων και καλύτερης πρόσβασης σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.[904]

3.3.2.β.ii.Δικαιώματα γυναικών

Αντίστοιχα από το 2006 μέχρι σήμερα παρατηρήθηκε έντονη δραστηριοποίηση αναφορικά με τα δικαιώματα των γυναικών, των ΑΜΕΑ και των μειονοτήτων. Η πρόοδος στον τομέα της ισότητας των φύλων περιλάμβανε την εφαρμογή νόμων για προστασία από οικογενειακή βία και κατάργηση των άμεσων και έμμεσων διακρίσεων καθώς και της σεξουαλικής παρενόχλησης. Το 2009 (παρόλο που η ανάγκη υιοθέτησης νόμου για την ισότητα των φύλων αποτελούσε προτεραιότητα ήδη από το 2006) υιοθετήθηκαν νόμοι για την απαγόρευση των διακρίσεων και το διορισμό Επιτρόπου για την ισότητα, ενώ το Φεβρουάριο 2009 υιοθετήθηκε εθνική στρατηγική που προωθεί την ισότητα των φυλών και τη θέση της γυναίκας στην κοινωνία.[905] Ενδεικτικό των θετικών μεταρρυθμίσεων ήταν η αύξηση της εκπροσώπησης των γυναικών στο Κοινοβούλιο από 27 σε 51 το 2007,[906] παρόλο που εξακολουθεί να απουσιάζει εξειδικευμένος νόμος για την ισότητα των φύλων.

3.3.2.β.iii.ΑΜΕΑ

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες λήφθηκαν αναφορικά με την προστασία των ΑΜΕΑ. Τον Απρίλιο 2006, υιοθετήθηκε νόμος για την πρόληψη των διακρίσεων στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την περίθαλψη καθώς και στρατηγική για την ψυχική υγεία.[907] Το 2007 και 2009, προκειμένου για τη βελτίωση της εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου υιοθετήθηκαν αντίστοιχα στρατηγική για τη βελτίωση της διαβίωσης των ΑΜΕΑ (2007-2015) και νόμος για την απασχόληση των εν λόγω ατόμων, ο οποίος προέβλεπε κίνητρα για την ισότιμη συμμετοχή των ΑΜΕΑ στην αγορά εργασίας.[908]

---

[903] Έκθεση Προόδου της Σερβίας, 2006 SEC (2006) 1389, 8.11.2006, σελ. 12
[904] Έκθεση Προόδου Σερβίας, 2008, SEC (2008) 2698 τελικό, 5.11.2008. σελ. 15
[905] Έκθεση Προόδου Σερβίας 2009, SEC(2009) 1339, 14.10.2009, σελ. 16-7.
[906] Έκθεση Προόδου Σερβίας 2007, ο.π.., σελ. 13
[907] Έκθεση προόδου Σερβίας, 2006, ο.π.. σελ. 14
[908] Εκθέσεις Προόδου 2007 και 2009, ο.π.. σελ. 14 και 16 αντίστοιχα

3.3.2.β.iv.Μειονότητες

Η Σερβία, ικανοποιώντας τις επιταγές της ΕΕ , έλαβε μέτρα για τη διευκόλυνση της ένταξης των μειονοτήτων και των Ρομά και τη γενικότερη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους, μέσω προγραμμάτων πρόσβασης στην εξουσία και την εκπαίδευση για τις μειονότητες και απασχόλησης για τους Ρομά. Συγκεκριμένα, το 2006 λήφθηκαν μέτρα για τη βελτίωση της συμμετοχής των μειονοτήτων στη δημόσια διοίκηση μέσω της δημοσίευσης διαγωνισμών και προγράμματα δια βίου μάθησης σε μειονοτικές γλώσσες, ενώ τα επόμενα έτη λήφθηκαν θετικά μέτρα ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση των μειονοτήτων στην εξουσία.[909] Ιδιαίτερα για τη σύσταση των εθνικών μειονοτικών συμβουλίων, αν και είχε συμπεριληφθεί στις προτεραιότητες της Ευρ. Εταιρικής Σχέσης ήδη από το 2006, υιοθετήθηκε σχετικός νόμος μόλις τον Αύγουστο του 2009.[910]

Αντίθετα, η ανταπόκρισή της αναφορικά με την προστασία των παιδιών, την ελευθερία έκφρασης και την καταπολέμηση της αστυνομικής βίας καθυστέρησε. Μόλις το 2009 (αν και αποτελούσε προτεραιότητα της Εταιρικής Σχέσης του 2006) παρατηρήθηκε μείωση των κρουσμάτων αστυνομικής βίας και υιοθετήθηκε νόμος που προωθούσε τη διαφάνεια στα ΜΜΕ καθώς και νόμος που απαγόρευε τα ναζιστικά σύμβολα και τις συναθροίσεις ναζιστικών ομάδων. Αντίστοιχα, μόλις το Δεκέμβριο του 2008 υιοθετήθηκε η Εθνική στρατηγική για την προστασία των παιδιών από τη βία, χωρίς όμως να έχει εφαρμοστεί μέχρι τον Οκτώβριο του 2009.[911] Ολοκληρώνοντας, οι ανωτέρω χώρες ήταν οι μόνες που σημείωσαν ιδιαίτερη πρόοδο αν και σε πολλές περιπτώσεις καθυστερημένα σε σχέση με τις υπόλοιπες τρεις δυνάμει υποψήφιες προς ένταξη χώρες.

3.3.2.γ. Βοσνία &Ερζεγοβίνη

Στη Β&Ε, δεν σημειώθηκε ουσιαστική πρόοδος ούτε ως προς την αναβάθμιση του νομοθετικού πλαισίου ούτε ως προς την εφαρμογή. Η δε ανταπόκριση της στις απαιτήσεις της ΕΕ, ήταν ιδιαίτερα καθυστερημένη. Τα περισσότερα μέτρα υιοθετήθηκαν το 2008 και 2009. Συγκεκριμένα, το Φεβρουάριο του 2008 αποφασίστηκε η σύσταση Κέντρου για την εκτέλεση των αποφάσεων σε ποινικές

[909] Έκθεση Προόδου Σερβίας, 2006,ο.π.., σελ. 15 και έκθεση 2009, ο.π.. σελ. 18 αντίστοιχα.
[910] Στο ίδιο, έκθεση του 2009.
[911] Στο ίδιο, σελ. 16- 7.

υποθέσεις προβλέποντας το νομικό πλαίσιο για την κατασκευή σωφρονιστικού ιδρύματος σε ομοσπονδιακό επίπεδο, ενώ βελτιώθηκε και η συνεργασία με το ΔΠΔΓ τόσο σε επιχειρησιακό επίπεδο, όσο και στην πρόσβαση σε έγγραφα.[912] Στο ίδιο πλαίσιο, τον Ιανουάριο του 2008 υιοθετήθηκε απόφαση παγώματος των περιουσιακών στοιχείων των κατηγορουμένων για εγκλήματα πολέμου.[913] Το ίδιο έτος υιοθετήθηκε επίσης Σχέδιο Δράσης για την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού και αποφασίστηκε η συμμετοχή στη Δράση Δεκαετία Ρομά 2005-2015.[914] Οι πλέον πρόσφατες εξελίξεις τέλος αφορούν στη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη και την καταπολέμηση των διακρίσεων.[915]

3.3.2.δ. Κόσοβο

Το Μαυροβούνιο και το Κόσοβο, λόγω των ιδιαίτερων πολιτικών συνθηκών και τις αντίστοιχες διακηρύξεις ανεξαρτησίας μόλις το 2006 και 2008 αντίστοιχα δεν εμφανίζουν σημαντική πρόοδο στην ικανοποίηση των πολιτικών προτεραιοτήτων των Εταιρικών Σχέσεων. Αναφορικά με το Κόσοβο, το 2005 σε Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, τονίστηκε ότι *«ένα ευρωπαϊκό μέλλον για το Κοσσυφοπέδιο έχει θεμελιώδη σημασία για το σεβασμό του κράτους δικαίου, για τα ανθρώπινα δικαιώματα, για τα δικαιώματα των μειονοτήτων και για την οικονομική ανάπτυξη να επιτελεσθεί πρόοδος στους τομείς της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας διότι έτσι επηρεάζεται η πρόοδος του Κοσσυφοπεδίου σε πολυάριθμους τομείς».*[916]

Η Ευρ. Επιτροπή ήταν διατεθειμένη να συνδράμει στο Κόσοβο αν οι πολιτικοί αρχηγοί έδειχναν τη δέσμευσή τους στο σεβασμό των δημοκρατικών αρχών, των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, των ΔΑ, μεταξύ άλλων.[917] Σύμφωνα με το Συνταγματικό πλαίσιο της προσωρινής αυτοδιοίκησης στο Κόσοβο, τα κυριότερα διεθνή κείμενα προστασίας των ΔΑ εφαρμόζονταν άμεσα. Επιπλέον ελλείψει

[912] Έκθεση Προόδου για τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη, SEC (2008) 2693, τελικό, 5.11.2008, σελ. 17 και 21 αντίστοιχα.
[913] Στο ίδιο.
[914] Στο ίδιο, σελ. 18 και σελ 20-21 αντίστοιχα.
[915] Με την υιοθέτηση νόμου για τη δωρεάν νομική συνδρομή σε ποινικές υποθέσεις και την υιοθέτηση ενός σχετικά ολοκληρωμένου νόμου για την καταπολέμηση των διακρίσεων, εξαιρώντας όμως τις θρησκευτικές ομάδες και παρέχοντας περιορισμένη προστασία σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Έκθεση Προόδου 2009, B&E, SEC (2009) 1338, 14.10.2009, σελ.17 και 19 αντίστοιχα.
[916] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, COM (2005) 156 τελικό, 20.04.2005, σελ. 8
[917] Έκθεση Προόδου της Ευρ. Επιτροπής για το Κόσοβο, SEC (2005) 1423, 9.11.2005, σελ. 6

δικαστηρίου ΔΑ στο νομικό σύστημα του Κοσόβου, ο Συνήγορος του Πολίτη εξακολουθούσε να αποτελεί ένα πολύ σημαντικό θεσμό ελέγχου και προστασίας των ΔΑ, παρόλο που τα καθήκοντά του περιορίζονταν αρκετά από το γεγονός ότι η UNMIK και η KFOR δεν ήταν δικαστικά υπεύθυνες.[918]

Στην έκθεση προόδου του 2005, τονίστηκε ότι η ατζέντα του Ευρ. Συμβουλίου της Φέιρα και της Θεσ/νίκης σχετικά με την ευρωπαϊκή προοπτική των Βαλκανίων εφαρμόζεται και στο Κόσοβο, (συνδεόταν με την ΕΕ μέσω του Μηχανισμού Σταθεροποίησης και Σύνδεσης). Ήδη το 2005, υπήρχε ένα νομοθετικό πλαίσιο για τα βασικά εργασιακά δικαιώματα, την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων, την απαγόρευση της παιδικής εργασίας, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και την ισότητα των ευκαιριών.[919] Τον Αύγουστο 2004, είχε υπογραφεί συμφωνία μεταξύ της UNMIK και του ΣοΕ σχετικά με τη Σύμβαση-Πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων, η οποία προέβλεπε ότι η Επιτροπή των Υπουργών του ΣοΕ θα παρακολουθούσε την εφαρμογή της συνθήκης στο Κόσοβο.[920]

Αναφορικά με την πρόοδο του Κοσόβου ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μετά τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής, λήφθηκαν πολλά μέτρα το 2005 και 2006[921]. Στην τελευταία ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής όμως, (Έγγραφο στρατηγικής 2009-2010) παρατηρείται μία στασιμότητα. Μεταξύ των αρνητικών στοιχείων είναι το γεγονός ότι οι κάτοικοι του Κόσσοβου δεν έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν στο ΕΔΔΑ καθώς το Κόσοβο δεν είναι ούτε μέλος του ΣοΕ ούτε των ΗΕ.[922] Μερικά από τα θετικά μέτρα που λήφθηκαν πιο πρόσφατα ήταν το σχέδιο δράσης για τα ΔΑ 2009-2011, η στρατηγική για τα δικαιώματα του παιδιού

[918] Στο ίδιο, σελ. 16
[919] Στο ίδιο, σελ. 19
[920] Στο ίδιο, σελ. 21
[921] Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής: Το 2006 υιοθετήθηκε νόμος που απαιτούσε ειδική μεταχείριση των ψυχικά ασθενών σε συγκεκριμένες φυλακές, το Νοέμβριο του 2005 λειτούργησε γραφείο για την ισότητα των φύλων και μερικούς μήνες μετά υιοθετήθηκε οικογενειακό δίκαιο. Αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων, την άνοιξη του 2006 πραγματοποιήθηκε εκστρατεία από τον Πρόεδρο και τον Πρωθυπουργό, ενώ προβλέφθηκε η δυνατότητα διερμηνείας σε όλα τα Δημοτικά Συμβούλια όπου συμμετέχουν μειονότητες. Για τους Ρομά τέλος, λήφθηκαν μέτρα το 2006 για τη διευκόλυνση της στέγασής τους μέσω της έκδοσης στεγαστικών αδειών.
[922] Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη στρατηγική της διεύρυνσης και κυριότερες προκλήσεις, ο.π.. σελ. 63

τον Ιούνιο και αντίστοιχη στρατηγική για τα ΑΜΕΑ,[923] η στρατηγική για την προώθηση του σχολείου 2008-2017 και το Πρόγραμμα Πλαίσιο για την ισότητα των φύλων 2008-2013 το οποίο αναγνωρίζει τους στόχους, τις πολιτικές και τους θεσμούς που συμμετέχουν στην εφαρμογή του σχετικού νόμου.[924]

3.3.2.ε. Μαυροβούνιο

Αντίστοιχα το Μαυροβούνιο προέβη σε θεσμικές και νομοθετικές βελτιώσεις κυρίως κατά τα τελευταία δύο έτη, δηλ. το 2008 και 2009. Συγκεκριμένα, το 2008 υιοθετήθηκε νόμος για την προστασία του δικαιώματος δίκης σε εύλογο χρονικό διάστημα, υιοθετήθηκε σχέδιο δράσης για την ισότητα των φύλων (Ιούλιος 2008), στρατηγική για την προστασία των κοινωνικά ευάλωτων παιδιών, στρατηγική για την ενσωμάτωση των ΑΜΕΑ 2008-2016, καθώς και στρατηγική για την ανάπτυξη της κοινωνικής συμμετοχής για τους ηλικιωμένους 2008-2012.[925] Οι προσπάθειες ένταξης των Ρομά στο κοινωνικό σύνολο περιλάμβαναν την υιοθέτηση στρατηγική για βελτίωση της κοινωνικής τους θέσης, το Νοέμβριο 2007.[926] Τέλος το 2009, υιοθετήθηκε σχέδιο δράσης για την πρόληψη των βασανιστηρίων το οποίο στοχεύει στη βελτίωση των συνθηκών κράτησης, και της διαβίωσης των ασθενών σε νευρολογικά/ψυχιατρικά ιδρύματα.[927]

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση της προόδου του Μαυροβουνίου, επισημαίνουμε ότι η τελευταία αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής του Οκτωβρίου 2009 φανερώνει ότι το γενικότερο επίπεδο σεβασμού των ΔΑ δεν είναι ιδιαίτερα ικανοποιητικό. Στο σημείο αυτό υπογραμμίζουμε μια αντίφαση της Ευρ. Επιτροπής, η οποία υποδηλώνει *τον πολιτικό χαρακτήρα των αξιολογήσεων*, υποβαθμίζοντας τον αντικειμενικό χαρακτήρα τους. Το 2009, στο Έγγραφο στρατηγικής, στην ενότητα για το Μαυροβούνιο, η Ευρ. Επιτροπή θεωρεί ότι το εν λόγω κράτος «*σε γενικές γραμμές ταυτίζεται με τα ευρωπαϊκά πρότυπα προστασίας*» για να συνεχίσει με τα

[923] Ετήσια έκθεση Προόδου Κοσόβου για το 2009, SEC (2009) 1340, 14.10.2009, σελ. 11 και 15 αντίστοιχα

[924] Προκειμένου για το Πρόγραμμα ισότητας των φύλων και τη στρατηγική για τα σχολεία βλ. έκθεση προόδου Κοσόβου, 2008, SEC (2008) 2697, 5.11.2008, σελ. 20.

[925] Έκθεση Προόδου Μαυροβουνίου 2008, SEC (2008) 2696, 5.11.2008, σελ. 14 και 16 αντίστοιχα.

[926] Έκθεση Προόδου Μαυροβουνίου 2007, SEC (2007) 1343, σελ. 16. Η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής 2007-2008, είχε επισημάνει ότι «η μειονότητα των Ρομά διαβιώνει ακόμη σε πολύ δυσχερείς συνθήκες και αποτελεί αντικείμενο διακρίσεων, ιδιαίτερα στους τομείς της εκπαίδευσης, της κοινωνικής προστασίας, της υγειονομικής περίθαλψης, της στέγασης και της απασχόλησης». Έγγραφο στρατηγικής 2007-2008, ο.π. σελ. 52.

[927] Έκθεση Προόδου Μαυροβουνίου, 2009, SEC(2009) 1336, 14.10.2009, σελ. 14

προβλήματα τα οποία ουσιαστικά καταργούν την εν λόγω θέση. Προβλήματα παρουσιάζονται στην εφαρμογή της νομοθεσίας αναφορικά με την κακομεταχείριση και τα βασανιστήρια, το σωφρονιστικό σύστημα και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Η ελευθερία της έκφρασης (ένα πολύ σημαντικό κριτήριο όπως έχει επισημανθεί επανειλημμένα) εξακολουθεί να είναι περιορισμένη με τα περιστατικά βίας κατά δημοσιογράφων, αν και μεταξύ των θετικών είναι η εξιχνίαση τους. Οι γυναίκες δεν προστατεύονται αποτελεσματικά, εκλείπει το ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για την ισότητα, απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες για την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία των παιδιών και των ευάλωτων. Παράλληλα βέβαια επισημαίνεται ότι αναφορικά με τις μειονότητες, έχει αναβαθμιστεί ο ρόλος τους και η κοινωνική τους θέση.[928]

3.3.3. Συμπεράσματα από την ενταξιακή διαδικασία των Δυτ. Βαλκανίων

Από την ανωτέρω ανάλυση εξάγονται κάποια συμπεράσματα τόσο αναφορικά με την ανταπόκριση των υπό αξιολόγηση κρατών στις επιταγές της ΕΕ, την εξέλιξη του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και αναφορικά με την εξέλιξη των κριτηρίων/προτεραιοτήτων της Ευρ. Επιτροπής. Ουσιαστικά επιβεβαιώνονται τα αντίστοιχα συμπεράσματα από την ανάλυση της ενταξιακής διαδικασίας των κρατών της ΚΑΕ. Τα κράτη έχουν την τάση να ανταποκρίνονται θετικά στην πολιτική της αιρεσιμότητας, όταν το όφελος από την αλληλεπίδραση είναι άμεσα ορατό και όταν οι προτεραιότητες της ΕΕ ήταν ξεκάθαρες. Η εν λόγω παρατήρηση εξηγεί γιατί τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων προόδευσαν περισσότερο μετά τα Ευρ. Συμβούλια της Φέιρα και της Θεσ/νίκης. Εξηγεί επίσης το λόγο για τον οποίο τα κράτη τείνουν να υιοθετούν περισσότερα μέτρα πριν και αμέσως μετά τη σύναψη Ευρ. Σχέσης Προσχώρησης, όπως η Κροατία και η ΠΓΔΜ, ή τη σύναψη Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης, όπως το Μαυροβούνιο, η Σερβία και η Αλβανία.[929]

Επιπροσθέτως, όταν οι προτεραιότητες ιδιαίτερα σε σχέση με το πολιτικό κριτήριο είναι ξεκάθαρες, όπως στην περίπτωση των Ευρωπαϊκών Εταιρικών Σχέσεων και

[928] Έγγραφο στρατηγικής 2009-2010, ο.π., σελ. 49.
[929] Για μια λεπτομερή ανάλυση της πορείας των Δυτ. Βαλκανίων προς των εξευρωπαϊσμό η οποία επιβεβαιώνει την προηγηθείσα ανάλυση, βλ. E. Pond, Endgame in the Balkans: regime change, European style, Brookings Institution Press, 2006 .

των Σχέσεων Προσχώρησης τα κράτη τείνουν να συμμορφώνονται ευκολότερα αν και όχι πάντα άμεσα - ο βαθμός ανταπόκρισης συναρτάται και από την πολιτική συγκυρία- όπως φάνηκε από τη διαφορά μεταξύ της αποτυχημένης ευρωπαϊκής πολιτικής αιρεσιμότητας πριν το 2001 και τη μέχρι σήμερα πορεία.

3.3.3. α. Εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου

Τέλος, αναφορικά με το περιεχόμενο των πολιτικών κριτηρίων, παρατηρούμε μια εξέλιξη, η οποία σχετίζεται αφενός με την αύξηση του κοινοτικού κεκτημένου στους εν λόγω τομείς μετά το 2000 και τη θέση σε ισχύ της Συνθ.Αμ., τις ιδιαίτερες δυσκολίες και ανάγκες που αναγνωρίζονταν σε κάθε κράτος και την τάση της Ευρ. Επιτροπής να ενσωματώνει νέα κριτήρια για πολιτικούς λόγους.[930] Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το γεγονός ότι εκτός από το πολιτικό κριτήριο, τα θεμελιώδη δικαιώματα περιλαμβάνονται πλέον και στα κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου (κεφάλαιο 23: δικαστικό σώμα και θεμελιώδη δικαιώματα), ενώ το περιεχόμενό τους έχει συγκεκριμενοποιηθεί.

Συγκεκριμένα, στην έκθεση αξιολόγησης του κεφαλαίου 23 σχετικά με την Κροατία το 2007,[931] η Ευρ. Επιτροπή πραγματοποιεί μια εκτενή αναφορά της σημασίας και του περιεχομένου κυρίως των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως έχουν εξελιχθεί ως βασικά συστατικά του κοινοτικού κεκτημένου. Παρόλο που δεν προσφέρει πληροφορίες ως προς την αξιολόγηση της Κροατίας, παρέχει μια πολύ ξεκάθαρη εικόνα του περιεχομένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της εξέλιξης τόσο του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης όσο και του αντίστοιχου κριτηρίου της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, καθώς αποτελεί τη μοναδική έκθεση του κεφαλαίου 23 από την ενταξιακή πορεία των τριών υποψήφιων κρατών (Τουρκία, Κροατία και ΠΓΔΜ).

Αποσαφήνιση της έννοιας του κοινοτικού κεκτημένου αναφορικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου από του ΔΕΚ

Σύμφωνα λοιπόν με την εν λόγω έκθεση του 2007, η Ευρ. Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το περιεχόμενο του όρου θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει αποσαφηνιστεί από το

[930] Η σχέση του πολιτικού κριτηρίου ένταξης και των ευρωπαϊκών πολιτικών ΔΑ, καθώς και ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στην εν λόγω σχέση αναλύεται σε επόμενη ενότητα.
[931] Αξιολόγηση της δυνατότητας απορρόφησης από την Κροατία του κεφαλαίου 23 του κοινοτικού κεκτημένου, 27 Ιουνίου 2007, σελ. 1-28.

ΔΕΚ κατά τρόπο ώστε να περιλαμβάνει τις διατάξεις της ΕΣΔΑ και κατά περίπτωση, άλλες διεθνείς πηγές όπως την ΟΔ ΔΑ των ΗΕ. Σύμφωνα με την Απόφαση ΔΕΚ της 27ης Ιουνίου 2006 σχετικά με την Οδηγία για την Οικογενειακή Επανένωση, το Δικαστήριο προκειμένου να αποσαφηνίσει το εύρος του κοινοτικού κεκτημένου ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, στηρίχθηκε και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.[932] Η λίστα των θεμελιωδών δικαιωμάτων λοιπόν, καλύπτει τα παραδοσιακά ατομικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στη ζωή, την απαγόρευση βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης, το δικαίωμα στην ασφάλεια και την ελευθερία, θέτοντας αυστηρούς περιορισμούς στην προσωρινή κράτηση, την ελευθερία της έκφρασης, θρησκείας, συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι. Η ΕΕ επίσης προστατεύει το θεμελιώδες δικαίωμα στην ιδιωτικότητα και εγγυάται την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Περιλαμβάνει μια σειρά εγγυήσεων για την ισότητα, τόσο υιοθετώντας τη γενική αρχή κατά των διακρίσεων για διάφορους λόγους, όσο και μεταξύ των δύο φύλων. Επιβάλλεται επιπλέον ο σεβασμός της πολιτιστικής, θρησκευτικής και γλωσσικής πολυμορφίας.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα περιλαμβάνουν επιπλέον τα δικαιώματα του παιδιού, (σύμφωνα με τη Σύμβαση των δικαιωμάτων του παιδιών των Η.Ε.). Συγκεκριμένα, περιλαμβάνεται το δικαίωμα των παιδιών στην επιβίωση, την ανάπτυξη, την προστασία από επιβλαβείς επιρροές, την εκμετάλλευση και κακομεταχείριση, την πλήρη συμμετοχή στην οικογενειακή, πολιτιστική και κοινωνική ζωή. Επιπροσθέτως, η Απόφαση Πλαίσιο της ΕΕ για την καταπολέμηση της σεξουαλικής εκμετάλλευσης των παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας του 2003, η οποία καλεί τα κ/μ να ποινικοποιήσουν συμπεριφορές που οδηγούν προς τα ανωτέρω παραπτώματα, αποτελεί μέρος του κοινοτικού κεκτημένου. Οι ποινές που προβλέπονται πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Χάρτη της ΕΕ, τα μέλη των εθνικών μειονοτήτων δεν θα πρέπει να υπόκεινται σε διακριτή μεταχείριση. Το άρθρο 1 της Σύμβασης-Πλαίσιο για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων επιβεβαιώνει ότι τα δικαιώματα των μειονοτήτων περιλαμβάνονται στον ευρύτερο όρο των ΔΑ.

[932] Υπόθεση C 540/03 *European Parliament v. Council*, Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, παρ. 38.

Περιλαμβάνουν δε το δικαίωμα στην ισότητα, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, του συνέρχεσθαι, το δικαίωμα έκφρασης, επιλογής θρησκείας, δικαίωμα στη γλώσσα και την αποτελεσματική συμμετοχή στα κοινά. Τα κ/μ πρέπει να λαμβάνουν μέτρα κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας, ισλαμοφοβίας και κατά των αθίγγανων.

Τέλος, το κοινοτικό κεκτημένο, περιλαμβάνει στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων ένα μεγάλο αριθμό σημαντικών δικαστικών εγγυήσεων. Όλοι έχουν το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και σε αποτελεσματική θεραπεία. Θα πρέπει να προβλέπεται δωρεάν νομική συνδρομή σε άτομα που δεν διαθέτουν τους απαραίτητους πόρους, δικαίωμα το οποίο αρχικά περιοριζόταν μόνο σε ποινικές υποθέσεις αλλά πλέον έχει επεκταθεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σε αστικές υποθέσεις σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου. Επιπλέον, περιλαμβάνονται οι αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας σε ποινικές υποθέσεις καθώς και το τεκμήριο αθωότητας. Τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών περιλαμβάνουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρ.Κοινοβουλ. και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ελευθερία μετακίνηση και εγκατάστασης στην ΕΕ καθώς και διπλωματική και προξενική προστασία.

Το εν λόγω κείμενο είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθώς επιβεβαιώνει την επιρροή της ενταξιακής διαδικασίας στις ευρωπαϊκές πολιτικές για τα ΔΑ. Υπενθυμίζεται ότι τα παραπάνω δικαιώματα τα οποία πλέον επίσημα περιλαμβάνονται στο κοινοτικό κεκτημένο, είχαν αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης της Ευρ. Επιτροπής στα υπό αξιολόγηση κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπη, πριν ακόμα υιοθετηθούν αντίστοιχες πράξεις σε κοινοτικό επίπεδο για τα υφιστάμενα κ/μ.

Κεφάλαιο 4. Εξέλιξη της ενταξιακής πορείας της Τουρκίας υπό την οπτική των δικαιωμάτων του ανθρώπου

4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Η Τουρκία και η ΕΕ

Η Τουρκία αποτελεί ιδιάζουσα περίπτωση υποψήφιου προς ένταξη κράτους, έχοντας προκαλέσει μεγάλες διαμάχες και συζητήσεις αναφορικά με την ταυτότητα και το μέλλον της ΕΕ. Οι προοπτικές ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ ανάγονται στο

1963, όταν υπέγραψε συμφωνία σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Αυτή η συμφωνία προβλέπει ρητά την προσχώρηση, τόσο στο προοίμιο όσο και στο άρθρο 28, πράγμα που αντανακλά το σημαντικό στρατηγικό ρόλο που είχε από πολύ νωρίς η Τουρκία.[933] Ο εν λόγω στρατηγικός ρόλος της Τουρκίας τονίζεται συνέχεια καθ' όλη της διάρκεια των διαπραγματεύσεων ένταξης, αλλά και σε όλα τα έγγραφα στρατηγικής, σε μια προσπάθεια των θεσμών της ΕΕ να αναδείξουν στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη κυρίως την αναγκαιότητα του εγχειρήματος της τουρκικής προσχώρησης.[934]

4.1.1. Η ιδιαιτερότητα της τουρκικής υποψηφιότητας

Η ιδιαιτερότητα της Τουρκίας ως υποψήφιας χώρας, απορρέει τόσο από τις εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις, οι οποίες οδηγούσαν σε αστάθεια ως προς την επιθυμία της Τουρκίας για την υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων και την τελική προσχώρηση στην ΕΕ, όσο και από τις Ευρωπαϊκές διακυμάνσεις απέναντι στο ενδεχόμενο της ένταξης.[935]

Σύμφωνα με την Lyndgen, η ΕΕ επιφύλαξε διαφορετική μεταχείριση στην υποψηφιότητα της Τουρκίας σε σχέση με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, τόσο αναφορικά με την καθυστέρηση έναρξης των διαπραγματεύσεων όσο και αναφορικά με τη ρητορική που συνόδευσε τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι παρόλο που το επίπεδο προστασίας των πολιτικών και αστικών δικαιωμάτων το 1990, 1991 και 1992 ήταν καλύτερο στην Τουρκία από ότι στη Ρουμανία, η ΕΕ προέκρινε την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την τελευταία αρκετά νωρίτερα σε σχέση με την Τουρκία.[936] Επιπλέον, στην περίπτωση των κρατών της ΚΑΕ, η ΕΕ υπογράμμισε έντονα το στοιχείο της πολιτιστικής σύνδεσης και κοινής ιστορίας, ενώ οι αναφορές στην Τουρκία ανέδειχναν μόνο τη στρατηγική της σημασία λόγω της γεωπολιτική της

[933] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2007, σελ. 14
[934] Α. Lundgren, "The case of Turkey, Are some candidates more 'European' than others?" Questioning EU enlargement, Europe in search of identity, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2006, σελ. 134
[935] Για μια γενική μελέτη σχετικά με τη θέση τους Τουρκίας στην Ευρώπη, βλ. T.S. Hunter, Turkey at the crossroads: Islamic past or European Future, CEPS paper, αρ. 63, Βρυξέλλες 1995.
[936] Στο ίδιο, σελ. 134, βλέπε συγκριτικό πίνακα.

θέση.[937] Αντίστοιχα, μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 90, οι αναφορές στις σχέσεις της ΕΕ με την Τουρκία ήταν πολύ γενικές και ασαφείς, με αποκορύφωμα τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου της Κέρκυρας του 1994, όπου η μόνη φιλοδοξία που αποτυπώθηκε σχετικά με την Τουρκία ήταν η ολοκλήρωση της Τελωνειακής Ένωσης.[938]

Επιπροσθέτως, μέχρι τη Σύνοδο Κορυφής των Βρυξελλών το Δεκέμβριο του 2004, η συζήτηση στην Ευρώπη αναφορικά με την Τουρκία ουσιαστικά περιοριζόταν στο κατά πόσο έπρεπε να προβλεφθεί κάποια εναλλακτική λύση αντί της πλήρους προσχώρησης.[939] Η Αυστρία και η Γαλλία τοποθετούνταν κατά της πλήρους προσχώρησης της Τουρκίας, η Γερμανία υιοθέτησε πιο σκληρή στάση μετά την εκλογή της Α. Μέρκελ το 2007, ενώ το Σύνταγμα της Ευρώπης απορρίφθηκε από τους Γάλλους και τους Ολλανδούς το 2005 και 2006 αντίστοιχα, μεταξύ άλλων και λόγο της πιθανής ένταξης της Τουρκίας.[940] Επιπλέον, σε κάθε Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση που δημοσίευε η Ευρ. Επιτροπή, περιλαμβανόταν η εξής φράση: «*Οι διαπραγματεύσεις με την Τουρκία είναι μια ανοικτή διαδικασία το αποτέλεσμα της οποίας δεν είναι εξασφαλισμένο εκ των προτέρων*». Υπενθυμίζεται ότι στις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες, το τελικό αποτέλεσμα θεωρούνταν δεδομένο, με μόνο αβέβαιο στοιχείο το χρόνο επίτευξης του τελικού αποτελέσματος.

Απουσία πολιτικής σταθερότητας στην Τουρκία

Παράλληλα με τη σχετική δυστοκία από πλευράς ΕΕ και κρατών μελών, η Τουρκία ως υποψήφιο προς ένταξη κράτος δεν διέθετε την πολιτική σταθερότητα ώστε να εξασφαλίζεται η μόνιμη προσήλωση στην προοπτική ένταξης (η οποία βέβαια δεν ήταν δεδομένη από πλευράς ΕΕ).[941] Μάλιστα, σύμφωνα με τον T. Silberton, η ευρωπαϊκή αβεβαιότητα διεύρυνε το σχίσμα μεταξύ των κεμαλικών και συντηρητικών ισλαμιστών σε βαθμό που να απειλείται η πολιτική σταθερότητα της χώρας. Συγκεκριμένα, οι δύο κυριότερες απαιτήσεις της ΕΕ για την ικανοποίηση

---

[937] Στο ίδιο, σελ. 135

[938] Στο ίδιο, σελ. 126. Η πρώτη αναφορά σε πιθανή προσχώρηση της Τουρκίας στην ΕΕ πραγματοποιήθηκε στο Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργο το 1997. Μέχρι τότε, τονιζόταν μόνο η ανάγκη για ενδυνάμωση των σχέσεων.

[939] Diba Nigar Göksel, Turkey and Europe: The importance of Predictability, στο Turkey's accession to the European Union: an unusual candidacy, Βερολίνο, Springer, 2009, σελ. 34

[940] Στο ίδιο.

[941] Για μια ανάλυση των εσωτερικών πολιτικών διεργασιών αναφορικά με τη σχέση της Τουρκίας με την ΕΕ βλέπε D.N. Göksel, ο.π. σελ. 35-6 και 38-41.

του πολιτικού κριτηρίου: η αποχώρηση του στρατού από τις κρατικές λειτουργίες και η θρησκευτική ελευθερία, ενέχει τον κίνδυνο μετατροπής της χώρας σε ισλαμικό κράτους, τόσο επειδή ο στρατός δεν θα αποτελεί πλέον τον εγγυητή του κοσμικού κράτους, όσο και επειδή η ισλαμική πλειοψηφία δεν θα μπορεί πλέον να ελέγχεται από το Γραφείο για θρησκευτικά ζητήματα.[942] Στο αρκετά περίπλοκο σκηνικό των ενταξιακών διαπραγματεύσεων που προαναφέρθηκε, προστίθενται και τα προβλήματα διαφορετικών πολιτισμών και προβλημάτων εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, τα οποία δεν μπορούν να λυθούν μέσα σε λίγα χρόνια.[943]

Ακριβώς λόγω του ανωτέρω πλαισίου, η υποψηφιότητα της Τουρκίας εξετάζεται ξεχωριστά, ενώ η περιπλοκότητα των δυνάμεων πίεσης, οι οποίες πολλές φορές είναι αντίρροπες αποτυπώνονται στην προθυμία (ή έλλειψη αυτής) της Τουρκίας να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις.

4.1.2. Ιστορική αναδρομή της υποψηφιότητας της Τουρκίας

Στις 14 Απριλίου 1987, η Τουρκική κυβέρνηση αιτήθηκε την προσχώρησή της στην Ευρ. Κοινότητα, [944] εν μέσω ιδιαίτερα αρνητικών εκθέσεων τόσο του ΣοΕ όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι σχέσεις Τουρκίας και Ευρ. Κοινοτήτων, μετά το πραξικόπημα του 1980, είχαν επιδεινωθεί τόσο ώστε να αναβληθεί η οικονομική βοήθεια που προβλεπόταν από τη Συμφωνία Σύνδεσης και να παγώσουν οι σχέσεις του Ευρ.Κοινοβουλ.. με την Τουρκική Εθνοσυνέλευση. Μάλιστα, σύμφωνα με έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων του Ευρ.Κοινοβουλ., το 1985, σχετικά με το σεβασμό των ΔΑ στην Τουρκία, οι ευρωβουλευτές εξέφραζαν την έντονη ανησυχία τους για την επιδείνωση της προστασίας των πολιτών και την αύξηση της βίας στην εν λόγω χώρα.[945] Στα συμπεράσματά τους, εξέφρασαν την πεποίθηση ότι η κατάσταση των ΔΑ δεν επιτρέπει την ανατροπή την προηγούμενη απόφαση του Ευρ.Κοινοβουλ.[946]

---

[942] T. Silberhorn,/Tertium Datur: Turkey's application for EU membership στο *Turkey's accession to the European Union: an unusual candidacy*, Βερολίνο, Springer, 2009, σελ. 46
[943] Στο ίδιο, σελ. 48-9.
[944] Στις 14 Απριλίου 1987.
[945] Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων σχετικά με το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Τουρκία,, PE 98. 572/τελικό., 1985 (9.10.85), παρ.. 1
[946] Στο ίδιο, παρ.3

Η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε τη γνωμοδότησή της στις 20 Δεκεμβρίου 1989, κρίνοντας ότι δεν ήταν σκόπιμο να αρχίσουν άμεσα οι διαπραγματεύσεις με την Τουρκία τόσο για οικονομικούς όσο και πολιτικούς λόγους.[947] Στους εν λόγω λόγους προστέθηκε και το αρνητικό κλίμα με την Ελλάδα αλλά και η κατοχή μέρους της Κύπρου.[948] Παρόλα αυτά δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο μιας μελλοντικής προσχώρησης αφού εκμοντερνιζόταν η πολιτική και η οικονομία μέσα από την ενισχυμένη συνεργασία με την Ευρ. Κοινότητα.[949] Εξάλλου, η προοπτική προσχώρησης της Τουρκίας στην ΕΕ δεν αποτελούσε καινοτομία το 1989. Στην Εταιρική Συμφωνία της Τουρκίας (γνωστή και ως Συμφωνία της Άγκυρας) και της Ευρ.Κοιν. του 1963[950] αναφερόταν στην πρώτη παράγραφο ο στόχος της δημιουργίας μιας στενής σχέσης μεταξύ των λαών των δύο μερών. Επιπλέον στη Συμφωνία της Άγκυρας προβλεπόταν η προοπτική της προσχώρησης της Τουρκίας στην Ευρ.Κοιν.[951] Όμως μέχρι το 1997 και συγκεκριμένα το Δεκέμβριο όπου πραγματοποιήθηκε το Ευρ. Συμβούλιο στο Λουξεμβούργο, δεν είχε πραγματοποιηθεί ουσιαστική πρόοδος ως προς τη δυνατότητα προσχώρησης της εν λόγω χώρας.

Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν το 1989, βασίζονταν στην Ο.Δ.ΔΑ και την ΕΣΔΑ, περιλάμβαναν δε το δικαίωμα στη ζωή, την απαγόρευση βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης, το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης, συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι.[952] Αξιολογήθηκαν επιπλέον και τα δικαιώματα των μειονοτήτων, κυρίως ως προς τη θρησκεία, τη γλώσσα, την ιστορία και το δικαίωμα συμμετοχής σε πολιτιστικές και κοινωνικές δραστηριότητες.[953] Παρατηρούμε τη σημαντική πρόοδο που συντελέστηκε από το 1985 μέχρι σήμερα ως προς την αξιολόγηση των ΔΑ ως κριτήριο για τη σύναψη σχέσεων με την ΕΕ, καθώς επίσης και το γεγονός ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. στη γνωμοδότησή του, κάνει λόγο για δικαιώματα των μειονοτήτων, πριν καθιερωθούν

[947] SEC (89) 2290 τελικό, παρ. 11
[948] Στο ίδιο, παρ. 10
[949] Στο ίδιο, παρ. 14
[950] Ε.Ε. 1964, 3687
[951] Στο ίδιο, άρθρο 28
[952] Στο ίδιο, παράρτημα, παρ. 10.
[953] Στο ίδιο, παρ. 2 (g)

ως κριτήριο ένταξης τόσο από το Συμβούλιο της Ευρώπης όσο και από τα κριτήρια της Κοπεγχάγης.

Σε αντίστοιχο πνεύμα, η Ευρ. Επιτροπή απέρριψε το 1989 την αίτηση προσχώρησης της Τουρκίας, τόσο για οικονομικούς όσο και για πολιτικούς λόγους. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ανέφερε ότι παρά τις όποιες βελτιώσεις των τελευταίων ετών αναφορικά με τα ΔΑ και του σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, η Τουρκία δεν είχε φτάσει στο επιθυμητό επίπεδο δημοκρατίας.[954]

Στις 24 Μαρτίου 1997, με την ευκαιρία της άτυπης συνεδρίασης του στο Άπελντορν, το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να καταρτίσει ανακοίνωση για την περαιτέρω ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας, με βάση την τελωνειακή ένωση που άρχισε να ισχύει στις 31 Δεκεμβρίου 1995. Ανταποκρινόμενη στην εν λόγω πρόσκληση, η Ευρ. Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την «περαιτέρω ανάπτυξη των σχέσεων με την Τουρκία» στις 15 Ιουλίου 1997. Η Ανακοίνωση αντανακλά τη θέση του Συμβουλίου Σύνδεσης της 29ης Απριλίου 1997 που επιβεβαιώνει, αφενός, «*την επιλεξιμότητα της Τουρκίας για προσχώρηση στην ΕΕ και, αφετέρου, το γεγονός ότι η Τουρκία θα κριθεί με τα ίδια αντικειμενικά πρότυπα και κριτήρια, όπως και οι υπόλοιπες υποψήφιες χώρες*».[955]

Η Ευρ. Επιτροπή περιέλαβε προτάσεις για την ανάπτυξη των σχέσεων της ΕΕ με την Τουρκία, πέραν της τελωνειακής ένωσης. Σύμφωνα με αυτές, (στο πλαίσιο της διαδικασίας προσχώρησης της Τουρκίας στην ΕΕ), έπρεπε να δοθεί έμφαση «*στην πρόοδο της Τουρκίας όσον αφορά τον εκδημοκρατισμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων- την εγκαθίδρυση σχέσεων καλής γειτονίας μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας· το σεβασμό των αρχών του διεθνούς δικαίου· και, την εξεύρεση δίκαιας και μόνιμης λύσης του Κυπριακού*»[956]. Συγκεκριμένα, αναφορικά με την προστασία των ΔΑ, η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε ως απαραίτητο στοιχείο των σχέσεων με την ΕΕ, την καθιέρωση ευρείας συνεργασίας με στόχο την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους δικαίου αφενός μέσω της συνεργασίας

[954] Commission of the European Communities. Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community, SEC (89) 2290 τελικό. Βρυξέλλες: 20.12.1989., παρ. 9
[955] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής «Η περαιτέρω ανάπτυξη των σχέσεων με την Τουρκία», COM (97)394 τελικό, σελ. 3
[956] Στο ίδιο, σελ. 3 και 4

με Ευρωπαϊκές και τουρκικές ΜΚΟ και αφετέρου την εξασφάλιση της τήρησης των σχετικών διεθνών συμβάσεων.[957] Η εν λόγω ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής αποτελεί μία πρώτη αποτύπωση των προτεραιοτήτων της ΕΕ ως προς το σεβασμό των ΔΑ σε σχέση με την Τουρκία.

Το ίδιο έτος, η Ευρ. Επιτροπή δημοσιεύει την Ατζέντα 2000 σχετικά με τη διεύρυνση, η οποία, οχτώ χρόνια μετά την αρνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής, καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα: Ο σεβασμός των ΔΑ και της ελευθερίας της έκφρασης στην Τουρκία υπολείπεται σημαντικά του ευρωπαϊκού μέσου όρου.[958] Σύμφωνα με την Ευρ. Επιτροπή, η Τουρκία έπρεπε να καταβάλλει μεγαλύτερες προσπάθειες εγγύησης του κράτους δικαίου και των ΔΑ και να προωθήσει μη στρατιωτική λύση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στα Νοτιοανατολικά της σύνορα. Εξακολουθούσαν να καταγγέλλονται περιστατικά βασανισμών, εξαφανίσεις, εξωδικαστικές εκτελέσεις και τη γενικότερη έλλειψη κρατικού ελέγχου στις δυνάμεις ασφαλείας.[959]

4. 2. Ευρ. Συμβούλιο Λουξεμβούργου: Η Τουρκία δυνάμει μέλος της ΕΕ

Η σημασία των συμπερασμάτων του Ευρ. Συμβουλίου του Λουξεμβούργου το 1997, έγκειται στο γεγονός ότι επιβεβαιώθηκε η δυνατότητα της Τουρκίας να καταστεί μέλος της ΕΕ καθώς και ότι θα κρινόταν με βάση τα ίδια κριτήρια με τις υπόλοιπες υποψήφιες προς ένταξη χώρες.[960] Μάλιστα επισημάνθηκε ότι παρόλο που το πολιτικό και οικονομικό κριτήρια δεν πληρούνταν, κρινόταν ότι ήταν σημαντικό να σχεδιαστεί μια στρατηγική προκειμένου για την προετοιμασία της Τουρκίας και την σύγκλιση με την ΕΕ σε όλους τους τομείς.[961] Η αξιολόγηση της εν λόγω στρατηγικής θα πραγματοποιούνταν μεταξύ άλλων, βάσει των κριτηρίων

---

[957] Στο ίδιο, σελ. 9

[958] Agenda 2000 for a stronger and wider Union, COM(97) 2000 final VOL. II. Brussels: Commission of the European Communities, 15.07.1997. σελ. 98.

[959] Στο ίδιο

[960] Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου του Λουξεμβούργου, Δεκ. 1997, παρ. 31 διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm

[961] Στο ίδιο. Στην παρ. 32 αναφέρονται τα στοιχεία που θα έπρεπε να έχει η στρατηγική: περαιτέρω ανάπτυξη της Συμφωνίας της Άγκυρας, εντατικοποίηση της Τελωνειακής Ένωσης, εφαρμογή οικονομικής συνεργασίας, σύγκλιση των νόμων και υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου, συμμετοχή σε συγκεκριμένα προγράμματα και υπηρεσίες.

της Κοπεγχάγης.[962] Το Ευρ. Συμβούλιο τόνισε ότι η ενδυνάμωση των σχέσεων της Τουρκίας με την ΕΕ εξαρτάται από τη βούληση της να προχωρήσει σε οικονομικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης των επιπέδων προστασίας των ΔΑ ώστε να ευθυγραμμιστούν με τα αντίστοιχα επίπεδα προστασίας της ΕΕ, την προστασία και σεβασμό των μειονοτήτων, την εξομάλυνση των σχέσεων με την Ελλάδα και την επίλυση των διαφορών μέσω νομικών διεργασιών, συμπεριλαμβανομένου του Διεθνούς Δικαστηρίου. Μεταξύ των εν λόγω κριτηρίων συμπεριλήφθηκε και η υποστήριξη των διαπραγματεύσεων υπό την αιγίδα των ΗΕ για πολιτική λύση του κυπριακού ζητήματος.[963]

Όσον αφορά στο επίπεδο προστασίας των ΔΑ, σημειώνεται ότι το Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργου ζήτησε από την Τουρκία την ευθυγράμμιση του με το αντίστοιχο επίπεδο της ΕΕ, ενώ η Ευρ. Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε παρά πολύ μεταγενέστερα τέτοια έκφραση (δείγμα της έλλειψης συγκεκριμένου επιπέδου προστασίας των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ). Την περίοδο εκείνη, σύμφωνα και με εκθέσεις διεθνών οργανισμών και οργανώσεων το μόνο κοινό επίπεδο σεβασμού ΔΑ στα κ/μ πήγαζε από τη συμμετοχή στην ΕΣΔΑ, την οποία είχε επικυρώσει και η Τουρκία. Η εφαρμογή της όμως, απείχε πολύ από το συμπέρασμα ότι υπήρχε ένα κοινό επίπεδο προστασίας των ΔΑ στην ΕΕ.

Από την πλευρά του, το Ευρ.Κοινοβουλ. σε ψήφισμά του (1997) λίγες μέρες μετά την ολοκλήρωση των εργασιών του Ευρ. Συμβουλίου, υποστήριξε το γεγονός ότι η Τουρκία θα μπορούσε να ενταχθεί κάποια στιγμή στην ΕΕ και ότι είναι απαραίτητη η προώθηση μιας ειδικότερης σχέσης με την εν λόγω χώρα.[964] Παρατηρούμε βέβαια ότι ταυτόχρονα με την υποστήριξη των Αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, οι ευρωβουλευτές δεν προχωρούν σε μεγαλύτερη εξειδίκευση ενσωματώνοντας κάποιους όρους. Αντίθετα, φαίνεται να επιζητούν την επιδοκιμασία της Τουρκίας, η οποία είχε αντιδράσει αρνητικά στην έλλειψη συγκεκριμένης αναφοράς στη δυνατότητα προσχώρησης από την Ευρ. Επιτροπή στην Agenda 2000.

---

[962] Στο ίδιο, παρ 33

[963] Στο ίδιο, παρ. 35

[964] Ψήφισμα της 18ης Δεκεμβρίου 1997, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 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, παρ. 14, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/181297_el.pdf

4.3. Αξιολόγηση το 1998: Η Τουρκία ανέτοιμη για συμμετοχή στην ενταξιακή διαδικασία

Οι απαιτήσεις της ΕΕ συνέχισαν να συγκεκριμενοποιούνται σταδιακά, αρχής γινομένης με την έκθεση προόδου για την Τουρκία, που δημοσίευσε η Ευρ. Επιτροπή το 1998. Η Ευρ. Επιτροπή ανταποκρινόμενη στο Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργου και το αντίστοιχο του Κάρντιφ (Ιούνιος 1998), προετοίμασε έκθεση προόδου το 1998, σύμφωνα με το άρθρο 28 της Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΚ-Τουρκίας, το οποίο προέβλεπε ότι όταν η εφαρμογή της Συμφωνίας αναπτυχθεί αρκετά ώστε να δικαιολογεί την πλήρη συμμετοχή της Τουρκίας στην ΕΕ, τα συμβαλλόμενα μέρη θα εξετάσουν την πιθανότητα προσχώρησης.

Η έκθεση προόδου της Ευρ. Επιτροπής του 1998, δεν διέφερε ουσιαστικά ως προς τα συμπεράσματα προηγούμενων αξιολογήσεων οργάνων της ΕΕ. Παρατηρήθηκαν συνεχείς παραβιάσεις ΔΑ, και πολύ σημαντικές ελλείψεις αναφορικά με την προστασία των μειονοτήτων. Στα προβλήματα προστασίας ΔΑ προστίθεντο η συνεχιζόμενη κατοχή στην Κύπρο και οι τρόποι αντιμετώπισης της τρομοκρατίας στα νοτιοανατολικά της σύνορα.[965] Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή στην αξιολόγηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, καινοτόμησε στην έκθεση για την Τουρκία, καθώς αφιέρωσε ειδική υπό- ενότητα στα ειδικά προβλήματα που παρατηρούνταν στην εν λόγω χώρα καθώς και στις δρομολογημένες μεταρρυθμίσεις.

4. 3. 1. Το επίπεδο σεβασμού των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων το 1998

Τα προβλήματα που εντόπισε η Ευρ. Επιτροπή αφορούσαν τα περιστατικά βασανισμού, εξαφανίσεων και εξωδικαστικών εκτελέσεων σε συνδυασμό με την απουσία ελεγκτικών μηχανισμών, τους περιορισμούς στην ελευθερία έκφρασης και Τύπου, τις συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά ιδρύματα, την ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι.[966]

---

[965] Έκθεση Προόδου 1998, σελ. 21
[966] Στο ίδιο, σελ. 15-6.

Αναφορικά με τις υπό υιοθέτηση μεταρρυθμίσεις, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει το καθεστώς των γυναικών και τη θανατική ποινή. Η Τουρκία επικύρωσε τη Σύμβαση για την καταπολέμηση όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών το 1985 και το 1998 – 13 χρόνια μετά- υιοθετήθηκε νέο σχέδιο Αστικού Κώδικα (Αύγουστος), το οποίο αφαιρούσε τις εναπομένουσες νόμιμες διακρίσεις μεταξύ των δύο φύλων. Υιοθετήθηκε επιπλέον νόμος τον Ιανουάριο 1998 καθιστώντας παράνομη τη συζυγική βία.[967] Αντίστοιχα το νέο σχέδιο Ποινικού κώδικα θα καταργούσε τη θανατική ποινή.[968]

4. 3. 2. Τα Οικονομικά και Κοινωνικά δικαιώματα

Πέραν των περιορισμών στα αστικά και πολιτικά δικαιώματα, η έκθεση της Επιτροπής του 1998, εντόπισε ελλείψεις και στην εφαρμογή των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Το δικαίωμα στην απεργία υπόκειντο σε πολλούς περιορισμούς και η θρησκευτική ελευθερία ήταν περιορισμένη καθώς οι θρησκευτικές μειονότητες αντιμετώπιζαν πολλά προβλήματα στην εξάσκηση των θρησκειών τους. Συνολικά, η Επιτροπή χωρίς να υπεισέρχεται στην αξιολόγηση κι άλλων δικαιωμάτων στην εν λόγω κατηγορία, κατέληξε ότι υφίσταντο σημαντικοί περιορισμοί, καθιστώντας την πρόσβαση στα εν λόγω δικαιώματα κατώτερη του ευρωπαϊκών επιπέδων προστασίας.[969]

4. 3. 3. Προστασία των μειονοτήτων

Τέλος, η προστασία των μειονοτήτων αποτελούσε μείζον ζήτημα στην έκθεση της Επιτροπής, καθώς πέρα των θρησκευτικών μειονοτήτων της Συνθήκης της Λοζάννης, η Τουρκία δεν αναγνώριζε άλλες εθνικές μειονότητες, δυσχεραίνοντας έτσι τις σχέσεις του επίσημου κράτους με τους Κούρδους. Η Επιτροπή επεσήμανε ότι παρά την έλλειψη νομικών περιορισμών στους Κούρδους για τη συμμετοχή τους σε πολιτικές και οικονομικές υποθέσεις, η οποιαδήποτε ενέργεια

[967] Στο ίδιο, σελ. 17
[968] Στο ίδιο.
[969] Στο ίδιο, σελ. 19

επιβεβαίωσης της εθνοτικής τους ταυτότητας επέφερε κίνδυνο παρενόχλησης ή διωγμών.[970]

Λόγω των παραπάνω ευρημάτων και της ταυτόχρονης αδυναμίας της τουρκικής κυβέρνησης για εκδημοκρατισμό και προώθηση της προστασίας των ΔΑ, η Ευρ. Επιτροπή κατέληξε στην έκθεση του 1998 - για μια ακόμη φορά- στο ότι η Τουρκία δεν είναι έτοιμη για έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

4.4. 1999: το έτος που σημαδεύει τη σταδιακή στροφή της Ευρ. Επιτροπής υπέρ της υποψηφιότητας της Τουρκίας

Η αλλαγή στη στάση της Ευρ. Επιτροπής, επήλθε το 1999, όταν ο Πρόεδρος της, Romano Prodi, δήλωσε ότι η Τουρκία πρέπει να αποκτήσει το καθεστώς του υποψήφιου προς ένταξη κράτους, χωρίς βέβαια η δήλωση αυτή να ισοδυναμεί με πρόταση άμεσης έναρξης των διαπραγματεύσεων, όπως έσπευσε να δηλώσει και η Αθήνα.[971] Η Τουρκία από την άλλη πλευρά, ενώ αποδεχόταν την ανάγκη ικανοποίησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, ταυτόχρονα αρνούνταν να προχωρήσει σε πολιτικές μεταρρυθμίσεις πριν αποκτήσει το καθεστώς της υποψήφιας χώρας.[972] Ακόμα και μετά την απόκτηση του εν λόγω καθεστώτος όμως, οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετούσε ήταν ανεπαρκείς, με αποτέλεσμα τη διαχρονική συσσώρευση των προβλημάτων.

Το αποτέλεσμα της επιφυλακτικότητας της Τουρκίας ήταν να παραμένουν σοβαρά προβλήματα ιδιαίτερα όσον αφορούσε το πολιτικό κριτήριο, όπως αποτυπώθηκε στην Περιοδική Έκθεση του 1999. Οι πρακτικές κακομεταχείρισης και βασανισμού συνεχίζονταν, οι συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά ιδρύματα παρέμεναν ίδιες, οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι εξακολουθούσαν και η ελευθερία της έκφρασης είχε περιοριστεί ακόμη περισσότερο μετά την υπόθεση Οτσαλάν.[973] Δεν υπήρξε επιπλέον καμία βελτίωση αναφορικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα αλλά ούτε και με την

[970] Στο ίδιο.
[971] D. Kochenov/ M. Maresceau (2001),ο.π. σελ. 12
[972] Στο ίδιο, σελ.13
[973] Το Ε.Δ.ΔΑ σε απόφασή του τον Ιούλιο του 1999, είχε καταλήξει στο ότι συντελέστηκε παραβίαση του δικαιώματος στην ελευθερία της έκφρασης σε έντεκα περιπτώσεις. Έκθεση Προόδου 1999, σελ. 12

προστασία των μειονοτήτων, παρά το γεγονός ότι η φυλάκιση πολλών κομβικών ανθρώπων που σχετίζονταν με το κίνημα του PKK αποδυνάμωσε τις τρομοκρατικές επιθέσεις.[974] Οι εν λόγω συνθήκες οδήγησαν την Ευρ. Επιτροπή στο συμπέρασμα ότι η Τουρκία εξακολουθεί να μην πληρεί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης παρά το γεγονός ότι συντελέστηκαν κάποια δειλά βήματα προς την κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού και της προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων.[975]

Τα θετικά βήματα που είχε πραγματοποιήσει η Τουρκική κυβέρνηση αφορούσαν κυρίως τις εξωδικαστικές εκτελέσεις, τη διάρκεια της αυτόφωρης κράτησης και την καταπολέμηση των βασανιστηρίων. Συγκεκριμένα, εντός του 1998, το τουρκικό κοινοβούλιο υιοθέτησε νόμο ο οποίος επαναπροσδιόριζε την έννοια των βασανιστηρίων και την κατάχρηση εξουσίας και προέβλεπε αυστηρές ποινές σε περιπτώσεις υπέρβασης καθήκοντος. Παράλληλα, μειώθηκε ο χρόνος της αυτόφωρης κράτησης σε τέσσερεις μέρες, γεγονός το οποίο θεωρούνταν σημαντικό για τη μείωση των περιστατικών κακομεταχείρισης, δεδομένου ότι οι περισσότερες παραβάσεις του εν λόγω δικαιώματος συντελούνταν στο διάστημα μέχρι την απαγγελία κατηγοριών. Επιπροσθέτως, το Συνταγματικό Δικαστήριο κατήργησε το 1999 μία νομική ρύθμιση η οποία έδινε τη δυνατότητα στα σώματα ασφαλείας να χρησιμοποιούν όπλα κατά πολιτών για ασήμαντη αφορμή.[976] Τέλος, μεταξύ των θετικών αναφέρονται οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα ασύλου, όπου επεκτάθηκε για πέντε μέρες η προθεσμία κατάθεσης αιτήματος άδειας διαμονής και η προθεσμία κατάθεσης αίτησης προσφυγής κατά αρνητικής απόφασης.[977] Το ουσιαστικό πρόβλημα του συστήματος ασύλου όμως, το οποίο αναγνώριζε το δικαίωμα αίτησης μόνο σε πολίτες χωρών της Ευρώπης παρέμενε.

Παράλληλα βέβαια, τονίζεται το γεγονός ότι στην έκθεση για την Τουρκία, η Ευρ. Επιτροπή κάνει συστηματική χρήση των αποφάσεων και εκθέσεων των οργάνων του ΣοΕ, διαφοροποιώντας τη από τις αντίστοιχες εκθέσεις των χωρών της

[974] Έκθεση Προόδου Τουρκίας, 1999, σελ. 11-14
[975] Στο ίδιο, σελ. 15
[976] Στο ίδιο, σελ. 11
[977] Στο ίδιο, σελ. 14

Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίες περιλάμβαναν αντίστοιχες αναφορές σε μετέπειτα στάδιο.[978]

Ως εκ τούτου, μέχρι την τελευταία στιγμή, (το Ευρ. Συμβούλιο του Ελσίνκι το οποίο απέδωσε το καθεστώς του υποψήφιου κράτους στην Τουρκία), δεν ήταν εξασφαλισμένη η πορεία των σχέσεων Τουρκίας και ΕΕ. Τελικά υιοθετήθηκαν τα συμπεράσματα του Ελσίνκι τα οποία σύμφωνα με τον Maresceau αποτελούν *«αριστοτεχνικό δείγμα διπλωματίας»*.[979] Σύμφωνα με τα εν λόγω συμπεράσματα, η Τουρκία αποκτά το καθεστώς του υποψήφιου προς ένταξη κράτους προοριζόμενο να προσχωρήσει στην ΕΕ βάσει των ίδιων κριτηρίων με τα υπόλοιπα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, χωρίς όμως να αποφασίζεται η άμεση έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ούτε βέβαια να δεσμεύεται η ΕΕ ως προς αυτό. Η Τουρκία θα αποκτήσει συγκεκριμένη προ-ενταξιακή στρατηγική που *«θα περιλαμβάνει ενισχυμένο πολιτικό διάλογο, με έμφαση στον στην πρόοδο για την εκπλήρωση του πολιτικού κριτηρίου προσχώρησης, με ιδιαίτερη αναφορά στο θέμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και για τα θέματα που αναφέρονται στις παραγράφους 4 και 9 (δηλαδή την επίλυση του Κυπριακού και γενικότερα της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών ακόμα και με προσφυγή στο ΔΠΔ)»*.[980]

4.5. Η εξέλιξη των απαιτήσεων της ΕΕ μέσα από τις προτεραιότητες των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης με την Τουρκία

Στο πλαίσιο της προ- ενταξιακής διαδικασίας, η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε μέχρι σήμερα δέκα ετήσιες εκθέσεις προόδου, ενώ συνήφθηκαν τρείς εταιρικές σχέσεις

---

[978] Εκτός των αποφάσεων του Ε.Δ.ΔΑ, οι οποίες αναφέρονται σε διάφορα σημεία μέσα στην έκθεση προόδου, και την Έκθεση της Επιτροπής για την πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης, χρησιμοποιούνται και τα συμπεράσματα της Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για τον έλεγχο της κατάστασης στην Τουρκία, η οποία λειτουργούσε από το 1996 και αφορούσε τις πρακτικές βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης, το κράτος δικαίου, την ελευθερία της έκφρασης, τους πολιτικούς κρατούμενους, τη συνταγματική μεταρρύθμιση και το σεβασμό των δικαιωμάτων των Τούρκων Κουρδικής καταγωγής. Στο ίδιο, σελ. 10.

[979] M. Maresceau (2003) ο.π. σελ. 13-4. Η Τουρκία δυσκολεύτηκε πάρα πολύ να δεχτεί την πρόταση της ΕΕ μέσω των συμπερασμάτων του Ελσίνκι ακριβώς λόγω της έλλειψης δέσμευσης της τελευταίας για έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Μάλιστα χρειάστηκε ο Ξ. Σολάνα, Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας να σπεύσει στην Άγκυρα με το τέλος του Ευρ. Συμβουλίου ώστε να εξηγήσει αυτοπροσώπως τα συμπεράσματα στην τουρκική κυβέρνηση, ενώ την επόμενη μέρα Σάββατο βρέθηκε ο Τούρκος Πρωθυπουργός στο Ελσίνκι στο δείπνο που παρέθεσε η Ευρ. Προεδρία για τα δώδεκα υποψήφια κράτη.

[980] Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου του Ελσίνκι, 10-12 Δεκεμβρίου 1999, παρ. 12, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm

προσχώρησης (2001,2003,2006,2008). Γενικά, η Ευρ. Επιτροπή δεν προχωρά σε επισκόπηση και αξιολόγηση πολλών τομέων, αλλά επικεντρώνει την προσοχή σε συγκεκριμένους τομείς όπως η κατάργηση της θανατικής ποινή, η ελευθερία της έκφρασης, η καταπολέμηση των βασανιστηρίων, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, η θέση των γυναικών κυρίως στην οικογένεια, απλή αναφορά στα δικαιώματα του παιδιού, τα πολιτιστικά δικαιώματα με έμφαση στις μειονότητες. Παρατηρείται δε η εξέλιξη των κριτηρίων ένταξης αναλογικά με την πρόοδο που συντελείται. Έτσι όσο περισσότερα μέτρα λάμβανε η Τουρκία, όπως εξάλλου και στις περιπτώσεις των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, τόσο πιο λεπτομερής γινόταν η αξιολόγηση. Για το λόγο αυτό παράλληλα με την εξέλιξη των κριτηρίων ένταξης, επιβάλλεται η παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων στις οποίες προέβη η Τουρκία την τελευταία δεκαετία, ώστε να αναλυθεί η συμβολή της ΕΕ στην προώθηση του σεβασμού των ΔΑ.

Το περιεχόμενο των κριτηρίων ένταξης δεν παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε σχέση με τα υπόλοιπα υποψήφια κράτη, καθώς δεν σημειώθηκαν καινοτομίες. Η διαχρονική εξέλιξη των απαιτήσεων της ΕΕ και η ανταπόκριση της Τουρκίας αποκαλύπτονται στις προτεραιότητες που περιλαμβάνουν οι εταιρικές σχέσεις προσχώρησης. Το Έγγραφο στρατηγικής του 2000 για πρώτη φορά προτείνει τη σύναψη εταιρικής σχέση για την προσχώρηση της Τουρκίας σε συμφωνία με τα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου του Ελσίνκι. Το κείμενο αυτό περιλάμβανε τις βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες που πρέπει να υλοποιήσει η Τουρκία ώστε να παρουσιάσει πρόοδο όσον αφορά στην τήρηση των κριτηρίων προσχώρησης. Προβλεπόταν επίσης ο διπλασιασμός της χρηματοδότησής της, όπως αντίστοιχα για τις άλλες υποψήφιες χώρες. Αυτά τα κεφάλαια ήταν διαθέσιμα για δομικές μεταρρυθμίσεις, θεσμική στήριξη και επένδυση στο κεκτημένο.[981]

Σύμφωνα με την έκθεση Προόδου του 2000, βάσει τη οποίας θεωρητικά διαμορφώθηκε το περιεχόμενο της εταιρικής σχέσης προσχώρησης του 2001, η προστασία των ΔΑ δεν είχε βελτιωθεί, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να θεωρεί ότι το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης δεν ικανοποιούνταν. Σύμφωνα με τα γενικά συμπεράσματα της Ευρ. Επιτροπής, παρόλο που η θανατική ποινή δεν εκτελούνταν

[981] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2000, σελ. 12

βάσει συγκεκριμένου μνημονίου, το επίπεδο σεβασμού των ΔΑ παρέμενε ανησυχητικό. Οι καταγγελίες βασανισμού και κακομεταχείρισης συνεχίζονταν παρά το γεγονός ότι οι αρχές και το Κοινοβούλιο είχαν αρχίσει να αντιδρούν για την καταπολέμηση των περιστατικών. Οι συνθήκες κράτησης δεν είχαν βελτιωθεί παρά την έναρξη προγράμματος ανασυγκρότησης των σωφρονιστικών ιδρυμάτων. Η ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι εξακολουθούσαν να περιορίζονται σημαντικά ενώ οι φυλετικές διακρίσεις παρέμεναν.

