



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΜΕ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ
ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΑ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Τίτλος:

"Η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Χάρτη Ανθρώπινων Δικαιωμάτων ως αιρεσιμότητα για τις χρηματοδοτήσεις της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης ."

Αγγελική Ν. Ρογκότη

Επιβλέπων Καθηγητής: Δημήτριος Β. Σκιαδάς, Καθηγητής

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2021

Ευχαριστίες

Με την παρούσα διπλωματική εργασία, ολοκληρώνονται οι μεταπτυχιακές μου σπουδές στη Σχολή Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας. Θα ήθελα λοιπόν να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Δημήτριο Σκιαδά, για την πολύτιμη καθοδήγηση, την άμεση και την ουσιαστική βοήθεια που μου παρείχε κατά την εκπόνηση αυτής της διπλωματικής εργασίας. Αισθάνομαι ευγνώμων, τόσο για τις επιστημονικές και θεωρητικές γνώσεις που μου μετέδωσε όσο και για ένα νέο τρόπο σκέψης και προσέγγισης που μου εμφύσησε για τη σημασία της .. ρύθμισης ..

Επίσης ευχαριστώ θερμά την κ. Δέσποινα Αναγνωστοπούλου, για τις εποικοδομητικές υποδείξεις και την πολύτιμη συμβολή της στην ολοκλήρωση αυτής της εργασίας, ως μέλος της Διμελούς Εξεταστικής Επιτροπής.

Τέλος ένα μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένεια μου, που αποδέχθηκαν όλες τις επιλογές μου και σε έναν ξεχωριστό φίλο μου, τον Τιμολέοντα Ράλλη, που πάντα θα είναι παρόν στη σκέψη και στη ζωή μου.

Στον γιο μου, Μάνο

Περίληψη

Η παρούσα εργασία στοχεύει να μελετήσει και να σχολιάσει τους μηχανισμούς διάγνωσης της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Θα παρατηρηθεί η έννοια της πολιτικής και της θεματικής αιρεσιμότητας. Συγκεκριμένα, η πολιτική αιρεσιμότητα αφορά την ύπαρξη και την τήρηση του κράτους δικαίου, των δημοκρατικών αξιών και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη. Παραβίαση ή καταπάτηση των παραπάνω αναφερθέντων δικαιωμάτων συνεπάγεται αναστολή της χρηματοδότησης. Η θεματική αιρεσιμότητα αφορά τη δημιουργία ενός κατάλληλου πλαισίου υλοποίησης πολιτικών μέσων χρηματοδότησης από την ΕΕ.

Στόχος της εργασίας είναι να εξετάσει:

1. σε τι βαθμό ο σεβασμός και η τήρηση των δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων μπορούν να λειτουργήσουν ως θεματική αιρεσιμότητα για δράσεις που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.
2. σε τι βαθμό ο σεβασμός και η τήρηση των δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων μπορούν να λειτουργήσουν ως πολιτική αιρεσιμότητα.

Αρχικά θα γίνει αναφορά στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ, ενώ θα δοθούν και ιστορικά στοιχεία για τη σύσταση του Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Έπειτα, θα πραγματοποιηθεί η συσχέτισή τους και θα μελετηθεί αν, πως και σε τι βαθμό, η προστασία των δικαιωμάτων μπορεί να λειτουργήσει ως αιρεσιμότητα για τις χρηματοδοτήσεις της ΕΕ.

Summary

This paper aims to study and comment on the mechanisms for diagnosing the effective protection of the rights of the European Charter of Human Rights. The notion of political conditionality, as well as the thematic conditionality will be observed. In particular, the political conditionality concerns the existence and compliance of the rule of law, the democratic values and the protection of human rights by the Member States. Violation or infringement of the abovementioned rights implies suspension of funding. Thematic conditionality concerns the establishment of an appropriate framework for the implementation of EU funding policy instruments.

The aim of the dissertation is to examine:

1. to what extent respect for and compliance of the rights contained in the European Charter of Human Rights, can act as a thematic conditionality for actions funded by the European Social Fund.
2. to what extent respect for and compliance of the rights contained in the European Charter of Human Rights can serve as political conditionality.

Initially reference will be made to EU Cohesion Policy, as well as to some historical data on the establishment of the Charter of Human Rights. Afterwards, these two notions will be correlated and the fact of whether, how and to what extent the protection of rights can act as a conditionality for EU funding, will be considered.

Πίνακας περιεχομένων

Κατάλογος Εικόνων.....	7
Εισαγωγή.....	8
Κεφάλαιο 1: Η Πολιτική Συνοχής.....	13
Η Έννοια της Πολιτική Συνοχής.....	13
Οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες.....	15
Αρχική Δημιουργία και Υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής.....	17
Πολιτική Συνοχής της ΕΕ για την Περίοδο 2007 – 2013.....	19
Πολιτική Συνοχής της ΕΕ για την Περίοδο 2014 – 2020.....	24
Πολιτική Συνοχής της ΕΕ μετά το 2020.....	28
Κεφάλαιο 2: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.....	39
Ιστορικό Δημιουργίας.....	39
Περιεχόμενο.....	41
Χρησιμότητα του Χάρτη.....	43
Κεφάλαιο 3: Το Ζήτημα της Αιρεσιμότητας.....	46
Η Έννοια της Αιρεσιμότητας.....	46
Η Αιρεσιμότητα και Η Ευρωπαϊκή Ένωση.....	50
Αιρεσιμότητες και Πολιτική Συνοχής για το 2014-2020.....	59
Πολιτικές Αιρεσιμότητες και Πολιτική Συνοχής Μετά το 2020.....	62
Κεφάλαιο 4: Η νέα «πολιτική αιρεσιμότητα» για την προστασία του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.....	65
Η υιοθέτηση του Κανονισμού 2092/2020.....	69
Συμπεράσματα.....	78
Βιβλιογραφία.....	81

Κατάλογος Εικόνων

Εικόνα 1: Περιφέρειες NUTS Επιπέδου 2 της Ελλάδας	16
Εικόνα 2: Περιφέρειες NUTS Επιπέδου 3 της Ελλάδας	17
Εικόνα 3: Χρηματοδότηση από την Πολιτική Συνοχής ως Ποσοστό του Συνόλου των Δημόσιων Επενδυτικών Κεφαλαίων	21
Εικόνα 4: Επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στο ΑΕΠ των Κρατών Μελών της ΕΕ για το 2015 και το 2023 (εκτίμηση)	22
Εικόνα 5: Επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στο ΑΕΠ ανά περιφέρεια της ΕΕ για το 2015 και το 2023 (εκτίμηση)	23
Εικόνα 6: Συνολικός Προϋπολογισμός για την Πολιτική Συνοχής 2014 – 2020.....	26
Εικόνα 7: Οι 11 Θεματικοί Στόχοι της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014 -2020	28
Εικόνα 8: Ποσοστό των Δημόσιων Επενδύσεων που Χρηματοδοτούνται μέσω της Πολιτικής Συνοχής για τα Έτη 2015 – 2017	30
Εικόνα 9: Δείκτες Επίτευξης της Στρατηγικής Ευρώπη 2020 για το 2015	38
Εικόνα 10: Στρατηγική Εφαρμογής Αιρεσιμοτήτων	47
Εικόνα 11: Συνδυασμοί Αιρεσιμοτήτων.....	49
Εικόνα 12: Συνδυασμοί Κατηγοριών Αιρεσιμοτήτων στην ΕΕ	51
Εικόνα 13: Χρονοδιάγραμμα Εκπλήρωσης των εκ των Προτέρων Αιρεσιμοτήτων.....	60
Εικόνα 14: Συνολικός Αριθμός Σχεδίων Δράσης για τις εκ των Προτέρων Αιρεσιμότητες που δεν Περαιτώθηκαν (Δεκέμβριος 2016 έως Σεπτέμβριος 2017) ..	61
Εικόνα 15: Καταμερισμός Δαπανών Σύμφωνα με το ΠΔΠ 2021-2027	63
Εικόνα 16: Καταμερισμός Δαπανών Σύμφωνα με το ΠΔΠ 2014-2020	64

Εισαγωγή

Η εργασία αυτή θα ασχοληθεί με το ζήτημα της αιρεσιμότητας σε μακροοικονομικό επίπεδο και ιδιαίτερα με τον τρόπο που αυτή εξετάζεται στα πλαίσια της Πολιτικής Συνοχής των προγραμματικών περιόδων που έχουν ήδη εφαρμοστεί (2007 – 2013), που εφαρμόζονται αυτή τη στιγμή (2014 – 2020) και που θα εφαρμοστούν στο μέλλον (2021 – 2027). Για να γίνει απολύτως κατανοητή η έννοια της αιρεσιμότητας πρέπει πρώτα να παρουσιαστεί ο τρόπος σχεδιασμού και εφαρμογής της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως επίσης και οι στόχοι που αυτή θέλει να επιτύχει.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η αιρεσιμότητα αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί αντικείμενο έντονων αντιπαράθεσεων στο εσωτερικό της ΕΕ, αντιπαράθεσεις οι οποίες έφτασαν στο αποκορύφωμά τους λόγω της οικονομικής κρίσης που έπληξε το σύνολο των οικονομιών – κοινωνιών των κρατών μελών της ΕΕ. Μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η εφαρμογή προγραμμάτων για την επίτευξη του οράματος για μία Ευρώπη, η οποία θα είναι περισσότερο ενωμένη από ποτέ, αντιμετώπισε πολλά προβλήματα και το ζήτημα εισαγωγής κριτηρίων για την έγκριση χρηματοδοτήσεων κέρδισε τόσο υπέρμαχους, όσο και πολέμιους.

Η προέλευση της πολιτικής συνοχής ανάγεται στις ιδρυτικές συνθήκες του 1957. Με την πάροδο των δεκαετιών η πολιτική αυτή έχει αποκτήσει αυξανόμενη σημασία και σημαντική οικονομική υποστήριξη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ιδίως μετά τη μεταρρύθμιση ορόσημο του 1988. Ένας από τους καθοριστικούς στόχους της πολιτικής συνοχής είναι η παροχή κοινωνικής δικαιοσύνης Στην

επίτευξη αυτού του στόχου, υπήρξε ο ισχυρός σύνδεσμός τους με το γενικό δίκαιο της ΕΕ και τις πολιτικές της για την ισότητα και την απαγόρευση των διακρίσεων. Άλλωστε γενικότερα η προάσπιση και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούσε πάντοτε εκ των θεμελιωδών αρχών της ΕΕ, οπότε και υιοθέτησε τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ο τελευταίος έχει γενική εφαρμογή, περιλαμβάνοντας φυσικά και στην πολιτική συνοχής.

Το 2000, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο προέβησαν στη διακήρυξη του **Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ**.

Στο έγγραφο αυτό ορίζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες που αναγνωρίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με την έναρξη ισχύος της **Συνθήκης της Λισαβόνας το 2009**, τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές που αναφέρονται στον Χάρτη κατέστησαν νομικά δεσμευτικές για την ΕΕ και για τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

Η Συνθήκη ζητεί, επίσης, από την Ευρωπαϊκή Ένωση να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει την υποχρέωση:

- σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- προώθησης και εδραίωσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εξωτερική δράση της ΕΕ

Το Συμβούλιο μεριμνά ώστε τα θεμελιώδη δικαιώματα να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκπόνηση της νομοθεσίας και της δράσης της ΕΕ. Επιδιώκει επίσης την προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις σχέσεις με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, καθώς και στη διαπραγμάτευση διεθνών συμφωνιών.

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι **οριζόντιο ζήτημα** το οποίο αφορά όλους τους τομείς δραστηριότητας της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τις εργασίες όλων των οργάνων του Συμβουλίου, ανεξάρτητα από το επίπεδό τους ή τα θέματα που καλύπτουν.

Επιπλέον, υπάρχει ένα **ειδικευμένο όργανο** το οποίο ασχολείται με όλα τα ζητήματα που συνδέονται άμεσα με τα θεμελιώδη δικαιώματα: είναι η Ομάδα «Θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιώματα του πολίτη και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (FREMP).

Οι βασικοί τομείς δράσης του Συμβουλίου για τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι μεταξύ άλλων:

- η εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
- προσχώρηση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί θεμελιώδη παράμετρο όλων των σχέσεων της ΕΕ με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.

Για παράδειγμα, όλες οι συνθήκες και συμφωνίες που έχουν υπογραφεί από την ΕΕ πρέπει να είναι σύμφωνες με τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως αυτά ορίζονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι όλα τα όργανα του

Συμβουλίου που ασχολούνται με τις εξωτερικές υποθέσεις πρέπει να ενσωματώνουν τα ανθρώπινα δικαιώματα στις εργασίες τους.

Επιπλέον, η προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί και προτεραιότητα από μόνη της. Το σημείο αναφοράς του έργου της ΕΕ σε αυτόν τον τομέα είναι το **σχέδιο δράσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία** που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2015 για το διάστημα 2015-2019.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναλάβει ισχυρή δέσμευση να προάγει και να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου σε παγκόσμιο επίπεδο. Τα ανθρώπινα δικαιώματα κατέχουν ξεχωριστή θέση στις σχέσεις της ΕΕ με άλλες χώρες και περιφέρειες.

Η πολιτική της ΕΕ:

- προάγει τα δικαιώματα των γυναικών, των παιδιών, των μειονοτήτων και των εκτοπισθέντων ατόμων
- αντιτίθεται στη θανατική ποινή, τα βασανιστήρια, την εμπορία ανθρώπων και τη διακριτική μεταχείριση
- προασπίζει τα πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα
- υπερασπίζεται τα ανθρώπινα δικαιώματα, αναπτύσσοντας ενεργό συνεργασία με χώρες-εταίρους, διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς, καθώς και με ομάδες και ενώσεις σε όλα τα επίπεδα της κοινωνίας.
- εισάγει ρήτρες για τα ανθρώπινα δικαιώματα σε όλες τις εμπορικές συμφωνίες ή συμφωνίες συνεργασίας με χώρες εκτός ΕΕ

Το κράτος δικαίου είναι η ραχοκοκαλιά των σύγχρονων συνταγματικών δημοκρατιών και διασφαλίζει ότι όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν εντός των περιορισμών που ορίζει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπόκεινται στον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων . Αυτός ο κανόνας κατέχει εξέχουσα θέση στην ΕΕ. είναι μια από τις βασικές αξίες της . Ο σεβασμός του κράτους δικαίου πρέπει να διασφαλίζεται σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών της ΕΕ , και αυτός ο κανόνας πρέπει να τεθεί στο επίκεντρο του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Αυτό που καθίσταται ξεκάθαρο από τα μέχρι τώρα αναφερόμενα είμαι πως η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες, όπως προβλέπεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ο σεβασμός των εν λόγω αξιών και να επιτηρείται ουσιαστικά η εφαρμογή των κατάλληλων πολιτικών, στο άρθρο 72 της ΣΕΕ προβλέπεται ένας μηχανισμός της ΕΕ για τον καθορισμό του κατά πόσον υφίσταται σοβαρή και διαρκής παραβίαση των αξιών της ΕΕ από κράτος μέλος, και ενδεχομένως για την επιβολή κυρώσεων, ο οποίος ενεργοποιήθηκε πρόσφατα για πρώτη φορά. Η ΕΕ δεσμεύεται επίσης από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος ορίζει τα δικαιώματα που πρέπει να γίνονται σεβαστά τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η ΕΕ έχει δεσμευτεί επίσης να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.

Στις παρακάτω ενότητες θα παρουσιαστούν οι έννοιες της θεματικής, αλλά και πολιτικής αιρεσιμότητας, όπως αυτοί σχετίζονται με τον σεβασμό και την τήρηση των δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όπως επίσης και οι μηχανισμοί εφαρμογής της Πολιτικής Συνοχής, όπως αυτοί εφαρμόζονται στις προγραμματικές περιόδους της ΕΕ.

Κεφάλαιο 1: Η Πολιτική Συνοχής

Η Έννοια της Πολιτική Συνοχής

Η έννοια της «Πολιτική Συνοχής» στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφορά τη στρατηγική που ακολουθείται σε έναν πολύ μεγάλο αριθμό έργων (εκατοντάδες χιλιάδες) που πραγματοποιούνται στην Ευρώπη και λαμβάνουν χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής (το Ταμείο Συνοχής καλύπτει τα Κράτη – Μέλη της Ε.Ε. τα οποία έχουν ΑΕΠ χαμηλότερο του 90% του μέσου όρου των ΕΕ – 27, με την Κροατία να μην λαμβάνεται υπόψη).

Ουσιαστικά αποτελεί μία από τις βασικότερες πολιτικές επενδύσεων της ΕΕ¹, η οποία σύμφωνα με τη Ευρωπαϊκή Επιτροπή², έχει τους παρακάτω κυριότερους στόχους:

- Την ενίσχυση όλων των περιφερειών και των πόλεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Την δημιουργία θέσεων εργασίας

¹ Λιαργκόβας Π. και Ανδρέου, Γ., (2007). Η Νέα Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα.

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Μια Εισαγωγή στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ 2014-2020, διαθέσιμο σε https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_el.pdf.

- Την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και ιδιαίτερα των ΜΜΕ.
- Την προώθηση της βιώσιμη οικονομικής ανάπτυξης.
- Την ενίσχυση της ποιότητας ζωής των πολιτών των ευρωπαϊκών κρατών.
- Να βοηθά στην υλοποίηση άλλων πολιτικών της ΕΕ που σχετίζονται με τους τομείς της εργασίας, της εκπαίδευσης, της ενέργειας, της προστασίας του περιβάλλοντος, της έρευνας, της ενιαίας αγοράς και άλλων.

Σύμφωνα με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 (Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης), «Για να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της Κοινότητας, η Κοινότητα αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής». Επιπλέον, στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι η «μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών»³. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, προστίθεται η προσέγγιση της «οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής»⁴, δηλαδή γίνεται πρόσθεση ενός ακόμα επιπέδου συνοχής, της εδαφικής⁵, με μεγάλη εστίαση σε περιοχές με αγροτικό πληθυσμό και σε οποιαδήποτε άλλη περιοχή έχει να αντιμετωπίσει σημαντικά προβλήματα φυσικού ή δημογραφικού χαρακτήρα (ορεινές εκτάσεις, νησιά κτλ). Κύριοι στόχοι της εδαφικής συνοχής είναι η αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων όλων των εδαφών, η διαχείριση του θέματος της πληθυσμιακής, και όχι μόνο,

³ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1987), Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>.

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), *Εδαφική Συνοχή*. διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/territorial-cohesion/.

⁵ Ζαχαρή, Β. Α., (2013). Εδαφική Συνοχή, Εδαφική Διακυβέρνηση και Εδαφικό Κεφάλαιο: Οι Βασικές Συνιστώσες μιας Νέας Προσέγγισης Χωρικού Σχεδιασμού.

συγκέντρωσης και η βελτίωση της σύνδεσης και της συνεργασίας μεταξύ των περιοχών αυτών.

Οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες

Από όλα τα παραπάνω γίνεται σαφής η σημασία που έχει η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ σε επίπεδο περιφερειών, όπως αυτές ορίζονται από την ΕΕ. Στα πλαίσια της ΕΕ και επειδή οι διαφορές σχετικά με τη διοικητική διαίρεση των χωρών – μελών είναι μεγάλες, έχει καθιερωθεί μία ενιαία διαίρεση σε περιφέρειες γνωστές ως NUTS⁶, ενώ οι περιφέρειες αυτές υποδιαιρούνται σε περιφέρειες NUTS επιπέδου 2 και NUTS επιπέδου 3⁷. Οι αντίστοιχες περιφέρειες της Ελλάδας φαίνονται στις Εικόνες 1 και 2.

⁶ Λαδιάς, Α. Χ., (2015). Οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες Σήμερα. Αθήνα: Παπαζήσης.

