

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και
Διεθνών Σχέσεων

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»**

*“Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας της ΕΕ υπό το
πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης-
Η συνεργασία με τους Νότιους Εταίρους”*

Μπάκα Γεωργία

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2022

University of Peloponnese

Faculty of Social and Political Sciences

Department of Political Studies and International Relations

Master Program in

«Governance and Public Policies»

“The EU's European Neighborhood Policy

in the light of multi-level governance –

Cooperation with the Southern Partners”

Georgia Baka

Corinth, September 2022

“Στην πολυαγαπημένη μου μητέρα...”

Ευχαριστίες

Η συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας με τίτλο «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας της ΕΕ υπό το πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης-Η συνεργασία με τους Νότιους Εταίρους» υπήρξε για μένα μια ιδιαίτερα διαφωτιστική και εποικοδομητική διαδικασία, με την οποία κατάφερα να εμβαθύνω τις γνώσεις μου τόσο αναφορικά με την ιστορία και την εφαρμογή της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όσο και με την ενδιαφέρουσα πολιτική της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την κ. Μανώλη Παναγιώτα, επιβλέπουσα καθηγήτρια και Επίκουρη Καθηγήτρια «Πολιτικής Οικονομίας των Διεθνών Σχέσεων» στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων (ΠΕΔΙΣ) του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, οι συμβουλές της οποίας αποτέλεσαν σημαντικό εργαλείο κατά την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας. Επιπρόσθετα, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Fabio Raspadori, καθηγητή «Ευρωπαϊκού Δικαίου» στο Τμήμα Πολιτικών και Οικονομικών Σπουδών του Πανεπιστημίου της Περούτζια, κατά την παρακολούθηση των μαθημάτων του οποίου μνήθηκα για πρώτη φορά στην έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και την σημασία της εφαρμογής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τέλος, καθώς με την ολοκλήρωση της διπλωματικής εργασίας, ολοκληρώνονται και οι ακαδημαϊκές υποχρεώσεις στο πλαίσιο φοίτησης του μεταπτυχιακού προγράμματος «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς όλους τους διδάσκοντες που μας εφοδίασαν με όλες τις απαραίτητες γνώσεις και εργαλεία για να ανταπεξέλθουμε στα επόμενα επαγγελματικά και ακαδημαϊκά μας βήματα.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας της ΕΕ υπό το πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης –

Η συνεργασία με τους Νότιους Εταίρους

Σημαντικοί όροι: Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, Τοπικές και Περιφερειακές Αρχές, Νότιοι Εταίροι, ARLEM

Περίληψη

Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει υπάρξει μια από τις δημοφιλέστερες θεωρίες για την επεξήγηση της χάραξης των ευρωπαϊκών πολιτικών και του τρόπου διάχυσης ευθυνών μεταξύ των διαφόρων δρώντων σε υποεθνικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο που συμμετέχουν σε αυτή την διαδικασία. Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούν αρχικά οι ιστορικές συγκυρίες που οδήγησαν στην ανάδειξη της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, στην εμφάνιση της στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, στη συμβολή της ως θεωρία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως και στην προώθηση της χρήσης της στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Επίκεντρο της εργασίας είναι η μελέτη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ), ως μέσο εξωτερίκευσης του πολυεπίπεδου τρόπου διακυβέρνησης και μεταλαμπάδευσης των ευρωπαϊκών ιδανικών σε χώρες που δεν αποτελούν κράτη – μέλη της ΕΕ. Η ΕΠΓ θα ερμηνευτεί υπό το πρίσμα της συνεργασίας με τους Νότιους Εταίρους. Τέλος, θα παρουσιαστεί τόσο ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο συγκεκριμένο μοντέλο διακυβέρνησης, όσο και ένα αντιπροσωπευτικό παράδειγμα μεσογειακής περιφερειακής εκπροσώπησης στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα, η Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM).

The EU's European Neighborhood Policy in the light of multi-level governance – Cooperation with the Southern Partners

Keywords: Multi-level Governance, European Neighborhood Policy, Local and Regional Authorities, Southern Partners, ARLEM

Abstract

The concept of multi-level governance has been one of the most popular theories for the explanation of the process of European policy-making and the diffusion of responsibilities between the various actors at the sub-national, national and supranational levels that are involved in it. This paper will first discuss the historical context that led to the emergence of the concept of multi-level governance in the European context, its appearance in the academic literature and its contribution as a theory of European integration. Moreover, it will highlight the promotion of its use in the EU's institutions. The main focus of the paper is the study of the European Neighborhood Policy (ENP) as a mean of externalization of the multi-level governance mode and transmission of the European ideals to countries that are not EU Member States. The ENP will be interpreted in the light of cooperation with the Southern Partners. Finally, the role of regional and local authorities in this model of governance and a representative example of Mediterranean regional representation in European affairs, the so-called Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM), will be presented.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Θα πρέπει η διπλωματική εργασία να περιλαμβάνει υπεύθυνη δήλωση που να αναφέρει τα παρακάτω:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

Μπάκα Γεωργία

Περιεχόμενα

Περίληψη

Abstract

Εισαγωγή.....	1
1. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	3
1.1. Διακυβέρνηση και κράτος	3
1.2. Η ανάδειξη της έννοιας της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο Ευρωπαϊκό πλαίσιο	4
1.3. Ορίζοντας την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση	6
1.4. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και άλλες θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.....	9
2. Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας: Εξωτερικεύοντας την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση	11
3. Ο ρόλος των περιφερειακών/τοπικών αρχών στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	18
4. Η Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM)	25
5. Συμπεράσματα.....	31
Βιβλιογραφία.....	35

Εισαγωγή

Σε μια εποχή που η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έρχεται αντιμέτωπη με μείζονα προβλήματα, όπως οικονομικές κρίσεις, πόλεμοι, πανδημία, τα οποία διαβρώνουν την συνοχή της και υπονομεύουν τις αξίες και τα κοινά που πρεσβεύει, η ανάγκη για εφαρμογή και εμπέδωση του πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης είναι πιο επιτακτική από ποτέ. Στην παρούσα εργασία θα επιδιωχθεί η ανάλυση της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (ΠΕΔ) και πως αυτή εφαρμόζεται στην πράξη μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, ενός μέσου μεταλαμπάδευσης του εν εξετάσει τρόπου διακυβέρνησης και σε κράτη μη μέλη της Ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, θα αναλυθεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μέσα από την έννοια της διακυβέρνησης και τον ρόλο του κράτους σε μια κοινωνία, όπου διαμορφώνονται νέες μέθοδοι διοίκησης, στους οποίους παρατηρείται όλο και μεγαλύτερη πληθώρα συμμετοχής νέων δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων και στους οποίους πρέπει η ιεράρχηση εξουσιών και η διάχυση ευθυνών στην λήψη των εκάστοτε αποφάσεων να είναι ισάξια σε όλα τα επίπεδα. Στην συνέχεια, θα γίνει βιβλιογραφική ανασκόπηση αναφορικά με το ιστορικό υπόβαθρο και τις συνθήκες που οδήγησαν στη δημιουργία της έννοιας και στην πρώτη βιβλιογραφική αναφορά της από τον πολιτικό επιστήμονα Marks το 1993. Προχωρώντας, θα γίνει προσπάθεια παρουσίασης του ορισμού της ως μέσο κατανόησης του τρόπου λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της χάραξης των πολιτικών της στην πράξη. Στο τέλος του πρώτου κεφαλαίου θα παρατεθεί συγκριτική ανάλυση της θεωρίας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ως θεωρία ανάλυσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με άλλες θεωρίες ίδιου χαρακτήρα και συγκεκριμένα αυτής του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας, αναλογιζόμενοι τον διεθνή ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα παγκόσμια τεκταινόμενα και την προσπάθεια της να αποτελέσει πηγή έμπνευσης λειτουργίας και σε κράτη έξω από την επίσημη εμβέλεια της, θα γίνει ανάλυση της επιρροής της και της εξωτερίκευσης του ευρωπαϊκού πολυεπίπεδου τρόπου διακυβέρνησης στα μη κράτη μέλη της που βρίσκονται στα

κοντινά της σύνορα. Επιπλέον, θα παρουσιαστεί η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η οποία μετά την καθιέρωση της το 2004 αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο στην προσπάθεια της ΕΕ, να καθιερώσει την δημοκρατία και την ειρήνη στα νότια και ανατολικά της σύνορα. Στην παρούσα εργασία θα γίνει εστίαση στο πώς έχει αναπτυχθεί η σχέση της με τις χώρες στα νότια σύνορα της, μέσω της εφαρμογής των επιταγών της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Συνεχίζοντας στην τρίτη ενότητα της εργασίας, θα αναλυθεί ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης και το πώς οι αρμοδιότητες τους έχουν αυξηθεί μέσα από την αντίστοιχη εξέλιξη των ευρωπαϊκών συνθηκών, καθιστώντας τες σήμερα ένα βασικό κομμάτι στην διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Ταυτόχρονα, στο πέρας της ενότητας, τονίζεται και η συνεισφορά της Επιτροπής των Περιφερειών τόσο στην ενίσχυση της ισότιμης συμμετοχής τους στα ευρωπαϊκά δρώμενα, όσο και στην εμπέδωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Στην τελευταία ενότητα της εργασίας, γίνεται παρουσίαση ενός αντιπροσωπευτικού παραδείγματος εφαρμογής του πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης, αναφορικά με την εφαρμογή του στους εταίρους των νοτίων συνόρων της ένωσης, της Ευρωμεσογειακής Περιφερειακής και Τοπικής Συνέλευσης (ARLEM). Η δημιουργία της έδωσε ώθηση στην υποεθνική κινητοποίηση, όπου πια τοπικές και περιφερειακές αρχές έχουν το βήμα να συμμετέχουν εξίσου ισότιμα στην χάραξη πολιτικών της Ένωσης. Ταυτόχρονα, η ARLEM αποσκοπεί στο να ενισχύσει τον πολιτικό διάλογο και την περιφερειακή συνοχή στην περιοχή της Μεσογείου. Με την δράση της, έχει θέσει ισχυρές βάσεις για την προώθηση των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης στις χώρες μέλη της, με σκοπό να δημιουργηθεί μια πιο ισχυρή και πράσινη Μεσόγειος για όλους.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την συγγραφή της παρούσας εργασίας ήταν η βιβλιογραφική ανασκόπηση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών. Πιο συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκε ενδελεχής έρευνα μέσω της ανάλυσης συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ξενόγλωσσων ακαδημαϊκών βιβλίων, καθώς και ελληνικής και ξενόγλωσσας ακαδημαϊκής αρθρογραφίας. Πληροφορίες επί του θέματος αντλήθηκαν επίσης από τους επίσημους διαδικτυακούς ιστότοπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαδικτυακά επιστημονικά περιοδικά και τις επίσημες ιστοσελίδες της

Ελληνικής Κυβέρνησης. Η αναλυτική προσέγγιση των παραπάνω, βοήθησε στην διαμόρφωση και εξαγωγή των συμπερασμάτων που παρατίθενται στο τέλος της εργασίας.

1. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αρχικά, θα πραγματοποιηθεί συνοπτική περιγραφή των βασικών εννοιών της διακυβέρνησης και του ρόλου του κράτους σε αυτή. Στην συνέχεια, θα παρατεθεί το ιστορικό πλαίσιο που οδήγησε τελικώς στη διαμόρφωση της έννοιας, ενώ τέλος για την καλύτερη κατανόηση της, θα παρατεθεί συγκριτική ανάλυση της με άλλες θεωρίες που περιγράφουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και πιο συγκεκριμένα με την θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού.

1.1. Διακυβέρνηση και κράτος

Για την βέλτιστη κατανόηση της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θεωρείται δόκιμο να επιχειρηθεί η ανάλυση του όρου της «διακυβέρνησης» και του ρόλου του κράτους σε αυτή. Όπως επισημαίνεται από την Τασοπούλου (2012, σελ. 10), η εύρεση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού για την έννοια της διακυβέρνησης είναι εξαιρετικά δύσκολη, καθώς κάθε φορά προσδιορίζεται από τους εκάστοτε ενδιαφερόμενους και το αντίστοιχο κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον. Προχωρώντας όμως κανείς σε μια εκτενέστερη βιβλιογραφική αναζήτηση, μπορεί να εντοπίσει στο βιβλίο «*Informal Governance in the European Union*», την έννοια της διακυβέρνησης να ορίζεται ως η παραγωγή έγκυρων αποφάσεων που δεν παράγονται από μια ενιαία ιεραρχική δομή, όπως μια δημοκρατικά εκλεγμένη νομοθετική συνέλευση ή κυβέρνηση, αλλά αντίθετα προκύπτουν από την αλληλεπίδραση πληθώρας δημόσιων και ιδιωτικών, συλλογικών και μεμονωμένων φορέων (Christiansen *et al.*, 2004, σελ. 6).

