



კოპენჰაგენის დემოკრატიის კრიტერიუმი,
როგორც გაწევრიანების მოლაპარაკებების
წინაპირობა: საქართველოსთვის საჭირო
სტრატეგიული თვითდისციპლინა

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი: ეკა აკობია

რედაქტორი: პაატა გაფრინდაშვილი

*პოლიტიკის დოკუმენტი გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“
ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორთა მიერ დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრება
შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის
პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.*

შესავალი

ევროკავშირში გაწევრიანების თაობაზე ქართულ საზოგადოებაში არსებული მაღალი მოთხოვნის¹, ამ მიმართულებით მომუშავე სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებს შორის არსებული ხედვისა და ევროკავშირის მხრიდან საქართველოს “ევროპული მისწრაფების” აღიარების პირობებში, ქართული სახელმწიფოსთვის ბუნებრივი შემდგომი ნაბიჯია განახორციელოს ყველა საჭირო ქმედება ევროკავშირში გასაწევრიანებლად.

გაწევრიანების მისაღწევად რომელი გზაც უნდა აირჩიოს საქართველომ (49-ე მუხლის საფუძველზე განაცხადის გაკეთება “ევროპული პერსპექტივის” გარეშე, თუ განაცხადის გაკეთება “ევროპული პერსპექტივის” მიღების შემდეგ), წარმატებისთვის, ანუ გაწევრიანების კანდიდატის სტატუსის მისაღებად, აუცილებელი წინაპირობაა ევროკავშირის მხრიდან საქართველო აღქმულ იქნას როგორც კოპენჰაგენის პოლიტიკურ კრიტერიუმებთან დიდწილად შესაბამისობაში მყოფი ქვეყანა.

ამ კვლევის მიზანია, ევროკავშირის კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების მნიშვნელობის შესწავლა, მის მიმართ საქართველოს მზადყოფნის ანალიზი და ამ გზაზე მომავალში ფუნდამენტურად აუცილებელი მიდგომების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება. დოკუმენტი ავითარებს მოსაზრებას, რომ საქართველოს შეუძლია სტრატეგიული თვითდისციპლინის საფუძველზე ევროპულ ინსტიტუტებში (ევროპის კავშირის საბჭო, ევროკომისია, ევროპარლამენტი) და ევროპის დედაქალაქებში, ხელი შეუწყოს აღქმის ფორმირებას, რომ საქართველო მყარად ადგას კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების დაკმაყოფილების გზას და განჭვრეტად მომავალში იმსახურებს ევროპულ პერსპექტივას. ეს არის უმთავრესი წინაპირობა იმისთვის, რომ საქართველოს მხრიდან გაწევრიანების სურვილის დაფიქსირების შემთხვევაში ევროკავშირმა განაცხადი დადებითად განიხილოს.

¹ ერთ-ერთი ბოლო კვლევის თანახმად (Public attitudes in Georgia, Results of a June 2017 survey carried out for NDI by CRRC Georgia) გამოკითხულთა 77%-ს სურს ევროკავშირში გაწევრიანება; მსგავსი სხვა უახლესი კვლევის თანახმად, გამოკითხულთა 71% მხარს უჭერს ევროკავშირში გაწევრიანებას (ევროპის ფონდი, ევროკავშირის მიმართ დამოკიდებულებისა და ცოდნის შეფასება საქართველოში, 2017).

იმისთვის, რომ გავაანალიზოთ, რეალურად რა ქმედებებია გადასადგმელი ან რა უნდა იყოს საგზაო რუკის მთავარი ამოცანები, სასარგებლოა, ერთი მხრივ, ევროკავშირის შიგნით გაფართოების მიმართ არსებული განწყობების ანალიზი და, მეორე მხრივ, საქართველოს მიერ ამ დრომდე მიღწეული შედეგების ანალიზი, ხარვეზების გამოვლენა და სამომავლოდ განსახორციელებელი ნაბიჯების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მეგობრები, რომლებსაც გამოვლილი აქვთ პოსტ-საბჭოთა განვითარების სიდუხჭირე და საუკეთესოდ ესმით ქართული სახელმწიფოს განვითარების საჭიროებები, ერთხმად ურჩევენ საქართველოს, გადადგას თვალსაჩინო ნაბიჯები დემოკრატიის განმტკიცების გზაზე. ბოლოდროინდელი განცხადებებიდან აღსანიშნავია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ბოლო სამიტის ფარგლებში, პრესკონფერენციაზე, ესტონეთის პრეზიდენტის, კერსტი კალიულანდის პასუხი კითხვაზე “ოდესმე გახდება თუ არა საქართველო ევროკავშირის წევრი”? კალიულანდის აზრით: “ისტორია ამგვარად მუშაობს. არსებობს შესაძლებლობათა ფანჯარა, მაგრამ ჩვენ არ ვიცით როდის იღება იგი... როდესაც ეს მომენტი დადგება, უნდა იყოს ისეთ ფორმაში, რომ დილით გახსნათ მოლაპარაკების პირველი [ის] თავები, რომლებიც ეხება უფლებებს, თავისუფლებებს და დემოკრატიას, და საღამოსთვის დახუროთ ისინი. მანამდე კი, თქვენ შექმნით უკეთეს ქვეყანას”.²

I. ევროკავშირში გაწევრიანების წინაპირობები და ფორმალური მექანიზმები

ევროკავშირში გაწევრიანების უფლებაზე პრეტენდენტობისთვის ქვეყანამ ორი ფუნდამენტური გარემოება უნდა დააკმაყოფილოს: გეოგრაფიული და პოლიტიკური (ფასეულობრივი). ორივე კრიტერიუმის იმპერატივი ევროკავშირის ხელშეკრულების **49-ზე მუხლში** გახლავთ მოცემული:

“ნებისმიერი ევროპული სახელმწიფო, რომელიც პატივს სცემს მე-2 მუხლში ხსენებულ ფასეულობებს და მათი ხელშეწყობის ერთგულია, შეუძლია გააკეთოს

² ავტორის თარგმანი. წყარო: „ინტერპრესნიუსი“, აუდიო ფაილი, 24 ნოემბერი, 2017 წ.

განაცხადი ევროკავშირის წევრობაზე. ევროპული პარლამენტი და ეროვნული პარლამენტები ინფორმირებული იქნებიან ამ განაცხადის შესახებ.”³

თავად ხელშეკრულების მე-2 მუხლი კი წარმოადგენს იმ ფასეულობების ჩამონათვალს, რომელსაც ეყრდნობა ევროკავშირი:

„...ადამიანის ღირსების პატივისცემა, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების პატივისცემა, მათ შორის უმცირესობის უფლებები. ეს არის ის ფასეულობები, რომლებიც საერთოა ყველა წევრი ქვეყნისთვის საზოგადოებაში, რომელშიც პლურალიზმი, დისკრიმინაციის არარსებობა, ტოლერანტობა, სამართლიანობა, სოლიდარობა და ქალსა და მამაკაცს შორის თანასწორობა უპირატესია.“⁴

თავის მხრივ, ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი ყველაზე მარტივად შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ როგორც 8 ეტაპისგან შემდგარი პროცესი. პირველ რიგში, მსურველი ქვეყანა, რომელიც აკმაყოფილებს 49-ე და მე-2 მუხლის კრიტერიუმებს, განაცხადს უგზავნის საბჭოს პრეზიდენტობას. მეორე, ევროკომისია აკეთებს თავდაპირველ შეფასებას ე. წ. კითხვარის საფუძველზე, რომელიც კოპენჰაგენის პოლიტიკური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული კრიტერიუმების მიმართ ქვეყნის მზადყოფნას ამოწმებს და მოსაზრებას უგზავნის ევროკავშირის საბჭოს. მესამე, საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მიანიჭოს თუ არა ქვეყანას კანდიდატის სტატუსი. სხვა მოსაზრებებთან ერთად, კითხვარის ეფექტურად შევსება და ევროკომისიის შესაბამისი დასკვნა (ე. წ. avis) ხდება კანდიდატის სტატუსის მინიჭების ერთ-ერთი მთავარი საფუძველი. საბჭომ შეიძლება ასევე, დააწესოს წინაპირობები გაწევრიანების მოლაპარაკებების დასაწყებად. მეოთხე, გაწევრიანების მოლაპარაკებების პროცესში, ევროკომისია იწყებს ქვეყნის დეტალურ შესწავლას თითოეული თავის მიხედვით. ამჟამად, ევროკავშირის კანონმდებლობა - აკი (acquis), დაყოფილია 35 თავად. ამ პროცესს „სქრინინგი“ ეწოდება. შედეგები, სქრინინგის მოხსენების სახით, ეგზავნება წევრ ქვეყნებს. მოხსენების ბოლოს მოცემულია რეკომენდაციები ამა თუ იმ თავის გახსნასთან დაკავშირებით ან შესაძლოა მოთხოვნილ იქნას, ზოგიერთ თავთან

³ ავტორის თარგმანი. TEU, Article 49. წყარო ორიგინალში შეგიძლიათ იხილოთ ამ ბმულზე: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=EN>

⁴ ავტორის თარგმანი. TEU, Article 2. წყარო ორიგინალში შეგიძლიათ იხილოთ ამ ბმულზე: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=EN>

მიმართებით, ე. წ. თავის გამხსნელი ნიშნულების (opening benchmarks) დაკმაყოფილება კონკრეტულ თავზე მოლაპარაკებების დაწყებამდე; მეხუთე ეტაპი თავად გაწევრიანების მოლაპარაკების პროცესია. სანამ დაიწყება მოლაპარაკებები, კანდიდატი ქვეყანა აგზავნის საკუთარ პოზიციას, რომელზეც შემდგომ შემუშავდება ევროკავშირის საერთო პოზიცია. ამ პოზიციაში ევროკავშირი თითქმის ყველა თავთან მიმართებით აკონკრეტებს იმ საბოლოო ნიშნულებს (closing benchmarks), რომელთაც უნდა მიაღწიოს კანდიდატმა ქვეყანამ, სანამ დაიხურება მოლაპარაკებები ამა თუ იმ თავზე. მეექვსე, მას შემდეგ, რაც კანდიდატი დაასრულებს რეფორმის პროცესს და ეროვნული კანონმდებლობა მოვა ევროკავშირის აკისთან შესაბამისობაში, ფორმდება გაწევრიანების ხელშეკრულება. მეშვიდე, გაწევრიანების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ იგი გადის რატიფიკაციის პროცესს ევროკავშირის წევრ ყველა ქვეყანაში. მერვე, წევრობის სტატუსის მქონე ქვეყანა ხდება ევროკავშირის წევრი, გაწევრიანების ხელშეკრულებაში დათქმული თარიღის თანახმად.⁵

სანამ მოხდება ქვეყნის კანდიდატად აღიარება, მნიშვნელოვანია ამ ქვეყანასთან დაკავშირებული აღქმები, არსებული კანონმდებლობის კონტექსტში. მაგალითად, გეოგრაფიული ნიშნით „ევროპულობის“ აღიარების თვალსაზრისით საქართველოს წინაღობა აღარ გააჩნია, რადგან ასოცირების შეთანხმებით იგი აღიარებულია როგორც აღმოსავლეთ „ევროპული სახელმწიფო“. ⁶ თუმცა, განხილვები ქვეყნის “ევროპულობის” შესახებ გეოგრაფიულთან ერთად, ყოველთვის მოიცავს ქვეყნის ისტორიულ და მეტადრე თანამედროვე პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ტრადიციებსა და ღირებულებათა სისტემას. მაგალითად, გვაქვს კვიპროსისა და თურქეთის შემთხვევები, როდესაც მკაცრად გეოგრაფიული კრიტერიუმით ამ ქვეყნების მდებარეობის საკითხი არ იყო ერთმნიშვნელოვანი, თუმცა სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, მათ მაინც მიიღეს გაწევრიანების კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი.

