341.217(4)
მ-18



ჯონ მაკკორმიკი

ევროკავშირის პოლიტიკა

მესამე გამოცემა

„ევროკავშირის პოლიტიკა“ საინტერესოდ გვაცნობს თანამედროვე ევროპულ პოლიტიკას, ევროკავშირის ისტორიას, მის ინსტიტუციებსა და პოლიტიკურ კურსებს. მაკკორმიკი ამბის თხრობისას ოსტატურად იყენებს უახლეს მაგალითებს, კვლევებს, ინფოგრაფიკას, ქვეყნების მოკლე მიმოხილვას და სიტუაციურ ანალიზს. წინამდებარე წიგნი საუკეთესო რესურსია ევროკავშირის პოლიტიკით დაინტერესებული სტუდენტებისთვის, ლექტორებისა და მკვლევრებისთვის“.

– ადამ ჩალმერსი, *ლონდონის კინგს-კოლეჯი, დიდი ბრიტანეთი*

„ევროკავშირის პოლიტიკა“ ნამდვილი შედევრია. მასში გაეცნობით ევროპული ინტეგრაციის სხვადასხვა ეტაპსა და იმ გზებს, რომლებითაც ევროკავშირი ძველი და ახალი გამოწვევების გადალახვას ცდილობს. ეს წიგნი იდეალური სახელმძღვანელოა ბაკალავრიატისა და მაგისტრატურის სტუდენტებისთვის, რომლებსაც ევროკავშირის პოლიტიკის გაცნობა სურთ.

– ფრენკ მოლსი, *კუინსლენდის უნივერსიტეტი, ავსტრალია*

„წინამდებარე წიგნი საფუძვლიან ცოდნას მისცემს მათ, ვისაც სურს გაიგოს, რეალურად როგორ მუშაობს ევროკავშირი. წიგნი გასაგებად და ვრცლად აღწერს ევროკავშირის პოლიტიკურ სისტემას, მის რთულად ჩასაწვდომ დეტალებს კი საინტერესო მასალებზე დაყრდნობით ხსნის“.

– არიადნა რიპოლ-სერვენტი, *ბამბერგის უნივერსიტეტი, გერმანია*

„ევროკავშირის პოლიტიკის“ მესამე გამოცემაში დეტალურადაა წარმოდგენილი ევროპული ინტეგრაცია – განხილულია მისი თეორიული ჩარჩო, მმართველობისა და პოლიტიკის ძირითადი სფეროები, მოცემულია საყურადღებო ინფორმაცია ყოველ წევრ სახელმწიფოზე. ეს შესანიშნავი რესურსი და სახელმძღვანელოა არა მხოლოდ სტუდენტებისთვის, არამედ ამ საკითხით დაინტერესებული ფართო აუდიტორიისთვის, მათთვის, ვისაც სურს, გაიგოს, რა გზა განვლო ევროინტეგრაციამ, რა გამოწვევები გადალახა და რას ფიქრობენ მის შესახებ მკვლევრები. მაკკორმიკი გასაგებად გვიამბობს იმაზე, რასაც ხშირად ძალიან რთულად და გაუგებრად მიიჩნევენ“.

– ნიკოლას რაიტი, *ლონდონის საუნივერსიტეტო კოლეჯი, დიდი ბრიტანეთი*

„ჯონ მაკკორმიკმა შექმნა შესანიშნავი სახელმძღვანელო ევროკავშირის ისტორიისა და ინსტიტუციების შესახებ. წიგნი არის ყოვლისმომცველი, განახლებული, გარკვევით დაწერილი და კარგად ორგანიზებული. ის ფასეულ ინფორმაციას მიაწვდის იმათ, ვისაც ევროკავშირის შესახებ მეტის შეტყობა სურს; მეცნიერთათვის კი სამაგიდო წიგნად იქცევა“.

– გარი მარკსი, *ჩრდილოეთ კაროლინის უნივერსიტეტი, ჩაპელ-ჰილი, აშშ; ევროპის უნივერსიტეტთან არსებული ინსტიტუტი, იტალია*

„ეს საინტერესოდ დაწერილი და განახლებული გამოცემა შესანიშნავ საფუძველს შეუქმნის ნებისმიერ სტუდენტს, ვისაც ევროკავშირის ბუნებისა და პოლიტიკის, ასევე მის წინაშე არსებული მიმდინარე ადგილობრივი და გლობალური გამოწვევების გაცნობა სურს. ჯონ მაკკორმიკის ეს წიგნი ევროკავშირის კვლევების სფეროში კვლავაც ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ სახელმძღვანელოდ რჩება“.

– მაგდალენა ფრენჰოფ ლარსენი, *ვესტმინსტერის უნივერსიტეტი, დიდი ბრიტანეთი*

„თანამედროვე კლასიკის ეს ახალი ვერსია წინა გამოცემის გასაგებ სტილს ინარჩუნებს. ტექსტში განხილულია ევროკავშირში ბოლო დროს განვითარებული მოვლენები და მის წინაშე არსებული გამოწვევები - ფინანსური კრიზისიდან დაწყებული უსაფრთხოების საკითხების ჩათვლით. მასში ოსტატურად არის გაშუქებული ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანი ყველა საკითხი, მათ შორის მისი ისტორია, თეორიები, ინსტიტუციები და პოლიტიკა. რეკომენდებულია როგორც ბაკალავრიატის, ისე სამაგისტრო საფეხურის სტუდენტებისთვის“.

– მარკ რინარდი, *სტოკჰოლმის უნივერსიტეტი, შვედეთი*

„ევროკავშირის პოლიტიკა“ ევროკავშირის ინსტიტუციებისა და პოლიტიკის შემსწავლელთათვის სამაგიდო წიგნად იქცევა. ტექსტში განხილულია ევროკავშირის ძირითადი პოლიტიკა, მისი შემუშავების გზები და პოლიტიკური კურსები. ეს მასშტაბური წიგნი დაწერილია საინტერესოდ და ადვილად გასაგები ენით. მას უნდა გაეცნოს პოლიტიკის, საერთაშორისო ურთიერთობების, ევროპული კვლევებისა და თანამედროვე ისტორიის ყველა შემსწავლელი, ასევე პოლიტიკური მეცნიერებების პრაქტიკოსი სპეციალისტები და ზოგადად ინტელექტუალური მკითხველი“.

– ნილ ვინი, *ლიდსის უნივერსიტეტი, დიდი ბრიტანეთი*

„ჯონ მაკკორმიკის წიგნის მესამე გამოცემა ამომწურავი, საინტერესო და აუცილებლად წასაკითხი ტექსტია, რომელშიც გაშუქებულია ევროკავშირის მიერ გავლილი გზა მისი დაარსებიდან დღემდე; განხილულია მისი ინსტიტუციონალური პროცესები, ევროკავშირის სპეციალიზებული სააგენტოები, არჩევნები და საჯარო და საგარეო პოლიტიკის სრული სპექტრი. წიგნი მნიშვნელოვანია როგორც სტუდენტებისთვის, ისე აკადემიური სფეროს წარმომადგენლებისთვის. მოცემულია საყურადღებო მასალა ევროზონის, ინტერესთა ჯგუფებისა და გათანაბრების პოლიტიკის, ევროკავშირის რეგიონული პასუხისმგებლობებისა და გლობალური როლის შესახებ. თითოეული თავი ჩინებულად არის დაბალანსებული – განხილულია კონცეფციები და თეორიები, პოლიტიკური კურსები და მათი შედეგები; წარმოდგენილია სხვადასხვა ცხრილი და რუკები, რაც ამ გამოცემას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სძენს“.

– ამელია ჰედფილდი, *სარის უნივერსიტეტი, დიდი ბრიტანეთი*

„მაკკორმიკის ამ აღიარებული წიგნის უახლესი ვერსიის გამოსვლას, რა თქმა უნდა, ევროკავშირის ყველა მკვლევარი მიესალმება. მასში უხვადაა წარმოდგენილი ევროკავშირის ნევრი ქვეყნების თანამედროვე ცხოვრების ამსახველი დეტალები, მოსაზრებები ევროკავშირის შესახებ და სტატისტიკური მონაცემები, თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეს წიგნი ყველასთვის გასაგები ენითაა დაწერილი, მათ შორის მათთვისაც, ვინც ამ საკითხით პირველად დაინტერესდება“.

– პოლ ტობინი, *მანჩესტერის უნივერსიტეტი, დიდი ბრიტანეთი*

„ჯონ მაკკორმიკის ეს ნაშრომი სამართლიანად იქცა სამაგიდო წიგნად ევროპული ინტეგრაციის ყველა შემსწავლელისთვის. ეს უახლესი ვერსია მნიშვნელოვანი გზამკვლევია მეცნიერებისა და სტუდენტებისთვის, ვისაც უნდა, მეტი იცოდეს იმ სირთულეებისა და დაბრკოლებების შესახებ, რომლებიც ევროკავშირმა განვლო. მასში თეორიები ფართო კონტექსტშია წარმოდგენილი და ასახულია ის, ზოგჯერ მკაცრი, რეალობა, რომელშიც ეს სისტემა საქმიანობდა და საქმიანობს. ამ წიგნის წაკითხვას ვურჩევ ყველას, ვისაც სახელმწიფოთა ამ თამამი თანამშრომლობის შესახებ მეტის გაგება სურს“.

– საიმონ უშერვუდი, *სარის უნივერსიტეტი, დიდი ბრიტანეთი*

„წინამდებარე წიგნი პოლიტიკისა და საჯარო ადმინისტრაციის ბაკალავრიატის სტუდენტებს სთავაზობს ანალიტიკურ ინსტრუმენტებს, რომელთა საშუალებითაც ისინი ჩასწვდებიან ევროკავშირის მმართველი ორგანოების არსს და მათ ურთიერთქმედებას, ასევე ევროკავშირის პოლიტიკის მიერ ისეთ სფეროებში მიღწეულ შედეგებს, როგორიცაა: გარემოსდაცვითი პოლიტიკა, მიგრაცია და ევროკავშირის როლი მსოფლიოში. წიგნის რამდენიმე თავში ჩართული დებატები ხელს უწყობს კრიტიკულ აზროვნებას, რაც მას ევროკავშირის პოლიტიკისა და პოლიტიკური კურსების შესახებ დაწერილი სხვა სახელმძღვანელოებისგან განასხვავებს. ტექსტი სტუდენტებს უბიძგებს, ჩამოიყალიბონ საკუთარი აზრი ევროპული ინტეგრაციისა და დისინტეგრაციის, მისი წარსული, ახლანდელი და მომავალი გეზის შესახებ“.

– რიკ დე რუიტერი, *ლეიდენის უნივერსიტეტი, ნიდერლანდები*

„ეს სახელმძღვანელო ევროკავშირის ნებისმიერი შემსწავლელის ცოდნის ქვაკუთხედია. მასში ევროკავშირის კომპლექსური ბუნება მასშტაბურად და სიღრმისეულადაა განხილული. წიგნი მარტივი ენით, ზედმეტი ტერმინების გამოყენების გარეშე არის დაწერილი, რაც მას უჩვეულოდ გასაგებს ხდის“.

– კრისტინა შნაიდერი, *კალიფორნიის უნივერსიტეტი, სან-დიეგო, აშშ*

341.217(7) ე-18

ევროკავშირის პოლიტიკა

ჯონ მაკკორმიკი

მესამე გამოცემა

ეროვნული ბიბლიოთეკის ეროვნული ბიბლიოგრაფიული ცენტრის ბიბლიოთეკის ფონდის ინვენტარის ნაწილი
№ 207402

კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა
თბილისი, 2023

დაფინანსებულია საქართველოში აშშ-ის საელჩოს
წიგნების თარგმნის პროექტის ფარგლებში

Funded though the Book Translation Program,
U.S. Embassy in Georgia

მთარგმნელი ხათუნა ბასილაშვილი

რედაქტორი ლალი ქადაგიძე

ტექნიკური რედაქტორი მარიამ ციბაძე

დამკაბადონებელი გიორგი ბაგრატიონი

კონსულტანტები
კახა შენგელია
ეკა აკობია

პროექტის კოორდინატორები
ირენა მელუა
აკაკი კაპანაძე

ყდაზე გამოყენებული ფოტოები მოგვაწოდა Getty image-მა (www.gettyimages.com) და ევროკომისიის ოფიციალურმა ვებგვერდმა (www.commission.europa.eu)

საავტორო უფლებები დაცულია

ამ გამოცემის არც ერთი ნაწილი არანაირი ფორმითა და საშუალებით, იქნება ეს ელექტრონული თუ მექანიკური, მათ შორის ფოტოპირის გადაღებითა და მაგნიტურ მონყობილობაზე ჩაწერით, არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საავტორო უფლებების მფლობელის წინასწარი ნებართვის გარეშე.

ISBN 978-9941-9888-1-3

© კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა



ევროკავშირში ინტეგრაცია საქართველოს სახელმწიფოს უმთავრესი ამოცანა და საშვილიშვილო საქმეა. ბოლო 30 წელია, მთელი სახელმწიფო აპარატი და პოლიტიკური ელიტა ამისათვის იღვწის. უკანასკნელ ხანს გარკვეული მოვლენების გამო ევროპაში ევროსკეპტიციზმი გაძლიერდა, მაგრამ საქართველოს მოსახლეობის 90 პროცენტი პროევროპულადაა განწყობილი, რაც იმის ვარაუდის საფუძველს გვაძლევს, რომ არცთუ შორეულ მომავალში ჩვენი ქვეყანა ევროპულ ოჯახს სრულფასოვან წევრად დაუბრუნდება.

თუმცა ევროინტეგრაციისადმი დადებითი განწყობა თავისთავად არ ნიშნავს, რომ მოსახლეობამ, პოლიტიკოსებმა, საჯარო მოხელეებმა ან აკადემიურ სივრცეში მოღვაწე ადამიანებმა კარგად იციან, რას ნიშნავს ევროკავშირი, როგორ მუშაობს ის, როგორ მიიღება გადაწყვეტილებები ბრიუსელსა თუ ევროპის სხვა ქალაქებში და რა სარგებელი მოაქვს ევროინტეგრაციას ევროპელებისთვის. საქართველოს აკადემიურმა დაწესებულებებმა სტუდენტებს ევროკავშირი საფუძვლიანად უნდა გააცნონ, რათა მათთვის გასაგები გახდეს, რას წარმოადგენს ინტეგრაციის ეს მართლაც უნიკალური პროექტი. ჯონ მაკკორმიკის ამ ცნობილი სახელმძღვანელოს თარგმნის მიზანიც სწორედ ის იყო, რომ ევროკავშირით დაინტერესებულ ყველა პირს – სტუდენტებს, საჯარო მოხელეებს, პოლიტიკოსებსა, ბიზნესმენებს და ზოგადად, ფართო საზოგადოებას – ხელი მიუწვდებოდეს მის შესახებ არსებულ უახლეს ლიტერატურაზე.

ევროკავშირი მუდმივად იცვლება, აკადემიური ცოდნა კი მოვლენათა დინამიკას ხშირად ფეხს ვერ უწყობს. ამიტომაც ითარგმნა ამ წიგნის უახლესი გამოცემა, რადგან წინა გამოცემის გამოსვლის შემდეგ ევროკავშირსა და მთელ მსოფლიოში უამრავი რამ შეიცვალა.

წინამდებარე წიგნი მკითხველს გააცნობს ევროკავშირის კომპლექსურობას, მის სტრუქტურასა და ევროპაში მიმდინარე ინტეგრაციულ და დეზინტეგრაციულ პროცესებს. ახლა, როდესაც საქართველომ ევროკავშირის ნევრობის კანდიდატის სტატუსი მიიღო, ამ წიგნის გამოცემა მნიშვნელოვანი მოვლენაა. წიგნი საინტერესო იქნება ყველასთვის, ვისაც სჯერა, რომ საქართველოს წარმატებული მომავალი ევროკავშირს უკავშირდება.