Η διακυβέρνηση και το κράτος δεν αποτελούν έννοιες ταυτόσημες. Ως έννοια, η δεύτερη μπορεί να περικλείει την πρώτη ή συχνά, όπως χαρακτηριστικά περιγράφει και ο Rhodes (1996), «οι έννοιες είναι αντικρουόμενες –δηλαδή ¹ερχόμαστε αντιμέτωποι με ένα είδος "διακυβέρνησης χωρίς κυβέρνηση». Στο πέρας του χρόνου, αναπτύχθηκαν διάφορες μορφές (επίσημης ή άτυπης) διακυβέρνησης που εφαρμόζονταν, τόσο σε υποεθνικό και εθνικό επίπεδο, όσο και σε περιφερειακό και παγκόσμιο. Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διάφοροι μελετητές ανέπτυξαν μια νέα μορφή διακυβέρνησης, αυτή της πολυεπίπεδης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναφερόταν στη διάχυση της ισχύος από την κεντρική (εθνική) κυβέρνηση προς τα πάνω (στο υπερεθνικό επίπεδο), προς τα κάτω (στο υποεθνικό επίπεδο) και προς τα πλάγια (σε διάφορα δημόσια και ιδιωτικά δίκτυα) (Hooghe & Marks, 2001, σελ. 4).

Σε αυτό το σύστημα διακυβέρνησης, το κράτος είχε χάσει την αποκλειστική αρμοδιότητα επίβλεψης του εσωτερικού και του υπερεθνικού επιπέδου. Αντ'αυτού, δημιουργήθηκαν νέα δίκτυα και σχέσεις μεταξύ των περιφερειών και των ευρωπαϊκών θεσμών, όπου η εφαρμογή των πολιτικών διαπνέεται από πνεύμα συνεργατικότητας και αλληλεγγύης, ενώ ταυτόχρονα οι πρώτες συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των δεύτερων, είτε ανεπίσημα είτε μέσω νεοσύστατων επίσημων διαύλων, όπως αυτό της Επιτροπής των Περιφερειών και άλλα μέσα εκπροσώπησης.

1.2. Η ανάδειξη της έννοιας της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο Ευρωπαϊκό πλαίσιο

Η πρώτη αναφορά της σε ακαδημαϊκό άρθρο έγινε από τον πολιτικό επιστήμονα Gary Marks το 1993, για να περιγράψει τις εξελίξεις στην πολιτική συνοχή της Ένωσης και πιο συγκεκριμένα μερικές θεσμικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αφορμή λοιπόν αποτέλεσαν, οι διαρθρωτικές αλλαγές που επέφερε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 και η Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1993, οι οποίες διεύρυναν τις αρμοδιότητες των κοινών

¹ Αντλήθηκε από Τασοπούλου, 2012, σελ. 28.

θεσμικών οργάνων και ενίσχυσαν τον υπερεθνικό χαρακτήρα της ΕΚ/ΕΕ σε ήδη ενσωματωμένους τομείς (π.χ. με διευρυμένη πλειοψηφία στο Συμβούλιο Υπουργών). Αφορμή αποτέλεσαν επίσης, ορισμένες εξίσου σημαντικές αλλαγές μεταξύ του τέλους της δεκαετίας του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990 που πραγματοποιήθηκαν και στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής. Μεταξύ αυτών ήταν η αύξηση του προϋπολογισμού των διαρθρωτικών ταμείων, η δημιουργία ενός νέου «ταμείου συνοχής» και η αναμόρφωση του συστήματος λήψης αποφάσεων περιφερειακής πολιτικής, που αύξησαν τόσο τις αρμοδιότητες σχεδιασμού της Επιτροπής όσο και τις αρμοδιότητες των περιφερειών στον προγραμματισμό και την εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής (Tortola, 2017, σελ. 235).

Η προσέγγιση του Marks ανήγειρε για πρώτη φορά κριτική στις κρατο-κεντρικές προσεγγίσεις της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι τα κράτη-μέλη, παρότι εξακολουθούν να κατέχουν σημαντικό ρόλο στο ευρωπαϊκό εγχείρημα και στην χάραξη των πολιτικών του, χάνουν σταδιακά το μονοπώλιο ελέγχου των αποφάσεων. Σύμφωνα με το πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης που παρουσίαζε, οι αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων κατανέμονται μεταξύ των φορέων σε διαφορετικά επίπεδα και δεν μονοπωλούνται μόνο από τις εθνικές κυβερνήσεις. Οι υπερεθνικοί θεσμοί όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, έχουν ανεξάρτητη επιρροή στην πολιτική και οι αποφάσεις τους υπερέχουν των αντίστοιχων εθνικών. Ταυτόχρονα, η συμμετοχή των κυβερνήσεων, των κοινοτικών θεσμών, ορισμένων ομάδων συμφερόντων, καθώς και πολλών υποεθνικών δρώντων στο ενωσιακό γίνεσθαι προκαλεί σταδιακά τη συγχώνευση (ή) και την ανακατανομή των εξουσιών κατά διαφορετικό τρόπο σε κάθε πεδίο πολιτικής. Τέλος, στο εσωτερικό αυτού του υβριδικού πολιτικού συστήματος, οι υπερεθνικοί θεσμοί διαθέτουν αυτόνομη υπόσταση και, παράλληλα, αξιοποιούν τις ευκαιρίες που τους προσφέρει το υφιστάμενο θεσμικό καθεστώς στα πλαίσια μιας στρατηγικής μεγιστοποίησης της πολιτικής τους ισχύος.

Στην συνέχεια, επισημαίνεται ότι η συλλογική λήψη αποφάσεων μεταξύ κρατών συνεπάγεται με σημαντική απώλεια ελέγχου για τις επιμέρους εθνικές κυβερνήσεις. Αποτελέσματα του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή είναι διαθέσιμα μόνο για ένα υποσύνολο αποφάσεων της ΕΕ, κυρίως για εκείνες που αφορούν το πεδίο εφαρμογής

της ολοκλήρωσης. Οι αποφάσεις που αφορούν κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται σε ολόκληρη την ΕΕ (π.χ. εναρμόνιση της ρύθμισης των προτύπων προϊόντων, των εργασιακών συνθηκών κλπ) συνεπάγονται αναγκαστικά κέρδη ή ζημίες για τα επιμέρους κράτη.

Τέλος, τονίζεται ότι τα πολιτικά πεδία είναι αλληλένδετα και όχι ένθετα. Ενώ οι εθνικές αρένες παραμένουν σημαντικές αρένες για τη διαμόρφωση των εθνικών κυβερνητικών προτιμήσεων, το μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απορρίπτει την άποψη ότι οι υποεθνικοί φορείς «φωλιάζουν» αποκλειστικά σε αυτές. Αντίθετα, οι υποεθνικοί φορείς λειτουργούν τόσο σε εθνικά και όσο υπερεθνικά πεδία, δημιουργώντας έτσι υπερεθνικές ενώσεις. Οι εθνικές κυβερνήσεις δεν μονοπωλούν τους δεσμούς μεταξύ εγχώριων και ευρωπαϊκών δρώντων. Από αυτή την άποψη, οι πολύπλοκες αλληλεπιδράσεις στην εγχώρια πολιτική δεν σταματούν στο εθνικό κράτος αλλά επεκτείνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο διαχωρισμός μεταξύ εγχώριας και διεθνούς πολιτικής, ο οποίος βρίσκεται στην καρδιά του κρατοκεντρικού μοντέλου, απορρίπτεται από το μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι εθνικές κυβερνήσεις είναι αναπόσπαστο και ισχυρό μέρος της ΕΕ, αλλά δεν παρέχουν πλέον τη μοναδική διεπαφή μεταξύ των υπερεθνικών και των υποεθνικών χώρων, και μοιράζονται, αντί να μονοπωλούν, τον έλεγχο πολλών δραστηριοτήτων που λαμβάνουν χώρα στα αντίστοιχα εδάφη τους (Hooghe & Marks, 2001, σελ. 4).

1.3. Ορίζοντας την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Κανένας άλλος όρος στην σύγχρονη ιστορία της μελέτης και επεξήγησης της διαδικασίας χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής δεν έχει αποκτήσει τέτοια δημοφιλία, όπως ο όρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η εν εξετάσει έννοια αναπτύχθηκε τόσο για την κατανόηση του τρόπου λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και για την ερμηνεία της πολύπλοκης διαδικασίας χάραξης των ευρωπαϊκών πολιτικών έναντι των αντίστοιχων εθνικών. Συγκεκριμένα, η πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση επιδιώκει να παράσχει μια απλοποιημένη ερμηνεία αυτής της πλουραλιστικής και εξαιρετικά διασκορπισμένης ευρωπαϊκής δραστηριότητας, όπου πολλοί παράγοντες συμμετέχουν, σε διάφορα πολιτικά επίπεδα (υπερεθνικό, υποεθνικό, τοπικό), με

χωρικές διακρίσεις αλλά ταυτόχρονα και με αμοιβαία εξάρτηση μεταξύ τους και χωρίς κανένα να υπερέχει του άλλου (Stephenson, 2013, σελ. 3-5).

Η έννοια χρησιμοποιήθηκε στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής κοινότητας πολλάκις ανάμεσα στις άλλες παραδοσιακές θεωρίες ανάλυσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, λαμβάνοντας μάλιστα, πολλές φορές είτε θετικά είτε αρνητικά σχόλια. Η σημασία της χρήσης της τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο, εμπεδώθηκε στους κόλπους των φορέων χάραξης της ενωσιακής πολιτικής με την πρωτοβουλία της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) να δημοσιεύσει το 2009 την «**Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση**». Σε μια περίοδο που η ανάγκη ενίσχυσης της δημοκρατικότητας της ένωσης αποτελούσε πιο επιτακτική από ποτέ, η Επιτροπή των Περιφερειών επιδίωξε να τονίσει την σημασία της εφαρμογής των αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην υλοποίηση μερικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες επέφεραν την αύξηση της συμμετοχικότητας όλων των Ευρωπαίων πολιτών στις αποφάσεις που λαμβάνονται στο ενωσιακό γίγνεσθαι, την δημιουργία πιο στοχευμένων κανονιστικών πλαισίων και τέλος τον επαναπροσδιορισμό των στόχων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Ενώ λοιπόν, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η εν εξετάσει έννοια έχει απασχολήσει πολλές φορές την ακαδημαϊκή κοινότητα, η εύρεση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού φάνταζε κάθε άλλο παρά δύσκολη. Το κενό ήρθε να καλύψει η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία προσπάθησε να δώσει μέσα από την σύνταξη της Λευκή Βίβλου έναν δόκιμο ορισμό για την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Σύμφωνα λοιπόν με την παραπάνω, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση νοείται *«ως η συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»* (Επιτροπή των Περιφερειών, 2009, σελ. 1). Η εφαρμογή της πρέπει πάντα να συμβαδίζει με τη αμοιβαία εμπιστοσύνη και τον σεβασμό των δημοκρατικών αξιών από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη.

Στην συνέχεια, δεδομένου της μεγάλης απήχησης που είχε στους αρχηγούς των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τις διαδικασίες ολοκλήρωσης, η Επιτροπή των Περιφερειών προχώρησε σε μία νέα πρωτοβουλία, ψηφίζοντας το 2014

τον «Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη». Στο συγκεκριμένο κείμενο, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης παρουσιάζεται ως μια «*αρχή που συνίσταται στη συντονισμένη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και τη σύμπραξη που γίνεται πράξη χάρη σε μια λειτουργική και θεσμοποιημένη συνεργασία κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» (Επιτροπή των Περιφερειών, 2014, σελ. 3). Επιπλέον, στον Χάρτη προσδιορίζονται για πρώτη φορά σαφώς και οι θεμελιώδεις αρχές που συνοδεύουν την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα οι αρχές αφορούν την:

1. *«Ανάπτυξη μιας διαφανούς, ανοιχτής και πλήρως συμμετοχικής διαδικασίας χάραξης των πολιτικών*
2. *Προώθηση της συμμετοχής και της εταιρικής σχέσης των άμεσα αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ'όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, μεταξύ άλλων μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων.*
3. *Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των πολιτικών και προώθηση των δημοσιονομικών συνεργιών μεταξύ όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.*
4. *Τήρηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την χάραξη των πολιτικών.*
5. *Εξασφάλιση της μέγιστης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης»* (Επιτροπή των Περιφερειών, 2014, σελ. 3).

Στο σημείο αυτό είναι εξίσου σημαντικό να αναφερθεί ότι τόσο στον Χάρτη όσο και στην Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, επιδιώκεται συνεχώς η επισήμανση της σημασίας του σεβασμού της **αρχής της επικουρικότητας** κατά την εφαρμογή της. Με την παράλληλη ανάπτυξη των δύο, επιτυγχάνεται η ορθή κατανομή ευθυνών και αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο (Horga & Florian, 2011, σελ. 6 και Γρηγορίου, 2020, σελ. 2). Ο σεβασμός της αρχής της

επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες: η μία αφορά τις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στη διαδραστικότητά τους.

1.4. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και άλλες θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία έχουν προκύψει πολλές θεωρίες που προσπαθούν τόσο να εξηγήσουν τα αίτια και τη διαδικασία που οδήγησαν στην ολοκλήρωση της Ένωσης, όσο και την μορφή και την λειτουργία που έχει σήμερα. Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστούν μερικές θεωρίες, οι οποίες αποτέλεσαν αναπόσπαστο εργαλείο στα χέρια των ερευνητών για την καλύτερη κατανόηση του ευρωπαϊκού φαινομένου και της εξέλιξης του.