Συγκεκριμένα, δεν σημειώθηκε καμία εξέλιξη αναφορικά με την καταπολέμηση των βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης. Τουναντίον υπογράφηκε Πρωτόκολλο μεταξύ των Υπουργείων Δικαιοσύνης, Εσωτερικών και Υγείας, το οποίο έθετε περισσότερα εμπόδια στην πρόσβαση δικηγόρων στους κρατούμενους[982]. Τα τουρκικά δικαστήρια εξακολουθούσαν να ερμηνεύουν αυστηρά τον Ποινικό Κώδικα, προκειμένου να περιορίσουν την ελευθερία της έκφρασης όταν εκφράζονται απόψεις που δεν συνάδουν με την κυβερνητική πολιτική, ιδιαίτερα αναφορικά με το Κουρδικό ζήτημα,[983] ενώ οι μεταρρυθμίσεις στις οποίες είχε προβεί η Τουρκία μέχρι τότε ήταν μάλλον επιφανειακές. Για παράδειγμα στην περίπτωση του Μπιρντάλ (πρώην Προέδρου της ένωσης ΔΑ), ο οποίος είχε καταδικαστεί βάσει του άρθρου 312 ΠΚ για μη βίαιη έκφραση των απόψεών του, αναγκάστηκε να εκτίσει ολόκληρη την ποινή του, παρά και τις έντονες αντιδράσεις της ΕΕ.[984]

4. 5. 1. Εταιρική Σχέση Προσχώρησης 2001

4.5.1.α. Βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες

Συγκεκριμένα, η Απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Μαρτίου 2001 για τις αρχές, προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τους όρους που περιέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας περιλάμβαναν μεταξύ των βραχυπρόθεσμων προτεραιοτήτων:[985]

---

[982] Έκθεση προόδου Τουρκίας, 2000, σελ. 15
[983] Στο ίδιο, σελ. 16
[984] Στο ίδιο, σελ. 17.
[985] 2001/235/ΕΚ, ΕΕ των Ευρ.Κ. L 85/17- 8, 24.3.2001.

- Ενίσχυση των νομικών και συνταγματικών εγγυήσεων του δικαιώματος της ελευθερίας έκφρασης, σύμφωνα με το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ. Εξέταση, στο πλαίσιο αυτό, της κατάστασης των κρατουμένων που έχουν καταδικασθεί διότι διατύπωσαν μη βίαιες γνώμες.
- Ενίσχυση των νομικών και συνταγματικών εγγυήσεων του δικαιώματος της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι και του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών.
- Ενίσχυση των νομικών διατάξεων και εφαρμογή όλων των αναγκαίων μέτρων για την ενίσχυση της καταπολέμησης των βασανιστηρίων, και για την τήρηση της ευρωπαϊκής σύμβασης για την πρόληψη των βασανιστηρίων.
- Περαιτέρω εναρμόνιση των νομικών διαδικασιών για την προφυλάκιση με τις διατάξεις της ευρωπαϊκής σύμβασης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και με τις συστάσεις της επιτροπής για την πρόληψη των βασανιστηρίων.
- Ενίσχυση των δυνατοτήτων νομικής προσφυγής για οποιαδήποτε παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- Εντατικοποίηση της κατάρτισης των υπεύθυνων για την εφαρμογή του νόμου στα θέματα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με αμοιβαία συνεργασία μεταξύ χωρών και διεθνών οργανισμών.
- Βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της δικαιοσύνης, και συγκεκριμένα του δικαστηρίου κρατικής ασφάλειας, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Ενίσχυση, ιδίως, της επιμόρφωσης των δικαστών και εισαγγελέων στη νομοθεσία της Ε.Ε., και ιδίως στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
-Διατήρηση της *de facto* αναστολής της εκτέλεσης θανατικών ποινών.
-Κατάργηση κάθε νομικής διάταξης που απαγορεύει στους Τούρκους υπηκόους να χρησιμοποιούν τη μητρική τους γλώσσα στις ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές εκπομπές.
-Χάραξη γενικής στρατηγικής για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, και ιδίως για τη βελτίωση της κατάστασης στη νοτιοανατολική Τουρκία, με στόχο την αύξηση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών ευκαιριών όλων των πολιτών.

4. 5.1.β. Μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες

Η καταπολέμηση των διακρίσεων ανεξάρτητα από τη γλώσσα, τη φυλή, το χρώμα, το φύλο, τα πολιτικά φρονήματα, τις φιλοσοφικές και θρησκευτικές πεποιθήσεις, η

αναθεώρηση του τουρκικού συντάγματος, η κατάργηση της θανατικής ποινής, η επικύρωση της διεθνούς σύμβασης για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και του προαιρετικού πρωτοκόλλου της και της διεθνούς σύμβασης για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, η ευθυγράμμιση των όρων κράτησης στα σωφρονιστικά καταστήματα με τους πρότυπους ελάχιστους κανόνες των Ηνωμένων Εθνών για τη μεταχείριση των κρατουμένων και με άλλους διεθνείς κανόνες, συγκαταλέγονταν μεταξύ των μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων. Επιπλέον απαιτούνταν η άρση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης στη νοτιοανατολική Τουρκία, η διασφάλιση της πολιτισμικής πολυμορφίας και των πολιτιστικών δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες, αδιακρίτως καταγωγής και η κατάργηση οποιασδήποτε διάταξης που εμποδίζει την απόλαυση αυτών των δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης.

Σχόλιο: περιορισμένες οι απαιτήσεις της ΕΕ

Παρατηρούμε ότι οι προτεραιότητες της ΕΕ είναι πολύ περιορισμένες ενώ απουσιάζουν αναφορές σε μειονότητες, θρησκευτικές ή άλλες, τα δικαιώματα των γυναικών και παιδιών, η ανάγκη καταπολέμησης των διακρίσεων βάσει γενετήσιου προσανατολισμού και γενικότερα η προστασία των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων. Η απουσία των εν λόγω στοιχείων καθίσταται εξόφθαλμη λόγω της σχετικής επισήμανσης των προβλημάτων στην Έκθεση Προόδου του 2000. Σε αντίθεση με την προηγούμενη έκθεση του 1999, η Ευρ. Επιτροπή είχε προχωρήσει σε αναλυτικότερη παρουσίαση του περιορισμού της ελευθερίας της έκφρασης, πραγματοποιώντας το διαχωρισμό μεταξύ της ελευθερίας του τύπου και της πολιτικής ελευθερίας της έκφρασης. Επιπροσθέτως, αναλυτικότερα παρουσιάζονται τα οικονομικά, κοινωνικά δικαιώματα με συγκεκριμένη αναφορά στην ισότητα των φύλων τόσο ως προς την εκπαίδευση, όπου το ποσοστό των αναλφάβητων γυναικών άγγιζε το 25%, όσο στην απασχόληση και την οικογενειακή ζωή. Μάλιστα η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι βρίσκονταν υπό συζήτηση στο Κοινοβούλιο τροποποιήσεις του Αστικού Κώδικα ώστε να καταργηθούν οι διακρίσεις. Αναφέρονταν για πρώτη φορά επίσης το πρόβλημα των εγκλημάτων τιμής και τα δικαιώματα των παιδιών.[986]

[986] Έκθεση προόδου 2000, σελ.19

4.5.2. Εταιρική Σχέση Προσχώρησης 2003

Η επόμενη ΕΣΠ συντάχθηκε το 2003 και παρουσιάζει μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα των απαιτήσεων της ΕΕ, καθώς έχουν προστεθεί πολλά νέα στοιχεία. Παράλληλα, το γεγονός ότι όλες οι προτεραιότητες που είχαν τεθεί στην προηγούμενη εταιρική σχέση του 2001 παρέμεναν, αναδεικνύοντας το πρόβλημα συμμόρφωσης της Τουρκίας. Η αναθεωρημένη ΕΣΠ του 2003, σε αντίθεση με την προηγούμενη, δεν διαχώριζε τις πολιτικές προτεραιότητες σε βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες -διαχωρισμό τον οποίο εξακολουθούσε να υιοθετεί για υπόλοιπα κριτήρια. Αναφορικά με τον ενισχυμένο διάλογο και το πολιτικό κριτήριο, η Τουρκία έπρεπε κατά προτεραιότητα να υποστηρίξει τις προσπάθειες για την επίτευξη σφαιρικής ρύθμισης του κυπριακού προβλήματος, να επικυρώσει διάφορα νομικά εργαλεία για την προστασία των ΔΑ, να εξασφαλίσει τις ελευθερίες των πολιτών, συμπεριλαμβανομένης της πολιτιστικής ποικιλότητας για το σύνολο των πολιτών, καθώς και τη βελτίωση του δικαστικού συστήματος και του συστήματος επιβολής του νόμου, ιδίως όσον αφορά την προστασία των δικαιωμάτων των υπόδικων και των κατηγορούμενων και τη βελτίωση των συνθηκών κράτησης.[987]

4.5.2.α. Καινοτομίες

Οι καινοτομίες που περιλάμβανε αφορούσαν τη συμπερίληψη αρκετών νέων απαιτήσεων, πολλές από τις οποίες είχαν αποτελέσει συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής στην έκθεση προόδου 2002. Συγκεκριμένα, κρινόταν αναγκαία η θέσπιση πρόσθετων μέτρων για να διασφαλισθεί ότι οι εισαγγελείς διερευνούσαν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις υποθέσεις και ότι τα δικαστήρια επέβαλαν τις ενδεδειγμένες ποινές σ' αυτούς που καταδικάζονταν για καταχρήσεις. Απαιτούνταν επίσης η διασφάλιση στην πράξη του δικαιώματος των κρατουμένων και φυλακισμένων να μπορούν να συνομιλούν κατ' ιδίαν με τον δικηγόρο τους και να ειδοποιούνται οι συγγενείς τους, μόλις προφυλακισθούν, σύμφωνα με την ΕΣΔΑ. Η εφαρμογή των νομικών διατάξεων σχετικά με το δικαίωμα να εκδικασθεί εκ νέου μια υπόθεση σύμφωνα με τη σχετική απόφαση του ΕΔΔΑ και η προσαρμογή και η εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με την άσκηση της ελευθερίας σκέψης,

[987] 2003/398/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2003, για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Τουρκίας, ΕΕ L 145 της 12.6.2003

συνείδησης και θρησκείας των ατόμων και των θρησκευτικών κοινοτήτων, σύμφωνα με το άρθρο 9 της ευρωπαϊκής σύμβασης για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αποτελούσαν μια ακόμα απαίτηση της ΕΕ, σύμφωνα με την πρακτική των κρατών μελών της ΕΕ. Βασική προϋπόθεση ήταν η νομική και δικαστική προστασία των κοινοτήτων, των μελών τους και των περιουσιακών στοιχείων τους, την εκπαίδευση, το διορισμό και την κατάρτιση του κλήρου και την άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 1 της ευρωπαϊκής σύμβασης για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η διασφάλιση επιπλέον πραγματικής πρόσβασης στις ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές εκπομπές και στην εκπαίδευση και σε άλλες γλώσσες, εκτός από τα τουρκικά, με την εφαρμογή των υφιστάμενων μέτρων και την άρση των περιορισμών που υπάρχουν ακόμη και εμποδίζουν αυτή την πρόσβαση. Η ενίσχυση των προσπαθειών για τη χάραξη γενικής στρατηγικής για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, και ιδίως για τη βελτίωση της κατάστασης στη νοτιοανατολική Τουρκία, με στόχο την αύξηση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών ευκαιριών όλων των πολιτών. Στα πλαίσια αυτά, θα πρέπει να υποβοηθηθεί και να επιταχυνθεί ο επαναπατρισμός των εκτοπισμένων στον τόπο αρχικής τους εγκατάστασης. Με άλλα λόγια, ο κατάλογος των ευρωπαϊκών απαιτήσεων, γίνεται πιο λεπτομερής και σύνθετος, συμπορευόμενος με τις εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής, οι οποίες εξελίσσονται κατά τον ίδιο τρόπο.

4.5.2.β. Σχέση ΣοΕ- Απαιτήσεων ΕΕ

Η σύνδεση της Ευρωπαϊκής πολιτικής για τη διεύρυνση και του ΣοΕ λαμβάνει πολύ μεγάλες διαστάσεις. Τονίζεται πλέον συνέχεια, εκτός της ανάγκης επικύρωσης διαφόρων πρωτοκόλλων και συμβάσεων, η εφαρμογή της νομολογίας του Ευρ. Δικαστηρίου ΔΑ,[988] η βελτίωσης της τουρκικής νομοθεσίας ώστε να σέβεται συγκεκριμένα άρθρα της ΕΣΔΑ.[989] Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η προτεραιότητα της ΕΣΠ, «να επεκταθεί η επιμόρφωση των δικαστών και των εισαγγελέων στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής σύμβασης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων

[988] Στην Έκθεση Προόδου του 2002 αναφέρεται ότι «Η Επιτροπή θεωρεί την αναποτελεσματικότητα της Τουρκίας ως προς την εφαρμογή των αποφάσεων ΕΣΔΑ ως σοβαρό πρόβλημα», σελ.26.

[989] Βλ. για παράδειγμα τις απαιτήσεις της Εταιρικής Σχέσης Προσχώρησης προκειμένου να γίνεται σεβαστό το δικαίωμα των κρατουμένων να συνομιλούν με το δικηγόρο τους, την άρση των νομικών περιορισμών, σύμφωνα με την ΕΣΔΑ αναφορικά με τα σωματεία, τη διασφάλιση της τήρησης της υποχρέωσης όλων των δικαστικών αρχών να λαμβάνουν υπόψη τη νομολογία του ΕΔΔΑ, κ.α. στην Εταιρική Σχέση Προσχώρησης του 2003.

Δικαιωμάτων».[990] Η σύνδεση της ενταξιακής διαδικασίας με το Συμβούλιο της Ευρώπης κορυφώνεται στην Εταιρική Σχέση Προσχώρησης της Τουρκίας το 2008, όπου προστίθεται συγκεκριμένο κεφάλαιο στις προτεραιότητες για το πολιτικό κριτήριο με θέμα : 'Ε.Δ.ΔΑ' το οποίο περιλάμβανε την ανάγκη συμμόρφωσης με την ΕΣΔΑ και διασφάλιση της πλήρους εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ καθώς και την τροποποίηση του κώδικα ποινικής δικονομίας κατά τρόπον ώστε να γίνεται σεβαστό το δικαίωμα σε νέα δίκη με γνώμονα τις συναφείς αποφάσεις του ΕΔΔΑ.[991]

4.5.3. Συνεχής επέκταση των προτεραιοτήτων Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης

Η τάση για συνεχή επέκταση των προτεραιοτήτων στις εταιρικές σχέσεις προσχώρησης, η οποία εκδηλώθηκε στην προαναφερθείσα συμφωνία του 2003, συντηρήθηκε και στις δύο επόμενες αναθεωρήσεις, το 2006 και 2008 αντίστοιχα. Επιπλέον, λόγω των περιορισμένων μεταρρυθμίσεων της Τουρκίας, ο κατάλογος των απαιτήσεων της ΕΕ ως προς τα ΔΑ απλά συνέχισε να αυξάνεται. Το 2006 προστέθηκε η απαίτηση από την Τουρκία να συστήσει ένα «*άρτια στελεχωμένο εθνικό ίδρυμα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σύμφωνα με τις συναφείς αρχές των Ηνωμένων Εθνών*».[992] Επιπλέον στο πλαίσιο της καταπολέμησης των διακρίσεων, προστέθηκαν οι διακρίσεις για λόγους σεξουαλικού προσανατολισμού και αναπηρίας. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι υπήρχε ήδη ένα μικρό δείγμα βελτίωσης της καταπολέμησης της ομοφοβικής συμπεριφοράς. Το 2005 η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεση προόδου είχε επισημάνει ως θετικό βήμα το γεγονός ότι ο εισαγγελέας αποφάσισε να επιτρέψει τη λειτουργία της οργάνωσης «Πολιτιστική Έρευνα Ομοφυλόφιλων και Λεσβιών», παρόλο που ο Αναπληρωτής Κυβερνήτης της Άγκυρας την είχε απαγορεύσει προσωρινά βάσει του Αστικού Κώδικα που

[990] Στο ίδιο.

[991] Απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2008 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Τουρκικής Δημοκρατίας και για την κατάργηση της απόφασης 2006/35/ΕΚ (2008/157/ΕΚ) 26.2.2008 EL, EE L 51/7.

[992] Απόφαση του Συμβουλίου της 23ης Ιανουαρίου 2006 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση με την Τουρκία (2006/35/ΕΚ) ΕΕ. 26.1.2006 L 22/36- 38 EL.

απαγόρευε την ίδρυση οργάνωσης ενάντια στο νόμο και την ηθική. Ο εισαγγελέας όμως αναγνώρισε ότι η ομοφυλοφιλία δεν ισοδυναμεί με ανηθικότητα.[993]

4.5.3.α. Θρησκευτική ελευθερία

Επιπροσθέτως, στην εταιρική σχέση προσχώρησης του 2006, προστίθεται νέο ξεχωριστό κεφάλαιο για τη θρησκευτική ελευθερία και συγκαταλέγεται μεταξύ των προτεραιοτήτων της ΕΕ η έγκριση συνολικής νομοθεσίας που θα διευθετεί όλες τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι μη μουσουλμανικές θρησκευτικές μειονότητες και κοινότητες σύμφωνα με τα ισχύοντα ευρωπαϊκά πρότυπα. Θα έπρεπε επίσης να ανασταλούν όλες οι δημεύσεις ή κατασχέσεις , από τις αρμόδιες αρχές, περιουσιών που ανήκουν ή ανήκαν σε ιδρύματα μη μουσουλμανικών θρησκευτικών κοινοτήτων εν αναμονή της έγκρισης της προαναφερθείσας νομοθεσίας. Επιπροσθέτως η ΕΕ ζητούσε την εφαρμογή μέτρων για την πρόληψη της υπέρμετρης χρήσης βίας από τις δυνάμεις ασφαλείας.

4.5.3.β. Πολιτικός διάλογος

Ιδιαίτερη καινοτομία αποτελεί το γεγονός ότι μεταξύ των προτεραιοτήτων περιλαμβάνεται ο έλεγχος και η λειτουργία πολιτικών κομμάτων, ενώ παράλληλα δημιουργήθηκαν νέα κεφάλαια σχετικά με τα δικαιώματα των γυναικών, των παιδιών, την προστασία των μειονοτήτων και αναφορικά με την κατάσταση στο Νοτιοανατολικό Τμήμα της Τουρκίας. Συγκεκριμένα, η ΕΕ απαιτούσε την ευθυγράμμιση με την ευρωπαϊκή πρακτική των διατάξεων που ισχύουν για τα πολιτικά κόμματα και της χρηματοδότησης και του οικονομικού ελέγχου των πολιτικών κομμάτων, τη διευκόλυνση και ενθάρρυνση της ανάπτυξης της εγχώριας κοινωνίας των πολιτών ώστε να συμβάλει στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών και αντίστοιχα να ενισχυθεί η ανοικτή επικοινωνία και η συνεργασία μεταξύ όλων των τομέων της τουρκικής κοινωνίας πολιτών και των ευρωπαίων εταίρων.

4.5.3.γ. Δικαιώματα γυναικών

Αναφορικά με τα δικαιώματα των γυναικών, το 2006, οι απαιτήσεις της ΕΕ εξειδικεύτηκαν ακόμα περισσότερο, καθιστώντας επιτακτική την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, ειδικότερα του αστικού κώδικα, του νέου ποινικού κώδικα,

[993] Έκθεση Προόδου 2005, σελ. 27. Βέβαια ο εισαγγελέας συμπλήρωσε ότι η συγκεκριμένη οργάνωση δεν ήταν ανήθικη καθώς δεν αποσκοπούσε στη μετάδοση της ομοφυλοφιλίας...

καθώς και του νόμου περί προστασίας της οικογένειας. Απαιτήθηκε η θέσπιση μέτρων κατά κάθε μορφής βίας που ασκείται εναντίον γυναικών, περιλαμβανομένων και των εγκλημάτων τιμής, η εξασφάλιση κατάλληλης εκπαίδευσης για τους δικαστές και τους εισαγγελείς, τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου, τους δήμους και άλλους αρμόδιους οργανισμούς, και η δημιουργία σε όλους τους μεγάλους δήμους κέντρων περίθαλψης των γυναικών που κινδυνεύουν από βίαιη συμπεριφορά, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Η Τουρκία καλούνταν επιπλέον να προωθήσει περαιτέρω το ρόλος των γυναικών στην κοινωνία, περιλαμβανομένης και της εκπαίδευσής τους και της συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας, στην πολιτική και κοινωνική ζωή, και να στηριχθεί η ανάπτυξη των γυναικείων οργανώσεων για την εκπλήρωση των στόχων αυτών. Αντίστοιχα, στο νέο κεφάλαιο για τα δικαιώματα του παιδιού, απαιτήθηκε η προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, συμπεριλαμβανομένης της ΕΕ και η αντιμετώπιση του προβλήματος των παιδιών του δρόμου.

Επισημαίνεται ότι σε ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. το 2008, περιλαμβάνονται κι άλλες προτάσεις για την προστασία των γυναικών, οι οποίες όμως δεν υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο της ΕΕ στην τέταρτη Εταιρική Σχέση Προσχώρησης του 2008. Συγκεκριμένα, οι ευρωβουλευτές συμπληρώνουν την εταιρική σχέση με συγκεκριμένες προτάσεις για τη διαμόρφωση του νέου Συντάγματος ώστε να μην περιλαμβάνει γενικούς όρους όπως η «γενική ηθική», να προβλέπει το διαχωρισμό θρησκείας και κράτους. Τονίζεται επίσης ότι το νέο αυτό σύνταγμα πρέπει να διασφαλίζει την ισότητα των φύλων, αλλά σε αντίθεση με την εταιρική σχέση προσχώρησης η οποία κάνει λόγο για καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και προάσπιση της ισότητας, οι ευρωβουλευτές ζητούν να περιληφθούν στο σύνταγμα τα σεξουαλικά και αναπαραγωγικά δικαιωμάτων των γυναικών, καθώς και τα ατομικά τους δικαιώματα.[994]

4.5.3.δ. Δικαιώματα μειονοτήτων

Η καινοτομία ως προς την προστασία των μειονοτήτων, εκτός του ξεχωριστού κεφαλαίου, ήταν η απαίτηση για διασφάλιση της νομικής τους προστασίας, ειδικότερα όσον αφορά την τήρηση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας σύμφωνα με το

[994] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 21ης Μαΐου 2008 σχετικά με την έκθεση προόδου για την Τουρκία για το 2007 (2007/2269(INI)), Τ6-0224/2008, σημ. 17

πρωτόκολλο αριθ. 1 της ΕΣΔΑ και η έγκριση μέτρων για τη στήριξη της διδασκαλίας γλωσσών άλλων από την τουρκική. Τέλος, αναφορικά με την κατάσταση της νοτιοανατολική Τουρκία, στο πάγιο αίτημα της ΕΕ για αναβάθμιση της περιφερειακής ισότητας, ζητήθηκε η κατάργηση του συστήματος φρούρησης των χωριών στο νοτιοανατολικό τμήμα της χώρας, η εκκαθάριση της περιοχής από τις νάρκες εδάφους, η διευκόλυνση της επιστροφής στις αρχικές εστίες τους των εκτοπισμένων στο εσωτερικό της χώρας, σύμφωνα με τις συστάσεις του ειδικού αντιπροσώπου του γενικού γραμματέα του ΟΗΕ για τους εκτοπισθέντες και να εξασφαλιστεί δίκαιη και ταχεία αποζημίωση για όσους υπέστησαν απώλειες και καταστροφές λόγω της κατάστασης ασφαλείας στη νοτιοανατολική περιοχή της χώρας.

4.5.4. Η πλέον πρόσφατη Εταιρική Σχέση Προσχώρησης, 2008 - καινοτομίες

Το 2008, η αναθεωρημένη ΕΣΠ προσθέτει, νέες απαιτήσεις από την Τουρκία αναφορικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων - αν και σε περιορισμένο βαθμό. Σχετικά με τις θρησκευτικές μειονότητες, αντί της μέχρι τότε απαίτησης για «κατάρτιση του κλήρου» εισάγεται η ανάγκη «διασφάλισης της δυνατότητας θρησκευτικής εκπαίδευσης για τις μη μουσουλμανικές μειονότητες, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης του κλήρου τους».[995] Στο σημείο αυτό, εν είδει παρένθεσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. σε ψήφισμά του το 2008, αναφερόμενο στην τρίτη εταιρική σχέση προσχώρησης, προχωρά σε πιο προωθημένες θέσεις ως προς τη θρησκευτική ελευθερία με συγκεκριμένη απαίτηση σεβασμού της Ορθοδοξίας. Συγκεκριμένα «ζητεί την προστασία της θρησκευτικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, επαναλαμβάνει την έκκλησή του για την άμεση επαναλειτουργία της ελληνορθόδοξης Σχολής της Χάλκης και τη δημόσια χρήση του εκκλησιαστικού τίτλου του Οικουμενικού Πατριάρχη, συμμερίζεται την ανησυχία που εξέφρασε το Συμβούλιο στις 24 Ιουλίου του 2007 σχετικά με την απόφαση του Τουρκικού Ακυρωτικού Δικαστηρίου σχετικά με το Οικουμενικό Πατριαρχείο και εκφράζει την προσδοκία η απόφαση αυτή να μην παρεμποδίσει

[995] Απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2008 ο.π. L 51/7- 8

περαιτέρω το Πατριαρχείο και άλλες μη μουσουλμανικές θρησκευτικές κοινότητες σε σχέση με την άσκηση των δικαιωμάτων τους τα οποία εγγυάται η ΕΣΔΑ».[996]

Καταπολέμηση των διακρίσεων

Επιπλέον εισάγεται νέο κεφάλαιο για τις 'Πολιτικές κατά των Διακρίσεων' στο οποίο περιλαμβάνεται η ενίσχυση των προσπαθειών για την αναθεώρηση προγραμμάτων σπουδών και σχολικών εγχειριδίων με στόχο την απάλειψη εκφράσεων που συνιστούν διακριτική μεταχείριση. Υπογραμμίζεται ότι για πρώτη φορά συγκαταλέγεται μεταξύ των απαιτήσεων της ΕΕ η θέσπιση νομοθεσίας για την πρόληψη επανειλημμένων διώξεων και καταδικών σε βάρος όσων αρνούνται την εκπλήρωση στρατιωτικής θητείας για συνειδησιακούς ή θρησκευτικούς λόγους. Ιδιαίτερα για την προστασία των αντιρρησιών συνείδησης, η ενσωμάτωση της στην εταιρική σχέση προσχώρησης αποτελεί πραγματική καινοτομία δεδομένου ότι η ΕΕ είχε μέχρι τότε καθυστερημένες αντιδράσεις σε αυτόν τον τομέα. Αν και τα προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι αντιρρησίες συνείδησης περιλήφθηκαν για πρώτη φορά στον τομέα του κοινοτικού κεκτημένου για τις εσωτερικές υποθέσεις και τη δικαστική συνεργασία, το 2005,[997] μεταφέρθηκαν στην ενότητα για τα πολιτικά δικαιώματα, μόλις το 2007.

Ισότητα των φύλων

Αναφορικά με τα δικαιώματα των γυναικών, στις απαιτήσεις του 2006 προστίθεται η δημιουργία σε όλους τους μεγάλους δήμους κέντρων περίθαλψης των γυναικών που κινδυνεύουν από βίαιη συμπεριφορά, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και η στήριξη της ανάπτυξης γυναικείων οργανώσεων. Τέλος για πρώτη φορά απαιτείται η διασφάλιση ίσης μεταχείρισης Τούρκων και αλλοδαπών υπηκόων αναφορικά με την ικανότητά τους να ασκούν το δικαίωμα στη θρησκευτική ελευθερία μέσω της συμμετοχής στη ζωή οργανωμένων θρησκευτικών κοινοτήτων.

4.5.5. Εν κατακλείδι…

Οι ΕΣΠ προσφέρουν μια αρκετά καλή εικόνα της εξέλιξης των προτεραιοτήτων της ΕΕ ως προς το πολιτικό κριτήριο αλλά και της ανταπόκρισης της Τουρκίας, καθώς

[996] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 21ης Μαΐου 2008 ο.π. σ.965, παρ. 11.
[997] Έκθεση Προόδου, σελ. 105

όπως αναφέρουν οι ευρωβουλευτές σε ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. το 2008, «*η αναθεώρηση δίνει νέα παράταση για την εφαρμογή προτεραιοτήτων που δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί*». Η δε σχέση που έχουν οι εταιρικές σχέσεις προσχώρησης με τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις δίνεται ξεκάθαρα στο ίδιο ψήφισμα, το οποίο «*παροτρύνει την κυβέρνηση της Τουρκίας να μετατρέψει άμεσα σε μεταρρυθμιστικά σχέδια τις προτεραιότητες και τα χρονοδιαγράμματα που ορίζονται στην εταιρική σχέση, λαμβάνοντας υπόψη ότι περαιτέρω καθυστερήσεις θα επηρεάσουν σοβαρά τον ρυθμό των διαπραγματεύσεων*».[998]

Για μια πιο ολοκληρωμένη όμως εικόνα της εξέλιξης της ενταξιακής πορείας της Τουρκίας σε συνάρτηση με το σεβασμό των ΔΑ, απαιτείται η ανάλυση και παρουσίαση των Εκθέσεων Προόδου και των Εγγράφων Στρατηγικής της Ευρ. Επιτροπής καθώς και μερικά αξιοσημείωτα ψηφίσματα του Ευρ.Κοινοβουλ.. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα αναδειχθούν και κάποια άλλα κριτήρια τα οποία αν και δεν αποτελούσαν μέρος των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης, εν τούτοις συντέλεσαν στη διαμόρφωση των θέσεων των Ευρ. Θεσμών απέναντι στην Τουρκία και παράλληλα αποτέλεσαν το έναυσμα μεταρρυθμίσεων στο υποψήφια προς ένταξη κράτος. Επιπλέον, παρόλο που από μια πρώτη ανάγνωση των πολιτικών προτεραιοτήτων των εταιρικών σχέσεων προσχώρησης δεν διακρίνεται κάποια θετική μεταβολή στην Τουρκία -δεδομένου ότι δεν αφαιρούνται προτεραιότητες που επιτεύχθηκαν αλλά προστίθενται συνεχώς νέα ζητήματα προς επίλυση- μέσα από τις εκθέσεις προόδου αναδεικνύονται αρκετές θετικές μεταρρυθμίσεις. Με άλλα λόγια συμβάλουν στην ανάδειξη της συμβολής της ΕΕ στην τουρκική πορεία προς την εκδημοκρατικοποίηση.

4.6. Διαχρονική εξέλιξη των θέσεων των ευρωπαϊκών θεσμών ως προς την ένταξη της Τουρκίας: 1999-2010[999]

4.6.1. Η 1η Περίοδος 1999-2003: Η Τουρκία δεν ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο

[998] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 21ης Μαΐου 2008 ο.π., παρ. 5

[999] Η συμπεριφορά των ευρωπαϊκών θεσμών κατά τα προηγούμενα έτη έχει ήδη καταγραφεί, βλ. Μέρος Β' τμήμα Ι.

Η Ευρ. Επιτροπή, ιδιαίτερα στις πρώτες εκθέσεις – περίπου μέχρι το 2004- είναι προσεκτική στο να μην προβαίνει σε συστάσεις, αλλά απλά σε διαπιστώσεις, ενώ εξακολουθούσε να μη δίνει το 'πράσινο φως' για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι για πρώτη φορά αναφέρει μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων τη θέσπιση νόμου το 2005 για τις αναστολές ποινών, ενώ στα υπόλοιπα υποψήφια προς ένταξη κράτη αποτελούσε σαφές κριτήριο από το 2000 (δες το).[1000] Η Τουρκία από την άλλη πλευρά, προχωρούσε σε πολύ δειλές μεταρρυθμίσεις κάθε χρόνο, με έντονο πρόβλημα εφαρμογής τους, γεγονός που φανερώνει ότι οι αντιστάσεις στην Τουρκία ήταν πολύ περισσότερες σε σχέση με τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες.

4. 6. 1.α. Πρόοδος που αναγνωρίστηκε το 2000

Συγκεκριμένα, στην έκθεση προόδου του 2000, η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ξεκίνησε ένας ευρύτερος κοινωνικός διάλογος σχετικά με την αναγκαιότητα πολιτικών μεταρρυθμίσεων λόγω της προσδοκίας προσχώρησης στην ΕΕ[1001]. Στο εν λόγω πλαίσιο υπογράφηκαν πολλά διεθνή κείμενα προστασίας ΔΑ αν και όχι η Σύμβαση-Πλαίσιο για τα δικαιώματα των μειονοτήτων ούτε το πρωτόκολλο 6 ΕΣΔΑ για την κατάργηση της θανατικής ποινής. Επιπροσθέτως η κυβέρνηση υιοθέτησε τα συμπεράσματα του Ανώτατου Συμβουλίου Συντονισμού για τα ΔΑ (στο οποίο συμμετέχουν όλα τα αρμόδια υπουργεία και κυβερνητικά όργανα)[1002]. Μεταξύ των υπόλοιπων θετικών εξελίξεων ήταν ότι οι αρχές βρίσκονται σε διαδικασία αναμόρφωσης των σωφρονιστικών ιδρυμάτων ώστε να αντιμετωπίσουν κάποιες από τις παθογένειες όπως ο υπερπληθυσμός και η βελτίωση των συνθηκών κράτησης,[1003] η θανατική ποινή εξακολουθούσε να μην εφαρμόζεται- ακόμα και στον Οτσαλάν,[1004] ενσωματώθηκε εκπαίδευση ΔΑ στις Ακαδημίες αστυνομικών από το 1999-2000[1005]και υπήρξαν κάποια δείγματα βελτίωσης της θρησκευτικής ανοχής απέναντι σε μη μουσουλμανικές κοινότητες.[1006] Τέλος λήφθηκαν προοδευτικότερες αποφάσεις από τα ανώτερα και ανώτατα δικαστήρια.[1007]

[1000] Έκθεση προόδου της Τουρκίας 2005, σελ. 24.
[1001] Έκθεση Προόδου 2000, σελ. 20
[1002] Στο ίδιο.
[1003] Στο ίδιο, σελ. 16.
[1004] Στο ίδιο, σελ. 15.
[1005] Στο ίδιο, σελ. 16
[1006] Στο ίδιο, σελ. 17.
[1007] Αναφορικά με τα πολιτιστικά δικαιώματα, το Ανώτατο Δικαστήριο εξέδωσε απόφαση στις 31 Μαρτίου 2000 επιβεβαιώνοντας την ελευθερία των πολιτών σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα να

Η πρόοδος που σημειώθηκε – σύμφωνα με το Έγγραφο στρατηγικής της Ευρ. Επιτροπής του 2002- οφειλόταν στη απόφαση του Συμβουλίου του Ελσίνκι (1999), η οποία ενθάρρυνε την Τουρκία να προχωρήσει σε θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις. Συνολικά, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της έκθεσης προόδου του ίδιου έτους, η Τουρκία πέτυχε σημαντική πρόοδο στην ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης. Τα προβλήματα που παρέμεναν σχετίζονται με την καταπολέμηση των βασανιστηρίων, την ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα στη θρησκευτική ελευθερία και τη legal redress.[1008]

Αντίστοιχα στο Έγγραφο στρατηγικής του 2001, η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει τη συμβολή της ΕΕ στη μεγάλη συνταγματική μεταρρύθμιση, η οποία όπως αναφέρει «*υιοθετήθηκε σε χρόνο ρεκόρ στις 3 Οκτωβρίου 2001, φανερώνοντας την αποφασιστικότητα του Κοινοβουλίου να φέρει την Τουρκία πιο κοντά στα Ευρωπαϊκά δεδομένα. Το Εθνικό πρόγραμμα της Τουρκίας για την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου οδήγησε σε μία μεγάλη συνταγματική μεταρρύθμιση*». Η εν λόγω μεταρρύθμιση κρίθηκε ιδιαίτερα θετική από την Ευρ. Επιτροπή προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης των εγγυήσεων στον τομέα των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων, περιορίζοντας και τη θανατική ποινή. Οι τροπολογίες βελτίωναν το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης, του τύπου και του συνεταιρίζεσθαι. Είναι σημαντικό το γεγονός ότι όπως και σε προηγούμενες αξιολογήσεις υποψηφίων κρατών, η Ευρ. Επιτροπή δεν ικανοποιείται μόνο με τις συνταγματικές αλλαγές αλλά εξαρτά τη στάση της από την ερμηνεία που θα δοθεί σε αυτές τις μεταρρυθμίσεις, τις λεπτομέρειες της εφαρμογής της νομοθεσίας και της εφαρμογής της στην πράξη από τις αρχές. Η πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας τονίζεται ιδιαίτερα από την Επιτροπή καθώς «*ενθαρρύνει την Τουρκία να ενσωματώσει βελτιώσεις κυρίως στον τομέα της εφαρμογής*».[1009]

Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι η Επιτροπή απαιτεί από την Τουρκία την πλήρη κατάργηση της θανατικής ποινής προκειμένου να ακολουθήσει τις αρχές της ΕΕ,

---

ονοματίζουν κατά βούληση τα παιδιά τους καθώς σε πολλές περιπτώσεις το προσωπικό των ληξιαρχείων δεν δεχόταν ορισμένα ονόματα κυρίως Κουρδικά. Στο ίδιο, σελ. 18

[1008] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2002, σελ. 46-7.

[1009] Έκθεση Προόδου Τουρκία 2001, σελ. 17

ενώ στην περίπτωση της Βουλγαρίας είχε αποφανθεί ότι πληρούνταν το πολιτικό κριτήριο χωρίς την αντίστοιχη κατάργηση της θανατικής ποινής, αλλά μόνο με την εφαρμογή του Μνημονίου για μη εκτέλεση των ποινών.

4.6.1.β. Θετικές μεταρρυθμίσεις το 2001

Μεταξύ των θετικών μεταρρυθμίσεων που επισήμανε η Ευρ. Επιτροπή για το έτος 2001 ήταν η υιοθέτηση τον Οκτώβριο του 2001 ενός πακέτου 34 τροπολογιών του Συντάγματος του 1982, εισάγοντας νέες διατάξεις σε ζητήματα όπως η ελευθερία της έκφρασης, η πρόληψη των βασανιστηρίων, η ελευθερία του συνέρχεσθαι και η ισότητα των φύλων.[1010] Επιπρόσθετα, το αναθεωρημένο άρθρο 38 περιόριζε την επιβολή της θανατικής ποινής μόνο σε κατηγορίες τρομοκρατίας και σε περίοδο πολέμου ή απειλής αυτού.[1011] Αν και ημιτελής η μεταρρύθμιση αποτελούσε ένα βήμα προόδου, το οποίο όμως φανερώνει και τις αντιστάσεις των τουρκικών αρχών σε θέματα που αν και απαιτούνταν από την εταιρική σχέση προσχώρησης δεν ικανοποιούνταν. Θετικό βήμα ήταν επιπλέον η απόφαση δημοσίευσης της έκθεσης της Επιτροπής για την πρόληψη των βασανιστηρίων του ΣοΕ.[1012]

Αντίστοιχα, η αναθεώρηση του συνταγματικού άρθρου για το διάστημα αυτόφωρης κράτησης σε περίπτωση συλλογικών εγκλημάτων, ώστε να διαρκεί μέχρι 4 μέρες αναμενόταν να περιορίσει την κακομεταχείριση στα αστυνομικά κρατητήρια. Στην πράξη όμως οι περιπτώσεις κακομεταχείρισης συνέχιζαν να παρατηρούνται, αν και αυξήθηκε ο αριθμός των υποθέσεων για τις οποίες διεξάχθηκε εισαγγελική έρευνα.[1013] Στο ίδιο πλαίσιο υιοθετήθηκε νόμος (Απρίλιος 2001 σχετικά με το περιεχόμενο και τις απαιτήσεις της εκπαίδευσης των σωμάτων ασφαλείας ως προς την προστασία των ΔΑ.[1014]

Οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις βελτίωσαν επίσης τις συνθήκες κράτησης των κρατουμένων. Συγκεκριμένα, επιτράπηκε σε κρατουμένους καταδικασμένους για τρομοκρατικές πράξεις να συμμετέχουν σε εκπαιδευτικές, αθλητικές και άλλες κοινωνικές και πολιτιστικές δραστηριότητες. Παράλληλα υιοθετήθηκε νόμος για τη

[1010] Έκθεση Προόδου Τουρκίας 2001, σελ. 14
[1011] Στο ίδιο, σελ. 22
[1012] Τον Ιανουάριο του 2001, στο ίδιο, σελ. 22
[1013] Στο ίδιο.
[1014] Στο ίδιο, σελ. 21

σύσταση Ελεγκτικών Συμβουλίων τα οποία θα διενεργούσαν ελέγχους αναφορικά με τη λειτουργία των σωφρονιστικών ιδρυμάτων και νόμος αμνηστίας, επιτρέποντας την αποφυλάκιση περίπου 3000 κρατουμένων και συμβάλλοντας στην αποσυμφόρηση των κέντρων κράτησης.[1015] Προκειμένου για την ελευθερία της έκφρασης, έναν ιδιαίτερα προβληματικό τομέα,[1016] υιοθετήθηκε τροπολογία που συμβάλει στη βελτίωση της ελευθερίας του Τύπου καθώς καταργεί διάταξη που προέβλεπε ότι απαγορεύονταν οι δημοσιεύσεις σε απαγορευμένες από το νόμο γλώσσες.[1017] Τέλος, τον Οκτώβριο 2000, η Τουρκία αποφάσισε τη σύσταση θεσμών σχετικών με την προώθηση των ΔΑ: την προεδρία των ΔΑ με στόχο την εποπτεία της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας, το Ανώτερο Συμβούλιο Δικαιωμάτων Ανθρώπου, τα Συμβουλευτικά Συμβούλια ΔΑ και τα αντίστοιχα ελεγκτικά συμβούλια.[1018]

Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Αναφορικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, επέκτειναν το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος στην εργασία, βελτίωσαν την ισότητα των φύλων, επέκτειναν το πεδίο των δικαιωμάτων των συνδικάτων, εγγυούνταν το δικαίωμα σε δίκαιη αμοιβή ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες. Ως προς τα δικαιώματα του παιδιού, η Τουρκία επικύρωσε τη Σύμβαση του ΠΟΕ για την κατάργηση των χειρότερων μορφών παιδικής εργασίας και τροποποιήθηκε το σύνταγμα ώστε να ενισχυθεί η αρχή της ισότητας μεταξύ των συζύγων.[1019]

Παρατηρούμε λοιπόν, ότι μετά την αναγνώριση της υποψηφιότητας της Τουρκίας για προσχώρηση στην ΕΕ, η Τουρκία επεδίωξε την υιοθέτηση άμεσων μεταρρυθμίσεων, οι οποίες αν και υπογραμμίζουν τη συμβολή της ΕΕ εν τούτοις

[1015] Στο ίδιο, σελ. 22-4

[1016] Μέσα στο 2001 υπολογίστηκαν σε περίπου 80 οι δημοσιογράφοι που φυλακίστηκαν για πολιτικές δραστηριότητες, ενώ υπολογίζεται ότι κρατούνταν περίπου 9000 κρατούμενοι για αδικήματα που σχετίζονταν με την ελευθερία έκφρασης. Χαρακτηριστικό της αντίστασης του κράτους ήταν η απόφαση του Δεκεμβρίου του 2000 του Δικαστηρίου Εθνικής Ασφάλειας, το οποίο απαγόρευσε κάθε είδους δημοσίευση ή αναμετάδοση πληροφορίας που θα περιγράφει την Τουρκία ως αδύναμη, το ίδιο, σελ.24-5.

[1017] Στο ίδιο, σελ. 25

[1018] Στο ανώτερο Συμβούλιο ΔΑ ήταν μια δι-υπουργική επιτροπή υπεύθυνη για την κατάθεση προτάσεων με στόχο την προώθηση και ενδυνάμωση της προστασίας των ΔΑ στην Τουρκία, στο ίδιο, σελ. 21-2

[1019] Στο ίδιο, σελ. 27-8

αντιμετώπιζαν αποσπασματικά τα ζητήματα που είχαν περιληφθεί μεταξύ των προτεραιοτήτων της Εταιρικής Σχέσης του. Λήφθηκαν θετικές πρωτοβουλίες σε τομείς μεγάλης ευαισθησίας, όπως οι θρησκευτικές μειονότητες, -οι οποίες αν και εξακολουθούσαν να μην αναγνωρίζονται (όσες δεν περιλαμβάνονταν στη Συνθ. της Λοζάννης)- εντούτοις με τις μεταρρυθμίσεις του 2001, βελτιώθηκε η απόλαυση της θρησκευτικής ελευθερίας καθώς άρθηκε η απαίτηση ειδικής άδειας για τη διατήρηση εκκλησιών και άλλων κτιρίων που ανήκαν σε οργανώσεις μειονοτήτων.

4.6.1.γ. Οι μεταρρυθμίσεις συνεχίζονται...

Ταυτόχρονα όμως, η Τουρκία προχώρησε σε κάποιες σημαντικές μεταρρυθμίσεις, σε συνέχεια των προηγούμενων. Έτσι, εκτός της συνταγματικής μεταρρύθμισης για την ενδυνάμωση των ΔΑ με τον περιορισμό της θανατικής ποινής του Οκτωβρίου 2001 και την υιοθέτηση το Νοέμβριο του 2001 ενός νέου Αστικού Κώδικα, το Φεβρουάριο, Μάρτιο και Αύγουστο του 2002 υιοθετήθηκαν 3 πακέτα μεταρρυθμίσεων: καταργήθηκε η επιβολή της θανατικής ποινής εν καιρώ ειρήνης και τροποποιήθηκε ο ΠΚ ώστε οι συγγενείς να ενημερώνονται άμεσα για τυχόν κράτηση συγγενικού τους προσώπου[1020]. Η τροποποίηση του Αστικού Κώδικα, υποχρέωνε πλέον τους υπαλλήλους οι οποίοι κρίνονταν ένοχοι για κακομεταχείριση από το ΕΔΔΑ να καταβάλουν οι ίδιοι την αποζημίωση στα θύματα. Επιπλέον, μειώθηκε η ποινή για την προσβολή των τουρκικών θεσμών στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης για την ελευθερία της έκφρασης και αντίστοιχα για την ελευθερία του Τύπου μειώθηκαν οι ποινές από φυλάκιση σε χρηματική οφειλή[1021]. Το τρίτο πακέτο μεταρρυθμίσεων περιλάμβανε την άρση των περιορισμών αναφορικά με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και της συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς, αν και οι περιορισμοί παρέμεναν.[1022]

Βελτιώθηκε ο νόμος για τα πολιτικά κόμματα, με την πρόκριση της επιβολής χρηματικών ποινών αντί της διάλυσής τους, αν και οι λόγοι διάλυσης παρέμειναν οι ίδιοι.[1023] Τελικά η μεταρρύθμιση του εν λόγω νόμου ήταν ανεπαρκής καθώς σύμφωνα με το Έγγραφο στρατηγικής 2008-2009 της Ευρ. Επιτροπής, «*με βάση τις*

[1020] Έκθεση Προόδου 2002, σελ. 28. Εξαίρεση αποτελούσαν οι κρατούμενοι της αρμοδιότητας των Δικαστηρίων Εθνικής Ασφάλειας
[1021] Στο ίδιο, σελ. 32-3.
[1022] Για παράδειγμα οι φοιτητικές οργανώσεις μπορούσαν να ασχολούνται μόνο με ακαδημαϊκά θέματα, στο ίδιο, σελ. 35
[1023] Στο ίδιο σελ. 37

τελευταίες υποθέσεις για τη διάλυση πολιτικών κομμάτων, οι νομικές διατάξεις για τα πολιτικά κόμματα πρέπει να τροποποιηθούν σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ και τις βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών της ΕΕ, όπως υπογραμμίζεται από την Επιτροπή της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης».[1024] Παράλληλα, πραγματοποιήθηκαν κάποιες προσπάθειες βελτίωσης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία με τη δυνατότητα απόκτησης και διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων σε κοινοτικές οργανώσεις ανεξάρτητα από το αν διαθέτουν το καθεστώς οργανώσεων.[1025] Καταργήθηκε επίσης η έννοια του επικεφαλής της οικογένειας και εισάχθηκε η έννοια της ισότητας των φύλων στην οικογενειακή ζωή. Εισήχθηκε επίσης η έννοια των συμφερόντων του παιδιού στον Οικογενειακό Κώδικα.[1026] Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το ότι στο μεταρρυθμιστικό πακέτο του Αυγούστου, υιοθετήθηκε νομοθεσία που επιτρέπει την εκδίκαση εκ νέου υποθέσεων, των οποίων οι αποφάσεις παραβίαζαν την ΕΣΔΑ, σύμφωνα με αποφάσεις του ΕΔΔΑ.[1027]

Μεταρρυθμίσεις σε αργούς ρυθμούς

Χαρακτηριστικό των μεταρρυθμίσεων στην Τουρκία ήταν ότι η πρόοδος συντελούνταν με πολύ αργούς ρυθμούς. Ενώ δηλαδή κάποιοι περιορισμοί στην άσκηση δικαιωμάτων απαλείφονταν, η άσκηση του δικαιώματος παρέμενε ελλιπής καθώς δεν αίρονταν όλοι οι περιορισμοί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούσε η ελευθερία της έκφρασης. Το 2002 τροποποιήθηκε το άρθρο 159 του Τουρκικού Ποινικού Κώδικα ώστε να αποποινικοποιηθεί η έκφραση χωρίς την πρόθεση προσβολής των δημοσίων θεσμών. Παράλληλα όμως διατηρήθηκε η έννοια της πρόθεσης προσβολής του τουρκικού έθνους ή των θεσμών, γεγονός που στην πράξη οδήγησε στη συνέχιση της καταδίωξης δημοσιογράφων και συγγραφέων.[1028] Αντίστοιχα άρθηκε το καθεστώς της εκτάκτου ανάγκης σε δύο περιφέρειες, και ενώ περιορίστηκε η επιβολή της θανατικής ποινής μόνο σε περίοδο πολέμου, η Τουρκία εξακολούθησε να μην υπογράφει το Πρωτόκολλο 6 της ΕΣΔΑ.[1029]

[1024] Έγγραφο στρατηγικής 2008-2009, σελ. 74. Τα κόμματα τα οποία καταργήθηκαν μετά από κρατική παρέμβαση ήταν τα AKP και DTP. (έκθεση προόδου 2008, σελ. 17)
[1025] Έκθεση Προόδου 2002,οπ, σελ. 38
[1026] Στο ίδιο, σελ. 40
[1027] Στο ίδιο.
[1028] Για παράδειγμα το 2001, κατασχέθηκαν 1309 βιβλία και περιοδικά. Στο ίδιο, σελ. 33
[1029] Στο ίδιο σελ. 26

Το επόμενο έτος, οι μεταρρυθμίσεις συνεχίστηκαν αλλά άρχισε να παρατηρείται κάποια ανομοιομορφία τις στις αντιδράσεις των Ευρ. Θεσμών. Η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση το 2003, αφιέρωσε ειδικό κεφάλαιο στην Τουρκία με τίτλο, «η Τουρκία στη διαδικασία διεύρυνσης- πρόοδος και προκλήσεις», στο οποίο καταλήγει ότι η Τουρκία δεν πληροί ακόμα πλήρως το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης, παρόλο που χαιρέτιζε θερμά τις προσπάθειες της κυβέρνησης. Στην έκθεση προόδου του ίδιου έτους όμως η Ευρ. Επιτροπή απέφυγε για πρώτη φορά να καταλήξει στο αν η Τουρκία πληροί ή όχι το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης. Αναφέρει απλά ότι η Τουρκία πραγματοποίησε σημαντική πρόοδο προς την εκπλήρωση του πολιτικού κριτηρίου. Είναι η πρώτη φορά που δεν αναφέρει κάτι πιο συγκεκριμένο.[1030]

4.6.1.δ.Μεταρρυθμίσεις του 2003

Το 2003, η Τουρκική κυβέρνηση εντατικοποίησε τις μεταρρυθμίσεις και έλαβε και μέτρα για την εφαρμογή τους. Υιοθετήθηκαν τέσσερα πακέτα μεταρρυθμίσεων,[1031] ανταποκρινόμενες στις απαιτήσεις της αναθεωρημένης εταιρικής σχέσης προσχώρησης του 2003. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούσαν ζητήματα σχετικά με την ελευθερία της έκφρασης, την καταπολέμηση των βασανιστηρίων, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, συνεταιρίζεσθαι αλλά και της ειρηνικής διαδήλωσης – το οποίο αποτελούσε νέο κριτήριο- τη βελτίωση των πολιτιστικών δικαιωμάτων και της νομικής συνδρομής. Μάλιστα υπέγραψε και το Πρωτόκολλο 6 ΕΣΔΑ και προχώρησε στην επικύρωση των Διεθνών Συμφώνων για τα ατομικά, πολιτικά και οικονομικά/κοινωνικά/συλλογικά δικαιώματα.[1032]

Συγκεκριμένα, αναφορικά με την καταπολέμηση των βασανιστηρίων, η τουρκική κυβέρνηση για πρώτη φορά επιδεικνύει πολιτική «μηδενικής ανοχής» με αποτέλεσμα να ενισχυθεί νομοθετικά η καταπολέμηση τέτοιων συμπεριφορών και να υπάρξει και κάποιο ορατό αποτέλεσμα. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούσαν κυρίως τη διενέργεια έρευνας σε περιπτώσεις καταγγελιών και την εγγύηση της επιβολής

[1030] Έκθεση Προόδου 2003, σελ. 45.
[1031] Ιανουάριος 2003, Πράξη 4778, Φεβρουάριος 2003 Πράξη 4793, Ιούλιος 2003 Πράξη 4928, Αύγουστος 2003, Πράξη 4963. σελ. 23
[1032] Έκθεση Προόδου 2003, σελ. 23

της ανάλογης ποινής.[1033]. Στο ίδιο πλαίσιο συνεχίστηκε η μεταρρύθμιση των σωφρονιστικών καταστημάτων, με νέες τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα (αρχικά το 2000, η μεταρρύθμιση αφορούσε μόνο τις κτιριακές εγκαταστάσεις) ώστε να ενισχυθεί η ασφάλεια και να αποφεύγονται οι απεργίες πείνας, οι οποίες είχαν προκαλέσει μεγάλο αριθμό θανάτων τα προηγούμενα χρόνια.[1034]

Αναφορικά με την ελευθερία της έκφρασης, συνεχίστηκαν οι τροποποιήσεις, ώστε να αρθούν και άλλοι περιορισμοί όπως η κατάργηση της διάταξης του αντιτρομοκρατικού νόμου περί «προπαγάνδας κατά της ενότητας του κράτους», τη μείωση των ποινών για την «προσβολή του κράτους και των θεσμών», την κατάργηση διάταξης του αντιτρομοκρατικού νόμου για την υποστήριξη τρομοκρατικών οργανώσεων με κάθε τρόπο. Επιπλέον προκειμένου να απαγορευθούν έργα διάφορων μορφών τέχνης, πλέον απαιτούνταν δικαστική απόφαση.[1035]

Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι επεκτάθηκε ώστε οι οργανώσεις να είναι σε θέση να χρησιμοποιούν όποια γλώσσα επιθυμούν στην ανεπίσημη αλληλογραφία τους και να επιτρέπεται η συμμετοχή και νομικών προσώπων. Επιπλέον περιορίστηκαν οι λόγοι απαγόρευσης συγκεντρώσεων, μείωση της απαιτούμενης ηλικίας και των ωρών προειδοποίησης από 72 σε 48 αλλά και της νέας διάταξης που απαγόρευε τις συγκεντρώσεις μόνο σε περίπτωση που υπάρχει σαφής και ξεκάθαρη απειλή τέλεσης ποινικού αδικήματος.[1036] Παράλληλα, υιοθετήθηκε νόμος το Μάιο του 2003 αναγνωρίζοντας της αρχή της ίσης μεταχείρισης στην εργασία ανεξάρτητα από φύλο, εθνικότητα ή φυλή, θρησκεία ή ιδεολογία.[1037] Τέλος, το Νοέμβριο 2002 καταργήθηκε το καθεστώς της εκτάκτου ανάγκης σε όλες τις επαρχίες και τον Ιανουάριο 2003 επετράπη για πρώτη φορά στον Ύπατο αρμοστή του ΟΑΣΕ για τις μειονότητες να επισκεφθεί την Τουρκία, αλλά δεν ακολούθησε διάλογος.[1038]

[1033] Στο ίδιο, σελ. 26. Η εφαρμογή εξακολουθεί να χωλαίνει, σύμφωνα με έκθεση της Επιτροπής για την καταπολέμηση των βασανιστηρίων των ΗΕ, σελ. 27.
[1034] Στο ίδιο σελ. 28.
[1035] Στο ίδιο, σελ. 29-30.
[1036] Στο ίδιο, σελ. 32-33.
[1037] Στο ίδιο, σελ. 36. Σημειώνεται ότι για πρώτη φορά περιλαμβάνεται αναφορά σε διακρίσεις σε έκθεση προόδου.
[1038] Στο ίδιο, σελ. 26 και 38 αντίστοιχα.

4. 6. 1.ε. Η θέση του Ευρ. Συμβουλίου

Σε αντιδιαστολή με την Ευρ. Επιτροπή και τη μετριοπαθή της στάση, το Ευρ. Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2003 και το Ευρ.Κοινοβουλ. υιοθέτησαν πιο αυστηρή κριτική απέναντι στην Τουρκία, ακριβώς γιατί παρά τις μεταρρυθμίσεις, η πρακτική αναβάθμιση της απόλαυσης των δικαιωμάτων στην Τουρκία υπολειπόταν σημαντικά των δεσμεύσεων της χώρας. Συγκεκριμένα, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων τόνισαν ότι απαιτούνται επιπλέον προσπάθειες από την Τουρκία, ιδιαίτερα αναφορικά με την ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας και της λειτουργίας της δικαιοσύνης, του γενικού πλαισίου άσκησης των θεμελιωδών ελευθεριών (συνεταιρίζεσθαι, έκφραση και θρησκεία), την περαιτέρω ευθυγράμμιση των σχέσεων του στρατού και της κοσμικής εξουσίας με την ευρωπαϊκή πρακτική, την κατάσταση στη Νοτιοανατολική Τουρκία και τα πολιτιστικά δικαιώματα.[1039]

4. 6. 1.στ.Η στάση του Ευρ.Κοινοβουλ.

Το Ευρ.Κοινοβουλ. αντίστοιχα, σε ψήφισμά του (Μάρτιος 2004) σχετικά με την έκθεση προόδου της Τουρκίας του 2003, δήλωσε ότι η Τουρκία δεν πληρεί το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης.[1040] Τόνισε δε ότι θα πρέπει να αντιμετωπιστούν οι συγκεκριμένες ελλείψεις στο πλαίσιο της προ- ενταξιακής στρατηγικής, καθώς πρόκειται για μεταρρυθμίσεις οι οποίες προβλέπονταν χρονοβόρες. Αναφέρει επιπλέον κάτι το οποίο δεν είχε διατυπωθεί από την Ευρ. Επιτροπή. Ότι δηλαδή οι μεταρρυθμίσεις κινούνταν προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά ότι μάλλον απαιτούνταν η υιοθέτηση νέου Συντάγματος. Οι ευρωβουλευτές αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι οι παραβιάσεις ΔΑ παρέμεναν, η εμπλοκή των δυνάμεων ασφαλείας στην πολιτική ζωή της χώρας ήταν έντονη, οι υποστηρικτές των ΔΑ παρενοχλούνταν, οι πρακτικές βασανισμών και κακομεταχείρισης εξακολουθούσαν να υφίστανται, οι διακρίσεις κατά μειονοτήτων, η απόλαυση κάποιων πολιτιστικών δικαιωμάτων ιδιαίτερα από τους Κούρδους ήταν πολύ περιορισμένη καθώς και ότι η οργάνωση και συμμετοχή σε συνδικάτα ήταν περιορισμένη.

4.6.2. Το κρίσιμο 2004: η Τουρκία υποψήφιο προς ένταξη κράτος

[1039] Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2003, ο.π. παρ..39.

[1040] Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ., η πρόοδος της Τουρκίας προς την προσχώρηση. Έγγραφο στρατηγικής και έκθεση προόδου 2003. Μάρτιος 2004T5-0274/2004 INI/2003/2204.

Το 2004 αποτέλεσε έτος σταθμό για την υποψηφιότητα της Τουρκίας, καθώς μετά από προσμονή ετών κρίθηκε έτοιμη για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Φάνηκε δηλαδή να προσπερνά το σκόπελο του πολιτικού κριτηρίου τα οποία ως τότε είχαν αποτελέσει το λόγο καθυστέρησης της ευρωπαϊκής πορείας της χώρας. Ταυτόχρονα όμως η απόφαση περί ικανοποίησης του πολιτικού κριτηρίου ήταν τουλάχιστον αντιφατική και καινοτόμος σε σχέση με τις μέχρι τότε αποφάσεις των ευρωπαϊκών θεσμών.

Σε λιγότερο από χρόνο από το αρνητικό ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. το 2004 και την επιφυλακτική απόφαση του Ευρ. Συμβουλίου, η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση προς το Συμβούλιο και το Ευρ.Κοινοβουλ. σχετικά με τη σύσταση της για την πρόοδο της Τουρκίας προς προσχώρηση. Βάσει της σύστασης της «η Τουρκία έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο όσον αφορά την διαδικασία πολιτικής μεταρρύθμισης, ειδικότερα μέσω εκτεταμένων συνταγματικών και νομοθετικών αλλαγών που υιοθετήθηκαν τα τελευταία χρόνια, εναρμονιζόμενη με τις προτεραιότητες της εταιρικής σχέσης για την προσχώρηση. Ωστόσο δεν έχουν τεθεί ακόμη σε ισχύ ο νόμος περί οργανώσεων, ο νέος ΠΚ και ο νόμος περι δευτεροβάθμιων δικαστηρίων. Επιπλέον δεν έχουν εγκριθεί ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, η νομοθεσία για τη σύσταση δικαστικής αστυνομία και ο νόμος για την εκτέλεση ποινών και μέτρων. Λαμβανομένης υπόψη της συνολικής σημειωθείσας προόδου στον τομέα των μεταρρυθμίσεων και υπό την προϋπόθεση ότι η Τουρκία θα θέσει σε ισχύ την εκκρεμούσα νομοθεσία, η Επιτροπή θεωρεί ότι η Τουρκία πληροί επαρκώς το πολιτικό κριτήριο και συνιστά την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.[1041]

4. 6.2. α. Το 8ο Μεταρρυθμιστικό πακέτο

Σύμφωνα με την έκθεση προόδου του 2004, την οποία η Ευρ. Επιτροπή παρουσίασε παράλληλα με την ανακοίνωση της σύστασής της, η Τουρκία είχε προβεί σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Το Μάιο 2004, υιοθέτησε το όγδοο μεταρρυθμιστικό πακέτο το οποίο περιλάμβανε: την απαλοιφή των εναπομεινάντων διατάξεων περί θανατικής ποινής, την ενδυνάμωση της ισότητα των φύλων, τη

[1041] Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρ.Κοινοβουλ., 6.10.2004, COM (2004) 656 τελικό, Σύσταση της Ευρ. Επιτροπής για την πρόοδο της Τουρκίας προς την προσχώρηση, σελ. 3

διεύρυνση της ελευθερίας του τύπου, της ευθυγράμμισης της δικαστικής εξουσίας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, αναγνώριση της υπεροχής των διεθνών συμφωνιών σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα σε σχέση με την εσωτερική νομοθεσία.[1042] Επιπλέον το Σεπτέμβριο 2004 η Τουρκία υιοθέτησε ένα νέο Ποινικό Κώδικα, ο οποίος αποσκοπούσε στην ενίσχυση των δικαιωμάτων των γυναικών, στην καταπολέμηση των διακρίσεων και των βασανισμών. Υιοθετήθηκαν επίσης νόμοι για τον Τύπο, τις οργανώσεις και την αποζημίωση των θυμάτων τρομοκρατικών πράξεων.

Συγκεκριμένα η θανατική ποινή απαγορεύτηκε σε όλες τις περιπτώσεις και η Τουρκία υπέγραψε το Πρωτόκολλο 13 της ΕΣΔΑ. Κατεβλήθησαν επιπλέον προσπάθειες για την καταπολέμηση των βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακοποίησης, ενώ οι αρχές υιοθέτησαν πολιτική μηδενικής ανοχής απέναντι στα βασανιστήρια.[1043] Ως προς την ελευθερία της έκφρασης όμως ο νέος ΠΚ προέβλεπε μόνο περιορισμένη πρόοδο.[1044] Σύμφωνα με το νέο ΠΚ, βελτιώνονται τα δικαιώματα των γυναικών, καθώς πλέον όσοι τελούν εγκλήματα τιμής θα καταδικάζονταν ισόβια, τα 'τεστ παρθενίας' θα διατάσσονταν μόνο με δικαστική εντολή και η σεξουαλική βία στο πλαίσιο του γάμου θα αποτελούσε ποινικό αδίκημα.[1045]

Επιπρόσθετα, για πρώτη φορά γίνεται αναφορά τόσο σε σχέση με δικαιώματα ΑΜΕΑ, όσο και με την κρίσιμη κατάσταση των εσωτερικά εκτοπισμένων. Για την μεν πρώτη κατηγορία υπήρξε η θετική εξέλιξη τον Ιούλιο του 2004 όταν κυκλοφόρησε διάταγμα το οποίο απαιτούσε το 3% των υπαλλήλων σε δημόσιες υπηρεσίες με περισσότερο από 50 άτομο προσωπικό να είναι ΑΜΕΑ,[1046] ενώ για τη δεύτερη ομάδα, η Ευρ. Επιτροπή τόνισε την ιδιαίτερα δύσκολη κατάσταση στην οποία βρίσκονταν από την κοινωνική, οικονομική και πολιτική πλευρά.[1047] Αναφορικά με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το νέο βέτο του Προέδρου δεν

[1042] Έκθεση Προόδου 2004, σελ. 29.
[1043] Στο ίδιο, σελ. 54. Τον Απρίλιο του 2004 κυκλοφόρησε εγκύκλιος προς τα σώματα ασφαλείας για την αποφυγή χρήσεων μεθόδων που μπορούν να χαρακτηριστούν ως βασανιστήρια ή κακομεταχείριση. Η Ευρ. Επιτροπή σημειώνει ως κάτι σημαντικό το γεγονός ότι οι ποινές σε περίπτωση θανάτου κρατούμενου κατά την κράτησή του θα είναι ισόβια. Στο ίδιο, σελ. 34
[1044] Στο ίδιο, σελ. 36-7.
[1045] Στο ίδιο σελ. 55 και 45 αντίστοιχα.
[1046] Στο ίδιο, σελ. 46
[1047] Στο ίδιο, σελ. 50-1.

επέτρεψε τη θέσπιση νόμου για την επέκταση των δικαιωμάτων των οργανώσεων όπως το να λαμβάνουν χορηγίες από το εξωτερικό χωρίς προηγούμενη άδεια.[1048]

Τέλος, το Σύνταγμα τροποποιήθηκε ώστε να καταργηθεί η απαγόρευση της χρήσης της κουρδικής και άλλων γλωσσών, με άμεσο αποτέλεσμα τη λειτουργία αρκετών κουρδικών σχολείων στη ΝΑ Τουρκία.[1049] Επιπλέον βελτιώθηκε ο βαθμός ανεκτικότητας απέναντι στις κουρδικές πολιτιστικές εκδηλώσεις. Όμως στους τομείς της εκπαίδευσης και ΜΜΕ σε μειονοτικές γλώσσες, οι περιορισμοί παρέμεναν.[1050]

4. 6.2.β. Η θετική στάση της Ευρ. Επιτροπής: η Τουρκία έτοιμη για έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων

Η Ευρ. Επιτροπή αξιολογώντας τις ανωτέρω εξελίξεις, εκτίμησε ότι η Τουρκία- παρά τα πολλά ανεπίλυτα ζητήματα τα οποία αποτελούσαν και μέρος των δεσμεύσεών της στο πλαίσιο της Εταιρικής Σχέσεις Προσχώρησης- θα ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο αν προχωρούσε σε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις. Η στάση της Ευρ. Επιτροπής θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως πρωτοποριακή για τα δεδομένα των ενταξιακών διαπραγματεύσεων μέχρι τότε.