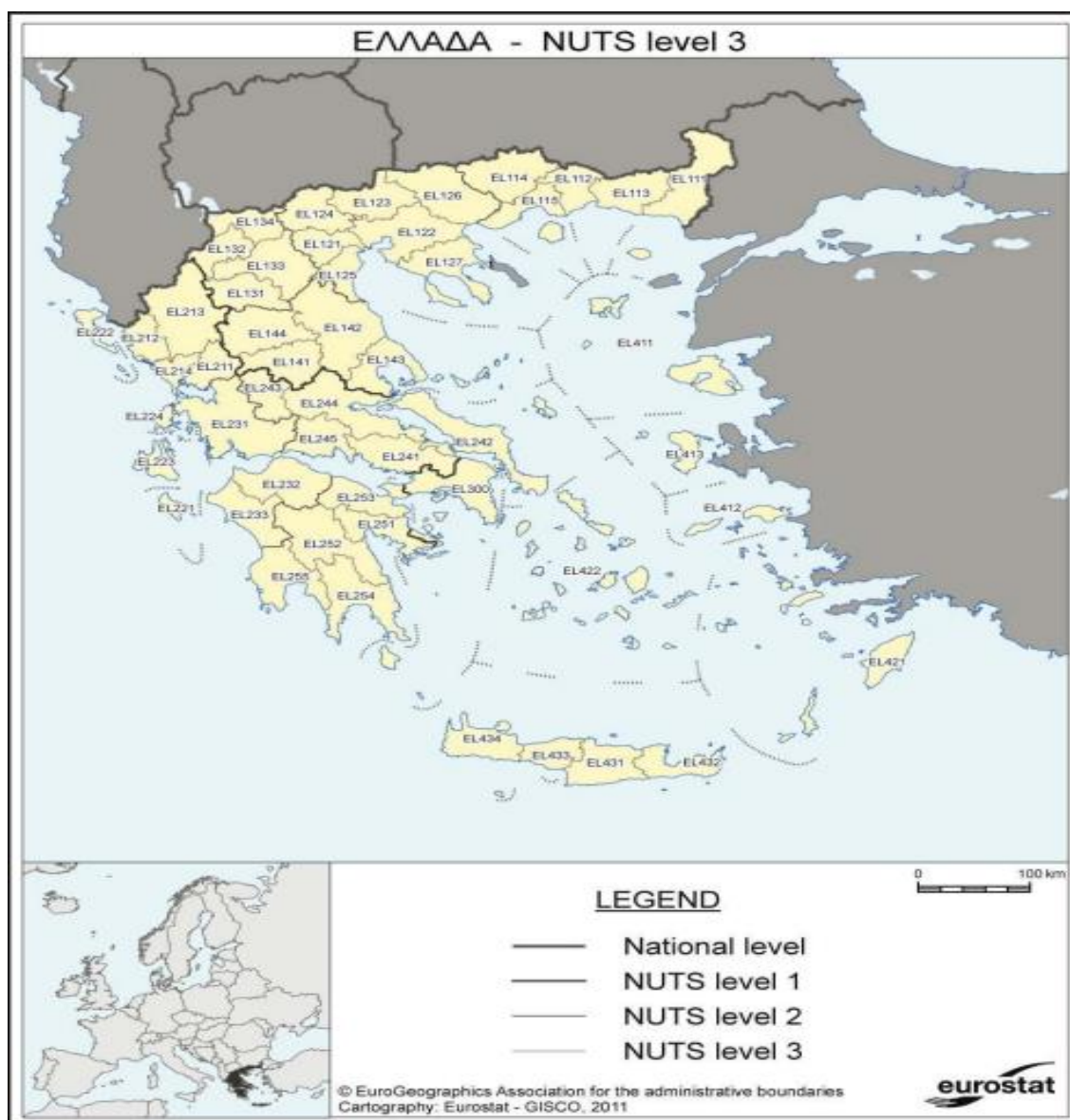
⁷ Eurostat (2011), *Regions in the European Union: Nomenclature of territorial units for statistics*, διαθέσιμο σε <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5916917/KS-RA-11-011-EN.PDF>.

Εικόνα 1: Περιφέρειες NUTS Επιπέδου 2 της Ελλάδας



Πηγή: Eurostat, 2011

Εικόνα 2: Περιφέρειες NUTS Επιπέδου 3 της Ελλάδας



Πηγή: Eurostat, 2011

Αρχική Δημιουργία και Υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής

Αρχικά επιδιώκεται μία ανασκόπηση στη δημιουργία και την υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε γενικές γραμμές η ΕΕ προσπαθεί να προωθήσει την συνοχή μεταξύ των κρατών – μελών της με το να επενδύει στις φτωχότερες σχετικά χώρες, εστιάζοντας στην ενίσχυση του ανθρώπινου παράγοντα, την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, την προώθηση της έρευνας και την βελτίωση του περιβάλλοντος και των υποδομών.

Η πορεία που ακολουθεί η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει ως κυρίαρχη στρατηγική της την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη⁸. Με τον τρόπο αυτό ορίζεται η ανάπτυξη στη στρατηγική Ευρώπη 2020, η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2013 και ήρθε να διαδεχθεί τη στρατηγική της Λισαβόνας η οποία είχε αντίστοιχο περιεχόμενο. Συγκεκριμένα, η Πολιτική Συνοχής κατέχει κεντρική θέση ανάμεσα στις πολιτικές της ΕΕ. Με αφετηρία το 1987, την προοδευτική αύξηση των οικονομικών πόρων της ΕΕ ακολουθούν οι τροποποιήσεις στη "συνταγματική" βάση της πολιτικής. Με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) το 1975, έως την προγραμματική περίοδο 2007-2013, σημειώνεται πως ο προϋπολογισμός για τη συνοχή σημείωσε αύξηση, από 5% σε περίπου 36% του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ⁹. Ακόμη, το 1988 οι περισσότεροι από τους πόρους της συνοχής συγκεντρώνονται στις μειονεκτικές περιφέρειες της Ευρώπης. Παράλληλα, το ίδιο έτος αρχίζει εφαρμόζεται το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο το οποίο προσπαθεί να περιορίσει τις δαπάνες εισάγοντας ανώτατα όρια, και επίσης ελέγχει τους αποδέκτες των χρηματοδοτήσεων της ΕΕ και τους τρόπους με τους οποίους αυτοί τις λαμβάνουν. Κύριοι στόχοι του παραπάνω πλαισίου είναι η εξασφάλιση ενός κοινού δημοσιονομικού προγραμματισμού, η επίτευξη μίας δημοσιονομικής εξομάλυνσης, η διευκόλυνση της έγκρισης του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΕ, η μετατροπή των πολιτικών προτεραιοτήτων σε χρηματικά και γενικά ο καλύτερος έλεγχος και η δυνατότητα ακριβέστερης πρόβλεψης των οικονομικών της ΕΕ¹⁰.

⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Επενδύοντας στο Μέλλον της Ευρώπης: Πέμπτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή*, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr_el.pdf.

⁹ Ανδρικοπούλου, Ε., (2007). Η Πολιτική Συνοχής και οι Πόλεις. διαθέσιμο σε: file:///F:/Downloads/POLITIKH%20SYNOXH%20KAI%20POLEIS%20140408_4.pdf.

¹⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2018), *Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο: Διαμόρφωση των Δαπανών της ΕΕ*, διαθέσιμο σε: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/multiannual-financial-framework/>.

Επιπλέον, με τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν τα έτη 1999 και 2006, σημειώθηκε ενσωμάτωση της Πολιτικής Συνοχής στη γενική στρατηγική της ΕΕ που αφορά την οικονομική και την κοινωνική ανάπτυξη. Αποτέλεσμα αυτής της τροποποίησης υπήρξε η αύξηση της σημασίας των εννοιών, ανταγωνιστικότητα και αποτελεσματικότητα. Η τροποποίηση αυτή, είχε ως αποτέλεσμα την μετατόπιση του κύριου στόχου της Πολιτικής Συνοχής, που δεν ήταν άλλος από την ενίσχυση της ανάπτυξης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ένωσης. Η τροποποίηση αυτή απέφερε και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του συνόλου της, δηλαδή όλων των περιφερειών της ΕΕ. Αυτές πλέον, είναι σε θέση, νόμιμα να συμμετέχουν σε αναπτυξιακές επιδοτήσεις. Ενδεικτικά για την περίοδο 2007-2013, αναφέρεται πως το 80% των πόρων των Πολιτικών Συνοχής διοχετεύονται στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της Ένωσης, ώστε να ενισχυθεί το αναπτυξιακό τους δυναμικό. Αντιθέτως, οι υπόλοιποι πόροι στο σύνολό τους, διοχετεύονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε δράσεις που έχουν στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και την αύξηση της απασχόλησης.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ για την Περίοδο 2007 – 2013

Τα αποτελέσματα της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2007 – 2013 έδειξαν ότι παρά την κρίση που έπληξε πολλές, αν όχι όλες τις χώρες της ΕΕ, η πολιτική αυτή είχε πολύ θετικές επιπτώσεις στις περιφέρειες των χωρών της ΕΕ¹¹. Στην περίοδο αυτή εκτιμάται ότι δημιουργήθηκαν σχεδόν 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας, οι οποίες αποτέλεσαν το 1/3 του συνολικού καθαρού αριθμού δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας της περιόδου αυτής, ενώ οι επενδύσεις που προήλθαν από την

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), *9 Τρόποι με τους Οποίους η Πολιτική Συνοχής Είναι Αποτελεσματική για την Ευρώπη Βασικά Αποτελέσματα Περιόδου 2007-2013*, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_fact_sheet_el.pdf.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ για την ίδια περίοδο, υπήρξαν σημαντική πηγή χρηματοδότησης για έναν μεγάλο αριθμό κρατών μελών, καθώς αντιπροσώπευσαν έως και το 57% του συνόλου των δημόσιων επενδυτικών κεφαλαίων (Εικόνα 3).

Επίσης, πολλές νέες επιχειρήσεις, ειδικότερα μικρομεσαίου μεγέθους, αποτέλεσαν αποδέκτες χρηματοδότησης, βοηθώντας έτσι να ξεκινήσουν την δραστηριότητά τους, να ξεπεράσουν τα πιστωτικά τους προβλήματα και να συνεχίσουν την λειτουργία τους¹².

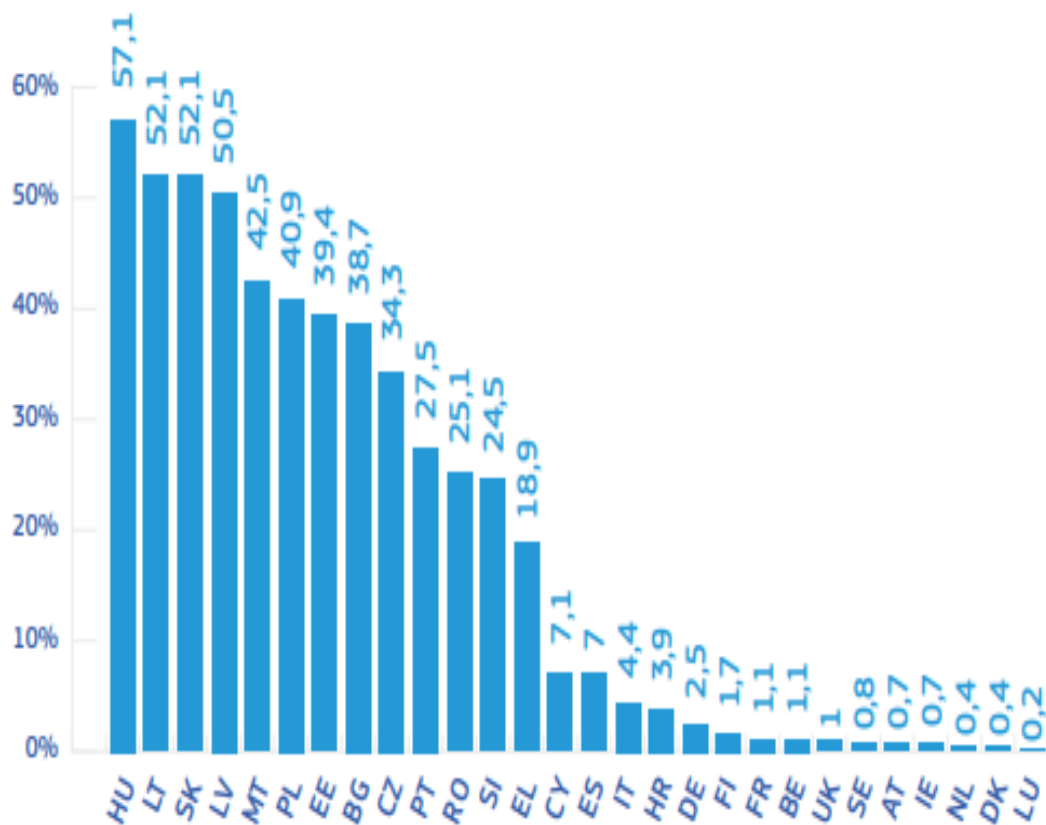
Η Πολιτική Συνοχής είχε επίσης σημαντικά αποτελέσματα στους ακόλουθους τομείς:

- των μεταφορών (κατασκευές δικτύων, ανάπτυξη βιώσιμων δημόσιων μεταφορών κ.α.).
- της προστασίας του περιβάλλοντος (στρατηγικές διαχείρισης αποβλήτων, μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης, επεξεργασία λυμάτων κ.α.).
- του πολιτισμού και του τουρισμού (αποκατάσταση μνημείων, ενίσχυση ανταγωνιστικότητας, τόνωση τουρισμού κ.α.).
- της ποιότητας της αστικής ζωής (ανάπτυξη πόλεων, αναβάθμιση μειονεκτούντων περιοχών, κοινωνικές υποδομές κ.α.)
- των διεθνών συνεργασιών μεταξύ απομακρυσμένων ευρωπαϊκών πόλεων (δημιουργία σχέσεων και κοινών ερευνητικών προγραμμάτων,

¹² Χατζηπέτρου, Α., (2014). Η Μακροοικονομική Αιρεσιμότητα και η Πολιτική Συνοχής στο Πλαίσιο της Ε΄ Προγραμματικής Περιόδου: Μοχλός Ανάπτυξης ή Επιπλέον Διεγκυστίδα στο Δρόμο προς τη «Σύγκλιση». διαθέσιμο σε: http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/22/034/1519.pdf.

προγράμματα κοινής διαχείρισης φυσικών πόρων, παροχή βοήθειας μεταξύ πόλεων κ.α.).

Εικόνα 3: Χρηματοδότηση από την Πολιτική Συνοχής ως Ποσοστό του Συνόλου των Δημόσιων Επενδυτικών Κεφαλαίων



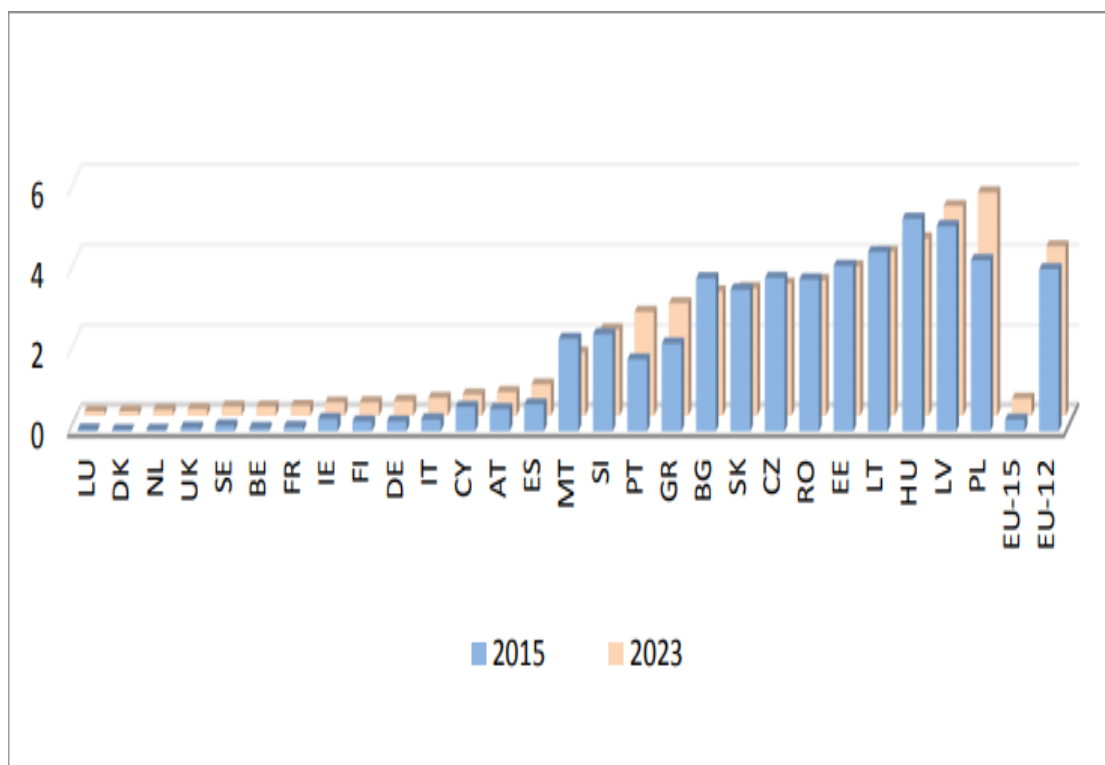
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016

Ο αντίκτυπος της Πολιτικής Συνοχής για την προγραμματική περίοδο 2007 – 2013 ήταν θετικός και σημαντικός, ιδίως στις περιφέρειες που ήταν οι κύριοι δικαιούχοι χρηματοδότησης¹³. Σύμφωνα με τα μακροοικονομικά μοντέλα, για τις χώρες της ΕΕ – 12 παρατηρήθηκε αύξηση του ΑΕΠ τους το 2015 κατά 4% μεγαλύτερη από αυτή που θα υπήρχε χωρίς την ύπαρξη της πολιτικής συνοχής, με

¹³ European Commission (2016), *Ex Post Evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_report_en.pdf.

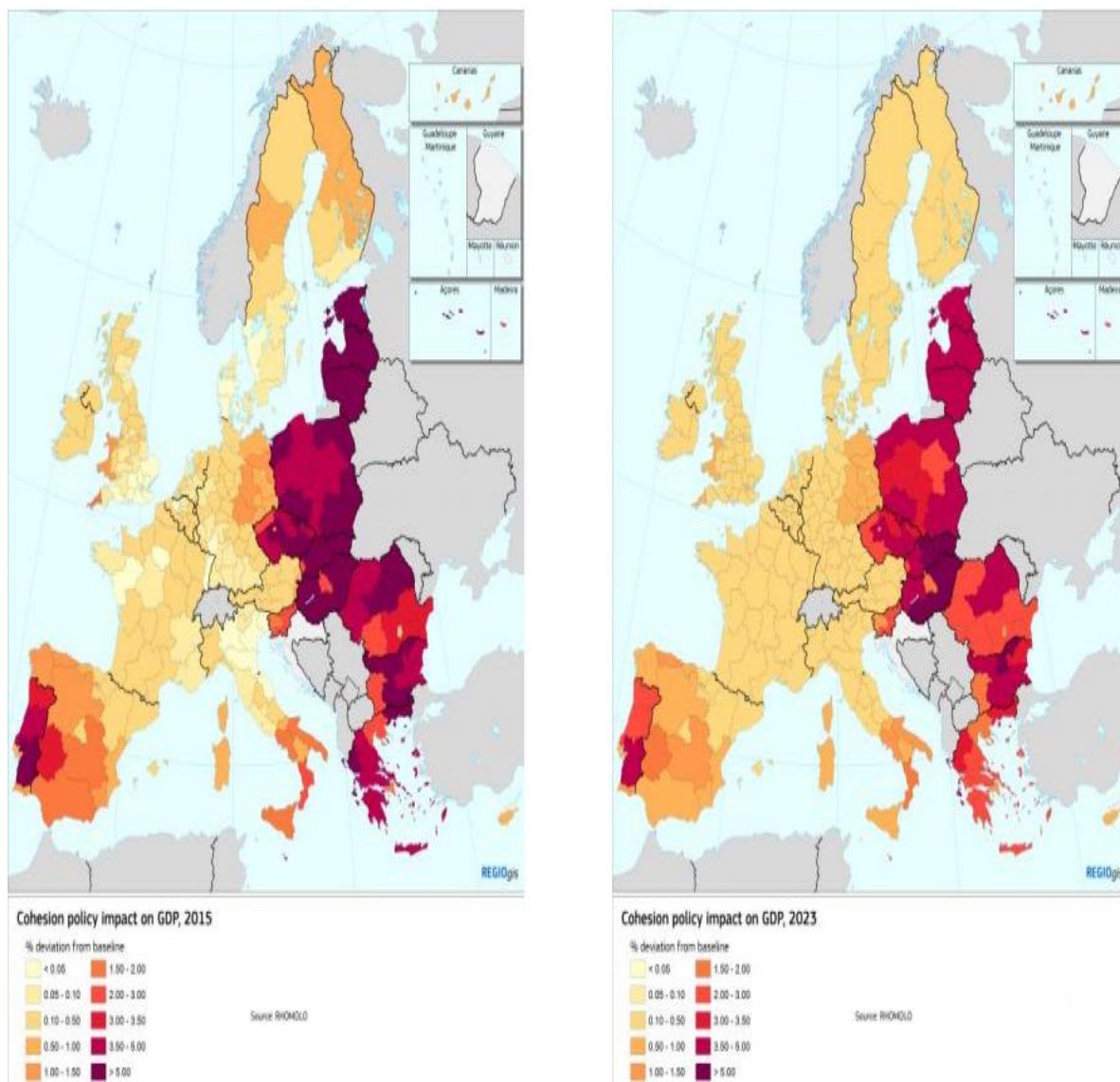
την Ουγγαρία να έχει το μεγαλύτερο όφελος, με σχετική αύξηση της τάξης του 5%. Επιπλέον, για τα περισσότερα κράτη, όπως για παράδειγμα η Πολωνία, οι εκτιμήσεις για την θετική επίδραση της πολιτικής συνοχής στην μελλοντική αύξηση του ΑΕΠ τους είναι ιδιαίτερα υποσχόμενες (Εικόνα 4). Οι αντίστοιχες επιδράσεις της πολιτικής συνοχής στις ευρωπαϊκές περιφέρειες φαίνεται στην Εικόνα 5.

Εικόνα 4: Επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στο ΑΕΠ των Κρατών Μελών της ΕΕ για το 2015 και το 2023 (εκτίμηση)



Πηγή: European Commission, 2016

Εικόνα 5: Επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στο ΑΕΠ ανά περιφέρεια της ΕΕ για το 2015 και το 2023 (εκτίμηση)



Πηγή: European Commission, 2016

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι η Πολιτική Συνοχής αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί το κύριο εργαλείο επενδύσεων και χρηματοδότησης για την ενίσχυση της συνοχής σε όλα τα επίπεδα (οικονομικό, κοινωνικό και εδαφικό), για την αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής Ευρώπη 2020 και την εκπλήρωση των στόχων της, όπως αναφέρθηκε παραπάνω είναι η επίτευξη μίας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Αυτό ισχύει καθώς η επίτευξη των στόχων αυτών είναι πολύ δύσκολη μέσω πολιτικών που εφαρμόζονται μόνο σε

επίπεδα εθνών και Ένωσης. Για αυτό η εφαρμογή των κατάλληλων πολιτικών σε περιφερειακό – τοπικό επίπεδο θεωρείται απαραίτητη και η Πολιτική Συνοχής αποτελεί κρίνεται ως ένα καθοριστικό εργαλείο στην διάθεση της ΕΕ¹⁴.