Όλοι αυτοί οι μετασχηματισμοί που αναφέρθηκαν στην παραπάνω ενότητα, δημιούργησαν νέες πολιτικές στην ΕΕ, οι οποίες δεν μπορούσαν πλέον να αποτυπωθούν και να εξηγηθούν από τα μέχρι τότε κυρίαρχα μοντέλα επεξήγησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης² – δηλαδή τον διακυβερνητισμό και τον νεολειτουργισμό³. Ο διακυβερνητισμός αναδεικνύει τον κεντρικό ρόλο των εθνικών κυβερνήσεων στην διαδικασία της ολοκλήρωσης. Αντίθετα, ο νεολειτουργισμός υποστήριζε ότι τα κράτη χάνουν όλο και περισσότερο τον έλεγχο σε ένα "πλέγμα αλληλεξάρτησης" που παρέχει ρόλο στους υπερεθνικούς φορείς και στα οργανωμένα συμφέροντα στη διαμόρφωση της κατεύθυνσης της ολοκλήρωσης. Το πρώτο είχε καταστεί παρωχημένο λόγω του υπερεθνικού χαρακτήρα πολλών από τις προαναφερθείσες

² Οι έννοιες του νεολειτουργισμού και του διακυβερνητισμού εντάσσονται στις θεωρίες μεγάλου εύρους που αναλύουν τους λόγους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

³ Ο νεολειτουργισμός και ο διακυβερνητισμός είναι μεγάλες θεωρίες και ως τέτοιες επικεντρώνονται στο ανώτατο επίπεδο ανάλυσης - εξηγώντας τους λόγους και τα κίνητρα της ολοκλήρωσης, προβάλλοντας το μέλλον και τους κύριους παράγοντες της διαδικασίας αυτής (Tortola, 2017, σελ. 235). Η ανάπτυξη της θεωρίας του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού, αλλά και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έφεραν στο προσκήνιο την ανάλυση του τρόπου επίτευξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

μεταρρυθμίσεις. Ο νεολειτουργισμός⁴, ωστόσο, δεν τα πήγε πολύ καλύτερα, καθώς επικεντρώθηκε στη «συνταγματική» και «ιστορική» διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης – χαρακτηριστικό που μοιράζεται και με τον διακυβερνητισμό.

Για την βέλτιστη κατανόηση του ευρωπαϊκού φαινομένου, οι ερευνητές κατέφυγαν σε άλλες θεωρίες που με την σειρά τους προσπάθησαν να αναλύσουν τον τρόπο ανάπτυξης της ένωσης και όχι τους λόγους αυτής. Οι θεωρίες αυτές ονομάζονται θεωρίες μεσαίου εύρους και περιλαμβάνουν τόσο την θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όσο και αυτή του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού. Για την αμεσότερη κατανόηση της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που εξετάζεται στην παρούσα ενότητα θεωρείται δόκιμη η πραγματοποίηση μιας συνοπτικής επιμέρους συγκριτικής ανάλυσης με την θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού.

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός αποτέλεσε μία από τις βασικότερες θεωρίες επεξήγησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η πρώτη βιβλιογραφική του αναφορά έλαβε χώρα το 1998 από το Andrew Moravcsik, ο οποίος στο βιβλίο του "The Choice for Europe", παρουσίασε τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό ως εξέλιξη της διακυβερνητικής θεωρίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όπως και ο διακυβερνητισμός, έτσι και ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός αντιλαμβάνεται τις εθνικές κυβερνήσεις ως πρωταγωνιστές στη διαδικασία της ολοκλήρωσης, ενώ ταυτόχρονα υποστηρίζει ότι μέσω του φιλελεύθερου μοντέλου διαμόρφωσης προτιμήσεων, οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν πλήρη αντίληψη των προτιμήσεων τους και επιδιώκουν την πραγμάτωση τους κατά τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης με άλλα κράτη μέλη. Οι φιλελεύθεροι διακυβερνητικοί υποστηρίζουν ότι η διαπραγματευτική ισχύς των κρατών μελών είναι σημαντική στη επιδίωξη της ολοκλήρωσης και οι συμφωνίες-πακέτα και οι παράπλευρες πληρωμές συμβαίνουν επίσης κατά τη διαδικασία σύναψης συμφωνιών. Για εκείνους οι θεσμοί είναι το μέσο για τη δημιουργία και την επικύρωση της αξιοπιστίας των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει

⁴ Ο νεο-λειτουργισμός συνδέεται γενικά με τους πολιτικούς και οικονομικούς στόχους, καθώς και με τις στρατηγικές ολοκλήρωσης, των ιδρυτών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Ο Jean Monnet, ένας από τους κύριους αρχιτέκτονες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, πίστευε ότι η επίτευξη της ολοκλήρωσης σε έναν τομέα της κοινής πολιτικής μεταξύ κυρίαρχων κρατών, θα οδηγούσε τελικά σε «διάχυση» σε άλλους τομείς πολιτικής (Dunn, 2012, σελ. 1).

τα εκάστοτε κράτη – μέλη στις συμφωνίες τους. Τέλος σημειώνεται όμως, ότι για τους υποστηρικτές του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού οι *υπερεθνικοί θεσμοί* έχουν περιορισμένη σημασία στη διαδικασία ολοκλήρωσης (Sonny, 2015, σελ. 1).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, από την άλλη, αποτελεί μία πολύ νεότερη θεωρία για την ανάλυση του ευρωπαϊκού φαινομένου και υποστηρίζει ότι η χάραξη πολιτικής και η ολοκλήρωση της ΕΕ είναι ιδιαίτερα περίπλοκες για να εξηγηθούν από τις παλαιές στατικές θεωρίες ολοκλήρωσης. Βασικοί αναλυτές της είναι οι Liesbet Hooghe και Gary Marks, οι οποίοι την ορίζουν ως τη διάχυση της εξουσίας σε πολλαπλά επίπεδα πολιτικής διακυβέρνησης. Σύμφωνα με τους παραπάνω, η εξουσία και η κυριαρχία μετατοπίζεται πια από τις ευρωπαϊκές εθνικές κυβερνήσεις, τόσο προς το υπερεθνικό επίπεδο με την ΕΕ, όσο και προς τα υποεθνικά επίπεδα, στις περιφερειακές συνελεύσεις και στις τοπικές αρχές. Θεωρούν τέλος, ότι η χάραξη πολιτικής στην ΕΕ είναι άνιση και συχνά μεταβαλλόμενη, και ως εκ τούτου υπογραμμίζουν τους περιορισμούς άλλων θεωριών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι οποίοι αγνοούν τον σημαντικό αριθμό διαφορετικών φορέων από όλα τα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης στην Ευρώπη (Sonny, 2015, σελ. 2).

2. Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας: Εξωτερικεύοντας την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και δεν είναι κράτος ή ομοσπονδία, λειτουργεί μέχρι σήμερα στο πλαίσιο μιας σχετικά σταθερής επικράτειας, οριοθετημένης από τα κράτη μέλη της και σε συγκεκριμένα γεωπολιτικά, θεσμικά, νομικά και πολιτιστικά όρια. Η εξέλιξη της προς ένα πολιτικό σύστημα *sui generis* συνοδεύεται από μια αυξανόμενη διεθνή παρουσία, η οποία συνεπάγεται με ταυτόχρονη αύξηση της επιρροή της τόσο σε τρίτες γειτονικές χώρες όσο και στη διεθνή πολιτική ευρύτερα. Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί λοιπόν, η ανάλυση του τρόπου επιρροής και εξωτερίκευσης του ευρωπαϊκού πολυεπίπεδου τρόπου διακυβέρνησης σε μη κράτη μέλη της Ένωσης και το πως η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο σε αυτή την προσπάθεια. Επιπλέον, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας θα αναλυθούν και οι ενέργειες που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο της συνεργασίας της Ένωσης με τους Νότιους εταίρους της.

Παρά την σταδιακή ένταξη νέων κρατών μελών, η ανάγκη οριοθέτησης των μελλοντικών συνόρων της αποτελούσε πάντα μια πρόκληση για την Ένωση. Η πρόκληση αυτή έγινε ακόμα εντονότερη με την μεγάλη διεύρυνση του 2004⁵. Η διεύρυνση αυτή δεν επέφερε μόνο εξωτερικές αλλαγές και επαναπροσδιορισμό των συνόρων για την Ένωση, αλλά παράλληλα άλλαξε και τον εσωτερικό της χαρακτήρα, καθώς πια είχαν δημιουργηθεί υπερεθνικές ευθύνες, οι οποίες μετέβαλαν την εξίσωση μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων όσον αφορά τη χάραξη πολιτικής και τη λογοδοσία.

Αυτή η νέα πολυεπίπεδη και πολυπαραγοντική μεταβολή της πολιτικής οργάνωσης αποτυπώνεται πια καλύτερα με την έννοια της "διακυβέρνησης" (Lavenex 2004, σελ 682). Μιλώντας κανείς για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση συνήθως έχει κατά νου ότι, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) παρέχει κανόνες και μηχανισμούς για τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων σε μια μεγάλη ποικιλία ολοκληρωμένων τομέων πολιτικής (Schimmelfennig, 2012, σελ. 607). Με την έμφαση που δίνει στις ιεραρχικές και οριζόντιες, στις επίσημες και άτυπες μορφές χάραξης πολιτικής, η έννοια της διακυβέρνησης έχει καταστεί ένας σημαντικός όρος και για τη μελέτη των σχέσεων με τρίτες χώρες, όπου η επέκταση των ρυθμιστικών πολιτικών του κοινοτικού κεκτημένου σε αυτές, παίζει σημαντικό στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης και στην ανταπόκριση στον διεθνή της ρόλο (Lavenex, 2004, σελ. 682 και Μανώλη, 2019, σελ. 265).

Η επέκταση της χρηστής ή και ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αποτελεί μια νέα προοπτική για τον διεθνή ρόλο της ΕΕ. Μετά τη δεκαετία του 1990, οι μελετητές, αντιλαμβανόμενοι την σημασία αυτού του ρόλου, επιδίωξαν να ερευνήσουν εκτενέστερα τον αντίκτυπο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και πέρα από τα επίσημα σύνορα της ένωσης. Αρχίζει λοιπόν πια, να γίνεται δόκιμη η χρήση της έννοιας της "εξωτερικής διακυβέρνησης" της ΕΕ. Η έννοια αυτή νοείται ως η προσπάθεια της

⁵ Από το 2004 και έπειτα, μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν και η Κύπρος, η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία και η Σλοβενία. Λόγω του μεγέθους, του εύρους και του χαρακτήρα της, η μεγάλη αυτή διεύρυνση της Ένωσης χαρακτηρίστηκε ως «big bang» του 2004. Η διεύρυνση αυτή δεν έμοιαζε σε τίποτα με τα προηγούμενα κύματα ένταξης και είναι απίθανο να υπάρξει κάτι παρόμοιο με αυτά στο μέλλον (Blockmans, 2014, σελ. 4).

Ένωσης να προβάλλει τα δικά της ρυθμιστικά μοντέλα, θεσμούς και κανόνες διακυβέρνησης και σε άλλα κράτη, πέρα από τα όρια των επίσημων μελών της, καθώς και να προβεί, με θεσμοθετημένες μορφές συντονισμένης δράσης, στην παραγωγή συλλογικά δεσμευτικών συμφωνιών (Lavenex & Schimmelfennig, 2009, σελ. 795).

Η εξωτερική διακυβέρνηση μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, καθώς ταυτόχρονα γίνεται πάντα μια προσπάθεια εννοιολογικής της προσέγγισης με βάση σημαντικές πτυχές του διεθνούς ρόλου της Ένωσης. Ποικίλλει λοιπόν, ανάλογα με τις χώρες, τις περιφέρειες, αλλά και τους τομείς πολιτικής. Ενίοτε αποτελεί μέρος μιας συνολικής πρωτοβουλίας εξωτερικής πολιτικής, όπως ο Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος (ΕΟΧ) ή η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ), είτε μπορεί να βασίζεται σε διμερείς συμφωνίες συνεργασίας. Για τις ανάγκες αυτής της εργασίας θα γίνει εστίαση στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και πως αυτή κατέστη χρήσιμο εργαλείο για την μετάδοση του πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης ιδιαίτερα στους εταίρους στα Νότια σύνορα της ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας αποτελεί λοιπόν ένα από τα βασικά εργαλεία που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση στην κατοχή της για την διάδοση των αξιών της, την εμπέδωση της δημοκρατίας και πάνω από όλα την διατήρηση της ειρήνης στα εξωτερικά της σύνορα. Δημιουργήθηκε το 2004, με αφορμή την ένταξη πολλών νέων χωρών στην Ένωση, προκειμένου να διευρύνει και να ενισχύσει τις σχέσεις της με τις γειτονικές χώρες που δεν θεωρούνταν υποψήφιες για ένταξη - τουλάχιστον στο σύντομο μέλλον. Αρχικά, σχεδιάστηκε για να συμπεριλάβει τους γείτονες της διευρυμένης ΕΕ στην Ανατολική Ευρώπη, αργότερα όμως επεκτάθηκε στις χώρες της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, στους εταίρους της Ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης και περαιτέρω στο Νότιο Καύκασο.