გაწევრიანების მსურველი ქვეყნისთვის გეოგრაფიული კრიტერიუმი სხვა კუთხითაც მნიშვნელოვანია. ისტორიულად, ევროკავშირი რომელიმე ევროპული რეგიონიდან რამდენიმე ქვეყანასთან ერთად ამჯობინებს გაწევრიანების პროცესის დაწყებას (მაგ.:

⁵ “EU Enlargement Fact Sheet”, ხელმისაწვდომია ბმულზე: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet_en.pdf]; ასევე, იხილეთ: „Steps towards joining“ found at: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en]

⁶ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ხელმისაწვდომია ბმულზე: [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA_BodyText%20%2810%29.pdf]

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, ბალტიის ქვეყნები, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები). იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც გაფართოება მკვეთრად გამოხატული გეოგრაფიული ნიშნით არ ხდებოდა (მაგალითად, 1993 წლის ავსტრიის, ფინეთის და შვედეთის გაწევრიანება), შეგვიძლია თამამად ვთქვათ, რომ გაფართოება ეკონომიკური რეგიონის მიმართ (თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის ქვეყნები) მოხდა.

რაც შეეხება პოლიტიკურ კრიტერიუმებს, ევროკავშირის მიდგომები და კანდიდატების “შემოწმების” ხარისხიც ისტორიულად განსხვავდებოდა ხოლმე. მაგალითად, საბერძნეთის, ესპანეთისა და პორტუგალიის გაწევრიანებისას პოლიტიკური ჩარჩო არ იყო გადამწყვეტი და რიგ შემთხვევებში თვალის კი დახუჭეს დემოკრატიული ინსტიტუტების ხარისხსა და მდგრადობაზე.

1993 წლიდან გაწევრიანების კრიტერიუმები უფრო გამოკვეთილი და პირობითობაზე დაფუძნებული გახდა. კოპენჰაგენის ევროპულმა საბჭომ დაადგინა ქვეყნის წევრად მიღების სამი - პოლიტიკური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული კრიტერიუმი. ეს კრიტერიუმები კიდევ უფრო გააძლიერა მადრიდის 1995 წლის ევროპულმა საბჭომ. შედეგად, 1993 წლის შემდგომი გაფართოების ყველა პროცესი უფრო სკრუპულოზურ შემოწმებას ეფუძნება. ეს კრიტერიუმებია:

- ინსტიტუტების სტაბილურობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატias, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და უმცირესობების დაცვასა და პატივისცემას;
- ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა და ევროპის კავშირში არსებული კონკურენციით გამოწვეული წნეხისა და საბაზრო ძალების მიმართ გამკლავების უნარიანობა;
- წევრობის ვალდებულებების აღების უნარი, მათ შორის უნარი ეფექტურად აღასრულო ის წესები, სტანდარტები და პოლიტიკები, რომლებიც შეადგენენ ევროკავშირის კანონების ერთობლიობას (the ‘acquis’) და პოლიტიკური, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის მიზნებისადმი ერთგულება.⁷

⁷ ავტორის თარგმანი. პირველ წყარო შეგიძლიათ იხილოთ ბმულზე: Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 1993. <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/PRESIDENCY-CONCLUSIONS -COPENHAGEN-EUROPEAN-COUNCIL -21-AND-22-JUNE-1993/>

პერიოდულად, ხდება ამ კრიტერიუმების ხაზგასმა და გაძლიერება. მაგალითად, 1999 წლის ჰელსინკის ევროპულმა საბჭომ დასკვნით დოკუმენტში აღნიშნა, რომ „კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს მიერ შემუშავებული პოლიტიკური კრიტერიუმების შესრულება არის გაწევრიანების მოლაპარაკებების გახსნის წინაპირობა, ხოლო კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან შესაბამისობა კავშირთან მიერთების საფუძველი“. ⁸ ამავე საბჭოზე თურქეთს მიენიჭა კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი, ხოლო ევროკავშირის მხრიდან თურქეთისთვის გაწევრიანების მოლაპარაკებების თარიღის დადგენის გაჭიანურების მიზეზად არაერთხელ დასახელებულა თურქეთის მხრიდან პოლიტიკური კრიტერიუმების შეუსრულებლობა. მაგალითად, 2002 წლის 3 ივლისს, დანიის პრემიერ-მინისტრმა ანდერს ფოგ რასმუსენმა განაცხადა, რომ ანკარას არ უნდა ჰქონდეს მოლოდინი, რომ რაიმე ფორმით მოხდება გაწევრიანების კრიტერიუმებისგან თავის არიდება. მისი თქმით - „თუ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც თურქეთი შეასრულებს პოლიტიკურ კრიტერიუმებს, ჩვენ შევძლებთ მისი გაწევრიანების პროცესის დაწყებას („if and when Turkey fulfills the political criteria, we can start accession negotiations“). ⁹

აღსანიშნავია ასევე ის ფაქტი, რომ ევროკავშირისთვის 20-25 წლის მერეც, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები კვლავ წარმოადგენს გაფართოების პროცესის ხარისხის უზრუნველყოფის მძლავრ, სამართლიან და პროგნოზირებად საშუალებას. 2013 წელს, კოპენჰაგენში ამ კრიტერიუმების შემოღების 20 წლისთავისადმი მიძღვნილ კონფერენციაზე შტეფან ფულემ აღნიშნა, რომ კრიტერიუმები დღემდე რელევანტურია და საუკეთესო გარანტიაა იმისთვის, რომ გაფართოების პროცესი არ დაჩქარდეს. მისი თქმით, ამ კრიტერიუმებმა გაუძლო დროის ტესტს და დღემდე რჩება ევროკავშირის გაფართოების ხარისხის საზომად.¹⁰

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მნიშვნელობის მიუხედავად, აღსრულების შეფასების რაიმე ერთიანი, გაწერილი სისტემა არ არსებობს, ხოლო თავად კრიტერიუმები ძალიან ზოგადია იმისთვის, რომ რიცხობრივი ან ხარისხობრივი მაჩვენებლები ახლდეს. ერთგვარი „შემოწმების სია“ მოცემულია „პროგრესის ანგარიშებში“, რომელსაც ევროკავშირი, კერძოდ

⁸ http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm

⁹ Çarkoğlu, Ali eds. 2003. Turkey and the European Union: domestic politics, economic integration, and international dynamics, London; Portland, or Frank Cass; p. 143

¹⁰ Stefan Füle, 2013. 20 Years that Changed Europe, the Copenhagen Criteria and the Enlargement of the European Union, *Conference Report*, Copenhagen, 14 May.

კი ევროკომისია 1997 წლის ლუქსემბურგის ევროპული საბჭოდან მოყოლებული რეგულარულად აქვეყნებს თითოეულ კანდიდატ ქვეყანასთან მიმართებით. მოხსენებებში შეფასებულია კანდიდატი ქვეყნების მზადყოფნა ევროკავშირის წევრობისთვის და ეგზავნება საბჭოსა და ევროპარლამენტს.

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები ამ პროგრესის ანგარიშებში კონკრეტულ ქვეთავებად არის ჩაშლილი და პირდაპირ ეხმიანება კოპენჰაგენის სამივე კომპონენტს (დემოკრატია, ეკონომიკა, გაწევრიანების უნარი). მეორე მხრივ, თითოეული თავის/ქვეთავის შინაარსი განსხვავებულია გაწევრიანების სურვილის მქონე ყველა ქვეყნისთვის. ამ თავების შინაარსი განისაზღვრება იმით, თუ სად დგას ქვეყანა კონკრეტულ კრიტერიუმებთან მიმართებით და რა საკითხები საჭიროებს პროგრესს (კანონმდებლობის შეცვლის, გადაწყვეტილების, თუ პოლიტიკის შემუშავების გზით), რათა დაკმაყოფილდეს დემოკრატიის, ეკონომიკის და გაწევრიანების უნარიანობის ევროკავშირისთვის მისაღები მაჩვენებლები.

ცხადია, კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმის ფენომენი არაერთი აკადემიური/სამეცნიერო კვლევის საგანია. ლიტერატურის ნაწილი იკვლევს გაწევრიანების მსურველ ქვეყნებში დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის ჩამოყალიბების პროცესში კოპენჰაგენის კრიტერიუმების როლს, ხოლო ნაწილი კი იკვლევს, თუ რამდენად ობიექტურია ეს კრიტერიუმები, იყენებს თუ არა ევროკავშირი გამჭვირვალე კრიტერიუმებს, თუ შეფასებები უფრო მეტად განპირობებულია ევროკავშირის ინსტიტუციური და წევრი სახელმწიფოების ეროვნული ინტერესებით.¹¹

ესტონელი მკვლევარის, ვიიბელის თანახმად, ევროკავშირი კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შეფასებისას ყოველთვის არ იყენებს შეფასების ხარისხობრივ კრიტერიუმებს და შემოიფარგლება პროგრესის ანგარიშში ნახევრად ხარისხობრივი შეფასებებით. კონკრეტულად კი სტატიაში გაანალიზებულია ბულგარეთის, ხორვატიის, იუგოსლავიის ყოფილი რესპუბლიკა მაკედონიის (FYROM) და რუმინეთის პროგრესის რეპორტები 2004–2006 წლებში. ევროკომისიის მონაცემები შედარებულია მსოფლიოს ავტორიტეტული და დამოუკიდებელი ორგანიზაციების (the International Monetary Fund, the World Bank,

¹¹ მაგალითად, იხილეთ: Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2004. "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe." *Journal of European Public Policy* 11, no. 4: 661-679.

Freedom House, the Bertelsmann Foundation, Transparency International, Fraser Institute and the Heritage Foundation) რიცხოვრივ მონაცემებთან. კვლევის შედეგად ირკვევა, რომ ბულგარეთისა და მაკედონიის შემთხვევაში ევროკომისიის შედეგები თითქმის სრულად არის შესაბამისობაში ამ დამოუკიდებელი შემფასებლების მონაცემებთან, ხოლო ხორვატიისა და რუმინეთის შემთხვევაში ევროკავშირის შეფასებები „მნიშვნელოვნად ან სისტემატიურად“ განსხვავდება დამოუკიდებელი შემფასებლების მონაცემებისგან.¹²

შიმელფენიგისა და ზედელმაიერის თანახმად „ევროპეიზაციის“ პროცესში „პირობითობის“ ბუნებას და ეფექტურობას კარგად ხსნის ე. წ. გარე სტიმულების მოდელი (The external incentives model, EIM), რომლის თანახმადაც ევროკავშირი წარმატავს ევროპეიზაციას სანქციებისა და ჯილდოების მეშვეობით, რაც ცვლის დანახარჯისა და ჯილდოს კალკულაციას საშინო აქტორებისთვის. ეს არის რაციონალური მოლაპარაკების მოდელი, რომელიც გულისხმობს დამოუკიდებელ აქტორთა მოლაპარაკების პროცესს, რომლის ფარგლებში ისინი ცვლიან ინფორმაციას, დაპირებებს და მუქარას რათა მიაღწიონ სასურველ შედეგს.¹³ თეორიაში დაკონკრეტებულია გარემოებები, როდესაც „პირობითობა“ მეტად ან ნაკლებად არის ეფექტური. ესენია: ჯილდოს ზომა და დაჯილდოების სისწრაფე, პირობების განსაზღვრება, პირობითობის სანდოობა და ცვლილებების მიღწევის ხარჯები¹⁴.

