

# Ten Years of EU-Georgia Cooperation in the Context of EaP

ევროკავშირ-საქართველოს  
თანამშრომლობის ათი წელი  
აღმოსავლეთ პარტნიორობის  
კონტექსტში

RESULTS AND FUTURE CONSIDERATIONS  
შედეგები და სამომავლო მოსაზრებები

# Ten Years of EU-Georgia Cooperation in the Context of EaP: Results and Future Considerations

© All copyrights belong to GRASS

All rights reserved. No part of the publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without written permission from the copyright holder.

Published by Georgia's Reforms Associates – GRASS

© 2022 Georgia's Reforms Associates – GRASS

[www.grassgroup.org](http://www.grassgroup.org)

This publication was published in 2022 within the project “Georgia and The EU: 10 years of successful cooperation in the context of EAP”. The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



## შინაარსი

1.	ევროკავშირის ინსტიტუციური მიმოხილვა .....	4
1.1.	ევროპული საბჭო .....	4
1.2.	მინისტრთა საბჭო .....	9
1.3.	ევროპარლამენტი .....	18
1.4.	ევროკომისია .....	30
2.	საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ზოგადი მიმოხილვა.....	43
2.1.	შიდა ფაქტორები .....	43
2.2.	გარე ფაქტორები .....	44
2.3.	დისტანცირებული ჩართულობა - 1991-2004 წლები .....	46
2.4.	მზარდი ჩართულობა - 2004-2014 წლები .....	46
2.5.	ასოცირებული ჩართულობა - 2014-დღემდე .....	48
3.	აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიმოხილვა .....	50
3.1.	ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ .....	50
3.2.	ევოლუცია: „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკიდან“ ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობამდე“ .....	52
3.3.	გავლენა ინტეგრაციაზე .....	53
3.4.	ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ შეზღუდვები .....	54
3.5.	„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რეფორმა .....	56
3.6.	აღმოსავლეთ პარტნიორობის მომავალი .....	57
4.	ასოცირების შეთანხმება .....	58
4.1.	პოლიტიკური თანამშრომლობა .....	58
4.2.	ეკონომიკა და ვაჭრობა .....	60
4.3.	მობილობა - უვიზო მიმოსვლა ევროკავშირში .....	65
5.	თანამშრომლობა უსაფრთხოების სფეროში .....	70
5.1.	სტრატეგიული დიალოგი .....	70
5.2.	საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა (CSDP) .....	71
5.3.	კონფლიქტების მოგვარება .....	73
5.4.	სხვა მიმართულებები .....	76
6.	თანამშრომლობა სხვადასხვა სფეროში .....	77



6.1.	ეკონომიკური ურთიერთობა .....	77
6.2.	ევროკავშირის პროგრამები - ფინანსური დახმარება საქართველოს .....	82
6.2.1.	ძლიერი ეკონომიკა .....	84
6.2.2.	ძლიერი მმართველობა .....	85
6.2.3.	ძლიერი კომუნიკაციები .....	86
6.2.4.	ძლიერი საზოგადოება .....	89
6.2.5.	ევროკავშირის დახმარება უსაფრთხოების კუთხით .....	89
6.2.6.	ევროკავშირის დახმარება პანდემიის პერიოდში .....	92
7.	საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაცია/გაწევრიანება .....	94
7.1.	კოპენჰაგენის კრიტერიუმები - გაწევრიანების მთავარი პირობები .....	94
7.2.	ევროკავშირის გაფართოების ახალი პოლიტიკა .....	106
7.3.	ევროკავშირში საქართველოს გაწევრიანების ახალი დღისწესრიგი .....	108
7.3.1.	ახლო წარსული .....	109
7.3.2.	მოწინავედან მაჩანჩალამდე .....	109
7.3.3.	ევროკავშირის გადაწყვეტილება - ევროპული პერსპექტივა და კანდიდატობის წინაპირობები .....	111
7.3.4.	12 პრიორიტეტის შესრულების მხრივ არსებული მდგომარეობა .....	111
7.3.5.	სამომავლო გზა საქართველოსთვის 2.0 - ევროკავშირის გარდამტეხი როლი .....	112
8.	Annex 1. ვინ ვინ არის - ამჟამინდელი EU official-ები .....	114

## 1. ევროკავშირის ინსტიტუციური მიმოხილვა

ევროკავშირის ინსტიტუციური მოწყობა უნიკალურია და ამავე დროს გარკვეულად წააგავს სახელმწიფო მოწყობას. მისი უნიკალურობა იმაში გამოიხატება, რომ ძალიან კომპლექსურ ინსტიტუციურ არქიტექტურას აბალანსებს სამთავრობათაშორისო და სუპრანაციონალური ინსტიტუციები. სამთავრობათაშორისოს ისეთ ინსტიტუტებს უწოდებენ, რომლებშიც გადაწყვეტილებას სახელმწიფოები იღებენ თავიანთი სუვერენიტეტის ფარგლებში. სუპრანაციონალური კი ისეთი ინსტიტუტებია, რომლებზეც სახელმწიფოებს დელეგირებული აქვთ უფლებამოსილება და რომლებიც არ წარმოადგენენ არც ერთ კონკრეტულ სახელმწიფოს. გარდა ამისა, ევროკავშირის ინსტიტუციური მოწყობის უნიკალური ფენომენია მთელი რიგი ფინანსური, საზედამხედველო და სარეკომენდაციო ხასიათის ინსტიტუტები.

ამასთან, ევროკავშირის ინსტიტუტები შინაარსობრივად ძალიან წააგავს სახელმწიფო ინსტიტუციებს. ევროკავშირსაც აქვს თავისი საკანონმდებლო შტო - მინისტრთა საბჭო და ევროპარლამენტი, რომელიც გარკვეულ ორპალატიან საკანონმდებლო ორგანოს ქმნიან. ევროკავშირში აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე ინსტიტუტი - ევროკომისიაა, რომელიც პრემიერ-მინისტრის და მინისტრთა კაბინეტის მსგავსად ფუნქციონირებს. სასამართლო შტო ევროკავშირის შემთხვევაში წარმოდგენილია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოთი, რომელიც განმარტავს ევროკავშირის კანონმდებლობას და დავების შემთხვევაში გამოდის უზენაესი არბიტრის როლში.

ამ თავში ჩვენ მიმოვიხილავთ ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემას და აღვწერთ, რომელი ინსტიტუცია რა როლს თამაშობს და რა ფუნქცია ეკისრება.

### 1.1. ევროპული საბჭო

ევროპული საბჭო ევროკავშირის სახელმწიფოთაშორისო ინსტიტუტია (ე.წ. intergovernmental institution), ანუ, მასში წარმოდგენილი არიან წევრი სახელმწიფოები უმაღლეს დონეზე. ევროპული საბჭო შედგება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სახელმწიფოს, ან მთავრობის მეთაურებისგან, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტისგან და ევროკომისიის პრეზიდენტისგან. ევროპული საბჭოს სხდომებს ასევე ესწრება საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენელი. ევროპული საბჭო არ მოიაზრება ევროკავშირის აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლებად, რადგან მისი მთავარი როლი სცდება უბრალოდ საკანონმდებლო ან აღმასრულებელ ფუნქციას და წარმოადგენს ევროკავშირისთვის ზოგადი განვითარების მიმართულებების მიცემას. ევროპული საბჭო 1975 წელს შეიქმნა, თუმცა ფორმალურად ევროკავშირის ინსტიტუტი 2009 წელს ლისაბონის ხელშეკრულების მიღების შემდეგ გახდა.

ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, 2009 წლამდე ევროპული საბჭო შეიძლება განხილული ყოფილიყო როგორც მინისტრთა საბჭოს განსაკუთრებული მოდიფიკაცია, სადაც

მინისტრების ნაცვლად სახელმწიფოს მეთაურები იყვნენ წარმოდგენილნი. მართლაც, გადაწყვეტილების მიღების ფორმა და სხდომების ჩატარების წესი, ისევე როგორც განსახილველი საკითხების სია, საკმაოდ წააგავდა მინისტრთა საბჭოს მუშაობის წესს. 2009 წლამდე ევროპულ საბჭოს ხელმძღვანელობდა ევროკავშირის პრეზიდენტი ქვეყნის სახელმწიფოს მეთაური, ისევე როგორც მინისტრთა საბჭოს - პრეზიდენტი ქვეყნის შესაბამისი მინისტრი. თუმცა, 2009 წლიდან ევროპული საბჭო ირჩევს თავის პრეზიდენტს, ამიტომ ლისაბონის ხელშეკრულებამ ევროპული საბჭო ნამდვილად დამოუკიდებელ ინსტიტუციად ჩამოაყალიბა.

ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-15 მუხლის თანახმად ევროპული საბჭო უნდა შეიკრიბოს ყოველ 6 თვეში მინიმუმ ორჯერ, თუმცა პრაქტიკა აჩვენებს, რომ შეკრების ინტენსივობა გაცილებით მაღალია. როგორც წესი, ეს შეხვედრები (ცნობილია ასევე, როგორც სამიტები, ან ევროსამიტები) ტარდება ბრიუსელში, თუმცა ზოგჯერ ევროკავშირის პრეზიდენტი ქვეყანა ატარებს სხდომას თავის დედაქალაქში, ან რომელიმე დიდ ქალაქში, სადაც შესაძლებელია ასეთი მასშტაბის ღონისძიების პროტოკოლურად უზრუნველყოფა. 2009 წლამდე, ანუ ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე, ევროპული საბჭო ტარდებოდა ექვს თვეში ერთხელ, თუმცა, 1990-იანის შუა წლებიდან ევროპული საბჭოები იმართებოდა წელიწადში საშუალოდ ოთხჯერ. ეს პრაქტიკა ინსტიტუციონალიზებულ იქნა სევილიის 2002 წლის სამიტის შემდეგ, სადაც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ოფიციალურად შეთანხმდნენ, რომ ყოველი პრეზიდენტობის განმავლობაში ევროპული საბჭო ორჯერ მაინც შეკრებლიყო. არსებობის პირველი 25 წლის განმავლობაში ევროპული საბჭოს სხდომები პრეზიდენტი ქვეყნის დედაქალაქში ტარდებოდა, 2001 წლიდან კი ჩამოყალიბდა პრაქტიკა, რომ პრეზიდენტობის განმავლობაში ერთი სამიტი მაინც ბრიუსელში ჩატარებულიყო.

ევროპულ საბჭოზე გადაწყვეტილებები მიიღება ერთსულოვნად, თუმცა ყოფილა შემთხვევები, როდესაც თავად სახელმწიფოს ლიდერების სურვილით გადაწყვეტილება ხმათა უმრავლესობით მიუღიათ. გადაწყვეტილებების ერთსულოვნად მიღება კიდევ ერთი დადასტურებაა იმისა, რომ ევროპული საბჭო არ ისახავს მიზნად რომელიმე სახელმწიფოს კონფრონტაციას და ორიენტირებულია პრობლემების ეფექტურად გადაჭრისა და ევროკავშირის განვითარების მომავალი პერსპექტივების დასახვისაკენ.

ევროპულ საბჭოს ჰყავს პრეზიდენტი, რომელსაც 2.5 წლის ვადით ირჩევენ სახელმწიფოს მეთაურები. აღსანიშნავია, რომ ევროპული საბჭოს, ევროკომისიის და ევროპარლამენტის ხელმძღვანელების არჩევა ხდება ხოლმე პოლიტიკური ნიშნით. კერძოდ, ევროპარლამენტის ყოველი არჩევნების შემდეგ გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიები ერთმანეთში ინაწილებენ წამყვან თანამდებობებს - ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს, ევროპარლამენტის პრეზიდენტს, ევროკომისიის პრეზიდენტს და საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლეს წარმომადგენელს. ტრადიციულად, გამარჯვებული პოლიტიკური ძალა ირჩევს ხოლმე ყველაზე მნიშვნელოვან პორტფელს - ევროკომისიის პრეზიდენტს, ხოლო საგარეო საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენელი „მიაქვს“ მეორე პარტიას. სწორედ ამიტომ 2019 და 2014 წლებში ევროკომისიის პრეზიდენტი ევროპის სახალხი პარტიის წარმომადგენელი

გახდა, ხოლო საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი სოციალისტურ პარტიას ერგო. რაც შეეხება ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს, ეს პორტფელიც, როგორც წესი ამ „დიდი გარიგების“ შედეგია. მაგალითად, 2014 წელს ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის პოსტი ერგო ევროპის სახალხო პარტიას, ამიტომ 2014-2019 წლებში ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი იყო დონალდ ტუსკი - პოლონეთის ყოფილი პრემიერ მინისტრი. 2019 წლის ევროპარლამენტში განსხვავებით წინა არჩევნებისგან ევროპის სახალხო პარტიამ და ევროპელმა სოციალისტებმა ვერ მოახერხეს საკმარისი დეპუტატების გაყვანა, რომ მხოლოდ თავად დაეკომპლექტებინათ უმრავლესობა, ამიტომ ე.წ. მმართველ კოალიციაში მოუწიათ ლიბერალური პარტიის (ლიბერალების და დემოკრატების ალიანსი) მიწვევა. შესაბამისად, ლიბერალებს ერგოთ ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის პოსტი. ამიტომ, 2019 წლიდან ევროპულ საბჭოს ხელმძღვანელობს ბელგიის ყოფილი პრემიერი - შარლ მიშელი. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს ირჩევენ 2.5 წლით, ერთხელ გადარჩევის პერსპექტივით.

ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს პოლიტიკური როლი და ფუნქციები აქვს. მისი მთავარი მისია არის 27 სახელმწიფოს შორის პოლიტიკური კონსენსუსის შეკვრა სხვადასხვა მნიშვნელოვან საკითხზე. ძალიან ხშირად, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი ასევე საგარეო პოლიტიკურ ფუნქციას ასრულებს, ოღონდ ისე, რომ ხელი არ შეუშალოს უმაღლესი წარმომადგენლის მანდატს. შარლ მიშელს რამდენჯერმე მოუწია სხვადასხვა მნიშვნელოვან კრიზისულ სიტუაციაში ჩარევა. მაგალითად 2020 წლის არჩევნების შემდეგ საქართველოში შექმნილ პოლიტიკურ კრიზისში შარლ მიშელს მნიშვნელოვანი როლი ჰქონდა. მის მიერ შემოთავაზებული იქნა ე.წ. 2021 წლის 19 აპრილის პოლიტიკური შეთანხმების დოკუმენტი, რომელიც მიზნად ისახავდა განემუხტა პოსტ-საარჩევნო კრიზისი, უზრუნველყო ოპოზიციის პარლამენტში შესვლა და მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარება. სამწუხაროდ, შარლ მიშელის დოკუმენტის დიდი ნაწილი შეუსრულებელი დარჩა, რადგან ხელმოწერიდან რამდენიმე თვეში მმართველი პარტია გამოვიდა შეთანხმებიდან.

**ჩანართი - ევროპული საბჭოს პრეზიდენტები**

პრეზიდენტი	ქვეყანა	დაწყება	დასრულება	ევროპული პარტია	არჩევნები
ჰერმან ვან რომპუი (დაბ. 1947)	ბელგია	01.12.2009	30.11. 2014	ევროპის სახალხო პარტია	2009
		4 წელი, 364 დღე			

დონალდ ტუსკი (დაბ. 1957)	პოლონეთი	01.12. 2014	30.11. 2019	ევროპის სახალხო პარტია	2014
		4 წელი, 364 დღე			
შარლ მიშელი (დაბ. 1975)	ბელგია	01.12 2019	დღემდე	ლიბერალების და დემოკრატების ალიანსი	2019

ევროგაერთიანების განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე ევროპის საბჭოს განსხვავებული როლი და ფუნქციები ჰქონდა. თუ დასაწყისში იგი “ზუხრისპირა მოლაპარაკებების” ფორუმს წარმოადგენდა, 80-იან წლებში ევროპული საბჭო მოგვევლინა სერიოზული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ ინსტიტუტად და ხელშეკრულებების მოსამზადებელ ორგანოდ.

ევროპული საბჭოს მთავარ ფუნქციას წარმოადგენს განვითარებისთვის საჭირო სტიმულის მიცემა. ეს უცნაური ფორმულირება ლისაბონის ხელშეკრულებაშია ნახსენები. რეალურად ეს ფუნქცია ნიშნავს, რომ ევროპული საბჭო იღებს გადაწყვეტილებებს ყველაზე მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე, რის ირგვლივაც შემდეგ ხდება ევროკავშირის განვითარება. კერძოდ, პრაქტიკულად ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, რომელიც შემდეგ საფუძვლად დაედო მნიშვნელოვან რეფორმებს, ან მიმართულებებს, საწყის ეტაპზე მიღებულ იქნა ევროპული საბჭოს მიერ. ასე მაგალითად, 1985 წლის მილანის ევროპულ საბჭოზე გადაწყდა ევროგაერთიანებაში საერთო ბაზრის დასრულება, ლუქსემბურგის 1997 წლის და ჰელსინკის 1999 წლის ევროპულმა საბჭოებმა საფუძველი ჩაუყარეს ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოებას. ევროპულმა საბჭომ 2008 წლის 1 სექტემბრის მიიღო გადაწყვეტილება გადაეხედა რუსეთთან ურთიერთობებისთვის, საქართველოსთან ომის შემდეგ და მდგომარეობის მონიტორინგისთვის გამოეგზავნა ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია. 2014 და 2022 წელს ევროპულმა საბჭომ ასევე მიიღო რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება რუსეთისთვის სანქციების დაწესების შესახებ. როგორც ვხედავთ, ამ გადაწყვეტილებების ნაწილი საგარეო პოლიტიკური შინაარსისაა. ეს იმიტომ, რომ ევროპული საბჭო, ასევე საგარეო პოლიტიკურ ფუნქციასაც ატარებს, განსაკუთრებით კრიზისების დროს.

ევროპული საბჭოს სხვა ფუნქციებს შორის არის ახალი პოლიტიკური მიმართულებების შექმნა, სადაც ევროკავშირმა ინტეგრაცია უნდა დაიწყოს. მაგალითად, 1974 წლის ევროპულმა საბჭომ პარიზში შექმნა რეგიონული განვითარების ფონდი, რაც შემდგომში საფუძვლად დაედო ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის ჩამოყალიბებას. იგივე შეიძლება ითქვას



კოპენჰაგენის 1993 წლის ევროპულ საბჭოზე, სადაც პირველად იქნა დაფიქსირებული ის კრიტერიუმები, რომელიც სახელმწიფომ უნდა შეასრულოს ევროკავშირში გასაწევრიანებლად.

ევროპულ საბჭოს გააჩნია კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია - იმ პრობლემების მოგვარება, რომლებიც ვერ წყდება მინისტრების მიერ. ზოგჯერ მინისტრების დონე ვერ ყოფნის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტას, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საქმე ეხება სოციალურ პრობლემატიკას, ან როდესაც ამ საკითხებს შეუძლია გავლენის მოხდენა სხვა სფეროებზე (ე.წ. cross-cutting issues). ასეთი საკითხები, როგორც წესი, გადაეცემა ევროპულ საბჭოს, რადგან საბჭოში წარმოდგენილ სახელმწიფოთა მეთაურებს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა აქვთ.

ცალკე აღნიშვნას იმსახურებს ევროპული საბჭოს ფუნქცია გადახედოს და შეცვალოს ევროკავშირის ხელშეკრულებები, ანუ ის დამფუძნებლური დოკუმენტები, რომლებიც განსაზღვრავენ ევროკავშირის ფუნქციონირების წესს და ინსტიტუციების უფლებამოსილებებს და კომპეტენციებს. როგორც წესი, ევროკავშირის ხელშეკრულების გადახედვის ინიციატივა მომდინარეობს რომელიმე წევრი სახელმწიფოსგან, ევროპარლამენტისგან, ან ევროკომისიისგან. ეს ინიციატივა თავდაპირველად ეგზავნება მინისტრთა საბჭოს, რომელიც უგზავნის ინიციატივას ევროპულ საბჭოს. ამის შემდეგ ევროპული საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მოიწვიოს კონვენცია, რომელსაც დაესწრებიან წევრი სახელმწიფოების მთავრობების, პარლამენტების, ევროკომისიის და ევროპარლამენტის წარმომადგენლები, რომლებიც შეათანხმებენ ევროკავშირის ხელშეკრულებაში შესატან ცვლილებებს. ევროპულ საბჭოს ასევე შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ევროპარლამენტთან შეთანხმებით, რომ არ მოიწვიოს კონვენცია და მხოლოდ სამთავრობათაშორისო კონფერენცია მოიწვიოს, სადაც წარმოდგენილი იქნებიან წევრის სახელმწიფოების ლიდერები, რომლებიც შეათანხმებენ ევროკავშირის ხელშეკრულების ახალ, ან შეცვლილ ტექსტს. ნებისმიერ შემთხვევაში საბოლოო ტექსტი ჯერ ევროპული საბჭოს მიერ უნდა იქნას ხელმოწერილი, ხოლო შემდეგ კი ყველა ქვეყანაში უნდა მოხდეს მისი რატიფიცირება, ან ეროვნული პარლამენტების, ან რეფერენდუმების გზით.

**ჩანართი - მნიშვნელოვანი ევროპული საბჭოები და გადაწყვეტილებები**

წელი	ჩატარების ადგილი	მიღებული გადაწყვეტილება
1969	ჰააგა	საგარეო პოლიტიკა და გაფართოება
1974	პარიზი	ევროპული საბჭოს შექმნა
1985	მილანი	ერთიანი ევროპულ აქტზე და საერთო ბაზარზე შეთანხმება
1991	მასტრიხტი	მასტრიხტის ხელშეკრულებაზე შეთანხმება
1993	კოპენჰაგენი	გაწევრიანების კრიტერიუმებზე შეთანხმება
1997	ამსტერდამი	ამსტერდამის ხელშეკრულებაზე შეთანხმება
1998	ბრიუსელი	ევროკავშირის ქვეყნების ნაწილის მიერ ევროს შემოღება
2000	ლისაბონი	ლისაბონის სტრატეგიის მიღება

2002	კოპენჰაგენი	გადაწყვეტილება აღმოსავლეთით გაფართოების შესახებ
2007	ლისაბონი	ლისაბონის ხელშეკრულების მიღება
2009	ბრიუსელი	ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის არჩევა და საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლესი კომისრის პოსტის შემოღება
2010	ბრიუსელი	ევროპის ფინანსური სტაბილურობის ინსტრუმენტის შემუშავება
2014	ბრიუსელი	რუსეთზე სანქციების დაკისრება ყირიმის ანექსიის გამო
2022	ბრიუსელი	რუსეთზე სანქციების დაკისრება უკრაინაში შეჭრის გამო
2022	ბრიუსელი	უკრაინისა და მოლდოვისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭება და საქართველოსთვის ევროპული პერსპექტივის მიცემა

## 1.2. მინისტრთა საბჭო

ევროპული საბჭოს მსგავსად მინისტრთა საბჭოც ევროკავშირის სახელმწიფოთაშორისო ინსტიტუტია. კერძოდ, მასში წარმოდგენილი არიან ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების შესაბამისი მინისტრები, რომლებიც ქვეყნების ინტერესებს იცავენ. ამასთან, ზოგიერთი ავტორი თვლის, რომ რადგანაც მინისტრთა საბჭო ძალიან ინტენსიურად მუშაობს (რეალურად რამდენიმე დღეში ერთხელ იკრიბება ამა თუ იმ ფორმატში), მასაც აქვს კოლექტიური სუპრაეროვნული იდენტობა, ამიტომ მასზე, როგორც მხოლოდ სამთავრობათაშორისო ინსტიტუტზე საუბარი არასწორია (Bloomberg and Stubb, 2003, 95).

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად მინისტრები ეროვნულ დონეზე აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენენ, ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოში მათ საკანონმდებლო ფუნქცია აქვთ. უფრო კონკრეტულად, მინისტრთა საბჭო არის თანაკანონმდებელი ორგანო ევროპარლამენტთან ერთად. საბჭოს ამ ფუნქციას ქვემოთ უფრო დეტალურად მიმოვიხილავთ.

მინისტრთა საბჭო არის კოლექტიური ორგანო, რომლის ოფიციალური სახელი არის ევროპის კავშირის საბჭო (Council of the European Union), თუმცა მას ხშირად უბრალოდ საბჭოდ (the Council), ან მინისტრთა საბჭოდ (the Council of Ministers) მოიხსენიებენ. რეალურად მინისტრთა საბჭო წარმოდგენილია 10 განსხვავებული კონფიგურაციის მინისტრების შეხვედრის ფორმით. ეს კონფიგურაციები ცნობილია მისი აბრევიატურების მიხედვით.

1. ზოგადი საქმეების საბჭო (General Affairs Council – GAC) არის ზოგადი მაკოორდინიებელი ფუნქციის მქონე საბჭო. ძირითადად აქ იკრიბებიან საგარეო საქმეთა მინისტრები, თუმცა შესაძლებელია სხვა მინისტრის დასწრეობაც, ქვეყნის შიდა პოლიტიკური სპეციფიკიდან გამომდინარე. ამ კონფიგურაციის საბჭოს, ისევე როგორც სხვა საბჭოებს, საგარეო საქმეთა მინისტრების საბჭოს გამოკლებით, ხელმძღვანელობს ევროკავშირის პრეზიდენტი ქვეყანა.
2. საგარეო საქმეთა მინისტრთა საბჭო (Foreign Affairs Council – FAC) შედგება საგარეო საქმეთა მინისტრებისგან. საბჭოს თავჯდომარეობს საგარეო პოლიტიკის და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენელი (2019 წლიდან - ხოზე ბორელი).
3. ეკონომიკური და ფინანსური საკითხების საბჭო (Economic and Financial Affairs Council

- ECOFIN) შედგება ეკონომიკის, ან ფინანსთა მინისტრებისაგან და იკრიბება ასევე ყოველთვიურად.
- 4. მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების საბჭო (Justice and Home Affairs Council – JHA) შედგება იუსტიციის და შინაგან საქმეთა მინისტრებისაგან. იკრიბება საშუალოდ ორ თვეში ერთხელ.
- 5. კონკურენტუნარიანობის საბჭო (Competitiveness Council – Compet), რომელიც შედგება ვაჭრობის, მრეწველობის, ან კვლევის მინისტრებისაგან და იღებს გადაწყვეტილებებს ისთ თემებზე, როგორცაა შიდა ბაზარი, მრეწველობა, კვლევა და კოსმოსი. იკრიბება წელიწადში საშუალოდ 5-6 ჯერ.
- 6. ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციების და ენერგეტიკის საბჭო (Transport, Telecommunications and Energy Council – TTE) შედგება ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციების და ენერგეტიკის მინისტრებისგან. ტრანსპორტის მინისტრები იკრიბებიან წელიწადში საშუალოდ ოთხჯერ, ენერგეტიკის მინისტრები სამ-ოთხჯერ, ხოლო ტელეკომუნიკაციის მინისტრები წელიწადში ორჯერ.
- 7. სოფლის მეურნეობა და მეთევზეობა (Agriculture and Fisheries Council – AGRIFISH) შედგება სოფლის მეურნეობის და მეთევზეობის მინისტრებისგან და იკრიბება ყოველთვიურად.
- 8. გარემოს დაცვის საბჭო (Environment Council – ENVI), შედგება გარემოს დაცვის მინისტრებისგან და იკრიბება საშალოდ კვარტალში ერთხელ.
- 9. განათლების, ახალგაზრდობის, კულტურის და სპორტის (Education, Youth, Culture and Sport - EYC Council) შედგება შესაბამის საკითხებში პორტუგელის მქონე მინისტრებისგან და იკრიბება წელიწადში 3-4-ჯერ.
- 10. დასაქმების, სოციალური პოლიტიკის, ჯანდაცვის და მომხმარებელთა საკითხების საბჭო (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council – EPSCO) შედგება შესაბამისი პორტუგელის მქონე მინისტრებისგან და იკრიბება საშუალოდ ორ თვეში ერთხელ.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭო 10 კონფიგურაციით იკრიბება, გადაწყვეტილებები, რომლებსაც ის იღებს, ქვეყნდება ევროკავშირის საბჭოს სახელით და არ არის დაკონკრეტებული, თუ კონკრეტულად რომელმა კონფიგურაციამ მიიღო ეს გადაწყვეტილება. 1990-იან წლებში საბჭოში არსებობდა 22 კონფიგურაცია, 2000 წლიდან მათი რიცხვი 16-მდე შემცირდა, ხოლო 2002 წლიდან 2009 წლამდე საბჭო 9 კონფიგურაციით იკრიბებოდა. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ მოხდა ზოგადი საქმეების და საგარეო ურთიერთობების საბჭოს (General Affairs and External Relations Council – GAERC) გაყოფა ორ საბჭოდ (GAC და FAC) და საბჭოების კონფიგურაციების რაოდენობა 10 გახდა.

მინისტრთა საბჭოს ექვსი თვის ვადით ხელმძღვანელობს ერთი რომელიმე ქვეყანა, ე.წ. პრეზიდენტი სახელმწიფო (Presidency). შესაბამისად, სხდომების თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებს ის მინისტრი, რომლის ქვეყანაც არის პრეზიდენტი ამ ექვსთვიან პერიოდში. პრეზიდენტი ქვეყნების რიგითობა თანხმდება წინასწარ 27 სახელმწიფოს მიერ.

ლისაბონის ხელშეკრულებამ შემოიღო სამი პრეზიდენტი ქვეყნის ტრიოდ დაჯგუფების პრინციპი. შესაბამისად, დღეს სამ-სამი ქვეყანა 18 თვის განმავლობაში ერთად ადგენს პრეზიდენტობის პროგრამას. ამგვარად უზრუნველყოფილია, რომ ევროკავშირის დღის წესრიგი იყოს ერთიანი და განგრძობადი. 2030 წლის ჩათვლით ევროკავშირის პრეზიდენტი ქვეყნების სია შემდეგნაირად გამოიყურება.

პრეზიდენტი ქვეყანა (დაჯგუფებულია ტრიოდად)	თვე	წელი
საფრანგეთი	იანვარი-ივნისი	2022
ჩეხეთი	ივლისი-დეკემბერი	2022
შვედეთი	იანვარი-ივნისი	2023
ესპანეთი	ივლისი-დეკემბერი	2023
ბელგია	იანვარი-ივნისი	2024
უნგრეთი	ივლისი-დეკემბერი	2024
პოლონეთი	იანვარი-ივნისი	2025
დანია	ივლისი-დეკემბერი	2025
კვიპროსი	იანვარი-ივნისი	2026
ირლანდია	ივლისი-დეკემბერი	2026
ლიეტუვა	იანვარი-ივნისი	2027
საბერძნეთი	ივლისი-დეკემბერი	2027
იტალია	იანვარი-ივნისი	2028
ლატვია	ივლისი-დეკემბერი	2028
ლუქსემბურგი	იანვარი-ივნისი	2029
ნიდერლანდები	ივლისი-დეკემბერი	2029
სლოვაკეთი	იანვარი-ივნისი	2030
მალტა	ივლისი-დეკემბერი	2030

პრეზიდენტი ქვეყნის მთავარი ფუნქცია არის ევროკავშირის მიმდინარე პოლიტიკური დღის წესრიგის განსაზღვრა. მისი მეორე მნიშვნელოვანი ფუნქცია არის მედიაცია. პრეზიდენტი ქვეყანა, როგორც წესი, დიდი წნეხის ქვეშ იმყოფება, რადგან მას აქვს ვალდებულება მოძებნოს კომპრომისი მნიშვნელოვან საკითხებზე დაპირისპირებულ სახელმწიფოებს



შორის. ასეთ კომპრომისებზე დიდად არის დამოკიდებული პრეზიდენტი ქვეყნის რეიტინგი და რეპუტაცია. ამასთან, პრეზიდენტობა დიდ პასუხისმგებლობას უკავშირდება, რადგან პრეზიდენტი სახელმწიფო პასუხისმგებელია სხდომების წაყვანაზე და საკითხების მომზადებაზე, რასაც ადმინისტრაციული და ბიუროკრატიული რესურსი ესაჭიროება. ამიტომ, პატარა ქვეყნები პრეზიდენტობის პერიოდში ხშირად გადაისვრიან ეროვნულ ბიუროკრატიულ რესურსს ბრიუსელში. პატარა სახელმწიფოები, ასევე ეყრდნობიან ბრიუსელში მდებარე ევროკავშირის საბჭოს სამდივნოს ბიუროკრატას და ექსპერტიზას.

ქვეყანა, რომელიც პრეზიდენტის როლს ასრულებს, საკმაოდ დიდი ძალაუფლებით არის აღჭურვილი. პრეზიდენტ ქვეყანას, როგორც წესი, აქვს საკუთარი პრიორიტეტების ნუსხა, რომლებზეც იგი ცდილობს გაამახვილოს მთელი ევროკავშირის ყურადღება. როგორც წესი, ყველა პრეზიდენტი ქვეყანა ისწრაფვის, რომ მისი პრეზიდენტობის დროს რომელიმე ისეთი საკითხი გადაწყდეს, ან დადგეს დღის წესრიგში, რომელიც მისთვის, ან ზოგადად ევროკავშირისთვის არის მნიშვნელოვანი. ასე, მაგალითად, ირლანდია სამუდამოდ შევა ისტორიაში, როგორც 2004 წლის გაფართოების პოლიტიკის დამაგვირგვინებელი, ხოლო ირლანდიის პრემიერ-მინისტრი ბერტი აჰერნი, როგორც კარგი დიპლომატი. ანალოგიურად, ლიეტუვის 2013 პრეზიდენტობა ყველას დაამახსოვრდება ვილნიუსის ისტორიული სამიტით, სადაც მოხდა ასოცირების ხელშეკრულებების პარაფირება აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან (მათ შორის, საქართველოსთან), ისევე როგორც საფრანგეთის 2008 წლის პრეზიდენტობა შევა ისტორიაში, როგორც ხმელთაშუაზღვისპირა სამიტის და პოლიტიკის ფუძემდებელი პრეზიდენტობა. ასევე, სწორედ საფრანგეთის პრეზიდენტობის პერიოდში მოხდა ევროკავშირის ჩართვა რუსეთ-საქართველოს ომში და დიპლომატიური ძალისხმევების შედეგად რუსული აგრესიის შეჩერე

მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას ამზადებს მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი, ე.წ. კორეპერი (Committee of Permanent Representatives - COREPER), რომელიც შედგება წევრი სახელმწიფოების მიერ ბრიუსელში წარგზავნილი სპეციალური წარმომადგენლებისგან. აღსანიშნავია, რომ არსებობს ორი კორეპერი. კორეპერ I შედგება ელჩების მოადგილეებისგან, ხოლო კორეპერ II თავად ელჩებისგან. ამ ორ კორეპერს ფუნქციები განაწილებული აქვთ და, როგორც წესი, ერთმანეთის საქმეებში არ ერევიან. კერძოდ, კორეპერ I ფარავს დასაქმების, სოციალური პოლიტიკის, ჯანდაცვის, კონკურენციის, ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციების, ენერგეტიკის, გარემოს დაცვის, განათლების, ახალგაზრდობის, კულტურის, სოფლის მეურნეობის და თევზჭერის საკითხებს. რეალურად ეს არის მინისტრთა საბჭოს 6 კონფიგურაციის (EPSCO, COMPET, TTE, ENVI, EYC და AGRI) მომზადება. რაც შეეხება კორეპერ II-ს, ის დაკავებულია საგარეო პოლიტიკით, ზოგადი თემებით, ეკონომიკური და ფინანსური საკითხებით და მართმსაჯულებით. შესაბამისად, კორეპერ II ფარავს საბჭოს 4 კონფიგურაციას (GAC, FAC, ECOFIN და JHA).

კორეპერების პარალელურად რამდენიმე სფეროში არსებობს მეტ-ნაკლებად ჰორიზონტალურად განლაგებული კომიტეტი, რომელიც პრაქტიკულად ანაცვლებს კორეპერს, თუმცა ფორმალურად არ ართმევს მას ფუნქციებს. მაგალითად, ასეთი კომიტეტებია ეკონომიკური და ფინანსური კომიტეტი, 36-ე მუხლის კომიტეტი, რომელიც მართლმსაჯულების და საშინაო საკითხებზე მუშაობს და 207-ე მუხლის კომიტეტი, რომელიც საგარეო ვაჭრობის საკითხებზე იკრიბება და აძლევს მანდატს ევროკომისიას. ასეთი

პარალელური კომიტეტებისგან განსაკუთრებით გამოსარჩევია ორი - სოფლის მეურნეობის სპეციალური კომიტეტი (Special Committee on Agriculture – SCA), რომელიც სოფლის მეურნეობის საკითხებზე ანაცვლებს კორეპერ II-ს და პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი (Political and Security Committee – PSC, ფრანგულად - COPS), რომელიც საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებზე ანაცვლებს კორეპერ I-ს. პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი მნიშვნელოვანი ინსტიტუციაა საქართველოსთვისაც, რადგან ჩვენთან დაკავშირებულ თითქმის ყველა საკითხზე, რომელიც მინისტრთა საბჭოში გადის, სწორედ PSC იღებს გადაწყვეტილებებს. პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი შედგება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიერ მივლენილი ელჩებისგან, რომლებიც კვირაში ორჯერ იკრიბებიან და იღებენ გადაწყვეტილებებს საგარეო პოლიტიკურ თემებზე, რომლებსაც შემდეგ მინისტრთა საბჭოს უგზავნიან კორეპერ II-ის გავლით.

ზოგადად, კორეპერი იკრიბება კვირაში ერთხელ და ამზადებს მომდევნო მინისტრთა საბჭოს მიერ განსახილველ საკითხებს. კორეპერი ასევე ხშირად გამოიყენება პოზიციების კოორდინაციისთვის, ან ბრიუსელში სტუმრად მყოფი მინისტრების დასაბრიფად და დედაქალაქებში ინფორმაციის მისაწოდებლად.

კორეპერის ქოლგის ქვეშ მოქმედებენ სხვადასხვა დარგობრივი ქვეკომიტეტები და სამუშაო ჯგუფები, რომლებშიც სპეციალისტი საჯარო მოხელეები ან/და დიპლომატები შედიან. ეს ადამიანები მუშაობენ ევროკავშირში წევრი სახელმწიფოების დელეგაციებში და ფორმალურად კორეპერ II-ში წარმომადგენელ ელჩებს ექვემდებარებიან. შესაბამისად, ეს ქვეკომიტეტები და სამუშაო ჯგუფები უმზადებენ საკითხებს კორეპერს, რომელიც თავის მხრივ უმზადებს გადაწყვეტილებებს მინისტრთა საბჭოს.

მაგალითად, საქართველოსთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებს აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის სამუშაო ჯგუფი (Working Party on Eastern Europe and Central Asia – COEST), რომელშიც მონაწილეობენ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ბრიუსელში მყოფი დელეგაციების წარმომადგენლები მრჩეველის დონეზე. ეს კომიტეტი, თავის მხრივ, გადაწყვეტილებებს ამზადებს პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტისთვის (PSC/COPS), რომელიც უკვე კორეპერ I-ის გავლით საგარეო საკითხების საბჭოს (FAC) უმზადებს გადაწყვეტილების პროექტს.

საგარეო საქმეთა მინისტრთა საბჭო შემდეგ კენჭს უყრის საკითხს კონსენსუსის პრინციპით. შესაბამისად, ყველა სახელმწიფოს თანხმობაა აუცილებელი ნებისმიერი გადაწყვეტილების მისაღებად, რომელიც საქართველოს ეხება. თუ საკითხი მოითხოვს უფრო მნიშვნელოვან დონეს, მაშინ ის შეიძლება გაგზავნილი იქნას ევროპულ საბჭოში. მაგალითად, როდესაც 2008 წლის ბოლოს ევროკავშირი იღებდა გადაწყვეტილებებს საქართველო-რუსეთის ომის შემდეგ შეფასების გასაკეთებლად და სადამკვირვებლო მისიის გამოსაგზავნად, საკითხმა სწორედ ეს გზა გაიარა COEST-დან ევროპულ საბჭომდე. ანალოგიურად, როდესაც 2022 წელს ევროპულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება არ მიენიჭებინა საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსი, განსხვავებით უკრაინისა და მოლდოვასგან, გადაწყვეტილებამ სწორედ იგივე გზა გაიარა.

დარგობრივ კომიტეტებს და სამუშაო ჯგუფებს ემსახურება მინისტრთა საბჭოს სამდივნო, რომელშიც დაახლოებით 3200 ადამიანი მსახურობს. 2023 წლის მდგომარეობით საბჭოს სამდივნო შედგება 7 გენერალური დირექტორატისგან და იურიდიული სამსახურისგან.

**GEORGIA'S REFORMS ASSOCIATES**

+995 322 222 913 E-mail: [grass@grassgroup.org](mailto:grass@grassgroup.org) 75 G, M. Kostava Street, 0171 Tbilisi, Georgia

საბჭოს სამდივნოს ხელმძღვანელობს გენერალური მდივანი, რომელსაც ირჩევენ 5 წლის ვადით. აღსანიშნავია, რომ 1999-2009 წლებში მინისტრთა საბჭოს გენერალური მდივანი ასევე იყო საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენელი (ხავიერ სოლანა). 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ ამ ორი მნიშვნელოვანი პოსტის შეთავსება აღარ ხდება.

სანამ საკითხი მინისტრთა საბჭოში მოხვდება საბოლოო კენჭისყრისთვის, მას განიხილავს კორეპერი და კორეპერის ქვემოთ მყოფი სამუშაო ჯგუფები. კანონპროექტი ჯერ ხვდება სამუშაო ჯგუფში, სადაც ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენლები მაქსიმალურად ცდილობენ პოზიციების დაახლოებას. ზოგიერთ შემთხვევაში სამუშაო ჯგუფის დონე საკმარისია კონსენსუსის მისაღწევად, თუმცა უფრო ხშირად, სამუშაო ჯგუფის წევრები იძულებული არიან გადააგზავნონ საკითხი ზედა ინსტანციაში - კორეპერ II-ში, ან კორეპერ I-ში. როგორც წესი, კორეპერების დონეზე თანხმდება დღის წესრიგში მყოფი საკითხების 90-95% და მხოლოდ დარჩენილი საკითხები განიხილება მინისტრთა საბჭოს სხდომებზე. სამუშაო დღის წესრიგი მინისტრთა საბჭოს სხდომებისთვის შედგება “ა” და “ბ” პუნქტებისგან. “ა” პუნქტებს მიეკუთვნება ის საკითხები, რომლებიც პრაქტიკულად შეთანხმებულია და დამატებით განხილვას აღარ საჭიროებს. “ბ” პუნქტებში კი ის საკითხებია, რომლებიც კორეპერების დონეზე ვერ შეთანხმდა და საჭიროებს დეტალურ განხილვას საბჭოს სხდომებზე. ასევე “ბ” პუნქტში შეიძლება იყოს საკითხები, რომელთა განხილვა ვერ მოესწრო, ან არ მოხერხდა საბჭოს წინა სხდომაზე. ადვილი მისახვედრია, რომ ეს საკითხები ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხთა რიცხვს მიეკუთვნება (ამა თუ იმ სფეროს რეფორმა, დაფინანსება, თავდაცვის ოპერაციების ჩატარება და ა.შ.), რომელთა გადასაწყვეტად მინისტრებს შორის მოლაპარაკება და კომპრომისია აუცილებელი. იმ შემთხვევაში, თუ საკითხი, არც მინისტრთა საბჭოს სხდომაზე გადაწყდა, იგი გადაეგზავნება ევროპულ საბჭოს, ან უბრუნდება უკან კომისიას (შეიძლება დაუბრუნდეს კორეპერსაც) დასამუშავებლად.

მინისტრთა საბჭო გადაწყვეტილებების უმრავლესობას იღებს სამი ძირითადი ფორმით:

- 1) ხმათა ჩვეულებრივი უმრავლესობა: ძირითადად მინისტრთა საბჭო ხმათა ჩვეულებრივი უმრავლესობით გადაწყვეტილებებს იღებს პროცედურულ და შედარებით უმნიშვნელო ბიუროკრატიულ საკითხებზე. უბრალო უმრავლესობა ასევე გამოიყენება საბჭოს მიერ, როდესაც ის თხოვს ევროკომისიას, რომ შეისწავლოს რამე საკითხი, ან გაუგზავნოს საბჭოს წინადადება.
- 2) კონსენსუსის წესით ხმის მიცემა: ამ შემთხვევაში ყველა წევრ სახელმწიფოს აქვს ერთი ხმა. გადაწყვეტილება არ ითვლება მიღებულად, თუ ერთი წევრი მაინც არის მისი წინააღმდეგი. ამ სისტემის მიხედვით თითოეულ სახელმწიფოს შეუძლია გამოიყენოს ვეტოს უფლება და დაბლოკოს საკითხი, თუ თვლის, რომ ეს საკითხი მის ეროვნულ ინტერესებს ეწინააღმდეგება. როგორც წესი, ხმის მიცემის ეს პროცედურა გამოიყენება საგარეო და უსაფრთხოების საკითხების განხილვის დროს. კონსენსუსით ხმის მიცემა ასევე ხშირად გამოიყენება ისეთ თემებზე, როგორცაა ევროკავშირში ახალი წევრების მიღება, ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღება, გაწევრიანების გზაზე კანდიდატის სტატუსის მინიჭება, ან სხვა ნაბიჯების გადადგმა, ევროკავშირის

მოქალაქეებისთვის ახალი უფლებების მინიჭება, ინსტიტუციებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების (პარლამენტის წევრების რაოდენობა, საარჩევნო სისტემა, ინსტიტუციების მდებარეობა, ხელშეკრულებების ცვლილება და ა.შ.) მიღება და გადასახადებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება.

- 3) კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემა: ეს პრინციპი გულისხმობს ორმაგი უმრავლესობით ხმის მიცემას. კერძოდ, საბჭოში გადაწყვეტილება მიღებულია იმ შემთხვევაში, თუ მას მხარს უჭერს წევრი სახელმწიფოების 55% (მინიმუმ 15 წევრი), და ევროკავშირის მოსახლეობის 65%. ეს უკანასკნელი გამოითვლება იმ ქვეყნების მოსახლეობის დათვლით, რომლებმაც მხარი დაუჭირეს გადაწყვეტილებას. აღსანიშნავია, რომ წევრი სახელმწიფოების 55%-ის პრინციპი მოქმედებს ისეთ გადაწყვეტილებებზე, რომელთა ინიციატორი არის ან ევროკომისია, ან საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენელი. რეალურად, ასეთია გადაწყვეტილებების თითქმის 95%-ზე მეტი. ხოლო, ისეთ შემთხვევაში, თუ ინიციატორი სხვა ინსტიტუციაა (მაგ. ევროპარლამენტი, რაც ძალიან იშვიათად ხდება), საჭიროა წევრი სახელმწიფოების 72%-ის მხარდაჭერა. კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემის დროს გასათვალისწინებელია ე.წ. დამბლოკავი უმცირესობის ფენომენი. კერძოდ, გადაწყვეტილების დაბლოკვა შეუძლია მინიმუმ 4 სახელმწიფოს. ეს პირობა იმისთვის არის ჩადებული, რომ სამმა დიდმა სახელმწიფომ, რომელთა მოსახლეობა ევროკავშირის მოსახლეობის 35%-ზე მეტია, არ შეძლოს ნებისმიერი გადაწყვეტილების დაბლოკვა.

2014 წლამდე კვალიფიცირებული უმრავლესობა სამმაგი უმრავლესობის პრინციპზე იყო მორგებული. კერძოდ, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს დამატებით გააჩნდათ ე.წ. „შეწონილი ხმები“. მაგალითად, 4 დიდ ქვეყანას (საფრანგეთი, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, იტალია) ჰქონდათ 29 ხმა, პოლონეთს და ესპანეთს 27 ხმა, ხოლო ყველაზე პატარა ქვეყანას - მალტას, მხოლოდ 3 ხმა. ჯამურად ევროკავშირის წევრებს ჰქონდათ 345 ხმა, საიდანაც გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო იყო 255 ხმის მოგროვება. ამასთან, მომხრე ქვეყნების მოსახლეობა უნდა ყოფილიყო ევროკავშირის მოსახლეობის 62%-ზე მეტი. ქვემოთ ცხრილზე შეგიძლიათ იხილოთ სამმაგი უმრავლესობით არსებობის პერიოდში ხმების განაწილების პრინციპი.

მნიშვნელოვანია, იმის გათვალისწინება, რომ უკანასკნელი 15 წლის განმავლობაში ევროკავშირმა ბევრი ისეთი საკითხი, რომელიც 2009 წლამდე საჭიროებდა კონსენსუსით კენჭისყრას, ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ გადაიტანა კვალიფიცირებული უმრავლესობის პრინციპის ქვეშ. კერძოდ, კონსენსუსი აღარაა საჭირო ისეთ თემებზე, როგორცაა საიმიგრაციო პოლიტიკა, თავშესაფრის პოლიტიკა, ბიზნესის დაფუძნების თავისუფლება, ტრანსპორტი, საპოლიციო თანამშრომლობა, სოციალური უსაფრთხოება, საერთო თავდაცვის პოლიტიკა, სპორტი, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის დანიშნვა და სხვა

აღსანიშნავია, რომ პრაქტიკაში ევროკავშირის საბჭო გადაწყვეტილებებს იღებს ძირითადად კონსენსუსით, რაც იმას ნიშნავს, რომ კვალიფიცირებული უმრავლესობით კენჭისყრა წნეხის შესაქმენლად უფრო გამოიყენება, ვიდრე რეალურად ხმის მიცემისთვის.



მინისტრთა საბჭოს ფუნქციები: მინისტრთა საბჭო ევროპარლამენტთან ერთად არის ევროკავშირის მთავარი კანონმდებელი. შესაბამისად, ყველა საკანონმდებლო აქტი, რომელიც ევროკავშირის მიერ მიიღება, ექვევა ე.წ. ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცედურაში (ordinary legislative procedure), რომელიც გულისხმობს მინისტრთა საბჭოს და ევროპარლამენტის მიერ საკითხის რამდენიმე მოსმენას და შემდეგ ერთობლივ გადაწყვეტილებას. საკანონმდებლო პროცედურის შესახებ უფრო დეტალურად მოთხრობილია ქვემოთ, ევროპარლამენტის ფუნქციებზე საუბრისას. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ევროკავშირში არ აქვს არც მინისტრთა საბჭოს და არც ევროპარლამენტს. კანონმდებლობის ექსკლუზიური ინიციატორი არის ევროკომისია, შესაბამისად, ევროკავშირის კანონმდებლობა, რომელსაც საბჭო და პარლამენტი იღებენ, ევროკომისიის ინიციატივიდან იწყება. ამის მიუხედავად, მინისტრთა საბჭოს შეუძლია მოთხოვოს ევროკომისიას, რომ კონკრეტულ საკითხზე საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგინოს. ამ მოთხოვნას, ამასთან, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული ხმების ჩვეულებრივი უმრავლესობა ესაჭიროება (ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულების 241-ე მუხლი).

მინისტრთა საბჭოს ასევე გააჩნია ე.წ. სპეციალური საკანონმდებლო ფუნქციები, როდესაც ის ევროპარლამენტისგან დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს, თუმცა ეს გადაწყვეტილებები ფორმალურად არ ითვლება საკანონმდებლო აქტებად. კერძოდ, მინისტრთა საბჭოს შეუძლია კომისიის მიმართვის საფძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება საერთო საგარეო სავაჭრო ტარიფთან და საერთო სავაჭრო პოლიტიკის ფარგლებში სავაჭრო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით.