Η ΕΠΓ στοχεύει να υποστηρίξει τον διαρθρωτικό μετασχηματισμό των γειτόνων της, προάγοντας τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τις επιτυχημένες οικονομίες της αγοράς. *«Ως πολιτική συμπεριλαμβάνει, επίσης βασικά στοιχεία και από τους τρεις πυλώνες της δομής της Ένωσης, δηλαδή της κοινής αγοράς, της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και της συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων»* (Μανώλη, 2019, σελ. 265-266). Με την καθιέρωση της πολιτικής αυτής, επιδιώκεται τόσο η εμπέδωση της

ειρήνης και της ασφάλειας και έξω από τα ευρωπαϊκά σύνορα, όσο και η δημιουργία σταθερών περιφερειακών συνεργασιών που θα διαπνέονται από τις ευρωπαϊκές αξίες.

Στην περίπτωση των Νότιων Εταίρων η επαφή με την προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εξωτερικεύσει τις πολιτικές της νόρμες, δεν αποτελεί κάτι καινούργιο. Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με την νότια γειτονία, η ΕΕ προσπάθησε να καθιερώσει μια προνομακή εταιρική σχέση με τις νότιες ακτές της Μεσογείου ήδη από το 1995 με την έναρξη της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης στη Διάσκεψη της Βαρκελώνης, θέτοντας ως στόχο τη δημιουργία ενός χώρου ειρήνης, σταθερότητας, οικονομικής ευημερίας, προάσπισης των δημοκρατικών αξιών και ανθρώπινων δικαιωμάτων. Η συνεργασία της ΕΕ με τα νότια σύνορα της περιλαμβάνει δέκα χώρες-εταίρους: την Αλγερία, την Αίγυπτο, το Ισραήλ, την Ιορδανία, την Παλαιστίνη, την Λιβύη, το Λίβανο, το Μαρόκο, την Τυνησία και την Συρία, ενώ εφαρμόζεται τόσο μέσω διμερών και περιφερειακών συμφωνιών, όσο και με συμφωνίες γειτονίας και διασυνοριακές (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2021).

Ήδη από τις δεκαετίες του 1960-1970 τα περισσότερα κράτη είχαν προχωρήσει σε συμφωνίες σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες αποσκοπούσαν κυρίως στην εδραίωση των εμπορικών σχέσεων και στη διαφύλαξη των συμφερόντων των κρατών μελών μέσω της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, παρά το γεγονός ότι αρκετές μεσογειακές χώρες είχαν ήδη ενταχτεί στην Ένωση, οι εμπορικές σχέσεις με τις "Τρίτες Μεσογειακές Χώρες" εξακολούθησαν να υπάρχουν, ακολουθώντας μάλιστα τα ίδια εμπορικά πρότυπα από τη δεκαετία του 1970 έως τη δεκαετία του 1990. Η δημιουργία του ΠΟΕ το 1994 έφερε αλλαγές στις συμφωνίες της δεκαετίας του 1970. Το ζήτημα συμβατότητας με τους πολυμερείς κανόνες της GATT, προώθησε τη διαπραγμάτευση νέων ζωνών ελεύθερου εμπορίου και κατ' επέκταση νέων ευρωμεσογειακών συμφωνιών σύνδεσης.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, σημαντική πολιτική για την προώθηση της εξωτερικής διάστασης των εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ στην Μεσόγειο αποτέλεσε και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας. Ήδη από το πρώτο της προσχέδιο το 2002 αναφερόταν στην προσέγγιση ή/και εναρμόνιση της νομοθεσίας και τη σταδιακή επέκταση των σχετικών πολιτικών της ΕΕ και σε τρίτες χώρες. Μετά το 2006 με ανακοίνωση της Επιτροπής ορίστηκε και το πρόγραμμα για μια "οικονομική

ολοκλήρωση". Ο στόχος της ήταν να επιτευχθεί συμμετοχή στην εσωτερική αγορά: με "συνολική σύγκλιση σε εμπορικούς και ρυθμιστικούς τομείς (όπως τεχνικοί κανόνες και πρότυπα, υγειονομικοί κανόνες, πολιτικές ανταγωνισμού, ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, καινοτομία και βιομηχανική πολιτική, συνεργασία στον τομέα της έρευνας, δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, τελωνειακά μέτρα διευκόλυνσης του εμπορίου και διοικητική ικανότητα στον τομέα των κανόνων καταγωγής, χρηστή διακυβέρνηση στον φορολογικό τομέα, εταιρικό δίκαιο, δημόσιες συμβάσεις και χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες).

Φυσικά, αυτή η "συμμετοχή στην εσωτερική αγορά" σημαίνει στην πραγματικότητα επέκταση της εσωτερικής αγοράς, με τη χρήση της μεθοδολογίας της ενιαίας αγοράς. Με την ΕΠΓ, το πρόγραμμα υλοποιήθηκε κυρίως σε διμερές επίπεδο με τα σχέδια δράσης, τα οποία σταδιακά αντικαταστάθηκαν από τις ατζέντες σύνδεσης και άλλες προτεραιότητες της εταιρικής σχέσης. Στην συνέχεια, οι παλαιές συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, οι οποίες δεν ήταν εμπορικές συμφωνίες, αντικαταστάθηκαν από νέες συμφωνίες σύνδεσης. Οι συμφωνίες αυτές περιελάμβαναν λεπτομερείς διατάξεις σε πολλούς τομείς πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), της αγοράς αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ των εταίρων της ΕΠΓ, αλλά και των μηχανισμών επίλυσης διαφορών.

Η ανάπτυξη της εξωτερικής διάστασης των σχετικά νέων πολιτικών της ΕΕ θα επηρεάσει οριστικά την "ευρωμεσογειακή διάσταση" στα τέλη του 2020. Πιο συγκεκριμένα, τον Σεπτέμβριο του 2020, η Ursula von der Leyen παρουσίασε την κοινή ανακοίνωση για μια ανανεωμένη εταιρική σχέση με τη Νότια Γειτονία ως "σημαντική πρωτοβουλία" της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η "Νέα Ατζέντα για τη Μεσόγειο", όπως ονομάστηκε, αποσκοπεί ακριβώς στην αναβίωση της εταιρικής σχέσης της ιδρυτικής πράξης της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΣ)⁶. Η εξωστρέφεια των πολιτικών της ΕΕ βρίσκεται στον πυρήνα της "Νέας Μεσογειακής Ατζέντας" του 2021 (Lannon, 2021, σελ. 20-23).

Διαβάζοντας κανείς όλα τα παραπάνω διαπιστώνει ότι, η εδαφική συνεργασία της ΕΕ με τις Μεσογειακές χώρες, πριν την δημιουργία της ΕΠΓ πραγματοποιούνταν

⁶ Διακήρυξη της Βαρκελώνης (1995).

κυρίως σε διμερές επίπεδο με σκοπό την ενίσχυση των εμπορικών συμφερόντων των περιοχών, καθιστώντας έτσι την συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων αδύνατη. Για την ανάπτυξη εκτενέστερης εδαφικής συνεργασίας και την πρακτική εφαρμογή των επιταγών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως καθορίζονται στην Λευκή Βίβλο για την ΠΕΔ της ΚτΠ, έπρεπε πια να προωθήσουν, μέσω της ΕΠΓ, πρακτικές που θα παγιώνουν την εταιρική σχέση των εδαφικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών και οι οποίες υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας και της εγγύτητας, θα αποτελούσαν βάση για την ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στα ευρωπαϊκά δρώμενα.

Το φάσμα των εμπλεκόμενων φορέων στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης άρχισε όμως να επεκτείνεται μόλις το 2008 με την δημιουργία πολυμερών συνεργασιών και συγκεκριμένα της Ένωσης για την Μεσόγειο (ΕγΜ/UfM)⁷, μιας διακυβερνητικής εταιρικής σχέσης που επιδίωκε τον σεβασμό της περιφερειακής αυτονομίας στην πολυεπίπεδη χάραξη πολιτικής⁸. Στην συνέχεια, το 2010 δημιουργήθηκαν συμπληρωματικά και διεθνή φόρα και αντιπροσωπείες τοπικών και περιφερειακών εκπροσώπων. Συγκεκριμένα, τα συμφέροντα των νότιων εταίρων ξεκίνησαν να εκπροσωπούνται έκτοτε από την Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM), η δομή και λειτουργία της οποίας θα παρουσιαστούν στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας. Άλλο ένα βασικό κείμενο που διαφαίνεται ότι η ΕΠΓ ενσωματώνει πτυχές της ΠΕΔ είναι η αναθεωρημένη της εκδοχή για την Νότια διάσταση (2011). Η ΕΕ μετά από τις εξελίξεις στην περιοχή εκείνη την περίοδο, διαπίστωσε ότι στην περιοχή πρέπει να εφαρμοστεί μια εξατομικευμένη προσέγγιση με σεβασμό στις ανάγκες των χωρών και των περιφερειών τους.

Η αναθεώρηση της ΕΠΓ του 2015 ενίσχυσε επίσης τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στην περιοχή. Αυτή η πιο εστιασμένη δέσμευση είχε ενσωματωθεί στη

⁷ Η Ένωση για την Μεσόγειο (ΕγΜ) συστάθηκε το 2008 ως συνέχεια της ευρω-μεσογειακής εταιρικής σχέσης (1995). Στην ΕγΜ συμμετέχουν 42 μέλη από την ΕΕ και 15 χώρες της Νοτιο-Ανατολικής Μεσογείου. Στόχος της είναι η εμπέδωση της περιφερειακής συνεργασίας και η ενίσχυση του πολιτικοοικονομικού διαλόγου στην περιοχή (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2020).

⁸ Οι πρωταρχικές αυτές συνέργειες καταδεικνύουν και τον διακυβερνητισμό που χαρακτήριζε τη ΕΠΓ στο πρωταρχικό της στάδιο εφαρμογής.

διαδικασία διαπραγμάτευσης των «προτεραιοτήτων για την εταιρική σχέση» με χώρες εταίρους στην ευρωπαϊκή γειτονιά, με στόχο την διευκόλυνση συμμετοχής της υποεθνικής, εθνικής και ενδοπεριφερειακής κοινωνίας των πολιτών σε άλλους οργανισμούς. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ για να ενισχύσει την ικανότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην νότια γειτονία και να τις υποστηρίξει οικονομικά για την προώθηση και την υπεράσπιση της λογοδοσίας, του κράτους δικαίου, της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης, του τερματισμού της βίας κατά των γυναικών και την υπεράσπιση άλλων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, έχει θεσπίσει τα περιφερειακά προγράμματα Med Dialogue for Rights and Equality Program (2019-2022) και Majalat (2018-2022) (European Committee of the Regions *et al.*, 2018, σελ. 14-18).

Σε σύγκριση λοιπόν με τον παραδοσιακό διακυβερνητικό τρόπο χάραξης εξωτερικής πολιτικής, η ΕΠΓ εστιάζει στην ενίσχυση και ισχυρή συμμετοχή των περιφερειακών συνεργιών στις πολυεπίπεδες διαδικασίες της ΕΕ παρέχοντας τους μάλιστα και τη χρήση καινοτόμων μέσων. Διαφαίνεται επίσης ότι, η προσπάθεια υλοποίησης των επιταγών της ΕΠΓ είτε με διμερείς (όπως οι Συμφωνίες Σύνδεσης) είτε με πολυμερείς συνεργασίες (όπως η Ένωση για τη Μεσόγειο και τα όργανά της), διαπνέεται από βασικές αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, μέσω της Ένωσης για την Μεσόγειο και της ARLEM παρέχονται ευκαιρίες για αυξημένη ανάπτυξη και καθιέρωση της συμμετοχικής δημοκρατίας, οι αποφάσεις παίρνονται κοντά στον πολίτη, ενισχύεται ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών, ενώ όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης συνεργάζονται με σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων των περιοχών της Μεσογείου. Όλα τα παραπάνω καταδεικνύουν και την αυξανόμενη σημασία συνεισφοράς των τοπικών και περιφερειακών δράσεων στην επίτευξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Η σημασία της συμβολής των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο πολυεπίπεδο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης θα αναλυθεί εκτενέστερα στην επόμενη ενότητα.

3. Ο ρόλος των περιφερειακών/τοπικών αρχών στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας, οι πρώτες αναφορές στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έγιναν από τους πολιτικούς επιστήμονες Marks και Hooghe την δεκαετία του 90'. Την ίδια περίοδο, οι περιφέρειες άρχισαν να κάνουν την εμφάνιση τους και να έχουν ενεργότερο ρόλο στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, λόγω της αναθεώρησης της Πολιτική Συνοχής το 1988, η οποία απαιτούσε από τις εθνικές κυβερνήσεις να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν τις εκάστοτε πολιτικές και τα κονδύλια από κοινού με τις υποεθνικές αρχές. Ταυτόχρονα, με την Συνθήκη του Μάαστριχτ επήλθε για πρώτη φορά η θεσμική καθιέρωση της δυνατότητας πρόσβασης και εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο Συμβούλιο Υπουργών, ενώ ταυτόχρονα καθιερώθηκε και η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ), την οποία πρέπει να συμβουλευέται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) κατά την νομοπαραγωγική διαδικασία σε βασικούς τομείς περιφερειακού ενδιαφέροντος. Στην συνέχεια, με την Συνθήκη της Λισσαβόνας, αφού εμποδίστηκε η σημασία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στις ενέργειες της Ένωσης και επεκτάθηκε η υποχρεωτικότητα της στη νομοθετική διαδικασία διαβούλευσης της ΕΕ, η Επιτροπή και το Συμβούλιο υποχρεούνται να συμβουλευούνται για τα νομοθετικά τους έργα, την Επιτροπή των Περιφερειών σε μεγάλο αριθμό τομέων πολιτικής που επηρεάζουν τις περιφερειακές και τοπικές αρμοδιότητες.