კახა შენგელია

კავკასიის უნივერსიტეტის პრეზიდენტი

2023 წლის 14 დეკემბერი

სარჩევი

შესავალი 1

ნაწილი 1. ისტორია და მოსაზრებები 12

1. ინტეგრაციის გააზრება 14
2. რა არის ევროკავშირი? 32
3. ვინ არიან ევროპელები? 50
4. პირველი ნაბიჯები (1944–58) 70
5. გაერთიანების შექმნა და შენება (1958–95) 90
6. ევროგაერთიანებიდან ევროკავშირამდე (1989–2005) 111
7. კრიზისი და შესაძლებლობა (2004 წლიდან დღემდე) 130
8. ხელშეკრულებები 151
9. წევრი სახელმწიფოები 170

ნაწილი 2. პოლიტიკა და მართვა 192

10. ევროკომისია 194
11. მინისტრთა საბჭო 216
12. ევროპის პარლამენტი 235
13. ევროპული საბჭო 256
14. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო 275
15. სპეციალიზებული სააგენტოები 296
16. პარტიები და ინტერესთა ჯგუფები 317
17. არჩევნები და რეფერენდუმები 336
18. საზოგადოებრივი აზრი 357

ნაწილი 3. პოლიტიკური მიმართულებები 378

19. საჯარო პოლიტიკა 380
20. ეკონომიკური პოლიტიკა 399
21. ევროზონაში 419
22. გათანაბრების პოლიტიკა 438
23. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა 459
24. ეკოლოგიური პოლიტიკა 480
25. მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები 497
26. ევროკავშირი, როგორც გლობალური აქტორი 517
27. ევროკავშირი და მსოფლიო 536

დასკვნა: საით უჭირავს გეზი ევროკავშირს? 556

სრული სარჩევი

ილუსტრაციები და მასალები
ავტორის შესახებ
ძირითადი სტატისტიკური მონაცემები
მესამე გამოცემის წინასიტყვაობა
გამომცემლის მადლობა
წიგნის სტრუქტურის მიმოხილვა
აკრონიმები და აბრევიატურები

შესავალი

ნაწილი 1 ისტორია და მოსაზრებები

თავი 1. ინტეგრაციის გააზრება
სახელმწიფოები და ერები
საერთაშორისო ორგანიზაციები
ფედერალიზმიდან ფუნქციონალიზმამდე
ნეოფუნქციონალიზმი და ინტეგრაციის პოტენციალი
ყურადღების ცენტრში მთავრობები ექცევა

თავი 2. რა არის ევროკავშირი?
საიდან დავიწყოთ?
კომპარატივისტული მიდგომა
ევროკავშირი, როგორც პოლიტიკური სისტემა
ევროკავშირი, როგორც ფედერალური სისტემა
ევროკავშირი, როგორც კონფედერალური სისტემა

თავი 3. ვინ არიან ევროპელები?
სად არის ევროპა?
რას ნიშნავს იყო ევროპელი?
ევროპის მოქალაქეობის არსი
ევროპასთან იდენტიფიცირება
ევროპის ცვალებადი დემოგრაფია

თავი 4. პირველი ნაბიჯები (1944–58)
ევროპა მეორე მსოფლიო ომის წინ
მდგომარეობა ომის შემდგომი პერიოდის ევროპაში
ეკონომიკების აღდგენა (1944–51)
გარე საფრთხეები (1946–49)
ევროპის საბჭო (1946–50)
„ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება“ (1950–52)
შიდა და გარე შოკები (1950–56)
„ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება“ (1955–58)

თავი 5. გაერთიანების შექმნა და შენება (1958–95)
საწყისი პრობლემები: მშფოთვარე 1960-იანი წლები

გაფართოება დღის წესრიგის უმთავრესი საკითხი ხდება (1960-86)
სავალუტო კავშირის არსი (1969–92)
„საერთო ევროპული აქტი" (1983–92)
საერთაშორისო მოვლენები: „ცივი ომის" დასასრული (1989–95)

თავი 6. ევროგაერთიანებიდან ევროკავშირამდე (1989–2005)
მეტი ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაცია (1989–90)
ყურადღების ცენტრი მაასტრიხტისკენ ინაცვლებს (1990–93)
შემდგომი გაფართოება (1990–95)
უარყოფითი რეაქცია ევროპის მიმართ
ამსტერდამიდან ნიცამდე (1996–2003)
ევროს შემოღება (1995–2002)
ერაყის მოვლენებით გამოწვეული შოკი (2003–07)

თავი 7. კრიზისი და შესაძლებლობა (2004 წლიდან დღემდე)
ევროკავშირი მზერას აღმოსავლეთით მიაპყრობს (1994–2013)
კონსტიტუციის ჩავარდნილი ხელშეკრულება (2001-05)
„ლისაბონის ხელშეკრულება" (2007–09)
ევროზონის კრიზისი (2007–12)
სრული ქარიშხალი: იმიგრაცია, პოპულიზმი და ბრექსიტი

თავი 8. ხელშეკრულებები
კონსტიტუციებისა და ხელშეკრულებების შედარება
ხელშეკრულებების გააზრება
ხელშეკრულებების შედგენის ეპოსი
ლისაბონი და სხვები
ევროკავშირის სამართლებრივი მოწყობის სხვა ელემენტები

თავი 9. წევრი სახელმწიფოები
წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი მდგომარეობა
წევრი სახელმწიფოების ადგილი
გაწევრიანების პროცესი
მომავალი გაფართოების პერსპექტივები

ნაწილი 2 პოლიტიკა და მმართველობა

თავი 10. ევროკომისია
აღმასრულებელთა შედარება
როგორ ჩამოყალიბდა კომისია
ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტობა
კომისართა კოლეგია
დამხმარე სტრუქტურა
გენერალური დირექტორატი და მომსახურება
კომიტეტები
გენერალური სამდივნო
კომისიის საქმიანობა
ინიციაციის უფლებამოსილება

იმპლემენტაციის უფლებამოსილება 210
ევროკავშირის ფინანსების მართვა 212
საგარეო ურთიერთობები 212

თავი 11. მინისტრთა საბჭო 216
საკანონმდებლო ფუნქციების შედარება 217
როგორ ჩამოყალიბდა საბჭოები 219
ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტობა 221
საბჭოები 224
დამხმარე სტრუქტურა 226
მუდმივი წარმომადგენლები 226
სამუშაო ჯგუფები და კომიტეტები 227
გენერალური სამდივნო 227
მინისტრთა საბჭოს საქმიანობა 228

თავი 12. ევროპის პარლამენტი 235
საკანონმდებლო ორგანოთა შედარება 236
როგორ ჩამოყალიბდა ევროპარლამენტი 239
ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი 240
ევროპარლამენტის წევრები 244
დამხმარე სტრუქტურა 247
საპარლამენტო კომიტეტები 247
მომხსენებელი (რაპორტიორი) 248
სამდივნო 248
პარლამენტის საქმიანობა 249
საკანონმდებლო უფლებამოსილება 249
უფლებამოსილება ბიუჯეტზე 251
უფლებამოსილება სხვა ინსტიტუციებზე 252

თავი 13. ევროპული საბჭო 256
სამიტების შედარება 257
როგორ შეიქმნა საბჭო 261
ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი 262
საბჭოს წევრები 265
დამხმარე სტრუქტურა 268
საბჭოს საქმიანობა 268
სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება 269
თანამდებობებზე დანიშვნა 272

თავი 14. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო 275
საკონსტიტუციო სასამართლოების შედარება 276
სასამართლოს ჩამოყალიბება 279
ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი 281
მოსამართლეები 283
დამხმარე სტრუქტურა 285
გენერალური ადვოკატები 286
საერთო სასამართლო 286

სასამართლოს საქმიანობა 287
წინასწარი დადგენილებები 289
პირდაპირი ქმედება 290
აპელაციები და სხვა საქმეები 291
ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო 291

თავი 15. სპეციალიზებული სააგენტოები 296
ევროკავშირის სააგენტოების გაფართოებადი სამყარო 297
საფინანსო ორგანოები 298
ევროპის ცენტრალური ბანკი 298
ევროპის საინვესტიციო ბანკი 300
ახალი ფინანსური ინსტიტუციები 302
დეცენტრალიზებული და აღმასრულებელი სააგენტოები 302
დეცენტრალიზებული სააგენტოები 303
აღმასრულებელი სააგენტოები 307
ევროპოლი და ევროიუსტი 308
საკონსულტაციო ორგანოები 310
სხვა ინსტიტუციები 312
ევროპის აუდიტორთა სასამართლო 312
ევროკორპუსი 323
ევროპის კოსმოსური სააგენტო 314

თავი 16. პარტიები და ინტერესთა ჯგუფები 317
პოლიტიკურ პარტიათა შედარება 318
პოლიტიკური ჯგუფები: წესები და ტენდენციები 321
ევროპული პოლიტიკური ჯგუფების დიაპაზონი 323
ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები – ჩრდილოეთის მემარცხენე მწვანეები (GUE/NGL) 323
სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესული ალიანსი (S&D) 324
მწვანეები – ევროპის თავისუფალი ალიანსი (მწვანეები/EFA) 326
განაახლე ევროპა (RN) 326
ევროპის სახალხო პარტია (EPP) 326
კონსერვატორთა და რეფორმისტთა ალიანსი (ACRE) 327
ევროსკეპტიკოსები და ნაციონალისტური ჯგუფები 328
დამოუკიდებელი დეპუტატები (NI) 328
ინტერესთა ჯგუფები 329
ინტერესთა ჯგუფების პოლიტიკური ეფექტი 332

თავი 17. არჩევნები და რეფერენდუმები 336
არჩევნების შედარება 337
ევროპული არჩევნები 338
ამომრჩევლის აქტიურობა 341
ეროვნული რეფერენდუმები 347
ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის წევრობა და ევროს შემოღება 347
ახალი ხელშეკრულების მიღება 351
რეფერენდუმების დადებითი და უარყოფითი მხარეები 352

თავი 18. საზოგადოებრივი აზრი
ევროინტეგრაციის მიმართ არსებულ დამოკიდებულებათა შედარება
ევროსკეპტიციზმი
ცოდნის დეფიციტი
რამდენად მნიშვნელოვანია ცოდნის დეფიციტი?
რა აქვთ ევროპელებს საერთო?

ნაწილი 3 პოლიტიკური მიმართულებები

თავი 19. საჯარო პოლიტიკა
საჯარო პოლიტიკის შედარება
პოლიტიკის ციკლი
დღის წესრიგის შედგენა
ფორმულირება
მიღება
ლეგიტიმაცია
იმპლემენტაცია
შეფასება
ევროკავშირის პოლიტიკის მახასიათებლები
კომპრომისი და გარიგება
პოლიტიკური თამაშები
ინკრემენტალიზმი
დიფერენცირებული ინტეგრაცია
ელიტიზმი და დემოკრატიის დეფიციტი
ბიუჯეტი

თავი 20. ეკონომიკური პოლიტიკა
ეკონომიკური პოლიტიკის დომინანტური როლი
ერთიანი ბაზარი
ერთიანი ბაზრის შეკვრა
კორპორაციული ევროპის შექმნა
კონკურენციის პოლიტიკა
კონკურენციის შეზღუდვის მეთოდი
კომპანიათა შერწყმა
სახელმწიფო დახმარება

თავი 21. ევროზონაში
მონეტარული პოლიტიკების შედარება
როგორ შეიქმნა ევრო
ევროსთან დაკავშირებული პრობლემების მატება
კრიზისი ევროზონაში
ევრო, როგორც გლობალური ვალუტა

თავი 22. გათანაბრების პოლიტიკა
ეკონომიკური თანასწორობის შედარება
სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები
სოციალური პოლიტიკა
განათლების პოლიტიკა

თავი 23. სოფლის მეურნეობა და მეთევზეობა 459
სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის შედარება 460
სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა 463
სურსათის უვნებლობა 469
სოფლის მეურნეობა და ეკოლოგია 472
თევზჭერის პოლიტიკა 473

თავი 24. ეკოლოგიური პოლიტიკა 480
ეკოლოგიური პოლიტიკის შედარება 481
ეკოლოგიური პოლიტიკის ჩამოყალიბება 484
კლიმატის ცვლილება 488
ენერგეტიკული პოლიტიკა 492

თავი 25. მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები 497
თანამშრომლობა საშინაო საქმეებში 498
მიგრაცია 502
კანონიერი მიგრაცია 502
უკანონო მიგრაცია 504
ჩამოყალიბების პროცესში მყოფი პოლიტიკა თავშესაფრის მაძიებლობის შესახებ 507
ბრძოლა ტერორიზმის წინააღმდეგ 509

თავი 26. ევროკავშირი, როგორც გლობალური აქტორი 517
გლობალური სისტემის გააზრება 518
ევროკავშირი: ნორმატიული და ლიბერალური? 520
საგარეო პოლიტიკა 522
უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა 525
სავაჭრო პოლიტიკა 530

თავი 27. ევროკავშირი და მსოფლიო 536
ევროკავშირი და ამერიკის შეერთებული შტატები 537
ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნები 542
ევროკავშირი და ჩინეთი: მოვლენათა ახალი განვითარება 547
ევროკავშირი და თანამშრომლობა განვითარებისთვის 549

დასკვნა 556

ბიბლიოგრაფია 560

ტერმინთა საძიებელი 573

ილუსტრაციები და მასალები

დიაგრამები

1.1 სახელმწიფოს მახასიათებლები 15
1.2 საერთაშორისო ორგანიზაციის მახასიათებლები 19
1.3 რეგიონული ინტეგრაციის პროცესის ეტაპები 20
2.1 ევროკავშირის არსის გააზრების ხუთი მიდგომა 33
2.2 ევროკავშირის სხვადასხვა განზომილება 34
2.3 ფედერაციებისა და კონფედერაციების შედარება 43
3.1 რა აზრისა არიან ევროპელები: დაკავშირების გრძნობა I 61
3.2 რა აზრისა არიან ევროპელები: დაკავშირების გრძნობა II 62
3.3 რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის მოქალაქეობა 63
3.4 მოსახლეობის ცვლილებების შედარება 66
3.5 ასაკოვანი მოსახლეობის შედარება 67
4.1 „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების“ სტრუქტურა 86
5.1 „გველი გვირაბში“ 101
6.1 ევროკავშირის ზრდა 119
6.2 რა აზრისა არიან ევროპელები: ერაყში შეჭრა 126
7.1 გრძელი გზა გაფართოებისაკენ 133
7.2 ევროკავშირის ეკონომიკის ცვალებადი ადგილი 143
7.3 პოპულისტური პარტიების მხარდაჭერა ევროკავშირში 146
8.1 კონსტიტუციის ძირითადი მახასიათებლები 153
8.2 კონსტიტუციური ნორმების წყაროები ევროკავშირში 154
8.3 ხელშეკრულებების შეჯამება 157
8.4 სამი საყრდენი 161
9.1 პოლიტიკის უფლებამოსილების დაყოფა 173
9.2 ევროკავშირის მოქმედი კანონმდებლობა თემატიკის მიხედვით 175
9.3 კოპენჰაგენის პირობები 181
10.1 ევროკომისიის სტრუქტურა 195
10.2 ევროკავშირის პოლიტიკური სისტემა 199
10.3 ევროკომისიის ყოფილი პრეზიდენტები 201
10.4 ევროკომისიის უფლებამოსილებები 210
10.5 ევროკავშირის სამართლებრივი ინსტრუმენტები 211
10.6 ევროკომისიის სამუშაო პროცესი 212
10.7 ევროკავშირის კანონმდებლობის დარღვევა, 2014–18 213
11.1 მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურა 217
11.2 მინისტრთა საბჭოს უფლებამოსილებები 229
11.3 მინისტრთა საბჭოს სამუშაო პროცესი 230
12.1 ევროპარლამენტის სტრუქტურა 237
12.2 ქალები ევროპულ და ეროვნულ პარლამენტებში 246
12.3 ევროპარლამენტის უფლებამოსილებები 249
12.4 ევროპარლამენტის სამუშაო პროცესი 250
13.1 ევროპული საბჭოს სტრუქტურა 259
13.2 ევროპული საბჭოს უფლებამოსილებები 268
13.3 ევროპული საბჭოს სამუშაო პროცესი 268
14.1 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს სტრუქტურა 278
14.2 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებები 288
14.3 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს სამუშაო პროცესი 289
14.4 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განხილული საქმეები 290
14.5 ევროპის ადამიანის უფლებათა 10 ყველაზე დიდი დამრღვევი 292
15.1 გენდერული თანასწორობა ევროკავშირში 307
16.1 პარტიათა ძალის ბალანსის ცვლილება ევროპარლამენტში 322
16.2 პოლიტიკური ჯგუფები ევროპარლამენტში 325
16.3 ბიზნესისა და მშრომელთა ჯგუფები ბრიუსელში 330
17.1 საარჩევნო სისტემების შედარება 340
17.2 აქტიურობა ევროპარლამენტის არჩევნებზე 341
17.3 აქტიურობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე 342
17.4 ბრიტანეთის საყოველთაო და ევროპული არჩევნების კონტრასტული შედეგები 346
18.1 რა აზრისა არიან ევროპელები: წარმოდგენა ევროკავშირის შესახებ I 360
18.2 რა აზრისა არიან ევროპელები: წარმოდგენა ევროკავშირის შესახებ II 360
18.3 რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის მნიშვნელობა 362
18.4 ევროსკეპტიციზმის შუქჩრდილები 364
18.5 მთავრობისადმი ნდობა 365
18.6 რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის გააზრება I 366
18.7 რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის გააზრება II 368
18.8 რა აზრისა არიან ევროპელები: მცდარი წარმოდგენები ევროკავშირის შესახებ 369
18.9 რა აზრისა არიან ევროპელები: რელიგია 373
19.1 პოლიტიკის პროცესის მოდელები 382
19.2 ევროკავშირის პოლიტიკის ციკლი 385
19.3 ევროკავშირის ბიუჯეტი, 2021–27 395
20.1 ქალების წილი სამუშაო ძალაში 405
20.2 „ეარბასისა“ და „ბოინგის“ შეჯიბრი 411
20.3 მსოფლიოს უდიდესი კორპორაციები ქვეყნის/რეგიონის მიხედვით 412
21.1 ევროს ფასეულობა 425
21.2 რა აზრისა არიან ევროპელები: ევრო I 426
21.3 რა აზრისა არიან ევროპელები: ევრო II 427
21.4 ევრო, როგორც სარეზერვო ვალუტა 434
22.1 სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები 443
22.2 ევროკავშირის სტრუქტურული დაფინანსების ძირითადი მიმღებები 444
22.3 სილარიბის მაჩვენებელი ევროკავშირში 448
22.4 უმუშევრობა და ევროკრიზისი 449
22.5 ყველაზე პოპულარული ადგილები უცხოელ სტუდენტთა შორის 452
22.6 ქვეყნები, საიდან გასული ყველაზე მეტი სტუდენტიც სწავლობს საზღვარგარეთ 455
23.1 სოფლის მეურნეობის პროდუქტებით ათი უდიდესი მოვაჭრე მთელ მსოფლიოში 463
23.2 ევროპის ფერმერთა პოპულაციის ცვალებადობა 464
23.3 სოფლის მეურნეობის ცვალებადი როლი ევროპულ ეკონომიკაში 466
23.4 CAP-ის დაფინანსების მიმღებთა პირველი ათეული 469
23.5 გლობალური სატყეო ტენდენციები 474
23.6 ევროკავშირის თევზჭერის უდიდესი ფლოტი 476