შიმელფენიგისა და ზედელმაიერის ბოლო შრომა იკვლევს, თუ რამდენად სწორია/ამართლებს EIM-ის მოდელი აღმოსავლეთისკენ გაფართოების პირველი ტალღის მიღმა. ამისთვის, მათ გამოიკვლიეს ალტერნატიული კონტექსტი, რომელშიც არის პირობითობისა და შედეგების ვარიაცია. კერძოდ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების (CEE) პოსტ-გაწევრიანების ეტაპი და სამხრეთ-აღმოსავლეთის (SEE) ქვეყნების პრე-გაწევრიანების ეტაპი (დასავლეთ ბალკანეთი და თურქეთი). ავტორები ამტკიცებენ, რომ ევროკავშირის ჯილდოს ზომა და მიუღებლობის (exclusion) საფრთხის სერიოზულობა იცვლება პოსტ-გაწევრიანების კონტექსტში, მაგრამ დიდწილად ერთნაირია და მუშაობს პრე-გაწევრიანების კონტექსტში, ყველა რეგიონისთვის (როგორც თავის დროზე

¹² Veebel., V. 2011. Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation, Studies of Transition States and Societies, Vol 3, No 3.

¹³ Schimmelfennig, Frank. 2008. "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness." Journal of European Public Policy 15, no. 6: 918-937.

¹⁴ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. Eds. 2005. 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe', in Schimmelfennig, F. and Sedelmeier U. (eds.), The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca: Cornell University Press, 1-28.

აღმოსავლეთ ევროპისთვის ასევე ამჟამად ბალკანეთისთვის)¹⁵.

ეს და მსგავსი კვლევები ადასტურებს, რომ გაწევრიანების პირობითობა არის მძლავრი ინსტრუმენტი ევროკავშირის ხელში, განსაკუთრებით გაწევრიანების წინა (pre-accession) ეტაპზე და აქ წესების და შეფასების კრიტერიუმების ფორმირებას განსაზღვრავს თავად ევროკავშირი, მისით შერჩეული საზომებით. თავის მხრივ, ევროკომისია მუდმივად ხაზს უსვამს, რომ ამ პროცესში ობიექტური შეფასება მნიშვნელოვანია და პროგრესი იზომება ქვეყნების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების, კანონმდებლობისა და სხვადასხვა ზომების გატარების საფუძველზე.

კოპენჰაგენის დემოკრატიის კრიტერიუმი: ხორვატიის მაგალითი

იმის შესამოწმებლად თუ რეალურად როგორ მუშაობს ქვეყნის შეფასების პროცესი კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან მიმართებით, შეგვიძლია განვიხილოთ ერთეული შემთხვევა (case study). ხორვატია ამ შემთხვევაში შესაფერის მაგალითად გვესახება, როგორც გაწევრიანების კუთხით დასავლეთ ბალკანეთის ლიდერი ქვეყანა და ამასთან, ბოლო ქვეყანა, რომელიც ევროკავშირის წევრი გახდა (2013 წელს), რაც საშუალებას მოგვცემს შევაფასოთ ევროკომისიის მიერ შემუშავებული კოპენჰაგენის დემოკრატიული კრიტერიუმის მაჩვენებლების ბოლო ნაირსახეობა.

ხორვატიამ ევროკავშირში გაწევრიანებაზე განაცხადი 2003 წლის თებერვალში შეიტანა, ხოლო 2004 წლის აპრილში ევროკომისიამ გამოსცა დადებითი რეკომენდაცია ხორვატიასთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ, რის შემდეგაც, 2004 წლის ივნისში მინისტრთა საბჭომ ხორვატიას კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიანიჭა.¹⁶ საბჭომ ხაზი გაუსვა იმ ფაქტს, რომ მიესალმება ხორვატიის წევრობის განაცხადს იმის საფუძველზე, რომ იგი აკმაყოფილებს კოპენჰაგენის პოლიტიკურ კრიტერიუმს და 1997 წლის სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის თანხმლებ პირობებს.¹⁷

¹⁵ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. 2017. The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited. Paper for the JMF@25 conference, EUI, 22/23 June.

¹⁶ BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL 17 AND 18 JUNE 2004, PRESIDENCY CONCLUSIONS.

ხელმისაწვდომია: [http://www.esiweb.org/pdf/croatia_council%20conclusions-Brussels-18June2004.pdf]

¹⁷ Ibid.,

ევროკომისიის 2004 წლის დასკვნაში ეწერა, რომ „ხორვატია არის ფუნქციონირებადი დემოკრატია, სტაბილური ინსტიტუტებით, რაც არის კანონის უზენაესობის გარანტი. არ არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები ფუნდამენტურ უფლებებთან მიმართებით.“¹⁸ შესაბამისად, ცალსახაა, რომ კანდიდატის სტატუსის მინიჭების წინაპირობა გაწევრიანების მსურველი ნებისმიერი ქვეყნისთვის დემოკრატიის მაღალი სტანდარტის ქონაა.

ევროკომისიის მოხსენებას (avis) მალევე დაემატა საბჭოს მიერ მიღებული ახალი დოკუმენტი „ევროპული პარტნიორობა ხორვატიასთან“, რომელშიც იდენტიფიცირებული იყო გაწევრიანების პროცესისთვის მოსამზადებელი მოკლე და საშუალოვადიანი პრიორიტეტები.¹⁹ დოკუმენტის თანხმად, მთავარი პრიორიტეტი იყო კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან შესაბამისობის გაზრდა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის პირობების შესრულება. ამ დოკუმენტით ევროკავშირმა გააფართოვა დემოკრატიის შეფასების კრიტერიუმები კონკრეტული თემებით, ესენია:

დემოკრატია და კანონის უზენაესობის სფერო

1. **სასამართლო სისტემის გაძლიერება:** ამ კუთხით ევროკავშირმა დასახა არაერთი რეფორმის მიმართულება, როგორცაა: სასამართლო რეფორმის სრულფასოვანი სტრატეგია, კარიერის მენეჯმენტის სისტემის შემოღება, სასამართლოს კომპეტენციის გაზრდა, სახელმწიფოს მხრიდან ადეკვატური დაფინანსების უზრუნველყოფა, მოსამართლეთა, პროკურორთა და ადმინისტრაციულ თანამშრომელთა ტრენინგი, დაგროვილი საქმეების შემცირება და სასამართლოს გადაწყვეტილებების სრული და სათანადო აღსრულებისთვის შესაბამისი ზომების მიღება.
2. **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება:** მოუწოდა ხორვატიას, რომ შეექმნა შესაბამისი კანონმდებლობა, გაეძლიერებინა ადმინისტრაციული და ოპერაციული შესაძლებლობები, განევითარებინა ეროვნული სტრატეგია და უზრუნველყო შესაბამისი დეპარტამენტებს შორის კოორდინაცია. ასევე, შემოეღო შესაბამისი

¹⁸ Press Release, Croatia: Commission recommends opening of accession negotiations, Brussels, 20 April 2004
ხელმისაწვდომია: [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-507_en.htm?locale=en]

¹⁹ COUNCIL DECISION of 13 September 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia, Official Journal of the European Union, L 297/19, 22.9.2004.

ეთიკის კოდექსი და გაეზარდა ცნობიერება კორუფციის, როგორც სერიოზული დანაშაულის შესახებ.

3. **საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობის გაზრდა:** მოუწოდა ხორვატიას გადაედგა ნაბიჯები ადამიანური რესურსების უკეთესი მენჯმენტის უზრუნველსაყოფად, განსაკუთრებით, რეკრუტირებისა და დაწინაურების კუთხით და ხელი შეეწყო საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულების, ღიაობისა და გამჭვირვალების ზრდისთვის.

ადამიანის უფლებები და უმცირესობათა დაცვა

1. **უმცირესობათა უფლებების დაცვის ხელშეწყობა:** მოუწოდა უზრუნველყო უმცირესობების პროპორციული წარმომადგენლობა ადგილობრივ, რეგიონულ და თვითმმართველ ერთეულებში, სახელმწიფო ადმინისტრაციასა და სასამართლო ორგანოებში, ასევე, საჯარო ადმინისტრირების ორგანოებში. ასევე, მოუწოდა მიეღო ზომები რომა (ბომა) უმცირესობის უკეთ ინტეგრირებისთვის.
2. **ლტოლვილთა დაბრუნების პროცესის დაჩქარება:** მოუწოდა განსახლების პროცესის დასრულებისკენ, სახლების დაბრუნების პროცესის დასრულებისკენ და დაკარგული საკუთრების უფლების კანონმდებლობის აღსრულებისკენ. ასევე მოუწოდა, რომ ამ ამოცანების გადასაჭრელად ხელი შეეწყო ეროვნული და რეგიონული პროცესებისთვის.
3. **გამოხატვის უფლების დაცვა და მედიის დემოკრატიული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა:** მოუწოდა მედია კანონმდებლობის გაუმჯობესებისკენ ეუთოსა და ევროსაბჭოს ერთობლივი ექსპერტული მისიის რეკომენდაციების თანახმად; მოუწოდა უზრუნველყო ელექტრონული მედიის საბჭოს ფინანსური და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, ასევე ხორვატიის რადიო და ტელევიზიის პროგრამის საბჭოს დამოუკიდებლობა; მოუწოდა ცილისწამებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში

მოყვანა, თანამშრომლობის გაუმჯობესება ომბუდსმენტთან და მის მოხსენებაში არსებული რეკომენდაციების გათვალისწინება.²⁰

ევროკავშირმა ხორვატიასთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები დაიწყო 2005 წლის ოქტომბერში. გაწევრიანების პროცესის პირველი ფაზა, ე. წ. „სქრინინგი“ 2006 წლის ოქტომბერში დასრულდა. გაწევრიანების მოლაპარაკებების პროცესის განმავლობაში კომისია ახორციელებდა ხორვატიის მიმდინარე შეფასებას კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან შესაბამისობაზე, ზაგრებსა და ბრიუსელში რეგულარული შეხვედრებისა და რეპორტიინგის სისტემის მეშვეობით. აღსანიშნავია, რომ გაწევრიანების წინა სტრატეგიაში აღნიშნული იყო, რომ გაწევრიანების მოლაპარაკებები შეიძლება შემწყდარიყო ნებისმიერ დროს თუ ადგილი ექნებოდა დემოკრატიის სერიოზულ და სისტემატიურ დარღვევებს.

ამ მონიტორინგის შედეგები მოცემულია ევროკომისიის პროგრესის ანგარიშებში. ხორვატიასთან დაკავშირებით ევროკომისიამ სულ შვიდი პროგრესის ანგარიში მოამზადა, 2005 წლიდან 2011 წლის ჩათვლით და ბოლოს გამოსცა ე. წ. ფუნდამენტური მონიტორინგის ანგარიში.²¹ ამავდროულად, პარალელურად მიმდინარეობდა სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების (SAA) იმპლემენტაცია. ხორვატია ასევე, იღებდა გაწევრიანების-წინა (pre-accession) ფინანსურ დახმარებას.