მინისტრთა საბჭოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია არის საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღება ევროპარლამენტთან ერთად. ევროკომისია არის საბიუჯეტო პროცესის ინიციატორი და პირველადი ბიუჯეტის ავტორი, თუმცა შემდეგ ბიუჯეტის მიღების პროცესს ეთიშება და მინისტრთა საბჭო და ევროპარლამენტი იღებენ საბოლოო ერთობლივ საბიუჯეტო პროცედურის ბოლო სიტყვა ევროპარლამენტს ეკუთვნის, თუმცა მინისტრთა საბჭოს მანამდე შეუძლია ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა. იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირის ბიუჯეტში ფულის შემტანები ქვეყნები არიან, ევროპარლამენტი, როგორც წესი, ითვალისწინებს ქვეყნების ინტერესებს. ამიტომ ევროპარლამენტი ცდილობს მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღწეულ საბოლოო კონსენსუსს ხელი აღარ შეუშალოს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ 2009 წლის შემდეგ, როდესაც ევროპარლამენტის ფუნქციები დრამატულად გაიზარდა, პარლამენტარები ბოლო მომენტამდე ცდილობენ წნეხის ქვეშ ჰყავდეთ სახელმწიფოები, რათა საბიუჯეტო პარამეტრები მაქსიმალურად გაიზარდოს.

მინისტრთა საბჭო ასევე ახდენს წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური და სხვა პოლიტიკური მიმართულებების კოორდინაციას. ერთ-ერთ ასეთ მეთოდს ეწოდება კოორდინაციის ღია მეთოდი, რომელიც მიზნად ისახავს, რომ ევროკავშირის წევრებმა ერთმანეთში მოახდინონ სხვადასხვა ეკონომიკური პოლიტიკური მიმართულებების კოორდინაცია. ეს ხდება შემდეგი პროცესის გზით. პირველ ეტაპზე მინისტრთა საბჭო ახდენს გარკვეულ მიზნებზე შეთანხმებას, შეიმუშავებს ინდიკატორებს და სხვადასხვა შუალედურ მიზნებს. ეს მიზნები სავალდებულო

არ არის, თუმცა, ქვეყნები გარკვეულ ირიბ ვალდებულებას იღებენ, რომ მათ შეასრულებენ. ამის შემდეგ ევროკავშირის წევრები ახდენენ შიდა პოლიტიკური მიმართულებების ისე დაგეგმვას, რომ ეს ევროკავშირის საბჭოზე მხარდაჭერილი მიზნები იქნას შესრულებული. საბოლოო ეტაპზე, ქვეყნები ახდენენ ერთმანეთის მიერ ამ მიზნების შესრულების მონიტორინგს. კოორდინაციის ღია მეთოდის ამოცანა არის, რომ წევრი სახელმწიფოები უფრო მეტი პასუხისმგებლობით მოეკიდონ ისეთ ეკონომიკური ან სხვა პოლიტიკური მიმართულებებს, რომლებიც არ შედის ევროკავშირის კომპეტენციებში, თუმცა გავლენას ახდენს სხვა ქვეყნის ეკონომიკაზეც. მაგალითად, ერთ-ერთი პირველი სფერო, სადაც კოორდინაციის ღია წესით ევროკავშირის წევრებმა შეათანხმეს საერთო მიზნები და შუალედური ამოცანები, იყო დასაქმების პოლიტიკა და პარამეტრები.

მინისტრთა ასევე ირიბად მონაწილეობს კანონმდებლობის აღსრულების პროცესში ე.წ. კომიტოლოგიის პროცესის მეშვეობით. როგორც ქვემოთ ვნახავთ, ევროკავშირის მთავარი აღმასრულებელი ინსტიტუცია არის ევროკომისია, რომელიც საბჭოს და პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს აღასრულებს. თუმცა, ამ პროცესში ასევე მონაწილეობს მინისტრთა საბჭოც, რომელიც გარკვეულწილად ზედამხედველობს ევროკომისიის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. მართალია, ითვლება, რომ კომიტოლოგიის პროცედურა საბჭოს მიერ ძირითადად დროის მოსაგებად, ან საკითხში უკეთ გასარკვევად გამოიყენება, მაინც, ფორმალურად, კომიტოლოგიის პროცედურის გამოისობით მინისტრთა საბჭოს გარკვეული ირიბი აღმასრულებელი ფუნქციაც გააჩნია.

მინისტრთა საბჭოს აღმასრულებელ პროცესში მონაწილეობა გასაკვირი სულაც არ არის, იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირის საბჭოში მყოფი მინისტრები ეროვნულ დონეზე ჩეულებრივ აღმასრულებელ ფუნქციას ასრულებენ. ყველა ქვეყნის მთავრობა პასუხისმგებელია, გადაიტანოს შიდა საკანონმდებლო სივრცეში ევროპულ დონეზე მიღებული ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც საჭიროებენ ეროვნული ინსტრუმენტების გამოყენებას. ასევე, ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენელი სახელმწიფო მოხელეები მონაწილეობენ პრე და პოსტ-საკანონმდებლო პროცესებში საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავების დროს ეროვნული ხელისუფლებების წარმომადგენლები შედიან ექსპერტთა კომიტეტებში, რომლებიც იქმნება ევროკომისიის მიერ, ხოლო ეროვნული ადმინისტრაციის საჯარო მოხელეები და ჩართულნი არიან კორეპერის სისტემაში მყოფ სამუშაო ჯგუფებში, რომლებიც განიხილავენ კომისიის საკანონმდებლო წინადადებებს. ვესელსის და რომეტის მიერ 1996 წელს ნაჩვენები იქნა, რომ 1994 წელს კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში ეროვნული ადმინისტრაციებიდან 25,000- ზე მეტი საჯარო მოხელე მონაწილეობდა.

ევროკავშირის ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, ევროკავშირის და, განსაკუთრებით, მინისტრთა საბჭოს ფუნქციები და როლი მუდმივად იცვლება, რაც საბჭოს ქამელეონის თვისებებს ანიჭებს. მაგალითად, ჰელენ უოლასის აზრით<sup>1</sup>, საბჭოს ახასიათებს ხუთი

<sup>1</sup> Wallace, XX, XX

ფენომენი: პირველ რიგში, საბჭოს იდენტობა ჩამოყალიბდა, როგორც ევროკომისიის პარტნიორი ინსტიტუტი, რომლებიც სხვადასხვა დროს ხან ჯიბრში ედგნენ ერთმანეთს, ხან მჭიდროდ თანამშრომლობდნენ. საბჭოს მეორე მახასიათებელი არის მისი, როგორც სამთავრობო კლუბის ფენომენი, სადაც წარმოდგენილი მინისტრები გარკვეულ ექსკლუზიურობას გრძობენ და ერთმანეთის ინტერესებსაც იცავენ სხვა ინსტიტუციებისგან. ამასთან ერთად, აღსანიშნავია, საბჭოში მონაწილე სხვადასხვა ქვეყნების მინისტრებს შორის არსებული კონკურენცია, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ეროვნული ინტერესების დაცვა არის მნიშვნელოვანი საკვანძო საგარეო პოლიტიკურ თემებზე. საბჭოს მეოთხე მახასიათებელი არის გადაწყვეტილების მიღების ქსელური ხასიათი, რაც იმით არის განპირობებული, რომ საბჭოს სისტემა გადახლართულია ევროკომისიის, ევროპარლამენტის და ეროვნული ადმინისტრაციების ბიუროკრატიულ სისტემებთან, შესაბამისად მკვეთრად იერარქიული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ნაცვლად შექმნილია, გარკვეული ქსელური პროცესი, რომელსაც ტრანსნაციონალური და ტრანსინსტიტუციური ხასიათი გააჩნია. ბოლო მეხუთე ფენომენი კი უოლასის მიერ დახასიათებულია, როგორც ინტენსიური ტრანსგოვერნმენტალიზმი, რომელიც ინტერგოვერნმენტალიზმის საწინააღმდეგო ცნებად გამოიყენება. ეს უკანასკნელი არის რეალიზმზე დაფუძნებული თეორია, რომელიც ამბობს, რომ ევროკავშირში ყველაფერი წევრი სახელმწიფოების მთავრობების ინტერესებზე, ნებართვასა და კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. ეს თეორია გამორიცხავს სახელმწიფოზე რამე იდეის ან გადაწყვეტილების თავზე მოხვევის შესაძლებლობას, მისი სურვილის არარსებობის შემთხვევაში. ტრანსგოვერნმენტალიზმი ასევე კონტრასტირებულია სუპრანაციონალიზმთან, ანუ თეორიულ სკოლასთან, რომელიც ევროკავშირში ყველაზე დიდ როლს სუპრაეროვნულ ინსტიტუტებს ანიჭებს. ითვლება, რომ მინისტრთა საბჭო არის ამ ორი თეორიის მიჯნაზე, რადგან ერთი მხრივ, მასში წარმოდგენილი არიან მინისტრები, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ ინტერესებს იცავენ, მეორე მხრივ, კი მინისტრთა საბჭო, თავის მხრივ, ავლენს სუპრაეროვნული ინსტიტუტებისთვის დამახასიათებელ თვისებებს - მოქმედებს, როგორც ავტონომიური ინსტიტუტი, რომელსაც საკუთარი იდენტობა და კოლექტიური ინტერესი გააჩნია.

### 1.3. ევროპარლამენტი

ევროპარლამენტი არის ევროკავშირის საკანონმდებლო ორგანო მინისტრთა საბჭოსთან ერთად. ისტორიულად ევროპარლამენტი არ იყო ექსკლუზიური კანონმდებელი, რადგან ეს ფუნქცია მინისტრთა საბჭოს ჰქონდა. უფრო მეტიც, 1979 წლამდე, სანამ ევროპარლამენტი არჩევითი გახდებოდა, მას მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქცია გააჩნდა. თუმცა, 1979-დან 2009 წლამდე ევროპარლამენტმა მოახერხა თავისი ფუნქციების გაზრდა თანაკანონმდებლიდან სრულ საკანონმდებლო ინსტიტუციამდე.

ევროპარლამენტი პარიზის ხელშეკრულებით 1952 წელს შეიქმნა როგორც საერთო ასამბლეა, ხოლო სახელი ევროპარლამენტი მხოლოდ 1962 წელს ეწოდა. თავდაპირველად საერთო ასამბლეაში ევროგაერთიანების წევრი სახელმწიფოების პარლამენტარები მონაწილეობდნენ დელეგაციების მეშვეობით, როგორც ეს დღეს ხდება ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის შემთხვევაში. ევროპარლამენტის ფუნქციები პერიოდულად იზრდებოდა. განსაკუთრებით

ძლიერი საბიუჯეტო ფუნქცია ევროპარლამენტმა 1970-იან წლებში წელს შეიძინა, ხოლო 1979 წელს ევროპარლამენტი არჩევითი გახდა.

ევროპარლამენტი მდებარეობს ბრიუსელში, სტრასბურგსა და ლუქსემბურგში. პლენარული სესიები იმართება სტრასბურგში, რიგგარეშე, ან მცირე პლენარული სესიები და კომიტეტები ბრიუსელში, ხოლო სამდივნოს მუშაობა ძირითადად ბრიუსელსა და ლუქსემბურგში მიმდინარეობს. ევროპარლამენტის ასეთი გაფანტული მდებარეობს არის პოსტ მეორე მსოფლიო ომის პერიოდის კონსენსუსის შედეგი. რადგან სტრასბურგის სესია ყოველ თვე ტარდება, დეპუტატებს და მათ თანამშრომლებს უწევთ მატარებლით ან ტრანსპორტის სხვა საშუალებით ბრიუსელს და სტრასბურგს შორის მგზავრობა, რაც დაკავშირებულია, როგორც დამატებით ხარჯებთან, ისე გარემოსდაცვით პრობლემებთან. მიუხედავად ამ საკითხის აქტუალობისა და მიუხედავად იმისა, რომ რამდენიმე დეპუტატმა მანდატიც კი დატოვა პროტესტის ნიშნად, საბოლოო ჯამში მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ შემდგარი კონსენსუსი, რომ ინსტიტუტები არ ყოფილიყო თავმოყრილი ერთ რომელიმე ქვეყანაში, ჯერ კიდევ მუშაობს.

დღეს ევროპარლამენტში 705 წევრია. ევროკავშირის წევრების ზრდასთან ერთად პარლამენტართა რაოდენობა იცვლებოდა. ქვემოთ მოყვანილია ამასთან დაკავშირებული ცხრილი.

ევროპარლამენტში შესული პარლამენტარები, როგორც წესი ჯგუფებიდან არა ეროვნული ნიშნით, არამედ სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიულ ოჯახში. ამჟამად ევროპარლამენტში გასული არიან შემდეგი პოლიტიკური ჯგუფები:

- ევროპის სახალხო პარტია - 177 წევრი
- სოციალისტების და დემოკრატების პროგრესული ალიანსი - 145 წევრი
- განახლებული ევროპა (ყოფილი ლიბერალების და დემოკრატების ალიანსი) – 102 წევრი
- მწვანეები-ევროპული თავისუფალი ალიანსი - 72 წევრი
- იდენტობა და დემოკრატია - 65 წევრი
- ევროპელი კონსერვატორები და რეფორმატორები - 64 წევრი
- ევროპარლამენტის მემარცხენეები - 39 წევრი

მათ გარდა ევროპარლამენტში ასევე არის 41 დეპუტატი, რომელიც არც ერთ პოლიტიკურ ჯგუფს არ მიეკუთვნება.

დღევანდელ ევროპარლამენტში ე.წ. მმართველ უმრავლესობას მიეკუთვნება ევროპის სახალხო პარტია, ევროპელი სოციალისტები და განახლებული ევროპა (ლიბერალები და დემოკრატები). აღსანიშნავია, რომ ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ევროპარლამენტს ორპარტიული უმრავლესობა ჰყავდა სახალხო პარტიის და სოციალისტების სახით, თუმცა 2019 წელს ევროპარლამენტის არჩევნებში ცენტრისტულმა პარტიებმა ხმები დაკარგეს, ხოლო ლიბერალებს დაემატათ ემანუელ მაკრონის პარტია En Marche, რომელმაც

შეცვალა უმრავლესობის კონფიგურაცია. ასევე მნიშვნელოვანია იმის ხაზგასმა, რომ ეს უმრავლესობა ხშირად იცვლება თემატური საკითხების მიხედვით და კონკრეტულ თემებზე როგორც მწვანეები ისე კონსერვატორები უერთდებიან ხოლმე კოალიციურ გადაწყვეტილებებს.

ევროპარლამენტის არჩევნები ტარდება ყოველ ხუთ წელიწადში იმ წლებში, რომლებიც მთავრდება 4-ზე და 9-ზე. შესაბამისად ევროპარლამენტის ბოლო არჩევნები 2019 წელს ჩატარდა, შემდეგი კი 2024 წელს არის დაგეგმილი.

საარჩევნო სისტემა ყველა სახელმწიფოში განსხვავებულია, თუმცა არჩევნები დროის ერთ მონაკვეთში ტარდება საარჩევნო წლის გაზაფხულზე (ყველაზე ხშირად მაისში) და შედეგებიც ერთდროულად ქვეყნდება. შედეგების სხვადასხვა დროს გამოქვეყნებამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მეზობელ ქვეყნებში მიმდინარე არჩევნებზე. ასეთი რისკი, მაგალითად, გაჩნდა 2004 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების დროს, როდესაც ნიდერლანდებმა წინასწარი შედეგები, სხვა ქვეყნებში არჩევნების დასრულებამდე გამოაქვეყნეს.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპარლამენტის საარჩევნო სისტემას ყველა ქვეყანა თავისით ირჩევს, არსებობს რამდენიმე შეზღუდვა, რომელიც უნდა გათვალისწინებულ იქნას. კერძოდ, (1) არჩევნები აუცილებლად უნდა ჩატარდეს პროპორციული სისტემით პარტიული სიებით, ან ერთჯერადი გადატანითი ხმის წესით; (2) საარჩევნო ოლქი არის წევრი სახელმწიფო, თუმცა ოლქი შეიძლება დაიყოს, თუ ეს დაყოფა არ მოახდენს გავლენას არჩევნების პროპორციულობაზე და (3) საარჩევნო ბარიერი არ უნდა იყოს 5%-ზე მეტი.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის არჩევნებში სხვადასხვა ქვეყანას სხვადასხვა საარჩევნო ბარიერი ჰქონდა. კერძოდ, 5%-იანი ბარიერი გამოიყენეს ჩეხეთში, საფრანგეთში, ხორვატიაში, ლიეტუვაში, ლატვიაში, უნგრეთში, პოლონეთში, რუმინეთში და სლოვაკეთში, 4%-იანი ბარიერი იტალიაში, ავსტრიაში და შვედეთში, ხოლო 3%-იანი ბარიერი საბერძნეთში. კვიპროსის შემთხვევაში ბარიერი 1.8% იყო, ხოლო დანარჩენ ქვეყნებს საარჩევნო ბარიერი საერთოდ არ ჰქონდათ. გასათვალისწინებელია, რომ 2024 წლიდან მინიმალური საარჩევნო ბარიერი იმ ოლქებში, საიდანაც 35 პარლამენტარზე მეტი ირჩევა, 2%-5%-ს შორის უნდა იყოს. ნიშანდობლივია, რომ გერმანიაში, საიდანაც ყველაზე მეტი (96) ევროპარლამენტია არჩეული საარჩევნო ბარიერი არ არის, რაც განპირობებულია იმით, რომ 2014 წელს გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ 3%-იანი საარჩევნო ბარიერი არაკონსტიტუციურად ცნო<sup>2</sup>.

ევროპარლამენტის არჩევნებში თითოეული ქვეყანა ერთი საარჩევნო ოლქია. გამონაკლისებს წარმოადგენს ბელგია, რომელიც სამ საარჩევნო ოლქად არის დაყოფილი (ფლამანდური ოლქი, ვალონური ოლქი და გერმანულენოვანი ოლქი), ირლანდია, რომელიც ოთხ ოლქად არის დაყოფილი, საფრანგეთი, რომელიც რვა საარჩევნო ოლქად არის დაყოფილი, იტალია, რომელიც ხუთ ოლქად არის დაყოფილი და პოლონეთი, რომელიც ცამეტ საარჩევნო ოლქად

<sup>2</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS\\_ATA\(2018\)623556\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf)

არის დაყოფილი (Oelbermann, 2010). სანამ დიდი ბრიტანეთი ევროკავშირში იყო, ისიც სარგებლობდა გამონაკლისით და ოთხ საარჩევნო ოლქად იყო დაყოფილი (ინგლისი, შოტლანდია, უელსი და ჩრდილოეთ ირლანდია). ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის მიღება (როგორც ხმის მიცემა, ისე კენჭისყრა) შეუძლია ევროკავშირის ყველა მოქალაქეს საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. ეს ნიშნავს, რომ ევროკავშირის რომელიმე ქვეყნის მოქალაქე თუ ევროკავშირის სხვა ქვეყანაში ცხოვრობს, იქ იღებს მონაწილეობას ევროკავშირის არჩევნებში. ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენს ლუქსემბურგი, რაც ადვილი ასახსნელია ლუქსემბურგში უცხოელების დიდი რაოდენობის (ძირითადად, ბიზნესის და ტურიზმის გამო) გათვალისწინებით. ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის ასაკობრივი ზღვარი ასევე განსხვავებულია. მაგალითად, ქვეყნების უმრავლესობაში კანდიდატის მინიმალური ასაკი არის 18 წელი, ქვეყნების ნაწილში (ბელგია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ლატვია, ლიეტუვა, პოლონეთი, სლოვაკეთი, კვიპროსი) – 21 წელი, რუმინეთში - 23 წელი, ხოლო საბერძნეთში და იტალიაში - 25 წელი. სხვადასხვა ქვეყნებს თავისებური შეზღუდვები აქვთ დაწესებული იმაზე, თუ ვის არ შეუძლია არჩევნებში მონაწილეობის მიღება. მაგალითად, იტალიაში ქალაქის მერს აქვს უფლება ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის მიღების, ხოლო ბელგიაში არ აქვს. პრაქტიკულად ყველა ქვეყანაში აკრძალულია ორმაგი მანდატის არსებობა, ანუ არ შეიძლება, რომ ეროვნული პარლამენტის წევრი ასევე იყოს ევროპარლამენტის წევრიც. ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის მინიმალური ასაკი არის 18 წელი, გარდა მალტისა და ავსტრიისა, სადაც საარჩევნო ასაკი 16 წელია და საბერძნეთისა, სადაც საარჩევნო ასაკი 17 წელია.

ევროპარლამენტის არჩევნებში ხმის მიცემის სისტემა ასევე განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ერთადერთი საერთო წესი არის ის, რომ ხმის მიცემა ყველას შეუძლია საცხოვრებელ ადგილზე. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგ. ბელგია, ბულგარეთი, კვიპროსი, საბერძნეთი, ლუქსემბურგი) არჩევნებში მონაწილეობა სავალდებულოა.

ასევე აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობა შესაძლებელია, როგორც ელექტრონულად, ისე დისტანციურად. ევროკავშირის წესები იძლევა საშუალებას, რომ არჩევნებში მონაწილეობა არჩევნებამდეც მიიღოს მსირველმა ფოსტით, თუ ის არ იმყოფება საცხოვრებელ ადგილზე არჩევნების პერიოდში.

ევროპარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქციები: 2009 წლიდან ევროპარლამენტი არის თანაკანონმდებელი მინისტრთა საბჭოსთან ერთად. ეს არის დრამატული ცვლილება 1979 წლის შემდეგ, როდესაც ევროპარლამენტს მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქცია გააჩნდა. ევროპარლამენტი საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობს ე.წ. ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის (ასევე ცნობილია, როგორც თანაგადაწყვეტილების - codecision) ფარგლებში. ამ დროს საკანონმდებლო ინიციატივას ამზადებს ევროკომისია და წარუდგენს მას პარლამენტს და მინისტრთა საბჭოს. კანონი მხოლოდ მას შემდეგ ითვლება მიღებულად, თუ ორივე ინსტიტუტს მას მხარს დაუჭერს. წინააღმდეგ შემთხვევაში კანონი არ მიიღება. ამ პროცედურის ფარგლებში პირველი მოსმენის უფლება აქვს ევროპარლამენტს, რომელიც

თავის ცვლილებებს უგზავნის საბჭოს. საბჭოს, თავის მხრივ, შეუძლია ეს ცვლილებები ან მიიღოს, ან თავისი ცვლილებები გაუგზავნოს უკან ევროპარლამენტს. მეორე მოსმენის დროს, თუ ევროპარლამენტი არ ეთანხმება საბჭოს ცვლილებებს, მაშინ მას შეუძლია ან ჩააგდოს საბჭოს შესწორებები ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით, ან თავისი მოსაზრებები კიდევ ერთხელ გაუგზავნოს. ამ გადაწყვეტილებასაც ევროპარლამენტი იღებს ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით. თუ მინისტრთა საბჭო მეორე მოსმენაზე ევროპარლამენტის შენიშვნებს ეთანხმება, მაშინ კანონი მიღებულია. თუმცა, თუ მინისტრთა საბჭოს კვლავ აქვს შენიშვნები, მაშინ ხდება ე.წ. შემრიგებლური კომიტეტის (conciliation committee) მოწვევა. ამ კომიტეტში ორივე ინსტიტუცია თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლობით მონაწილეობს, კერძოდ დღევანდელი შემრიგებლური კომიტეტები 54 წევრისგან შეგება (27 საბჭოსგან, თითო წარმომადგენელი თითო ქვეყნისგან, და 27 ევროპარლამენტარი). თუ შემრიგებლური კომიტეტი კონსენსუსს ვერ აღწევს, მაშინ კანონი ჩავარდნილია. თუმცა, თუ შემრიგებლური კომიტეტი ტექსტზე თანხმდება, მაშინ საჭიროა საბჭოს და პარლამენტის კიდევ ერთი მოსმენა, სადაც ორივე ინსტიტუციამ უნდა საბოლოოდ დააფიქსიროს მხარდაჭერა ამ კანონის მიმართ.

2009 წლამდე ევროპარლამენტი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობდა კიდევ ორი სხვა პროცედურის მეშვეობით, რომლებიც ლისაბონის ხელშეკრულებამ შეცვალა - კონსულტაციის და თანამშრომლობის პროცედურებით. კონსულტაციის პროცედურა გულისხმობდა პარლამენტისთვის მხოლოდ აზრის კითხვას და ერთი მოსმენის შემდეგ საბჭოს შეეძლო საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება. თანამშრომლობის პროცედურის ფარგლებში პარლამენტს კიდევ ერთი მოსმენის უფლება ჰქონდა, მაგრამ გადაწყვეტილება საბოლოოდ მაინც საბჭოს ეკუთვნოდა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროცედურებში ფორმალურად პარლამენტის ძალაუფლება შეზღუდული იყო, ის მაინც ახერხებდა თავისი ძალის ჩვენებას და საკანონმდებლო პროცესზე გავლენის მოხდენას. კერძოდ, ევროკავშირის წესები და მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შედეგად მინისტრთა საბჭოს არ შეეძლო საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება, სანამ ევროპარლამენტი არ დააფიქსირებდა თავის საბოლოო პოზიციას ევროკომისიის მიერ შემოტანილ კანონპროექტზე. 1980 წელს. ე.წ. იზოგლუკოზას საქმეზე სასამართლომ დაადასტურა ევროპარლამენტის როლის მნიშვნელობა და აუკრძალა საბჭოს პარლამენტზე დალოდების გარეშე გადაწყვეტილების მიღება. ეს უფლება პარლამენტმა კარგად გამოიყენა. შესაბამისად, კონსულტაციის და თანამშრომლობის პროცედურების ფარგლებში ევროპარლამენტი ხშირად აყვებდა გადაწყვეტილებების მიღებას და მუშაობდა ევროკომისიასთან, რომ მას უკან გაეწვია თავისი პროექტი და ახალი ვერსია პარლამენტის შესწორებებით შემოეტანა. ამის შედეგია ის, რომ 2009 წელს წევრმა სახელმწიფოებმა გადაწყვიტეს ყველა სფეროზე გავერცელებინათ ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა, რადგან პარლამენტის გავლენა უკვე საკმაოდ დიდი იყო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ დღემდე, ევროკომისიას შეუძლია ნებისმიერ მომენტში გაითხოვოს უკან თავისი საკანონმდებლო ინიციატივა, ვიდრე მინისტრთა საბჭო მას უყრის კენჭს.



კიდევ ერთი საკანონმდებლო პროცედურა, რომელშიც ევროპარლამენტი მონაწილეობს არის ე.წ. თანხმობის პროცედურა. ამ ფორმატში პარლამენტი ერთი მოსმენით ეთანხმება ამა თუ იმ გადაწყვეტილებას, თუმცა არ აქვს მასში ცვლილებების შეტანის უფლება. რეალურად აქაც პარლამენტს ენიჭება ვეტოს უფლება, რომელსაც იგი ძალიან იშვიათად იყენებს, თუმცა ხშირად იმუქრება. პარლამენტის ეს ძალაუფლება აქტუალურია ევროკავშირის გაფართოების დროს, რადგან ასოცირების, თავისუფალი ვაჭრობის და გაწევრიანების ხელშეკრულებები ამ პროცედურის ქვეშ ექცევა.

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ მიუხედავად ევროპარლამენტის ძლიერი როლისა, მისი ფუნქცია მაინც განსხვავდება მაგალითად ეროვნული პარლამენტებისგან. მთავარი განმასხვავებელი არის ის, რომ ევროპარლამენტი ერთის მხრივ არ ფლობს უფლებას თავისი ინიციატივით წამოაყენოს კანონპროექტი და ვალდებულია დაელოდოს ევროკომისიას. ასევე, მას უწევს საკანონმდებლო პროცესში ძალაუფლების გაყოფა მინისტრთა საბჭოსთან. პარლამენტი ასევე არ მონაწილეობს ყველა საკანონმდებლო ინიციატივის შემუშავების პროცესში, მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო ათწლეულში განსაკუთრებით ევროკომისია ცდილობს ევროპარლამენტის მაქსიმალურ ჩართულობას ინიციატივების მომზადებისას.

აღსანიშნავია, რომ გამონაკლის შემთხვევებში პარლამენტს შეუძლია თავადაც იყოს კანონპროექტის ინიციატორი. პარლამენტს აქვს უფლება გამოვიდეს საინიციატივო მოხსენებით, თუმცა კომისია არ არის ვალდებული რეაგირება მოახდინოს მასზე. მიუხედავად ამისა, კომისია ხშირად ითვალისწინებს პარლამენტის აზრს. მეორე გზა არის კომისიისგან მოხსენების წარმოდგენის მოთხოვნა რომელიმე სფეროზე. კერძოდ, მასტრიხტის ხელშეკრულების 192-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტს შეუძლია კომისიას მოხსენების წარმოდგენა მოთხოვოს, თუ ხმების უმრავლესობით მიიჩნევს, რომ ამგვარი წინადადება ხელშეკრულების შესასრულებლად არის აუცილებელი. ეს ნიშნავს, რომ ევროპარლამენტი მიუთითებს ევროკომისიას, რომ მისი ვალდებულება იყო კონკრეტულ სფეროში, დამფუძნებელი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ემოქმედა და საკანონმდებლო ბაზა შეექმნა, თუმცა ეს არ გააკეთა. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევაში ევროპარლამენტი თავად იწყებს კანონპროექტების ინიცირებას.

ევროპარლამენტის ფუნქციებს შორის განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს საბიუჯეტო ძალაუფლებას. ევროკავშირის საბიუჯეტო პროცესი ორი ნაწილისგან შედგება. ჯერ ევროკავშირი ამტკიცებს შვიდწლიან ფინანსურ პერსპექტივას, ხოლო შემდეგ თითოეული წლისთვის ადგენს ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილს. საბიუჯეტო პროცედურის ფარგლებში პირველი მოსმენის უფლება აქვს მინისტრთა საბჭოს და მისი შესწორებული ვარიანტი შემდეგ გაეგზავნება ევროპარლამენტს. ევროპარლამენტს აქვს უფლება მთლიანად შეცვალოს ბიუჯეტი და ისე დაუბრუნოს ის საბჭოს, რის შემდეგაც ორივე ინსტიტუციამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება ბიუჯეტის შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ კონსენსუსი არ არის, აქაც ხდება შემრიგებლური კომიტეტის მოწვევა, სადაც ვერ შეთანხმების შემდეგ ბიუჯეტის მიღების ექსკლუზიური უფლება ევროპარლამენტს რჩება.





ნიშანდობლივია, რომ განსხვავებით ჩვეულებრივი საკონმდებლო პროცედურისგან, სადაც მინისტრთა საბჭოს თანხმობა აუცილებელია კანონის მისაღებად, საბიუჯეტო კანონის მიღების დროს ექსკლუზიური გადაწყვეტილების უფლება მხოლოდ ევროპარლამენტს აქვს. 2009 წლამდე მას ჰქონდა უფლება მხოლოდ ე.წ. „არააუცილებელი დანახარჯები“ (რეგიონული ფონდები) დაემტკიცებინა, ხოლო „აუცილებელ დანახარჯებზე“ (აგრარული პოლიტიკის დაფინანსება) საბოლოო გადაწყვეტილებას მინისტრთა საბჭო იღებდა. ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ ორივე სახის დანახარჯებზე და მთლიანად ბიუჯეტზე საბოლოო გადაწყვეტილებას მხოლოდ ევროპარლამენტი იღებს, შესაბამისად ევროკავშირის ბიუჯეტს ევროპარლამენტის პრეზიდენტი აწერს ხელს. 1970-იანი წლებიდან ევროპარლამენტის ფუნქციები საბიუჯეტო კუთხით დრამატულად გაიზარდა, როდესაც მას მიეცა უფლება დაემტკიცებინა ევროგაერთიანების ბიუჯეტი. წლიდან პარლამენტი იყენებდა ამ უფლებას და საკმაოდ წარმატებულადაც. პარლამენტის საბიუჯეტო ძალაუფლების მორიგი გამარჯვება იყო 1988 წლის ინტერინსტიტუციური შეთანხმება საბიუჯეტო დისციპლინისა და საბიუჯეტო პროცედურების გაუმჯობესების შესახებ, სადაც ევროკავშირის სამივე ინსტიტუტი (მინისტრთა საბჭო, ევროკომისია და ევროპარლამენტი) შეთანხმდა, რომ ევროკავშირის ბიუჯეტის აუცილებელი დანახარჯები შემცირდებოდა, ხოლო არააუცილებელი გაიზარდებოდა, ანუ პარლამენტმა მიაღწია იმ მიზანს, რისთვისაც დიდი ხნის განმავლობაში იბრძოდა. 1988 წელს ასევე დაწესდა „სახურავი“ ორივე სახის დანახარჯებისათვის. 2009 წლიდან კი ევროპარლამენტი უკვე არის საბიუჯეტო პროცესის მთავარი ინსტიტუცია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსად ჩვეულებრივი საკონმდებლო პროცედურისა, ევროპარლამენტს არც აქ აქვს უფლება თავად მოახდინოს ევროკავშირის ბიუჯეტის ინიცირება. კერძოდ, ევროკავშირის ბიუჯეტის პროექტს თავდაპირველად აქვეყნებს ევროკომისია, რომელიც წარუდგენს მას საბჭოს და პარლამენტს.

ასევე აღსანიშნავია, რომ თუ პარლამენტი მოითხოვს ახალი საბიუჯეტო ხაზის გახსნას, ეს მოთხოვნა აუცილებლად უნდა დააკმაყოფილოს კომისიამ და საბჭომ. მსგავსი დათმობები მომდინარეობს 1982 წლის კომისიის, საბჭოს და პარლამენტის საერთო დეკლარაციიდან. ინსტიტუტების ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია, რომ ინსტიტუტებს შორის არსებობდეს ურთიერთგაგება. მაგალითად, 1998 წელს მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ მთელი რიგი საბიუჯეტო დანახარჯები არალეგალური იყო, რადგან არ გააჩნდა იურიდიული ბაზა. შესაბამისად ყველა ინსტიტუტის ინტერესშია საბიუჯეტო პროცესებში საქმიანობის კოორდინირება სხვა ინსტიტუტებთან.

პარლამენტს ასევე აქვს უფლება ჩაიბაროს ანგარიში ევროკომისიისგან ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. ყოველი წლის ბოლოს ევროპარლამენტი აძლევს „მწვანე შუქს“ ევროკომისიას, რომ დახუროს მიმდინარე წლის ბიუჯეტი და დაიწყოს მუშაობა ახალ ბიუჯეტზე (power of discharge). როგორც წესი, ევროპარლამენტი ევროკომისიას არ ეუბნება უარს წლის ბიუჯეტის „ჩაბარებაზე“. ითვლება, რომ თუ ევროპარლამენტი ევროკომისიის მიერ ბიუჯეტის შესრულებას არადაკმაყოფილებლად ჩათვლის, ეს პრაქტიკულად ნიშნავს ევროკომისიისთვის უნდობლობის გამოცხადებას. ერთადერთი შემთხვევა როდესაც ეს მოხდა

იყო 1998 წელს, როდესაც კორუფციული და ფლანგვის ბრალდებებით დამძიმებულ ჟაკ სანტერის კომისიას ევროპარლამენტა არ დაუმტკიცა ბიუჯეტის ანგარიში. შედეგად სანტერის კომისია იძულებული გახდა გადამდგარიყო.

პარლამენტს ასევე აქვს საკმაოდ ძლიერი აღმასრულებლის კონტროლის და ზედამხედველობითი ფუნქციები. კერძოდ, ევროპარლამენტი მონაწილეობს ევროკომისიის შერჩევასა და დამტკიცებაში. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტი ამტკიცებს ევროკომისიის პრეზიდენტს, შემდეგ უსმენს ევროკომისრობის კანდიდატებს და საბოლოოდ ამტკიცებს მთლიანად ევროკომისიას. ევროპარლამენტს შეუძლია ევროკომისიის დათხოვნა უნდობლობის ვოტუმის დაყენების გზით (motion of censure), თუ ამ გადაწყვეტილებას ხმას მისცემს ევროპარლამენტარების ორი მესამედი, თანაც ისე, რომ გადაწყვეტილებას ხმა მისცეს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობამ.

აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტის მიერ კომისიის დათხოვნის ფაქტი ისტორიაში არ მომხდარა. ერთადერთხელ, 1999 წელს პარლამენტი დაემუქრა კომისიას ამ უფლების გამოყენებით და სანტერის კომისია იძულებული შეიქნა გადამდგარიყო, რადგან პარლამენტის მიერ უნდობლობის ვოტუმის მოხმობა სერიოზულად დააზარალებდა ევროკომისიის რეპუტაციას.

ევროპარლამენტს აქვს კომისიის ყოველწლიურ პროგრამაზე გავლენის მოხდენის უფლება. ყოველი წლის ნოემბერში კომისია წარმოადგენს თავისი მომავალი წლის გეგმას, რომელშიც გათვალისწინებულია დაუმთავრებელი ვალდებულებები, საბჭოს და პარლამენტის რეკომენდაციები და ა.შ. ამის შემდეგ, ევროპარლამენტი, თავისი კომიტეტების მეშვეობით, განიხილავს ყოველწლიურ პროგრამას და იღებს რეზოლუციას, რომლითაც ცვლილებები შეაქვს ან ამტკიცებს ამ გეგმას. ეს ცვლილებები ევროკომისიათვის სავალდებულოა. შესაბამისად, ევროპარლამენტთან კარგი ურთიერთობების დამყარება ევროკომისიის ინტერესებშია.

ევროპარლამენტის ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი ინსტრუმენტი ევროკომისიის მიმართ არის გასული წლის ფინანსური გეგმის დამტკიცების უფლება, რომელზეც ზემოთ უფრო ვრცლად ვისაუბრეთ. ევროპარლამენტს წარედგინება განვლილი ფისკალური წლის ფინანსური გეგმა და ბიუჯეტის შესრულების რაპორტი, რომელსაც პარლამენტი განიხილავს აუდიტორთა სასამართლოს მოხსენებასთან ერთად. ამის შემდეგ პარლამენტი აძლევს კომისიას თანხმობას ახალი ფინანსური წლის დასაწყებად (ე.წ. discharge-ის უფლება), რისთვისაც ასევე საჭიროა მინისტრთა საბჭოს კვალიფიცირებული უმრავლესობის თანხმობა. ამ უფლების მიღების შემდეგ კომისიის წინა წლის ფინანსური გეგმა შესრულებულად ითვლება და მას ახალ ფინანსურ გეგმაზე მუშაობის დაწყების საშუალება ეძლევა.

პარლამენტს შეუძლია განახორციელოს კონტროლი ევროკომისიაზე საკუთარი კომიტეტების (მაგალითად საბიუჯეტო კონტროლის კომიტეტი) საშუალებით, თუმცა ამ უფლების გამოყენება ექსპერტიზის ნაკლებობის გამო არც თუ ისე ხშირად ხდება. გარდა ამისა, ევროპარლამენტს საშუალება აქვს შექმნას დროებითი კომისიები და მათი მეშვეობით



გამოიძიოს ევროგაერთიანების კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევები. მაგალითად, ევროკავშირის ვეტერინარული სააგენტოს შექმნას წინ უძღოდა ევროპარლამენტის მიერ ჩატარებული მოკვლევა მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის დაავადებების შესახებ.

ევროპარლამენტს შეუძლია რეგულარულად გაუგზავნოს კითხვები სხვადასხვა ინსტიტუტების, მათ შორის, ევროკომისიის წარმომადგენლებს ნებისმიერ თემაზე. პარლამენტს ასევე აქვს უფლება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში უჩივლოს ნებისმიერ ინსტიტუტს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ევროპარლამენტი სასამართლოში უჩივის ევროკომისიას. მაგალითად, 2021 წელს ევროპარლამენტმა უჩივლა ევროკომისიას, რადგან მიიჩნია, რომ ევროკომისია საკმარისად არ იყენებდა პირობითობის ელემენტებს ევროკავშირის იმ სახელმწიფოების წინააღმდეგ, რომლებიც არღვევდნენ ადამიანის უფლებებს და ევროპარლამენტის რეზოლუციებს. ამ შემთხვევაში საქმე ეხებოდა პოლონეთის და უნგრეთის მიერ სხვადასხვა ევრორეგულაციის დარღვევას და ადამიანის უფლებების და მედიის თავისუფლების წინააღმდეგ გადადგმულ ნაბიჯებს, მათ შორის, ისეთი კანონების მიღებას, რომლებიც ზღუდავდნენ გამოხატვის და აშუქრების თავისუფლებას.

ევროპარლამენტის მხრიდან მინისტრთა საბჭოზე კონტროლი პრაქტიკულად ნომინალურია. ამას სამი მიზეზი აქვს. პირველ რიგში პარლამენტს რომ საბჭოს გაკონტროლების უფლება ჰქონდეს, მოხდება სუპრანაციონალიზმის დამკვიდრება, რასაც შეიძლება არაერთგვაროვანი რეაქცია მოჰყვეს წევრ-სახელმწიფოებს შორის. ყოველ შემთხვევაში, ყოველთვის იარსებებს ორი-სამი სახელმწიფო, რომელიც კატეგორიულად წინააღმდეგი იქნება ასეთი პრაქტიკის დამკვიდრების და ეროვნული ინტერესების სუპრანაციონალური ინსტიტუტებისადმი დაქვემდებარების. მეორე მიზეზი არის ის, რომ მთელი რიგი საკითხებისა, განსაკუთრებით საგარეო პოლიტიკაში და სავალუტო საქმეებში, მიიღება მინისტრთა საბჭოს მიერ კონფიდენციალურად, სუპრანაციონალური ორგანოების ჩარევის გარეშე. შესაბამისად, კონფიდენციალურ პროცესში ევროპარლამენტის ჩართვა ეწინააღმდეგება ევროკავშირში მიღებულ პრაქტიკას და ქვეყნების ეროვნულ ინტერესებს. და ბოლოს, მინისტრთა საბჭოს მობილურობის და კომპლექსურობის გამო ძნელია დამყარდეს განგრძობადი კავშირი საბჭოს და პარლამენტს შორის, მიუხედავად ამისა, პარლამენტს და საბჭოს შორის მაინც არსებობს არაფორმალური კავშირები. მაგალითად, ყოველი პრეზიდენტობის დასაწყისში და დასასრულს პრეზიდენტი ქვეყანა ანგარიშს აბარებს პარლამენტს, ჯერ პრიორიტეტების, ბოლოს კი მათი შესრულების სტატუსის შესახებ. ასევე პრეზიდენტი სახელმწიფოს მინისტრები ხშირად ესწრებიან პარლამენტის სხდომებს და ანგარიშს აბარებენ მას მიღწევების და წარუმატებლობების შესახებ.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის მხრიდან კონტროლი ევროპულ საბჭოზე პრაქტიკულად არ არსებობს. ევროპული საბჭოს სამიტის გახსნისას ევროპარლამენტის პრეზიდენტი სიტყვით მიმართავს ევროპულ საბჭოს და ტოვებს შეხვედრას. სამიტის დასრულების შემდეგ ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი მიდის პარლამენტიში და მოხსენებას აბარებს ევროპული საბჭოს შედეგების შესახებ.

ჯულიან პრისლის (Priestley, 2008) აზრით, ევროპარლამენტის ძალა გამოიბრძმედა 6 ბრძოლაში, რომელიც მან შექმნის დღიდან წარმატებით გადაიტანა. პირველი ასეთი ბრძოლა იყო საბიუჯეტო ძალაუფლების ირგვლივ. კერძოდ, 1970-ების ბოლოს ახლადარჩეულმა ევროპარლამენტმა მიიღო უფლება საბოლოო სიტყვა ეთქვა ევროგაერთიანების ბიუჯეტზე, რითაც ინსტიტუციურად მოიპოვა გავლენა საბიუჯეტო საკითხებზე. დღეს ევროპარლამენტს ბიუჯეტის მიღების უფლება გააჩნია, საბჭოსთან ინტენსიური თანაგადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში.

მეორე ბრძოლა, რომლის გადატანა ევროპარლამენტს დაჭირდა, იყო ევროპარლამენტის სხვადასხვა პრეზიდენტების მცდელობა, რომ ევროპარლამენტარები და ევროპარლამენტის პრეზიდენტი მიწვეული ყოფილიყვნენ ევროპული ინსტიტუციების გადაწყვეტილების მიმღებ ოთახებში. მაგალითად, ამ ბრძოლის შედეგია ის, რომ დღეს, ევროპული საბჭო შეხვედრის პირველ დღეს სადილზე ისწრებს ევროპარლამენტის პრეზიდენტს, ხოლო ყოველი სამიტის შემდეგ ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი ანგარიშს აბარებს ევროპარლამენტს. ზოგადად, ევროპარლამენტარების და პარლამენტის ფუნქციების ზრდასთან ერთად ევროპელმა ბიუროკრატებმა ნორმად მიიღეს ევროპარლამენტარების გაზრდილი უფლებები. აღსანიშნავია, რომ ეს ასე სულაც არ იყო 1979 წლამდე, რადგან ევროპარლამენტის როლი და მნიშვნელობა არ იყო დაფასებული.

მესამე მნიშვნელოვანი ბრძოლა, პრისლის აზრით, ევროპარლამენტმა მოიგო ევროკომისიასთან მიმართებაში, როდესაც წევრი სახელმწიფოები და ევროკომისია შეეგუენ ევროპარლამენტის უფლებას, დაემტკიცებინა ჯერ ევროკომისიის პრეზიდენტი, ხოლო შემდეგ კი მთლიანი კოლეგია. 1999 წელს ჟაკ სანტერის კომისიის გადაყენების მუქარამ, რასაც სანტერის კომისიის გადადგომა მოყვა, ძალიან გააძლირა ევროპარლამენტი. რამდენიმე წლის შემდეგ ევროპარლამენტმა თავისი უფლებამოსილება არა მხოლოდ ევროკომისიის პრეზიდენტის შერჩევაზე განავრცო, არამედ ცალკეული ევროკომისრების არჩევაზეც დაიწყო გავლენის მოხდენა, მიუხედავად იმისა, რომ წლების განმავლობაში ევროპარლამენტის ფუნქცია დაემტკიცებინა ევროკომისიის კოლეგია, ნომინალური იყო, რადგან კომისრები გუნდური პასუხისმგებლობის პრინციპით წარდგებოდნენ ევროპარლამენტის წინაშე, რაც ნიშნავდა, რომ ევროპარლამენტარებს არ შეეძლოთ მოეთხოვათ ცალკეული ევროკომისრების შეცვლა. 2000-იანი წლების დასაწყისიდან ევროპარლამენტმა დაიწყო ცალკეული ევროკომისრების მოსმენა, ხოლო ყველაზე უღირსი არ-შეცვლის შემთხვევაში დაიმუქრა მთლიანად კომისიის არდამტკიცებით. ამ ფუნქციის გაძლიერების შედეგია ის, რომ ევროპარლამენტმა სხვადასხვა დროს არ დაამტკცა ისეთი ევროკომისრობის კანდიდატები, როგორებიც იყვნენ იტალიის ყოფილი კულტურის მინისტრი როკო ბუტილიონე, ბულგარეთის ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრი რუმინა ჟელევა და სლოვენის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ალენკა ბრატუშკი.

მეოთხე მნიშვნელოვანი მოვლენა ევროპარლამენტის როლის გაძლიერებაში უკავშირდებოდა მისი წევრების ფინანსურ, იურიდიულ და ფუნქციურ გაძლიერებას. კერძოდ, ევროპარლამენტს თითქმის 30 წელი დაჭირდა, რომ ევროპარლამენტარების ხელფასები

გათანაბრებულიყო (მანამდე ხელფასები ეროვნულ ლიმიტებში იყო მოქცეული და შედეგად იტალიელი ევროპარლამენტარი 4-ჯერ მეტ ხელფასს იღებდა, ვიდრე ესპანელი), მათი საპენსიო, სამივლინებო, იმუნიტეტთან და პრივილეგიებთან დაკავშირებული თემები გამოსწორებულიყო და ევროპარლამენტარებს ნორმალური სამუშაო გარემო და ფუნქციები ჰქონოდათ. რაც არ უნდა ტრივიალური იყოს, ამ ბიუროკრატიულმა, თუმცა მტკივნეულმა (რადგან საკითხი ფულს უკავშირდებოდა) თემებმა ევროპარლამენტარების მუშაობას წლების განმავლობაში დიდი პრობლემები შეუქმნა.

მეხუთე მნიშვნელოვანი ბრძოლა, რომელიც ევროპარლამენტმა მოიგო უკავშირდებოდა მისი საკანონმდებლო ფუნქციების ზრდას. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 1979 წლისთვის ევროპარლამენტი მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათის გადაწყვეტილებებს იღებდა, რომლის გათვალისწინება მინისტრთა საბჭოსთვის სავალდებულო არ იყო. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ 1980 წლის იზოგლუკოზის საქმეზე მიიღო გადაწყვეტილება, რომ ევროპარლამენტის სარეკომენდაციო უფლება არ ნიშნავდა, რომ მინისტრთა საბჭოს შეემლო ევროპარლამენტის მიერ რეკომენდაციის მიღებამდე მიეღო საკანონმდებლო გადაწყვეტილება. შესაბამისად, ევროპარლამენტის საკონსულტაციო უფლება აქტუალური გახდა, რადგან მას შეემლო დაეყოვნებინა გადაწყვეტილების მიღება. პარალელურად ევროპარლამენტი არწმუნებდა ევროკომისიას არაფორმალური კონსულტაციების შედეგად, რომ მისთვის სასურველი ცვლილებები შეეტანა საკანონმდებლო ინიციატივაში. 1980-იან და 1990-იან წლებში, განსაკუთრებით კი 1993 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ პარლამენტის საკანონმდებლო ინსტრუმენტებს დაემატა თანამშრომლობის პროცედურა და თანაგადაწყვეტილების პროცედურა. 2009 წლისთვის თანაგადაწყვეტილების პროცედურით, რომელშიც საბჭო და პარლამენტი თანასწორ თანაკანონმდებლებს წარმოადგენდნენ, საკითხების 75% წყდებოდა. ამსტერდამის (1997) და ნიცის (2001) ხელშეკრულებებმა გაზარდა იმ საკითხების რაოდენობა, რომლებიც თანაგადაწყვეტილების პროცედურაში მოექცა, ხოლო 2009 წლიდან, როდესაც ლისაბონის ხელშეკრულება შევიდა ძალაში ევროპარლამენტი გახდა სრულფასოვნად თანაკანონმდებელი ინსტიტუცია, ზუსტად ისეთივე ფუნქციებით და უფლებებით, როგორც მინისტრთა საბჭოს გააჩნია.

მეექვსე დომენი, სადაც პარლამენტმა შეძლო თავისი ძლიერების დაფიქსირება, უკავშირდება ევროკომისიის ანგარიშვალდებულებას. კერძოდ, ევროკომისია ანგარიშვალდებულია ევროპარლამენტის მიმართ როგორც საფინანსო, ისე პოლიტიკური მიმართულებების ეფექტიანი იმპლემენტაციის კუთხით, ხოლო კორუფციის, თანხები გაფლანგვის, ან თავისი უფლებამოსილების არაჯეროვნად შესრულების გამო, შეიძლება კომისიის დათხოვნის საკითხიც კი დადგეს, როგორც ეს 1999 წელს სანტერის კომისიის შემთხვევაში მოხდა.