4. 6.2.γ. Η θέση των κρατών μελών

Την ίδια στάση δε υιοθέτησε και το Ευρ. Συμβούλιο το Δεκέμβριο 2004 όταν έλαβε την απόφαση έναρξης των διαπραγματεύσεων. Συγκεκριμένα, το Ευρ. Συμβούλιο αφού αναγνώρισε την πρόοδο που είχε επιτευχθεί από την Τουρκία, δέχτηκε ότι η Τουρκία πληροί το πολιτικό κριτήριο, υπό προϋποθέσεις: την άμεση υιοθέτηση των 6 νομοθετημάτων που απαιτούσε η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεσή της, την εφαρμογή της πολιτικής μηδενικής ανοχής απέναντι στα βασανιστήρια και τη συνεχιζόμενη παρακολούθηση της πορείας της χώρας αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο. Στόχος ήταν « *να επιβεβαιωθεί το αμετάκλητο των πολιτικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα ως προς τον πλήρη σεβασμό των ΔΑ και των θεμελιωδών ελευθεριών*». Η

[1048] Στο ίδιο, σελ. 41

[1049] Έξι ιδιωτικά σχολεία άρχισαν να διδάσκουν κουρδικά σε μαθητές άνω των 15 ετών με πολλούς όμως περιορισμούς, Στο ίδιο, σελ. 49.

[1050] Αναλυτικά για το σεβασμό των πολιτιστικών δικαιωμάτων, στο ίδιο, σελ.48- 9 και 55.

παρακολούθηση της πορείας της Τουρκίας θα διενεργείται βάσει των εταιρικών συμφωνιών προσχώρησης.[1051]

Η ανωτέρω διατύπωση ίσως αποτελεί μοναδικό παράδειγμα όπου δηλώνεται ξεκάθαρα ότι ουσιαστικά το πολιτικό κριτήριο δεν πληρούνται αλλά ξεκινούν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Από τη μία το Ευρ. Συμβούλιο αποδέχεται ότι δεν έχει επιβεβαιωθεί το αμετάκλητο των μεταρρυθμίσεων και γι αυτό θα συνεχιστεί ο έλεγχος, ενώ τίθενται και συγκεκριμένες προϋποθέσεις και από την άλλη η Ευρ. Επιτροπή στην Έκθεση προόδου του 2004 αναγνωρίζει ότι *«οι αλλαγές του τουρκικού πολιτικού και νομικού συστήματος των τελευταίων ετών αποτελούν μέρος μιας μακροπρόθεσμης διαδικασίας η οποία θα διαρκέσει καιρώ προτού το πνεύμα των μεταρρυθμίσεων θα αντανακλάται στις συμπεριφορές της εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας».*[1052] Αναγνωρίζεται λοιπόν ότι η κοινωνία δεν ήταν έτοιμη για τις μεταρρυθμίσεις, των οποίων η εφαρμογή και τελικά η εναρμόνιση του επιπέδου προστασίας των ΔΑ στην Τουρκία σε σχέση με των υπόλοιπων ευρωπαϊκών κρατών θα αργήσει.

4. 6.2.δ.Η αντίδραση του Ευρ.Κοινοβουλ.

Στον αντίποδα το Ευρ.Κοινοβουλ., υιοθετεί ψήφισμα σχετικά με την ετοιμότητα της Τουρκίας, με εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο. Υπενθυμίζεται ότι μόλις το Μάρτιο 2004, το ΕΚ είχε κρίνει ότι η Τουρκία δεν πληροί το πολιτικό κριτήριο. Εξακολουθεί στο ίδιο πνεύμα να μην θεωρεί ότι η Τουρκία πληροί το πολιτικό κριτήριο. Έχουμε δηλαδή τρεις ευρωπαϊκούς θεσμούς οι οποίοι υιοθετούν διαφορετική στάση ως προς το πολιτικό κριτήριο. Από τη μια πλευρά η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει ξεκάθαρα ότι ικανοποιούνται επαρκώς το πολιτικό κριτήριο, το Ευρ. Συμβούλιο δέχεται ότι η Τουρκία πληροί το πολιτικό κριτήριο υπό προϋποθέσεις και το Ευρ.Κοινοβουλ. το οποίο δέχεται το άνοιγμα των διαπραγματεύσεων μόνο αν γίνουν κι άλλες ενέργειες προς την ικανοποίηση των εν λόγω κριτηρίων.[1053] Μάλιστα προτείνει την έναρξη των διαπραγματεύσεων με

[1051] Συμπεράσματα του Συμβουλίου 16/17 Δεκεμβρίου 2004

[1052] Στο ίδιο, σελ. 55-6.

[1053] Συγκεκριμένα, οι ευρωβουλευτές εκτιμούν ότι το άνοιγμα των ενταξιακών διαπραγματεύσεων θα πρέπει να συνεπάγεται ότι το πολιτικό κριτήριο πληρούνται και ότι η ΕΕ θα έχει την δυνατότητα να απορροφήσει την Τουρκία, διατηρώντας παράλληλα την ορμή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και ότι η ικανοποίηση "του συνόλου των κριτηρίων" της Κοπεγχάγης συνιστά τη βάση της ένταξης στην Ένωση[1053]. Τονίζουν δε ότι μόνο εάν η Τουρκία καταδείξει την προθυμία της να

πρώτο θέμα την ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου και μόνο αν αυτό ικανοποιηθεί να προχωρήσει η εξέταση των επιμέρους κεφαλαίων του κοινοτικού κεκτημένου.[1054]

Την τελευταία αυτή πρόταση του Ευρ.Κοινοβουλ., η Ευρ. Επιτροπή φάνηκε να υιοθετεί μεταγενέστερα, στην ανακοίνωσή της για τη στρατηγική για τη διεύρυνση του 2007-2008, όταν πλέον είχε διαφανεί ότι μετά το 2004 η Τουρκία επιβράδυνε το ρυθμό των πολιτικών μεταρρυθμίσεων. Συγκεκριμένα η Ευρ. Επιτροπή κάνει σαφή τη σύνδεση της ικανοποίησης του πολιτικού κριτηρίου και του ρυθμού των διαπραγματεύσεων. Η νέα ώθηση στη διαδικασία των πολιτικών μεταρρυθμίσεων εκ μέρους της Τουρκίας θα έχει άμεση επίπτωση στο ρυθμό των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Εφόσον εκπληρωθούν τα κριτήρια, είναι πιθανό οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης με την Τουρκία να σημειώσουν πρόοδο το επόμενο έτος[1055].

4.6.3. Η 2η Περίοδος από το 2005-2010: ο ρυθμός εκδημοκρατισμού της Τουρκίας επιβραδύνεται

Η Τουρκία, καταρρίπτοντας τη θεωρία που υποστηρίζει ότι η ΕΕ μεγιστοποιεί την επιρροή της σε τρίτα κράτη όταν συνδέεται με το ενδεχόμενο της προσχώρησης, επιβράδυνε το ρυθμό υιοθέτησης μεταρρυθμίσεων από το 2005 μέχρι σήμερα. Όπως αναφέρει η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2005, και το συμπεριλαμβάνει και στα μετέπειτα κείμενά της, «*τόσο στα Βαλκάνια όσο και στην Τουρκία, η αποτελεσματικότητα των προϋποθέσεων, ως κινητήριας δύναμης για την πραγματοποίηση των μεταρρυθμίσεων στις χώρες αυτές, εξαρτάται*

ενστερνιστεί τις αξίες της ΕΕ, μέσω αποφασιστικής εφαρμογής και συνεχών μεταρρυθμίσεων, θα είναι σε θέση να εξασφαλίσει το ανεπίστρεπτο της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας και να συγκεντρώσει την απαραίτητη υποστήριξη της κοινής γνώμης της ΕΕ[1053]. Μάλιστα, αναφέρει ότι η τουρκικές αρχές θα πρέπει να αποδείξουν τη δέσμευσή τους για παρατεταμένο χρονικό διάστημα, ενώ σε αντίθετη περίπτωση δεν διστάζει να ζητήσει από την Ευρ. Επιτροπή τη διακοπή των διαπραγματεύσεων[1053]. Ψήφισμα P6_TA(2004)0096 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Έκθεση Προόδου 2004 και τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αφορά την πρόοδο της Τουρκίας προς την προσχώρηση (COM(2004)0656 – C6-0148/2004 – 2004/2182(INI)), Σημ. IZ και σημ. 55

[1054] Η ημερήσια διάταξη των διαπραγματεύσεων σε υπουργικό επίπεδο θα αρχίσει με εκτίμηση της πλήρωσης των πολιτικών κριτηρίων, ιδίως στους τομείς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του πλήρους φάσματος των θεμελιωδών ελευθεριών, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, στο ίδιο, σημ. 67.

[1055] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008 οπ, παρ.. 14.

από την ύπαρξη αξιόπιστης πολιτικής προοπτικής για την τελική ενσωμάτωσή τους στην Ένωση- τονίζεται δε ότι όπως και στην περίπτωση της Κροατίας, ο ρυθμός των διαπραγματεύσεων θα εξαρτηθεί από το ρυθμό των μεταρρυθμίσεων».[1056] Ίσως γιατί το μήνυμα της ΕΕ δεν ήταν αρκετά ξεκάθαρο, όπως έχει ήδη αναφερθεί. Γεγονός είναι πάντως ότι τα κοινοτικά έγγραφα που σχετίζονταν με την ενταξιακή προσπάθεια της Τουρκίας από το 2005 μέχρι σήμερα έχουν ένα κοινό: την αναγνώριση ότι «*ο ρυθμός των αλλαγών επιβραδύνθηκε*».[1057]

Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπή το 2005, «*οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν μεν περιοριστεί, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν και είναι επιτακτικά αναγκαίο να εφαρμοστεί η ήδη ισχύουσα νομοθεσία και, σε ορισμένους τομείς, να ληφθούν περαιτέρω νομοθετικές πρωτοβουλίες. Απαιτούνται περαιτέρω σημαντικές προσπάθειες όσον αφορά τις θεμελιώδεις ελευθερίες και τα ανθρώπινα δικαιώματα, ιδίως δε την ελευθερία του εκφράζεσθαι, τα δικαιώματα των γυναικών, τις θρησκευτικές ελευθερίες, τις συνδικαλιστικές ελευθερίες, τα πολιτισμικά δικαιώματα, αλλά και την περαιτέρω ενίσχυση της καταπολέμησης των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης. Ειδικότερα, η Τουρκία πρέπει να ενσωματώσει καλύτερα τη μεταρρυθμιστική διαδικασία στις δραστηριότητες όλων των δημόσιων αρχών. Η δέσμευση της Τουρκίας για περαιτέρω πολιτικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να οδηγήσει σε πιο απτά αποτελέσματα που θα αποβαίνουν προς όφελος όλων των Τούρκων πολιτών, ανεξάρτητα από την καταγωγή τους».*[1058]

Δειλά βήματα προόδου

Είναι γεγονός ότι παρατηρήθηκαν κάποιες θετικές εξελίξεις από το 2005 και μετά, αν και περιορισμένης έκτασης. Αναφέροντας μερικές από αυτές, το 2005 βελτιώθηκε η εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ,[1059] υιοθετήθηκε νόμος σχετικά με τη σύλληψη, κράτηση και κατάθεση (Ιούνιος 2005) ο οποίος εισάγει νέες εγγυήσεις στο πλαίσιο των ιατρικών εξετάσεων και το δικαίωμα στην

[1056] Έγγραφο στρατηγικής 2005-2006, COM(2005) 561 τελικό Βρυξέλλες, 9.11.2005, σελ. 3
[1057] Στο ίδιο, παρ. 2.1. Βλέπε επίσης την Ανακοίνωση της Επιτροπή προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Στρατηγική διεύρυνσης και κυριότερες προκλήσεις για το διάστημα 2006 – 2007, οπ, σελ. 12 και Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, οπ. σελ. 10.
[1058] Έγγραφο στρατηγική 2005-2006,οπ παρ. 2.1
[1059] Έκθεση Προόδου 2005, σελ. 19.

υπεράσπιση,[1060] καθώς και νόμος για το σωφρονιστικό σύστημα (Δεκέμβριος 2004) ο οποίος εισήγαγε «μοντέρνες έννοιες» όπως οι αναβολές ποινών και κοινωνική υπηρεσία.[1061] Υιοθετήθηκε νόμος τον Ιούλιο του 2005 για τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ, ο οποίος ποινικοποιεί τις διακρίσεις λόγω αναπηρίας,[1062] ενώ προωθήθηκαν και κάποιες μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ελευθερίας της έκφρασης.[1063] Το 2007, δόθηκε νέα ώθηση στη διαδικασία των πολιτικών μεταρρυθμίσεων με την επικύρωση διεθνών πράξεων προστασίας ΔΑ και στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ,[1064] το Φεβρουάριο 2007 τέθηκε σε ισχύ ο νόμος που επέτρεπε σε μη μουσουλμανικές μειονότητες αναγνωρισμένες από τη Συνθ. της Λοζάννης την ίδρυση σχολείων,[1065] το Φεβρουάριο 2008 υιοθετήθηκαν νόμοι αφενός για τη βελτίωση το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι ο οποίος θα αναιρούσε πολλούς περιορισμούς (βλ. αναλυτικά στην επόμενη ενότητα),[1066] και για την επίλυση ζητημάτων ιδιοκτησίας των μειονοτήτων.[1067]

4. 7. Καταληκτικές παρατηρήσεις αναφορικά με τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν στην ενταξιακή πορεία της Τουρκίας

4.7.1. Περιεχόμενο πολιτικού κριτηρίου

Κατά τη διάρκεια της ενταξιακής διαδικασίας της Τουρκίας, σταδιακά αυξήθηκαν οι απαιτήσεις της ΕΕ. Το 2006, γίνεται για πρώτη φορά αναφορά στα προβλήματα που σχετίζονται με την ψυχική υγεία.[1068] Στο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2007-2008, για πρώτη φορά περιλαμβάνεται σε Έγγραφο στρατηγικής, το οποίο εκ των πραγμάτων είναι πιο συνοπτικό, αναφορά στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι κοινότητες Ρομά. Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι «*η επισφαλής κατάσταση των Ρομά πρέπει να αντιμετωπιστεί. Η Τουρκία πρέπει*

[1060] Έκθεση Προόδου 2005, σελ. 22 Επιπλέον για αδικήματα που επισείουν ποινές άνω των πέντε ετών, επιβάλλεται ο συνήγορος υπεράσπισης σελ. 23.
[1061] Στο ίδιο, σελ. 24
[1062] Στο ίδιο, σελ. 34
[1063] Με τροπολογίες του ΠΚ το Μάριο του 2005, οι οποίες μείωναν τις ποινές, επίσης εξαιρέθηκαν εκφράσεις απόψεων που στόχευαν απλά στην κριτική, μειώθηκε το πεδίο εφαρμογής του άρθρου σχετικά με τη δυσφήμιση, στο ίδιο, σελ.25
[1064] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, στρατηγική 2007-2008, ο.π., σελ. 69-70
[1065] Έκθεση προόδου 2007, σελ. 21
[1066] Έγγραφο στρατηγικής 2008-2009, σελ. 8
[1067] Έκθεση Προόδου 2008, σελ. 18
[1068] Έκθεση Προόδου 2006, σελ. 19. Τα προβλήματα αφορούσαν την εφαρμογή απαρχαιωμένων μεθόδων θεραπείας, όπως ηλεκτροσόκ, την απουσία κρατικής αρωγής σε ψυχικά ασθενείς σε κατ οίκον νοσηλεία, την απουσία δομών αποκατάστασης.

ακόμη να αναπτύξει περαιτέρω μια σφαιρική προσέγγιση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του νοτιοανατολικού τμήματός της».[1069]

4. 7.2. Καινοτόμος μέθοδος αξιολόγησης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Ευρ. Επιτροπή δεν καινοτόμησε αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο. Τουναντίον αποδείχθηκε ιδιαίτερα επιφυλακτική στο να εισάγει κριτήρια τα οποία δεν είχαν χρησιμοποιηθεί στην προηγούμενη διεύρυνση ων κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η μοναδική καινοτομία, ως προς τις διεύρυνσης ήταν η αναφορά στο *δικαίωμα στην εκπαίδευση*. Η καινοτομία δεν έγκειται τόσο στο υπό εξέταση δικαίωμα αλλά στον τρόπο που επέλεξε η Ευρ. Επιτροπή να το αναδείξει, υιοθετώντας το σκεπτικό του ΕΔΔΑ σε σχετική απόφαση όπου κατέληξε στο ότι η Τουρκία παραβίασε το άρθρο 2 του Πρωτ. 1 (δικαίωμα στην εκπαίδευση).[1070] Συγκεκριμένα, μετά από προσφυγή μιας οικογένειας Αλεβιτών στο ΕΔΔΑ, το Δικαστήριο κατέληξε ομόφωνα ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα στην εκπαίδευση καθώς τα μαθήματα σχετικά με την ηθική και τη θρησκεία δεν λαμβάνουν υπόψη την θρησκευτική πολυπολιτισμικότητα στη χώρα. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα σχετικά τουρκικά βιβλία δεν ικανοποιούν τα κριτήρια του αντικειμενισμού και του πλουραλισμού, απαραίτητα στοιχεία μιας δημοκρατικής κοινωνίας, καθώς και ότι εκλείπει αποτελεσματική μέθοδος σεβασμού των πεποιθήσεων των γονέων. Η Ευρ. Επιτροπή λοιπόν, χρησιμοποιεί τα συμπεράσματα του ΕΔΔΑ για να συμπεριλάβει στην αξιολόγησή της και στις απαιτήσεις της από την Τουρκία, την τροποποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος ώστε να συνάδει με την ΕΣΔΑ.

4. 7.3. Σύνδεση με νομολογία ΕΔΔΑ

Ένα ακόμα στοιχείο που διαφοροποιεί τις αξιολογήσεις της προόδου της Τουρκίας σε σχέση με τα υπόλοιπα υποψήφια κράτη είναι η εκτενής αναφορά σε αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Βέβαια, όπως έχει ήδη γίνει αντιληπτό, τα κριτήρια αξιολόγησης διαμορφώνονταν βάσει των ειδικών συνθηκών που χαρακτήριζαν κάθε κράτος. Η Ευρ. Επιτροπή επιβεβαιώνοντας με το πέρασμα του χρόνου τη στενή σχέση της ΕΣΔΑ και αντίστοιχα του ΕΔΔΑ με την ενταξιακή διαδικασία, συμπεριέλαβε στις

[1069] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008 ο.π., σελ. 11.
[1070] Έκθεση Προόδου 2007, σελ. 17. Υπόθεση *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey* (application n° 1448/04).

εκθέσεις προόδου της Τουρκίας, όχι μόνο την αναφορά στον αριθμό των προσφυγών και αποφάσεων του ΕΔΔΑ αλλά και την ανάλυση αρκετών αποφάσεων. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις και νέες προσφυγές στο ΕΔΔΑ κατά της Τουρκίας ήταν εντυπωσιακά πολλές.[1071]

4.7.3.α. Περιεχόμενο των προσφυγών στο ΕΔΔΑ

Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση προόδου της Ευρ. Επιτροπής, ο αριθμός των νέων προσφυγών συνέχισε την αυξητική του πορεία. Οι προσφυγές αφορούσαν τα ίδια ζητήματα όπως και τα προηγούμενα έτη, δηλαδή το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, στην προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, ενώ το 11% αφορούσε στην ελευθερία της έκφρασης και το 5% την απαγόρευση των βασανιστηρίων. Οι δε αποφάσεις του ΕΔΔΑ αφορούσαν κυρίως παραβιάσεις του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη και του δικαιώματος στην ελευθερία, όμως τα πραγματικά γεγονότα αφορούσαν την περίοδο πριν την υιοθέτηση του νέου Ποινικού Κώδικα και γενικά των πολιτικών μεταρρυθμίσεων.[1072]

Από τη σύγκριση των αποφάσεων και των προσφυγών του ΕΔΔΑ καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι μεταρρυθμίσεις στην Τουρκία είχαν σημαντικό αντίκτυπο στη μείωση των κρουσμάτων βασανισμών και αυθαίρετης στέρησης της ελευθερίας, αλλά η προστασία του δικαιώματος δίκαιης δίκης παρέμεινε περιορισμένη. Αντίστοιχα, το γεγονός ότι το δικαίωμα στην ιδιοκτησία συνέχισε να αποτελεί σημαντικό ποσοστό των νέων προσφυγών από το 2006 μέχρι σήμερα επιβεβαιώνει την αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής ότι δεν παρατηρήθηκε βελτίωση στον εν λόγω τομέα παρά την υιοθέτηση κάποιων νόμων. Το ζήτημα της ιδιοκτησίας αναλύεται διεξοδικά στην ενότητα για τη συμβολή της ΕΕ στον εκδημοκρατισμό της Τουρκίας, ως ένα παράδειγμα ελλιπούς μεταρρύθμισης.

[1071] Το 2007, το ΕΔΔΑ δημοσίευσε 330 αποφάσεις παραβίασης της ΕΣΔΑ από την Τουρκία, ενώ ο συνολικός αριθμός των νέων προσφυγών από την 1η Σεπτεμβρίου 2006 μέχρι τις 31 Αυγούστου του 2007 ήταν περισσότερες από το προηγούμενο έτος. Περισσότερες από τα δύο τρίτα αφορούσαν το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Το δικαίωμα στη ζωή και την απαγόρευση των βασανιστηρίων αποτελούσε αντικείμενο πολλών προσφυγών. Έκθεση Προόδου 2007, σελ 12. Αντίστοιχα, το 2008 το ΕΔΔΑ δημοσίευσε 266 αποφάσεις παραβίασης της ΕΣΔΑ από την Τουρκία, ενώ οι νέες προσφυγές ακολουθώντας τη συνεχή αυξητική τάση έφτασαν τις 3705. Η πλειονότητα των νέων προσφυγών αφορούσε τα ίδια ζητήματα με του προηγούμενου έτους, ενώ οι προσφυγές για παραβιάσεις του δικαιώματος στη ζωή είχαν μειωθεί. Έκθεση Προόδου 2008, σελ. 11

[1072] Έκθεση Προόδου 2009, σελ. 14

4.7.4. Το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου

Ολοκληρώνοντας την ενότητα, θα πρέπει να αναδειχθεί ένα ακόμα ζήτημα το οποίο σχετίζεται με τη συμπεριφορά της Ευρ. Επιτροπής απέναντι στην Τουρκία. Η ανάλυση των κειμένων αξιολόγησης της Επιτροπής, επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι σε ορισμένες περιπτώσεις μετά το 2005, η Επιτροπή προέβη σε αξιολογήσεις οι οποίες υποδηλώνουν ότι τα επίπεδα προστασίας που επεδίωκε ήταν αρκετά χαμηλά και ότι το πρόβλημα εφαρμογής των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων παρέμενε ανησυχητικά έντονο. Χαρακτηριστικά αναφέρονται τα παραδείγματα της καταπολέμησης των βασανιστηρίων και το δικαίωμα στην ειρηνική διαδήλωση.

Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή, στην έκθεση προόδου της Τουρκίας του 2006 έκρινε ότι ο αριθμός των περιστατικών βασανιστηρίων ή κακομεταχείρισης είχε μειωθεί και ότι η Τουρκία διέθετε πλέον, ένα επαρκές νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση τους.[1073] Δεν έκανε καμία αναφορά στην εφαρμογή του εν λόγω νομοθετικού πλαισίου πέραν του σχολίου περί μείωσης των περιστατικών. Ταυτόχρονα όμως, η ετήσια έκθεση της Διεθνούς ΜΚΟ Human Rights Watch, και της Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη των βασανιστηρίων μετά από επίσκεψή της στην Τουρκία στα τέλη του 2006 παρατηρούν αντίστοιχα ότι αφενός κατά τη διάρκεια των αναταραχών στον Ντιαρμπακίρ του Μάρτιο του 2006, κρατήθηκαν διαδηλωτές, συμπεριλαμβανομένων περίπου 200 ανηλίκων, οι οποίοι κατήγγειλαν ότι έπεσαν θύματα βασανισμών και κακομεταχείρισης, και αφετέρου ότι υπήρξαν πολλές καταγγελίες για κακομεταχείριση σε σωφρονιστικά ιδρύματα, τόσο σωματική όσο και λεκτική.[1074]

Αντίστοιχα, στην έκθεση προόδου του 2008, η Ευρ. Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το δικαίωμα στην ειρηνική διαδήλωση είναι γενικά σεβαστό και συμβατό με τα επίπεδα προστασίας της Ευρώπης, ενώ στο ίδιο κείμενο συνεχίζει αναφέροντας ότι υπάρχει πρόβλημα εφαρμογής του εν λόγω νομοθετικού πλαισίου καθώς στις ειρηνικές διαδηλώσεις που έλαβαν χώρα στην Κων/πολη για την Πρωτομαγιά – παρά το γεγονός ότι είχαν απαγορευτεί (!)- σημειώθηκε υπερβολική

[1073] Έκθεση Προόδου 2006, σελ. 14

[1074] Human Rights Watch, Human Rights Watch World Report 2007 - Turkey, 11 Ιανουαρίου 2007 και Συμβούλιο της Ευρώπης: Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων, έκθεση προς την τουρκική κυβέρνηση μετά από επίσκεψη στην Τουρκία από τις 22 Νοεμβρίου μέχρι τις 4 Δεκεμβρίου 2006, 28 Μαΐου 2009, CPT/Inf (2009) 17, σελ. 12.

χρήση βίας των αστυνομικών. Επιπλέον οι εορταστικές εκδηλώσεις των Κούρδων την άνοιξη του ίδιου έτους κατέληξαν σε τραγωδία με τρείς νεκρούς σε σχετική διαδήλωση στην πόλη Βαν.[1075]

4. 8. Η συμβολή της ΕΕ στην Τουρκία: αμφιλεγόμενη

4.8.1. Όργανα της ΕΕ: η ενταξιακή διαδικασία είχε θετικά αποτελέσματα στην Τουρκία

Η συμβολή της ΕΕ, αναγνωρίζεται από την Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής του 2005, όπου αναφέρεται ότι *«η ΕΕ ενέπνευσε τεράστιες μεταρρυθμίσεις στην Τουρκία, την Κροατία και τα Δυτικά Βαλκάνια (...)Τόσο στα Βαλκάνια όσο και στην Τουρκία, η αποτελεσματικότητα των προϋποθέσεων, ως κινητήριας δύναμης για την πραγματοποίηση των μεταρρυθμίσεων στις χώρες αυτές, εξαρτάται από την ύπαρξη αξιόπιστης πολιτικής προοπτικής για την τελική ενσωμάτωσή τους στην Ένωση- τονίζεται δε ότι όπως και στην περίπτωση της Κροατίας, ο ρυθμός των διαπραγματεύσεων θα εξαρτηθεί από το ρυθμό των μεταρρυθμίσεων».*[1076]

Αντίστοιχη αναφορά περιλαμβάνεται το 2007, όπου «η έλξη που ασκεί η ΕΕ συμβάλλει στη σταθερότητα και ενθαρρύνει σημαντικές πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Εντούτοις, αυτές οι χώρες αντιμετωπίζουν ακόμη σημαντικά προβλήματα. Έχει καθοριστική σημασία να διατηρηθούν ζωντανές και αξιόπιστες οι προοπτικές προσχώρησης αυτών των χωρών, και να εξασφαλιστεί η υποστήριξη των κρατών μελών για τη διεύρυνση.[1077] Επιπλέον σύμφωνα με το ίδιο έγγραφο, «όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα και την προστασία των μειονοτήτων, η Τουρκία προέβη στην επικύρωση των διεθνών πράξεων προστασίας των ΔΑ και στην εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».[1078]

[1075] Έκθεση προόδου 2008, σελ. 16

[1076] Ανακοίνωση της Επιτροπής Έγγραφο στρατηγικής 2005 ο.π., σελ. 1 και 3 αντίστοιχα.

[1077] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Στρατηγική για τη διεύρυνση 2007-2008, ο.π. σελ. 4

[1078] Στο ίδιο, σελ. 69-70.

Ο ρόλος της ΕΕ τονίζεται και στο τελευταίο έγγραφο που δημοσίευσε η Ευρ. Επιτροπή, τη στρατηγική για το 2009-2010. Μάλιστα αναφέρει ότι η ΕΕ αποτελεί ένα ισχυρό κίνητρο για την Τουρκία προς τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό και το σεβασμό των ΔΑ.[1079] Η Τουρκία εξακολουθεί να δεσμεύεται από την ενταξιακή διαδικασία.[1080] Πλέον λειτουργούν πολλοί κυβερνητικοί οργανισμοί με κύριο στόχο την προώθηση και εφαρμογή των ΔΑ,[1081] ενώ σχετικά με την κατάργηση των βασανιστηρίων, ενισχύθηκε η εκπαίδευση των δικαστών, του ιατρονοσηλευτικού προσωπικού και των εισαγγελέων ώστε να εφαρμοστεί σωστά το Πρωτόκολλο της Κων/πολης.[1082]

4. 8.2. Αποτύπωση της θετικής συμβολή

Υποστηρίζω ότι η συμβολή της ενταξιακής διαδικασίας στην Τουρκία, συνολικά κρίνεται μάλλον θετική, παρόλο που σε σχέση με τα υπόλοιπα υποψήφια κράτη, σαφώς υπολείπεται.[1083] Ακολουθούν κάποιες θετικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αφενός συνδέονται άμεσα με τις απαιτήσεις τις ΕΕ και αφετέρου, είναι μάλλον απίθανο να είχαν συντελεστεί εκτός της ενταξιακής διαδικασίας σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα. Πρόκειται για μεταρρυθμίσεις πέραν της περιγραφής των εννέα πακέτων πολιτικών μέτρων τα οποία έχουν ήδη αναλυθεί ανωτέρω. Ταυτόχρονα όμως, παρατίθενται και κάποια παραδείγματα αρκετά αμφιλεγόμενων μεταρρυθμίσεων.

4. 8.2.α. Ενίσχυση Κοινωνικού διαλόγου

Συγκεκριμένα στην έκθεση προόδου του 2000, αναγνωρίζεται ότι άρχισε ένας ευρύτερος κοινωνικός διάλογος σχετικά με την αναγκαιότητα πολιτικών

[1079] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, στρατηγική διεύρυνσης 2009-2010, ο.π.σελ. 20.

[1080] Στο ίδιο, σελ. 16.

[1081] Οι οργανισμοί αυτοί περιλαμβάνουν την Προεδρία των ΔΑ υπό τον Πρωθυπουργό και τα Συμβούλια ΔΑ, 931 συνολικά. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους είναι η πραγματοποίηση επισκέψεων σε χώρους κράτησης και η εξέταση καταγγελιών παραβιάσεων ΔΑ. Συνολικά δε, και ως δείγμα ότι η κοινωνία ευαισθητοποιείται είναι ότι ο αριθμός των καταγγελιών στα εν λόγω όργανα έχει αυξηθεί σημαντικά. Έκθεση Προόδου 2009, σελ. 14.

[1082] Το πρωτόκολλο της Κων/λης αποτελεί εγχειρίδιο για την αποτελεσματική διερεύνηση υποθέσεων βασανισμών και άλλων απάνθρωπων συμπεριφορών, το οποίο κατατέθηκε στον Ύπατο Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τα ΔΑ, τον Αύγουστο του 1999. Έκθεση Προόδου 2009, σελ. 15.

[1083] Αντίστοιχη άποψη υποστηρίζεται και από την A. Gamze, Turkey's EU politics, consolidating democracy through enlargement, στο Questioning EU enlargement, Europe in search of identity, (επ.) H. Sjursen, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2006, σελ. 71

μεταρρυθμίσεων λόγω της προσδοκίας προσχώρησης στην ΕΕ.[1084] Στο εν λόγω πλαίσιο, υπογράφηκαν πολλά διεθνή κείμενα προστασίας ΔΑ αν και όχι η Σύμβαση-Πλαίσιο για τα δικαιώματα των μειονοτήτων ούτε το πρωτόκολλο 6 ΕΣΔΑ για την κατάργηση της θανατικής ποινής και επίσης η κυβέρνηση υιοθέτησε τα συμπεράσματα του Ανώτατου Συμβουλίου Συντονισμού για τα ΔΑ -στο οποίο συμμετέχουν όλα τα αρμόδια υπουργεία και κυβερνητικά όργανα.[1085] Επίσης αποτελεί μεγάλη επιτυχία της ΕΕ το γεγονός ότι δεν εφαρμοζόταν η θανατική ποινή, ούτε στον Οτσαλάν,[1086]- η οποία καταργήθηκε τελείως το 2003[1087]- ότι ενσωματώθηκε εκπαίδευση ΔΑ στις Ακαδημίες αστυνομικών από το 1999-2000,[1088] ότι ήδη από το 2000 ξεκίνησε η διαδικασία αναμόρφωσης των σωφρονιστικών ιδρυμάτων ώστε να αντιμετωπίσουν κάποιες από τις παθογένειες όπως ο υπερπληθυσμός και η βελτίωση των συνθηκών κράτησης.[1089] Επιπλέον είχαν σημειωθεί ήδη κάποιες προοδευτικές αποφάσεις ανώτερων και ανώτατων δικαστηρίων,[1090] ενώ υπήρξαν κάποια δείγματα βελτίωσης της θρησκευτικής ανοχής απέναντι σε μη μουσουλμανικές κοινότητες.[1091]

Ένα ακόμα παράδειγμα θετικής συμβολής της ΕΕ είναι η πορεία του νόμου αμνήστευσης. Η πίεση που ασκήθηκε στην Τουρκία κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις είχε ως αποτέλεσμα να ανακαλέσει την αρχική, αρνητική του θέση ο Πρόεδρος της χώρας. Συγκεκριμένα, ο Πρόεδρος αρχικά είχε ασκήσει βέτο στο σχετικό νόμο ο οποίος είχε υιοθετηθεί το 2000 (Δεκέμβριος), με αποτέλεσμα να κριθεί άκυρος από το Συνταγματικό Δικαστήριο (Ιούλιος 2001) . Ο ίδιος νόμος επανακατατέθηκε και εν τέλει υιοθετήθηκε από το Κοινοβούλιο, ενώ τέθηκε σε ισχύ το Μάιο 2002.[1092].

[1084] Έκθεση Προόδου 2000, σελ. 20
[1085] Στο ίδιο.
[1086] Στο ίδιο, σελ. 15
[1087] Έγγραφο στρατηγικής 2003-2004, σελ. 80
[1088] Έκθεση Προόδου 2000, σελ. 16
[1089] Στο ίδιο.
[1090] Αναφορικά με τα πολιτιστικά δικαιώματα, το Ανώτατο Δικαστήριο εξέδωσε απόφαση στις 31 Μαρτίου 2000 επιβεβαιώνοντας την ελευθερία των πολιτών σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα να ονοματίζουν κατά βούληση τα παιδιά τους καθώς σε πολλές περιπτώσεις το προσωπικό των ληξιαρχείων δεν δεχόταν ορισμένα ονόματα κυρίως Κουρδικά, στο ίδιο, σελ. 18.
[1091] Έκθεση Προόδου 2001, σελ. 17
[1092] Έκθεση Προόδου 2002 σελ. 32.

Παράλληλα, το 2002, πραγματοποιήθηκαν κάποιες προσπάθειες βελτίωσης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία με το τρίτο πακέτο συνταγματικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο προέβλεπε τη δυνατότητα απόκτησης και διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων σε οργανώσεις προσώπων ανεξάρτητα από το αν είχαν αποκτήσει το καθεστώς οργανώσεων.[1093] Σε αυτή την κατεύθυνση- και μετά από πολλές πιέσεις της ΕΕ, η οποία έθετε το ζήτημα σε κάθε αξιολόγηση της Τουρκίας- , υπήρξε μια πολύ σημαντική εξέλιξη το 2008, όταν θεσπίστηκε νόμος (Φεβρουάριος), ο οποίος αν και ατελής προέβλεπε τη δυνατότητα στις ενώσεις να ιδρύουν εταιρείες και να αποκτούν και διαχειρίζονται ακίνητη περιουσία.[1094]

4.8.2.β. Συνταγματική μεταρρύθμιση

Αντίστοιχα, στο Έγγραφο στρατηγικής του 2001, η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει τη συμβολή της ΕΕ στη μεγάλη συνταγματική μεταρρύθμιση, η οποία όπως αναφέρει «υιοθετήθηκε σε χρόνο ρεκόρ στις 3 Οκτωβρίου 2001, φανερώνοντας την αποφασιστικότητα του Κοινοβουλίου να φέρει την Τουρκία πιο κοντά στα Ευρωπαϊκά δεδομένα. Το Εθνικό πρόγραμμα της Τουρκίας για την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου οδήγησε σε μία μεγάλη συνταγματική μεταρρύθμιση». Η εν λόγω μεταρρύθμιση κρίθηκε ιδιαίτερα θετική από την Ευρ. Επιτροπή προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης των εγγυήσεων στον τομέα των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων, περιορίζοντας και τη θανατική ποινή. Οι τροπολογίες βελτιώνουν το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης, του τύπου και του συνεταιρίζεσθαι. Είναι σημαντικό το γεγονός ότι όπως και σε προηγούμενες αξιολογήσεις υποψηφίων κρατών, η Ευρ. Επιτροπή δεν ικανοποιείται μόνο με τις συνταγματικές αλλαγές αλλά εξαρτά τη στάση της από την ερμηνεία που θα δοθεί σε αυτές τις μεταρρυθμίσεις, τις λεπτομέρειες της εφαρμογής της νομοθεσίας και της εφαρμογής της στην πράξη από τις αρχές. Η πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας τονίζεται ιδιαίτερα από την Επιτροπή καθώς «ενθαρρύνει την Τουρκία να ενσωματώσει βελτιώσεις κυρίως στον τομέα της εφαρμογής».

4 8.2.γ. Αναβάθμιση σχέσεων Τουρκίας- Συμβουλίου της Ευρώπης

Το 2002 υπήρξε ακόμα ένα παράδειγμα σαφούς επηρεασμού των τουρκικών αρχών από την ΕΕ: Η ΕΕ πίεσε για τη δημοσίευση των εκθέσεων των Επιτροπών του ΣοΕ

[1093] Στο ίδιο, σελ. 77.
[1094] Έκθεση Προόδου 2008, σελ. 24.

(βλέπε τις προτεραιότητες της Εταιρικής Συμφωνίας) με αποτέλεσμα αφενός να γίνει δεκτό το αίτημα και αφετέρου η δημοσιότητα που προκλήθηκε αναφορικά με την κριτική της έκθεσης της Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του 2002, οδήγησε στην έκδοση εντύπου από τον Γενικό Διευθυντή για θέματα Ασφαλείας, στο οποίο καλούσε όλους τους αξιωματικούς να μην αποδέχονται συμπεριφορές κακομεταχείρισης.[1095] Παράλληλα, η Τουρκία κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες ενδυνάμωσης των ελεγκτικών μηχανισμών προκειμένου για την εφαρμογή της νομοθεσίας καθώς και για την ενίσχυση του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών.[1096]

4.8.2.δ. Αμφιλεγόμενες Μεταρρυθμίσεις: ένα βήμα μπροστά, δύο πίσω

Παρόλο όμως που η Τουρκία προχώρησε σε κάποιες σημαντικές πολιτικές μεταρρυθμίσεις που σηματοδότησε η ενταξιακή διαδικασία, ο αντίκτυπος της στην Τουρκία ήταν σαφώς μειωμένος σε σχέση με τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες δεδομένου και του μεγάλου χρονικού διαστήματος που είχε η Τουρκία στη διάθεσή της για να προχωρήσει στις μεταρρυθμίσεις.[1097] Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Τουρκία προχώρησε σε σημαντικές πολιτικές μεταρρυθμίσεις χωρίς όμως να εξαλείφει τα στοιχεία που δυσχέραιναν την απόλαυση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ακολουθούν κάποια παραδείγματα μεικτών αντιδράσεων της Τουρκίας, τα οποία αφορούν τους τομείς της ελευθερίας της έκφρασης, την καταπολέμηση των βασανιστηρίων, τη θρησκευτική ελευθερία και συνεπακόλουθα το δικαίωμα στην ιδιοκτησία.

Συγκεκριμένα, το 2005, θετικές διατάξεις που είχαν υιοθετηθεί παλαιότερα δεν περιλαμβάνονται στο νέο Κώδικα Ποινικής Δικονομίας , όπως για παράδειγμα ένα άρθρο το οποίο περιόριζε τη δυνατότητα αναβολής δίκης κατηγορούμενου για χρήση βασανιστηρίων και επιπλέον δεν είναι ξεκάθαρο αν η απαγόρευση της

[1095] Έκθεση προόδου 2002, σελ. 28.
[1096] Στο ίδιο, σελ. 27.
[1097] Σύμφωνα με τον *A. Gates*, ένας βασικός λόγος για την αμφιλεγόμενη πρόοδο της Τουρκίας ήταν τα μεικτά μηνύματα τα οποία ελάμβανε από την ΕΕ. Συγκεκριμένα, διαφορετικοί θεσμοί έδιναν διαφορετική προτεραιότητα στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Τουρκία. Mixed Messages and Mixed Results: The EU's Promotion of Human Rights in Turkey, *European Law Journal*, Vol. 15/ 3, Μάιος 2009, σελ. 401--11.

μεταβολής της ποινής από φυλάκιση σε χρηματικό ποσό σε περιπτώσεις καταδικασθέντων ατόμων σωμάτων ασφαλείας για χρήση βασανιστηρίων[1098]. Επιπλέον παρόλο που το 2007 εισάχθηκε κάποια θετική νομοθετική ρύθμιση στο νέο Κώδικα Ποινικής Δικονομίας για την αποτροπή των βασανιστηρίων, παρατηρούμε ότι το Ακυρωτικό δικαστήριο δέχεται ότι στοιχεία που έχουν ληφθεί με παράνομο τρόπο πριν τη θέση σε ισχύ του νέου Κώδικα εξακολουθούν να αποτελούν στοιχεία της υπόθεσης.[1099]

4 8.2.δ.i. Ελευθερία της έκφρασης

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αμφιλεγόμενης μεταρρύθμισης αποτελεί η ελευθερία της έκφρασης στην Τουρκία. Το Μάρτιο του 2005, τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας κατά τρόπο ώστε να ενισχυθεί η ελευθερία της έκφρασης μέσω της μείωσης των ποινών για δυσφήμιση, την εξαίρεση απόψεων που στόχευαν απλά στην κριτική και τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου σχετικά με τη δυσφήμιση, χωρίς όμως την κατάργηση του διάσημου άρθρου 301. Το αποτέλεσμα ήταν να συνεχιστούν οι διώξεις με αποκορύφωμα την εισαγγελική δίωξη του νομπελίστα συγγραφέα Ορχάν Παμούκ τον Αύγουστο του 2005.[1100] Η μικτή εικόνα που παρουσιαζόταν στον τομέα της ελευθερίας της έκφρασης τονίστηκε και από το Ευρ.Κοινοβουλ., το οποίο σε ψήφισμά του το Σεπτέμβριο του 2006 αναφέρει ότι «υπάρχουν ορισμένες θετικές εξελίξεις, όπως η αθώωση των καθηγητών Ibrahim Kaboglu και Baskin Oran, οι οποίοι διώχθηκαν δυνάμει των άρθρων 216 και 301 του τουρκικού Ποινικού Κώδικα, του δημοσιογράφου Murat Belge, των συγγραφέων Elif Shafak, Perihan Mağden και Orhan Pamuk, αλλά συνεχίζονταν οι διώξεις αρκετών υπέρμαχων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και οι δίκες δημοσιογράφων και εκδοτών· εξάλλου, ο δημοσιογράφος Hrant Dink, η υπόθεση του οποίου, παρά την αθώωσή του με δικαστικό βούλευμα, παραπέμφθηκε στο τουρκικό Ανώτατο Δικαστήριο και ο οποίος κινδυνεύει να καταδικασθεί σε φυλάκιση μέχρι τρία έτη σε σχέση με άλλη δίκη, και άλλοι, όπως η ακτιβίστρια στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων Eren Keskin, έχουν καταδικαστεί».[1101]

[1098] Έκθεση Προόδου 2005, σελ. 23
[1099] Έκθεση Προόδου 2007, σελ. 13
[1100] Έκθεση Προόδου 2005, σελ. 25
[1101] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Τουρκίας στην πορεία προς την ένταξη (2006/2118(INI)) 27 Σεπτεμβρίου 2006, παρ. Ζ.

Στη συνέχεια, το 2007 αντί να περιοριστούν οι διώξεις βάσει των θετικών μεταρρυθμίσεων, αυξήθηκαν, κυρίως ενάντια δημοσιογράφων, διανοουμένων και ακτιβιστών στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επειδή εξέφρασαν ειρηνικά τη γνώμη τους, με αποτέλεσμα να προκρίνεται η αυτολογοκρισία.[1102] Μάλιστα, η εβδομαδιαία εφημερίδα Nokta η οποία δημοσίευσε αρκετά άρθρα σχετικά με το στρατό, σταμάτησε να δημοσιεύεται τον Απρίλιο του 2007, μετά από αστυνομική επιδρομή στα γραφεία της με εισαγγελική απόφαση. Η ελευθερία του Τύπο σε στρατιωτικά θέματα περιορίζεται από ένα εσωτερικό μνημόνιο το οποίο προέβλεπε ότι δημοσιογράφοι ιδιαίτερα σκωπτικοί απέναντι στο στρατό χάνουν το δικαίωμα παράστασης σε στρατιωτικές εκδηλώσεις.[1103]

Μετά από τα ανωτέρω περιστατικά και την απαίτηση της Επιτροπής αλλά και της ΕΕ μέσω των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης,[1104] τον Απρίλιο του 2008το τουρκικό κοινοβούλιο υιοθέτησε τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα, και συγκεκριμένα στο άρθρο 301, με στόχο την ενίσχυση των εγγυήσεων για την ελευθερία της έκφρασης.[1105] Οι τροπολογίες ελάττωσαν τη μέγιστη ποινή και κατήργησαν τις μεγαλύτερες ποινές που προβλέπονταν για προσβολή του τουρκικού έθνους από το εξωτερικό. Επιπλέον προβλέφθηκε η προσκόμιση ειδικής άδειας του Υπ. Δικαιοσύνης προκειμένου να ξεκινήσει η ποινική διαδικασία.[1106] Παρόλο που η νέα διαδικασία οδήγησε στη μείωση των ποινικών διώξεων καθώς ο Υπουργός αρνήθηκε την έκδοση της ανωτέρω άδειας σε 127 υποθέσεις από τις 163, ουσιαστικά το περιεχόμενο του άρθρου 301 παραμένει το ίδιο.[1107]

[1102] Έγγραφο στρατηγικής 2007-2008, σελ. 70

[1103] Έκθεση Προόδου 2007, σελ. 15.

[1104] Το άρθρο 301 και άλλες διατάξεις του τουρκικού ποινικού κώδικα που περιορίζουν την ελευθερία της έκφρασης πρέπει να εναρμονιστούν με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα ΔΑ και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Το ίδιο.

[1105] Έκθεση Προόδου 2008, σελ. 15.

[1106] Στο ίδιο

[1107] 1. A person who publicly degrades the Turkish nation, the State of the Republic of Turkey, the Turkish Grand National Assembly, the Government of the Republic of Turkey and the judicial bodies of the State, shall be sentenced to a penalty of imprisonment for a term of six months to two years

2. A person who publicly degrades the military or security organisations of the State shall be sentenced to a penalty in accordance with the first section

3. The expression of an opinion for the purpose of criticism does not constitute an offence.

4. The conduct of investigation for such offence shall be subject to the permission of the Minister of Justice., το ίδιο σελ. 16.

Σήμερα, μετά από τις ανωτέρω προσπάθειες μεταρρύθμισης και ενίσχυσης της ελευθερίας της έκφρασης, οι οποίες όμως δεν οδήγησαν στην οριστική κατάργηση των αυστηρών προϋποθέσεων, το άρθρο 301 αν και εξακολουθεί να υφίσταται δεν χρησιμοποιείται συστηματικά αλλά έχει αντικατασταθεί από άλλα άρθρα του Ποινικού Κώδικα.[1108] Το αποτέλεσμα είναι μετά από 11 χρόνια ενταξιακής διαδικασίας, η τουρκική νομοθεσία να μην εγγυάται απόλυτα την ελευθερία της έκφρασης, απέχοντας από τα πρότυπα της ΕΣΔΑ και τη νομολογία ΕΔΔΑ.[1109]

4 8.2.δ.ii. Θρησκευτική ελευθερία

Αντίστοιχη περίπτωση μεικτών μεταρρυθμίσεων αποτελεί το ζήτημα της θρησκευτικής ελευθερίας. Το 2008 υιοθετήθηκε νόμος περί Βακουφίων, ο οποίος αφορούσε αρκετά εκκρεμή ζητήματα ιδιοκτησίας μη μουσουλμανικών κοινοτήτων. Ωστόσο, δεν εγκρίθηκε ένα νομικό πλαίσιο σύμφωνο με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των ΔΑ ούτως ώστε όλες οι μη μουσουλμανικές θρησκευτικές κοινότητες, περιλαμβανομένων των Αλεβί, να μπορούν να λειτουργούν χωρίς αθέμιτους περιορισμούς. Το αποτέλεσμα ήταν η Ευρ. Επιτροπή να καλεί την Τουρκία να καταβάλει περισσότερες προσπάθειες για να δημιουργήσει ένα περιβάλλον ευνοϊκό για τον πλήρη σεβασμό της θρησκευτικής ελευθερίας στην πράξη[1110]. Στη συνέχεια στην έκθεση προόδου του 2009 αναφέρεται ότι ο νέος νόμος για τα ιδρύματα επιτρέπει την ιδιοκτησία και τη διαχείρισή της χωρίς προηγούμενη σχετική άδεια. Η μη μουσουλμανικές οργανώσεις μπορούν να εγγράφουν στο κτηματολόγιο την ακίνητη περιουσία τους, στο όνομα της οργάνωσής τους. Η εφαρμογή όμως του εν λόγω νόμου εξακολουθεί να προκαλεί προβλήματα στους Έλληνες ως προς την αποδοχή και καταγραφή κληροδοτημάτων, τα οποία παραβιάζουν το άρθρο 1 του Πρωτ. 1 της ΕΣΔΑ.[1111] Τον Ιούλιο του 2008, το ΕΔΔΑ σε απόφασή του υπέρ του Οικουμενικού Πατριαρχείου, έκρινε ότι η Τουρκία εξακολουθεί να παραβιάζει την ΕΣΔΑ.[1112]Τέλος, ο εν λόγω νόμος για τις οργανώσεις δεν επιλύει το πρόβλημα των κατασχεθέντων ιδιοκτησιών οι οποίες είχαν ήδη πωληθεί σε τρίτα μέρη ούτε τις

[1108] Έγγραφο στρατηγικής 2009-2010.
[1109] Στο ίδιο.
[1110] Έγγραφο στρατηγικής 2008-2009, σελ. 74.
[1111] *Apostolidis & Others vs. Turkey (Application No. 45628/99).*
[1112] Fener Rum Patrikligi (Ecumenical Patriarchate) v. Turkey case (application 14340/05)

ιδιοκτησίες οργανώσεων οι οποίες συνενώθηκαν πριν την υιοθέτηση του εν λόγω νόμου.[1113]

Η συμβολή λοιπόν της ΕΕ στην περίπτωση της Τουρκίας, είναι αρκετά αμφιλεγόμενη καθώς το εν λόγω κράτος διαφέρει πολύ από τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες οι οποίες είχαν κυρίως προβλήματα εφαρμογής της νομοθεσίας και όχι καταφανώς πλημμελούς νομοθεσίας.

[1113] Έκθεση Προόδου 2009, σελ. 69.

Τμήμα 3. Αρχή της αιρεσιμότητας: συμβολή στην προώθηση των ΔΑ στα υποψήφια κράτη και στην εξέλιξη των Ευρ. Πολιτικών δικαιωμάτων του ανθρώπου

Στο παρόν τμήμα, αξιολογείται η αποτελεσματικότητα της ρήτρας αιρεσιμότητας ως μέσο της ενταξιακής διαδικασίας. Αρχικά παρουσιάζεται και αναλύεται η σχετική θεωρία προκειμένου να συγκριθεί με τα αποτελέσματα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Στόχος είναι η εξαγωγή αφενός γενικών συμπερασμάτων ως προς την ρήτρα της αιρεσιμότητας ως εργαλείο προώθησης των ΔΑ και αφετέρου ειδικών συμπερασμάτων ως προς τα επίπεδα σεβασμού ορισμένων δικαιωμάτων στις υποψήφιες χώρες στην αρχή και το τέλος της ενταξιακής διαδικασίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναζητούνται οι επιπτώσεις της ενταξιακής διαδικασίας στη διαμόρφωση κοινοτικών πολιτικών προώθησης ΔΑ, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την κοινοτική πολιτική για την προστασία των μειονοτήτων.

Κεφάλαιο 1. Τα συστατικά της επιτυχίας της αρχής της αιρεσιμότητας

Στα προηγούμενα κεφάλαια, αναλύθηκε η αρχή της αιρεσιμότητας, ως διαπραγματευτικό εργαλείο της ΕΕ κατά την ενταξιακή διαδικασία. Η επισκόπηση της εξέλιξης του πολιτικού κριτηρίου και η αντίστοιχη ανταπόκριση των υποψηφίων προς ένταξη κρατών, ανέδειξε ενδιαφέροντα στοιχεία σχετικά με την αρχή της αιρεσιμότητας και την αποτελεσματικότητά της. Το συγκεκριμένο υποκεφάλαιο διερευνά τα συστατικά της επιτυχίας της αρχής της αιρεσιμότητας σε σχέση με την παραγωγή συγκεκριμένων αποτελεσμάτων στα υποψήφια κράτη τόσο κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων όσο και μετά την προσχώρησή τους στην ΕΕ. Η αρχή της αιρεσιμότητας στηρίζεται σε μια διαδικασία διαπραγματεύσεων, όπου το ένα μέρος- στην προκειμένη περίπτωση η ΕΕ- προσφέρει μια θέση στο εσωτερικό της σε αντάλλαγμα συγκεκριμένων απαιτήσεων. Τα υποψήφια κράτη συμμετέχουν στην εν λόγω διαπραγματευτική διαδικασία έχοντας αξιολογήσει ως ιδιαίτερα επωφελή τη συμμετοχή τους στην ΕΕ σε σχέση με τον αποκλεισμό τους από αυτή και για αυτό δύνανται να ανταποκριθούν θετικά στις εκάστοτε απαιτήσεις της ΕΕ. Ο βαθμός ανταπόκρισής τους όμως στις εν λόγω απαιτήσεις δεν είναι

πάντα ο ίδιος, γεγονός το οποίο έχει οδηγήσει σε εκτενή ερευνητική δραστηριότητα τα τελευταία χρόνια ως προς τις προϋποθέσεις συμμόρφωσης των υποψηφίων προς ένταξη κρατών στις επιταγές της ΕΕ. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, η αξιόπιστη εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας σε συνδυασμό με την ύπαρξη πρόσφορου εδάφους στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών - ο βαθμός στον οποίο η μεταρρύθμιση λειτουργεί ως δυνάμει αποσταθεροποιητικός παράγοντας στην εγχώρια πολιτική σκηνή των υποψηφίων κρατών- επηρεάζει το ρυθμό και την ένταση των μεταρρυθμίσεων[1114].

1.1. Αξιοπιστία της Ευρωπαϊκής πολιτικής

Η θεωρία σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας τείνει να συμφωνεί ως προς τα συστατικά της επιτυχίας της. Η αποτελεσματικότητά της συναρτάται από το βαθμό αξιοπιστίας της διαπραγματευτικής ικανότητας του ισχυρού μέρος, δηλαδή της ΕΕ και του κόστους συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις που προκύπτει για τα υποψήφια προς ένταξη κράτη[1115]. Συγκεκριμένα, η αξιοπιστία της Ευρωπαϊκής πολιτικής για τη διεύρυνση προσδιορίζεται βάσει των κριτηρίων (αν δηλαδή είναι σαφώς καθορισμένα), την ταχύτητα και μέγεθος της ανταπόκρισής της σε ενδεχόμενες θετικές μεταρρυθμίσεις στα υποψήφια κράτη και την αξιοπιστία της ως προς την επιβολή κυρώσεων ή μέτρων επιβράβευσης[1116]. Κρίνεται επιπλέον ιδιαίτερα σημαντική η σύνδεση της αρχής της αιρεσιμότητας με την ενταξιακή προοπτική[1117]. Υπενθυμίζεται ότι στην περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων, η αρχή της αιρεσιμότητας παρήγαγε ουσιαστικά αποτελέσματα μόνο μετά το Ευρ. Συμβούλιο της Θεσ/νίκης το οποίο αναγνώρισε την ευρωπαϊκή προοπτική των εν λόγω χωρών.

Προκειμένου να αναλυθεί η αποτελεσματικότητα της κοινοτικής πολιτικής διεύρυνσης ως προς την αξιοπιστία της αρχής της αιρεσιμότητας, θα εξεταστούν τα

[1114] Schimmelfennig Frank (2008) 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness', Journal of European Public Policy, 15:6, σελ. 918

[1115] Schimmelfennig Frank and Sedelmeier, Ulrich (2004) 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', Journal of European Public Policy, 11:4, σελ. 663 (661-679)

[1116] Steunenberg Bernard, Dimitrova Antoineta, Compliance in the EU enlargement process: the limits of conditionality, European Integration online papers, vol. 11 (2007) No 5, σελ. 4

[1117] Schimmelfennig Frank (2008) ο.π.

βασικά στοιχεία της: η σύνδεση με την ενταξιακή διαδικασία, η αυστηρότητα της επιβολής της και η σαφήνεια του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου.

1.1.1. Σύνδεση με την ενταξιακή διαδικασία

Η περίπτωση των Δυτ. Βαλκανίων ανέδειξε τη σημασία της σύνδεσης του πολιτικού κριτηρίου με την ενταξιακή διαδικασία. Εκτός του ξεκάθαρου παραδείγματος των Δυτ. Βαλκανίων, η προηγηθείσα ανάλυση της εξέλιξης του πολιτικού κριτηρίου επιβεβαιώνει τη θεωρία[1118]. Τα παραδείγματα είναι πολλά. Ίσως το πλέον χαρακτηριστικό είναι η περίπτωση της Τουρκίας, η οποία επιτάχυνε την υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων μέχρι την απόκτηση του πολυπόθητου καθεστώτος της υποψήφιας προς ένταξη χώρας το 2004. Όπως αναφέρει η Ευρ. Επιτροπή στο Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2005, και στα μετέπειτα κείμενά της, «*τόσο στα Βαλκάνια όσο και στην Τουρκία, η αποτελεσματικότητα των προϋποθέσεων, ως κινητήριας δύναμης για την πραγματοποίηση των μεταρρυθμίσεων στις χώρες αυτές, εξαρτάται από την ύπαρξη αξιόπιστης πολιτικής προοπτικής για την τελική ενσωμάτωσή τους στην Ένωση- τονίζεται δε ότι όπως και στην περίπτωση της Κροατίας, ο ρυθμός των διαπραγματεύσεων θα εξαρτηθεί από το ρυθμό των μεταρρυθμίσεων*».[1119] Πράγματι, από το 2004, η αβεβαιότητα που συνόδευσε το ενδεχόμενο νέας διεύρυνσης λόγω της «κούρασης από τη διεύρυνση» που παρουσιάστηκε σε επίπεδο ΕΕ καθώς και οι διάφορες αντιδράσεις σε ενδεχόμενη ένταξη της Τουρκίας που έκαναν την εμφάνισή τους σε διάφορα κ/μ όπως στη Γαλλία και την Αυστρία, όπου η ενδεχόμενη ένταξη νέων κρατών θα συνοδευτεί από δημοψήφισμα, οδήγησαν σε επιβράδυνση των μεταρρυθμίσεων στα υποψήφια προς ένταξη κράτη[1120].

Συνέπεια της εν λόγω αβεβαιότητας η κοινή διαπίστωση σε όλα τα κοινοτικά έγγραφα που σχετίζονταν με την ενταξιακή προσπάθεια της Τουρκίας από το 2005 μέχρι σήμερα ότι «*ο ρυθμός των μεταρρυθμίσεων επιβραδύνθηκε*»[1121].

[1118] Για ανάλυση της σχέσης μεταξύ κινήτρων και αποτελεσματικότητας της ενταξιακής διαδικασίας, βλ. D. Etier, Is democracy promotion effective? Comparing conditionality and incentives, Democratisation, Vol. 10.1, 2003, σελ. 99-120.

[1119] Έγγραφο στρατηγικής 2005-2006, ο.π., σελ. 3

[1120] Schimmelfennig Frank (2008) ο.π. σελ. 919

[1121] Έγγραφο στρατηγικής 2005-2006, παρ. 2.1. Βλέπε επίσης την Ανακοίνωση της Επιτροπή προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Στρατηγική διεύρυνσης και κυριότερες προκλήσεις για το διάστημα 2006 – 2007, ο.π, σελ. 12. Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και

Αντίστοιχα παραδείγματα που επιβεβαιώνουν τη σχέση μεταξύ της αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας και της σύνδεσης με την ενταξιακή διαδικασία, εντοπίζονται στη διαδικασία προσχώρησης των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το 1998 – όπως προκύπτει από τις εκθέσεις αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής- η πολιτική πίεση που ασκήθηκε μέσω της αρχής της αιρεσιμότητας απέφερε καρπούς, αν και τα αποτελέσματα ήταν λιγότερο ή περισσότερο εμφανή/σημαντικά ανάλογα με την κατάταξη της υποψήφιας χώρας στις αρχικές γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής. Με άλλα λόγια, στις χώρες οι οποίες δεν επελέγησαν για άμεση έναρξη των διαπραγματεύσεων αλλά τονίστηκε η δυνατότητα απόκτησης καθεστώτος υποψηφίου προς ένταξη, πραγματοποιήθηκαν πιο ριζικές μεταρρυθμίσεις, γεγονός που φανερώνει ότι όσο μεγαλύτερη είναι η πολιτική πίεση, με σαφές αντίκρισμα – «καρότο» τόσο καλύτερα είναι τα αποτελέσματα της αρχής της αιρεσιμότητας. Χαρακτηριστικά, μετά τη δημοσίευση της σχετικά αρνητικής Έκθεσης Προόδου για την Εσθονία, ο Κώδικας Ιθαγένειας τροποποιήθηκε άμεσα ώστε να επιτρέψει υπό προϋποθέσεις σε κάθε ανήλικο κάτω των 13 ετών, που γεννήθηκε στην Εσθονία μετά τις 26 Φεβρουαρίου 1992, να λάβει την εσθονική υπηκοότητα[1122].

Από την άλλη πλευρά, η Ρουμανία, μετά την πρώτη αρνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής, το 1997, δεν ανταποκρίθηκε στις συστάσεις της ΕΕ, κρίνοντας πιθανόν ότι δεν υπήρχε καμία ουσιαστική ελπίδα για την ένταξη της. Αντίθετα, το 1999, ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι και τη δημοσίευση της θετικής Έκθεσης Προόδου, έσπευσε να λάβει μέτρα. Όπως αναφέρει ο Πρόεδρος του Ρουμανικού Κοινοβουλίου, στα τέλη Νοεμβρίου 1999 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η ρουμανική κυβέρνηση είχε ήδη ανταποκριθεί στις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής δημιουργώντας μία εθνική υπηρεσία παιδικής πρόνοιας προκειμένου να βελτιωθεί η κατάσταση στα ορφανοτροφεία, όπου είχε διαπιστωθεί μεγάλο ανθρωπιστικό πρόβλημα[1123].

το Συμβούλιο, Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, σελ. 10.

[1122] D. Kochenov , M. Mareseeau (2001), ο.π. σελ. 19.

[1123] Παρέμβαση του Προέδρου του Ρουμανικού Κοινοβουλίου κ. Diaconescu, στη συνάντηση των Προέδρων των Κοινοβουλίων των υποψήφιων χωρών και της Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 30 Νοεμβρίου- 1 Δεκεμβρίου 1999, Βρυξέλλες. Κείμενο δημοσιευμένο από το Directorate general for Committees and delegations, division "Relations with the National

Στα υποψήφια κράτη για τα οποία η αξιολόγηση της Ευρ. Επιτροπής ως προς τη δημοκρατική λειτουργία και το σεβασμό των ΔΑ ήταν θετική, οι μεταρρυθμίσεις ήταν περιορισμένες. Όπως παρατηρούν οι Schimmelfennig Frank, και Sedelmeier Ulrich, επρόκειτο για κράτη τα οποία βρίσκονταν ήδη σε πολύ καλό δρόμο για τον εκδημοκρατισμό, οπότε και θα προχωρούσαν σταδιακά σε βελτίωση των δημοκρατικών εκφάνσεων ακόμα και εκτός της ενταξιακής διαδικασίας. Είτε δηλαδή προϋπήρχε η πολιτική βούληση λόγω φιλελεύθερων κυβερνητικών σχημάτων είτα τα κόστη προσαρμογής ήταν ελάχιστα[1124].

Από την αρχική αυτή ανάλυση προκύπτει ότι η αρχή της αιρεσιμότητας έχει καλύτερα αποτελέσματα όταν το «καρότο», στην προκειμένη περίπτωση η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, φαίνεται εφικτό. Αντίθετα στις περιπτώσεις που η αρχική αξιολόγηση ήταν ιδιαίτερα αρνητική καθιστώντας τον επιθυμητό στόχο ανέφικτο, καθώς και στις περιπτώσεις που ο στόχος είχε ήδη επιτευχθεί, τα υποψήφια κράτη δεν φάνηκαν διατεθειμένα για μεταρρυθμίσεις ή επιβολή αυτών στον τομέα των ΔΑ. Η συμπεριφορά της Εσθονικής κυβέρνησης αποδεικνύει τη σύνδεση μεταξύ των γνωμοδοτήσεων/ εκθέσεων της Επιτροπής και των μεταρρυθμίσεων.

Στο ίδιο πλαίσιο, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας προσχώρησης για τις δέκα υποψήφιες χώρες, η αρχή της αιρεσιμότητας πλέον έχει συγκεκριμένο/ορατό αποτέλεσμα. Στο Ευρ. Συμβούλιο του Δεκ. 2002, επισημοποιήθηκε ως τελική ημερομηνία προσχώρησης για τη Βουλγαρία και Ρουμανία το έτος 2007, βάσει βεβαίως της προόδου που θα συντελούνταν. Μετά την επιβεβαίωση της σύνδεσης των μεταρρυθμίσεων με το τελικό αποτέλεσμα της ένταξης τους στην ΕΕ, παρατηρήθηκαν σημαντικές αλλαγές και σε τομείς που είχαν υποπέσει σε αδράνεια σε προηγούμενες εκθέσεις αξιολόγησης τόσο στη Βουλγαρία όσο και στη Ρουμανία. Στη Βουλγαρία μέσα σε ένα χρόνο από την πρόσθεση ενός νέου κριτηρίου (τη συμπεριφορά ως προς τα άτομα με ψυχικές διαταραχές), ξεκίνησε η

Parliaments and interparliamentary Assemblies," 18 Ιανουαρίου 2000, σελ. 3, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/default_el.htm

[1124] Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich (2004), σελ. 669

προετοιμασία σχεδίου για το κλείσιμο μεγάλου αριθμού κλινικών για ψυχικές ασθένειες και τη διενέργεια προγραμμάτων αποκατάστασης.

Αντίστοιχη ήταν και η αντίδραση της Ρουμανικής κυβέρνησης για τις συνθήκες διαβίωσης των παιδιών με αναπηρίες που βελτιώθηκαν αισθητά μέσα στο υπό εξέταση χρονικό διάστημα, μέσω της υιοθέτησης μέτρων για την χορήγηση κατ' οίκον υπηρεσιών ώστε να αποφεύγεται ο εγκλεισμός σε ιδρύματα. Παράλληλα μετά από χρόνια απραξίας, βελτιώθηκαν οι συνθήκες διαβίωσης των ΑΜΕΑ, με τη σύσταση, το Νοέμβριο 2003, Εθνικής Υπηρεσίας για τα ΑΜΕΑ, υπεύθυνης για την υποβολή νομοθετικών προτάσεων και την επιβολή εθνικών επιπέδων προστασίας. Δημιουργήθηκαν επίσης Διευθύνσεις για την κοινωνική αρωγή και νέες περιφερειακές οργανώσεις επιθεώρησης με στόχο την αποφυγή της ιδρυματοποίησης. Επιπλέον, το 2003 υιοθετήθηκε νέος νόμος που απαγόρευε τις έμμεσες και άμεσες διακρίσεις, αν και δεν γινόταν συγκεκριμένη αναφορά σε διακρίσεις λόγω φύλου. Τέλος, το Μάιο 2003 υιοθετήθηκε νόμος για την ενδοοικογενειακή βία προσφέροντας ιδιαίτερη αρωγή στα θύματα. Επρόκειτο δηλαδή για μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αποτελούσαν αντικείμενο των ευρωπαϊκών απαιτήσεων για πολλά χρόνια και υιοθετήθηκαν μόλις βεβαιώθηκε το προσδόκιμο όφελος.