გაწევრიანების პროგრესის ყველა ანგარიშში ცალკე თავად არის გამოტანილი კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმი, რომელიც შედგება 3 ნაწილისაგან და ქვეთავებისგან. შეგვიძლია ეს ქვეთავები მივიჩნიოთ ქვეყნის კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შემოწმების ნიშნულებად. თვალსაჩინოებისთვის, ცხრილის სახით შეგვიძლია გამოვსახოთ რა თავებით/ქვეთავებით გაზომა ევროკავშირმა კოპენჰაგენის დემოკრატიის კრიტერიუმებთან ხორვატიის შესაბამისობა შვიდივე (2005-2011) პროგრესის მოხსენებაში:

²⁰ Ibid.,

²¹ The Comprehensive Monitoring Report provides an overall assessment of the level of preparedness for membership and highlights the areas where further efforts are necessary in order for Croatia to be ready for membership on 1 July 2013. The Report covers periods from October 2011 to September 2012.

2. კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმი

2.1. დემოკრატია და კანონის უზენაესობა

- ✓ პარლამენტი
- ✓ მთავრობა
- ✓ საჯარო ადმინისტრირება
- ✓ უსაფრთხოების სექტორზე სამოქალაქო კონტროლი (2007 და შემდგომ)
- ✓ სასამართლო სისტემა
- ✓ ანტი-კორუფციული პოლიტიკა

2.2. ადამიანის უფლებები და უმცირესობების დაცვა

- ✓ საერთაშორისო ადამიანის უფლებების კანონმდებლობის დაცვა
- ✓ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები
- ✓ ეკონომიკური და სოციალური უფლებები
- ✓ უმცირესობის უფლებები, კულტურული უფლებები და უმცირესობათა დაცვა

2.3. რეგიონული საკითხები და საერთაშორისო ვალდებულებები ²²

- ✓ დეიტონის/პარიზისა და ერდუტის სამშვიდობო შეთანხმებების შესრულება
- ✓ ყოფილი იუგოსლავიისთვის საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოსთან თანამშრომლობა (ICTY)
- ✓ ომის დანაშაულები (2006, 2008)
- ✓ სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლო
- ✓ ლტოლვილები (2006)
- ✓ სარაევოს დეკლარაცია (2007, 2009, 2010)
- ✓ დაკარგული პირები (2011)
- ✓ რეგიონული თანამშრომლობა (2006-2009); რეგიონული თანამშრომლობა და კეთილმეზობლური ურთიერთობები (2010 და შემდგომ)
- ✓ ორმხრივი ურთიერთობები (2006); ორმხრივი ურთიერთობები გაფართოების სხვა ქვეყნებთან და მეზობელ წევრ ქვეყნებთან (2007-2009); ორმხრივი ურთიერთობები გაფართოების სხვა ქვეყნებთან და მეზობელ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან (2010 და შემდგომ).

²² აღსანიშნავია, რომ კონკრეტულად ეს მაჩვენებელი კოპენჰაგენის კრიტერიუმებში არ წერია, თუმცა ყველა მოხსენებაში არის კოპენჰაგენის დემოკრატიის მაჩვენებლის თავის ქვეთავიში შესული ეს ჩამონათვალი, რადგან გახლავთ სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის წინაპირობა. ივარაუდება, რომ ქვეყანა, რომელიც მე-2 მუხლის ფასეულობების ერთგულია, მას ასევე უნდა ჰქონდეს კარგი/მშვიდობიანი ორმხრივი და მრავალმხრივი ურთიერთობები.

სწორედ ეს მაჩვენებლები წარმოადგენს კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების შეფასების ყველაზე ბოლო ნაირსახეობას/ჩამონათვალს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ ნიშნულების შინაარსი დამოკიდებულია ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების დონეზე, ხოლო სტანდარტად აღებულია თანამედროვე ევროპული დემოკრატიული ნიშნულები, სადაც უზრუნველყოფილია კანონის უზენაესობა, თავისუფლება, ადამიანის უფლებები და ყველა საჯარო ინსტიტუტი ამ მიზნების ეფექტურ აღსრულებას უწყობს ხელს.

გაფართოების მიმართ არსებული განწყობები ევროკავშირის შიგნით

გარდა ამ წინაპირობებისა, მნიშვნელოვანია ასევე მხედველობაში მივიღოთ ევროკავშირში გაფართოების მიმართ არსებული განწყობები და კავშირის “აბზორფციის უნარი“, რომელიც კოპენჰაგენის კრიტერიუმებშია ნახსენები: ‘the Union’s capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries’.²³

მკვლევარები ინტეგრაციის/აბზორფციის უნარს სამი ძირითადი განზომილებით ახასიათებენ: 1. ეკონომიკური (ერთიანი ბაზრის უნარი, გაუმკლავდეს ახალი წევრის მიღებას); 2. ინსტიტუციური (რამდენად შეძლებენ კავშირის ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული სტრუქტურები და რამდენად გასწვდება საბიუჯეტო რესურსი ახალი წევრის მომსახურებას და 3. საგარეო-პოლიტიკური განზომილება (ახალი წევრები რამდენად წინ წასწევენ ან შეაფერხებენ ევროკავშირის სტრატეგიულ უსაფრთხოებასა და საერთაშორისო როლს).²⁴

დღესდღეობით ევროკავშირს „გაღრმავების“ თვალსაზრისით აქვს მნიშვნელოვანი გამოწვევები ბრექსიტის სახით.²⁵ თუმცა, არსებობს ვითარების დაძლევის სხვადასხვა ხედავ,

²³ Ibid., European Council in Copenhagen, 1993.

²⁴ Michael Emerson *et al.*, 2006. *Just what is this ‘absorption capacity’ of the European Union?*, CEPS Policy Brief, Number 113, September.

²⁵ Richardson, Jeremy. 2018. "Brexit: The EU Policy-Making State Hits the Populist Buffers." *Political Quarterly* 89, no. 1: 118-126.

მათ შორის ე. წ. „მრავალსიჩქარიანი ევროპა“.²⁶ თუმცა, „მრავალსიჩქარიანი ევროპის“ იდეას აქვს არაერთი დადებითი და უარყოფითი მხარე, რაზეც გრძელდება მსჯელობა ევროკავშირის შიგნით.²⁷ მსგავსი ინსტიტუციური განვითარების გამოწვევები, ცხადია ართულებს და უფრო კომპლექსურს ხდის ნებისმიერი გაფართოების დღისწესრიგს. ამას ერთვის ევროპის სამეზობლოში და გლობალურად მიმდინარე მასშტაბური ომები, მიგრაციის ტალღები და მასთან დაკავშირებული პრობლემების სიმწვავე, ისევე, როგორც პოპულიზმის აღზევება, რამაც გამოიწვია გაფართოების პროცესისადმი ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ჩვეულებრივზე უფრო მაღალი სკეფსისი.

სწორედ ამ რთულ დღისწესრიგს აირეკლავს ევროკომისიის დაკვეთით 2017 წლის გაზაფხულზე ჩატარებული „ევრობარომეტრის“ საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომლის თანახმად, შეკითხვაზე, „მხარს უჭერთ თუ არა მომავალ წლებში ევროკავშირში ახალი წევრი ქვეყნების მიღებას?“ ევროკავშირის მხოლოდ 10 ქვეყანაში (ესპანეთის გარდა ყველა არის ახალი წევრი ქვეყანა) არის დაფიქსირებული დადებითი დამოკიდებულება (50 % ან 50% მეტი ხმა). ევროკავშირის „მველი“ წევრი ქვეყნები კი უარყოფითად არიან განწყობილნი მომავალში გაფართოების საკითხისადმი (ავსტრია 69%; გერმანია 68%; ლუქსემბურგი 68%; საფრანგეთი 67%; ნიდერლანდები 66%; ჩეხეთი 63%; ფინეთი 63%; ბელგია 62%; დანია 58%; შვედეთი 52%; იტალია 51%).²⁸ აქვე, აღსანიშნავია, რომ გაფართოების საწინააღმდეგო სენტიმენტები 2004 წლის გაფართოების წინა პერიოდთან შედარებით გაზრდილია. მაგალითად, 2004 წლის გაფართოების წინა გამოკითხვისას იგივე კითხვაზე ევროკავშირის 16 წევრ ქვეყანაში მკვეთრად უარყოფით პოზიციაზე იდგნენ შემდეგი ქვეყნები: ავსტრია - 59 %; გერმანია 60 %; ლუქსემბურგი 53 %; საფრანგეთი 52 %; ნიდერლანდები 43 %; ფინეთი 55 %; ბელგია 49 %; დანია 43 %; შვედეთი 48 %, ესპანეთი 17 %.²⁹ ნიშანდობლივია, რომ უარყოფითი დამოკიდებულება რიგ ქვეყნებში 9-10 % არის გაზრდილი. მეორე მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოქალაქეთა განწყობები ახალ წევრებზე გაფართოების მიმართ ისტორიულად უფრო უარყოფითია, ვიდრე პოზიტიური, მაგრამ ევროკავშირი

²⁶ Martin. David. 2018. “Merkel backs idea of 'multispeed Europe' at Versailles meet”, *DW*, 06.03.; found online at: [<http://p.dw.com/p/2ZVp6>] ასევე, იხილეთ: Maurice, Eric. 2017. Macron revives multi-speed Europe idea, *EU Observer*, Brussels, 30 Aug. found online at: [<https://euobserver.com/institutional/138832>]

²⁷ მაგ. იხილეთ: „Arguments for and against a multi-speed Europe“; ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: [<http://www.debatingeurope.eu/focus/arguments-for-and-against-a-multi-speed-europe/#.Wq4Vxyhub4Y>]

²⁸ ევრობარომეტრის კვლევა ხელმისაწვდომია ბმულზე: [<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/29/groupKy/186/chartType/barChart/savFile/850>]

²⁹ Ibid.,

მთლიანობაში მაინც იღებს გაფართოების გადაწყვეტილებას. ეს იძლევა იმის დასკვნის საფუძველს, რომ ამ მხრივ, გადამწყვეტი წონა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ კრიტერიუმებს აქვს.

ამასთან, ცნობილია, რომ ევროკომისიის პრეზიდენტმა, ჟან კლოდ იუნკერმა, 2014 წელს ამ მაღალი თანამდებობის დაკავებისთანავე განაცხადა, რომ გაწევრიანებისთვის კარი ღია რჩებოდა, მაგრამ არანაირი გაწევრიანება არ შედეგობდა შემდეგი 5 წლის განმავლობაში. იგივე გზავნილი გაიმეორა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოებაზე მოლაპარაკებების საკითხებში ევროკომისარმა იოჰანეს ჰანმა. მისი თქმით, შემდეგი 5 წლის განმავლობაში ევროკავშირს არც ერთი ქვეყანა არ შეურთდება და აღნიშნა, რომ შემდგომი გაწევრიანების პროცესში უპირატესობა მიენიჭება “ხარისხს და არა სისწრაფეს,” ხოლო მთავარ კრიტერიუმებად რჩება კანონის უზენაესობა და ფუნდამენტური უფლებები, ეკონომიკა და სათანადოდ ფუნქციონირებადი დემოკრატია.³⁰

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისადმი დამოკიდებულება ევროკომისიამ უკვე შეცვალა. კომისია ვარაუდობს, რომ 2025 წლისთვის შესაძლოა რეგიონის ქვეყნები შეურთდნენ ევროკავშირს, თუმცა გაწევრიანებამდე სამ მთავარ წინაპირობას ასახელებენ: დემოკრატიის განმტკიცებას, ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ზრდას და რეგიონულ სტაბილურობას. ექსპერტების ვარაუდით, ევროკომისიის მხრიდან აღნიშნული გზავნილი რეგიონში სხვა დიდი გარე მოთამაშეების, რუსეთისა და ჩინეთის როლის გააქტიურების საპირწონედ გააუღერა და ამით კიდევ ერთხელ აჩვენა მზადყოფნა, გაწევრიანება გახადოს ევროპული რეგიონის დასტაბილურებისა და დემოკრატიზაციის სტიმული.³¹