Στο σημείο αυτό είναι εύλογο να επισημάνει κανείς ότι, η ανάπτυξη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποτέλεσε τελικώς εκείνη την περίοδο ένα απαραίτητο εργαλείο για να καταστεί δυνατή η επεξήγηση της ολοένα και ενεργότερης παρουσίας και συμμετοχής των περιφερειακών αρχών στις Βρυξέλλες. Όπως παρατήρησαν και οι Hooghe και Marks (2001) στην μελέτη τους με τίτλο "Multilevel Governance and European Integration", αλλά και όπως σημειώθηκε στην παραπάνω ενότητα, οι παραδοσιακές θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που ήταν στη μόδα εκείνη την εποχή - δηλαδή ο νεολειτουργισμός και ο διακυβερνητισμός- δεν μπορούσαν πλέον να συλλάβουν και να εξηγήσουν τι συνέβαινε στη διακυβέρνηση της ΕΕ. Η έννοια της πολυεπίπεδης ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αναδύθηκε λοιπόν για την κατανόηση

αυτού του νέου μοντέλου διακυβέρνησης, το οποίο αποδίδει πια ισάξια σημασία στην περιφερειακή βαθμίδα, όπως στα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Όπως επισημαίνει και ο Tortola (2017), η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εμφανίστηκε σε μία περίοδο που παρατηρήθηκε ιδιαίτερα η ενίσχυση της περιφερειοποίησης. Η τελευταία επέφερε την μετατόπιση της πολιτικής εξουσίας από το εθνικό επίπεδο προς τα υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης, αυξάνοντας κατά συνέπεια και τη συμμετοχή των περιφερειών πέρα από τα όρια των κρατών - μελών, και στις υποθέσεις της ΕΕ. Ένας από τους κυριότερους λοιπόν μοχλούς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ακριβώς αυτή η συνεπαγόμενη μετατόπιση εστίασης της επίσημης λήψης αποφάσεων από τις κεντρικές κυβερνήσεις, στην κατανομή της εξουσίας μεταξύ των λοιπών επιπέδων διακυβέρνησης σε όλα τα στάδια χάραξης πολιτικής.

Η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών δρώντων στα ζητήματα της ΕΕ αποτέλεσε ένα από τα κύρια αντικείμενα μελέτης και των Hooghe και Marks (1996), οι οποίοι διαπίστωσαν ότι η εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών έχει τρεις διαφορετικές πτυχές. Η μία αφορά την εκπροσώπηση των υποεθνικών αρχών στην Επιτροπή των Περιφερειών, η άλλη αφορά την εκπροσώπηση στο Συμβούλιο των Υπουργών και η τελευταία αφορά την ύπαρξη και τον ρόλο των περιφερειακών λόμπι. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ΕτΠ που καθιερώθηκε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, κατοχυρώνει επίσημα στις υποεθνικές αρχές την δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελείται σήμερα από περισσότερους από 329 εκπροσώπους περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων, οι οποίοι θα πρέπει να κατέχουν περιφερειακή ή τοπική εκλογική εντολή ή να είναι πολιτικά υπόλογοι σε κάποια εκλεγμένη συνέλευση. Σύμφωνα με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, η συμμετοχή της ΕτΠ στη νομοθετική διαδικασία είναι καθ'όλα απαραίτητη σε ζητήματα που αφορούν την «κοινωνική και οικονομική συνοχή, τη δημόσια υγεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, της εκπαίδευσης και της νεολαίας, του πολιτισμού».⁹

⁹ Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1992, άρθρο 198 α-γ.

Μετά από αρκετά χρόνια και με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, οι αρμοδιότητες της ΕτΠ αυξήθηκαν. Η ΕτΠ αποκτά πια μεγαλύτερη παρουσία σε όλα τα στάδια της δημιουργίας των νόμων της ΕΕ που επηρεάζουν τις περιφερειακές και τοπικές αρχές¹⁰. Η σταδιακή αύξηση αρμοδιοτήτων περιλάμβανε και την επέκταση της υποχρεωτικότητας διαβούλευσης των τριών θεσμικών οργάνων που αποφασίζουν για τη νομοθεσία της ΕΕ - το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή και το Συμβούλιο - με την ΕτΠ για θέματα που καλύπτουν αρκετούς νέους τομείς πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου, του περιβάλλοντος, της ενέργειας και της κλιματικής αλλαγής, «υπηρεσίες γενικού συμφέροντος», κοινωνικές υποθέσεις, δημόσιες υπηρεσίες και υπηρεσίες υποδομής, αλλά και αθλητισμού. Παράλληλα όμως αξίζει να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ, ο ρόλος της ΕτΠ μπορεί να θεωρηθεί περιορισμένος καθώς μπορεί να παρέχει μόνο συστάσεις και δεν έχει δικαίωμα αρνησικυρίας ή δικαιώματα συναπόφασης. Τέλος, η ΕτΠ απέκτησε το δικαίωμα να γνωμοδοτεί, με δική της πρωτοβουλία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και ταυτόχρονα να αμφισβητεί τους ευρωπαϊκούς νόμους ενώπιον του, όταν πιστεύει ότι οι περιφερειακές ή τοπικές πτυχές δεν έχουν ληφθεί υπόψη επαρκώς ή εάν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν έχουν σεβαστεί τα δικαιώματα της ΕτΠ για διαβούλευση.

Εκτός από την δημιουργία της ΕτΠ, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, εισήγαγε έναν ακόμη νομοθετικό ρόλο για τις περιφέρειες, με τον οποίο οι περιφερειακοί υπουργοί έχουν πια την δυνατότητα να εκπροσωπούν το κράτος μέλος στο Συμβούλιο Υπουργών. Πιο συγκεκριμένα, έχουν αποκτήσει το δικαίωμα να αντικαθιστούν τους εκάστοτε εθνικούς υπουργούς και να συμμετέχουν ενεργά στη φάση προετοιμασίας της λήψης αποφάσεων της ΕΕ, μέσω της συμμετοχής τους στις αντιπροσωπείες των κρατών μελών και μέσω της συμμετοχής τους σε ομάδες εργασίας του Συμβουλίου Υπουργών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα ομοσπονδιακά κράτη της Γερμανίας, της Αυστρίας και του Βελγίου που έχουν καταφέρει να αντικαταστήσουν πλήρως τους εθνικούς τους υπουργούς με περιφερειακούς εκπρόσωπους, οι οποίοι ασκούν τα πλήρη δικαιώματα για πολιτικές που ανατίθενται αποκλειστικά στις περιφέρειες. Η πρόσβαση στο Συμβούλιο Υπουργών, ενώ έχει εξασφαλίσει στις περιφέρειες έναν μείζονα ρόλο στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, η δυνατότητα

¹⁰ Συνθήκη της Λισσαβόνας, 2007, άρθρο 307.

ουσιαστικής επιρροής τους κατά την επίσημη λήψη αποφάσεων αποτελεί αντικείμενο αμφισβήτησης από πολλούς.

Σημείο αναφοράς στο πολυεπίπεδο ευρωπαϊκό σύστημα αποτελεί επιπρόσθετα και η αύξηση του αριθμού των περιφερειακών λόμπι στις Βρυξέλλες. Από ιστορικής απόψεως, το 1988 υπήρχαν μόνο 15 τέτοια γραφεία, το 2013 περισσότερα από 200, ενώ σήμερα υπάρχουν περισσότερες από 300 αντιπροσωπείες των περιφερειακών και τοπικών αρχών, οι οποίες λειτουργούν ως περιφερειακές πρεσβείες και δεν έχουν επίσημο καθεστώς. Η συνεχής αύξηση του αριθμού των λόμπι πηγάζει αδιαμφισβήτητα από τις μεταρρυθμίσεις που διενεργήθηκαν στα διαρθρωτικά ταμεία το 1988 και οι οποίες καθιέρωσαν την έννοια της "εταιρικής σχέσης" μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων (Επιτροπής), των εθνικών κυβερνήσεων και των τοπικών και περιφερειακών αρχών για το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση των οικονομικών προγραμμάτων (Hooghe and Marks, 2001, σελ. 83-86). Η εταιρική αρχή αποτέλεσε βάση για την ενεργότερη συμμετοχή των περιφερειακών εκπροσώπων στη νομοπαραγωγική διαδικασία της ΕΕ και έδωσε κίνητρα για την δημιουργία όλο περισσότερων αντιπροσωπειών στις Βρυξέλλες.

Μολονότι τα περιφερειακά λόμπι, λόγω του ανεπίσημου χαρακτήρα τους, δεν έχουν επίσημο ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ, έρευνες αποκαλύπτουν ότι διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο ως top-down, αλλά και ως bottom-up διαμεσολαβητές πληροφοριών. Συγκεκριμένα, ο σημαντικότερος ρόλος τους είναι να αποκτούν πληροφορίες σχετικά με τις ευκαιρίες χρηματοδότησης και τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ και να εξηγούν στους ευρωπαϊκούς θεσμούς λήψης αποφάσεων τη θέση της περιφέρειας για διάφορα θέματα, ώστε να τους επηρεάζουν στη τελική λήψη των αποφάσεων υπέρ της εκάστοτε περιφέρειας. Τα λόμπι βρίσκονται σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία μέσω των περιφερειακών αντιπροσώπων αντλεί πληροφορίες για τις ανάγκες των περιφερειών, για τις οποίες η ευρωπαϊκή γραφειοκρατία δεν διαθέτει την τεχνογνωσία και τους πόρους για να συγκεντρώσει τα απαιτούμενα δεδομένα (Greenwood, 2011, σελ. 439-440 και Marks *et al.*, 2002, σελ. 5 και Tatham, 2019, σελ. 220).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί και το γεγονός ότι οι περισσότερες περιφέρειες συνεργάζονται εντατικά με τις κεντρικές κρατικές αρχές αντί να τις παρακάμπτουν

(Beyers *et al.*, 2015, σελ. 604-605 και Callanan & Tatham, 2014, σελ. 195). Όπως είναι φυσικό, παράγοντες όπως, τα διαφορετικά κυβερνητικά κόμματα σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, οι (δημοσιονομικοί) πόροι του γραφείου και η διάρκεια έκθεσης στη διαδικασία ολοκλήρωσης μπορεί να επηρεάσουν την συχνότητα της παράκαμψης έναντι της συνεργασίας. Οι περιφέρειες με πρόσβαση στο κέντρο των κρατικών αποφάσεων είναι λιγότερο επιρρεπείς στο να παρακάμπτουν τις κεντρικές τους κυβερνήσεις και λιγότερο συχνά επιδιώκουν απευθείας επαφή με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ωστόσο, δεν είναι απίθανο οι περιφέρειες αυτές να καταφύγουν σε στρατηγικές παράκαμψης και να έρθουν σε απευθείας επαφή με αξιωματούχους της ΕΕ, σε περιπτώσεις που είναι δυσαρεστημένες ή διαφωνούν με την εθνική θέση. Η προοπτική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποκαλύπτει ότι μια σημαντική πρόκληση στο πλαίσιο της τριμερούς πολιτείας της ΕΕ, είναι ο συντονισμός των κυβερνήσεων μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών, καθώς και μεταξύ των περιφερειών εντός των κρατών μελών.

Με βάση λοιπόν την παραπάνω επισκόπηση της περιφερειακής συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της ΕΕ, εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι οι περιφέρειες έχουν καταστεί μία μη εξαιρεσίμη και σημαντική κυβερνητική βαθμίδα στο πολυεπίπεδο πολίτευμα της ΕΕ. Οι Hooghe και Marks (2001) για ακόμη μια φορά δημοσίευσαν μία μελέτη-ορόσημο (2001) κατά τη διάρκεια της ακμής της ιδέας της "Ευρώπης των Περιφερειών", στην οποία παρουσιάζουν ένα όραμα που προέβλεπε την ανάπτυξη ενός πολιτικού συστήματος, στο οποίο η ΕΕ και τα περιφερειακά επίπεδα σταδιακά θα αποκτούσαν όλο ένα και περισσότερες αρμοδιότητες εις βάρος των κρατών-μελών, τα οποία σταματούν σταδιακά να αποτελούν τους διαμεσολαβητές ανάμεσα σε υποεθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και τα οποία θα μπορούσαν ακόμη και τελικά να εξαφανιστούν. Η ΕΕ σαφώς δεν αναπτύχθηκε σε ένα ομοσπονδιακό πολίτευμα αποτελούμενο από μια ομοσπονδιακή κυβέρνηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και κυβερνήσεις σε περιφερειακό επίπεδο. Ως εκ τούτου, αρκετοί μελετητές προτίμησαν να περιγράψουν την Ένωση ως "Ευρώπη με τις περιφέρειες" αντί για "Ευρώπη των περιφερειών" (Herburn, 2008, σελ. 551-552 και Hooghe & Marks, 1996, σελ. 90 και Moore, 2008, σελ. 532). Η κύρια συμβολή της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι, ότι βοηθάει στην περιγραφή αλλά και στην εξήγηση της ανάπτυξης μιας "Ευρώπης με τις περιφέρειες" όπου οι

περιφερειακοί δρώντες βρίσκονται να συνυπάρχουν στο πλαίσιο μιας κυρίαρχης πολιτικής (Hooghe & Marks, 1996, σελ. 74).