### **ევროპარლამენტის ორგანიზაციული სტრუქტურა**

ევროპარლამენტს ხელმძღვანელობს ევროპარლამენტის პრეზიდენტი, რომელიც აირჩევა 2.5 წლის ვადით. ევროკავშირის სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებს შორის არსებობს დაუწერელი

შეთანხმება, რომ ორი ყველაზე მეტი ხმის მიმღები პოლიტიკური ჯგუფი ინაწილებს ევროპარლამენტის პრეზიდენტის პორტფელს 2.5 წლის ვადით. როგორც წესი ეს ორი ჯგუფი არის ევროპის სახალხო პარტია და ევროპელი სოციალისტების პარტია. ამ შეთანხმების მიხედვით 2004-2006 წლებში ევროპარლამენტის პრეზიდენტი იყო ესპანელი სოციალისტი ხოზეპ ბორელი, ხოლო 2012-2017 წლებში გერმანელი მარტინ შულცი. ანალოგიურად 2006-2009 წლებში ევროპარლამენტს ხელმძღვანელობდა სახალხო პარტიის წარმომადგენელი გერმანელი ჰანს-გერტ პოტერინგი, ხოლო 2009-2012 წლებში პოლონელი სახალხო პარტიის წარმომადგენელი იერჟი ბუზევი. 2017-2019 წლებში ევროპარლამენტის პრეზიდენტი იყო იტალიელი ანტონიო ტაიანი (სახალხო პარტია), ხოლო 2019-2022 წლებში იტალიელი სოციალისტი დავიდ სასოლი. 2022 წელს სასოლი მოულოდნელად გარდაიცვალა და მისი ადგილი დაიკავა სახალხო პარტიის წარმომადგენელმა მალტელმა რობერტა მეცოლამ. აღსანიშნავია, რომ რობერტა მეცოლა პირველი ქალია, რომელიც ევროპარლამენტს ხელმძღვანელობს.

ევროპარლამენტის პრეზიდენტის ფუნქციებში შედის პარლამენტის საქმიანობის წაძღვლა, საპარლამენტო დებატების წაყვანა და პარლამენტის წარმოდგენა ინტერინსტიტუციურ და საგარეო ურთიერთობებში. პრეზიდენტს ჰყავს 14 ვიცე პრეზიდენტი, რომლებიც ასრულებენ მის მოვალეობას, მისი არყოფნის შემთხვევაში. ევროპარლამენტის ხელმძღვანელ რგოლებად ითვლება ბიურო, რომელშიც შედიან ევროპარლამენტის პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტები და ხუთი კვესტორი. კვესტორები ძირითადად დაკავებული არიან ევროპარლამენტის ფინანსური და ადმინისტრაციული საკითხების მოგვარებით. მათი არჩევაც ხდება 2.5 წელიწადში ერთხელ. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი სახელმძღვანელო ორგანო არის პრეზიდენტების კონფერენცია, რომელიც შედგება ევროპარლამენტის პრეზიდენტის და ევროპარლამენტში შესული პოლიტიკური ჯგუფების ხელმძღვანელებისგან. ეს ინსტიტუცია მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე იღებს გადაწყვეტილებებს. ასე მაგალითად, 2022 წელს სწორედ ევროპარლამენტის პრეზიდენტების კონფერენციამ გასცა რეკომენდაცია ევროპულ საბჭოზე, რომ კანდიდატის სტატუსი მიენიჭებინათ უკრაინისა და მოლდოვისთვის, ხოლო საქართველოსთვის მიეცათ მხოლოდ ევროპული პერსპექტივა. პრეზიდენტების კონფერენციაში ასევე მონაწილეობს ორი პარლამენტარი, რომელიც არც ერთ პოლიტიკურ ჯგუფს არ მიეკუთვნება, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კენჭისყრის დროს მათ ხმის უფლება არ აქვთ. როგორც წესი, კონფერენციის პრეზიდენტების ცდილობენ გადაწყვეტილება მიიღონ კონსენსუსით, თუმცა შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში საკითხი დგება კენჭისყრაზე და გადის ხმათა უმრავლესობით. ნიშანდობლივია, რომ თითოეულ პრეზიდენტს იმდენი ხმა აქვს, რამდენიც მის პოლიტიკურ ჯგუფს. პრეზიდენტების კონფერენცია ძირითადად იღებს გადაწყვეტილებებს საპარლამენტო ორგანიზაციის და საკანონმდებლო კალენდარის, სხვა ინსტიტუტებთან ურთიერთობების შესახებ, განრიგის და დღის წესრიგის შემუშავების შესახებ. კონფერენციას დამატებით შეუძლია თავისი აზრები დააფიქსიროს არაწევრ სახელმწიფოებთან ურთიერთობების საკითხებზეც.

ევროპარლამენტი სტრუქტურულად დაყოფილია 20 მუდმივ კომიტეტად, რომლებში შეიძლება გაწევრიანდეს მაქსიმუმ 73 დეპუტატი. თითოეულ კომიტეტს ჰყავს თავისი თავმჯდომარე, ბიურო და სამდივნო. კომიტეტები იკრიბებიან თვეში ორჯერ და იღებენ გადაწყვეტილებებს იმ საკანონმდებლო ინიციატივებზე, თუ მნიშვნელოვან თემებზე, რომლებიც შემდეგ უნდა წარედგინოს პლენარულ სხდომას. საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია საგარეო ურთიერთობების კომიტეტი (ე.წ. AFET), რომელიც განიხილავს სხვადასხვა თემებს საგარეო საკითხებთან დაკავშირებით. ასევე, ევროპარლამენტს შეუძლია შექმნას დროებითი კომიტეტები, ან ქვეკომიტეტები. მაგალითად, ევროპარლამენტში არსებობს ევროკავშირის დემოკრატიულ პროცესებში საგარეო ჩარევის სპეციალური კომიტეტი (INGE committee), და ადამიანის უფლებების ქვეკომიტეტი (DROI), რომელიც საგარეო ურთიერთობების კომიტეტის ნაწილია. როგორც ყველა პარლამენტში, ევროპარლამენტშიც არის საპარლამენტო დელეგაციები, როგორც ორმხრივად ქვეყნებთან, ისე რეგიონებთან, ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. ასე მაგალითად, საქართველოს პარლამენტთან ურთიერთობისთვის არსებობს ევროპარლამენტის დელეგაცია სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან, რომელსაც ესტონელი ევროპარლამენტარი მარინა კალიურანდი ხელმძღვანელობს. ევროპელი და ქართველი ევროპარლამენტარები წელიწადში მინიმუმ ერთხელ ხვდებიან საქართველო-ევროკავშირის საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტის ფარგლებში (Parliamentary Association Committee – PAC). ასევე აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტს, საქართველოს, მოლდოვის, უკრაინის, აზერბაიჯანის და სომხეთის ევროპარლამენტარებთან ერთად შექმნილი აქვს ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეა, რომელიც წელიწადში ერთხელი იკრიბება პლენარულ ფორმატში და რამდენჯერმე კომიტეტების ფორმატებში და განიხილავს და რეზოლუციებს იღებს ევროკავშირის და ამ ქვეყნების და ფართო რეგიონის ურთიერთობების შესახებ.

#### 1.4. ევროკომისია

ევროკავშირის აღმასრულებელ ინსტიტუციას ევროკომისია წარმოადგენს. ის ხშირად მოიაზრება როგორც ევროკავშირის საჯარო სამსახური, თუმცა წლების განმავლობაში გაიკვავა, რომ მისი როლი ევროკავშირის განვითარებაში ძალიან დიდია და სცდება მხოლოდ საჯარო სამსახურის ფუნქციებს. ევროკომისიას ხშირად უწოდებენ ევროკავშირის მთავრობას, ევროკავშირის, სინდისს და ევროკავშირის “საზოგადოებრივი სულის” მატარებელ ინსტიტუტს. ამის გამო მას ხშირად გაკიცხვაც არ აკლია. დე გოლის აზრით, ევროკომისია „ბიუროკრატიული, უპასუხისმგებლო და ეროვნული კუთვნილების არმქონე არეოპაგი“ გახლდათ. მიუხედავად ასეთი არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებებისა ევროკომისიის მიმართ, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკომისია ძალიან დიდ როლს თამაშობს ევროკავშირის ინტეგრაციაში და ევროპის პოლიტიკის შემუშავებაში.

ევროკომისია შედგება 27 ევროკომისრისგან, რომელთაც მთავრობები წარადგენენ. მიღებულია, რომ კომისრები არ უნდა წარმოადგენდნენ მთავრობებს და უნდა მოქმედებდნენ საერთო ევროპული იდეალებით, თუმცა ხელშეკრულების ამ მუხლის ინტერპრეტირება

ყოველთვის რბილად ხდება. ეს გასაგებიცაა, რადგან კომისრები ეროვნული ადმინისტრაციების მიერ არიან წარდგენილნი. შესაბამისად, მათი ლოიალობა საკუთარი ქვეყნების მიმართ მაინც შენარჩუნებულია. ბევრი კომისარი ვადის ამოწურვის შემდეგ ისევ ეროვნულ პოლიტიკას უბრუნდება. ამის კარგი მაგალითია რომანო პროდი, რომელიც 1999-2004 წლებში ევროკომისიის პრეზიდენტი იყო, 2006 წელს კი იტალიის პრემიერ-მინისტრი გახდა. როგორც წესი კი საქმე პირიქით არის, ეროვნულ პოლიტიკურ ასპარეზზე წარმატებული პოლიტიკოსები კარიერის მეორე ნაწილს ატარებენ ხოლმე ევროკომისიაში. ევროკომისიის ბოლო სამი პრეზიდენტიდან ორი (პორტუგალიელი ჟოზე ბაროზო და ლუქსემბურგელი ჟან-კლოდ იუნკერი) თავიანთი ქვეყნების პრემიერ-მინისტრები იყვნენ, სანამ ევროკომისიას ჩაუდგებოდნენ სათავეში, ამჟამინდელი ევროკომისიის პრეზიდენტი ურსულა ფონ დერ ლაიენი კი გერმანიის თავდაცვის მინისტრი იყო.

ევროკომისია აირჩევა ევროპარლამენტის არჩევნების შემდეგ და ახალი კომისიის არჩევას ყოველთვის თან სდევს პრობლემები. განსაკუთრებით ეს წარმოჩინდა უკანასკნელი არჩევნების დროს, როდესაც ვერ მოხერხდა წინასწარ შეთანხმებული კანდიდატის მიერ ევროკომისიის პრეზიდენტის პორტფელის დაკავება. დაუწერელი შეთანხმებით ითვლება, რომ ევროკომისიას უხელმძღვანელებს იმ პოლიტიკური ჯგუფის წარმომადგენელი, რომელიც ყველაზე მეტ დეპუტატს გაიყვანს ევროპარლამენტში. როგორც წესი, ასეთი პარტია არის ხოლმე ევროპის სახალხო პარტია. 2014 წელს ევროპის პოლიტიკური ჯგუფები შეთანხმდნენ ე.წ. შპიცენკანდიდატების სისტემაზე, რაც იმას გულისხმობდა, რომ ყველა პოლიტიკური ძალა ევროპარლამენტის არჩევნებამდე დაასახელებდა თავიანთ კანდიდატურას ევროკომისიის პრეზიდენტის პოსტზე. 2014 წლის არჩევნებში ამ სისტემამ იმუშავა და ევროპის სახალხო პარტიის გამარჯვების შემდეგ ევროკომისიის პრეზიდენტი ჟან-კლოდ იუნკერი გახდა. თუმცა, 2019 წლის არჩევნებში შპიცენკანდიდატის პრინციპი დაირღვა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის სახალხო პარტიამ წინასწარ კანდიდატად გავლენიანი გერმანელი ევროპარლამენტაირ მანფრედ ვებერი დაასახელა, ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგმა არ მისცა საშუალება ევროპის სახალხო პარტიას მხოლოდ სოციალისტებთან ერთად მოეგროვებინათ მმართველი უმრავლესობა. ამიტომ მათ მოუწიათ ლიბერალებთან (ALDE) თანამშრომლობა უმრავლესობის შესაქმნელად. ფრანგი პარლამენტარებით გაძლიერებულმა ლიბერალების ჯგუფმა კი უარი განაცხადა ვებერის მხარდაჭერაზე, რასაც მოჰყვა ახალი კანდიდატის - ურსულა ფონ დერ ლაიენის ნომინირება. აღსანიშნავია, რომ ევროკომისიის პრეზიდენტთან ერთად მთავარი პოლიტიკური ჯგუფები, როგორც წესი, „ინაწილებენ“ კიდევ 3 სხვა პორტფელს - ევროპარლამენტის პრეზიდენტს, საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტს და ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს. წინა წლებში სახალხო პარტიას ევროკომისიის და ევროპული საბჭოს პრეზიდენტები „მიჰქონდა“, სოციალისტები საგარეო საკითხების პორტფელს ჯერდებოდნენ, ევროპარლამენტის პრეზიდენტის პოსტი კი „იყოფოდა“ ორ პოლიტიკურ ძალას შორის. 2019 წლის არჩევნების შემდეგ პოლიტიკური ჯგუფების შეთანხმების შედეგად ლიბერალებმა ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის პორტფელი „წაიღეს“.



ევროკომისიის მუშაობის პრინციპი გუნდური პასუხისმგებლობის პრინციპზეა დაფუძნებული, ამიტომ, არ შეიძლება ერთი რომელიმე კომისრის გადაყენება ან მოხსნა. კომისიის იმპიჩმენტის შემთხვევაში თანამდებობას ტოვებს ყველა კომისარი. ასეთი რამ მოხდა სანტერის კომისიის დროს, როდესაც ედით კრესონის (კვლევის კომისარი) კორუფციაში მხილებას და ევროკომისიის ფინანსური ანგარიშვალდებულების შესახებ წამოჭრილ კთხევებს მოჰყვა მთელი კომისიის გადადგომა. გუნდური პასუხისმგებლობის მომენტი ხშირად გამოიყენება ევროპარლამენტის მიერ, განსაკუთრებით კომისიის დამტკიცების დროს. 2004 წელს პარლამენტი იმუქრებოდა, რომ უარს ეტყოდა მთელს კომისიას იტალიელი კომისრის როკო ბუტილიონეს გამო, თუმცა ბოლო მომენტში ბუტილიონეს კანდიდატურა ჩანაცვლებულ იქნა სხვა იტალიელი კომისრით - ფრანკო ფრატინით, რასაც პარლამენტის მიერ კომისიის შემადგენლობისთვის “მწვანე შუქის” მიცემა მოჰყვა.

ევროკომისიის არჩევა ხდება შემდეგი პროცედურის მიხედვით: ევროპული საბჭო, კვალიფიცირებული უმრავლესობის გამოყენებით (თუმცა, როგორც წესი, კონსენსუსით), ირჩევს კომისიის პრეზიდენტს, რომელიც უნდა დამტკიცდეს ევროპარლამენტის მიერ. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კომისიის პრეზიდენტი ევროპარლამენტის არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური ძალის მიერ არის ნომინირებული. ამის შემდეგ ევროკომისიის პრეზიდენტი ინდივიდუალურ ქვეყნებთან კონსულტაციის გზით არჩევს ცალკეულ კომისრებს. ბოლო ეტაპზე მთლიანი კომისიის წარდგება ევროპარლამენტის წინაშე და პარლამენტი ამტკიცებს კოლეგიას.

აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტს მთლიანი კოლეგიის დამტკიცებამდე კომისრების ინდივიდუალურად “დაკითხვის” ფუნქცია აქვს. სწორედ ამ უფლების გამოყენების დროს ევროპარლამენტი ადგენს, რამდენად შეესაბამება ესა თუ ის კანდიდატურა ევროკომისრის პოსტს და შემდეგ წყვეტს დაუჭიროს თუ არა მხარი მთლიანად კოლეგიას.

### **კომისიის პრეზიდენტი და ევროკომისრის პორტფელები**

კომისიის პრეზიდენტი არის ევროკომისიის და ხშირ შემთხვევაში მთელი ევროკავშირის სახე. ევროკომისიები ცნობილია მისი პრეზიდენტის სახელით (ფონ დერ ლეიენის კომისია, იუნკერის კომისია, ბაროზოს კომისია, პროდის კომისია, სანტერის კომისია, დელორის კომისია, და ა.შ.).

ევროკომისიის პრეზიდენტს რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფუნქცია აქვს. იგი არის კომისიის წარმომადგენელი სხვა ინსტიტუტებთან და სახელმწიფოებთან და მას აქვს სხვა კომისრებისთვის პორტფელების შერჩევის ექსკლუზიური ფუნქცია. ხშირად ხდება ხოლმე, რომ ესა თუ ის პრეზიდენტი თავისი გემოვნებით არჩევს ევროკომისრების პორტფელებს. ასე მაგალითად, იუნკერის კომისიაში მოქმედებდა გუნდური ევროკომისიის პრინციპი, ანუ ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტები და რამდენიმე კომისარი ქმნიდნენ თემატურ გუნდებს, შესაბამისად, პორტფელების სახელები ხშირად ფარავდა ერთმანეთს. ამსტერდამის ხელშეკრულებამდე პორტფელებს ძირითადად ქვეყნები არჩევდნენ და ითვლებოდა, რომ

დიდი თემატური პორტფელები (ეკონომიკა, ვაჭრობა, მრეწველობა, სოფლის მეურნეობა) დიდი ქვეყნების წარდგენილ კომისრებს უნდა ჰქონოდათ, ხოლო ისეთი პრობლემატური პორტფელები, როგორც იყო ბიუჯეტი - პირიქით, ისეთ ქვეყნებს, რომლებიც ნეიტრალური იქნებოდნენ საბიუჯეტო დანახარჯების მიმართ. თუმცა ბოლო ოცი წლის განმავლობაში ეს მიდგომა შეიცვალა და დღეს ევროკომისრების პორტფელების განაწილება ევროკომისიის პრეზიდენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. ამის მიუხედავად, პრეზიდენტი მაინც უწევს ანგარიშს ქვეყნების ინტერესებს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანი პორტფელების ნაწილი მაინც დიდი ქვეყნების მიერ წარდგენილ კომისრებს აქვთ. კერძოდ, სოფლის მეურნეობის კომისარი პოლონელი იანუშ ვოიცეხოვსკია, ეკონომიკის ევროკომისარი - იტალიელი პაოლო ჯენტილონი, შიდა ბაზრის კომისარი კი ფრანგი ტიერი ბრეტონი.

ევროკომისიის პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოთხოვოს ინდივიდუალურ კომისარს პოსტის დატოვება, შეუძლია განსაკუთრებული დავალებების და დირექტივების მიცემა კომისიისათვის, ძალუმს განსაკუთრებული ინიციატივების წამოყენება და კომისრებს შორის კოორდინაციის უზრუნველყოფა. ყოველივე ეს მნიშვნელოვან ფუნქციას და ძალაუფლებას ანიჭებს ევროკომისიის პრეზიდენტს.

თითოეულ ევროკომისარს აქვს თავისი კაბინეტი, ანუ მრჩეველთა ჯგუფი, რომლებიც უზრუნველყოფენ კომისრის ექსპერტიზას და მზადყოფნას. ჩვეულებრივ კომისარს კაბინეტში ჰყავს ექვსი წევრი, ხოლო კომისიის პრეზიდენტს შეუძლია ჰყავდეს ცხრა ან მეტი მრჩეველი. დაუწერელი წესის მიხედვით, კაბინეტში შემავალი პერსონალი უნდა იყოს მინიმუმ სამი სხვადასხვა სახელმწიფოდან, ხოლო კაბინეტის ხელმძღვანელი და მოადგილე (Chef de Cabinet და Deputy Chef de Cabinet) უნდა იყვნენ სხვადასხვა ეროვნების. ეს ხდება ე.წ. პარაშუტინგის (ადრე გავრცელებული პრაქტიკა, რომლის დროსაც კომისარს თავის კაბინეტში მოჰყავდა ხალხი საკუთარი ქვეყნებიდან) თავიდან ასაცილებლად. პირველად ეს ნახევრად ნეპოტისტური პრაქტიკა შეცვალა ევროკომისიის პრეზიდენტმა რომანო პროდომ.

ბიუროკრატია: 2002 წელს ევროკავშირის სტრუქტურებში დასაქმებული 30000 მოხელისგან 21750 მუშაობდა კომისიაში. 2020 წლისთვის ევროკომისიის სტრუქტურაში დასაქმებული იყო 32.000 ადამიანი. მოსამსახურეების მიღება ევროკომისიაში ხდება ღია კონკურსის წესით. როგორც წესი, კანდიდატურები შეირჩევა ორი კრიტერიუმით - ეროვნული ბალანსის (კვორტირების) და პროფესიონალიზმის გათვალისწინებით. ეს იმის გამო ხდება, რომ, პირველ რიგში უზრუნველყოფილ იქნას კომისიის მაღალპროფესიულობა და ექსპერტიზა, ამავე დროს, არ მოხდეს პატარა ან ახალი წევრი სახელმწიფოების „დაჩაგრა“ ადამიანური რესურსების ნაკლებობის გამო.

კომისიის ბიუროკრატიას ევროკავშირში ყველაზე დიდი გამოცდილება, ექსპერტიზა და ინსტიტუციური მეხსიერება გააჩნია. ბიუროკრატის ეფექტურობას ასევე კვებავს ისიც, რომ წევრი სახელმწიფოები აქტიურად თანამშრომლობენ კომისიასთან, იციან რა, რომ მათი თანამემამულეები კომისიის შიგნით მონაწილეობენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

შესაბამისად, ხშირია კომისიის შიგნით ეროვნული კუთვნილების ნიშნით ამა თუ იმ საკითხის ლობირება.

გარდა პლიუსებისა, ევროკომისიის ბიუროკრატის ბევრი მინუსიც აქვს. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ ევროკომისია ხშირად მოქმედებს ბიუროკრატიული პროცედურების და სტანდარტული ოპერაციული პროცედურების მიხედვით, რაც გამორიცხავს საქმის წარმოების დროს ადამიანურ ფაქტორს, დროში წელავს შედარებით მარტივი საკითხების გადაწყვეტას. გარდა ამისა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროკომისია უნდა იყოს ყველაზე პრო-ევროპული განწყობის მქონე ინსტიტუტი, ხოლო იქ მომუშავე ადამიანებმა უნდა დაივიწყონ ეროვნული სენტიმენტები და საერთო ევროპული საქმე აკეთონ. ზოგჯერ ხდება ამ პრინციპის დარღვევა, რითაც “ზოროტად” სარგებლობენ წევრი სახელმწიფოები და თავის მოქალაქეებს საკუთარი ეროვნული მიზნების დასაკმაყოფილებლად „იყენებენ“. კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც ევროკომისიის ბიუროკრატის ახასიათებს არის კომისიის პერსონალის ერთმანეთთან შეწყობის სირთულე, რაც განპირობებულია განსხვავებული ეროვნული პრაქტიკის და სამუშაო გამოცდილების, ასევე განათლების გამო. ეს პრობლემა განსაკუთრებით აღმოსავლეთის გაფართოების შემდეგ წარმოჩინდა, როდესაც კომისიის მოხელეებს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სახელმწიფოების მოქალაქეები დაემატათ.

ევროკომისია შედგება გენერალური დირექტორატებისა და სამსახურებისაგან. ჯამში მათი რაოდენობა 50-ს აღემატება. ეს სტრუქტურა დაახლოებით წააგავს სახელმწიფო უწყებებში არსებული დეპარტამენტების სტრუქტურას. სამსახურებს და გენერალურ დირექტორატებს შორის ფუნქციობრივი განსხვავება არ არის, თუმცა სახელები განსხვავებული აქვთ. თითოეული გენერალური დირექტორატი და სამსახური, თავის მხრივ, შედგება დირექტორატებისგან, რომლებშიც გაერთიანებულია რამდენიმე სამმართველო (unit). დირექტორატები, როგორც წესი, შედგება 150-500 ადამიანისგან, ამ უწყების მნიშვნელობის და ფუნქციების გათვალისწინებით. ქვემოთ შეგიძლიათ იხილოთ ევროკომისიაში არსებული ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის და გაფართოების მოლაპარაკებების (DG NEAR) ინსტიტუციური მოწყობა.

ევროკომისია ხშირად მიმართავს ექსპერტების რჩევას, იქნებიან ეს ექსპერტები სახელმწიფოებიდან, თუ სხვადასხვა პან-ევროპული, თუ ტრანს-ევროპული კავშირებიდან და ორგანიზაციებიდან. ექსპერტების რჩევას კომისია იღებს ექსპერტთა კომიტეტების, საკონსულტაციო კომიტეტების და ჰიბრიდული კომიტეტებისგან. ექსპერტთა კომიტეტები შედგება ეროვნული მოხელეების, ექსპერტებისა და სპეციალისტებისგან, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების მიერ არიან მივლენილნი. ეს ექსპერტები წარმოადგენენ ეროვნულ პოზიციებს, მაგრამ გამოირჩევიან მეტ-ნაკლები მოქნილობით და კონსენსუსის მიღწევისაკენ სწრაფვით. ვინაიდან, საბოლოო გადაწყვეტილებები მათ მიერ არ მიიღება, ისინი ცდილობენ მაქსიმალურად წარმოაჩინონ თავიანთი ქვეყნის პოზიცია, ხოლო დეტალებზე მოლაპარაკება უფრო მაღალი დონის ექსპერტებს და სახელმწიფო მოხელეებს მიანდონ მინისტრთა საბჭოში.



ექსპერტთა კომიტეტებთან დაკავშირებით ნიშანდობლივია, რომ ევროკომისია საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადების პროცესში მათთან სავალდებულო კონსულტაციას გადის. ექსპერტთა კომიტეტები არ შემოიფარგლება მხოლოდ ტექნიკური რჩევებით, შესაბამისად, მას აქვს ფუნქცია პოლიტიკური რეკომენდაციები გაუწიოს ევროკომისიას, რომლის ინტერესებშია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადების პროცესში რაც შეიძლება ადრე გაითვალისწინოს ქვეყნების ინტერესები. ექსპერტთა კომიტეტი იკრიბება საკმაოდ ხშირად, რაც საშუალებას აძლევს წევრ სახელმწიფოებს აკონტროლონ ახალი ინიციატივების და კანონპროექტების მოძრაობა მათი ინიცირების პირველივე დღიდან.

საკონსულტაციო კომიტეტებს კავშირი არ აქვთ ეროვნულ მთავრობებთან. მათი წევრები საერთო ევროპული ბიზნეს და სხვა ინტერესების წარმომადგენლები არიან. მათ შორის გამორჩეული და გავლენიანი ადგილი უჭირავთ მრეწველთა და დამსაქმებელთა კონფედერაციის კავშირს (Union of Industrial and Employers; Confederation – UNICE), ევროპის პროფკავშირების კონფედერაციას (European Trade Union Confederation – ETUC) და სხვა ინტერესთა ჯგუფებს. ევროკომისია გადის კონსულტაციას ამ კომიტეტებთან იმისათვის, რომ იცოდეს არასამთავრობო სექტორის და ინტერესთა ჯგუფების აზრი საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით.

ჰიბრიდული კომიტეტები შერეული წარმომადგენლობისაა და მასში მონაწილეობენ როგორც სახელმწიფოების, ისე არასამთავრობო და საერთო ევროპული ორგანიზაციების წარმომადგენლები. ჰიბრიდული კომიტეტების მოწვევა წინა ორი კომიტეტებისგან განსხვავებით, საკმაოდ იშვიათად ხდება.

ევროკომისიის კოლეგია იკრიბება კვირაში ერთხელ და იმ დროისთვის დღის წესრიგზე არსებულ საკითხებს განიხილავს. გადაწყვეტილებები ხმათა უმრავლესობით მიიღება, თუმცა, როგორც წესი, კომისრები ცდილობენ საკითხების ერთხმად მიღებას რათა მათი შესრულების დროს არ წარმოიქმნას პრობლემები. სანამ კანონპროექტი კომისართა კოლეგიის სხდომაზე მოხვდება, საკითხი ან კანონპროექტი მზადდება შესაბამის დირექტორატში, სადაც ინტენსიური კონსულტაციები მიმდინარეობს კომპანიებთან, წევრ სახელმწიფოებთან, სამეცნიერო წრეებთან და სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან. კანონპროექტზე მუშაობისას აუცილებლად მიიღება მხედველობაში საბჭოს და კომისიის რეკომენდაციები და დირექტივები, რადგან კომისიას, როგორც წესი, არ სურს წავიდეს წევრ სახელმწიფოებთან და ზოგადად საბჭოსთან კონფრონტაციაზე. კანონპროექტის დამუშავების შემდეგ ხდება მისი გადაცემა ზემდგომ ინსტანციაში, ანუ სამმართველო დამუშავებულ საკითხს აწვდის დირექტორატის ხელმძღვანელს, რომელიც, თავის მხრივ, საკითხს გენერალურ დირექტორს გადაუგზავნის. გენერალური დირექტორი ანგარიშს ახარებს მისი კურატორი კომისრის კაბინეტს, სადაც განიხილება მომზადებული კანონპროექტს. ეს კანონპროექტი შემდეგ განიხილება კომისრის კაბინეტში, ხოლო კომისართა ყოველკვირიულ შეხვედრამდე რამდენიმე დღით ადრე, ყოველკვირიული კაბინეტების შეფების შეხვედრაზე. ამის შემდეგ კანონპროექტი გადაეცემა კომისრების კოლეგიას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას საკითხთან დაკავშირებით. კომისიის კოლეგიას აქვს უფლება ისე მოექცეს საკანონმდებლო



ინიციატივას მოხსენებას, როგორც მოესურვება. შესაძლებელია მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება, რომ დაიწყოს საქმის მსვლელობა. ასევე შესაძლებელია, რომ კანონპროექტი „თაროზე იქნას შემოდებული“, ან უკან დაუბრუნდეს გენერალურ დირექტორატებს ჩასასწორებლად.

კომისიის შიგნით ჰორიზონტალური კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად გამოიყენება სხვადასხვა მეთოდები. ამ მიზნით საქმის წარმოების ყველაზე დაბალ დონეზე (სამმართველოების შიგნით) ხშირად იქმნება სამუშაო და საპროექტო ჯგუფები, რაც ხელს უწყობს მაქსიმალურად მეტი დაინტერესებული უწყების ჩართვას კანონპროექტის მომზადებაში. მაგრამ კოორდინაციის უზრუნველსაყოფად დაბალ დონეზე კოორდინაციის გაწევა საკმარისი არ არის. როგორც წესი, ჰორიზონტალური კოორდინაციის პრობლემის მოსაგვარებლად უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს კომისიის გენერალური სამდივნო, რომელიც უზრუნველყოფს საქმის შეუფერხებლად მოძრაობას და გენერალურ დირექტორატებს შორის ინტენსიურ შეხვედრებს.

კომისიის პრეზიდენტს მართალია, ცუდად განსაზღვრული, მაგრამ მაინც საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფუნქცია აქვს - უზრუნველყოს კოორდინირებული მუშაობა სხვადასხვა კომისრებს შორის. განსაკუთრებით აღსანიშნავია კომისიის პრეზიდენტის ჟაკ დელორის როლი შიდა ინსტიტუციური კოორდინაციის დროს. 1980-იანი წლების ბოლოს კომისია ითვლება ყველაზე ერთიან და ეფექტიან ევროკომისიად ისტორიის განმავლობაში.

კოორდინაციის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია სხვა ფაქტორებიც. გარდა ყოველკვირეული რუტინული შეხვედრისა, ხშირად ტარდება არაფორმალური შეხვედრები ცალკეულ კომისრებს შორის. ასევე საკმაოდ ინტენსიურად ხვდებიან კაბინეტების შეფები, რომელთა სხდომას უძღვება გენერალური მდივანი. კაბინეტების შეფების შეხვედრისას ხდება პოზიციების შეჯამება და აზრების გაცვლა-გამოცვლა. კაბინეტი, როგორც წესი, არ ერევა საკითხის განხილვაში, სანამ ესა თუ ის საკითხი პროექტის სახით ოფიციალურად არ იქნება წამოყენებული შესაბამისი დირექტორატის მიერ, ამიტომ გენერალურ დირექტორატებს სრული უფლება აქვთ თვითონ მოამზადონ შესაბამისი კანონპროექტი, განცხადება, თუ დირექტივა.

მიუხედავად ამგვარი მექანიზმების არსებობისა, კოორდინაციასთან დაკავშირებით მაინც არის გარკვეული პრობლემები. ჰორიზონტალური კოორდინაცია არ არის საკმარისი მთელი რიგი ბიუროკრატიული მიზეზების გამო. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის ფაქტორი, რომ გენერალური დეპარტამენტები იცავენ თავიანთ ფუნქციებს და დღის წესრიგს, ხშირად არ სურთ თავიანთ საკითხებში სხვა დირექტორატების ჩარევა. ასევე მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ყველა გენერალურ დირექტორატს საკუთარი დღის წესრიგი აქვს, რომელიც ხშირად უაღრესად გადატვირთულია, რაც ავტომატურად ანელებს მათ ინტერესს სხვა დირექტორატების საქმეების მიმართ. თუ ამას ყველაფერს დავუმატებთ კომისიის ბიუროკრატიის სიდიდეს, იოლი მისახვედრი გახდება, რომ კოორდინაციის პრობლემის

გადაჭრა არც ისე მარტივი საქმეა. ქვემოთ მოყვანილი გრაფიკში გამოსახულია, თუ როგორ მოძრაობს საქმე ევროკომისიის იერარქიულ სტრუქტურაში.

### კომისიის ფუნქციები და ძალაუფლება

კომისიის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქცია არის საკანონმდებლო ინიციატივის შეტანა. ეს ფუნქცია კომისიას საკმაოდ დიდ როლს ანიჭებს საკანონმდებლო პროცესში, მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოო გადაწყვეტილებას კანონების მიღებასთან დაკავშირებით მინისტრთა საბჭო და ევროპარლამენტი იღებენ. კომისიას ასევე უფლება აქვს წამოაყენოს ევროკავშირის განვითარების და წინსვლის ფართო ინიციატივები, ანუ დაგეგმოს ინტეგრაციის ახალი მიმართულებები.

ევროკომისიას აქვს ევროკავშირის ბიუჯეტის განკარგვის ფუნქცია. ევროკომისია მონაწილეობს ბიუჯეტის შედგენაში და პირველი წარადგენს ბიუჯეტის პროექტს, თუმცა შემდეგ ეთიშება საბიუჯეტო პროცესს და „ესტაფეტას“ მინისტრთა საბჭოს და ევროპარლამენტს გადასცემს. ევროკომისიის სრულ კომპეტენციას მიეკუთვნება ბიუჯეტში გაწერილი თანხების ადმინისტრირება და ხარჯვა. თანხების ხარჯვაზე ევროკომისია ანგარიშვალდებულია ევროპარლამენტის წინაშე, რომელმაც ყოველი ფისკალური წლის ბოლოს უნდა მისცეს კომისიას წლის დახურვის საშუალება.

მნიშვნელოვანია, რომ კომისიის გადაწყვეტილება მარტო სასურველი კი არა, შესაძლებელიც უნდა იყოს. ამიტომ კომისია ყოველთვის ცდილობს ისეთი კანონების ინიცირება მოახდინოს, რომლებიც ხვდება საბჭოს მიერ განსაზღვრულ ჩარჩოებში და მეტ-ნაკლებად მისაღებია ყველა სახელმწიფოსათვის. აქედან გამომდინარე, ბუნებრივია, რომ ევროპული საბჭოს ნება კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია და ავალდებულებს კომისიას. ისტორიულად ევროკომისიას კარგი ურთიერთობები აქვს ევროპულ საბჭოსთან. ამ კარგი ურთიერთობების მაგალითებია 1985 წლის თეთრი წიგნი საერთო ბაზრის შესახებ და ერთიანი ევროპული აქტი, სადაც კომისიის და ევროპული საბჭოს პოზიციები საკმაოდ ახლოს იდგა ერთმანეთთან. ასევე, აღმოსავლეთ ევროპის გაფართოების დროს კომისია არამარტო ხელმძღვანელობდა ევროპული საბჭოს ზოგადი დირექტივებით, არამედ დამოუკიდებლად ატარებდა მის მიერ დასახულ ხაზს. ანალოგიური ჰარმონიული ურთიერთობების გამომახილია 1997 წლის გაფართოების კომუნიკე და “დღის წესრიგი 2000”, სადაც ნათქვამი იყო, რომ გაფართოება უნდა დაწყებულიყო, ხოლო ხუთ სახელმწიფოს კავშირში შესვლამდე მცირე ხნით უნდა მოეცადა. უკანასკნელ პერიოდში ევროპული საბჭოს მიერ რუსეთზე დაკისრებული სანქციები უკრაინაში შეჭრის გამო და ევროკომისიის მიერ ამ სანქციების პაკეტების დამტკიცება და იმპლემენტაცია ამ მჭიდრო ურთიერთობების კარგ მაგალითებს წარმოადგენს.

კომისია ხშირად აქვეყნებს ე.წ. მწვანე და თეთრ წიგნებს (white papers, green papers), რაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ევროკავშირის შიგნით მიმდინარე პოლიტიკას. მწვანე წიგნი არის ინდივიდების ან ორგანიზაციებისთვის საკითხების მიმართვის ფორმა, რაც, როგორც წესი, გამოიყენება დებატების დასაწყებად ამა თუ იმ საკითხზე. თეთრი წიგნები კი არის კონკრეტული მოქმედებების და კავშირის განვითარების წინადადებები, რომლებიც ქვეყნდება

ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვის და წევრი სახელმწიფოებისთვის. თეთრ წიგნებში, როგორც წესი ჩამოთვლილია ის ღონისძიებები, რაც ევროკომისიის აზრით ევროკავშირის ინსტიტუტებმა და წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გაატარონ კონკრეტული მიზნის მისაღწევად.

ევროკომისიას გააჩნია საკმაოდ ძლიერი აღმასრულებელი ფუნქციები, რასაც ეფექტურად იყენებს. ის კანონმდებლობა, რომელიც მინისტრთა საბჭოს და ევროპარლამენტის მიერ მიიღება, სავალდებულოა წევრი სახელმწიფოებისთვის, რომლებიც მოვალენი არიან განსაზღვრულ ვადებში გადაიტანონ ახალი ევროპული კანონები ეროვნულ კანონმდებლობაში. იმის გამო, რომ ბევრი კანონი ძალიან რთული და უაღრესად ტექნიკურია, მათ შესასრულებლად აუცილებელია კომისიის ექსპერტიზის და გამოცდილების გამოყენება. სწორედ ამიტომ, კომისიას უფლება აქვს ჩაერიოს ევროპული კანონმდებლობის აღსრულების პროცესში. კომისია თავის აღმასრულებელ ფუნქციებს ატარებს ე.წ. წესების შემქმნელი ძალაუფლების გამოყენებით (rule-making powers), რაც მას უფლებას აძლევს მიიღოს ისეთი აქტები, რომლებიც აუცილებელია საბჭოს და ევროპარლამენტის მიერ მიღებული კანონების შესასრულებლად. წესების შემქმნელი ძალაუფლების მთავარი ინსტრუმენტებია რეგულაციები და დირექტივები.

რეგულაციები შეიძლება იყოს აბსტრაქტული, ესადაგებოდეს კონკრეტულ პირებს და გარემოებებს. შეიძლება აკისრებდეს კონკრეტულ ვალდებულებას ამა თუ იმ სახელმწიფოს, ან შეიძლება ვრცელდებოდეს ყველა სახელმწიფოზე. რეგულაცია არის აბსოლუტურად სავალდებულო წევრი სახელმწიფოებისთვის და მისი შესრულების დროს გამორიცხულია ავტონომიური ქმედებები. რეგულაციაში ზუსტადაა აღწერილი ის კონკრეტული მოქმედებები, რომლებიც სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს გარკვეული შედეგის მისაღწევად. რეგულაციების ძირითადი ნაწილი საერთო აგრარულ პოლიტიკაზე მოდის.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირში არსებობს ოთხი ტიპის რეგულაციები, იმის მიხედვით თუ ვინ იღებს მათ. რეგულაციები შეიძლება მიიღონ მინისტრთა საბჭომ და პარლამენტმა ერთად, მხოლოდ საბჭომ, და მხოლოდ ევროკომისიამ. ამ უკანასკნელს შეუძლია გამოსცეს, როგორც რეგულაცია, ისე აღმასრულებელი რეგულაცია (implementing regulation).

ევროკომისია ასევე იღებს დირექტივებს, რომლებიც ასევე სავალდებულოა. თუმცა აღსრულების პროცესში ეროვნულ ადმინისტრაციებს მოქნილობას ანიჭებს. დირექტივაში სავალდებულოა მხოლოდ საბოლოო შედეგი, ხოლო თუ რა გზებით იქნება ეს შედეგი მიღწეული, უშუალოდ წევრ სახელმწიფოებზეა დამოკიდებული. სახელმწიფოები ასევე ვალდებული არიან პერიოდულად მოახსენონ ევროკომისიას დირექტივების იმპლემენტაციის შესახებ. დირექტივები შეიძლება მიემართებოდეს როგორც ყველა წევრ სახელმწიფოს, ისე ცალკეულ სახელმწიფოებსაც. პრაქტიკაში, თითქმის ყველა დირექტივა ყველა სახელმწიფოს ეხება, გარდა სოფლის მეურნეობის სფეროში გამოცემული დირექტივებისა. დირექტივის მიღების შემდეგ წევრ სახელმწიფოებს ეძლევათ ვადა, რომელშიც მათ უნდა შეასრულონ დირექტივაში ასახული მოთხოვნები, რაც შეიძლება უკავშირდებოდეს ეროვნული

კანონმდებლობის შეცვლას (ე.წ. ტრანსპოზიცია), ან რამე პრაქტიკის შეცვლას. აღსანიშნავია, რომ მართლმსაჯულების სასამართლო ევროკავშირის დირექტივებს „პირდაპირი ეფექტის“ მქონედ მიიჩნევს, რაც იმას ნიშნავს, რომ დირექტივით განსაზღვრული ვალდებულებები სავალდებულოა ქვეყნებისთვის იმ შემთხვევაშიც, თუ ქვეყნებმა არ მიიღეს შესაბამისი კანონები. უფრო მეტიც, შეუსრულებელი დირექტივის შედეგად თუ რომელიმე ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს ზარალი მიადგა, სახელმწიფოები ვალდებული არიან ეს ზარალი აანაზღაურონ.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ გარდა ამ რეგულაციებისა და დირექტივებისა, ევროკავშირის კანონმდებლობას, რომელიც „აკის“ (acquis communautaire) სახელითაა ცნობილი, ასევე შეადგენენ გადაწყვეტილებები, რეკომენდაციები და მოსაზრებები, რომელთაც, როგორც წესი, იღებს მინისტრთა საბჭო. გადაწყვეტილებები ასევე სავალდებულოა შესასრულებლად. მათ ძირითადად იღებს მინისტრთა საბჭო და პარლამენტი. გადაწყვეტილების მაგალითებს მიეკუთვნება ხელშეკრულების ჩამსწორებელი გადაწყვეტილებები, რომელთა საფუძველზე ხდება დამფუძნებელ და სხვა ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანა. რაც შეეხება რეკომენდაციებს და მოსაზრებებს, ისინი არ არის სავალდებულო, თუმცა მათი გათვალისწინება ხშირად ხდება საბჭოს და ევროკომისიის მიერ.

კომისიის აღმასრულებელი ფუნქციებიდან აღსანიშნავია მოწინავე პოლიტიკის განხორციელების ზედამხედველობა (Supervision of front-line policy implementation). როგორც წესი, ევროკომისია არ არის ყველა პოლიტიკური მიმართულების უშუალო აღმასრულებელი, თუმცა ისეთ სფეროებში, როგორც არის კონკურენციის პოლიტიკა, ან შიდა ბაზარი, მას კონტროლის განხორციელების ექსკლუზიური უფლება აქვს. აღსრულების უფლება, როგორც წესი, მინიჭებული აქვს სხვადასხვა სახელმწიფოების აღმასრულებელ ხელისუფლებას, განსაკუთრებით, ადგილობრივ ორგანოებს, მაგალითად სააქციზო და საბაჟო ადმინისტრაციებს. კომისიის აღმასრულებელ ფუნქციებზე საუბრის დროს გასათვალისწინებელია, რომ კომისიას არ აქვს საკმარისი რესურსი დიდი მოცულობის სამუშაოს შესასრულებლად, ამიტომ, მეტწილად, კომისიის ამ ფუნქციის ეფექტური შესრულება დამოკიდებულია წევრი სახელმწიფოების მთავრობებზე.

აქვე ყურადსაღებია ის ფაქტორიც, რომ ეროვნული მთავრობები ყოველთვის ვერ ასრულებენ ამა თუ იმ რეგულაციას, დირექტივას და გადაწყვეტილებას, რასაც ობიექტური და სუბიექტური მიზეზები აქვს. ხშირ შემთხვევაში ზოგიერთი დირექტივა საკმაოდ ძნელი შესასრულებელია, განსაკუთრებით პატარა სახელმწიფოებისათვის, რომელთაც არ აქვთ საკმარისი ადამიანური რესურსი, გამოცდილება და ექსპერტიზა რეგულაციის, ან დირექტივის შესასრულებლად. გარდა ამისა, ზოგიერთ სახელმწიფოს არ სურს ევროკავშირის კანონმდებლობის ბოლომდე გადმოტანა, რადგან ეს ხშირად დაკავშირებულია არაპოპულარულ გადაწყვეტილებებთან, ამიტომ ქვეყნები ხშირად აჭიანურებენ კანონების გადმოტანას ეროვნულ კანონმდებლობაში. როგორც წესი, სანამ მთავრობა იძულებული არ შეიქმნება, რომ სანქციების მუქარით განახორციელოს ესა თუ ის პოლიტიკა, ისინი მაქსიმალურად ცდილობენ დროის მოგებას და კანონის მიღების გადავადებას.





ევროკომისიის აღმასრულებელი ფუნქციები ხშირად კონტროლდება წევრი სახელმწიფოების მიერ, რადგან ბევრი სახელმწიფო შიშობს, რომ საბჭო ხელიდან გაუშვებს პოლიტიკის სადავეებს კომისიის სასარგებლოდ. ამისთვის შექმნილია ე.წ. კომიტოლოგიის პრაქტიკა, რაც გულისხმობს კომისიასთან სხვადასხვა ტიპის მაკონტროლებელი კომიტეტების არსებობას. კომიტოლოგიის კომიტეტები მუშაობენ კომისიასთან ერთად და გავლენას ახდენენ კომისიის გადაწყვეტილებებზე. კომიტოლოგიის კომიტეტები დაკომპლექტებულია წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებისაგან. კომიტოლოგია მოქმედებს მხოლოდ კომისიის მიერ მისი აღმასრულებელი ფუნქციების გამოყენებისას და არა კანონპროექტის შემუშავების შემთხვევაში. კომიტოლოგიის ფარგლებში ხდება ევროკომისიის კონტროლი მრჩეველთა კომიტეტების და შემოწმების პროცედურის ფარგლებში. მრჩეველთა კომიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ევროკომისიისთვის სავალდებულო არ არის. შემოწმების პროცედურის ფარგლებში კომიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება კი ევროკომისიამ უნდა გაითვალისწინოს.

კომისიის სხვა ფუნქციებიდან აღსანიშნავია ევროკომისიის როლი ევროკავშირის კანონმდებლობის დაცვის სფეროში. მართლმსაჯულების სასამართლოსთან ერთად ევროკომისია ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების უპირველეს დამცველს წარმოადგენს. ევროკომისიას აქვს უფლება თავად დააწესოს ჯარიმა ამა თუ იმ კანონის დარღვევისათვის, თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია ევროკომისიის უფლება, აღძრას საქმე “ურჩი სახელმწიფოს” წინააღმდეგ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში.

ევროკომისია ამა თუ იმ იურიდიულად სავალდებულო დოკუმენტის დარღვევის შესახებ ხდება სამი გზით. პირველ რიგში, მთავრობები ვალდებულნი არიან მიაწოდონ ინფორმაცია კანონის იმპლემენტაციის შესახებ ევროკომისიას. კანონის ტრანსპოზიცია ადრე თუ გვიან თავს მაინც იჩენს, რადგან კომისიას გააჩნია მონიტორინგის საკუთარი მექანიზმები. მეორე გზა ინფორმაციის მისაღებად არის ე.წ. თვითშეტყობინება (self-notification). ქვეყნები, როგორც წესი, კომისიას წინასწარ უთანხმებენ ეროვნული კანონების დეტალებს და ამა თუ იმ კანონის იმპლემენტაციის გზებს, ასევე სხვადასხვა სტანდარტების დაწესებას. ისეთ მტკივნეულ საკითხზეც კი, როგორცაა სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი საწარმოების დახმარება, სახელმწიფოებს ურჩევნიათ წინასწარ შეუთანხმდნენ ევროკომისიას. თუ კომისია ჩათვლის, რომ მაგალითად ესა თუ ის დახმარება, ან საწარმოების შერწყმა ახდენს ბაზრის დამახინჯებას და კონკურენციის დარღვევას, მას შეუძლია სახელმწიფოს, ან საწარმოებს ფულადი ჯარიმა დააკისროს. შესაბამისად, ასეთი რისკის გაწევას მთავრობები და კომპანიები წინასწარ კომისიასთან კონსულტაციებს ამჯობინებენ. კანონის შეუსრულებლობის აღმოჩენის მესამე გზა არის საჩივრების მიღება დამოუკიდებელი სუბიექტების, მესამე სახელმწიფოების ან ბიზნეს-კონკურენტების მიერ. იმის გამო, რომ ევროკავშირში ბაზარი გახსნილია, რომელიმე ქვეყნის მიერ კანონის შეუსრულებლობა ავტომატურად აყენებს ამ ქვეყანას, ან მის ტერიტორიაზე მოქმედ კომპანიებს უფრო ხელსაყრელ მდგომარეობაში სხვა სახელმწიფოებთან შედარებით. შესაბამისად სხვა სახელმწიფოები ან სხვა სახელმწიფოებში მოქმედი საწარმოები ხშირად უჩივიან ამ სახელმწიფოებს კანონების არაკეთილსინდისიერ

შესრულებისა და ბაზრისა და კონკურენციის დამახინჯებისთვის. ამ მიდგომის კარგი მაგალითია გერმანია, რომელიც ხშირად უჩივის სხვა წევრ სახელმწიფოებს საკუთარი საწარმოების სუბსიდირებისა და კონკურენციის წესების დარღვევისთვის. ევროკავშირის ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით ყველაზე ურჩი შემსრულებლები არიან საბერძნეთი, იტალია და საფრანგეთი, ასევე აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნები. როგორც წესი, ამ ქვეყნების წინააღმდეგ ყოველწლიურად დაახლოებით 150-200 საქმე იგზავნება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში.

ევროკომისიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა საგარეო პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის წარმომადგენლის და მომლაპარაკებლის როლი. 2009 წლიდან ევროკავშირში შეიქმნა ევროპის საგარეო ურთიერთობების სამსახური (European External Action Service), რომელსაც ხელმძღვანელობს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში (High Representative for Foreign Affairs and Security Policy). ეს პიროვნება ასევე არის ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტი, შესაბამისად მისი თანამდებობის აბრევიატურად ხშირად იყენებენ HRVP-ს (უმაღლესი წარმომადგენელი და ვიცე-პრეზიდენტი). ამჟამად უმაღლესი წარმომადგენელი და ვიცე-პრეზიდენტი არის ესპანელი პოლიტიკოსი და დიპლომატი ხოხეპ ბორელი. უმაღლესი წარმომადგენელი პრაქტიკულად არის ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი, რომელიც ამავდროულად ხელმძღვანელობს საგარეო საქმეთა მინისტრთა საბჭოს. შესაბამისად, საბჭოს და კომისიის საგარეო ფუნქციები გაერთიანებულია ამ ერთ პოსტში. საგარეო ურთიერთობებების სამსახური თავის მხრივ არის უმაღლესი წარმომადგენლის, ევროკომისიის და საბჭოს ერთობლივ დაქვემდებარებაში. საგარეო სამსახურში ამჟამად დასაქმებულია 4000-ზე მეტი დიპლომატი, რომლებიც მივლენილი არიან სახელმწიფოების დიპლომატიური სამსახურების მიერ, ან არიან ევროკავშირის საჯარო მოხელეები.

ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური ასევე მოიცავს ევროკავშირის დიპლომატიურ მისიებს (ე.წ. დელეგაციებს), მათ შორის ევროკავშირის დელეგაციას საქართველოში. საგარეო ურთიერთობათა სამსახურში შედის რამდენიმე გენერალური დირექტორატი, რომლებიც ძირითადად ან გეოგრაფიული არეალის პრინციპით, ან თემატური პრინციპით არიან დაჯგუფებული. ასე მაგალითად, საქართველოს საკითხები საგარეო ურთიერთობათა სამსახურში შედის ევროპის და ცენტრალური აზიის დირექტორატში, რომელსაც ხელმძღვანელობს გერმანელი დიპლომატი მიხაელ ზიბერტი. საქართველოსთვის ასევე რელევანტურია საერთო უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკის და კრიზისებზე რეაგირების დეპარტამენტი, რომელიც მართავს ევროკავშირის საგარეო მისიებს, მათ შორის, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას. აღსანიშნავია, რომ საგარეო ურთიერთობათა სამსახურში ასევე არის ე.წ. ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლების ინსტიტუტი, რომლებიც უმაღლეს წარმომადგენელს ექვემდებარებიან და სხვადასხვა თემატურ საკითხებზე არიან საგანგებოდ დანიშნული. მაგალითად, ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიებში მონაწილეობს ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიის და საქართველოში კრიზისის საკითხებზე, რომელიც ამავდროულად არის ჟენევის მოლაპარაკებებში ევროკავშირის მხრიდან თანათავმჯდომარე.

ევროკომისიას დიდი როლი ენიჭება ევროკავშირის გაფართოების დროს. კომისიაში არსებობს გენერალური დირექტორატი სამეზობლო პოლიტიკის და გაფართოების მოლაპარაკებების შესახებ (DG NEAR), რომელიც დაკავებულია იმ ქვეყნებთან ურთიერთობებით, რომლებიც ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში შედიან ან/და გაფართოების პოლიტიკით არიან მოცული. საქართველო ასეთ ქვეყნად განიხილება 2022 წლიდან, როგორც ქვეყანა, რომელმაც მიიღო ევროპული პერსპექტივა. ევროკომისიის ეს გენერალური დირექტორატი იკვლევს ამა თუ იმ ქვეყნის მზადყოფნას ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის და აქვეყნებს რეგულარულ მოხსენებს ამ ქვეყნის მზაობასთან დაკავშირებით. 2022 წელს, როდესაც ევროკავშირმა საქართველოს წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად 12 პირობა წაუყენა, ეს დოკუმენტი სწორედ DG NEAR-მა მოამზადა. ევროკომისია ასევე ამზადებს ყოველწლიურ მოხსენებებს იმ ქვეყნებზე, რომლებიც გაწევრიანების პროცესში არიან და მოლაპარაკებებს აწარმოებენ ევროკავშირთან. ამ მოხსენებებში დეტალურად იყო აღწერილი, როგორ ასრულებდნენ სახელმწიფოები ევროკავშირისათვის აუცილებელ კრიტერიუმებს. ევროკომისიის საბოლოო დასკვნა ამა თუ ქვეყნის მზადყოფნის შესახებ უაღრესად მნიშვნელოვანია, რადგან უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში ევროკავშირი არ მიიღებს ახალ წევრს.

## 2. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დღევანდელი ურთიერთობები მჭიდრო და ყოვლისმომცველია. იგი ფარავს ყველაფერს პოლიტიკური და უსაფრთხოების დიალოგიდან ევროკავშირის შიდა ბაზარზე თავისუფალ წვდომამდე, საგანმანათლებლო პროგრამებიდან გარემოს დაცვით თანამშრომლობამდე, სოფლის მეურნეობის სფეროს განვითარებიდან კვების უსაფრთხოების ევროპული სტანდარტების დანერგვამდე, შენგენის ზონაში უვიზოდ გადაადგილების შესაძლებლობიდან ადამიანის უფლებების დაცვის საუკეთესო ევროპული სტანდარტების დამკვიდრებამდე. 2022 წლის ივნისის ისტორიული სამიტის შემდეგ, საქართველოს მინიჭებული აქვს ევროპული პერსპექტივა. ევროპული ინტეგრაციის პროცესში აქტიურად მონაწილეობენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები, სამოქალაქო საზოგადოება, საზოგადოების სხვადასხვა სფეროს წარმომადგენლები და მოქალაქეები<sup>3</sup>. მართლაც, დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე, საქართველომ ევროკავშირთან დაახლოების გზაზე გრძელი და წარმატებული გზა გაიარა.

თუმცა, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები მუდმივად ასეთი დინამიური და აქტიური არ ყოფილა. წლების მანძილზე ეს პროცესი სხვადასხვა ტემპით და ხარისხით ვითარდებოდა და დამოკიდებული იყო როგორც საქართველოში, ისე ევროკავშირსა და საერთაშორისო არენაზე მიმდინარე მოვლენებზე.

### 2.1. შიდა ფაქტორები

საქართველოს ევროპული ორიენტირის ინტენსივობა მერყეობდა ხელისუფლებიდან ხელისუფლებამდე. თუმცა, ისტორიული გადმოსახედიდან, საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანა იდგა დასავლეთთან დაახლოების გზაზე. საქართველოს ყველა ხელისუფლება 1995 წლიდან საქართველოს საგარეო-პოლიტიკურ ორიენტირად (სულ ცოტა, რიტორიკის დონეზე მაინც) ირჩევდა ევროპულ ინტეგრაციას, რაც განპირობებული იყო რამდენიმე საერთო ენდოგენური, შიდა ფაქტორით. ეს ფაქტორები ქმნიდნენ ქვეყნის შიგნით ევროპულ ინტეგრაციაზე მოთხოვნას, ხელისუფლებები კი ევროპულ ინტეგრაციას იყენებდნენ საკუთარი პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და ქმედებების ლეგიტიმაციისთვის:

პირველი, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემა, რის გამოც თითოეული მთავრობა უსაფრთხოების გარანტორს და კონფლიქტების მოგვარების პროცესში რუსეთის საპირწონეს ან რუსეთთან მოლაპარაკებებში დამხმარეს ხედავდა დასავლეთში. ეს საკითხი განსაკუთრებით რელევანტური გახდა 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ,

<sup>3</sup> საინფორმაციო ცენტრი, 2019, გვ. 140-166

როდესაც კონფლიქტის დარეგულირების პროცესში ევროკავშირი უფრო აქტიურად ჩაერთო, საჭირო გახდა ოკუპირებული რეგიონების არალიარების პოლიტიკის ეფექტიან განხორციელებასა და საოკუპაციო ხაზთან უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში მხარდაჭერა.

მეორე, დემოკრატიული განვითარება - ევროკავშირი იყო მტკივნეული დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებისთვის აუცილებელი ფინანსური, ტექნიკური თუ ექსპერტული დახმარების მიღების და დემოკრატიზაციის პროცესის ლეგიტიმაციის უმთავრესი წყარო. აგრეთვე, რეფორმების განხორციელებას თან სდევდა მოსახლეობისთვის ხელშესახები შედეგების მიღება, რაც ხელისუფლებისთვის საზოგადოებაში დამატებითი პოლიტიკური დივიდენდების მიღების შესაძლებლობა იყო.

მესამე, ვაჭრობა - საქართველოს საგარეო სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობების დაბალანსებისთვის აუცილებელი იყო ევროკავშირის მსგავს მსხვილ მოთამაშესთან ვაჭრობის გაუმჯობესება. მითუმეტეს, რომ ამ ურთიერთობებს დამატებით მოჰქონდა ვაჭრობასთან დაკავშირებული სტანდარტების გაუმჯობესება, სექტორული თანამშრომლობის გაღრმავება და ცალკეულ სახელმწიფოებზე დამოკიდებულების შემცირება.

## 2.2. გარე ფაქტორები

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ინტენსივობას განსაზღვრავდა ასევე ეგზოგენური, გარე ფაქტორებიც:

პირველი, გლობალური კონტექსტი - საბჭოთა კავშირის დანგრევის შემდეგ, მაშინდელი ევროკავშირისთვის სამხრეთ კავკასიის რეგიონი არ იყო პირდაპირი ინტერესის საგანი. თუმცა, საჭირო იყო ახლად დამოუკიდებლობამოპოვებული სახელმწიფოების სტაბილიზება, რათა ევროკავშირი დაცული ყოფილიყო ამ სახელმწიფოებში მიმდინარე კონფლიქტების და პოლიტიკური დაპირისპირებებისგან წარმოქმნილი საფრთხეებისგან. ამ მიზნით, 1990-იან წლებში მათთვის, მათ შორის, საქართველოსთვის, ევროკავშირმა დაიწყო ტექნიკური და ჰუმანიტარული დახმარების მიწოდება. აგრეთვე, ყოფილ საბჭოთა კავშირის სახელმწიფოებს შესთავაზა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებები, რომლის საშუალებითაც უნდა მომხდარიყო საბაზისო ევროპული სტანდარტების დანერგვა. მოგვიანებით, 2000-იანების დასაწყისში, გლობალურ კონტექსტს დაემატა საერთაშორისო უსაფრთხოების, განსაკუთრებით, ტერორიზმთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის აუცილებლობა. შესაბამისად, კიდევ უფრო გაიზარდა საქართველოსთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის საჭიროება<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> აშერვუდი & პინდერი, 2019, გვ. 177-196

2022 წელს უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის მიერ განხორციელებულმა აგრესიამ რადიკალურად შეცვალა გლობალური კონტექსტი და უკრაინისთვის, საქართველოსა და მოლდოვისთვის გააჩნია ევროკავშირში ინტეგრაციის სრულიად ახალი შესაძლებლობა.

მეორე, ევროკავშირის გაფართოება - 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან ევროკავშირისთვის ნათელი იყო, რომ უახლოეს წლებში იგი აღმოსავლეთით გაფართოვდებოდა. 2004 წელს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ (რასაც 2007 წელს რუმინეთისა და ბულგარეთის შესვლაც დაემატა), ევროკავშირი განსხვავებული რეალობის წინაშე დადგა - მის აღმოსავლეთით გაჩნდნენ ახალი მეზობელი სახელმწიფოები. ახალი მეზობლები იყვნენ პოლიტიკურად ნაკლებად სტაბილური, ეკონომიკურად ნაკლებად განვითარებული და ევროკავშირის სტანდარტებისგან უფრო მეტად დაშორებული, ვიდრე 2004 წელს გაწევრებული<sup>5</sup> ახალი წევრი ქვეყნები<sup>6</sup>. ამასთან, რაც უფრო აღმოსავლეთით ფართოვდებოდა ევროკავშირი, უფრო მეტი სიმწვავით დგებოდა სხვა დიდ საერთაშორისო ან რეგიონული მასშტაბის აქტორებთან სტრატეგიული კონკურენცია. შესაბამისად, ახალ სამეზობლოში მშვიდობისა და კეთილდღეობის გავრცელებისთვის საჭირო იყო როგორც ბევრად მეტი ძალისხმევა, დრო და რესურსები, ისე პოლიტიკური სიმტკიცე და სტრატეგიული ხედვა.

მესამე, შემაფერხებელი მოვლენები - 2000-იანი წლების მეორე ნახევარსა და 2010-იან წლებში პრაქტიკულად უწყვეტად მიმდინარეობდა ფართომასშტაბიანი მოვლენები, რომლებიც ევროკავშირის და მისი წევრი ქვეყნების მხრიდან ამცირებდა აღმოსავლეთით გაფართოების სურვილს. ლისაბონის ხელშეკრულების რატიფიკაციის კრიზისი, მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი, რუსეთის მიერ საქართველოს ორი რეგიონის ოკუპაცია, საბერძნეთის ფინანსური კრიზისი, რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსია და აღმოსავლეთ უკრაინაში სამხედრო ინტერვენცია, ბრექსიტი, პოპულიზმის მომძლავრება, სირიის სამოქალაქო ომი, მზარდი ტერორისტული საფრთხეები, მიგრაციული კრიზისი - თითოეულმა მათგანმა ხელი შეუწყო ევროკავშირის საგარეო ამბიციების შემცირებას<sup>7</sup>.

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარება სწორად ამ შიდა და გარე ფაქტორების გათვალისწინებით მიმდინარეობდა. იმ პერიოდებში, როდესაც სასიკეთოდ გადაიკვეთებოდა ეს მოვლენები, ჩნდებოდა კავშირების გაღრმავების შესაძლებლობა. ამ შესაძლებლობების ფანჯრების მიხედვით, ევროკავშირ-საქართველოს შორის ურთიერთობების ისტორია შეიძლება დაიყოს რამდენიმე ეტაპად: 1991-2004 წლები, 2004-2014 წლები და 2014 წლიდან დღემდე.

<sup>5</sup> აშერვუდი & პინდერი, 2019, გვ. 161-176

<sup>6</sup> საინფორმაციო ცენტრი, 2019, გვ. 97-100;

<sup>7</sup> მახაშვილი & გოხელაშვილი, 2020, გვ. 359-367, 374-449

სამივე პერიოდის განმავლობაში ევროკავშირს ჰქონდა რეგიონული მიდგომა. კერძოდ, საქართველოსთან ურთიერთობებს აღრმავებდა უფრო ფართო მიდგომის ფარგლებში, სხვა მსგავს ქვეყნებთან ურთიერთობების განმტკიცების პარალელურად - ჯერ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებების, შემდეგ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის, ბოლოს კი ასოცირების ხელშეკრულებების გამოყენებით.

### 2.3. დისტანცირებული ჩართულობა - 1991-2004 წლები

1991-2004 წლებში ევროკავშირისთვის საქართველო იყო გეოგრაფიულად მოშორებით, კონფლიქტებით “დამძიმებულ” რეგიონში მდებარე, პოლიტიკურად არასტაბილური ქვეყანა. ამ პერიოდში ევროკავშირის მთავარი ინსტრუმენტი იყო ჰუმანიტარული და ტექნიკური დახმარება<sup>8</sup>, რაც აბსოლუტურ ციფრებში შეიძლება არ იყო შთამბეჭდავი, მაგრამ სიღარიბესა და უკანონობაში ჩაძირულ ქვეყანასა და საზოგადოებას განვითარების იმედს აძლევდა.

1995 წლიდან საქართველოს მიეცა ევროკავშირის სავაჭრო პრეფერენციათა განზოგადებული სისტემით (GSP) სარგებლობის შესაძლებლობა. 1996 წელს კი ხელი მოეწერა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა<sup>9</sup>. ამრიგად, გადაიდგა პირველი ნაბიჯები ეკონომიკური და პოლიტიკურ-სამართლებრივი ჩარჩოს რეგულირებისა და დაახლოებისთვის.

საერთო ჯამში, ერთეული შემთხვევების გარდა, ევროკავშირის მხრიდან ინტერესის ნაკლებობის გამო, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების დღის წესრიგი საკმაოდ მწირი იყო. შესაბამისად, 1991-2004 წლებს შეიძლება ეწოდოს „დისტანცირებული ჩართულობის“ პერიოდი.

### 2.4. მზარდი ჩართულობა - 2004-2014 წლები

2000-იან წლების დასაწყისში მკვეთრად იცვლება შიდა და გარე ფაქტორები: 2003 წელს “ვარდების რევოლუციის” გზით საქართველოში ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ მოიპოვა ქვეყნის სადავეები და დაიწყო რადიკალური დემოკრატიული გარდაქმნები. ევროკავშირის რადარზე გაჩნდა სახელმწიფო, რომელმაც წვერი ქვეყნების გადმოსახედიდან, წარმოუდგენელი შეძლო და რთული რეგიონული და შიდა კონტექსტის მიუხედავად, დაიწყო დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობა; ამავე დროს, უკვე ჰორიზონტზე მოჩანდა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანება, რაც ევროკავშირის საზღვრებს უფრო მეტად აღმოსავლეთით, საქართველოსკენ გადმონაცვლებდა. ჯერ პოტენციური, შემდეგ კი ახალი წვერი ქვეყნები (განსაკუთრებით, პოლონეთი და ბალტიისპირეთის სახელმწიფოები) აქტიურად უჭერდნენ მხარს

<sup>8</sup> Delcour & Duhot, 2011, გვ. 5-7

<sup>9</sup> საინფორმაციო ცენტრი, 2019, გვ. 140-144

საქართველოსთან ევროკავშირის პოლიტიკის გადრმავებას; ამასთან, იზრდებოდა ევროკავშირის ინტერესი კასპიის ზღვის ენერგო რესურსებისადმი, რაც მას ენერჯის დივერსიფიცირების შესაძლებლობას მისცემდა; ცვალებადი საერთაშორისო უსაფრთხოების გარემოს (ერაყსა და ავღანეთში საერთაშორისო ტერორიზმის წინააღმდეგ მიმდინარე კამპანიები) კი საქართველოსადმი დასავლეთის ინტერესს უფრო მეტად ამაღლებდა<sup>10</sup>.

შედეგად, პრაგმატულმა ინტერესებმა და საჭიროებამ მოიტანა ახლადშექმნილი ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამხრეთ კავკასიის რეგიონისკენ გაფართოება და 2004 წელს მასში საქართველოს ჩართვა. ევროკავშირმა უფრო აქტიურად დაიწყო საქართველოს საკითხებით დაინტერესება: 2003 წელს საქართველოში დანიშნა სამხრეთ კავკასიაში სპეციალური წარმომადგენელი, ხოლო 2004 წელს საქართველოში გამოგზავნა ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისია (EUJUST THEMIS).

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომი გარდამტეხი იყო იმ გაგებით, რომ ევროკავშირმა პირველად შეითავსა საქართველოში უსაფრთხოების აქტორის როლი: ევროკავშირმა იკისრა დაპირისპირებულ მხარეებს შორის შუამავლობა და ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების პროცესში მედიატორობა; 2008 წლის 25 სექტემბერს ევროკავშირმა შექმნა საქართველოში კრიზისისთვის ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის პოსტი, რომელიც 2011 წელს გაერთიანდა სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის პოსტთან; 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან საქართველოში დააფუძნა ევროკავშირის მონიტორინგის მისია (EUMM); ევროკავშირისა და მსოფლიო ბანკის ორგანიზებით გაიმართა დონორთა კონფერენცია, რომლის ფარგლებშიც საქართველოს დასახმარებლად 4,5 მილიარდი დოლარის მობილიზება გახდა შესაძლებელი. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომმა, აგრეთვე, დააჩქარა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ამოქმედებაც.

2009 წლიდან დაიწყო თანამშრომლობა ადამიანების გადაადგილების პროცედურების გამარტივების სფეროში. 2013 წლის 25 თებერვალს საქართველოს ოფიციალურად გადმოეცა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა, რომლის ფარგლებშიც საქართველომ განახორციელა მასშტაბური რეფორმები დოკუმენტების უსაფრთხოების, საზღვრისა და მიგრაციის მართვის, თავშესაფრის პოლიტიკის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების, საგარეო ურთიერთობებისა და ადამიანის უფლებების მიმართულელებით.

ასევე, 2010 წლის 15 ივლისს დაიწყო მოლაპარაკებები საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმებაზე.

<sup>10</sup> Delcour & Duhot, 2011, გვ. 7-8



მნიშვნელოვანი იყო, აგრეთვე, 2013 წლის 29 ნოემბერს ხელმოწერილი ჩარჩო შეთანხმება, რომელიც საქართველოს შესაძლებლობას მისცემდა, მონაწილეობა მიეღო ევროკავშირის ეგიდით მიმდინარე კრიზისის მართვის ოპერაციებში.

ამგვარად, 2004-2013 წლებს შეიძლება ეწოდოს „მზარდი ჩართულობა“ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში. თუმცა, თითოეული ინტეგრაციული ნაბიჯი უფრო მეტად იმ პერიოდის საჭიროების შედეგი და არსებულ გამოწვევებზე რეაგირება უფრო იყო, ვიდრე სტრატეგიული ხედვის და პროაქტიული პოლიტიკის ნაწილი.

## 2.5. ასოცირებული ჩართულობა - 2014-დღემდე

2014 წელს ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერიდან იწყება ახალი ეტაპი საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში. ასოცირების ხელშეკრულებამ, რომელიც ასევე მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის კომპონენტს, ჩაანაცვლა მანამდე არსებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება. დღეს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის კავშირები სამართლებრივად სწორედ ამ დოკუმენტით რეგულირდება. იგი ითვალისწინებს საქართველოს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ინსტიტუციურ ევროპეიზაციას და ხარისხობრივად აუმჯობესებს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებს.

ასოცირების ხელშეკრულების პარალელურად, განხორციელდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოვლენა, რომელმაც კიდევ უფრო გაამყარა საქართველოს ევროპული მისწრაფებები: 2016 წლის 23 ივნისს ხელი მოეწერა საიდუმლო ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის შესახებ შეთანხმება; 2017 წლის 28 მარტს, ფართომასშტაბიანი რეფორმების წარმატებით გატარების შემდეგ, საქართველოს მოქალაქეებისთვის შენგენის ზონაში უვიზოდ მიმოსვლის რეჟიმი ამოქმედდა; 2017 წლის 1 ივლისიდან საქართველო გახდა ენეგეტიკული გაერთიანების წევრი; 2017 წლის 11 ოქტომბრიდან ამოქმედდა საქართველო-ევროკავშირის უსაფრთხოების საკითხებზე მაღალი დონის სტრატეგიული დიალოგი; საქართველომ მონაწილეობა მიიღო ევროკავშირის ეგიდით მიმდინარე კრიზისის მართვის რამდენიმე ოპერაციაში; ევროკავშირი აქტიურად აგრძელებდა კონფლიქტის დარეგულირების პროცესში მონაწილეობას როგორც პოლიტიკურ-დიპლომატიურ დონეზე, ისე ნდობის აღდგენის მექანიზმებში.

უფრო მეტიც, 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმით, კონსტიტუციურ ნორმად განისაზღვრა საქართველოს ევროკავშირსა და ნატოში წევრობისკენ სწრაფვა.

ერთი სიტყვით, 2014 წლიდან ევროკავშირ-საქართველოს დღის წესრიგი მთლიანად არის მორგებული ასოცირების ხელშეკრულებას და მასში გათვალისწინებულ რეფორმებს. შესაბამისად, ამ პერიოდს შეიძლება ეწოდოს „ასოცირებული ჩართულობა“.

რუსეთის ომმა უკრაინის წინააღმდეგ არსებითად შეცვალა ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოების პირობები. ამ მხრივ გაჩნდა ახალი შესაძლებლობები. შედეგად, 2022 წლის 28 თებერვალს უკრაინამ ევროკავშირის წევრობაზე გააკეთა განაცხადი, რასაც 2022 წლის 3 მარტს საქართველოს და მოლდოვას წევრობის განაცხადები მოჰყვა. საქართველომ დამოუკიდებლად ერთ თვეში შეძლო ორ ნაწილად გადმოცემული გაწევრიანების აპლიკაციის 2,669 კითხვაზე პასუხის გაცემა და ევროკომისიისთვის დაბრუნება. 2022 წლის ივნისში ევროპული საბჭოს ისტორიული გადაწყვეტილებით, საქართველოს ევროპული პერსპექტივა მიენიჭა და სრულფასოვანი კანდიდატის სტატუსის მისაღებად 12 რეკომენდაციის შესრულება დაევალა. ამ მომენტიდან საქართველო აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების პროცესშია.

ამ ეტაპზე ასოცირების ხელშეკრულება რჩება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების მარეგულირებელ დოკუმენტად. კანდიდატის სტატუსის მიღების და გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების შემთხვევაში, დასრულდება ასოცირებული ჩართულობა და საფუძველი ჩაეყრება ახალ, უფრო ამბიციურ ეტაპს, რომლის საბოლოო მიზანი იქნება საქართველოს ევროკავშირში წევრობა.

### 3. აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიმოხილვა

#### 3.1. ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“

2009 წლის მაისში „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ამოქმედება „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ მაშინდელი ფორმატისთვის ცალსახად ყველაზე მართებულ და მნიშვნელოვან წინადადებულ ნაბიჯს წარმოადგენდა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივა ოფიციალურად ევროკავშირის და მისი ექვსი აღმოსავლეთ პარტნიორი სახელმწიფოს მიერ იქნა დაფუძნებული, ხოლო აღნიშნული თანამშრომლობის მოდელი ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და ინსტიტუტებში (კერძოდ, 2007 წელს შვედეთსა და პოლონეთში) შემუშავდა და ევროკავშირის შესაბამის კომუნიკაციაში<sup>11</sup> ასახვის შემდეგ, 2008წ. 3 დეკემბერს ევროპული საბჭოს მიერ დამტკიცდა. ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ იძლევა უფრო მეტად რელევანტური და მიზნობრივი პოლიტიკის შემუშავების საშუალებას აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მიმართ, რომლებიც დანარჩენი სამეზობლოსგან მკაფიოდ განსხვავებულ ისტორიულ, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და გეოპოლიტიკურ სიბრტყეზე განიხილებიან. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ორმხრივი თანამშრომლობის განზომილება, ასევე უზრუნველყოფს ასოცირების პროცესის დაწყების შესაძლებლობას თითოეულ პარტნიორ სახელმწიფოსთან ცალკე ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის ჩათვლით, ინდივიდუალური მიდგომით მუშაობას და „მეტი მეტისთვის“ პრინციპის ეფექტურად გამოყენებას, ასევე ადამიანების თავისუფალი გადაადგილების მნიშვნელოვანი ხელშეწყობის მიზნით ინტენსიური ვიზა დიალოგის დაწყებას, რაც ასევე მოიცავს უვიზო მგზავრობას შენგენის ზონაში. მრავალმხრივი თანამშრომლობის ოთხი თემატური პლატფორმა აერთიანებს შემდეგ მიმართულებებს:

- დემოკრატია, კარგი მმართველობა, უსაფრთხოება და სტაბილურობა;
- ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან თანხვედრა;
- ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, გარემოს დაცვა;
- მობილობა და ხალხთა შორის კონტაქტები<sup>12</sup>.

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივი თანამშრომლობის სხვა ინკლუზიური ფორმატები ასევე მოიცავს თემატურ პანელებს და საფლაგმანო ინიციატივებს. თემატური პლატფორმების ფარგლებში, მაღალი და საშუალო რგოლის თანამდებობის პირების მიერ განიხილება საკანონმდებლო ჰარმონიზაციის, ინსტიტუციური განვითარების, ქვეყნებს შორის კავშირების გაღრმავების, ეკონომიკური თანამშრომლობისთვის საჭირო პროექტების ან ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხები და სხვა ერთობლივი ინიციატივები. პანელებზე კი ხდება თემატურ პლატფორმებზე განხილული მნიშვნელოვანი საკითხების შესწავლა და რეკომენდაციების შემუშავება. საფლაგმანო ინიციატივები

<sup>11</sup> იხ: ბრიუსელი, 3.12.2008 COM(2008) 823 final ხელმისაწვდომია: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>12</sup> იხ. 'აღმოსავლეთ პარტნიორობა,' ევროკავშირის საგარეო ქმედებათა სამსახური. ბრიუსელი, 2016 წლის 19 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

ითვალისწინებს მაღალი მნიშვნელობის და მასშტაბური ერთობლივი პროექტების განხორციელებას.

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობამ“, რომელიც „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ ხმელთაშუაზღვისპირეთის სახელმწიფოების „ხმელთაშუაზღვისპირეთის კავშირის“<sup>13</sup> პარალელურად შეიქმნა, ხელი შეუწყო ორი მნიშვნელოვანი ამოცანის გადაჭრას: ა) აღმოსავლეთ ევროპის და სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთის ორი მსხვილი და პრაქტიკულად ურთიერთშეუთავსებელი რეგიონის ორ სხვადასხვა ფორმატში განცალკევებას და ბ) განსხვავებული ამბიციების და მიღწევების მქონე აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოებისთვის ორმხრივი, დიფერენცირებული პოლიტიკისთვის საჭირო სივრცის შექმნას, რაც ქვეყნებს აძლევთ ევროკავშირთან მუშაობის და ურთიერთობების განვითარების საკუთარი დღის წესრიგის შესაბამისად და მეზობელი ქვეყნებისგან დამოუკიდებლად წარმართვის შესაძლებლობას. ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობით“ გათვალისწინებული ეკონომიკური ინტეგრაცია გულისხმობს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შექმნას ევროკავშირს და იმ პარტნიორ სახელმწიფოს შორის, რომელიც გააუქმებს საქონლით და მომსახურებით ვაჭრობაზე დაწესებულ სატარიფო და არასატარიფო ბარიერებს. აღნიშნული თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებების საფუძველზე, პარტნიორი სახელმწიფოები შეძლებენ ისარგებლონ ევროკავშირის შიდა ბაზრებზე პრივილეგირებული და თავისუფალი წვდომის უფლებით. მეორე მხრივ, პოლიტიკური ასოცირებისათვის მნიშვნელობა ენიჭება ევროპული ფასეულობების გაზიარებას, პარტნიორი სახელმწიფოების ევროპის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში ჩართვას და ევროკავშირის პროგრამებსა და სააგენტოებში მათი წვდომის და მონაწილეობის უზრუნველყოფას.

2009 წლის 7 მაისს, ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ დამფუძნებელ სამიტზე მიღებულ დეკლარაციაზე<sup>14</sup> დაყრდნობით შეიქმნა სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი,<sup>15</sup> რაც „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სამოქალაქო საზოგადოების ელემენტს წარმოადგენს. სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი უფლებამოსილია წარადგინოს რეკომენდაციები, მინისტრების შეხვედრის დროს პირდაპირ გააცნოს მოთხოვნები „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სამიტის წევრებს და მონაწილეობა მიიღოს თემატურ პანელებსა და პლატფორმებში. ევროკავშირთან „ასოცირების შეთანხმების“ ხელმოწერის შემდეგ, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სამმა წევრმა სახელმწიფომ ევროკავშირთან ორმხრივი სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმები ჩამოაყალიბა (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების 142-ე მუხლი).

<sup>13</sup> L'Union pour la Méditerranée.

<sup>14</sup> იხ.: „აღმოსავლეთ პარტნიორობის პრადის სამიტის ერთობლივი დეკლარაცია“ 8435/09 (Presse 78), ბრიუსელი, 2009 წლის 7 მაისი, გვ. 10, ხელმისაწვდომია:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf)

<sup>15</sup> იხ.: <https://eap-csf.eu/>

### 3.2. ევოლუცია: „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკიდან“ ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობამდე“

2003 წელს „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის“ ამოქმედებიდან მალევე ნათელი გახდა, რომ აღმოსავლეთ და სამხრეთ სამეზობლოს შორის მზარდი განსხვავებების გათვალისწინებით, ევროკავშირისთვის საჭირო იყო ძალისხმევის და მიდგომების დიფერენცირება. აღნიშნული მიზნით, ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოსთან გაღრმავებული თანამშრომლობის სპეციალური ფორმატის ასამოქმედებლად შემუშავებულ იქნა რამდენიმე ინიციატივა: ა) ევროპული საბჭოში გერმანიის თავმჯდომარეობის დროს მიღებულ იქნა „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა“ პლუსის ფორმატი (2006), რომლის მანდატიც ითვალისწინებდა „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა“ პლუსის შესახებ იდეების შემუშავებას და 2007 წლის ივნისში ევროპული საბჭოსთვის ანგარიშის წარდგენას<sup>16</sup>, ბ) შავი ზღვის სინერგია<sup>17</sup> (2007) და მოგვიანებით გ) „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“.

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობამ“, რომელიც პრაქტიკულად „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ წიაღიდან შეიქმნა, ხელი შეუწყო ევროკავშირის და რეგიონში შემავალ სახელმწიფოებს შორის რეგიონული თანამშრომლობის მექანიზმის განმტკიცებას. ამასთან ერთად გაძლიერდა ევროკავშირის რეგიონული მიდგომა, რომელიც ცდილობდა აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონის სრულად (რუსეთის გამოკლებით) ჩართვას მჭიდრო რეგიონული თანამშრომლობის ფორმატში, რაც ამავედროულად ამ სახელმწიფოების კოლექტიური ევროპეიზაციის ამოცანას ემსახურებოდა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მონაწილე სახელმწიფოების პერსპექტივით, თანამშრომლობის ორმხრივმა ფორმატმა ცალკეულ სახელმწიფოებს გაუზარდა ევროკავშირთან ურთიერთობების გაღრმავების შესაძლებლობა ისე, რომ არ ყოფილიყვნენ დამოკიდებულები რეგიონში ბრიუსელთან დაახლოების ზოგად ტემპზე. ასოცირების შეთანხმებები, ისევე როგორც სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის დიალოგი, ორმხრივი თანამშრომლობის საკმაოდ ძლიერი ინსტრუმენტებია, რომლებიც ეფექტურად გამოიყენება ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობაში“ შემავალი თითქმის ყველა სახელმწიფოს მიმართ. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ექვსივე ქვეყანამ სრულფასოვნად არ ისარგებლა შეთავაზებული ინსტრუმენტებით და მხოლოდ სამმა სახელმწიფომ - საქართველომ, უკრაინამ და მოლდოვამ შეძლეს ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებების გაფორმება (2014) და შენგენის ზონაში მოკლევადიანი ვიზიტის მიზნით (სამ თვიანი პერიოდი ყოველ ექვს თვეში ერთხელ) უვიზო მიმოსვლის შეთანხმებების ამოქმედება (მოლდოვამ 2013 წელს, საქართველომ და უკრაინამ 2017 წელს).

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატის ხელშესახებ მიმართულებებს წარმოადგენს თანამშრომლობა თემატური პლატფორმების,

<sup>16</sup> Kurpas, S. & Riecke, H. (2007) The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report (Swedish Institute for European Policy Studies), გვ 46, ხელმისაწვდომია: <http://sieps.hemsida.eu/sites/default/files/73-20071op.pdf>, გადმოტვირთულია 2014 წლის 17 აპრილს.

<sup>17</sup> შავი ზღვის სინერგია - რეგიონული თანამშრომლობის ახალი ინიციატივა, 2007, COM(2007) 160 final ხელმისაწვდომია: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf), გადმოტვირთულია 2017 წლის 16 აპრილს

საფლაგმანო ინიციატივების და თემატური პანელების ფარგლებში, ასევე საგარეო საქმეთა მინისტრების ყოველწლიური შეხვედრები და ყოველ ორ წელიწადში გასამართი სამიტები. თუმცა, აღნიშნული გაცილებით ნაკლებ როლს თამაშობს „აღმოსავლეთ ევროპის“ წევრი ქვეყნის ევროკავშირთან ინტეგრაციის გაღრმავების ასპექტში, ვიდრე ორმხრივი თანამშრომლობა. „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ რეფორმირების ორ მცდელობას „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფორმატის შეცვლა არ გამოუწვევია. „აღმოსავლეთ პარტნიორობაში“ შემავალი ექვსივე სახელმწიფომ შეინარჩუნა თანასწორი მონაწილის სტატუსი ყველა არსებულ თემატურ პლატფორმაში, პანელსა და საფლაგმანო ინიციატივაში. ასევე არ მომხდარა ევროკავშირს და სამ ასოცირებულ სახელმწიფოს შორის (რომელსაც „ასოცირებული ტრიო“ უწოდეს) ერთობლივი დაინტერესების სფეროში შემავალი საკითხების განსახილველად ახალი ცალკეული ფორმატის ან ქვეფორმატის დამატება, თუ არ ჩავთვლით „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რიგის სამიტის (2015) დეკლარაციის საფუძველზე მინისტრების დონეზე საგანგებო შეხვედრების მექანიზმის ამოქმედებას.

### 3.3. გავლენა ინტეგრაციაზე

მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატში, ევროკავშირი ცდილობს ექვსივე სახელმწიფოსთან ახლო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას და რეგიონული დაყოფის პრევენციას. აღნიშნულის მიუხედავად, ამისთვის ბოლომდე თავის არიდება ვერ ხერხდება, რადგან სომხეთთან და ბელარუსთან არსებული სავაჭრო თანამშრომლობის ფორმატი გამორიცხავს ევროკავშირთან ეკონომიკურ ინტეგრაციას, ხოლო აზერბაიჯანი ევროკავშირთან ინტეგრაციის გაღრმავების სურვილს არ ამჟღავნებს. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსეულის“ არსებული ფორმატი ასოცირებული ქვეყნებისთვის გარკვეულწილად შემაფერხებელი ფაქტორი აღმოჩნდა ევროკავშირის წევრობის გზაზე, რადგან აღნიშნული მოდელი, საქართველოს მსგავს წევრობის მსურველ სახელმწიფოს რეგიონული თანამშრომლობის ფორმატში აქცევს, სადაც ასევე შედიან სახელმწიფოები, რომელთაც ამ ისტორიულ მონაკვეთში ევროპული პერსპექტივა ვერ ექნებათ. საქართველოსთან, მოლდოვასთან და უკრაინასთან გაფორმებული ასოციაციის შეთანხმებებში ჩადებულია თავისუფალი ვაჭრობის პრეფერენციების გაცილებით ძლიერი დებულებები ვიდრე ე.წ. ევროპულ შეთანხმებებში (გაფორმდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებთან 1990 წელს) ან სტაბილიზების და ასოცირების შეთანხმებებში. ამ მხრივ შთამბეჭდავია თავდაცვის და უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის სიღრმე, ხოლო საკანონმდებლო ჰარმონიზაციის მაჩვენებელი თითქმის ისეთივე მაღალია, როგორც ევროპის ეკონომიკურ ზონაში. თუმცა, ინტეგრაციის და პოლიტიკურ ასოცირების ასეთი მასშტაბური დღის წესრიგის მიუხედავად, 2014 წელს ევროკავშირმა არ დააკმაყოფილა საქართველოს მთავრობის წინადადება ასოცირების შესახებ შეთანხმების პრეამბულაში ქვეყნის ევროპული პერსპექტივის აღიარების შეტანასთან დაკავშირებით. შედარებისთვის, მაკედონიას რომელიც 2001 წელს მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდებოდა 2014 წლის საქართველოს მზადყოფნის დონეს, ევროპული პერსპექტივა და ევროკავშირის წევრობის პოტენციური კანდიდატის სტატუსი მიენიჭა. დასავლეთ ბალკანურმა ქვეყნებმა პოტენციური კანდიდატის სტატუსი 1999 წელს ევროპულ საბჭოზე მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილების შედეგად მოიპოვეს, რომლის

საფუძველზეც დაიწყო დასავლეთ ბალკანეთთან სტაბილიზების და ასოცირების პროცესი.<sup>18</sup> აღნიშნულის ფონზე, დასავლეთ ბალკანეთისგან განსხვავებით, ევროკავშირი არასოდეს განიხილავდა გაფართოვებას აღმოსავლეთ ევროპის მიმართულებით და საქართველოს „ევროპულ ქვეყნად“ აღიარებასთან დაკავშირებითაც კი ყოყმანობდა. აღნიშნულის სანაცვლოდ, ასოცირების შესახებ შეთანხმების პრეამბულაში ნათქვამია, რომ საქართველო არის აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფო, რაც ქმნის ბუნდოვანებას ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლთან მიმართებით, რომელიც ადგენს, რომ ნებისმიერ „ევროპულ“ ქვეყანას შეუძლია გახდეს ევროკავშირის წევრი. ერთი შეხედვით, იმ რეგიონის ქვეყნისთვის, რომელიც ზოგადად არ განიხილება ევროკავშირის შესაძლო გაფართოვების მიმართულებად, რთულია ევროპული პერსპექტივის მინიჭება. აღნიშნული ლოგიკის გათვალისწინებით, 2022 წლის ივნისში საქართველოსთვის, მოლდოვასა და უკრაინისთვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭება წარმოადგენდა განსაკუთრებულ შემთხვევას, რაც შესაძლებელი გახდა უკრაინაში მიმდინარე ომმა.

### 3.4. ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ შეზღუდვები

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივამ ნამდვილად უზიძგა აღმოსავლეთ პარტნიორ სახელმწიფოებს ევროკავშირთან აქტიური დაახლოებისკენ, თუმცა ამავდროულად არანაირად არ უზრუნველყოფს ევროკავშირში მათ ინსტიტუციურ ინტეგრაციას. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ საჯაროდ გაცხადებულ უმთავრეს მიზანს წარმოადგენდა პარტნიორი სახელმწიფოების ევროკავშირთან „პოლიტიკური ასოცირება და ეკონომიკური ინტეგრაცია“. აღნიშნულ კონტექსტში „პოლიტიკური ასოცირება“ მკაფიოდ მიიჩნეოდა, როგორც აქტიური პოლიტიკური დიალოგის დაწყება საერთაშორისო და რეგიონული მშვიდობის, უსაფრთხოების და დემოკრატიის საკითხებთან დაკავშირებით ხედვების და პოზიციების შესაჯერებლად, ხსენებული მიმართულების სრულფასოვანი დემოკრატიული ტრანსფორმაციის და ევროპეიზაციის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის ადამიანის უფლებების ეფექტური დაცვის, კარგი მმართველობის მიღწევის და კანონის უზენაესობის პატივისცემის მეშვეობით; მშვიდობის, სტაბილურობის და სამართლიანობის ხელშესაწყობად, ასევე აღმოსავლეთ პარტნიორ სახელმწიფოებსა და ევროკავშირს შორის ადამიანების მიმოსვლის გაუმჯობესებისთვის საჭირო პირობების შესაქმნელად. ევროკავშირის კომუნიკაციაში ასევე დადგენილია ეკონომიკური ინტეგრაციის საზღვრები და მკაფიოდ აღნიშნულია, რომ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება მოიცავს თითოეულ პარტნიორ სახელმწიფოსთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნას... ასოცირების შესახებ შეთანხმება სრულად მოიცავს ვაჭრობას, ენერჯეტიკის ჩათვლით და მიზნად ისახავს ლიბერალიზაციის უმაღლესი შესაძლო ხარისხის მიღწევას. ასოცირების შესახებ შეთანხმებები მოიცავს სამართლებრივ ვალდებულებებს ვაჭრობასთან დაკავშირებულ სფეროებში მოქმედი რეგულაციების ჰარმონიზაციის შესახებ, რაც ხელს შეუწყობს პარტნიორი სახელმწიფოების ეკონომიკის მოდერნიზაციას და აუცილებელი ეკონომიკური რეფორმების გატარებას. აღნიშნული შექმნის საქონლის და მომსახურების კიდევ უფრო თავისუფალი მოძრაობის

<sup>18</sup> სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის პაქტი, 1999, ხელმისაწვდომია: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/stability-pact\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/stability-pact_en)

რეალურ პერსპექტივას<sup>19</sup>. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ორმხრივი თანამშრომლობის კომპონენტი მიზნად ისახავს თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შექმნას, მაგრამ არა საერთო ბაზრის ჩამოყალიბებას. ასეთი ინტეგრაციის შესაძლო საბოლოო მიზანი იქნება ევროპის ეკონომიკური ზონის მსგავსი „ეკონომიკური სივრცის“ შექმნა, რასაც ვხვდებით „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ შესახებ შემუშავებულ კომუნიკაციაში, თუმცა აღნიშნული ნახსენებია როგორც თეორიული შესაძლებლობა და წარმოდგენილია ამ დონემდე მისაღწევად საჭირო ხედვის გარეშე. ამასთან, ტექსტის თანახმად, გრძელვადიან მიზანს წარმოადგენს „ორმხრივი შეთანხმებების ქსელის შექმნა, რამაც (შესაძლოა) უზრუნველყოს ევროპის ეკონომიკური ზონის მაგალითზე სამეზობლო ეკონომიკური თანამეგობრობის ჩამოყალიბება“. ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სტრატეგიის დოკუმენტი ასევე ითვალისწინებს შესაბამისი თანამშრომლობით დაინტერესებულ ყველა პარტნიორ სახელმწიფოსთან უვიზო მიმოსვლასთან დაკავშირებით დიალოგის დაწყებას. აღნიშნული პოლიტიკით, ევროკავშირი ასევე მიზნად ისახავს „პარტნიორი სახელმწიფოების მოქალაქეებისთვის ევროკავშირის შრომის ბაზრის მიზნობრივ გახსნას... მობილობის პარტნიორობის ფარგლებში ცირკულარული მიგრაციის ხელშეწყობას“. ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ასევე იძლევა მრავალ დამატებით შესაძლებლობას, რაც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების გარდა, მოიცავს სექტორულ ინტეგრაციას კონკრეტული მიმართულებებით, წვდომას ევროკავშირის სააგენტოებსა და პროგრამებზე, მათ შორის განათლების და მეცნიერების, გარემოს დაცვის, სტანდარტიზაციის, აკრედიტაციის, პოლიციის და სამართალდაცვის, საზღვრის დაცვის მენეჯმენტის, სურსათის უსაფრთხოების და სხვა მიმართულებებით. ყოველივე ზემოაღნიშნული მნიშვნელოვანია ეროვნული პოლიტიკის მიმართულებების ევროკავშირის პოლიტიკასთან დასაახლოებლად და ევროკავშირის ინსტიტუციური გარემოს ნაწილად ჩამოყალიბების მიზნით. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ და განსაკუთრებით ასოცირების შესახებ შეთანხმებები, ისევე როგორც მეზობელ ქვეყნებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები, პარტნიორ სახელმწიფოს აძლევს ევროკავშირის საერთო თავდაცვის და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან მჭიდროდ ასოცირების შესაძლებლობას, ასევე შიდა რეფორმების მხარდაჭერის მიზნით, ევროკავშირის დახმარებაზე თითქმის შეუზღუდავი წვდომის საშუალებას.

ცხადია, რომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ განსაზღვრული ამოცანები, როგორც ორმხრივ, ისე მრავალმხრივ ფორმატში, ფართო ფუნქციური ინტეგრაციის მიღწევას ისახავს მიზნად, რაც საქონლის, მომსახურების და ადამიანების გადაადგილების თავისუფლების მაღალ დონეს ითვალისწინებს. აღნიშნული შეიძლება ითქვას, რომ სანახევროდ ფარავს ევროკავშირში სრული ინტეგრაციის გზას, რაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს გარანტირებული აქვთ გაფართოების მიმდინარე პროცესის გათვალისწინებით. „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა“ და მისი შემდგომი მოდიფიკაცია „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სახით არასდროს ყოფილა გათვლილი ინტეგრაციის ისეთი დონის მიღწევაზე, რასაც ამ დრომდე დასავლეთ ბალკანეთის კანდიდატ და პოტენციურ კანდიდატ სახელმწიფოებს სთავაზობენ. ევროკავშირთან ინსტიტუციური ინტეგრაციის გზაზე მყოფი სახელმწიფოსთვის ყველაზე მნიშვნელოვან შეზღუდვას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მიზნებში არ

<sup>19</sup> იქვე, გვ.5



არის შეტანილი ევროპული პერსპექტივა. აღნიშნული ფაქტორი ამდაფრებს განცდას, რომ „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ ან „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფორმატში ჩართულობა თავისთავად ამცირებს ევროკავშირთან წევრობის პერსპექტივაზე საუბრის მოლოდინებსა და შანსებს. თუმცა, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფუძემდებლურ პოლიტიკურ დოკუმენტში, კერძოდ პრადის დეკლარაციაში ხაზგასმულია, რომ „აღმოსავლეთის პარტნიორობა... იმოქმედებს ცალკეული პარტნიორი სახელმწიფოების ევროკავშირთან სამომავლო ურთიერთობებთან დაკავშირებული მისწრაფებების მხედველობაში მიღების გარეშე“.<sup>20</sup> დეკლარაციის აღნიშნული პასაჟი ამბობს, რომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ არ ზღუდავს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივაში ჩართული რომელიმე ქვეყნის მისწრაფებებს და მას შეუძლია ისწრაფოდეს ევროკავშირთან ურთიერთობების გასაღრმავებლად, მათ შორის ჰქონდეს ევროკავშირში გაწევრების ამბიცია.

### 3.5. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რეფორმა

2017 წელს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივი თანამშრომლობის განზომილება შეიცვალა „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ პროგრამის დამატებით. აღნიშნული სიახლის ინიცირებით, ევროკომისია შეეცადა ქვეყნებისთვის რეფორმების მკაფიო და კონკრეტული სამიზნეების განსაზღვრას. ახალი რეალობის გათვალისწინებით, პროგრამაში მცირედი ცვლილებები იქნა შეტანილი სამი ასოცირებული ქვეყნისთვის და სამი დანარჩენი პარტნიორისთვის. აღნიშნულის მიუხედავად, ზემოხსენებული ქვეყნებისთვის წევრობის პერსპექტივის თვალსაზრისით მნიშვნელოვნად არაფერი შეცვლილა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მორიგი, მნიშვნელოვანი რეფორმა შემუშავდა 2019 წლისთვის. ახალი მიდგომა, სახელად „აღმოსავლეთ პარტნიორობის პოლიტიკა 2020 წლის შემდეგ“ დამტკიცებულ იქნა 2020 წლის 18 მარტს, ევროკავშირის ერთობლივი კომუნიკაციაში „მდგრადობის გაძლიერება - აღმოსავლეთის პარტნიორობა, რომელსაც ყველასთვის მოაქვს სარგებელი“, სადაც განსაზღვრულია განახლებული „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ხუთი ძირითადი მიზანი ევროკავშირისთვის და „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფორმატში ჩართული სახელმწიფოებისთვის:

- ერთად მედეგი, მდგრადი და ინტეგრირებული ეკონომიკისთვის;
- ერთად ანგარიშვალდებული ინსტიტუტების, კანონის უზენაესობისა და უსაფრთხოებისათვის;
- ერთად გარემოსდაცვითი და კლიმატის მიმართ მდგრადობისაკენ;
- ერთად მდგრადი ციფრული ტრანსფორმაციისთვის;
- ერთად მდგრადი, სამართლიანი და ინკლუზიური საზოგადოებებისათვის.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის პოლიტიკა 2020 წლის შემდეგ“ მრავალ ასპექტში თანხვედრაშია ევროკავშირის ახლო მომავლის ხედვასთან და ამ მომავლის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივის მეშვეობით, ევროკავშირი

<sup>20</sup> „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ პრადის სამიტის ერთობლივი დეკლარაცია, 2009 წლის 7 მაისი. ბრიუსელი, 2009 წლის 7 მაისი, 8435/09 (Presse 78) ხელმისაწვდომია: [https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009\\_eap\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf)

რეალურად ცდილობს ხელი შეუწყოს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ქვეყნებს დაეწიონ ევროკავშირს და გააგრძელონ განვითარება იგივე მიმართულებით და პრიორიტეტებით. კვლავაც შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირი ნამდვილად ცდილობს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ქვეყნების ტრანსფორმაციას და სრულ ევროპეიზაციას, თუმცა ამავდროულად ძალიან ბუნდოვნად საუბრობს ამ სახელმწიფოების შესაძლო ინსტიტუციურ ინტეგრაციაზე.