ამ ყოველივეს გათვალისწინებით, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ამ ტენდენციის პარალელურად გაიზრდება ევროკავშირის მზადყოფნა დადებითად განიხილოს აღმოსავლეთ პარტნიორობის შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნების ევროპული პერსპექტივისა და ამ ქვეყნების კანდიდატებად აღიარების საკითხი, თუ ამ დროისთვის ამ ქვეყნების რეფორმატორული გეზი იქნება საკმარისად აქტიური და თვალსაჩინო. ცხადია,

³⁰ Hann: No partner will join the EU in the next 5 years, EURACTIV, October 1, 2014. აუდიოფაილი ხელმისაწვდომია: [<https://www.youtube.com/watch?v=L7GFBkljE3E>]

³¹ Barbara Wesel, EU announces ambitious expansion plans in western Balkans, DW, 06.02.2018. ხელმისაწვდომია: [<http://www.dw.com/en/eu-announces-ambitious-expansion-plans-in-western-balkans/a-42473497>]

გაფართოების გზაზე არსებული ეს წინაღობები და სკეფსისი კვლავაც შეიძლება გაგრძელდეს, მაგრამ საქართველოსთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მზად შეხვდეს შესაძლო პერსპექტივის დადგომას. საქართველოს და მის ხელისუფლებას არ აქვს უფლება, გაუფრთხილებლობით ხელიდან გაუშვას შესაძლებლობათა ფანჯარა. ეს კი ნიშნავს, რომ დარჩენილ დროში საქართველომ საგარეო-პოლიტიკის პრიორიტეტად უნდა დაისახოს ქვეყნის შიგნით მძლავრი დემოკრატიული განვითარების დღისწესრიგის ფორმირების ხელშეწყობა და საქართველოს, როგორც ევროპული დემოკრატიის იმიჯის დამკვიდრება ქვეყნის გარეთ.

II. საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგი: რა ეტაპზე ვართ?

ასოცირების შეთანხმების განხორციელების 2017 წლის ანგარიში

2017 წლის 10 ნოემბერს ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახურმა და ევროკომისიამ საქართველოსთან ასოცირების პროცესის განხორციელების შესახებ მეორე ერთობლივი ანგარიში გამოსცეს, რომლის თანახმადაც „საქართველომ გაიმყარა რეგიონში მთავარი და სტრატეგიული პარტნიორის პოზიცია“, ხოლო ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები “წინასწარ შეთანხმებული ვადების დაცვით” შეასრულა.³²

უკვე 21 ნოემბერს ევროკავშირმა და საქართველომ 2017-2020 წლების განახლებული ასოცირების დღის წესრიგი დაამტკიცეს. დოკუმენტში მოცემულია ასოცირების შეთანხმების შემდგომი განხორციელების პროცესში შესასრულებელი პრიორიტეტები.

2017 წლის 24 ნოემბერს ბრიუსელის აღმოსავლეთ პარტნიორობის რიგით მეხუთე სამიტის დეკლარაციაში ხაზგასმულია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის, როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განსაკუთრებული განზომილების „დიდი

³² Association Implementation Report on Georgia, European Commission, Brussels, 9.11.2017.

ხელმისაწვდომია:

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_georgia.pdf]

მნიშვნელობა“ და აღიარებულია ასოცირებული ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს „ევროპული მისწრაფებები და ევროპული არჩევანი.“³³

„სამიტის მონაწილეები მიესალმებიან ... ძლიერ დიფერენციაციას ევროკავშირსა და თითოეულ პარტნიორ ქვეყანას შორის ორმხრივ ურთიერთობებში. თანამშრომლობის მასშტაბი და სიღრმე განისაზღვრება ევროკავშირის და პარტნიორების ამბიციებითა და საჭიროებებით, ასევე რეფორმების ტემპითა და ხარისხით.“ თუმცა, გაფართოების კუთხით დოკუმენტი ნაკლებად ამბიციურია, აირეკლავს რა დღესდღეობით ევროკავშირში არსებულ ინტეგრაციისა და გაფართოების გამოწვევებს.

ნაცვლად მსურველი ქვეყნების ევროპული პერსპექტივის რაიმე ფორმით დაფიქსირებისა, ევროკავშირმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორმატის ფარგლებში 2020 წლისთვის 20 შედეგის მიღწევის კონკრეტულ გზებზე იმსჯელა. აღნიშნული ინიციატივა ორიენტირებულია რეგიონის ქვეყნების მოსახლეობისთვის ევროკავშირთან თანამშრომლობის მნიშვნელოვანი დადებითი შედეგების განპირობებაზე ეკონომიკის, კარგი მმართველობის, მეტი კავშირებისა და ძლიერი საზოგადოების შექმნის ხელშეწყობის გზით.³⁴ ამ გზით ევროკავშირი ცდილობს დაარწმუნოს პარტნიორი ქვეყნები, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში სრულფასოვანი მონაწილეობა, ევროპული პერსპექტივის გარეშეც კი, ერთმნიშვნელოვნად პოზიტიური და შედეგის მომცემი პროცესია.

სამიტის დასასრულს, როგორც საქართველოს პრემიერ მინისტრმა, გიორგი კვიციანიამ განაცხადა, ასევე საგარეო საქმეთა მინისტრმა, მიხეილ ჯანელიძემ განაცხადეს, რომ ამჟამად ევროკავშირის ქვეყნებში არსებული განწყობების მიუხედავად, საქართველო გააგრძელებს ამბიციურ რეფორმებს, რათა მომავალში შესაძლებლობათა ფანჯარის გაჩენისას მზად იყოს ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის.³⁵

³³ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტის დეკლარაცია საქართველოს შესახებ, Civil Georgia, Tbilisi, 25 ნოემბერი, 2017. ხელმისაწვდომია: [<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=31810>]

³⁴ 20 შედეგი 2020 წლისთვის. ხელმისაწვდომია: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ge_1.pdf]

³⁵ მიხეილ ჯანელიძე, საქართველო ევროპული ტრანსფორმაციის მოწინავე ქვეყანაა, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის ოფიციალური ვებგვერდი: [<http://mfa.gov.ge/News/saqartvelo-evropuli-transformaciis-mocinave-qveyan.aspx?CatID=5>]

სამიტის შედეგებს საქართველოში მოქმედი, ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხებზე მომუშავე სამი არასამთავრობო ორგანიზაცია - საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS), საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) და ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო (OSGF) გამოეხმაურა ერთობლივი განცხადებით “აღმოსავლეთ პარტნიორობიდან ევროკავშირის წევრობამდე”. ამ სფეროზე აქტიურად მომუშავე ორგანიზაციების აზრით, “საქართველომ უნდა გააორმაგოს თავისი ძალისხმევა დემოკრატიის გასაძლიერებლად, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დასაცავად და განახორციელოს ის რეფორმები, რომელთა შესრულების ვალდებულებაც აღებული აქვს, მათ შორის, ასოცირებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების სრული და ეფექტური იმპლემენტაცია”. განცხადება ასევე მოუწოდებს ევროკავშირს, “რაც შეიძლება მალე, საქართველოს მიანიჭოს „ევროპული პერსპექტივა,“ ხოლო მთავრობას მოუწოდებს შეიმუშაოს გაწევრიანების სამოქმედო გეგმა.³⁶

საზოგადოებაში არსებული მოთხოვნის კვალდაკვალ, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ინიციატივით საქართველოს მთავრობამ უკვე დააფიქსირა მზადყოფნა შემუშავდეს ევროკავშირში გაწევრიანების საგზაო რუკა და ამ პროცესში სამოქალაქო სექტორის და ფართო საზოგადოების ჩართულობასა და ინტერესის გათვალისწინებაზეც ისაუბრა.³⁷

საქართველო, როგორც “რეგიონული ლიდერი”: რა უნდა გავითვალისწინოთ?

ასოცირების შეთანხმებაში ხაზგასმულია, რომ საქართველომ მოახდინა მისი, როგორც „რეგიონში მთავარი სტრატეგიული პარტნიორის როლის კონსოლიდაცია“. ეს შეფასება უდაოდ პოზიტიურია, თუმცა სულ მცირე ორ მნიშვნელოვან დატვირთვას ატარებს: პირველი, საქართველო აღიარებულია როგორც *primus inter pares* აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში და ეს უდაოდ ღირებული ტიტულია ევროკავშირთან ურთიერთობების და ინტეგრაციის პროცესში, რადგან ვიცით, რომ რეგიონის მასშტაბით გამორჩეული ქვეყნები პირველები ხდებიან გაწევრიანების კანდიდატები და შემდგომ

³⁶ დათო ქოქოშვილი, 2017. სამი არასამთავრობო ორგანიზაცია ბრიუსელის სამიტის შედეგებს აფასებს, *ნეტგაზეტი*, 30.11. ხელმისაწვდომია [http://netgazeti.ge/news/237574/]

³⁷ საგზაო რუკა – ახალი მიმართულება ევროინტეგრაციისთვის და საგარეო უწყების პრიორიტეტები, *ნეტგაზეტი*, 20.12.2017. ხელმისაწვდომია: [http://netgazeti.ge/news/241632/]

წევრები. ბალკანეთის მაგალითს თუ გადავხედავთ, სლოვენია და ხორვატია ამის თვალსაჩინო მაგალითებია.

მეორეს მხრივ, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსივე ქვეყანას კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ჭრილში განსხვავებული სასტარტო პოლიტიკურ-ეკონომიკური და სოციალური ლანდშაფტი აქვთ, რომელიც დროის სხვადასხვა მონაკვეთშიც მუდმივად ცვალებადია. შესაბამისად, ევროკავშირში გაწევრიანების მიზნის მისაღწევად საქართველოსთვის მხოლოდ „რეგიონული ლიდერი“-ს როლი არ უნდა იყოს მთავარი საზომი, არამედ ევროკავშირის კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან მზარდ შესაბამისობაში ყოფნა.