Οι Liesbet Hooghe και Gary Marks συνεχίζοντας, αποδίδουν την αυξανόμενη πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη σε δύο εξελίξεις: την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που έχει μετατοπίσει την εξουσία από τα εθνικά κράτη στα θεσμικά όργανα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και την περιφερειοποίηση, η οποία έχει μετατοπίσει την πολιτική εξουσία από το εθνικό επίπεδο σε υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης (Hooghe & Marks, 2001, σελ. 11). Οι συνεχιζόμενες διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της περιφερειοποίησης κατά τη δεκαετία του 2000 και 2010 αύξησαν περαιτέρω την αλληλεξάρτηση μεταξύ περιφερειακών, εθνικών κυβερνήσεων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Πρόσφατες εκτιμήσεις αποκαλύπτουν μάλιστα, ότι το 60% των αποφάσεων που λαμβάνονται από τοπικές και περιφερειακές αρχές επηρεάζονται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και σχεδόν το 70% της ευρωπαϊκής νομοθεσίας εφαρμόζεται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές (Council of European Municipalities and Regions, 2016, σελ. 4).

Από μεριάς των θεσμικών ευρωπαϊκών οργάνων, η Επιτροπή έχει κύριο μέλημα μεταξύ άλλων, να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές της ΕΕ εφαρμόζονται κατάλληλα στις περιφέρειες και παρακινεί διαρκώς τα κράτη μέλη να μοιράζονται κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών στην επικράτεια τους, την εξουσία με τις περιφέρειές τους. Οι περιφέρειες, ιδίως αυτές με μεγάλο χαρτοφυλάκιο πολιτικής - δηλαδή οι περιφέρειες που καλούνται συχνότερα να εφαρμόσουν τη νομοθεσία της ΕΕ - έχουν πολλούς λόγους να επηρεάζουν τη νομοθεσία της ΕΕ από τα αρχικά στάδια, να παρακολουθούν εκτενέστερα τα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα και είναι πιο πρόθυμες να γνωστοποιήσουν στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις περιφερειακές τους προτιμήσεις (Hooghe & Marks, 1996, σελ. 76).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στρέφει την επιστημονική προσοχή στα μέσα με τα οποία οι κυβερνήσεις προσπαθούν να επιτύχουν συντονισμό. Χαρακτηριστικά παραδείγματα έρευνας ερωτημάτων που θέτουν οι μελετητές είναι πότε και γιατί οι περιφέρειες είναι παρούσες και ενεργές στις Βρυξέλλες, πότε και γιατί τα θεσμικά όργανα της ΕΕ τις ακούνε, πότε και γιατί οι εθνικές κυβερνήσεις είναι πρόθυμες να διαμορφώσουν από κοινού τις θέσεις των κρατών μελών με τις περιφέρειές τους, και πότε και γιατί οι περιφέρειες προτιμούν να εργάζονται μέσω της κεντρικής

κυβέρνησης κα πέραν αυτής με τα θεσμικά όργανα. Με άλλα λόγια, η γνώση των κινήτρων για την εμπλοκή των περιφερειών στις υποθέσεις της ΕΕ και για τις εθνικές κυβερνήσεις και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να μοιράζονται την εξουσία τους με τις περιφέρειες, είναι το κλειδί για την κατανόηση του πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ (Schakel, 2020).

Κλείνοντας αυτή την ενότητα, θεωρείται επίσης σημαντικό να γίνει αναφορά στην συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών στην κατανόηση και την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα. Η ΕτΠ από την δημιουργία της έδωσε ιδιαίτερη βάση τόσο στην ισάξια συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, όσο και στο σωστό επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, καθώς μόνο στο πλαίσιο μιας τέτοιας εταιρικής σχέσης θα ήταν δυνατό να επιτευχθούν οι ενωσιακοί στόχοι.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, η ΕτΠ για την επίτευξη της εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και κατ' επέκταση για την ενίσχυση της πολιτικής συνεργασίας, την ενθάρρυνση της δημοκρατικής συμμετοχικότητας και την αποτελεσματική ενωσιακή δράση, προχώρησε στην δημιουργία της *«Λευκή Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση»* (2009), στην σύνταξη της γνωμοδότησης για την *«Καλλιέργεια ενός ευρωπαϊκού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης»* και τέλος στην κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως θεμελιώδη αρχή για την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής στο πλαίσιο των νέων κοινών διατάξεων που διέπουν τα διαρθρωτικά ταμεία (αρ. 5, Κανονισμός 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, 17/12/2013).

Αυτά και άλλα τόσα, αποτελούν την βάση για την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε όλα τα μέρη εντός και εκτός των συνόρων της ευρωπαϊκής επικράτειας. Στην επόμενη ενότητα, θα παρουσιαστεί ένα από τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα πολυεπίπεδης περιφερειακής συνεργασίας από τα νότια σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Η Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM)

Προχωρώντας στην τελευταία ενότητα της εργασίας, θα αναλυθεί ένα αντιπροσωπευτικό παράδειγμα εφαρμογής του ευρωπαϊκού πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας με τους Νότιους Εταίρους, η Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM).

Όπως ήδη αναφέρθηκε πολλάκις στα προηγούμενα κεφάλαια, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης άρχισε να έχει απήχηση στην επιστημονική κοινότητα και στους μελετητές της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακριβώς γιατί ανέλυε επαρκώς την διάχυση ευθυνών και αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα πολιτικής, ενώ ταυτόχρονα εξέταζε επαρκώς και την αλληλεπίδραση μεταξύ αυτών. Τις τελευταίες δεκαετίες, που η Ευρώπη έχει πληγεί από πολλαπλές κρίσεις και η αμφισβήτηση των ευρωπαϊκών και δημοκρατικών αξιών είναι σε έξαρση, η χρήση ενός τέτοιου μοντέλου διακυβέρνησης είναι πιο απαραίτητη από ποτέ.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση λειτουργεί ως προϋπόθεση για την υποεθνική κινητοποίηση. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της, η διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ έχει πάψει να μονοπωλείται από τις εθνικές κυβερνήσεις και την μοιράζονται πλέον και άλλοι φορείς (Hooghe & Marks, 2001, σελ. 3-4), τουλάχιστον σε ορισμένα πεδία πολιτικής, σε διαφορετικά στάδια και σε κάποιο βαθμό, κυρίως στην κρίσιμη φάση της εφαρμογής της πολιτικής. Αντίστοιχα, αναφέρεται ότι λαμβάνει χώρα και πολυεπίπεδη διαπλοκή και συνεργασία μεταξύ φορέων από διαφορετικά διοικητικά επίπεδα (Hooghe, 1996, σελ. 17). Αυτό λοιπόν που καθιστά αυτό το μοντέλο τόσο σημαντικό, είναι η δυνατότητα συμμετοχής και εμπλοκής που δίνεται στους περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς να αναζητήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρονται στον υπερεθνικό στίβο και να τις εκμεταλλευτούν (π.χ. η χρήση οικονομικών πόρων ή η επιρροή των θεσμών της ΕΕ) (Hooghe, 1995, σελ. 191-193).

Η βιβλιογραφία για την υποεθνική κινητοποίηση συζητά τα κίνητρα, τους στόχους και τις στρατηγικές της τοπικής και περιφερειακής εκπροσώπησης στις Βρυξέλλες (Hooghe & Marks, 1996 και Marks *et al.*, 1996 και Jeffery, 1996 και Marks *et al.*, 2002 και Tatham, 2010). Έχει υποστηριχθεί ότι, οι περιφερειακές αρχές

ή και οι ενώσεις τους δραστηριοποιούνται εντός της κοινότητας προκειμένου να αναζητήσουν κεφάλαια ("οικονομική κινητοποίηση") ή για να ασκήσουν επιρροή στα θεσμικά όργανα της ΕΕ ("ρυθμιστική κινητοποίηση") (Callanan & Tatham, 2014, σελ. 191). Κατά μήκος αυτών των δύο γενικών τύπων κινητοποίησης μπορεί να ληφθεί υπόψη και ο "συνεργατικός" τύπος κινητοποίησης, ο οποίος αποσκοπεί στην προώθηση της συνεργασίας και της δημιουργίας εταιρικών σχέσεων μεταξύ φορέων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας σε ολόκληρη την ευρωπαϊκή επικράτεια, αλλά και εκτός αυτής. Το βασικό κίνητρο είναι η συνεργασία μεταξύ δημόσιων αρχών σε διάφορους τομείς πολιτικής, καθώς και η ανταλλαγή γνώσεων, ορθών πρακτικών και εμπειρογνωμοσύνης. Ένα πρόσθετο κίνητρο μπορεί επίσης να είναι η αναζήτηση έργων χρηματοδότησης. Με άλλα λόγια λοιπόν, η υποεθνική κινητοποίηση επιτρέπει τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών θεσμών σε διαδικασίες πολιτικής που εκτυλίσσονται σε πολυεπίπεδα θεσμικά περιβάλλοντα. Ένα τέτοιο περιβάλλον ακριβώς προσφέρει και η περιφερειακή προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας.

Σε γενικότερο πλαίσιο, όπως ήδη αναφέρθηκε στις παραπάνω ενότητες, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας επικεντρώνεται στις γειτονικές χώρες της ΕΕ που βρίσκονται σε δύο μεγάλες γεωγραφικές περιοχές: στα ανατολικά και στα νότια της σύνορα. Ο πρωταρχικός σκοπός της, ήταν να φέρει πιο κοντά την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις γειτονικές της αυτές χώρες, ώστε να συνεργαστούν σε θέματα που αφορούν την προώθηση της ευημερίας, της σταθερότητας και της ασφάλειας για όλους. Σήμερα όμως, στοχεύει και στην προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, στην ισότητα και την καταπολέμηση των διακρίσεων σε όλες τις μορφές τους, στην ενίσχυση της τομεακής και διατομεακής συνεργασίας, στη δημιουργία καλύτερων συνθηκών για την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας των ατόμων, στη στήριξη της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, στις σχέσεις καλής γειτονίας, στην υποπεριφερειακή, περιφερειακή και ευρωπαϊκή συνεργασία σε επίπεδο γειτονίας, καθώς και στη διασυνοριακή συνεργασία. Στον πυρήνα της προσπάθειας αυτής, εδράζονται αρχές και αξίες όπως η ελευθερία, η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, η χρηστή διακυβέρνηση και η βιώσιμη ανάπτυξη, αρχές που διαπνέουν και όλες τις πολιτικές και ενέργειες της ένωσης. (Οικονομίου, 2018, σελ. 20-23).

Διαφαίνεται λοιπόν ότι, η περιφερειακή προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας παρέχει το ακριβές πλαίσιο εφαρμογής ενός πολυεπίδεδου μοντέλου διακυβέρνησης στις χώρες στις οποίες απευθύνεται. Πιο συγκριμένα, στην περίπτωση της Νότιας Γειτονίας που μας απασχολεί στην παρούσα εργασία, το μοντέλο αυτό και η υποεθνική συμμετοχή στα κοινά της Ευρωπαϊκής Ένωσης ειδικότερα, μέσω της ΕΠΓ, έχει επιτευχθεί με την δημιουργία της συνέλευσης των τοπικών και περιφερειακών εκλεγμένων αντιπροσώπων από την ΕΕ και τους μεσογειακούς εταίρους της, της Ευρωμεσογειακής Περιφερειακής και Τοπικής Συνέλευσης (ARLEM). Η ARLEM συγκροτήθηκε το 2010 έπειτα από πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Περιφερειών και άλλων τοπικών οργανώσεων των μεσογειακών χωρών που μέσω αυτής επιδίωκαν άξια εκπροσώπηση ενώπιον των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και της Ένωσης για την Μεσόγειο. Οι παραπάνω θεώρησαν ότι μόνο μέσω μίας τέτοιας επιτροπής θα μπορούσε να εμπεδωθεί η διαπεριφερειακή συνεργασία και να αναπτυχθεί ένας υγιής πολιτικός διάλογος μεταξύ όλων.

Η Συνέλευση αποτελείται από χώρες – μέλη και παρατηρητές από την ΕΕ και 15 χώρες που βρίσκονται γεωγραφικά γύρω από τη Μεσόγειο (Αίγυπτος, Τουρκία, Αλγερία, Μαρόκο, Συρία - προς το παρόν σε αναστολή-, Τυνησία, Αλβανία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Μαυριτανία, Παλαιστινιακή Αρχή, Μονακό, Μαυροβούνιο). Πιο συγκεκριμένα, η ARLEM πλαισιώνεται από 80 μέλη και 2 παρατηρητές από ευρωπαϊκές και μεσογειακές χώρες¹¹. Τα μέλη της εκπροσωπούν περιφέρειες και τοπικές οντότητες, οι οποίες είναι εκλεγμένες σε περιφερειακή ή τοπική αρχή. Την προεδρία της ARLEM ασκούν από κοινού δύο συμπρόεδροι, από τους οποίους ο ένας εκπροσωπεί τα ευρωπαϊκά μέλη και ο άλλος τους μεσογειακούς εταίρους. Ο τελευταίος ορίζεται κατόπιν συναίνεσης από την εν λόγω ομάδα για περίοδο δυόμισι ετών. Η συνπροεδρεία της συνέλευσης είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό της στρατηγικής και των προγραμμάτων των δραστηριοτήτων που θα εκτελέσει η Συνέλευση το επόμενο έτος.