Η παραπάνω τοποθέτηση γίνεται ακόμα σημαντικότερα αν αναλογιστεί κανείς το γεγονός ότι οι χρηματοδοτήσεις της Πολιτικής Συνοχής πραγματοποιούνται μέσα σε μία περίοδο οικονομικής κρίσης των κρατών μελών της ΕΕ, κατά την διάρκεια της οποίας οι δημοσιονομικές πολιτικές προωθούν την λιτότητα και την εξυγίανση, μειώνοντας έτσι σημαντικά πολλές από τις υπόλοιπες πηγές χρηματοδότησης για τις χώρες που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Ακόμα και αν πλέον τα περισσότερα κράτη έχουν εξέλθει από την κρίση, οι επιπτώσεις στις οικονομίες και τις κοινωνίες τους έχουν μακροχρόνιο χαρακτήρα, και η Πολιτική Συνοχής πρέπει να συνεχίζει τους παρέχει την απαραίτητη στήριξη για την επίτευξη των κοινών ευρωπαϊκών στόχων.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ για την Περίοδο 2014 – 2020

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, η Πολιτική Συνοχής που διανύουμε σήμερα 2014-2020 καλείται να απαντήσει σε ένα σημαντικό θέμα. Θα πρέπει να εξετασθεί αν είναι επιθυμητός και συγχρόνως εφικτός ένας συμβιβασμός μεταξύ των αρχικών στόχων που είχε θέσει η πολιτική συνοχής και αφορούν τη στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, και στις καινούργιες προτεραιότητες που έχουν τεθεί. Ακόμη, σημειώνεται, πως η νέα Πολιτική Συνοχής θα πρέπει να ανταποκριθεί στις καινούργιες προκλήσεις. Αυτές περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, τη συνεχιζόμενη

¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Συμπεράσματα της Πέμπτης Έκθεσης για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή: το Μέλλον της Πολιτικής Συνοχής*, διαθέσιμο σε: https://www.smallislands.org/17/1/userFiles/Docs/conclu_Scr_part1_2011_el.pdf.

κρίση της Ευρωζώνης, τις πηγές ενέργειας, τις κοινωνικές εντάσεις και την κλιματική αλλαγή¹⁵.

Η υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014 – 2020 γίνεται κυρίως μέσω της χρηματοδότησης τριών ταμείων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής. Ο συνολικός προϋπολογισμός για την Πολιτική Συνοχής 2014 -2020 φαίνεται στην Εικόνα 6¹⁶. Σε συνδυασμό με τα παραπάνω κύρια ταμεία λειτουργούν και άλλες πολιτικές, οι οποίες συντονίζονται και αλληλεπιδρούν με την Πολιτική Συνοχής τη χρονική περίοδο 2014 – 2020 και οι οποίες στοχεύουν στην ανάπτυξη των περιφερειών. Για παράδειγμα, η προώθηση της αγροτικής ανάπτυξης, όπως επίσης και οι πολιτικές σχετικά με την θάλασσα και την αλιεία ενισχύονται μέσω του καθορισμού διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), καθώς και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).¹⁷

¹⁵ Πατσάκη, Χ., (2012). Η Νέα Προγραμματική Περίοδος 2014 – 2020 της Πολιτικής Συνοχής και η Σημασία της για την Ελλάδα. διαθέσιμο σε : <http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/unipi/5239/Patsaki.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

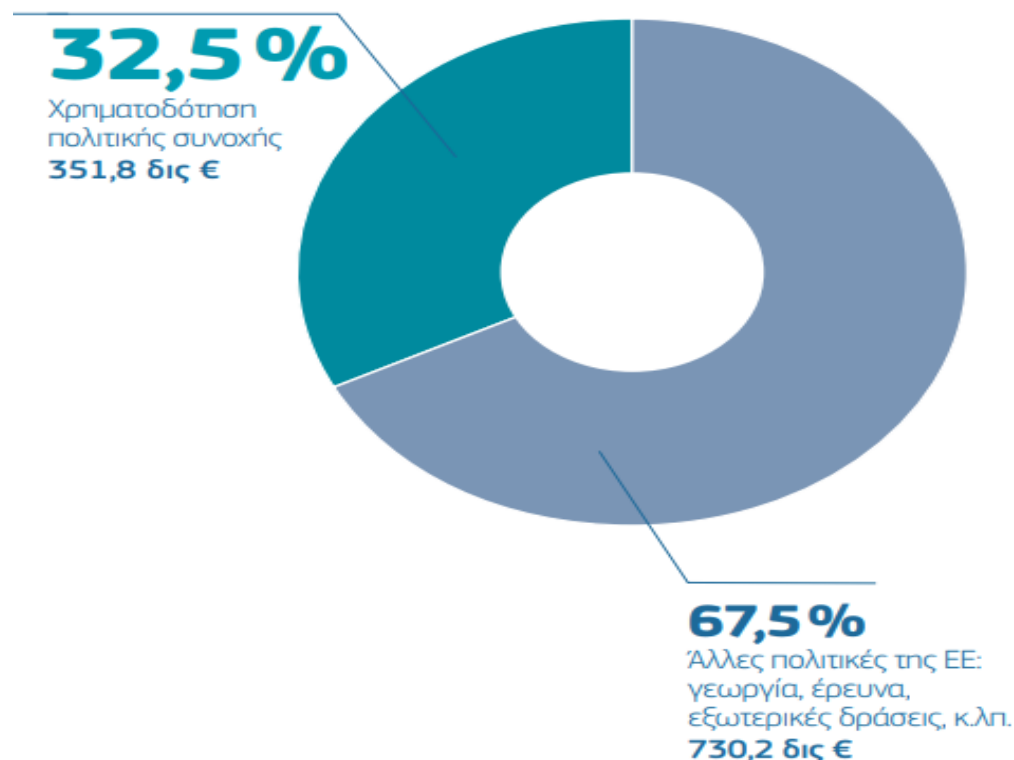
¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Μια Εισαγωγή στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ 2014-2020, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_el.pdf.

¹⁷ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013), Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&qid=1421065463323&from=EN>. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Εικόνα 6: Συνολικός Προϋπολογισμός για την Πολιτική Συνοχής 2014 – 2020

ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΟ 2014-2020

ΣΥΝΟΛΟ: **1 082 δισεκατομμύρια €**



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014

Το σύνολο των παραπάνω ταμείων είναι γνωστά και ως Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) και μέσω των γενικών αλλά και των ειδικών τους στόχων συμβάλουν στην έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και στον αποτελεσματικότερο προγραμματισμό και συντονισμό των εφαρμογών της Πολιτικής Συνοχής, των ταμείων αυτών και των υπόλοιπων σχετικών πολιτικών της ΕΕ¹⁸.

¹⁸ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013), *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβούλιου*, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&qid=1421065463323&from=EN>. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Ο γενικός στόχος των ΕΔΕΤ σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 9 του Κανονισμού 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου είναι να υποστηρίζουν τους παρακάτω στόχους¹⁹:

1. Προώθηση των ερευνών, των καινοτομιών και της τεχνολογικής ανάπτυξης.
2. Προώθηση νέων, προσβάσιμων, χρηστικών και ποιοτικών Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).
3. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ και όσων επιχειρούν στους τομείς της γεωργίας, αλιείας και υδατοκαλλιέργειας.
4. Προστασία του περιβάλλοντος μέσω περιορισμού των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στους σχετικούς τομείς.
5. Ενίσχυση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων στις κλιματικές αλλαγές και εστίαση στην πρόληψη και στην διαχείριση κινδύνων.
6. Αύξηση της εξοικονόμησης και της απόδοσης από την χρήση των διαφόρων πόρων.
7. Μετάβαση σε χρήση βιώσιμων μέσων μεταφοράς και δημιουργία των απαραίτητων βασικών υποδομών δικτύων.
8. Στροφή στην βιώσιμη και ποιοτική απασχόληση και ενθάρρυνση της κινητικότητας των εργαζομένων.
9. Υποστήριξη της κοινωνικής ένταξης και προώθηση κοινωνιών χωρίς φτώχεια και διακρίσεις.
10. Εστίαση στον ανθρώπινο παράγοντα μέσω ενίσχυσης της εκπαίδευσης, της κατάρτισης και της διά βίου μάθησης.

¹⁹ Ζησοπούλου, Σ., (2014). Το Νέο ΕΣΠΑ 2014 – 2020: “Προτεραιότητες και Αρχιτεκτονική”. διαθέσιμο σε: https://www.eetaa.gr/eu/eu2020/synantiseis/larissa/eisigisi_zissopoulou.pdf.

11. Ενίσχυση του δημόσιου τομέα μέσω βελτίωσης και εκσυγχρονισμού των δημόσιων αρχών, των δημόσιων υπηρεσιών και της δημόσιας διοίκησης.

Οι στόχοι αυτοί ουσιαστικά αποτελούν τους 11 θεματικούς στόχους της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014 -2020 (Εικόνα 7), οι οποίοι υποστηρίζονται μέσω της χρηματοδότησης των ΕΔΕΤ²⁰. Οι στόχοι εξειδικεύονται για κάθε ταμείο των ΕΔΕΤ, ώστε να προωθούν περαιτέρω την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Έτσι οι στόχοι της Πολιτικής Συνοχής και των ΕΔΕΤ ευθυγραμμίζονται, λειτουργώντας συνεργατικά, μέσα σε κοινά πλαίσια.

Εικόνα 7: Οι 11 Θεματικοί Στόχοι της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014 -2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ μετά το 2020

Σύμφωνα με την 7^η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή, η παρούσα κατάσταση της ΕΕ σχετικά με την

²⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Μια Εισαγωγή στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ 2014-2020, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_el.pdf.

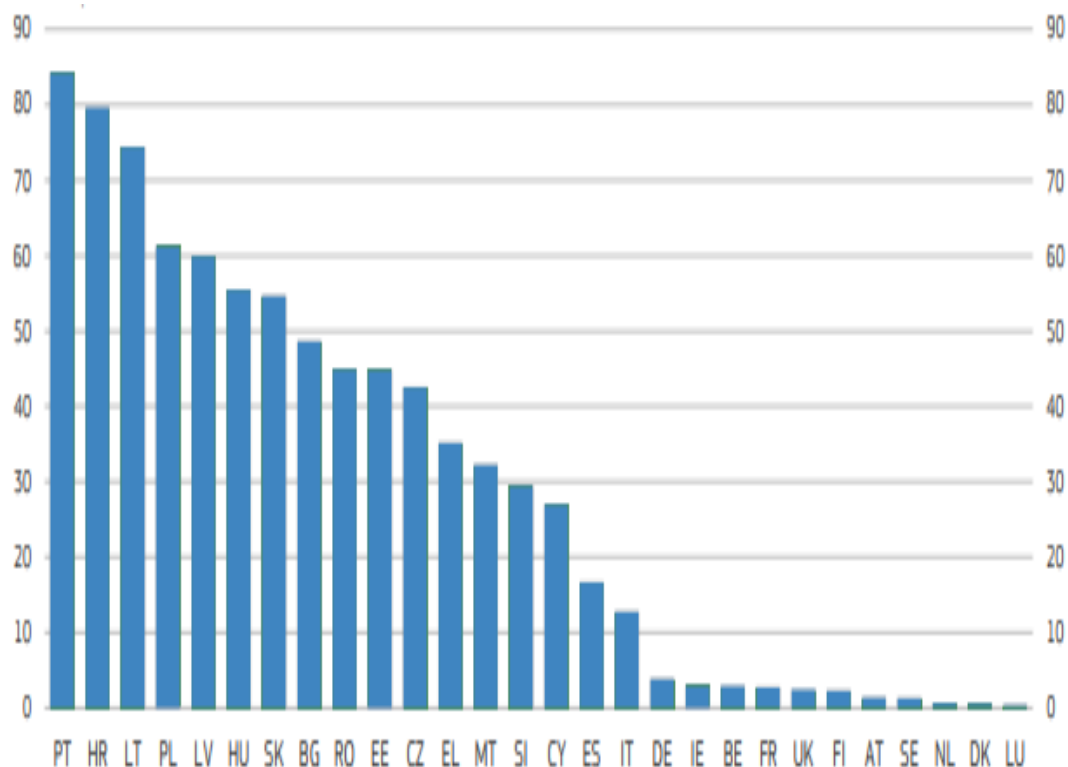
συνοχή είναι ενθαρρυντική, αλλά απαιτεί μεγαλύτερες και συνεχιζόμενες προσπάθειες. Οι περισσότερες οικονομίες των ευρωπαϊκών κρατών έχουν αρχίσει να ανακάμπτουν από τις αρνητικές συνέπειες της οικονομικής κρίσης, όμως οι δημόσιες επενδύσεις στα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έχουν ξεπεράσει τις αντίστοιχες τιμές που είχαν πριν την κρίση, όπως επίσης το ίδιο ισχύει και για τα επίπεδα ανεργίας. Το γεγονός αυτό πολλαπλασιάζει την σημασία της πολιτικής συνοχής, καθώς σε αρκετά κράτη η χρηματοδότηση που δέχονται από αυτή αποτελεί ένα πολύ σημαντικό ποσοστό των δημόσιων επενδύσεων (Εικόνα 8). Επιπλέον οι ανισότητες και οι αποκλίσεις μεταξύ των χωρών, παρά το γεγονός ότι μειώνονται, δεν έχουν αντιμετωπιστεί πλήρως²¹.

Καθώς οι προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν οι ευρωπαϊκές περιφέρειες είναι μεγάλες απαιτείται συνεχής υποστήριξη, κάτι που πρέπει να ληφθεί υπόψη στον σχεδιασμό των μελλοντικών πολιτικών συνοχής. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να βοηθά τα κράτη μέλη στην διαχείριση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής και να προωθεί τον συντονισμό των περιφερειακών επενδυτικών και αναπτυξιακών στρατηγικών²².

²¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), *Η 7η Έκθεση για την Οικονομική, την Κοινωνική και την Εδαφική Συνοχή*, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_el.pdf.

²² Joannin, P, (2018). The Cohesion Policy Post-2020: Issues and Perspectives in the Context of the Negotiations over the Multi-Annual Financial Framework. διαθέσιμο σε: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0489-the-cohesion-policy-post-2020-issues-and-perspectives-in-the-context-of-the-negotiations-over-the->

Εικόνα 8: Ποσοστό των Δημόσιων Επενδύσεων που Χρηματοδοτούνται μέσω της Πολιτικής Συνοχής για τα Έτη 2015 – 2017



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017

Τα συμπεράσματα της 7^{ης} έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή, σχετικά με την μελλοντική Πολιτική Συνοχής της ΕΕ αφορούν τρία διαφορετικά ζητήματα:

1. Την ουσιαστική αντιμετώπιση των επιπτώσεων σημαντικών φαινομένων όπως η παγκοσμιοποίηση, η μετανάστευση, η φτώχεια, η κλιματική αλλαγή και η ρύπανση του περιβάλλοντος. Αυτό ουσιαστικά σημαίνει ότι η Πολιτική Συνοχής η οποία εστίαζε κυρίως στις λιγότερο αναπτυγμένες – υποβαθμισμένες περιοχές και περιφέρειες, στο μέλλον είναι πολύ πιθανό να αξιολογήσει τις προτεραιότητές της, καθώς τα παραπάνω προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν δεν περιορίζονται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Έτσι,

μελλοντικά η χρηματοδότηση της Πολιτικής Συνοχής θα εστιάζει εκεί που θα υπάρχει η μεγαλύτερη παραγωγή προστιθέμενης αξίας και θα εκσυγχρονίσει τον τρόπο διαχείρισης του προϋπολογισμού της. Παράδειγμα αποτελεί η πρόταση επαναπροσδιορισμού της κατανομής των πόρων της Πολιτική Συνοχής, όχι μόνο με κριτήριο το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αλλά και με διάφορα άλλα κριτήρια όπως η ανεργία, η κλιματική αλλαγή, η μετανάστευση και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις²³.

2. Την ουσιαστική αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων και των αποκλεισμών. Πολλές χώρες αντιμετωπίζουν προβλήματα εξερχόμενης μετανάστευσης, ενώ άλλες εισερχόμενης και τα επίπεδα ανεργίας, ιδιαίτερα αυτά που αφορούν τους νέους, διαφέρουν αρκετά από χώρα σε χώρα και σε πολλές από αυτές είναι αρκετά υψηλά. Επίσης, τα επίπεδα εκπαίδευσης και κατάρτισης των ευρωπαϊών πολιτών διαφέρουν αρκετά. Τα παραπάνω γεγονότα πρέπει να αποτελέσουν προτεραιότητα για την μελλοντική Πολιτική Συνοχής με σκοπό τον περιορισμό των κοινωνικών αποκλεισμών, ανισοτήτων και διακρίσεων και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής.
3. Για να μεγιστοποιείται η απόδοση των χρηματοδοτήσεων της Πολιτικής Συνοχής και η προστιθέμενη αξία της, αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται μέσα στα πλαίσια αποτελεσματικών και σύγχρονων δημόσιων διοικήσεων και βάσει ενιαίων κανόνων που συνδυάζουν την Πολιτική Συνοχής και την οικονομική διακυβέρνηση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τους σκοπούς αυτούς είναι αναγκαίο τα κράτη μέλη της ΕΕ

²³ Σύλλογος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (2018), *Ευρωπαϊκός Προϋπολογισμός 2021 – 2027: Τι Πρέπει να Διεκδικήσει η Ελλάδα σε μια Ευρώπη που Αλλάζει*; διαθέσιμο σε: http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/Weekly_10_05_2018.pdf.

να είναι έτοιμα και διατεθειμένα να προβούν σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα προωθούν την μακροπρόθεσμη συνοχή της ΕΕ και θα επιτρέπουν την βιώσιμη ανάπτυξη.

Σύμφωνα με δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁴ για την πολιτική για την περιφερειακή ανάπτυξη και τη συνοχή μετά το 2020, έγινε πρόταση εκσυγχρονισμού της Πολιτικής Συνοχής, με στόχο «να επιταχυνθεί η οικονομική και η κοινωνική σύγκλιση και, παράλληλα, να υποβοηθηθούν οι περιφέρειες να αξιοποιήσουν πλήρως την παγκοσμιοποίηση και να εφοδιαστούν με τα κατάλληλα εργαλεία για την επίτευξη εύρωστης και διαρκούς ανάπτυξης». Επιπλέον, από τους 11 θεματικούς στόχους που ίσχυαν για την Πολιτική Συνοχής της περιόδου 2014 – 2020, η μελλοντική Πολιτική Συνοχής θα εστιάζει κυρίως στους παρακάτω πέντε στόχους, με τις περιφερειακές αναπτυξιακές επενδύσεις να εστιάζουν περισσότερο στους δύο πρώτους στόχους²⁵:

1. Στην προώθηση μίας εξυπνότερης Ευρώπης που θα στηρίζεται στην καινοτομία, στην ψηφιοποίηση, στον οικονομικό μετασχηματισμό και στις ΜΜΕ.
2. Στην προώθηση μίας πράσινης Ευρώπης με μειωμένες εκπομπές ρύπων, η οποία εναρμονίζεται τη συμφωνία του Παρισιού και στηρίζεται σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και σε βελτιωμένη ενεργειακή απόδοση, που έχουν σαν αποτέλεσμα τον περιορισμό της κλιματικής αλλαγής.

²⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), *Η Πολιτική για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και τη Συνοχή μετά το 2020: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*, διαθέσιμο σε: file:///F:/Downloads/MEMO-18-3866_EL.pdf.

²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), *Νέα Πολιτική Συνοχής*, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/regional_policy/el/2021_2027/.

3. Στην προώθηση μίας πιο διασυνδεδεμένης Ευρώπης, με στρατηγικές μεταφορές και ψηφιακά δίκτυα.
4. Στην προώθηση μίας πιο κοινωνικής Ευρώπης, η οποία σέβεται και εφαρμόζει τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων και ευνοεί την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της, την ποιοτική απασχόλησή του και την άρτια εκπαίδευση και κατάρτισή του και επιπλέον ενισχύει την κοινωνική ένταξη και το ισότιμο δικαίωμα όλων των πολιτών στις υπηρεσίες υγείας.
5. Στην προώθηση μίας Ευρώπης που βρίσκεται πιο κοντά στους πολίτες της και η οποία ενισχύει τις τοπικές πρωτοβουλίες και δράσεις και εφαρμόζει στρατηγικές βιώσιμης αστικής ανάπτυξης.

Ένας από τους κύριους λόγους για την μείωση των κύριων στόχων αποτέλεσε το γεγονός ότι οι στόχοι της στρατηγικής Ευρώπη 2020 που έθετε πέντε κυρίαρχους στόχους στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της φτώχειας, της καινοτομίας και της κλιματικής αλλαγής, παρουσίαζαν σημαντικές διαφορές στους δείκτες επίτευξής τους ανάμεσα στα διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ (Εικόνα 9)²⁶. Αυτό εν μέρει οφείλεται στο ότι οι στόχοι αυτοί αποτελούσαν μόνο ένα μέρος των συνολικών στόχων των πολιτικών συνοχής των κρατών μελών, δημιουργώντας πολλές φορές δυσκολίες στην επίτευξή τους. Έτσι, η εστίαση σε λιγότερους στόχους θα αυξήσει τις πιθανότητες επίτευξής τους και θα δώσει την δυνατότητα στις πολιτικές συνοχής της ΕΕ να φέρουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

²⁶ Renda, A., (2014). The Review of the Europe 2020 Strategy: From Austerity to Prosperity? διαθέσιμο σε: <https://www.files.ethz.ch/isn/185070/CEPS%20PB%20322%20AR%20on%20Europe%202020%20final.pdf>.