Καταλήγοντας, τα ανωτέρω παραδείγματα επιβεβαιώνουν τόσο τη θεωρία, όσο και την ίδια την Ευρ. Επιτροπή ως προς τη σύνδεση της προσδοκίας της ένταξης στην ΕΕ και της αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας. Αν και η ΕΕ κατά την ενταξιακή διαδικασία των ΚΑΕ παρείχε τη αναγκαία αξιοπιστία ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα οδηγώντας τις υποψήφιες χώρες στην υλοποίηση πολύ σημαντικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα των ΔΑ, η διαδικασία διεύρυνσης όπως εξελίσσεται σήμερα έχει απωλέσει ένα σημαντικό τμήμα της εν λόγω αξιοπιστίας.

1.1.2. Ξεκάθαρες απαιτήσεις- σαφήνεια του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου

Το δεύτερο συστατικό της αξιοπιστίας της κοινοτικής πολιτικής για τη διεύρυνση είναι οι ξεκάθαρες απαιτήσεις. Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης υπήρξε αρκτά σαφές ώστε να συμβάλλει στη μεγιστοποίηση του οφέλους από την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας; Οι εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής, ήταν τουλάχιστον

ασαφείς τόσο ως προς το περιεχόμενο του επιδιωκόμενου στόχου, όσο και ως προς την αξιολόγηση του αποτελέσματος[1125]. Παράλληλα παρατηρήθηκαν πολλές περιπτώσεις διακρίσεων μεταξύ των υποψηφίων προς ένταξη κρατών. Μάλιστα ως προς τη συμπεριφορά της Ευρ. Επιτροπής, η οποία αξιολογούσε τις υποψήφιες χώρες βάσει μιας ευρωπαϊκής πρακτικής, πολλοί ακαδημαϊκοί την κατηγορούν για μυθομανία: για τη δημιουργία ενός μύθου σχετικά με ένα κοινό ευρωπαϊκό πρότυπο σεβασμού των ΔΑ[1126]. Βεβαία, την ίδια πρακτική ακολούθησαν και τα κ/μ, καθώς σε όλες τις Συμφωνίες Προσχώρησης συμπεριλαμβανόταν η απαίτηση εκτός της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, και της εγγύησης της εφαρμογής του κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμοζόταν στα υφιστάμενα μέλη της ΕΕ[1127].

Παράδειγμα Ρουμανίας

Η περίπτωση της Ρουμανίας, είναι εκείνη που δείχνει ξεκάθαρα ότι το όριο μεταξύ της ικανοποίησης, ή όχι του πολιτικού κριτηρίου είναι πολύ ρευστό. Αναλυοντας την Περιοδική Έκθεση του 1999 για τη Ρουμανία, παρατηρούμε ότι σχεδόν κανένα στοιχείο από τον κατάλογο των μεταρρυθμίσεων που είχε δεσμευτεί να εφαρμόσει μέσω των ΕΣΠ, δεν υλοποιήθηκε. Τα προβλήματα που είχε εντοπίσει η Ευρ. Επιτροπή στην αντίστοιχη έκθεση του προηγούμενου έτους παρέμεναν. Η Ρουμανία δεν προστάτευε τα δικαιώματα του παιδιού, δεν ικανοποιούσε το κοινοτικό κεκτημένο στο ζήτημα της χορήγησης πολιτικού ασύλου (πρόβλημα διαφάνειας στη διαδικασία επεξεργασίας αιτημάτων ασύλου και εν γένει πρόσβαση των αιτούντων στη διαδικασία). Υπήρχαν σοβαρά προβλήματα εμπορίας ανθρώπων, χωρίς να δίνονται ακριβή στοιχεία, εξακολουθούσε να παραβιάζεται η ελευθερία έκφρασης των δημοσιογράφων με διώξεις βάσει του Ποινικού Κώδικα

[1125] Εκτός από τα συμπεράσματα του δεύτερου κεφαλαίου βλ. επίσης Kochenov Dimitry (2006) 'The failures of Conditionality, EU enlargement law: a plea for reform of the Democracy Promotion Component, paper presented at the jean Monnet Conference Europe' Democratic Challenges- EU solutions, 2006.

[1126] Στο ίδιο, σελ. 14

[1127] Βλέπε για παράδειγμα τη σχετική Συμφωνία με τη Βουλγαρία, Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Βουλγαρίας. (2002/83/ΕΚ), «*The Accession Partnership indicates the priority areas for Bulgaria's membership preparations. Bulgaria will nevertheless have to address all issues identified in the 2001 regular report. It is also important that Bulgaria fulfils the commitments of legislative approximation and the implementation of the acquis in accordance with the commitments made under the Europe Agreement, and in the context of the negotiation process. It should be recalled that incorporation of the acquis into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union.*» L44/4.

και καταγγέλλονταν περιστατικά κακοποίησης κρατουμένων από αστυνομικές αρχές, ενώ η προ-δικαστική κράτηση δύνανται να διαρκέσει μέχρι και το μισό χρονικό διάστημα της ποινής που προβλεπόταν για το πιθανολογούμενο έγκλημα[1128]. Ως προς τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, το γεγονός ότι το 1/3 του πληθυσμού ζούσε κάτω του ορίου της φτώχειας, αναγνωρίστηκε από την Επιτροπή ως παραβίαση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη[1129]. Παρόλα αυτά, η Ευρ. Επιτροπή στην αξιολόγηση του 1999, έκρινε ότι η Ρουμανία ικανοποιούσε το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης.

1.1.2.α.Το περιεχόμενο της έννοιας «ξεκάθαρες απαιτήσεις»

Τρία είναι λοιπόν τα συστατικά των ξεκάθαρων απαιτήσεων: ο αντικειμενικός χαρακτήρας του κριτηρίου, η βεβαιότητα ως προς το περιεχόμενό του, και η επιβολή κυρώσεων

1.1.2.α.i. Αντικειμενικός χαρακτήρας του πολιτικού κριτηρίου

Ο σεβασμός των δικαιωμάτων των μειονοτήτων στην Εσθονία και τη Λετονία και η αντίστοιχη διάκριση που υπέστη η Λετονία από την Ευρ. Επιτροπή έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο κριτικής στο δεύτερο κεφάλαιο[1130]. Ο δε υποκειμενικός χαρακτήρας του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης αναγνωρίζεται έμμεσα από την ίδια την Ευρ. Επιτροπή στην έκθεση αξιολόγησης της Πολωνίας. Στο υποκεφάλαιο για την ισότητα ευκαιριών σχετικά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, αναφέρει ότι «ως προς το αντικειμενικό κριτήριο της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, η Πολωνία δεν έχει κάνει καμία πρόοδο»[1131]. Συνεπώς η εφαρμογή του πολιτικού κριτηρίου ως μέσο αξιολόγησης του σεβασμού των ΔΑ είναι μάλλον υποκειμενικό.

1.1.2.α.ii..Βεβαιότητα

Επιπλέον το 2002, στις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης συμπεριλήφθηκαν λιγότεροι στόχοι σε σχέση με τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής στις Εκθέσεις Προόδου του 2001. Οι στόχοι σχετικά με το πολιτικό κριτήριο που περιλήφθηκαν

[1128] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας 1999, σελ.19.
[1129] Θα πρέπει να τονιστεί ότι ήταν η πρώτη φορά που η Ευρ. Επιτροπή θεώρησε ότι ένα κράτος παραβιάζει τον Ευρ. Κοινωνικό Χάρτη.
[1130] Βλ. σελ. 99-100.
[1131] Έκθεση Προόδου Πολωνίας 2000, σελ. 20

στις Συμφωνίες Προσχώρησης αφορούσαν κυρίως την ένταξη των μειονοτήτων, την προστασία των παιδιών, τη λύση του προβλήματος των υπερβολικών μέτρων προσωρινής κράτησης και την αντιμετώπιση του προβλήματος της υπερβολικής χρήσης βίας από την αστυνομία, αναφέροντας ωστόσο την υποχρέωση των κρατών να αντιμετωπίζουν όλα τα προβλήματα που περιλήφθηκαν στις Εκθέσεις Προόδου του 2001. Παρατηρείται λοιπόν μία διφορούμενη στάση από την πλευρά της ΕΕ, που δημιουργούσε ένα κλίμα αβεβαιότητας στις υποψήφιες χώρες ως προς τις υποχρεώσεις τους. Από τη μία πλευρά, τα υποψήφια κράτη έπρεπε να ικανοποιήσουν τους μεσοπρόθεσμους και βραχυπρόθεσμους στόχους των ΕΣΠ που ήταν σαφώς λιγότεροι από όλες τις συστάσεις που περιλάμβαναν οι Εκθέσεις Προόδου, αλλά ταυτόχρονα καλούνταν να συμμορφωθούν και με τις Εκθέσεις Προόδου. Παράλληλα, το γεγονός ότι οι απαιτήσεις της Ευρ. Επιτροπής μεταβάλλονταν ανάλογα με το βαθμό συμμόρφωσης καθώς και η έλλειψη συγκεκριμένου προτύπου αναφοράς συνηγορούν στο συμπέρασμα έλλειψης βεβαιότητας ως προς το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου.

Σχέση πολιτικού κριτηρίου- κοινοτικού κεκτημένου

Το ανωτέρω συμπέρασμα επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι τα υποψήφια κράτη ανταποκρίνονται περισσότερο σε θέματα που άπτονταν του κοινοτικού κεκτημένου. Στις περιπτώσεις που στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου ενσωματώθηκαν στο κοινοτικό κεκτημένου, αναβαθμίστηκαν ως προς τη σημασία τους αλλά και ως προς την ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών, προφανώς τόσο γιατί ήταν πιο ξεκάθαρο το αίτημα της ΕΕ ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, όσο και λόγω αυξημένης νομιμοποίησης του ως κριτήριο ένταξης. Γενικά μπορούμε να συμπεράνουμε ότι από το 1999 και μετά που τέθηκε σε εφαρμογή η Συνθ. Άμστερνταμ, και συγκεκριμένα το άρθρο 13, επιτρέποντας την Κοινοτική νομοθεσία σε περισσότερα θέματα που άπτονταν του σεβασμού των ΔΑ, όπως σε θέματα ισότητας και ασύλου, αρκετά στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου απέκτησαν διττό χαρακτήρα. Αποτελούσαν ταυτόχρονα στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου και του κριτήριο ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Μάλιστα, η Ευρ. Επιτροπή επιβεβαιώνει το γεγονός ότι μεταρρυθμίσεις στον τομέα του πολιτικού κριτηρίου είναι πολύ στενά συνδεδεμένες με την ικανότητα ενός κράτους να ενσωματώσει το κεκτημένο ιδίως σε ό,τι αφορά τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις. Αποτελεί λοιπόν γεγονός αφενός ότι οι απαιτήσεις της ΕΕ από τα υποψήφια προς

ένταξη κράτη δεν ήταν πάντα, σαφείς και αφετέρου ότι η αρχή της αιρεσιμότητας είναι πιο αποτελεσματική όταν συνοδεύεται από ξεκάθαρες απαιτήσεις.

1.1.2.α.iii.Κυρώσεις

Αναφορικά με την πολιτική κυρώσεων, η ΕΕ δεν προέβη σε επιβολή ποινών για μη συμμόρφωση με απαιτήσεις που σχετίζονταν με το πολιτικό κριτήριο κατά την ενταξιακή διαδικασία των κρατών ΚΑΕ. Αντίθετα στην περίπτωση της Κροατίας, προχώρησε σε αναστολή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων λόγω της μη συνεργασίας της με το ΔΠΔΓ.

1.1.3. Τελικά η ΕΕ εφάρμοσε την αρχή της αιρεσιμότητας αξιόπιστα;

Είναι γεγονός ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη σημείωσαν προόδους ως προς το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, σύμφωνα με τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής. Θεωρούμε ότι η Ευρ. Επιτροπή κατάφερε να υπερκεράσει τις εξορισμού αδυναμίες του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου, κυρίως ως προς την ασάφεια του, προχωρώντας σε ενέργειες οι οποίες ενίσχυσαν τη συνολική αξιοπιστία του εγχειρήματος παράγοντας τελικά θετικά αποτελέσματα.
Τέσσερις τύπους ενεργειών μπορούμε να διακρίνουμε:

i. Ευελιξία της ΕΕ ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα ώστε να μην αποθαρρύνονται τα υποψήφια κράτη από την κριτική.
ii. Σύνδεση των απαιτήσεων με το επίπεδο προστασίας των ΔΑ του Συμβουλίου της Ευρώπης προσδίδοντας περισσότερη νομιμοποίηση στις απαιτήσεις της και κατά συνέπεια αξιοπιστία.
iii. Άμεση χρηματοδότηση δράσεων στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών προς την προώθηση των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων.
iv. Άμεσο επηρεασμό της νομοθετικής διαδικασίας.

Συγκεκριμένα, όταν το 2001 εμφανίστηκαν κάποια σημάδια κόπωσης όλων των υποψηφίων προς ένταξη κρατών ως προς την πλήρωση του πολιτικού κριτηρίου και δει την προστασία των ΔΑ, η ΕΕ αντέδρασε περιορίζοντας αντίστοιχα τις απαιτήσεις της. Στις ΕΣΠ του 2002, περιορίζονται οι απαιτήσεις από τα υποψήφια κράτη.

Παράλληλα ενισχύθηκε η νομιμοποίηση και κατά συνέπεια η αξιοπιστία της αρχής της αιρεσιμότητας της ΕΕ από την τακτική που ακολούθησε η Ευρ. Επιτροπή να συνδέσει από το 2000, τις Εκθέσεις Προόδου και την εν γένει αξιολόγηση με το Συμβούλιο της Ευρώπης. Έκτοτε, η Ευρ. Επιτροπή συνέχισε την πρακτική να χρησιμοποιεί το ΣοΕ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ ως σημείο αναφοράς. Το γεγονός δε ότι οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ για τις υποψήφιες χώρες, διαχρονικά αυξάνονταν, οδήγησε σε αντίστοιχα μεγαλύτερη αναφορά τους στις Εκθέσεις Προόδου[1132].

Δύο ακόμα χαρακτηριστικά ενίσχυσαν την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας : η χρηματοδότηση και η άμεση επιρροή της Ευρ. Επιτροπής σε εσωτερικές υποθέσεις. Όπως προέκυψε ήδη από τις εκθέσεις αξιολόγησης του 1998, στους τομείς όπου η ΕΕ χρηματοδότησε άμεσα τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούσε, τα αποτελέσματα ήταν ταχύτατα. Εκτός από την αύξηση του αριθμού των ΜΚΟ σε όλα τα κράτη που χρηματοδοτούνταν από την Ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας, στις περιπτώσεις προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων από το πρόγραμμα Phare, λήφθηκαν θετικά μέτρα.

Τέλος, η Ευρ. Επιτροπή είχε τη δυνατότητα επηρεασμού των εσωτερικών εξελίξεων τόσο λόγω της σχέσης που ανέπτυσσε με υψηλόβαθμα κυβερνητικά στελέχη που συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις όσο και λόγω της δυνατότητας αξιολόγησης των νομοθετικών πράξεων πριν υιοθετηθούν. Χαρακτηριστικά, όπως αναφέρεται στην έκθεση προόδου της Εσθονίας του 1999, η Επιτροπή αξιολόγησε τροπολογίες σε σχέδιο νόμου πριν ακόμα ενσωματωθούν στο τελικό κείμενο. Παρόλο που τελικά οι επίμαχες τροπολογίες, οι οποίες αντέβαιναν στις επιταγές της ΕΕ, ενσωματώθηκαν στο εσθονικό δίκαιο, τονίζεται το γεγονός ότι η Ευρ. Επιτροπή είχε τη δυνατότητα γνωμοδότησης επί των τροπολογιών πριν ακόμα ενσωματωθούν στο νομοθετικό κείμενο[1133]. Παρατηρούμε δηλαδή, ότι η αρχή της αιρεσιμότητας όπως εφαρμόστηκε στην περίπτωση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης παρείχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών. Αν και στη συγκεκριμένη περίπτωση της Εσθονίας τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα, η «αποτυχία» οφείλεται σε απόφαση εκλεγμένου σώματος το οποίο δύσκολα θα μπορούσε να ελεγχθεί από την

[1132] Βλ. ανωτέρω σελ. 167 και 217-219.
[1133] Έκθεση Προόδου Εσθονίας, 1999, σελ. 15

Ευρ. Επιτροπή. Αντίθετα, όταν πρόκειται για άσκηση πολιτικής πίεσης σε ένα θεσμικό πρόσωπο, παρατηρούμε ότι η Ευρ. Επιτροπή επιτυγχάνει το στόχο της[1134].

1.1.4. Εν κατακλείδι

Συμπερασματικά ως προς την αξιοπιστία της αρχής της αιρεσιμότητας κατά τις ενταξιακές διαδικασίες καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι αν και κάποια βασικά συστατικά της 'αξιοπιστίας' δεν καλύπτονταν, εντούτοις έχαιρε αποτελεσμάτων. Οι όποιες ελλείψεις στον τομέα της αξιοπιστίας καλύφθηκαν με κάποιες εναλλακτικές μεθόδους, οι οποίες όμως συνέβαλαν στην τελική επιτυχία του εγχειρήματος, όπως θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο σχετικά με την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας. Ωστόσο, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η τυχόν επιτυχία της αρχής δεν επαφίεται μόνο στην αξιοπιστία της εφαρμογής της. Αντίθετα, εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τις πολιτικές συνθήκες που επικρατούν στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών. Ακόμα και αν ένα κράτος δέχεται ότι το όφελος από την πιθανή ένταξή του στην ΕΕ είναι μεγαλύτερο του κόστους από την απομόνωσή του, δεν σημαίνει αυτόματα ότι είναι σε θέση να ενσωματώσει όλες τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις. Η κάθε μεταρρύθμιση, όπως προκύπτει κατά την ενταξιακή διαδικασία των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, υπόκειται στον ίδιο έλεγχο κόστους οφέλους.

1.2. Πρόσφορο έδαφος στο εσωτερικό των υποψήφιων προς ένταξη κρατών.

Η θεωρία αποδέχεται ως αναμφισβήτητη τη σύνδεση μεταξύ κόστους και οφέλους. Μάλιστα εμπειρική έρευνα που δημοσιεύτηκε το 2005, επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα που έχουν ήδη εξαχθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με την καλύτερη ανταπόκριση των κυβερνήσεων των υποψηφίων κρατών στην

[1134] Βλ. ανωτέρω το παράδειγμα της Λετονίας, όπου ο Πρόεδρος της χώρας αρνήθηκε να θέσει σε ισχύ νομοθετικό κείμενο το οποίο υπερψηφίστηκε από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία αλλά αντέβαινε στις επιταγές της ΕΕ. Εκτός των συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας λοιπόν, προκύπτουν και συμπεράσματα για τη λειτουργία και έμμεσο επηρεασμό των δημοκρατικών θεσμών από την Ευρ. Επιτροπή. Συμπεράσματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο αυτόνομης έρευνας.

ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου από το πολιτικό κριτήριο των ΔΑ τα οποία δεν συνδέονταν άμεσα με αυτό[1135].

1.2.1. Ο ρόλος των κυβερνήσεων

Η ανάλυση έδειξε ότι το εσωτερικό πολιτικό κόστος των μεταρρυθμίσεων, το οποίο απειλεί την ασφάλεια ή την ομοιογένεια ενός κράτους, την επιβίωση ενός καθεστώτος ή μιας κυβέρνησης δύναται να αποτελέσει εμπόδιο στις μεταρρυθμίσεις ακόμα και αν η αρχή της αιρεσιμότητας είναι αξιόπιστη[1136]. Αξίζει δε να επισημανθεί ότι ορισμένα ζητήματα ΔΑ που ανέδειξε η Ευρ. Επιτροπή ήταν αρκετά ευαίσθητα, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης, τα δικαιώματα των ομοφυλόφιλων ή την κατάργηση της θανατικής ποινής. Σε αυτή την περίπτωση - των μεταρρυθμίσεων υψηλού κόστους- οι κυβερνήσεις δέχονται τις μεταρρυθμίσεις μόνο σε κομβικά σημεία των διαπραγματεύσεων, δηλαδή είτε στο στάδιο της απόδοσης του καθεστώτος του υποψήφιου προς ένταξη κράτους ή στο τελικό στάδιο των διαπραγματεύσεων για την τελική προσχώρηση. Επιπλέον θεωρείται ως δεδομένο το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνταν από την ΕΕ εμπεριείχαν υψηλό κόστος για τις κυβερνήσεις καθώς σε αντίθετη περίπτωση ήταν πολύ πιθανό να είχαν ήδη ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις[1137]. Μια τέτοια περίπτωση ήταν η θέσπιση από την Ουγγαρία το Μάρτιο 1998 νόμου για την κατάργηση των διακρίσεων που αντιμετώπιζαν τα ΑΜΕΑ στην υγεία, εκπαίδευση απασχόληση, μεταφορές και διαμονή, χωρίς να έχει προηγηθεί επισήμανση από την Επιτροπή στη γνωμοδότηση του 1997.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της σχέσης κόστους- οφέλους, ήταν η στάση της Σλοβακίας, η οποία το 1998 δεν ακολούθησε καμία σύσταση από τη γνωμοδότηση της Επιτροπής, ακριβώς λόγω του αυταρχικού χαρακτήρα της κυβέρνησης, η οποία δεν ήθελε να προχωρήσει σε φιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις. Το πρόβλημα της

[1135] Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich (2005) Conclusions :the impact of the EU on the Accession countires in The Europeanisation of Central and Eastern Europe, Ithaca London : Cornell university Press, 210-229, σελ. 212-215.

[1136] Περισσότερα για τη σχέση μεταξύ αιρεσιμότητας και συμμόρφωσης των κρατών υπό το πρίσμα των ιδιαίτερων εθνικών συμφερόντων- όχι μόνο των πολιτικών φορέων, βλ. J. R. Hollyer, Conditionality, compliance, and domestic interests: State capture and EU accession policy, The Review of International Organizations, 2010, Vol. 5/ 4, σελ. 387-431

[1137] Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich (2008) ο.π. σελ. 666

έλλειψης πολιτικής βούλησης της κυβέρνησης είχε αναγνωριστεί και από την Ευρ. Επιτροπή στην έκθεση προόδου του 1998, η οποία τόνιζε ότι θα κρατούσε στάση αναμονής για το νέο κυβερνητικό σχήμα που θα προέκυπτε μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου του 1998, δεδομένου ότι τα προβλήματα της Σλοβακίας σε όλους τους τομείς του πολιτικού κριτηρίου συνδέονταν με την απερχόμενη κυβέρνηση[1138].

1.2.2. Κοινωνίες υποψηφίων κρατών

Η προηγηθείσα έρευνα ανέδειξε το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις, οι κοινωνίες στις υποψήφιες χώρες δεν ήταν έτοιμες να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις οπότε και εγέρθηκαν σημαντικά εμπόδια στην υιοθέτηση των συστάσεων της Ευρ. Επιτροπής. Όταν ένας κανόνας επιβάλλεται από την κορυφή προς τα κάτω, χωρίς τη συμμετοχή των υποψηφίων κρατών σε θεσμικό επίπεδο, αναπόφευκτα δημιουργείται ένα νομιμοποιητικό χάσμα[1139]. Το εν λόγω χάσμα εμφανίστηκε σε αρκετές περιπτώσεις κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τις χώρες ΚΑΕ, κυρίως μέσω των αντιδράσεων των Εθνικών Κοινοβουλίων στις επιταγές της ΕΕ. Τα Κοινοβούλια, λόγω του αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα τους, αποτελούν ένα σημαντικό δείγμα των κοινωνικών τάσεων. Βέβαια δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις όπου προοδευτικές ομάδες βουλευτών, επ' ευκαιρίας των κοινοτικών επιταγών μπόρεσαν να προβάλλουν αντίσταση σε αυταρχικούς Προέδρους κρατών ή κυβερνήσεων. Το Κοινοβούλιο της Σλοβακίας για παράδειγμα, το 1998 απέρριψε μία τροπολογία η οποία προέβλεπε ότι η γεωγραφία και η ιστορία θα διδάσκονταν μόνο στα Σλοβακικά.

Αν και η Ευρ. Επιτροπή στις εκθέσεις της δεν αναφέρει πάντοτε τη σχέση μεταξύ της γνωμοδότησης της και των νομοθετικών πρωτοβουλιών στα υποψήφια κράτη, η

[1138] «Μια νέα κυβέρνηση ορκίστηκε. Μόλις καταφέρει να υλοποιήσει το Πρόγραμμά της, η Επιτροπή θα μπορέσει να αξιολογήσει την ικανότητά της να υπερβεί τα προβλήματα που επισημάνθηκαν στη γνωμοδότηση. Η νέα κυβέρνηση έχει τώρα την ευκαιρία να αποδείξει τη δέσμευσή της στις δημοκρατικές αρχές, το σεβασμό στα ΔΑ και του κράτους δικαίου.» Έκθεση Προόδου Σλοβακίας,1998 σελ. 13

[1139] Sedelmeier Ulrich (2008), After Conditionality: post accession compliance with EU law in Central Europe, Journal of European Public Policy, 15:6, σελ. 811. Για μια πιο θεωρητική προσέγγιση της εξέλιξης της κοινωνικής αποδοχής των κριτηρίων ένταξης βλ. D. Tamvaki, The Copenhagen criteria and the evolution of popular consent to EU norms: From legality to normative justifiability in Poland and the Czech republic, στο The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ.149-171.

πολιτική πίεση της ΕΕ είναι εμφανής[1140]. Σε πολλές περιπτώσεις οι πρωτοβουλίες για την ικανοποίηση των συστάσεων που εμπεριέχονταν στις γνωμοδοτήσεις, λήφθηκαν είτε από Προέδρους κρατών ή τις κυβερνήσεις· φορείς που εμπλέκονταν άμεσα στις διαπραγματεύσεις με την Ευρ. Επιτροπή. Όμως οι εν λόγω πρωτοβουλίες δεν μπορούσαν να υλοποιηθούν πάντα λόγω αντιδράσεων εθνικών κοινοβουλίων, ενώ δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις που κοινοβούλιο πρότεινε νομοθεσία αντίθετη με το επιθυμητό επίπεδο προστασίας των ΔΑ. Χαρακτηριστικά στη Λετονία το 1998, το Κοινοβούλιο κατέθεσε σχέδιο τροπολογιών στον Εργατικό νόμο που προέβλεπαν την απόλυση εργαζομένων που δεν ικανοποιούσαν κάποια απαιτούμενα επίπεδα γνώσης της γλώσσας. Παρόλο που ο Πρόεδρος άσκησε βέτο, οδηγώντας σε πάγωμα των σχετικών διαδικασιών, ο τελικός νόμος περιέλαβε κάποιες μεταρρυθμίσεις για την κατάργηση διατάξεων που προωθούσαν τις διακρίσεις.

Οι αντιδράσεις στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών, κυρίως από τα εθνικά κοινοβούλια αναδεικνύουν το γεγονός ότι οι προσπάθειες επιβολής σεβασμού των ΔΑ χωρίς προηγούμενη κοινωνική προετοιμασία, δεν αποφέρουν καρπούς. Χαρακτηριστικά παραδείγματα μεταξύ άλλων είναι η περίπτωση της Λετονίας όπου το κοινοβούλιο δεν δέχθηκε την κατάργηση της θανατικής ποινής και στη Ρουμανία όπου αντίστοιχα δεν τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας υπέρ των ομοφυλοφίλων και της ελευθερίας της έκφρασης. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι προτάθηκαν νόμοι για να ικανοποιήσουν τις συστάσεις της Επιτροπής σε διάφορους τομείς όπως για την αποποινικοποίηση της ομοφυλοφιλίας, την καταπολέμηση της ενδοοικογενειακής βίας, την κατάργηση των διατάξεων περί προσβολής στις αρχές, λόγω αντιδράσεων του Ρουμανικού Κοινοβουλίου τελικά υιοθετήθηκαν μόνο τροποποιήσεις του Αστικού Δικονομικού Κώδικα και του νόμου περί αναστολής[1141]. Αντίστοιχα το Σλοβακικό Κοινοβούλιο απέρριψε τον Ιούνιο 2002, δύο νόμους που μετέφεραν το κοινοτικό κεκτημένο για την καταπολέμηση των διακρίσεων[1142].

[1140] Όπως επισημαίνει και ο G. Pridham, τα υποψήφια κράτη υπόκεινται σε διαδικασίες 'high pressure europeanisation', και μάλιστα σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα. Designing Democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe, Palgrave Macmillan, 2005, σελ. 64

[1141] Στο ίδιο, σελ.21

[1142] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2002, σελ. 27

Το ανωτέρω συμπέρασμα επιβεβαιώνεται, όχι μόνο σε σχέση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα όπως είχε συμβεί μέχρι το 2000 αλλά και στην προστασία των μειονοτήτων, όπου σημειώθηκαν πολλές αντιδράσεις από εθνικά κοινοβούλια. Για παράδειγμα, το λετονικό κοινοβούλιο απέρριψε την επικύρωση της Σύμβασης-Πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων το 2002. Αντίστοιχα στη Ρουμανία το 2000, ενώ προετοιμάστηκε πολιτικό μορατόριουμ για την προστασία των μειονοτήτων σε συνεργασία και με εκπροσώπους Ρομά, τελικά δεν έγινε δεκτό από το Εθνικό Κοινοβούλιο[1143].

Στον αντίποδα βέβαια, δεν έλειψαν τα περιστατικά όπου η αρχή της αιρεσιμότητας συνέβαλε στη δημιουργία ή καλύτερα ενθάρρυνση κάποιων προοδευτικών κοινωνικών στοιχείων τα οποία προώθησαν αλλαγές ακόμα και όταν απουσίαζε η πολιτική βούληση λόγω υψηλού κόστους ή άλλων παραγόντων. Στη Σλοβακία το 2002, όπως ήδη αναφέρθηκε, μία μερίδα βουλευτών προσπάθησε να τροποποιήσει τον Ποινικό Κώδικα ώστε να διευρυνθεί η ελευθερία της έκφρασης. Παρόλο που τελικά η πρόταση δεν υιοθετήθηκε καθώς δεν συγκέντρωσε την πλειοψηφία το Συνταγματικό Δικαστήριο συνέβαλε στην προστασία της ελευθερίας της έκφρασης αναβάλλοντας την εφαρμογή του εν λόγω νόμου κρίνοντας ότι θα μπορούσε να την περιορίσει καταχρηστικά[1144].

Καταληκτικά, η αποτελεσματική μεταφορά κανόνων με τη μορφή των μεταρρυθμίσεων στα υποψήφια κράτη εξαρτάται από το πλαίσιο στο οποίο πραγματοποιείται.[1145] Δύο είναι οι κυριότεροι παράγοντες: από τη μια η αξιοπιστία της ευρωπαϊκής πολιτικής ως προς την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας και από την άλλη το πρόσφορο έδαφος στο εσωτερικό των υποψηφίων κρατών. Όπως προκύπτει, η ευρωπαϊκή πολιτική ήταν αξιόπιστη τουλάχιστον ως προς τη σύνδεση με τον τελικό στόχο της ένταξης, ενώ τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ανταποκρίνονταν κατά περίπτωση. Τελικά μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ήταν αποτελεσματική η αρχή της αιρεσιμότητας ως προς το σεβασμό των ΔΑ, δεδομένης της ιδιομορφίας του πολιτικού κριτηρίου τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς τη νομιμοποίηση;

[1143] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας 2000, σελ. 24
[1144] Στο ίδιο, σελ. 28
[1145] Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich (2004), ο.π. σελ. 668

Κεφάλαιο 2. Συμβολή της αρχής της αιρεσιμότητας στα υποψήφια προς ένταξη κράτη.

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα περί αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας κατά την ενταξιακή διαδικασία είναι απαραίτητο να αναλυθεί η πρόοδος των υποψηφίων προς ένταξη κρατών ως προς το κριτήριο του σεβασμού των ΔΑ. Η ανάλυση επικεντρώνεται σε δύο περιόδους, κατά τρόπο ώστε να αναδειχθούν τόσο οι βραχυπρόθεσμες όσο και μεσοπρόθεσμες συνέπειες της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς το σεβασμό των ΔΑ. Αρχικά εξετάζεται η πρόοδος κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και μέχρι την ολοκλήρωση της προσχώρησης των εν λόγω κρατών στην ΕΕ και στη συνέχεια αξιολογείται η συμπεριφορά τους μετά την ένταξη, ώστε να δοθεί μια πιο μακροπρόθεσμη εικόνα των επιπτώσεων της αρχής της αιρεσιμότητας. Αναλύονται μόνο τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης δεδομένου ότι η ενταξιακή διαδικασία για αυτές τις χώρες ολοκληρώθηκε επιτρέποντας την εξαγωγή συμπερασμάτων συνολικά. Η συμβολή της ΕΕ στην προώθηση των ΔΑ στα κράτη των Δυτ. Βαλκανίων έχει επισημανθεί στο κεφάλαιο 3.

Αναφορικά με τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη συμβολή της αρχής της αιρεσιμότητας στις υποψήφιες χώρες, το ερώτημα είναι αν η κοινοτική πολιτική κατάφερε να δημιουργήσει ένα θετικό *momentum,* δηλαδή κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν κατά την προενταξιακή διαδικασία οδήγησαν σε αλυσιδωτές μεταρρυθμίσεις και μετά την ολοκλήρωση της διεύρυνσης. Σύμφωνα με ορισμένους ακαδημαϊκούς, οι ευρωπαϊκές απαιτήσεις και ο διάλογος που αναπτύχθηκε αναφορικά με μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο του πολιτικού κριτηρίου οδήγησαν στον επηρεασμό αντιλήψεων, του χρόνου και του τρόπου υιοθέτησης σχετική νομοθεσίας, όπως τη σταδιακή μεταρρύθμιση των νόμων περί ιθαγένειας στην Εσθονία και τη Λετονία, μετά την ένταξή τους στην ΕΕ[1146].

Παράλληλα όμως, αξιωματούχοι της Ευρ. Επιτροπής υιοθετούν μια πιο ρεαλιστική στάση ως προς τη συμβολή της ΕΕ στα υποψήφια κράτη, θεωρώντας την αρκετά

[1146] Sasse G., The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession, Journal of European public Policy, 15:6, σελ.848

περιορισμένη καθώς τα υποψήφια κράτη προχωρούν σε μεταρρυθμίσεις ανεξάρτητα από το ενταξιακό πλαίσιο. Παρόλο δηλαδή που η Ευρ. Επιτροπή σε κάθε Έγγραφο στρατηγικής τόνιζε τη θετική συμβολή της ΕΕ στην προώθηση των Δ.Α, μία μερίδα υπαλλήλων της ΕΕ θεωρούν ότι τελικά οι μεταρρυθμίσεις θα συντελούνταν σε κάθε περίπτωση στα υποψήφια κράτη[1147]. Η διερεύνηση της εν λόγω υπόθεσης βασίζεται τόσο τις αξιολογήσεις της Ευρ. Επιτροπής όσο και στη συγκριτική μέθοδο. Συγκεκριμένα, προτείνεται η σύγκριση των μεταρρυθμίσεων των υποψηφίων κρατών με αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Πρόκειται για μέτρα που δεν συνδέονται απαραίτητα με το κοινοτικό κεκτημένο, αλλά δίνουν μια εικόνα για το πώς ενσωματώνει ένα υφιστάμενο κ/μ της ΕΕ διεθνείς κανόνες ΔΑ αν δεν υφίσταται την πίεση που ασκήθηκε στις υποψήφιες χώρες από την Ευρ. Επιτροπή κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις.

2.1.Βραχυπρόθεσμη αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας

Σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς, η αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς το πολιτικό κριτήριο, εξαρτήθηκε από το βαθμό ετοιμότητας της εκάστοτε κοινωνίας. Έτσι σε χώρες οι οποίες είχαν ήδη δημιουργήσει ένα δημοκρατικό θεσμικό πλαίσιο, η συμβολή της ΕΕ ήταν σχετικά μικρή[1148]. Η εν λόγω άποψη, επιβεβαιώνεται από την αξιολόγηση της ενταξιακής διαδικασίας που προηγήθηκε. Αντίθετα, η θεωρία που υποστηρίζει ότι οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες ή οι πιο αυταρχικές επηρεάστηκαν λιγότερο[1149], καταρρίπτεται. Είναι γεγονός ότι μέσω της κοινοτικής διαδικασίας υιοθετήθηκαν νόμοι σε αυταρχικά καθεστώτα οι οποίοι δεν θα είχαν ή θα είχαν καθυστερήσει πολύ να υιοθετηθούν εκτός της ενταξιακής διαδικασίας. Για παράδειγμα, η κατάργηση της θανατικής ποινής στη Βουλγαρία και την Τουρκία, οι οποίες θεωρούνται ως οι πλέον καθυστερημένες χώρες ως προς το σεβασμό των ΔΑ. Ταυτόχρονα όμως, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δεν μπορεί να έχει ποσοτικά χαρακτηριστικά και αφετέρου πρέπει να περιλαμβάνει και το

[1147] Στο ίδιο.
[1148] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (2008), ο.π. σελ. 669.
[1149] Στο ίδιο.

μεσοπρόθεσμο στοιχείο της εφαρμογής της νομοθεσίας προκειμένου να εξαχθούν ακριβή – κατά το δυνατό- συμπεράσματα[1150].

2.1.1. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου

Η σημασία της συμβολής της αρχής της αιρεσιμότητας έγκειται κυρίως στη δημιουργία θεσμικού πλαισίου προάσπισης των ΔΑ στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες[1151]. Η Ευρ. Επιτροπή απαιτώντας την ολοκληρωμένη εφαρμογή της νομοθεσίας, ακόμα και ερμηνεύοντας την εθνική νομοθεσία, συνέβαλε αφενός στην υιοθέτηση ενός μεγάλου όγκου νομοθεσίας στις υποψήφιες χώρες και αφετέρου στη δημιουργία ενός δικαιικού πολιτισμού, όπου η ολοκληρωμένη εφαρμογή της νομοθεσίας είχε αντίστοιχη βαρύτητα με την υιοθέτηση της[1152]. Ήδη από το 2000, στην Έκθεση Προόδου της Σλοβακίας, η Ευρ. Επιτροπή υπογραμμίζει μεταξύ των προβληματικών τομέων, το μεγάλο χάσμα μεταξύ της «διαμόρφωσης πολιτικής και της εφαρμογής της στο πεδίο»[1153]. Στην περίπτωση δε της Λετονίας, στην αντίστοιχη έκθεση του 2000, η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε συγκεκριμένη ερμηνεία ενός νόμου. Συγκεκριμένα, ανέφερε ότι «οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να εφαρμόσουν το νόμο για τη Γλώσσα στο βαθμό που απαιτείται για την ικανοποίηση νόμιμου δημόσιου συμφέροντος, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, όπως προβλέπονται από το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου, τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας και τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που προβλέπει η Ευρωπαϊκή Συμφωνία»[1154]. Παράλληλα, η Ευρ. Επιτροπή απευθύνει πολύ συγκεκριμένες προτάσεις σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο στα υποψήφια κράτη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η προτροπή για υιοθέτηση και εφαρμογή νέων Αστικών και Ποινικών Κωδίκων Δικονομίας ώστε να βελτιωθεί η ταχύτητα των δικαστικών διαδικασιών[1155].

[1150] Για μια γενική, θεωρητική προσέγγιση βλ. W. Sadurski, EU enlargement and Democracy in the new Member States, Spreading Democracy and the Rule of Law? στο The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ. 27-49

[1151] U. Sedelmeier (2008), ο.π. 820

[1152] Με έμφαση στην Πολωνία, βλ. M. Zirk- Sadavski, Transformation and Integration of legal cultures and discourses in Poland στο The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ.299-311.

[1153] Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 2000, σελ. 22

[1154] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 2000, σελ. 23

[1155] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, σελ. 22

Επιπλέον, η αρχή της αιρεσιμότητας συνέβαλε σημαντικά στη συνεχή βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου που υιοθετούσαν τα υποψήφια κράτη. Ο λόγος ήταν ότι τα υποψήφια κράτη και το θεσμικό τους πλαίσιο υπόκειντο σε διαρκή αξιολόγηση. Οι μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις σε συνδυασμό με την επιμονή της Ευρ. Επιτροπής να συμπεριλάβει στην αξιολόγηση της την «πρακτική εφαρμογή» (actually implemented), οδήγησαν στη διαρκή βελτίωση ή ακόμα και αναπροσαρμογή των νομοθετικών μέτρων που λάμβαναν οι υποψήφιες χώρες. Για παράδειγμα στη Ρουμανία, το 2001 είχε θεσπισθεί νόμος που ποινικοποιούσε την εμπορία ανθρώπων και προέβλεπε αρωγή για τα θύματα, χωρίς όμως να επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η επιμονή της Ευρ. Επιτροπής στη βελτίωση της κατάστασης διαχρονικά, οδήγησε σε υιοθέτηση νέων νομικών μέτρων για την καταπολέμηση του εν λόγω φαινομένου στο τέλος του 2002[1156]. Το Νοέμβριο 2002, η Ρουμανία επικύρωσε τη Σύμβαση και το Πρωτόκολλο των ΗΕ για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της εμπορίας ανθρώπων αντίστοιχα, ενώ το Φεβρουάριο 2003, συστήθηκε και Διυπουργική Ομάδα Εργασίας για το Συντονισμό και Αξιολόγηση της πρόληψης και καταπολέμησης του φαινομένου της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και για τον επαναπατρισμό των Ρουμάνων υπηκόων θυμάτων εμπορίας. Τον δε Οκτώβριο του 2002, το Εθνικό Γραφείο για τους πρόσφυγες άρχισε να παρέχει συνδρομή σε θύματα εμπορίας. Αντίστοιχα, οι αποτυχημένες προσπάθειες για την ένταξη των Ρομά, και τη συνεχή πίεση της Ευρ. Επιτροπή, οδήγησαν στη μεταφορά της ευθύνης για το εν λόγω ζήτημα στον Γ. Γραμματέα της κυβέρνησης ώστε να ενισχυθεί το πολιτικό βάρος στην πολιτική ενσωμάτωσης των Ρομά

Μέσω της ενταξιακής διαδικασίας, οι θεσμικές αλλαγές που είχαν προκύψει από τις συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής είχαν αρχίσει να παράγουν αποτελέσματα. Για παράδειγμα, στην Τσεχία, η κυβέρνηση υιοθέτησε μέτρα για τη βελτίωση της δίωξης και τιμωρίας των διακινητών ανθρώπων μετά από αντίστοιχες συστάσεις του Συμβουλίου ΔΑ, το οποίο είχε προτείνει τα συγκεκριμένα μέτρα[1157]. Η Κύπρος αποτελεί ακόμα ένα παράδειγμα θετικών αποτελεσμάτων θεσμικών αλλαγών. Από

[1156] Τροποποιήθηκε ο Ποινικός Κώδικας για την αύξηση των ποινών και βιασμό και άλλων σεξουαλικών αδικημάτων κατά ανηλίκων. Αυξήθηκαν οι ποινές για παραγωγή, μεταφορά, εμπορία και διανομή παιδικού πορνογραφικού υλικού, καθώς και για συμμετοχή σε ομάδα που εμπλέκεται σε τέτοιους είδους δραστηριότητες. Στο ίδιο, σελ. 24

[1157] Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 2002, σελ. 28

τον Απρίλιο 2001 που τροποποιήθηκε το καθεστώς του Γεν. Εισαγγελέα, παρέχοντας του τη δυνατότητα να διορίζει ειδικούς ερευνητές *ex officio* για να ξεδιαλύνουν υποθέσεις αστυνομικής βίας, άσκησε το δικαίωμά του σε 30 υποθέσεις μέσα σε διάστημα 4 μηνών[1158]. Αντίστοιχα, το Φεβρουάριο του 2002, μετά από έρευνα που είχε ζητήσει η κοινοβουλευτική επιτροπή για τα ΔΑ, αποκαλύφθηκε ότι οι ύποπτοι εγκλημάτων με ψυχική αναπηρία δεν υπόκειντο σε ειδική μεταχείριση, με αποτέλεσμα να υπάρξει συμφωνία μεταξύ των αστυνομικών και των πολιτικών ότι για τέτοια άτομα θα πρέπει να αποφεύγεται η προ δικαστική κράτηση[1159]. Στην Ουγγαρία, τον Ιανουάριο του 2002, το Εθνικό Συμβούλιο Μέσων Επικοινωνίας όρισε ποινή σε ραδιοσταθμό ο οποίος μετέδιδε ρατσιστικά μηνύματα[1160]. Τέλος στη Ρουμανία, η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2003 αναγνώρισε στο Συνήγορο του Πολίτη το δικαίωμα να ζητά από το Συνταγματικό Δικαστήριο να αποφανθεί για τη συνταγματικότητα νόμων πριν την έναρξη της ισχύος τους[1161].

2.1.2. Επιρροή συνταγματικών δικαστηρίων

Παράλληλα παρατηρήθηκαν σημαντικές αλλαγές σε υφιστάμενους θεσμούς, κυρίως στη συμπεριφορά των εθνικών Δικαστηρίων, ιδιαίτερα συνταγματικών, τα οποία στο γενικότερο πλαίσιο αναβάθμισης της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, έσπευσαν να χαρακτηρίσουν ως αντισυνταγματικούς νόμους και πρακτικές που δεν είχαν ακόμα τροποποιηθεί[1162]. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα, ουσιαστικά υποκατέστησαν τον εθνικό νομοθέτη. Για παράδειγμα στην Ουγγαρία, το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε το Σεπτέμβριο 2002, αντισυνταγματικές τις διακρίσεις μεταξύ ομοφύλων και ετερόφυλων ως προς την ηλικία συγκατάθεσης, εναρμονίζοντας δηλαδή τη στάση του με τις συστάσεις της Επιτροπής[1163]. Άλλο

[1158] Έκθεση Προόδου Κύπρου, 2001, σελ. 19

[1159] Στο ίδιο, σελ. 22.

[1160] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002 σελ. 29

[1161] Για μια επισκόπηση της επιρροής της ΕΕ στις πολιτικές εξελίξεις σε υποψήφιες χώρες, βλ. A. Borislavova, Bringing Europe in? The impact of EU conditionality on Bulgarian and Romanian politics, Southeastern European Politics, Vol. IV/ 2-3, Νοέμβριος 2005, σελ. 141--56, καθώς και S. Jora, Patterns of Democratisation through Europeanisation: the case of Romania στο Europeanisation and Democratisation. Institutional Adaptation, conditionality and democratisation in EU's neighbourhood countries,(επ.) R. Di Quiro, European Press Academic Publishing, 2005 σελ. 115--32

[1162] A. Albi, Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums, European Law Journal, Vol. 15/ 1, Ιανουάριος 2009, σελ. 64--9

[1163] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας,2002, σελ. 29. Περισσότερα για την Ουγγαρία στο C. Boulanger, Europeanisation through judicial activism? The Hungarian constitutional courts legitimacy and the

ένα παράδειγμα εφάρμοσαν τις αρχές του κοινοτικού δικαίου παρακάμπτοντας το εθνικό δίκαιο ήταν η Ρουμανία. Τα δικαστήρια εξέδωσαν καταδικαστικές αποφάσεις κατά εργοδοτών και εφημερίδων για δημοσίευση αγγελιών που προωθούσαν τις διακρίσεις παρά την απουσία σχετικής εθνικής νομοθεσίας[1164]. Αντίστοιχα στη Σλοβενία, τροποποιήθηκε ο νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση (Μάιος 2002), επιτρέποντας την άμεση εκπροσώπηση της μειονότητας των Ρομά σε 20 Δήμους, μετά από απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου του Απριλίου 2001, το οποίο έκρινε ότι κάποιες διατάξεις του εν λόγω νόμου παραβίαζαν το Σύνταγμα. Στο ίδιο πλαίσιο, έγιναν σημαντικές αλλαγές στις δικαστικές συμπεριφορές και στην Ουγγαρία κυρίως ως προς την προστασία των δικαιωμάτων της κοινότητας Ρομά[1165].

2.1.3. Βελτίωση της αναγνώρισης του Συμβουλίου της Ευρώπης στις υποψήφιες χώρες

Ένας ακόμα παράγοντας που επιβεβαιώνει τη θετική επιρροή της αρχής της αιρεσιμότητας στα υποψήφια κράτη, ήταν η αναβάθμιση της σχέσης του Συμβουλίου της Ευρώπης με τα εν λόγω κράτη. Το γεγονός ότι η Ευρ. Επιτροπή επέλεξε να εντάξει στην εξέταση του πολιτικού κριτηρίου τη σχέση που υπήρχε μεταξύ των υποψηφίων κρατών και του ΣοΕ, οδήγησε στην καλύτερη ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών στις υποχρεώσεις τους, με τελικό αποτέλεσμα βεβαίως τη βελτίωση του σεβασμού των ΔΑ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι η Ρουμανία, στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας ανταποκρίθηκε άμεσα στη νομολογία του ΕΔΔΑ, υιοθετώντας νόμους για την αντιμετώπιση ελλειμμάτων προστασίας ΔΑ που είχε εντοπίσει το ΕΔΔΑ, παρόλο που η πλειονότητα των παραβιάσεων οφείλονταν σε ατομικές συμπεριφορές και όχι θεσμικές ανεπάρκειες[1166]. Στη Βουλγαρία επίσης, η μόνιμη επιτροπή εργασίας για ΔΑ από το Υπ. Εσωτερικών υιοθέτησε (Νοέμβριο 2002) ένα σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση των συστάσεων της Επιτροπής του ΣοΕ για την πρόληψη των

'return to Europe', στο *The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ.263--80

[1164] Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 2002,σελ. 36.

[1165] Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 2002, σελ. 32

[1166] Στο ίδιο, σελ. 28.

βασανιστηρίων, ιδιαίτερα ως προς την πρόσβαση των κρατουμένων σε υπηρεσίες υγείας[1167]. Αμέσως δε μετά τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ για την καταχρηστική κράτηση ψυχικά διαταραγμένων ατόμων στη Βουλγαρία, προτάθηκαν τροποποιήσεις του Νόμου για τη Δημόσια Υγεία με στόχο τόσο την ικανοποίηση του ΕΔΔΑ όσο και την αναβάθμιση της προστασίας των ατόμων με ψυχικές ασθένειες[1168]. Το γεγονός δε ότι τον Ιανουάριο 2002[1169], η κυβέρνηση της Βουλγαρίας δέχτηκε τη δημοσίευση της έκθεσης της Επιτροπής του ΣοΕ για την Πρόληψη των βασανιστηρίων, σύμφωνα με απαίτηση της Ευρ. Επιτροπής του 2001, αποτελεί ακόμα ένα παράδειγμα που βεβαιώνει την επιτυχία της πολιτικής της αρχής της αιρεσιμότητας σε σχέση με το ΣοΕ.

2.1.4. Βελτίωση της προστασίας συγκεκριμένων δικαιωμάτων

2.1.4.α. Μειονότητες

Οι τομείς στους οποίους επιτεύχθηκαν οι περισσότερες θετικές μεταρρυθμίσεις, ήταν η προάσπιση των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και η καταπολέμηση των διακρίσεων. Η προστασία των μειονοτήτων - ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα κριτήρια λόγω της έλλειψης νομιμοποίησης - οδήγησε τα υποψήφια κράτη σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα την Εσθονία και τη Λετονία[1170]. Στον αντίποδα, η επιτυχία στην προώθηση της καταπολέμησης των διακρίσεων ήταν περισσότερο αναμενόμενη δεδομένου ότι αποτέλεσε από πολύ νωρίς μέρος του κοινοτικού κεκτημένου.

[1167] Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, 2002, σελ. 21-2

[1168] Στο ίδιο, σελ. 24

[1169] Η εν λόγω έκθεση συνιστούσε ιδιαίτερη προσοχή στην κρίσιμη κατάσταση στην οποία βρίσκονταν τα κρατητήρια στα αστυνομικά τμήματα και η απόλαυση συγκεκριμένων δικαιωμάτων από τους κρατουμένους. Έκθεση Βουλγαρίας 2002, ο.π. σελ. 28

[1170] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, σελ. 669. Είχε ήδη γίνει ξεκάθαρο στη Λετονία από το 1993, ότι αν δεν προέβαινε σε μεταρρύθμιση του νόμου περί υπηκοότητας, δεν θα γινόταν δεκτή στην ΕΕ. W. Sadurski, Accession's Democracy Divident: the impact of the EU enlargement upon Democracy in the new member states of Central and Eastern Europe, European Law Journal, Vol. 10, No.4, July 2004, σελ. 377. Στο ίδιο, περιλαμβάνεται μία συνοπτική ανάλυση των μέσων που χρησιμοποίησε η ΕΕ για τη μεταφορά και τον έλεγχο της εφαρμογής των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων στα υποψήφια κράτη. Η έλλειψη νομιμοποίησης προκύπτει κυρίως από το γεγονός ότι η προστασία των μειονοτήτων αν και αποτελούσε στοιχείο του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης δεν έβρισκε συγκεκριμένο αντίκρισμα στο εσωτερικό των κ/μ, μερικά εκ των οποίων (Ελλάδα, Γαλλία) δεν είχαν καν επικυρώσει τη Σύμβαση- Πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων του ΣοΕ, και από την έλλειψη γενικά αποδεκτού ορισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στην Εσθονία και Λετονία, ο ρωσώφωνος πληθυσμός αποτελούσε περίπου το 35-42% του πληθυσμού, ενώ λόγω της πρόσφατης ρωσικής κατοχής, υπήρχε μικρό σχετικά κίνητρο για ενίσχυση των δικαιωμάτων τους. Ιδιαίτερα στη Λετονία, η καθυστερημένη ένταξη στο Συμβούλιο της Ευρώπης και ο αποκλεισμός από την πρώτη ομάδα για τη συμμετοχή στην ενταξιακή διαδικασία της ΕΕ, υπήρξε ο καταλύτης για την επικέντρωση της προσοχής στα δικαιώματα των μειονοτήτων, οι οποίες αποτελούσαν το 42% του πληθυσμού[1171].

Για παράδειγμα η Λετονία, το 1999, έλαβε μία σειρά σημαντικών αποφάσεων ώστε να επιταχύνει τις διαδικασίες χορήγησης ιθαγένειας, σε απάντηση των συστάσεων της γνωμοδότησης του 1997, οι οποίες είχαν στηριχθεί στις αξιολογήσεις διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΑΣΕ[1172]. Παράλληλα βελτιώθηκαν οι διαδικασίες έκδοσης ειδικών διαβατηρίων[1173] για τους απάτριδες μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών αφομοίωσης. Στο ίδιο πλαίσιο το Κοινοβούλιο υιοθέτησε την κυβερνητική πρόταση (22 Ιουνίου 1998) για κατάργηση των κωλυμάτων στη χορήγηση ιθαγένειας, αυτόματη χορήγηση ιθαγένειας σε απάτριδες ανηλίκους και περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών για τους άνω των 65[1174]. Μάλιστα το γεγονός ότι ο προηγούμενος νόμος, ο οποίος ίσχυε μέχρι το 2003 και τροποποιήθηκε εσπευσμένα, ενόψει της ένταξης, αναδεικνύει τη θετική συμβολή της αρχής της αιρεσιμότητας.

Η ΕΕ συμπεριέλαβε και τους Ρομά στην εν λόγω ειδική κατηγορία, οδηγώντας σε κάποιες βελτιώσεις ως προς την αλλαγή κοινωνικών αντιλήψεων και τη δημιουργία προγραμμάτων για την καλύτερη ενσωμάτωσή τους, όπως το πρόγραμμα ένταξης 2005-2015- «η δεκαετία των Ρομά». Γενικά, οι συστάσεις της Ευρ. Επιτροπής συνήθως έβρισκαν θετική ανταπόκριση από τα κ/μ ακόμα και όταν επρόκειτο για ζητήματα τα οποία θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως δευτερεύοντα σε σχέση με τη γενικότερη υποχρέωση των υποψήφιων κρατών για δημιουργία πλαισίου

[1171] G. Sasse, ο.π. 848-9

[1172] Έκθεση Προόδου Λετονίας, 1999, σελ. 11.

[1173] Από τις 20 Αυγούστου 1998, χορηγήθηκαν ειδικά διαβατήρια σε περισσότερους από το 40% των μονίμων απάτριδων (270.000).

[1174] Μέχρι τότε εφαρμοζόταν ο Κώδικας ιθαγένειας του 1994, ο οποίος περιόριζε τον αριθμό των αιτήσεων με βάση την ηλικία, δίνοντας προτεραιότητα στους νεότερους. Μετά τη δημοσίευση της γνωμοδότησης της Επιτροπής αυξήθηκε κατά πολύ ο αριθμός των αιτήσεων ιθαγένειας. Από 2.572 το 1996 σε 3.669 το διάστημα Ιούλιο 1997- Ιούνιο 1998.

προστασίας των μειονοτήτων. Για παράδειγμα, το 1999, συμπεριλήφθηκε μεταξύ των συστάσεων της Ευρ. Επιτροπής η κατεδάφιση διαχωριστικού τοίχου σε τσεχική πόλη. Το επόμενο έτος, η Ευρ. Επιτροπή δεν παρέλειψε να αναγνωρίσει μεταξύ των θετικών εξελίξεων στην Τσεχία, την κατεδάφιση του εν λόγω τοίχου[1175].

2.1.4.β. Καταπολέμηση των διακρίσεων

Ως προς την καταπολέμηση των διακρίσεων, η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας έχει να επιδείξει κάποιες σημαντικές επιτυχίες κυρίως αναφορικά με τα δικαιώματα των γυναικών. Αποτελεί ίσως τον τομέα στον οποίο δραστηριοποιήθηκαν περισσότερο τα υποψήφια κράτη. Μάλιστα οι πρωτοβουλίες που έλαβαν δεν περιορίστηκαν στην υιοθέτηση νομοθεσίας κατά των διακρίσεων αλλά και μέτρα για την εγγύηση της εφαρμογής της. Επιπλέον, σχεδόν όλες οι χώρες υπέγραψαν ή επικύρωσαν το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση των ΗΕ για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών. Χαρακτηριστικά η Ρουμανία το 2000, θέσπισε νόμο κατά του ρατσισμού, στη Σλοβακία άλλαξε ο ΠΚ ποινικοποιώντας ρατσιστικά εγκλήματα, κ.α.

Αναφορικά με την ισότητα των φύλων, στη Ρουμανία το Μάρτιο του 2004, υιοθετήθηκε μια κυβερνητική Απόφαση (για τη δημιουργία ειδικών δομών ίσων ευκαιριών στα διοικητικά σώματα που εκπροσωπούνται στη διυπουργική συμβουλευτική επιτροπή στον τομέα των ίσων ευκαιριών. Οι δομές αυτές είχαν ως καθήκον την παρακολούθηση της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας στη δημόσια διοίκηση, την κατάθεση προτάσεων ώστε να αποσύρονται αντίθετες με την ισότητα διατάξεις, τη συνεισφορά στο σχεδιασμό νέων νομοθετημάτων, τη σύνταξη ετήσιων εκθέσεων και δημιουργία πληροφοριακών δραστηριοτήτων και εκπαιδευτών προγραμμάτων. Από το Σεπτέμβριο 2003, συστάθηκαν δύο Επιτροπές για την ισότητα των ευκαιριών στη Γερουσία με στόχο την προώθηση της ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας των δύο φύλων σε όλους τους νόμους, πολιτικές και προγράμματα. Την ίδια χρονιά τροποποιήθηκε ο νόμος για την ενδοοικογενειακή βία ώστε να συσταθεί η Εθνική Υπηρεσία για την προστασία της Οικογένειας. Η τροποποίηση κάλυπτε επίσης και τη δημιουργία υποστηρικτικών

[1175] Βλ. Έκθεση Προόδου Τσεχίας 1999, σελ.16 και Έκθεση 2000 σελ.26

δομών κυρίως ξενώνων για κακοποιημένες γυναίκες και εξειδικευμένα κέντρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών.

Ως προς την καταπολέμηση των διακρίσεων γενικά, η Ρουμανία υιοθέτησε ένα νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των διακρίσεων και προέβη στη σύσταση Εθνικού Συμβουλίου κατά των διακρίσεων επιφορτισμένου με τον έλεγχο της εφαρμογής του εν λόγω νομοθετικού πλαισίου. Παράλληλα εκτός των τροποποιήσεων του ποινικού κώδικα ώστε να συμπεριληφθεί η δίωξη για ρατσιστικές εκδηλώσεις, βελτιώθηκε και η θέση των Ρομά, μέσω της εφαρμογής προγραμμάτων προώθησης της ισότητας[1176]. Αν και η εφαρμογή της ανωτέρω νομοθεσίας, χωλαίνει σε αρκετούς τομείς εν τούτοις η δημιουργία του, αποτελεί δείγμα θετικής συμβολής της ΕΕ.

Αντίστοιχα η Βουλγαρική κυβέρνηση το 2003 υιοθέτησε ολοκληρωμένο νόμο κατά των διακρίσεων, με στόχο την ενσωμάτωση ολόκληρου του κεκτημένου. Εισήγαγε ένα σύστημα ποινών και προέβλεπε τη δημιουργία ανεξάρτητης Επιτροπής για την προστασία κατά των διακρίσεων. Η εν λόγω Επιτροπή θα ασχολούνταν μεταξύ άλλων με εθνοτικές και φυλετικές διακρίσεις και ισότητα των φύλων. Αντίθετα στην Ελλάδα όχι μόνο καθυστέρησε πολύ η ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου για την καταπολέμηση των διακρίσεων, η οποία επήλθε μόλις το 2005, αλλά δεν δημιουργήθηκε μία Αρχή επιφορτισμένη με τη συνολική εποπτεία της εφαρμογής του νόμου. Σημειώνεται ότι στις τελευταίες συστάσεις τόσο της Επιτροπής για την ισότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο και της αντίστοιχης των Ηνωμένων Εθνών, του Σεπτεμβρίου 2009 για την Ελλάδα επισημαίνεται η εν λόγω έλλειψη.

[1176] Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), Third Report on Romania, Adopted on 24 June 2005, 21 February 2006, CRI(2006)3. Βλέπε αντίστοιχα την UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention : International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination : 16th to 19th periodic report due in 2007 : Romania, 22 June 2009, CERD/C/ROU/16-19, παρ. 8. «*The national legal and institutional framework relevant for the implementation of the provisions of the Convention expanded with the adoption of new laws or the modifications of the existing ones, the accession to relevant international legal instruments, the establishment of new institutions and the development of public policies destined to prevent and fight discrimination in all its forms. Specific plans and programs were designed to address the whole range of issues pertaining to the situation of the most vulnerable groups, such as various minorities, in particular Rom.*»

Όσον αφορά δε στην υπογραφή και επικύρωση του Πρωτοκόλλου 12 της ΕΣΔΑ, το οποίο αποτέλεσε στοιχείο του πολιτικού κριτηρίου με θετικά αποτελέσματα - περιλαμβάνεται μεταξύ των προτεραιοτήτων στην Εταιρική Σχέση Προσχώρησης της Τουρκίας του 2008- η Ελλάδα εξακολουθεί μέχρι και σήμερα να αρνείται να επικυρώσει. Μάλιστα σε σχετική απάντηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, το αρμόδιο Υπουργείο Εξωτερικών, αιτιολογεί την άρνηση της Ελλάδας, βάσει του εύρους της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης. Το Υπουργείο αναφέρει χαρακτηριστικά αφενός ότι είναι ιδιαίτερα περίπλοκη η εφαρμογή του καθώς θα έπρεπε να επεκταθεί σε όλο το νομοθετικό πλαίσιο και αφετέρου ότι μόλις 17 κ/μ του ΣοΕ το έχουν επικυρώσει[1177].

Τέλος, μέσω της ενταξιακής διαδικασίας και της συμπερίληψης στο πολιτικό κριτήριο των συνθηκών κράτησης πολλά υποψήφια προς ένταξη κράτη προχώρησαν σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις, τόσο του νομικού πλαισίου- δικαιώματα κρατουμένων, διαδικασίες κράτησης, δικαιοσύνη- αλλά και των σωφρονιστικών ιδρυμάτων σε μια προσπάθεια καταπολέμησης του υπερπληθυσμού, της κράτησης ανηλίκων μαζί με ενήλικες, κ.α. Στη Ρουμανία, για παράδειγμα, τον Οκτώβριο του 2004 αναδιοργανώθηκε το σύστημα οργάνωσης των σωφρονιστικών ιδρυμάτων (υφίστανται και 3 ιδρύματα για ανηλίκους- διορθωτικά εκπαιδευτικά κέντρα/όχι φυλακές). Το άμεσο αποτέλεσμα ήταν η αισθητή μείωση του αριθμού των εγκλείστων κυρίως λόγω χρήσης εναλλακτικών μορφών ποινών.

2.1.4.γ. Βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο εσωτερικό της ΕΕ

Προκειμένου για την προστασία δικαιωμάτων τα οποία ταυτίζονταν με ζητήματα που ενέπιπταν στο κοινοτικό κεκτημένο, τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ανταποκρίνονταν ιδιαίτερα θετικά στις συστάσεις της Επιτροπής. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, ενσωμάτωναν το κοινοτικό κεκτημένο πολύ πιο γρήγορα και κατά ουσιαστικότερο τρόπο από τα υφιστάμενα κ/μ. Επιπλέον σε πολλές περιπτώσεις οι απαιτήσεις της Ευρ. Επιτροπής απέχουν

[1177] Ερώτηση των βουλευτών Ν. Τσούκαλη και Φ. Κουβέλη, υπ'αριθ. 405/29.10.2009 και η σχετική απάντηση του ΥΠΕΞ υπ'αριθ. 21/134/ΑΣ3963/ΔΙΣ 5.01.10 (σελ.1)

μακράν από τη συνήθη πρακτική στην Ελλάδα, ένα παλιό κράτος μέλος. Το αποτέλεσμα ήταν να αναβαθμιστεί το επίπεδο προστασίας των εν λόγω δικαιωμάτων συνολικά στην ΕΕ. Μάλιστα, σε αρκετές περιπτώσεις, τα υποψήφια προς ένταξη κράτη ακολουθώντας τις επιταγές της Ευρ. Επιτροπής προχώρησαν σε μεταρρυθμίσεις, οι οποίες συγκριτικά καθυστέρησαν πάρα πολύ στην Ελλάδα.