¹¹ Αναφορικά με τους Ευρωπαίους συμμετέχοντες, ο αριθμός προκύπτει από τα 32 μέλη της ΕτΠ και τα 8 μέλη που εκπροσωπούν ευρωπαϊκές ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών που ασχολούνται με την ευρωμεσογειακή ολοκλήρωση (ARLEM Secretariat, 2021).

Σκοπός της Ευρωμεσογειακής Συνέλευσης είναι η προώθηση της δημοκρατίας και η εμπέδωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πέρας όλων των χωρών της Μεσογείου. Επιπρόσθετα, μέσω της δραστηριοποίησης της στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιδιώκει να γεφυρώσει τις σχέσεις μεταξύ των περιφερειών Βορρά και Νότου και φυσικά να δημιουργήσει στενές συνεργασίες μεταξύ των μεσογειακών περιφερειακών και τοπικών θεσμών, ώστε να μπορέσουν να ανταλλάζουν άμεσα καλές πρακτικές διακυβέρνησης, γνώσεις και εμπειρίες πάνω σε θέματα και πολιτικές που προωθούν άμεσα τα συμφέροντα τους. Μέσω όλων των παραπάνω, θα εμπεδωθεί τελικώς τόσο η εδαφική διάσταση της Μεσογειακής Ένωσης, όσο και η περιφερειακή συνοχή και συνεκτικότητα.

Αναφορικά με την λειτουργία της, η συνέλευση συγκεντρώνει τα μέλη της ARLEM στην ετήσια σύνοδο ολομέλειας, κατά τη διάρκεια της οποίας πραγματοποιούνται συνεδριάσεις των επιτροπών και του Προεδρείου της, καταρτίζεται η έκθεση δραστηριότητας, το σχέδιο δράσης, οι συστάσεις και φυσικά υιοθετούνται οι εκθέσεις της θεματικής επιτροπής. Επιπλέον, στο πλαίσιο της ενδέχεται να οργανωθούν ειδικά εργαστήρια ή συνέδρια για μείζονα ζητήματα που ταλανίζουν την περιοχή εκείνη την περίοδο. Η ARLEM συμμετέχει, μέσω θεματικών εκθέσεων, με συμβουλευτικό ρόλο στις εργασίες της Επιτροπής των Περιφερειών. *«Εκπροσωπεί επίσης το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στις συνόδους κορυφής της Ένωσης για τη Μεσόγειο (ΕγΜ). Επιδιώκει επιπλέον την δημιουργία συνεργιών με τους εταίρους της, συμπεριλαμβανομένης της ΕγΜ (Δήλωση προθέσεων υπεγράφη το 2013), των ευρωπαϊκών οργανώσεων τοπικής αυτοδιοίκησης που εκπροσωπούνται στην ARLEM, του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης (καθεστώς παρατηρητή), της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης της ΕγΜ (καθεστώς παρατηρητή), του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (Δήλωση προθέσεων υπεγράφη το 2013) και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής/ΕΟΚΕ (καθεστώς παρατηρητή)»* (European Committee of the Regions, 2021).

Η ARLEM διαθέτει και δύο επιτροπές. Η μία είναι η ECOTER που αφορά Οικονομικές, Κοινωνικές και Εδαφικές Υποθέσεις και η άλλη είναι η SUDEV, η οποία επιδιώκει την επίτευξη των στόχων της Βιώσιμης Ανάπτυξης στην περιοχή. Και οι δύο επιτροπές επεξεργάζονται εκθέσεις που παρουσιάζονται στη Γενική

Συνέλευση κάθε έτους. Μάλιστα στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Βιώσιμη Εδαφική Ανάπτυξη, οι εισηγητές της ARLEM καταρτίζουν θεματικές εκθέσεις για θέματα που σχετίζονται με: «*την αποκέντρωση, την αστική και εδαφική ανάπτυξη, την πολιτιστική συνεργασία, την κοινωνία της πληροφορίας, την μετανάστευση, την ένταξη μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στο εμπόριο, την διαχείριση των υδάτων, την διαχείριση των αποβλήτων, την ενέργεια, ιδίως την ηλιακή, την γεωργία και τον τουρισμό*» (European Committee of the Regions, 2021).

Η Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM) διαθέτει και γραμματεία, οι εγκαταστάσεις και το ανθρώπινο δυναμικό της οποίας παρέχονται από την Επιτροπή των Περιφερειών. Η γραμματεία φροντίζει για τη διοργάνωση των συναντήσεων της ARLEM, τη συμμετοχή των μελών της σε πάνελ υψηλού επιπέδου για τις ευρω-μεσογειακές πολιτικές, τις ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των άλλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης και την παρακολούθηση της σύνταξης και του αντίκτυπου των εκθέσεων και των έργων της Συνέλευσης.

Σε δια-οργανωτικό επίπεδο η ARLEM έχει θεσμικές σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η οποία έχει καθεστώς παρατηρητή στις συνόδους της ARLEM. Επιπλέον, όπως ήδη σημειώνεται παραπάνω, έχει αποκτήσει καθεστώς παρατηρητή στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση της Ένωσης για την Μεσόγειο και στο Κογκρέσο τοπικών και περιφερειακών αρχών της Ευρώπης του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενθαρρύνοντας τόσο τη συνεργασία μεταξύ των πολιτικών εκπροσώπων των δύο συνελεύσεων, όσο και την ενίσχυση της δημοκρατικής διάστασης του ευρωμεσογειακού διαλόγου. Τέλος, με σκοπό την αύξηση των δραστηριοτήτων της, η ARLEM έχει υπογράψει συμφωνίες συνεργασίας με την Ένωση για τη Μεσόγειο (ARLEM Secretariat, 2021).

Για να γίνει απολύτως κατανοητή η βάση που δίνεται στο ρόλο και στην ενίσχυση της θέσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρωμεσογειακή ολοκλήρωση, πρέπει κανείς να διαβάσει και την έκθεση, με τον ομώνυμο τίτλο, του Jihad Khair, Δήμαρχο του Μπέιτ Σαχούρ της Παλαιστίνης, που υιοθετήθηκε ομόφωνα στην 11η σύνοδο ολομέλειας της ARLEM στη Βαρκελώνη τον Ιανουαρίου 2020. Στην συγκεκριμένη έκθεση, σημειώνεται για άλλη μια φορά η σημασία της εφαρμογής του κοινού πλαισίου δράσης “Ατζέντα 2030” των Ηνωμένων Εθνών για

τη βιώσιμη ανάπτυξη σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Η υλοποίηση των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης πρέπει να αποτελεί πάντα γνώμονα στις δράσεις των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Μεταξύ αυτών των δράσεων, οι αρχές οφείλουν να εργάζονται για την εξάλειψη της φτώχειας, για την προστασία του πλανήτη από την υποβάθμιση, για τη θέσπιση των θεμέλιων για την ευημερία και για την προώθηση ειρηνικών κοινωνιών. Όλα τα παραπάνω θα έχουν ως αποτελέσματα κατ'επέκταση και την προώθηση της περιφερειακής ολοκλήρωσης στην περιοχή της Μεσογείου (Khair, J., & Sahour, B, 2020).

Σημειώνεται επίσης ότι, ενώ η ευρωμεσογειακή περιφερειακή και τοπική συνεργασία επηρεάζεται ομολογουμένως από εμπόδια σε μακροοικονομικό επίπεδο, εξαρτάται επίσης, σε μεγάλο βαθμό, και από το επίπεδο αποκέντρωσης και τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης (διαφάνεια, αυτονομία, λογοδοσία) που επιτυγχάνεται από τους διάφορους εταίρους. Η αποκεντρωμένη ή υποεθνική συνεργασία προϋποθέτει έναν ορισμένο βαθμό πολιτικοθεσμικής αποκέντρωσης που δίνει στους περιφερειακούς θεσμούς περιθώρια ελιγμών και περιθώρια μη τυπικής αλλά αποτελεσματικής αυτονομίας, ώστε να είναι σε θέση να αναλάβουν διμερή ή πολυμερή διεθνή διπλωματία.

Ωστόσο, πρέπει να αναγνωριστεί ότι οι καταστάσεις ποικίλλουν μεταξύ των ίδιων των ευρωπαϊκών χωρών, και ακόμη περισσότερο μεταξύ των χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού και Κοινωνικού Χώρου, όπου οι διαδικασίες αποκέντρωσης και διακυβέρνησης που βασίζονται στις αρχές της λογοδοσίας και της διαφάνειας έχουν προχωρήσει σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, ανάλογα με την χώρα. Η ARLEM, λαμβάνοντας υπόψη αυτό, θέλει να ενισχύσει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην ευρωμεσογειακή συνεργασία, παρέχοντας τόσο ένα πλαίσιο για συνεργασία σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος, όσο και επιχειρησιακά σχέδια στην περιοχή. Βασικοί τομείς προτεραιότητας της, στους οποίους οι τοπικές και περιφερειακές αρχές έχουν δυνατότητες και συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι των κεντρικών δημόσιων αρχών για τη συμβολή στην ευρωμεσογειακή ολοκλήρωση είναι οι εξής: η ανεργία, η παραοικονομία και η μετανάστευση, η κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία ως σημαντικός μοχλός κοινοτικής και τοπικής ανάπτυξης και τα τέλος η κλιματική αλλαγή.

Κλείνοντας διαπιστώνεται ότι, ενώ το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αντιμετωπίζει προφανείς δυσκολίες που μπορεί να απειλήσουν το μέλλον του και, ως εκ τούτου, να εμποδίσουν και την πρόοδο προς την ευρωμεσογειακή ολοκλήρωση, η εφαρμογή των αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αποτελεί ένα καλό εργαλείο για την θωράκιση του οικοδομήματος. Η άνοδος της λαϊκισμού, παγκόσμιες προκλήσεις όπως ο κορωνοϊός και η κλιματική αλλαγή, η αύξηση των ανισοτήτων σε νέες διαστάσεις και οι διαφορετικές προσεγγίσεις για τη μετανάστευση είναι όλα στοιχεία που θέτουν σε κίνδυνο τη συνοχή της ΕΕ και την ετοιμότητά της να ασκήσει την επιρροή της σε παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο. Όλα τα παραπάνω αποτελούν ζητήματα που η ARLEM θίγει και εξετάζει διεξοδικά στις ετήσιες συναντήσεις της και προσπαθεί να συμβάλει τα μέγιστα στην καταπολέμηση τους (ARLEM Assembly, 2020).

5. Συμπεράσματα

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα αποτελεί έναν πολυσύνθετο οργανισμό, ο οποίος έρχεται καθημερινά αντιμέτωπος με όλο και περισσότερες απειλές. Η υγειονομική κρίση, το ξέσπασμα του πολέμου μεταξύ Ρωσίας και Ουκρανίας, οι κλιματικές προκλήσεις και η ενεργειακή κρίση, είναι μερικά από αυτά που έρχονται να διαταράξουν και να υπονομεύσουν την δημοκρατική συνεκτικότητα στην Γηραιά Ήπειρο. Η ΕΕ προσπαθεί να διατηρήσει την συνοχή και την ασφάλεια της προωθώντας την συνεργασία με τις περιοχές που βρίσκονται ακριβώς μετά τα όρια της επίσημης εμβέλειας της. Η αποτελεσματική διαχείριση αυτών των προκλήσεων, όπως έδειξε και το παράδειγμα της πανδημίας του κορωνοϊού, δεν εξαντλείται στον ρόλο των κυβερνήσεων αλλά απαιτεί εταιρική σχέση συνεργασίας με υπερεθνικούς και υποεθνικούς δρώντες. Ένας τέτοιο τρόπο συνεργασίας αποτελεί και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας. Στην παρούσα διπλωματική εργασία εξετάστηκε το αν μέσω της ΕΠΓ επιτυγχάνεται συνεργασία, υπό το πρίσμα της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, της Ένωσης με τους νότιους γείτονες της.

Η ανάδυση της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ήρθε κάποτε να δώσει λύση στην κατανόηση της πολυπλοκότητας της ευρωπαϊκής χάραξης πολιτικής και να εδραιώσει την παρουσία της ως σημαίνουσα θεωρία για την επεξήγηση της

ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ανάμεσα σε άλλες θεωρίες που κυριαρχούσαν για δεκαετίες, αλλά αδυνατούσαν πια να ερμηνεύσουν τις ταχύτατες αλλαγές. Σήμερα, η εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στις νομοπαραγωγικές διαδικασίες είναι πιο επιτακτική από ποτέ. Η ισότιμη συμμετοχή και ο ορθολογικός καταμερισμός ευθυνών μεταξύ πολλαπλών δρώντων, δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, αποτελεί το απαραίτητο συστατικό στην διατήρηση της δημοκρατικής συνοχής στην ΕΕ.