24.1 ეკოლოგიური ეფექტიანობის შედარება 482
24.2 სათბურის აირების ემისიები: ხუთი უმსხვილესი მწარმოებელი 489
24.3 ნახშირორჟანგის ემისიების ტენდენციები ევროკავშირში 490
24.4 ენერგიის მოხმარების შედარება 493
25.1 მიგრანტების გლობალური წილი 503
25.2 ემიგრანტების პროცენტული წილი მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში 504
25.3 ევროკავშირში თავშესაფრის მოთხოვნით შესული განაცხადები განმცხადებელთა ქვეყნების მიხედვით 508
25.4 ევროკავშირში შესული თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადები წლების მიხედვით 509
25.5 ტერორიზმი: დასაელეთი ევროპა გლობალური პერსპექტივით 512
26.1 თავდაცვის ბიუჯეტი: ექვსი ყველაზე დიდი მხარჯველი 526
26.2 ევროკავშირი გლობალურ ეკონომიკაში 532
26.3 მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში შეტანილი დაეები 533
27.1 ევროკავშირის ათი უდიდესი სავაჭრო პარტნიორი 540
27.2 რა აზრისა არიან ევროპელები. ობამა და ტრამპი 541
27.3 ევროკავშირის მიერ განვითარებისთვის განეული დახმარება 552

ცხრილები

0.1 ევროკავშირი რაოდენობრივი მონაცემების სახით 8
1.1 რეგიონული ინტეგრაციის ცალკეული ასოციაციები 21
2.1 მსოფლიო ფედერაციები 41
3.1 ევროპის სახელმწიფოები 55
3.2 ევროპის ცალკეული ერები 56
3.3 ევროკავშირის ოფიციალური ენები 57
6.1 კონვერგენციის კრიტერიუმები 123
7.1 ევროინტეგრაციის ძირითადი კრიზისები 140
9.1 ევროკავშირის წევრი ქვეყნები მათი ეკონომიკის მიხედვით 177
9.2 ევროკავშირის წევრი ქვეყნები მათი მოსახლეობის მიხედვით 177
9.3 ევროკავშირის პოტენციური წევრები, 2020 187
10.1 კომისართა კოლეგიის წევრთა პორტფელები 205
10.2 კომისიის გენერალური დირექტორატები და მომსახურება 207
11.1 მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტის როტაცია 222
11.2 მინისტრთა საბჭოს კონფიგურაციები 224
11.3 მინისტრთა საბჭოს გენერალური მდივნები 228
11.4 მინისტრთა საბჭოში კენჭისყრა კვალიფიცირებული უმრავლესობით 232
12.1 ევროპარლამენტის პრეზიდენტები 243
12.2 ადგილები ევროპარლამენტში 245
12.3 ევროპარლამენტის კომიტეტები 247
13.1 ევროპული საბჭოს პრეზიდენტები 263
13.2 ევროპული საბჭოს წევრები პოლიტიკური სისტემის მიხედვით 265
13.3 ევროპული საბჭოს ცალკეული სამიტები 270
13.4 ევროპული საბჭო და უმაღლეს თანამდებობაზე დანიშვნა 271
14.1 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს თაემჯდომარეები 282
14.2 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2019 წლის ივნისი 284
15.1 ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტები 300
15.2 ევროკავშირის დეცენტრალიზებული სააგენტოები 304
15.3 ევროპის ეკონომიკისა და სოციალურ საქმეთა კომიტეტისა (EESC) და ევროპის რეგიონული კომიტეტის ნევრობა 311
16.1 ძირითადი ევროპარტიები 320
16.2 პოლიტიკურ ჯგუფთა რაოდენობა ევროპარლამენტში, 2019 324
17.1 ეგ/ევროკავშირის საკითხებზე ჩატარებული ეროვნული რეფერენდუმები 348
20.1 ერთიან ბაზარზე არსებული ბარიერები 404
22.1 სოციალური ქარტიით მინიჭებული ცალკეული უფლებები 446
24.1 ევროკავშირის გარემოს დაცვის პოლიტიკის ძირითადი სფეროები 486
26.1 მსოფლიოს ხუთი უდიდესი სახელმწიფო ვაჭრობის მაჩვენებლის მიხედვით 532
27.1 აფრიკის, კარიბის ზღვის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნები 551

რუკები

0.1. ევროკავშირი 4
3.1 ევროპის საზღვრები 53
4.1 ევროპა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ 72
4.2 „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება", 1958 87
5.1 გაფართოების პირველი ორი რაუნდი, 1973–86 97
5.2 „ცივი ომის" პერიოდის აღმოსავლეთი ევროპა 106
6.1 მესამე გაფართოება, 1995 118
7.1 აღმოსავლეთით გაფართოება, 2004–13 132
9.1 ევროკავშირის პოტენციური წევრები, 2020 186
21.1 ევროზონა 421
22.1 ეკონომიკური სიმდიდრე ევროკავშირში 440
22.2 ევროპული უმაღლესი განათლების დაფარვის ზონა 454
26.1 ნატოს ევროპელი წევრები 529
27.1 ევროპის სამეზობლო 543

ილუსტრაციები

1.1. გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია 17
1.2 ევროკავშირის მთავრობები 28
2.1 ევროკავშირის ძირითადი ინსტიტუციები 40
2.2 კონფედერალიზმი 45
3.1 ევროპისა და აზიის შეხვედრა 52
3.2 ევროპული პასპორტები 60
4.1 შუმანის დეკლარაცია 83
4.2 „რომის ხელშეკრულება" 85
5.1 ბრიტანეთი უერთდება გაერთიანებას 95
5.2 ბერლინის კედელი 107
6.1 „მაასტრიხტის ხელშეკრულება" 116
6.2 ევროს შემოღება 124
7.1 „კონსტიტუციური ხელშეკრულება" 136
7.2 ბრექსიტი I 148
8.1 „ამსტერდამის ხელშეკრულება" 156
8.2 „ლისაბონის ხელშეკრულება" 162
9.1 საფრანგეთი და გერმანია 178
9.2 ნორვეგია 180
10.1 ევროკომისია 198
10.2 კომისართა კოლეგია 204
11.1 იუსტუს ლიფსიუსის შენობა 219
11.2 მინისტრთა საბჭო 225
12.1 ევროპარლამენტი 238
12.2 სესია ევროპარლამენტში 244
13.1 ევროპული საბჭო 258
13.2 ევროპული საბჭოს სამიტი 266
14.1 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო 277

14.2 სასამართლოს სხდომა 288
15.1 „ფრონტექსი" 297
15.2 ევროპოლი 309
16.1 ევროკავშირის პოლიტიკური ჯგუფი 320
16.2 ევროპის სახალხო პარტია 328
17.1 ევროპის არჩევნები 339
17.2 ბრექსიტი II 350
18.1 ფრექსიტი 363
18.2 ქრისტიანობა ევროპაში 372
19.1 ეკონომიკური პოლიტიკა 381
19.2 პოლიტიკის შემუშავება ევროკავშირში 386
20.1 სასაზღვრო კონტროლი 403
20.2 ევროპის კოსმოსური სააგენტო 408
21.1 ევროპის ცენტრალური ბანკი 422
21.2 საბერძნეთის რეფერენდუმი 429
22.1 გათანაბრების პოლიტიკა 441
22.2 განათლების პოლიტიკა 453
23.1 სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა 460
23.2 თევზჭერის პოლიტიკა 477
24.1 ჰაერის დაბინძურება 483
24.2 კლიმატის ცვლილება 491
25.1 ლტოლვილთა კრიზისი 501
25.2 ტერორიზმი 513
26.1 მულტილატერალიზმი 522
26.2 საგარეო პოლიტიკა 531
27.1 სამეზობლო პოლიტიკა 544
27.2 სამოქალაქო დაცვა 553

დებატები

1. ევროკავშირი კონფედერაციაა თუ ფედერაცია? 44
2. სჭირდება თუ არა ევროკავშირს კონსტიტუცია? 163
3. აზიანებს თუ არა ამომრჩეველის დაბალი აქტივობა დემოკრატიას? 344
4. არის თუ არა ევროპაში დემოკრატიის დეფიციტი? 391
5. გადარჩება თუ არა ევრო? 432
6. სჭირდება თუ არა ევროკავშირს საერთო სამხედრო ძალა? 528

ინტეგრაციის გააზრება

1 თეორიის როლი 2
2 საერთაშორისო ურთიერთობები 25
3 კომპარატივისტული პოლიტიკა 37
4 კონსტრუქტივიზმი 59
5 პოსტფუნქციონალიზმი 145
6 კომპარატივისტული პოლიტიკა, კონსტრუქტივიზმი 176
7 ახალი ინსტიტუციონალიზმი 197
8 ინტერგოვერნმენტალიზმი 220
9 თამამის თეორია 260
10 სუპრანაციონალიზმი 279
11 ტრანსაქციონალიზმი 370
12 საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკა 401
13 მრავალდონიანი მმართველობა 450
14 „გადმოლვრა" 485
15 ლიბერალიზმი 521

ფოკუსი

1 ევროპის დროშა 65
2 სამთავრობათაშორისო კონფერენციები 115
3 ევროკავშირიდან გასვლა 183
4 ევროკავშირის კანონების განფენილობა 253
5 ევროპარტიები 319
6 ევროკავშირის საჯარო პოლიტიკის სიტუაციური ანალიზი: კელევა და ინოვაცია 388
7 როგორ ხსნის ჯორჯ სოროსი ევროს კრიზისს 430
8 ევროპის სატყეო პოლიტიკა 473
9 ევროპის ლიდერის როლი ქიმიკატებთან დაკავშირებით 487
10 პოლიცია და სასამართლო თანამშრომლობა 510

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

ჟან მონე 23
დევიდ მიტრანი 23
ერნსტ ჰასი 24
უინსტონ ჩერჩილი 80
რობერ შუმანი 81
შარლ დე გოლი 92
ჟაკ დელორი 103
ურსულა ფონ დერ ლაიენი 200
დავიდ სასოლი 242
შარლ მიშელი 264
კოენ ლენაერტსი 282
კრისტინ ლაგარდი 301
ჟოზეფ ბორელი 525

დროის ჩარჩო

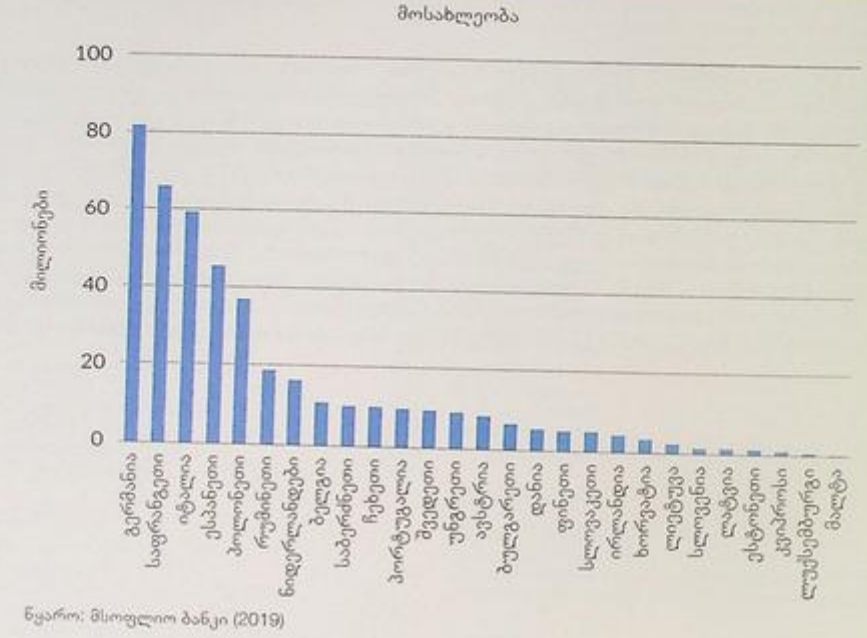
პირველი ნაბიჯები (1944–58) 78
ევროგაერთიანების შენება (1958–95) 96
ერთიანი ბაზრიდან ევროკავშირამდე (1989–2005) 117
კრიზისი და შესაძლებლობა (2004 წლიდან დღემდე) 138

კადრი

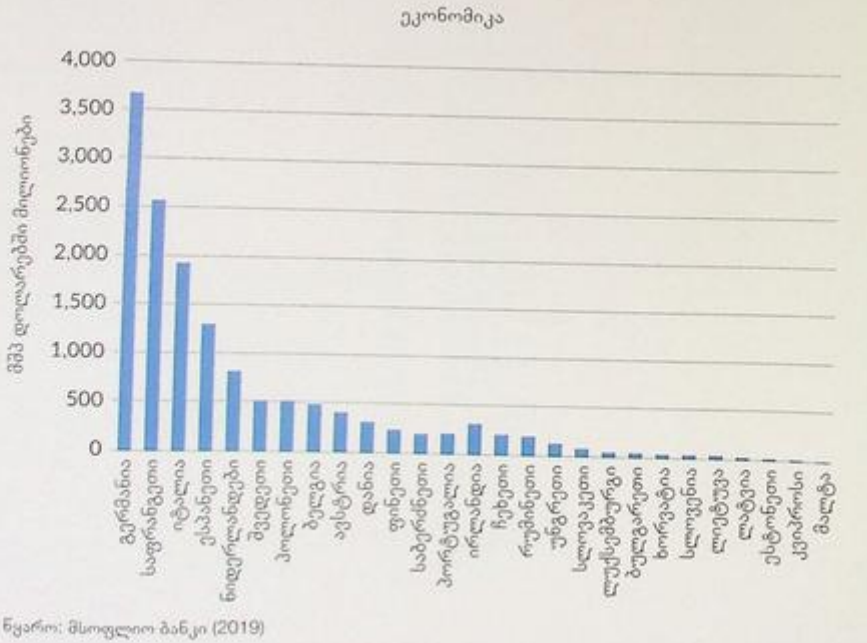
ავსტრია 11
ბელგია 31
ბულგარეთი 49
გაერთიანებული სამეფო 69
გერმანია 89
დანია 110
ესპანეთი 129
ესტონეთი 150
ირლანდია 169
იტალია 190
კვიპროსი 215
ლატვია 234
ლიეტუვა 255
ლუქსემბურგი 274
მალტა 295
ნიდერლანდები 316
პოლონეთი 335
პორტუგალია 356
რუმინეთი 376
საბერძნეთი 398
საფრანგეთი 418
სლოვაკეთი 437
სლოვენია 458
უნგრეთი 479
ფინეთი 496
შვედეთი 516
ჩეხეთი 535
ხორვატია 555

ავტორის შესახებ

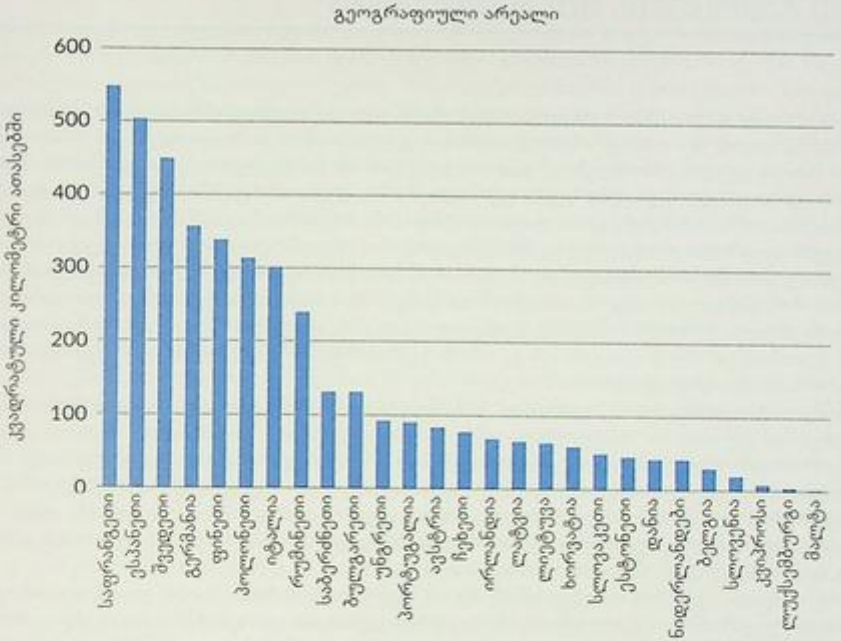
ჯონ მაკკორმიკი ამერიკის შეერთებული შტატების ინდიანის უნივერსიტეტის ინდიანაპოლისის კამპუსის პოლიტიკურ მეცნიერებათა პროფესორია. სხვადასხვა დროს ეკავა მოწვეული პირის თანამდებობები ბრიტანეთის, გერმანიისა და ესპანეთის უნივერსიტეტებში; ევროკავშირმა ორჯერ მიანიჭა ჟან მონეს პროფესორის წოდება; ბელგიის ევროპის კოლეჯში იყო ფულბრაიტ-შუმანის ევროკავშირ-აშშ-ის ურთიერთობებში კათედრის თავმჯდომარე. მისი პედაგოგიური და კვლევითი ინტერესები მოიცავს შედარებით და გლობალურ კვლევებს, განსაკუთრებული ფოკუსით ევროკავშირისა და გარემოსდაცვით პოლიტიკაზე. მის პუბლიკაციათა ნუსხაში ასევე შედის: Why Europe Matters: The Case for the European Union (Red Globe Press, 2013), Understanding the European Union (Red Globe Press, 7th edn, 2017), Comparative Government and Politics (Red Globe Press, 11th edn, 2019; with Rod Hague and Martin Harrop), and Cases in Comparative Government and Politics (Red Globe Press, 2019).