### 3.6. აღმოსავლეთ პარტნიორობის მომავალი

უკრაინას, საქართველოს და მოლდოვას 2022 წლის ივნისში ევროკავშირის წევრობის პერსპექტივა მიენიჭათ, თუმცა კვლავ რჩებიან „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივის მონაწილეებად, რომელიც არ შექმნილა გაფართოების მიზნით. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მომავალი გაურკვეველია იქამდე, სანამ უკრაინაში მიმდინარე ომის შედეგის კონტურები არ გამოიკვეთება. აღნიშნულის მიუხედავად, ამ ეტაპზე უკვე შესაძლებელია აღმოსავლეთ მეზობლების მიმართ ევროკავშირის სამომავლო პოლიტიკის ზოგიერთი მახასიათებლის განსაზღვრა. 1) უკრაინას, საქართველოს და მოლდოვას სჭირდებათ ევროკავშირთან თანამშრომლობის ცალკე მრავალმხრივი პლატფორმები. აღნიშნული პლატფორმების ამოქმედება შესაძლებელია „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფორმატში, თუმცა საჭიროა დახურული იყოს დანარჩენი სამი პარტნიორისთვის (აზერბაიჯანი, სომხეთი, ბელარუსი) იქამდე, სანამ აღნიშნული სახელმწიფოები არ გამოხატავენ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ევროკავშირის წევრობის და ევროპული პერსპექტივის მიღების ამბიციას. საჭიროა უკვე ამ ეტაპზე განისაზღვროს პლატფორმის ფარგლებში გასამართი შეხვედრების ამოცანები და საგნები. 2) ასევე მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ექნებათ თუ არა უკრაინას, მოლდოვას და საქართველოს, ანუ ე.წ. ასოცირებულ ტრიოს<sup>21</sup> რაიმე ტიპის ინსტიტუციური კავშირი დასავლეთ ბალკანური ქვეყნებისთვის შექმნილ თანამშრომლობის ფორმატებთან, ასევე შეძლებენ თუ არა გახდნენ ევროკავშირის გაწევრიანებამდელი დახმარების პროგრამის ბენეფიციარები (აღნიშნულის ალტერნატივა შესაძლოა იყოს ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის ცვლილება და გაფართოების ამოცანებზე მორგება 3) ახალი უსაფრთხოების კრიზისები ევროპაში ცხადყოფს, რომ ევროკავშირს მხოლოდ საკუთარი ძალებით არ შეუძლია აღმოსავლეთ ევროპაში, ასევე შავი და კასპიის ზღვის რეგიონში განვითარების და გარდაქმნის პროგრამების და პოლიტიკის უსაფრთხოდ განხორციელება. ამავდროულად, ფინეთის და შვედეთის ნატო-ში გაწევრიანების პროცესის ფონზე, ევროკავშირი კიდევ უფრო მჭიდროდ უახლოვდება ჩრდილო-ატლანტიკურ ალიანსს. აღნიშნული ორი ფაქტი შესაძლოა მიუთითებდეს აღმოსავლეთ ევროპაში ნატო-ევროკავშირის ერთობლივი ქმედებების გაზრდის საჭიროებისკენ და რეგიონში პროგრამების და საქმიანობის სინერჯისკენ, მათ შორის „აღმოსავლეთ პარტნიორობაში“ შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით. ევროკავშირის ტრანსფორმაციულ პოლიტიკას რეგიონში სულ უფრო მეტად დაჭირდება უსაფრთხოების ასპექტის გაძლიერება და ხისტი ძალის ელემენტების მხარდაჭერა 4) მოცემულ ეტაპზე კვლავაც გაურკვეველია, შენარჩუნდება თუ არა ევროკავშირის ჰომოგენური და ერთიანი მიდგომა „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ექსპრესივ სახელმწიფოს მიმართ.”

<sup>21</sup> ასოცირებული ტრიო - უკრაინა, მოლდოვა და საქართველო. ზემოხსენებული ფორმატი ჩამოყალიბდა 2021 წელს ასოცირებული სამეულის მიერ ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებზე თანამშრომლობის მიზნით.

## 4. ასოცირების შეთანხმება

### 4.1. პოლიტიკური თანამშრომლობა

ასოცირების ხელშეკრულება 2009 წელს შექმნილი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია, ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ ვაჭრობასთან და ვიზების ლიბერალიზაციასთან ერთად. საქართველომ და ევროკავშირმა ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ მოლაპარაკებები 2011 წელს დაიწყეს. 2013 წელს მოხდა ხელშეკრულების პარაფირება, ხოლო ხელშეკრულებას ხელი ოფიციალურად 2014 წელს მოეწერა. ხელშეკრულება ძალაში 2016 წელს შევიდა

ასოცირების ხელშეკრულებები ევროკავშირის მიერ გამოიყენება მეზობელ და პარტნიორ ქვეყნებთან პოლიტიკური ურთიერთობების გასაღრმავებლად. 1990-იანი წლების ასოცირების ხელშეკრულებები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან ცნობილია, როგორც ევროპის ხელშეკრულებები, რადგან მათში აღიარებული იყო ამ ქვეყნების ევროპული პერსპექტივა და ასოცირების ხელშეკრულებები ჩაფიქრებული იყო როგორც ერთი ეტაპი გაფართოების გზაზე. საქართველოს, უკრაინის და მოლდოვის შემთხვევაში, სამწუხაროდ ასე არ იყო, რადგან ასოცირების ხელშეკრულებებში არ ჩაიწერა ამ ქვეყნების ევროპული პერსპექტივა. თუმცა, ხელშეკრულებაში აღიარებულია საქართველოს „ევროპული მისწრაფება და ევროპული არჩევანი“ და საქართველო მოხსენიებულია „აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყნად“. ეს ორი ჩანაწერი იმისთვის გაკეთდა, რომ დახურულიყო დისკუსია იმის შესახებ, იყო თუ არა საქართველო ევროპული ქვეყანა და ჰქონდა თუ არა უფლება, რომ ევროკავშირის წევრი გამხდარიყო. როგორც ცნობილია ევროკავშირის ხელშეკრულების 49-ე მუხლის თანახმად მხოლოდ ევროპულ სახელმწიფოებს აქვთ ევროკავშირში გაწევრიანების უფლება.

ასოცირების ხელშეკრულების პრეამბულა და პოლიტიკური ნაწილი მნიშვნელოვანი იურიდიული ძალის დეკლარატიული დოკუმენტია საქართველოსთვის და ევროკავშირისთვის, რადგან ის კონკრეტულ ვალდებულებებს აკისრებს ორივე მხარეს. კერძოდ, ხელშეკრულებაში ხაზგასმულია ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების და თავისუფლების პატივისცემის მნიშვნელობა და ევროკავშირის და საქართველოს მხრიდან ორმხრივი ინტერესების დაცვის მიზნით სხვადასხვა სფეროებში თანამშრომლობის გაღრმავების მნიშვნელობა.

ასოცირების ხელშეკრულების მიზნებად გამოყოფილია პოლიტიკური ასოცირება და ეკონომიკური ინტეგრაცია, პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავება, საქართველოში დემოკრატიის გაძლიერება, მშვიდობის და სტაბილურობის ხელშეწყობა, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარება, კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების პატივისცემა, საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირთან დაახლოება, საქართველოს შიდა ბაზრის ევროპულ ბაზარში ეტაპობრივი ინტეგრაცია და სხვადასხვა სფეროში მჭიდრო თანამშრომლობა.

ასოცირების ხელშეკრულება ხაზს უსვამს პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავების მნიშვნელობას და ქმნის ინსტიტუციურ ჩარჩოს საქართველოს და ევროკავშირს შორის ურთიერთობებისთვის. ამ ინსტიტუციურ ჩარჩოდ განსაზღვრულია ასოცირების საბჭო, რომელიც უნდა შეიკრიბოს მინიმუმ წელიწადში ერთხელ მინისტრების დონეზე და ასოცირების კომიტეტი, რომელიც შედგება მხარეთა წარმომადგენლებისგან მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეების დონეზე. გარდა ამისა, ასოცირების ხელშეკრულებამ გაითვალისწინა სპეციალური კომიტეტების, ქვე-კომიტეტების და ორგანოების შექმნა და განსაზღვრა საპარლამენტო თანამშრომლობის ახალი ფორმატი - საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი.

ასოცირების ხელშეკრულების პოლიტიკური ნაწილში გამოყოფილია რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიმართულება. კერძოდ, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში აღნიშნულია ეტაპობრივად საგარეო პოლიტიკის დაახლოების მნიშვნელობა. განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთებულია ისეთ საკითხებზე, როგორცაა კონფლიქტის პრევენცია, კონფლიქტის მშვიდობიანი გზით მოგვარება და კრიზისების მართვა. ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს დიდი სურვილის მიუხედავად ევროკავშირმა ასოცირების ხელშეკრულებაში არ ახსენა საქართველოს რეგიონების ოკუპაცია. თუმცა მეხუთე მუხლის მეორე პუნქტში ჩაიწერა, რომ „მხარეები ასევე ხაზს უსვამენ მათ სრულ მხარდაჭერას მასპინძელი სახელმწიფოს თანხმობის პრინციპის მიმართ უცხო ქვეყნის შეიარაღებული ძალების მათ ტერიტორიებზე განლაგების თაობაზე. მხარეები თანხმდებიან, რომ უცხო ქვეყნის შეიარაღებული ძალების მათ ტერიტორიაზე განლაგება უნდა მოხდეს მხოლოდ მასპინძელი სახელმწიფოს მკაფიო თანხმობის საფუძველზე, საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად“. ამასთან ერთად ხელშეკრულებაში არის მე-9 მუხლი, რომელშიც დადასტურებულია საქართველოს ტერიტორიული მთიანობის პატივისცემა, 12 აგვისტოს ხელშეკრულების შესრულების მნიშვნელობა, არაღიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის გატარების აუცილებლობა, ჟენევის მოლაპარაკებების ფორმატის პატივისცემა და პრინციპების დონეზე განმეორებულია დევენილების და იძულებით გადაადგილებული პირების საკუთარი სახლებში დაბრუნების აუცილებლობა და ევროკავშირის ადგილზე ჩართულობის მნიშვნელობა.

ასოცირების შეთანხმების სხვა მნიშვნელოვან მუხლებს შორის გამოსაყოფია მე-3 კარი, რომელიც თავისუფლებას, უსაფრთხოებას და მართლმსაჯულებას ეხება და სადაც კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების და პატივისცემა დადასტურებული ორივე მხარის მიერ. პრიორიტეტულ საკითხებს შორის გამოყოფილია სასამართლო დამოუკიდებლობა, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა, პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, და მედიის და სამოქალაქო საზოგადოების პატივისცემა.

ასოცირების ხელშეკრულებაში ცალკე მუხლები ეხება მიგრაციის და საზღვრის მართვის სფეროში თანამშრომლობას (მუხლი 15), პირთა გადაადგილებას და რეადმისიას (მუხლი 16), ორგანიზებული დანაშაულის და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას (მუხლი 17),

ნარკოტიკების წინააღმდეგ ბრძოლას (მუხლი 18), ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ძალისხმევებს (მუხლები 19 და 20) და სამართლებრივ თანამშრომლობას (მუხლი 21).

ევროკავშირი ყოველ წელს აქვეყნებს ანგარიშს, თუ როგორ ასრულებს საქართველო ასოცირების ხელშეკრულებას და სად არის თანამშრომლობის კუთხით ყველაზე აქტუალური და მნიშვნელოვანი მიმართულებები.

## 4.2. ეკონომიკა და ვაჭრობა

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების პროცესის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შექმნაა. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე პარტნიორებს სთავაზობს საკმაოდ ფართო ლიბერალიზაციას საქონლითა და მომსახურებით ვაჭრობაზე, სატარიფო ბარიერების, ანუ საბაჟო გადასახადების თითქმის სრული გაუქმებით. შეთანხმების იმპლემენტაციის შედეგად ასევე შესაძლო ხდება არასატარიფო ბარიერების მინიმიზაცია კვოტებისა და ლიცენზიების გაუქმებით, ანტიდემპინგური და საკომპენსაციო ზომების მკაცრად რეგლამენტირებით, საბაჟო წმენდის პროცედურების გამარტივებით და ა.შ. თუმცა სრული და ნამდვილი სავაჭრო ლიბერალიზაციის მთავარი ფაქტორი, არის სანიტარიულ და ფიტოსანიტარიულ სტანდარტებთან მიახლოება და ტექნიკურ ბარიერებთან გამკლავება. ნეოლიბერალურმა მიდგომამ, რომელიც წლების განმავლობაში გამოიყენებოდა ჩვენს ქვეყანაში, მომხმარებელი და გარემო პრაქტიკულად დაუცველი დატოვა ბაზარზე განთავსებული ადგილობრივი და იმპორტირებული საქონლის ნეგატიური ეფექტებისაგან. ყველა სახის ტექნიკური რეგულაციები, სანიტარიული შემოწმებები, ბაზრის ზედამხედველობა, სურსათის უვნებლობის დარგში რეგულაციები და მათი გამტარებელი ინსტიტუტები ჩვენს ქვეყანაში პრაქტიკულად გაუქმდა; ხარისხის ინფრასტრუქტურა ძალზე სუსტად იყო განვითარებული. ასეთმა მიდგომამ მთლიანად გამორიცხა რაიმე გრძელვადიანი შეთანხმება ევროკავშირთან, რაც გაგვიმარტივებდა ჩვენი პროდუქტის შეტანას მათ ბაზარზე. შესაბამისად, 2009 წლიდან საქართველოს ხელისუფლებამ ინტენსიურად დაიწყო ხარისხის, ინფრასტრუქტურისა და პროდუქტის უვნებლობის მართვის სისტემის ხელახალი შექმნა, რაც ევროკავშირის მიერ დაწესებული იყო როგორც წინაპირობა ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დასაწყებად.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება და, განსაკუთრებით, მისი IV კარი შეიცავს შესაბამის ჩანაწერებს, რომლებიც მოითხოვენ პარტნიორი ქვეყნისაგან შექმნას საკანონმდებლო გარემო, რომელიც ევროკავშირის შიდა ბაზრის შესაბამისი იქნება ისეთ საკითხებში, როგორცაა სამართლიანი კონკურენცია, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა, გარემო და შრომითი უფლებები და ა.შ.

ევროკავშირთან თავისუფალი სავაჭრო სივრცის დამყარებას გააჩნია როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური განზომილება. ეს ნათლად გამოიხატება იმ მწვავე დისკუსიებში,

რომლებსაც რეგიონული ინტეგრაციის ალტერნატიული პროექტის მხარდამჭერები მართავენ - იგულისხმება პროექტი ევრაზიის ეკონომიკური კავშირი, რომელიც რუსეთის ინიციატივით შეიქმნა.

ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის, რომელიც ძალაში 2014 წლის 1- სექტემბრიდან შევიდა, ბევრ უპირატესობას შეიცავს. ის პარტნიორებს თითქმის სრულად ათავისუფლებს საბაჟო გადასახადებისაგან, მცირე გამონაკლისების გარდა. შეთანხმება ასევე იძლევა მნიშვნელოვან უპირატესობას ტექნიკური ბარიერების გადალახვის საკითხშიც. მეორე მხრივ, მისი რეალური და ეფექტიანი გამოყენება მოითხოვს სწრაფ და ეფექტურ ჰარმონიზაციას საკანონმდებლო და რეგულაციური სისტემების კუთხით, პროდუქციის სტანდარტების ორმხრივი აღიარებისა და წარმოშობის დიაგნოსტიკური კუმულაციის წესების შესაძლებლობების მაქსიმალურად გამოყენებას. დიაგნოსტიკური კუმულაცია 2020 წლიდან ასევე გავრცელდა ნორვეგია, ისლანდია, ლიხტენშტაინსა და შვეიცარიაზეც (რაც, შეთანხმების მიხედვით, ასევე ხდება თურქეთთან მიმართებაში).

მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია არაფერს ამბობს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცეზე - ის მხოლოდ მარტივ, თავისუფალ ვაჭრობას უშვებს, როგორც გამონაკლისს უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმისაგან (MFN)<sup>22</sup>. მიუხედავად ამისა, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შექმნა არ ეწინააღმდეგება მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის მიერ გაფორმებული სხვა შეთანხმებების სულისკვეთებას, როგორებიცაა, მაგალითად, ვაჭრობა ტექნიკური ბარიერების შესახებ, სანიტარიული და ფიტოსანიტარიული სტანდარტები, სახელმწიფო შესყიდვები და სხვა. ამასთან, მაშინ, როცა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შეთანხმებები რეკომენდაციის ხასიათს ატარებს და ძირითად გეზს გამოყოფს, საითკენაც ქვეყნებმა თავიანთი ძალისხმევა უნდა მიმართონ, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება აწესებს ორმხრივად სავალდებულო პირობებს, რაც ამ მოთხოვნების შესრულების სრულ გარანტიას იძლევა. შეთანხმების IV კარის 26-ე მუხლის მიხედვით, „ამ შეთანხმების ძალაში შესვლის თარიღიდან მხარეებმა უნდა გააუქმონ ყველა საბაჟო გადასახადი მეორე მხარეში წარმოშობილ საქონელზე , გარდა ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევებისა და ამ მუხლის მე-4 პუნქტისათვის ზიანის მიყენების გარეშე“. ეს გამონაკლისები მოიცავს 277 დასახელების პროდუქციის სიას (ძირითადად ცხოველური წარმოშობის პროდუქტებისა), რომლებიც ექვემდებარება „გაყალბების საწინააღმდეგო მექანიზმს“ და რომელთა იმპორტირებაც ევროკავშირში ხდება საბაჟო გადასახადის გარეშე მხოლოდ მითითებული სატარიფო კვოტის ფარგლებში. ეს არის „დინამიკური ტიპის“ კვოტა, რომელიც ერგება საქართველოს მიერ აღნიშნული პროდუქტების ექსპორტის რეალურ შესაძლებლობებს. ფიქსირებული სატარიფო კვოტა 220 ტონის ოდენობით რეალურად მხოლოდ ერთ პროდუქტს - ნიორს ეხება. 28 სახის სხვა პროდუქტი კი ექვემდებარება სპეციალურ გადასახადებს ბაზარზე შესვლის მინიმალური

<sup>22</sup> იხ.: <https://www.thebalance.com/most-favored-nation-status-3305840>

გადასახადის სისტემის მიხედვით. ზემოხსენებული ყველა ნაწილობრივი შეზღუდვა საქართველოს საექსპორტო პოზიციების მხოლოდ 3 პროცენტს ფარავს და გავლენას არ ახდენს ვაჭრობის რეალურ მონაცემებზე.

ჩანართი 1: ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების<sup>23</sup> მიხედვით იმპორტზე საბაჟო გადასახადების გაუქმება

1. ამ შეთანხმების ძალაში შესვლის თარიღიდან მხარეებმა უნდა გააუქმონ ყველა საბაჟო გადასახადი მეორე მხარეში წარმოშობილ პროდუქტებზე, გარდა ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევებისა და ამ მუხლის მე-4 პუნქტისათვის ზიანის მიყენების გარეშე.
2. ამ შეთანხმების II-A დანართში ჩამოთვლილი პროდუქტები საბაჟო გადასახადის გარეშე უნდა იქნეს იმპორტირებული ევროკავშირში, ამ დანართში მითითებული სატარიფო კვოტის ფარგლებში. სატარიფო კვოტაზე გადაჭარბებით იმპორტისას გამოყენებული უნდა იყოს უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმის შესაბამისი საბაჟო გადასახადის განაკვეთი.
3. ამ შეთანხმების II-B დანართში ჩამოთვლილი პროდუქტები ევროკავშირში იმპორტისას უნდა დაექვემდებაროს საბაჟო გადასახადის გადახდას, ამ გადასახადის ადვალორული<sup>24</sup> კომპონენტის გარეშე.
4. საქართველოში წარმოშობილი პროდუქტის იმპორტი, რომელიც ჩამოთვლილია ამ შეთანხმების II-C დანართში, დაექვემდებარება გაყალბების საწინააღმდეგო მექანიზმს წინამდებარე შეთანხმების 27-ე მუხლის შესაბამისად.
5. ამ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან 5 წლის შემდეგ, ერთ-ერთი მხარის მოთხოვნის საფუძველზე, მხარეებმა უნდა გამართონ კონსულტაციები მხარეებს შორის ვაჭრობაში საბაჟო ტარიფების ლიბერალიზაციის მასშტაბის გაფართოებასთან დაკავშირებით. ამ პუნქტით გათვალისწინებულ გადაწყვეტილებას იღებს ვაჭრობის საკითხებზე ასოცირების კომიტეტი, რომელიც განსაზღვრულია ამ შეთანხმების 408-ე მუხლის მე-4 პუნქტით.

შეთანხმება ასევე განსაზღვრავს „წარმოშობის წესებს“, რაც საშუალებას აძლევს პროდუქტს შევიდეს ბაზარზე ეროვნული რეჟიმით. ერთი მხრივ, ეს ნიშნავს მეტ შესაძლებლობას ადგილობრივი წარმოებისათვის, რომ დაამზადოს სრულად გადამამუშავებული პროდუქტი ნაწილობრივ უცხოეთში დამზადებული ინგრედიენტებით ან კომპონენტებით. აღნიშნული სტიმულს მისცემს უცხოურ ბიზნესს მოიძიონ პარტნიორები საქართველოში თანამშრომლობისათვის, რათა ერთობლივი პროდუქტი ევროკავშირის ბაზარზე გაიტანონ. პროდუქტის წარმოშობის წესების კუმულაციის ეფექტი ასევე საკმაოდ მნიშვნელოვანია ვაჭრობის ხელშეწყობისათვის, გამომდინარე იქიდან, რომ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება ამბობს: „პროდუქტები ჩაითვლება საექსპორტო მხარის ტერიტორიაზე წარმოშობილად, თუ ისინი დამზადებულია იქ, ისეთი მასალების

<sup>23</sup> იხ.: AA Title IV, Chapter I, section 2, Article 26. ხელმისაწვდომია: [https://eeas.europa.eu/delegations/georgia\\_en/9740/EU/Georgia%20Association%20Agreement](https://eeas.europa.eu/delegations/georgia_en/9740/EU/Georgia%20Association%20Agreement)

<sup>24</sup> Ad valorem - საქონლის ფასიდან გამოთვლილი საბაჟო გადასახადი. იხილეთ: <http://www.businessdictionary.com/definition/ad-valorem-tariff.html>

შემცველობით, რომლებიც წარმოშობილია მეორე მხარის ტერიტორიაზე ან თურქეთში... ასეთი მასალებისთვის საჭირო არ იქნება გავლილი ჰქონდეთ მნიშვნელოვანი დამუშავება ან გადამუშავება...“ ამავე დროს შეთანხმება არ მოიცავს რეგიონული თუ გაფართოებული დიაგონალური კუმულაციის შესაძლებლობებს ევროკავშირის სხვა პარტნიორ თუ ასოცირებულ ქვეყნებთან. მიუხედავად ამისა, ევროკავშირი უკვე აღიარებს კუმულაციას ქართულ, მოლდოვურ და უკრაინულ პროდუქტებს შორის ისევე, როგორც ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის წევრებთან და შვეიცარიასთან. დასახელებული ქვეყნები შეუერთდნენ წარმოშობის კუმულაციის პანევროპა-ხმელთაშუაზღვის სისტემას<sup>25</sup>. წარმოშობის კუმულაციის პანევროპა-ხმელთაშუაზღვის სისტემა მოიცავს ევროკავშირს, ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციას, თურქეთს, „ბარსელონის დეკლარაციის“ ხელმძღვრ ქვეყნებს<sup>26</sup>, დასავლეთ ბალკანეთსა და ფარერის კუნძულებს. საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა უკვე შეუერთდნენ თავიანთ ევროხმელთაშუაზღვის კონვენციას და ისინი ერთმანეთსა და ევროკავშირს შორის უკვე ცნობენ წარმოშობის წესების დიაგონალურ კუმულაციას. ეს დაფუძნებულია იმაზე, რომ თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს იდენტური წარმოშობის პროტოკოლები აქვთ. ეს საკითხი ახლა მოლაპარაკებების ფაზაშია და დასრულების შემდეგ ქვეყნებს შეეძლებათ ივაჭრონ მათსავე ქვეყანაში წარმოებული ინდუსტრიული პროდუქტებით, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე „საკმარისი დამუშავების ან გადამუშავების შესახებ“.

ჩანართი 2: წარმოშობის კუმულაცია<sup>27</sup>

კუმულაცია არის ტერმინი, რომელიც აღწერს ისეთ სისტემას, რომელიც საშუალებას იძლევა A ქვეყანაში წარმოებული პროდუქტი დამატებით გადამუშავდეს ან დაემატოს B ქვეყანაში წარმოშობილი პროდუქტს, ისე, თითქოს ისიც წარმოშობილი იყოს B ქვეყანაში. საბოლოო პროდუქტი წარმოშობილი იქნება B ქვეყანაში. ეს სისტემა შეიძლება გამოიყენებოდეს მხოლოდ ისეთ ქვეყნებს შორის, რომლებსაც იდენტური წარმოშობის წესები აქვთ. მნიშვნელოვანი და ყურადსაღები საკითხი ისაა, რომ კუმულაციის შემთხვევაში დამუშავება ან გადამუშავება ნებისმიერ პარტნიორ ქვეყანაში წარმოშობილ პროდუქტზე არ არის საჭირო იყოს მნიშვნელოვანი დამუშავება ან გადამუშავება, როგორც წესების ჩამონათვალშია მითითებული. არსებობს ოთხი ტიპის კუმულაცია: ორმხრივი, დიაგონალური, რეგიონული და სრული. დიაგონალური კუმულაცია მუშაობს ორზე მეტ ქვეყანას შორის, თუკი მათ გაფორმებული აქვთ თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები წარმოშობის იდენტური წესებით და ჩანაწერებით ერთმანეთს შორის კუმულაციის შესახებ.

<sup>25</sup> იხ.: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/paneuromediterranean-cumulation-pem-convention\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/paneuromediterranean-cumulation-pem-convention_en)

<sup>26</sup> იხ.: [http://www.barcelona.com/barcelona\\_news/the\\_barcelona\\_process\\_or\\_euro\\_mediterranean\\_partnership](http://www.barcelona.com/barcelona_news/the_barcelona_process_or_euro_mediterranean_partnership)

<sup>27</sup> წყარო: ევროკომისია. იხ.: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/common-provisions\\_en#cumulation](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/common-provisions_en#cumulation)



სამრეწველო პროდუქციის ევროკავშირის ბაზარზე შესვლა ძალიან რთული პროცესია მთელი რიგი დირექტივებისა და რეგულაციების გამო, რომლებიც აწესებენ ტექნიკურ ბარიერებს - სტანდარტებს და შესაბამისობის შეფასების პროცედურებს. იმისათვის, რომ გადაილახოს ეს ტექნიკური ბარიერები და საქართველოში წარმოებული პროდუქტები ევროკავშირის ბაზარზე ყოველგვარი დამატებითი შემოწმებისა და პროცედურების გარეშე მოხვდეს, შეთანხმება მოითხოვს საქართველოში ევროკავშირის საერთო ტექნიკური რეგლამენტების შემოღებას (ტექნიკური რეგლამენტები წარმოადგენს ევროკავშირის გლობალური და ახალი მიდგომის დირექტივებს და სტანდარტებს), ასევე შესაბამისი ინსტიტუციური გარემოს შექმნას (სტანდარტიზაცია, მეტროლოგია, აკრედიტაცია და შესაბამისობის შეფასება), მათ შორის ბაზრის ზედამხედველობის ინსტიტუტების შექმნას და განვითარებას, რაც უზრუნველყოფს ამ დირექტივების სრულად განხორციელებას.

ევროკავშირის მიერ ეროვნული სააკრედიტაციო სტრუქტურების გაცემული შესაბამისობის სერტიფიკატების აღიარება ორი გზით მოხდება - ქართული ხარისხის ინფრასტრუქტურის მომწოდებელი ინსტიტუციები გაერთიანდებიან შესაბამის ევროპულ ორგანიზაციებში და სამრეწველო პროდუქტების შესაბამისობის შეფასებისა და აღიარების შეთანხმება გაფორმდება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის. ეს შეთანხმება შეიძლება მოქმედებდეს სექტორულად, იმისდა მიხედვით, თუ რომელ სექტორში შეინიშნება რეალური პროგრესი საკანონმდებლო დაახლოების კუთხით.

შეთანხმება ასევე მიზნად ისახავს დაუახლოვოს საქართველოს მარეგულირებელი სისტემა სანიტარიულ და ფიტოსანიტარიულ სფეროებში ევროკავშირის ანალოგიურ სისტემას და ამ ბაზარზე შექმნას მექანიზმი მხარეთა მიერ გატარებული ზომების ეკვივალენტურობის აღიარებისათვის. საქართველოს დასჭირდება კიდევ უფრო გააუმჯობესოს თავისი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ბაზა, რათა მიაღწიოს სრულ ლიბერალიზაციას ევროკავშირის ბაზარზე სასურსათო ნაწარმის ექსპორტის მხრივ. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია ცხოველური წარმოშობის პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმოების აღიარება, რომლებიც საექსპორტო მხარის (საქართველოს) ტერიტორიაზე ყოველგვარი წინასწარი ინდივიდუალური შემოწმების გარეშე არსებობენ. სწორედ ამიტომ ქართულ სტრუქტურებს, რომლებმაც უნდა ჩაატარონ შემოწმება და ინსპექტირება, სჭირდებათ შესაბამისი ლაბორატორიები, პერსონალი და გამოცდილება. მათი ქმედებები უნდა იყოს გამჭვირვალე და ა.შ. სხვა შემთხვევაში ამ პრეფერენციების გამოყენება ვერ მოხერხდება.

ადვილად შესამჩნევია, რომ საქართველოს ინსტიტუციებს არ აქვთ შესაბამისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები, რომ პოპულარიზაცია გაუწიონ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების შესახებ ინფორმაციას და გადასცენ ფართო ბიზნეს საზოგადოებას, ბიზნესის სექტორს კი აკლია იდეები და მოტივაცია, რათა თავად გაერკვეს ამ შეთანხმების დებულებებში და მისგან სარგებელი მიიღოს. სხვა პრობლემები შეინიშნება ქვეყანაში ხარისხის ინფრასტრუქტურის განვითარების მხრივ, რომელიც საშუალებას მისცემდა ბიზნესს შეესრულებინა საქართველოს ტერიტორიაზე პროდუქტის

სერტიფიცირებისა და კომპანიის რეგისტრაციისათვის ყველა საჭირო პროცედურა. არსებობს საჭიროება, რომ შემუშავდეს სტრატეგიული ხედვა მსგავსი მხარდაჭერისათვის და დაიწყოს ლაბორატორიების აშენება და პერსონალის გადამზადება იმ მიმართულებებით, საითაც საქართველოს დიდი საექსპორტო პოტენციალი აქვს. ასევე მნიშვნელოვანია მსგავს სფეროებში სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის აქტიური თანამშრომლობის დამკვიდრება. საქართველო-ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების შესაძლო სარგებლის შესწავლისა და პოპულარიზაციის საზოგადოებრივი მხარდაჭერა არანაკლებ მნიშვნელოვანია როგორც უცხოური კომპანიებისთვის, ისე ინვესტორებისა და ბიზნესისათვის.

### 4.3. მობილობა - უვიზო მიმოსვლა ევროკავშირში

ბიომეტრიული პასპორტის მქონე საქართველოს მოქალაქეებისთვის უვიზო მიმოსვლის შესახებ გადაწყვეტილებას ევროკავშირი 2008 წლიდან ამზადებდა. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდგომ, იმავე წლის 1 სექტემბერს ბრიუსელში გაიმართა ევროპული საბჭოს საგანგებო სხდომა, სადაც მიღებული იქნა გადაწყვეტილება საქართველოს მოქალაქეებისთვის ევროკავშირში გასამგზავრებლად საჭირო სავიზო პროცედურების გამარტივების შესახებ<sup>28</sup>.

აღნიშნული გადაწყვეტილების შემდგომ 2009 წელს ევროკავშირმა საქართველოსთან გააფორმა ერთობლივი დეკლარაცია „მობილურობა პარტნიორობისთვის“<sup>29</sup>. აღნიშნულმა დეკლარაციამ კიდევ ერთხელ დაადასტურა ევროკავშირის ვალდებულება გამარტივებულიყო გადაადგილება ევროკავშირისა და საქართველოს მოქალაქეებს შორის, თუმცა ამასთან ერთად უნდა მომხდარიყო მიგრაციის ნაკადების უკეთესი მართვა, რაც მათ შორის არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლას მოიცავდა.

2010 წელს საქართველომ და ევროკავშირმა ხელი მოაწერეს შეთანხმებას ვიზების გაცემის პროცედურების გამარტივების<sup>30</sup> და საქართველოსა და ევროკავშირში უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ<sup>31</sup>. ვიზის გაცემის პროცედურების გამარტივებისა და რეადმისიის შეთანხმებების ხელმოწერა და ჯეროვანი შესრულება უვიზო მიმოსვლის ერთ-ერთ წინაპირობას წარმოადგენს. ვიზების გაცემის პროცედურების გამარტივება საქართველოს მოქალაქეთა 13 კატეგორიაზე გავრცელდა. შეთანხმების შედეგად შემცირდა და ზუსტად განისაზღვრა იმ დოკუმენტების ჩამონათვალი, რომლის წარდგენაც ვიზის მისაღებად იყო

<sup>28</sup> ევროპული საბჭოს 2008 წლის 1 სექტემბრის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება <https://bit.ly/3lHlp2C>

<sup>29</sup> ევროკავშირისა და საქართველოს შორის 2009 წელს გაფორმებული დეკლარაცია მობილურობა პარტნიორობისთვის <https://bit.ly/3CqYWwv>

<sup>30</sup> ვიზების გაცემის პროცედურების გამარტივების შეთანხმება საქართველოს და ევროკავშირის შორის <https://bit.ly/2U2ViYs>

<sup>31</sup> შეთანხმება საქართველოს და ევროკავშირში უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ <https://bit.ly/3fFCqX6>

საჭირო. 12 კატეგორიის საქართველოს მოქალაქეებისთვის გაუქმდა სავიზო მოსაკრებელი, რომელიც 60 ევროს შეადგენდა. ამასთან ერთად ვიზის გაცემის მაქსიმალურ ვადად 10 კალენდარული დღე განისაზღვრა. შეთანხმებამ ასევე სათავე დაუდო გრძელვადიანი (ერთი, ორი და ხუთი წელი) მრავალჯერადი ვიზების გაცემის პრაქტიკას. რაც შეეხება რეადმისიის შეთანხმებას მხარეებმა ვალდებულება აიღეს, რომ წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში დაიბრუნებდნენ მეორე მხარის ტერიტორიაზე არალეგალურად მცხოვრებ თავიანთი და მესამე ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებიც დანიშნულების ქვეყანაში უშუალოდ მათი ტერიტორიიდან მოხვდა. ხელშეკრულებით გაიწერა იმ პირთა კატეგორიები, რომლებიც დაექვემდებარებოდნენ რეადმისიას და ტრანსპორტირების პროცედურები. შეთანხმების მიხედვით რეადმისიის ხარჯს მიმღები ქვეყნის საზღვრამდე სრულად ფარავდა რეადმისიის მომთხოვნი ქვეყანა.

საქართველოს მოქალაქეების ევროკავშირსა და შენგენის ქვეყანაში გასამგზავრებლად მოკლევადიანი ვიზების გაუქმების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ეტაპს წარმოადგენდა ევროკავშირის მიერ 2009 წელს დაწყებული აღმოსავლეთ პარტნიორობის პოლიტიკა, რომელიც საქართველოსთან ერთად მიმართულია აზერბაიჯანის, ბელარუსის, მოლდოვის, სომხეთისა და უკრაინისკენ. 2009 წელს მიღებული აღმოსავლეთ პარტნიორობის დეკლარაცია<sup>32</sup> ყურადღებას ამახვილებდა იმაზე, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის პოლიტიკის გრძელვადიან მიზანს პარტნიორ ქვეყნებთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია წარმოადგენდა, თუკი ეს უკანასკნელები შეძლებდნენ გარკვეული რეფორმების გატარებას, რაც მიგრაციის მართვას უკავშირდებოდა.

2011 წელს ვარშავაში გამართულ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე მიღებული დეკლარაცია<sup>33</sup> აკონკრეტებდა, რომ ვიზა ლიბერალიზაციის წინაპირობა უნდა გამხდარიყო პარტნიორი ქვეყნების მიერ ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით (Visa Liberalisation Action Plan – VLAP) გათვალისწინებული რეფორმების შესრულება.

2012 წელს გამოცხადდა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სავიზო დიალოგის დაწყების შესახებ, ხოლო ამას მოჰყვა საქართველოსთვის ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP)<sup>34</sup> გადმოცემა. აღნიშნულ დოკუმენტში მოცემული იყო ის რეფორმები ოთხი ძირითადი მიმართულებით (დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრული მონაცემების ჩათვლით; საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა; საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება; საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები), რომელთა განხორციელებაც იყო წინაპირობა ევროკავშირის მხრიდან საქართველოს მოქალაქეებისთვის მოკლევადიანი ვიზების

<sup>32</sup> აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2009 წლის პრადის სამიტის დეკლარაცია <https://bit.ly/3fHXUCI>

<sup>33</sup> აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2011 წლის ვარშავის სამიტის დეკლარაცია <https://bit.ly/3fFROCM>

<sup>34</sup> ევროკავშირის მიერ 2013 წლის 25 თებერვალს გადმოცემული ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა <https://bit.ly/3fHVnZ7>

გაუქმებისა. ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა ორი ფაზისგან შედგებოდა. პირველი ფაზა მოიცავდა საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნას, ხოლო მეორე ფაზა უკავშირდებოდა მიღებული კანონმდებლობის ეფექტიან აღსრულებას. ევროკავშირის მხარე საქართველოში რეგულარულად აგზავნიდა შემფასებელ მისიებს, რომლებიც ამზადებდნენ შესაბამის ანგარიშებს საქართველოს მიერ VLAP-ით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების შესახებ. 2014 წლის ბოლოს ევროკავშირმა დადებითად შეაფასა საქართველოს მიერ ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით ნაკისრი ვალდებულებების პირველი ფაზის შესრულება და საქართველოს მხარეს მოუწოდა გადასულიყო მეორე ფაზის (კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულება) შესრულებაზე.

საგულისხმოა, რომ სწორედ ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა გახდა კატალიზატორი ისეთი რეფორმების გატარებისა, როგორებიც საქართველოში თავშესაფრის კანონმდებლობის და პოლიტიკის მოწესრიგებას, პირადი მონაცემების დაცვის მექანიზმის დახვეწას და ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის გაუმჯობესებას შეეხებოდა. შეიძლება ითქვას, რომ ვიზის ლიბერალიზაციის შედეგად ქვეყანამ ორმაგი სარგებელი მიიღო, რაც ერთის მხრივ შიდა პოლიტიკურ პროცესს უკავშირდებოდა, მეორე მხრივ კი საშუალებას აძლევდა საქართველოს მოქალაქეს პრაგმატული შედეგი მიეღო და ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში მოკლევადიანი ვიზიტისთვის უვიზოდ გამგზავრებულიყო.

2015 წლის ბოლოს ევროკავშირმა ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების საბოლოო მეოთხე ანგარიში<sup>35</sup> გამოაქვეყნა, სადაც ევროკომისია თვლიდა, რომ საქართველომ შეასრულა ყველა ვალდებულება და მოუწოდებდა ევროპის პარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს მიეღო გადაწყვეტილება საქართველოს მოქალაქეებისთვის მოკლევადიანი ვიზების გაუქმების შესახებ. ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე 2017 წლის 28 მარტიდან ბიომეტრული პასპორტის მქონე საქართველოს მოქალაქეებს საშუალება აქვთ მაქსიმუმ 90 დღის ვადით გაემგზავრონ ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში. მომდევნო 90 დღე კი მათ უნდა დატოვონ შენგენის ზონისა და ევროკავშირის ქვეყნები. იმისთვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული უვიზო მიმოსვლის დარღვევა, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას მგზავრობის დღეების დამთვლელი კალკულატორი, რომელიც მოცემულ [ბმულზეა](#) ხელმისაწვდომი.

მოკლევადიანი ვიზების გაუქმებიდან არასრულ სამი წლის თავზე საქართველოს მოქალაქეებმა ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში 900,000 ვიზიტი განახორციელეს. 2021 წლის 5 მარტის მდგომარეობით საქართველოში გაცემულია 1,524,852 ბიომეტრული პასპორტი. ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენს ევროკავშირში საქართველოს მოქალაქეების მიერ გაკეთებული განაცხადები თავშესაფრის მოთხოვნასთან დაკავშირებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მონაცემებით 2020 წელს მიუხედავად COVID-19 პანდემიასთან

<sup>35</sup> <https://bit.ly/3Cm1Nad>

დაკავშირებით არსებული გადაადგილების შეზღუდვებისა, საქართველო პირველ ადგილს იკავებდა როგორც აღმოსავლეთ პარტნიორობის (უკრაინა და მოლდოვა), ასევე დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მოქალაქეებს შორის:

**ცხრილი №1.** ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში თავშესაფრის მაძიებელთა 2020 წლის სტატისტიკა წყარო ქვეყნების მიხედვით

ქვეყანა	განაცხადების რაოდენობა	თავშესაფრის სტატუსის მინიჭების პროცენტული მაჩვენებელი
ალბანეთი	6,970	5.3%
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	1,545	5.1%
მონტენეგრო	250	3.4%
სერბეთი	2,835	4.6%
<b>საქართველო</b>	<b>8,860</b>	<b>4.6%</b>
ჩრდ. მაკედონია	1,390	1.8%
მოლდოვა	6,865	1%
უკრაინა	6,020	11%

*წყარო: ვიზის შეჩერების შესახებ ევროკომისიის მეოთხე ანგარიში<sup>36</sup>*

**ცხრილი №2.** ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქე თავშესაფრის მაძიებელთა სტატისტიკა 2010-2020 წლების მიხედვით:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7,465	7,450	11,620	9,750	9,000	8,110	8,700	11,755	19,730	21,570	8,860

*წყარო: ვიზის შეჩერების შესახებ ევროკომისიის მესამე ანგარიში<sup>37</sup>*

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მოქალაქეების მიერ თავშესაფრის შესახებ განაცხადები ძირითადად ევროკავშირის სამ ქვეყანაში კეთდება. ეს ქვეყნებია საფრანგეთი (2020 წელს გაკეთდა 2,570 განაცხადი), გერმანია (2,481 განაცხადი) და საბერძნეთი (886 განაცხადი). ჯამში ამ სამ ქვეყანაზე მოდის საქართველოს მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის ქვეყნებში გაკეთებული თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადების ნახევარზე მეტი - 57%.

საჭიროა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირი კვლავაც განაგრძობს უვიზო მიმოსვლასთან დაკავშირებით ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით ნაკისრი ვალდებულებების და მასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგს და აქვეყნებს რეგულარულ ანგარიშებს<sup>38</sup>. ამასთან ერთად საჭიროების შემთხვევაში შესაძლებელია

<sup>36</sup> (04.08.2021) <https://bit.ly/3f1EUUv>

<sup>37</sup> (10.07.2020) თანხმობის დოკუმენტი <https://bit.ly/3fCuQw7>

<sup>38</sup> 2021 წლის ანგარიში ხელმისაწვდომია <https://bit.ly/3f1EUUv>

ევროკავშირმა გამოიყენოს უვიზო მიმოსვლის შეჩერების პროცედურა. უვიზო მიმოსვლის შეჩერება შეიძლება მოხდეს ამ ოთხი კრიტერიუმიდან ერთ-ერთის დაკმაყოფილების შემთხვევაში:

- საგრძნობლად (50%-ზე მეტით) გაიზარდა წყარო ქვეყნიდან არარეგულალური მიგრანტების რაოდენობა, რაც მოიცავს როგორც უკანონოდ მცხოვრები მიგრანტების, ასევე საზღვრის კვეთაზე უარის თქმის მაჩვენებლებს;
- საგრძნობლად (50%-ზე მეტით) გაიზარდა თავშესაფრის მამიებელთა რაოდენობა (აღიარების დაბალი მაჩვენებლით 3-4%);
- პარტნიორმა ქვეყანამ შეასუსტა თანამშრომლობა ევროკავშირთან რეადმისიის ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების კუთხით ან უარს აცხადებს საკუთარი და მისი ტერიტორიიდან ევროკავშირში შესული მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიაზე;
- აღნიშნული ქვეყნიდან ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესული მოქალაქეები საფრთხეს უქმნიან წევრი ქვეყნების საზოგადოებრივ წესრიგსა და უსაფრთხოებას.

ამასთან უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის გამოყენება შეიძლება ასევე მოხდეს თუ პარტნიორი ქვეყანა რეგრესს განიცდის ვიზის ლიბერალიზაციით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების თვალსაზრისით. აქვე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ამ დრომდე ევროკავშირის მხრიდან უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის გამოყენება აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებით არასოდეს მომხდარა.

შეჯამებისათვის შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო გადაადგილების უფლება აქვს მსოფლიოს მხოლოდ 61 ქვეყნის მოქალაქეებს<sup>39</sup> და ამ სახელმწიფოებს შორის არის საქართველო. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს უშუალო მეზობლები და რეგიონის ქვეყნების მოქალაქეები ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო გადაადგილების უფლებით არ სარგებლობენ.

<sup>39</sup> ევროპის პარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს 2018 წლის 14 ნოემბრის რეგულაცია <https://bit.ly/3xuxgmR>

## 5. თანამშრომლობა უსაფრთხოების სფეროში

1990-იანი წლებიდან საქართველოსადმი ევროკავშირის დაინტერესების ერთ-ერთი მიზანი ქვეყანასა და რეგიონში მიმდინარე დამაბულობის კერებიდან საფრთხეების თავიდან არიდება იყო. შესაბამისად, საქართველოსა და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობა უსაფრთხოების სფეროში ამ პერიოდებიდან იღებს სათავეს.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებაში გაიწერა ზოგადი დებულებები უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის მიმართულებით. კერძოდ, მეორე კარის (პოლიტიკური დიალოგი) მეხუთე მუხლში აღნიშნულია, რომ „პოლიტიკური დიალოგი... გამოიწვევს ორივე მხარისათვის საინტერესო საერთაშორისო საკითხების შესახებ პოზიციების მხარდ დაახლოებას, რითაც გაამდიერებს უშიშროებასა და სტაბილურობას რეგიონში...“, „გაითვალისწინებს იმ გარემოებას, რომ მხარეები ცდილობენ ითანამშრომლონ ევროპაში უშიშროებისა და სტაბილურობის გაძლიერების... საკითხებში და, საჭიროებისამებრ, გამართავენ კონსულტაციებს შესაბამისი პრობლემების თაობაზე.“

მას შემდეგ ეს ურთიერთობები ფართოვდებოდა და ღრმავდებოდა უსაფრთხოების გამოწვევების რაოდენობისა და მასშტაბების ზრდასთან ერთად. მაგალითად, 2001 წლის 11 სექტემბრის ტერორისტული აქტის შემდეგ, ერაყსა და ავღანეთში მიმდინარე საერთაშორისო ოპერაციების პარალელურად, გააქტიურდა თანამშრომლობა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში; 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის დროს ევროკავშირმა საკუთარ თავზე აიღო დაპირისპირებულ მხარეებს შორის მედიატორობა, მოგვიანებით კი მეტი ძალისხმევით ჩაერთო კონფლიქტის მოგვარების პროცესში; შენგენის ზონაში უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობასთან ერთად უფრო მჭიდრო გახდა არალეგალური მიგრაციის, ორგანიზებული დანაშაულის და მათთან დაკავშირებულ უსაფრთხოების გამოწვევებთან ბრძოლაში თანამშრომლობა; 2017 წლიდან მოქმედებს საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებზე სტრატეგიული დიალოგი, რომლის ფარგლებშიც უმაღლეს დონეზე განიხილება უსაფრთხოების გამოწვევები და ამ მხრივ მხარეებს შორის თანამშრომლობა; 2022 წლიდან კი მხარდია თანამშრომლობა რუსეთის წინააღმდეგ დაწესებული სანქციების სფეროში.

### 5.1. სტრატეგიული დიალოგი

საგარეო და უსაფრთხოების სფეროებში საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობამ ის მასშტაბები და დაფარვა მიიღო, რომ საერთო პოლიტიკური კოორდინაციისთვის საჭირო გახდა ცალკე ფორმატის - უსაფრთხოების საკითხებზე მაღალი დონის სტრატეგიული დიალოგის - ჩამოყალიბება. იგი 2017 წლიდან ყოველწლიურად ტარდება და მისი მიზანია საგარეო და უსაფრთხოების მიმართულებებით მხარეებს შორის

თანამშრომლობის გაძლიერება, საქართველოსა და ფართო რეგიონში უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის განმტკიცების ხელშეწყობა.

ბოლო წლებში სტრატეგიული დიალოგის ფარგლებში განხილვების მთავარი თემები იყო ჰიბრიდული საფრთხეები, ძალადობრივი ექსტრემიზმი, რადიკალიზაცია, რეგიონული საფრთხეები და შესაძლებლობები, ენერგოუსაფრთხოება, კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაცვის სფეროში თანამშრომლობა, საქართველოს ოკუპირებულ რეგიონებში არსებული მდგომარეობა, ევროკავშირის შუამავლობით ხელმოწერილი 2008 წლის 12 აგვისტოს შეთანხმების განხორციელება, სტრატეგიული კომუნიკაციები, ევროკავშირის ეგიდით მიმდინარე ოპერაციებში საქართველოს მონაწილეობა, ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს სხვა მიმდინარე აქტუალური საკითხები<sup>40</sup>.

## 5.2. საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა (CSDP)

ევროკავშირის მიდგომა უსაფრთხოების გამოწვევებისადმი მრავალგანზომილებიანია. იგი მოიცავს არა მხოლოდ უშუალოდ საფრთხეებზე რეაგირებას, არამედ მათთან ეფექტიანი ბრძოლისთვის ევროკავშირი ასევე ყურადღებას ამახვილებს ქვეყანაში სტრუქტურული რეფორმების განხორციელებაზე ეკონომიკის, მართლმსაჯულების, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და სხვა სფეროებში იმ მიზნით, რომ ეროვნულ დონეზე უზრუნველყოფილი იყოს მშვიდობიანი, სტაბილური და კონკურენტული გარემო.

შესაბამისად, არ არის გასაკვირი, რომ საქართველოში ევროკავშირის საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (სუთპ) ნაწილი იყო 2004-2005 წლებში საქართველოში განხორციელებული კანონის უზენაესობის მისია EUJUST THEMIS. იგი მიზნად ისახავდა ქვეყანაში სისხლის სამართლის რეფორმის ხელშეწყობას და სახელმწიფო სტრატეგიის შემუშავებას. მისია შედგებოდა 10 სხვადასხვა ევროპული ქვეყნის ექსპერტისაგან, რომლებიც შესაბამის უწყებებში იყვნენ განაწილებულნი და ამზადებდნენ რეკომენდაციებს და წინადადებებს საკანონმდებლო ცვლილებებისა და სტრატეგიული დოკუმენტების შესამუშავებლად<sup>41</sup>.