Ενδεικτικά ακολουθούν κάποια παραδείγματα συμμόρφωσης των υποψηφίων κρατών με τις συστάσεις της Επιτροπής. Επιλέγονται τα συγκεκριμένα παραδείγματα αφενός ως καλές πρακτικές και αφετέρου επειδή ορισμένα εξ αυτών επιβεβαιώνουν τη θετική συμβολή της ΕΕ στην προώθηση ορισμένων μεταρρυθμίσεων, σε σχέση με μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν σε κ/μ, εν προκειμένω την Ελλάδα. Αν τα υποψήφια κράτη ακολουθώντας τις συστάσεις της Επιτροπής παρουσιάζουν καλύτερα αποτελέσματα προσφέροντας ολοκληρωμένη προστασία σε σχέση με την Ελλάδα, τότε αποδυναμώνεται το επιχείρημα ότι οι μεταρρυθμίσεις ως προς τα ΔΑ θα συντελούνταν και εκτός της ενταξιακής διαδικασίας. Η έμφαση δίνεται στην ολοκληρωμένη προστασία των ΔΑ και όχι απλά στην ύπαρξη ενός κανόνα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Λιθουανία, η οποία ενσωμάτωσε άμεσα την έννοια της έμμεσης διάκρισης ήδη από το 2001[1178]. Υπενθυμίζεται ότι η εν λόγω έννοια περιλαμβανόταν στις Οδηγίες του 2000 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, την οποία η Ελλάδα ενσωμάτωσε μόλις το 2005[1179]. Η δε Βουλγαρία, το 2003 υιοθέτησε ολοκληρωμένο νόμο κατά των διακρίσεων, με στόχο την ενσωμάτωση ολόκληρου του κεκτημένου. Εισήγαγε ένα σύστημα ποινών και προέβλεπε τη δημιουργία ανεξάρτητης Επιτροπής για την προστασία κατά των διακρίσεων. Η εν λόγω Επιτροπή θα ασχολούνταν μεταξύ άλλων με εθνοτικές και φυλετικές διακρίσεις και ισότητα των φύλων. Επιπλέον, το 2000 στη Σλοβακία, τροποποιήθηκε ο ποινικός κώδικας ώστε να ποινικοποιηθούν τα ρατσιστικά

[1178] Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 2001, σελ. 28.
[1179] Ν. 3304/2005 για την «εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού». 16 Α'/27.1.2005

εγκλήματα. Στην Ελλάδα σχετική τροποποίηση πραγματοποιήθηκε μόλις στο τέλος του 2008[1180].

Αντίστοιχα, το 2000 υιοθετήθηκε νόμος κατά της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών στη Λιθουανία, ενώ στην Ελλάδα μόλις το 2007 και 2008[1181]. Ως προς το σύστημα ασύλου, η Μάλτα το 2002 διαχώρισε τα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας, ενώ ένα πάγιο αίτημα της Ευρ. Επιτροπής για τη δυνατότητα δευτεροβάθμιας εξέτασης από ανεξάρτητη αρχή των αιτημάτων ασύλου, στην Ελλάδα καταργήθηκε το 2009[1182]. Η Ρουμανία το 2005, με κυβερνητική απόφαση επιτρέπει στα θύματα εγκλημάτων εμπορίας ανθρώπων περίσκεψης 90 ημερών ώστε να αποφασίσουν αν θα συνεργαστούν με τις αρχές, ενώ στην Ελλάδα είναι μόλις 30 μέρες παρόλο που έχουν υπάρξει αντιδράσεις[1183]. Μέσω της ενταξιακής διαδικασίας και της αρχής της αιρεσιμότητας, αναδιοργανώθηκε σε πολλές χώρες το σωφρονιστικό σύστημα, μέσω της προώθησης εναλλακτικών ποινών, βελτίωσης των εγκαταστάσεων και διαχωρισμού των ενηλίκων από των ανηλίκων κρατουμένων. Στην Ελλάδα, ακόμα γίνονται προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση ενώ οι νεαρές κρατούμενες

[1180] Άρθρο 23 του Νόμου 3719/2008, που τροποποίησε το Άρθρο 79 του Ποινικού Κώδικα, η διάπραξη ενός αδικήματος στη βάση, μεταξύ άλλων, εθνικού, φυλετικού ή θρησκευτικού μίσους θεωρείται επιβαρυντικό στοιχείο, όπως προτείνεται στην υπ' αριθμό 7 σύσταση γενικής πολιτικής της εθνικής νομοθεσίας για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των φυλετικών διακρίσεων της ECRI. Τονίζεται βέβαια ότι Στις 19 Αυγούστου 2009, η Επιτροπή του ΟΗΕ για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων (UN CERD) αποφάνθηκε για την Ελλάδα:
«(...) 10. Η Επιτροπή ανησυχεί για το ότι το Κράτος μέλος [Ελλάδα] δεν εφαρμόζει αποτελεσματικά τις νομικές διατάξεις που αποσκοπούν στην εξάλειψη των φυλετικών διακρίσεων και ιδίως αυτές που σχετίζονται με την ποινική δίωξη και την τιμωρία των εγκλημάτων με ρατσιστικό κίνητρο. Καταληκτικές παρατηρήσεις της Επιτροπής του ΟΗΕ για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων (UN CERD), CERD/C/GRC/CO, 19 Αυγούστου 2009.

[1181] Κύρωση, εφαρμογή του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με την εμπορία παιδιών, την παιδική πορνεία και παιδική πορνογραφία και άλλες διατάξεις Ν. 3625/2007, 290Α'/24.12.2007 και ο Ν.3727/2008 Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των παιδιών κατά της γενετήσιας εκμετάλλευσης και κακοποίησης, μέτρα για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και την αποσυμφόρηση των καταστημάτων κράτησης και άλλες διατάξεις, 257 Α'/18.12.2008.

[1182] Προεδρικό Διάταγμα 81/2009, το οποίο στερεί από τους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα στην προσφυγή κατά της Πρωτοβάθμιας Απόφασης. Το δικαίωμα στην προσφυγή προβλέπεται στον τελευταίο νόμο για το άσυλο: Ν. 3907/2011 « Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις», 7 Α' /26.1.2011

[1183] Νόμος 3386/2005, άρθρα 47 παράγραφος. 1, 48 παράγραφος. 1 και 50 παράγραφος. 1. Για τις επικρίσεις αναφορικά με τον περιορισμένο χρόνο περίσκεψης των θυμάτων βλ. ενδεικτικά Amnesty International, "Greece: Uphold the rights of women and girls trafficked for sexual exploitation,"12Ιουνίου 2007, http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR25/002/2007, σελ.. 8-10 και US State Department, Office to Monitor and Combat Trafficking in Human Beings, "Trafficking in Persons Report 2008: Greece," 4 Ιουνίου 2008, http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008.

κρατούνται ακόμα και σήμερα με τις ενήλικες[1184] (ο συγκεκριμένος διαχωρισμός αποτέλεσε αίτημα της Ευρ. Επιτροπής προς το Κόσοβο[1185]). Τέλος, μεταξύ των αιτημάτων/ κριτηρίων της Ευρ. Επιτροπής ήταν η έλλειψη λατρευτικών χώρων για όλες τις θρησκείες και η υπογραφή του Αναθεωρημένου Ευρ. Κοινωνικού Χάρτη του 1996, ζητήματα σε εκκρεμότητα στην Ελλάδα.

2.2 Η αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας μετά την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας

Στο παρών κεφάλαιο αξιολογείται η περίοδος από το 2004 και 2007 αντίστοιχα, μέχρι σήμερα. Παρόλο που μετά την ένταξη των υποψηφίων κρατών, εκλείπει το κίνητρο της ένταξης στην ΕΕ για την προώθηση μεταρρυθμίσεων, η ΕΕ συμπεριέλαβε στις συνθήκες προσχώρησης ένα καινοτόμο άρθρο. Σύμφωνα με το άρθρο 38, τα νέα κ/μ σε περίπτωση που στα πρώτα τρία χρόνια της ένταξής τους στην ΕΕ παρακωλύσουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ή τη θέσουν σε κίνδυνο, νομιμοποιείται η παρέμβαση της Ευρ. Επιτροπής μέσω της λήψης των «απαραίτητων μέτρων»[1186]. Βέβαια το συγκεκριμένο άρθρο αναφέρεται αποκλειστικά σε ζητήματα που άπτονται του κοινοτικού κεκτημένου και όχι στα θεμελιώδη δικαιώματα, αν και πλέον όπως έχει ήδη αναφερθεί, το κοινοτικό κεκτημένο περιλαμβάνει ένα μακρύ κατάλογο δικαιωμάτων. Εξαίρεση αποτελούν οι Ρουμανία και Βουλγαρία, για τις οποίες συστάθηκε ένας μηχανισμός συνεργασίας και πιστοποίησης από την Ευρ. Επιτροπή ώστε να παρακολουθεί την πρόοδο και να συμβάλει στην ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων[1187]. Ακριβώς

[1184] Στην Ελλάδα υιοθετήθηκε νόμος για την προστασία των δικαιωμα΄των των ανηλίκων στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας μόλις το 2010. Πρόκειται για το Ν. 3860/2010 «Βελτιώσεις ποινικής νομοθεσίας για ανήλικους δράστες, πρόληψη και αντιμετώπιση θυματοποίησης και εγκληματικότητας ανηλίκων». Ο νόμος προβλέπει μεταξύ άλλων την επιβολή του ποινικού σωφρονισμού μόνο ως έσχατο μέτρο σε ανηλίκους άνω των 15 ετών, η δυνατότητα προσωρινής κράτησης προβλέπεται μόνο για τους ανήλικους άνω των 15 ετών, αυξημένα προσόντα για το διορισμό δικαστή ανηλίκων και την εξειδίκευση του έργου των Εταιρειών Προστασίας Ανηλίκων. Όσον αφορά τις συνθήκες στα κέντρα κράτησης και τα σωφρονιστικά ιδρύματα, βλ. την πρόσφατη έκθεση της Ευρ. Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης CPT, μετά την επίσκεψη που πραγματοποίησε μεταξύ 16-29/9/2008 (CPT/Inf (2009) 20) καθώς και τα σχόλια του Ειδικού Εισηγητή για την καταπολέμηση των βασανιστηρίων των Η.Ε. που παρουσίασε στις 20.10.2010.

[1185] Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2009-2010 στο τμήμα για το Κόσοβο

[1186] U. Sedelmeier (2008), ο.π., σελ. 820

[1187] Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία Βρυξέλλες, 17 Οκτωβρίου 2006 (19.10) , 14109/06, «*Το Συμβούλιο υποστηρίζει τον θεσπιστέο μηχανισμό συνεργασίας και εξακρίβωσης της προόδου που έχει σημειωθεί όσον αφορά τη μεταρρύθμιση στον τομέα της Δικαιοσύνης και την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς*».

επειδή κρίθηκε ότι οι δύο χώρες έδωσαν περισσότερη έμφαση στην ικανοποίηση των οικονομικών κριτηρίων προκειμένου για την ένταξή τους, ο εν λόγω Μηχανισμός επικεντρώνεται στην αναμόρφωση της Δικαιοσύνης, την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος[1188].

Η ανάλυση πραγματοποιείται βάσει δύο κριτηρίων: νομοθετική δραστηριότητα αναφορικά με την προαγωγή του σεβασμού των ΔΑ μετά την προσχώρηση στην ΕΕ και την αποτελεσματική εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας, η οποία προέκυψε από τις απαιτήσεις της ΕΕ. Υπενθυμίζεται το γεγονός ότι τα κ/μ της ΕΕ, δύνανται να υποστούν κυρώσεις για ζητήματα ΔΑ μόνο σε περιπτώσεις σοβαρής και επίμονης παραβίασης των δημοκρατικών αρχών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων σύμφωνα με το άρθρο 7 Συνθ.ΕΕ, οπότε και εκλείπει το κίνητρο προώθησης νέων μεταρρυθμίσεων από τα κ/μ. Με άλλα λόγια, η αναμενόμενη συμπεριφορά ενός νέου κράτους μέλους θα ήταν είτε να σταματήσει να εφαρμόζει πολιτικά κοστοβόρες μεταρρυθμίσεις που του επιβλήθηκαν κατά την ενταξιακή διαδικασία, είτε να αναθεωρήσει τη σχετική νομοθεσία[1189]. Είναι λοιπόν πιθανότερο στα ζητήματα της πολιτικής αιρεσιμότητας να υπάρξει λιγότερη συμμόρφωση μετά την ένταξη. Σε μια τέτοια περίπτωση, είναι προφανές ότι η αρχή της αιρεσιμότητας θα είχε αποτύχει ως εργαλείο μεσοπρόθεσμης προώθησης των ΔΑ.

Στην υφιστάμενη θεωρία υποστηρίζεται γενικά ότι τα νέα κ/μ ανταποκρίνονται καλύτερα στις υποχρεώσεις τους σε επίπεδο Κοινοτικού κεκτημένου, παρά στα ζητήματα τα σχετικά με την προστασία των ΔΑ, όπου η επιρροή της ΕΕ μετά την ένταξη είναι περιορισμένη[1190]. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στον τομέα των μειονοτήτων, αποτελεί η Λετονία. Αν και προχώρησε σε επικύρωση της Σύμβασης-Πλαίσιο μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων (2005), η προσθήκη τριών σημαντικών επιφυλάξεων, τελικά αποδυναμώνουν την προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων[1191].

[1188] Council of Europe: Parliamentary Assembly, Post-monitoring dialogue with Bulgaria, 30 April 2010, Doc. 12187, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bdadc1b0.html, παρ. 12

[1189] Rachel A. Epstein, U. Sedelmeier (2008), Beyond conditionalitly: International institutions in postcommunist Europe after enlargement, Journal of European Public Policy, 15:6, σελ. 798.

[1190] Στο ίδιο, σελ. 801

[1191] G.Sasse, ο.π., σελ. 851-2.

2.2 1. Εθνικά/ευαίσθητα ζητήματα

Ειδικά λοιπόν για τα ζητήματα που άπτονταν των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, η G. Sasse καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η αρχή της αιρεσιμότητας είχε περιορισμένη συμβολή μετά την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας. Οι σημαντικές νομοθετικές και συνταγματικές μεταρρυθμίσεις κατά την ενταξιακή διαδικασία δεν οδήγησαν σε αντίστοιχη νομοθετική δραστηριότητα μετά την ένταξη. Ο ρυθμός εθνικοποίησης στις Βαλτικές χώρες, το οποίο αποτέλεσε ένα από τα πιο αυστηρά κριτήρια ένταξης στην ΕΕ, μειώθηκε μετά την προσχώρηση, ενώ ακόμα και ο νέος γλωσσικός νόμος του 2007 στην Εσθονία αποσκοπούσε σε αυστηρότερο έλεγχο της χρήσης της επίσημης γλώσσας[1192].

Αντίστοιχα αρνητικό παράδειγμα αποτελεί η Σλοβακία και η απόφαση για την ανέγερση διαχωριστικού τοίχους, με στόχο τον αποκλεισμό των Ρομά, καθώς και προτάσεις για τοποθέτηση μαθητών Ρομά σε ειδικά σχολεία. Υπενθυμίζεται ότι αντίστοιχη πρακτική στην Τσεχία κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων είχε σχολιαστεί ιδιαίτερα αρνητικά, οδηγώντας στην κατεδάφιση του τοίχου το 2000. Στη Σλοβακία όμως το Μάρτιο του 2010, ολοκληρώθηκε ένας διαχωριστικός τοίχος στην πόλη Οστροβάνη της Αν. Σλοβακίας, ώστε να αποτραπεί η είσοδος Ρομά στην πόλη[1193]. Εκτός λοιπόν από τη μάλλον μειωμένη επιρροή της ΕΕ μετά την προσχώρηση, η προσπάθεια ενσωμάτωσης των Ρομά, η οποία αποτέλεσε επίσης ένα από τα βασικά κριτήρια ένταξης, ιδιαίτερα σε περιοχές με μεγάλους πληθυσμούς, δεν φαίνεται να είχε ιδιαίτερη επιτυχία. Σύμφωνα με την έκθεση προόδου του προγράμματος ενσωμάτωσης των Ρομά 2008-2010, οι κοινότητες Ρομά εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν διακρίσεις και να ' γκετοποιούνται'[1194].

Στον αντίποδα, σε κράτος στο οποίο οι μειονότητες δεν αποτελούσαν μείζον εθνικό ζήτημα, όπως συνέβαινε στις Βαλτικές χώρες, το θετικό κλίμα το οποίο είχε δημιουργηθεί κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις υπέρ της προάσπισης των ΔΑ, παράμεινε αναλλοίωτο. Πρόκειται για την Τσεχία, όπου τον Ιούνιο του 2007 λειτούργησε το Κέντρο Εθνικών μειονοτήτων στο πλαίσιο της σύνδεσης των

[1192] Στο ίδιο, σελ. 853
[1193] BBC news, Nick Thorpe, 09/03/2010, ' Slovakia's own separation wall'.
[1194] Commission Staff Working Document "Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion (Progress Report 2008-2010), παρ. 1.2

περιφερειακών μειονοτικών ομάδων, υπό την αιγίδα του Κυβερνητικού Συμβουλίου για τις Εθνικές Μειονότητες. Επίσης, παρόλο που μέχρι και το Νοέμβριο του 2007, είχαν παρατηρηθεί φαινόμενα διακρίσεων σε παιδιά καταγωγής Ρομά τα οποία παρακολουθούσαν μαθήματα σε εξειδικευμένα σχολεία για ΑΜΕΑ, η πρακτική πλέον δεν υφίσταται[1195].

2.2 2. Τομείς με θετικό μεσοπρόθεσμο αποτέλεσμα

Από την άλλη πλευρά, σε διαφορετικούς τομείς, οι οποίοι άπτονταν λιγότερο σε εθνικά ζητήματα, η αρχή της αιρεσιμότητας είχε θετικό μεσοπρόθεσμο αποτέλεσμα. Ενδεικτικά αναφέρονται κάποια θετικά παραδείγματα συμπεριφορών νέων κρατών μελών σε τομείς οι οποίοι είχαν αποτελέσει βασικές προτεραιότητες της Ευρ. Επιτροπής κατά την ενταξιακή διαδικασία. Ως προς την πολιτική για την προστασία των ατόμων με ειδικές ανάγκες, η Ουγγαρία εκτός του ότι επικύρωσε τη Σύμβαση των ΗΕ για τα ΑΜΕΑ το 2007, υιοθέτησε το προηγούμενο έτος ένα εθνικό πρόγραμμα για τα εν λόγω άτομα. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα στηριζόταν στην ανάγκη για παροχή προστασίας στα πλέον ευάλωτα άτομα και στην αρχή της διαφοροποιημένης προσέγγισης ανάλογα με τις ειδικές ανάγκες της κάθε ομάδας ώστε να προωθηθεί η ισότητα των ευκαιριών[1196]. Αντίστοιχα, στην ίδια χώρα τροποποιήθηκε ο νόμος για την εκπαίδευση ώστε να καταστήσει την προσχολική εκπαίδευση διαθέσιμη ακόμα και σε παιδιά που ζούσαν κάτω από το όριο της φτώχειας ή που υπόκειντο πολλαπλές διακρίσεις[1197]. Η Εσθονία επίσης προχώρησε σε μεταρρυθμίσεις για την προαγωγή των δικαιωμάτων των παιδιών στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης και της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων[1198].

[1195] Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Charter for Regional and Minority Languages: Application of the Charter in the Czeck Republic, 9 December 2009, ECRML (2009) 7, παρ. 81 και 88 αντίστοιχα.

[1196] UN Human Rights Committee (HRC), UN Human Rights Committee: Fifth Periodic Report, Hungary, 10 August 2009, CCPR/C/HUN/5. Παρ. 26 και 23 αντίστοιχα. Το Εθνικό Πρόγραμμα για την προστασία των ατόμων με αναπηρίες, προωθούσε την κοινωνική συνοχή, την ισότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων καθώς και την κοινωνική ένταξη των εν λόγω ατόμων.

[1197] Στο ίδιο, παρ. 34. Σύμφωνα με τις τροποποιήσεις του 2007, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, υποχρεώνονται να συμπεριλάβουν στα αναπτυξιακά τους σχέδια, σχέδια δράσης για την ισότητα των ευκαιριών.

[1198] UN News Service, Estonia working hard to reduce child exploitation, UN human rights expert finds, 24 October 2008, available at: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4918448bc.html

Σύμφωνα με την U. Sedelmeier, στον τομέα της ισότητας των φύλων δεν παρατηρήθηκαν σημαντικές διαφορές πριν και μετά την προσχώρηση στην ΕΕ[1199]. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η Τσεχία, όπου αν και δεν είχε- ούτε έχει μέχρι σήμερα- μεταφέρει αποτελεσματικά το κοινοτικό κεκτημένο στην εθνική έννομη τάξη, εντούτοις, το 2006 η κυβέρνηση πρότεινε νέα νομοθεσία ώστε να καλυφθούν τα κενά στην καταπολέμηση των διακρίσεων[1200]. Μέσω της ενταξιακής διαδικασίας λοιπόν είχε δημιουργηθεί ένας πολιτισμός προστασίας των δικαιωμάτων των γυναικών[1201]. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί και η Εσθονία, όπου το 2006 υιοθετήθηκε ένα αναπτυξιακό σχέδιο κατά της εμπορίας ανθρώπων για το 2006-2009, ενώ το επόμενο έτος τροποποιήθηκε ο νόμος για τους αλλοδαπούς ώστε να προβλέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων[1202].

2.2.3. Εν κατακλείδι...

Συνολικά, η αρχή της αιρεσιμότητας ως προς το πολιτικό κριτήριο είχε μεσοπρόθεσμα μάλλον θετικές συνέπειες. Ένας πιθανός λόγος είναι ότι κατά τις διαπραγματεύσεις συνέβαλε στη δημιουργία θεσμικού πλαισίου το οποίο επέτρεψε τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων ή αλλιώς συνέβαλε στη δημιουργία ενός πολιτισμού προαγωγής ΔΑ. Χαρακτηριστικά στην Εσθονία, ιδρύθηκε το 2008 ένα Ινστιτούτο Μνήμης, το οποίο θα εξέταζε τις παραβιάσεις ΔΑ που συντελέστηκαν στη χώρα την περίοδο 1944 -1991 με απώτερο στόχο την καλύτερη γνώση του παρελθόντος ώστε να αποφευχθούν αντίστοιχα περιστατικά στο μέλλον[1203].

Ταυτόχρονα βέβαια, παρατηρούμε ότι αν και συνεχίστηκαν σε αρκετές περιπτώσεις οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, η εφαρμογή τους εξακολουθούσε να είναι

[1199] Sedelmeier U. (2009) Post accession compliance with EU gender equality legislation in post-communist new member states. European integration online papers, 13 (special issue 2), Σελ.8.

[1200] Στο ίδιο, σελ. 9. Τελικά ο νόμος δεν υιοθετήθηκε από τη Γερουσία για λόγους άσχετους με την καταπολέμηση των διακρίσεων.

[1201] Για αναλυτική παρουσίαση της επιρροής της ενταξιακής διαδικασίας στην Τσεχία στον τομέα της ισότητας των φύλων, βλ. K. Koldinskà Gender Equality: Before and After the Enlargement of EU: The Case of the Czech Republic, European Law Journal, Vol.13/ 2, Μάρτιος 2007, σελ. 248--52

[1202] UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Estonia, 10 August 2007, CEDAW/C/EST/CO/4, παρ. 5

[1203] UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Doudou Diène : addendum : mission to Estonia, 17 March 2008, A/HRC/7/19/Add.2,

προβληματική,[1204] ενώ σε θέματα τα οποία είτε δεν περιλαμβάνονταν στις πολιτικές προτεραιότητες είτε ήταν πολιτικά κοστοβόρα, οι πρωτοβουλίες κινήθηκαν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Στην Τσεχία για παράδειγμα, το 2009, οι αρχές δεν επέτρεψαν στα μέλη της Επιτροπής για την Πρόληψη των βασανιστηρίων του ΣοΕ την επίσκεψη σε κέντρα κράτησης χωρίς την προηγούμενη έγγραφη αποδοχή από τους κρατουμένους, εξαιρουμένων των ψυχικά ασθενών[1205]. Αντίθετα το 2002 εν μέσω των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, δεν είχε τεθεί αντίστοιχο ζήτημα[1206]. Στο ίδιο πλαίσιο στη Βουλγαρία το 2009 υιοθετήθηκε νόμος για την εκπαίδευση των παιδιών με ειδικές ανάγκες, ο οποίος παραβίαζε τις οδηγίες της Ευρ. Επιτροπής για τα Κοινωνικά Δικαιώματα. [1207]

Εν κατακλείδι, οι τυχόν θετικές μεσοπρόθεσμες συνέπειες από την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς το πολιτικό κριτήριο, υπόκεινται στον ίδιο περιορισμό όπως και κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων: την πολιτική βούληση και πολιτικό κόστος αντίστοιχα. Η ειδοποιός διαφορά βέβαια έγκειται στην έλλειψη του κινήτρου μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων. Γενικά πάντως, με ελάχιστες εξαιρέσεις κρατών όπως η Τσεχία όπου εκλέχθηκε συντηρητική κυβέρνηση μετά την ένταξή της στην ΕΕ, η αρχή της αιρεσιμότητας σε σχέση με το πολιτικό κριτήριο εξακολούθησε να παράγει μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα ακόμα και μετά την ένταξη, δεδομένης βέβαια και της περιορισμένης δικαιοδοσίας της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ.

[1204] Βλ. για παράδειγμα την αξιολόγηση της πολιτικής της Εσθονίας για την προστασία των δικαιωμάτων των γυναικών από την αντίστοιχη Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών, η οποία στην τελευταία έκθεση αναφέρει με ανησυχία το γεγονός ότι παρόλο που τέθηκε σε ισχύ ο Νόμος για την Ισότητα των Φύλων, εξακολουθεί να απουσιάζει μία ολοκληρωμένη, συστηματική και βιώσιμη προσέγγιση στις πολιτικές και προγράμματα που στοχεύουν στην ισότητα των φύλων. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Estonia, 10 August 2007, CEDAW/C/EST/CO/4, παρ. 10.

[1205] Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture, Report to the Czech Government on the visit to the Czech Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 to 23 October 2009, 21 July 2010, CPT/Inf (2010) 22,

[1206] Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture, Report to the Czech Government on the Visit to the Czech Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 to 30 April 2002, 12 March 2004, CPT/Inf (2004) 4

[1207] UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right to education, Addendum : Communications sent to and replies received from Governments, 17 May 2010, A/HRC/14/25/Add.1, available at: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c29b2342.html, παρ. 12 Πρόκειται για παραβίαση του δικαιώματος στην εκπαίδευση.

2.3. Μελλοντικές προοπτικές της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς το πολιτικό κριτήριο

Ποια η προοπτική της πολιτικής της αρχής της αιρεσιμότητας στο μέλλον; Δύναται να ενισχυθεί ή όχι η αποτελεσματικότητα της; Πρόκειται για ένα ερώτημα το οποίο είναι δύσκολο να απαντηθεί καθώς δύο συνιστώσες τις αρχής, το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου και η σύνδεση της ενταξιακής διαδικασίας με τον τελικό στόχο της προσχώρησης, μεταβάλλονται διαρκώς. Από τη μία πλευρά, το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου έχει αποσαφηνιστεί αρκετά με τις πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΚ και την ακόλουθη σύνδεση του με το κοινοτικό κεκτημένο[1208]. Από την άλλη πλευρά, έχει μεταβληθεί η αξιοπιστία της αρχής της αιρεσιμότητας. Αν και ενισχύθηκε ο τομέας των κυρώσεων (βλ. Κροατία και Σερβία), αποδυναμώθηκε η σύνδεση της αρχής της αιρεσιμότητας με τον τελικό στόχο της ένταξης.

Σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς το πολιτικό κριτήριο δεν έχει μεταβληθεί με την πάροδο των ετών. Δεν παρατηρούνται δηλαδή διακρίσεις σε βάρος των νέων υποψήφιων κρατών ως προς τις δημοκρατικές απαιτήσεις[1209]. Η προηγηθείσα ανάλυση όμως καταρρίπτει τη θεωρία στατικότητας του πολιτικού κριτηρίου[1210].

Μετά το 2004, εντάθηκαν οι συζητήσεις σε επίπεδο ΕΕ αλλά και κρατών μελών σχετικά με την κόπωση της ΕΕ από τις διευρύνσεις, αναδείχθηκαν πολλά προβλήματα λειτουργίας της ΕΕ από τον αυξημένο αριθμό κρατών και γενικότερα παρατηρήθηκε ένα έλλειμμα πολιτικής βούλησης για περαιτέρω διεύρυνση του πολιτικού μορφώματος.

Έτσι λοιπόν, από τη μία πλευρά η προαναφερθείσα αποσαφήνιση του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου ενισχύει τη νομιμοποίησή του και συνεπώς μειώνει τη δυνατότητα των υποψηφίων κρατών να αντιδράσουν παρακάμπτοντας κάποιες απαιτήσεις. Από την άλλη, η πολιτική δυστοκία της ΕΕ απέναντι στο ενδεχόμενο νέων διευρύνσεων μεταφράζεται σε μια αυστηρότερη αξιολόγηση της

[1208] Βλ. ανωτέρω σελ. 340-342.
[1209] F. Schimmelfennig (2008) ο.π. σελ. 919
[1210] Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει εξάλλου και ο C. Hillion, The Copenhagen Criteria and their Progeny, στο EU enlargement: a legal approach (επ.) C. Hillion, Oxford and Portland Oregon, 2004, σελ. 10.

δημοκρατικής λειτουργίας των υποψήφιων κρατών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι αποφάσεις για αναστολή των διαπραγματεύσεων το 2005 με την Κροατία και το 2006-07 με τη Σερβία για λόγους που συνδέονταν με το πολιτικό κριτήριο.

2.4. Συμπερασματικές σκέψεις ως προς την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας

Αναγνωρίζεται λοιπόν, ότι τα υποψήφια προς ένταξη κράτη προχώρησαν σε μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας, οι οποίες αφορούσαν τομείς που δεν άπτονταν απαραίτητα του κοινοτικού κεκτημένου[1211]. Καταλήγοντας λοιπόν, η αρχή της αιρεσιμότητας όπως εφαρμόστηκε κατά την ενταξιακή διαδικασία, παρόλες τις ελλείψεις παρήγαγε θετικά αποτελέσματα. Το ζήτημα που ανακύπτει όμως είναι αν τα παραχθέντα αποτελέσματα ήταν μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα. Με άλλα λόγια, αν τα υποψήφια κράτη απείχαν από μεταρρυθμίσεις μετά την ένταξή τους στην ΕΕ. Κάποιοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η αρχή της αιρεσιμότητας παύει να έχει αποτελέσματα κατά τη διεύρυνση μόλις ανακοινωθεί η ημερομηνία προσχώρησης στην ΕΕ. Ο λόγος είναι ότι πλέον παύει να υφίσταται το κίνητρο για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις[1212]. Επιπλέον τίθεται το ζήτημα του κατά πόσο η ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη μεγάλου όγκου νομοθετημάτων σε μικρό σχετικά διάστημα επιτρέπει τη σωστή εφαρμογή τους. Στην επόμενο υποκεφάλαιο λοιπόν εξετάζεται η μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα για τη συνολική αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου κοινοτικού εργαλείου.

Καταλήγοντας, παρόλο που η αρχή της αιρεσιμότητας αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο δεν παρήγαγε συστηματικά θετικά αποτελέσματα καθόλη τη διάρκεια των

[1211] Για μια γενικότερη επισκόπηση της επιρροής της ΕΕ στις χώρες της ΚΑΕ ως προς την 'κοινοτικοποίησή' τους, βλ. H. Grabbe, The EU's transformative power: europeanisation through conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke και New York: Palgrave 2005, Geoffrey Pridham, Theoretical Perspectives on European Enlargement and Democratisation, στο Designing Democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe, Palgrave Macmillan, 2005, σελ. 3-6, καθώς και D. Hubner, The essential role of the Community conditionality in the triumph of democracy and market economy, speech 06/27, Conference: European Strategies for promoting democracy in post communist countries, 21 Ιανουαρίου 2006.

[1212] B. Steunenberg, A. Dimitrova (2007), ο.π. σελ. 14.

διαπραγματεύσεων, οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες, πραγματοποίησαν σημαντικές προόδους ως προς το σεβασμό των ΔΑ. Το 2001 για παράδειγμα, οι εξελίξεις ήταν σαφέστατα μειωμένες σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια. Το φαινόμενο αυτό μάλλον οφείλεται στο ότι τα υποψήφια κράτη, τουλάχιστον στην πλειονότητά τους, είχαν υιοθετήσει το νομοθετικό πλαίσιο που απαιτούσε η Ευρ. Επιτροπή, με αποτέλεσμα τα όποια επιτεύγματα να σχετίζονται με την εφαρμογή του. Δεδομένου λοιπόν ότι η εφαρμογή της νομοθεσίας είναι σαφέστατα πιο δύσκολη και πολύπλοκη από την υιοθέτησή της, ήταν μάλλον αναμενόμενο να παρουσιάζονται λιγότερες θετικές εξελίξεις με την πάροδο των ετών.

Από τις Εκθέσεις Προόδου όμως και κυρίως τη γενικότερη ανάλυση που πραγματοποίησε η Ευρ. Επιτροπή, προκύπτει ότι οι υποψήφιες χώρες είχαν πραγματοποιήσει σημαντικές προόδους σε ό,τι αφορούσε το πολιτικό κριτήριο κατά τις διαπραγματεύσεις. Εξάλλου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Ψήφισμά του το 2002, σχετικά με το Έγγραφο στρατηγικής της Επιτροπής, κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα, αναγνωρίζοντας ότι «πολλές από τις υποψήφιες χώρες έχουν καταβάλει εντυπωσιακές προσπάθειες ενόψει της ένταξης στην Ε.Ε.· ότι με τον τρόπο αυτό έχουν επιτύχει καλύτερη λειτουργία των δημόσιων θεσμών τους, βελτιωμένες συνθήκες για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών, των εργαζομένων και των επιχειρήσεων».[1213] Εκτός από τη σχετική διαπίστωση της Επιτροπής, το παραπάνω γίνεται εμφανές μέσα από τις Εκθέσεις καθώς πλέον τα εν λόγω κράτη προσέφεραν εγγυήσεις αναφορικά με το σεβασμό των δικαιωμάτων μέσω της επιτυχούς δημιουργίας νέων θεσμών ή απλά βελτίωσης των υφιστάμενων.

Κεφάλαιο 3. Επηρεασμός των κοινοτικών πολιτικών προστασίας των ΔΑ από την ενταξιακή διαδικασία.

3.1.Εισαγωγή

Ο σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να διερευνήσει το βαθμό επηρεασμού της κοινοτικοποίησης των ΔΑ από την ενταξιακή διαδικασία, δηλαδή να διερευνήσει

[1213] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το Έγγραφο στρατηγικής και την έκθεση της Επιτροπής για την πρόοδο που σημείωσε κάθε υποψήφια χώρα στην πορεία της προς την ένταξη (COM(2002) 700 - C5-0474/2002 - 2002/2160(INI)), 20/11/2002

τη σύνδεση μεταξύ της ενταξιακής διαδικασίας και συγκεκριμένα του πολιτικού κριτηρίου για την προστασία των ΔΑ και της κοινοτικής πολιτικής ΔΑ.

Παρόλο που η πλειονότητα των ακαδημαϊκών, συμπεριλαμβανομένης της νομολογίας του ΔΕΚ υποστηρίζουν την απουσία οριζόντιας αρμοδιότητας ΔΑ στις κοινοτικές πολιτικές[1214], πρόσφατη ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής αναγνωρίζει ότι «το θεσμικό όργανο είναι αποφασισμένο να «προωθήσει ένα πνεύμα θεμελιωδών δικαιωμάτων στη νομοθεσία της ΕΕ»[1215]. Επιπλέον το Ευρ.Κοινοβουλ. στο ψήφισμά του σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Εσθονίας στην Ε.Ε. και την πορεία των διαπραγματεύσεων[1216] αναφέρει ότι *«λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου στις οποίες βασίζεται η ΕΕ, και, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΕΕ έχει δεσμευθεί στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά εξασφαλίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα (άρθρο 6 της ΣΕΕ)· λαμβάνοντας υπόψη την αρμοδιότητά της για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (άρθρο 13 ΣΕΚ) και, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι* ***πολιτικές της ΕΕ που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα βρίσκονται σε περαιτέρω διαδικασία ανάπτυξης».***

Συνεπώς, η ενσωμάτωση του σεβασμού των ΔΑ στις κοινοτικές πολιτικές και η επακόλουθη εξέλιξη των πολιτικών προώθησης των ΔΑ βρίσκονται σε τροχιά εξέλιξης. Η εν λόγω εξέλιξη σε συνδυασμό με τη θέση μας ότι οι υπερεθνικοί θεσμοί της ΕΕ έχουν αναλάβει το μεγαλύτερο μέρος της ευθύνης για την ως άνω εξέλιξη, θα μπορούσε να προσφέρει χρήσιμες πληροφορίες για τις μελλοντικές προοπτικές της σχέσης του σεβασμού των ΔΑ και των κοινοτικών πολιτικών[1217].

[1214] Jacque, 2001, ο.π., σελ. 53

[1215] (COM(2009) 205 τελικό, σελ.3

[1216] COM(1999)504 - C5-0027/2000 - 1997/2177(COS)) της 4.10.2000A5-0238/2000

[1217] Για μια πιο θεωρητική προσέγγιση της σχέσης της διεύρυνσης και των κοινοτικών πολιτικών από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, βλ. H. Sjursen, Enlargement and the nature of the EU polity, στο Questioning EU enlargement: Europe in search of identity, (επ.) H. Sjursen, Routledge, 2006, σελ.1-15.

Η ανάλυση επικεντρώνεται αφενός στην εξέταση του κατά πόσο επηρεάστηκε ο έλεγχος του σεβασμού των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ από την ενταξιακή διαδικασία (δεδομένων των περιορισμών της κοινοτικής αρμοδιότητας σε τομείς που άπτονται των ΔΑ) και αφετέρου στο βαθμό επηρεασμού συγκεκριμένων κοινοτικών πολιτικών. Ως προς το δεύτερο σκέλος, δύο είναι τα βασικά επιχειρήματα που θα αποτελέσουν τον κορμό της ανάλυσης. Καταρχήν το γεγονός ότι σήμερα πλέον το κοινοτικό κεκτημένο θεμελιωδών δικαιωμάτων περιλαμβάνει πολλά στοιχεία τα οποία αναδείχθηκαν μέσω της ενταξιακής διαδικασίας (αποτέλεσε το έναυσμα)[1218], ενώ τα κ/μ αρχικά είχαν δείξει την απροθυμία τους να τα εντάξουν απευθείας είτε στις συνθήκες είτε στο παράγωγο δίκαιο. Δεύτερον, πολλές από τις κοινοτικές πολιτικές ΔΑ έπονται χρονικά των κριτηρίων ένταξης. Δεδομένης λοιπόν της απουσίας γενικής κοινοτικής αρμοδιότητας στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, είναι έκδηλη η επιρροή της ενταξιακής διαδικασίας[1219].

3.2. Γενικές παρατηρήσεις

Αποτελεί κοινά αποδεκτή θεωρία, ότι τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της εξασφάλισης του σεβασμού των ΔΑ από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη υπερέβησαν τις αρμοδιότητες της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ. Η εν λόγω υπέρβαση κατέστη δυνατή για τον απλό λόγο ότι οι σχετικοί περιορισμοί των Συνθηκών της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ δεν 'αφορούσαν' τα μη συμβαλλόμενα μέρη (υποψήφια κράτη). Είναι επίσης γεγονός, ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις δεν

[1218] Βλ. την εξέλιξη του κοινοτικού κεκτημένου, όπως αποτυπώνεται σήμερα στην έκθεση αξιολόγησης του κεφαλαίου θεμελιωδών δικαιωμάτων στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Κροατία.

[1219] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με τη στρατηγική της ΕΕ για τα δικαιώματα του παιδιού. Ι.3 Σύμφωνα με τις συνθήκες και τη νομολογία του Δικαστηρίου η Ε.Ε. δεν έχει γενική αρμοδιότητα στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων των παιδιών (το άρθρο 51 παράγραφος 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.). Ωστόσο, βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 2 της συνθήκης για την Ε.Ε., η Ένωση οφείλει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα σε οποιαδήποτε δράση αναλαμβάνει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της. Στα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνονται ιδίως εκείνα που αναφέρονται στην ΕΣΔΑ. Επιπλέον, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ανεξάρτητα από το νομικό του καθεστώς, μπορεί να θεωρηθεί ιδιαίτερα αυθεντική έκφραση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σ' αυτόν τα θεμελιώδη δικαιώματα καθιερώνονται ως γενικές αρχές δικαίου. Η υποχρέωση της Ε.Ε. να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, της επιβάλλει όχι μόνο το γενικό καθήκον να απέχει από πράξεις παραβίασης των δικαιωμάτων αυτών, αλλά και να τα λαμβάνει, κατά περίπτωση, υπόψη στις πολιτικές που εφαρμόζει στο πλαίσιο των διαφόρων νομικών βάσεων που απορρέουν από τις συνθήκες (ενσωμάτωση).

συντελέστηκαν σε καθεστώς ισότητας, καθώς το διαπραγματευτικό πλεονέκτημα ανήκε στην ΕΕ. Επιπλέον, αν και οι συνθήκες προσχώρησης υπογράφονται μόνο από τα κ/μ της ΕΕ και το επίδοξο νέο μέλος, χωρίς τη συμμετοχή των Ευρωπαϊκών θεσμών, το άρθρο 49 σε συνδυασμό με το άρθρο 6 της Συνθ.ΕΕ ορίζει τους κοινοτικούς θεσμούς υπεύθυνους για την αξιολόγηση της ετοιμότητας των υποψηφίων κρατών. Σε μία παραφορά του γνωστού ρητού 'ο στόχος αγιάζει τα μέτρα', ο τελικός στόχος της ΕΕ αποτροπής ένταξης κράτους το οποίο θα έθετε σε κίνδυνο τις αρχές και αξίες στις οποίες στηρίζεται, επέτρεψε κυρίως στην Ευρ. Επιτροπή μια σημαντική ελευθερία κινήσεων. Παρόλο λοιπόν που εκ πρώτης, στην ενταξιακή διαδικασία υπερισχύουν τα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά - οι τελικές αποφάσεις λαμβάνονται πάντα από τα κ/μ- , στο επίκεντρο της διαδικασίας βρίσκονται οι υπερεθνικοί οργανισμοί, κυρίως η Ευρ. Επιτροπή - υπεύθυνη για την αξιολόγηση.

Η Ευρ. Επιτροπή έκανε χρήση της εν λόγω ελευθερίας (βλ. κεφ.1, Μέρος Ι), συμμετέχοντας ουσιαστικά στην ενταξιακή διαδικασία, κυρίως μέσω της διαμόρφωσης του πολιτικού κριτηρίου. Η Ευρ. Επιτροπή δηλαδή διαμόρφωσε τόσο το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου όσο και την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς αυτό. Μέσα από καινοτόμες προτάσεις και αξιολογήσεις απέναντι στα υποψήφια κ/μ, η Ευρ. Επιτροπή κατάφερε να εντάξει κάποια νέα στοιχεία καταρχήν στην ενταξιακή κοινοτική πολιτική και στη συνέχεια στις κοινοτικές πολιτικές.

Κατά την ενταξιακή διαδικασία από το 1997 μέχρι σήμερα, εφαρμόστηκε ένα πρωτοποριακό σύστημα αξιολόγησης και ελέγχου του σεβασμού των ΔΑ από την ΕΕ, μέσω των εκθέσεων προόδου της Ευρ. Επιτροπής. Η εν λόγω αξιολόγηση παρεμβατικού χαρακτήρα, δεν γνώρισε κανένα περιορισμό ως προς το πεδίο αρμοδιοτήτων της Ευρ. Επιτροπής, καθώς όλοι οι τομείς εθνικών πολιτικών και νομοθεσίας αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχου- ανεξαρτήτως της αρμοδιότητας παρέμβασης της ΕΕ. Παρατηρούμε ότι όχι μόνο δεν υπήρξε κάποιος περιορισμός στους υπό αξιολόγηση τομείς, αλλά ζητήθηκε παράλληλα από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη να συμμορφωθούν με επίπεδα προστασίας των ΔΑ τα οποία απείχαν

πολύ τα αντίστοιχα επίπεδα στα υφιστάμενα κ/μ[1220]. Η εν λόγω διαφοροποίηση σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ήταν μάλλον δύσκολο να σταματήσει η Ευρ. Επιτροπή να αξιολογεί τις πολιτικές προστασίας των ΔΑ στα νέα κ/μ μετά την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας, οδηγεί στο ερώτημα μήπως η ενταξιακή διαδικασία οδήγησε στη δημιουργία ενός 'πολιτισμού αξιολόγησης των πολιτικών ΔΑ'[1221];

Οι πλέον πρόσφατες εξελίξεις επιτρέπουν μια εκ πρώτης θετική απάντηση. Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή στην τελευταία Ανακοίνωσή της αναφορικά με την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναφέρει ξεκάθαρα ότι θα εφαρμόσει ένα σύστημα παρακολούθησης της εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών αντίστοιχο με την πρακτική κατά τη διεύρυνση. Η Ευρ. Επιτροπή "... will step up its preventive approach by reminding in appropriate cases the authorities responsible for transposing legislation of the obligation to comply with the Charter in implementing the legislation concerned and by assisting them to do so, in particular within the committees of experts set up to facilitate the transposition of the directives.[1222]". Ήδη δηλαδή η Ευρ. Επιτροπή αξιοποιεί ένα επιτυχημένο εργαλείο της διεύρυνσης και ως προς τα υφιστάμενα κ/μ στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων: την υποστήριξη των εθνικών αρχών κατά τη μεταφορά κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο, προκειμένου να επιτευχθεί ουσιαστική εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών.

3.3.Συμβολή της ενταξιακής διαδικασίας στη δημιουργία πολιτισμού ΔΑ στην ΕΕ

Η Ευρ. Επιτροπή επιλέγοντας να ακολουθήσει το συγκεκριμένο τρόπο ελέγχου των πολιτικών κριτηρίων, έθεσε στα κ/μ ένα δύσκολο δίλημμα. Είτε θα αποδέχονταν ότι όντως και τυπικά υπάρχει διάκριση για τον τρόπο ερμηνείας των αρχών της ΕΕ, το

[1220] 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. 692

[1221] Αξίζει δε να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση των υποψηφίων προς ένταξη κρατών δεν ολοκληρώθηκε όταν εντάχθηκαν στην ΕΕ αλλά συνεχίστηκε για τα επόμενα χρόνια μέσω των μεταβατικών Συμφωνιών. Περισσότερα για τις μεταβατικές συμφωνίες στο K. Inglis, The Accession Treaty and its Transitional Arrangements: A Twilight Zone for the new members of the Union στο EU enlargement: a legal approach (επ.) C. Hillion, Oxford and Portland Oregon, 2004, σελ. 77-109.

[1222] Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM (2010) 573/4, 20.10.2010, σελ. 9.

οποίο θα εξασθένιζε τη νομιμοποίηση των διαπραγματεύσεων με τις υπό ένταξη χώρες, είτε, τα κ/μ θα δέχονταν ότι όντως οι Αρχές του 6 περιλάμβαναν τα υπό εξέταση δικαιώματα, και συνεπώς η Επιτροπή θα μπορούσε να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες – στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, και των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας- προκειμένου για τη βελτίωσή τους. Τα κ/μ επέλεξαν τη δεύτερη λύση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου[1223].

3.3.1. Η έννοια της αξιολόγησης

Σύμφωνα με τον De Burca, η αξιολόγηση στην οποία επιδόθηκε η ΕΕ μέσω της Ευρ. Επιτροπής, οδήγησε αφενός σε μία αίσθηση διάκρισης εις βάρος των υποψηφίων κρατών μελών και αφετέρου στην υπόθεση ότι προκειμένου να αμβλυνθεί η διαφορετική μεταχείριση θα έπρεπε ο έλεγχος μέσω της αξιολόγησης να μεταφερθεί και στο εσωτερικό της ΕΕ, δηλαδή στα υφιστάμενα κ/μ, μετά την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας[1224]. Η εν λόγω υπόθεση, σε συνδυασμό με τους κάτωθι παράγοντες οδήγησε στην εφαρμογή της αξιολόγησης και στο εσωτερικό της ΕΕ, εντάσσοντας δυναμικά την προστασία των ΔΑ στην κοινοτική ορολογία. Δύο ήταν οι κυριότεροι παράγοντες αυτής της εξέλιξης:

- Πολλές ΜΚΟ στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες άρχισαν να συγκρίνουν την κατάσταση που επικρατούσε ως προς συγκεκριμένα δικαιώματα στο εσωτερικό των υφιστάμενων κρατών μελών,
- Υιοθετήθηκε ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και ανέλαβε συγκεκριμένο ρόλο υπέρ της ουσιαστικής του εφαρμογής του Ευρ.Κοινοβουλ.. Συγκεκριμένα, στην έκθεσή του Ευρ. Κοινοβ. σχετικά με την κατάσταση ως προς το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ του 2000, αναφέρει ότι ο ρόλος του περιλαμβάνει «την εγγύηση – σε συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια και τα Κοινοβούλια των υποψηφίων προς ένταξη κρατών- ότι τόσο οι ευρωπαϊκοί θεσμοί όσο και τα κ/μ σέβονται τα δικαιώματα που περιλαμβάνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»[1225]. Επιπλέον, στο πλαίσιο των νέων του αρμοδιοτήτων αιτήθηκε τη συνδρομή ενός δικτύου εμπειρογνωμόνων το οποίο θα επικουρούσε το έργο του

[1223] Βλ. ανωτέρω, σελ. 102
[1224] Στο ίδιο, σελ. 693
[1225] Έκθεση για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ (2000), A-5 223/2001.

Ευρ.Κοινοβουλ. τροφοδοτώντας το με πληροφορίες/ αξιολογήσεις, από κάθε κράτος μέλος[1226].

3.3.2. Από την αξιολόγηση στην αναζήτηση «καλών πρακτικών»

Οι ανωτέρω πρωτοβουλίες συνέπεσαν χρονικά με τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις[1227], οδήγησαν την Ευρ. Επιτροπή στη σύσταση του γνωστού δικτύου εμπειρογνωμόνων. Επιπροσθέτως, στην πρώτη έκθεση/αναφορά του εν λόγω δικτύου, προτείνεται η εφαρμογή της Ανοιχτής Μεθόδου Συνεργασίας για την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[1228]. Η ιδέα για την εφαρμογή της ΑΜΣ για τον εντοπισμό και χρήση των βέλτιστων πρακτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο υιοθετήθηκε και από το Ευρ.Κοινοβουλ. στην έκθεση για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων για το 2002-2003 αλλά και από την Ευρ. Επιτροπή το 2003, η οποία προέκρινε την πολιτική πρόληψη μέσω των βέλτιστων πρακτικών αντί των καταγγελτικών μέτρων σε περίπτωση παραβιάσεων του Χάρτη.[1229]

3.3.2.α. Η Ανοιχτή Μέθοδος Συνεργασίας

Παρατηρούμε μία άμεση σύνδεση του 'πολιτισμού αξιολόγησης' που προωθήθηκε μέσω της ενταξιακής διαδικασίας και συγκεκριμένα των εκθέσεων προόδου της Ευρ. Επιτροπής και της πρότασης για την προώθηση πολιτικών ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ μέσω της ΑΜΣ. Η ΑΜΣ[1230], η οποία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε εθνική αλλά ούτε και υπερεθνική, στη βέλτιστη εκδοχή της, μπορεί να προσφέρει την απαιτούμενη μεθοδολογία για τη σύνθεση όλων των επιπέδων διαμόρφωσης πολιτικής: το ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό. Επιπλέον, μέχρι στιγμής έχει

[1226] Στο ίδιο.

[1227] Η σημασία του πλαισίου της ενταξιακής διαδικασίας φαίνεται αν αναλογιστεί κανείς ότι παλαιότερες σχετικές προτάσεις για τη δημιουργία ευρωπαϊκού κέντρου ελέγχου είτε μέσω της επέκτασης των αρμοδιοτήτων του Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία ή της δημιουργίας μίας νέας Υπηρεσίας, είχαν πέσει στο κενό. De Burca (2004), ο.π. σελ. 694.

[1228] Πρώτη έκθεση του Δικτύου Ανεξάρτητων Εμπειρογνωμόνων του 2003, σελ. 24

[1229] Έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. για την κατάσταση σχετικά με τα Θεμελιώδη Δικαιώματα στην ΕΕ (2002) A-5 281/2003 και Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθ.ΕΕ «Σεβασμός και προαγωγή των αξιών στις οποίες στηρίζεται η ΕΕ», COM (2003) 606. Βλ. επίσης S. De la Rosa, The Open Method of Coordination in the New Member States—the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law, European Law Journal, Vol. 11/ 5, Σεπτέμβριος 2005, σελ. 618--40.

[1230] Η Ανοιχτή Μέθοδος Συνεργασίας εισήχθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, σε μια πρώτη μορφή της, στην προσπάθεια των κρατών μελών να συντονίσουν τις οικονομικές τους πολιτικές, η οποία στη συνέχεια διαμορφώθηκε και εφαρμόστηκε στην πολιτική απασχόλησης που υιοθετήθηκε το 1997 με τη Συνθ.Αμ.. Από τότε επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς ακολουθώντας την εξέλιξη της διαδικασίας της Λισαβόνας. Η ΑΜΣ είναι μία στρατηγική η οποία συνθέτει αφενός του στόχους που τίθενται σε κοινοτικό επίπεδο και αφετέρου την παραγωγή εκθέσεων και σχεδίων σε εθνικό επίπεδο.

χρησιμοποιηθεί σε πολλούς ευαίσθητους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, όπως η απασχόληση, η κοινωνική συνοχή, η εκπαίδευση οπότε και θα μπορούσε να αξιοποιηθεί και άλλους αντίστοιχα ευαίσθητους τομείς όπως η προαγωγή των ΔΑ.[1231] Ιδιαίτερα δε αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της, δύναται να καλύψει τα κενά ή καλύτερα τις γκρίζες περιοχές της κοινοτικής αρμοδιότητας[1232].

Ο λόγος της επιτυχίας της ΑΜΣ είναι διττός: αφενός προχωρά πέρα από την απλή αξιολόγηση στην ουσιαστική αξιοποίησή των εκθέσεων και αφετέρου δε συναντά τη συνήθη αντίσταση των κρατών μελών στα κλασσικά κοινοτικά εργαλεία τα οποία λόγω της δεσμευτικότητάς τους, ιδιαίτερα στον τομέα των ΔΑ, 'τρομάζουν' τα κ/μ, , καθιστώντας πχ. τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ άμεσα εφαρμόσιμα στην εθνική νομοθεσία.[1233]

3.3.3. Σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου με το κοινοτικό κεκτημένο

Επιπλέον, ένας ακόμα παράγοντας της ενταξιακής διαδικασίας ο οποίος συνέβαλε στη δημιουργία Ευρωπαϊκής πολιτικής ΔΑ, ήταν η σχέση μεταξύ κριτηρίων της Κοπεγχάγης και του κοινοτικού κεκτημένου καθώς και ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώθηκε η σχέση αυτή από την Ευρ. Επιτροπή. Το κοινοτικό κεκτημένο αναφέρεται, ως γνωστόν, στα δικαιώματα και υποχρεώσεις που πηγάζουν από το κοινοτικό σύστημα. Η Ευρ. Επιτροπή όμως κατέστησε σαφές μέσω της αξιολόγησής της[1234] για τα υποψήφια κράτη ότι το κοινοτικό κεκτημένο επεκτείνεται και σε τομείς πέρα των «καθαρά κοινοτικών», όπως η ΚΕΠΠΑ. Η διευρυμένη χρήση του όρου «κοινοτικού κεκτημένου» κατά την ενταξιακή διαδικασία οδήγησε σταδιακά στην ενσωμάτωση σε αυτό τόσο πολιτικών του δεύτερου και τρίτου πυλώνα, όσο και πολιτικών ΔΑ.[1235]

[1231] De Burca, (2004), ο.π. σελ. 696.

[1232] St. de la Rosa, The Open Method of Coordination in the new member states- the perspectives for its use as a tool of soft law, European Law Journal, Vol.11/5, 2005, σελ. 619--21. Για μια εκτενέστερη ανάλυση βλ. E. Szyszcak, Experimental Governance: The Open method of coordination, European Law Journal, Vol.12/4, 2006, σελ. 486-502.

[1233] De Burca σελ. 697

[1234] Η ευρεία ερμηνεία του κοινοτικού κεκτημένου από την Επιτροπή τοποθετείται ήδη στο 1992, στο κείμενο που δημοσίευσε «Europe and the Challenge of Enlargement», Bull. EC, Supp. 3/92, 12.

[1235] K. Inglis, (2000), ο.π., σελ. 1178-79.

Δεδομένου λοιπόν των ανωτέρω, καθώς και ότι όπως έχει ήδη αναφερθεί, τα κ/μ δεν είχαν δείξει σημάδια επιθυμίας δημιουργίας κοινοτικής πολιτικής ΔΑ, οι υπερεθνικοί θεσμοί κυρίως η Ευρ. Επιτροπή μπόρεσαν να υποστηρίξουν τη δική τους 'ατζέντα'. Ουσιαστικά να εντάξουν το λόγο για την προάσπιση των ΔΑ στην κοινοτική ορολογία.[1236]

3.4. Ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής στη μεταφορά στοιχείων του πολιτικού κριτηρίου σε κοινοτικές πολιτικές

Η Ευρ. Επιτροπή συμμετείχε πολύ ενεργά στις ενταξιακές διαδικασίες. Αφενός μέσω του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών στο εσωτερικό της ΕΕ, προωθώντας την εναρμόνιση των υποψηφίων προς ένταξη κρατών μέσω των κριτηρίων ένταξη και αφετέρου, ως διαχειριστής της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και κυρίως της οικονομικής βοήθειας προς τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες η οποία υπόκειτο επίσης στην αρχή της αιρεσιμότητας.

Υποστηρίζουμε ότι η Επιτροπή προσπάθησε να δημιουργήσει μία κουλτούρα σεβασμού των ΔΑ στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, μέσα από το φαινόμενο της εκχείλισης (spillover), σε μια προσπάθεια να βελτιώσουν το επίπεδο προστασίας γενικότερα. Ήδη από το 1999 είχε αρχίσει να παρατηρείται από κάποιους συγγραφείς η σύνδεση μεταξύ της ενταξιακής διαδικασίας και της ομοσπονδοποίησης, αλλά μέχρι σήμερα δεν πραγματοποιήθηκε σύνδεση με συγκεκριμένες κοινοτικές πολιτικές[1237]. Κατά την ενταξιακή διαδικασία, η ΕΕ εισχωρεί συστηματικά σε θέματα εθνικών πολιτικών στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, με συνέπεια την θεσμοθέτηση πολιτικών οι οποίες σταδιακά θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μεγαλύτερη ολοκλήρωση. Μια τέτοια άποψη ενισχύεται και από το επιχείρημα του Wiener, σύμφωνα με το οποίο το κοινοτικό κεκτημένο τείνει να εξελίσσεται κυρίως βάσει ανεπίσημων πρακτικών[1238] (όπως η εξέλιξη της

[1236] G. Sasse, ο.π., σελ. 18. Αναφέρεται μεν στα δικαιώματα των μειονοτήτων αλλά πιστεύω, όπως αναφέρεται σε διάφορα σημεία στο κείμενο ότι βρίσκει έρεισμα σε πολλά άλλα δικαιώματα/κριτήρια.
[1237] Grabbe (1999), σελ. 21
[1238] A. Wiener, The embedded Acquis Communautaire: transmission Belt and Prism of New Governance, RSCWorking Paper 98/35, San Domenico (F1): European University Institute 1998.

ενταξιακής διαδικασίας).[1239] Μάλιστα, αναφέρονται κυρίως παραδείγματα από το Χώρο Ελευθερίας, Δικαιοσύνης και Ασφάλειας, όπως η συμφωνία Σένγκεν η οποία κατέληξε να αποτελεί μέρος της Συνθ.Αμ.[1240] Η παρούσα μελέτη τείνει να συμφωνήσει με την ανωτέρω άποψη, προχωρώντας στον εντοπισμό συγκεκριμένων συνδετικών κρίκων μεταξύ των κοινοτικών πολιτικών ΔΑ και των κριτηρίων ένταξης.

Οι απόψεις των αξιωματούχων της Ευρ. Επιτροπής διίστανται αναφορικά με την ύπαρξη τέτοιας σύνδεσης. Η πλειονότητα θεωρεί ότι δεν υπήρξε τέτοιο φαινόμενο στο εσωτερικό της ΕΕ, ούτε καν για τα δικαιώματα των Ρομά, για τα οποία η εκστρατεία σε κοινοτικό επίπεδο ξεκίνησε, αφού ανέδειξε το θέμα η Ευρ. Επιτροπή κατά την αξιολόγηση των υποψηφίων προς ένταξη κρατών. Σύμφωνα με τους εν λόγω αξιωματούχους, απλά συνέπεσαν διάφορες κοινοτικές πολιτικές που θα αναδειχθούν κατωτέρω με το πολιτικό κριτήριο[1241]. Αντίθετα υπάρχει και η άποψη της μειονότητας, την οποία και υποστηρίζουμε με συγκεκριμένα παραδείγματα, σύμφωνα με την οποία η Ευρ. Επιτροπή ανέδειξε σοβαρά ζητήματα τα οποία δεν περιορίστηκαν στα υποψήφια κράτη αλλά επεκτάθηκαν και στα υφιστάμενα κ/μ. Τα υποψήφια κράτη τα οποία κατέβαλαν προσπάθειες μεταρρύθμισης του νομοθετικού τους πλαισίου βάσει των επιταγών της ΕΕ, με αποτέλεσμα να ενταχθούν τελικά στην ΕΕ κράτη τα οποία είχαν παρεμφερές νομοθετικό πλαίσιο για ορισμένα ζητήματα που άπτονταν των ΔΑ. [1242].

Αποδεικνύεται ότι αν και όχι πάντα επιτυχημένη, υπάρχει σύνδεση μεταξύ των κριτηρίων ένταξης και πρωτοβουλιών σε κοινοτικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση του διαστήματος προσωρινής κράτησης των παράνομων μεταναστών. Η Ευρ. Επιτροπή στην Έκθεση του 2000 για την Ουγγαρία αξιολογεί τους 18 μήνες κράτησης των παράνομα εισερχόμενων και υπό απέλαση αλλοδαπών ως υπερβολικό διάστημα κράτησης, συστήνοντας ουσιαστικά τη μείωσή του.

[1239] Για μια ενδιαφέρουσα συζήτηση από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης ως προς το ρόλο των υπερεθνικών οργανισμών στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βλ. M. Jactenfuchs, Deepening and Widening Integration Theory (279- -85) και T. Risse, Social Constructivism and integration theory (159--76) στο The politics of European Union: enlargement theoretical approaches, (επ). F. Schimmelfennig/U. Sedelmeier, Routledge, 2005.

[1240] Grabbe(1999), ο.π.. 1169

[1241] Στο ίδιο, σελ. 11

[1242] Στο ίδιο.

Θυμίζουμε όμως ότι μόλις το 2008, υιοθετήθηκε Οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κ/μ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων κρατών, η οποία επεκτείνει το νόμιμο διάστημα κράτησης αλλοδαπών σε 18 μήνες[1243]. Αξίζει βέβαια να προστεθεί ότι η επέκταση του χρόνου κράτησης στους 18 μήνες αποτελεί πρωτοβουλία των κρατών μελών καθώς στο αρχικό κείμενο της πρότασης της Επιτροπής το προβλεπόμενο διάστημα άγγιζε τους έξι μήνες[1244]. Η παρατήρηση αυτή, εκτός του ότι αποδεικνύει ότι οι θέσεις τις Ευρ. Επιτροπής δεν έχουν αλλάξει με την πάροδο των ετών, επιβεβαιώνει το συμπέρασμα ότι η Ευρ. Επιτροπή είχε αυξημένες απαιτήσεις από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη σε σχέση με την πρακτική και την υφιστάμενη προστασία των ΔΑ στα κ/μ. Ταυτόχρονα φαίνεται ότι τουλάχιστον στο πολιτικό κριτήριο ένταξης, η Ευρ. Επιτροπή είχε και εκμεταλλευόταν πλήρως μεγάλη ευχέρεια κινήσεων.

Παράλληλα στο εσωτερικό της ΕΕ, η πρωτοβουλία και η ουσιαστική εφαρμογή των πολιτικών προώθησης των ΔΑ ανήκουν στην Επιτροπή. Ο εν λόγω θεσμός, κατάφερε την τελευταία δεκαετία να κάμψει τις όποιες επιφυλάξεις και αντιδράσεις των κρατών μελών ως προς την υιοθέτηση συγκεκριμένου μηχανισμού ελέγχου των ΔΑ, ή κάποιας κοινοτικής λίστας ή κοινών επιπέδων προστασίας[1245]. Η Επιτροπή μέσω της υιοθέτησης της πρακτικής της ένταξης των ΔΑ στις πολιτικές της ΕΕ (mainstreaming), και εκμεταλλευόμενη τις αυξημένες της αρμοδιότητες κατά την ενταξιακή διαδικασία κατάφερε να δημιουργήσει συνθήκες ευνοϊκές για την προώθηση των δικαιωμάτων (momentum). Τα αποτελέσματα γίνονται αντιληπτά ακόμα και σήμερα. Υποστηρίζουμε ότι η Ευρ. Επιτροπή κατάφερε να πραγματοποιήσει αυτό που δεν κατάφερε το ΔΕΚ: να δημιουργήσει κοινά αποδεκτά επίπεδα προστασίας των ΔΑ, μια λίστα θεμελιωδών δικαιωμάτων απαραίτητων για την ΕΕ και να τα χρησιμοποιήσει για την προώθηση σχετικών πολιτικών στα κ/μ. Τελικά η Απόφαση του ΔΕΚ περί αποσαφήνισης του περιεχομένου του όρου 'θεμελιώδη δικαιώματα' κατά τρόπο ώστε να περιλάβει τα

[1243] Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κ/μ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, άρθρο 15 παρ. 5,6.

[1244] COM(2005) 391 τελικό2005/0167 (COD), Βρυξέλλες, 1.9.2005, άρθρο 14 παρ. 5

[1245] Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η δημιουργία πολιτικής δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ΕΕ δεν συμπεριλαμβανόταν μεταξύ των προτεραιοτήτων των κρατών μελών, όπως αποδείχθηκε στη διαδικασία δημιουργίας του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. A. Williams, EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure of design? European Law Review, December 2003, N.6.V.28 (2003), σελ. 800.

κριτήρια που χρησιμοποίησε η Ευρ. Επιτροπή κατά την ενταξιακή διαδικασία, επιβεβαιώνει το ρόλο της Ευρ. Επιτροπής.[1246]

Mainstreaming

Η εισαγωγή της έννοιας της ενσωμάτωσης της διάστασης διαφόρων δικαιωμάτων σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές «mainstreaming» αποτελεί ακόμα ένα παράδειγμα δραστηριότητας υπερεθνικών οργανισμών στον τομέα των ΔΑ, η οποία οδήγησε σε σημαντικές πολιτικές επιλογές. Η έννοια του «mainstreaming» εισήχθηκε στην κοινοτική ορολογία όταν η Επιτροπή Σαντέρ ίδρυσε το 1995, μία Ομάδα Επιτρόπων για την προώθηση της Ισότητας των Ευκαιριών. Το Τέταρτο Σχέδιο Δράσης (1996-2000) το οποίο ακολούθησε έθεσε τα θεμέλια για περαιτέρω εξελίξεις στις πολιτικές καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου[1247]. Τα κ/μ στη Συνθ.Αμ. απλά υιοθέτησαν τη νέα αυτή προσέγγιση. Η εν λόγω σχέση δράσης – αντίδρασης επιβεβαιώνεται και από την ομιλία του Επιτρόπου για την Απασχόληση και τις Κοινωνικές Υποθέσεις, το Δεκέμβριο του 1998, ο οποίος δήλωσε ότι τα κ/μ ανταποκρίθηκαν στις πιέσεις του Ευρ.Κοινοβουλ., της Ευρ. Επιτροπής και ΜΚΟ για την καταπολέμηση των διακρίσεων, εισάγοντας το άρθρο 13 Συνθ.ΕΕ. Σύμφωνα με τον P. Flynn, το άρθρο 13 δεν συμβολίζει απλά την πρόθεση της Κοινότητας να δράσει, αλλά της παρέχει τις αρμοδιότητες για να το πράξει[1248].

Σταδιακά, μέσω θεσμικών πιέσεων, αμβλύνθηκαν οι σημαντικοί περιορισμοί της κοινοτικής δράσης στον τομέα της ισότητας των φύλων. Η Beveridge μάλιστα υπογραμμίζει ότι πριν τη Συνθ.Αμ., η ΕΕ δεν διέθετε την αρμοδιότητα υλοποίησης μίας αποτελεσματικής πολιτικής για την ισότητα. Ακόμα και μετά την εισαγωγή του άρθρου 13, η κοινοτική αρμοδιότητα παρέμεινε περιορισμένη: το πεδίο εφαρμογής της δράσης για την ισότητα των φύλων παρέμενε περιορισμένο στον τομέα της απασχόλησης.[1249] Σήμερα δέκα πέντε περίπου χρόνια μετά την

[1246] Βλ. ανωτέρω σελ. 340-2.