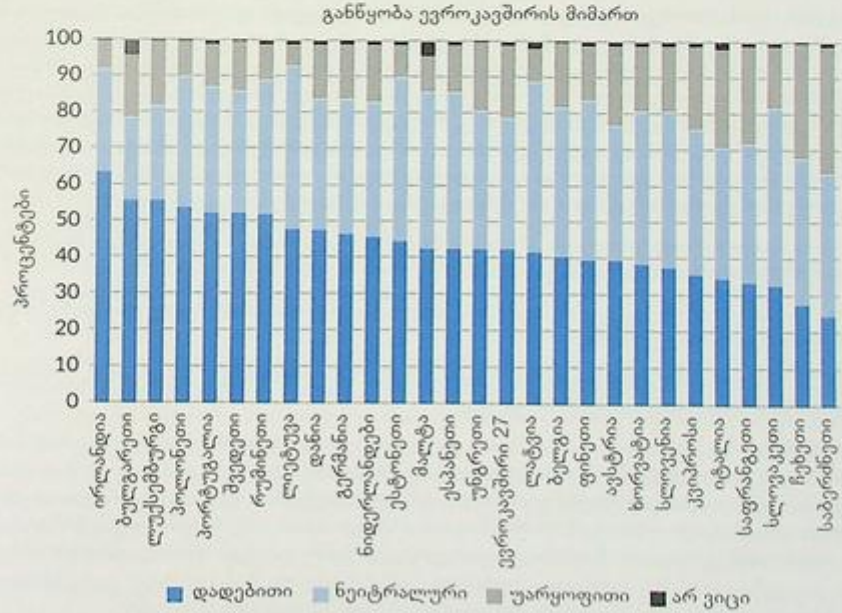
წყარო: მსოფლიო ბანკი (2019)



წყარო: მსოფლიო ბანკი (2019)



წყარო: გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია (2019).



წყარო: ევროკომისია (2018b).

მესამე გამოცემის წინასიტყვაობა

ამ წიგნის მესამე გამოცემა პირველი ორის მიზნების ერთგული რჩება. მისი მიზანია, რაც შეიძლება მკაფიოდ და საინტერესოდ აუხსნას ევროკავშირის პოლიტიკა და პოლიტიკური კურსები სტუდენტებს, რომლებიც გადიან საგნებს ან მოდულებს ევროკავშირის შესახებ, ასევე მათ, ვისაც მეტის გაგება სურს ევროკავშირის საქმიანობის პრინციპებისა და იმ განსხვავების შესახებ, რომელსაც ის თავისი არსებობით ქმნის. წიგნის ამოსავალი დებულება ასეთია: ევროკავშირი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია როგორც ევროპელთათვის, ისე არაევროპელებისთვის. ხშირ შემთხვევაში ბევრი რამ მის შესახებ ბუნდოვანი და ძალიან სპეციფიკურია, რის გამოც ის ბევრს არასწორად ესმის. მან შეცვალა ევროპისა და ევროპელთა შორის არსებული ურთიერთობების ჩვენეული გაგება, ასევე წარმოდგენა ევროპის როლის შესახებ გლობალურ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემაში და ზოგადად ჩვენი წარმოდგენა მთავრობასა და პოლიტიკაზე.

პირველი ორი გამოცემის მსგავსად, წინამდებარე წიგნიც ორ ძირითად მიზანს ისახავს. უპირველეს ყოვლისა, ის ინფორმაციული და საინტერესო უნდა იყოს, ევროკავშირი კი მკითხველისთვის რეალური, ცოცხალი, აქტუალური და ადვილად გასაგები გახადოს. წიგნში გათვალისწინებულია თეორიისა და სპეციალიზებული ლექსიკის მნიშვნელობა, თუმცა ზოგჯერ მათ ჟარგონს თავს არიდებს, რათა უკეთ წარმოაჩინოს ის დრამა, ინტრიგები, კრიზისები, ტრიუმფები, გმირები და ბოროტმოქმედები, რომლებითაც ევროინტეგრაციის გრძელი და საინტერესო ისტორიაა მოფენილი.

მეორე, წიგნის ავტორი ითვალისწინებს იმ ფაქტს, რომ მისი მკითხველი, სავარაუდოდ, სხვადასხვა ქვეყანაში და მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში ცხოვრობს, რის გამოც მათ განსხვავებული გამოცდილება და ევროკავშირის პოლიტიკის მიმართ ინტერესის სხვადასხვა დონე აქვთ; ალბათ ზოგი მათგანი ამ თემას ოფიციალურად მხოლოდ წინამდებარე წიგნით გაეცნობა. სხვების მიზანი კი შეიძლება ცოდნის ახალ საფეხურზე ასვლა და ისეთი საფუძვლის შექმნა იყოს, რომელიც უფრო დიდი მიზნის მიღწევაში დაეხმარება. შემდეგი თავები გააშუქებს ყველაზე მნიშვნელოვან მოსაზრებებს ევროკავშირის შესახებ, გაგაცნობთ ფაქტებსა და მისი ფუნქციონირების პრინციპებს, ევროკავშირს უფრო ფართო პოლიტიკურ კონტექსტში წარმოგიდგენთ და ევროინტეგრაციის შესახებ მიმდინარე დებატებსაც განიხილავს. ვიმედოვნებ, ეს წიგნი მკითხველს ევროკავშირის კარგად ინფორმირებულ დამკვირვებლად აქცევს, რომელსაც ხელთ ექნება საჭირო ინსტრუმენტები მასში მიმდინარე მოვლენების უფრო სიღრმისეულად გასააზრებლად, თუ, რა თქმა უნდა, ეს მის მიზნებში შედის.

როგორც პირველ გამოცემაში, თავები აქაც სამ ნაწილადა დაყოფილი:

- 1-ლი ნაწილი მიმოიხილავს იმ აზრებსა და ისტორიას, რომლებიც აუცილებელია ევროკავშირის არსის ჩასწავდომად.
- მე-2 ნაწილი აშუქებს ევროკავშირის პოლიტიკას, მის მმართველ ინსტიტუციებსა და პოლიტიკურ პროცესებს.
- მე-3 ნაწილი წარმოგვიდგენს პოლიტიკის იმ ძირითად სფეროებს, რომლებშიც ევროკავშირი აქტიურად მოქმედებს.

ერთი შეხედვით, ეს მიდგომა საკმაოდ ტრადიციულად მოგეჩვენებათ, მაგრამ წინამდებარე წიგნი იმ მასალასაც შეიცავს, რომელსაც სხვა მსგავს ტექსტებში ვერ ნახავთ: მაგალითად, ცალკე თავები ეძღვნება ევროპისა და ევროპელების განმსაზღვრელი თვისებების მიმოხილვას, საზოგადოებრივ აზრს ევროკავშირში და იმას, თუ როგორ უკავშირდება ყოველივე ეს ევროინტეგრაციას. წიგნში დეტალურადაა გაშუქებული ევროკავშირის სპეციალიზებული სააგენტოები (როგორიცაა ევროპის ცენტრალური ბანკი), მისი გარემოსდაცვითი და სავაჭრო პოლიტიკა და საგარეო ურთიერთობების სხვადასხვა ასპექტი.

მესამე გამოცემაში შეტანილი ცვლილებები

მესამე გამოცემა უცვლელია თავისი საერთო სტრუქტურის, მიდგომისა და სტილის თვალსაზრისით, თუმცა ბევრი რამ არის დაზუსტებული და განახლებული, რაც მის ნაკითხვასა და გააზრებას აადვილებს. რაც მთავარია, წინამდებარე წიგნში განხილულია ინტეგრაციის წესებსა და კანონებში შეტანილი ყველა ბოლო ცვლილება, ახალი ცოდნა ევროკავშირის შესახებ, დაზუსტებულია არაერთი არგუმენტი, მოცემულია უახლეს მონაცემებზე დაფუძნებული ცხრილები და დიაგრამები, დამატებულია ბევრი ახალი მაგალითი მასში წარმოდგენილი მოსაზრებების უკეთ საილუსტრაციოდ. დამატებითი საკითხავი ლიტერატურის ნუსხაში მოცემულია ახალი წყაროები; განახლებულია თავად ევროკავშირის ისტორია, გაშუქებულია ყველა ის საკვანძო მოვლენა, რაც 2015 წლის, ანუ მისი მეორე გამოცემის გამოსვლის შემდეგ მოხდა. მესამე გამოცემა ისეთ დროს გამოვიდა, რომ შესაძლებელი გახდა მასში 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგებისა და ევროკავშირის ძირითადი ინსტიტუციების, განსაკუთრებით ევროკომისიისა და ევროპის საბჭოს ხელმძღვანელობაში განხორციელებული ცვლილებების ჩართვა.

ერთმა თემამ კი ნამდვილი დილემის წინაშე დაგვაყენა. მიუხედავად იმისა, რომ რეფერენდუმი ბრექსიტის შესახებ 2016 წლის ივნისში ჩატარდა, დიდი ბრიტანეთი 2019-2020 წლებშიც კი ევროკავშირიდან გასვლის პირობებზე პოლიტიკურ შეთანხმებაზე მიღწევას ცდილობდა. წინამდებარე გამოცემის უმეტესი ნაწილი ამ მოვლენათა ფონზე დაიწერა. ამიტომ წერის პროცესშივე ცხადი იყო, რომ მასში განხილული გარკვეული პროექტები, არგუმენტები, მონაცემები, რუკები და დიაგრამები შეიძლებოდა შეცვლილიყო იმის მიხედვით, ბრექსიტი წიგნის გამოქვეყნებამდე მოხდებოდა თუ მის შემდეგ. სამწუხაროდ, 2020 წლის დასაწყისში, როდესაც წიგნი გამოსაცემად მზადდებოდა, ბრექსიტის პირობები ჯერ კიდევ დაუდგენელი იყო. როგორც ჯონ ბერკოუმ, ბრიტანეთის თემთა პალატის სპიკერმა, განაცხადა: „ვინც დარწმუნებით ან გაბედულად ინინასწარმეტყველებს, რა მოხდება ბრექსიტის შემდეგ ან სულაც როდის მოხდება ის, ან უჩვეულოდ ჭკვიანია, ან ნამდვილი სულელი" (Hobson, 2019). წიგნი მის ამ გაფრთხილებას ითვალისწინებს და ამ თემის შესახებ გარკვეულობისა და გაურკვევლობის ნაზავს გთავაზობთ.

წარმოგიდგენთ წინამდებარე გამოცემაში განხორციელებულ ცვლილებათა ნუსხას:

- თავები 1–3 შედარებით უცვლელია, ვინაიდან ჩვენს მიდგომებში ცოტა რამ შეიცვალა ევროკავშირის შექმნასა და ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებით.
- ევროკავშირის ისტორიის მე-4-7 თავებში მნიშვნელოვანი ცვლილებებია შეტანილი, მე-4-5 თავებში შედარებით ნაკლებადაა გაშუქებული ევროინტეგრაციის პირველი წლები, მე-7 თავში კი უფრო დეტალურადაა აღწერილი ევროკავშირში უკანასკნელ ხანს განვითარებული მოვლენები – განსაკუთრებით ევროზონასთან, მიგრაციასა და ბრექსიტის კრიზისთან დაკავშირებული საკითხები.
- მე-8-9 თავებში განახლებული სახითაა წარმოდგენილი ხელშეკრულებები და წევრი ქვეყნები, მათ შორის ევროკავშირის შემდგომი გაფართოების პერსპექტივები.
- მე-10-15 თავები ფოკუსირებულია ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და მათში განხორციელებულ ორგანიზაციული ცვლილებებზე; მეტი ინფორმაციაა მოცემული ევროკავშირის სტრუქტურაში მაღალ თანამდებობებზე დანიშნული პირების შესახებ. ამ შემთხვევაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება მინისტრთა საბჭოსა და ევროპული საბჭოსადმი მიძღვნილი ერთი თავის ორად გაყოფაა. წინამდებარე წიგნში ეს ორი ინსტიტუცია და მათი საქმიანობა ცალ-ცალკე თავებშია განხილული და უფრო სიღრმისეულადაა გაშუქებული. ინსტიტუციური თავების უმეტესობას (და თავებს პარტიებისა და არჩევნების შესახებ) ახალი სექცია აქვს წამძღვარებული, რომელშიც თითოეული ინსტიტუცია და პროცესი კომპარატივისტული თვალსაზრისითაა განხილული.
- მე-16-18 თავები ფოკუსირებულია ხალხის ჩართულობაზე ევროკავშირის საქმიანობაში. მოცემულია განახლებული ანალიზი 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების

შედეგების გათვალისწინებით; ვრცლადაა გაშუქებული ევროკავშირში საზოგადოებრივი აზრის უახლესი კვლევის შედეგები.

- მე-19-27-ე თავები მიმოიხილავს პოლიტიკის პროცესებსა და შედეგებს. ამ თავებში ყველაზე დიდი ცვლილება რესურსების მართვასთან დაკავშირებული ერთი თავის ორ განცალკევებულ თავად გაყოფაა, რომელთაგანაც ერთი სოფლის მეურნეობასა და თევზჭერას ეხება, მეორე კი – გარემოსდაცვით და ენერგეტიკულ პოლიტიკას. განახლდა სხვა თავებიც; მათში გაშუქებულია ეკონომიკურ, მონეტარულ და გათანაბრების პოლიტიკაში განვითარებული ყველა უახლესი მოვლენა, ასევე მართლმსაჯულებაში, საშინაო საკითხებსა და გლობალურ დონეზე მიმდინარე მოვლენები.
- მესამე გამოცემაში ინსტიტუციები, პოლიტიკები და პოლიტიკური მეთოდები შედარებულია კომპარატივისტულ ჭრილში, რაც თანხვედრაშია წიგნის მიზანთან – ევროკავშირი ერთი პოლიტიკური სისტემის სახით განიხილოს; ასევე, წინამდებარე გამოცემაში მეტი თეორიული ახსნა-განმარტებაა მოცემული.
- პირველი და მეორე გამოცემის ყველა მთავარი მახასიათებელი გადატანილია მესამე გამოცემაშიც კორექტირებული და განახლებული სახით.

მიმოხილვა და საკვანძო საკითხები – ყოველი თავი იწყება მისი ვრცელი მიმოხილვით, რომელიც მკითხველს რეზიუმირებული სახით აცნობს მასში განხილულ საკითხებსა და არგუმენტებს.

ძირითადი ტერმინები და კონცეფციები – ტექსტის ყოველ თავში ძირითადი ტერმინების განმარტებები მოცემულია არეებზე, მოკლე ჩანართები კი უფრო სიღრმისეულად განიხილავს ძირითად ცნებებს, მაგ., სახელმწიფოს, გაფართოებას, ევროსკეპტიციზმსა და ძალაუფლებას. მესამე გამოცემას მრავალი ახალი ტერმინი და ცნება დაემატა. ყველა მათგანი მოცემულია შესაბამისი თავის ბოლოს.

დროის ჩარჩო – მე-4-7 თავებში წარმოდგენილია თარიღები, რომლებიც აღნუსხავს ტექსტში განხილული საკვანძო საკითხების თარიღებსა და ვადებს.