2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტის შემდეგ, ევროკავშირმა საქართველოში სუთპ-ის კიდევ ერთი - ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EUMM) განათავსა, რითაც საქართველოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში თავისი პირდაპირი წვლილის შეტანა დაიწყო. EUMM დღემდე ფუნქციონირებს და მისი მანდატი მოიცავს: ა) საქართველოსა და მის გარშემო რეგიონში გრძელვადიანი სტაბილურობის დამყარებისათვის ხელის შეწყობას, და ბ) მოკლე დროში, 6-პუნქტიანი შეთანხმებისა და მისი განხორციელების დამატებითი შეთანხმების შესაბამისად, მდგომარეობის სტაბილიზაციას და ხელახალი

<sup>40</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 2021

<sup>41</sup> Grevi, Helly and Keohane, 2009



შეტაკებების რისკის შემცირებას. ამ მიზნების შესასრულებლად მისიას გააჩნია ოთხი ამოცანა: სტაბილიზაცია, ნორმალიზაცია, მხარეებს შორის ნდობის აღდგენა და ევროკავშირისთვის ობიექტური ინფორმაციის მიწოდება. EUMM არის სამოქალაქო, 200-ზე მეტი შეუიარაღებელი დამკვირვებლისგან შემდგარი მისია, რომელშიც ევროკავშირის ყველაზე წევრ სახელმწიფოს აქვს მონაწილეობა მიღებული. მისია აკვირდება მდგომარეობას საოკუპაციო ხაზზე, ხელს უწყობს კონფლიქტის მხარეებს შორის შეხვედრებს, სამოქალაქო უსაფრთხოებას და ახორციელებს სამხედრო და სამართალდამცავ სტრუქტურათა ობიექტების მონიტორინგს (EUMM, 2016).

რუსეთის წინააღმდეგობის გამო, EUMM სრულად ვერ ასრულებს მანდატით დაკისრებულ ვალდებულებებს, ვინაიდან შეზღუდული აქვს წვდომა ოკუპირებულ რეგიონებზე. ამის მიუხედავად, მნიშვნელოვანია მისი ფუნქციონირება, რადგან იგი წარმოადგენს რეგიონში მშვიდობისა და სტაბილურობის ერთ-ერთ გარანტს და კონფლიქტის განახლების ყველაზე მძლავრ შემაკავებელ ფაქტორს. მისია ევროკავშირისთვის კონფლიქტის ზონაში არსებული ვითარების შესახებ პირველადი და ობიექტური ინფორმაციის მიღების საუკეთესო საშუალებაა, რაც აუცილებელია კონფლიქტის მედიატორისათვის, მითუმეტეს, რომ EUMM ერთადერთი მსგავსი საერთაშორისო მექანიზმია საქართველოში.

გარდა ევროკავშირის მისიების მასპინძლობისა, ევროკავშირთან გაფორმებული ჩარჩო-ხელშეკრულების საფუძველზე, საქართველოს შეუძლია სუთპ-ის ოპერაციებში მონაწილეობის მიღებაც. კერძოდ, 2021 წლის მდგომარეობით, საქართველო ჩართულია ევროკავშირის მისიებში ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკასა (EUTM RCA) და მალიში (EUTM Mali)<sup>42</sup>:

მალიში ევროკავშირის მისიის მიზანია ქვეყნის შეიარაღებული ძალების წვრთნა, რათა მათ ეფექტურად შეძლონ მალის ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა და ტერორისტული საფრთხეების ნეიტრალიზება. EUTM Mali-ში საქართველო 2016 წლიდან მონაწილეობს საქართველოს თავდაცვის ძალების ერთი მეკავშირე ოფიცრით, რომლის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია რესპუბლიკის მასშტაბით ევროკავშირის სხვა მისიებთან და საერთაშორისო/არასამთავრობო ორგანიზაციებთან კოორდინაცია.

ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში ევროკავშირის საწვრთნელი მისია (EUTM RCA) ქვეყნის სამხედრო ძალების მხარდაჭერით ხელს უწყობს ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის წარმატებით განხორციელებას. მისიის მიზანია მოდერნიზებული, ეფექტიანი, ეთნიკურად დაბალანსებული და დემოკრატიულად ანგარიშვალდებული სამხედრო ძალების ჩამოყალიბება<sup>43</sup>. მისიაში საქართველოს თავდაცვის

<sup>42</sup> საინფორმაციო ცენტრი, 2019, გვ. 165-166; საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 2021

<sup>43</sup> EUTM RCA, 2021

ძალების ერთი ოცეული (35 სამხედრო მოსამსახურე) 2017 წლის თებერვლიდან როტაციის წესით მონაწილეობს.

### 5.3. კონფლიქტების მოგვარება

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომამდე, ევროკავშირის ძალისხმევა ფოკუსირებული იყო 1990-იან წლებში დაწყებული კონფლიქტების შედეგების დაძლევის, მათ შორის, ჰუმანიტარული, ნდობის აღდგენის და საქართველოში იმ პერიოდში მოქმედი გაეროსა და ეუთოს მისიების მხარდაჭერის მიმართულებებით.

კონფლიქტების მოგვარების საკითხით ევროკავშირი უფრო მეტად მას შემდეგ დაინტერესდა, რაც ეს სფერო ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილი გახდა. ევროპულმა სამეზობლო პოლიტიკამ ყურადღება გაამახვილა კონფლიქტების გადაჭრის მნიშვნელობაზე იმ მიზნით, რომ თავიდან ყოფილიყო არიდებული „კონფლიქტის ნეგატიური გავლენა ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განვითარებაზე“<sup>44</sup>, აგრეთვე, აღნიშნა „გაზრდილი ძალისხმევის საჭიროება იმისთვის, რომ წახალისებულიყო კონფლიქტების მოგვარება რეგიონში“<sup>45</sup>. ამის გათვალისწინებით, გაიზარდა ევროკავშირის კონტრიბუცია მისი სპეციალური წარმომადგენლის მანდატის გაფართოებით და მასში კონფლიქტის მართვის კომპონენტის დამატებით.

2008 წლამდე საქართველოში ფუნქციონირებდნენ გაეროს და ეუთოს მისიები, ამიტომ ევროკავშირი ძირითადად მაინც ნდობის აღდგენის მექანიზმებითა და დონორული საქმიანობით შემოიფარგლებოდა. მართლაც, იგი აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონებში ყველაზე მსხვილი საერთაშორისო დონორი იყო და მიზნად ისახავდა „მტრული აღქმების შეცვლას, ინსტიტუციური ცვლილების წახალისებასა და სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებას“<sup>46</sup>. თუმცა, 2008 წლის შემდეგ ევროკავშირს თავად მოუწია უსაფრთხოების აქტორის როლის შესრულება, ვინაიდან გაეროსა და ეუთოს მისიები დაიხურა და ევროკავშირი აღმოჩნდა ადგილზე ერთადერთი საერთაშორისო წარმომადგენლობა.

შესაბამისად, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივამ უფრო მეტი აქცენტი გააკეთა კონფლიქტების მოგვარებაზე, როგორც სტრატეგიულ რეგიონში მშვიდობის, კეთილდღეობისა და სტაბილური განვითარების ერთ-ერთი საშუალებაზე<sup>47</sup> და გაზარდა პოლიტიკური და ინსტიტუციური შესაძლებლობები საქართველოსთვის. კონფლიქტის დარეგულირება გახდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის „დემოკრატიის, კარგი მმართველობისა და სტაბილურობის“ თემატური პლატფორმის ნაწილი. აღმოსავლეთ პარტნიორობამ მის წევრ

<sup>44</sup> European Commission, 2003, გვ. 9

<sup>45</sup> European Commission, 2004, გვ. 11

<sup>46</sup> Merlingen & Ostrauskaitė, 2010, გვ. 283

<sup>47</sup> EEAS, 2016

ქვეყნებს მისცა ახალი შესაძლებლობა, რომ ევროპული ინტეგრაციის პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხელშესახები შედეგის მიღებით (მაგ.: შენგენის ზონაში უვიზო გადაადგილებით, ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით, საგანმანათლებლო პროგრამების გაფართოებით), ოკუპირებული რეგიონებისთვის გამხდარიყვნენ უფრო მეტად მიმზიდველები.

ევროკავშირი დღემდე რჩება ფუნდამენტური რეფორმების გზით საქართველოში მეტი სტაბილურობის მიღწევის, არაღიარების პოლიტიკის მხარდაჭერით საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნების, ასევე, ნდობის აღდგენის მექანიზმებში მონაწილეობით კონფლიქტის გრძელვადიანი მოგვარების პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს გარანტორად.

საერთო ჯამში, კონფლიქტის მოგვარების მიმართულებით შეიძლება გამოიყოს ევროკავშირის რამდენიმე საკვანძო როლი:

პირველი, 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს სამხედრო დაპირისპირებისას, ევროკავშირმა (საფრანგეთის თავმჯდომარეობის დროს) შეძლო მხარეებს შორის წარმატებული მედიატორობა და ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმება (ე.წ. 6-პუნქტიანი შეთანხმების) გაფორმება.

მეორე, ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმების შესრულების პროცესზე დასაკვირვებლად, ევროკავშირმა საქართველოში განათავსა შეუიარაღებელი სამოქალაქო სადამკვირვებლო მისია (EUMM).

მესამე, 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ, რეგიონში უსაფრთხოების და ჰუმანიტარული სიტუაციის მონიტორინგისა და განხილვის მიზნით, ჩამოყალიბდა ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებები (GIDs) და ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმები (IPRMs) გალსა და ერგნეთში. ევროკავშირის, ეუთოს და გაეროს თანათავმჯდომარეობით, საქართველოს, რუსეთის და აშშ-ის წარმომადგენლები GID-ის ფარგლებში განიხილავენ 2008 წლის ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების შესრულებას, უსაფრთხოებასა და სტაბილურობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ჰუმანიტარულ ვითარებას, იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა დაბრუნებას და სხვა. ევროკავშირის და სხვა თანათავმჯდომარეების ძალისხმევით მიუხედავად<sup>48</sup>, ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებები ხშირად უშედეგოდ, ურთიერთსაპირისპირო პოლიტიკური განცხადებებით სრულდება.

ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმი კი 2009 წლიდან ფუნქციონირებს და მისი მთავარი მიზანი ადგილზე უსაფრთხოების პრობლემების დარეგულირება, პრაქტიკული საკითხების განხილვა და ინციდენტების პრევენციაა. GID-ის მსგავსად, IPRM-იც ხშირად მძიმედ და კონკრეტული შედეგების გარეშე მიმდინარეობს.

<sup>48</sup> Makhashvili, 2013

ხშირია პროტესტის ნიშნად, გარკვეული პერიოდით მისი ფუნქციონირების დემონსტრაციულად შეწყვეტაც.

მეოთხე, ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი - საქართველოში ევროკავშირმა სამხრეთ კავკასიის საკითხებში პირველი სპეციალური წარმომადგენელი 2003 წელს დანიშნა. 2008 წლიდან მას შეუერთდა მეორე წარმომადგენელი საქართველოში არსებული კრიზისის საკითხებში, რომლის მოვალეობა იყო ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიებში ორგანიზაციის წარმოდგენა, ექვსპუნქტიანი შეთანხმების შესრულების ზედამხედველობა და მისი წახალისება. ფუნქციების და კომპეტენციების ურთიერთგადაფარვის თავიდან არიდების და ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, 2011 წლიდან ეს ორი პოსტი გაერთიანდა და დღეს საქართველოში ფუნქციონირებს ევროკავშირის ერთი სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიისა და საქართველოში კრიზისის საკითხებში.

მეხუთე, ჰუმანიტარული მიმართულებით ევროკავშირი ყველაზე მსხვილი მოთამაშეა. თავისი საქმიანობით იგი ხელს უწყობს ომისგან დაზარალებულ თემებს შორის ნდობის აღდგენას და საბოლოო ჯამში, კონფლიქტის მშვიდობიან დარეგულირებას. ორგანიზაციის მიერ დაფინანსებული პროექტები მოიცავს ჯანდაცვას, განათლებას, სოფლის მეურნეობას, რეაბილიტაციის პროგრამებს, ადამიანის უფლებებს, საზაფხულო სკოლებს, ცნობიერების ამაღლების აქტივობებს და სხვა. როგორც წესი, ევროკავშირის დაფინანსება უშუალოდ ბენეფიციარებამდე მიდის მესამე ორგანიზაციის (გაეროს ორგანოების - UNDP, UNICEF, UNHCR, ევროპის საბჭოს, საერთაშორისო ან ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების) დახმარებით. აგრეთვე, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები თავად აფინანსებენ ნდობის აღდგენის მექანიზმებს (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის ან შვედეთის საელჩოები საქართველოში).

ჰუმანიტარული განზომილების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია ცხელი ხაზი, რომელსაც ევროკავშირი მართავს. მაგალითად, საოკუპაციო ხაზის სიახლოვიდან ადგილობრივების გატაცების დროს, ცხელი ხაზის დახმარებით ხდება შესაბამისი ინფორმაციის ურთიერთგაცვლა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვა. უკიდურესად შემცირებული კომუნიკაციის პირობებში, მსგავსი ინციდენტების დროს ცხელი ხაზი არის ერთგვარი საციცოცხლო ხაზი.

მექვსე, საქართველომ არაღიარების პოლიტიკა მსოფლიოს მოწყვლად რეგიონებში წარმატებით გაატარა ევროკავშირის და მისი წევრი ქვეყნების მხარდაჭერით. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდგომ, რუსეთი აქტიურად ცდილობდა ოკუპირებული რეგიონების დამოუკიდებლობის აღიარების მოპოვებას პოლიტიკას ისეთ ქვეყნებთან, რომლებთანაც საქართველოს არ ჰქონდა დიპლომატიური ურთიერთობები ან სავაჭრო თუ ფიზიკური კავშირები. ევროკავშირის დახმარებით შესაძლებელი გახდა ამ პროცესის შეჩერება (მაგ.: აფრიკის კონტინენტის სახელმწიფოებში).

**GEORGIA'S REFORMS ASSOCIATES**

+995 322 222 913 E-mail: [grass@grassgroup.org](mailto:grass@grassgroup.org) 75 G, M. Kostava Street, 0171 Tbilisi, Georgia

## 5.4. სხვა მიმართულებები

მიზანშეწონილობის მიხედვით, საქართველო უერთდება ევროკავშირის მიერ სხვადასხვა ორგანიზაციაში და ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში გაკეთებული განცხადებების უმრავლესობას, რომლებიც ეხება სანქციებს, ვითარების შეფასებას, ქმედებების დაგმობას და სხვა. მაგალითად, 2017 წელს, 383 განცხადებიდან საქართველო მიუერთდა 320-ს, სანქციების 21 განცხადებიდან კი - 12-ს; 2019 წელს, 775 განცხადებიდან საქართველო მიუერთდა 647-ს, სანქციების 39 დეკლარაციიდან კი - 18-ს; 2020 წელს 694 განცხადებიდან საქართველო მიუერთდა 564-ს, სანქციების 50 განცხადებიდან კი - 29-ს<sup>49</sup>.

სანქციების საკითხმა განსაკუთრებული აქტუალობა 2022 წელს უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის მიერ განხორციელებული ფართომასშტაბიანი აგრესიის შემდეგ შეიძინა. საქართველო პირველი დღეებიდანვე შეუერთდა რუსეთის წინააღმდეგ დაწესებულ საერთაშორისო ფინანსურ სანქციებს (მაგალითად, ეროვნულმა ბანკმა დახურა რუსული ვითიბი ბანკი). იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირი აღნიშნულ სანქციებს უდიდეს მნიშვნელობას ანიჭებს და გაწევრიანების მსურველი ქვეყნებისგან ზოგადად ითხოვს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკასა და ევროკავშირის სანქციებთან და განცხადებებთან მიერთებას, მომავალში ევროკავშირი აუცილებლად გააძლიერებს ამ საკითხში საქართველოს მხრიდან მეტი თავსებადობის და ჰარმონიზაციის მოთხოვნას.

გარდა ამისა, უსაფრთხოების მხრივ საქართველო და ევროკავშირი (მათ შორის, მისი წევრი სახელმწიფოები) მჭიდროდ თანამშრომლობენ სექტორული მიმართულებებით, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მასობრივი განადგურების იარაღის გაუვრცელებლობა, ორგანიზებული დანაშაულის, ტერორიზმის, ადამიანთა ვაჭრობის წინააღმდეგ წარმატებული ბრძოლა, კიბერ და ინფორმაციული უსაფრთხოება, საზღვრის და მიგრაციული ნაკადების ეფექტიანი მართვა. მაგალითად, ევროკავშირი აფინანსებს პროექტს „ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მხარდაჭერა საქართველოში“; მჭიდროდ თანამშრომლობა ნარკოტიკებისა და ნარკოდამოკიდებულების მონიტორინგის ევროპულ ცენტრთან (EMCDDA); საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ყოველწლიურად მონაწილეობს საზღვრისა და სანაპირო დაცვის ევროპული სააგენტოს (ფრონტექსის) ერთობლივ წვრთნებში; ევროკავშირის და წევრი ქვეყნები საქართველოს ეხმარებიან ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში; და სხვა<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 2021

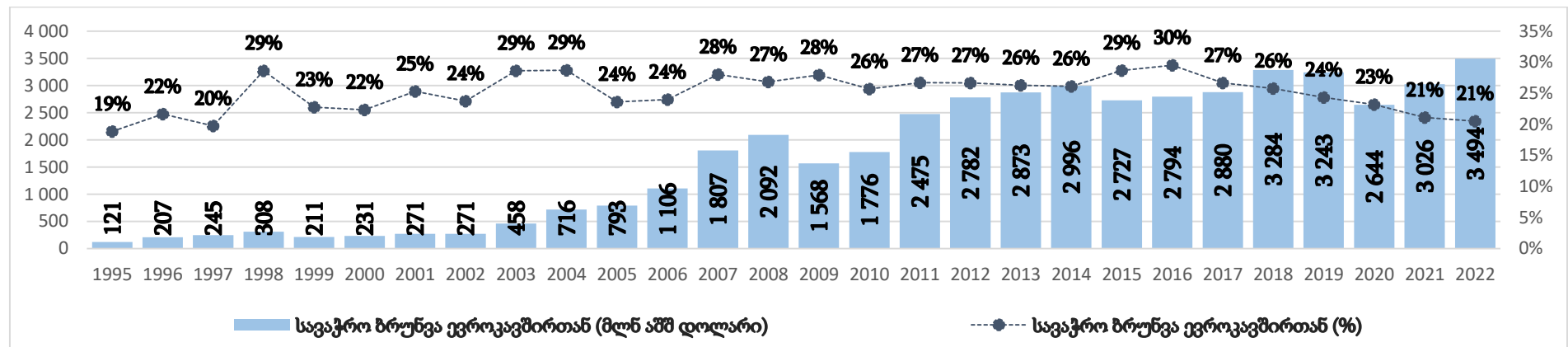
<sup>50</sup> იქვე.

## 6. თანამშრომლობა სხვადასხვა სფეროში

### 6.1. ეკონომიკური ურთიერთობა

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის მნიშვნელოვან ასპექტად რჩება ეკონომიკური ინტეგრაციის ხარისხის ამაღლება. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ამოქმედებისა და საკანონმდებლო ბარიერების მოხსნის ფონზე, ქართული მხარის მზაობის ხარისხი, სრულად აითვისოს გაჩენილი შესაძლებლობები, უკეთეს სურვილს ტოვებს. კერძოდ, გამოწვევად რჩება ევროპული ბაზრის მკაცრი ტექნიკური მოთხოვნების დაკმაყოფილებისა და სტანდარტთან შესაბამისობის სათანადოდ დადასტურების შესაძლებლობები.

გრაფიკი N7.1. სავაჭრო ბრუნვა ევროკავშირთან (1995-2022<sup>51</sup>)

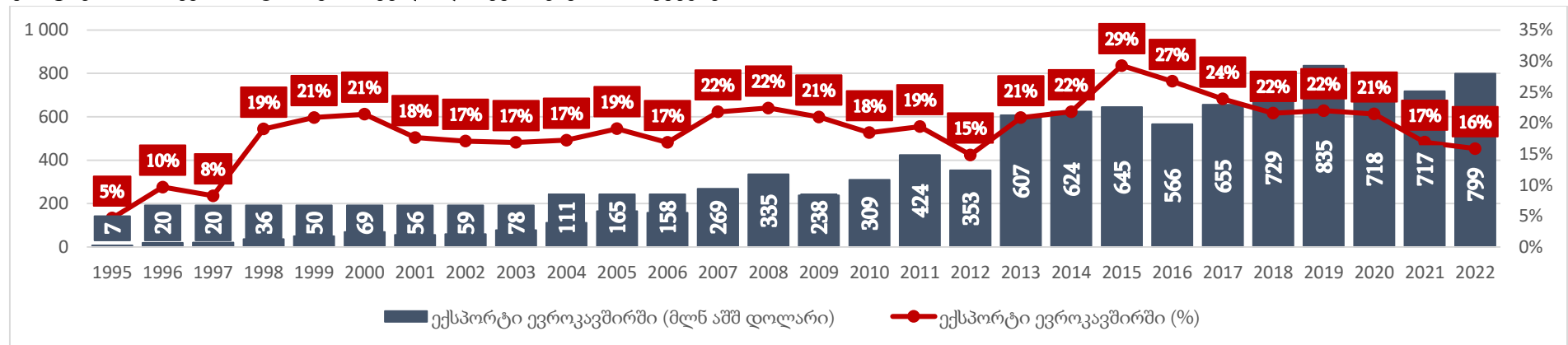


წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

<sup>51</sup> 2022 წლის მონაცემი მოიცავს იანვარი-ნოემბრის პერიოდს

მიუხედავად არსებული გამოწვევებისა, ევროკავშირის ბაზარი საქართველოს საქონლით საგარეო ვაჭრობის სტრუქტურაში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს. როგორც გრაფიკიდან ჩანს, საქონლით საგარეო ვაჭრობის ბრუნვა ევროკავშირთან ზოგადი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. რაც შეეხება მთლიან ბრუნვაში ევროკავშირის წილს, მნიშვნელოვანი მერყეობის ფონზე 2010-იანი წლების დასაწყისში 26-27%-ის ირგვლივ სტაბილურდება, 2016 წელს 30%-იან ნიშნულს აღწევს და შემცირების ტენდენციას იძენს, 2021-2022 წლებისათვის კი 21%-იან ნიშნულზე ჩამოდის. ბოლო წლებში ტენდენცია მეტ-ნაკლებად მსგავსია ცალკე აღებული ექსპორტის მონაცემების შემთხვევაშიც. კერძოდ, აბსოლუტური მაჩვენებლების ზრდის მიუხედავად, ფარდობითი წილი მთლიან ექსპორტში ეცემა.

გრაფიკი N7.2. ექსპორტი საქართველოდან ევროკავშირის ქვეყნებში.

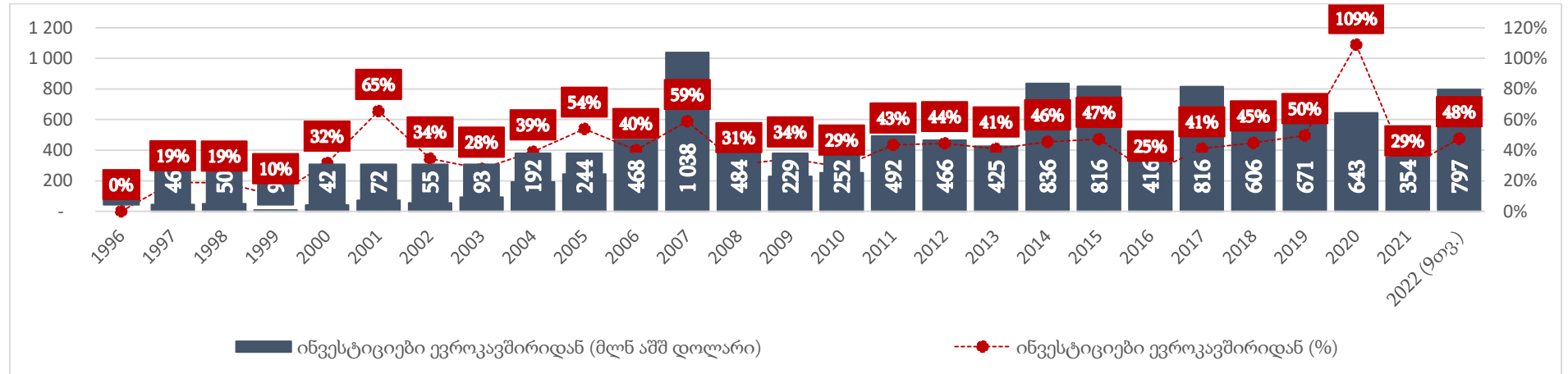


**წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური**

ფარდობითი წილის კლების ერთ-ერთი გამოწვევი მიზეზი ტექნიკური ხასიათისაა და რუსულ ბაზარზე ქართული ექსპორტის სრულფასოვან დაშვებას უკავშირდება. კერძოდ, 2006 წლიდან დაწესებული სანქციებისა და სავაჭრო შეზღუდვების ფონზე, 2012 წლის მდგომარეობით რუსეთში ექსპორტი მხოლოდ 47 მლნ აშშ დოლარს შეადგენდა. მომდევნო წლებში ქართული პროდუქცია რუსულ ბაზარზე ეტაპობრივად დაბრუნდა და 2021 წლისათვის ექსპორტის მოცულობამ 610 მლნ აშშ დოლარს მიაღწია. ბუნებრივია, აღნიშნულმა მთლიანი ექსპორტის რუსეთის ბაზრის ხარჯზე ზრდა და შესაბამისად დანარჩენი საექსპორტო ბაზრების წილის ტექნიკურად შემცირება გამოიწვია.

შემდეგი მნიშვნელოვანი კომპონენტი რაც ეკონომიკური ინტეგრაციის განუყოფელი ნაწილია, კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობაა. ამ მხრივ საინტერესოა ევროკავშირის ქვეყნებიდან პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა და მისი ცვლილების დინამიკა.

**გრაფიკი N7.3. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ევროკავშირის ქვეყნებიდან**



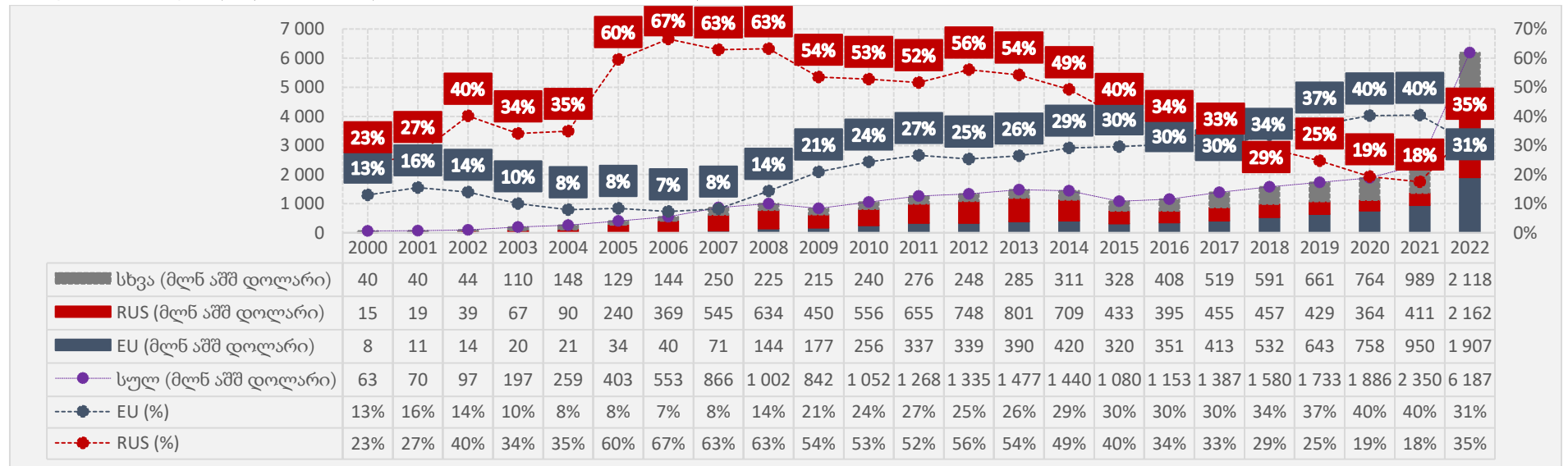
**წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური**

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, 90-იან წლებში ინვესტიციების ჯამური მოცულობა უმნიშვნელოა და შესაბამისად წილობრივ გადანაწილებაზე არსებით გავლენას ახდენს ცალკეული ტრანზაქციები, რაც არსებითად ვარირებად ფარდობით მაჩვენებელში აისახება. შემდგომ წლებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი ზრდის პარალელურად იკვეთება სურათი, რომლის შესაბამისადაც, ევროკავშირის ქვეყნების ფარდობითი წილიც მთლიან ინვესტიციებში ზოგადი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება და 2010-იანი წლების ბოლოსთვის 40-50%-ის ფარგლებში მერყეობს. განსხვავებულია სურათი პანდემიურ 2020-2021 წლებში, სადაც მსოფლიო ეკონომიკაში პანდემიით გამოწვეული შოკის გავლენა იკვეთება, 2022 წლის 9 თვის შედეგებით კი, მონაცემები პრეპანდემიურ დონეს უბრუნდება.



გარდა საგარეო ვაჭრობისა და კაპიტალის მოძრაობისა, ევროკავშირის ქვეყნები საქართველოდან შრომითი მიგრაციის კუთხითაც გახდა ძირითადი დანიშნულების ადგილები და ამ თვალსაზრისით ჩაანაცვლა რუსეთის ფედერაცია, რომელიც 2000-იანი წლებიდან ფულადი გზავნილების ძირითად წყაროს წარმოადგენდა.

გრაფიკი N7.4. ფულადი გზავნილები ევროკავშირის ქვეყნებიდან<sup>52</sup> (2000-2022<sup>53</sup>)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

<sup>52</sup> მოცემული ანალიზის მიზნებისათვის, შედარებადობის უზრუნველყოფისათვის, ევროკავშირის ქვეყნებში მოაზრებულია ევროკავშირის წევრი 27 ქვეყანა, მიმდინარე მდგომარეობით.

<sup>53</sup> 2000-2007 წლების სტატისტიკურ მონაცემებში არაიდენტიფიცირებული, „დანარჩენ ქვეყნებში“ აღრიცხული სახსრებისა და ქვეყნების რაოდენობა მაღალია, რაც შესაძლებელია გავლენას ახდენდეს ფარდობით მაჩვენებელზე.

როგორც გრაფიკიდან ჩანს 2006 წლიდან იწყება ევროკავშირის ქვეყნებიდან ფულადი გზავნილების წილის ზრდა ხოლო რუსეთიდან გზავნილების წილი იწყებს შემცირებას. 2018 წელს პირველად დაფიქსირდა შემთხვევა როცა ევროკავშირის ქვეყნებიდან ფულადი გზავნილების წილმა გადააჭარბა რუსეთიდან ფულადი გზავნილების წილს. შემდგომ წლებში კი გაგრძელდა ევროკავშირის წილის ზრდა, რუსეთის წილის შემცირების ფონზე. თავის მხრივ ევროკავშირიდან ფულადი გზავნილების უმთავრესი წილი იტალიასა და საბერძნეთზე მოდის, ქვეყნებზე რომლებიც შრომითი, მათ შორის არალეგალური, მიგრაციის ძირითადი დანიშნულების ადგილებია.

განსხვავებული სურათი ფიქსირდება 2022 წელს, როდესაც რუსეთიდან ფულადი გზავნილების წილმა კვლავ გადააჭარბა ევროკავშირის მაჩვენებელს, მიუხედავად იმისა, რომ საკუთრივ ევროკავშირიდან ფულადი გზავნილების მოცულობა არსებითად გაიზარდა. აღნიშნულის მიზეზი რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შედეგად რუსეთის ფედერაციაში განვითარებული მოვლენები გახდა. კერძოდ, საქართველო გახდა ერთ-ერთი დანიშნულების ქვეყანა, სადაც რუსეთიდან ემიგრირებული პირების დიდმა რაოდენობამ მოიყარა თავი და შესაბამისად, გაიზარდა ფულადი გზავნილებიც. აქვე აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ტექნიკურად ფულად გზავნილად დაფიქსირებისა, სავარაუდოა, რომ რუსეთიდან 2022 წელს ჩამორიცხული სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილი შინაარსობრივად ფულადი გზავნილი (რემიტენსი) არ არის და გადარიცხვის დანიშნულება წმინდა კომერციული ხასიათის მატარებელია.

## 6.2. ევროკავშირის პროგრამები - ფინანსური დახმარება საქართველოს

საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ევროკავშირთან ურთიერთობები დინამიურად ვითარდებოდა და ევროკავშირმა საქართველოს, როგორც დემოკრატიულ, ასევე ეკონომიკურ განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა. ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობები სფეროების ფართო სპექტრს მოიცავს და ევროკავშირმა პრაქტიკულად ყველა მიმართულებით საქართველოს მნიშვნელოვანი დახმარება გაუწია. ბოლო დრომდე საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის, კერძოდ კი აღმოსავლეთ პარტნიორობის, ფარგლებში მიმდინარეობდა. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები ეფუძნება ასოცირების ხელშეკრულებას, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების ჩათვლით. ამასთან, რუსეთის მიერ უკრაინაში წარმოებული გაუმართლებელი ომის ფონზე საქართველომ, ისევე როგორც მოლდოვამ და უკრაინამ, ევროკავშირის წევრობის განაცხადი გააკეთა, რის შედეგადაც ევროპული პერსპექტივა და პოტენციური კანდიდატის სტატუსი მიიღო, რაც ნიშნავს, რომ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები თვისობრივად ახალ ეტაპზე უნდა გადავიდეს.

ევროკავშირი საქართველოსადმი დახმარების მიზანს განმარტავს, როგორც რიგითი საქართველოს მოქალაქეების ცხოვრების ხარისხის ხელშესახები და თვალსაჩინო შედეგებით გაუმჯობესებას. ამ მიზნით, ევროკავშირის თანახმად, საქართველო საშუალო წლიურად 120 მილიონი ევროს ოდენობის საგრანტო დახმარებას იღებს (2007-2013 წლებში ხორციელდებოდა ევროპული სამეზობლო და პარტნიორული ინსტრუმენტით - ENPI და 2014-2020 წლებში ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტით - ENI), რაც ევროკავშირის საქართველოს ყველაზე მსხვილ დონორად აქცევს<sup>54</sup>.

2014-2020 წლებში ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის გამოყოფილი თანხა, მხოლოდ ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში 938.4 მილიონ ევროს შეადგენს. დამატებით საქართველო სარგებელს იღებდა ევროკავშირის რეგიონალური და მულტი-სახელმწიფოებრივი პროექტების ფარგლებში, რომელთა ჯამური მოცულობა 1 მილიარდ ევროს აღემატება, თუმცა ჯამური მოცულობიდან უშუალოდ საქართველოს მიერ მიღებული სარგებელი შეფასებული არ არის. ხსენებული 938.4 მლნ ევროდან უმთავრესი წილი 96.2% ENPI/ENI ინსტრუმენტებზე მოდის, დარჩენილი წილი კი ცალკეული პროგრამებიდან როგორცაა CSO-LA (DCI)<sup>55</sup>, EIDHR<sup>56</sup>, IcSP<sup>57</sup> (და მისი წინამორბედი IsF<sup>58</sup>), INSC<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Evaluation%20of%20EU\\_ENG.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Evaluation%20of%20EU_ENG.pdf)

<sup>55</sup> Civil Society Organisations and Local Authorities (Financed under The Development Cooperation Instrument)

<sup>56</sup> European Instrument for Democracy and Human Rights

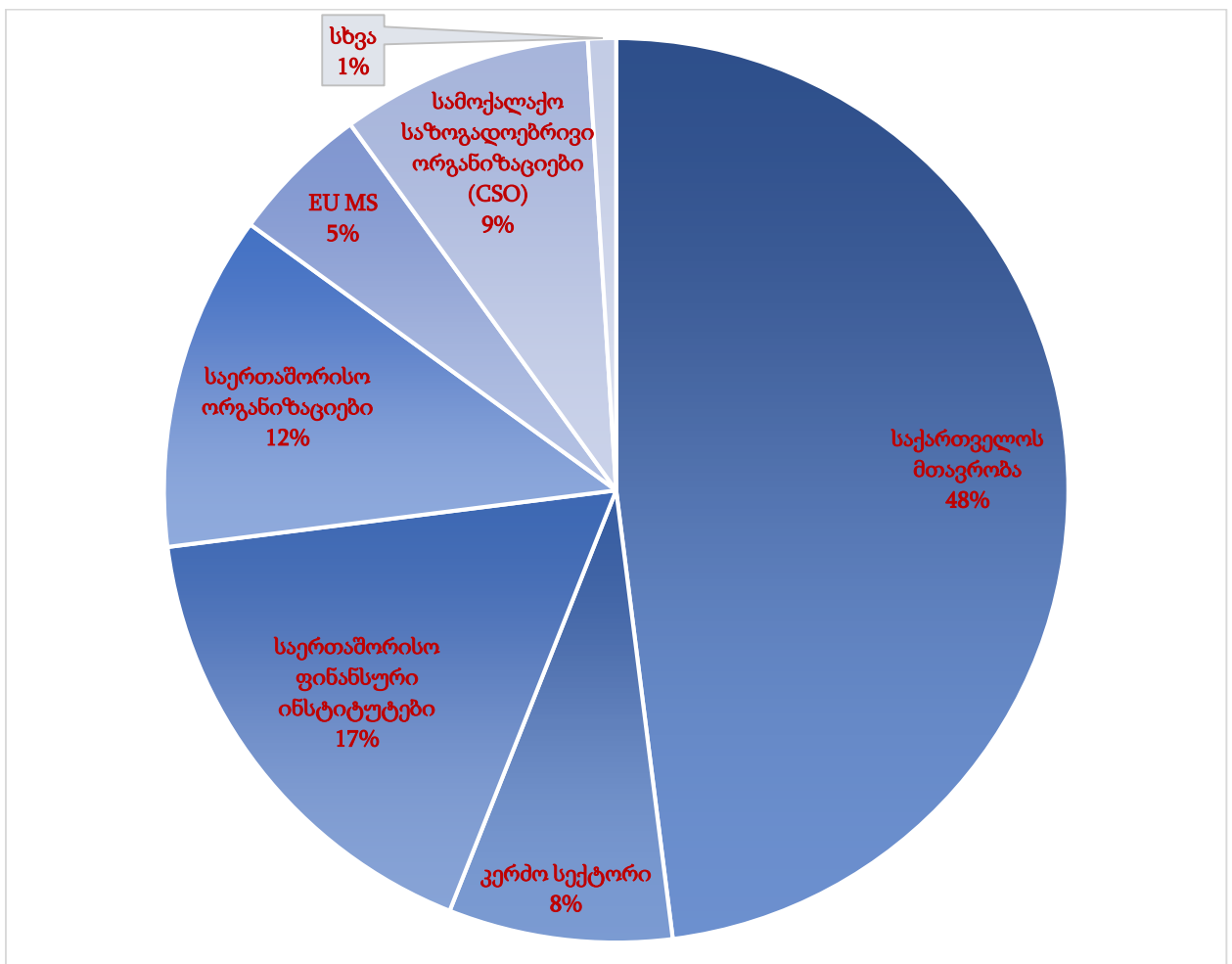
<sup>57</sup> The Instrument contributing to Stability and Peace

<sup>58</sup> The Internal Security Fund

<sup>59</sup> The Instrument for International Nuclear Safety Cooperation

გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის თვალსაზრისით, უმთავრესი ნაწილი (27%) სოფლის მეურნეობის სექტორზე მოდის, 18-18% - ეკონომიკურ განვითარებასა და კომუნიკაციებზე. სახსრების 12% დემოკრატიული მმართველობისა გაძლიერებისა და ადამიანის უფლებების მიმართულებით დაიხარჯა. რაც შეეხება დაფინანსების გამტარ არხებს, განმკარგავ ინსტიტუტებს, აღსანიშნავია, რომ დახმარების სრული მოცულობის 48% საქართველოს მთავრობის გავლით იქნა ათვისებული. დახმარების გამტარი არხების თვალსაზრისით დეტალური ჩაშლა დიაგრამაზეა მოცემული.

**გრაფიკი N7.5. ევროკავშირის დახმარება განმკარგავი ერთეულის ჭრილში (2014-2020)**



**წყარო: Evaluation of EU support to Georgia 2014-2020<sup>60</sup>**

2021-2027 წლების პერიოდში ევროკავშირის მთავარი ინსტრუმენტი მსგავსი ტიპის თანამშრომლობებისთვის, მათ შორის, საქართველოსთვისაც არის სამეზობლო, განვითარების

<sup>60</sup> [https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/evaluation-eu-support-georgia-2014-2020-0\\_en?s=221](https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/evaluation-eu-support-georgia-2014-2020-0_en?s=221)

და საერთაშორისო თანამშრომლობის ინსტრუმენტი - გლობალური ევროპა (NDICI<sup>61</sup>). დასახელებული ინსტრუმენტით 2021-2024 წლებში საქართველოსთვის ევროკავშირის მიერ გამოყოფილი გრანტები 340 მილიონ ევროს შეადგენს<sup>62</sup>, რასაც ასევე დაემატება სხვადასხვა რეგიონული და თემატური პროგრამა და დაფინანსება შეღავათიანი სესხების სახით.

ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით საქართველო 2021 წელს ევროკავშირის დახმარების მიღების ერთ-ერთ ყველაზე მაღალ დონეზე იყო მთელ მსოფლიოში. გამოყოფილი დახმარება გამიზნულია საქართველოს მიერ ასოცირების ხელშეკრულებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული რეფორმების გატარების ძალისხმევის მხარდაჭერისთვის, კერძოდ ფოკუსირდება ეკონომიკურ განვითარებასა და განათლებაზე, კარგ მმართველობასა და ადამიანის უფლებებზე, გარემოსა და ხალხთა შორის კონტაქტზე.

### 6.2.1. ძლიერი ეკონომიკა

აღსანიშნავია ევროკავშირის როლი საქართველოს ეკონომიკის განვითარებაში. ევროკავშირის ერთ-ერთი მთავარი დეკლარირებული მიზანი საქართველოში ეკონომიკური განვითარება და სამუშაო ადგილების შექმნაა. ევროკავშირი საქართველოს მთავარი სავაჭრო პარტნიორია - 2021 წელს საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვის 21.1%<sup>63</sup> სწორედ ევროკავშირის სახელმწიფოებზე მოდიოდა, რაც ყველაზე დიდი მაჩვენებელია (მეორე ადგილს თურქეთი იკავებს 15%-ით). ევროკავშირის ბაზრის მიმდინარე თანდათანობითი გახსნა უფრო მეტი ქართული პროდუქციისთვის ამ მხრივ კავშირების მეტად გაღრმავების და ქართული კომპანიებისთვის ექსპორტისა და შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას ქმნის.

საქართველოს ეკონომიკის დახმარების კუთხით ევროკავშირის ძალისხმევის მნიშვნელოვანი წილი მცირე და საშუალო ბიზნესების განვითარებისკენაა მიმართული. ევროკავშირი მათ ქართული ეკონომიკის საყრდენად მიიჩნევს და მათ EU4Business (ევროკავშირი ბიზნესისთვის) ინიციატივის ფარგლებში სხვადასხვა სახის დახმარებას უწევს, რაც დაფინანსებას, ტრენინგებსა და ექსპორტის მხარდაჭერას მოიცავს. მაგალითად, 2009 წლის შემდეგ (აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორმატი სწორედ 2009 წელს დაარსდა) ევროკავშირისგან შეღავათიანი სესხით 80 ათასზე მეტმა მცირე და საშუალო ბიზნესმა, მიკროსაწარმომ და ფერმერმა ისარგებლა. ამასთან, Horizon 2020-ის (2021 წლის დეკემბრიდან საქართველო Horizon Europe-ის პროგრამის ასოცირებული წევრია) ფარგლებში დამატებით 130 მილიონი ევრო არის ხელმისაწვდომი ინოვაციური მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის.

<sup>61</sup> NDICI წარმოადგენს ევროკავშირის საგარეო თანამშრომლობის მთავარ ფინანსურ ინსტრუმენტს და განკარგავს ევროკავშირის საგარეო აქტივობების ფონდის ძირითად ნაწილს. 2021-2027 წლებისათვის 79.5 მლრდ ევროს ოდენობით. ხელმისაწვდომია: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en)

<sup>62</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)

<sup>63</sup> [https://www.geostat.ge/media/46988/External-Merchandise-Trade-2021\\_publication.pdf](https://www.geostat.ge/media/46988/External-Merchandise-Trade-2021_publication.pdf)

აღნიშნულის შედეგად, შეიქმნა<sup>64</sup>, დაახლოებით, 10,300 სამუშაო ადგილი. 2021-2027 წლებში ევროკავშირი კვლავ აპირებს 80 ათას მცირე და საშუალო საწარმოში ინვესტიციის განხორციელებას<sup>65</sup>. EU4Business ინიციატივის ფარგლებში 2019 წლისთვის, დაახლოებით, 36 ათასი მცირე და საშუალო ბიზნესს გაეწია დახმარება, რამაც 400 მილიონი ევროს შემოსავლის გენერაცია და 31 ათასი ახალი სამუშაო ადგილის შექმნა უზრუნველყო. ამავდროულად, აღნიშნული ბიზნესების ბრუნვა 14.4%-ით, ხოლო მათი ექსპორტი 3%-ით გაიზარდა.

მიმდინარე მდგომარეობით, საქართველოში EU4Business-ის პროგრამით ევროკავშირი 19 ათას მცირე და საშუალო ბიზნესს ეხმარება, რომელთა 24%-ს ქალები მართავენ. აღნიშნულმა დახმარებამ 10 ათასზე მეტი სამუშაო ადგილი შექმნა, ხოლო პანდემიის დროს 90 ათასზე მეტი სამუშაო ადგილი შენარჩუნდა<sup>66</sup>.

ევროკავშირისთვის საქართველოში კიდევ ერთი პრიორიტეტული მიმართულება, რომელზეც საკუთრივ ევროკავშირშიც დაფინანსების ერთ-ერთი ყველაზე დიდი წილი მოდის, სოფლის მეურნეობაა. ევროკავშირი საქართველოს სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციაში ENPARD-ის პროგრამის ფარგლებში ეხმარება, მათ შორის, საქართველოს სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციით, სოფლის მეურნეობის კოოპერაციული მოდელის დანერგვითა და ფერმერების დახმარებით. 2013-2025 წლებისთვის საქართველოსთვის ENPARD-ის ბიუჯეტი 234.5 მილიონ ევროს შეადგენს. შედეგად, საქართველოში 1 200 კოოპერატივი დაფუძნდა<sup>67</sup>. ENPARD-ის ფარგლებში ევროკავშირის ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერა მიზნად ისახავს ფერმერებს სამუშაო პირობებისა და შემოსავლის გაუმჯობესებაში დაეხმაროს. ევროკავშირის დახმარებით ასევე დაარსდა 59 საინფორმაციო და საკონსულტაციო ცენტრი, რომელმაც 250 ათასი ფერმერი გადაამზადა. ამასთან, ადგილობრივი ქმედების ჯგუფებით (Local Action Groups) ევროკავშირი საქართველოს სასოფლო დასახლებებში 360 ადგილობრივი ინიციატივის გაერთიანებას დაეხმარა, რის შედეგადაც გაუმჯობესდა ათასი შინამეურნეობის დასაქმების პირობები და გაუმჯობესდა 10 ათასი ადამიანის საცხოვრებელი პირობები.

## 6.2.2. ძლიერი მმართველობა

ევროკავშირის დახმარება ასევე მიმართულია ეფექტიანი, ხელმისაწვდომი და სამართლიანი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისკენ, რომელიც მოქალაქეების უფლებებს იცავს და მათ ცხოვრებას ამარტივებს. ამ მხრივ ევროკავშირის ერთ-ერთი მიმართულება საქართველოს მოქალაქეებისთვის სასამართლოზე თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფაა, რაც გამოიხატა ევროკავშირის მიერ იურიდიული დახმარების სამსახურის დაფუძნებაში. აღნიშნულ სამსახურს მთელი ქვეყნის მასშტაბით 20 ოფისი აქვს და 330 ათას ადამიანზე მეტს შესთავაზა

<sup>64</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

<sup>65</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)

<sup>66</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)

<sup>67</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

უფასო დახმარება, მათ შორის 150 ათასამდე შემთხვევაში ისინი სასამართლოში წარმოადგინა. მნიშვნელოვანი ფაქტია, რომ უმეტეს შემთხვევაში დახმარების მიმღები სწორედ ის ადამიანები იყვნენ, რომელთაც ადვოკატის დაქირავების შესაძლებლობა არ გააჩნდათ. ასევე, ევროკავშირი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საქართველოს სასამართლო და კანონის აღსრულების ორგანოების თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებაში - ევროკავშირმა გადაამზადა 5 ათასზე მეტი ქართველი მოსამართლე, პროკურორი, საპატიმროებისა და პრობაციის დაწესებულებების თანამშრომლები, პოლიციის გამომძიებლები და ადვოკატები, რათა გაზრდილიყო მათი ეფექტიანობა და საქართველოს მოქალაქეების უფლებები უკეთ ყოფილიყო დაცული. ამასთან, საქართველოში ევროკავშირის მიერ სახალხო დამცველისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფისის დახმარება ბალანსისა და წონასწორობის პრინციპის გაძლიერებისაკენ<sup>68</sup> არის მიმართული.

ევროკავშირი დაეხმარა<sup>69</sup> საქართველოს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის განხორციელებაშიც. შედეგად, სამი ათასმა არასრულწლოვანმა დამნაშავემ ისარგებლა განრიდებისა და მედიაციის პროგრამით, რამაც მათ საშუალება მისცა, გამოესყიდათ საკუთარი დანაშაულები და ამავედროულად თავიდან აეცილებინათ სისხლისსამართლებრივი დევნის შესაძლო უარყოფითი ასპექტები.

ასევე, ევროკავშირმა მხარი დაუჭირა საქართველოს მთავრობის მიერ პატარა ქალაქებსა და სოფლებში ინოვაციური საზოგადოებრივი ცენტრების დაარსებას. საზოგადოებრივი ცენტრები მოქალაქეების სამთავრობო სერვისებზე წვდომის გაზრდას ემსახურება და მოსახლეობას უფასო ინტერნეტსა და ბიბლიოთეკასთან ერთად 200-ზე მეტ საჯარო და საბანკო სერვისს სთავაზობს. ჯამში 76 საზოგადოებრივი ცენტრი ფუნქციონირებს, რომელიც 90 ათასზე მეტი ადამიანის სერვისებზე ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს<sup>70</sup>.

### 6.2.3. ძლიერი კომუნიკაციები

საქართველოში კომუნიკაციებისა და საქართველოსთან კავშირების გაღრმავება ევროკავშირისთვის საქართველოსთან ურთიერთობებში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს. ეკონომიკური და საინვესტიციო გეგმა (The Economic and Investment Plan - EPI) და საქართველოსთვის მისი მთავარი პროექტები დიდწილად შავ ზღვაში კავშირების გაღრმავებაზე ფოკუსირდება. პირველ რიგში საქართველოსთვის ეს გულისხმობს განახლებადი წყაროების შედეგად მიღებული ენერჯის ექსპორტის პოტენციალს, საბორნე ტრანსპორტის გაუმჯობესებას<sup>71</sup> და უფრო მაღალი დონის ონლაინ კავშირს. აღნიშნული მიზნების მისაღწევად, მათ შორის, ევროკავშირი საქართველოს მოცულობით გრანტებს

<sup>68</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

<sup>69</sup> იქვე.