[1247] F.Beveridge (2007). "Building against the past: the impact of mainstreaming on EU gender law and policy", *European Law Review*, V 32(2007), N. 2, 195

[1248] Ομιλία του Padraig Flynn, Ευρωπαίου Επιτρόπου υπεύθυνου για την πολιτική Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων σε συνέδριο με θέμα «Η καταπολέμηση των διακρίσεων: ο δρόμος μπροστά». Ευρωπαϊκή Διάσκεψη σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων, Βιέννη, 4 Δεκεμβρίου 1998. SPEECH/98/282

[1249] Beveridge(2007), ο.π. σελ. 207.

πρωτοβουλία της Ευρ. Επιτροπής, η αρχική πολιτική για την ισότητα των φύλων έχει συνδεθεί με μία ευρύτερη πολιτική ατζέντα. Σε αυτή την εξέλιξη συνέβαλε και το Ευρ.Κοινοβουλ. μέσω των πιέσεων που άσκησε. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι σε ψήφισμα του για την ένταξη (2000), «*καλεί όλους του δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς στις υποψήφιες χώρες να εξασφαλίζουν την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε ολόκληρο το φάσμα των πολιτικών, κατά τρόπο ώστε τα γυναικεία θέματα να μην αντιμετωπίζονται μεμονωμένα, αλλά ενταγμένα σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής*».[1250] Υποστηρίζεται όπως αναφέρει και η Beveridge ότι η Ευρ. Επιτροπή σταδιακά επαναπροσδιόρισε τη θέση της από υπεύθυνο λήψης πρωτοβουλιών σε αξιολογητή των κρατών μελών.[1251]

3.5. Συγκεκριμένα παραδείγματα κοινοτικών πολιτικών που επηρεάστηκαν από το πολιτικό κριτήριο της ενταξιακής διαδικασίας

Η σύνδεση μεταξύ του άρθρου 49 που καθορίζει την ενταξιακή διαδικασία (οι υποψήφιες χώρες πρέπει να σέβονται τις αρχές που περιέχονται στο άρθρο 6) και του άρθρου 6 υποδηλώνει ότι το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου είναι ουσιαστικά το άρθρο 6. Η έλλειψη κατ' αρχήν συγκεκριμένου- μετρήσιμου περιεχομένου του άρθρου 6 κατά τρόπο που να μπορεί να αποτελέσει κριτήριο, επέτρεψε στην Ευρ. Επιτροπή τη διαμόρφωσή του κατά βούληση, μέσω των αξιολογήσεων των υποψηφίων προς ένταξη κρατών. Με άλλα λόγια, η Ευρ. Επιτροπή μέσω της ενταξιακής διαδικασίας και των επιλογών της ως προς τα υπό αξιολόγηση ΔΑ, κατάφερε να προσδώσει συγκεκριμένο νόημα στο εν λόγω άρθρο πριν ακόμα υιοθετηθεί ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σύμφωνα εξάλλου και με την Sasse, στον τομέα των ΔΑ και των μειονοτήτων, οι εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ έδωσαν ώθηση για μια αναθεώρηση των εσωτερικών αξιών, στόχων και πολιτικών.[1252]

Ο καθορισμός του περιεχομένου του άρθρου 6 ήταν μόνο η αρχή για την Ευρ. Επιτροπή. Σύντομα, το πολιτικό κριτήριο που χρησιμοποιήθηκε στην ενταξιακή

[1250] Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ (COM(1999) 500-C5 341/2000-2000/2171(COS)), A5-0250/2000, σημείο 126
[1251] Beveridge (2007) ο.π. σελ. 197
[1252] G. Sasse, (2005), ο.π. σελ.1

διαδικασία μεταφέρθηκε σε κοινοτικό επίπεδο τόσο ως πολιτικές ΔΑ για το εσωτερικό της ΕΕ όσο και στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Ως προς τις σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες, ίσως η πλέον εξόφθαλμη σύνδεση με το πολιτικό κριτήριο ένταξης ήταν η Ευρ. Πολιτική Γειτονίας και οι συμφωνίες του Κοτονού.

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, θα αναλυθεί μόνο η επιρροή του πολιτικού κριτηρίου στο εσωτερικό της ΕΕ, αναφορικά με τις επιπτώσεις της στη δημιουργία κοινής πολιτικής ΔΑ, μέσω της παρουσίασης κάποιων ενδεικτικών παραδειγμάτων. Παρόλο που η ΕΕ μέχρι πρόσφατα – την επικύρωση της Συνθ.Λισαβ.- δεν διέθετε ένα νομικά δεσμευτικό κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, η νομοθετική ή καλύτερα κοινοτική διαδικασία προώθησης κάποιων ΔΑ από το 2000 υπήρξε εντυπωσιακή.

Σε πολλές περιπτώσεις, πρωτοβουλίες της Ευρ. Επιτροπής έδωσαν ώθηση στην κοινοτικοποίηση των ΔΑ, αξιοποιώντας και τον ενισχυμένο ρόλο της κατά την ενταξιακή διαδικασία. Χαρακτηριστική είναι η πορεία της 'κοινοτικοποίησης' των δικαιωμάτων των ΑΜΕΑ. Η Ευρ. Επιτροπή το 1996, υιοθέτησε μία ανακοίνωση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία. Το 1997 τα εν λόγω δικαιώματα συμπεριλήφθηκαν μεταξύ των κριτηρίων ένταξης, ενώ το 2003 η Ευρ. Επιτροπή υποστήριξε την πρωτοβουλία των ΗΕ για τη δημιουργία σχετικής Σύμβασης, μέσω εκστρατείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την ενημέρωση του κοινού και της αφιέρωσης του έτους 2003 στα εν λόγω δικαιώματα. Η εκστρατεία ολοκληρώθηκε με επιτυχία με την υιοθέτηση από τα κ/μ ενός Ευρωπαϊκού Σχεδίου Δράσης για την ισότητα των ευκαιριών των ΑΜΕΑ (2004-2010).

3.5.1. Καταπολέμηση των διακρίσεων

Η Ευρ. Επιτροπή κάνοντας εκτεταμένη χρήση του άρθρου 13 Συνθ.ΕΕ, σταδιακά επέκτεινε τη δράση της ΕΕ και σε τομείς καταπολέμησης των διακρίσεων, ευρύτερους της ισότητας των φύλων[1253]. Η καταπολέμηση των διακρίσεων είχε

[1253] Βλ. πχ Συνθ.Λισαβ, Τίτλος Ι 3.3. Περισσότερα για την κοινοτική πολιτική καταπολέμησης των διακρίσεων στο M. Bell, EU anti-racism policy; the leader of the pack? στο Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives (επ.) H. Meenan, Cambridge : Cambridge University Press , 2007, σελ. 178-202, A. Masselot, The State of Gender Equality Law in the European Union, European Law Journal, Vol. 13/ 2, Μάρτιος 2007, σελ. 152--68 και G. Quinn,

αποκτήσει ιδιαίτερη δυναμική κατά το 1998, μετά την ένταξη του άρθρου 13 στη Συνθ.Αμ., και συγκεκριμένα για τον τρόπο με τον οποίο θα εξαλείφονταν οι πρακτικές διάκρισης και η προώθηση των αρχών της ισότητας σε κάθε τομέα της ΕΕ.[1254] Η Επιτροπή είχε μάλιστα προχωρήσει στην υιοθέτηση Σχεδίου Δράσης για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας το 1998[1255], για την εφαρμογή του οποίου στις υποψήφιες χώρες, δημοσιεύθηκαν εκθέσεις το 1999. Το συγκεκριμένο Σχέδιο Δράσης προετοίμαζε το έδαφος για πιο φιλόδοξη δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπό το φως των νέων ρυθμίσεων της Συνθ.Αμ. σε επίπεδο νομοθεσίας και προγραμμάτων για την ανάπτυξη και ανταλλαγή νέων προσεγγίσεων[1256].

Επιπλέον, η Ευρ. Επιτροπή από τις πρώτες κιόλας εκθέσεις προόδου που παρουσίασε, ασχολήθηκε εκτενώς με το θέμα των διακρίσεων, αφιερώνοντας ήδη από το 1998, ξεχωριστό υποκεφάλαιο για το ρατσισμό και την ξενοφοβία. Το αποτέλεσμα ήταν αφενός τα υποψήφια κράτη να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις νωρίτερα από τα υφιστάμενα κ/μ[1257] και αφετέρου να επηρεαστούν και οι κοινοτικές πολιτικές στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων βέβαια της ΕΕ.

Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή παρουσίασε από το 2000[1258] και μετά μία έντονη δραστηριότητα στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων. Υιοθετήθηκαν οι δύο Οδηγίες για την ισότητα, εκ των οποίων η Οδηγία 2000/43 απαγορεύει τις φυλετικές διακρίσεις και έχει οριζόντιο χαρακτήρα. Επιπλέον, ακριβώς λόγω του περιορισμού του πεδίου της καταπολέμησης των διακρίσεων στην απασχόληση και τις κοινωνικές υποθέσεις, το 2008 η Ευρ. Επιτροπή προέβη στην κατάθεση πρότασης για την υιοθέτηση μιας Κοινοτικής Οδηγίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων σε όλους τους τομείς, όχι μόνο όσους καλύπτονταν από τις κοινοτικές

Disability discrimination law in the EU, στο Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives (επ.). H. Meenan Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 231--78.

[1254] Σημείο από την ομιλία του Padraig Flynn, ο.π.

[1255] COM (1998) 183

[1256] COM (1999) 256, σελ. 4

[1257] Για παράδειγμα το 2000 η Ρουμανία το 2000 υιοθέτησε νόμο κατά του ρατσισμού. Στη Σλοβακία άλλαξε ο ΠΚ ποινικοποιώντας ρατσιστικά εγκλήματα, κα.

[1258] Οδηγίες 46/2000 and 78/2000

αρμοδιότητες.[1259] Σύμφωνα με τον Williams, οι θεσμοί υιοθέτησαν το ζήτημα της καταπολέμησης των φυλετικών διακρίσεων ως ένα σκοπό ο οποίος απαιτεί πολιτική ρητορική, τη λήψη νομοθετικών μέτρων και δράσεις[1260]. Από το 1999, το ζήτημα της καταπολέμησης των διακρίσεων κέρδισε έδαφος. Μήπως είναι ακόμα ένα παράδειγμα τυχαίας σύνδεσης μιας κοινοτικής πολιτικής με ένα κριτήριο ένταξης;

3.5.2.Δικαιώματα μειονοτήτων

Το κριτήριο της προστασίας των μειονοτήτων, όπως έχουν αναφέρει πολλοί ακαδημαϊκοί, αποτέλεσε το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα διαφοροποίησης μεταξύ των υποψηφίων προς ένταξη κρατών και των υφιστάμενων κρατών μελών.[1261] Η επιλογή της ΕΕ να συμπεριλάβει ήδη από το 1993 την προστασία των μειονοτήτων μεταξύ των συστατικών του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης πήγαζε από την ανάγκη σταθεροποίησης των νεοσύστατων κρατών της Βαλτικής και Κεντρικής Ευρώπης μετά την κατάρρευση του Σοσιαλισμού.[1262]

Η προαγωγή των δικαιωμάτων των μειονοτήτων βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση των πολιτικών για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Η πρωτοβουλία του Ευρ.Κοινοβουλ., η οποία είχε βέβαια σχέση με τη θέση σε ισχύ της Συνθ. του Άμστερνταμ το 1999 και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 13 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, επεκτάθηκε και στις μειονότητες.[1263] Ειδικότερα, το εν λόγω ψήφισμα αναφέρει ότι «οι μειονότητες στις υποψήφιες χώρες θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώθηκαν στις Συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και του ΟΟΣΑ, ότι ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιώματα και η μεταχείριση αυτών των ομάδων που

[1259] Πρόταση Οδηγίας για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, COM(2008) 426 τελικό, 2.07.2008. Βρίσκεται ακόμα (Σεπτ. 2010) υπό συζήτηση στο Συμβούλιο της ΕΕ.

[1260] A. Williams, "European Union Human Rights Policies: A study in Irony", Oxford University Press, 2004, σελ. 5

[1261] Για περαιτέρω ανάλυση βλ. J. Hughes/ G. Sasse/C. Gordon, Monitoring the monitors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs, Journal of Ethnopolitics on minority issues in Europe, 1/2003, LSE, σελ. 1-38

[1262] G. Sasse, (2005),ο.π., σελ.2

[1263] Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ (COM (1999) 500-C5-0341/2000-2000/2171 (COS)), A5-0250/2000, 04.10.2000

αναφέρονται στο άρθρο 13 της ΣΕΚ σε ό,τι αφορά την πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης.[1264]

Με τη σύνδεση αυτή, ουσιαστικά συγκεκριμενοποιείται η προστασία των μειονοτήτων και ξεπερνιέται το εμπόδιο της απουσίας σχετικής ρύθμισης στη Συνθήκη της ΕΕ, προσφέροντας μία εναλλακτική ερμηνεία. Το ΕΚ, στο Ψήφισμά του (2000) για την πρόοδο της Ρουμανίας εφαρμόζει στην πράξη την ανωτέρω σύσταση ζητώντας «από τις ρουμανικές αρχές να κάνουν ό,τι μπορούν για να συμμορφωθούν προς τις βασικές κοινοτικές αρχές όσον αφορά την προστασία των μειονοτήτων, να υιοθετήσουν στρατηγικές για την ένταξη των μειονοτήτων, να αναγνωρίσουν τα νόμιμα δικαιώματά τους και, ειδικότερα, να εισαγάγουν νομοθεσία κατά των διακρίσεων σύμφωνα με το άρθρο 13 της Συνθήκης ΕΚ και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»[1265]. Υπενθυμίζεται ότι προσπάθειες εισαγωγής διάταξης σχετικής με την προστασία των μειονοτήτων στη Συνθ.ΕΕ είχε αποτύχει κατά τις διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν της Συνθ.Αμ.. Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες για τις μειονότητες βασίστηκαν στην αρχή της καταπολέμησης των διακρίσεων ελλείψει άλλης νομοθετικής βάσης[1266]. Το άρθρο 13 για την ισότητα, ουσιαστικά χρησιμοποιήθηκε ως νομιμοποιητικό στοιχείο της μειονοτικής πολιτικής της ΕΕ.[1267]

Η Ευρ. Επιτροπή προσπαθεί να καλύψει το κενό της απουσίας νομιμοποίησης στον τομέα της προστασίας των μειονοτήτων, με τη συμπερίληψη του ζητήματος στις αρχές του άρθρου 6. Συγκεκριμένα, στις εκθέσεις προόδου του 2002, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης ενσωματώθηκε επιτυχώς ως συνταγματική αρχή στη Συνθ.ΕΕ.[1268] Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ευρ. Επιτροπή κατάφερε ερμηνευτικά να περιλάβει την προστασία των μειονοτήτων

[1264] Στο ίδιο, παρ. 15

[1265] Α5-0259/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)), παρ. 6

[1266] Περισσότερα στο A. Sellias, The EU's external minority policy- Europeanising or not? στο Europe on the move, the impact of the Eastern enlargement on the European Union (επ.) T. Lane/ E. Stadtmüller, LIT, Λονδίνο, 2005, σελ. 69-87.

[1267] Guido Schwellnus, 2006, Double standards? Minority protection a condition for membership, Questioning EU enlragement. Europe in search of identity ed. Hellen Sjursen, Routledge, 2006. σελ. 186 και 195. Μάλιστα αναφέρει ότι προσπάθειες τόσο του ΕΚ όσο και ΜΚΟ για ξεχωριστή αναφορά στην προστασία των μειονοτήτων εκτός της σχέσης με την καταπολέμηση των διακρίσεων απέτυχαν και στην περίπτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

[1268] Έκθεση προόδου της Βουλγαρίας, 2002 σελ. 18.

μεταξύ των θεμελιωδών αρχών της ΕΕ, ενώ μερικά χρόνια πριν τα κ/μ είχαν συνειδητά επιλέξει την απουσία αναφοράς σε μειονότητες στο ίδιο άρθρο. Υπενθυμίζεται δε ότι ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του 2000, δεν περιλαμβάνει ξεχωριστή αναφορά σε μειονότητες παρά μόνο στο πλαίσιο του άρθρου για την καταπολέμηση των διακρίσεων[1269]. Μόλις το 2010, με την επικύρωση της Συνθ.Λισαβ, πλέον περιλαμβάνεται ρητή αναφορά στην προστασία των μειονοτήτων ως βασική αρχή της ΕΕ[1270].

3.5.2.α.Κοινωνική ένταξη Ρομά

Στο πλαίσιο της προστασίας των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή συμπεριέλαβε από τις πρώτες εκθέσεις της το 1997 για τη χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, το ζήτημα της ενσωμάτωσης των Ρομά, αναδεικνύοντας κυρίως τα προβλήματα στέγασης, εκπαίδευσης, απασχόλησης και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Εκτός της προαναφερθείσας Οδηγίας για το ρατσισμό το 2000, και της πρόσφατης Απόφασης Πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με τις ποινικές διώξεις και ποινές για την πρόκληση ρατσισμού του 2008[1271], η ΕΕ έχει αναλάβει και άλλες πρωτοβουλίες, οι οποίες επιβεβαιώνουν τη σύνδεση μεταξύ της ενταξιακής διαδικασίας και κοινοτικών πολιτικών.

Η προσέγγιση της Ευρ. Επιτροπής ως προς τους Ρομά είναι σαφής: ενσωματώσει τη διάσταση της κοινωνικής ένταξης των Ρομά σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές. Η δε επιβεβαίωση του ρόλου της Ευρ. Επιτροπής, περιλαμβάνεται στην πρόσφατη Ανακοίνωση (2010) της σχετικά με την κοινωνική και οικονομική ένταξη των Ρομά στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι *«από το Δεκέμβριο του 2007, η ΕΕ επιδόκίμασε σε μια σειρά συμπερασμάτων του Συμβουλίου*[1272]*, την αξιολόγηση της*

[1269] Άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στο οποίο περιλαμβάνεται η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω συμμετοχής σε εθνική μειονότητα.

[1270] Για περαιτέρω ανάλυση, ο R. Cholewinski πραγματοποιεί μια ενδιαφέρουσα σύνδεση της πολιτικής για την προστασία των μειονοτήτων στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες και της κοινοτικής πολιτικής για την ένταξη των μεταναστών. Migrants as minorities: Integration and inclusion in the enlarged European Union, JCMS 2005, vol. 43:4, σελ. 695-716.

[1271] Απόφαση- Πλαίσιο 2008/913/ JHA, 28/11/2008

[1272] Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την πρόοδο της ενσωμάτωσης των Ρομά (07.06.2010), Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την ενσωμάτωση των Ρομά (08.06.2009), Δελτίο τύπου του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων για την ένταξη των Ρομά (08.12.208). Στο δε Συμβούλιο του 2008 αποφασίστηκε η δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας για την ένταξη των Ρομά, η οποία θα

Επιτροπής σύμφωνα με την οποία υπάρχει ήδη σε επίπεδο ΕΕ ισχυρό πλαίσιο μέσω για το συντονισμό στο νομοθετικό τομέα, τον οικονομικό τομέα και στις πολιτικές για την προώθηση της ένταξης των Ρομά, αλλά είναι δυνατό να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους».[1273] Και συνεχίζει αναγνωρίζοντας ότι η ΕΕ ενσωμάτωσε οριστικά την ένταξη των Ρομά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ καθώς και ότι η κοινωνική και οικονομική ένταξη των Ρομά είναι μία από τις προτεραιότητές της[1274].

Προφανώς η ενσωμάτωση των πολιτικών για την ένταξη των Ρομά δεν είναι αποτέλεσμα μόνο των πρωτοβουλιών της Ευρ. Επιτροπής, καθώς η ένταξη στην ΕΕ κρατών με μεγάλους πληθυσμούς Ρομά, μετέτρεψε το πρόβλημα διαβίωσής τους από εθνικό σε ευρωπαϊκό. Το γεγονός όμως ότι η ανάδειξή του εντοπίζεται στις εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής, η οποία επέλεξε να αντιμετωπίσει το ζήτημα στο πλαίσιο της προστασίας των μειονοτήτων και ότι η συμβολή της αναγνωρίστηκε και από το Συμβούλιο επιβεβαιώνει ότι σε ένα βαθμό επηρεάστηκε η κοινοτική πολιτική από την ενταξιακή διαδικασία.

3.5.3.Κοινωνική συνοχή

Αντίστοιχα, η ΕΕ από το 2000, έχει δημιουργήσει μέσω της ΑΜΣ, ένα πλαίσιο για το συντονισμό των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών για την προώθηση της κοινωνικής συνοχής. Η κοινωνική πολιτική της ΕΕ έχει εξελιχθεί κυρίως μέσω των πιέσεων φορέων, της Επιτροπής, του ΕΚ, του Δικαστηρίου, κυρίως για την αποφυγή φαινομένων ντάμπινγκ[1275]. Χαρακτηριστικά, στη Συνθ.Αμ., η μόνη πρόοδος στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής αφορούσε μόνο στο συντονισμό των εθνικών πολιτικών, καθώς τα κ/μ ήταν πολύ επιφυλακτικά στο ενδεχόμενο δημιουργίας κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής[1276]. Στη συνέχεια, το 2000 στο Ευρ. Συμβούλιο της Νίκαιας, τέθηκαν οι στόχοι στον τομέα της κοινωνικής ένταξης

αποτελούσε το πλαίσιο συναντήσεων εθνικών κυβερνήσεων, της ΕΕ, διεθνών οργανισμών και εκπροσώπων της κοινωνίας των Πολιτών.

[1273] Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής προς το Συμβούλιο , το Ευρ.Κοινοβουλ., την Ευρ. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών σχετικά με την κοινωνική και οικονομική ένταξη των Ρομά στην Ευρώπη, COM (2010) 133, 14.4.2010, τελικό, σελ. 2.

[1274] Στο ίδιο, σελ. 3

[1275] Hellen Wallace, William Wallace, Policy making in the European Union, Oxford University Press, 2000, σελ. 269

[1276] Στο ίδιο, σελ. 273 και 270 αντίστοιχα.

(πρόσβαση σε ποιοτικές θέσεις εργασίας, πρόληψη των κινδύνων αποκλεισμού, παροχή βοήθειας σους ευάλωτους και κινητοποίηση των φορέων με ταυτόχρονη ενσωμάτωση της καταπολέμησης του αποκλεισμού σε όλες τις πολιτικές)[1277]. Ζητήθηκε επίσης από τα κ/μ η υποβολή ανά διετία Εθνικών Σχεδίων Δράσης. Το 2001 τα εν λόγο σχέδια χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για την Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ένταξη που υιοθετήθηκε τελικά στο Laeken[1278]. Η πρώτη κοινή έκθεση για την κοινωνική ένταξη και τον προσδιορισμό ενός συνόλου κοινών δεικτών αποτελούν σημαντικά στοιχεία της πολιτικής της Λισσαβόνας για την εξάλειψη της φτώχιας και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, στην οποία συμπεριλαμβάνονται η υγεία και η στέγη.

Ήδη από το 1999, κατά την ενταξιακή διαδικασία, η Ευρ. Επιτροπή για πρώτη φορά αξιολόγησε διεξοδικά τα οικονομικά και οικονομικά κριτήρια. Αφιερώνει μεγαλύτερο μέρος της έκθεσης στην ανάλυση των εν λόγω δικαιωμάτων εν αντιθέσει με προηγούμενες αναφορές του τύπου «τα βασικά οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα είναι σεβαστά», εντάσσοντας στο πεδίο αυτό την ισότητα των φύλων – για πρώτη φορά γίνεται λόγος για τα δικαιώματα των γυναικών- και τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ[1279]. Αναδείχθηκαν επιπλέον τα θέματα των συνθηκών κράτησης παράνομων μεταναστών, της εμπορίας ανθρώπων και της διαφθοράς[1280].

Διαχρονικά λοιπόν, δημιουργήθηκε μία ευρωπαϊκή συναίνεση ως προς τα θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν και τα συστατικά στοιχεία της πολιτικής για την κοινωνική συνοχή αποτέλεσαν αρχικά κριτήρια ένταξης. Συγκεκριμένα, οι προκλήσεις οι οποίες κατά κοινά αποδεκτό τρόπο αποτελούν σήμερα το πεδίο των κοινοτικών δράσεων είναι: η εξάλειψη της παιδικής φτώχειας, η προώθηση της κοινωνικής ένταξης των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, η αξιοπρεπής

[1277] 14110/00, 30/11/2000

[1278] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Laeken,14-15/12/2001 (Δελτίο 17.12.2001- PE 313.424): τέθηκαν τα κριτήρια κοινωνικής συνοχής: Μεταξύ της απασχόλησης και των δικαιωμάτων των εργαζομένων, συμπεριλαμβάνεται η ισότητα των δύο φύλων στην απασχόληση και :
«Η θέσπιση σειράς οικονομικών και κοινωνικών διαρθρωτικών δεικτών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται δείκτες για την ποιότητα της απασχόλησης και την καταπολέμηση της φτώχιας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά και βασικών δεικτών για την αειφόρο ανάπτυξη, θα δώσει μια πιο σαφή εικόνα των επιδόσεων κάθε κράτους μέλους. Η Επιτροπή θα τους χρησιμοποιήσει ως βάση για την εκπόνηση της συγκεφαλαιωτικής της έκθεσης που θα υποβληθεί τον Ιανουάριο του 2002.»

[1279] Για παράδειγμα Πολωνία, Λετονία, Λιθουανία, Εσθονία, κ.α.

[1280] Η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί μεσοπρόθεσμο στόχο όλων των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Προσχώρησης.

στέγαση, η καταπολέμηση των διακρίσεων και η προώθηση της ενσωμάτωσης των ατόμων με αναπηρίες, εθνοτικές μειονότητες και μετανάστες.

Δεδομένου ότι σύμφωνα και με τον B. Krzan, το κοινοτικό δίκαιο δεν υποχρεώνει τα κ/μ να προστατεύουν τα κοινωνικά δικαιώματα καθώς όπως έχει αναγνωρίσει και το ΔΕΚ [1281], μεταξύ των καθηκόντων της ΕΕ είναι η προώθηση μίας αρμονικής και ισορροπημένης ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλών ρυθμών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας,[1282] και ότι τα ανωτέρω συστατικά της κοινωνικής ενσωμάτωσης αποτέλεσαν από τις πρώτες εκθέσεις της Επιτροπής αντικείμενο αξιολόγησης, συμπεραίνουμε ότι η ενταξιακή διαδικασία συνέβαλε στην ανάδειξη των εν λόγω ζητημάτων. Αν και δεν είναι σκόπιμο η ίσως και δυνατό να αποδειχθεί η αποκλειστικότητα ή μη της σύνδεσης με το πολιτικό κριτήριο, αποτελεί αναμφισβήτητο γεγονός η ύπαρξη σύνδεσης.

3.5.4.Δικαιώματα του παιδιού

Η Ευρ. Επιτροπή το 2006 δημοσίευσε Ανακοίνωση σχετικά με μια Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Η ανακοίνωση *«προτείνει τη χάραξη μιας στρατηγικής της Ε.Ε. στόχος της οποίας θα είναι να προωθήσει αποτελεσματικά και να διαφυλάξει τα δικαιώματα του παιδιού στις εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης και να υποστηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών στον τομέα αυτό»*[1283]. Η Ανακοίνωση αναγνωρίζει ότι τα τελευταία χρόνια η Ε.Ε. σημείωσε ουσιαστική πρόοδο στον τομέα των δικαιωμάτων του παιδιού, υιοθετώντας μέτρα τα οποία καλύπτουν ζητήματα, όπως η εμπορία παιδιών και η παιδική πορνεία, η βία και οι διακρίσεις με θύματα παιδιά, η παιδική φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός, η παιδική εργασία, η υγεία και η εκπαίδευση.

Πολλά από τα εν λόγω ζητήματα σταδιακά αποτέλεσαν στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, στον τομέα των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, ενώ παράλληλα έκανα την εμφάνισή τους στο εσωτερικό της ΕΕ με

[1281] Απόφαση ΔΕΚ C-67/96 Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie της 21 Σεπτεμβρίου 1999.
[1282] Batlomiej Krzan, ο.π., σελ. 91 και 97
[1283] Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια στρατηγική της Ε.Ε. για τα δικαιώματα του παιδιού, COM(2006) 367 τελικό, Βρυξέλλες, 4.7.2006

τη μορφή συγκεκριμένων πολιτικών. Εξάλλου στην ίδια την ανωτέρω Ανακοίνωση αναγνωρίζεται ότι *Στο πλαίσιο των «πολιτικών κριτηρίων» που θέσπισε το 1993 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, η Επιτροπή, από την έναρξη της διαδικασίας προσχώρησης, προωθεί τη μεταρρύθμιση της προστασίας του παιδιού, ενώ παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς τις εξελίξεις στον τομέα των δικαιωμάτων του παιδιού σε όλες τις υπό ένταξη και υποψήφιες χώρες*[1284]. Η πολιτική για το άσυλο, η οποία περιλαμβάνει και τη διάσταση των δικαιωμάτων των παιδιών -ουσιαστικά ξεκίνησε το 2001[1285]- αποτελεί την πρωτοπόρο πολιτική της ΕΕ στον εν λόγω τομέα. Οι μετέπειτα στοχευμένες δράσεις στο εσωτερικό της ΕΕ για την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού ουσιαστικά ακολούθησαν χρονικά τις απαιτήσεις της Ευρ. Επιτροπής κατά την ενταξιακή διαδικασία.

Υπενθυμίζεται ότι η προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού συμπεριλήφθηκε στις Περιοδικές Εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής ήδη από το 1998 -με τη Λιθουανία- όπου πραγματοποιήθηκε αναφορά στην Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Από το 1999 ξεκινά λεπτομερής αναφορά στα δικαιώματα του παιδιού[1286], η οποία όπως έχει αναφερθεί σταδιακά περιλαμβάνει το δικαίωμα στην εκπαίδευση, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, την καταπολέμηση της εμπορίας και εκμετάλλευσης παιδιών, της παιδικής εργασίας και της προστασίας των παιδιών με ειδικές ανάγκες.

Αντίστοιχα η ΕΕ, στο βαθμό που δύνανται να λάβει πρωτοβουλίες δεδομένης της περιορισμένης αρμοδιότητάς της στον τομέα των δικαιωμάτων των παιδιών, δραστηριοποιήθηκε μετά το 2001[1287]. Είναι αναμφισβήτητο λοιπόν όχι μόνο ότι

[1284] Στο ίδιο, II.2

[1285] Με την Οδηγία 2001/55/EC της 20 Ιουλίου 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof

[1286] Για τα δικαιώματα του παιδιού σχετική αναφορά υπάρχει στην Έκθεση Προόδου για την Πολωνία και τη Σλοβενία.

[1287] Ενδεικτικά αναφέρονται κάποιες πράξεις της ΕΕ σε τομείς που είχαν ήδη αποτελέσει αντικείμενο κριτηρίων ένταξης στον ευρύτερο τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων των παιδιών. Ψήφισμα για την ισότητα των ευκαιριών των μαθητών και παιδιών με αναπηρία στην εκπαίδευση και μάθηση Επ. C 134 της 07.06.2003,σελ. 6, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση των ναρκωτικών (2005-2008) {SEC(2005)216, COM/2005/0045 τελικό, 14.02.2005, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πράσινη Βίβλος: Βελτιώνοντας την ψυχική υγεία του πληθυσμού της ΕΕ. Προς μια στρατηγική για την ψυχική υγεία στην ΕΕ», COM (2005) 484 τελικό, 14 /10/2005, Ψήφισμα του Συμβουλίου για την «Εκπαίδευση και μάθηση προκειμένου για την μείωση της φτώχειας» 8958/02 του Μαΐου 2002 ΕΕ C 067 E, 17/03/2004 σελ. 285, Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

υπάρχει μία σύνδεση μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής δράσης της ΕΕ αλλά και ότι η εξωτερική δράση υπό τη μορφή του πολιτικού κριτηρίου προηγήθηκε χρονικά των εσωτερικών πρωτοβουλιών.

3.5.5.Συνθήκες κράτησης και ποινική δικονομία

Τέλος σε έναν εντελώς διαφορετικό τομέα ΔΑ και κοινοτικών αρμοδιοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή υπήρξε ενεργή στην προώθηση της ιδέας της εναρμόνισης και εισαγωγής ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με τις συνθήκες κράτησης και την ποινική δικονομία. Τομέα με πολλά προβλήματα σε διάφορα κ/μ συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας[1288], ο οποίος αποτελούσε στοιχείο του πολιτικού κριτηρίου. Μάλιστα, πρόκειται για τομέα υψηλής προτεραιότητας κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις, με αποτέλεσμα την προώθηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη. Χαρακτηριστικά, στις εκθέσεις προόδου του 2000, σχεδόν όλα τα υποψήφια κράτη ανταποκρίθηκαν στις συστάσεις της Επιτροπής για τις συνθήκες κράτησης και το εν γένει σύστημα ποινών, κτιριακών εγκαταστάσεων κ.α.[1289].

Η διαδικασία μεταφοράς του εν λόγω ζητήματα από τη σφαίρα της ενταξιακής διαδικασίας στην κοινοτική έννομη τάξη αποτελεί ακόμα ένα παράδειγμα πρωτοβουλίας της Ευρ. Επιτροπής, υποστηριζόμενης από το Ευρ.Κοινοβουλ., η οποία αν και δεν βρήκε πρόσφορο έδαφος στα κ/μ, τελικά ενσωματώθηκε μερικώς σε ένα Σχέδιο Δράσης.

Συμβουλίου Για τη θέσπιση ολοκληρωμένου προγράμματος δράσης στον τομέα της δια βίου μάθησης SEK(2004) 971, COM/2004/0474 τελικό, Απόφαση Πλαίσιο του Συμβουλίου 2004/68/ΔΕΥ 22.12.2003 σχετικά με την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης των παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας.

[1288] CPT/20-27.02.2007

[1289] Συγκεκριμένα, στη Λιθουανία υιοθετήθηκαν νόμοι που προέβλεπαν νομική αρωγή σε όλες τις δικαστικές διαδικασίες (Μάρτιος 2000), αποστρατικοποίηση του συστήματος και του προσωπικού των σωφρονιστικών ιδρυμάτων (Σεπτέμβριος 2000), νέα πρότυπα υγιεινής στα κέντρα κράτησης και τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα με ευνοϊκότερες ποινές και μείωση του προ- δικαστικού χρόνου κράτησης (Νοέμβριος 2000). Αντίστοιχα μείωση των ποινών και του προ- δικαστικού χρόνου κράτησης προώθησαν οι Τσεχία, Εσθονία και Ρουμανία . Παράλληλα, η Σλοβενία εισήγαγε διαδικασία παραπόνων για πιθανές βιαιοπραγίες της αστυνομίας (Απρίλιο 2000), η Λετονία μετέφερε τη διοίκηση των σωφρονιστικών καταστημάτων από το Υπουργείο Εσωτερικών στο Δικαιοσύνης (Ιαν. 2000) και προέβλεψε όπως και η Τσεχία προϋπολογισμό για την κατασκευή νέων κτιρίων. Η τελευταία υιοθέτησε και νόμο που προήγαγε τα δικαιώματα των κρατουμένων και τη σχέση μεταξύ κρατουμένων και σωφρονιστικών υπηρεσιών

Συγκεκριμένα, η Ευρ. Επιτροπή δημοσίευσε μια Πράσινη Βίβλο το 2003 σχετικά με τις διαδικαστικές εγγυήσεις υπόπτων και μαρτύρων σε ποινικές διαδικασίες στην ΕΕ[1290]. Η Πράσινη Βίβλος μέσω της πρότασης για μια Απόφαση Πλαίσιο σκόπευε να προωθήσει την υιοθέτηση ελάχιστων προδιαγραφών για ένα κατάλογο ΔΑ: το δικαίωμα στη νομική αρωγή και συμβουλευτική, το δικαίωμα σε διερμηνέα, το δικαίωμα ενός κατηγορούμενου για συγκεκριμένο αδίκημα στην έγγραφη ενημέρωσή του για τα θεμελιώδη του δικαιώματα σε γλώσσα που κατανοεί, το δικαίωμα των ευάλωτων ατόμων σε αξιόλογη προστασία και τέλος το δικαίωμα σε προξενική αρωγή.

Η μεγάλη πλειοψηφία των ευρωβουλευτών υποστήριξαν μια τέτοια πρωτοβουλία, υιοθετώντας ένα ψήφισμα το οποίο επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής της αρχικής πρότασης της Ευρ. Επιτροπής. Το ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. προσέθετε κι άλλα δικαιώματα και διαδικασίες που θα έπρεπε να αποτελέσουν κοινή πρακτική των κρατών μελών, όπως τα δικαιώματα κατά τη διάρκεια της προσωρινής κράτησης και μετά την αποφυλάκιση, το δικαίωμα κατά της self-incrimination, το δικαίωμα στην αθωότητα και το δικαίωμα αναθεώρησης αποφάσεων και διαδικασιών έφεσης (21/10/03). Η Ευρ. Επιτροπή στη συνέχεια, το 2004 πρότεινε την υιοθέτηση Απόφασης Πλαίσιο του Συμβουλίου σύμφωνα με τη διαδικασία διαβούλευσης[1291]. Η πλειοψηφία των κρατών μελών απέρριψε την πρόταση το 2007 λόγω της έλλειψης κοινοτικής αρμοδιότητας (19 Απριλίου 2007). Τελικά, μετά και από αυτή την αποτυχημένη προσπάθεια, το Συμβούλιο με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Σεπτέμβριο του 2007 υιοθέτησαν την Απόφαση ίδρυσης ειδικού προγράμματος «Αστική Δικαιοσύνη» στο πλαίσιο του Γενικού Προγράμματος «Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δικαιοσύνη» για την περίοδο 2007-2013[1292]. Μεταξύ των στόχων του προγράμματος είναι η κατάργηση των εμποδίων για την σωστή λειτουργία των διασυνοριακών αστικών διαδικασιών μεταξύ των κρατών μελών, η διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, η καλλιέργεια της δικαστικής συνεργασίας σε αστικά ζητήματα ώστε να δημιουργηθεί ένας Ευρωπαϊκός χώρος δικαιοσύνης στη βάση της αμοιβαίας αναγνώρισης και εμπιστοσύνης. Επιπλέον η Ευρ. Επιτροπή ενημέρωσε τα κ/μ ότι επίκειται η

[1290] COM (2003) 75.
[1291] (COM (2004) 328 τελικό, CNS 2004/0113
[1292] 1149/2007/EC

κατάθεση νέας πρότασης για τα δικαιώματα σε ποινικές διαδικασίες, αν και περιορισμένου πεδίου εφαρμογής σε σχέση με την προηγούμενη πρόταση του 2004, στο δεύτερο μισό του 2009 [1293]. Υπογραμμίζεται ότι η αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή του Βρετανικού Κοινοβουλίου, τονίζει την ανάγκη για κοινοτική δράση σε αυτή την γκρίζα περιοχή ΔΑ, προτείνοντας την υιοθέτηση μιας κοινοτικής πράξης, ευρύτερη της ΕΣΔΑ.

[1293] UK, House of Lords, 9th Report, session 2008-9. Πράγματι, η Ευρ. Επιτροπή κατέθεσε πρόταση για υιοθέτηση Απόφασης- Πλαισίου σχετικά με το δικαίωμα στη διερμηνεία και τη μετάφραση σε ποινικές διαδικασίες, στις 8/07/2009 (COM(2009)0338). Τελικά η πρόταση της Ευρ. Επιτροπής αποτέλεσε τη βάση συμφωνίας 13 κ/μ (COD/2010/0050, 27/05/2010), με αποτέλεσμα σήμερα να αναμένεται η πρώτη ανάγνωση του Ευρ.Κοινοβουλ. για την υιοθέτηση σχετικής Οδηγίας.

ΑΞΙΟΛΟΓΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. Εισαγωγή

Αντικείμενο της προηγηθείσας ανάλυσης, αποτέλεσε η εξέλιξη του κριτηρίου του σεβασμού των ΔΑ στις σχέσεις της ΕΕ με τα υποψήφια προς ένταξη κράτη της ΚΑΕ, τα Δυτ. Βαλκάνια και την Τουρκία. Στόχος ήταν η εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τη σύνδεση μεταξύ της ενταξιακής διαδικασίας και της συμβολής της ΕΕ στην προαγωγή του σεβασμού των ΔΑ. Αναφορικά με τα κράτη ΚΑΕ, οι διμερείς σχέσεις με την ΕΕ, εντάχθηκαν νωρίς σε ενταξιακό πλαίσιο. Αντίθετα, η σχέση της ΕΕ με τα κράτη των Δυτ. Βαλκανίων και την Τουρκία, πέρασε από διάφορα στάδια εξέλιξης την τελευταία δεκαετία πριν καταλήξει στη γνωστή ενταξιακή διαδικασία με ορισμένα από αυτά. Η διαδρομή κάθε κράτους αναλύθηκε υπό το πρίσμα του πολιτικού κριτηρίου, αποκαλύπτοντας σημαντικές πληροφορίες τόσο για την εξέλιξη του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου, όσο και για το βαθμό ανταπόκρισης των υπό εξέταση κρατών.

Τα ζητήματα που αναδείχθηκαν σχετίζονται με την εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, την αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας ως προς την προαγωγή του σεβασμού των ΔΑ στα υποψήφια κράτη και τον επηρεασμό των κοινοτικών πολιτικών ΔΑ από την ενταξιακή διαδικασία.

2. Συμπεράσματα ως προς το πολιτικό κριτήριο

Η έννοια του πολιτικού κριτηρίου ένταξης ήταν αρκετά 'ρευστή'. Όπως επιβεβαιώθηκε από την προηγηθείσα ανάλυση, τίποτα δεν εμπόδιζε τα κ/μ να συμπεριλαμβάνουν και νέα στοιχεία, όσο τα υποψήφια κράτη, υιοθετώντας τις επιθυμητές μεταρρυθμίσεις, προχωρούσαν προς την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης. Κυριότερο χαρακτηριστικό λοιπόν του πολιτικού κριτηρίου, είναι ο εξελεγκτικός του χαρακτήρας. Σε όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προστίθεντο νέα κριτήρια (είτε γενικά είτε ειδικά) μεταβάλλοντας τις προτεραιότητες της ΕΕ και το επιθυμητό πλαίσιο προστασίας των ΔΑ. Υπογραμμίζεται δε, ότι η Ευρ. Επιτροπή σε πολλές περιπτώσεις επέλεξε να ασχοληθεί και με ζητήματα ή ακόμα και θεματικές που δεν είχαν ενταχθεί στις αρχικές γνωμοδοτήσεις του 1997. Χαρακτηριστικά παραδείγματα ήταν η αντίδρασή της Επιτροπής σε νομοσχέδιο στην Πολωνία, σύμφωνα με το οποίο όσοι

κατείχαν εκλεγμένες ή υψηλές κυβερνητικές θέσεις έπρεπε να δηλώσουν αν συνεργάζονταν με τη μυστική αστυνομία στην περίοδο 1944-1990. Αντίστοιχη περίπτωση αποτέλεσε η ενασχόληση της Επιτροπής με το πρόβλημα για τον σεβασμό των οικονομικών δικαιωμάτων των Κροατών που είχε ανακύψει από το κλείσιμο Σλοβενικής τράπεζας στην Κροατία[1294].

Οι περισσότερες εξελίξεις ως προς το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου πραγματοποιήθηκαν μέχρι το 2000. Από το 2001, οι εξελίξεις αφορούσαν κυρίως στις προτεραιότητες, τη δομή και το εν γένει ειδικό βάρος του πολιτικού κριτηρίου στην ενταξιακή διαδικασία, καθώς και το ρόλο των ευρωπαϊκών θεσμών στη διαμόρφωση των κριτηρίων ένταξης και την ιδιαίτερη σχέση που αναπτύχθηκε με το Συμβούλιο της Ευρώπης (ΣοΕ). Προκειμένου να αποδοθεί μια όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη εικόνα της εξέλιξης σε όλους τους εν λόγω τομείς, τα συμπεράσματα θα παρουσιαστούν αντίστοιχα τομεακά. Συγκεκριμένα, παρουσιάζονται εξελίξεις ως προς τη δομή των αξιολογήσεων της Επιτροπής αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο, τη σχέση του πολιτικού κριτηρίου με τη διαδικασία διεύρυνσης, το ρόλο του Ευρ.Κοινοβουλ. στη διαμόρφωση του, τη θεματική εξέλιξη του κριτηρίου, τα ειδικά θέματα που αναδείχθηκαν και τη σύνδεση του ΣοΕ με την ενταξιακή διαδικασία.

Οι εξελίξεις, σχετίζονται με την αύξηση του κοινοτικού κεκτημένου στους εν λόγω τομείς μετά το 2000 και τη θέση σε ισχύ της Συνθ. Αμ., τις ιδιαίτερες δυσκολίες και ανάγκες που αναγνωρίζονταν σε κάθε κράτος και την τάση της Ευρ. Επιτροπής να ενσωματώνει νέα κριτήρια για πολιτικούς λόγους. Μάλιστα από το 2001 και μετά εντάθηκαν οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των θεσμών, με την υιοθέτηση αυστηρότερης στάσης από το Ευρ.Κοινοβουλ. σε σχέση με την Ευρ. Επιτροπή.

Οι εν λόγω παράγοντες, οδήγησαν σε καινοτομίες που αφορούσαν κυρίως στον τρόπο ανάδειξης των προβλημάτων στις εκθέσεις προόδου, στην εισαγωγή γενικών παρατηρήσεων σε σχέση με την εφαρμογή της νομοθεσίας, στη σύνδεση μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου ένταξης και του κοινοτικού κεκτημένου καθώς και στην αυξανόμενη αναφορά στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ΔΑ (ΕΔΔΑ).

[1294] Βλ. ανωτέρω, σελ. 132-3.

Αναφορικά με τη διαδικασία, το 2001, είχε πλέον διαμορφωθεί η τάση της Ευρ. Επιτροπής να εισάγει νέα στοιχεία στο πολιτικό κριτήριο, τα κ/μ να αποδέχονται τις προτάσεις της Επιτροπής, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να λειτουργεί τόσο ως προαγωγός του σεβασμού των ΔΑ τονίζοντας το αδιαπραγμάτευτο του χαρακτήρα τους, όσο και πυροσβεστικά ενθαρρύνοντας τα υποψήφια κράτη, υπογραμμίζοντας πάντα το χάσμα μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των ΔΑ.

Από το 2001, η Ευρ. Επιτροπή δεν περιορίζεται μόνο σε συστάσεις για υιοθέτηση συγκεκριμένων νομοθετικών μέτρων ή σε ενέργειες για τη βελτίωση της εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας αποσκοπώντας στην καλύτερη προαγωγή των ΔΑ. Τουναντίον, προχωρά σε συστάσεις ερμηνείας των νόμων (περίπτωση της Λετονίας) καθώς και στη διατύπωση πολύ συγκεκριμένων προτάσεων σχετικά με το συνολικό νομοθετικό πλαίσιο στα υποψήφια κράτη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε η προτροπή για υιοθέτηση και εφαρμογή νέων Αστικών και Ποινικών Κωδίκων Δικονομίας με στόχο τη βελτίωση της ταχύτητας των δικαστικών διαδικασιών. Παράλληλα, παρατηρείται μια τάση διεύρυνσης των ζητημάτων που εξέταζε η Ευρ. Επιτροπή, ανάλογα με την ανταπόκριση του υποψήφιου κράτους, στις συστάσεις της. Με άλλα λόγια, όταν μια χώρα πραγματοποιούσε προόδους τότε η Ευρ. Επιτροπή προχωρούσε στην αξιολόγηση δευτερευόντων ζητημάτων.

Το 2005 πραγματοποιούνται δύο ουσιαστικές καινοτομίες ως προς τις απαιτήσεις της ΕΕ από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Για πρώτη φορά χρησιμοποιείται η φράση «*σύμφωνα με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα*». Στην Έκθεση αξιολόγησης της Ρουμανίας, σχετικά με την κακομεταχείριση στα σωφρονιστικά καταστήματα και τα κέντρα κράτησης, η Επιτροπή αναφέρει ότι «*υπάρχουν ακόμα καταγγελίες για κακομεταχείριση από αστυνομικές αρχές, συμπεριλαμβανομένης της υπερβολικής χρήσης βίας και χρήση θανάσιμης βίας που δεν συνάδει με τα ευρωπαϊκά και διεθνή επίπεδα*». Αν και η Ευρ. Επιτροπή χρησιμοποιούσε ως μέτρο σύγκρισης για την αξιολόγησή της, τις «απαιτήσεις της ΕΕ», από το 2005 και έπειτα, η φράση «ευρωπαϊκά πρότυπα» υποδηλώνει πλέον την ύπαρξη κάποιων ευρωπαϊκών προτύπων, ευρύτερων του ΣοΕ. Ταυτόχρονα όμως από την έρευνα που διενεργήθηκε (κυρίως από τις Εκθέσεις της Επιτροπής του ΣοΕ για την πρόληψη

των Βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης) προέκυψε η απουσία κάποιων κοινών πρακτικών από τα κράτη μέλη στον εν λόγω τομέα. Αντίθετα το Ευρ.Κοινοβουλ., στο Ψήφισμά του για την ένταξη της Ρουμανίας στην ΕΕ, αν και αναδεικνύει το ίδιο ζήτημα, εντούτοις αποφεύγει τη σύγκριση με αντίστοιχο πρότυπο.

Δεύτερον, μετά το 2005, η Ευρ. Επιτροπή προτρέπει τα υποψήφια κράτη να ενσωματώσουν πολιτικές οι οποίες υπερτερούν του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Για παράδειγμα, στην Έκθεση της Ρουμανίας η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει ότι το Μάιο του 2005 το πάνελ των ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων στο οικογενειακό δίκαιο των κρατών μελών της ΕΕ, αναγνώρισε την πρόοδο που επιτεύχθηκε στον τομέα προστασίας των παιδιών ως ιδιαίτερα ικανοποιητική καθώς συνήδε με *τις καλές πρακτικές των κρατών μελών*.

2.1. Δομή των αξιολογήσεων της Ευρ. Επιτροπής στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας των κρατών της ΚΑΕ

Αναφορικά με τη δομή της αξιολόγησης μπορούμε να διακρίνουμε τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις της Ευρ. Επιτροπής. Αρχικά, τις γνωμοδοτήσεις του 1997, οι οποίες είχαν απλά διαπιστωτικό χαρακτήρα και αξιολογούσαν πολλούς τομείς με επιφανειακό τρόπο χωρίς καμία αιτιολόγηση και καμία κατηγοριοποίηση ως προς τις προτεραιότητες της ΕΕ. Στη συνέχεια, οι Εκθέσεις Προόδου από το 1998 μέχρι το 2004 (τα έτη 2003 και 2004 συντάχθηκαν Εκθέσεις Προόδου αξιολόγησης του πολιτικού κριτηρίου μόνο για τη Ρουμανία και Βουλγαρία) διαχώριζαν την ανάλυση των δικαιωμάτων σε ατομικά και πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά και συλλογικά. Τέλος από το 2004 και μετά, αποκλειστικά για τη Ρουμανία και Βουλγαρία, προκρίθηκε η θεματική αξιολόγηση πολιτικών προώθησης ΔΑ.

1998-2004

Κατά την περίοδο μεταξύ 1998-2004, υπήρξαν πολλές μεταβολές τόσο του περιεχομένου όσο και των προτεραιοτήτων της ΕΕ ενώ προστέθηκαν και θέματα τα οποία δεν είχαν περιληφθεί στις αρχικές γνωμοδοτήσεις. Οι Εκθέσεις Προόδου του 2001, παρουσιάζουν κάποιες εμφανείς δομικές διαφοροποιήσεις. Κατ' αρχήν,

επεκτάθηκε το υποκεφάλαιο που αναφερόταν στα πολιτικά δικαιώματα. Η Ευρ. Επιτροπή επέλεξε να πραγματοποιήσει μία επισκόπηση όλων των θετικών εξελίξεων που συντελέστηκαν από το 1997, ενώ ταυτόχρονα συνοψίστηκαν οι προβληματικοί τομείς ώστε να διευκολυνθούν τα υποψήφια κράτη, ως προς τα μέτρα που έπρεπε να λάβουν. Μεγάλη έκταση έλαβαν και τα γενικά συμπεράσματα σχετικά με την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων, κατά τα οποία διενεργείται επισκόπηση των τομέων στους οποίους οφείλουν να επικεντρωθούν τα υποψήφια προς ένταξη κράτη.

2004- σήμερα

Από το 2004, αξιολογήθηκαν συγκεκριμένα ζητήματα ανά χώρα εκτός της ανωτέρω κατηγοριοποίησης. Στο τελικό στάδιο προσχώρησης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, προκρίθηκε η θεματική αξιολόγηση ανάλογα με τις ελλείψεις που είχαν παρατηρηθεί στις Εκθέσεις του 2004. Οι τομείς που αξιολογήθηκαν και στα δύο κράτη, αφορούσαν την εμπορία ανθρώπων, την ελευθερία έκφρασης, την κακομεταχείριση υπό κράτηση και τις συνθήκες στα σωφρονιστικά καταστήματα, την παιδική πρόνοια και το σύστημα υγείας για ψυχικές ασθένειες, την προστασία μειονοτήτων και την ενσωμάτωση των Ρομά. Στην περίπτωση της Ρουμανίας (εκτός των ανωτέρω) είχαν προστεθεί τα ΑΜΕΑ και η αποκατάσταση του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

Τέλος, η υποψηφιότητα της Κύπρου αποτελεί μία αυτοτελή κατηγορία ως προς την εξέλιξη της αξιολόγησης της Ευρ. Επιτροπής και κατά συνέπεια του περιεχομένου των Εκθέσεων Προόδου. Μέχρι το 2001, εξετάζονταν γενικά θέματα σεβασμού ΔΑ στη Δημοκρατία της Κύπρου και το βόρειο κατεχόμενο τμήμα. Από τις Εκθέσεις του 2001 -ουσιαστικά στις 2 τελευταίες εκθέσεις- η δομή της έκθεσης προόδου της Ευρ. Επιτροπής, τροποποιήθηκε ώστε να συνάδει με τις εκθέσεις των υπόλοιπων κρατών, δηλαδή πλέον χωρίζεται στις ίδιες ενότητες του πολιτικού κριτηρίου. Παράλληλα, διακόπτεται η επισκόπηση του σεβασμού των ΔΑ στο κατεχόμενο τμήμα του νησιού. Ακολουθεί δηλαδή αντίστροφη πορεία σε σχέση με τη Ρουμανία και Βουλγαρία. Μία εξήγηση θα μπορούσε να προέρχεται από τα συμπεράσματα του Γκέτεμποργκ και το σχετικό Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. του Σεπτεμβρίου 2001, όπου υπογραμμίζεται ότι δεν θα γίνουν ξεχωριστές διαπραγματεύσεις με τα δύο μέρη του νησιού ενώ σε περίπτωση αποτυχίας εξεύρεσης πολιτικής λύσης,

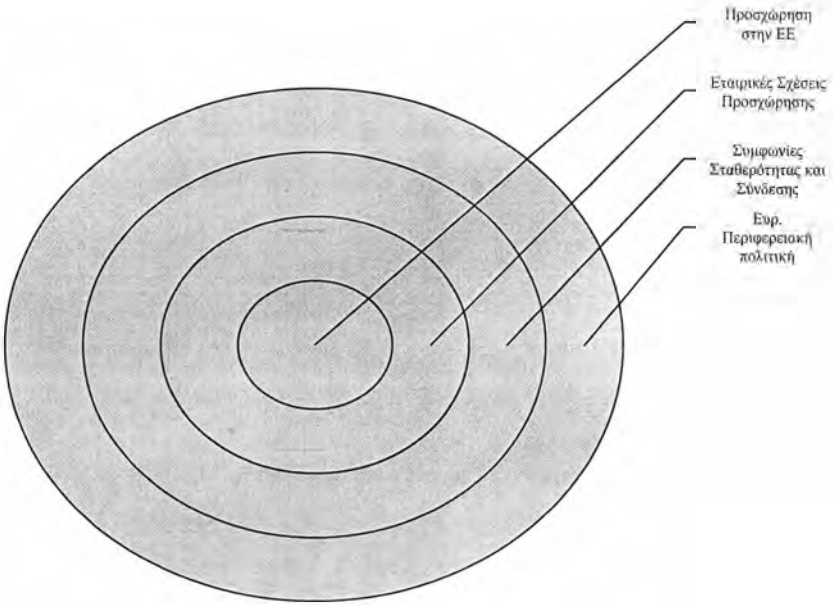
απλά θα προσχωρήσει η Κυπριακή Δημοκρατία. Η παράλληλη επιθετική στάση της Τουρκίας, η οποία απειλούσε με προσάρτηση του Β. τμήματος της Κύπρου σε περίπτωση ολοκλήρωσης της ενταξιακής διαδικασίας με την Κυπριακή Δημοκρατία, είχε «σκληρύνει τη στάση της ΕΕ».

2.2. Εξέλιξη των προτεραιοτήτων της ΕΕ κατά τη διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων

Η ανάλυση των Εκθέσεων Αξιολόγησης σε συνδυασμό με τα κείμενα Στρατηγικής και τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης, οδηγεί σε μία σύγχυση ως προς το πολιτικό κριτήριο ένταξης και τη σημασία του καθώς και στην αξιολόγηση των προσπαθειών των υποψηφίων κρατών. Κάποια κράτη συμμορφώνονται σε μεγαλύτερο βαθμό με τις απαιτήσεις της Ευρ. Επιτροπής σε σχέση με άλλα. Τελικά όμως, η Επιτροπή φαίνεται να καταλήγει στα ίδια συμπεράσματα ως προς το πολιτικό κριτήριο (πχ. Βουλγαρία στις Εκθέσεις του 2005). Επιπλέον, η εξέλιξη των διμερών σχέσεων με τα κράτη των Δυτ. Βαλκανίων βάσει της αρχής της αιρεσιμότητας, επιτείνει τη σύγχυση ως προς την εξαγωγή γενικών συμπερασμάτων αναφορικά με τις προτεραιότητες της ΕΕ. Τελικά κρίθηκαν τα κράτη υπό τους ίδιους όρους στον τομέα των ΔΑ;

Αν θέλουμε να απεικονίσουμε την εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου ανάλογα με το επιθυμητό επίπεδο προστασίας των ΔΑ τόσο από την οπτική του περιεχομένου όσο και του βαθμού ικανοποίησής του, έχουμε την κάτωθι σχηματική απεικόνιση, προχωρώντας από την περιφέρεια του κύκλου στο κέντρο του[1295]:

[1295] Υπενθυμίζεται ότι από το 1997 και μετά, η Ευρ. Περιφερειακή πολιτική και οι συμφωνίες σταθερότητας και σύνδεσης αφορούσαν μόνο τα Δυτ. Βαλκάνια. Η Ρουμανία, Βουλγαρία και Τουρκία καθώς και τα υπόλοιπα κράτη ΚΑΕ συμμετείχαν στις ενταξιακές διαδικασίες και τις εταιρικές σχέσεις προσχώρησης.



Σχήμα 1: Η σημασία του πολιτικού κριτηρίου για την ΕΕ. Οσο προχωράμε προς το κέντρο του κύκλου αναβαθμίζεται ο ρόλος και η σημασία του σεβασμού των ΔΑ.

2.2.1. Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική

Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική - με στόχο την σύναψη στενότερων σχέσεων - περιλάμβανε: την ελευθερία της έκφρασης (συμπεριλαμβανομένης της ανεξαρτησίας των μέσων ενημέρωσης) το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και της διαδήλωσης, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή, το δικαίωμα ιδιοκτησίας, την ύπαρξη αποτελεσματικών μέσων προσφυγής κατά των διοικητικών αποφάσεων, την πρόσβαση σε δικαστήρια και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, την ισότητα ενώπιον του νόμου και ισότιμη προστασία από το νόμο και την ελευθερία από την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση και τις αυθαίρετες συλλήψεις. Ο σεβασμός και η προστασία των μειονοτήτων, θα κρίνονταν από το σεβασμό στο δικαίωμα καθιέρωσης και διατήρησης εκπαιδευτικών, πολιτιστικών και θρησκευτικών θεσμών και οργανώσεων, τη δυνατότητα χρήσης της γλώσσας

τους ενώπιον των δικαστηρίων και των δημόσιων αρχών και την επαρκή προστασία των προσφύγων και των εκτοπισμένων ατόμων που επιστρέφουν στις περιοχές όπου αποτελούν εθνοτική μειονότητα. Τυπικά λοιπόν το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου ήταν αρκετά διευρυμένο. Όπως προέκυψε όμως από τις εκθέσεις αιρεσιμότητας, στην πράξη οι απαιτήσεις της ΕΕ ως προς το βαθμό ικανοποίησής τους ήταν ελάχιστες.

Στην πρώτη έκθεση αξιολόγησης, η Ευρ. Επιτροπή εξέτασε μόνο πολιτικά και ατομικά δικαιώματα[1296] ενώ η αξιολόγηση της προστασίας των μειονοτήτων περιορίστηκε στη δυνατότητα επιστροφής των προσφύγων. Από τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, αξιολογήθηκε μόνο το δικαίωμα στην ιδιοκτησία.

Η δεύτερη έκθεση αιρεσιμότητας της Ευρ. Επιτροπής, παρουσίασε μικρές αλλαγές ως προς το περιεχόμενο και τη δομή, οι οποίες χαρακτήρισαν και τις επόμενες εκθέσεις. Αντί της κλασσικής δομής: δημοκρατικές αρχές, ΔΑ και προστασία των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή προχωρά στο διαχωρισμό μεταξύ των δημοκρατικών αρχών και συμμόρφωση με τις συμφωνίες του Ντέιτον. Στην τρίτη έκθεση του Οκτωβρίου 1998, πραγματοποιείται για πρώτη φορά αναφορά στις ιδιαίτερα δυσμενείς συνθήκες που επικρατούσαν στις αλβανικές φυλακές. Αντίστοιχα, η τέταρτη έκθεση αιρεσιμότητας καινοτομεί μόνο σε δύο σημεία: την αξιολόγηση του δικαιώματος της ελευθερίας έκφρασης των ακαδημαϊκών στη Σερβία και την επέκταση της ανάλυσης των δικαιωμάτων των μειονοτήτων στην ΠΓΔΜ, ενώ στην τελευταία έκθεση προστίθενται στα κριτήρια αξιολόγησης, η ομαλή διεξαγωγή εθνικών εκλογών.

Στο στάδιο της Ευρ. Περιφερειακής πολιτικής, η αξιολόγηση πραγματοποιούνταν σφαιρικά με γνώμονα την προώθηση της γενικότερης σταθερότητας στην περιοχή. Για το λόγο αυτό τονίζεται και η ανάγκη επιστροφής των προσφύγων και η νομιμοποίηση της δημοκρατίας μέσω της βελτίωσης της ελευθερίας της έκφρασης και της συνεργασίας με το ΔΠΔΓ.

2.2.2. Συμφωνίες Σύνδεσης και Σταθερότητας

[1296] Την ελευθερία έκφρασης, το δικαίωμα συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, στην προστασία της ιδιωτικής ζωής, στην ιδιοκτησία, την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και δικαίωμα σε χρηστή δίκη.

Η αρχή της αιρεσιμότητας όπως εφαρμόστηκε σε αυτή την πρώτη προσέγγιση με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα ως προς το σεβασμό των ΔΑ και την προστασία των μειονοτήτων. Εκτός από τους γεωπολιτικούς παράγοντες που δεν ευνόησαν την υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων, η ΕΕ δεν προσέφερε σημαντικά κίνητρα συμμόρφωσης στις συμβαλλόμενες χώρες, γεγονός το οποίο οδήγησε το 1999 σε αναθεώρηση τόσο της σχέσης της ΕΕ με τρίτες χώρες όσο και της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 21ης Ιουνίου 1999, η Περιφερειακή προσέγγιση εξελίχθηκε σε κοινοτική διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης. Η εξέλιξη αφορούσε τη φύση των συμβατικών σχέσεων που προτεινόταν ως κίνητρο συμμόρφωσης στα τρίτα κράτη, με αποτέλεσμα η προοπτική σύναψης συμφωνίας συνεργασίας, να αντικατασταθεί από την προοπτική συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης. Οι εν λόγω συμφωνίες θα προσέφεραν μια πιο εξελιγμένη σχέση, βάσει των εθνικών μεταρρυθμίσεων και θα συνάπτονταν σταδιακά, ανάλογα με την ικανότητα κάθε κράτους να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του καθώς και τη συμβολή του στη διατήρηση της σταθερότητας της περιοχής. Στις 19 και 20 Ιουνίου 2000, πραγματοποιήθηκε το Ευρ. Συμβούλιο της Φέιρα, το οποίο ουσιαστικά έδωσε το πράσινο φως στις Βαλκανικές χώρες για την προσχώρηση τους στην ΕΕ. Η Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης, επιβεβαιώθηκε το 2003 στη Σύνοδο της ΕΕ- Δυτ. Βαλκανίων της Θεσσαλονίκης. Η μεταρρύθμιση της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας δεν αφορούσε τόσο στο περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου όσο στον απαιτούμενο βαθμό ικανοποίησης του.

Οι απαιτήσεις θα αυξάνονταν όσο η διαδικασία θα έτεινε προς ολοκλήρωση, δηλαδή τη σύναψη της Σ.Σ.Σ.. Πρόκειται για τρεις εκθέσεις αξιολόγησης – μέχρι το 2004, όταν τροποποιήθηκε πάλι το πλαίσιο των σχέσεων με τις χώρες των Δυτ. Βαλκανίων δια της σύναψης των Ευρωπαϊκών Εταιρικών Σχέσεων ή Σχέσεων Προσχώρησης ανάλογα με την περίπτωση. Στο προοίμιο της κάθε Συμφωνίας ακόμα και των μεταγενέστερων με την Αλβανία και τη Σερβία, αναγνωρίζεται η δέσμευση των μελών της Σ.Σ.Σ. για πολιτική και οικονομική ελευθερία, το

σεβασμό των ΔΑ, το κράτος δικαίου καθώς και τα δικαιώματα των ατόμων που ανήκουν σε εθνικές μειονότητες, τις δημοκρατικές αρχές και τις δίκαιες εκλογές. Στο προοίμιο επιπλέον περιγράφεται το επαρκές επίπεδο σχετικά με τον σεβασμό των ΔΑ. Στο προοίμιο της Σ.Σ.Σ. με την Κροατία και τη Σερβία προστίθεται το δικαίωμα της επιστροφής όλων των προσφύγων, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και η δέσμευση συμμόρφωσης με τις Συνθήκες του Ντέιτον.

Επιπροσθέτως, το άρθρο 2 των ουσιαστικών ρυθμίσεων των Σ.Σ.Σ. αναφέρει συγκεκριμένα ότι μεταξύ των γενικών αρχών που πρέπει να γίνονται σεβαστές είναι ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών και των ΔΑ. Στην Οικουμενική Διακήρυξη των ΔΑ και όπως ορίζονται από την Τελική Πράξη του Ελσίνκι και το Χάρτη του Παρισιού, συμπεριλαμβάνοντας το σεβασμό των αρχών του διεθνούς δικαίου και του κράτους δικαίου.

Ως προς το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου, η Ευρ. Επιτροπή επιλέγει να αξιολογήσει τα ίδια περίπου δικαιώματα που περιλαμβάνονταν στην προ-Συμφώνου Σταθερότητας εποχή. Αξιολογείται λοιπόν το νομοθετικό πλαίσιο και η εφαρμογή του ως προς την ύπαρξη εγγυήσεων σχετικά με την ισότιμη πρόσβαση στη δικαιοσύνη, την προστασία των προσφύγων και το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, την ανεξαρτησία των ΜΜΕ και τέλος την αγαστή συνεργασία με το ΔΠΔΓ. Στα ανωτέρω προστίθεται μόνο το δικαίωμα στην εκπαίδευση, ως στοιχείο εκδημοκρατισμού και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Στην πορεία προς τη σύναψη των Σ.Σ.Σ., οι χώρες οφείλουν επίσης να πληρούν τα ειδικά κριτήρια για τη Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης που καθορίζονται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Απριλίου 1997 και Μαΐου 1999, (...) το σεβασμό των ΔΑ και των μειονοτήτων, τη δημιουργία πραγματικών ευκαιριών επιστροφής των προσφύγων και εκτοπισμένων στο εσωτερικό των χωρών και σαφή ανάληψη υποχρέωσης για περιφερειακή συνεργασία.