ინტეგრაციის გააზრება – ეს ჩანართები ევროკავშირის თეორიის უფრო დეტალურ ახსნა-განმარტებას გვთავაზობს. აღნიშნული მიდგომა მეორე გამოცემის ინოვაცია იყო, რაც კიდევ უფრო დაიხვეწა მესამეში. მათში განხილული თემები მოიცავს: სუპრანაციონალიზმს, სამთავრობათაშორისო ურთიერთობებს (ინტერგოვერნმენტალიზმს), კონსტრუქტივიზმს, ევროპეიზაციასა და მრავალდონიან მმართველობას.

დებატები – რამდენიმე თავში წარმოდგენილია დებატები, მაგ., სხვადასხვა მოსაზრება იმის შესახებ, სჭირდება თუ არა ევროკავშირს კონსტიტუცია და როგორი იქნება ევროს მომავალი. ამ ნაწილის მიზანია ევროინტეგრაციის საგაში არსებული ზოგიერთი კრიტიკული უთანხმოების განხილვა.

ფოკუსი – დებატებთან ერთად მოცემულია გარკვეული ჩანართები, რომლებშიც უფრო სიღრმისეულადაა განხილული ტექსტში წარმოდგენილი თემები. მესამე გამოცემაში შეტანილია ისეთი ახალი თემა, როგორიცაა წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირიდან გასვლის მექანიზმი და მოსალოდნელი შედეგები.

კადრი – მესამე გამოცემაში ერთ-ერთი მთავარი სიახლეა გარკვეული მასალის ჩართვა თითოეული წევრი სახელმწიფოს შესახებ – მოცემულია მათი ადგილი რუკაზე, ინფორმაცია ევროკავშირსა და ევროკავშირის ინსტიტუციებში მათი ადგილის შესახებ და სხვა მნიშვნელოვანი მონაცემები (გეოგრაფიული არეალი, მოსახლეობის რაოდენობა და ეკონომიკური მონაცემები); ასევე მოკლე ცნობები მათი ისტორიიდან და თანამედროვე ყოფიდან.

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები – წამყვანი ევროპელი ფიგურების მოკლე ბიოგრაფიული

ცნობები. ზოგი მათგანი უკვე ისტორიული პიროვნებაა, ზოგსაც დღევანდელი ევროკავშირის ინსტიტუტებში საკვანძო თანამდებობები უჭირავს. ამ ნაწილის მიზანია, ევროკავშირი მეტად დაუკავშიროს ადამიანებს და ზოგიერთი ისეთი პიროვნება გაგვაცნოს, რომლებმაც შეცვალეს ევროპის ცხოვრების ლანდშაფტი.

ცხრილები და დიაგრამები – ტექსტში უხვადაა წარმოდგენილი ცხრილები და დიაგრამები, რომლებიც გვთავაზობს საყურადღებო მონაცემებს ევროკავშირის შესახებ ან ვიზუალურად წარმოგვიდგენს ზოგიერთ რთულ იდეას. მესამე გამოცემას რამდენიმე ასეთი ცხრილი და დიაგრამა დაემატა. უმეტესობაში მოცემულია უახლესი მონაცემები, რომლებიც ხელმისაწვდომია ევროკავშირისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ვებსაიტებზე. URL-ების გამოყენებით ამ ვებსაიტებზე განთავსებულ უახლეს მონაცემებს გაეცნობით.

კითხვები დისკუსიისთვის – ყოველი თავი მთავრდება ღია და ზოგჯერ პროვოკაციული კითხვებით, რომელთა მიზანია, დაეხმაროს სტუდენტებს კონკრეტულ თავში წამოჭრილი ზოგიერთი კრიტიკული საკითხის უკეთ გააზრებაში და შესთავაზოს გარკვეული საკითხები შემდგომი კვლევისთვის.

დამატებითი ლიტერატურა – ყოველი თავის დასასრულს მოცემულია მოკლე ნუსხა, რომელშიც მკითხველი განსახილველ თემაზე არსებულ საყურადღებო ლიტერატურას გაეცნობა. ამ ნუსხაში ძირითადად გათვალისწინებულია მნიშვნელოვანი და/ან დამხმარე წყაროები.

ვებგვერდები – წინამდებარე ტექსტის თანმხლები ვებგვერდი შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: https://www.bloomsburyonlineresources.com/european-union-politics-3e. მასზე წარმოდგენილია ევროკავშირის ძირითად ინსტიტუციებისა და ევროკავშირის სიახლეებისა და ინფორმაციის ძირითადი წყაროების ბმულები, ნიგნში გამოყენებული ყველა დიაგრამა, რუკა და ცხრილი ელექტრონული ფორმით, ასევე PowerPoint სლაიდების კომპლექტი ლექტორისთვის, გლოსარიუმი ფლეშბარათის სახით და კითხვები თვითტესტირებისთვის.

მადლობა

მინდა, გულწრფელი მადლობა გადავუხადო Red Globe Press-ის გუნდს ჩვეული პროფესიონალიზმის, ეფექტიანობის, კარგი იუმორისა და მესამე გამოცემის მომზადებაში შეტანილი წვლილისთვის. ჩემი გამომცემელი, ლოიდ ლენგმანი, კვლავაც ჩემს მამოძრავებელ ძალად რჩება. მთავარი რედაქტორი ენდრიუ მალვერნი ამ წიგნზე მუშაობას უძღვებოდა, ჩვენს საქმიანობას გეზს აძლევდა და უკუკავშირს უზრუნველყოფდა. პროექტის რედაქტორმა, პიტერ ატკინსონმა თავისი აზრი შემოგვთავაზა წიგნის თავდაპირველი მონახაზების შესახებ, ასევე ზედამხედველობდა დიზაინის ბევრ ელემენტს. ენ ჰალიდეი ჩვეული სიბეჯითით საქმიანობდა ტექსტის რედაქტორის რანგში; სასიამოვნო იყო ლიზ ჰოლმსთან, როგორც სერიის რედაქტორთან, კიდევ ერთხელ თანამშრომლობა. მე მათ ყველას მადლობას ვუხდი, რადგან ისინი ამჯერადაც იმ სტანდარტით საქმიანობდნენ, რომელსაც Red Globe Press-ისგან ველოდი. ასევე მადლობას ვუხდი სამ ანონიმურ მიმომხილველს, ორს დიდ ბრიტანეთში და ერთს შეერთებულ შტატებში, წინადადებისა და ადრეული პროექტების შესახებ შემოთავაზებული სასარგებლო კომენტარებისთვის. და ბოლოს, რაც მთავარია, დიდ მადლობას და სიყვარულს ვუძღვნი ლიანს, იანსა და სტიუარტს იმ წვლილისთვის, რომელიც მათ ჩემს ცხოვრებაში შეაქვთ.

შენიშვნა კორონავირუსის შესახებ: წიგნი უკვე კორექტურას გადიოდა, როდესაც 2020 წლის მარტში კოვიდ-19-ის აფეთქება დაიწყო იტალიაში, ესპანეთში, საფრანგეთსა და გერმანიაში და მთელ ევროპას მოედო. ევროკავშირის მთავრობებს რაღაც უნდა ეღონათ. შენგენის ზონის ღია საზღვრებისადმი კითხვები გაჩნდა. მართალია, წიგნში შესწორებების შესატანად დრო ჯერ კიდევ იყო, მაგრამ ეს აფეთქება და მისი შედეგები უპრეცედენტო გახლდათ. არავინ უწყოდა, როგორ განვითარდებოდა მოვლენები. უამრავი აზრი და ვარაუდი გაჩნდა. ასეთი ვარაუდების აღსაკვეთად შეიქმნა ბლოგი, რომელიც ეპიდემიის შედეგებს განიხილავდა. ეს ბლოგი თან ახლავს წინამდებარე წიგნს.

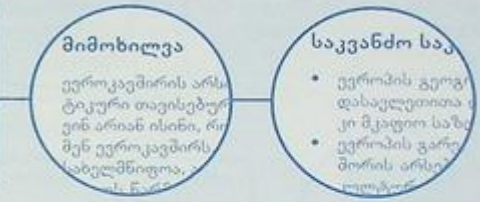
გამომცემლის მადლობა

გამომცემელი მადლობას უხდის შემდეგ ორგანიზაციებსა და ფოტომასალის ბიბლიოთეკებს წინამდებარე წიგნში გამოყენებული მასალის მოწოდებისთვის: ევროკავშირს; ევროპარლამენტს; ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს; ევროკომისიის აუდიოვიზუალურ სამსახურს; iStock-ს; Alamy-ს;Unsplash-ს; Pixabay-ს.

წიგნის სტრუქტურის მიმოხილვა

თითოეული თავის დასაწყისში

თავის მოკლე მიმოხილვა და საკვანძო საკითხები ყოველი თავი იწყება მისი ვრცელი მიმოხილვით, საკვანძო საკითხები კი ნარმოდგენილია ჩამონათვალის სახით.



თავებში



ინტეგრაციის გააზრება – ეს ჩანართები დეტალურად განმარტავს ამოსავალ თეორიულ მოსაზრებებს ევროკავშირის შესახებ.

დიაგრამები, ცხრილები და რუკები – მათში უკანასკნელ წყაროებზე დაყრდნობით ნარმოდგენილია ევროკავშირის შესახებ არსებული ძირითადი მონაცემები ან ვიზუალური სახითაა ნარმოდგენილი კომპლექსური მოსაზრებები.



დებატები – ამ ჩანართებში წარმოდგენილია ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული მოსაზრებები, კრიტიკული უთანხმოების დამადასტურებელი ან უარმყოფელი შემთხვევები.





საკვანძო საკითხები – საკვანძო საკითხები მუქი ფერის შრიფტით არის მოცემული ტექსტში, მათი მოკლე განმარტება კი არეზეა გატანილი.





ბიოგრაფიული ცნობები – ეს ჩანართები გვაცნობს პიროვნებებს, რომლებმაც ევროკავშირის ისტორიაში საკუთარი ნვლილი შეიტანეს და მათაც, ვინც ამჟამად ასრულებს საკვანძო როლს.



დროის ჩარჩო – მე-4-7 თავებში წარმოდგენილია თარიღები, რომლებიც აღნუსხავს ტექსტში განხილული საკვანძო საკითხების თარიღებსა და ეადებს.





კონცეფციები – უფრო სიღრმისეულად განიხილავს ძირითად ტექსტში წარმოდგენილ თემებს.

კადრი – გარკვეული მასალა ევროკავშირის თითოეული ნევრი სახელმწიფოს შესახებ – მოცემულია მათი ადგილი რუკაზე, ინფორმაცია ევროკავშირსა და ევროკავშირის ინსტიტუციებში მათი ადგილის შესახებ და სხვა მნიშვნელოვანი მონაცემები (გეოგრაფიული არეალი, მოსახლეობის რაოდენობა და ეკონომიკური მონაცემები); ასევე მოკლე ცნობები მათი ისტორიიდან და თანამედროვე ყოფიდან. გაითვალისწინეთ, რომ თითოეული ფოტოს მარჯვენა მხარეს რგოლები დაჩრდილულია ქვეყნის ზომის მიხედვით, გათვალისწინებულია მოსახლეობის რაოდენობა, მშპ და ფართობი



ფოკუსი – ამ ჩანართებში სიღრმისეულადაა განიხილული ტექსტში მოცემული კონკრეტული საკითხები.



ყოველი თავის დასასრულს

დამატებითი ლიტერატურა მოკლე ნუსხა, რომელშიც გაეცნობით საყურადღებო ინფორმაციას უახლესი და მნიშვნელოვანი წყაროებიდან.



კითხვები დისკუსიისთვის ყოველი თავი მთავრდება ღია და ზოგჯერ პროვოკაციული კითხვებით, რომელთა მიზანია, რომელთა მიზანია, დაეხმაროს სტუდენტებს მოცემულ თავში წამოჭრილი ზოგიერთი კრიტიკული საკითხის უკეთ გააზრებაში.



კონცეფციები და ძირითადი ტერმინები თითოეულ თავში განხილული ძირითადი ტერმინებისა და ცნებების ნუსხა.





აკრონიმები და აბრევიატურები

ACPE	აფრიკის კარიბის ზღვისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნების პროგრამა
ACRE	კონსერვატორთა და რეფორმისტთა ალიანსი
AFSJ	თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის ზონა
CAP	სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა
CCP	საერთო კომერციული პოლიტიკა
CFP	თევზჭერის საერთო პოლიტიკა
CFSP	საგარეო და უსაფრთხოების საერთო პოლიტიკა
CoR	რეგიონთა კომიტეტი
Coreper	მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი (კორეპერი)
DG	გენერალური დირექტორატი
EC	ევროგაერთიანება
ECB	ევროპის ცენტრალური ბანკი
ECHR	ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია (თავი 8) ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სასამართლო (თავი 14)
ECJ	ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო
ECSC	ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება
ECTS	კრედიტების ტრანსფერისა და დაგროვების ევროპული სისტემა
ECU	ევროპის სავალუტო ერთეული
EDC	ევროპის დაცვის გაერთიანება
EEA	ევროპის ეკონომიკური სივრცე
EEC	ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება
EESC	ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ საქმეთა კომიტეტი
EFTA	ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია
EIB	ევროპის საინვესტიციო ბანკი
EMS	ევროპის სავალუტო სისტემა
EMU	ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი
ENP	ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა
EP	ევროპის პარლამენტი
EPP	ევროპის სახალხო პარტია (ესპ)
ERM	გაცვლითი კურსის მექანიზმი
ESA	ევროპის კოსმოსური სააგენტო
ESDP	ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა
ESF	ევროპის სოციალური ფონდი
EU	ევროკავშირი
EU-12	ევროკავშირის 12 წევრი ქვეყანა 1995 წლამდე
EU-15	ევროკავშირის 15 წევრი ქვეყანა 2004 წლამდე
EU27	ევროკავშირის არსებული 27 წევრი სახელმწიფო
EU-28	ევროკავშირის 28 წევრი ქვეყანა
Euratom	ევრატომი

GDP	მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ)
GNI	მთლიანი ეროვნული შემოსავალი
HR	უმაღლესი წარმომადგენელი (საგარეო საქმეებსა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში)
IGC	სამთავრობათაშორისო კონფერენცია
IGO	სამთავრობათაშორისო ორგანიზაცია
IMF	მსოფლიო სავალუტო ფონდი
IO	საერთაშორისო ორგანიზაცია
IPE	საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომია
IR	საერთაშორისო ურთიერთობები
JHA	მართლმსაჯულება და შინაგანი საქმეები
MEP	ევროპარლამენტის წევრი
NATO	ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (ნატო)
NGO	არასამთავრობო ორგანიზაცია
ODA	ოფიციალური განვითარების დახმარება
OECD	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
OEEC	ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია
PR	პროპორციული წარმომადგენლობა
QMV	კენჭისყრა კვალიფიციური უმრავლესობით
RIA	რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაცია
S&D	სოციალ-დემოკრატების პროგრესული ალიანსი
SAA	სტაბილიზაციისა და მიერთების შეთანხმება
SAP	სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პროცესი
SEA	საერთო ევროპული აქტი (სეა)
SMP	ერთი წევრის უმრავლესობით გამარჯვების სისტემა
TEC	ევროგაერთიანების შექმნის ხელშეკრულება
TEEC	ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შექმნის ხელშეკრულება
TEU	ევროპის კავშირის შექმნის ხელშეკრულება
TFEU	ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულება
UN	გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია (გაერო)
VAT	დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ)
WEU	დასავლეთ ევროპის კავშირი
WTO	მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია

ევროკავშირის წევრი ქვეყნები

AT	ავსტრია
BE	ბელგია
BG	ბულგარეთი
CY	კვიპროსი
CZ	ჩეხეთის რესპუბლიკა*
DE	გერმანია
DK	დანია
EE	ესტონეთი

EL	საბერძნეთი
ES	ესპანეთი
FI	ფინეთი
FR	საფრანგეთი
HR	ხორვატია
HU	უნგრეთი
IE	ირლანდია
IT	იტალია
LT	ლიეტუვა
LU	ლუქსემბურგი
LV	ლატვია
MT	მალტა
NL	ნიდერლანდები
PL	პოლონეთი
PT	პორტუგალია
RO	რუმინეთი
SE	შვედეთი
SI	სლოვენია
SK	სლოვაკეთი
UK	გაერთიანებული სამეფო**

* მიუხედავად იმისა, რომ ჩეხეთის მთავრობა ბოლო დროს ცდილობს, ის ჩეხეთად მოიხსენიონ. მათი ძალისხმევა ჯერჯერობით უშედეგოა, ქვეყნის ოფიციალური სახელი უცვლელი რჩება. ამ ტექსტში მას ჩეხეთის რესპუბლიკად მოვიხსენიებთ.