<sup>70</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)

<sup>71</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)

ამდევს მისი სატრანსპორტო კომუნიკაციებისა და ელექტროენერჯისა და წყლის ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის. მაგალითად, ევროკავშირი ჩართულია ისეთი პროექტების განხორციელებაში, როგორებიცაა აღმოსავლეთ-დასავლეთის ავტობანი, ფართომასშტაბიანი წყლის ინფრასტრუქტურა აჭარაში, კახეთსა და იმერეთში, ენგურის წყალსაცავის მოდერნიზაცია და ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა ელექტროენერჯის ინფრასტრუქტურის პროექტები. აღსანიშნავია ისეთი მასშტაბური<sup>72</sup> პროექტების გეგმაც, რომელშიც ევროკავშირი შემდგომ წლებში ინვესტიციას აპირებს, როგორცაა შავ ზღვაში ელექტროენერჯის კაბელის (და ასევე ინტერნეტის კაბელის) გაყვანა, რაც განახლებადი ენერჯით ვაჭრობის პოტენციალს გაზრდის. 2021 წელს მოცემულ იდეებს საქართველოს მთავრობა უკვე აქტიურად<sup>73</sup> განიხილავდა<sup>74</sup>, ხოლო 2022 წელს პროექტმა მეტი აქტუალობა შეიძინა და რუსეთის მიერ უკრაინაში წარმოებული ომის გამო ევროპაში არსებული ენერგოკრიზისის ფონზე მეტად რელევანტური გახდა<sup>75</sup>. საქართველოში ვიზიტისას აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა, ილჰამ ალიევმა, განაცხადა<sup>76</sup>, რომ საქართველოს გავლით ევროპაში განახლებადი ენერჯის ექსპორტის სურვილი აქვს. 2022 წლის 17 დეკემბერს, ბუქარესტში ხელი მოეწერა<sup>77</sup> „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოს, რუმინეთისა და უნგრეთის მთავრობებს შორის მწვანე ენერჯის განვითარებისა და გადაცემის სფეროში სტრატეგიული პარტნიორობის თაობაზე“ ხელშეკრულებას. ხელშეკრულებას ხელი მოაწერეს საქართველოს, აზერბაიჯანის, რუმინეთისა და უნგრეთის მთავრობის მეთაურებმა. ხელმოწერის ცერემონიაში მონაწილეობა მიიღეს ევროკომისიის პრეზიდენტმა ურსულა ფონ დერ ლაიენმა და რუმინეთის პრეზიდენტმა კლაუს ვერნერ იოჰანესმა. ევროკომისიის პრეზიდენტის განცხადებით: „შავი ზღვის წყალქვეშა ელექტროკაბელი იქნება ახალი გადაცემის ხაზი და ახალი შესაძლებლობის ფანჯარა, ეს პროექტი ჩვენ მოგვცემს და საქართველოს მიცემს ევროპულ დანიშნულებას და ძალიან ბევრ სარგებელს, საქართველოს აქცევს ელექტროენერჯის ჰაბად და შიდა ენერგობაზარსაც გააუმჯობესებს<sup>78</sup>“.

ინტერნეტ-კავშირების გაუმჯობესების მიზნით, ევროკავშირი კიდევ ათას სასოფლო დასახლებაში მაღალი სიჩქარის ინტერნეტის პროექტის განხორციელებას გეგმავს<sup>79</sup>. ასევე ონლაინ კავშირების გაღრმავების მხრივ აღსანიშნავია, რომ EU4Digital პროგრამის ფარგლებში

<sup>72</sup> იქვე.

<sup>73</sup> <https://www.gse.com.ge/comunikatsia/akhali-ambebi/2022/tskalqvesha-kabelis-proeqtze-kvleva-chatardeba>

<sup>74</sup> <https://bm.ge/ka/article/shavi-zgvis-fskerze-axal-eleqtrokabeltan-ertad-shesadzloa-internetis-kabelic-gavides/78921>

<sup>75</sup> <https://bm.ge/ka/article/evropa-elodeba-eleqtroenergiis-chveni-regionidan-rac-saqartvelodan-da-azerbaijanidan-unda-gavides/120335>

<sup>76</sup> <https://bm.ge/ka/article/eleqtroenergiis-eqsports-saqartvelos-gavlit-ganvaxorcielebt---alievi/119115>

<sup>77</sup> <https://www.interpressnews.ge/ka/article/738650-ursula-pon-der-laieni-shavi-zgvis-gavlit-elektroenergiis-gadamcemi-cqalkvesha-kabeli-ikneba-axali-shesazleblobis-panjara-es-proekti-sakartvelos-elektroenergiis-habad-akcevs/>

<sup>78</sup> <https://www.interpressnews.ge/ka/article/738650-ursula-pon-der-laieni-shavi-zgvis-gavlit-elektroenergiis-gadamcemi-cqalkvesha-kabeli-ikneba-axali-shesazleblobis-panjara-es-proekti-sakartvelos-elektroenergiis-habad-akcevs/>

<sup>79</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)



საქართველო და ევროკავშირი ახდენენ სხვადასხვა მეთოდის პილოტირებას, რათა ევროკავშირთან საქართველოს ტრანსსასაზღვრო ელექტრონული კომერცია 50%-ით გაიზარდოს.

გარდა დასახელებული ტრადიციული მიმართულებებისა, ევროკავშირი ასევე საქართველოში ეხმარება მსხვილი პროგრამების განხორციელებას გარემოს დაცვის, მწვანე ეკონომიკის, განახლებადი ენერჯეტიკისა და ენერგო-ეფექტურობის მიმართულებით. ამ კუთხით განსაკუთრებულ აღნიშვნას იმსახურებს ევროკავშირის შავი ზღვის აუზის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პროგრამა, რომელიც საერთო გამოწვევების დასაძლევად, მაგალითად - ზღვის დანაგვიანების, მეზობელი სახელმწიფოების მუნიციპალიტეტებს აერთიანებს. ენერგოეფექტურობის მხრივ კი, დაგეგმილია ინვესტიციების განხორციელება, რაც მილიონი ადამიანისთვის უფრო სუფთა ჰაერსა და ენერგო-ეფექტურობას უზრუნველყოფს<sup>80</sup>. ევროკავშირი მომართულია საქართველოში კლიმატის ცვლილებასთან ბრძოლისკენ. მწვანე ეკონომიკის მხარდაჭერის კუთხით თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს ფაქტი, რომ ევროკავშირის ინვესტიციით კავკასიაში პირველად საქართველოში დაფუძნდა კომერციული ქარის ფერმა. ასევე, ევროკავშირი მნიშვნელოვნად დაეხმარა საქართველოს საკვანძო ჰიდროელექტრო სადგურების მოდერნიზაციაში<sup>81</sup>. გარემოს დაცვის მიმართულებით ევროკავშირი ასევე ნარჩენების მენეჯმენტის მსხვილ პროგრამებს უჭერს მხარს, მათ შორის მწარმოებელთა გახანგრძლივებული პასუხისმგებლობის სტრატეგიისა და ნაგავსაყრელების განვითარება.

ევროკავშირი აქტიურად უჭერდა და უჭერს მხარს ანაკლიის ღრმაწყლოვანი პორტის მშენებლობას. ევროკომისიისა და მსოფლიო ბანკის თანაავტორობით შექმნილი „ტრანს-ევროპული სატრანსპორტო კავშირის“ სამოქმედო გეგმაში<sup>82</sup> ანაკლიის პორტი პრიორიტეტულ პროექტადაა აღიარებული. ამავე გეგმის თანახმად, ევროკავშირი პორტის მშენებლობის მეორე ფაზას 233 მილიონი ევროთი აფინანსებდა. თუმცა პროექტის განხორციელებას პრობლემები შეექმნა<sup>83</sup> და საბოლოოდ 2020 წლის იანვარში მთავრობამ პროექტის განმახორციელებელ „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება გაწყვიტა, კონსორციუმთან საარბიტრაჟო დავის<sup>84</sup> მიმდინარეობის პარალელურად კი, 2023 წლის 20 თებერვალს, ნავსადგურის ასაშენებლად ინტერესთა გამოხატვა თავიდან გამოაცხადა<sup>85</sup>. ევროკავშირის ელჩმა საქართველოში პაველ ჰერჩინსკიმ პორტის მშენებლობის მიმართ

<sup>80</sup> იქვე.

<sup>81</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

<sup>82</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ten-t\\_iap\\_web-dec13.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ten-t_iap_web-dec13.pdf)

<sup>83</sup> <https://factcheck.ge/ka/story/38172>

<sup>84</sup> <https://bm.ge/ka/article/anakliis-konsorciiumma-saqartvelos-winaagmdeg-saarbitrajo-dava-daiwyo-/61334>

<sup>85</sup> <https://businessstime.ge/ekonomika/anakliis-ghrmatsqlovani-navsadguris-asasheneblad-interesta-gamokhatva-gamotskhadda>

ევროპული კომპანიების ინტერსი<sup>86</sup> და ე.წ. „შუა დერეფნის“ განვითარების მიმართ ევროკავშირის მხარდაჭერა დაადასტურა.

#### 6.2.4. ძლიერი საზოგადოება

საქართველოსა და ევროკავშირის საზოგადოებების დაახლოება ორი მხარის ურთიერთობებში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. აღნიშნული მიმართულებით, ისევე როგორც ზოგადად ევროკავშირ-საქართველოს ურთიერთობებში, უმთავრესი მიღწევა ვიზალიბერალიზაციაა. ის ძალაში 2017 წელს შევიდა და უკვე ნახევარმა მილიონმა ქართველმა ისარგებლა<sup>87</sup> უვიზო მიმოსვლით ჯამში მილიონზე მეტ ვიზიტზე. ძლიერი საზოგადოების ჩამოყალიბებისთვის მნიშვნელოვანია განათლების როლიც - ევროკავშირის ერაზმუს+ -ის პროგრამის ფარგლებში უკვე 7.5 ათასზე მეტმა ქართველმა სტუდენტმა და ლექტორმა ისწავლა ან ასწავლა ევროკავშირში, ასევე 9.3 ათასმა ქართველმა ახალგაზრდამ ევროპელებთან ერთად საერთო აქტივობებში მიიღო მონაწილეობა. ჯამში, 2014 წლიდან ერაზმუს+ -ის ფარგლებში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის 11 ათასი სტუდენტისა და აკადემიური პერსონალის გაცვლითი პროექტი განხორციელდა<sup>88</sup>. ამასთან, 2018 წლიდან თბილისში ფუნქციონირებს ევროპული სკოლაც, რომელიც მოსწავლეებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონიდან უმაღლესი ხარისხის განათლებას სთავაზობს.

#### 6.2.5. ევროკავშირის დახმარება უსაფრთხოების კუთხით

ევროკავშირი უწყევად უჭერს მხარს საქართველოს სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას მის საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებში. მათ შორის აღსანიშნავია, სამხრეთ კავკასიასა და საქართველოში კრიზისის საკითხებში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ძალისხმევა (EUSR), ევროკავშირის მონიტორინგის მისია (EUMM) და 12.75 მილიონი ევროს ოდენობის დახმარება ევროკავშირის სამშვიდობო ინსტრუმენტიდან (European Peace Facility), რაც საქართველოს თავდაცვის ძალების სამედიცინო, საინჟინრო და ლოჯისტიკური დანაყოფების გაძლიერებას ხმარდება<sup>89</sup>.

ევროკავშირის მონიტორინგის მისია<sup>90</sup> განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია. 2008 წელს რუსეთის აგრესიული ომის შეჩერება ევროკავშირის მიერ მიღწეული ცეცხლის შეწყვეტის 6-პუნქტიანი გეგმის ფარგლებში მოხერხდა. სწორედ აღნიშნული შეთანხმების შემდეგ, 2008 წლის სექტემბერში დაარსდა და ოქტომბერში განლაგდა ევროკავშირის მონიტორინგის მისია საქართველოში და ის ადგილზე უსაფრთხოების გარემოს გაუმჯობესების კუთხით

<sup>86</sup> <https://businessformula.ge/News/11756>

<sup>87</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

<sup>88</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU\\_Solidarity\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU_Solidarity_Georgia.pdf)

<sup>89</sup> იქვე.

<sup>90</sup> [https://www.eumm.eu/en/about\\_eumm/mandate](https://www.eumm.eu/en/about_eumm/mandate)

მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. მისი მანდატი<sup>91</sup> მოიცავს სტაბილიზაციას, ნორმალიზაციას და ნდობის მშენებლობას, ასევე ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას, რათა ევროკავშირის პოლიტიკის შემუშავებელი რგოლები ინფორმირებულნი იყვნენ და შესაბამისად, მიიღწეს რეგიონში ევროკავშირის მეტი ჩართულობა. მისია 12 თვით იყო ავტორიზებული და შემდეგ მისია რამდენჯერმე გახანგრძლივდა. ბოლოს ის 2022 წლის 14 დეკემბრამდე გახანგრძლივდა<sup>92</sup> და 2020 წლის 15 დეკემბრიდან 2022 წლის 14 დეკემბრამდე პერიოდისთვის 44.8 მილიონი ევროს მოცულობის ბიუჯეტი გამოეყო. მისი პრიორიტეტებია უზრუნველყოს, რომ შეტაკებები აღარ გაგრძელდეს და მხარეები შეიარაღებულ კონფლიქტს არ დაუბრუნდნენ; აფხაზეთსა და ე.წ. „სამხრეთ ოსეთთან“ საოკუპაციო ხაზის ორივე მხარეს არსებული საზოგადოებების დახმარება, შეძლონ უსაფრთხო და ნორმალური ცხოვრების განახლება; კონფლიქტის მხარეებს შორის ნდობის ჩამოყალიბება და ა.შ. მისიას ასევე სურს საოკუპაციო ხაზთან ახლოს მცხოვრები მოქალაქეების გადაადგილების თავისუფლების<sup>93</sup> ხელშეწყობა, რათა ყოველდღიური ცხოვრება შიშისა და დაბრკოლებების გარეშე შეძლონ. მისიის შტაბბინა თბილისშია, თუმცა ასევე აქვს სავსე ოფისები გორში, მცხეთასა და ზუგდიდში.

თავდაპირველად, 2008 წლის 1 ოქტომბერს მისიამ მისი მონიტორინგის საქმიანობა „სამხრეთ ოსეთისა“ და აფხაზეთის მიმდებარე ტერიტორიებიდან რუსული შეიარაღებული ძალების გაყვანის ზედამხედველობით დაიწყო<sup>94</sup>. შემდგომ, ევროკავშირის მონიტორინგის მისია 200-ზე მეტი თანამშრომლით უწყვეტ პატრულირების ახორციელებს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის მიმდებარედ, თუმცა აფხაზეთისა და „სამხრეთ ოსეთის“ დე ფაქტო ხელმძღვანელობა მათ მანდატის სრულად აღსრულებას და ოკუპირებული ტერიტორიის მხარეს პატრულირების შესაძლებლობას არ აძლევს. პატრულირების გარდა ევროკავშირის მონიტორინგის მისია კონფლიქტის მხარეებს შორის კომუნიკაციის გამარტივებას ახდენს, რათა ხელი შეეწყოს ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტასა და ნდობის ჩამოყალიბებას. ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის (EUMM) ძალისხმევა მიმართულია ადგილზე სიტუაციის დაკვირვებისკენ, ინციდენტების შესახებ ცნობის და რელევანტურ არეალებში ყოფნით უსაფრთხოების მდგომარეობის გაუმჯობესებისკენ. მისიის თანამშრომლები სამივე სავსე ოფისში სამ სპეციალიზებულ გუნდად იყოფიან, საიდანაც, პირველი სტაბილიზაციის, ნორმალიზაციისა და ნდობის ჩამოყალიბებისათვის საოკუპაციო ხაზისა და მიმდებარე ტერიტორიების მონიტორინგს ახორციელებს; მეორე, მონიტორინგს უწევს მისიასა და საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შორის გაფორმებულ შეთანხმებებს; მესამე, ფოკუსირდება

<sup>91</sup> [https://www.eumm.eu/data/file\\_db/factsheets/.EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf](https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf)

<sup>92</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/03/eumm-georgia-mission-extended-and-budget-agreed/>

<sup>93</sup> [https://www.eumm.eu/data/file\\_db/factsheets/.EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf](https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf)

<sup>94</sup> [https://www.eumm.eu/data/file\\_db/factsheets/.EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf](https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf)

კონფლიქტის მენეჯმენტით ადამიანთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კუთხით. ადგილზე ფართო წარმომადგენლობის შედეგად ევროკავშირის მონიტორინგის მისიას შესაძლებლობა აქვს რეგულარულად და დროულად მოახდინოს ადგილზე არსებული სიტუაციის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება და როდესაც საჭიროა, მიაწოდოს აღნიშნული ინფორმაცია შესაბამის ადგილობრივ, ეროვნულ და საერთაშორისო ორგანოებს, რომლებიც ადეკვატური დახმარების გაწევაზე არიან პასუხისმგებელნი.

2009 წელს ქენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებებზე ჩამოყალიბდა ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმი (IPRM). IPRM-ის შეხვედრებში ქართულ, რუსულ, აფხაზურ და ოსურ მხარეს, გაერო-სა და ეუთო-სთან ერთად ევროკავშირის მონიტორინგის მისიაც მონაწილეობს. შეხვედრებზე კონკრეტული ინციდენტები და პრობლემები განიხილება და როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, შეხვედრები გამოსადეგია მხარეებს შორის ნდობისა და თანამშრომლობის ჩამოყალიბებისათვის. მასზე განიხილება როგორც სხვადასხვა მოვლენები, ინციდენტები და ზოგადი უსაფრთხოების სიტუაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები, ასევე სამოქალაქო მოსახლეობის პირობებიც. IPRM-თან დაკავშირებული ცხელი ხაზის მუშაობაც<sup>95</sup>, რომელიც განსაკუთრებით მოსახერხებელია მხარეებს შორის კონკრეტულ ინციდენტებთან დაკავშირებით კომუნიკაციისათვის და მას არაერთხელ შეუსრულებია მნიშვნელოვანი როლი შესაძლო დამაბულობის დეესკალაციაში. მუდმივმოქმედი ცხელი ხაზის ფუნქციონირება კონფლიქტის მხარეებს უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე კომუნიკაციის შესაძლებლობას უჩენს, რაც დამაბულობის შემცირებას ემსახურება<sup>96</sup>. მაგალითად, საოკუპაციო ხაზის მიმდებარე ტერიტორიიდან საქართველოს მოქალაქეების უკანონო გატაცება-დაკავების შემთხვევებში ან განახლებული ბორდერიზაციის დროს მათ გასათავისუფლებლად საქართველოს მთავრობა კომუნიკაციას სწორედ ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის ცხელი ხაზის მეშვეობით ახდენს.

საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის მონიტორინგის მისია საქართველოში საოკუპაციო ზონებთან სტაბილურობის ჩამოყალიბებაში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს. ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის პატრულირებამ უზრუნველყო დამაბულობისა და ესკალაციის პოტენციური რისკების შემცირება<sup>97</sup>.

გარდა ოკუპირებულ რეგიონებთან დაკავშირებული საკითხებისა ევროკავშირის ახალი პროგრამა - SAFE<sup>98</sup> - საქართველოს დაეხმარება დანაშაულთან ბროლაში, საზღვრის მენეჯმენტში, კიბერუსაფრთხოებაში და ბუნებრივი კატასტროფებისგან მოსახლეობის

<sup>95</sup> [https://www.eumm.eu/data/file\\_db/factsheets/EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf](https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/EUMM%20Factsheet%20ENG%202022%20January.pdf)

<sup>96</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

<sup>97</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44400/685-annex-5-d-georgia-factsheet.pdf>

<sup>98</sup> იქვე.

დაცვაში. აღნიშნული პროგრამა ასევე უზრუნველყოფს უსაფრთხოების სექტორის სამოქალაქო კონტროლსა და ანგარიშვალდებულებას.

აგრეთვე, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წელს ძალაში შევიდა ჩარჩო ხელშეკრულება<sup>99</sup> ევროკავშირის საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ოპერაციებში საქართველოს მონაწილეობის შესახებ. მას შემდეგ საქართველომ მნიშვნელოვანი კონტრიბუცია გაიღო რამდენიმე ოპერაციაში, მათ შორის ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკისა და მალის ოპერაციებში.

### 6.2.6. ევროკავშირის დახმარება პანდემიის პერიოდში

COVID-19 პანდემიისას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების დაუყოვნებლივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ევროკავშირმა სწრაფად იმოქმედა. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსი ქვეყნის ისეთი გადაუდებელი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, როგორებიცაა ჯანდაცვის სექტორის, მოწყვლადი საზოგადოებების მხარდაჭერა და მოკლევადიანი საჭიროებები სოციალურ-ეკონომიკური აღდგენისთვის, ევროკავშირმა 980 მილიონი ევრო ოდენობის გრანტების მობილიზაცია განახორციელა<sup>100</sup>. უშუალოდ საქართველოსთვის COVID-19-ის პასუხზე მორგებული პაკეტი 183 მილიონი ევროს ოდენობის გრანტებს მოიცავდა.

ევროკავშირის დახმარების შედეგად პანდემიასთან ბრძოლის წინა ხაზზე მყოფმა სამედიცინო და ლაბორატორიულმა პერსონალმა მიიღო მოწყობილობები, ტესტები, პირბადეები, სათვალეები და სხვა უსაფრთხოების აღჭურვილობა; ასევე მათ ჩაუტარდათ შესაბამისი ტრენინგები ევროკავშირისა და ჯანმო-ს ერთიანი ძალისხმევით. ევროკავშირი საქართველოს მოქალაქეებს დაეხმარა ჯანდაცვაზე თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფაში, ისეთი ინოვაციური მოდელებით, როგორებიცაა ონლაინ მკურნალობა და ტელე-მედიცინა.

მაგალითად, ევროკავშირისა და გერმანიის მთავრობის მიერ დამატებითი საკერავი მანქანების მიწოდების შედეგად ქართულმა კომპანიამ შეძლო ერთ კვირაში 40 ათასი სამედიცინო ხალათის შეკერვა; კახეთში მოღვაწე მონაზვნებმა მათ მუნიციპალიტეტში რისკის ქვეშ მყოფი ადამიანებისა და სამედიცინო პერსონალისთვის 5 ათასი პირბადის დამზადება შეძლეს; ევროკავშირისა და UNDP-ის მხარდაჭერით, გადამუშავებული პლასტმასის ბოთლებისგან 40 ათასზე მეტი სახის დამცავი დამზადდა.

COVID-19-ის დროს ევროკავშირმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პარტნიორი ორგანიზაციების მეშვეობით ჩამოაყალიბა მოწყვლადი ჯგუფების დახმარების პროგრამები, მათ შორის ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთათვის, იძულებით გადაადგილებულ და კონფლიქტით დაზარალებულ და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის.

<sup>99</sup> იქვე.

<sup>100</sup> იქვე.

ადგილობრივი ქმედების ჯგუფებმა და პარტნიორებმა სამოქალაქო საზოგადოებიდან 12 რეგიონში მიაწოდეს მოსახლეობას ინფორმაცია COVID-19-თან დაკავშირებულ საკითხებზე ქართულ და ეთნიკური უმცირესობების ენებზე. პროგრამის ფარგლებში ასევე განხორციელდა ხანდაზმული და შეზღუდული შესაძლებლობის პირთა დახმარებისათვის ადგილობრივი რესურსების მობილიზება.

COVID-19-ის პანდემიის დროს შექმნილი კრიზისის დასაძლევად EU4Business ინიციატივის ფარგლებში მცირე და საშუალო მეწარმეთათვის და ასევე თვითდასაქმებულებისათვის, მათ შორის წვრილი ფერმერებისთვის, ხელმისაწვდომი გახდა ლარში დენომინირებული გრანტები, სესხები და ბიზნეს-რჩევები. ასევე, სასოფლო დასახლებებისთვის ხელმისაწვდომი გახდა 20 მილიონი ევროს ოდენობის გრანტები როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო-სამეურნეო, აქტივობებისთვის, რაც მათ განვითარებასა და აღდგენაში უნდა დახმარებოდა. აგრეთვე, მაგალითად, სვანეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ზემო იმერეთის მაღალმთიან რეგიონებში 1.1 მილიონი ევრო გახდა ხელმისაწვდომი ორგანული ფერმერობის წასახალისებლად.

კოვიდ პანდემიის პირობებში ფინანსური მდგრადობის შენარჩუნებაში დახმარების მიზნით ევროკავშირმა საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისულ ეკონომიკურ გეგმის მხარდაჭერისათვის 75 მილიონი ევროს მოცულობის გრანტი გამოყო, რომელიც მიემართებოდა მოქალაქეებისათვის სოციალურ დახმარებას, ბიზნესისათვის აღდგენით ზომებს და ჯანდაცვის სისტემისათვის საჭირო აღჭურვილობის მიწოდებას. ხოლო დამატებით, მაკროფინანსური სტაბილურობის მხარდასაჭერად და გადაუდებელი, მოულოდნელი ფინანსური საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ევროკავშირმა საქართველოს შესაძლებლობა მისცა მიეღო დამატებით 150 მილიონი ევროს ოდენობის მაკროფინანსური სესხი, შეღავათიანი პირობებით. აღნიშნული რესურსიდან პირველი ტრანში - 75 მლნ ევროს ოდენობით, შესაბამისი დოკუმენტაციის გაფორმებისთანავე, თითქმის უპირობოდ<sup>101</sup> იქნა გამოყოფილი და ის საქართველომ მალევე აითვისა. ასათვისებელი რესურსის მეორე ნაწილის, ასევე 75 მლნ ევროს, გამოყოფის წინაპირობად კი, ჯერ კიდევ ურთიერთგაგების მემორანდუმის ფარგლებში, გაცილებით მკაცრი კრიტერიუმები იქნა დადგენილი. კერძოდ, სხვა ნაკლებად პრობლემურ და შედარებით მარტივად დაკმაყოფილებად პირობებთან ერთად, მეორე ტრანშის გამოყოფის წინაპირობად მემორანდუმში<sup>102</sup> სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების, ძალიან კონკრეტული მახასიათებლები იქნა მითითებული. რომელთა დაკმაყოფილება საქართველოს ხელისუფლებამ ვერ შეძლო და შესაბამისად ვერც ტრანშის მეორე ნაწილი აითვისა<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> საქართველოსა და IMF-ს შორის შეთანხმებული ვალდებულებების დაკმაყოფილების პირობით. მსგავსი ტექნიკური ხასიათის ვალდებულებების დაკმაყოფილება თითქმის არასდროს ყოფილა პრობლემური საკითხი

<sup>102</sup> <https://commission.europa.eu/select-language?destination=/node/9>

<sup>103</sup> <https://factcheck.ge/ka/story/39946>

## 7. საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაცია/გაწევრიანება

### 7.1. კოპენჰაგენის კრიტერიუმები - გაწევრიანების მთავარი პირობები

ევროპული ინტეგრაცია არის პროცესი, რომელსაც ორი განზომილება გააჩნია. პირველ რიგში, ეს არის ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავება იმ წუთისათვის არსებულ წევრებს შორის და საერთო პოლიტიკური და ეკონომიკური მიმართულებების დახვეწა. ამ პროცესს ევროჟარგონზე “გაღრმავება” ეწოდება. მეორე განზომილება დაკავშირებულია ევროკავშირის გაფართოებასთან და მის შიგნით მიმდინარე პროცესების და პოლიტიკური მიმართულებების გეოგრაფიულად სხვა ქვეყნებზე გადატანასთან. ამ პროცესს ევროჟარგონზე “გაფართოება” ეწოდება.

ევროკავშირის განვითარებას მუდამ თან ახლდა გაფართოება, რაც გაერთიანებაში ახალი წევრების მიღებას გულისხმობს. ევროკავშირში გაწევრიანება არ არის მარტივი პროცესი. გარდა იმისა, რომ ამისათვის აუცილებელია სურვილი და პოლიტიკური ნება ორივე მხარეს უნდა გააჩნდეს, მნიშვნელოვანია იმ რთული კრიტერიუმების დაკმაყოფილება, რომლებიც გააღებს ევროკავშირის კარს მსურველი სახელმწიფოებისათვის. ეს კრიტერიუმები საკმაოდ მრავლისმომცველია და შეიძლება დახარისხებულ იქნას გეოგრაფიულ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ინსტიტუციონალურ და საკანონმდებლო კრიტერიუმებად.

#### 1) გეოგრაფიული კრიტერიუმი:

თავად ევროკავშირის სახელიც მიუთითებს, რომ მისი წევრები ევროპული სახელმწიფოები არიან. ევროკავშირის ხელშეკრულება, რომელიც 1993 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულების სახელით არის ცნობილი, ამბობს, (49 მუხლი), რომ “ნებისმიერმა ევროპულმა ქვეყანამ, რომელიც პატივს სცემს მე-2 მუხლში ნახსენებ პრინციპებს, შეიძლება გააკეთოს განაცხადი გაწევრიანებაზე”. ეს არის ნათელი მითითება, რომ ევროკავშირის წევრები მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოები შეიძლება იყვნენ.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ხელშეკრულებებში არსად არის ნახსენები, რომ არ შეიძლება არაევროპული სახელმწიფოს კავშირში მიღება, თუმცა არსებობს ამის პრეცედენტი. 1987 წელს ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების განაცხადი შეიტანა მაროკომ, თუმცა ევროკავშირის საბჭომ მას უარი განუცხადა იმ მოტივით, რომ მაროკო ევროპული სახელმწიფო არ იყო. აქედან შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა, რომ ევროპულ სახელმწიფოდ ცნობა აუცილებელი წინაპირობაა ევროკავშირში გასაწევრიანებლად. ამაზევე მიუთითებს ევროკავშირის მუდმივი საუბარი ისრაელთან განსხვავებული ხასიათის ინტეგრაციაზე, რაც ითვალისწინებს არა ევროკავშირში გაწევრიანებას, არამედ ახალი ტიპის შედარებით მაღალი დონის პარტნიორული ურთიერთობების ჩამოყალიბებას.

მაგრამ აქვე იბადება ბუნებრივი კითხვა. თუ ევროპის საზღვარი სამხრეთით, ან თუნდაც ჩრდილოეთით და დასავლეთით ბუნებრივადაა განსაზღვრული, სად არის მისი აღმოსავლეთი

და სამხრეთ-აღმოსავლეთი საზღვარი? როგორც წესი. ევროკავშირის საბჭო გადაწყვეტილებას ამა თუ იმ ქვეყნის ევროპელობის შესახებ წევრობის აპლიკაციის განხილვისას იღებს. პოზიტიური პასუხის შემთხვევაში ეს საკითხი მეტჯერ აღარ განიხილება და აქცენტი სხვა კრიტერიუმების დაკმაყოფილებაზე გადადის. შესაბამისად “ევროპელობის” დამტკიცება მანამდე ხდება ვიდრე ქვეყანას კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიენიჭება. სწორედ ამისი ნათელი მაგალითია ბალტიისპირეთის ქვეყნებში საბჭოთა კავშირის დაშლის პრაქტიკულად მეორე დღიდან დაწყებული რიტორიკა იმის შესახებ, რომ ბალტიისპირეთის რეგიონი განხილული ყოფილიყო არა როგორც პოსტ-საბჭოთა სივრცე, არამედ როგორც აღმოსავლეთ ევროპა ან უკიდურეს შემთხვევაში ნორდიკული, ანუ ჩრდილოეთ ევროპა.

საქართველოსთან მიმართებაში ევროპელობის კრიტერიუმთან დაკავშირებული დისკუსია დაიხურა 2014, წელს როდესაც ასოცირების შეთანხმებაში საქართველო მოსენიებულ იქნა როგორც „აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფო“. ამასთან 2022 წლის ევლისის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილებით საქართველოს მიენიჭა ევროპული პერსპექტივა, კერძოდ, საქართველო აღიარებული იქნა როგორც 49-ე მუხლით მოცული სახელმწიფო, რომელსაც აქვს უფლება გახდეს ევროკავშირის წევრი. აღსანიშნავია, რომ განსხვავებით წინა პრაქტიკისგან, როდესაც წევრობის მსურველი ქვეყანა ჯერ ევროპულ პერსპექტივას იღებდა და შემდეგ აკეთებდა განაცხადს წევრობაზე, საქართველოს, უკრაინის და მოლდოვის შემთხვევაში ეს პირიქით მოხდა. საქართველომ ევროპული პერსპექტივა გაწევრიანების განაცხადის შეტანის შემდეგ მიიღო, ხოლო უკრაინამ და მოლდოვამ ჩვენგან განსხვავებით კანდიდატის სტატუსი მოიპოვეს. საქართველოს ევროპული პერსპექტივა 2022 წელს შეგვიძლია შევადაროთ 2002 წლის ევროკომისიის მაშინდელი პრეზიდენტის რომანო პროდის განცხადებას რომ “თურქეთი ჯერ არ არის მზად გასაწევრიანებლად, რუსეთი ძალიან დიდია, ხოლო საქართველო და ახალი ზელანდია ძალიან შორს იმყოფებიან.” შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ბოლო ოც წელიწადში საქართველომ დიდი დისტანცია გაიარა “ძალიან შორს” ყოფნიდან ევროკავშირის პოტენციურ კანდიდატამდე.

გეოგრაფიულ კუთვნილებაზე საუბრისას, არ შეიძლება არ შევხვით თურქეთის პრობლემას. თურქეთი, რომლის მხოლოდ მცირე ნაწილი მდებარეობს ევროპაში, ევროკავშირის მიერ არასოდეს განხილულა როგორც არაევროპული სახელმწიფო. 1963 წელს ევროგაერთიანებას და თურქეთს შორის დადებული ასოციაციის ხელშეკრულების 28-ე მუხლი უშვებდა თურქეთის გაერთიანებაში შესვლის სამომავლო შესაძლებლობას. 1987 წელს თურქეთმა შეიტანა წევრობის განაცხადი ევროგაერთიანებაში და არაევროპელობის მოტივით უარი არ მიუღია. უფრო მეტიც, ევროკავშირის საბჭომ, ევროპარლამენტმა და ევროკომისიამ 2000-იანი წლების დასაწყისში მრავალჯერ დაადასტურეს თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების შესაძლებლობა. თუმცა, დღეს თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების თემა გაყინულია, ძირითადად თურქეთში დემოკრატიის მხრივ არსებული პრობლემების და თურქეთის მთავრობის განსხვავებული პრიორიტეტების გამო.



2) პოლიტიკური კრიტერიუმი:

მას შემდეგ რაც ქვეყანა ევროკავშირის წევრობის განაცხადს წარმოადგენს, ხდება მისი შემოწმება სხვადასხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ შემოწმების ხარისხი სხვადასხვა დროს განსხვავებული იყო. ასე მაგალითად, საბერძნეთის, ესპანეთის და პორტუგალიის ევროგაერთიანებაში შესვლისას ევროპულმა სახელმწიფოებმა ბევრ პრობლემაზე დახუჭეს თვალი. სამივე ეს სახელმწიფო ავტორიტარული რეჟიმებისგან ახალი გათავისუფლებული იყო, ამიტომ ევროგაერთიანებაში მათი მიღებისას არ იქნა გათვალისწინებული დემოკრატიული ინსტიტუტების არარსებობა და ზოგადად სახელმწიფო ინსტიტუტების სისუსტე. მაშინ ევროგაერთიანებას ის უფრო ადევნებდა, რომ ეს ქვეყნები ავტორიტარიზმის ეპოქაში არ დაბრუნებულიყვნენ, ამიტომ მათი შეყვანა გაერთიანებაში შედარებით უმტკივნეულოდ და სწრაფად მოხდა. მეორეს მხრივ, თუ შევხედავთ 2004-07 წლის გაფართოებისას ევროკავშირში შესული თორმეტი სახელმწიფოს მაგალითს, დავინახავთ, რომ საბოლოო წევრობამდე მათ ძალიან ბევრი “შემოწმება” გაიარეს, სადაც განსაკუთრებული ყურადღება სწორედ პოლიტიკური კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას ეთმობოდა.

სანამ დავახასიათებდეთ პოლიტიკურ კრიტერიუმებს, გვსურს აღვნიშნოთ, რომ იმ კრიტერიუმების ერთობლიობა, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის ევროკავშირის წევრობისათვის მზადყოფნას კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სახელითაა ცნობილი. 1993 წელს კოპენჰაგენში შეკრებილმა ევროპულმა საბჭომ დაადგინა იმ კრიტერიუმების ერთობლიობა, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია ევროკავშირში გასაწევრიანებლად.

კოპენჰაგენის სამიტის დასვანაში წერია: “გაწევრიანებისათვის აუცილებელია, რომ კანდიდატ ქვეყანას მიღწეული ჰქონდეს ინსტიტუტების სტაბილურობისთვის, რომლებიც ახდენენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და უმცირესობების დაცვას, ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის არსებობა, ისევე როგორც კავშირის შიგნით არსებული კონკურენტული ძალების ზეწოლის გამძლეობის უნარი. წევრობა ითვალისწინებს კანდიდატის შესაძლებლობას გაართვას თავი წევრობასთან დაკავშირებულ მოვალეობებს, მათ შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის მიზნების მიღწევას”.

მომდევნო წლების განმავლობაში აქ გამოკვეთილი კრიტერიუმები კიდევ უფრო იქნა დაკონკრეტებული ევროკავშირის სხვადასხვა ინსტიტუტების მიერ მიღებული კანონებით და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებით. 1997 წლამდე აპლიკანტი სახელმწიფოები “ბრმად” ცდილობდნენ გაეკვალათ გზა ევროკავშირისკენ, რადგან არ იცოდნენ კონკრეტულად რა პრობლემები უნდა დაეძლიათ და როგორი სახის დემოკრატიული ინსტიტუტები, თუ პოლიტიკური სისტემა ჩამოეყალიბებინათ. მხოლოდ 1997 წელს, როდესაც ევროკომისიამ გამოაქვეყნა თავისი მოსაზრება წევრობის კანდიდატების განაცხადების შესახებ, ნათელი გახდა, თუ რომელი სფეროები მოითხოვდნენ მეტ ყურადღებას და რომელ სფეროებში ჰქონდათ ყველაზე მეტი პროგრესი.

ევროკავშირისათვის დემოკრატიის არსებობა ნიშნავს ყოველი მოქალაქის თანაბარ უფლებას მიიღოს მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების სისტემაში, როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე. დემოკრატიული პროცესის შეფასება საკმაოდ რთული საქმეა, სირთულეები კი ძირითადად დემოკრატიის მრავალგვარობასთან არის დაკავშირებული. ამიტომ არსებობს რიგი ქვეკრიტერიუმებისა, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია დემოკრატიის არსებობისათვის. ასეთ კრიტერიუმებს მიეკუთვნება (1) მოქალაქეების ეფექტური მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, პოლიტიკურ დღის წესრიგში საკითხების გააქტიურებით და საკუთარი არჩევანის არგუმენტირებით; (2) გადამწყვეტ ეტაპებზე საარჩევნო თანასწორობა (თითოეული მოქალაქის მიერ მიცემული ხმა ერთნაირი მნიშვნელობისაა, ანუ არ ხდება არჩევნების გაყალბება და გადაწყვეტილებების მიმღები ელიტა კომპლექტდება ხალხის არჩევანის თანახმად); (3) პოლიტიკური პროცესების გაგება (თითოეულ მოქალაქეს აქვს უფლება და საშუალება ჰქონდეს საკმარისი ინფორმაცია მიმდინარე პროცესებზე და იმ გადაწყვეტილების სისწორეზე, რომელიც მან დააფიქსირა არჩევნების დროს); (4) კონტროლის საშუალება პოლიტიკურ დღის წესრიგზე (მოქალაქეებს აქვთ ექსკლუზიური უფლება გადაწყვიტონ და ანიშნონ მთავრობას, თუ რომელი საკითხებია მათთვის აქტუალური და რომელი საკითხები უნდა გადაიჭრას პირველ რიგში).

თუმცა, უმჯობესია შევხედოთ რა აინტერესებს ხოლმე ყველაზე მეტად ევროკომისიას, როდესაც ის რეგულარული მოხსენებების დროს აფასებდა ქვეყნების წარმატებას დემოკრატიული კრიტერიუმის დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებით.

ა) არჩევნები: ყველა მოხსენება, თუ სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ევროკავშირის მიერ კანდიდატი ქვეყნების შეფასებისათვის შეიქმნა მოიცავს თავს არჩევნების შესახებ. როგორც წესი, ევროკავშირი ცალსახად დადებითად უნდა აფასებდეს ქვეყნის წარმატებას თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებაში. როგორც წესი, ყოველი მოხსენების შემდეგ ევროკავშირი იმეორებდა, რომ კანდიდატი ქვეყნები აგრძელებენ დემოკრატიის განმტკიცებას. არჩევნების არადემოკრატიულად ჩატარებას პირდაპირი კავშირი აქვს ევროკავშირის მხრიდან ურთიერთობის გაცივებასთან. მაგალითად 1997 წლის სლოვაკეთის არჩევნები ევროკავშირის მიერ კვეთრად უარყოფითად იქნა შეფასებული, თუმცა მეჩიარის მთავრობის ხელისუფლებიდან წასვლის შემდეგ 1999 წლის არჩევნები უკვე პოზიტიურად შეფასდა და სლოვაკეთის მხრიდან პოლიტიკური კრიტერიუმი შესრულებულად იქნა ჩათვლილი.

2022 წელს ევროკომისიამ და ევროპულმა საბჭომ საქართველოს კანდიდატის სტატუსის მისაღებად 12 პრიორიტეტის შესრულების პირობა წამოუყენეს. ამ პირობებში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს მეორე პრიორიტეტს, რომელიც საარჩევნო და ინსტიტუციურ რეფორმებს ეხება.

ბ) ეროვნული პარლამენტი: ევროკავშირი დიდ ყურადღებას აქცევს ეროვნული პარლამენტის როლს, რადგან პარლამენტი, როგორც არჩეული ორგანო, უშუალოდ წარმოადგენს ხალხს და ქვეყანაში დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების მთავარი უზრუნველმყოფი ორგანოა. პარლამენტთან მიმართებაში ყურადღება ექცევა იმას, თუ რამდენად ეფექტანია პარლამენტის



მუშაობა (ანუ, რამდენად სწრაფად და ხარისხიანად გადააქვს მას ევროპული კანონები შიდა კანონმდებლობაში), რამდენად სცემენ პატივს მის ძალაუფლებას და ფუნქციებს, რამდენად დიდ როლს თამაშობს ოპოზიცია პარლამენტის საქმიანობაში და რამდენად არიან წარმოდგენილნი ეროვნული უმცირესობები ქვეყნის მთავარ საკანონმდებლო ორგანოში. 2022 წელს ევროკავშირის მიერ წარმოდგენილ პირობებში ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა ერთ-ერთი საკვანძო პრიორიტეტია.

გ) აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონირება: აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა, როგორც წესი, ევროკავშირის მიერ უფრო დეტალურად მოწმდება, რაც გასაგებია, რადგან ქვეყანაში დემოკრატიული ბალანსის რღვევა ხშირად სწორედ აღმასრულებელი შტოს მიერ ძალაუფლების უზურპირებასთანაა დაკავშირებული. აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებით დიდი ყურადღება ენიჭება შემდეგ საკითხებს: ერთიანი ფუნქციონირებადი საჯარო სამსახურის შექმნა, ადმინისტრაციის დეცენტრალიზაცია და სტრუქტურული რეფორმა, ინფორმაციის გამჭვირვალება და მისდამი ხელმისაწვდომობა, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების სიხშირე და ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირი ძალზედ პოზიტიურად უყურებს ისეთი სტრუქტურული ერთეულების (სამინისტროების, სააგენტოების, სამუშაო ჯგუფების, კომიტეტების და სხვ.) შექმნას, რომლებიც დაკავებულნი არიან ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანასთან დაკავშირებული საკითხებით. აღსანიშნავია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტიან საქმიანობას 2022 წელს წარმოდგენილი 12 პრიორიტეტიდან რამდენიმე ეხება. კერძოდ, პირველი პრიორიტეტი გულისხმობს დეპოლარიზაციას და ძალაუფლების განაწილებას, რაც საქართველოს ბოლო წლების უპირობო პრობლემად ითვლება. ძალაუფლების კონცენტრაცია და ერთპარტიული მმართველობა ევროკავშირის მიერ შეფასებულია, როგორც სერიოზული წინააღმდეგობა ევროინტეგრაციის გზაზე. იგივე კონტექსტში შეიძლება იქნას განხილული მე-5 წინაპირობა (დეოლიგარქიზაცია), რაც გულისხმობს არაუფლებამოსილი დიდი ქონების და პოლიტიკური, ეკონომიკური და სხვა სახის გავლენის მქონე პირების როლის შემცირებას საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში. იგივე კონტექსტში შეიძლება იქნას განხილული ანტი-კორუფციული სააგენტოს შექმნა (მე-4 პრიორიტეტი).

დ) დამოუკიდებელი სასამართლო: ეს კრიტერიუმი ევროკავშირის მიერ ყველაზე ხშირად არის მოხსენიებული თავის შეფასებებში, რადგან ყველა კანდიდატ ქვეყანას, როგორც წესი, პრობლემები აქვს სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირებასა და ეფექტურობასთან. ამ სფეროში ევროკავშირი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას, მოსამართლეების გადამზადებას, სასამართლო ხელისუფლებაში გაჩენილი ვაკანსიების შევსებას, მოქალაქეების მხრიდან სასამართლოსადმი დამოკიდებულებას, სასამართლოს მიერ საქმეების ეფექტურად გადაწყვეტას და სასამართლოს გადაწყვეტილებების ეფექტურ აღსრულებას. განსაკუთრებული ყურადღება ევროკავშირის მხრიდან ექცევა ხოლმე მოსამართლეებისათვის ხელფასების შემცირებას. საქართველოსთან მიმართებაში წლების განმავლობაში სერიოზულ პრობლემად ითვლება სასამართლოში ე.წ.

„კლანის“ არსებობა და მისი მეშვეობით ხელისუფლების პოლიტიკური ინტერესების გატარება, ასევე სასამართლოს გამოყენება პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ. შესაბამისად, 2022 წელს მიღებული ევროკავშირის მე-3 პრიორიტეტი დამოუკიდებელი სასამართლოს შექმნას ეხება და ითვალისწინებს როგორც მოსამართლეების დამოუკიდებლობისთვის ეფექტური მექანიზმების შექმნას, ისე გენერალური პროკურორის დამოუკიდებლობას და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ისეთი წევრებით დაკომპლექტებას, რომლებიც არ იქნებიან ანგარიშვალდებული პოლიტიკური ხელისუფლების მიმართ.

ე) ანტი-კორუფციული ღონისძიებები: კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ცალკე თავად არის გამოყოფილი ევროკომისიის მიერ მომზადებულ დასკვნებში. ამ სფეროში სახელმწიფოების საქმიანობა ორგვარად არის შეფასებული. ერთის მხრივ, ევროკომისია ყურადღებას ამახვილებს ქვეყნის შიგნით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე (ეროვნული ანტი-კორუფციული პროგრამები, ცვლილებები ეროვნულ კანონმდებლობაში, ლიცენზირების რეჟიმის გამარტივება და ა.შ.), ხოლო მეორე მხრივ ძირითადი საერთაშორისო ანტი-კორუფციული დოკუმენტების რატიფიცირება და ევროსაბჭოს გრეკოს ჯგუფში მონაწილეობა. ევროკავშირი, ასევე მიესალმება სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების შექმნას, რომლებიც დაკავებული არიან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლით. ევროკავშირის 12 მოთხოვნიდან (მე-4 პირობა) ერთ-ერთი პირდაპირ გულისხმობს დამოუკიდებელი ანტი-კორუფციული სააგენტოს შექმნას, რომელსაც ექნება მაღალი დონის კორუფციული ფაქტების დადგენის და გამოძიების ფუნქცია.

ვ) კანონის უზენაესობა და ფუნდამენტური უფლებების და თავისუფლებების პატივისცემა: ევროკავშირის მხრიდან განსაკუთრებით დიდი ყურადღება ექცევა ადამიანის უფლებების, მათ შორის, უმცირესობის უფლებების მაღალ დონეზე პატივისცემას. საქართველოსთვის წარმოდგენილი 12 პირობიდან ადამიანის უფლებებს ამა თუ იმ ფორმით ეხება - მედიის თავისუფლება (მე-7 პრიორიტეტი), მოწყვლადი ჯგუფების უფლებების დაცვა (მე-8 პრიორიტეტი), გენდერული თანასწორობა და ქალების უფლებების დაცვა (მე-9 პრიორიტეტი), სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა (მე-10 პრიორიტეტი) და დამოუკიდებელი ომბუდსმენის არსებობა (მე-12 პრიორიტეტი).

### 3) ეკონომიკური კრიტერიუმი:

კოპენჰაგენის ეკონომიკური კრიტერიუმები მოითხოვს, რომ კანდიდატ ქვეყანას ჰქონდეს ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა, ხოლო მასში მოქმედ ბიზნესებს და საწარმოებს გააჩნდეთ შესაძლებლობა გაუმკლავდნენ ევროკავშირის ბაზარზე არსებულ კონკურენციას და მასთან დაკავშირებულ ზეწოლას და სიძნელეებს.

ბუნებრივია, ეს განსაზღვრება ძალიან ბუნდოვანი და ზოგადია, ამიტომ კოპენჰაგენის ეკონომიკური კრიტერიუმების ბევრი საკითხი დაკონკრეტებულ იქნა მომდევნო წლებში. ყველაზე მნიშვნელოვანი განსაზღვრებები შემოტანილ იქნა 1999 წლის მარტში, როდესაც

ბერლინის ევროპულმა საბჭომ მიიღო “დღის წესრიგი 2000”, რომელიც მიზნად ისახავდა მომდევნო შვიდი წლის განმავლობაში ევროგაერთიანების პოლიტიკური და ეკონომიკური მიმართულებების გაძლიერებას და ისეთი ცვლილებების შეტანას, რომელიც დააკმაყოფილებდა გაფართოებული ევროკავშირის ინტერესებს და მოთხოვნილებებს.

ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა მოითხოვს, რომ ფასები და ვაჭრობა იყოს ლიბერალიზებული, ხოლო ქვეყანაში არსებობდეს საკუთრების დაცვის ეფექტური და მოქმედი საკანონმდებლო სისტემა. საბაზრო ეკონომიკაზე ასევე დადებითად მოქმედებს მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და ქვეყანაში კონსენსუსის არსებობა ეკონომიკური პოლიტიკის შესახებ. ეკონომიკის “სიკარგეს” ასევე განსაზღვრავს რამდენად კარგად არის განვითარებული ფინანსური სექტორი და არსებობს თუ არა ბარიერები, რომლებიც ხელს შეუშლიან ბაზარზე შესვლას და მის დატოვებას.

ევროკავშირის ბაზარზე არსებული კონკურენციისთვის გაძლება გულისხმობს, პირველ რიგში, სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემოს არსებობას. ასევე მნიშვნელოვანია ქვეყანაში საკმარისი ადამიანური და ფიზიკური კაპიტალის არსებობა, ისევე როგორც განვითარებული ინფრასტრუქტურა. სხვა ფაქტორებს შორის, რომელთა გათვალისწინება ხდება ევროკავშირის მიერ კანდიდატი ქვეყნების შემოწმებისას, აღსანიშნავია მთავრობის ჩარევის ხარისხი საბაზრო საქმეებში, თუ რამდენად მოქმედებს კონკურენციაზე მთავრობის მიერ გატარებული პოლიტიკა და კანონმდებლობა, ასევე ქვეყანაში მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება და ვაჭრობის მოცულობა ევროკავშირთან.