Η Πολιτική Συνοχής 2021-2027, όπως είναι και ο επίσημος τίτλος της, επιχειρεί την ανάπτυξη 7 θεματικών εκ των οποίων καθεμιά περιλαμβάνει μια σειρά στόχων πολιτικής και δράσεων. Πιο συγκεκριμένα οι καινοτομίες που παρουσιάζει είναι οι εξής :

- **Υποστήριξη των προτεραιοτήτων της ΕΕ** : 5 στόχοι πολιτικής εστιασμένοι σε βασικούς στόχους και θεματική συγκέντρωση σε εκείνους που είναι πιο σχετικοί για μια ανταγωνιστική και ανθεκτική στο μέλλον Ευρώπη
- **Κλιματικοί στόχοι** : σταθμισμένη κλιματική και περιβαλλοντική συμβολή των επενδύσεων, θέση ελάχιστων στόχων για τα ταμεία, μηχανισμός προσαρμογής του κλίματος
- **Μεγαλύτερη ενδυνάμωση των τοπικών, αστικών και εδαφικών αρχών στη διαχείριση των κεφαλαίων**: ειδικός στόχος πολιτικής που εφαρμόζεται μόνο μέσω στρατηγικών εδαφικής και τοπικής ανάπτυξης
- **Απλοποίηση** : Η νέα πολιτική συνοχής εισάγει ένα σύνολο κανόνων για τα οκτώ Ταμεία και σημαντική μείωση του ποσού του παράγωγου δικαίου. Αυτό συνεπάγεται κυρίως:
 - **Ελαφρύτερες και συχνότερες αναφορές**
 - **Ελαφρύτερους ελέγχου προγραμμάτων**: απότομη μείωση των επαληθεύσεων διαχείρισης, «ενιαία αρχή ελέγχου», αναλογικές ρυθμίσεις για τους ελέγχους
 - **Ταχύτερη παράδοση**: εκτεταμένη δυνατότητα χρήσης απλουστευμένων επιλογών κόστους (SCO) και χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με συστήματα κόστους
 - Λήξη έγκρισης της Επιτροπής για μεγάλα έργα
 - Απουσία ορισμού φορέων διαχείρισης και ελέγχου

- **Δημιουργία συνθηκών επιτυχίας**: εξορθολογισμένες και σαφείς προϋποθέσεις για την τήρηση καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού για επιστροφή από τον προϋπολογισμό της Ένωσης.
- **Ευέλικτος προγραμματισμός προσαρμοσμένος στις νέες προκλήσεις και τις αναδύμενες ανάγκες**: κατανομή ποσού ευελιξίας μόνο μετά από ενδιάμεση ανασκόπηση της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης και πιθανών νέων προκλήσεων
- **Ενισχυμένες διατάξεις προβολής και επικοινωνίας**: απαιτήσεις για δικαιούχους και πράξεις στρατηγικής σημασίας²⁷

Αναλυτικότερα οι 5 στόχοι πολιτικής που αναφέρθηκαν νωρίτερα και συνιστούν προτεραιότητες οι οποίες αποσκοπούν στην υποστήριξη της ανάπτυξης για την περίοδο 2021-2027 έχουν ως ακολούθως :

1. μια πιο **ανταγωνιστική** και **έξυπνη** Ευρώπη
2. μια **πιο πράσινη** , χαμηλής περιεκτικότητας σε άνθρακα μετάβαση προς μια καθαρή οικονομία μηδενικού άνθρακα
3. μια πιο **συνδεδεμένη** Ευρώπη ενισχύοντας την κινητικότητα
4. μια Ευρώπη πιο **κοινωνική** και χωρίς αποκλεισμούς
5. Η Ευρώπη πιο κοντά στους **πολίτες** προωθώντας τη βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη όλων των τύπων εδαφών

Προτεραιότητες κεφαλαίων

²⁷ European Commission, Cohesion Policy 2021-2027, διαθέσιμο σε : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/.

- Το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης** θα υποστηρίζει τις επενδύσεις και τους 5 στόχους πολιτικής, αλλά οι **1** και **2** είναι οι κύριες προτεραιότητες
- Για το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο** κύρια προτεραιότητα είναι η **4**
- Το **Ταμείο Συνοχής** υποστηρίζει τους στόχους πολιτικής **2** και **3**
- Το **Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης** παρέχει υποστήριξη βάσει **ειδικών ειδικών στόχων** (άρθρο 8 του Κανονισμού JTF)²⁸
- Τα προγράμματα **Interreg** διαθέτουν 2 επιπλέον στόχους πολιτικής (άρθρο 14, κανονισμός Interreg): « **Μια καλύτερη διακυβέρνηση συνεργασίας** » και « **Μια ασφαλέστερη Ευρώπη** »²⁹

Ακόμη σε ότι αφορά την απλοποίηση θεσπίζεται κανονισμός κοινών διατάξεων που διέπει 8 κονδύλια της ΕΕ των οποίων η παράδοση γίνεται από κοινού με τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες . Μαζί, αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ και το μεγαλύτερο μερίδιο αυτού του προϋπολογισμού διατίθεται στους 5 κοινούς στόχους πολιτικής που αναλύθηκαν ανωτέρω.

Στο επίκεντρο της ενωσιακής πολιτικής για τη συνοχή 2021-2027 παραμένουν η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής σύγκλισης, μέσω της βιώσιμης ανταγωνιστικότητας, της έρευνας και της καινοτομίας, της ψηφιακής μετάβασης και των στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, καθώς και η προώθηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η νέα νομοθεσία αυξάνει τη στήριξη για την ετοιμότητα των συστημάτων υγείας και καθιστά εφικτή την καλύτερη αξιοποίηση του δυναμικού των τομέων του πολιτισμού και του τουρισμού, οι οποίοι επλήγησαν σοβαρά από την πρόσφατη κρίση.

²⁸ JTF Regulation, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022>

²⁹ European Commission, Priorities for 2021-2027, διαθέσιμο σε https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities

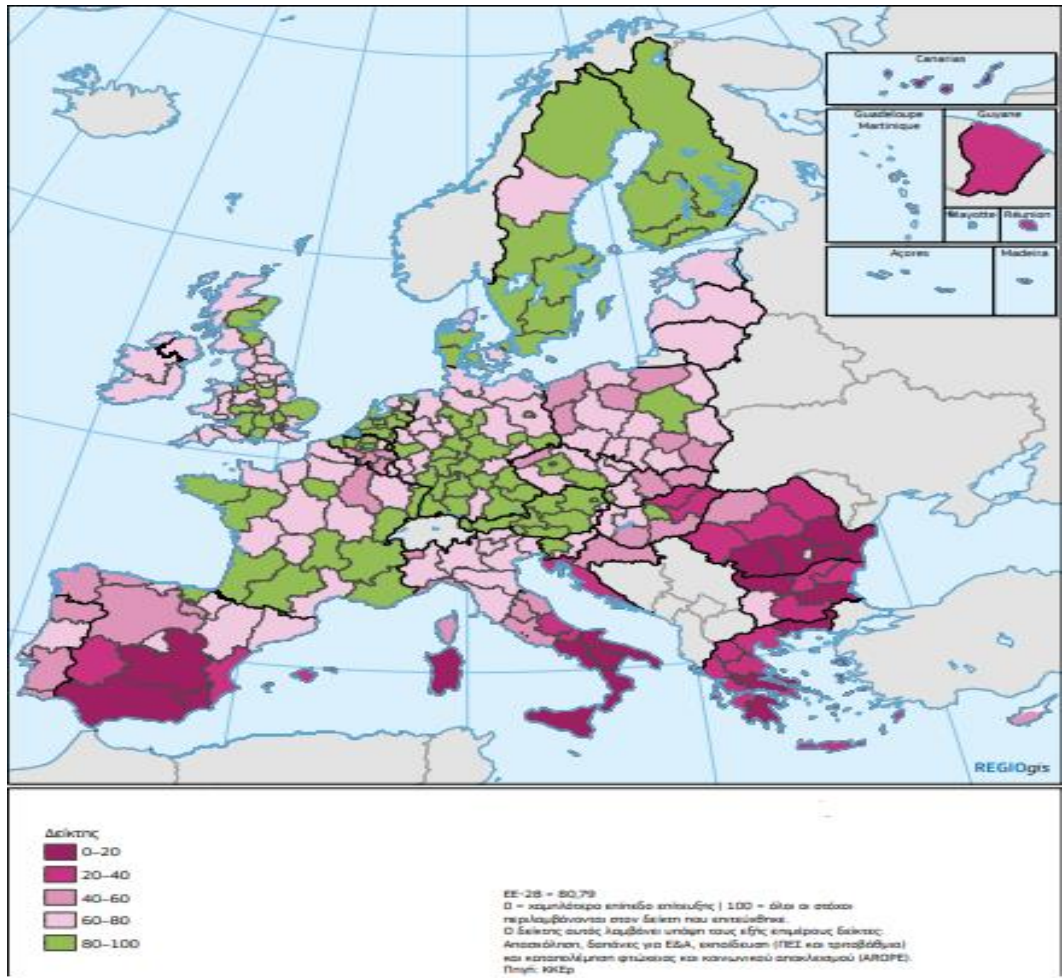
Ταυτόχρονα, παρέχει στήριξη στους εργαζομένους και σε μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων και της παιδικής φτώχειας.

Επιπλέον, σε σύγκριση με την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, τα κράτη μέλη θα έχουν περισσότερη ευελιξία να μεταφέρουν πόρους μεταξύ των ταμείων σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο της περιόδου προγραμματισμού. Προβλέπεται επίσης μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τη μερική μεταφορά μικρότερων πράξεων, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να έχουν περισσότερες ευκαιρίες προκειμένου να ολοκληρώσουν πράξεις που δεν θα έχουν ολοκληρωθεί στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020.

Πλέον, η πολιτική συνοχής διαθέτει επίσης έναν άρτιο μηχανισμό αντιμετώπισης κρίσεων, ο οποίος θα καθιστά δυνατή τη λήψη προσωρινών μέτρων για τη χρήση πόρων προκειμένου να αντιμετωπιστούν έκτακτες και ασυνήθεις περιστάσεις. Ο μηχανισμός θα μπορεί να κινητοποιηθεί άμεσα σε περίπτωση που η Ένωση υποστεί περαιτέρω κλυδωνισμούς τα επόμενα χρόνια. Η Επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να θεσπίζει προσωρινά μέτρα για την αντιμετώπιση τέτοιων έκτακτων και ασυνήθων περιστάσεων³⁰.

³⁰ European Commission, Questions and Answers on the EU Cohesion policy legislative package 2021-2027, διαθέσιμο σε : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3059

Εικόνα 9: Δείκτες Επίτευξης της Στρατηγικής Ευρώπη 2020 για το 2015



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2017

Κεφάλαιο 2: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Ιστορικό Δημιουργίας

Η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί θεμελιώδη αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και απαραίτητη προϋπόθεση της νομιμοποίησής της. Καθώς η Ευρωπαϊκή ένωση δημιουργήθηκε αρχικά με κύριο σκοπό τα οικονομικά οφέλη των κρατών που απάρτιζαν, με υπήρχαν κανόνες που να καθορίζουν τα ζητήματα σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μετά από προσπάθειες δεκαετιών και αρκετά βήματα προς την κατεύθυνση της δημιουργία κοινών πλαισίων για το παραπάνω ζήτημα³¹, τελικά το 1999 μετά από προτροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποφασίστηκε να συγκεντρωθούν και να καταγραφθούν σε έναν Χάρτη, όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΕ, όπως αυτά προέκυπταν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών του 1950, από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από τις σχετικές κοινές διατάξεις των συνταγμάτων και των νομοθεσιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης³².

Η παραπάνω προσπάθεια είχε σαν αποτέλεσμα την διακήρυξη του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία υιοθετήθηκε επίσημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (7-9 Δεκεμβρίου 2000)

³¹ Χαϊδεμένου, Μ. Α., (2017). Ευρωπαϊκή Ένωση και Ανθρώπινα Δικαιώματα. διαθέσιμο σε: <http://okeanis.lib2.uniwa.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/4081/%CE%95%CE%A5%CE%A1%CE%A9%CE%A0%CE%91%CE%9A%CE%97%20%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%A3%CE%97%20%CE%9A%CE%91%CE%99%20%CE%91%CE%9D%CE%98%CE%A1%CE%A9%CE%A0%CE%99%CE%9D%CE%91%20%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%99%CE%A9%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%91.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017), *Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, διαθέσιμο σε: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010106/04A_FT\(2013\)010106_EL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010106/04A_FT(2013)010106_EL.pdf).

από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή³³. Αρχικά ο Χάρτης αυτός αποτέλεσε μία διακήρυξη μη νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα και παρέμεινε έτσι μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας στα τέλη του 2007. Με την υπογραφή της συνθήκης αυτής ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης διακηρύχθηκε επίσημα για δεύτερη φορά και με την έναρξη της ισχύς της Συνθήκης της Λισσαβόνας στις 1 Δεκεμβρίου του 2009, ο Χάρτης απέκτησε πλέον νομικά δεσμευτική αναγνώριση³⁴. Έναν χρόνο αργότερα, στις 19 Οκτωβρίου του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση με κύριους στόχους³⁵:

- Να ενισχύσει του πολίτες της ΕΕ και να βεβαιώσει ότι προστατεύονται τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.
- Να καλλιεργηθεί σταδιακά εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Να καλλιεργηθεί σταδιακά εμπιστοσύνη των πολιτών της ΕΕ προς τις πολιτικές της.

³³ Παπαδοπούλου, Λ., (2001) Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη. διαθέσιμο σε: <http://law-constitution.web.auth.gr/lina/files/06.-XAPTA.pdf>.

³⁴ Μαργαρίτης, Κ., (2016). Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

³⁵ EUR – Lex (2016), *Putting the Charter of Fundamental Rights into Practice*, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:dh0004&from=EL>.

- Να αποκτήσει η ΕΕ αξιοπιστία σχετικά με τις εξωτερικές της δράσεις που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεσμεύτηκε να αξιολογεί την πρόοδο εφαρμογής του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και να συντάσσει ετήσιες εκθέσεις.

Περιεχόμενο

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιέχει τομείς όπως οι αξίες της αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της ισότητας, της αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης. Με άλλα λόγια, ο Χάρτης περιέχει το άθροισμα των σημαντικών και κυρίαρχων δικαιωμάτων που πηγάζουν από ποικίλες διεθνείς και ευρωπαϊκές ενέργειες, (π.χ. η ευρωπαϊκή σύμβαση διαφύλαξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και οι ευρωπαϊκές συμβάσεις). Όπως προαναφέρθηκε, ο χάρτης αφού κυρωθεί έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και εξισώνεται νομικά αυτόματα με τις διάφορες συνθήκες.

Στο περιεχόμενο του ο Χάρτης εμπεριέχει 54 άρθρα³⁶ που χωρίζονται στα παρακάτω 7 κεφάλαια³⁷:

- Το πρώτο κεφάλαιο σχετίζεται με την αξιοπρέπεια και περιλαμβάνει τόσο την ανθρώπινη αξιοπρέπεια αλλά και το δικαίωμα του να ζεις, απαγορεύοντας έτσι κάθε μορφή βίας που προσβάλλει αυτές τις αξίες

³⁶ Γουρνιανάκης, Α., (2009). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. διαθέσιμο σε: <http://nefeli.lib.teicrete.gr/browse/sdo/log/2009/GournianakisAntonis/attached-document/gourgianakis.pdf>.

³⁷ EUR – Lex (2016), *Putting the Charter of Fundamental Rights into Practice*, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:dh0004&from=EL>.

όπως είναι τα βασανιστήρια, οι αυστηρές ποινές, η δουλεία και η εξαναγκαστική εργασία.

- Το δεύτερο κεφάλαιο σχετίζεται με την έννοια της ελευθερίας και περιλαμβάνει δικαιώματα όπως το δικαίωμα της ελευθερίας και της προστασίας, η εκτίμηση και η προστασία της ιδιωτικής ζωής, το δικαίωμα της σύζευξης αλλά και της δημιουργίας οικογένειας, το δικαίωμα της ελεύθερης σκέψης, έκφρασης του λόγου και της πληροφορίας αλλά και της ανεξιθρησκίας, το καθολικό δικαίωμα στην μόρφωση και κατ' επέκταση στην εργασία και στο επιχειρείν, το δικαίωμα στην ελεύθερη έκφραση των επιστημών και των τεχνών και τέλος το δικαίωμα των διάφορων μορφών ασύλου.
- Το τρίτο κεφάλαιο περιλαμβάνει την έννοια της ισότητας και αναφέρει την νομική, θρησκευτική και πολιτιστική ισότητα καθώς και την ισότητα των φύλλων, των ηλικιών και των ΑΜΕΑ.
- Το τέταρτο κεφάλαιο σχετίζεται με την έννοια της αλληλεγγύης, προωθώντας την καθολική συλλογικότητα και αλληλεγγύη στον εργασιακό τομέα, απαγορεύοντας την εργασία των προεφηβικών ηλικιών, προάγοντας την κοινωνική περίθαλψη και ασφάλεια, προωθώντας την ευαισθητοποίηση για την περιβαλλοντική καθώς και την καταναλωτική προστασία.
- Το πέμπτο κεφάλαιο περιέχει τον όρο της ιθαγένειας και προστατεύει την αξίωση του εκλέγειν και εκλέγεσθε, το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και παραμονής εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

καθώς και την εγγύηση της κάλυψης από διπλωματικές και προξενικές αρχές.

- Το έκτο κεφάλαιο περιλαμβάνει την έννοια της δικαιοσύνης και αναφέρει το δικαίωμα της αντικειμενικής εκδίκασης υποθέσεων και της υπεράσπισης, το τεκμήριο αθωότητας του κατηγορουμένου μέχρι αποδείξεως του εναντίου, καθώς και την απαγόρευση για ένα άτομο να κατηγορείται ή να δικάζεται δύο φορές για την ίδια καταλογιζόμενη ενέργεια.
- Τέλος, το έβδομο κεφάλαιο περιλαμβάνει ποικίλες διατάξεις που ρυθμίζουν την ερμηνευτική χρήση του Χάρτη καθώς και την εφαρμογή του. Ειδικότερα, οι όροι του συγκεκριμένου Χάρτη απευθύνονται στα Ευρωπαϊκά όργανα και οργανισμούς, καθώς και στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διατηρώντας την αρχή της επικουρικότητας. Παράλληλα, ο συγκεκριμένος Χάρτης δεν προσθέτει επιπλέον ευθύνες και δραστηριότητες, καθώς και δεν τροποποιεί τις ήδη υπάρχουσες αρμοδιότητες και ευθύνες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που ορίζονται από τις ισχύουσες συνθήκες. Επιπλέον, από το 2010 εφαρμόζεται η σύνταξη μιας ετήσιας έκθεσης από την Επιτροπή που παρακολουθεί την εξέλιξη για την εκτέλεση του Χάρτη.

Χρησιμότητα του Χάρτη

Τα δικαιώματα που απορρέουν από τον Χάρτη δεν παρουσιάζονται πρώτη φορά, καθώς στο σύνολο τους προϋπήρχαν σε παλαιότερες συνθήκες, συμβάσεις και

στην δικαστική ερμηνεία των νόμων. Οι μοναδικές αξιώσεις που μπορούν να θεωρηθούν ως νέες και που κατοχυρώνονται ως βασικά δικαιώματα είναι αυτά που σχετίζονται με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, καθώς και με την προστασία του καταναλωτή. Με άλλα λόγια, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεν θεσπίζει καινούργιες αξιώσεις, παρά μόνο συλλέγει τις ήδη υπάρχουσες αξιώσεις που ήταν διασκορπισμένες σε ποικίλα εδάφια, και τις καθιστά πιο εύκολες να βρεθούν³⁸.

Η ωφελιμότητα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι διπλή και έγκειται αφενός, στο ότι για πρώτη φορά η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά τον προσωπικό της κατάλογο με δικαιώματα που θεμελιώνουν τις αξιώσεις των πολιτών της κοινότητας και διευκρινίζονται παράλληλα τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των Ευρωπαϊκών οργάνων καθώς και των χωρών μελών³⁹. Εφόσον κατοχυρώνεται η τήρηση των καθηκόντων της κοινότητας, δίνεται έτσι μία πιο συμπαγής έννοια της ασφάλειας δικαίου και προστατεύοντας καλύτερα και πιο αποδοτικά τα δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αφετέρου, η ωφελιμότητα του Χάρτη έγκειται στο ότι για πρώτη φορά οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν εύκολη πρόσβαση στο να ενημερωθούν και να γνωρίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα τους, αφού η σύνταξη του Χάρτη με σαφή και μεστό τρόπο δίνει την δυνατότητα στους πολίτες να μπορούν εύκολα να

³⁸ Μαργαρίτης, Κ., (2016). *Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

³⁹ Χατζόπουλος, Β., (2013). *Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ύστερα από τη Θέση σε Ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας*. διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/%CE%B7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B8%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CF%89%CE%B4%CF%8E%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%89%CE%BC%CE%AC%CF%84-2/>.

προσφεύγουν σε ένα άσειστο σημείο αναφοράς το οποίο εμπεριέχει καθολικά τα ποικίλα δικαιώματα τους.

Επιπλέον, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κρύβει μία οικουμενικότητα που διαπερνά τα σύνορα της Ένωσης⁴⁰. Η οικουμενικότητα αυτή διαφαίνεται από κάποια συγκεκριμένα σημεία του Χάρτη που απευθύνονται είτε στα πεδία της επιστήμης και της τέχνης που καθίστανται ελεύθερα, είτε στις ανθρώπινες αξίες που δεν μπορούν να περιοριστούν αποκλειστικά εντός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνοντας τις φράσεις “κάθε άτομο”, “καθένας” και “κανένας”. Παράλληλα, η ελεύθερη διακίνηση των ανθρώπων και η διαμονή τους δεν περιορίζεται αποκλειστικά μόνο στους πολίτες της ΕΕ, καθώς προβλέπεται ότι η δυνατότητα αυτή μπορεί να δοθεί σε πολίτες χωρών εκτός ΕΕ που κατοικούν νόμιμα σε κάποια χώρα μέλος της κοινότητας.