მაგალითად, 2014 წლის ევროპული ინტეგრაციის ინდექსის თანახმად³⁸, 2013-2014 წლების კავშირების, „აპროქსიმაციის“ (დაახლოების) და მენეჯმენტის განზომილების მიხედვით ლიდერობდა მოლდოვა, შემდგომ საქართველო და უკრაინა, თუმცა დღეს ეს სურათი შეცვლილია და საქართველო დაწინაურებულია. სომხეთი, აზერბაიჯანი და ბელარუსი კი მეორე, ნაკლებ მოწინავე კატეგორიაში მოხვდნენ³⁹ (იხილეთ ინდექსიდან ადაპტირებული ცხრილი):

2014	მოლდოვა	საქართველო	უკრაინა	სომხეთი	აზერბაიჯანი	ბელარუსი
კავშირი	0.70	0.59	0.66	0.51	0.41	0.31
აპროქსიმაცია	0.69	0.69	0.60	0.60	0.44	0.34
მენეჯმენტი	0.71	0.74	0.50	0.51	0.41	0.31
საშუალო ქ.	0.70	0.67	0.58	0.54	0.42	0.32

აღსანიშნავია, რომ ინდექსი ქვეყნებს ზომავს სამი ძირითადი განზომილების მიხედვით: **კავშირი** (იგულისხმება მზარდი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური კავშირები აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყანასა და ევროკავშირს შორის); **აპროქსიმაცია** (იგულისხმება კანონმდებლობის, პრაქტიკისა და ინსტიტუტების დაახლოება ევროკავშირის სტანდარტებთან, ევროკავშირის მოთხოვნების შესაბამისად) და **მენეჯმენტი** (იგულისხმება სტრუქტურებისა და პოლიტიკების ევოლუცია, რომლებიც მიზნად ისახავენ

³⁸ Eastern Partnership Index 2014. [<http://www.eap-index.eu/index2>]

³⁹ Ibid., Eastern Partnership Index 2014

ევროინტეგრაციას). მთლიანობაში კი, ინდექსი და მისი მეთოდოლოგია გვაძლევს „ღრმა და მდგრადი დემოკრატიის“ შეფასების დეტალიზებულ სტანდარტს.⁴⁰

მაგალითად, 2014 წელს მოლდოვამ, უკრაინამ და საქართველომ გააღრმავეს ინტეგრაცია ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერით, თუმცა მოგვიანებით, ისეთმა გამოწვევებმა, როგორცაა რუსეთის აგრესია და ომი აღმოსავლეთ უკრაინაში, ლტოლვილთა კრიზისი, დემოკრატიული რეფორმების გატარების ნელი ტემპი, ასევე მოლდოვაში კორუფციით გამოწვეული ლეგიტიმაციის კრიზისი, შეიცვალა მოცემული ქვეყნების ევროკავშირთან ინტეგრაციის მაჩვენებლები. მაგალითად, 2017 წლის მარტში მოლდოვაზე გამოსული ასოცირების იმპლემენტაციის ანგარიშში ევროკავშირი ხაზს უსვამს შემდგომი რეფორმების საჭიროებას, რადგან „კანონის უზენაესობასა და ბიზნეს გარემოზე ზემოქმედებს ენდემური კორუფცია, ისევე როგორც არასტაბილური გადაწყვეტილების მიღების პროცესი (ასოცირების შესრულების მოხსენება, გვ. 2).“⁴¹ უკრაინის შესახებ იგივე მოხსენება გამოვიდა 2017 წლის 14 ნოემბერს. მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ „უკრაინაში გრძელდება სტრუქტურული რეფორმები, რაც განაპირობებს დადებით ძვრებს ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში შიდა და გარე გამოწვევების მიუხედავად...“ (გვ. 1)⁴², თუმცა აღნიშნულია, რომ ყირიმისა და სევასტოპოლის არალეგალური ანექსია და აღმოსავლეთ უკრაინაში მიმდინარე კონფლიქტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოწვევას რეფორმების გზაზე (ასოცირების შესრულების მოხსენება, გვ. 1).⁴³ ჯერჯერობით ახალი შეფასების ინდექსი არ გამოცემულა, მაგრამ ნათელია, რომ შემდგომი წლების მონაცემებით პირველ სამეულში საქართველო დაწინაურდება, რის გამოც იგი ევროკავშირმა უკვე აღიარა როგორც „მთავარი სტრატეგიული პარტნიორი“ რეგიონში.

მეორე მხრივ, რიგ ასპექტებში საქართველოს ლიდერობა არ არის მყარი. მაგალითად, საქართველოს მთავრობის მიღებული გადაწყვეტილება ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის

⁴⁰ What is the Eastern Partnership Index? ხელმისაწვდომია: [<http://www.eap-index.eu/about>]

⁴¹ Association Implementation Report on the Republic of Moldova, European Commission, Brussels, 10.3.2017. ხელმისაწვდომია:

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_republic_of_moldova_2017_03_10_final.pdf]

⁴² Association Implementation Report on Ukraine, European Commission, Brussels, 14.11.2017.

ხელმისაწვდომია:

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf]

⁴³ Ibid;

აპარატის საგარეო საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში შეყვანის თაობაზე დაასუსტებს საქართველოს პოზიციებს მენეჯმენტის პარამეტრში, რომელშიც 2014 წელს საქართველო პირველ ადგილზე იყო 6 ქვეყანას შორის (0.74 ქულა) და სახელმწიფო აპარატის გაუქმების შემდგომ, თუ ვერ შევქმენით ეფექტური საკოორდინაციო მექანიზმი, დიდი ალბათობით ამ პარამეტრში შეფასება გაგვიუარესდება. სწორედ ამის გამო, საქართველოს მთავრობის ეს ნაბიჯი კრიტიკულად შეაფასა ევროკავშირის საკითხებზე მომუშავე 25-მა არასამთავრობო ორგანიზაციამ. განსაკუთრებული კრიტიკა კი დაიმსახურა გადაწყვეტილების „დახურულ კარს მიღმა“ მიღებამ, სამოქალაქო სექტორისა და ფართო საზოგადოების ჩართულობის გარეშე.⁴⁴

მთლიანობაში, აღსანიშნავია, რომ საქართველოსთვის ამოსავალი უნდა კოპენჰაგენის დემოკრატიული კრიტერიუმების მიხედვით შეფასება და არა მხოლოდ რეგიონის იმ ქვეყნებთან შედარებით დაწინაურება, რომლებიც დროებით ომის, ცუდი მმართველობის ან განსხვავებული სტრატეგიული ხედვის პირობებში იმყოფებიან. მხოლოდ ამ გზით არის შესაძლებელი პროაქტიულად შევუწყოთ ხელი ევროკავშირის ინსტიტუტებსა და წევრი ქვეყნების დედაქალაქებში აზრის მომწიფებას, რომ საქართველო იმსახურებს „ევროპულ პერსპექტივას“ და გაწევრიანების კანდიდატის სტატუსს. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია ქვეყანამ პროაქტიულად შეიმუშაოს გაწევრიანების სამოქმედო გეგმა.

ასოცირების დღის წესრიგი: გამაფრთხილებელი ნიშნები

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმება შეიძლება ითქვას, რომ acquis-სთან თავსებადობის გაზრდის ერთგვარ ჩარჩოსაც წარმოადგენს, თუმცა არა-საკმარისია პირობითობის ელემენტი და ამიტომ აუცილებელია ქვეყანამ შეიმუშაოს სტრატეგიული თვითდისციპლინის მიდგომები, რათა გაწევრიანების პერსპექტივასთან ეფექტურად დაახლოვდეს.

იმისთვის, რომ მომდევნო წელიწადში საქართველომ მიზანმიმართული გეზი აიღოს გაწევრიანების პერსპექტივაზე, აუცილებელია საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს

⁴⁴ არასამთავრობოები: ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის კონსულტაციების გარეშე გაუქმება 'მიუღებელია', *Civil Georgia*, Tbilisi, 21 ნოემბერი, 2017. ხელმისაწვდომია: [<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=31790>]

საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების ეფექტური საგზაო რუკა (Roadmap) და გაწეროს ყველა ის ძირითადი ამოცანა რაც საჭიროა კოპენჰაგენის კრიტერიუმების პირველ რიგში კი პოლიტიკური კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად.

როგორც ზევით აღინიშნა, ასოცირების შეთანხმების შესრულების ანგარიში დიდწილად დადებითი იყო საქართველოსთვის, თუმცა არის რიგი ტენდენციები და ფაქტორები, რომლებსაც გავლენა აქვთ ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხის აღქმაზე. იმის გათვალისწინებით, რომ ასოცირების შეთანხმება პრაქტიკულად ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის დატვირთვისა და ასრულებს, მნიშვნელოვანია თითოეული ასპექტის კარგად გაანალიზება.

ასოცირების შესრულების ანგარიში რამდენიმე თავად იყოფა. ამათგან, კოპენჰაგენის დემოკრატიის კრიტერიუმებთან შესაბამისობას ზომავს თავი - პოლიტიკური დიალოგი, კარგი მმართველობა და დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება და მისი ქვეთავები. შესაბამისად, საინტერესოა ამ ქვეთავების მიხედვით სად გვაქვს ხარვეზები და რას უნდა მივაქციოთ ყურადღება. შეგვიძლია ეს სურათი ცხრილის სახით წარმოვიდგინოთ:

პოლიტიკური დიალოგი, კარგი მმართველობა და დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება
1. დემოკრატია, ადამიანის უფლებები და კარგი მმართველობა
1.1 პარლამენტის მიერ მიღებულ პროექტს არ მიუღია ოპოზიციის მხარდაჭერა, ძირითადად, უმრავლესობის იმ გადაწყვეტილების გამო, რომლის თანახმადაც სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემის დანერგვა 2024 წლამდე გადაიდო. სამოქალაქო ორგანიზაციებმა და ოპოზიციურმა პარტიებმა განაცხადეს, რომ ეს პროცესი არ ყოფილა ფართო ჩართულობით წარმოებული და იყო ძალიან ნაჩქარევი ... კონსტიტუცია პარლამენტმა მიიღო 2017 წლის 13 ოქტომბერს, საპრეზიდენტო ვეტოს გადალახვის გზით, თუმცა შემდგომი ცვლილებები ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნის მერეც არის მოსალოდნელი;
1.2 2016 წლის საარჩევნო და წინა-საარჩევნო ძალადობის შემთხვევების სრულფასოვანი გამოძიება და თანამდევნი პროცესი ბოლომდე არ არის მიყვანილი;
1.3 ინციდენტების მაღალი რიცხვი ქალების წინააღმდეგ;

1.4 საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ 2015 წლიდან შემოთავაზებული “რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის” კანონში შესატანი ცვლილებები, რომლებიც მიმართულია აღსრულების მექანიზმების გაძლიერებისკენ, ჯერ კიდევ არ არის ძალაში;

1.5 ლგბტ პირების დისკრიმინაციის შემთხვევები დაფიქსირდა შრომის, ჯანმრთელობის, სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროებში;

1.6 იუსტიციის სამინისტრომ წამოაყენა დამოუკიდებელი საგამომიებო მექანიზმის შექმნის შესახებ კანონპროექტი, მაგრამ მისი მიღება გადაიდო სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა შეხედულებების გამო;

1.7 ბავშვთა სიღარიბე ფართოდ გავრცელებულია;

1.8 ბავშვთა მოვლის დენსტიტუციონალიზაცია არ დასრულებულა. ინვალიდობის მქონე ბავშვთა ორი დიდი ინსტიტუტი კვლავ ფუნქციონირებს;

1.9 ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების, ქართული მართლმადიდებლური ეკლესიისა და მუსულმანური თემების მიერ დაფინანსებული და მართული არაკონტროლირებადი დაწესებულებები ფუნქციონირებს სათანადო მონიტორინგის გარეშე;

1.10 სატელევიზიო არხების მფლობელობასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ბრძოლები კვლავ რჩება მედიის პლურალიზმსა და სასამართლო სისტემაში პოტენციურ პოლიტიკურ ჩარევასთან დაკავშირებული მწვავე პოლიტიკური ხასიათის დაპირისპირების წყაროდ;

1.11 2017 წლის შუა რიცხვებში 6 თვიანი დაგვიანებით დაიწყო საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის გამოყენება, რომელიც ითვალისწინებს კარიერაზე დაფუძნებულ პროფესიულ საჯარო სამსახურს.

3. საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა

2.1 საანგარიშო პერიოდში საქართველო მიუერთდა 22-დან 11 ევროკავშირის დეკლარაციასა და საბჭოს გადაწყვეტილებას (50%), რომელთა მიერთებაზეც მიიღო მიწვევა, რამაც წინა საანგარიშო პერიოდთან შედარებით უმნიშვნელო შემცირება შეადგინა.