Η πρώτη της βιβλιογραφική αναφορά από τον Marks συνέπεσε με τις διαρθρωτικές αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 και η εφαρμογή της απέκτησε τόσο υποστηρικτές όσο και αντιπάλους. Σύμφωνα με τον παραπάνω, στην ευρωπαϊκή αρένα οι εθνικές κυβερνήσεις είναι μεν αναπόσπαστο κομμάτι της, αλλά δεν αποτελούν πια τους πρωταγωνιστές και ούτε είναι οι κύριοι μεσολαβητές μεταξύ των υποεθνικών φορέων και των αντίστοιχων υπερθνικών. Την σημασία της εφαρμογής της έννοιας ήρθαν να συμπληρώσουν οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής των Περιφερειών, η οποία με την δημιουργία της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (2009) παράθεσε έναν κοινά αποδεκτό ορισμό και με τον Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (2014) κατέστησε σαφές ότι η εξεταζόμενη έννοια πρέπει να νοείται ως μια συντονισμένη δράση όλων των φορέων που με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας, θα επιτύχουν τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατανέμοντας πάντα τις ευθύνες εξίσου σε όλα τα συμμετέχοντα επίπεδα διακυβέρνησης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση κατανοώντας την υπεροχή ενός τέτοιου συστήματος διακυβέρνησης, υιοθέτησε πολιτικές που θα προωθούσαν την μετάδοση του και θα μπορούσαν να καταστήσουν εφαρμόσιμες της επιταγές του και σε χώρες που δεν διαπνέονται από τα ευρωπαϊκά ιδανικά, δηλαδή τα μη κράτη-μέλη της. Ο όρος που περιγράφει αυτή την διαδικασία καθορίστηκε από τους μελετητές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και ονομάζεται «εξωτερική διακυβέρνηση». Η εξωτερική διακυβέρνηση μπορεί να λάβει πολλές μορφές, ανάλογα το πολιτικοοικονομικό πλαίσιο στο οποίο απευθύνεται. Στην παρούσα εργασία εξετάσαμε την μορφή που έλαβε στην συνεργασία με τους Νότιους Εταίρους, μέσω της εφαρμογής των επιταγών της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας καθιερώθηκε το 2004 και αποτέλεσε αναπόσπαστο μέσο στην εργαλειοθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προσπάθεια μεταλαμπάδευσης των αρχών της και του πολυεπίπεδου τρόπου διακυβέρνησης στους Νότιους Εταίρους. Όπως φάνηκε η εξεταζόμενη πολιτική σε όλες τις εκφάνσεις της προσπαθούσε να εφαρμόσει τις επιταγές της θεωρίας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Εφαρμόστηκε αρχικά μέσα από διμερείς και διακυβερνητικές συνεργασίες, κάτι που χαρακτήριζε έντονα την ΕΠΓ στο πρώιμο στάδιο της. Στην συνέχεια, δημιουργήθηκαν πολυμερείς συνεργασίες, όπως η Ένωση για την Μεσόγειο. Όλες αυτές οι συνέργιες σταδιακά δημιούργησαν βάση για την συμμετοχή όλων και περισσότερων δρώντων στην διαδικασία χάραξης της πολιτικής, ενώ ταυτόχρονα ενσωμάτωσαν αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως αυτές της εμπέδωσης των εταιρικών σχέσεων, της επικουρικότητας και της λήψης αποφάσεων κοντά στους πολίτες, ενισχύονταν έτσι την εδραίωση της δημοκρατικής συμμετοχικότητας και κατ'επέκταση της περιφερειακής συνεργασίας.

Στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών με ισότιμο τρόπο στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, είναι ένα από τα χαρακτηριστικά που καθιέρωσαν την εφαρμογή του στις δικαιοπαραγωγικές διαδικασίες, δημοφιλή. Στην περίπτωση της νότιας γειτονίας αυτό διασφαλίστηκε με την δημιουργία της συνέλευσης περιφερειακής εκπροσώπησης, την Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM). Η ARLEM δημιουργήθηκε για την εξασφάλιση προώθησης των συμφερόντων των περιφερειών των μεσογειακών χωρών-μελών της, τόσο ενώπιον των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων όσο και της Ένωσης για την Μεσόγειο. Ταυτόχρονα, επιδιώκει να δώσει εδαφική διάσταση στη ΕγΜ, μέσω μιας πολυεπίπεδης προσέγγισης, η οποία συμπεριλαμβάνει εθνικά, περιφερειακά και τοπικά επίπεδα διακυβέρνησης στην περιφερειακή, υποπεριφερειακή και διασυνοριακή συνεργασία.

Η περιφερειακή συνεργασία στη νότια γειτονία έχει σημειώσει πρόοδο μέσω της δραστηριότητας της Ένωσης για τη Μεσόγειο (UfM) και της ARLEM. Μέσα από πολιτικοοικονομικές συζητήσεις έχει δημιουργηθεί ένα σταθερό πλαίσιο συνεργασίας για θέματα κοινού ενδιαφέροντος και επιχειρησιακά έργα στη περιοχή. Μάλιστα, θέματα όπως η κλιματική αλλαγή, οι νέες ψηφιακές τεχνολογίες, η τοπική οικονομική ανάπτυξη, οι δημογραφικές ανισότητες, η αυξανόμενη αστικοποίηση, η ενσωμάτωση

μεταναστών, άλλα και η πανδημία COVID-19 είναι μερικά από τα οποία η ARLEM, πιο στοχευόμενα μέσω των ετήσιων σχεδίων δράσης της, έχει καταφέρει να παράσχει χρήσιμες συμβουλές στα μέλη της για την αντιμετώπιση τους.

Η βιβλιογραφική ανασκόπηση που πραγματοποιήθηκε κατά την εκπόνηση αυτής της διπλωματικής εργασίας, κατέδειξε την σημασία της ενίσχυσης της συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών δρώντων στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Θεωρείται δόκιμο λοιπόν, να προταθεί η δημιουργία περισσότερων ευκαιριών για να εμπλακούν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ενεργότερα στις ευρωπαϊκές πολιτικές που διακυβεύονται, και πόσω μάλλον στις πολιτικές που τις αφορούν άμεσα. Για παράδειγμα, στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η συμμετοχή τους πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω με την δημιουργία δυνητικών αντιπροσωπειών ίσως μικρότερης ή μεγαλύτερης γεωγραφικής εμβέλειας ή με ομάδες-επιτροπές πιο συγκεκριμένου χαρακτήρα. Όλα τα παραπάνω, θα προωθήσουν την εδραίωση της περιφερειακής συνεργασίας της ΕΕ με τους νότιους γείτονες της, ενώ ταυτόχρονα θα βοηθήσουν στην εφαρμογή των επιταγών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την δημιουργία μιας βιώσιμης, δημοκρατικής και κοινωνικοοικονομικά ανεπτυγμένης Μεσογείου, αλλά και Ευρώπης.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Γρηγορίου, Π. (2020). Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και διάχυση ευθυνών, Στο: *Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Επιτροπή των Περιφερειών, (2009). *The Committee of the Regions: White Paper on Multilevel Governance*, s.l.: s.n.

Επιτροπή των Περιφερειών, (2014). *Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα "Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη"*, s.l.: s.n.

Επιτροπή των Περιφερειών, (2011). Σχέδιο Γνωμοδοτησης της Επιτροπής CIVEX (CdR 273/2011), *Καλλιέργεια ενός Ευρωπαϊκού πνεύματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης: Συνέχεια της Λευκής Βίβλου*, s.l.: s.n.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο, (2013). *Κανονισμός 1303/2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί*

καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (L 347/320).

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (2021). *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – 2021*, s.l.: s.n.

Μανώλη, Π. (2019). Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας: Η Ανατολική Διάσταση, Στο: *Εξωτερικές Σχέσεις της ΕΕ*, Εκδόσεις Σιδεράς, Αθήνα, 257-277.

Συνθήκη της Λισαβόνας, (2007). *Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. s.l., s.n.

Συνθήκη του Μάαστριχτ, (1993). *Treaty on European Union*. s.l., Official Journal of European Communities.

Τασοπούλου, Α. (2012). Προσεγγίζοντας την διακυβέρνηση και τα θεωρητικά της διλήμματα. *ΑΕΙΧΩΡΟΣ*, 17, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος, 4-33.

Ξενογλώσση

ARLEM Assembly, (2020). *Euro-mediterranean regional and local assembly action plan 2020-2022*. s.l., s.n.

ARLEM Secretariat, (2021). *The Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly Leaflet*, Brussels.

Bayers, J., Donas, T. & Fraussen, B., (2015). No place like home? Explaining venue selection of regional offices in Brussels. *Journal of European Public Policy*, 22(5), 589-608.

Blockmans, S., (2014). Impact of the 'Big bang' enlargement on EU foreign policy – 10 years on. CEPS Commentary. *Centre for European Policy Studies*, 1-4.

Callanan, M. & Tatham, M., (2014). Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies. *Journal of European Public Policy*, 21(2), 188-210.

Christiansen, T., Føllesdal, A. & Piattoni, S., (2004). Governance in the European Union. Στο: *Informal Governance in the European Union*. Massachusetts USA: Edward Edgar Publishing.

Council of European Municipalities and Regions, (2016). *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences*, Brussels: s.n.

European Committee of the Regions, Vara , G., Unfried, M. & Maurer, H., (2018). *Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level : is the principle of MLG being encouraged throughout the EU policy cycle? : methodology, scoring and executive summary*. Committee of the Regions, s.l.: s.n.

Greenwood, J., (2011). Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions. *Journal of European Integration*, 33(4), 437-451.

Hepburn, E. (2008). The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 537-555.

Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European union. *West European politics*, 18(3), 175-198.

Hooghe, L. & Marks , G., (2001). Types of MultiLevel Governance. *European Integration online papers*, Issue 5, 1-50.

Hooghe, L. & Marks, G., (1996). Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius-the Journal of Federalism*, 26(1), 73-92.

Hooghe, L. & Marks, G., (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. USA: Rowman & Littlefield Publishers.

Horga, I. & Florian, G. L., (2011). 'Multilevel Governance (MLG) and Subsidiary Principle in White Paper of MLG of the Committee of the Regions (COR)'. *MPRA*, Issue 44854, 159-165.

Jeffery, C., (1996). Regional information offices in brussels and multi-level governance in the eu: A UK-German comparison. *Regional & Federal Studies*, 6(2), 183-203.

Khair, J. & Sahour, B., (2020). *Euro-Mediterranean integration: The role of regional and local authorities*, s.l.: s.n.

Lavenex, S., (2004). EU external governance in 'wider Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 680-700.

Lavenex, S. & Schimmelfennig, F., (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791-812.

Marks, G., Haesly, R. & Mbaye, H., (2002). What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 1-23.

Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K., (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance. *Journal of common market studies*, 34(3), 341-378.

Moore, C., (2008). A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels.. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 517-535.

Oikonomou, G., (2018). Sub-state mobilization in ‘high politics’: The role of regional and local governance in the implementation of the European neighbourhood policy. *European integration studies*, 20-23.

Rhodes, R. A., (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Τόμος XLIV: 652-67, 3-18.

Schakel, H. A., (2020). Multi-level governance in a ‘Europe with the regions’. *The British Journal of Politics and International Relations 2020*, 22(4), 767-775.

Schimmelfennig, F., (2012). Eu External Governance and Europeanization beyond the Eu. Στο: *the Oxford Handbook of Governance*. s.l.:Oxford University Press, 605-617.

Stephenson, P., (2013). Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?. *Journal Of European Public Policy*, 20(6), 817-837.

Tatham, M., (2010). With or without you’? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation. *Journal of European public policy*, 17(1), 76-99.

Tatham, M., (2019). Regions as lobbyists. *Regional Governance in the EU*, 211-230.

Tortola, P., (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political research*, 56(2), 234-250.

Διαδικτυακοί Τόποι/Ιστοσελίδες

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, (2020). *Ένωση για την Μεσόγειο. (Union for the Mediterranean – UfM)*. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο στο: <https://ypen.gov.gr/enosi-gia-ti-mesogeio-union-for-the-mediterranean-ufm> [Πρόσβαση 22 Σεπτεμβρίου 2022]

Dunn, T., (2012). *Neo-Functionalism and the European Union*. E-International Relations. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο στο: <https://www.e-ir.info/2012/11/28/neo-functionalism-and-the-european-union> [Πρόσβαση 22 Σεπτεμβρίου 2022].

Lannon, E., (2021). *The Externalization of EU Policies in the Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood: The Potential Impact of the New Mediterranean Agenda.* [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο στο: <https://www.iemed.org/publication/the-externalization-of-eu-policies-in-the-renewed-partnership-with-the-southern-neighbourhood-the-potential-impact-of-the-new-mediterranean-agenda/> [Πρόσβαση 23 Σεπτεμβρίου 2022].

Sonny, A., (2015). *Theories of European Integration*. Civitas: Institute for the Study of Civil Society. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο στο: <https://civitas.org.uk/eu-facts/eu-overview/theories-of-european-integration> [Πρόσβαση 22 Σεπτεμβρίου 2022].

European Committee of the Regions, (2021). *The Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly*. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο στο: [tps://cor.europa.eu/el/our-work/International-cooperation/Pages/ARLEM.aspx](https://cor.europa.eu/el/our-work/International-cooperation/Pages/ARLEM.aspx) [Πρόσβαση 24 Σεπτεμβρίου 2022].