⁴⁰ Παπαδοπούλου, Λ., (2010). Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε Ενωσιακό Επίπεδο και ο Χάρτης. Στο: Σύνταγμα, δημοκρατία και πολιτειακοί θεσμοί, Μνήμη Γεωργίου Παπαδημητρίου. Αθήνα: Σάκκουλα.

Κεφάλαιο 3: Το Ζήτημα της Αιρεσιμότητας

Η Έννοια της Αιρεσιμότητας

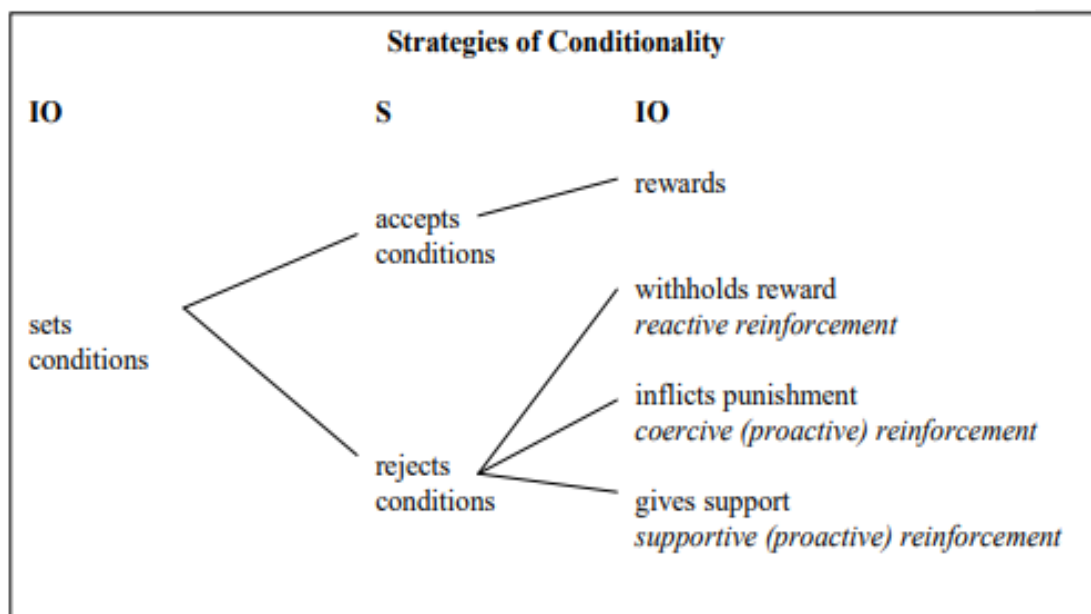
Ως αιρεσιμότητα θεωρείται η άσκηση πολιτικών εργαλείων ενός μέρους με σκοπό την εξασφάλιση της συμμόρφωσης του άλλου μέρους. Με άλλα λόγια, αιρεσιμότητα μπορεί να θεωρηθεί και στις περιπτώσεις που η προσφορά οικονομικής ενίσχυσης ενός μέρους εξαρτάται κατά κύριο λόγο από την εφαρμογή καθορισμένης πολιτικής⁴¹. Η αιρεσιμότητα άρχισε να εφαρμόζεται την δεκαετία 1950 από διάφορους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, ως ένα μέρος της πολιτικής όσον αφορά την παροχή δανείων σε χώρες που χρειάζονταν οικονομική ενίσχυση.

Σύμφωνα με τους Schimmerlfennig, Engert και Knobel⁴², κατά την διαδικασία εφαρμογής αιρεσιμοτήτων ένας κοινωνικός δράστης χρησιμοποιεί έναν μηχανισμό ενίσχυσης ώστε να αλλάξει τη συμπεριφορά άλλου μέρους. Ο μηχανισμός ενίσχυσης είναι μια μορφή ελέγχου, η οποία επιβραβεύει την σωστή συμπεριφορά και τιμωρεί την λάθος συμπεριφορά. Η στρατηγική της εφαρμογής αιρεσιμοτήτων παρουσιάζεται στην Εικόνα 10.

⁴¹ Abusara, A., (2009). Fighting The Beast”: Theory And History Of Conditionality Policy Of The Eu. Western Balkans Security Observer, 13, p.p. 53 – 62.

⁴² Schimmerlfennig, F., Engert, S. and Knobel, H., (2002). The Conditions of Conditionality The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States. In: “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March.

Εικόνα 10: Στρατηγική Εφαρμογής Αιρεσιμοτήτων



Πηγή: Schimmerlfennig et al., 2002

Στην γενική της μορφή η στρατηγική της εφαρμογής αιρεσιμοτήτων στα πλαίσια της ΕΕ, και όχι μόνο, ξεκινά με την προσφορά μίας ανταμοιβής σε ένα κράτος και τον καθορισμό των συνθηκών που πρέπει να εφαρμοστούν ώστε να ληφθεί η ανταμοιβή⁴³. Το κράτος μπορεί να επιλέξει να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες ώστε να καλυφθούν οι συνθήκες και έτσι να λάβει την ανταμοιβή, είτε να μην εκπληρώσει τις συνθήκες μη λαμβάνοντας έτσι την ανταμοιβή (αντιδραστική ενίσχυση). Η παρακράτηση της ανταμοιβής μπορεί να συνδυάζεται με την επιβολή τιμωρίας για το κράτος που δεν εφάρμοσε τα απαραίτητα μέτρα (εξαναγκαστική ενεργητική ενίσχυση) ή με την παροχή υποστήριξης, έτσι ώστε να μπορέσει μελλοντικά να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των συνθηκών (υποστηρικτική ενεργητική ενίσχυση).

⁴³ Schimmerlfennig, F., Engert, S. and Knobel, H., (2002). The Conditions of Conditionality The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States. In: "Enlargement and European Governance", ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March.

Η αιρεσιμότητα διακρίνεται ευρέως σε δύο είδη ανάλογα με τα παρακάτω κριτήρια⁴⁴:

1. Ανάλογα με τον χρονικό προσδιορισμό της αιρεσιμότητας αυτή διακρίνεται σε *ex ante* και *ex post*. Η *Ex ante* αιρεσιμότητα αναφέρεται στην περίπτωση που το μέρος, που πρόκειται να δώσει την ανταμοιβή στο άλλο μέρος, θέτει πρώτα κάποιους στόχους προς επίτευξη πριν να δοθεί η ανταμοιβή. *Ex post* αιρεσιμότητα θεωρείται η περίπτωση που το μέρος που πρόκειται να δώσει κάποια ανταμοιβή εκφράζει τους στόχους που θα έπρεπε να επιτευχθούν εξ αρχής, όμως θα αποφασιστεί εκ των υστέρων τι πρόκειται να συμβεί εάν οι στόχοι αυτοί δεν θα επιτευχθούν.
2. Επίσης, ανάλογα με το είδος της αιρεσιμότητας αυτή χωρίζεται σε αρνητική αιρεσιμότητα η οποία αποκτά μορφή ποινής και σε θετική αιρεσιμότητα η οποία αποκτά μορφή κινήτρου για την απόκτηση κάποιας ωφέλειας.

Ο συνδυασμός των δύο παραπάνω κατηγοριών προσφέρει το υπόβαθρο για τις ποικίλες μορφές που μπορεί να πάρει μία αιρεσιμότητα όπως παρουσιάζεται στην εικόνα παρακάτω. Παράλληλα, η προσεκτική παρατήρηση των διαφορετικών πλαισίων φανερώνει τις διαφορές στην λογική παρέμβασης και τους τρόπους μόχλευσης της κάθε είδους αιρεσιμότητας.

⁴⁴ Fierro, E., (2003). *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Εικόνα 11: Συνδυασμοί Αιρεσιμοτήτων

	Ex-ante	Ex-post
Positive	Conditions need to be fulfilled as a <i>prerequisite</i> to the granting of <i>benefits</i>	Granting of <i>additional benefits</i> conditioned on performance <i>during the course of a relationship</i>
Negative	<i>Reducing or suspending benefits before entering into beneficial cooperation or agreements</i>	<i>Reducing, suspending or terminating benefits during the course of a relationship</i>

Πηγή: Koch, 2015

Επίσης, οι αιρεσιμότητες μπορούν να χωριστούν σε οικονομικές και πολιτικές. Η πολιτική αιρεσιμότητα περιλαμβάνει συγκεκριμένες καταστάσεις κοινωνικού και πολιτικού χαρακτήρα όπως την δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την τήρηση του νόμου κ.α., ενώ οι οικονομικές αιρεσιμότητες αφορούν τις οικονομικές μεταρρυθμίσεις που μπορούν να γίνουν και συνήθως περιλαμβάνονται στα Διαρθρωτικά προγράμματα προσαρμογής (Structural Adjustments Programmes) του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας⁴⁵. Επιπλέον, παρόλο που οι αιρεσιμότητες μπορούν να επιβληθούν ποικιλοτρόπως, υπάρχει ένας διακριτός διαχωρισμός ανάλογα με τον βαθμό της πολιτικής παρέμβαση που χρειάζεται ώστε να πραγματοποιηθούν. Συγκεκριμένα, μπορούν να

⁴⁵ Hibell, M., (2005). Political Conditionality in Swedish Aid. Lund University.

κατηγοριοποιηθούν σε συστημικό και εθνικό επίπεδο, σε τομεακό επίπεδο, σε επίπεδο προγράμματος και τέλος σε διοικητικό επίπεδο.

Με το πέρασμα των δεκαετιών η εφαρμογή αιρεσιμοτήτων έγινε πιο συχνή και το περιεχόμενο τους άλλαξε μορφή παίρνοντας έτσι πιο διαρθρωτικό χαρακτήρα παρά μακροοικονομικό. Η μεγαλύτερη επιβολή αιρεσιμοτήτων θεωρείται διαχρονικά ότι γίνεται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το εργαλείο αυτό θεωρείται αναγκαίο και αναπόφευκτο ώστε να διασφαλιστεί η διαφύλαξη του σκοπού του χρηματοπιστωτικού οργανισμού.

Η Αιρεσιμότητα και Η Ευρωπαϊκή Ένωση

Από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αιρεσιμότητα χρησιμοποιείται διττά. Από την μια πλευρά, η Ευρωπαϊκή ένωση χρησιμοποιεί την αιρεσιμότητα ως ένα μέσο για την επίτευξη ανάπτυξης αλλά και εξωτερικής πολιτικής προς χώρες εκτός κοινότητας και από την άλλη πλευρά, ως ένα εργαλείο οικονομικού συντονισμού για τα κράτη μέλη της κοινότητας στο πλαίσιο της ανάπτυξης και της Πολιτικής Συνοχής. Ομοίως με παραπάνω, ο συνδυασμός των κατηγοριών των αιρεσιμοτήτων παράγει το πλαίσιο για τον σχεδιασμό των αιρεσιμοτήτων που επιβάλλονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένας αναλυτικός πίνακας με τους συνδυασμούς των κατηγοριών παρουσιάζονται στην Εικόνα 12 παρακάτω. Οι κάτωθι συνδυασμοί χρησιμοποιούνται σαν μηχανισμοί μόχλευσης τόσο στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στην ανάπτυξη του εσωτερικού της.

Πηγή: Koch, 2015

Εικόνα 12: Συνδυασμοί Κατηγοριών Αιρεσιμοτήτων στην ΕΕ

	EX-ANTE	EX-POST
Positive	<p>Pre-ratification conditionality: Conditions need to be fulfilled as a <i>prerequisite</i> before the signing of accession or association agreements</p> <p>Selectivity: Rewards good performers with increased aid and better trade conditions based on <i>pre-determined</i> performance criteria</p>	<p>Incentivizing conditionality: Aims at incentivizing behavior by making the extent of benefits granted (aid, trade conditions, mobility agreements) contingent upon <i>the level of performance and reform pace</i>.</p>
Negative	<p>Intensifying conditionality: A reduction of potential benefits or use of informal pressure before the signing of an agreement or before entering into a specific form of cooperation</p>	<p>Sanctioning conditionality: Reducing or suspending benefits to make countries comply with conditions during the course of a (contractual) relationship</p> <p>Oversight conditionality: the inclusion of sustainable development chapters in trade agreements that cater for the establishment of oversight mechanisms</p>

Στην περίπτωση της ΕΕ υπάρχουν αρκετά παραδείγματα θετικών εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, οι οποίες εφαρμόζονται κυρίως στις πολιτικές ένταξης και εμπορίου της ΕΕ. Οι προενταξιακές αιρεσιμότητες της ΕΕ αποτελούν ένα κυρίαρχο παράδειγμα, το οποίο εφαρμόζεται μέσα από μηχανισμούς εξωτερικών κινήτρων⁴⁶. Οι αιρεσιμότητες τέτοιου τύπου μπορούν να θεωρηθούν ότι ανήκουν στις προκαταρκτικές αιρεσιμότητες επικύρωσης και τις περισσότερες φορές είναι σε μεγάλο βαθμό εθελοντικές. καθώς οι χώρες τις γνωρίζουν και μπορούν έτσι να επιλέξουν να τις εφαρμόσουν μέσα από μέσα από μία διαδικασία που συνήθως ξεκινά από τις ίδιες τις χώρες.

Μία ακόμα υποκατηγορία θετικών εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων είναι η επιλεκτικότητα, που σχετίζεται με την ιδέα ότι τα οφέλη χορηγούνται επιλεκτικά,

⁴⁶ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), p.p. 669–687.

εφαρμόζοντας διάφορα επίπεδα κατώτατων κριτηρίων ως προϋποθέσεις για την παραλαβή των παροχών, παρέχοντας έτσι επιλεκτική ενίσχυση με διάφορες διαβαθμίσεις, ανάλογα με τις επιδόσεις των χωρών. Παρόλα αυτά η ΕΕ δεν κάνει χρήση της ιδέας της επιλεκτικότητας στις πολιτικές της.

Το ίδιο ισχύει για τις αρνητικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες οι οποίες δεν αποτελούν επίσημη στρατηγική της ΕΕ. Οι αιρεσιμότητες αυτές σχετίζονται με πολιτικούς διαλόγους, διαπραγματεύσεις για ευνοϊκές συμφωνίες και συζητήσεις οι οποίες τις περισσότερες φορές γίνονται στο “παρασκήνιο”, με παραδείγματα να αποτελούν άτυπες πιέσεις κατά τις διαδικασίες ένταξης στην ΕΕ, διαφόρων ειδών πολιτικές πιέσεις και μεταρρυθμιστικές εισηγήσεις, οι οποίες όμως αποτελούν ανεπίσημες αιρεσιμότητες⁴⁷.

Από την άλλη πλευρά η χρήση των θετικών εκ των υστέρων αιρεσιμοτήτων, είναι καλά εδραιωμένη στην ΕΕ και χρησιμοποιείται σε διάφορες πολιτικές. Παράδειγμα αποτελείτο Government Incentive Tranche (GIT), το οποίο ιδρύθηκε το 2006 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο την προώθηση μεταρρυθμίσεων διακυβέρνησης στις ACP χώρες⁴⁸, δηλαδή στις χώρες που ανήκουν στις περιοχές της Αφρικής, της Καραϊβικής και τους Ειρηνικού (ΑΚΕ χώρες). Σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό προσφέρθηκαν οικονομικά οφέλη σε χώρες οι οποίες προέβαιναν σε φιλόδοξες και αξιόπιστες προσπάθειες πολιτικών μεταρρυθμίσεων, καθιστώντας έτσι τις αιρεσιμότητες του GIT ως αιρεσιμότητες κίνητρων.

⁴⁷ Hughew, J., Sasse, G. and Gordon, C., (2004). Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government. *Journal of Common Market Studies*, 42(3), p.p. 523 – 551.

⁴⁸ Molenaers, N. and Nijs, L., (2008). *The Bumpy Road from Paris to Brussels: The European Commission Governance Incentive Tranche*. Institute of Development Policy and Management.

Ένα ακόμα παράδειγμα θετικών εκ των υστέρων αιρεσιμότητες κίνητρων, είναι διάφορες πολιτικές που σχετίζονται με την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και σύμφωνα με τις οποίες οι χώρες που εισάγουν και εφαρμόζουν αποτελεσματικά πιο δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις και σέβονται και τηρούν τις κοινές παγκόσμιες αξίες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, θα λαμβάνουν περισσότερα οφέλη από τις πολιτικές της ΕΕ, κυρίως με την μορφή χρηματικών οφελών, οικονομικής ολοκλήρωσης και κινητικότητας των ανθρώπων⁴⁹.

Παρά το γεγονός ότι η ΕΕ χρησιμοποιεί κυρίως θετικά μέσα εφαρμογής των αιρεσιμοτήτων, η χρήση των αρνητικών εκ των υστέρων αιρεσιμοτήτων, δηλαδή η επιβολή κυρώσεων, τόσο στις εξωτερικές, όσο και στις αναπτυξιακές πολιτικές της, έχουν επίσης γίνει ευρέως διαδεδομένες τις τελευταίες δεκαετίες⁵⁰. Με βάση διάφορες ρήτρες που ενσωματώνονται σε συμφωνίες συνεργασίας που υπογράφει η ΕΕ, γίνεται εκτεταμένη χρήση αναστολών και κυρώσεων κυρίως στις αναπτυξιακές της πολιτικές. Τις τελευταίες δεκαετίες η ΕΕ έχει αναστείλει επίσημα την ενίσχυσή της σε πολλές ΑΚΕ χώρες, όπως επίσης στην Λευκορωσία το 1996 και στο Ουζμπεκιστάν το 2005. Επιπλέον η ΕΕ έχει αναστείλει ανεπίσημα την ενίσχυσή της σε πληθώρα χωρών όπως η Ρωσία το 1999 και το Περού το 2000, ενώ επίσης έχει εφαρμόσει αναστολές βοήθειας υπό μορφή αναστολής της δημοσιονομικής στήριξης⁵¹.

Η χρήση κυρώσεων αποτελεί επίσης σημαντικό στοιχείο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφάλειας της ΕΕ, ενώ αντίθετα η χρήση

⁴⁹ Poli, S., (2015). The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality? Yearbook of Polish European Studies. 18, p.p.133 -164.

⁵⁰ Bartels, L., (2008). The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries. European Parliament.

⁵¹ Molenaers, N, (2012). The Great Divide? Donor Perceptions of Budget Support, Eligibility and Policy Dialogue. Third World Quarterly, 33(5), p.p. 791 – 806.

εμπορικών κυρώσεων είναι πολύ πιο περιορισμένη, καθώς έχουν γίνει μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Σε γενικές γραμμές η ΕΕ αποφεύγει τις επίσημες εμπορικές κυρώσεις και συνήθως διαπραγματεύεται την εφαρμογή βελτιώσεων και μεταρρυθμιστικών μέτρων προκειμένου να αποφευχθεί η επιβολή κυρώσεων. Τέλος, αρνητικές εκ των υστέρων αιρεσιμότητες κυρώσεων περιλαμβάνονται σε διάφορες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και σύμφωνα με τις οποίες γειτονικές χώρες οι οποίες δεν εισάγουν και εφαρμόζουν αποτελεσματικά τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις που συστήνονται από την ΕΕ, “τιμωρούνται”, λαμβάνοντας λιγότερα οφέλη⁵².

Η τελευταία κατηγορία αρνητικών εκ των υστέρων αιρεσιμοτήτων είναι αυτές που σχετίζονται με την αειφόρο ανάπτυξη, την προώθηση και τον σεβασμό των εργασιακών και περιβαλλοντικών προτύπων. Τα παραπάνω θέματα δεν αποτελούν ρητές υποχρεώσεις, αλλά υπόκεινται σε ειδικούς μηχανισμούς παρακολούθησης που προβλέπουν μόνο ήπιους μηχανισμούς διευθέτησης διαφορών και δίνουν έμφαση στα συμβουλευτικά μέτρα και τον διάλογο και, επομένως, στους εκ των υστέρων μηχανισμούς κοινωνικής μάθησης⁵³. Το ζήτημα εάν τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά δικαιώματα είναι θεμελιώδη δικαιώματα τέθηκε υπό συζήτηση το 2013 και συγκεκριμένα για αν αυτά θα έπρεπε να συμπεριληφθούν στην ρήτρα βασικών στοιχείων, οδηγώντας έτσι την πιθανή παραβίασή τους σε αναστολή συμφωνιών.

Όπως μπορεί να παρατηρηθεί από τα παραπάνω η ΕΕ χρησιμοποιεί μία πληθώρα μηχανισμών και πολιτικών αιρεσιμοτήτων, οι οποίες ανήκουν σε

⁵² Koch, S., (2015). A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union. *World Development*, 75, pp.97-108.

⁵³ Postnikov, E. and Bastiaens, I., (2014). Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements. *Journal of European Public Policy*, 21(6), p.p. 923 – 940.

διαφορετικές κατηγορίες και ποικίλουν σε φύση, ποιότητα και προσανατολισμό, ανάλογα με τις ειδικές περιστάσεις και τους σκοπούς τους οποίους θέλουν να επιτύχουν.