3. სამართალი, თავისუფლება და უსაფრთხოება

3.1 მსოფლიოს ეკონომიკური ფორუმის ბოლო გამოკითხვის თანახმად, ბიზნესების მხრიდან საქართველოში სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის აღქმა საშუალოზე მაღალი, თუმცა დადმასვლადი ხარისხისაა;

3.2 ცვლილებები [2016 წლის საკანონმდებლო შესწორებათა პაკეტი სასამართლოს მესამე ტალღის ფარგლებში] არ ითვალისწინებდა სხვა გრძელვადიან საკითხებს, მათ შორის პრობაციის ვადის გამოყენებას;

3.3 მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის საკითხთან დაკავშირებით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) მიერ სასამართლოების მოსამართლეთა და პრეზიდენტების დანიშვნასთან, ასევე დისციპლინურ პროცედურებთან დაკავშირებით, მოკლებულია სრულ გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას;

3.4 დაპატიმრებების დონე მაღალია;

3.5 შემუშავებულია პროკურორების უმრავლესობის შეფასების სისტემა. წარმატებაზე დაფუძნებული დაფინანსების გამჭვირვალე სისტემა (ხელშეწყობა, ხელფასის ზრდა და ა.შ.) შემუშავების პროცესშია;

3.6 საკონსტიტუციო ცვლილებებმა კიდევ უფრო უნდა გაზარდოს იუსტიციის სამინისტროსგან პროკურატურის დამოუკიდებლობა;

3.7 2017 წლის ბიზნესის კეთების ინდექსში მაღალი რეიტინგის პარალელურად (მე-16 ადგილი), საქართველოს კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არ მოიცავს გადახდისუნარობის საქმის წარმოების პროცედურებს (საქართველოს 2017 წელს ამ კონკრეტული ინდიკატორის მიხედვით 106-ე ადგილი უჭირავს);

3.8 საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში თავშესაფრის განაცხადების ეროვნული უსაფრთხოების საფუძველზე უარყოფის რაოდენობა გაზარდილია (2017 წელს უარყოფის ყველა საფუძველს შორის ასეთი 26 %-ია, რაც 2016 წელს 5 %-ს შეადგენდა).

ევროკავშირი ასოცირების პროცესის წარმატებით დასასრულებლად ვარაუდობს, რომ საქართველოს მთავრობას დასჭირდება „განახლებული პოლიტიკური ნება და გაძლიერებული ადმინისტრაციული შესაძლებლობები“ (გვ. 15-16). განსაკუთრებით ხაზს უსვამს, რომ ამ პროცესის წარმატება გადის პროცესის „ინკლუზიურობაზე“ და მოითხოვს „დაინტერესებულ მხარეთა (მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოება, სოციალური პარტნიორები და ბიზნესი)“ სრულფასოვან ჩართულობას⁴⁵.

⁴⁵ *Ibid.*, Association Progress Report, 2017

ზემოთ ჩამოთვლილი საკითხებიდან ნაწილი ტექნიკური ხასიათისაა და შემდგომი წლების განმავლობაში დაძლევადა ეფექტური მუშაობისა და შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობის პირობებში, თუმცა ყველაზე ფუნდამენტური საკითხები, რომელიც კავშირშია ძალაუფლის კონსოლიდაციასთან (საკონსტიტუციო ცვლილებები, პრაქტიკულად ერთპარტიული მმართველობა და ოპოზიციის იზოლირება, პარლამენტის როლის ფაქტობრივი დაკნინება, არაფორმალური მმართველობა და უსაფრთხოების ორგანოებზე კონტროლის არქონა) მოითხოვს მნიშვნელოვან ძალისხმევას და პოლიტიკურ ნებას.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ამ პრობლემებზე მკაფიო ხაზგასმა ევროკავშირის მხრიდან დაბალია მხოლოდ იმის გამო, რომ ჯერჯერობით ევროკავშირის წინაშე არ დგას საქართველოს კანდიდატად აღიარების საკითხი, შესაბამისად, ნაკლებად მუშაობს „ევროპეიზაციის“ მნიშვნელოვანი ფაქტორი, პირობითობა და ევროკავშირიც ნაკლებად მომთხოვნი და კატეგორიულია. თუმცა, ხორვატიის და ბევრი სხვა ახალი წევრის მაგალითზე ადვილად შეიძლება დავასკვნათ, რომ ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ საკითხზე ევროკავშირის ნებისმიერ დროს შეუძლია გააჩნდეს მწვავე შეფასებები.

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, იმისათვის რომ ევროკავშირმა ქვეყანას მიანიჭოს კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი, აუცილებელია ქვეყანას დაკმაყოფილებული ჰქონდეს კოპენჰაგენის პირველი, ე. წ. პოლიტიკური კრიტერიუმი. საქართველო, თავისი გეოპოლიტიკის, ღია კონფლიქტის, რესურსების სიმწირისა და სხვა არაერთი გამოწვევის გათვალისწინებით, აუცილებლად უნდა იყოს დემოკრატიის თვალსაჩინო მაგალითი, რათა მისთვის გაწევრიანების პერსპექტივის მიღება და წევრობის განაცხადის პოზიტიურად განხილვა იყოს შესაძლებელი განჭვრეტად მომავალში.

პირველ რიგში, მთავარი პრობლემა არის ინსტიტუტების სისუსტე და შტოებს შორის ბალანსის არ ქონა. მაგალთად, ასოცირების ანგარიშში, როგორც ცხრილშია მოცემული, ევროკავშირი აღნიშნავს, რომ კონსტიტუტციაზე „პარლამენტის მიერ მიღებულ პროექტს არ მიუღია ოპოზიციის მხარდაჭერა“, „ეს პროცესი არ ყოფილა ფართო ჩართულობით წარმოებული და იყო ძალიან ნაჩქარევი.“ აგრეთვე, აღნიშნავს იმ ფაქტს, რომ „კონსტიტუტცია პარლამენტმა მიიღო 2017 წლის 13 ოქტომბერს, საპრეზიდენტო ვეტოს გადალახვის გზით“

და რომ „ცვლილებები ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნის მერეც არ არის მოსალოდნელი“.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტი და საპარლამენტო ზედამხედველობა დემოკრატიაში გახლავთ უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი. როგორც ზემოთ აღნიშნა, ევროკავშირი სწორედ პარლამენტის როლის განხილვით იწყებს კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შეფასებას, რადგან ძლიერი პარლამენტი და საპარლამენტო ზედამხედველობა გახლავთ კარგი მმართველობის განხორციელების უმთავრესი წინაპირობა, ხოლო ევროკავშირი ამას განიხილავს აკისთან დაკავშირებული ცვლილებებისა და მათი იმპლემენტაციის დემოკრატიული წესებისა და ნორმების დაცვით განხორციელების წინაპირობად.

წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების ზედამხედველობით პარლამენტი უზრუნველყოფს ძალაუფლების ბალანსს, იცავს მოქალაქეების ინტერესებს და ხელს უწყობს მის წინაშე ანგარიშვალდებული დამოუკიდებელი ორგანოების გამართულ ფუნქციონირებას.⁴⁶ იმის გათვალისწინებით, რომ 2017 წლის 13 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებით საქართველო მთლიანად მართვის საპარლამენტო მოდელზე გადადის, პარლამენტის, როგორც საზედამხედველო ინსტიტუტის როლის განმტკიცება ხდება ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესში უპირველესი ამოცანა.

ამ კუთხით დღესდღეობით არსებული ვითარების სიღრმისეულ ანალიზს გვთავაზობს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“-ს 2018 წლის ანგარიში „საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება საქართველოში“, სადაც გაანალიზებულია 2012 წლიდან დღემდე საქართველოში საპარლამენტო კონტროლის სისუსტე და ამ მიმართულებით არსებული პრობლემები.

ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია ოპოზიციის მიერ საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელების სისუსტეზე; აღინიშნულია, რომ კონსტიტუციაში აღარ არის გათვალისწინებული მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი

⁴⁶ ეს ორგანოებია: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ეროვნული ბანკი, სახალხო დამცველი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭო, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრები, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი, იურიდიული დახმარების სამსახური, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, მთავარი პროკურორი.

და მთავრობის ერთი მესამედით განახლების შემთხვევაში, მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა, რაც შეფასებულია როგორც საპარლამენტო ზედამხედველობის თვალსაზრისით უკან გადადგმული ნაბიჯი; ანგარიში აღნიშნავს, რომ არ არის დანერგილი პოლიტიკური დებატების გამართვის წესი ინტერპელაციის და ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის დროს. კანონის სერიოზულ დარღვევას აქვს ადგილი, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები არ ცხადდებიან ფრაქციის სხდომებზე (აღნიშნულია, რომ ოპოზიციის მიერ 46 დაბარების შემთხვევიდან, ფრაქციის სხდომაზე სულ 5-ჯერ დაფიქსირდა გამოცხადების შემთხვევა); მოხსენებაში ასევე, აღნიშნულია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები დადგენილ ვადაში სრულად არ პასუხობენ დეკლარაციების მიერ დასმულ კითხვებს. განსაკუთრებით პრობლემურია საპარლამენტო ზედამხედველობასთან დკავშირებული ინსტრუმენტების გამოუყენებლობა უმრავლესობის მხრიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის სხვა, არაფორმალური არხების არსებობის მომიზეზებით.⁴⁷ საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება და ოპოზიციისადმი ანგარიშვალდებულების კულტურის განვითარება უნდა იყოს ხსენებული საგზაო რუკის ამოცანა.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს და უდიდეს ყურადღებას მოითხოვს უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობის სისუსტე და გადამწყვეტ მომენტებში მათი მხრიდან ანგარიშვალდებულების არქონა. მაგალითად, ევროსტრუქტურებში განსაკუთრებული აღშფოთება გამოიწვია საქართველოდან 2017 წლის 29 მაისს აზერბაიჯანელი აქტივისტისა და ჟურნალისტის აფგან მუხთარლის საქართველოდან გატაცებამ. აღნიშნულ საკითხზე ევროპარლამენტმა რეზოლუცია მიიღო, ხოლო საქართველომ დიდი კრიტიკა დაიმსახურა. ბევრი პოლიტიკოსის აზრით ამ ფაქტმა აღძრა სერიოზული კითხვები საქართველოში ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვისა და მთავრობის კეთილსინდისიერების შესახებ.⁴⁸ ოპოზიცია ითხოვდა საპარლამენტო საგამომიებო კომისიის შექმნას, თუმცა ეს

⁴⁷ ლიკა საჯაია, თამარ ტატანაშვილი, გიორგი თოფურია. „საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება საქართველოში“, *სერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო*, 13 თებერვალი, 2018. ხელმისაწვდომია ბმულზე: [<http://www.transparency.ge/ge/post/saparlameto-kontrolis-gazliereba-sakartveloshi>]

⁴⁸ Mukhtarli Case: MEPs Express Concern, Urge Georgia Action, *Civil Georgia*, Tbilisi, 16 Jun, 2017; ხელმისაწვდომია ბმულზე: [<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=30198&search=>]

ინიციატივა, ისევე, როგორც ოპოზიციის ბევრი სხვა მსგავსი ინიციატივა, მმართველმა უმრავლესობამ ჩააგდო.⁴⁹

აქვე აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაა არსებობდეს ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სისტემაზე მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე კომიტეტის უზრუნველყოფით, რომელშიც შევლენ როგორც პარლამენტის წევრები, ასევე ექსპერტები. კომისიის აზრით: „Security services must be “accountable”. A working definition of accountability is “being liable to be required to give an account or explanation of actions and, where appropriate, to suffer the consequences, take the blame or undertake to put matter right, if it should appear that errors have been made”⁵⁰

უსაფრთხოების სისტემებზე კონტროლის ოთხ კონვენციურ ფორმას შორის (საპარლამენტო, სასამართლო, ექსპერტული და განხილვების მექანიზმი) კომისია მაღალ ლეგიტიმაციას აძლევს პარლამენტის ზედამხედველობის სიძლიერეს, ხოლო სისუტეების აღმოფხვრის მიზნით, რეკომენდაციას უწევს უსაფრთხოების სისტემის მაკონტროლებელი კომიტეტის დაკომპლექტებას პარლამენტის წევრებთან ერთად სპეციალური პროფესიული ნიშნით შერჩეული პირებით, რადგან ამგვარი საზედამხედველო ჯგუფს ექნება როგორც მაღალი ლეგიტიმაცია, ასევე, აუცილებელი ექსპერტული ცოდნა.⁵¹ ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია გადასადგმელი როგორც პროცედურულად ასევე, პრაქტიკულად, რაც აუცილებლად უნდა შევიდეს სამოქმედო გეგმაში.