** ამ ნუსხაში შეტანილია დიდი ბრიტანეთიც, როგორც ევროკავშირის ყოფილი უნიკალური ნევრი.

შესავალი

2016 წლის ივნისში ბრიტანელმა ამომრჩევლებმა მონაწილეობა მიიღეს ეროვნულ რეფერენდუმში, რომელშიც ხმა მისცეს ერთი შეხედვით მარტივ არჩევანს: „უნდა დარჩეს თუ არა გაერთიანებული სამეფო ევროკავშირის წევრად?“ სამთავრობო, აკადემიურ და მედიის ანალიტიკოსთა წრეებში მიიჩნევდნენ, რომ კენჭისყრის შედეგად ბრიტანეთი ევროკავშირში დარჩებოდა. მათი აზრით, წევრობით მიღებული სარგებელი ცალსახად აღემატებოდა ყველა უარყოფით მხარეს და მიუხედავად იმისა, რომ ადრეული 1990-იანი წლებიდან სულ უფრო ხშირად და ძლიერად ისმოდა ევროკავშირის კრიტიკა, თვლიდნენ, რომ ის, რაც საზოგადოებამ მოგვიანებით ბრექსიტის სახელით გაიცნო, არ მოხდებოდა.

ნამდვილი შოკი აღმოჩნდა, როდესაც რეფერენდუმის ღამის წინასწარმა შედეგებმა ცხადყო, რომ მოსახლეობა მხარს უჭერდა დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლას. წინასწარი შედეგები საბოლოომაც დაადასტურა: 51,9% მომხრე და 48,1% წინააღმდეგი. რეფერენდუმში მოსახლეობის 72,2% მონაწილეობდა. ბრიტანელთა გადაწყვეტილებამ, რომლითაც ბრიტანეთი გახდა ევროკავშირიდან გასული პირველი ქვეყანა, ექსპერტები განაცვიფრა. თუმცა ეს მხოლოდ გადაწყვეტილება იყო; გასვლის აქტი ადვილი არ გახლდათ; გაყრის პირობების შესახებ დებატები რამდენიმე წლის განმავლობაში გაგრძელდა, რასაც მოჰყვა რამდენიმე პრემიერ-მინისტრის გადადგომა, ვადამდელი ეროვნული არჩევნები და დაპირისპირება ბრიტანეთის მთავრობასა და პარლამენტს შორის. განხეთქილება გასვლისა და დარჩენის მომხრეებს შორის ღრმა და ცხარე იყო.

ბრექსიტის კენჭისყრიდან ორი ძირითადი დასკვნა გამომდინარეობს. პირველ რიგში, ამ ფაქტმა ცხადყო, რომ ადამიანთა უმეტესობას ევროკავშირში გაწევრიანების მექანიზმი და შედეგები ნაკლებად ესმოდა. მართალია, ბრიტანელებს დიდი ხნის განმავლობაში ევროკავშირის ყველაზე სკეპტიკოსი და უხალისო წევრების რეპუტაცია ჰქონდათ, მაგრამ გამოკითხვამ დაგვარწმუნა, რომ ბევრ მათგანს არც ევროკავშირის მუშაობის პრინციპები ესმოდა და არც ის გავლენა, რომელსაც იგი ბრიტანეთზე ახდენდა. ბევრიც შეცდომაში შეიყვანა ბრექსიტის კამპანიის დროს გამოთქმულმა უსამართლო განცხადებებმა იმ ხარჯებსა, რომელსაც ბრიტანეთს თავისი წევრობა აკისრებდა და სარგებლზე, რომელსაც იქიდან გასვლის შემთხვევაში მიიღებდა.

მეორე, გასვლის პირობებზე შეთანხმების მიღწევასთან დაკავშირებულმა სირთულეებმა გამოავლინა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის არსებული ინტეგრაციის სიღრმე და მათი ურთიერთდამოკიდებულების დონე. გასვლის შესახებ მიმდინარე მრავალთვიანი დებატების დროს ბრიტანეთის კონსერვატიული მთავრობა ამტკიცებდა, რომ გაყრის პირობებზე შეუთანხმებლობის შემთხვევაში ბრიტანეთი კავშირიდან „გარიგების გარეშე“ გავიდოდა. თუმცა მალე ნათელი გახდა, რომ ასეთი გადაწყვეტილება სერიოზულად შეარყევდა როგორც დიდ ბრიტანეთს, ისე ევროკავშირის დანარჩენ ქვეყნებს; ეკონომიკური შედეგები კი გლობალური ხასიათისა იქნებოდა.

თუ ამ საკითხს უფრო სიღრმისეულად შევხედავთ, დავრწმუნდებით, რომ ბრექსიტის ირგვლივ მიმდინარე დაპირისპირებამ კიდევ ერთხელ ცხადყო: ხშირად თავად ევროკავშირის არსი სრულად არ ესმით.

ზოგიერთთათვის ის საერთაშორისო ორგანიზაციის ყველაზე ინტეგრირებული მაგალითია, რომლის ჩანვდომაც მხოლოდ საერთაშორისო ურთიერთობათა თეორიებითა და კონცეფციებითაა შესაძლებელი. თუმცა როგორც ნიუმანი (2018), აღნიშნავს, სამწუხაროდ, ეს მიდგომა ხელოვნურად აცალკევებს „სუპრანაციონალურ ინსტიტუციებს მათი ადგილობრივ და სახელმწიფო დონეზე არსებული ბიძაშვილებისგან და ხაზს უსვამს ამ [ევროკავშირის] სტრუქტურის უნიკალურ როლს საერთაშორისო საქმეებში". არიან ისეთებიც, რომლებიც თვლიან, რომ ევროკავშირის

ინტეგრაციის გაგება

თეორიის როლი

წინამდებარე წიგნში, რომელშიც „ინტეგრაციის გააზრების" 15 ჩანართია, სხვადასხვა თეორიას მიმოვიხილავთ, რომლებსაც ხშირად იყენებენ ევროპული ინტეგრაციის ან მის კონკრეტულ ელემენტებზე მსჯელობისას. თეორია, მისი საუკეთესო გაგებით, ურყევი მტკიცებულებებით გამყარებული აბსტრაქტული ან განზოგადებული მიდგომაა, რომლითაც ამა თუ იმ ფენომენს ვხსნით ან უკეთ ვიაზრებთ. თეორიასა და პრაქტიკას ხშირად უპირისპირებენ ერთმანეთს, რაც ევროკავშირის შემთხვევაში შემდეგს ნიშნავს: ევროკავშირის საქმიანობა უნდა გავიცნოთ (განტოლების პრაქტიკული ნაწილი) და უნდა ავხსნათ (განტოლების თეორიული ნაწილი).

საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში უამრავი თეორია არსებობს, რომლებიც იმდენად კარგად არის გამყარებული მტკიცებულებებით, რომ მათში ეჭვის შეტანა ნაკლებ მიზანშეწონილი, უფრო სწორად კი, წარმოუდგენელია; ისინი შეიძლება ისეთი მოვლენებისა და ფენომენების პროგნოზებისთვისაც კი გამოვიყენოთ, რომლებიც ჯერ არ მომხდარა. მაგალითად, ჩვენ დარწმუნებით ვიცით, რომ დედამიწა სფეროა, რომელიც მზის გარშემო ბრუნავს და რომ მატერია ატომებისგან შედგება. მათგან განსხვავებით, სოციალურ მეცნიერებებში, რომლებიც ადამიანთა საზოგადოებას სწავლობს, დიდი გაურკვევლობაა (თვით ტერმინ „სოციალური მეცნიერების" განმარტებაზეც კი ვერ ვთანხმდებით და ვერც იმაზე, რომელ საგნებს აერთიანებს ის; იხ. Hunt and Colander, 2017).

ამის გამო იქმნება თეორიები, რომლებიც მრავალ კითხვას ბადებს, სადავოა და მოდაში შემოდის და გადის. ზოგადად, ევროინტეგრაციის საკითხებზე ვერ თანხმდებიან ისინი, ვინც ევროკავშირს ძირითადად სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციად მიიჩნევს და ისინი, ვინც მას სუპრანაციონალურ ჭრილში განიხილავს. შემდგომ თავებში ყველა ამ მიდგომას თანაბრად, ზოგჯერ ძალიან მოკლედ გამოვიყენებთ; არსებული უთანხმოების გამო ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული გრანდიოზული თეორია, რომელიც მთლიანად ევროპულ (ან თუნდაც რეგიონულ) ინტეგრაციას ახსნის. დებატების დიდი ნაწილი საშუალო დიაპაზონის თეორიების ირგვლივ მიმდინარეობს, რომლებიც ერთგვარი ხიდია აბსტრაქტულსა და ემპირიულს შორის. ითვალისწინებენ დიდი თეორიების თანამდევ საშიშროებასაც, რომლებიც, როგორც წესი, იმდენად ფართოვდება, რომ მათი ტესტირება შეუძლებელია, ამიტომ ისეთ თეორიებს ქმნიან, რომლებიც რეალობასაც ითვალისწინებს და იმდენად აბსტრაქტულიცაა, რომ განზოგადების საშუალებას იძლევა.

ევროკავშირის თეორიის შექმნის სირთულეებს, ალბათ, საუკეთესოდ აჯამებს მაიკლ ბურგესი (2006, გვ. 245), რომელიც ევროკავშირს კონცეპტუალურად იდუმალ და ინტელექტუალურ თავსატეხს უწოდებს; იგი ამ შედეგს ორი ფაქტორის კომბინაციას მიაწერს – ერთი მხრივ, ევროინტეგრაცია სრულიად ახლებურად დაიგეგმა და შეიქმნა, მეორე მხრივ კი, საერთაშორისო ურთიერთობების ძირითადი თეორიები ევროინტეგრაციას არაადეკვატურად ხსნის. ის ასკვნის, რომ „ევროკავშირი პრაქტიკაში მუშაობს, თეორიაში კი არა".

არსის უკეთ ჩასანვდომად მიზანშეწონილია კომპარატივისტული პოლიტიკის თვალსაზრისის გამოყენება, რადგან, მათი აზრით, ევროკავშირი, როგორც პოლიტიკური სისტემა, სახელმწიფო პოლიტიკურ სისტემებს უნდა შევადაროთ, მაგ., გერმანიისას, საფრანგეთისას ან პოლონეთისას. თუმცა, ნიუმანის აზრით, ეს მიდგომა გლობალურ ძალებს განიხილავს „ევროპული პოლიტიკისთვის არსებულ გარე შოკად ან სამდონიანი თამაშის ცალკეულ კომპონენტად, რომლებიც ნაციონალურ, სუპრანაციონალურ და საერთაშორისო დონეზე ურთიერთქმედებს".

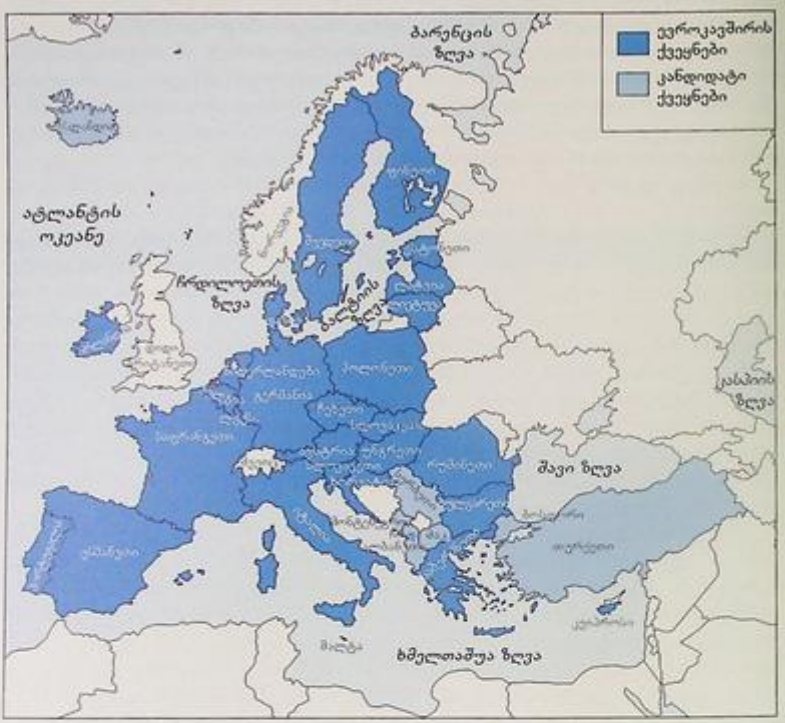
თუმცა უგუნურება იქნება ევროკავშირის ძირითადად ან მხოლოდ საერთაშორისო ურთიერთობების ან კომპარატივისტული პოლიტიკის თვალსაზრისით განხილვა. მის ჩასანვდომად ნიუმანი ევროკავშირის ახალი გლობალური კვლევების მიდგომას გვთავაზობს, რომლის თანახმადაც, ევროპული ინტეგრაცია დიდი გლობალური ისტორიის ნაწილია, რომელიც მთელ მსოფლიოში გლობალიზაციის ზემოქმედებით მიმდინარე ტრანსფორმაციის მასშტაბურ პროცესებს აერთიანებს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ევროკავშირი ისევე უნდა აღვიქვათ, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს ვხედავთ – უნდა გამოვიყენოთ საერთაშორისო ურთიერთობების, კომპარატივისტული პოლიტიკისა და გლობალური კვლევების თეორიებისა და პერსპექტივების კომბინაცია (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 1). სწორედ ამ მიდგომას ეფუძნება წინამდებარე წიგნი.

ამ სამმხრივი მიდგომის გამოყენებისას ერთი რამ უნდა გავითვალისწინოთ: ევროკავშირს მხარდამჭერები და ოპონენტები განსხვავებულად აღიქვამენ. მხარდამჭერები მას ევროპაში სტაბილური მშვიდობის შენარჩუნების, ევროპული ბაზრის აღორძინების, ევროპის დეფინიციისა და ძალთა გლობალური ბალანსის შეცვლის თვალსაზრისით აფასებენ. მათი მტკიცებით, ინტეგრაციამ ევროპის ბუნება გარდაქმნა. მართალია, ევროკავშირში კვლავ არსებობს უმუშევრობა, წარმოების დაბალი დონე, შრომის ბაზრის შეზღუდვები, მოსახლეობა კი იკლებს და ბერდება, მაგრამ ევროკავშირი ევროპელებს ზოგადად უკეთეს შესაძლებლობებს უქმნის. მან ევროპელებს თავიანთი თავი, მსოფლიოს კი ევროპა ახლებურად დაანახვა. საერთო კანონებმა და პოლიტიკამ ევროპელები დააახლოვა. ზოგი მოუთმენლად ელის დღეს, როდესაც ისინი „ევროპის შეერთებული შტატების" მოქალაქეები გახდებიან.

კრიტიკოსები კი მოვლენებს სხვა თვალით უცქერენ. მათი მტკიცებით, ევროპულმა ექსპერიმენტმა შეარყია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სუვერენიტეტი და ევროპული დემოკრატია, ხალხი პოლიტიკური ელიტების ზეწოლის ქვეშ მოაქცია, საზღვრები გაუხსნა ემიგრანტებს; ევროკავშირი ნაკლებად ითვალისწინებს ეროვნულ განსხვავებებს და ევროკავშირის ქვეყნების მთავრობებს იმ ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრას ურთულებს, რომლებსაც, ალბათ, დამოუკიდებლად უკეთ გაართმევდნენ თავს. ევროკავშირი ევროპული „მთავრობის" ახალი დონეა, რომელიც სათანადოდ გამჭვირვალე ან ანგარიშვალდებული არ არის, მისი წევრი ქვეყნები ინტეგრაციის შედეგებმა დააზარალა, იდენტობა და თავისუფლება დააკარგვინა, რადგან ახალ კანონებს ბრიუსელში მსხდომი უსახური ბიუროკრატები წერენ. ამ კანონების მიზანი კი შერეული და ჰომოგენიზებული ევროპის შექმნაა.

თუმცა ევროკავშირი ორივე მხარეს საგონებელში აგდებს. ეს არ არის ჩვეულებრივი სახელმწიფო, რის გამოც არაევროპელებს ხშირად ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების განსხვავება უჭირთ. ვერ გადაუწყვეტიათ, ევროკავშირი ერთიან სუბიექტად განიხილონ თუ ერთგვარ კლუ-

რუკა 0.1 *ევროკავშირი*



ბად, რომელსაც თავისი წევრები ჰყავს. როგორც გლობალურ აქტორს, ევროკავშირს რეგულარულად აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ იგი ხშირ შემთხვევაში მუშტს არავის უღერებს. საერთაშორისო სისტემაში ძალთა ცვალებადი ბალანსის შესახებ საუბრისას ევროკავშირს ხშირად გვერდს უვლიან და ჩინეთზე, ინდოეთსა და ბრაზილიაზე ლაპარაკობენ. 2002 წელს, ევროს ფიზიკური ვალუტის სახით შემოსვლის შემდეგ, ის სწრაფად გახდა ევროპული ინტეგრაციის ყველაზე აღიარებული სიმბოლო, თუმცა 2009 წლის საბერძნეთის ვალის კრიზისის ფონზე, რომელმაც ევროზონის ლიდერები დიდ საგონებელში ჩააგდო, ევრო მყისიერად იქცა იმის სიმბოლოდ, რომ ევროკავშირში ყველაფერი ისე არ არის, როგორც უნდა იყოს. ვარაუდობდნენ, რომ მისი ზოგიერთი წევრი კავშირიდან გავიდოდა (წინასწარმეტყველება, რომლის შესრულებაც დიდმა ბრიტანეთმა შეძლო), თავად ევროკავშირი დაინგრეოდა ან დაპატარავდებოდა მაინც.