Όσον αφορά τον τομέα της εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αιρεσιμότητα ασκείται σε τρία επίπεδα:

- Το πρώτο επίπεδο είναι το εμπόριο και η συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Εφόσον η ΕΕ συνιστά τον μεγαλύτερο έμπορο αγαθών τόσο στην εισαγωγή όσο και στην εξαγωγή, ο όγκος των διμερών συμβάσεων με τρίτες χώρες αποσκοπεί στην συστηματική ανάπτυξη των λιγότερων αναπτυγμένων χωρών. Στις συμφωνίες αυτές, πολλές φορές παρατηρούνται όχι εμπορικοί όροι, αλλά όροι που προάγουν την δημοκρατία, το κράτος δικαίου όπως επίσης και την τήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, βοηθώντας έτσι στην παγκόσμια ενίσχυση των αξιών αυτών.
- Το δεύτερο επίπεδο αφορά την προσφορά ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί τον μεγαλύτερο ανθρωπιστικό χορηγό παγκοσμίως, αφού πάνω από το 50% των οικονομικών ενισχύσεων προς τις υποανάπτυκτες χώρες παρέχεται από την Ε.Ε. Οι οικονομικές αυτές παροχές έχουν ως σκοπό να προαχθεί η συστηματική ανάπτυξη σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Όπως και στο πρώτο επίπεδο, οι αιρεσιμότητες στον τομέα αυτό σχετίζονται με το πολιτικό πλαίσιο και προωθούν την δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

- Το τρίτο επίπεδο αφορά την επέκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με την εισχώρηση νέων κρατών και κατ' επέκταση την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εφαρμογή των αιρεσιμοτήτων απέκτησε έναν υποχρεωτικό χαρακτήρα κοινοτικού κεκτημένου. Κομβικό σημείο αποτελούν τα ενταξιακά κριτήρια της Κοπεγχάγης για τις χώρες της κεντροανατολικής Ευρώπης το 1993. Σύμφωνα με αυτά τα κριτήρια, για να μπορέσει μία χώρα να εισχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα έπρεπε να καλύπτει συγκεκριμένα πολιτικά και οικονομικά κριτήρια, όπως επίσης και το Ευρωπαϊκό κεκτημένο, το οποίο αναφέρεται στην απόρροια της συμμετοχής στην ΕΕ που περιλαμβάνει την δυνατότητα και την αφοσίωση σε συγκεκριμένους πολιτικούς και οικονομικούς στόχους που προσδιορίζονται από την ΕΕ⁵⁴. Τα πολιτικά κριτήρια περιλαμβάνουν την ύπαρξη σταθερών θεσμών που αποτελούν εγγύηση για την δημοκρατική υπόσταση, το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα, ενώ τα οικονομικά κριτήρια περιλαμβάνουν την ύπαρξη μιας λειτουργικής οικονομίας που μπορεί να προσαρμοστεί στον ανταγωνισμό των αγορών. Τα παραπάνω κριτήρια κρίθηκαν απαραίτητα για την ένταξη μιας χώρας στην ΕΕ ούτως ώστε να μειωθεί όσο περισσότερο γινόταν ο κίνδυνος της αστάθειας και το οικονομικό ρίσκο των νέων κρατών μελών.

Παράλληλα με όλες τις άλλες αιρεσιμότητες που θα αναλυθούν στην συνέχεια της εργασίας αυτής, όπως είναι η πολιτική και η θεματική αιρεσιμότητα, η ΕΕ τα τελευταία χρόνια αντιμετώπισε μία σημαντική αύξηση στις συνθήκες που συνδέονται

⁵⁴ EUR – Lex (2019), *Accession Criteria (Copenhagen Criteria)*, διατίθεται σε: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=en.

με τις εσωτερικές δημοσιονομικές δαπάνες των κρατών μελών της, δηλαδή υπήρξε αύξηση της αιρεσιμότητας δαπανών⁵⁵. Οι στόχοι της αιρεσιμότητας αυτής είναι να προωθηθούν οι ευρύτεροι στόχοι των πολιτικών της ΕΕ και να ενισχυθεί ριζικά η πολιτική συνάφεια των δαπανών της ΕΕ.

Με την έναρξη της οικονομικής κρίσης, η αιρεσιμότητα ως εφαρμογή στο κοινοτικό πλαίσιο απέκτησε άλλη μορφή, αφού εκτός από το πλαίσιο του οικονομικού συντονισμού ενσωματώθηκε και στα προγράμματα προσαρμογής που υιοθετήθηκαν από τις ευπαθείς χώρες μέλη, αλλά και στον τομέα της Πολιτικής Συνοχής.

Αρχικά, όσον αφορά τον οικονομικό συντονισμό που κύριος στόχος του είναι η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής αγοράς και η βέλτιστη απόδοσή της, πρωταρχικό κριτήριο είναι ο οικονομικός συντονισμός και η σύγκλιση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη που επιθυμούν να συμμετέχουν στην νομισματική ένωση, οφείλουν να ακολουθούν τα λεγόμενα κριτήρια του Μάαστριχτ. Τα ανωτέρω κριτήρια περιλαμβάνουν καθορισμένα χαμηλά επίπεδα πληθωρισμού, σταθερή ισοτιμία καθώς και συγκεκριμένα επίπεδα δημοσίου χρέους και δημοσιονομικού ελλείμματος συγκρινόμενα με το ΑΕΠ. Επιπλέον, τα κράτη μέλη που έχουν ήδη υιοθετήσει το ευρώ, προκειμένου να επιτευχθεί η ομαλή λειτουργία της νομισματικής ένωσης, υποχρεούνται να ακολουθούν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης καθώς και το λεγόμενο ευρωπαϊκό εξάμηνο. Οι παραπάνω όροι αποτελούν μια αυστηρή μορφή αιρεσιμότητας που επιβάλλεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς τα κράτη μέλη της.

⁵⁵ Vita, V., (2017). The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies? European University Institute.

Τα προγράμματα προσαρμογής διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην οικονομική κρίση του 2008, καθώς αποτέλεσαν μια μορφή βοήθειας προς τα σχετικά αδύναμα κράτη τα οποία είχαν μεγάλη ανάγκη για οικονομική στήριξη. Τα συγκεκριμένα προγράμματα ήταν οικονομική παροχή από την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και από το ΔΝΤ και δινόταν ως βοήθημα για οικονομική προσαρμογή. Μέσα στα προγράμματα αυτά ενσωματώνονταν ποικίλες αιρεσιμότητες που αφορούσαν τα δημοσιονομικά, τα διοικητικά αλλά και τα διαρθρωτικά πλαίσια των χωρών που θα λάμβαναν τα πακέτα στήριξης. Οι συγκεκριμένες αιρεσιμότητες χαρακτηρίστηκαν ως ακραίες καθώς επεμβαίνουν σε μεγάλο βαθμό στην εθνική κυριαρχία του κάθε κράτους.

Η αιρεσιμότητα ως προς την Πολιτική Συνοχής αφορά την δράση του Ταμείου Συνοχής, το οποίο δημιουργήθηκε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ και προσφέρει οικονομική ενίσχυση στα κράτη μέλη που το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα per capita είναι μικρότερο του 90 τοις εκατό από τον μέσο όρο της ΕΕ, ούτως ώστε να ελαττωθούν οι ανισότητες, τόσο σε οικονομικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Εάν σε ένα κράτος μέλος παρατηρούνταν σημαντικό δημοσιονομικό έλλειμμα και το κράτος δεν έπαιρνε ουσιώδη μέτρα αντιμετώπισης του ελλείμματος αυτού, τότε το Ταμείο Συνοχής μπορούσε να σταματήσει ή να αναβάλει την ενίσχυση του συγκεκριμένου κράτους μέλους⁵⁶.

⁵⁶ EUR – Lex (2019), *Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund*, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31994R1164>.

Αιρεσιμότητες και Πολιτική Συνοχής για το 2014-2020

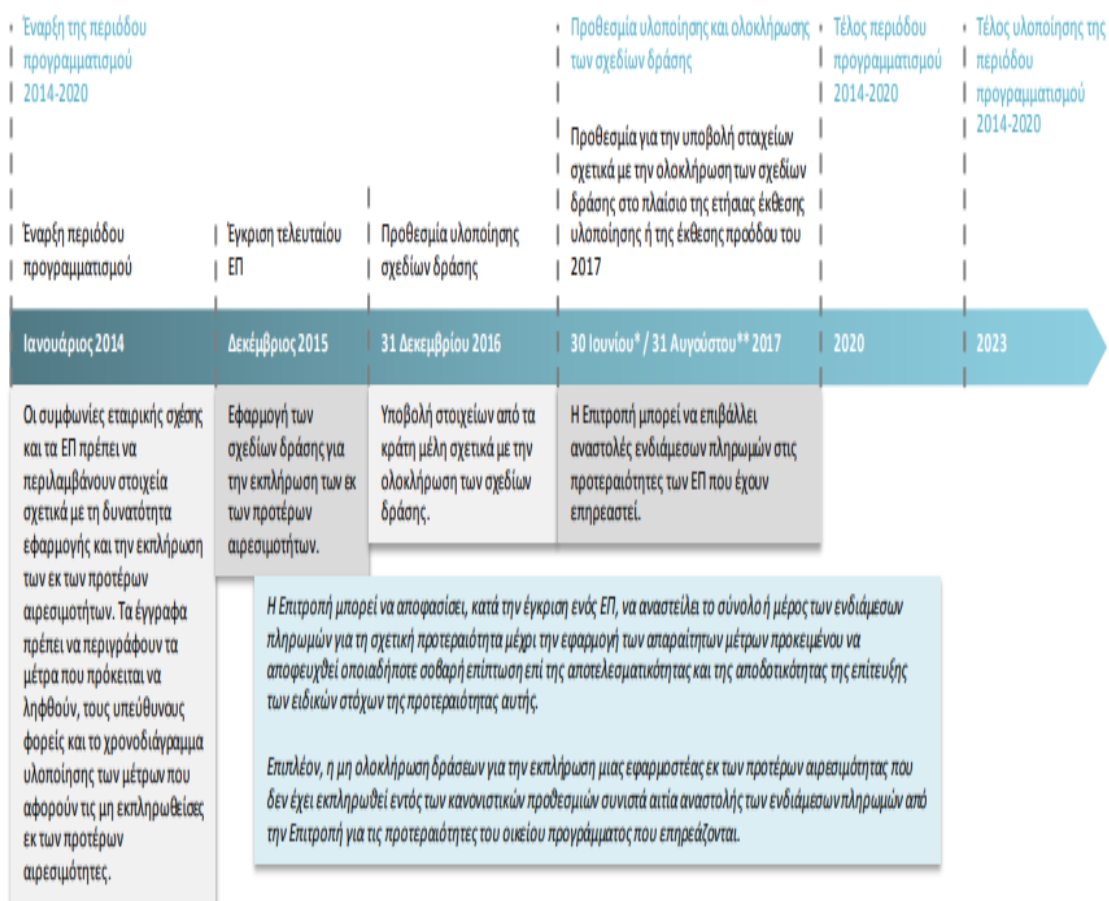
Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για να εφαρμοστεί αποτελεσματικά η Πολιτική Συνοχής, χρειάζεται να λειτουργεί μέσα σε ένα σωστό οικονομικό περιβάλλον που θα παρέχει ευκαιρίες εργασίας στους πολίτες της Ευρώπης, θα προωθή την ανάπτυξη και θα προάγει τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Με σκοπό την βέλτιστη απόδοση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, κρίθηκε απαραίτητη η χρήση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, εφόσον αυτές εξασφαλίζουν την βέλτιστη απόδοση των επενδυτικών ταμείων, καθώς συνδυάζουν τις αποδοτικές πολιτικές με καθορισμένους σκοπούς και την δυνατότητα του θεσμικού πλαισίου.

Οι χώρες μέλη της ΕΕ στην περίοδο του σχεδιασμού, πρέπει να επιλέξουν θεματικές και γενικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες για τα προγράμματα τους που μπορούν να εφαρμοστούν και να δηλώσουν ποιες υλοποιήθηκαν μέχρι την περίοδο υποβολής των προγραμμάτων. Θεματικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες νοούνται ως οι θεματικοί στόχοι των ΕΔΕΤ σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 9 του Κανονισμού 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Όταν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, δίνεται μία σειρά οδηγιών προκειμένου να επιτευχθεί η εκπλήρωση των προαπαιτούμενων αυτών⁵⁷. Εάν ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται ως προς τις εφαρμοστέες εκ των

⁵⁷ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2017), Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά,

προτέρων αιρεσιμότητες τότε η επιτροπή μπορεί να αναστείλει την οικονομική ενίσχυση μέχρι να εκπληρωθούν τα κριτήρια. Το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκπλήρωσης των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων παρουσιάζεται στην Εικόνα 13.

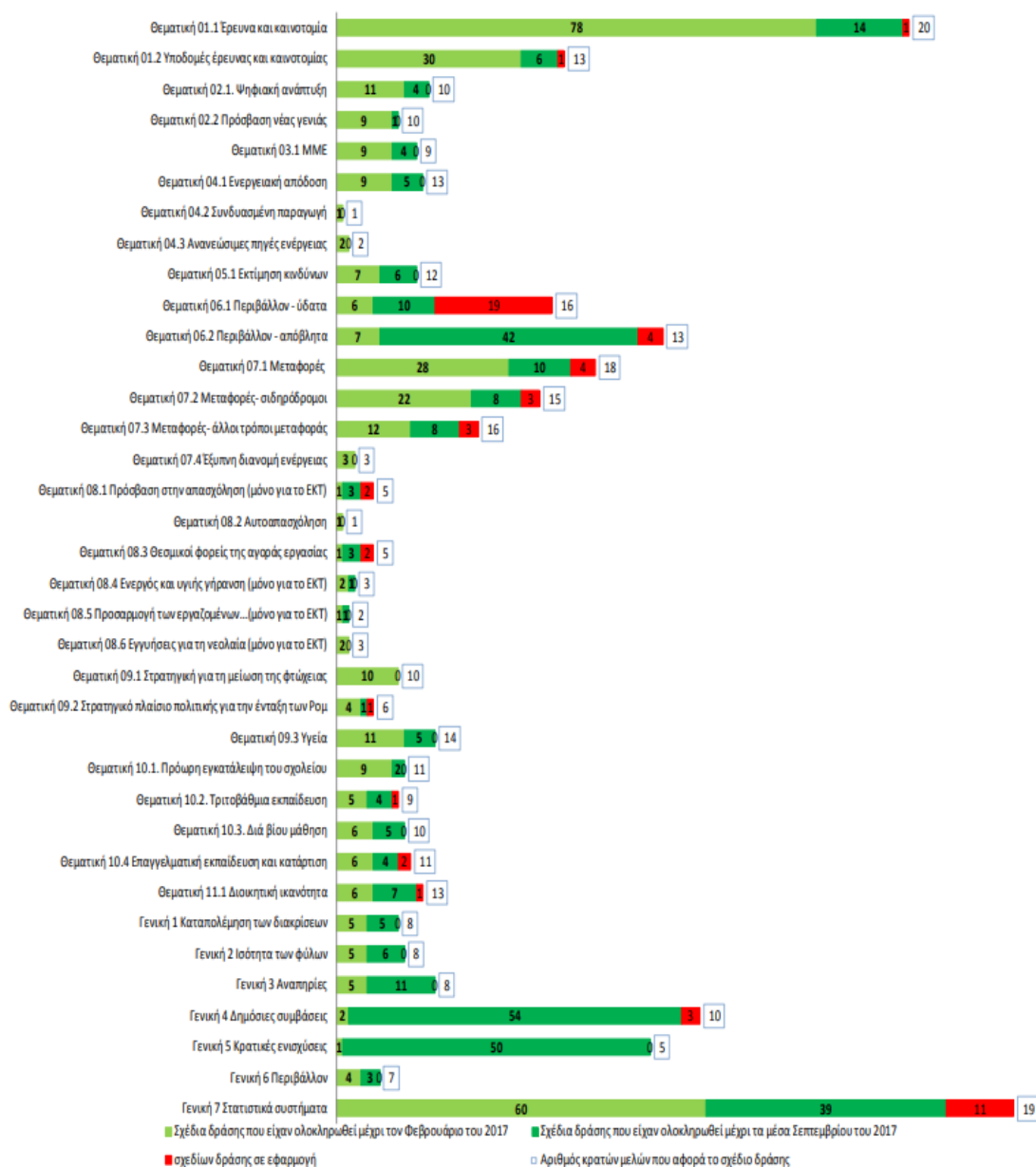
Εικόνα 13: Χρονοδιάγραμμα Εκπλήρωσης των εκ των Προτέρων Αιρεσιμοτήτων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017

Παράλληλα, στην Εικόνα 14 παρουσιάζεται αναλυτικά το σύνολο των σχεδίων δράσης προκειμένου να περατωθούν οι εκ των προτέρων θεματικές αιρεσιμότητες.

Εικόνα 14: Συνολικός Αριθμός Σχεδίων Δράσης για τις εκ των Προτέρων Αιρεσιμότητες που δεν Περαιτώθηκαν (Δεκέμβριος 2016 έως Σεπτέμβριος 2017)



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017

Επιπλέον, για την ορθή εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής χρησιμοποιείται η μακροοικονομική αιρεσιμότητα. Συμπερασματικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να ζητήσει από μια χώρα μέλος να τροποποιήσει τα προγράμματά της καθιστώντας απαιτητές κάποιες συστάσεις του Συμβουλίου που μπορεί να αφορούν τις πολιτικές οικονομικού και μακροοικονομικού χαρακτήρα. Εάν δεν υπάρχει συμμόρφωση από ένα κράτος μέλος στις συστάσεις, τότε η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει ένα μέρος ή το σύνολο της χρηματικής ενίσχυσης.

Μια ακόμα αιρεσιμότητα που εφαρμόζεται για την Πολιτική Συνοχής, είναι αυτή που σχετίζεται με το αποθεματικό επίδοσης. Το αποθεματικό επίδοσης αποτελεί ίσως μια θετική αιρεσιμότητα και συνιστά ένα είδος κινητήριας δύναμης για τα κράτη μέλη προκειμένου να είναι όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική η ενίσχυση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Ουσιαστικά, το αποθεματικό επίδοσης διατίθεται στα προγράμματα που έχουν επιτύχει συγκεκριμένους στόχους. Η πληρωμή μερικού ή του συνολικού ποσού των χρημάτων μπορεί να ανασταλεί εάν κάποιες προγραμματικές προτεραιότητες δεν εφαρμοστούν. Εάν το κράτος μέλος εφαρμόσει τις προγραμματικές προτεραιότητες, τότε παύεται η αναστολή των πληρωμών.

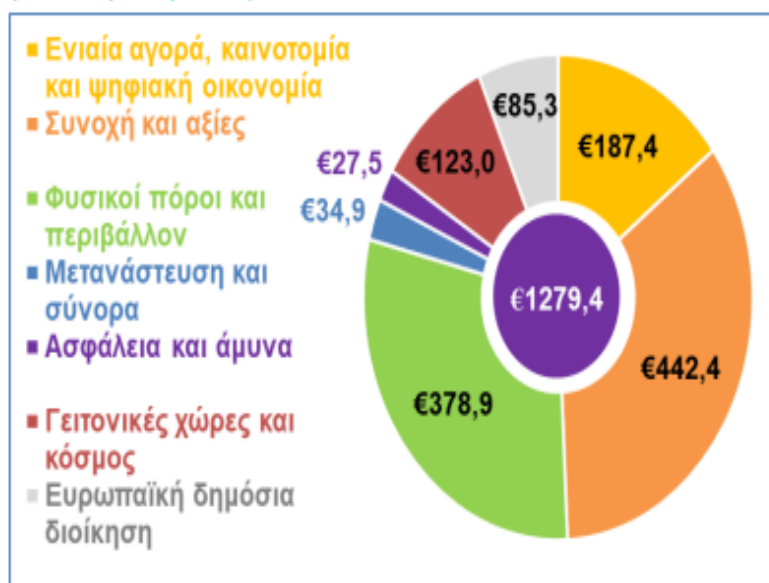
Πολιτικές Αιρεσιμότητες και Πολιτική Συνοχής Μετά το 2020

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις αρχές του 2018 εμφάνισε την καθολική πολιτική πρόταση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο με ορίζοντα 2021-2027. Μέσα σε αυτή την πρόταση υπήρχε και η άποψη ότι η Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις θα δύνανται να συνδέονται καθολικά με τον προϋπολογισμό της ΕΕ, και να εξαρτώνται από το αν τηρούνται από τα κράτη μέλη οι θεμελιώδεις αρχές του άρθρου 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (π.χ. κράτος δικαίου, τήρηση της ισότητας και

της δημοκρατίας, σεβασμός για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα ανθρώπινα δικαιώματα). Όσον αφορά το κράτος δικαίου, προστατεύεται και στο πλαίσιο της ΕΕ αλλά και στο εθνικό πλαίσιο των κρατών μελών καθώς αποτελεί Ευρωπαϊκό κεκτημένο⁵⁸.

Ο προϋπολογισμός του προτεινόμενου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου απαρτίζεται από 1,28 τρις ευρώ, προσδιορισμένο μαζί με τον πληθωρισμό, το οποίο αποτελεί το 1,11% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο προτεινόμενος καταμερισμός του προϋπολογισμού παρουσιάζεται στην Εικόνα 15, καθώς και ο αντίστοιχος καταμερισμός του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 στην Εικόνα 16. Εμφανή διαφορά αποτελεί η σημαντική αύξηση στον τομέα της συνοχής και αξιών⁵⁹.