არანაკლებ მნიშვნელოვანი და ყურადსაღებია სფეროა მედიის თავისუფლება. თავისუფალი მედია, ფაქტების მოძიების, გამჟღავნებისა და კრიტიკული მოსაზრებების გავრცელებით წარმოადგენს ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვისა აუცილებელ საშუალებას. ასევე, მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ძალაუფლების კონცენტრაციისა და უზურპაციის თავიდან

⁴⁹ პარლამენტმა მუხთარლის საქმეზე საგამომიებო კომისიის შექმნის ინიციატივას მხარი არ დაუჭირა, *ინტერპრესნიუსი*, 23 თებერვალი, 2018. ხელმისაწვდომია: [http://www.interpressnews.ge/ge/politika/480006-parlamentma-mukhtharlis-saqmeze-sagamodziebo-komisiis-sheqmnis-iniciativas-mkhari-ar-dautcira.html?ar=A]; 2018 წლის საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მოხსენებაში ნათქვამია, რომ მე-8 მოწვევის პარლამენტში ოპოზიციის მიერ 13-ჯერ იქნა ინიცირებული საგამომიებო კომისიის შექმნა და არც ერთხელ არ იქნა მხარდაჭერილი. *Ibid.*, გვ. 19.

⁵⁰ European Commission for democracy through law, Report on the democratic oversight of the security services, Strasbourg, 15 December 2015

⁵¹ *Ibid.*

ასაცილებლად. თავისუფალი მედიის გარეშე არ არსებობს ნამდვილი დემოკრატია. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მყიფე და მოწყვლადი ეკონომიკური და სოციალური გარემოს მქონე დემოკრატიებისთვის

საქართველოში დღემდე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს მედია გარემოში არსებული სავალალო ტენდენციები, განსაკუთრებით კავშირები პოლიტიკურ ძალებსა და მედია კომპანიებს შორის და მმართველი პოლიტიკური ძალის მზარდი მცდელობა, სხვადასხვა საშუალებებით ჩაახშოს ან გაანეიტრალოს კრიტიკული მაუწყებლობა. როგორც ევროკავშირი ასევე, სხვა ავტორიტეტული ორგანიზაციები შეშფოთებას გამოთქვამენ რუსთავი 2-თან დაკავშირებულ პროცესზე⁵², რამაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა ქვეყანაში სასამართლოს მიუკერძოებლობა და ფარდა ახადა ცალკეული მედია კომპანიების სარედაქციო პოლიტიკასთან მიმართებით ხელისუფლების ინტერესსა და ჩარევას.⁵³ სამწუხარო ტენდენციაა იმედსა და საზოგადოებრივ მაუწყებელზე ერთი-მეორეს მიყოლებით პოპულარული თოქ შოუების გაუქმება.⁵⁴ საზოგადოებრივ მაუწყებელთან დაკავშირებული გაუმჭვირვალე და მიკერძოებული პროცესები, ისევე როგორც ჟურნალისტებზე ზეწოლის სხვადასხვა ფაქტები და ამ საქმეების გამოძიების გაჭიანურება, მედია პლურალიზმის მეთვალყურე ორგანიზაციების მზარდი შეშფოთების საგანია. ამ ვითარების გამოსწორება ასევე, უნდა იყოს საგზაო რუკის შემადგენელი ნაწილი.

საქართველოში შეინიშნება ძალაუფლების კონცენტრაციის სერიოზული ტენდენციები, რაც ტრადიციული პრობლემაა, მაგრამ 2012 წლის არჩევნებისა და ხელისუფლების დემოკრატიული გზით გადაცემის პრეცედენტის მიუხედავად, არათუ აღმოიფხვრა, სახეზეა ძალაუფლების კონსოლიდაციის მრავალი გამოვლინება, მათ შორის ოპოზიციის

⁵² მაგალითად, ეუთოს წარმომადგენელი მედიის თავისუფლების საკითხებში, ჰარლემ დეზირი დადებით ტენდენციებთან ერთად ხაზს უსვამს რ2 საქმეს და მისი სარედაქციო პოლიტიკის დამოუკიდებლობის შენარჩუნების მნიშვნელობას. ასევე, შეშფოთებას გამოთქვამს მუხთარლის საქმესთან დაკავშირებით. OSCE media freedom representative concludes country visit to Georgia, addresses reforms and developments affecting media freedom, 4 October 2017. ხელმისაწვდომია ამ ბმულზე [<https://www.osce.org/fom/347741>].

⁵³ მაგალითად, 2016 წლის Freedom of the Press მოხსენებაში Freedom House სწორედ ამ ტენდენციებზე ამახვილებს ყურადღებას. იხილეთ ბმული: [<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/georgia>]

⁵⁴ „საზოგადოებრივ მაუწყებელზე გადაცემების შეჩერება კანონს ეწინააღმდეგება“, *საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო*, 7 თებერვალი, 2017. ხელმისაწვდომია: [<http://www.transparency.ge/ge/post/general-announcement/sazogadoebriv-mautsqebelze-gadatsemebis-shechereba-kanons-etsinaaghmdegeba>]

პოლიტიკური პროცესებიდან იზოლირების, მედიაზე ზეწოლისა და სამოქალაქო საზოგადოების დაკნინებისა თუ დაბალი ანგარიშვალდებულების ქონის გზით.

აღსანიშნავია, რომ ქმედითი სამოქალაქო საზოგადოება არის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი ჯანსაღი დემოკრატიისთვის. ევროკავშირი, როგორც ზემოთ აღნიშნა დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს ევროპეიზაციის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურ ჩართულობას. დემოკრატიზაციის საკითხებში ცნობილი ავტორების ხუან ლინცისა და სტივენ ალფრედის აზრით „a robust civil society, with the capacity to generate political alternatives and to monitor government and state, can help start transitions, help resist reversals, help push transitions to their completion, and help consolidate and deepen democracy”.⁵⁵

სერიოზულ გამოწვევად რჩება მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმა და სამართლოს თავისუფლების უზრუნველყოფა, ისევე, როგორც დემოკრატიული და თავისუფალი არჩევნების ჩატარება და თანაბარი „სათამაშო ველის“ უზრუნველყოფა.

სწორედ ეს გამოწვევები და მათზე რეაგირების ეფექტური გზები უნდა ჰქონდეს მხედველობაში საქართველოს მთავრობას გაწევრიანების საგზაო რუკის შემუშავების პროცესში.

პოლიტიკის რეკომენდაციები:

ხელისუფლებისთვის

- აუცილებელია საქართველოს, როგორც ევროპული პოლიტიკური კულტურის მქონე ქვეყნის იდენტობის განმტკიცება და ამ იდენტობის ასეთად აღქმის გაზრდა ევროკავშირის ქვეყნებში, პირველ რიგში კოპენჰაგენის ე.წ. პოლიტიკური კრიტერიუმის მიმართ შესაბამისობის გაზრდის გზით;
- იმისთვის, რომ საქართველომ, გაწევრიანების სურვილის დაფიქსირების შემდგომ მიიღოს “კითხვარი” და არა „უარი“, საჭიროა გაწევრიანების საგზაო რუკა მოიცავდეს

⁵⁵ Linz, Juan J. and Stepan, Alfred. 1996. “Toward consolidated democracies”, *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 2, pp.: 14-33.

მძლავრ დემოკრატიულ რეფორმებს, განსაკუთრებით სასამართლოსა და საჯარო ადმინისტრირების რეფორმათა პაკეტს;

- განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესზე მომუშავე ადამიანური რესურსის კონსოლიდაციას, ამ პროცესის ინსტიტუციურ მდგრადობასა და გამჭვირვალობას;
- წინა გაწვევრიანების ტალღების გათვალისწინებით, საქართველოსთვის პოტენციური კანდიდატის სტატუსის მინიჭება შეიძლება მოიაზრებოდეს შავი ზღვის რეგიონის კონტექსტში, ანუ უკრაინასთან და მოლდოვასთან ერთად. შესაბამისად, უნდა გაგრძელდეს და განმტკიცდეს საქართველოს, მოლდოვასა და უკრაინის, როგორც აღმოსავლეთ პარტნიორობის შავი ზღვის რეგიონის ევროკავშირში გაწვევრიანების პერსპექტივის მქონე ქვეყნების იმიჯი და იდენტობა, საქართველოს ინდივიდუალური განვითარებისა და რეფორმების ტემპის პარალელურად.

ევროკავშირისთვის

- ევროპული პერსპექტივის მინიჭების საკითხი აქტიურად უნდა დადგეს დღისწესრიგში და მიეზღოს საქართველოს რეფორმათა ტემპს და პროცესს; წინააღმდეგ შემთხვევაში, ხელშესახები სტიმულის არქონა შეიძლება ნეგატიურად აისახოს ქვეყანაში ევროკავშირთან მიმართებით სამოქალაქო აზრის დინამიკაზე;
- რეფორმების სანაცვლოდ გაწვევრიანებისკენ მიმართული სტიმულების სისტემა (მაგ.: გაწვევრიანების პერსპექტივის მინიჭება) მნიშვნელოვანია არა მარტო საქართველოსთვის, არამედ რეგიონის სხვა ქვეყნებისთვისაც. ასეთი ორმხრივი უკუგება გაზრდის რეგიონის სხვა ქვეყნების რეაგირებას ევროპეიზაციის პროცესში პირობითობის სხვადასხვა მექანიზმების მიმართ;
- ევროკავშირში გაწვევრიანების პროცესს ახასიათებს დიდი დოზით ე. წ. „executive bias,“ რადგან დიდწილად მთავრობა და საჯარო მოხელეები არიან ჩართულები ფორმალურ პროცესში. ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მცდელობები ინსტიტუტური გარემოს პირობებში ევროკავშირმა ყურადღება მიაქციოს როგორც ოპოზიციის, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების როლს და ჩართულობის ხარისხს. მნიშვნელოვანია, რომ ევროპეიზაციის შეფასების პროცესი არ იყოს მხოლოდ რიცხობრივი (რამდენი ცვლილება შევიდა კანონმდებლობაში, რამდენი

ახალი კანონი იქნა მიღებული) არამედ, ასევე, ყურადღება მიექცეს პროცესის ხარისხს (ტრანსპარენტულობას, ინკლუზიურობას);

- უნდა გაიზარდოს ევროკავშირის მხრიდან საქართველოს, მოლდოვასა და უკრაინის ევროპის რეგიონად კონსოლიდაცია შესაბამისი ფორმატებისა და კონტექსტების გაძლიერების გზით.