Σταδιακά, μέσα από τις εκθέσεις αξιολόγησης, τονίζεται η ανάγκη για καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης μετανάστευσης, την επιστροφή των προσφύγων και την προώθηση της συμφιλίωσης μέσω της εκπαίδευσης και τον πολιτισμό. Παράλληλα συνυπολογίζεται η αξιολόγηση της

συμπεριφοράς των αστυνομικών αρχών και οι συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά καταστήματα, η ισότητα των φύλων μέσα από το πρίσμα της οικογενειακής βίας, το σύνολο της λειτουργίας των σωφρονιστικών ιδρυμάτων, η θρησκευτική ελευθερία με στόχο την ανεξιθρησκία, η ένταξη της μειονότητας των Ρομά, η υιοθέτηση σφαιρικής νομοθεσίας κατά των διακρίσεων και όχι μόνο αναφορικά με τις μειονότητες καθώς και η βελτίωση της συνεργασίας με τον Διαμεσολαβητή για τα ΔΑ. Συμπερασματικά, η Ευρ. Επιτροπή προσπάθησε το 2005, ως ένα μεταβατικό στάδιο να εισάγει στοιχεία της ενταξιακής διαδικασίας στη διαδικασία σύναψης Συμφωνιών Σταθεροποίησης και Σύνδεσης

2.2.3. Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης- επίσημη ενταξιακή διαδικασία[1297]

Το 1998 υιοθετήθηκε ο Κανονισμός (622/98) ο οποίος θέσπιζε τη σύναψη Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης. Δια της υιοθέτησης του εν λόγω Κανονισμού παρέχεται ένα ενιαίο πλαίσιο στο οποίο συμπεριλαμβάνονται οι προτεραιότητες της Ευρ. Επιτροπής. Διαχρονικά, το πολιτικό κριτήριο στο πλαίσιο των ΕΣΠ μεταβαλλόταν, όπως ακριβώς προβλεπόταν από τον ανωτέρω Κανονισμό, ώστε να ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες συνθήκες και δυνατότητες κάθε υποψήφιου κράτους.

Οι όροι των Συμφωνιών Προσχώρησης, σε ορισμένες περιπτώσεις, ήταν ιδιαίτερα λεπτομερείς, ενώ δεν περιελάμβαναν την προστασία των ΔΑ σε όλες τις υποψήφιες χώρες. Κοινός μεσοπρόθεσμος στόχος των περισσότερων ΕΣΠ, αναδείχθηκε η ένταξη των μειονοτήτων είτε επρόκειτο για Ρομά, είτε για απάτριδες (για Ουγγαρία, Εσθονία και Λετονία, οι στόχοι των ΕΣΠ εξαντλούνταν σε θέματα μειονοτήτων). Σε σχέση με τους υπόλοιπους στόχους των ΕΣΠ, οι προτεραιότητες της ΕΕ, περιελάμβαναν: μεταρρύθμιση των ιδρυμάτων ανηλίκων (Ρουμανία), ελευθερία τύπου (Τσεχία) , ισότητα πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες (Τσεχία, Πολωνία), αποκατάσταση ιδιοκτησιών (Σλοβενία), ελεύθερες εκλογές, ελεύθερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης σε κοινοβουλευτικές επιτροπές (Σλοβακία). Επιπλέον, η Επιτροπή ελέγχει πάντα την ύπαρξη και λειτουργία Μη Κυβερνητικών

[1297] Σε αυτή τη διαδικασία συμμετείχαν τα κράτη ΚΑΕ, Ρουμανία, Βουλγαρία, Τουρκία, Κροατία και ΠΓΔΜ.

Οργανώσεων, ως δείγμα του πλουραλισμού της Κοινωνίας των Πολιτών. Το πρόβλημα της εμπορίας ανθρώπων απασχόλησε την Επιτροπή ήδη από το 1999, η οποία αφού αξιολογούσε το ρόλο του υποψήφιου κράτους, (αν δηλαδή επρόκειτο για χώρα διαμετακόμισης, προορισμού ή προέλευσης), εξέταζε το νομοθετικό πλαίσιο καταπολέμησης του φαινομένου. Το ίδιο έτος, εντάχθηκαν στο πολιτικό κριτήριο, τα θέματα των συνθηκών κράτησης παράνομων μεταναστών, της εμπορίας ανθρώπων και της διαφθοράς.[1298]

Το 1999 παρατηρούνται κάποιες αλλαγές στη διαβάθμιση της σημασίας συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Για παράδειγμα, στη Σλοβενία τέθηκε μεταξύ των προτεραιοτήτων των ΕΣΠ, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία ευρωπαίων πολιτών.[1299] Αντιστοίχως, στην περίπτωση της Ρουμανίας, προστέθηκε ένα νέο κριτήριο που σχετίζεται με την κοινωνική πρόνοια των ορφανών παιδιών και με το σύστημα υιοθεσίας, το οποίο η Ευρ. Επιτροπή, αξιολόγησε ως βαρύνουσας σημασίας σε σχέση με τα προϋπάρχοντα.

Η ΕΕ στις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Προσχώρησης του 2002, περιόρισε τις απαιτήσεις της από τα υποψήφια κράτη, αντανακλώντας ίσως, τις κατ' αντιστοιχία, περιορισμένες δυνατότητες μεταρρυθμίσεων που είχαν στη διάθεσή τους τα υποψήφια κράτη. Οι στόχοι σχετικά με το πολιτικό κριτήριο που περιλήφθηκαν στις Συμφωνίες Προσχώρησης, αφορούσαν κυρίως την ένταξη των μειονοτήτων, την προστασία των παιδιών, τη λύση του προβλήματος της προσωρινής κράτησης (τόσο σε διάρκεια όσο και σε συχνότητα χρήσης) και την αντιμετώπιση του προβλήματος της υπερβολικής χρήσης βίας από την αστυνομία. Ωστόσο υπογραμμιζόταν η υποχρέωση των υποψηφίων κρατών να συμμορφωθούν στις συστάσεις των Εκθέσεων Προόδου του 2001. Παράλληλα, οι προτεραιότητες της ΕΕ αντανακλώνται και στους στόχους της Στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2002.[1300]

[1298] Μάλιστα η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί μεσοπρόθεσμο στόχο όλων των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Προσχώρησης.

[1299] Η Ευρ. Επιτροπή φαίνεται να κάνει διακρίσεις μεταξύ Σλοβακίας και Σλοβενίας ως προς το εν λόγω δικαίωμα. Ενώ και τα δύο κράτη δεν έχουν προχωρήσει στην επίλυση του ζητήματος, περιλαμβάνεται μόνο στην ΕΣΠ της Σλοβενίας. Το γεγονός βέβαια ότι στην περίπτωση της Σλοβακίας γίνεται απλή αναφορά, θα μπορούσε να σημαίνει ότι η Σλοβακία έχει άλλα σημαντικότερα προβλήματα να επιλύσει.

[1300] Μεταξύ των στόχων περιλαμβανόταν η ισότητα των φύλων, η ένταξη των Ρομά, η προστασία των μειονοτήτων και το πρόβλημα των ιδρυμάτων παιδικής φροντίδας. Συγκεκριμένα, ως προς την

Παρατηρείται λοιπόν, μία διφορούμενη στάση από την πλευρά της ΕΕ, που δημιουργούσε ένα κλίμα αβεβαιότητας στις υποψήφιες χώρες ως προς τις υποχρεώσεις τους. Από τη μία πλευρά, έπρεπε να ικανοποιήσουν τους μεσοπρόθεσμους και βραχυπρόθεσμους στόχους των ΕΣΠ (που ήταν σαφώς λιγότεροι από όλες τις συστάσεις που περιλάμβαναν οι Εκθέσεις Προόδου), αλλά ταυτόχρονα καλούνταν να ενσωματώσουν και τις εν λόγω συστάσεις. Η συγκεκριμένη αναφορά σε συνδυασμό με την υπενθύμιση ότι η ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου δεν επαρκεί για την τελική προσχώρηση στην ΕΕ (καίτοι είναι απαραίτητη η εγγύηση της εφαρμογής του κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμοζόταν στα υφιστάμενα μέλη της ΕΕ), συμπεριλαμβανόταν σε όλες τις Συμφωνίες Προσχώρησης.

Στον αντίποδα

Οι Κροατία και ΠΓΔΜ, σε αντίθεση με την Τουρκία αλλά και τις χώρες της τελευταίας διεύρυνσης, έπρεπε να ικανοποιήσουν πολύ πιο αυστηρές προϋποθέσεις τόσο για να λάβουν θετική γνωμοδότηση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων όσο και για την μελλοντική σύγκλιση. Επιπροσθέτως, ως στοιχείο της αναβάθμισης του επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων, η ΕΕ φτάνει στο σημείο να απαιτήσει την υιοθέτηση των *«βέλτιστων πρακτικών των κρατών μελών»* σε αντίστοιχες πολιτικές. Επιπλέον, η Ευρ. Επιτροπή στη γνωμοδότησή της για την Κροατία, προσθέτει κάποια νέα κριτήρια αξιολόγησης, όπως τη διαφάνεια στην ιδιοκτησία των ΜΜΕ, τη δυνατότητα ίδρυσης ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και την προαιρετική παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών στο σχολείο. Εξετάζεται επίσης ενδελεχώς, η εφαρμογή του ποινικού δικαίου στα πλαίσια της εξασφάλισης της ισονομίας, καθώς και τα κριτήρια που απορρέουν από τη Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης σχετικά με τη συνεργασία με το ΔΠΔΓ

ισότητα των φύλων αναφέρεται ότι γενικά ενισχύθηκε το θεσμικό και νομικό πλαίσιο για τη διασφάλιση της ισότητας των ευκαιριών καθώς και ότι ορισμένα κράτη προέβησαν σε βελτίωση της δυνατότητας αρωγής θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας. Στο πλαίσιο της προστασίας των μειονοτήτων, η Ευρ. Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση της προστασίας της εθνικής ταυτότητας, της κοινωνικής ένταξης, της ελευθερίας ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, εκπαιδευτικών προγραμμάτων και κύκλων σπουδών καθώς και της παροχής κατάλληλης εκπαίδευσης του διδακτικού προσωπικού, σύμφωνα με τις αρχές της Σύμβασης- Πλαίσιο του ΣοΕ. Στόχος της ΕΕ αναφορικά με τις Κοινότητες Ρομά αποτέλεσε η βελτίωση της ενσωμάτωσης τους μέσω της αποτελεσματικότερης εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δράσης για τους Ρομά, με ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση της πρόσβασης στη μέση εκπαίδευση, στην καταπολέμηση των κοινωνικών διακρίσεων (συμπεριλαμβανομένων στα Σώματα Ασφαλείας), στην προώθηση της απασχόλησης και στη βελτίωση της στέγασης.

και την επιστροφή των εκτοπισμένων προσφύγων (με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τα ιδιοκτησιακά τους δικαιώματα και την κρατική προστασία).

Μεταξύ των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, η Ευρ. Επιτροπή αξιολογεί πολύ θετικά την ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου για την περίθαλψη των ευπαθών, και μειονεκτούντων ομάδων, την προστασία των οικογενειών (συμπεριλαμβανομένης της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας) ενώ αξιώνει το σεβασμό των «πολιτιστικών δικαιωμάτων» ως ξεχωριστό τομέα της προστασίας των μειονοτήτων.

Ως προς την αξιολόγηση της καταπολέμησης των διακρίσεων, στα Δυτ. Βαλκάνια, η Ευρ. Επιτροπή αποσαφηνίζει την έννοια των ευρωπαϊκών προτύπων στον τομέα του σεβασμού των ΔΑ, ταυτίζοντάς τα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, τις συστάσεις του ΣοΕ και του ΟΑΣΕ. Εξετάζονται επίσης, οι αρχές της ισότητας και της μη διάκρισης από κρατικά *και μη κρατικά όργανα*, εις βάρος ατόμων ή ομάδων ατόμων.

Σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των Δυτ. Βαλκανίων και των κρατών της ΚΑΕ, αποτέλεσε η ένταξη της προστασίας των προσωπικών δεδομένων στα κεφάλαια των διαπραγματεύσεων για την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου. Υπογραμμίζεται ότι εκτός από το πολιτικό κριτήριο, τα θεμελιώδη δικαιώματα περιλαμβάνονται πλέον και στα κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου (κεφάλαιο 23: δικαστικό σώμα και θεμελιώδη δικαιώματα), ενώ το περιεχόμενό τους αποσαφηνίστηκε από το ΔΕΚ. Σύμφωνα με την Απόφαση ΔΕΚ της 27ης Ιουνίου 2006 σχετικά με την Οδηγία για την Οικογενειακή Επανένωση, το Δικαστήριο στηρίχθηκε και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ προκειμένου να αποσαφηνίσει το εύρος του κοινοτικού κεκτημένου σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα.[1301]

Η λίστα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αποσαφηνίστηκε από το ΔΕΚ, για τα σημερινά υποψήφια κράτη, καλύπτει τα παραδοσιακά ατομικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στη ζωή, την απαγόρευση βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης, το

[1301] Υπόθεση C 540/03 *European Parliament v. Council of the EU*, Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, παρ. 38.

δικαίωμα στην ασφάλεια και την ελευθερία, την ελευθερία της έκφρασης, της θρησκείας, του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, θέτοντας παράλληλα αυστηρούς περιορισμούς στην προσωρινή κράτηση,. Η ΕΕ επίσης, προστατεύει το θεμελιώδες δικαίωμα στην ιδιωτικότητα και εγγυάται την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Περιλαμβάνει μια σειρά εγγυήσεων για την ισότητα, τόσο υιοθετώντας τη γενική αρχή κατά των διακρίσεων για διάφορους λόγους, όσο και μεταξύ των δύο φύλων. Επιβάλλεται επιπλέον ο σεβασμός της πολιτιστικής, θρησκευτικής και γλωσσικής πολυμορφίας.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα, περιλαμβάνουν τα ιδιαίτερα δικαιώματα του παιδιού, όπως προβλέπονται στη Σύμβαση των δικαιωμάτων του παιδιών των Η.Ε. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνεται το δικαίωμα των παιδιών στην επιβίωση, την ανάπτυξη, την προστασία από επιβλαβείς επιρροές, την εκμετάλλευση και κακομεταχείριση, την πλήρη συμμετοχή στην οικογενειακή, πολιτιστική και κοινωνική ζωή. Επιπροσθέτως, μέρος του κοινοτικού κεκτημένου αποτελεί και η Απόφαση Πλαίσιο της ΕΕ για την καταπολέμηση της σεξουαλικής εκμετάλλευσης των παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας (έτος 2003), η οποία καλεί τα κ/μ να ποινικοποιήσουν συμπεριφορές που οδηγούν προς τα ανωτέρω παραπτώματα. Οι ποινές που προβλέπονται πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Τα δικαιώματα των μειονοτήτων περιλαμβάνονται στον ευρύτερο όρο των ΔΑ. Περιλαμβάνουν δε το δικαίωμα στην ισότητα, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, του συνέρχεσθαι, το δικαίωμα έκφρασης, επιλογής θρησκείας, δικαίωμα στη γλώσσα και την αποτελεσματική συμμετοχή στα κοινά. Τα κ/μ πρέπει να λαμβάνουν μέτρα κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας, ισλαμοφοβίας και κατά των αθίγγανων.

Αναγνρίζεται το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και σε αποτελεσματική θεραπεία. Απαιτείται η πρόβλεψη για δωρεάν νομική συνδρομή σε άτομα που δεν διαθέτουν τους απαραίτητους πόρους, δικαίωμα το οποίο αρχικά περιοριζόταν μόνο σε ποινικές υποθέσεις αλλά πλέον έχει επεκταθεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σε αστικές υποθέσεις σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου. Περιλαμβάνονται τέλος οι

αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας σε ποινικές υποθέσεις καθώς και το τεκμήριο αθωότητας.

2.3. Εξέλιξη του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου

Εκτός από τις προτεραιότητες της ΕΕ, οι εξελίξεις αφορούσαν τόσο στην έκταση, στο περιεχόμενο των δικαιωμάτων αλλά και στη μεθοδολογία που επέλεξε η Ευρ. Επιτροπή. Ως προς την εξέλιξη των κριτηρίων που χρησιμοποιήθηκαν, παρατηρείται μια αύξουσα τάση ως προς τον αριθμό των ζητημάτων που αποτέλεσαν κριτήρια για όλες τις χώρες όσο και των ειδικών θεμάτων που αναδείχθηκαν σε ορισμένα μόνο υποψήφια κράτη.

2.3.1. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και καταπολέμηση των διακρίσεων: τα στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου που εξελίσσονταν διαρκώς

Διαχρονικά υπήρξε η τάση εμπλουτισμού του πολιτικού κριτηρίου της αρχής της αιρεσιμότητας με νέα δικαιώματα, καθώς και η τάση αποσαφήνισης του. Η τάση αυτή ερμηνεύεται ως μια προσπάθεια ενίσχυσης της νομιμοποίησης της ΕΕ κατά την ενταξιακή διαδικασία και κατά συνέπεια, βελτιώσεως της αποτελεσματικότητας της αρχής της αιρεσιμότητας.[1302]

Όσον αφορά στην εξέλιξη του περιεχομένου του πολιτικού κριτηρίου, οι παρατηρήσεις αφορούν στην πλειονότητά τους ζητήματα της καταπολέμησης των διακρίσεων καθώς και οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

2.3.1.α. Καταπολέμηση των διακρίσεων

Αναφορικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων, το 1998, το Ευρ. Συμβούλιο της Βιέννης, και συγκεκριμένα η διακήρυξη για την επέτειο των 50 ετών της Οικουμενικής Διακήρυξης ΔΑ, σηματοδότησε μία έντονη δραστηριοποίηση της Ευρ. Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα. Τα κ/μ το 1998, στο Ευρ. Συμβούλιο της Βιέννης, στην προσπάθειά τους να νομιμοποιήσουν τις αξιολογήσεις της Ευρ. Επιτροπής και την ουσία του πολιτικού κριτηρίου υιοθέτησαν μία Διακήρυξη με

[1302] Μετά την απόφαση του ΔΕΚ του 2006, συγκεκριμενοποιήθηκε ακόμα περισσότερο το περιεχόμενο του πολιτικού κριτηρίου.

στόχο να επιβεβαιώσουν ότι η ΕΕ και οι δράσεις της, στηρίζονται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, το σεβασμό των ΔΑ, τις θεμελιώδεις ελευθερίες, του κράτους δικαίου και τις αξίες που περιλαμβάνονται στην Οικουμενική Διακήρυξη.[1303] Τονίστηκε η αδιαιρετότητα και η οικουμενικότητα των ΔΑ καθώς και η δέσμευσή τους να τα προωθήσουν. Δόθηκε έμφαση σε ΔΑ τα οποία δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερης επεξεργασίας στις μέχρι τότε ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Συγκεκριμένα, συμπεριλήφθηκαν τα δικαιώματα των γυναικών και παιδιών καθώς και η ισότητα των δύο φύλων, η κατάργηση της θανατικής ποινής (η διατήρηση αλλά μη εφαρμογή της σε υποψήφια προς ένταξη κράτη, δεν είχε εμποδίσει την Επιτροπή να κρίνει ότι ικανοποιούσαν το πολιτικό κριτήριο), η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και τέλος η διασφάλιση των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η Ευρ. Επιτροπή ανταποκρινόμενη στα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου, για το Σχέδιο Δράσης κατά του ρατσισμού, δεσμεύτηκε να ελέγξει τα μέτρα που έλαβαν οι υποψήφιες χώρες. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής συγκεκριμένα περιέλαβε δέσμευση ότι «(η Επιτροπή)... *θα προχωρήσει σε αξιολόγηση της προόδου του κάθε υποψήφιου κράτους στις Εκθέσεις Προόδου της που θα δημοσιευτούν το φθινόπωρο του 1999, οι οποίες θα περιλαμβάνουν την πλήρη αξιολόγηση της προετοιμασίας για την ικανοποίηση των πολιτικών κριτηρίων. Οι προτεραιότητες των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών Προσχώρησης θα επανεξεταστούν αναλόγως*». Υπενθυμίζεται στο σημείο αυτό ότι στις αρχικές γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής δεν υπήρχε καμία αναφορά σε διακρίσεις,[1304] εκτός φυσικά του τομέα των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Αναγνωρίζεται λοιπόν η διαμόρφωση ενός νέου κριτηρίου ένταξης. Η Ευρ. Επιτροπή αποδέχθηκε επιπλέον, ότι οι έννοιες του σεβασμού και της προστασίας των μειονοτήτων, αποτελούν στοιχείο κλειδί για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στα υποψήφια κράτη. Με τον τρόπο αυτό γίνεται και επίσημα η σύνδεση μεταξύ ενός στοιχείου του πολιτικού κριτηρίου και της νέας κοινοτικής πολιτικής για την καταπολέμηση του ρατσισμού, δημιουργώντας συνέπειες ως προς τις υποχρεώσεις των υποψηφίων κρατών.

[1303] ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-1998, 3/35.

[1304] Εξαίρεση αποτελούσε η Γνωμοδότηση για την Τσεχία, όπου η Επιτροπή παρατήρησε ότι υφίσταται νομοθεσία κατά του ρατσισμού και στη Ρουμανία όπου απλά σημείωσε ότι ο Ποινικός Κώδικας περιλαμβάνει και την ομοφυλοφιλία.

2.3.1.β. Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Όσον αφορά στα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η Ευρ. Επιτροπή ανταποκρινόμενη σε σχετική σύσταση της ΟΚΕ, αξιολογεί διεξοδικά για πρώτη φορά το 1999, τα οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια: αφιερώνει μεγαλύτερο μέρος της έκθεσης στην ανάλυση των εν λόγω δικαιωμάτων, εν αντιθέσει με προηγούμενες γενικόλογες αναφορές όπως «τα βασικά οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα είναι σεβαστά». Παράλληλα εντάσσονται διατάξεις για την ισότητα των φύλων (για πρώτη φορά γίνεται λόγος για τα δικαιώματα των γυναικών) και τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ. Η αναφορά σε ρατσισμό και ξενοφοβία, επίσης αποκτά ξεχωριστή υπόσταση. Η καινοτομία ήταν ιδιαίτερα σημαντική λαμβάνοντας υπόψη ότι στις πρώτες γνωμοδοτήσεις, δεν γινόταν αναφορά σε θέματα διακρίσεων παρά μόνο στον τομέα της απασχόλησης, όπου δηλαδή είχε αρμοδιότητα η ΕΕ.

Η αξιολόγηση από το 1999 λοιπόν, περιλαμβάνει τις πολιτικές για την ισότητα των φύλων, τις συνθήκες διαβίωσης των ΑΜΕΑ και τη συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργανώσεων στις πολιτικές αποφάσεις.[1305] Εξαίρεση αποτελεί η Έκθεση για τη Σλοβενία (1999) όπου γίνεται λεπτομερής αναφορά στο δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης καθώς και στα δικαιώματα του παιδιού.

Το 2000, η ανάλυση των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων είναι εκτενέστερη και στοχευμένη: σε ίσες ευκαιρίες για τα δύο φύλα, στα δικαιώματα του παιδιού, στα δικαιώματα των ΑΜΕΑ και στη συμμετοχή και δράση των εργατικών συνδικάτων. Επιπλέον, στις περισσότερες εκθέσεις αξιολόγησης, στο κεφάλαιο για τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, εντάσσεται η επικύρωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και της Αναθεωρημένης εκδοχής του. Μέχρι τότε ο Ευρ. Κοινωνικός Χάρτης αποτελούσε αντικείμενο της γενικής αξιολόγησης των Συμβάσεων που έχουν υπογράψει τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη. Επιπλέον το 2000, η τάση διείσδυσης κεφαλαίων του κριτηρίου της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου στο πολιτικό κριτήριο αποκτά μόνιμο χαρακτήρα. Πρίν από τη νέα αυτή πολιτική είχε προηγηθεί σχετική πρόταση του Ευρ.Κοινοβουλ. (στο πλαίσιο των ψηφισμάτων του για τη διεύρυνση). Γίνεται αντιληπτό λοιπόν, ότι η μεταφορά στοιχείων από το κεκτημένο, στο πολιτικό κριτήριο δεν ισχύει μόνο για

[1305] Η δράση και η σύνθεση των συνδικαλιστικών οργανώσεων είχε αξιολογηθεί σε αρκετά κράτη και σε προηγούμενες εκθέσεις. Βλέπε Ρουμανία, Λιθουανία, Λετονία.

τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα (και συγκεκριμένα για την ισότητα των φύλων) αλλά επεκτείνεται και στα θέματα ασύλου και εναρμόνισης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Το άσυλο εξακολουθεί να περιλαμβάνεται στον τομέα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων ως ένα από τα βασικά θέματα που απασχολούν την Επιτροπή μαζί με τα ζητήματα που άπτονται των σωφρονιστικών ιδρυμάτων, την αστυνομική βία και την ελευθερία του Τύπου.[1306]

Το κριτήριο της ισότητας των δύο φύλων διατήρησε τον εξελικτικό του χαρακτήρα και το 2001. Η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε όλες τις πολιτικές μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου ένταξης, οδήγησε στην εξέταση των εν λόγω θεμάτων (σε ξεχωριστή ενότητα), πριν την ανάλυση σχετικά με τα πολιτικά, οικονομικά δικαιώματα και την προστασία των μειονοτήτων. Παράλληλα, η Ευρ. Επιτροπή αναδεικνύει το πρόβλημα της ποινικοποίησης της ομοφυλοφιλίας και των διακρίσεων σε σχέση με τα ομόφυλα ή ετερόφυλα ζευγάρια ως προς την ηλικία της συναίνεσης. Γεγονός είναι βέβαια, ότι τα εν λόγω ζητήματα είχαν τεθεί και από το Ευρ.Κοινοβουλ. σε προηγούμενα ψηφίσματα.

Τέλος, διαχρονικά τροποποιήθηκε και ο πίνακας των διεθνών Συμβάσεων, τις οποίες έπρεπε να υπογράψουν και να επικυρώσουν οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Μόλις το 1999 διαμορφώθηκε μία λίστα συμβάσεων, η οποία εντάχθηκε σε παράρτημα του κειμένου ολοκληρωμένης παρακολούθησης. Μέχρι το 2002, στην εν λόγω λίστα είχε προστεθεί μόνο το προαιρετικό πρωτόκολλο αναφορικά προς τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

2.3.2. Η εξέλιξη του πολιτικού κριτηρίου βάσει ειδικών εθνικών ζητημάτων

Παράλληλα με την εξέλιξη των ανωτέρω θεματικών, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο εξέτασης σε όλα τα υποψήφια κράτη, αναδείχθηκαν συγκεκριμένα κριτήρια βάσει εθνικών ιδιαιτεροτήτων.

Το 1998, η Ευρ. Επιτροπή στις εκθέσεις για τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία αξιολόγησε θέματα που δεν είχαν συμπεριληφθεί στις αρχικές γνωμοδοτήσεις της. Στην περίπτωση της Ρουμανίας για παράδειγμα, αξιολογήθηκε το βιοτικό επίπεδο

[1306] Βλ. την Περιοδική Έκθεση Ουγγαρίας, 2000, η οποία περιλαμβάνει εκτενή αναφορά στο άσυλο, σελ.17

των ΑΜΕΑ.[1307] Το πρόβλημα της διαφορετικής μεταχείρισης των ομοφυλόφιλων στη Βουλγαρία αναδείχθηκε το 2000 σε μείζον θέμα το οποίο θα μπορούσε να επηρεάσει την ενταξιακή πορεία της χώρας. Συγκεκριμένα, «λαμβάνοντας υπόψη ότι πρέπει να απαλειφθούν όλες οι διατάξεις που ποινικοποιούν τις ομοφυλόφιλες σχέσεις, ούτως ώστε να επιτευχθεί συμμόρφωση προς τα νομικά ευρωπαϊκά πρότυπα, απευθύνει έκκληση στην βουλγαρική κυβέρνηση για την κατάργηση των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα που εισάγουν διακρίσεις σε βάρος των ομοφυλοφίλων ανδρών και γυναικών.[1308] Η Ευρ. Επιτροπή επίσης υπογραμμίζει ότι η διατήρηση του άρθρου αυτού στον ποινικό κώδικα, σημαίνει μη τήρηση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης

Το 2002, η Ευρ. Επιτροπή εντοπίζει μια νέα παραβίαση ατομικού δικαιώματος στη Ρουμανία, σχετικά με τη θρησκευτική ελευθερία. Το πρόβλημα ήταν ότι μόνο οι αναγνωρισμένες θρησκείες απήλαυναν κάποια δικαιώματα, ενώ οι εγγραφή νέων θρησκειών στην πράξη δεν ήταν δυνατή. Παρόλο που το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο υφίσταται από το 1948, η Ευρ. Επιτροπή επέλεξε να το αναδείξει μόλις το 2002, σε έκθεση της. Επίσης στην ίδια χώρα, στο πλαίσιο των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, η Επιτροπή εξετάζει θέματα κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας ως παραβιάσεις των ΔΑ, γεγονός το οποίο αποτελεί ιδιαίτερη καινοτομία για την Ευρ. Επιτροπή, καθώς είναι η πρώτη φορά που συνδέει τον κοινωνικό αποκλεισμό με την παραβίαση οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Επιπλέον, εντοπίζεται από την Ευρ. Επιτροπή το πρόβλημα των συνθηκών διαβίωσης των ατόμων με ψυχικές ασθένειες στα κρατικά ιδρύματα στη Βουλγαρία, στην Τσεχία και στη Σλοβακία. Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Βουλγαρίας, η Ευρ. Επιτροπή πρότεινε τη λήψη άμεσων μέτρων λόγω του κατεπείγοντος της ανάγκης βελτίωσης της κατάστασης. Τα προβλήματα της χώρας εντοπίζονταν στον υπερπληθυσμό και τις ελλείψεις σε βασικά είδη υγειονομικής προστασίας, νοσηλευτικού προσωπικού, ακόμα και σίτισης. Υπήρξαν δε και πολλές καταγγελίες κακομεταχείρισης. Αντίστοιχα στην Τσεχία, η Επιτροπή αναφέρει ότι έχει ζητηθεί η βελτίωση των δικαιωμάτων των ψυχικά ασθενών. Το συγκεκριμένο ζήτημα παρουσιάζεται (για πρώτη φορά) και στη Σλοβακία, με τις ίδιες ελλείψεις.

[1307] Μέχρι το 1998, τα δικαιώματα των ΑΜΕΑ είχαν απλά αναφερθεί μόνο στην Έκθεση της Επιτροπή για την Πολωνία, όπου ί η Επιτροπή αποφάνθηκε ότι γίνονταν σεβαστά.
[1308] Κυρίως δε το άρθρο 157, διάταξη που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει κηρύξει ότι αντιβαίνει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Παρόλο που θέματα σχετικά με την νομική αρωγή σε ποινικές υποθέσεις, είχαν αποτελέσει κριτήριο για το σεβασμό του δικαιώματος στη χρηστή και δίκαιη δίκη, η Ευρ. Επιτροπή μόλις το 2003, τόνισε ότι η ισότητα πρόσβασης στη δικαιοσύνη επρόκειτο για δικαίωμα που συμπεριλαμβανόταν στο πολιτικό κριτήριο. Έτσι, παρόλο που το βουλγαρικό Σύνταγμα προέβλεπε την πρόσβαση σε νομική αρωγή, στην πράξη, σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες, εφαρμοζόταν μόνο στις μισές ποινικές υποθέσεις.[1309] Το αποτέλεσμα ήταν η Επιτροπή να συστήσει άμεσες μεταρρυθμίσεις. Τέλος, το 2004 προστίθεται στη λίστα των κριτηρίων η αποσαφήνιση του καθεστώτος της Εκκλησίας στη Βουλγαρία, κυρίως ως προς τα δικαιώματα ιδιοκτησία της.

3. Ο ρόλος του πολιτικού κριτηρίου στην ενταξιακή διαδικασία

Το πολιτικό κριτήριο της Κοπεγχάγης δεν αποτέλεσε προτεραιότητα στις αρχικές γνωμοδοτήσεις της Ευρ. Επιτροπής. Μάλιστα απέφυγε τη χρήση της έννοιας της 'αξιολόγησης', η οποία χαρακτήριζε τα υπόλοιπα κριτήρια. Το Ευρ. Συμβούλιο του Λουξεμβούργου όμως το Δεκ. του 1997, προσέδωσε ένα ειδικό βάρος στο πολιτικό κριτήριο. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων υιοθέτησαν τη θέση ότι το πολιτικό κριτήριο αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Η Ευρ. Επιτροπή συμμορφώθηκε αρχικά με την υπόδειξη των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων (ειδικά για τα κριτήρια τα οποία συμπίπτουν με το κοινοτικό κεκτημένο), στη συνέχεια όμως το κριτήριο σταδιακά υποβαθμίστηκε.

Ειδικότερα, από το 1999 και μετά την εφαρμογή της Συνθ.Αμ., (συγκεκριμένα το άρθρο 13), διευρύνθηκαν οι κοινοτικές αρμοδιότητες ως προς το σεβασμό των ΔΑ, όπως σε θέματα ισότητας και ασύλου, ενώ αρκετά από τα συστατικά στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου ένταξης, απέκτησαν διττό χαρακτήρα: αποτέλεσαν ταυτόχρονα στοιχεία του πολιτικού κριτηρίου ένταξης αλλά και του κριτηρίου ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Τελικά, όπως επιβεβαιώθηκε και από την Ευρ. Επιτροπή, μεταρρυθμίσεις στον τομέα του πολιτικού κριτηρίου είναι πολύ στενά

[1309] Στο ίδιο, σελ. 22

συνδεδεμένες με την ικανότητα ενός κράτους να ενσωματώνει το κεκτημένο, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις.

Εντούτοις, στην πορεία της ενταξιακής διαδικασίας, κάποια γεγονότα συνέβαλαν στη σταδιακή αποδυνάμωση του πολιτικού βάρους του κριτηρίου σεβασμού των ΔΑ. Το 2000, στις Εκθέσεις Προόδου η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει στο σχετικό υποκεφάλαιο για τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, στον τομέα της ισότητας ευκαιριών, ότι «ως προς το αντικειμενικό κριτήριο της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, η Πολωνία δεν έχει κάνει καμία πρόοδο». Η έμμεση αναγνώριση του υποκειμενικού χαρακτήρα του πολιτικού κριτηρίου, επιβεβαιώνει τους ακαδημαϊκούς που ανέδειξαν το πρόβλημα της εφαρμογής της αρχής της αιρεσιμότητας στο πολιτικό κριτήριο. Η εν λόγω δήλωση συμβάλει στο διαχωρισμό του πολιτικού κριτηρίου ανάλογα με το αν συμπίπτει ή όχι με το κοινοτικό κεκτημένο.

Η σταδιακή υποβάθμιση του πολιτικού κριτηρίου επιβεβαιώνεται από την απόφαση εξαίρεσης (2003) του πολιτικού κριτηρίου, από την αξιολόγηση της πορείας προς την προσχώρηση των δέκα κρατών καθώς και από το γεγονός ότι δεν εντάχθηκαν στο Συνοδευτικό Πρωτόκολλο της Πράξης Προσχώρησης της Ρουμανίας και Βουλγαρίας (2005). Το αποτέλεσμα της συγκεκριμένης απόφασης ήταν να συμπεριληφθούν στον έλεγχο που θα πραγματοποιούσε η Ευρ. Επιτροπή το 2006, αλλά όχι στις ρήτρες αναβολής και διασφάλισης, σύμφωνα με τις οποίες θα μπορούσε να καθυστερήσει η ένταξη των δύο κρατών στην ΕΕ, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο της Πράξης Προσχώρησης. Πρόκειται δηλαδή για μια ακόμη περίπτωση διφορούμενης στάσης της ΕΕ απέναντι στην απαίτηση σεβασμού των ΔΑ. Συνεπώς γίνεται αντιληπτό ότι από τη μια πλευρά εντείνεται ο έλεγχος αλλά από την άλλη δεν προβλέπεται κάποια κύρωση για μη συμμόρφωση με το πολιτικό κριτήριο.

Συνολικά πάντως και παρά τα εγγενή προβλήματα της αρχής της αιρεσιμότητας, οι αξιωματούχοι της Ευρ. Επιτροπής συμφωνούν ως προς το ότι οι εκθέσεις προόδου βελτιώθηκαν με την πάροδο των ετών. Ιδιαίτερη βελτίωση παρατηρείται μετά το 2003, όπως εκπορεύεται από τις εκθέσεις της Τουρκίας, Ρουμανίας και

Βουλγαρίας, δια της εστίασης στο κοινοτικό κεκτημένο και της ρεαλιστικότερης προσέγγισης.[1310]

4. Σχέση κριτηρίων ένταξης και Συμβούλιο της Ευρώπης

Η Ευρ. Επιτροπή στο πλαίσιο της αναζήτησης αφενός μιας νομιμοποιητικής βάσης για τη διατύπωση συστάσεων προς τα υποψήφια προς ένταξη κράτη και αφετέρου της ανάγκης ενίσχυσης της επιχειρηματολογίας της ως προς τις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις στηρίχθηκε σημαντικά στο ΣοΕ.

Στις πρώτες γνωμοδοτήσεις της, οι αναφορές στην ΕΣΔΑ περιορίζονται στην εισαγωγή του κεφαλαίου που αναφέρεται στα ΔΑ. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι η ΕΣΔΑ και τα κυρίως συνοδευτικά προαιρετικά πρωτόκολλα, αποτελούν μέρος του κοινοτικού κεκτημένου, οπότε η επικύρωση των εν λόγω κειμένων αποτελεί προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της ενταξιακής διαδικασίας. Εντούτοις, η φράση «τα πιο σημαντικά πρωτόκολλα» δεν συμβάλλει στην αποσαφήνιση των Συμβάσεων στα οποία αναφέρεται η Ευρ. Επιτροπή. Η ασάφεια επιτείνεται από το γεγονός ότι σύμφωνα με την Επιτροπή, το άρθρο 6 περιλαμβάνει «αυτά ακριβώς τα κείμενα».

Η τελική μορφή της λίστας των κειμένων που κρίθηκαν σημαντικά, αποσαφηνίστηκε το 1999, ενώ το 2003 προστέθηκε μία ακόμα Σύμβαση. Σταδιακά όμως η Ευρ. Επιτροπή δεν περιορίστηκε μόνο στον έλεγχο κύρωσης των συμβατικών κειμένων του ΣοΕ αλλά προχώρησε στην αξιολόγηση του βαθμού ενσωμάτωσης της ΕΣΔΑ, στις εθνικές έννομες τάξεις, ερευνώντας την ανταπόκριση των υποψηφίων κρατών στη νομολογία του Δικαστηρίου και τις Εκθέσεις των διαφόρων Επιτροπών του ΣοΕ (κυρίως των Επιτροπών για την πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Καταπολέμησης του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας).

Η σύνδεση της ενταξιακής διαδικασίας με το ΣοΕ, εξελίσσεται κυρίως από το 2000 και επέκεινα. Το 2000, οι Εκθέσεις Προόδου, περιλαμβάνουν αναφορά στο ΣοΕ και

[1310] G. Sasse, EU conditionality and minority rights: translating the coopenhagen criterion into policy, EUI Working papers, RSCAS No. 2005/16, σελ.11

συγκεκριμένα στη νομολογία του ΕΔΔΑ, χωρίς όμως περαιτέρω σχολιασμό. Στην Έκθεση Προόδου της Πολωνίας, η Ευρ. Επιτροπή αναλαμβάνοντας απλά διαπιστωτικό ρόλο, αναφέρει ότι σύμφωνα με 'απόψεις' -χωρίς περαιτέρω διευκρινίσεις - οι διατάξεις του Ποινικού Κώδικα, σχετικά με την ελευθερία έκφρασης των δημοσιογράφων, δεν συνάδουν με τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Για πρώτη φορά επίσης συστήνει στις υποψήφιες χώρες, την ενσωμάτωση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην εσωτερική τους νομοθεσία. Γενικά, διαπιστώνεται μια ευρύτατη χρήση του ΣοΕ ως πρότυπο επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων στις υποψήφιες χώρες, γεγονός που απουσίαζε στις πρώτες Εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής.

Παράλληλα, το γεγονός ότι οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ για τις υποψήφιες χώρες, είχαν αυξηθεί μετά το 2000, οδήγησε σε αντίστοιχη αύξηση της παρουσίας τους στις Εκθέσεις Προόδου. Χαρακτηριστικά το 2004, η τάση σύνδεσης της αξιολόγησης των υποψηφίων κρατών και του ΣοΕ λαμβάνει ακόμα μεγαλύτερες διαστάσεις. Πλέον περιλαμβάνεται ξεχωριστή παράγραφος για την περιγραφή της σχέσης μεταξύ της υποψήφιας χώρας και του ΣοΕ. Συγκεκριμένα στην περίπτωση της Ρουμανίας, αναφέρεται ότι το ΕΔΔΑ εξέδωσε 12 αποφάσεις μεταξύ του Οκτωβρίου του 2003 και του Ιουλίου του 2004. Οι περισσότερες προέκυπταν από παραβιάσεις του δικαιώματος στην ιδιοκτησία και από την έλλειψη εφαρμογής των αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων κυρίως από τις περιφερειακές διοικήσεις και την αστυνομία. Στην Έκθεση για τη Βουλγαρία αναφέρεται ότι κατά την εξεταζόμενη περίοδο, το ΕΔΔΑ την καταδίκασε τέσσερις φορές για παραβιάσεις του άρθρου 3 και άλλες τρεις για παραβίαση του άρθρου 5. Αντιστοίχως, στις εκθέσεις της Πολωνίας και Σλοβενίας, η Ευρ. Επιτροπή αναφέρει τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ, για παραβίαση του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ προκειμένου να ενισχύσει την επιχειρηματολογία της για την ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής της προσωρινής κράτησης.

Τέλος, η Ευρ. Επιτροπή, εκτός των καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ, κάνει χρήση των πορισμάτων Επιτροπών του ΣοΕ. Στην περίπτωση της Σλοβακίας επί παραδείγματι, οι θετικές εξελίξεις στον τομέα της προστασίας των μειονοτήτων επιβεβαιώνονται βάσει του πορίσματος της Συμβουλευτικής Επιτροπής της Σύμβασης-Πλαίσιο του ΣοΕ.

5. Ο ρόλος του ΕΚ στη διαμόρφωση του πολιτικού κριτηρίου

Το Ευρ.Κοινοβουλ. αποτέλεσε σημαντικό μοχλό πίεσης κατά την ενταξιακή διαδικασία, κυρίως σε σχέση με τον προσδιορισμό των πολιτικών δικαιωμάτων αλλά και την άσκηση αυστηρότερου ελέγχου στην εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας. Μάλιστα, προτάσεις του Ευρ.Κοινοβουλ. που συμπεριλήφθηκαν στα ψηφίσματά του για τη διεύρυνση επηρέασαν σημαντικά τις Εκθέσεις Προόδου της Επιτροπής, κυρίως ως προς την εισαγωγή νέων κριτηρίων.

Χαρακτηριστικά το 2000, σε ψήφισμα του για τη διεύρυνση της ΕΕ, το Ευρ. Κοινοβουλ., πρότεινε ένα νέο κριτήριο: την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της ισότητας, ως προϋπόθεση για την προσχώρηση «*εφόσον πρόκειται κατά κύριο λόγο για θέμα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς επίσης και ότι η απαιτούμενη οικοδόμηση των θεσμών σε αυτόν τον τομέα, αποτελεί προϋπόθεση ζωτικής σημασίας για την πλήρη εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου.*».[1311] Με άλλα λόγια, ζήτησαν τη μεταφορά μίας κοινοτικής πολιτικής από το κριτήριο του κοινοτικού κεκτημένου στο πολιτικό κριτήριο, το οποίο όμως όπως είχε αναγνωριστεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου το 1997, είχε άλλο ειδικό βάρος (η ικανοποίησή του αποτελούσε προϋπόθεση ένταξης). Η πρωτοβουλία του Ευρ.Κοινοβουλ., η οποία είχε βέβαια σχέση με την ενεργοποίηση της Συνθ. Άμ. το 1999 και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 13 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, επεκτάθηκε και στις μειονότητες. Ειδικότερα, το ίδιο ψήφισμα αναφέρει ότι «*οι μειονότητες στις υποψήφιες χώρες θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώθηκαν στις Συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και του ΟΟΣΑ, ενώ ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιώματα και η μεταχείριση αυτών των ομάδων που αναφέρονται στο άρθρο 13 της ΣΕΚ αναφορικά με την πλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης*».[1312] Η πρόταση του Ευρ. Κοινοβουλ. η οποία υιοθετήθηκε από την Επιτροπή, ουσιαστικά συνέβαλλε στη συγκεκριμενοποίηση του περιεχομένου της

[1311] Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ (COM (1999) 500-C5-0341/2000-2000/2171 (COS)), A5-0250/2000, 04.10.2000, σημ. 14
[1312] Στο ίδιο, σημείο 15

προστασίας των μειονοτήτων και την άρση του εμποδίου της απουσίας σχετικής ρύθμισης στη Συνθήκη της ΕΕ, προσφέροντας μία εναλλακτική ερμηνεία.

Το Ευρ. Κοινοβούλ. διατήρησε την ίδια πολιτική ανάδειξης των ελλείψεων ως προς το σεβασμό των ΔΑ, καθόλη τη διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, παρόλο που από το 2002, η Ευρ. Επιτροπή και το Συμβούλιο, επέλεξαν να εστιάσουν στο κοινοτικό κεκτημένο και τις οικονομικές εξελίξεις, χωρίς να κάνουν καμία αναφορά σε περαιτέρω ενέργειες που έπρεπε να υιοθετήσουν τα υπό ένταξη κράτη ως προς το σεβασμό των ΔΑ.

Στα υιοθετημένα ψηφίσματά του 2002, υπογραμμίστηκαν οι ελλείψεις στα υποψήφια κράτη, αν και οι αναφορές είναι σαφέστατα λιγότερες σε σχέση με προηγούμενα ψηφίσματα. Πλέον επιλέγεται να γίνει εστίαση σε ένα ή δύο ζητήματα ανά χώρα. Το 2002, το Ευρ.Κοινοβουλ. σε αντιδιαστολή με τις εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής, συντηρεί την ίδια δομή, όπως και στα προηγούμενα ψηφίσματα και εκθέσεις. Εξετάζονται δηλαδή επιμέρους πολιτικά, οικονομικά κριτήρια και η ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου. Στα εν λόγω ζητήματα, συμπεριλήφθηκε η κύρωση του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου που ψηφίσθηκε στη Ρώμη, δεδομένου ότι αποτελούσε «κοινό στοιχείο του νομικού πολιτισμού της ΕΕ».[1313] Αντίστοιχα, στο ψήφισμά για τη Βουλγαρία το 2003, το οποίο αναγνώριζε πολλά θετικά στοιχεία προόδου, το Ευρ.Κοινοβουλ. καλεί την Ευρ. Επιτροπή «να εξετάσει τον βαθμό στον οποίο ο νόμος περί θρησκευμάτων (που ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2003) έρχεται σε αντίθεση με τις διεθνείς συμβάσεις για τις θεμελιώδεις ελευθερίες». Πρόκειται για ακόμα ένα παράδειγμα αντιπαράθεσης μεταξύ των δύο θεσμών, καθώς η Ευρ. Επιτροπή στην έκθεση της ανέφερε σχετικά με τη θρησκεία, ότι ο νέος νόμος που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2002, στοχεύει στην ισονομία ανεξάρτητα από θρησκευτικές πεποιθήσεις, ενώ απαγόρευε κάθε επέμβαση του κράτους σε θρησκευτικές κοινότητες ή ιδρύματα αναγνωρίζοντας τη νομική προσωπικότητα της ορθόδοξης Εκκλησίας.

[1313] Αναφορικά με το ΔΠΔ, το Ευρ.Κοινοβουλ. το συμπεριέλαβε πρώτο μεταξύ του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης, ανοίγοντας κατά κάποιο τρόπο το δρόμο στην Ευρ. Επιτροπή για να το χρησιμοποιήσει ως κριτήριο στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με χώρες της Νότιο ανατολικής Ευρώπης

Από τα παραπάνω παραδείγματα και τη γενικότερη ανάλυση, προκύπτει ότι το Ευρ.Κοινοβουλ. διαδραμάτισε ένα κατά πολύ ουσιαστικότερο ρόλο από τον προβλεπόμενο (όπως εκπορεύεται από τις Συνθήκες), καθ' όλη τη διάρκεια της ενταξιακής διαδικασίας. Συνέβαλε στον εμπλουτισμό της αξιολόγησης της Επιτροπής με νέα δικαιώματα, προώθησε αυστηρότερους ελέγχους και επηρέασε τις προτεραιότητες σχετιζόμενες με συγκεκριμένα δικαιώματα

6. Αποτελεσματικότητα της αρχής της αιρεσιμότητας

Αναφορικά με την ανταπόκριση των υπό εξέταση κρατών, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι όταν οι προτεραιότητες (ιδιαίτερα σε σχέση με το πολιτικό κριτήριο) είναι ξεκάθαρες, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των Ευρωπαϊκών Εταιρικών Σχέσεων και των ΕΣΠ, τα κράτη τείνουν να συμμορφώνονται ευκολότερα (αν και όχι πάντα άμεσα), ο βαθμός ανταπόκρισης συναρτάται και από την πολιτική συγκυρία (όπως φάνηκε από τη διαφορά μεταξύ της αποτυχημένης ευρωπαϊκής πολιτικής αιρεσιμότητας πριν το 2001 και τη μέχρι σήμερα πορεία). Τα κράτη έχουν την τάση να ανταποκρίνονται θετικά στην πολιτική της αιρεσιμότητας, όταν το όφελος από την αλληλεπίδραση είναι άμεσα ορατό και όταν οι προτεραιότητες της ΕΕ είναι ξεκάθαρες. Η πρόοδος των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων που συντελέστηκε μετά τα Ευρ. Συμβούλια της Φέιρα και της Θεσ/νίκης, επιβεβαιώνει το ανωτέρω συμπέρασμα. Δικαιολογεί επίσης, την τάση των υποψηφίων κρατών προς την υιοθέτηση περισσότερων μέτρων πριν και αμέσως μετά τη σύναψη Ευρ. Σχέσης Προσχώρησης (όπως η Κροατία και η ΠΓΔΜ), ή τη σύναψη Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (όπως το Μαυροβούνιο, η Σερβία και η Αλβανία). Εξαίρεση αποτέλεσε η Τουρκία η οποία μετά το 2004 (έτος στο οποίο δόθηκε το πράσινο φως για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων) περιόρισε τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Σε αυτό σημείο πρέπει να τονιστεί η τουρκική αντίδραση οφειλόταν σε ένα βαθμό στο γεγονός ότι η τελική προσχώρηση δεν ήταν δεδομένη, λόγω των κοινωνικοπολιτικών αντιδράσεων στα κ/μ.

7. Σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου με τις κοινοτικές πολιτικές προώθησης των ΔΑ στο εσωτερικό της ΕΕ

Το 1998 τα κ/μ, στη διακήρυξη που υιοθέτησαν για τα 50 χρόνια της ΟΔΔΑ στο Ευρ. Συμβούλιο της Βιέννης, διατύπωσαν τη θέση ότι τα δικαιώματα της διακήρυξης θα αποτελούσαν αντικείμενο κοινοτικής δράσης σε τρίτα κράτη και όχι στο εσωτερικό της ΕΕ. Η μόνη αναφορά που γίνεται στα κ/μ είναι ότι δεσμεύονταν από τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης και ότι με την θέση σε ισχύ της Συνθ. Αμ. μόνιμες και σοβαρές παραβιάσεις ΔΑ, θα επισείουν κυρώσεις. Το κείμενο της Διακήρυξης, διαπνεόταν στο σύνολό του από την επιθυμία της ΕΕ να ενισχύσει τα ΔΑ σε όλα τα τρίτα κράτη.

Τελικά όμως, όπως αποδείχθηκε στην πορεία, η προάσπιση των εν λόγω δικαιωμάτων σε συνδυασμό με τις ελλείψεις που παρατηρούνταν στα κ/μ οδήγησαν την ΕΕ και κυρίως τους υπερεθνικούς της οργανισμούς, στην ανάληψη πρωτοβουλιών, οι οποίες οδήγησαν σε συγκεκριμένες κοινοτικές πολιτικές προαγωγής των ΔΑ. Κοινοτικές πολιτικές, οι οποίες ήταν άμεσα συνδεδεμένες με το αντικείμενο αξιολόγησης της ΕΕ στο πλαίσιο της ενταξιακής διαδικασίας και του πολιτικού κριτηρίου. Επιπλέον, η ΕΕ ανέπτυξε διάφορα εργαλεία προώθησης των πολιτικών της, ώστε να παρακάμπτονται οι γκρίζες ζώνες της κοινοτικής αρμοδιότητας. Εξάλλου, η κοινοτική πολιτική ΔΑ αποτελεί ένα τομέα ο οποίος συνεχώς εξελίσσεται, επιτρέποντας θεσμικές παρεμβάσεις στο όνομα της προώθησης της ελευθερίας της μετακίνησης και εγκατάστασης.

8. Εν κατακλείδι…

1. Ο στόχος της έρευνας και ανάλυσης ήταν πολύπλευρος. Κυρίως επιχειρήθηκε η σύνδεση του πολιτικού κριτηρίου ένταξης- έτσι όπως καθορίστηκε από την Ευρ. Επιτροπή- με την οικοδόμηση ενός πολιτισμού προαγωγής των ΔΑ εντός της ΕΕ, ο οποίος είναι εμφανής σήμερα σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές. Παράλληλα, υπογραμμίστηκε ο ρόλος της Ευρ. Επιτροπής και του Κοινοβουλίου ως κινητήρια δύναμη για την επέκταση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων, ακόμα και σε περιπτώσεις όπως η εναρμόνιση των ποινικών διαδικασιών, παρά την αναγνώριση έλλειψης αντίστοιχης κοινοτικής αρμοδιότητας. Ως εκ τούτου, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η κοινοτικοποίηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ως διαδικασία, θα συνεχιστεί.

2. Η έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. για τα ΔΑ στην ΕΕ (2004-2007), καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα και καλεί την Επιτροπή να αξιολογεί το σεβασμό των ΔΑ στα κ/μ. Θα μπορούσε μια τέτοια λύση αφενός να είναι βιώσιμη και αφετέρου να βελτιώσει τα επίπεδα προστασίας των ΔΑ μέσα στην ΕΕ; Το βέβαιο είναι ότι θα βελτίωνε τη συνοχή των κοινοτικών πολιτικών μέσα και έξω από την ΕΕ κατά τέτοιοτρόπο ώστε οι διαφορετικές προσεγγίσεις να μην υπονομεύουν τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ και το ρόλο της, ως προαγωγού των ΔΑ διεθνώς. Ένας τέτοιος έλεγχος των κ/μ – αν θεωρήσουμε ότι με κάποιο τρόπο καθίσταται νομικά δεσμευτικός- θα παρήγαγε γρήγορα και εστιασμένα αποτελέσματα; Θα μπορούσε με άλλα λόγια μία πρακτική όπως η αντίστοιχη εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας κατά την ενταξιακή διαδικασία, να ενισχύσει την προστασία των ΔΑ στην ΕΕ;

3. Τα αποτελέσματα από την ενταξιακή διαδικασία, είναι θετικά σε αρκετές περιπτώσεις, με παραδείγματα κρατών τα οποία πραγματικά προώθησαν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις σύμφωνα με τις επιταγές της ΕΕ. Χαρακτηριστικά, στην περίπτωση της Ρουμανίας, Βουλγαρίας και Ουγγαρίας, αναφορικά με την προστασία των κοινοτήτων Ρομά, όταν μετέφεραν στην εθνική τους έννομη τάξη την Οδηγία 2000/43, προέβλεψαν το δικαίωμα *actio popularis*, ιδανικό για την καταπολέμηση θεσμικών, δομικών ή *de facto* διακρίσεων. Σύμφωνα δε και με δήλωση της καθ. κας Δίπλας (μέλος της ελληνικής αντιπροσωπείας στην Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του ΣοΕ), τα υποψήφια κράτη κατέβαλλαν σημαντικές προσπάθειες για τη βελτίωση των πολιτικών και του θεσμικού τους πλαισίου για την προστασία των ΔΑ κατά τις διαπραγματεύσεις, αλλά μόλις εντάχθηκαν στην ΕΕ, ελάττωσαν τους ρυθμούς μεταρρυθμίσεων.

4. Παρόλα αυτά, όπως αναδείχθηκε από την προηγηθείσα ανάλυση, η εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση πολιτικής απόφασης εφαρμογής της, είτε από την πλευρά της ΕΕ, είτε των υποψηφίων κρατών. Χαρακτηριστική περίπτωση, αποτελεί η προστασία των Ρομά στη Βουλγαρία. Η Επιτροπή το 1997 στη γνωμοδότησή της κατέληξε ότι η Βουλγαρία δεν ικανοποιεί το πολιτικό κριτήριο, μεταξύ άλλων και λόγω της απουσίας θεσμικού πλαισίου προστασίας των Ρομά. Στην Έκθεση Προόδου του 2004 όμως, η Επιτροπή κατέληξε ότι το πολιτικό κριτήριο ικανοποιούνταν παρόλο που η κατάσταση των

Ρομά στην πράξη παρέμενε αναλλοίωτη. Η αξιολόγηση λοιπόν της αρχής της αιρεσιμότητας, έλαβε καθαρά πολιτικό χαρακτήρα. Καταλήγουμε δηλαδή στο συμπέρασμα ότι η αρχή της αιρεσιμότητας δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να χρησιμοποιηθεί ως πανάκεια, παρόλο που υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματική. Όμως αν πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, αν δηλαδή υφίσταται η πολιτική βούληση, τότε οι μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να επιτευχθούν και με άλλα μέσα.

5. Από τη στιγμή που η «*προστασία των δικαιωμάτων, σε συνδυασμό με την καταπολέμηση της φτώχειας, την προαγωγή της πλουραλιστικής δημοκρατίας και των αποτελεσματικών εγγυήσεων του κράτους δικαίου αποτελούν βασικούς στόχους της ΕΕ*»[1314] ενώ η Ευρ. Επιτροπή έχει εκδηλώσει την πρόθεσή της να νομοθετεί βάσει των θεμελιωδών δικαιωμάτων,[1315] είναι σίγουρο ότι η κοινοτικοποίηση των ΔΑ θα συνεχιστεί. Επιπλέον, το ΔΕΚ από το 1990 έχει υιοθετήσει μια πιο 'επιθετική' νομολογιακή πολιτική ως προς τα ΔΑ, αξιολογώντας την ισχύ εθνικής πράξης βάσει των θεμελιωδών δικαιωμάτων (πάντα στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου).[1316] Τα εν λόγω στοιχεία σε συνδυασμό με την αναβάθμιση του Χάρτη ως μέρος του πρωτογενούς συμβατικού πλαισίου της ΕΕ καθώς και το γεγονός ότι τα όρια των κοινοτικών αρμοδιοτήτων είναι αρκετά αβέβαια, θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε σημαντικές αλλαγές. Επισημαίνεται ότι η Επιτροπή, υιοθέτησε ένα εσωτερικό ελεγκτικό μηχανισμό συμμόρφωσης με το Χάρτη, όπως είχε κάνει με την έννοια του *mainstreaming* πριν από μια δεκαετία.[1317] Αντίστοιχα, όπως έγινε και με την εισαγωγή του *mainstreaming*, θα μπορούσε να ενταχθεί μια ανάλογη διαδικασία αξιολόγησης των εθνικών μέτρων ενσωμάτωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. Υπενθυμίζεται ότι η κοινοτική νομοθεσία, καλύπτει ολοένα και περισσότερα πεδία, όπως οι ποινικές διαδικασίες. Η μεταφορά της έννοιας της αξιολόγησης που εισήχθηκε κατά την ενταξιακή διαδικασία στις κοινοτικές πολιτικές ΔΑ που προορίζονται για τα κ/μ, σε συνδυασμό με τη θέση σε ισχύ της Συνθ. Λισαβ, θα μπορούσε να συμβάλλει στην αποδοχή μιας τέτοιας κοινοτικής

[1314] COM (2001)252 final, Communication on the role of the EU on promoting HR and democratisation in third countries)
[1315] (COM(2009)205 final),
[1316] Dromzée, "Remedies for the protection of Human Rights: Human Rights violations as a basis for the Court's Jurisdiction", στο *Human rights within the European Union*, (επ.)T. Gries/ R. Allewedt, Bertiner Wissenschafts- Verlag Gbmh, 2004, σελ. 174
[1317] Beveridge, 2004

πρωτοβουλίας από τα κ/μ. Αρκεί να επισημανθεί ότι μέσω τις ενταξιακής διαδικασίας, 12 από τα 27 κ/μ έχουν ήδη εξοικειωθεί με ένα σύστημα αξιολόγησης ΔΑ.

Σε αυτό το πλαίσιο, μπορεί να αποβεί σημαντική η συμβολή της ενταξιακής διαδικασίας στην αναβάθμιση των σχέσεων τόσο της ΕΕ όσο και των μεμονωμένων κ/μ με το ΣοΕ (12 νέα κ/μ). Η εν λόγω αναβάθμιση σε συνδυασμό με τη δυνατότητα προσχώρησης της ΕΕ στο ΣοΕ που παρέχει η Συνθ. Λισαβ., θα μπορούσαν δυνητικά να συμβάλουν στη βελτίωση των επιπέδων προστασίας των ΔΑ στην ΕΕ, μέσω της στενότερης συνεργασίας με το ΣοΕ. Εξάλλου, το ΣοΕ συνέβαλε ουσιαστικά στην πολιτική ενοποίησης της ΕΕ, μέσω της προαγωγής και εναρμόνισης των νομοθετικών πλαισίων και πρακτικών των κ/μ. Προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα, θα μπορούσαν οι εκθέσεις του Επιτρόπου ΔΑ του ΣοΕ σχετικά με το σεβασμό των ΔΑ στα κ/μ να ενταχθούν στο κοινοτικό σύστημα, επιτρέποντας στην Ευρ. Επιτροπή να αναλαμβάνει συγκεκριμένη δράση τόσο μέσω πολιτικών, νομοθετικών κειμένων ή Σχεδίων Δράσης ή ακόμα και στην υιοθέτηση συστάσεων προς τα κ/μ με ισχυρό πολιτικό βάρος. Το επιχείρημα υπέρ της εναρμόνισης της νομοθεσίας και των πρακτικών σε κοινοτικό επίπεδο για την αποφυγή στρέβλωσης των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης των προσώπων, θα μπορούσε να οδηγήσει στην ενίσχυση του ρόλου της Ευρ. Επιτροπής στην προστασία των ΔΑ. Η Υπηρεσία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θα μπορούσε αντίστοιχα να αποκτήσει έναν ουσιαστικότερο ρόλο ως προς την προώθηση των ΔΑ, όπως εξάλλου έχει τονιστεί και από το Γεν. Γραμματέα του ΣοΕ Terry Davis, επιτρέποντας της να αξιολογεί την εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου στους τομείς των ΔΑ.[1318] Αποκεντρώνοντας δηλαδή τις δραστηριότητες όπου μέχρι σήμερα εντάσσονται στα καθήκοντα της Επιτροπής και καλλιεργώντας ταυτόχρονα τη συνεργασία με το ΣοΕ.

Καταλήγοντας, και αφού έχει αναδειχθεί η συμβολή της ΕΕ στην προστασία και προαγωγή των ΔΑ μέσω της ενταξιακής διαδικασίας κυρίως ως προς τη δημιουργία ενός πολιτισμού ΔΑ, προδιαγράφεται η διατήρηση της τάσης αυτής. Η κοινοτικοποίηση των ΔΑ δεν μπορεί να ανακοπεί, δεδομένης της σημασίας της για

[1318] R.. Rivais « Le Conseil de l'Europe craint de perdre da specificité avec l'elargissement de l'UE : Il veut rester le garant des droits de l'homme, » LE MONDE, 04.03.2005, σελ. 7.

την πολιτική ενοποίηση της ΕΕ και της νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος απέναντι στους πολίτες, ως μιας Ένωσης Δικαιωμάτων. Όπως αναφέρει η Ευρ. Επιτροπή σε ανακοίνωσή της, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου εκτός του ότι ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο ευρωπαϊκό εγχείρημα, συμβάλει στην ανάπτυξη της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών.[1319] Σε τελική ανάλυση, ο τομέας των ΔΑ αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής πολιτικής ενοποίησης.

[1319] Communication from the Commission, Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM (2010) 573/4, 20.10.2010, σελ. 4.

ΠΗΓΕΣ

Βιβλιογραφία- αρθρογραφία

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*, Vol. 15/ 1, Ιανουάριος 2009, σελ. 46–69

O.Anastasakis/ D. Bechev, EU conditionality in South East Europe: Bringing commitment to the process, South East European Studies Programme, European Studies Centre, St. Antony's College, University of Oxford, April 2003, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.emins.org/sr/aktivnosti/konferencije/solun/pdf/ostala/conditio.pdf

O. Anastasakis, The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8/4, 2008, σελ. 365--77

H.J. Axt, Cyprus and the European Union- Accession of a divided island, Friedrich Ebert Stiftung, series Eurokolleg, 1996

R. Baldwin, Towards an Integrated Europe, CEPR, Λονδίνο, 1994

E. Baracani, The EU and Democracy Promotion: Λ 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

E. Baracani, Pre-accession and Neighbourhood: European Union Democratic conditionality, εργασία που παρουσιάστηκε στο 3° Συνέδριο ECPR, Βουδαπέστη 8-10 Σεπτεμβρίου, 2005

L. Bartels, A legal analysis of Human Rights clauses in the European Union's Euro-Mediterranean Association Agreements, *Mediterranean Politics*, Vol. 9/3 2004, σελ. 368--95

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

M. Bell, EU anti-racism policy; the leader of the pack? στο *Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives* (επ.) H. Meenan, Cambridge : Cambridge University Press , 2007, σελ. 178-202

D. Beetham, Democracy and Human Rights, Polity Press Cambridge, 1999

F. Beveridge, Building against the past: the impact of mainstreaming on EU gender law and policy", *European Law Review*, V 32(2007), N. 2, 193-213.

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

E. Bomberg/J. Peterson/A. Stubb, The European Union, How does it work? Oxford University Press, 2008

B. Brandtner/ A.Rosas, Trade preferences and Human Rights, στο *EU and Human Rights*, (επ.) P. Alston/ M. Bustelo/J. Heenan, Oxford University press, 1999

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

A. Borislavova, Bringing Europe in? The impact of EU conditionality on Bulgarian and Romanian politics, *Southeastern European Politics*, Vol. IV/ 2-3, Νοέμβριος σελ. 141--56

C. Boulanger, Europeanisation through judicial activism? The Hungarian constitutional courts legitimacy and the 'return to Europe', στο *The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ..263--80

A.T. Börzel/ T. Risse, One size fits all! EU policies for the promotion of human rights, democracy and the rule of law, παρουσίαση στο σεμινάριο Democracy promotion, Centre for Development, Democracy and the rule of law, Stanford University, 4-5 Οκτωβρίου, 2004

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.*

J. Checkel, Compliance and conditionality, ARENA working paper, WP 00/18, University of Oslo, 2000

J. Checkel, Why comply? Social learning and European Identity change, International Organisation, 55 (3), 2001, σελ.. 553--88

R. Cholewinski, Migrants as minorities: Integration and inclusion in the enlarged European Union, JCMS 2005, vol. 43:4, σελ.. 695-716

M. Cremona, The enlargement of the European Union, Oxford University Press, 2003 (a)

D. Desmond, Ever closer Union, an introduction to European Integration, Palgrave, Macmillan, Λονδίνο, 2005

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.