Εικόνα 15: Καταμερισμός Δαπανών Σύμφωνα με το ΠΔΠ 2021-2027

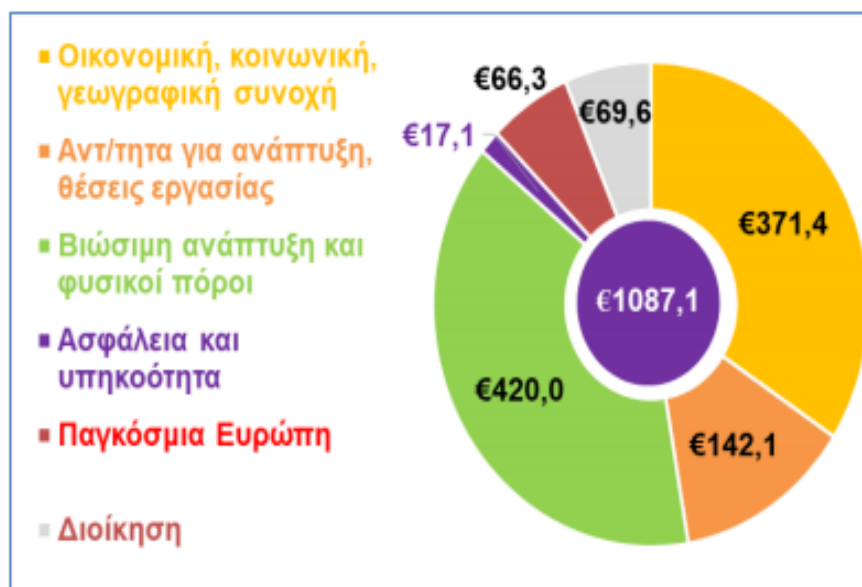


⁵⁸ Σκιαδάς, Δ. Β., (2018). Πολιτικές Ανερεσιμότητες που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς τις χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της στο πλαίσιο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2017.

⁵⁹ Σύλλογος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (2018), *Ευρωπαϊκός Προϋπολογισμός 2021 – 2027: Τι Πρέπει να Διεκδικήσει η Ελλάδα σε μια Ευρώπη που Αλλάζει*; διαθέσιμο σε: http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/Weekly_10_05_2018.pdf.

Πηγή: Σύλλογος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, 2018

Εικόνα 16: Καταμερισμός Δαπανών Σύμφωνα με το ΠΔΠ 2014-2020



Πηγή: Σύλλογος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, 2018

Σύμφωνα με τα νέα δεδομένα, η Ευρωπαϊκή επιτροπή προσπαθεί να συνδέσει την τήρηση του κράτους δικαίου με την οικονομική αλληλοϋποστήριξη μεταξύ των χωρών μελών της ΕΕ, πράγμα το οποίο συνιστά την δημιουργία ενός ελεγκτικού μηχανισμού και ένα σύστημα επιβολής ποινών στα κράτη μέλη που παραβιάζουν αυτή την θεμελιώδη αρχή. Ένας ανεξάρτητος Κανονισμός θα δημιουργηθεί ούτως ώστε να επιτευχθεί η θεσμοθέτηση των πολιτικών αιρεσιμοτήτων. Συγκεκριμένα, ο Κανονισμός έχει ως βασικό στόχο την καθολική διαφύλαξη του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού σε σχέση με το κράτος δικαίου στις χώρες μέλη της ΕΕ.

Παράλληλα, προσδιορίζεται η έννοια του κράτους δικαίου που περιλαμβάνει την διάκριση των εξουσιών, την δικαστική προστασία σε σχέση με τις αξιώσεις που απορρέουν από τον χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την θεμελιώδη αρχή της

νομιμότητας και την γενική ισότητα που έχουν όλοι απέναντι στον νόμο. Οι κυρώσεις που θα απορρέουν από μη συμμόρφωση των κρατών μελών, μπορεί να περιλαμβάνουν αναστολή οικονομικών ενισχύσεων, απαγόρευση καινούργιων νομικών υποχρεώσεων, αναστολή αποδοχής προγραμμάτων, ελάττωση χρηματοδότησης, παύση προθεσμίας πληρωμών κ.α.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η επιβολή ποινών δεν σταματάει το καθήκον των κρατών μελών να συνεχίσουν την εφαρμογή των προγραμμάτων τους, προπάντων αν αφορά σε πραγματοποίηση πληρωμών. Είναι σίγουρο ότι η νομοθέτηση πολιτικών αιρεσιμοτήτων, που θα συνδέονται με τον προϋπολογισμό της ΕΕ, θα φέρει έντονες αντιπαραθέσεις σε κοινοτικό επίπεδο, σηματοδοτεί όμως μία νέα αρχή για την προστασία των αξιώσεων που απορρέουν από τον Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ⁶⁰.

Κεφάλαιο 4: Η νέα «πολιτική αιρεσιμότητα» για την προστασία του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Η αντίληψη που έχει διαμορφωθεί στην ΕΕ σχετικά με την προστασία του κράτους δικαίου θυμίζει – χωρίς όμως να έχει ποτέ χαρακτηριστεί έτσι *expressis verbis* – την αρχή της επικουρικότητας . Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι «Στις περιπτώσεις όπου οι μηχανισμοί που έχουν θεσπιστεί σε εθνικό επίπεδο για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου πάντων να λειτουργούν αποτελεσματικά, δημιουργείται συστημική απειλή κατά του κράτους δικαίου και, ως εκ τούτου, για τη λειτουργία της ΕΕ ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς

⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη. *Eur-lex*. Διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324>.

εσωτερικά σύνορα. Στις περιπτώσεις αυτές, η ΕΕ πρέπει να αναλάβει δράση για να προστατέψει το κράτος δικαίου ως κοινή αξία της Ένωσης.» Η προσέγγιση αυτή επιτάσσει την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού θεσμικού και διαδικαστικού «οπλοστασίου» που θα επιτρέψει στους θεσμούς της ΕΕ να ενεργήσουν κατάλληλα και έγκαιρα σε περιπτώσεις που μια παρέμβαση τους για την προστασία του κράτους δικαίου κριθεί επιβεβλημένη. Σε μια προσπάθεια βελτίωσης των μηχανισμών αυτών, η Επιτροπή και το Συμβούλιο της ΕΕ διατύπωσαν προτάσεις διαμόρφωσης νέων διαδικασιών, με έμφαση στον πολιτικό διάλογο μεταξύ των δυο αυτών οργάνων και των εμπλεκόμενων κρατών μελών κατά τρόπο ώστε να επιλύονται τα προβλήματα πριν υπάρξει η ενεργοποίηση των νομικών μηχανισμών προαναφερθεισών διατάξεων. Και οι προτάσεις αυτές όμως δεν θεωρήθηκε ότι μπορούν να είναι αποτελεσματικές καθώς θέτουν ως προϋπόθεση για την επιτυχή ολοκλήρωση των διαδικασιών διαλόγου το πνεύμα «καλής διάθεσης» μεταξύ των συμμετεχόντων μερών, κάτι που κάθε άλλο παρά δεδομένο είναι σε περιπτώσεις αμφισβήτησης τόσο θεμελιωδών αρχών όπως αυτή του κράτους δικαίου. Η πολιτική πρόταση της Επιτροπής πήρε τη μορφή νομοθετικής πρωτοβουλίας με συγκεκριμένο σχέδιο Κανονισμού που κατατέθηκε προς διαβούλευση και υιοθέτηση⁶¹.

Βασικό σημείο εκκίνησης της σχετικής πρότασης είναι η άποψη ότι εφόσον η ΕΕ αποτελεί μια κοινότητα δικαίου με αρχές που αποτελούν θεμελιώδη βάση ύπαρξης και λειτουργίας για αυτή, είναι λογική συνέπεια ο προϋπολογισμός της να διασφαλίζει αυτές τις αρχές ως προϋπόθεση για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αποτελεσματική χρηματοδότηση της ΕΕ.

⁶¹ Σκιαδάς, Δ. Β., (2019). Εισήγηση στο 6^ο ετήσιο συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων.

Κατά το σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ του σεβασμού του κράτους δικαίου και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι που επιβάλλει την ύπαρξη συμπληρωματικού μηχανισμού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης της αρχής αυτής. Μάλιστα η Επιτροπή εκτιμά ότι αυτή η παραβίαση που συνίσταται σε γενικευμένες ελλείψεις όσον αφορά το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος προκαλεί κίνδυνο οικονομικής ζημίας ο οποίος πλήττει ευθέως τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, για τη προστασία των οποίων πρέπει η ΕΕ να μπορεί να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα. Η κεντρική ιδέα της πρότασης είναι να εκδίδεται σχετική απόφαση του Συμβουλίου έπειτα από πρόταση της Επιτροπής. Η απόφαση θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός εάν αυτό αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, να απορρίψει την πρόταση της Επιτροπής εντός ενός μήνα από την έγκρισή της από την Επιτροπή (σύστημα αντίστροφης πλειοψηφίας). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει επίσης να συμμετέχει πλήρως σε όλα τα στάδια. Τα μέτρα πρέπει να εγκρίνονται με πλήρη τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αναλογικότητας. Είναι επίσης σημαντικό να διασφαλίζεται ότι οι συνέπειες των μέτρων συνδέονται επαρκώς με τον στόχο της χρηματοδότησης και ιδίως να εξασφαλιστεί ότι οι συνέπειες βαρύνουν εκείνους που είναι υπεύθυνοι για τις διαπιστωθείσες ελλείψεις και όχι τους επιμέρους δικαιούχους της χρηματοδότησης της ΕΕ⁶².

Στην ιστορική πορεία της ΕΕ, η αξιοποίηση των αιρεσιμοτήτων, είτε ως προς την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών αποτελεσμάτων είτε ως προς την παροχή

⁶² Σκιαδάς, Δ. Β., (2019). Εισήγηση στο 6^ο ετήσιο συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων.

χρηματοδοτικής ενίσχυσης εκ μέρους της ΕΕ, έχει καταγραφεί συχνά, όντας μια αρκετά καθιερωμένη πρακτική σε αρκετούς τομείς.

Η πρώτη περίπτωση είναι η διαδικασία ένταξης κρατών στην ΕΕ. Χαρακτηριστικό υπήρξε το παράδειγμα των Εταιρικών Σχέσεων Ένταξης (Accession Partnerships) των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, που έθεσαν ένα μοντέλο αιρεσιμοτήτων, εδραζομένων στα λεγόμενα κριτήρια της Κοπεγχάγης (πρόκειται μια σειρά κριτηρίων που τέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην Κοπεγχάγη το 1993 με στόχο να μειωθεί το ενδεχόμενο τα όποια νέα κράτη-μέλη της ΕΕ να καταστούν πολιτικά ασταθή και οικονομικά επιβαρυντικά για την Ένωση), τα οποία εξελίχθηκαν και ερμηνεύθηκαν κατά τρόπο ώστε να καλύπτουν το σύνολο του (τότε κοινοτικού, σήμερα ενωσιακού) κεκτημένου (acquis). Υπήρξαν πολλές επιπτώσεις τόσο για την ΕΕ (π.χ. ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής στις σχετικές διαδικασίες διαπίστωσης εκπλήρωσης των κριτηρίων από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη) όσο και για τα υποψήφια κράτη (π.χ. αλλαγή του περιεχομένου των εθνικών δημοσίων πολιτικών τους σε μια κατεύθυνση που να ανταποκρίνεται στα δεδομένα της ΕΕ –εξευρωπαϊσμός– καθώς η ΕΕ κατέστη παράγοντας πολιτικής ποδηγέτησής τους που κάλυψε το κενό κατά τη διάρκεια της μετακομμουνιστικής μετάβασής τους).

Βέβαια καταγράφηκαν και αδυναμίες (θεσμικές και πολιτικές) στην όλη διαδικασία που αποτέλεσαν παράγοντες δημιουργίας ακόμη και τάσεων σύγκρουσης κάποιων χωρών με βασικές πολιτικές της ΕΕ, κάτι που εκδηλώθηκε και στην περίπτωση που εξετάζει η παρούσα μελέτη. Πάντως, το σχετικό υπόδειγμα αιρεσιμοτήτων έχει θεωρηθεί αρκετά επιτυχημένο ως προς τη διαμόρφωση σαφών και αποτελεσματικών δομών επιβολής πολιτικών που αξιοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό

και για τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (European Neighbourhood Policy)⁶³.

Η υιοθέτηση του Κανονισμού 2092/2020

Την τελευταία δεκαετία υποστηρίζεται, συχνά, ότι ορισμένα κράτη μέλη ήταν στην ευχάριστη θέση να λάβουν τα οφέλη της ένταξης στην ΕΕ, συγκεκριμένα τα οικονομικά, ενώ η δέσμευσή τους για τις ευρωπαϊκές αξίες, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου (άρθρο 2 ΣΕΕ), έλειπε. Δεδομένου ότι πολλά μέσα που εφαρμόστηκαν από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για τη βελτίωση αυτής της κατάστασης αποδείχθηκαν μάλλον ανεπαρκή, η διακοπή της μεταφοράς κεφαλαίων της ΕΕ σε αυτά τα ανυπότακτα κράτη μέλη προτάθηκε ως ο τρόπος που θα μπορούσε να λύσει αυτήν την κρίση. Κατά συνέπεια, ένα σχέδιο κανονισμού κατατέθηκε στο τραπέζι που επιτρέπει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αναστείλουν τα κονδύλια της ΕΕ εάν διαπιστωθεί ότι ένα κράτος μέλος παραβιάζει το κράτος δικαίου. Το σχέδιο αυτό είχε ως στόχο να εξαρτήσει τη μεταφορά κεφαλαίων της ΕΕ στα κράτη μέλη από τον συνεχή σεβασμό τους για το κράτος δικαίου (και ως εκ τούτου έγινε γνωστό ως «προϋποθέσεις του κράτους δικαίου»).

Ο Κανονισμός αυτός εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ως κανονισμός 2020/2092 της 16ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με ένα γενικό καθεστώς προϋποθέσεων για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η Ουγγαρία και η Πολωνία καταψήφισαν και αναμένεται ότι η εγκυρότητά του θα αμφισβητηθεί ενώπιον του ΔΕΕ μέσω προσφυγής ακύρωσης βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Ο Κανονισμός, που

⁶³ Σκιαδάς, Δ. Β., (2019). Εισήγηση στο 6^ο ετήσιο συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων.

περιλαμβάνει 29 αιτιολογικές σκέψεις στο προοίμιο και 10 άρθρα, τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2021⁶⁴. Στα συμπεράσματα της συνεδρίασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2020 έγινε ωστόσο αποδεκτό ότι θα εφαρμοστεί μόνο σε σχέση με δημοσιονομικές δεσμεύσεις που ξεκινούν βάσει του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου⁶⁵.

Η υιοθέτηση αυτού του Κανονισμού έλαβε χώρα σε ένα κλίμα ιδιαίτερα φορτισμένο ως προς την προστασία του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην ΕΕ. Τα τελευταία χρόνια, ορισμένα κράτη μέλη παραβιάζουν συνεχώς τις αρχές του κράτους δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Σημειώνεται ότι τα κράτη μέλη με μακρά ιστορία τέτοιων παραβάσεων λαμβάνουν εκτεταμένα ποσά κονδυλίων της Ένωσης, τα οποία αποτελούν σημαντικούς παράγοντες για την κοινωνική και οικονομική τους ανάπτυξη⁶⁶. Για παράδειγμα, η Πολωνία είναι ο μεγαλύτερος συνολικός αποδέκτης. Στο ΠΔΠ 2014–2020 η Πολωνία έλαβε 86 δισεκατομμύρια ευρώ από διάφορα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ESIF) και στο ΠΔΠ 2021–2027 θα λάβει 124 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και έως 160 δισεκατομμύρια ευρώ σε δάνεια⁶⁷.

Ταυτόχρονα, η Ουγγαρία είναι ο μεγαλύτερος αποδέκτης κεφαλαίων της Ένωσης κατά κεφαλήν, με περισσότερο από το 95% όλων των δημόσιων επενδύσεων στο ΠΔΠ 2014-2020 συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ⁶⁸. Τα κονδύλια της ΕΕ που

⁶⁴ Article 10 Regulation 2020/2092.

⁶⁵ Conclusions of the European Council meeting, 10 and 11 December 2020, para I (2) (k) <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>.

⁶⁶ Matsuura M (2015) Contribution of EU funds to economic growth in Poland. *Russ East Eur Stud* 2015(44):87–98. <https://doi.org/10.5823/jarees.2015.87>.

⁶⁷ Το ΠΔΠ 2021-2027 θα είναι 1,074 τρισεκατομμύρια ευρώ και θα συνοδεύεται από ένα ταμείο ανάκαμψης της ΕΕ ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, στο πλαίσιο του πρωτοποριακού σχεδίου που θα δει επίσης τις χώρες να δανείζονται από κοινού στις χρηματοπιστωτικές αγορές για πρώτη φορά.

⁶⁸ Kelemen D, Scheppele K L (2018a) How to stop funding autocracy in the EU, *Verfassungsblog*, 10.9.2018, <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>.

μεταφέρθηκαν στην Πολωνία και την Ουγγαρία ήταν αξίας 3% και 4,55% αντίστοιχα του ΑΕΠ αυτών των χωρών το 2019. Την τελευταία δεκαετία, τα λαϊκιστικά κόμματα που κυβερνούν σε αυτά τα κράτη έχουν αυξήσει τον κρατικό έλεγχο σε διάφορα δημόσια ιδρύματα, ιδιαίτερα στις διωκτικές αρχές και τη δικαιοσύνη και τα ΜΜΕ.

Αυτή η κατάσταση ονομάστηκε «οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου», που σημαίνει τη διαδικασία μέσω της οποίας οι εκλεγμένες δημόσιες αρχές εφαρμόζουν σκόπιμα κυβερνητικά σχέδια που στοχεύουν στη συστηματική αποδυνάμωση, εκκαθάριση ή σύλληψη εσωτερικών ελέγχων στην εξουσία, με σκοπό τη διάλυση του φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους και εδραιώνοντας τη μακροπρόθεσμη διακυβέρνηση του κυρίαρχου κόμματος⁶⁹.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει ήδη διαπιστώσει παραβιάσεις του κράτους δικαίου σε ορισμένες υποθέσεις που ασκήθηκαν εναντίον αυτών των κρατών, όλες σχετικές με την ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος⁷⁰. Το ΔΕΕ απάντησε στο πρόβλημα του περιορισμού της δικαστικής ανεξαρτησίας συνδυάζοντας το άρθρο 2 ΣΕΕ, ως νομική βάση για το σεβασμό του κράτους δικαίου, με το άρθρο 19 ΣΕΕ, ορίζοντας ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας εκφράζει συγκεκριμένα την αξία της ο κανόνας του νόμου⁷¹.

Αυτές οι νίκες, ωστόσο, δεν οδήγησαν στην επιστροφή στο status quo ante , ούτε στην αποκατάσταση των θεσμικών ρυθμίσεων που αναθεωρήθηκαν από τις

⁶⁹ Scheppele KL, Pech L (2018) What is rule of law backsliding?, VerfBlog, 2018/3/02, <https://verfassungsblog.de/what-is-rule-of-law-backsliding/>, <https://doi.org/10.17176/20180302-181145>.

⁷⁰ Η υπόθεση κατά της Ουγγαρίας (βλ. C-286/12 Επιτροπή κατά Ουγγαρίας) αφορούσε την ίση μεταχείριση δικαστών και εισαγγελέων στις εργασιακές σχέσεις. Οι υποθέσεις κατά της Πολωνίας (βλ. C-619/18 Επιτροπή κατά Πολωνίας , C-192/18 Επιτροπή κατά Πολωνίας και C-791/19 Επιτροπή κατά Πολωνίας , η τελευταία υπόθεση εκκρεμεί) αφορούν επίσης την ανεξαρτησία των δικαστών και το σύστημα οργάνωσης του δικαστικού συστήματος.

⁷¹ Υπόθεση C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI: EU: C: 2018: 117, para 32.

λαϊκές μεταρρυθμίσεις. Όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αυτό που έχουν καταφέρει μέχρι τώρα είναι μόνο ήσσονος σημασίας παρεμβάσεις που αφαιρούν τις πιο προσβλητικές συνέπειες των μη φιλελεύθερων θεσμικών μεταρρυθμίσεων, αφήνοντας τις υπόλοιπες αλλαγές ως έχουν, ουσιαστικά με τη σφραγίδα της ΕΕ⁷².

Η Ουγγαρία και η Πολωνία δεν είναι τα μόνα «άτακτα παιδιά» στην ΕΕ. Οι καταγγελίες για διαφθορά είναι διάχυτες στη Βουλγαρία. Δολοφονίες υψηλού προφίλ ερευνητών δημοσιογράφων στη Μάλτα και τη Σλοβακία συγκλόνισαν και τις δύο χώρες τον τελευταίο καιρό. Οι κροατικές αρχές κατηγορούνται για ξυλοδαρμό προσφύγων στα σύνορα. Στο πλαίσιο αυτό, πολυάριθμα μέτρα και διαδικασίες έχουν αναπτυχθεί όλα αυτά τα χρόνια στην «εργαλειοθήκη της Ένωσης για το κράτος δικαίου», με στόχο τη διασφάλιση της τήρησης του κράτους δικαίου⁷³.

Ο κανονισμός 2020/2092 θεσπίζει κανόνες απαραίτητους για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση παραβίασης του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη⁷⁴. Αυτός ο όρος του κράτους δικαίου προϋποθέτει ότι οι παραβιάσεις πρέπει να επηρεάζουν ή να διακυβεύουν σοβαρά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με επαρκώς άμεσο τρόπο⁷⁵.

Ο σκοπός του κανονισμού 2020/2092 είναι συνεπώς διπλός και αλληλένδετος: η προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, καθώς και η διασφάλιση του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Αυτός ο περιορισμός περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του

⁷² Uitz R (2020) Funding illiberal democracy: the case for credible budgetary conditionality in the EU, BRIDGE Network - Working Paper 7, 2020.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722936 or

⁷³ 2020 Report on the Rule of Law-Communication and Capital by Country,
https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en..

⁷⁴ Article 1 Regulation no 2020/2092.

⁷⁵ Recital 13 preamble and Article 3 of Regulation 2020/2092.