რა აზრისაც უნდა ვიყოთ ევროკავშირსა და მის არსზე, მის არსებობას ვერ უგულებელვყოფთ. გლობალურ ასპარეზზე ევროკავშირი მსოფლიოში ყველაზე მდიდარი ბაზარი, უდიდესი სავაჭრო ძალა, კორპორაციული შერწყმისა და შესყიდვების უდიდესი ბაზარი, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ყველაზე დიდი წყარო და სამიზნეა. ის ისეთ როლს თამაშობს გლობალურ პოლიტიკაში, რომლის მსგავსიც ისტორიაში არც ერთ სხვა მთავარ აქტორს არ შეუსრულებია – იგი მხოლოდ ცივილურ და მშვიდობიან საშუალებებს იყენებს და არა სამხედროს.

დღევანდელი ევროკავშირი 1951 წლის აპრილში „პარიზის ხელშეკრულების" ხელმოწერით გადადგმული პირველი მოკრძალებული ნაბიჯიდან იშვა; ნაბიჯიდან, რომელმაც „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" (European Coal and Steel Community) შექმნა, ახლა კი მის შემადგენლობაში ორ ათეულზე მეტი წევრი სახელმწიფო და ნახევარი მილიარდი ადამიანია. თითქმის ყველა სხვა ევროპული სახელმწიფო ყველა ღონეს ხმარობს ამ კლუბში გასაწევრიანებლად ან ამ შესაძლებლობაზე ფიქრობს. „ცივი ომის" დროს ევროპის პოლიტიკური და ეკონომიკური დაყოფა მოიშალა; ახლა კი ნაკლებად რეალურია, ევროკავშირის ფარგლებში (ან მის მჭიდრო მეზობლობაში) შემავალი ევროპული სახელმწიფოები იზოლირებულად განვიხილოთ და არა პარტნიორებად. შეიძლება, ის ევროპის შეერთებული შტატები არ არის, მაგრამ ევროპის მომავალი მჭიდრო პოლიტიკური და ეკონომიკური თანამშრომლობის გარეშე ძნელი წარმოსადგენია.

მოკლედ, ევროპელებმაცა და არაევროპელებმაც უკეთ უნდა გაიაზრონ, როგორ ფუნქციონირებს ევროკავშირი და რა განსხვავებას ქმნის იგი. აქედან გამომდინარე, ეს წიგნი, რომლის მიზანიც ევროპული ინტეგრაციის პრინციპების, ისტორიის, პოლიტიკის, პოლიტიკური კურსებისა და მათი გაელენის მიმოხილვაა, ექვს ძირითად კითხვას სვამს:

1. რა არის ევროკავშირი?
2. როგორ წარმოიქმნა და განვითარდა იგი?
3. რა კონტექსტში ფუნქციონირებს?
4. როგორ იმართება?
5. რა შედეგები მოსდევს მის საქმიანობას?
6. როგორ შეიცვალა ევროპა და თავად ევროპელები?

შემდეგი თავები შეეცდება, ამ კითხვებს უპასუხოს, რისთვისაც ინტეგრაციის ისტორიას სამ ნაწილად დავყოფთ. ნაწილი 1 (თავები 1–9) მიმოიხილავს ევროპული ინტეგრაციის ძირითად პრინციპებსა და ისტორიას. მის პირველ ორ თავში მოცემულია თეორიული და კონცეპტუალური ლანდშაფტი – განხილულია, როგორ და რატომ წარმოიქმნა ევროკავშირი და საბოლოოდ რად ჩამოყალიბდა ის. მოხმობილი მასალა ცხადყოფს, რომ, მართალია, მის მრავალ განმარტებას გვთავაზობენ, მაგრამ ევროკავშირის შემსწავლელი მეცნიერები ჯერაც ვერ თანხმდებიან, რომელია საუკეთესო მათ შორის; ჯერჯერობით არც ამ მარტივ კითხვაზე აქვთ პასუხი – „რა არის ევროკავშირი?". თავი 1 მიმოიხილავს საერთაშორისო ურთიერთობების წიაღში წარმოქმნილ ძირითად თეორიებს, მათ შორის ფუნქციონალიზმს, ინტერგოვერმენტალიზმს, სუპრანაციონალიზმს, რეალიზმსა და კონსტრუქტივიზმს. მე-2 თავში ლაპარაკია კომპარატივისტულ პოლიტიკაზე, განხილულია ევროკავშირის, როგორც პოლიტიკური სისტემის, თვისებები, მისი არსის ჩასაწვდომად კი გამოყენებულია „ნორმალური მეცნიერების" (ანუ სტანდარტული) მიდგომები და შედარებულია ფედერალიზმისა და კონფედერალიზმის ღირებულება მისი არსის ახსნის თვალსაზრისით.

დღევანდელი ევროკავშირი სათავეს 1951 წლის „პარიზის ხელშეკრულების" ხელმოწერიდან იღებს, რომლითაც მისი წინამორბედი – „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" (Coal and Steel Community (ECSC)) შეიქმნა. შთამბეჭდავი დასაწყისის მიუხედავად, უნდა ვაღიაროთ, რომ ECSC-ის შეზღუდული მიზნები ჰქონდა, რის გამოც 1957 წელს ხე-

ლი მოეწერა „რომის ხელშეკრულებას", რომლის საფუძველზეც შეიქმნა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" (European Economic Community (EEC)), რომლის მთავარი მიზანი ევროპული ერთიანი ბაზრის შექმნა გახლდათ. თავიდან მასში მხოლოდ ექვსი სახელმწიფო გაერთიანდა, თუმცა მოგვიანებით, გაფართოების რამდენიმე ტალღის შემდეგ, წევრთა რაოდენობა გაიზარდა. გაფართოების პირველი ტალღა 1973 წელს იყო. 2013 წლამდე ის რამდენიმე ეტაპად მიმდინარეობდა; ხორვატიის გაწევრიანების შემდეგ მის შემადგენლობაში 28 სახელმწიფო იყო. ახალმა ხელშეკრულებებმა ინტეგრაციის არეალი გააფართოვა; მან პოლიტიკის ახალი სფეროები მოიცვა. ყველაზე თვალსაჩინო ცვლილება მოხდა 1992 წელს, როდესაც გაფორმდა „ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ", რომლის საფუძველზეც ეეგ-ი ევროკავშირად გარდაიქმნა; მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო ევროს გამოშვება 1999 წელს. პირველი ნაწილი მე-8 და მე-9 თავებით სრულდება, რომლებშიც განხილულია ევროპელებს შორის მიღწეული შეთანხმებების ბუნება და მათი გავლენა ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და წევრ ქვეყნებს შორის არსებულ ურთიერთობებზე.

ნაწილი 2 (თავები 10–18) მოიცავს პოლიტიკასა და მმართველობას, რისთვისაც განიხილავს ევროკავშირის ძირითადი ინსტიტუციების საქმიანობისა და სტრუქტურის სპეციფიკას, რაც შეიძლება შემდეგნაირად შევაჯამოთ:

- **ევროკომისია** ევროკავშირის სუპრანაციონალური ხასიათის ადმინისტრაციული და აღმასრულებელი ორგანოა, რომელიც ხელს უწყობს ევროკავშირის ინტერესების გატარებას; ის პასუხისმგებელია ახალი კანონების შემუშავებასა და მიღების შემდეგ მათი აღსრულების ზედამხედველობაზე; ასევე პასუხისმგებელია ევროკავშირის ბიუჯეტის მართვასა და განკარგვაზე; მას მთავარი როლი ეკისრება ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობების წარმართვაში, განსაკუთრებით მისი საერთო სავაჭრო ინტერესების დაცვასა და უზრუნველყოფაში. მისი სათავო ოფისი ბრიუსელშია; ხელმძღვანელობს დანიშნული პრეზიდენტი, რომელიც თავმჯდომარეობს კომისართა კოლეგიას, რომელიც ზედამხედველობას უწევს ევროკავშირის რამდენიმე ათას ბიუროკრატს.

- **მინისტრთა საბჭო** (ფორმალურად ევროკავშირის საბჭო) ძირითადად სამთავრობათაშორისო ორგანოა, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან თითოეული წევრი სახელმწიფოს მინისტრები; ის, ევროპარლამენტთან ერთად, უფლებამოსილია, მიიღოს ევროკავშირის ახალი კანონები; მისი სათავო ოფისი ბრიუსელშია; ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომლის თანამდებობასაც როტაციის წესით ყოველ 6 თვეში იკავებენ წევრი სახელმწიფოების მთავრობები.

- **ევროპარლამენტი** ერთადერთი პირდაპირი წესით არჩეული ევროპული ინსტიტუციაა, რომელიც წარმოადგენს ევროკავშირის ამომრჩეველთა ინტერესებს; ევროკავშირის ახალი კანონების მიღების შემთხვევაში უფლებამოსილებას ინაწილებს მინისტრთა საბჭოსთან ერთად. ის საქმიანობას ახორციელებს ბრიუსელში, ლუქსემბურგსა და სტრასბურგში; ევროპარლამენტში კონკრეტული სახელმწიფოს წარმომადგენელთა რაოდენობა ამ სახელმწიფოს მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულია. წევრებს ირჩევენ ხუთწლიანი ვადით, რომელიც შეიძლება გაგრძელდეს. ისინი ხშირად ქმნიან ტრანსეროვნულ პოლიტიკურ ჯგუფებს; პარლამენტს თავმჯდომარეობს მისი წევრებისგან არჩეული პრეზიდენტი.

- **ევროპული საბჭო** ერთ-ერთი, ძირითადად სუპრაეროვნული ინსტიტუციაა, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან წევრი ქვეყნების მთავრობის მეთაურები; თავმჯდომარეობს დანიშნული პრეზიდენტი. მისი სათაო ოფისი ბრიუსელშია; წარმოადგენს ევროკავშირის მმართველ კომიტეტს, იღებს საკვანძო სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებს, რომლებსაც სხვა ინსტიტუციები აღასრულებენ.

- **ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო** (ოფიციალურად ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო) არის ევროკავშირის საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელსაც ევალება ხელშეკრულებების ინტერპრეტაცია და გადაწყვეტილების გამოტანა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაკავშირებულ დავებში, ასევე ეროვნული სასამართლოების იმ საქმეებში, რომლებიც ევროკავშირის კანონს უკავშირდება. დაფუძნებულია ლუქსემბურგში; ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი; თითოეული წევრ სახელმწიფოს მის შემადგენლობაში ჰყავს ერთი მოსამართლე; მას დახმარებას უწევს საერთო სასამართლო (General Court), რომელიც ძირითადად ნაკლებად რთულ საქმეებს განიხილავს.

- სპეციალიზებული სააგენტოების მზარდი ქსელი – საქმიანობს ევროკავშირის პოლიტიკის კონკრეტულ ასპექტებში. მათ შორისაა ფინანსური ორგანოები, მაგ., ევროპის ცენტრალური ბანკი, დეცენტრალიზებული სააგენტოები, მაგ., ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტო და ევროპის პოლიციის ოფისი (ევროპოლი), დროებითი აღმასრულებელი უწყებები, რომლებიც მართავენ ევროკავშირის კონკრეტულ პროგრამებს და საკონსულტაციო ორგანოები, მაგ., რეგიონების კომიტეტი. დასასრულ, არ შეიძლება, არ აღვნიშნოთ ისეთი დამოუკიდებელი ორგანო, როგორიცაა ევროპის კოსმოსური სააგენტო.

თითოეული თავი იწყება შედარებითი ანალიზითა და მოკლე ისტორიული ექსკურსით, შემდეგ აქცენტი კეთდება ინსტიტუტების სტრუქტურასა და უფლებამოსილებებზე; განხილულია თითოეული მათგანის საქმიანობა და მათი კავშირი სხვებთან. მე-2 ნაწილი მთავრდება მე-16–18 თავებით, რომლებშიც გაშუქებულია ევროპელების ურთიერთობა ამ ინსტიტუციებთან პოლიტიკური პარტიებისა და ინტერესთა ჯგუფების საშუალებით; განხილულია ევროკავშირის არჩევნებისა და ეროვნული რეფერენდუმების მექანიზმები და მათი გავლენა, საზოგადოებრივი აზრი ევროკავშირში ინტეგრაციასთან და სხვა უფრო მასშტაბურ საკითხებთან დაკავშირებით.

მე-3 ნაწილი (თავები 19–27) სვამს კითხვას, რა განსხვავებას ქმნის ევროკავშირი თავისი პოლიტიკით. მე-19 თავი შემდგომი თავებისთვის ერთგვარ საფუძველს ამზადებს და ევროკავშირში პოლიტიკური პროცესისა და საჯარო პოლიტიკის თვისებებს აშუქებს; მომდევნო თავებში განხილულია პოლიტიკის ის ძირითადი სფეროები, რომლებშიც ევროკავშირი ყველაზე აქტიურად საქმიანობს: ეკონომიკური, მონეტარული, გათანაბრების პოლიტიკა, სოფლის მეურნეობა, გარემოს დაცვა, მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები. ამ ნაწილს ასრულებს ორი თავი, რომლებიც მიმოიხილავს ევროკავშირის, როგორც გლობალური აქტორის, საქმიანობის ძირითად პრინციპებსა და ზოგად პოლიტიკას, მისი ურთიერთობის ბუნებას მსოფლიოს ცალკეულ ნაწილებთან, განსაკუთრებული აქცენტი მიმართულია აშშ-ზე, მის უახლოეს მეზობლებზე, ჩინეთსა და განვითარებად სამყაროზე.

მთელ ამ კვლევაში ევროკავშირის წარმატებასაც გავაშუქებთ და წა-

ცხრილი 0.1. *ევროკავშირი რაოდენობრივი მონაცემების სახით*

	ფართობი (000 კვ.კმ)	მოსახლეობა (მილიონი)	მთლიანი შიდა პროდუქტი (მილიარდი დოლარი)	მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე ($)
ევროკავშირის წევრი ქვეყნები (27)				
გერმანია	357	82.7	3,693	44,665
საფრანგეთი	549	67,1	2,582	38,480
იტალია	301	60,5	1,943	32,110
ესპანეთი	505	46,6	1,314	28,200
ნიდერლანდები	42	17.1	830	48,480
შვედეთი	450	10.1	535	53,250
პოლონეთი	313	38	526	13,860
ბელგია	31	11.4	495	43,470
ავსტრია	84	8.8	416	47,380
დანია	43	5.8	329	57,220
ფინეთი	338	5.5	252	45,800
საბერძნეთი	132	10.8	203	18,885
პორტუგალია	92	10.3	219	21,290
ირლანდია	70	4.8	331	68,890
ჩეხეთი	79	10.6	216	20,380
რუმინეთი	238	19.6	211	10,820
უნგრეთი	93	9.8	140	14,280
სლოვაკეთი	49	5.4	96	17,580
ლუქსემბურგი	3	0,6	62	105,000
ბულგარეთი	111	7	58	8,230
ხორვატია	57	4.1	55	13,390
სლოვენია	20	2	49	23,600
ლიეტუვა	65	2.8	47	16,810
ლატვია	65	1.9	30	15,680
ესტონეთი	45	1.3	27	20,200
კვიპროსი	9	1.2	22	25,660
მალტა	0,3	0,5	13	26,750
სულ	4,142	446	15,913	36,570

შენიშვნა: ცისფრად აღნიშნულია ევროზონის წევრი ქვეყნები. ▶

	ფართობი (000 კვ.კმ)	მოსახლეობა (მილიონი)	მთლიანი შიდა პროდუქტი (მილიარდი დოლარი)	მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე ($)
ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნები (17)				
დიდი ბრიტანეთი	244	66	2,637	39,950
თურქეთი	784	80.7	851	10,550
შვეიცარია	41	8.5	678	80,340
ნორვეგია	324	5.3	399	75,704
უკრაინა	604	44.8	112	2,640
აზერბაიჯანი	87	9.9	40	4,135
ბელარუსი	208	9.5	54	5,730
სერბეთი	88	7	41	5,900
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	51	3.5	18	5,150
საქართველო	70	3.7	15	4,050
ისლანდია	103	0,3	24	71,310
ალბანეთი	29	2.9	13	4,540
სომხეთი	30	2.9	12	3,940
ჩრდილოეთი მაკედონია	26	2	11	5,410
მოლდოვა	34	3.5	8	2,290
კოსოვო	11	1.8	7	3,960
მონტენეგრო	14	0.6	5	7,780
სულ	**2,748**	**255**	**5,181**	**20,317**
სხვა				
შეერთებული შტატები	9,364	325.7	19,485	59,930
ჩინეთი	9600	1386.4	12,237	8,830
იაპონია	378	126.8	4,872	38,430
ბრაზილია	8,515	209.3	2,053	9,810
რუსეთი	17,098	145,0	1,578	10,750
ინდოეთი	3,287	1339.2	2,650	1,980
ინდონეზია	1,919	264	1,015	3,850
მსოფლიო	**134,593**	**7530.4**	**80,934**	**10,750**

შენიშვნა: სახელმწიფოები დაჯგუფებულია მშპ-ის მიხედვით.