S. De la Rosa, The Open Method of Coordination in the New Member States—the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law, *European Law Journal*, Vol. 11/ 5, Σεπτέμβριος 2005, σελ. 618--40

O. De Schutter, Droits liés à l' autonomie de la personne, *Farde de documentation*, του ακαδημαϊκού έτους 2003-2004, Université Catholique de Louvain La Neuve

O. De Schutter, Anchoring the EU to the ESC: the case for Accession, στο *Social rights in Europe*, (επ.) Gr. De Burca/ B. de Witte, Oxford, University press 2005, 111--53

O. De Schutter, The framework convention on the protection of national minorities and the law of the European Union, στο *Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument*? (επ.) A. Verstichel/ A. Alen/ B. De Witte/ P. Lemmens, Intersentia, Antwerp, 2008 σελ. 231---73

B. De Witte, The role of the ECJ in Human Rights, στο *The EU and Human Rights* (επ.) Philip Alston, N.Y. 2001, Oxford University Press

B. de Witte, Introduction: exploring a central pillar of the European minority rights system στο *Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* (επ.) A. Verstichel/ A. Alen/ B. De Witte /P. Lemmens, Antwerp, Intersentia, 2008 σελ. 1-5

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

E. Dromzée "Remedies for the protection of Human Rights: Human Rights violations as a basis for the Court's Jurisdiction", στο *Human rights within the European Union*, (επ.)T. Gries/ R. Allewedt, Bertiner Wissenschafts- Verlag Gbmh, 2004, σ. 165--82.

E.S. Duquette, Human rights in the European Union: Internal versus external objectives, *Cornell International Law Journal,* vol 34/2, 2001, σελ. 363--95

K. Engelbrekt, Multiple Assymetries: The EUs Neo-byzantine Approach to eastern enlargement, στο 39 International Politics 2002

R. A. Epstein/ U. Sedelmeier, Beyond conditionality: International institutions in postcommunist Europe after enlargement, *Journal of European Public Policy*, 15:6, 2008, 795-805.

D. Etier, Is democracy promotion effective? Comparing conditionality and incentives, *Democratisation,* Vol. 10.1, 2003, σελ. 99-120

R. Falk, Human rights horizons: the pursuit of justice in a globalizing world, N.Y.: Routledge, 2000

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

P. Flynn, Ομιλία του Ευρωπαίου Επιτρόπου υπεύθυνου για την πολιτική Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων σε συνέδριο με θέμα «Η καταπολέμηση των διακρίσεων: ο δρόμος μπροστά». Ευρωπαϊκή Διάσκεψη σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων, Βιέννη, 4 Δεκεμβρίου 1998. SPEECH/98/282

L. Friis, The end of the beginning of Eastern Enlargement- Luxembourg Summit and Agenda- setting, *European Integration online papers (Eiop)* vol.2/7, 1998

T. Gallagher, Building Democracy in Romania, Internal shortcoming and External neglect, στο *Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors*, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 383-413

A. Gamze, Turkey's EU politics, consolidating democracy through enlargement, στο Questioning EU enlargement, Europe in search of identity, (επ.) H. Sjursen, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2006, σελ. 62-77.

A. Gates, Mixed Messages and Mixed Results: The EU's Promotion of Human Rights in Turkey, *European Law Journal*, Vol. 15/ 3, Μάιος 2009, σελ. 401--11,

A. Gatto, The integration of social rights concerns in the external relations of the European Union, στο *Social rights in Europe*, (επ.) Gr. De Burca/ B. de Witte, Oxford, University press 2005, 339-365

N. M Gelazis., The effects of EU conditionality on citizenship policies and protection of national minorities in the Baltic States, Florence: European University Institute, 2000

F. Geyer, A synthesis of the former EP resolutions in the field of fundamental rights, briefing paper, *Centre for European Policy Studies* (CEPS), Βρυξέλλες, Οκτώβριος 2007 (1-15).

H. Grabbe, A partnership for accession? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999, (1-34)

H. Grabbe, How does Europeanisation affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, *Journal of European Public Policy*, vol.8/4 Δεκέμβριος 2001, σελ. 1013---31

H. Grabbe, The Copenhagen deal for enlargement, Briefing note, *Centre for European Reform*, Λονδίνο, Δεκέμβριος 2002

H. Grabbe, The implications of EU enlargement, στο *Developments in Central and Eastern European Politics 3*", (επ.) S.White/ P. Lewis/ J. Batt, Palgrave 2003.

H. Grabbe, The EU's transformative power: europeanisation through conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke και New York: Palgrave 2005

J. Gras, "The European Union and Human Rights monitoring", *The Erik Castren Institute for International Law and Human Rights*, Research Reports 5/1999, Helsinki 2000.

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

A. Gruber, Le principe d'égalité et de non-discrimination dans le droit interne des Etats candidats à l'Union européenne, *Les petites affiches*, Vol. 392, n. 236, 26 Νοεμβρίου 2003, σελ. 4-12

J. Grugel, Democracy without borders: transnationalisation and conditionality in new democracies, Routledge, Λονδίνο, 1999

D. N.Göksel, Turkey and Europe: The importance of Predictability, στο *Turkey's accession to the European Union: an unusual candidacy*, (επ.) Κ. Αρβανιτόπουλος, Ίδρυμα Κων/νος Καραμανλής, Βερολίνο, Springer, 2009, σελ. 31-44.

M. J. Haaland, Intervention for Human Rights in Europe, Palgrave, 2002, New York.

U. Haltern, Integration through law στο *European integration theory*, (επ.) A. Wiener/ Th. Diez, N.Y: Oxford University Press, 2005, 177--95.

S.D. Hempfing, European Convention on Human Rights: Just a source of inspiration? Jurisprudence of the European Court of Justice, στο *Human Rights within the European Union*, (επ..) T. Gries/ R. Aleweldt, Bertiner Wissenschafts-Verlag GMBH, 2004, σελ. 9-43

K. Henrard, The added value of the framework convention for the protection of national minorities (II), the two pillars of an adequate system of minority protection revisited στο *Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* (επ.) A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte and P. Lemmens, Antwerp, Intersentia, 2008 σελ. , 91-119

C. Hill, The geopolitical implications of enlargement, στο *Europe Unbound: enlarging and reshaping the Boundaries of the European Union, (επ.)* J. Zielonka, Routledge, Λονδίνο, 1999

C. Hillion, Accession partnerships with the CEECs: an EU instrument for its enlargement, EU focus 9, Μάιος 1998

C. Hillion "Enlargement of the EU: a legal analysis, στο *Accountability and legitimacy in the EU* (επ.) A. Arnull/ D. Wincott, Oxford: Oxford University Press, 2002

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

P. Hilpold, Human rights clauses in EU- association agreements, στο *External Economic Relations and foreign policy in the European Union,* (επ.) S. Griller/ B. Weidel Routledge, 2002.

F. Hoffmeister, Changing requirements for accession, στο *Handbook on European Enlargement. A commentary on the enlargement Process* (επ.) A.Ott/ K. Inglis, The Hague: TMC Asser Instituut., 2002, σελ. 91-102

F. Hoffmeister, General Principles of the Europe Agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey, στο *Handbook on European Enlargement: a commentary on the enlargement process*, (επ.) Ott.A. Inglis K. TMCAsser Instituut, The Hague, 2002

J. R. Hollyer, Conditionality, compliance, and domestic interests: State capture and EU accession policy, *The Review of International Organizations, 2010,* Vol. 5/ 4, σελ. 387-431

D. Hubner, The essential role of the Community conditionality in the triumph of democracy and market economy, speech 06/27, *Conference: European Strategies for promoting democracy in post communist countries*, 21 Ιανουαρίου 2006

J. Hughes/ G. Sasse/C. Gordon, Conditionality and compliance in EU's eastward enlargement: regional policy and the reform of sub-national government, *Journal of Common Market Studies,* Vol.42/3 2004, σελ. 523--51

J. Hughes/ G. Sasse/C. Gordon, Europeanisation and regionalisation in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe: the myth of conditionality, LSE, 2004

J. Hughes/ G. Sasse/C. Gordon, Monitoring the monitors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs, *Journal of Ethnopolitics on minority issues in Europe*, 1/2003, LSE, σελ. 1-38

T.S. Hunter, Turkey at the crossroads: Islamic past or European Future, CEPS paper, αρ. 63, Βρυξέλλες 1995

K. Inglis, The Europe Agreements compared in the light of their pre-accession reorientation, *Common Market Law Review 37*, Kluwer Law International 2000, σελ. 1173--210

K. Inglis, The pre-accession strategy and the accession partnerships, στο Handbook on European Enlargement. A commentary on the enlargement Process (επ.) A.Ott/ K. Inglis, The Hague: TMC Asser Instituut., 2002, σελ.103--11.

K. Inglis, The Accession Treaty and its Transitional Arrangements: A Twilight Zone for the new members of the Union στο EU enlargement: a legal approach (επ.) C. Hillion, Oxford and Portland Oregon, 2004, σελ. 77-109.

M. Jachtenfuchs, Deepening and widening integration theory, στο The politics of European Union: enlargement theoretical approaches, (επ). F. Schimmelfennig/U. Sedelmeier, Routledge, 2005 σελ. 279--86

J.P. Jacqué, Droit Institutionnel de l'Union Européenne, Paris: 2001, Dalloz

S. Jora, Patterns of Democratisation through Europeanisation: the case of Romania στο *Europeanisation and Democratisation. Institutional Adaptation, conditionality and democratisation in EU's neighbourhood countries,*(επ.) R. Di Quiro, European Press Academic Publishing, 2005, σελ. 115--32

D. Katz, Les "critères de Copenhague", *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, No. 440, Juillet- Août 2000, Paris. σ. 483-486

J. Kelley, New wine in old wine skins: policy adaptation in the European Neighbourhood policy, *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 29-55

D. Kochenov, Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, *European Integration online Papers (EIOP)*, vol. 8(2004) No 10, (2004). Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm

D. Kochenov / M. Maresceau, The Pre-accession Strategies: a political and legal analysis, στο The EUs enlargement and Mediterranean Strategies, A comparative analysis (επ.) M. Maresceau, / E. Lannon, Palgrave London, 2001

D. Kochenov, The failures of Conditionality, EU enlargement law: a plea for reform of the Democracy Promotion Component, paper presented at the Jean Monnet Conference Europe' Democratic Challenges- EU solutions, 2006.

W. Kok, Enlarging the European Union: achievements and challenges- report of Wim Kok to the European Commission, European University Institute and Robert Schuman Centre for Advances Studies, San Domenico di Fiesole, 2003

K. Koldinskà Gender Equality: Before and After the Enlargement of EU: The Case of the Czech Republic, *European Law Journal*, Vol.13/ 2, Μάρτιος 2007, σελ. 238--52

B. Krzan, The protection of fundamental social rights in the European Union, στο *Human rights within the European Union* (επ.) T. Gries/ R. Allewedt, Bertiner Wissenschafts- Verlag Gbmh, 2004, 87-98.

P. J. Kubicek, The European Union and Democratisation, Routledge, Λονδίνο, 2003.

M. Liborio, International pressure and democratisation in Central and Eastern Europe, στο *Europeanisation and Democratisation: Institutional adaptation, conditionality and democratisation in EU's neighbour countries*, (επ.) R. Di Quiro, European Press Academic Publishing, 2005, σελ. 23-36

P. Ludlow, Preparing for membership the Eastward and Southern Enlargement of the EU, CEPS, Βρυξέλλες, 1996

Å. Lundgren, The case of Turkey, Are some candidates more 'European' than others? στο *Questioning EU enlargement, Europe in search of identity*, (επ.) H. Sjursen, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2006, σελ. 121--42.

S. Maier/ F. Schimmelfennig, Shared Values: democracy and human rights στο *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery*? (επ.) *K. Weber/ M. Smith/ M. Baun*, Manchester University Press, 2007

M. Maresceau, On association, partnership, pre-accession and accession, στο *Enlarging the European Union, relations between the EU and Central and Eastern Europe*, (επ.) M. Maresceau, Longman, 1997, σελ. 5-24

M. Maresceau, The EU Pre- Accessions Strategies: a political and legal Analysis, στο *The EU's enlargement and Mediterranean strategies, a comparative analysis*, (επ.) M. Maresceau/ E. Lannon, Palgrave, 2001, σελ. 3-28

M. Maresceau, Pre- accession στο Enlargement of the European Union (επ.) M Cremona, Vol. XII Collected Courses, *Academy of European Law*, Florence, European University Institute, 2003

J. Marko, Constitutional recognition of ethnic difference- towards an emerging European minimum standard, στο *Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* επ. A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte and P. Lemmens, Antwerp, Intersentia, 2008 σελ. 19-33

A. Masselot, The State of Gender Equality Law in the European Union, European Law Journal, Vol. 13/ 2, Μάρτιος 2007, σελ. 152--68,

W. Mattli/Th. Plumber, The demand side politics of EU enlargement: Democracy and Application for EU Membership, *European Journal of Public Policy*, 9/4, 2002, σελ. 550--74

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.

A.j. Menendez, Exporting rights: The Charter of Fundamental rights, membership and foreign policy of the European Union, *ARENA Working papers*, WP 2/18, 2002

V. Miller, The human rights clause in the EU's external agreements, Research Paper 04/33 16/09/2004, House of Commons, (1-79).

A. Moravcsik/ M. Vachudova, Preferences, Power and Equilibrium: the causes and consequences of EU enlargement, στο *The politics of European Union enlargement. Theoretical Approaches*, (επ.) F. Schimmelfennig/ U. Sedelmeier, Routledge, Λονδίνο, 2005, σελ. 198-213

P.- C. Muller/ Graff, Legal framework for EU-CEEC relations, στο Enlarging the European Union, relations between the EU and Central and Eastern Europe, (επ.) M. Maresceau, Longman, Λονδίνο, σελ. 27-40

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

M. Nowak, Human rights conditionality in relation to entry, and full participation in the EU", στο The EU and human rights, (επ.). P. Alston N. York: Oxford University Press, 1999, 687--98.

V. Pettai, Estonia and Latvia: International influences on citizenship and minority integration, στο *Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors*, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 257--81

C.Pinelli, Conditionality and enlargement in light of EU constitutional developments, *European Law Journal*, Vol. 10:3, 2004, 354--62.

C. Pippan, The rocky road to Europe: The EU's stabilisation and association process for the Western Balkans and the principle of conditionality, *European Foreign Affairs Review*, Vol.9/2004, σελ. 219--45

I. Pogany, Post Communist legal orders and the Roma some implications for EU enlargement, *στο The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders (επ.)* W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ.335--56

E. Pond, Endgame in the Balkans: regime change, European style, Brookings Institution Press, 2006.

A. Popescu, EU Pre- Accession Strategy: the Social Dimension, στο *The EU's enlargement and Mediterranean strategies, a comparative analysis*, (επ.) M. Maresceau/ E. Lannon, Palgrave, 2001, σελ. 257--68.

G.Pridham, The dynamics of democratisation: a comparative approach, Continuun, Λονδίνο, 2000

G.Pridham, Designing Democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe, Palgrave Macmillan, 2005.

G. Quinn, Disability discrimination law in the EU, στο *Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives* (επ.). H. Meenan Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 231--78

R. Rack/ St., Lausegger, The role of the European Parliament, στο *The EU and Human Rights,* (επ.) Ph. Alston, Oxford University Press, 1999.

E. Riedel/Martin Will, Human rights clauses in external agreements of the EC, στο *EU and Human Rights*, (επ.) Ph. Alston/ M. Bustelo / J. Heenan, Oxford University press, 1999

T. Risse, Social constructivism and European integration, στο *The politics of European Union: enlargement theoretical approaches*, (επ). F. Schimmelfennig/U. Sedelmeier, Routledge, 2005, σελ. 159--76.

R. Rivais, Le Conseil de l'Europe craint de perdre da specificité avec l'elargissement de l'UE : Il veut rester le garant des droits de l'homme, *LE MONDE*, 04.03.2005.

W. Sadurski, Charter and Enlargement, *European Law Journal*, Vol. 8/ 3, Σεπτέμβριος 2002, σελ. 340--62

W. Sadurski, Accession's Democracy Divident: the impact of the EU enlargement upon Democracy in the new member states of Central and Eastern Europe, *European Law Journal*, Vol. 10, No.4, July 2004, σελ. 371-401.

W. Sadurski, EU enlargement and Democracy in the new Member States, Spreading Democracy and the Rule of Law? στο *The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ. 27-49

W. Sadurski 'Solange, chapter 3': Constitutional Courts in Central Europe—Democracy—European Union, *European Law Journal*, Vol. 14/ 1, Ιανουάριος 2008, σελ. 1–35,

G. Sasse, EU conditionality and minority rights: translating the Copenhagen criterion into policy, *EUI Working papers*, RSCAS No. 2005/16

G. Sasse, The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession, *Journal of European public Policy*, 15:6, 2008, 842--60

F. Schimmelfennig/ St.Engert/ H. Knobel, Costs, commitments and compliance: The impact of EU democratic conditionality on European non-member states, Florence European University Institute, 2002.

F. Schimmelfennig/ U. Sedelmeier, Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11:4, 2004, σελ. 661--79.

F. Schimmelfennig /U. Sedelmeier, Conclusions: the impact of the EU on the Accession countries στο *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca London: Cornell University Press, 2005, σ. 210-229

F. Schimmelfennig, EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy*, 15:6, 2008, σ.918--37.

G. Schwellnus, Double standards? Minority protection a condition for membership, στο *Questioning EU enlragement. Europe in search of identity* (επ.) H. Sjursen, Routledge, 2006, σ. 186--99.

U. Sedelmeier/ H. Wallace, Policies towards central and eastern Europe, στο *Policy making in the European Union,* (επ.) H. Wallace/ W. Wallace, Oxford University Press. 2000, σελ. 427--61

U. Sedelmeier, EU enlargement, identity and the analysis of European Foreign Policy: identity formation through policy practice, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for advanced studies, 2003.

U. Sedelmeier, After Conditionality: post accession compliance with EU law in Central Europe, *Journal of European Public Policy,* 15:6, 2008, σ. 806--25

U. Sedelmeier, Post accession compliance with EU gender equality legislation in post- communist new member states. *European integration online papers,* 13 (special issue 2), 2009 (1-20)

A. Sellias, The EU's external minority policy- Europeanising or not? στο *Europe on the move, the impact of the Eastern enlargement on the European Union* (επ.) T. Lane/ E. Stadtmüller, LIT, Λονδίνο, 2005, σελ. 69-87

B. Simma/ J. Beatrix Aschenbrebber/ C. Schule, Human Rights and Development co-operation, στο *EU and Human Rights,* (επ.) Ph. Alston/ M. Bustelo/ J. Heenan, Oxford University press, 1999

T. Silberhorn, Tertium Datur: Turkey's application for EU membership στο *Turkey's accession to the European Union: an unusual candidacy,* (επ.) Κ. Αρβανιτόπουλος, Ίδρυμα Κων/νος Καραμανλής, Βερολίνο, Springer, 2009, σελ. 45-52.

H. Sjursen, Enlargement and the nature of the EU polity, στο *Questioning EU enlargement: Europe in search of identity,* (επ.) H. Sjursen, Routledge, 2006, σελ.1-15.

S. Smismans, How to be fundamental with soft procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights, στο *Social rights in Europe*, (επ.) Gr. De Burca/ B. de Witte, Oxford, University press 2005, 217- 238

K. E. Smith, Western actors and the promotion of democracy στο *Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors*, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 31-58

K. E. Smith, The European Parliament and human rights: norm entrepreneur or ineffective talking shop? Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior n° 11/2004

K. E. Smith, The making of EU Foreign policy: the case of Eastern Europe. Palgrave, Macmillan 2004.

G. Sorensen, Political conditionality, Frank Cass, Λονδίνο, 1993

B. Steunenberg/ D. Antoineta, Compliance in the EU enlargement process: the limits of conditionality, *European Integration online papers*, vol. 11 (2007) No 5

J. Stojanovic, The influence of EU conditionality on Croatia and Serbia and Montenegro, *European Research Colloquium*, 22-27 Απριλίου 2005, University College Utrecht

E. Szyszczak, Experimental Governance: The Open Method of Coordination *European Law Journal*, Vol. 12/ 4, Ιούλιος 2006, σελ. 486–502

D. Tamvaki, The Copenhagen criteria and the evolution of popular consent to EU norms: From legality to normative justifiability in Poland and the Czech republic, στο *The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ.149-171

S. Tashan, Turkey and the European Community : A change in the Offing, στο Europe and the Mediterranean, Brassey's/ CEPS, Λονδίνο, 1994.

N. Thorpe, Slovakia's own separation wall, *BBC news*, 09/03/2010

R. Toulemon, Union européenne : le dedans et le dehors, Politique étrangère 2002, v. 67, n. 3, Ιούλιος- Σεπτέμβριος, σελ. 631--96

D. M. Trubek /L. G. Trubek, Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal*, Vol. 11/ 3, Μάιος 2005, σελ. 343--64,

E. Tucny " L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : la conditionnalité politique", L'Harmattan, Paris, 2000

P. Uvin, Do as I say, not as I do: The limits of political conditionality, στο *Political conditionality* (επ.) G. Sorensen, Frank Cass, Λονδίνο, 1993, σελ.

L. Valki, Hungary: Understanding Western messages, στο *Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors*, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 281-311

F. Van Den Berghe, The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems? *European Law Journal*, Vol. 16/ 2, Μάρτιος 2010, σελ. 112--57

R. Vukadinovic, Former Yugoslavia: international Efforts to link Peace, Stability and Democracy, στο *Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors*, (επ.) J. Zielonka/ A. Pravda, τομ. Β', Oxford University Press, 2001, σελ. 437--55

H. Wallace/ W. Wallace, Policy making in the European Union, Oxford University Press, 2000

B. B. Wasensteiner, Common tradition of all member states: The Courts method of defining the EU human rights standards", στο *Human rights within the European Union* (επ.) T. Gries/ R., Allewedt Bertiner Wissenschafts- Verlag Gbmh, 2004, σελ. 27-43.

S. Weber, European Union conditionality στο *Politics and Institutions in an Integrated Europe*, (επ.) B. Eichengreen/ J. Frieden/ J. Von Hagen, Springer-Verlag, Βερολίνο, 1995, σελ. 193-220

J.Weiler/ S. Fries, A Human rights policy for the European Community and Union: The question of competences", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 4/99, Harvard Law School, 2000, σ. 1-29

J. Westering, Conditionality and EU Membership: The Cases of Turkey and Cyprus", *European Foreign Affairs review*, Leicester, Vol. 5/ 1. Spring 2000, σελ. 95-118

A. Wiener, The embedded Acquis Communautaire: transmission Belt and Prism of New Governance, RSCWorking Paper 98/35, San Domenico (F1): European University Institute, 1998

A. Williams, Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction? *European Law Review*, London. Vol. 25. No. 6. Δεκέμβριος 2000. σελ. 601-617

A. Williams, EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure of design? *European Law Review*, V.28/6, 2003, σελ. 794-813.

A. Williams, Mapping Human Rights, Reading the European Union *European Law Journal*, Vol. 9/ 5, Δεκέμβριος 2003, σελ. 659--76,

A. Williams, "European Union Human Rights Policies: A study in Irony", Oxford University Press, 2004

P. Zalewski, 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, 2004

J. Zielonka/A.Pravda, Democratic consolidation in Eastern Europe, International and transnational factors, Vol.2/2001, Oxford: Oxford University Press

J. Zielonka, Europe Unbound: enlarging and reshaping the Boundaries of the European Union, Routledge, Λονδίνο, 2002

J. Ziller, The German Constitutional Court's Friendliness towards European Law, on the judgement of BverfGE over the Ratification of the Treaty of Lisbon, *European Public Law*, 16/1, 2010, σ. 53-73.

M. Zirk- Sadavski, Transformation and Integration of legal cultures and discourses in Poland στο *The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (επ.) W. Sadurski/ A. Czarnota/ M. Krygier, Springer 2006, σελ.299-311

M. Zysk, Age Discrimination Law in a Country with a Communist History: The Example of Poland, European Law Journal, Vol.12/ 3, Μάιος 2006, σελ. 371–402,

Σ. Βαλντέν, Η νέα διεύρυνση προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, Σύγχρονα Θέματα, Η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση μετά τη Διακυβερνητική (αφιερ.) τχ. 60-61, Ιούλιος- Δεκέμβριος 1996, σελ. 107-121

Π .Γ. Γρηγορίου, Το μέλλον της Ευρώπης και η συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2002

Π. Ήφαιστος, Θεωρία διεθνούς και Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Ποιότητα, 2000

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

Π. Καζάκος, Οι διαταραγμένες σχέσεις της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο *Παγκόσμια Ευρώπη; οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, (επ.) Δ.Κ. Ξενάκης/ Μ.Ι. Τσινισιζέλης, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2006, σελ. 381-432

Π.Ι. Κανελλόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Συνθήκη της Λισσαβώνας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2010

Π.Ι. Κανελλόπουλος , Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2010

Φ.Μπέλου, Η Ευρωπαϊκή Ένωση στη νοτιοανατολική Ευρώπη: από τη διαχείριση κρίσεων στην ενσωμάτωση, στο *Παγκόσμια Ευρώπη; οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, (επ.) Δ.Κ. Ξενάκης/ Μ.Ι. Τσινισιζέλης, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2006, σελ. 433--60

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.

Στ. Περράκης, Δικαιώματα του Ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Δημόσια Τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και

την ουτοπία, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Ειδικό Τεύχος στη Μνήμη Κ. Ιωάννου, 2001, σ. 379-409

Στ. Περράκης., "Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου", τ. Α΄ Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003

Στ. Περράκης, Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης; Ευρ. Πολιτεία,2/2009, Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 411.

Κ. Στεφάνου, Θεσμική συγκρότηση: όργανα λήψης αποφάσεων στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές: ιστορία, θεσμοί, δίκαιο*, (επ.) Κ. Στεφάνου/Αρ. Φατούρος/ Θ. Χριστοδουλίδης, τομ.Α', εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2001, σελ. 233--78

Χαρ. Ταγαράς, Μηχανισμοί Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου (Με ερμηνεία των άρθρων 6 και 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992

Θ. Χίου- Μανιατοπούλου, Εισαγωγή στο Γενικό Κοινοτικό Δίκαιο, εκδ. Α. Αναστασίου, Αθήνα, 1992

Θ. Χίου- Μανιατοπούλου, Η ευρωπαϊκή προοπτική των χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, εκδ. Ελ. Αναστασίου, Αθήνα, 1996.

Θ. Χριστοδουλίδης, Θ. Η ιστορική διαδρομή της ευρωπαϊκής ενοποίησης στο *Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές: ενοποιητική δυναμική δικαιοταξία-διακυβέρνηση*, (επ.) Κ. Στεφάνου/ Μ. Τσινισιζέλης/Αρ. Φατούρος/Θ. Χριστοδουλίδης, τομ.Α', εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 27-141.

Πρωτογενείς Πηγές

Πρόκειται για κείμενα τα οποία αφού αξιολογήθηκαν και αναλύθηκαν αποτέλεσαν τη βάση της πρωτότυπης έρευνας που περιέχεται στο Μέρος Β'.

Έγγραφα της Ευρ. Επιτροπής

- Γνωμοδότηση της Ευρ. Επιτροπής αναφορικά με την αίτηση προσχώρησης της Τουρκίας στις Ευρ. Κοιν. SEC (89) 2290 τελικό, 18/12/1989
- Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων σχετικά με το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Τουρκία,, PE 98. 572/τελικό., 1985 (9.10.85)
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Κύπρου για ένταξη στην ΕΕ, 93 (313) τελικό, Βρυξέλλες 30/06/1993
- Πρώτη έκθεση αιρεσιμότητας, 3/10/1997, Περιφερειακή προσέγγιση των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, συμμόρφωση με τα κριτήρια των Συμπερασμάτων του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 1997.
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής «Η περαιτέρω ανάπτυξη των σχέσεων με την Τουρκία», COM (97)394 τελικό, 15/07/1997
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής 'Ατζέντα 2000', COM (97)2000, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Σλοβακίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/20, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Βουλγαρίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/11, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Ρουμανίας για ένταξη στην ΕΕ DOC/97/18, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Τσεχίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/17, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Εσθονίας για ένταξη στην ΕΕ DOC/97/12, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Ουγγαρίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/13, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Λετονίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/14, Βρυξέλλες, 15/07/1997

- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Λιθουανίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/15, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Πολωνίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/16, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Σλοβακίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/20, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την υποψηφιότητα της Σλοβενίας για ένταξη στην ΕΕ, DOC/97/19, Βρυξέλλες, 15/07/1997
- Τα έγγραφα της Επιτροπής για τις 12 υποψήφιες χώρες το 1998, δεν έχουν αρίθμηση. Μπορούν να αναζητηθούν στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1998_en.htm
- Έκθεση Προόδου για την Κύπρο, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για την Τσεχία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για την Εσθονία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για την Πολωνία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για τη Λετονία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για τη Λιθουανία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για την Ουγγαρία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για την Τουρκία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για τη Σλοβακία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για τη Σλοβενία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για τη Ρουμανία, 4/11/1998
- Έκθεση Προόδου για τη Βουλγαρία, 4/11/1998
- Συνοπτικό κείμενο της Επιτροπής για τη διεύρυνση, 4/11/1998
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρ.Κοινοβουλ. 'Επιχειρησιακά Συμπεράσματα', COM (1998)237 τελικό, 15.04.1998.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα επιχειρησιακά συμπεράσματα της COM(1998) 618 τελικό, 28ης Οκτωβρίου 1998
- Αξιολόγηση της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, SEC (98) 1727, 19ης Οκτωβρίου 1998
- Τα έγγραφα της Επιτροπής για τις 13 υποψήφιες χώρες το 1999, δεν έχουν αρίθμηση. Μπορούν να αναζητηθούν στην ιστοσελίδα,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1999_en.htm

- Έκθεση Προόδου για την Κύπρο 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για την Τσεχία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για την Εσθονία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για την Πολωνία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Λετονία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Λιθουανία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για την Ουγγαρία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για την Τουρκία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Σλοβακία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Σλοβενία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Ρουμανία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Βουλγαρία 13/10/1999
- Έκθεση Προόδου για τη Μάλτα το 1999 (COM (1999) 508 τελικό).
- Composite paper, Regular Report from the Commission on Progress towards enlargement, COM (1999)500 final, 13/10/1999
- Τέταρτη έκθεση αιρεσιμότητας, SEC(99)714, 17η Μαΐου 1999
- Ευρωπαϊκή Διαδικασία Σταθερότητας και Σύνδεσης για τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, συμμόρφωση προς τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 1997 και 21/22 Ιουνίου 1999, SEC(2000)168/2, 9.02.2000
- Τα έγγραφα της Επιτροπής για τις 13 υποψήφιες χώρες το 2000, δεν έχουν αρίθμηση. Μπορούν να αναζητηθούν στην ιστοσελίδα,
- http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2000_en.htm
- Έκθεση Προόδου για την Κύπρο 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για την Τσεχία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για την Εσθονία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για την Πολωνία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Λετονία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Λιθουανία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για την Ουγγαρία 08/11/2000

- Έκθεση Προόδου για την Τουρκία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Σλοβακία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Σλοβενία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Ρουμανία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Βουλγαρία 08/11/2000
- Έκθεση Προόδου για τη Μάλτα 08/11/2000
- Έγγραφο για τη διεύρυνση COM/2000/0700 τελικό
- Έκθεση σκοπιμότητας για την Αλβανία COM (1999)599 τελικό της 24ης Νοεμβρίου 1999.
- Making a success of enlargement, 13.11.2000, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/strategy_en.pdf
- Έκθεση Προόδου Λετονίας, 13.11.2001, SEC (2001) 1749
- Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 13.11.2001, SEC(2001)1752
- Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 13.11.2001 SEC (2001) 1750
- Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 13.11.2001, SEC (2001) 1746
- Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 13.11.2001, SEC (2001)1753
- Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 13.11.2001, SEC(2001)1755
- Έκθεση Προόδου Μάλτας 13.11.2001 SEC (2001) 1751
- Έκθεση Προόδου Βουλγαρία, 13.11.2001, SEC (2001) 1744
- Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 13.11.2001, SEC (2001)1754
- Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 13.11.2001, SEC (2001) 1746
- Έκθεση Προόδου Εσθονίας, 13.11.2001 SEC (2001) 1747
- Έκθεση Προόδου Κύπρου, 13.11.2001, SEC (2001) 1745
- Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, 13.11.2001, SEC (2001)1753
- Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο σχετικά με την προετοιμασία για τη διαπραγμάτευση μιας Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με την Αλβανία, COM/2001/0300 τελικό, 6 Ιουνίου 2001
- Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη διευρυμένη Ένωση: Έγγραφο στρατηγικής και έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ότι αφορά την πρόοδο κάθε υποψήφιας χώρας για την ένταξή της» COM (2002) 700 τελικό, SEC (2002) 1400-1412, 9 Οκτωβρίου 2002
- Έκθεση Προόδου Ρουμανίας, SEC (2002) 1409,

- Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, SEC (2002) 1400,
- Έκθεση Προόδου Τσεχίας SEC(2002) 1402
- Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, SEC (2002) 1410
- Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 9.10.2002 SEC(2002) 1404
- Έκθεση Προόδου Λετονίας, 9.10.2002, SEC(2002) 1405
- Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 9.10.2002, SEC(2002) 1408
- Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 9.10.2002, SEC(2002) 1406
- Έκθεση Προόδου Σλοβενίας, 9.10.2002, SEC(2002) 1411
- Έκθεση Προόδου Μάλτας, 9.10.2002, SEC(2002) 1407
- Έκθεση Προόδου Εσθονίας, , 9.10.2002, SEC(2002) 1402
- Έκθεση Προόδου Κύπρου, 9.10.2002, SEC(2002) 1401
- Έκθεση Προόδου Τουρκίας, 9.10.2002, SEC(2002) 1412
- Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, COM (2002) 163 τελικό, 3ης Απριλίου 2002.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής 'Συνεχίζοντας τη διεύρυνση, Έγγραφο στρατηγικής και Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε στην πορεία προσχώρησης της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Τουρκίας, COM(2003) 676 τελικό, Βρυξέλλες, 5.11.2003
- Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για ένταξη στην ΕΕ της Τσεχίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας, COM(2003) 675 τελικό.
- Έκθεση Προόδου Τσεχίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1200
- Έκθεση Προόδου Εσθονίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1201
- Έκθεση Προόδου Κύπρου, 5.11.2003 SEC(2003) 1202
- Έκθεση Προόδου Λετονίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1203
- Έκθεση Προόδου Λιθουανίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1204
- Έκθεση Προόδου Ουγγαρίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1205
- Έκθεση Προόδου Μάλτας, 5.11.2003 SEC(2003) 1206
- Έκθεση Προόδου Πολωνίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1207
- Έκθεση Προόδου Σλοβενίας 5.11.2003 SEC(2003) 1208

- Έκθεση Προόδου Σλοβακίας, 5.11.2003 SEC(2003) 1209
- Δεύτερη ετήσια έκθεση της Ευρ. Επιτροπής για τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, COM (2003) 139 τελικό της 26ης Μαρτίου
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έγγραφο στρατηγικής της Ευρ. Επιτροπής σε ότι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, COM (2004) 657 τελικό, 6.10.2004, Βρυξέλλες
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρ.Κοινοβουλ., 6.10.2004, COM (2004) 656 τελικό, Σύσταση της Ευρ. Επιτροπής για την πρόοδο της Τουρκίας προς την προσχώρηση
- Έκθεση Προόδου για την πρόοδο της Ρουμανίας προς την προσχώρηση, SEC (2004) 1200, COM (2004) 657 τελικό,
- Έκθεση Προόδου για την πρόοδο της Βουλγαρίας προς την προσχώρηση, SEC (2004) 1199, COM (2004) 657 τελικό
- Τρίτη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, COM (2004) 202 τελικό, της 30ης Μαρτίου 2004
- Ανακοίνωση της Επιτροπής Συνολική έκθεση παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ COM(2005) 534 τελικό Βρυξέλλες, 25.10.2005
- Έκθεση Προόδου Βουλγαρίας, {COM (2005) 534 τελικό, 25/10/2005
- Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση του 2005, COM (2005) 561, τελικό 09.11.2005,
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, Ένα ευρωπαϊκό μέλλον για το Κοσσυφοπέδιο, COM (2005) 156 τελικό, 20.04.2005,
- Έκθεση Προόδου Κροατίας SEC (2005) 1424, 09/11/2005
- Έκθεση επί της γνωμοδότησης της Επιτροπής για την αίτηση της ΠΓΔΜ προσχώρησης στην ΕΕ, 9.11.2005, COM (2005) 562
- Έκθεση Προόδου Αλβανίας SEC (2005) 1421, 09.11.2005
- Έκθεση Προόδου Βοσνίας& Ερζεγοβίνης SEC (2005) 1422, 09.11.2005
- Έκθεση Προόδου Σερβίας& Μαυροβουνίου SEC (2005) 1428, 09.11.2005
- Έκθεση Προόδου Κοσόβου, SEC (2005) 1423, 09.11.2005

- Έκθεση παρακολούθησης σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για ένταξη στην ΕΕ της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, COM (2006) 214, τελικό
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής προς το Ευρ.Κοινοβουλ. και το Συμβούλιο, Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση 2006-2007, COM(2006) 649 τελικό Βρυξέλλες, 8.11.2006
- Έκθεση Προόδου για την Κροατία, SEC(2006) 1385, 8.11.2006
- Έκθεση Προόδου για την ΠΓΔΜ, SEC (2006)1387, 08.11.2006
- Έκθεση Προόδου για την Τουρκία SEC(2006) 1390, 8.11.2006
- Έκθεση Προόδου για το Κόσοβο SEC (2006) 1386, 08.11.2006
- Έκθεση Προόδου για το Μαυροβούνιο SEC (2006) 1388, 08.11.2006
- Έκθεση Προόδου για τη Βοσνία & Ερζεγοβίνη, SEC (2006) 1384, 08. 11.2006,
- Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2006 SEC (2006) 1383, 08.11.2006,
- Έκθεση Προόδου της Σερβίας, 2006 SEC (2006) 1389, 8.11.2006, σελ. 12
- Έγγραφο στρατηγικής 2007- 2008, 6.11.2007, COM (2007) 663
- Έκθεση Προόδου Κοσόβου, SEC(2007) 1433, 6.11.2007
- Έκθεση Προόδου Μαυροβουνίου, SEC (2007) 1343, 06.11.2007
- Έκθεση Προόδου ΠΓΔΜ, SEC(2007) 1432, 6.11.2007
- Έκθεση Προόδου Κροατίας, SEC (2007) 1431, 6.11.2007
- Έκθεση Προόδου Τουρκίας, SEC(2007) 1436, 6.11.2007
- Έκθεση Προόδου B&E, SEC(2007) 1430, 6.11.2007
- Έκθεση Προόδου Αλβανίας, SEC(2007) 1429, 6.11.2007
- Έκθεση Προόδου Σερβίας, SEC(2007) 1435, 6.11.2007
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, Στρατηγική για τη διεύρυνση 2008-2009 COM (2008) 647, τελικό, 5.11.2008
- Έκθεση Προόδου Σερβίας, SEC (2008) 2698 τελικό, 5.11.2008
- Έκθεση Προόδου για τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη, SEC (2008) 2693, τελικό, 5.11.2008
- Έκθεση Προόδου Κοσόβου, SEC (2008) 2697, 5.11.2008,
- Έκθεση Προόδου Μαυροβουνίου SEC (2008) 2696, 5.11.2008.
- Έκθεση Προόδου Αλβανίας, 2008 SEC (2008) 2692, 5.11.2008.
- Έκθεση Προόδου Κροατίας 2008, SEC (2008) 2694, 5.11.2008

- Έκθεση Προόδου ΠΓΔΜ, SEC (2008) 2695, 5.11.2008,
- Έκθεση Προόδου Τουρκίας, SEC(2008) 2699, 5.11.2008
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, Στρατηγική για τη Διεύρυνση 2009-2010 COM (2009) 533, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου ΠΓΔΜ, SEC (2009) 1335, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου B&E, SEC (2009) 1338, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου Σερβίας , SEC(2009) 1339, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου Αλβανίας, SEC (2009) 1337, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου Κοσόβου, SEC (2009) 1340, 14.10.200
- Έκθεση Προόδου Μαυροβουνίου, SEC(2009) 1336, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου Κροατίας, SEC (2009) 1333, 14.10.2009
- Έκθεση Προόδου Τουρκίας, SEC(2009)1334, 14.10.2009

Έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

- Έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. σχετικά με την Ανακοίνωση της Επιτροπής 'Ατζεντα 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
- A4-0430/1998 - 03.12.1998 - Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Λετονίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1998
- A4-0428/1998 - 03.12.1998 - Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου 1998

- A4-0427/1998 - 03.12.1998 - Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Σλοβακίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου 1998
- A4-0431/1998 - 03.12.1998 - Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Λιθουανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1998
- A4-0429/1998 - 03.12.1998 - Ψήφισμα σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Βουλγαρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1998
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την έκθεση προόδου της Επιτροπής για την πρόοδο της Κύπρου (COM 710(1998)), 13.04.1999
- Σχέδιο έκθεσης (1999/2126 (COS)), Ευρ.Κοινοβουλ., Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, ΔΑ και Κοινής πολιτικής άμυνας σχετικά με την ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής (COM (235)99),. Το τελικό ψήφισμα που υιοθετήθηκε στην oLoμέλεια (A5-0069/2000) της 13.04.1999
- Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ (COM (1999) 500-C5-0341/2000-2000/2171 (COS)), A5-0250/2000, 04.10.2000
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)),
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Λιθουανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 707 - C5-0607/2000 - 1997/2178(COS)),
- A5-0258/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Βουλγαρίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 701 - C5-0601/2000 - 1997/2179(COS)
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)),
- Ψήφισμα για την Εσθονία COM(1999)504 - C5-0027/2000 - 1997/2177(COS)) της 4.10.2000, A5-0238/2000
- Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με τη διεύρυνση της ΕΕ (COM(1999) 500-C5 341/2000-2000/2171(COS)), A5-0250/200004.10.2000

- A5-0259/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)),
- A5-0260/2001- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Σλοβενίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 712 - C5-0612/2000 - 1997/2181(COS)), σημεία 30,31.
- A5-0253/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Λιθουανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 707 - C5-0607/2000 - 1997/2178(COS)), σημείο 3.
- A5-0259/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 710 - C5-0610/2000 - 1997/2172 (COS)), σημείο 3.
- A5-0257/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Ουγγαρίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 705 - C5-0605/2000 - 1997/2175(COS)), σημεία Θ, I, IA και IB.
- A5-0261/2001 - Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Κύπρου στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 702 - C5-0602/2000 - 1997/2171 (COS))
- A5-0256/2001 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Σλοβακίας στην Ε.Ε. και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων (COM(2000) 711 - C5-0611/2000 - 1997/2173(COS))
- B5-0538/2001 Ψήφισμα του Ευρ.Κοινοβουλ. για τη διεύρυνση, 5.09.2001
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προετοιμασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης (21 και 22 Ιουνίου 2002), P5_TA(2002)0316
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το Έγγραφο στρατηγικής και την έκθεση της Επιτροπής για την πρόοδο που σημείωσε κάθε υποψήφια χώρα στην πορεία της προς την ένταξη (COM(2002) 700 - C5-0474/2002 - 2002/2160(INI)), 20/11/2002

- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το έγγραφο στρατηγικής και την έκθεση της Επιτροπής για την πρόοδο που σημείωσε κάθε υποψήφια χώρα στην πορεία της προς την ένταξη (COM(2002) 700 - C5-0474/2002 - 2002/2160(INI)) της 20ης Νοέμβριου 2002.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Έκθεση της Επιτροπής : «Η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη- Πρώτη ετήσια έκθεση», COM (2002) 163- C 5-0256/2002-2002/2121 (COS), της 7ης Νοεμβρίου 2002
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το Έγγραφο στρατηγικής και την έκθεση της Επιτροπής για την πρόοδο που σημείωσε κάθε υποψήφια χώρα στην πορεία της προς την ένταξη (COM(2002) 700 - C5-0474/2002 - 2002/2160(INI)), 20/11/2002
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη: Δεύτερη ετήσια έκθεση (COM (2003) 139- 2003/2094 (INI)) της 20ης Νοεμβρίου 2003
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Τουρκίας προς την ένταξη. Έγγραφο Στρατηγικής και έκθεση 2003, της 1ης Μαρτίου 2004, T5-0274/2004 INI/2003/2204
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στην πορεία προς την ένταξη (COM(2003) 676 - C5-0534/2003 - 2003/2203(INI)) P5_TA(2004)0182 A5-0103/2004 , 11ης Μαρτίου 2004
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη συνολική έκθεση παρακολούθησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για ένταξη στην ΕΕ της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας (COM(2003) 675 - C5-0532/2003 - 2003/2201(INI)) P5_TA(2004)0180 A5-0111/2004, 10/03/2004,
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στην πορεία προς την ένταξη (COM(2003) 676 - C5-0533/2003 - 2003/2202(INI)) P5_TA(2004)0181 A5-0105/2004 , 11ης Μαρτίου 2004

- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Έκθεση Προόδου 2004 και τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αφορά την πρόοδο της Τουρκίας προς την προσχώρηση P6_TA(2004)0096 (COM(2004)0656 – C6-0148/2004 – 2004/2182(INI)), 15ης Δεκεμβρίου 2004
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στην πορεία προς την ένταξη (COM(2004)0657 - C6-0150/2004 - 2004/2183(INI)), 16.12.2004
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο που πραγματοποίησε η Ρουμανία ενόψει της ένταξής της (COM(2004)0657 - C6-0151/2004 - 2004/2184(INI)), 16.12.2004
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας για την ένταξη της Βουλγαρίας στην ΕΕ, (2005/2204(INI)) P6_TA (2005)0530, A6- 0342/2005, 15/12/2005.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας της Ρουμανίας για την ένταξη της στην ΕΕ (2005/2205(INI)), 15.12.2005
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας P6_TA(2006)0262, 30.11.2006
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προσχώρηση της Βουλγαρίας στην Ε.Ε. (2006/2114(INI)), 30 Νοεμβρίου 2006 - Βρυξέλλες A6-0420/2006
- Ψήφισμα του ΕΚ σχετικά με την ένταξη της Ρουμανίας στην ΕΕ, (2006/2115 (INI), P6_TA (2006)0512, 30.11.2006,
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την έκθεση προόδου για την Τουρκία για το 2007 (2007/2269(INI)) P6_TA(2008)0224, της 21ης Μαΐου 2008
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόοδο της Τουρκίας στην πορεία προς την ένταξη (2006/2118(INI)) 27 Σεπτεμβρίου 2006

Συμβούλιο της ΕΕ

- Συμπεράσματα Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, 10/11/1997

- Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 27ης Απριλίου 1998
- Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της ΕΕ, της 9ης Νοεμβρίου 1998
- Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 21-22ης Ιουνίου 1999
- Σύσταση Απόφασης του Συμβουλίου που εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να διαπραγματευτεί συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης με την ΠΓΔΜ, SEC (1999) 1279 τελικό της 8ης Σεπτεμβρίου 1999
- Απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Μαρτίου 2001 για τις αρχές, προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τους όρους που περιέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας 2001/235/ΕΚ, ΕΕ των Ευρ.Κ. L 85/17- 8, 24.3.2001
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Βουλγαρίας. (2002/83/ΕΚ),
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Μάλτας (2002/90/ ΕΚ)
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Κύπρου (2002/84/ΕΚ),
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Λιθουανίας (2002/89/ΕΚ)
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Σλοβενίας (2002/94/ΕΚ).
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Ρουμανίας, 2002/92/ΕΚ

- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Τσεχίας 2002/85/ΕΚ
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Εσθονίας (2002/86/ΕC)
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28.02.2002, σχετικά με τις αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην Εταιρική Σχέση για την προσχώρηση της Λετονίας (2002/88/ΕC)
- Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Βουλγαρία ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 3-2003, Διεύρυνση (5/16),
- Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Ρουμανίας, ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 3-2003 Διεύρυνση (6/16)
- 2003/398/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2003, για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Τουρκίας, ΕΕ L 145 της 12.6.2003
- Απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2004 σχετικά με τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Εταιρικής Σχέσης με την Κροατία. 2004/648/ΕC
- Απόφαση του Συμβουλίου της 23ης Ιανουαρίου 2006 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση με την Τουρκία (2006/35/ΕΚ) ΕΕ. 26.1.2006 L 22/36- 38 EL.
- Απόφαση του Συμβουλίου της 20ής Φεβρουαρίου 2006 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης με την Κροατία και την κατάργηση της απόφασης 2004/648/ΕΚ (2006/145/ΕΚ)

- Απόφαση της 20ης Φεβρουαρίου 2006 για τις αρχές, προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης με την Κροατία και την κατάργηση της απόφασης 2004/648/ΕΚ.
- Απόφαση του Συμβουλίου της 30ής Ιανουαρίου 2006 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και την κατάργηση της απόφασης 2004/518/ΕΚ.(2006/57/ΕΚ)
- Απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2008 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Τουρκικής Δημοκρατίας και για την κατάργηση της απόφασης 2006/35/ΕΚ (2008/157/ΕΚ) 26.2.2008 EL, ΕΕ L 51/7.
- Απόφαση του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2008 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης με την Κροατία και για την κατάργηση της απόφασης 2006/145/ΕΚ, (2008/119/ΕΚ), L 42/53, 16.02.2008.
- Απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2008 για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που εμπεριέχονται στην ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με την ΠΓΔΜ και για την κατάργηση της Απόφασης 2006/57/ΕΚ (2008/212/ΕΚ)

Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίων

- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου του Λουξεμβούργου, Δεκ. 1997,
- Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κάρντιφ (20/35) Bull. EU.6/98,
- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου του Ελσίνκι, 10-12 Δεκεμβρίου 1999,
- Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6/1999,
- *Ευρ. Συμβούλιο Νίκαιας: Δεκέμβριος 2000* ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-2000
- Διακήρυξη της Συνόδου του Ζάγκρεμπ, 24.11.2000
- Ευρ. Συμβούλιο Γκέτεμποργκ ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 6-2001, συμπεράσματα Προεδρίας (3/43)

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Laeken,14-15/12/2001 (Δελτίο 17.12.2001- PE 313.424
- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, EU Bulletin, 6-2002, (7/25)
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, τον Οκτώβριο του 2002 , ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 10-2002, Διεύρυνση (1/23)
- Ευρ. Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του Δεκεμβρίου 2002, ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12/2002, Διεύρυνση, Συμπεράσματα Προεδρίας (2/14)
- Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου της Θες/νίκης, 19-20 Ιουνίου, 2003, 11638/03
- Η Ατζέντα της Θεσσαλονίκης , παράρτημα στα Συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου της Θεσ/νίκης, της 16ης Ιουνίου 2003, «Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή προσχώρηση», σελ. 12, δελτίο 10369/03.
- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβούλιο Δεκεμβρίου 2003
- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 2003, παράρτημα Α, Δελτίο Τύπου 10369/03.
- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Ιουνίου 2004 ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6-2004, Συμπεράσματα της προεδρίας (4/23)
- ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 6-2004, συμπεράσματα της Προεδρίας (6/23)
- Ευρ. Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2004, 16238/1/04, REV 1 CONCL 4 Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 16/17 Δεκεμβρίου 2004
- Συμπεράσματα Ευρ. Συμβουλίου Φέιρα, 21.06.2005
- ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 12/2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας
- Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία Βρυξέλλες, 17 Οκτωβρίου 2006 (19.10) , 14109/06

Έγγραφο Επιτροπής Περιφερειών της ΕΕ

- Γνωμοδότηση της Επιτροπής Περιφερειών σχετικά με την Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής στο Ευρ.Κοινοβουλ.: Έγγραφο στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, 6.07.2005

Υπόλοιπα κείμενα

Πρόκειται για έγγραφα τα οποία συνέβαλαν στη συγγραφή της διατριβής χωρίς όμως να αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης.

- Εταιρική Συμφωνία της Τουρκίας και της Ευρ.Κοιν. του 1963 Ε.Ε. 1964, 3687
- Γνωμοδότηση της Ευρ. Επιτροπής για την αίτηση προσχώρησης της Τουρκίας στις Ευρ. Κοινότητες, SEC (89) 2290 τελικό, Βρυξέλλες 20.12.1989
- Ψήφισμα του Συμβουλίου και των κρατών μελών, αποτέλεσμα των εργασιών του Συμβουλίου για τα ΔΑ, της δημοκρατίας και της ανάπτυξης, 28 Νοεμβρίου, Δελτίο ΕΚ 11/1991
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής, «Η Ευρώπη και η πρόκληση της διεύρυνσης», Βρυξέλλες 24.06.1992. ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ suppl. 3/92.11
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη στρατηγική της ΕΕ σχετικά με τη διεύρυνση και τη δημιουργία μιας παν-ευρωπαϊκής τάξης πραγμάτων (A3 - 0189/92), 20 Ιανουαρίου 1993
- Συμβούλιο της Ευρώπης, Διακήρυξη της Βιέννης, 9.10.1993, κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://cm.coe.int/ta/decl/1993/Vienna%20Summit%20Declaration.htm.
- Συμπεράσματα Συμβουλίου, Κοπεγχάγη Ιούνιος 1993
- Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1993, MIN (93)1137
- Ανακοίνωση της Επιτροπής- Για την έκθεση του σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις συμφωνίες μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων χωρών, COM (95)216 τελικό, 23 Μαΐου 1995
- Συμπεράσματα Συμβουλίου, 26.02.1996
- Έκθεση της Ευρ. Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρ.Κοινοβουλ., Κοινές αρχές για μελλοντικές συμβατικές σχέσεις με ορισμένες χώρες της νοτιανατολικής Ευρώπης, COM(96)476 τελικό, 2.10.96
- Δελτίο ΕΕ 4-1997, Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την αρχή της αιρεσιμότητας στις σχέσεις της ΕΕ με ορισμένες χώρες της Νοτιο-

Ανατολικής Ευρώπης (1/1), Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://europa.eu/bulletin/en/9704/p202001.htm

- ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 4-1997, Συμπεράσματα Προεδρίας Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 12-13 Δεκεμβρίου 1997
- Γνωμοδότηση του MASUCCI με θέμα "η διεύρυνση της Ε.Ε." έγγραφο CES 1197/97 και γνωμοδότηση του Hamro-Drotz για την "Ενισχυμένη προενταξιακή στρατηγική" έγγρ. CES 456/98.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Secretariat Working Party, Task- Force "Enlargement", "Democracy and respect for Human Rights in the enlargement process of the EU", Λουξεμβούργο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,1998.
- Γνωμοδότηση της ΟΚΕ με θέμα "Η Σλοβακία στο πλαίσιο της ενίσχυσης της προενταξιακής στρατηγικής", CES 1161/98, 09.09.1998
- Ανακοίνωση της Επιτροπής - Σχέδιο δράσης κατά του ρατσισμού, COM (1998) 183, 25.03.1998
- Έκθεση της ΟΚΕ σχετικά με την απασχόληση και την κοινωνική κατάσταση στα υποψήφια προς ένταξη κράτη, ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 7/8-1999, (1/1), ΕΕ *C 258, 10.9.1999,*
- Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και του αντισημιτισμού στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες, 26 Μαΐου 1999, *COM(1999) 256*
- Το Σύμφωνο Σταθερότητας Κολωνία, στις 10 Ιουνίου 1999, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.stabilitypact.org
- Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη διαδικασία σταθερότητας και συνεργασίας με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, COM (235)99, της 26ης Μαΐου 1999,
- Παρέμβαση του Προέδρου του Ρουμανικού Κοινοβουλίου κ. Diaconescu, στη συνάντηση των Προέδρων των Κοινοβουλίων των υποψήφιων χωρών και της Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 30 Νοεμβρίου- 1 Δεκεμβρίου 1999, Βρυξέλλες. Κείμενο δημοσιευμένο από το Directorate general for Committees and delegations, division "Relations with the National Parliaments and interparliamentary Assemblies," 18 Ιανουαρίου 2000, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/default_el.htm

- Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, *ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σ. 16 έως 22*
- Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, *ΕΕ L 180 της 19.7.2000, σ. 22 έως 26*
- ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ 12-2000, Διεύρυνση (3/11)
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Ο ρόλος της Ε.Ε. στην προώθηση των ΔΑ και του εκδημοκρατισμού στις τρίτες χώρες COM/2001/0252 τελικό, Βρυξέλλες, 8.5.2001
- Έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ το 2000, A-5 223/2001, 20.06.2001
- EU accession monitoring program of the Open Society Institute, OSI "Monitoring the EU accession process: minority protection, 2001.
- Ψήφισμα Συμβουλίου Υπουργών ΣοΕ, Res CMN 2002,8, 13.06.2002
- ΔΕΛΤΙΟ ΕΕ, 10-2002 Διεύρυνση (2/23)
- Νόμος 3064/2002, Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, των εγκλημάτων κατά της γενετήσιας ελευθερίας, της πορνογραφίας ανηλίκων και γενικότερα της οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής και αρωγή στα θύματα των πράξεων αυτών ΦΕΚ [248Α'/15.10.2002
- Ψήφισμα του Συμβουλίου για την «Εκπαίδευση και μάθηση προκειμένου για την μείωση της φτώχειας» 8958/02, 30 Μαΐου 2002
- Πράσινη Βίβλος σχετικά με τις Δικονομικές εγγυήσεις υπέρ υπόπτων και κατηγορουμένων σε ποινικές διαδικασίες σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, COM (2003) 75 τελικό, 19.02.2003
- Πρώτη έκθεση του Δικτύου Ανεξάρτητων Εμπειρογνωμόνων το 2003,
- Έκθεση του Ευρ.Κοινοβουλ. για την κατάσταση σχετικά με τα Θεμελιώδη Δικαιώματα στην ΕΕ (2002) A-5 281/2003, 04.09.2003
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθ.ΕΕ «Σεβασμός και προαγωγή των αξιών στις οποίες στηρίζεται η ΕΕ», COM (2003) 606,15.10.2003

- Ψήφισμα για την ισότητα των ευκαιριών των μαθητών και παιδιών με αναπηρία στην εκπαίδευση και μάθηση ΕΕ C 134 της 07.06.2003,
- Απόφαση Πλαίσιο του Συμβουλίου 2004/68/JHA, σχετικά με την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης των παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας, 22.12.2003
- Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ολοκληρωμένου προγράμματος δράσης στον τομέα της δια βίου μάθησης SEK(2004) 971, COM/2004/0474 τελικό, ΕΕ C 067 E, 17/03/2004,
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Δικαστικών και Εσωτερικών Υποθέσεων, « Rapport des droits fondamentaux- réseau de l'Union Européen d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux », Λουξεμβούργο, 2004.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, "Rapport sur l'égalité, la diversité et l'élargissement : Rapport sur les mesures pour combattre la discrimination dans les pays adhérents et candidats , Λουξεμβούργο, 2004.
- Research paper του Βρετανικού Κοινοβουλίου, 'The Human Rights Clause in the EU's External Agreements', 04/33, 16.04.2004
- Συμβούλιο της Ευρώπης: Επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων, έκθεση στην Τσεχική κυβέρνηση σχετικά με την επίσκεψη στην Τσεχία, της Επιτροπής για την πρόληψη των Βασανιστηρίων (CPT), 21-30 Απριλίου 2002, 12 Μαρτίου 2004, CPT/Inf (2004) 4
- Απόφαση – Πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με ορισμένα δικονομικά δικαιώματα στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση {SEC(2004) 491}/* COM/2004/0328 τελικό - CNS 2004/0113, 28.04.2004
- Κανονισμός 975/1999, Ε.Ε.. L 120, 8.5.1999, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 2110/2005 του Ευρ.Κοινοβουλ. και του Συμβουλίου Ε.Ε. L 344, 27.12.2005.
- Κανονισμός 976/1999, Ε.Ε. L 120, 8.5.1999, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό Αρ. 2112/2005 του Ευρ.Κοινοβουλ. και του Συμβουλίου Ε.Ε L 344, 27.12.2005.

- Ανακοίνωση της Επιτροπής - Η τήρηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής - Μεθοδολογία συστηματικού και αυστηρού ελέγχου, COM (2005) 172 τελικό,
- Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών {SEC(2005) 1057}COM(2005) 391 τελικό2005/0167 (COD), Βρυξέλλες, 1.9.2005
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση των ναρκωτικών (2005-2008) {SEC(2005)216, COM/2005/0045 τελικό, 14.02.2005
- Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πράσινη Βίβλος: Βελτιώνοντας την ψυχική υγεία του πληθυσμού της ΕΕ. Προς μια στρατηγική για την ψυχική υγεία στην ΕΕ», COM (2005) 484 τελικό, 14 /10/2005
- Νόμος 3500/2006, για την αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας, ΦΕΚ[232Α'/24.10.2006
- Κανονισμός 1889/2006 του Ευρ.Κοινοβουλ. και του Συμβουλίου της 20ης Δεκεμβρίου 2006 ιδρύοντας ένα χρηματοδοτικό εργαλείο για την παγκόσμια προώθηση της δημοκρατίας και των ΔΑ, Ε.Ε. L 386 , 29/12/2006
- Ψήφισμα της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ σχετικά με τη ρήτρα ΔΑ και δημοκρατίας στις συμφωνίες της ΕΕ (2005/2057/INI), Α6-9999/2005 τελικό, 23.01.2006.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια στρατηγική της Ε.Ε. για τα δικαιώματα του παιδιού, COM(2006) 367 τελικό, Βρυξέλλες, 4.7.2006
- Human Rights Watch, Human Rights Watch World Report 2007 - Turkey, 11 Ιανουαρίου 2007
- «Αστική Δικαιοσύνη» στο πλαίσιο του Γενικού Προγράμματος «Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δικαιοσύνη» για την περίοδο 2007-2013 1149/2007/ΕC
- Συμβούλιο της Ευρώπης: Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας (ECRI), έκθεση για τη Ρουμανία, 21 Φεβρουαρίου 2006, ECRI(2006)

- Amnesty International, "Greece: Uphold the rights of women and girls trafficked for sexual exploitation," 12Ιουνίου 2007, http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR25/002/2007
- Η.Ε.: Επιτροπή για την καταπολέμηση των διακρίσεων κατά των Γυναικών (CEDAW), Συμπεράσματα της Επιτροπής για την καταπολέμηση των διακρίσεων κατά των γυναικών, Εσθονία, 10 Αυγούστου 2007, CEDAW/C/EST/CO/4
- Η.Ε.: Συμβούλιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Έκθεση του Ειδικού εισηγητή σχετικά με Σύγχρονες μορφές φυλετικών διακρίσεων, ξενοφοβίας και σχετικής μισαλλοδοξίας, Doudou Diène : addendum : mission to Estonia, 17 Μαρτίου 2008, A/HRC/7/19/Add.2,
- US State Department, Office to Monitor and Combat Trafficking in Human Beings, "Trafficking in Persons Report 2008: Greece," 4 Ιουνίου 2008, http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008.
- UK, House of Lords, 9th Report, session 2008-9, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.statewatch.org/news/2009/may/eu-hol-ec-procedural-rights.pdf
- Η.Ε: Πρακτορείο Ειδήσεων, 'Estonia working hard to reduce child exploitation, UN human rights expert finds', 24 Οκτωβρίου 2008, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4918448bc.html
- Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κ/μ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών
- Πρόταση Οδηγίας για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, COM(2008) 426 τελικό, 2.07.2008
- Απόφαση- Πλαίσιο 2008/913/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2008, για την καταπολέμηση ορισμένων μορφών και εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας μέσω του ποινικού δικαίου2008/913/ ΔΕΥ, 28/11/2008
- Δελτίο τύπου του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων για την ένταξη των Ρομά 08.12.2008

- Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την ενσωμάτωση των Ρομά (08.06.2009),
- Συμβούλιο της Ευρώπης: Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων, έκθεση προς την τουρκική κυβέρνηση μετά από επίσκεψη στην Τουρκία από τις 22 Νοεμβρίου μέχρι τις 4 Δεκεμβρίου 2006, 28 Μαΐου 2009, CPT/Inf (2009) 17
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, 'Ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης υπηρετώντας τον πολίτη', COM (2009) 262/4, 10.06.2009
- Έκθεση σχετικά με την πρακτική εφαρμογή της μεθοδολογίας για συστηματικό και αυστηρό έλεγχο της τήρησης του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, COM (2009) 205 τελικό, Βρυξέλλες 29.04.2009.
- Η.Ε.: Επιτροπή για την κατάργηση των φυλετικών διακρίσεων, εκθέσεις κρατών μελών σύμφωνα με το άρθρο 9 της Διεθνούς Σύμβασης για την κατάργηση όλων των μορφών των φυλετικών διακρίσεων: Ρουμανία, 22 Ιουνίου 2009, CERD/C/ROU/16-19,
- Καταληκτικές παρατηρήσεις της Επιτροπής του ΟΗΕ για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων (UN CERD), CERD/C/GRC/CO, 19 Αυγούστου 2009
- Συμβούλιο της Ευρώπης: Γραμματεία της Σύμβασης- πλαισίου για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων, Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις περιφερειακές και μειονοτικές γλώσσες: Εφαρμογή του Χάρτη στην Τσεχία, 9 Δεκεμβρίου 2009, ECRML (2009) 7
- Η.Ε: Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 5η Περιοδική Έκθεση, Ουγγαρία, 10 Αυγούστου 2009, CCPR/C/HUN/5
- Έκθεση σχετικά με την πρακτική εφαρμογή της μεθοδολογίας για συστηματικό και αυστηρό έλεγχο της τήρησης του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων, COM(2009) 205 τελικό, 29.04.2009
- Πρόταση υιοθέτησης Απόφασης- Πλαίσιο σχετικά με το δικαίωμα στη διερμηνεία και τη μετάφραση σε ποινικές διαδικασίες, (COM(2009)0338), 8/07/2009
- Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or

Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 29 September 2008CPT/Inf (2009) 20

- Συμβούλιο της Ευρώπης: Κοινοβουλευτική Συνέλευση, «Post-monitoring dialogue» με τη Βουλγαρία, 30 Απριλίου 2010, No. 12187,
- Commission Staff Working Document "Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion (Progress Report 2008-2010)
- Συμβούλιο της Ευρώπης: Επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων, έκθεση στην Τσεχική κυβέρνηση σχετικά με την επίσκεψη στην Τσεχία, της Επιτροπής για την πρόληψη των Βασανιστηρίων, (CPT), 21-23 Οκτωβρίου 2009, 21 Ιουλίου 2010, CPT/Inf (2010) 22,
- Η.Ε. Συμβούλιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έκθεση του Ειδικού Εισηγητή για το δικαίωμα στην εκπαίδευση, 17 Μαΐου 2010, A/HRC/14/25/Add.1, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c29b2342.html,
- Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την πρόοδο της ενσωμάτωσης των Ρομά 07.06.2010
- Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής προς το Συμβούλιο , το Ευρ.Κοινοβουλ., την Ευρ. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών σχετικά με την κοινωνική και οικονομική ένταξη των Ρομά στην Ευρώπη, COM (2010) 133, τελικό 14.4.2010
- Human Rights Information bulletin, no. 80, March- July, 2010
- Communication from the Commission, Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM (2010) 573/4, 20.10.2010

Νομολογία

- Υποθέσεις που συνεκδικάστηκαν C-22/08 και C□23/08 (Αθ. Βατσούρας κ. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 και Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, της 4ης Ιουνίου 2009)
- Κοινές Υποθέσεις Kadi και Al Barakaat , C-402/05 P και C-415/05 P, Απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008.

- Υπόθεση C 540/03 European Parliament v. Council, Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, παρ. 38
- Υπόθεση C-299/95 Kremzow v. Austria, της 29ης Μαΐου 1997
- Υπόθεση C-168/91, Κωνσταντινίδης κατά Γερμανίας, της 30ης Μαρτίου, 1993
- Υπόθεση C 159/90, Society for the protection of unborn children v. St, Grogan et all, της 4ης Οκτωβρίου 1991
- Υπόθεση C- 5/88 Wachauf v. Federal Republic of Germany, της 13ης Ιουλίου 1989
- Υπόθεση C 46/87 και 227/88 Hoechst AG v Commission of the European Communities.της 21ης Σεπτεμβρίου 1989
- Υπόθεση C 44/79 Hauer v. Land Rheinland- Pfalz της 19ης Δεκεμβρίου 1979
- Υπόθεση C93/78, Lothar Mattheus v Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG, της 22ης Νοεμβρίου 1978.
- Υπόθεση C-4/73 Nold v. Commission της 14ης Μαΐου 1974.
- Υπόθεση C-11/70 International Handelsgesellschaft, της 17ης Δεκεμβρίου 1970
- Υπόθεση C-29/69, Stauder v. Ulm, Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1969