παρόντος κανονισμού μόνο σε καταστάσεις όπου οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου από ένα κράτος μέλος έχουν «επαρκώς άμεση» επίπτωση στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Οι λέξεις σε εισαγωγικά δεν περιλαμβάνονται στην αρχική πρόταση της Επιτροπής. Η σύνδεση του κράτους δικαίου με την ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης - που περιορίζει προφανώς το πεδίο εφαρμογής των προϋποθέσεων του κράτους δικαίου - προέκυψε μέσω των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούλιο του 2020⁷⁶, αρχικά σχετικά με τις αντιρρήσεις της Πολωνίας και της Ουγγαρίας⁷⁷.

Ενώ ο κανονισμός 2020/2092 καθιερώνει σαφή σύνδεση μεταξύ παραβιάσεων του κράτους δικαίου και των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ωστόσο το πεδίο εφαρμογής του εξακολουθεί να είναι ευρύ. Το βασικό ζήτημα εδώ είναι ο απαιτούμενος βαθμός εγγύτητας. Η βασική ιδέα είναι ότι υπάρχει ισχυρός δεσμός μεταξύ, αφενός, του σεβασμού του κράτους δικαίου, και αφετέρου της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών. Επομένως, αυτή η προϋπόθεση πληρούται όταν η παραβίαση του κράτους δικαίου ενδέχεται να επηρεάσει άμεσα την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Ο αντίκτυπος στα συμφέροντα της ΕΕ πρέπει να είναι άμεσος, αλλά όχι απαραίτητα πραγματικός. αρκεί ένα πιθανό αποτέλεσμα. Η πολιτική παρέμβαση στη δίωξη εγκλημάτων εκτός από οικονομικά εγκλήματα ενδέχεται να μην ανταποκρίνεται στη δοκιμασία της αμεσότητας. Ωστόσο, εάν μια τέτοια παρέμβαση είναι πιθανό να δημιουργήσει κλίμα φόβου ή συμβεί σε ανώτερο επίπεδο της εισαγγελικής ή δικαστικής αρχής, μπορεί να

⁷⁶ July Conclusions (n 4) para A24, and annex to the conclusions, paras 22–23.

⁷⁷ κοινή δήλωση των Πρωθυπουργών της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, 26 Νοεμβρίου 2020, <https://visegradpost.com/en/2020/11/26/eu-rule-of-law-joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-Ουγγαρία/>.

υπερβεί το όριο. Όσο πιο θεμελιώδης ή συστημική είναι η παραβίαση, τόσο πιο εύκολο είναι να ικανοποιηθεί η απαίτηση αμεσότητας⁷⁸.

Ο κανονισμός 2020/2092 τονίζει δύο έννοιες που σχετίζονται με τα ταμεία της Ένωσης: την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁷⁹, και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης⁸⁰. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης. Σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ, η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁸¹. δημοσιονομικός κανονισμός αριθ. 2018/1046 εξηγεί περαιτέρω ότι σύμφωνα με αυτήν την αρχή, ο προϋπολογισμός της Ένωσης πρέπει να εκτελείται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας⁸².

Η βασική έννοια της «προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης» προέρχεται από τη ΣΛΕΕ⁸³, και έχει οριστεί στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και από το ΔΕΕ. Τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης καλύπτουν όλα τα έσοδα, τις δαπάνες και τα περιουσιακά στοιχεία που περιλαμβάνονται στους προϋπολογισμούς της Ένωσης. Αυτά τα οικονομικά συμφέροντα περιλαμβάνουν όλους τους προϋπολογισμούς των θεσμικών οργάνων, φορέων, γραφείων και οργανισμών της ΕΕ που έχουν συσταθεί βάσει των Συνθηκών της ΕΕ. Το άρθρο 325 ΣΛΕΕ - η κύρια διάταξη της Συνθήκης σχετικά με τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης - υποχρεώνει τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να

⁷⁸ Tridimas T (2020) Editorial note: recovery plan and rule of law conditionality: a new era beckons?. 16 CYELP VII. <https://doi.org/10.3935/cyelp.16.2020.380>.

⁷⁹ Article 287 (2) 2, Article 310 (5) and Article 317 TFEU.

⁸⁰ Article 310 (5) and Article 325 TFEU.

⁸¹ Article 317 TFEU.

⁸² Article 2 (59), Article 6 and Article 33 Financial Regulation 2018/1046.

⁸³ Article 310 (5) and Article 325 TFEU.

αντιμετωπίζουν την απάτη και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα που επηρεάζει αυτά τα συμφέροντα με μέτρα αποτροπής, και ότι τέτοια μέτρα πρέπει να διασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Με τη σειρά τους, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης που επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης με τον ίδιο τρόπο όπως και την απάτη που επηρεάζει τα δικά τους οικονομικά συμφέροντα (αρχή αφομοίωσης).

Ο κανονισμός 2020/2092 παρέχει περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με τις υποχρεώσεις προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Δηλαδή, καθορίζει ελάχιστες εγγυήσεις έναντι παράνομων και αυθαίρετων αποφάσεων δημόσιων αρχών που θα μπορούσαν να βλάψουν αυτά τα συμφέροντα. Αυτές οι εγγυήσεις περιλαμβάνουν την παροχή επαρκών οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και διαδικασιών στις δικαστικές, ανακριτικές και εισαγγελικές υπηρεσίες για αποτελεσματική και με τρόπο που σέβεται πλήρως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, καθώς και αποτελεσματική εφαρμογή των τελικών αποφάσεων⁸⁴. Δεν είναι τυχαίο ότι ο Κανονισμός 2020/2092 δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα της δικαστικής εξουσίας καθώς και των ανακριτικών και εισαγγελικών υπηρεσιών.

Το προοίμιο του Κανονισμού 2020/2092 εξηγεί ότι ενώ δεν υπάρχει ιεραρχία μεταξύ των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης (άρθρο 2 ΣΕΕ), ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι απαραίτητος για την προστασία των άλλων αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση, όπως ελευθερία, δημοκρατία, ισότητα και σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αναφέρει ότι ο σεβασμός του κράτους δικαίου συνδέεται εγγενώς με τον σεβασμό της δημοκρατίας και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεν

⁸⁴ Recital 9 preamble of Regulation no 2020/2092.

μπορεί να υπάρξει δημοκρατία και σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων χωρίς σεβασμό του κράτους δικαίου και το αντίστροφο⁸⁵.

Ο κανονισμός 2020/2092 προβλέπει διάφορα μέτρα. Εξαρτώνται από τις μεθόδους με τις οποίες η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης, δηλαδή είτε το πράττει το ίδιο (άμεσα ή έμμεσα, ή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη (υπό κοινή διαχείριση). Όταν η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης (άμεσα ή έμμεσα) και έναν κυβερνητικό φορέα Υποσημείωση⁶⁰ είναι ο αποδέκτης των κονδυλίων της Ένωσης, τα ακόλουθα μέτρα μπορούν να εφαρμοστούν στο οικείο κράτος μέλος: Αναστολή πληρωμών ή εκτέλεση της νομικής δέσμευσης ή λήξη της νομικής δέσμευσης, απαγόρευση ανάληψης νέων νομικών δεσμεύσεων, αναστολή της εκταμίευσης δόσεων πλήρως ή εν μέρει ή πρόωρη εξόφληση δανείων που εγγυάται ο προϋπολογισμός της Ένωσης, αναστολή ή μείωση του οικονομικού πλεονεκτήματος βάσει μέσου που εγγυάται ο προϋπολογισμός της Ένωσης, ή απαγόρευση σύναψης νέων συμφωνιών για δάνεια ή άλλα μέσα που εγγυάται ο προϋπολογισμός της Ένωσης. Όταν η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε συνεργασία με τα κράτη μέλη (υπό επιμερισμένη διαχείριση), μπορούν να επιβληθούν τα ακόλουθα μέτρα στο οικείο κράτος μέλος: αναστολή της έγκρισης ενός ή περισσότερων προγραμμάτων ή τροποποίηση του, αναστολή δεσμεύσεων, μείωση των δεσμεύσεων, μεταξύ άλλων μέσω δημοσιονομικών διορθώσεων ή μεταφορών σε άλλα προγράμματα δαπανών, μείωση της προχρηματοδότησης · διακοπή των προθεσμιών πληρωμής ή αναστολή πληρωμών. Ο κανονισμός 2020/2092 καθιστά σαφές ότι ένα ή περισσότερα τέτοια μέτρα μπορούν να επιβληθούν στα κράτη μέλη που παραβιάζουν το κράτος δικαίου.

⁸⁵ Recital 6 preamble of Regulation no 2020/2092.

Τα παραπάνω μέτρα μπορούν να ληφθούν σε διάφορα στάδια εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ: από το στάδιο έγκρισης εθνικών προγραμμάτων από την Επιτροπή έως το στάδιο της ανάληψης νομικών δεσμεύσεων από την Επιτροπή, ακολουθούμενη από τις πληρωμές των κονδυλίων της ΕΕ στα κράτη μέλη , και στην ανάκτησή τους εάν εντοπιστούν παράτυπες δαπάνες. Ωστόσο, ο Κανονισμός 2020/2092 δεν καθορίζει τα χαρακτηριστικά των αναφερόμενων μέτρων ούτε καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να λειτουργούν στην πράξη⁸⁶.

⁸⁶ Conclusions of the European Council meeting, 10 and 11 December 2020, para I (2) (c).

Συμπεράσματα

Με τον καινοτόμο Κανονισμό 2020/2092 φαίνεται πως η Ευρώπη οδεύει σε μία καινούργια εποχή προωθώντας την περαιτέρω ομοσπονδοποίηση της κοινότητας. Είναι αξιοπρόσεκτο ότι χτίζεται ένας μηχανισμός πάνω στον σεβασμό και την τήρηση του κράτους δικαίου με τέτοιο τρόπο ώστε η οποιαδήποτε παρέκκλιση από αυτό, θα οδηγεί στην επιβολή οικονομικών και γενικών ποινών στα κράτη μέλη που δεν παρουσιάζουν συμμόρφωση.

Παράλληλα, εμφανίζεται η εξάρτηση του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού με την εφαρμογή πολιτικών αιρεσιμοτήτων, συνδέοντας έτσι τις χρηματοδοτήσεις της Πολιτικής Συνοχής με τα δικαιώματα που απορρέουν από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, οι πολιτικές αιρεσιμότητες που διαφαίνονται στον καινούργιο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της περιόδου 2021-2027, θεμελιώνουν την προστασία των δικαιωμάτων του Χάρτη, αφενός γιατί αποτελεί προαπαιτούμενο η τήρηση του κράτους δικαίου προκειμένου να λάβει ένα κράτος μέλος μέρος του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και αφετέρου γιατί ο μη σεβασμός μιας χώρας μέλους στο κράτος δικαίου οδηγεί σε ενδεχόμενες κυρώσεις.

Τόσο η διαδικασία του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ σχετικά με την πρωτοβουλία της Επιτροπής να εκκινήσει διαδικασίες επί παραβάσει των Συνθηκών για κάποιο κράτος μέλος της Ένωσης, όσο και η διαδικασία του άρθρου 7 ΣυνθΕΕ σχετικά με τα μέτρα πρόληψης και επιβολής κυρώσεων για περιπτώσεις συστημικής απειλής σε βάρος του κράτους δικαίου από κράτη μέλη της ΕΕ, αν και έχουν να επιδείξουν ορισμένες σημαντικές επιτυχίες στην προσπάθεια προστασίας του κράτους δικαίου, δεν παρέχουν πάντα τη δυνατότητα να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά συμπεριφορές κρατών που εγκαλούνται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ ότι απειλούν να πλήξουν ή

πλήττουν το κράτος δικαίου. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης τους είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διαπιστωθεί ότι πληρούνται, ιδίως όταν πρόκειται για την προστασία του κράτους δικαίου, είτε γιατί οι επαπειλούμενες κυρώσεις είναι τόσο αυστηρές (χαρακτηριστικά ονομάζονται «πυρηνική επιλογή») που αποτρέπεται η πλήρης επιβολή τους.

Σε μια προσπάθεια βελτίωσης των μηχανισμών αυτών, η Επιτροπή και το Συμβούλιο της ΕΕ διατύπωσαν προτάσεις διαμόρφωσης νέων διαδικασιών, με έμφαση στον πολιτικό διάλογο μεταξύ των δυο αυτών οργάνων και των εμπλεκόμενων κρατών μελών κατά τρόπο ώστε να επιλύονται τα προβλήματα πριν υπάρξει η ενεργοποίηση των νομικών μηχανισμών προαναφερθεισών διατάξεων. Και οι προτάσεις αυτές όμως δεν θεωρήθηκε ότι μπορούν να είναι αποτελεσματικές καθώς θέτουν ως προϋπόθεση για την επιτυχή ολοκλήρωση των διαδικασιών διαλόγου το πνεύμα «καλής διάθεσης» μεταξύ των συμμετεχόντων μερών, κάτι που κάθε άλλο παρά δεδομένο είναι σε περιπτώσεις αμφισβήτησης τόσο θεμελιωδών αρχών όπως αυτή του κράτους δικαίου.

Τα ανωτέρω δεδομένα οδήγησαν σε αναζήτηση εναλλακτικών επιλογών προστασίας του κράτους δικαίου στο πλαίσιο της ΕΕ. Οι διάφορες προτάσεις οργανώνονται σε τρεις ευρείες κατηγορίες, ως εξής:

α) περαιτέρω ενίσχυση και επέκταση των αιρεσιμοτήτων που εφαρμόζονται για τις χρηματοδοτήσεις στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ και των σχετικών μηχανισμών παρακολούθησης, όταν η επίτευξη των στόχων αυτής της πολιτικής απειλείται από μη εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου και ελλιπούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων,

β) αναστολή χρηματοδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε περιπτώσεις συστηματικών παραβάσεων των προδιαγραφών του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και

γ) επιβράβευση, με επιπλέον χρηματοδοτήσεις, των χωρών που έχουν καλές επιδόσεις στην προαγωγή των αρχών του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Από τις παραπάνω προτάσεις είναι πρόδηλο ότι οι δυο πρώτες έχουν ενσωματωθεί στους Κανονισμούς που ήδη παρουσιάστηκαν στην παρούσα εργασία. Αυτό που ακόμη τελεί υπό εξέταση, σε επίπεδο ΕΕ, είναι η πρόβλεψη για επιπλέον χρηματοδοτήσεις ως επιβράβευση για καλές επιδόσεις στους τομείς του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μια τέτοια εξέλιξη όμως ίσως τελικά στείλει το λάθος μήνυμα: ο σεβασμός του κράτους δικαίου και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως άλλωστε προβλέπεται και στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, αποτελούν αυτονόητες βασικές αποστολές μιας σύγχρονης πολιτείας. Η οικονομική επιβράβευση για την εκπλήρωση αυτών των αποστολών ενδέχεται να πλήξει το κύρος τους και να τις καταστήσει απλούς όρους οικονομικής ενίσχυσης, απογυμνώνοντας τους από το αξιακό πλαίσιο τους. Και αυτό θα είναι μεγαλύτερο πλήγμα για την ουσία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από την απλή παράβαση και τιμωρία.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Μαργαρίτης, Κ., (2016). *Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπαδοπούλου, Α., (2010). Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε Ενωσιακό Επίπεδο και ο Χάρτης. Στο: *Σύνταγμα, δημοκρατία και πολιτειακοί θεσμοί, Μνήμη Γεωργίου Παπαδημητρίου*. Αθήνα: Σάκκουλα.

Σκιαδάς, Δ. Β., (2018). *Πολιτικές Αιρεσιμότητες που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς τις χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της στο πλαίσιο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027*.

Ξενόγλωσση

Abusara, A., (2009). *Fighting The Beast’’:Theory And History Of Conditionality Policy Of The Eu*. Western Balkans Security Observer, 13, p.p. 53 – 62.

Bartels, L., (2008). The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries. *European Parliament*.

Fierro, E., (2003). *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Hibell, M., (2005). Political Conditionality in Swedish Aid. *Lund University*.

Hughew, J., Sasse, G. and Gordon, C., (2004). Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government. *Journal of Common Market Studies*, 42(3), p.p. 523 – 551.

Kelemen D, Scheppele K L (2018) How to stop funding autocracy in the EU, Verfassungsblog, 10.9.2018, <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>

Koch, S., (2015). A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union. *World Development*, 75, pp.97-108.

Matsuura M (2015) Contribution of EU funds to economic growth in Poland. *Russ East Eur Stud* 2015(44):87–98. <https://doi.org/10.5823/jarees.2015.87>

Molenaers, N, (2012). The Great Divide? Donor Perceptions of Budget Support, Eligibility and Policy Dialogue. *Third World Quarterly*, 33(5), p.p. 791 – 806.

Molenaers, N. and Nijs, L., (2008). The Bumpy Road from Paris to Brussels: The European Commission Governance Incentive Tranche. *Institute of Development Policy and Management*.

Poli, S., (2015). The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality? *Yearbook of Polish European Studies*. 18, p.p.133 -164.

Postnikov, E. and Bastiaens, I., (2014). Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements. *Journal of European Public Policy*, 21(6), p.p. 923 – 940.

Scheppele KL, Pech L (2018) What is rule of law backsliding?, *VerfBlog*, 2018/3/02, <https://verfassungsblog.de/what-is-rule-of-law-backsliding/>, <https://doi.org/10.17176/20180302-181145>.

Schimmerlfennig, F., Engert, S. and Knobel, H., (2002). The Conditions of Conditionality The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States. In: “Enlargement and European Governance”, *ECPR Joint Session of Workshops*, Turin, 22-27 March.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), p.p. 669–687.

Tridimas T (2020) Editorial note: recovery plan and rule of law conditionality: a new era beckons?. 16 CYELP VII. <https://doi.org/10.3935/cyelp.16.2020.380>

Uitz R (2020) Funding illiberal democracy: the case for credible budgetary conditionality in the EU, BRIDGE Network - Working Paper 7, 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722936 or

Vita, V., (2017). The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies? *European University Institute*.

Διαδικτυακές Πηγές

Ελληνικές

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Συμπεράσματα της Πέμπτης Έκθεσης για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή: το Μέλλον της Πολιτικής Συνοχής.* [pdf] Διατίθεται στο:

https://www.smallislands.org/17/1/userFiles/Docs/conclu_5cr_part1_2011_el.pdf.

[Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). *Επενδύοντας στο Μέλλον της Ευρώπης: Πέμπτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή.* [pdf] Διατίθεται στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_el.pdf. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014). *Μια Εισαγωγή στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ 2014-2020.* [pdf] Διατίθεται στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_el.pdf. [Πρόσβαση 11 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016). *9 Τρόποι με τους Οποίους η Πολιτική Συνοχής Είναι Αποτελεσματική για την Ευρώπη Βασικά Αποτελέσματα Περιόδου 2007-2013.*

[pdf] Διατίθεται στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_el.pdf. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017. *Η 7η Έκθεση για την Οικονομική, την Κοινωνική και την Εδαφική Συνοχή*. [pdf] Διατίθεται στο: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_el.pdf. [Πρόσβαση 13 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2018). *Η Πολιτική για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και τη Συνοχή μετά το 2020: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*. [pdf] Διατίθεται στο: file:///F:/Downloads/MEMO-18-3866_EL.pdf. [Πρόσβαση 14 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2018). Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη. *Eur-lex*. [online] Διατίθεται στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324>. [Πρόσβαση 16 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2019). *Εδαφική Συνοχή*. [online] Διατίθεται στο: https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/territorial-cohesion/ [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2019). *Νέα Πολιτική Συνοχής*. [online] Διατίθεται στο: https://ec.europa.eu/regional_policy/el/2021_2027/. [Πρόσβαση 14 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017). *Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά*. [pdf] Διατίθεται στο:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_15/SR_PARTNERSHIP_EL.pdf. [Πρόσβαση 14 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (2017). *Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*. [pdf] Διατίθεται στο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010106/04A_FT\(2013\)010106_EL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010106/04A_FT(2013)010106_EL.pdf). [Πρόσβαση 15 Ιανουαρίου 2019].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, (2018). *Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο: Διαμόρφωση των Δαπανών της ΕΕ*. [online] Διατίθεται στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/multiannual-financial-framework/>. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2013). *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου*. [online] Διατίθεται στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&qid=1421065463323&from=EN>. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (1987). *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*. [online] Διατίθεται στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>. [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2019].

Σύλλογος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, (2018). *Ευρωπαϊκός Προϋπολογισμός 2021 – 2027: Τι Πρέπει να Διεκδικήσει η Ελλάδα σε μια Ευρώπη που Αλλάζει*. [pdf] Διατίθεται στο:

http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/Weekly_10_05_2018.pdf. [Πρόσβαση

14 Ιανουαρίου 2019].

Ξενόγλωσσες

EUR – Lex, (2016). *Putting the Charter of Fundamental Rights into Practice*.

[online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:dh0004&from=EL>. [Accessed 15 January 2019].

EUR – Lex, (2019). *Accession Criteria (Copenhagen Criteria)*. [online]

Available at: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=en.

[Accessed 15 January 2019].

EUR – Lex, (2019). *Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994*

establishing a Cohesion Fund. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31994R1164>. [Accessed 15 January 2019].

European Commission, (2016). *Ex Post Evaluation of the ERDF and Cohesion*

Fund 2007-13. [pdf] Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_report_en.pdf. [Accessed 12 January 2019].

Eurostat, (2011). *Regions in the European Union: Nomenclature of territorial*

units for statistics. [pdf] Available at:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5916917/KS-RA-11-011-EN.PDF>.

[Accessed 12 January 2019].

Regulation 2020/2092

Conclusions of the European Council meeting, 10 and 11 December 2020, para I (2) (k) <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‘A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law’, COM(2014) 158 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council ‘A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020’, COM(2018) 98 final

2020 Report on the Rule of Law-Communication and Capital by Country, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.