საქართველოსთან მიმართებაში 2023 წელს ევროკომისიამ გამოსცა საქართველოს მიერ ევროკავშირის კრიტერიუმებთან კონვერგენციის მოხსენება, სადაც მიმოხილულია 2022 წელს საქართველოს მიერ შევსებული გაწევრიანების კითხვარზე გაცემული პასუხები და შეფასებულია სხვადასხვა სფეროში საქართველოს მზადყოფნა. შიდა ბაზართან დაკავშირებული სექტორალური მზადყოფნის კუთხით საქართველო ძირითადად შეფასებულია როგორც მზადყოფნის გარკვეული დონის (საქონელის თავისუფალი გადაადგილება, კომპანიების სამართალი, ინტელექტუალური საკუთრება, ფინანსური სერვისები, მომხმარებლების უფლებების და ჯანმრთელობის დაცვა), მზადყოფნის ადრეული დონის (სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილება, კონკურენციის პოლიტიკა) და მზადყოფნის საშუალო დონის (დაფუძნების თავისუფლება და მომსახურების მიწოდების თავისუფლება, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება) მქონე.

ევროკომისიამ ცალკე შეაფასა კონკურენტულობის და ინკლუზიური ზრდის კლასტერი, სადაც ძირითადი შეფასებები არის მზადყოფნის საშუალო დონე (ეკონომიკური და სავალურო პოლიტიკა, საწარმოები და სამრეწველო პოლიტიკა, მეცნიერება და კვლევა, განათლება და კულტურა, საბაჟო კავშირი) და მზადყოფნის გარკვეული დონე (საინფორმაციო საზოგადოება და მედია, საგადასახადო პოლიტიკა, სოციალური პოლიტიკა და დასაქმება).

ეკონომიკური კრიტერიუმების ცალკე კლასტერი ეხება მწვანე დღის წესრიგს და მდგრად კავშირებს, სადაც საქართველოს მზადყოფნა შეფასებულია როგორც ადრეულ ეტაპზე (გარემოს დაცვა და კლიმატის ცვლილება) და გარკვეულ დონეზე (სატრანსპორტო პოლიტიკა, ენერჯეტიკა, ტრანს-ევროპული ქსელები) მყოფი.

კიდევ ერთი კლასტერი, რომელსაც ევროკომისია აფასებს არის რესურსების მართვა, სოფლის მეურნეობა და გათანაბრების პოლიტიკა, სადაც საქართველოს შეფასებები არის მზადყოფნის ადრეული ეტაპი (სოფლის მეურნეობა და აგრარული განვითარება, რეგიონული პოლიტიკა და სტრუქტურული ინსტრუმენტების კოორდინაცია, ფინანსური და საბიუჯეტო საკითხები) და მზადყოფნის გარკვეული დონე (სურსათის უსაფრთხოება, ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული პოლიტიკა, თევზჭერის პოლიტიკა).

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირში შესვლის შემდეგ ახალ წევრ ქვეყანას შეუძლია ევროს შემოღება საკუთარ ტერიტორიაზე. ამ წუთისათვის ევროკავშირის 27 წევრი სახელმწიფოდან 20 შესულია ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირში (არ მონაწილეობენ შვედეთი, დანია, ჩეხეთი, უნგრეთი, პოლონეთი, რუმინეთი და ბულგარეთი). ევროზონაში შესვლას საკუთარი წესები აქვს, რისი მკაცრი დაცვაც აუცილებელი წინაპირობაა ევროზე გადასასვლელად. ამ კრიტერიუმებს შორის აღსანიშნავია ფისკალური სტაბილურობა, ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა, დაბალი ინფლაციის და საპროცენტო განაკვეთი, ეროვნული ვალუტის სტაბილურობა და საალუტო კურსის გაცვლის მექანიზმში მინიმუმ ორი წლის განმავლობაში მონაწილეობა.

#### 4) ინსტიტუციური ადაპტაცია:

ევროკავშირში გაწევრიანება ორმხრივი პროცესია და არ არის დაკავშირებული მხოლოდ წევრი სახელმწიფოების მხრიდან ვალდებულებების შესრულებასთან. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ე.წ. „ათვისების შესაძლებლობა“, რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა უნდა მოახერხოს ისეთი ინსტიტუციური რეფორმების ჩატარება, რომელიც მოახერხებს ახალი წევრი სახელმწიფოების სრულფასოვნად ჩართვას ინსტიტუტებში. ასე მაგალითად, 2004 წლის გაფართოებამდე ევროკავშირის საბჭოში გადაწყვეტილებების მიღება კვალიფიცირებული უმრავლესობის სისტემით სხვაგვარად ხდებოდა, ხოლო 2004 წლის შემდეგ – სხვაგვარად.

გასათვალისწინებელია, რომ ყოველი გაფართოება დაკავშირებულია ევროკავშირის შიგნით ინსტიტუციურ ცვლილებებთან, ამიტომ ევროკავშირი ყოველთვის მომხრეა ერთად მიიღოს ქვეყნების ჯგუფი და არა სათითაოდ, რათა ბევრი დრო და ენერჯია არ ხარჯოს ყოველი გაფართოების წინ ინსტიტუციური პრობლემების მოგვარებაზე. დღეს საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა განიხილებიან, როგორც ე.წ. „ტრიოს რეგიონი“ და ბალკანურ სახელმწიფოებთან ერთად გაწევრიანების რიგში იმყოფებიან. ერთ-ერთი მიზეზი, რატომაც ევროკავშირი რუსეთის უკრაინაში შეჭრამდე არ განიხილავდა გაფართოების ახალ ტალღას, სწორედ ახალი წევრების და გაფართოების მიუღებლობა და „ათვისების შესაძლებლობის“ ნაკლებობა იყო,

თუმცა გეოპოლიტიკურმა ცვლილებებმა და ევროპის უსაფრთხოების სიმძიმის ცენტრის აღმოსავლეთ ევროპაში გადმოტანამ შეცვალა ევროკავშირის პრიორიტეტები და შესაძლებელი გახდა გაფართოების ახალი ტალღის მიმართ პოზიტიური დამოკიდებულების გაჩენა.

5) კანონმდებლობის გადმოტანა:

ყველა სახელმწიფო, რომელიც ევროკავშირში შედის ვალდებულია თავისი კანონმდებლობა მაქსიმალურად მიუახლოვოს ევროკავშირის კანონმდებლობას. ამისათვის სახელმწიფოებმა უნდა მოახდინონ რამდენიმე ათეული ათასი გვერდის მოცულობის ევროკავშირის კანონმდებლობის გადატანა ეროვნულ კანონმდებლობაში. ევროკავშირის კანონმდებლობა ძალიან ტექნიკურია, ამიტომ ხშირად ქვეყნები პრობლემებს აწყდებიან მის გადმოტანასთან დაკავშირებით. საქართველოს შემთხვევაში აღსანიშნავია, რომ ასოცირების და თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებების დადებამ ძალიან დაახლოვა საქართველოს კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. სხვადასხვა კვლევით აშკარაა, რომ საქართველოს უფრო დიდი პროგრესი აქვს ამ კუთხით, ვიდრე რამდენიმე ბალკანურ სახელმწიფოს, უკრაინას, ამ მოლდოვას. ზემოთ ეკონომიკური კრიტერიუმების განხილვისას ნახსენები ევროკომისიის 2023 წლის მოხსენება ასევე ნათლად ადასტურებს, რომ კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის კუთხით საქართველოს დიდი პროგრესი აქვს. აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის შეფასებით არც ერთ სფეროში საქართველოს სრული ჰარმონიზაციისთვის, ან ჰარმონიზაციის კარგი დონისთვის ჯერ არ მოუღწევია.

ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანა ის მთავარი საკითხია, რის გარშემოც მიმდინარეობს ხოლმე გაწევრიანების მოლაპარაკებები. ევროკავშირის და სახელმწიფოებს შორის გაფორმებული გაწევრიანების ხელშეკრულება 30-35 თავისგან შედგება და ძირითადად კანონმდებლობის სფეროების მიხედვითაა დაყოფილი. მეხუთე გაფართოების დროს ათ კანდიდატ ქვეყანას 31 თავზე უხდებოდა მოლაპარაკებების წარმოება, ხოლო ხორვატიასთან და თურქეთთან მოლაპარაკებები 35 თავის გარშემო მიმდინარეობს. დღეს ევროკავშირში გასწევრიანებლად 33 თავის ირგვლივ შეთანხმებაა საჭირო. ეს თავები თანამედროვე პერიოდში ექვს კლასტერად იყოფა (ფუნდამენტური საკითხები, შიდა ბაზარი, კონკურენტუნარიანობა და ინკლუზიური ზრდა, მწვანე დღის წესრიგი და მდგრადი კავშირები, რესურსები, სოფლის მეურნეობა და გათანაბრება და საგარეო ურთიერთობები). ზემოთ ჩვენ მოკლედ მიმოვიხილეთ ეკონომიკური კლასტერების კუთხით საქართველოს მზაობა. თუმცა, ცალკე აღნიშვნის ღირსია პირველი კლასტერი - ე.წ. ფუნდამენტური საკითხები. აღსანიშნავია, რომ ეს კლასტერი ოთხი თემისგან შედგება (მართლმსაჯულება, თავისუფლება და უსაფრთხოება, საჯარო შესყიდვები, სტატისტიკა, ფინანსური კონტროლი). ამ ოთხივეში საქართველოს მზაობა გარკვეული დონის მზადყოფნით არის შეფასებული ევროკომისიის მიერ. თუმცა ფუნდამენტური თემიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი არის ე.წ. 23-ე თავი, რომელიც ეხება სასამართლოს და ფუნდამენტურ უფლებებს. 2022 წელს ევროკავშირის მიერ საქართველოს წაყენებული 12 პირობა, რაც აუცილებელია კანდიდატის სტატუსის

მისაღებად სწორედ ამ 23-ე თავიდან გამომდინარეობს და კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შესრულებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

6) გაწევრიანების პროცედურა:

ევროკავშირში გასაწევრიანებლად ქვეყნებმა საკმაოდ რთული და დროში გაწეილი პროცედურა უნდა გაიარონ. გაწევრიანების გზაზე შედგომა არ იძლევა ამ გზის აუცილებლად ბოლომდე გავლის გარანტიას, რისი კარგი მაგალითიცაა თურქეთი. ასევე არ არის გარანტირებული ამ გზის სწრაფი გავლა, რაზეც ჩრდილოეთ მაკედონიის და ბოსნიის მაგალითებიც კარგად მეტყველებს.

ოფიციალური პროცედურა, რომელიც ყველა ქვეყანამ უნდა გაიაროს ევროკავშირში გასაწევრიანებლად შემდეგია:

- წევრობის მსურველი ქვეყანა იღებს გადაწყვეტილებას ევროკავშირთან მიერთების მართებულობის შესახებ და შეაქვს ოფიციალური განაცხადი, რომელიც ჯერ კომისიას გადაეცემა, კომისია კი ევროპულ საბჭოს გადასცემს. საქართველომ ეს განაცხადი 2022 წლის მარტში შეიტანა ევროკავშირში უკრაინასთან და მოლდოვასთან ერთად.
- ევროკომისია უგზავნის საკმაოდ ვრცელ კითხვარს წევრობის მსურველ ქვეყანას იმის შესამოწმებლად, რამდენად კარგად არის ქვეყანა მზად ევროკავშირის ვალდებულებების მისაღებად. ამ კითხვარზე ქვეყანა ამზადებს პასუხს, რაზეც დიდწილად არის დამოკიდებული ქვეყნის შემდგომი ნაბიჯების ბედი. ეს კითხვარი და პასუხები საქართველომ 2022 წელს გაიარა, როდესაც მარტში მიღებულ კითხვარს რამდენიმე თვეში გასცა 1600 გვერდიანი პასუხი.
- კითხვარის შემოწმების შემდეგ ევროკომისია აქვეყნებს თავის მოსაზრებას (avis, opinion), ქვეყნის მზადყოფნასთან დაკავშირებით. ევროკომისიამ შეიძლება გასცეს რეკომენდაცია, რომ ქვეყანა არის მზად და მიეცეს კანდიდატი სტატუსი, ან მიეცეს პირობები კანდიდატის სტატუსის მისაღებად. უკრაინამ და მოლდოვამ 2022 წელს პირდაპირ მიიღეს კანდიდატის სტატუსი, ხოლო საქართველოს მიენიჭა პოტენციური კანდიდატის სტატუსი და განესაზღვრა 12 პრიოტეტი, რომლის შესრულების შემდეგ მიიღებს კანდიდატის სტატუსს. სხვადასხვა დროს კომისია განსხვავებულ მოხსენებას იღებდა. მაგალითად, თავის დროზე კომისიამ “მწვანე შუქი აუნთო” მესამე გაფართოების სახელმწიფოებს - ესპანეთს და პორტუგალიას, მეოთხე გაფართოების ტალღას (შვედეთი, ფინეთი და ავსტრია) და მეხუთე გაფართოების ხუთ სახელმწიფოს (ჩეხეთი, პოლონეთი, უნგრეთი, ესტონეთი და სლოვენია). ევროკომისიამ თავის დროზე უარყოფითი მოსაზრება დააფიქსირა საბერძნეთთან დაკავშირებით (თუმცა ევროპულმა საბჭომ არ გაითვალისწინა ეს უარყოფითი მოსაზრება, რაც ერთადერთ შემთხვევად რჩება ევროგაერთიანების ისტორიაში, როდესაც კომისიის მოსაზრება გაფართოებასთან დაკავშირებით არ იქნა მხედველობაში მიღებული), ასევე თურქეთთან და



მეხუთე გაფართოების ხუთ სახელმწიფოსთან (სლოვაკეთი, ლიტვა, ლატვია, რუმინეთი და ბულგარეთი) დამოკიდებულებაში. ასე, რომ ევროკომისიის პოზიციას ძალიან მნიშვნელოვანი, თუ არა გადამწყვეტი, როლი ენიჭება ევროკავშირის გაფართოების საქმეში.

- ევროკომისიის მოსაზრების მოსმენის და ქვეყნისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების შემდეგ ევროპული საბჭო ადგენს თარიღს გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების თაობაზე. ამავე დროს ევროკავშირის საბჭო განუსაზღვრავს მანდატს მოლაპარაკებების ჩარჩოსთვის ევროკომისიას, რომელსაც ევალება, რომ დაიწყოს გაწევრიანების მოლაპარაკებები გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოსთან.

- ამის შემდეგ იწყება მოლაპარაკებების ხანგრძლივი პროცესი, რომლის დროსაც წევრობის მსურველი სახელმწიფო და ევროკავშირი ცდილობენ შეთანხმდნენ გაწევრიანების ხელშეკრულებაზე, რომელიც რამდენიმე ათეული თავისაგან შედგება, საიდანაც თითოეული თავი სხვადასხვა სფეროს (სოფლის მეურნეობა, ტრანსპორტი, ინსტიტუტები, ა.შ.) ეხება. თავდაპირველად კანდიდატი სახელმწიფო წარმოადგენს თავის პოზიციას ამა თუ იმ თავის შესრულებასთან დაკავშირებით, სადაც მოცემულია არა მარტო იმ წუთისათვის არსებული პროგრესი, არამედ, საჭიროების შემთხვევაში, მოთხოვნაც, რომ ზოგიერთი ვალდებულების შესრულება რამდენიმე წლით გადაუვადონ.

- კანდიდატი სახელმწიფოების პოზიციის გაცნობის შემდეგ თითოეულ თავთან დაკავშირებით ევროკავშირის საბჭო იმუშავებს საერთო პოზიციას, რაც საკმაოდ დროტევადი პროცესია. როგორც წესი, სანამ საბჭო საბოლოო სიტყვას იტყვის, თავის პოზიციას ევროკომისია აფიქსირებს და საბჭოს უგზავნის, რომელიც, თავის მხრივ, ამ პოზიციას ცვლის თავისი ინტერესების შესაბამისად. აღსანიშნავია, რომ საბჭოს მიერ ძალიან იშვიათად ხდება კომისიის მიერ მომზადებულ პროექტში შინაარსობრივი ხასიათის ცვლილებების შეტანა. ძირითადად ცვლილებები ტექსტობრივი ხასიათისაა და იმის გამო შედის, რომ ყველა სახელმწიფოს ინტერესი იქნას დაკმაყოფილებული.

- მოლაპარაკებების პროცესში ევროკავშირის მხრიდან მონაწილეობს ევროკომისია. ამ მოლაპარაკებებს არ აქვს კლასიკური მოლაპარაკებების სახე, რადგან ურთიერთობა ორ მხარეს შორის საკმაოდ ინტენსიურია და მოიცავს რჩევების, ტექნიკური ექსპერტიზის და დახმარების დიდ დოზას. თუ კლასიკური მოლაპარაკებების დროს თითოეული მხარე ცდილობს თავისი პოზიცია ბოლომდე დაიცვას, ევროკავშირთან მოლაპარაკების შემთხვევაში კანდიდატი ქვეყნები იძულებულნი არიან დაეთანხმონ უმრავლესობა საკითხებს, ამიტომ მაქსიმალური მოგების სანახავად და პრობლემების თავიანთთვის მომგებიანად გადასაჭრელად ქვეყნები ცდილობენ მოუსმინონ ევროპულ მხარეს და გაითვალისწინონ მათი რეკომენდაციები. ძირითადი მოლაპარაკებები მიმდინარეობს ხოლმე ე.წ. ტრანზიციული პერიოდების შესახებ, ანუ იმ ვადის ირგვლივ, რომელიც უნდა მიეცეს სახელმწიფოს კონკრეტული პირობების შესასრულებლად.

- მოლაპარაკების პროცესის დაახლოებით შუა ნაწილში, როგორც წესი, ტარდება მოლაპარაკებების ფორმალური რაუნდი, როდესაც ხდება ხელშეკრულების თავების “დროებითი დახურვა”. ეს ტერმინი ნიშნავს, რომ ევროკავშირის საბჭო თანხმდება, რომ ამა თუ იმ თავთან დაკავშირებით მეტი მოლაპარაკება საჭირო აღარ არის და კანდიდატმა სახელმწიფომ მიიღო ევროკავშირის საბჭოს საერთო პოზიცია.

- აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ის, თუ რამდენ თავთან დაკავშირებით დაიწყებს მოლაპარაკებებს კანდიდატი ქვეყანა ევროკავშირთან ზოგჯერ პოლიტიკური გადაწყვეტილების საკითხია. თუმცა, დახურული თავების თანმიმდევრობა თითქმის ერთი და იგივეა. ტენდენცია ისეთია, რომ აპლიკანტი ქვეყნები, როგორც წესი, ცდილობენ ჯერ შედარებით იოლი თავები დახურონ და შემდეგ გადავიდნენ რთულ საკითხებზე. მაგალითად, ჩეხეთთან მოლაპარაკების პირველ წელს 8 თავი გაიხსნა, ხოლო სლოვენასთან – 15. ამის მთავარი მიზეზი ისიც იყო, რომ სლოვენამ მოლაპარაკებები ევროკავშირთან უფრო გვიან დაიწყო, შესაბამისად, ევროკავშირს სურდა, რომ ყველა აპლიკანტ ქვეყანასთან ერთდროულად დაესრულებინა მოლაპარაკება. ასევე განსხვავებულია დრო, რაც საჭიროა რომელიმე თავის დასახურავად. მაგალითად ესტონეთმა თავს, რომელიც კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას ეხებოდა, სულ რაღაც 6 თვე მოანდომა, მაშინ როდესაც, იგივე თავზე პოლონეთთან 30 თვის განმავლობაში მიდიოდა მოლაპარაკება. აქვე აღსანიშნავია, რომ ფუნდამენტური საკითხების თავი არის თავი, რომელიც დასაწყისში იხსნება და ყველაზე ბოლოს იხურება მნისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

- როდესაც ევროკავშირის საბჭო ჩათვლის, რომ ყველა თავი დახურულია, ხდება მათი ფორმალური დახურვა ევროპული საბჭოს მიერ, რომელსაც ევროკავშირის საბჭო გადაუგზავნის ხელშეკრულებას საბოლოო სიტყვისათვის.

- ევროპული საბჭო ადგენს თარიღს, როდესაც მოხდება გაწევრიანების ხელშეკრულების ოფიციალური ხელმოწერა და თარიღს, როდესაც ახალი წევრები შეუერთდებიან ევროკავშირს.

- გაწევრიანების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, უნდა მოხდეს მისი რატიფიცირება ევროპული პარლამენტის აპლიკანტი სახელმწიფოების მიერ შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურების მიხედვით. ზოგიერთი ქვეყანა რეფერენდუმის გზით ახდენს გაწევრიანების ხელშეკრულების რატიფიცირებას, ზოგ ქვეყანაში კი ეს ფუნქცია პარლამენტს აქვს დავალებული.

ამგვარად, ჩვენ ვხედავთ, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება ძალიან რთული და შრომატევადი პროცესია. ის არა მარტო მოიცავს რეფორმებით და ცვლილებებით აღსავსე ხანგრძლივ გზას, არამედ ასევე დაკავშირებულია მოლაპარაკებების საკმაოდ დროში გაწევილ პროცედურასთანაც. ამიტომ, მნიშვნელოვანია იმის დამახსოვრება, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება არ არის პროცესი, რომელიც შეიძლება ორ ან სამ წელიწადში გადაწყდეს და განხორციელდეს. რაც არ უნდა მოტივირებული იყოს ორივე მხარე სწრაფად დაასრულოს



გაწევრიანების პროცესი, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ბიუროკრატიული ელემენტები, რომელიც უხვად არის ევროკავშირის საქმის წარმოებასა და, ზოგადად, საქმიანობაში. აქვე ისიც აღსანიშნავია, რომ ის პერიოდი, რაც განაცხადის შეტანიდან ევროკავშირთან მოლაპარაკებების გაწევრიანებამდე იყო საჭირო ისტორიულად რამდენიმე წელიწადს მოიცავდა, თუმცა 2022 წელს უკრაინაში რუსეთის შეჭრამ დრამატულად დააჩქარა პროცესები. ამიტომ, გამორიცხული არ არის, რომ „საშინაო დავალების“ სწრაფად შესრულების შემთხვევაში უკრაინის, მოლდოვის და საქართველოს, ასევე ბალკანური სახელმწიფოების ევროინტეგრაცია მომავალში დაჩქარდეს.

## 7.2. ევროკავშირის გაფართოების ახალი პოლიტიკა

ევროკავშირის შესახებ შეთანხმების 49-ე მუხლი ამბობს, რომ ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც პატივს სცემს იმავე ხელშეკრულების მეორე მუხლით განსაზღვრულ ღირებულებებს, შეუძლია ევროკავშირის გაწევრიანების განაცხადით მიმართოს. თავის მხრივ ევროკავშირის შესახებ შეთანხმების 2-ე მუხლით განსაზღვრული ღირებულებებია: ადამიანის ღირსება, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების მათ შორის უმცირესობათა უფლებების პატივისცემა. ევროპული საზოგადოება ეფუძნება პლურალიზმს, დისკრინიმაციის წინააღმდეგ ბრძოლას, ტოლერანტულობას, სამართლიანობას, სოლიდარობასა და კაცისა და ქალის თანასწორობას.

იმისთვის, რომ ქვეყანა გახდეს ევროკავშირის წევრი, გარდა იმისა რომ ის უნდა იყოს ევროპული სახელმწიფო და პატივს სცემდეს ევროკავშირის შესახებ შეთანხმების მეორე მუხლით განსაზღვრულ ღირებულებებს, საჭიროა მან ასევე დააკმაყოფილოს ევროკავშირის მიერ 1993 წელს შემუშავებული „კოპენჰაგენის კრიტერიუმები“. ეს კრიტერიუმებია:

- სტაბილური სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ქვეყანაში დემოკრატიას, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებების პატივისცემასა და უმცირესობათა უფლებების დაცვას;
- ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა და შესაძლებლობა, რომ კონკურენტული იყოს ევროკავშირის ერთიან ბაზარზე;
- შესაძლებლობა, რომ აიღოს და ეფექტიანად განახორციელოს ევროკავშირის წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები, რაც მათ შორის უკავშირდება პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირში წევრობას;
- სახელმწიფოს უნდა შეეძლოს ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადატანა და შესაბამისი ადმინისტრაციული და მართლმსაჯულების სისტემების გამოყენებით მათი ეფექტიანი აღსრულება.

უნდა ითქვას, რომ ევროკავშირის გაწევრიანების ვადები ინდივიდუალურია (მაგალითად ბულგარეთმა ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადი 1995 წელს გააკეთა და წევრი 2007 წელს გახდა; ესტონეთმა განაცხადი 1995 წელს გააკეთა და წევრი 2004 წელს გახდა; ხორვატიამ

განაცხადი 2003 წელს გააკეთა და ევროკავშირის 2013 წელს შეუერთდა) და დიდწილად დამოკიდებულია გაწევრიანების სურვილის მქონე ქვეყნის შესაძლებლობას და პოლიტიკურ ნებაზე, დააკმაყოფილოს ე.წ. „კოპენჰაგენის კრიტერიუმები“.

ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი ხუთი ძირითადი ეტაპისაგან შედგება.

**პირველი ეტაპი** - გაწევრიანების მსურველი ევროპული სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირის საბჭოსთვის განაცხადის წარდგენა, სადაც უნდა აღინიშნოს, რომ ის აკმაყოფილებს ევროკავშირის ხელშეკრულების მეორე მუხლით გათვალისწინებულ პირობებს;

**მეორე ეტაპი** - ევროკომისიის მიერ ევროკავშირის საბჭოსთან კონსულტაციის შედეგად გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოს შესახებ შეფასების (opinion) მომზადება;

**მესამე ეტაპი** - ევროკავშირის საბჭო ევროკომისიის მიერ მომზადებული შეფასების საფუძველზე გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოს ანიჭებს კანდიდატის სტატუსს. ევროკავშირის საბჭოს ეს გადაწყვეტილება უნდა დაამტკიცოს ევროპულმა საბჭომ.

**მეოთხე ეტაპი** - გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ევროკავშირის საბჭო ერთხმად: გაწევრიანება მოიცავს ევროკავშირის კანონმდებლობის 35 სფეროს/თავს. ევროკავშირის საბჭოს შეუძლია კანდიდატ ქვეყნისაგან გარკვეული პირობების დაკმაყოფილება მოითხოვოს კონკრეტულ თავზე მოლაპარაკებების დაწყების ან დახურვის წინაპირობად. ამასთან გაწევრიანების მოლაპარაკებებს წინ უსწრებს კონკრეტულ სფეროს/თავის მიხედვით ე.წ. სკრინინგის პროცედურა, რისი მიზანია შეფასდეს კანდიდატი ქვეყნის მდგომარეობა აღნიშნული მიმართულებით, როგორც პოლიტიკის, ასევე პრაქტიკის დონეზე. გაწევრიანების პროცესში ევროკომისია აქვეყნებს შეფასების ანგარიშებს, სადაც აღწერილია პროგრესი და გამოწვევები, რაც კანდიდატ ქვეყანას გააჩნია.

2020 წლის 5 თებერვალს, ევროკომისიამ მიიღო დოკუმენტი „Enhancing the accession process – A credible EU perspective for Western Balkans”<sup>104</sup>, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირის კანონმდებლობის 35 სფეროს/თავი ექვს ნაწილად დაიყო (ფუნდამენტური თავები; შიდა ბაზარი; კონკურენცია და ინკლუზიური ზრდა; მწვანე დღის წესრიგი და მდგრადი კავშირი; სოფლის მეურნეობა, რესურსები და გათანაბრება; საგარეო ურთიერთობები) და აღინიშნა, რომ ფუნდამენტურ თავებზე (რაც თავის მხრივ მოიცავს მართლმსაჯულებას და ძირითად უფლებებს; იუსტიციას, თავისუფლებას და უსაფრთხოებას, ეკონომიკურ კრიტერიუმებს, ფუნქციონირებად დემოკრატიულ ინსტიტუტებს და საჯარო მმართველობის რეფორმას, საჯარო შესყიდვებს, სტატისტიკას და ფინანსურ კონტროლს) მოლაპარაკებები ყველაზე ადრე დაიწყება და ყველაზე გვიან დაბრუნდება. ამასთან ერთად მოლაპარაკებების პროცესში იზრდება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების როლი, რომლის წარმომადგენლებსაც შეუძლიათ ადგილზე შეამოწმონ კანდიდატი ქვეყნის მიერ მოლაპარაკებების პროცესში მიღწეული პროგრესი და დარჩენილი გამოწვევები.

<sup>104</sup> <https://bit.ly/3s2VHXp>

უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის გაწვევრიანების პროცესში ყველაზე ახლოს დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები არიან. თუმცა, მათ შორისაც არის გარკვეული უთანაბრობა (იხ. ცხრილი):

**ცხრილი # 1 დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების ევროკავშირში გაწვევრიანების პროცესი**

ქვეყანა	განაცხადი გააკეთა	კანდიდატის სტატუსი მიიღო	გაწვევრიანებაზე მოლაპარაკებები დაიწყო	თავების რაოდენობა, რომლებზეც პირობითად დახურულია მოლაპარაკებები
სერბეთი	2009	2012	2013	2
მონტენეგრო	2008	2010	2012	3
ჩდ. მაკედონია	2004	2005	2020	-
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	2016	-	-	-
ალბანეთი	2009	2014	2020	-

წყარო: ევროკომისია<sup>105</sup>

შეჯამებისთვის უნდა ითქვას, რომ გაფართოება უშუალოდ ევროკავშირისა და მთლიანად ევროპისთვის უდიდეს წარმატებად მიიჩნევა. სწორედ ევროკავშირის გაფართოებით მოხდა ევროპის დაყოფის თავიდან აცილება და მთელს კონტინენტზე მშვიდობისა და კეთილდღეობის გავრცელება. გაფართოებამ ევროკავშირს საშუალება მისცა გაზრდილიყო მისი, როგორც გლობალური აქტორის წონა და უფრო საიმედო პარტნიორი გამხდარიყო.

**7.3. ევროკავშირში საქართველოს გაწვევრიანების ახალი დღისწესრიგი**

საქართველოს ევროკავშირში წევრობის მისწრაფება დიდი ხნის მანძილზე განიხილებოდა ისეთ ოცნებად, რომელსაც ასრულება ნაკლებად ეწერა. 2014 წელს ევროკავშირთან გაფორმებული ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე ხელმოწერის შედეგად, საქართველომ მიიღო უვიზო მიმოსვლა ევროკავშირთან და ასოცირების შეთანხმება, რომლის რეალიზებაც საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის ძალიან მნიშვნელოვანი ნაწილია, თუმცა მხოლოდ ერთ-ერთი ეტაპია ევროკავშირში წევრობის გზაზე.

თუმცა, უკრაინაში რუსეთის შეჭრამდე ბრიუსელში შესაბამისი პოლიტიკური ინტერესის დეფიციტის გარდა, შემდგომი ინტეგრაციის დამაბრკოლებელ ფაქტორად ასევე მოგვევლინა საქართველოს დემოკრატიული უკუსვლა ბოლო რამდენიმე წლის მანძილზე. მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის მზარდმა პოლარიზაციამ, ისევე როგორც კარგ მმართველობასთან და კანონის უზენაესობასთან დაკავშირებულმა მნიშვნელოვანმა

<sup>105</sup> <https://bit.ly/3fFjO9K>

გამოწვევებმა მნიშვნელოვნად შეაფერხეს საქართველოს შემდგომი პროგრესი. ამჟამად, როდესაც ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსი უკვე აღარ წარმოადგენს შორეულ პერსპექტივას, საქართველო მხოლოდ საკუთარი ძალებით იბრძვის ევროპული მომავლის მისაღწევად. შესაბამისად, ამ უაღრესად კრიტიკულ მომენტში, ევროკავშირის გაზრდილმა ჩართულობამ შეიძლება სრულად შეცვალოს სურათი და ერთი მხრივ იხსნას საქართველო რუსეთისგან, ხოლო მეორე მხრივ უზრუნველყოს ბრიუსელის სტრატეგიული ინტერესები რეგიონში.

### 7.3.1. ახლო წარსული

2015 წელს, ევროკავშირის საბჭოს პრეზიდენტმა დონალდ ტუსკმა საქართველო ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ექვს სახელმწიფოს შორის მოწინავე ქვეყნად დაასახელა, რომელიც სულ მცირე 2019 წლამდე მყარად ინარჩუნებდა წამყვანი რეფორმატორის რეპუტაციას. საქართველო განსაკუთრებული წარმატებით გამოიჩინა ასოცირების შეთანხმების შესრულებაში და უსწრებდა არა მხოლოდ ევროკავშირის წევრობის ამბიციების მქონე „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სახელმწიფოს, უკრაინას და მოლდოვას, არამედ გარკვეული კრიტერიუმებით აღმატებოდა ზოგიერთ დასავლეთ ბალკანურ ქვეყანასაც.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში მოწინავეობის მიუხედავად, რის გამოც საქართველოს ხშირად უწოდებდნენ „ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პოლიტიკის ემბლემატურ სახეს“, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ურთიერთობების კონტექსტში დიდი ხნის მანძილზე ფიგურირებდა შეკითხვა „რა არის შემდეგი“, რაც გულისხმობდა შემდგომი ინტეგრაციის და თანამშრომლობის ახალი ფორმატის მოთხოვნას. რეალურად, წლების მანძილზე საქართველოს მიზანს წარმოადგენდა ევროპული პერსპექტივის მოპოვება, მაგრამ საქართველოსთან, უკრაინასთან და მოლდოვასთან მიმართებით, საუბრები ძირითადად შემოიფარგლებოდა „ყველაფერი ინსტიტუტების გარდა“ პარტნიორობის შეთავაზებით. ევროკავშირის ინტეგრაციის გზაზე წინსვლის მიზნით, საქართველომ, უკრაინამ და მოლდოვამ შექმნეს „ასოცირებული სამეული“ და 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ, საქართველოს მთავრობამ განაცხადა, რომ 2024 წელს საქართველო შეიტანდა ევროკავშირში წევრობის ოფიციალურ განაცხადს.

### 7.3.2. მოწინავედან მაჩანჩალამდე

რუსეთის ბარბაროსულმა აგრესიამ უკრაინის წინააღმდეგ, რომელმაც განუზომელი მასშტაბის ადამიანური ტრაგედია გამოიწვია, ამავედროულად უკრაინისთვის, საქართველოსთვის და მოლდოვასთვის შექმნა შესაძლებლობების ფანჯარა და მათ მისცა ახალ გეოპოლიტიკურ რეალობაში ევროკავშირში წევრობაზე განაცხადის შეტანის საშუალება.

ამის მიუხედავად, საქართველო ცუდად მომზადებული შეხვდა ამ შანსს, რომელიც ქვეყანას რამდენიმე ათწლეულში ერთხელ შეიძლება მიეცეს. უკანასკნელი წლების განმავლობაში დაგროვდა შეკითხვები დემოკრატიულ უკუსვლასთან დაკავშირებით, რამაც ხელი შეუწყო



არაფორმალური მმართველობის შესახებ და ოლიგარქის მიერ სახელმწიფოს მიტაცების თაობაზე ბრალდებების ფართოდ ტირაჟირებას. გარდა ამისა, მოხდა მოქმედი პოლიტიკური ოპოზიციის მარგინალიზაცია, რასაც თან დაერთო 2019 წლიდან ქვეყანაში მიმდინარე მუდმივი პოლიტიკური კრიზისი. ამ მოჯადოვებული წრიდან გამოსავლის მოძებნის მიზნით, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ევროკავშირის შუამავლობით შესაძლებელი გახდა შეთანხმების მიღწევა. ევროკავშირის საბჭოს პრეზიდენტმა პირადი ჩართულობით უზრუნველყო შეთანხმების მიღწევა მმართველ პარტიას და ოპოზიციას შორის, რომელსაც „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ ეწოდა, თუმცა როგორც წესი „19 აპრილის შეთანხმების“ სახელით მოიხსენიება (სამწუხაროდ, ყველაზე დიდი ოპოზიციური პარტია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ შეთანხმებას მხოლოდ 2 სექტემბერს შეუერთდა). აღნიშნული შეთანხმება მკაფიოდ მიაჩნებდა ევროკავშირის გაზრდილ ინტერესს და ჩართულობას საქართველოში მიმდინარე პროცესებში.

აღნიშნულის მიუხედავად, „ქართულმა ოცნებამ“ მალევე მიიღო შარლ მიშელის შუამავლობით ხელმოწერილი შეთანხმებიდან გასვლის გადაწყვეტილება, რასაც მოჰყვა ხელისუფლების „უარი“ ევროკავშირის გამოყოფილი მაკროფინანსური მხარდაჭერის სესხის მიღებაზე, სესხისთვის გათვალისწინებული პირობების, კერძოდ სასამართლოს სისტემის დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულების და ხარისხის გაზრდის შეუსრულებლობის მიზეზით. შერჩევითი და პოლიტიზებული მართლმსაჯულების სავარაუდო შემთხვევებმა, ასევე გაუარესებულმა მედიაგარემომ (ექსტრემისტული ჯგუფების მხრიდან ჟურნალისტებზე თავდასხმამ, კრიტიკული მედიის დემონიზებამ და შერჩევითმა მართლმსაჯულებამ მედიასაშუალებების მფლობელების და მმართველების მიმართ) სხვა მრავალ საკითხთან ერთად განაპირობა საქართველოს დასავლელი მეგობრების და პარტნიორების მხრიდან კრიტიკის გაძლიერება და საქართველოს ევროპული ფასეულობების ერთგულების ეჭვქვეშ დაყენება. 2022 წელს ევროკავშირში წევრობის განაცხადის შეტანის შემდეგაც კი, ბევრის აზრით საქართველოს დემოკრატია გაუმჯობესების ნაცვლად კიდევ უფრო გაუარესდა. ამასთან, უკრაინაში ომის დაწყების შემდეგ, თბილისმა ვერ მოახერხა კიევთან უკვე დაძაბული ურთიერთობების მოგვარება, რამაც საქართველოს დასავლელ პარტნიორებში იმედეგაცრუება გამოიწვია.

საკუთარი გადაცდომებიდან ყურადღების გადატანის მიზნით, მმართველმა პარტიამ ბრალდების ისრები ევროკავშირის წარმომადგენლებზე, მათ შორის საქართველოში ევროკავშირის ელჩ კარლ ჰარცელზე და ევროპარლამენტარებზე მიმართა, ხოლო ანტიდასავლური რიტორიკა, ეტაპობრივად ჩამოყალიბდა მმართველ პარტიაში დამკვიდრებულ პრაქტიკად. საქართველოს როგორც მოწინავე ქვეყნის იმიჯის შელახვა გამოიწვია საქართველოს და ევროკავშირის, ისევე როგორც საქართველოს და ზოგადად დასავლეთის ურთიერთობების ისეთ ფაზაში გადასვლამ, როდესაც არსებობს სერიოზული კითხვის ნიშნები საქართველოს რეფორმების დღის წესრიგთან დაკავშირებით.



### 7.3.3. ევროკავშირის გადაწყვეტილება - ევროპული პერსპექტივა და კანდიდატობის წინაპირობები

უკრაინასა და მოლდოვასგან განსხვავებით, საქართველომ ვერ შეძლო ევროკავშირის წევრი ქვეყნის კანდიდატის სტატუსის მიღება. ევროკავშირის მხრიდან საქართველოს ევროპული პერსპექტივის აღიარების მიუხედავად, რომელიც ცალსახად მნიშვნელოვან წყალგამყოფს წარმოადგენს და რამდენიმე თვის წინ ამაზე მხოლოდ ოცნება შეიძლებოდა, აღნიშნული გადაფარა საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსზე უარის თქმამ და ერთ დროს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ლიდერი ქვეყნის უკრაინასთან და მოლდოვასთან ერთი ნაბიჯით ჩამორჩენამ.

აღნიშნულის მიუხედავად, საქართველოს მიეცა შანსი, რომ დაეწიოს და დაიკავოს ადგილი განახლებული გაფართოვების პროცესის დაძრულ მატარებელზე. ამ მიზნის მისაღწევად, საქართველომ უნდა შეასრულოს ევროკავშირის კომისიის მიერ გაწერილი 12 რეკომენდაცია, რომელიც მათ შორის მოიცავს ისეთი საკითხების მოგვარებას, როგორებიცაა პოლარიზაცია, დემოკრატიული კონტროლი, საარჩევნო კანონმდებლობა, სასამართლო, მედია, გენპროკურორის და სახალხო დამცველის დანიშვნა, ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობის გაძლიერება, „დეოლიგარქიზაცია“, ბრძოლა ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებები, გენდერული თანასწორობა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა. ჩამოთვლილი რეფორმების შესრულების ბოლო ვადად თავდაპირველად განისაზღვრა 2022 წლის დეკემბერი, თუმცა მოგვიანებით შეფასებამ 2023 წლამდე გადაიწია. ევროკავშირის საბჭოს განცხადებით, საბჭო „მზადაა საქართველოს მიანიჭოს კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მას შემდეგ, რაც შესრულდება საქართველოს წევრობის განაცხადის შესახებ ევროკომისიის შეფასებაზე გაწერილი პრიორიტეტები“.

### 7.3.4. 12 პრიორიტეტის შესრულების მხრივ არსებული მდგომარეობა

ევროკავშირმა რამდენჯერმე მოუწოდა დაინტერესებულ მხარეებს საქართველოში, როგორც ხელისუფლებას, ისე ოპოზიციას, რომ გაერთიანდნენ და სამოქალაქო საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობით იმუშავონ ევროკავშირის მიერ დადგენილი პრიორიტეტების შესასრულებლად. მმართველმა პარტიამ და ხელისუფლებამ საჯაროდ აიღეს ვალდებულება 12 პრიორიტეტის შესრულებასთან დაკავშირებით და დაადასტურეს, რომ ევროკავშირთან ინტეგრაცია საქართველოსთვის კვლავაც წარმოადგენს საკვანძო მნიშვნელობის საგარეო პოლიტიკურ ამოცანას. ამ მიზნით, მმართველმა პარტიამ წარადგინა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მოსაპოვებლად საჭირო მოთხოვნების შესრულების გეგმა, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა სამუშაო ჯგუფები პარლამენტში, სადაც მუშაობისთვის ასევე მიიწვიეს ოპოზიციის და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებით. თუმცა, „ქართული ოცნების“ გადაწყვეტილებამ არ დაემუშა „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის



საერთაშორისო საზოგადოება“ სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებზე, მმართველი პარტიის მიერ წარმართული პროცესის დემოკრატიული ხასიათი, რბილად რომ ვთქვათ, ეჭვქვეშ დააყენა.

მმართველმა პარტიამ უკვე შეიმუშავა კანონპროექტები ზოგიერთი პრიორიტეტის შესასრულებლად. თუმცა, ნდობისა და თანამშრომლობის დეფიციტიდან გამომდინარე, პარლამენტში მყოფმა სამმა მთავარმა ოპოზიციურმა პარტიამ უარი განაცხადა მმართველი პარტიის მიერ ჩამოყალიბებულ სამუშაო ჯგუფებში მონაწილეობაზე, ხოლო აღნიშნულის მიზეზად დაასახელა ოპოზიციის შეთავაზებების გაუთვალისწინებლობა და მმართველი პარტიის მხრიდან აღნიშნული ჯგუფების ფასადური და არა რეალური თანამშრომლობის პლატფორმად გამოყენება. არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და საპარლამენტო სამუშაო ჯგუფებში ჩართულმა ოპოზიციურმა პარტიებმა ასევე გამოხატეს უკმაყოფილება მმართველი პარტიის მიერ მათი შეთავაზებების უგულვებელყოფის მიზეზით. ოპოზიციურმა პარტიებმა, რომლებმაც უარი განაცხადეს სამუშაო ჯგუფებში მონაწილეობაზე, დაიწყეს საკუთარი სამუშაო პროცესი და ცდილობენ თითოეული პრიორიტეტის განხორციელების მიზნით საკუთარი ხედვის შემუშავებას.

არსებობს კონკრეტული საკითხები, რომელზეც კონსენსუსი შესაძლებელია, თუმცა ხელისუფლებას და ოპოზიციას შეუთავსებელი მოსაზრებები გააჩნიათ ისეთ ძირითად თემებზე, როგორებიცაა პოლარიზაცია, დეოლიგარქიზაცია და სასამართლოს რეფორმა. ოპოზიციის მტკიცებით, ხელისუფლება კეთილსინდისიერად არ ასრულებს მოთხოვნებს და მის მიერ გადადგმული ნაბიჯები მხოლოდ ფასადური იმიჯის შექმნას ემსახურება.

### 7.3.5. სამომავლო გზა საქართველოსთვის 2.0 - ევროკავშირის გარდამტეხი როლი

ამჟამად, როდესაც ევროკავშირმა საქართველოს ევროპული პერსპექტივა მიანიჭა და ქვეყანა ევროკავშირის გაფართოვების პროცესში მოექცა, მნიშვნელოვანია საქართველოსთან ევროკავშირის ჩართულობის გაძლიერება, რამაც უნდა უზრუნველყოს პროცესით განსაზღვრული მიზნების მიღწევა. ევროკავშირმა არ უნდა დაუშვას საქართველოს მხრიდან ჩავარდნა, რაც ნიშნავს ქვეყნის გამოთიშვას ევროკავშირის გაფართოვების პროცესიდან, რუსეთის გავლენის სფეროში მოქცევას ან იზოლაციონიზმის და ავტორიტარიზმის გზაზე შედგომას. აღნიშნული განსაკუთრებულ სიცხადეს იმენს სამხრეთ კავკასიისა და ფართო შავი ზღვის რეგიონის მიმართ ევროკავშირის დაინტერესების ფონზე. შესაბამისად, სასიცოცხლოდ აუცილებელია, რომ საქართველომ არ დაუშვას 12 პრიორიტეტის დაუსრულებელ „მომრავ მიზნებად“ გადაქცევა.

ამასთან, ევროკავშირის საბჭოს 2022 წლის ივნისის გადაწყვეტილებით, ევროკავშირმა აიღო საქართველოზე პასუხისმგებლობა და შესაბამისად ბრიუსელს შეუძლია და უნდა გაუწიოს საქართველოს დახმარება ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში, რომლის ფარგლებშიც 12 რეკომენდაციის შესრულება ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია. აღნიშნული განეკუთვნება კიდევ ევროკომისიის, კერძოდ კი სამეზობლოს და გაფართოების მოლაპარაკებების



გენერალური დირექტორატის (DG NEAR) ოფიციალურ ფუნქციას, რომელიც ითვალისწინებს „ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივის მქონე სახელმწიფოებისთვის, ევროკავშირის ხელშეკრულებით და ევროპული საბჭოს მიერ განსაზღვრული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების საკითხებში დახმარებას“. აღნიშნულის გარდა, „გენერალური დირექტორატი მჭიდროდ აკვირდება გაფართოების პროცესში ჩართული ქვეყნების პროგრესს ევროკავშირის წევრობის გზაზე“ და „წარმართავს ევროკავშირის კანდიდატი და ევროკავშირის წევრობის გზაზე მდგარი პოტენციური ქვეყნების ორმხრივ ურთიერთობებს ევროკავშირთან, ასევე ხელს უწყობს კანონის უზენაესობის, ეკონომიკური მმართველობის და საჯარო ადმინისტრირების რეფორმების განხორციელებას.“

გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს მინიჭებული აქვს ევროპული პერსპექტივა და წარმოადგენს პოტენციურ კანდიდატ ქვეყანას, დროა სამეზობლოს და გაფართოების მოლაპარაკებების გენერალური დირექტორატის შესაძლებლობები საქართველოსთან დაკავშირებით გაიზარდოს და ის აქტიურად ჩაერთოს ევროკავშირის წევრობის გზაზე საქართველოსთვის გაწერილი 12 პრიორიტეტის შესრულების პროცესში ქვეყნის დასახმარებლად. კერძოდ, საჭიროა, რომ გენერალურმა დირექტორატმა დაიწყოს პროცესზე მჭიდროდ დაკვირვება და ხელი შეუწყოს რეფორმების გატარებას, რაც წარმოადგენს კიდევ მის საკვანძო ამოცანას. ამ მხრივ, მას შეუძლია ჩაერთოს პროცესის წარმართვაში და თითოეული პრიორიტეტის განმარტებაში, განახორციელოს მმართველი ძალის და ოპოზიციური პარტიების მიერ წარდგენილი ინიციატივების და კანონპროექტების წინასწარი შეფასება და დაეხმაროს მხარეებს განსხვავებების დაძლევაში იქ, სადაც ეს შესაძლებელია.



## 8. Annex 1. ვინ ვინ არის - ამქმინდელი EU official-ები

ვინ ვინ არის ევროკავშირში (საქართველოს საკითხებზე)

### ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური

აღმოსავლეთ პარტნიორობის, რეგიონული თანამშრომლობისა და ეუთოს მიმართულება

Petra GOMBALOVA KYSLINGEROVA

განყოფილების უფროსი

ელ.ფოსტა: [PETRA.GOMBALOVA@eeas.europa.eu](mailto:PETRA.GOMBALOVA@eeas.europa.eu)

ტელ: +32 2584-3013

აღმოსავლეთ პარტნიორობა - ორმხრივი თანამშრომლობა

Richard TIBBELS

განყოფილების უფროსი

ელ.ფოსტა: [Richard.TIBBELS@eeas.europa.eu](mailto:Richard.TIBBELS@eeas.europa.eu)

ტელ: +32 2584-5574

საქართველოსთან ურთიერთობების დესკ-ოფიცერი

Francesca CARDONA

ელ.ფოსტა: [Francesca.CARDONA@eeas.europa.eu](mailto:Francesca.CARDONA@eeas.europa.eu)

ტელ: +32 2 584 1815

### ევროპის პარლამენტი

**Sven Mikser**

ევროპარლამენტის წევრი, მომხსენებელი საქართველოს საკითხებზე

ელ.ფოსტა: [sven.mikser@ep.europa.eu](mailto:sven.mikser@ep.europa.eu)

ტელ: +32 2 28-45716 (ბრიუსელი)

+33 3 881-75716 (სტრასბურგი)

**Andrius Kubilius**

ევროპარლამენტის წევრი, ევრონესტის საპარლამენტო დელეგაციის თავმჯდომარე

ელ.ფოსტა: [andres.kubilius@ep.europa.eu](mailto:andres.kubilius@ep.europa.eu)

ტელ: +32 2 28-45735 (ბრიუსელი)

+33 3 881-75735 (სტრასბურგი)

**GEORGIA'S REFORMS ASSOCIATES**

**Marina Kaljurand**

ევროპარლამენტის წევრი, ევროკავშირ-საქართველოს საპარლამენტო ასოციაციის კომიტეტის თანათავმჯდომარე

ელ.ფოსტა: [marina.kaljurand@ep.europa.eu](mailto:marina.kaljurand@ep.europa.eu)

ტელ: +32 2 28-45394 (ბრიუსელი)

+33 3 881-75394 (სტრასბურგი)

ევროკომისია  
დირექტორატი სამეზობლო და გაფართოების მოლაპარაკებების საკითხებში

**Lawrence Meredith**

აღმოსავლეთ სამეზობლოსა და ინსტიტუციური მშენებლობის განყოფილების დირექტორი

ელ.ფოსტა: [lawrence.meredith@ec.europa.eu](mailto:lawrence.meredith@ec.europa.eu)

ტელ: +32 2 295 75 38

**Mathieu Bousquet**

საქართველოს და მოლდოვის განყოფილების უფროსი

ელ.ფოსტა: [Mathieu.BOUSQUET@ec.europa.eu](mailto:Mathieu.BOUSQUET@ec.europa.eu)

ტელ: +32 229 80 861