წყარო: ტერიტორიული მონაცემები აღებულია გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციისგან (2019). მოსახლეობა და ეკონომიკური მაჩვენებლები აღებულია მსოფლიო ბანკის 2017 წლის მონაცემებიდან (2019).

რუმატებლობასაც, ნინსვლასაც და უკანდახევასაც, მიღწევებსაც და მარცხსაც; ვილაპარაკებთ იმ სირთულეებზეც, რომლებიც თან ახლავს დამოუკიდებელი სახელმწიფოების ინტეგრაციის ჯერ კიდევ ბოლომდე შეუსწავლელ ტერიტორიაზე გადასვლას. ამავდროულად, მომდევნო თავებში ასეთ კითხვასაც დავსვამთ: რატომ არსებობს ამდენი შემაშფოთებელი ეგზისტენციალური კითხვა ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებით. რა არის ევროკავშირში ისეთი, რაც ესოდენ სკეპტიციზმსა და ეჭვს ბადებს? იქნებ ევროკავშირი სრულად არ გვესმის და არც ის ვიცით, საით უჭირავს გეზი, ან ჯერ კიდევ ვერ დავადგინეთ, როგორ ედრება ის ჩვეულებრივ სახელმწიფო პოლიტიკურ სისტემებს, ან იქნებ მთელ ამ წამონყებაში გარკვეული ხარვეზი მართლაც არის? შემდეგ თავებში შევეცდებით, ამ და სხვა კითხვებს ვუპასუხოთ.

ქარდი: ავსტრია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1995 წელს
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	40% დადებითი, 37% ნეიტრალური, 22% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ვენა
მმართველობის ფორმა	ფედერალური საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	კანცლერი
ადგილები ევროპარლამენტში	18/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	59,8%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	10/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

8.8 მილიონი
მოსახლეობა

$416 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$47,380
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

84,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ავსტრია ოდესღაც ცენტრალური ევროპის ერთ-ერთი წამყვანი ძალა იყო. მდებარეობდა ავსტრია-უნგრეთის იმპერიის ცენტრში, რომელიც პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ მის დაშლამდე მთელ რეგიონში დომინირებდა. შედიოდა ნაცისტური გერმანიის შემადგენლობაში; მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში დაიკავეს მოკავშირეებმა; „ცივი ომის" პერიოდში ინარჩუნებდა ნეიტრალიტეტს (დღემდე არ არის ნატოს წევრი). ევროკავშირს შედარებით მოგვიანებით შეუერთდა. მრავალი წლის განმავლობაში ავსტრიაში სათავეში ძირითადად მემარცხენე და მემარჯვენე პარტიებისგან შემდგარი კოალიციური მთავრობები მოდიოდნენ; თუმცა ხანმოკლე პერიოდის (2000–2002) განმავლობაში ქვეყნის სათავეში მოვიდა ულტრამემარჯვენე თავისუფლების პარტია, რაც საერთაშორისო საზოგადოებამ დაგმო. 2014-15 წლების ევროპული მიგრაციული კრიზისის ფონზე ავსტრიამ „შენგენის შეთანხმების" წევრობა შეაჩერა და სასაზღვრო კონტროლი აღადგინა. ბოლო დროს, ევროსკეპტიკური პოლიტიკური პარტიების მხარდაჭერით, აღორძინდა ავსტრიის მემარჯვენე სახალხო პარტია სებასტიან კურცის ხელმძღვანელობით, რომელიც 2017 წლის დეკემბერში 32 წლის ასაკში პირველად გახდა ავსტრიის კანცლერი.

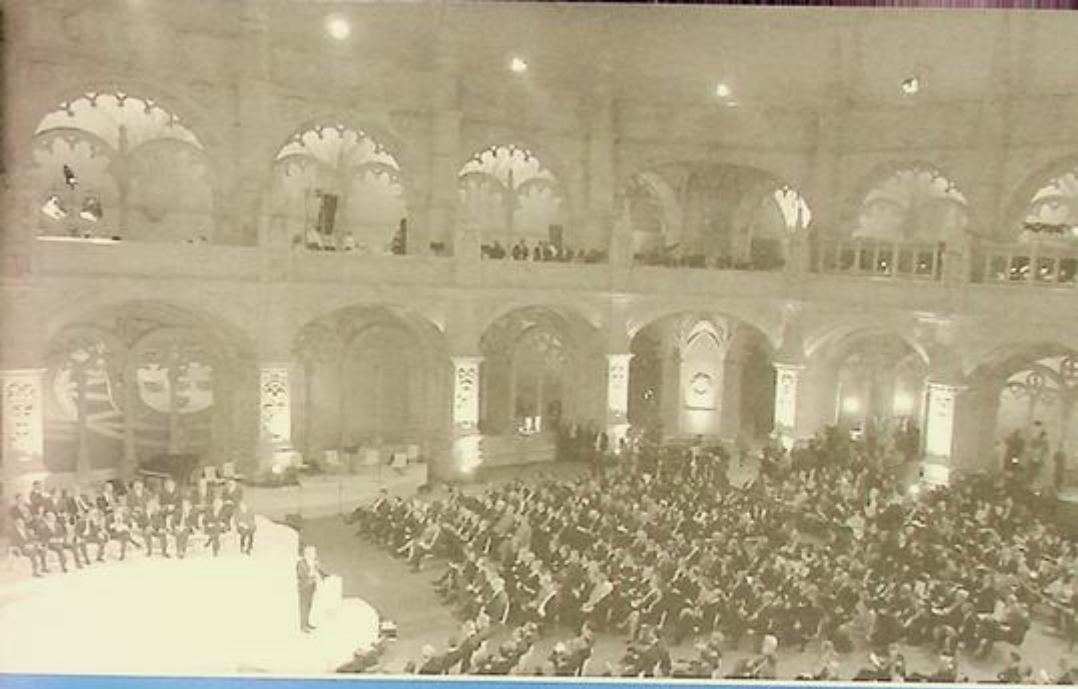
ყველა „მოკლე მიმოხილვის" წყარო: მშპ და ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის მონაცემები აღებულია მსოფლიო ბანკის მონაცემებიდან (2019) (2017 წლის მონაცემები); მონაცემები ევროკავშირის მიმართ მოსახლეობის განწყობის შესახებ აღებულია ევროკომისიის სტატისტიკიდან (2018b).

ნაწილი I

ისტორია და მოსაზრებები



1. ინტეგრაციის გააზრება 14
2. რა არის ევროკავშირი? 32
3. ვინ არიან ევროპელები? 50
4. პირველი ნაბიჯები (1944–58) 70
5. გაერთიანების შექმნა (1958–95) 90
6. გაერთიანებიდან კავშირამდე (1989–2005) 111
7. კრიზისი და შესაძლებლობა (2004 წლიდან დღემდე) 130
8. ხელშეკრულებები 151
9. წევრი სახელმწიფოები 170



ნაწილი I წარმოგიდგენთ ძირითად კონცეფციებს, რომლებიც ევროკავშირის უკეთ გაგებაში დაგვეხმარება; მიმოვიხილავთ ევროკავშირის ისტორიას, მისი ხელშეკრულებების სამართლებრივ ეფექტებს და წევრი ქვეყნების ადგილს მასში. თავები 1-2 აშუქებს ურთიერთსაპირისპირო თეორიებს ევროკავშირის შექმნისა და ჩამოყალიბების შესახებ. მე-3 თავში შევეცდებით, ვუპასუხოთ კითხვას, რომელიც ბევრს საგონებელში აგდებს – როგორ უნდა განვსაზღვროთ და გავიგოთ ევროპა და ევროპელები?

თავები 4-7 ევროკავშირის ისტორიას გვიამბობს; იწყება იმ გარემოებების ანალიზით, რომლებითაც ევროპის ინტეგრაციის მცდელობა დაიწყო, შემდეგ განხილულია ევროკავშირის ისტორიის ძირითადი ეტაპები და საკვანძო მოვლენები, მათ შორის მთავარი ხელშეკრულებების დადება; ეტაპები, რომლებითაც ევროკავშირმა გააფართოვა თავისი წევრობა, ერთიანი ბაზრისა და ევროს შექმნა და ძირითადი პოლიტიკის შემუშავება; აქცენტი გაკეთდება ეკონომიკურ და საგარეო პოლიტიკაზე. ყველა ეს მოვლენა გაშუქებულია უფრო ფართო საერთაშორისო კონტექსტში.

მე-8-9 თავები დეტალურად განიხილავს ევროკავშირის ხელშეკრულებებს, მათ შედეგად შექმნილი სამართლებრივი წესრიგის თავისებურებებსა და ურთიერთობას ევროკავშირსა და მის წევრ ქვეყნებს შორის. მე-9 თავის ბოლოს წარმოგიდგენთ გარკვეულ ვარაუდებს ევროკავშირის წევრობის შესაძლო სამომავლო ცვლილებებთან დაკავშირებით.

1 ინტეგრაციის გააზრება

მიმოხილვა

იმისათვის, რომ ევროკავშირის ფესვებს, ევოლუციასა და მომავალს ჩავწვდეთ, უნდა გავიაზროთ, როგორ და რატომ მოხდა რეგიონული ინტეგრაცია ევროპაში. თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ნაკლებად თანხმდებიან ევროკავშირის ორგანიზაციულ ნარმომავლობასა და იმაზე, თუ როგორ და რატომ ჩამოყალიბდა ის ისეთი სახით, როგორიც არის. დავისას მოიხმობენ ხოლმე სხვადასხვა თეორიასა და ინტერპრეტაციას სახელმწიფოებისა და ერების ქმედებებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის მოტივატორების შესახებ. ასევე ამბობენ, რომ შეიცვალა სახელმწიფოების როლი და მათ ადგილს მსოფლიოში მიმდინარე მზარდი სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობა იკავებს; თანამშრომლობა, რომელიც პოლიტიკური და ეკონომიკური ზეწოლითა და შესაძლებლობებით ყალიბდება.

ინტეგრაციის ასახსნელად უამრავ თეორიასა და ანალიტიკურ მიდგომას გვთავაზობენ, თითოეული მათგანი გარკვეულწილად ღირებულია. მაგრამ ხშირად კრიტიკას ვერ უძლებს, რის გამოც ევროინტეგრაციის არც ერთ დიდ თეორიას ჯერ საყოველთაო აღიარება არ მოუპოვებია. თავიდან მის ასახსნელად ძირითადად საერთაშორისო ურთიერთობების დისციპლინიდან მოხმობილ თეორიებს იყენებდნენ, ინტეგრაციას განიხილავდნენ, როგორც თავისი შინაგანი ლოგიკის მქონე პროცესს, ან როგორც პროცესს, რომლის მთავარი აქტორებიც მონაწილე სახელმწიფოების მთავრობები არიან. წინამდებარე თავში ამ თეორიებს განვიხილავთ. ევროინტეგრაციის გაფართოების კვალდაკვალ სულ უფრო ხშირად მოიხმობენ შედარებითი პოლიტიკისა და საჯარო პოლიტიკის თეორიებს, რომლებიც ევროკავშირს თვითმყოფად, თავისთავადად არსებულ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევს და მეტ ყურადღებას აქცევს მის ინსტიტუციებს, პროცესებსა და პოლიტიკის დინამიკას. ეს მიდგომები განხილულია მე-2 თავში.

საკვანძო საკითხები

- ის, თუ რა აზრისა ვართ ევროკავშირსა და რეგიონულ ინტეგრაციაზე, დიდწილად დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ აღვიქვამთ სახელმწიფოებსა და მათ როლსა და ძალაუფლებას 1945 წლის შემდეგ შექმნილ მსოფლიოში.
- მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გაიზარდა საერთაშორისო ორგანიზაციების რაოდენობა, რომლებიც სახელმწიფოებს ძორის თანამშრომლობის ხელშეწყობის, კომუნალური მართვის, საერთო ინტერესებისა და ნებაყოფლობითი თანამშრომლობის პრინციპებს ეფუძნება.
- დასავლეთ ევროპაში ინტეგრაციის მოტივებისა და ინტეგრაციის დინამიკის ასახსნელად არაერთი თეორია მეიმუშავეს. აკადემიურ დებატებში ძირითადად საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიები დომინირებდა.
- ფუნქციონალისტთა მტკიცებით, გლობალური მშვიდობის მიღწევის საუკეთესო გზაა სპეციფიკური სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუტების შექმნა, რომლებიც სახელმწიფოებს თანამშრომლობის საერთო ქსელში აკავშირებენ.
- ნეოფუნქციონალისტთა მტკიცებით კი, ინტეგრაციაში საკუთარ როლს მრავალი აქტორი ასრულებს. მას ბიძგს აძლევს გადმოღერის პროცესი, რომლის დროსაც მთავრობები პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში ინყებენ თანამშრომლობას.
- ინტერგოვერნენტალიზმის თეორიის მომხრეებისთვის ამოსავალია მთავრობების მიზანმიმართული და ცნობიერი გადაწყვეტილებები. მათი მტკიცებით, ინტეგრაციის ტემპსა და ბუნებას თავიანთი ეროვნული ინტერესების დამცველ სახელმწიფოთა მთავრობები განსაზღვრავენ.

სახელმწიფოები და ერები

თუ ქვეყნიდან ქვეყანაში გიმოგზაურიათ, ალბათ საბაჟო და იმიგრაციის პროცედურებს იცნობთ; ალბათ ვიზაც გიყიდიათ; ალბათ პასპორტი ან სახელმწიფოს მიერ გაცემული პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტიც წარგიდგენიათ და უმალ მიმხვდარხართ, რომ საზღვრის გადაკვეთის შემდეგ (ან აეროპორტში, ან რკინიგზის სადგურის დარბაზში მოხვედრისას) იმ ადგილას აღმოჩნდით, რომელიც თქვენი ქვეყნისგან მრავალმხრივ განსხვავდება. ალბათ ადგილობრივები სხვა ენაზე ლაპარაკობენ, საზოგადოებრივ ტრანსპორტში სხვა წესები მოქმედებს, სამზარეულოც სხვაა, შესაძლებელია, ადამიანები სხვანაირად გამოიყურებოდნენ და განსხვავებულად ეცვათ და თავიანთი ადათ-წესები და ჩვეულებები ჰქონდეთ. აუცილებლად იგრძნობთ, ზედაპირულად მაინც, განსხვავებებს სახელმწიფოებს შორის.

სახელმწიფოს საწყისი ყველგან არსებობს, ევროკავშირი იქნება ეს თუ საერთაშორისო თანამშრომლობის ან რეგიონული ინტეგრაციის ნებისმიერი სხვა ფორმა. ბოლო 300-400 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ფართომასშტაბიანი პოლიტიკური საზოგადოების შექმნის ჩვეულებრივი საშუალებაა. თანამედროვე სახელმწიფო ევროპაში შუა საუკუნეებში დაიბადა მას შემდეგ, რაც იმპერიებს, სამეფოებს, საჰერცოგოებსა და კათოლიკურ ეკლესიას შორის ძალაუფლებისა და გავლენისთვის ბრძოლამ ტერიტორიული საზღვრები ჩამოაყალიბა. მეჩვიდმეტე საუკუნის დამდეგს დღევანდელი ევროპული სახელმწიფო სისტემის კონტურები უკვე გამოიკვეთა, ამ მხრივ განმსაზღვრელი მოვლენა იყო 1648 წლის ვესტფალიის ზავი, რომლითაც დასრულდა ოთხმოცწლიანი ომი და ოცდაათწლიანი ომი, გაძლიერდა რელიგიური თავისუფლება, შეიცვალა შვედეთის, საფრანგეთისა და გერმანიის სახელმწიფოების საზღვრები და დადასტურდა ნიდერლანდების, შვეიცარიისა და ახლანდელი იტალიის ჩრდილოეთი სახელმწიფოების დამოუკიდებლობა. საზღვრებმა და სუვერენიტეტმა ახალი მნიშვნელობა შეიძინა. დღეს ტერმინს – ვესტფალიის სისტემა – ხშირად საერთაშორისო წესრიგის აღმნიშვნელად იყენებენ.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს დეფინიციაზე ბოლომდე ვერ თანხმდებიან, მეცნიერთა უმეტესობა თვლის, რომ ეს არის იურიდიული და პოლიტიკური ერთეული, რომელსაც ხუთი ძირითადი მახასიათებელი აქვს: მთავრობა, მოსახლეობა, ლეგიტიმაცია, ტერიტორია და სუვერენიტეტი (იხ. დიაგრამა 1.1). არც ერთი ეს მახასიათებელი არასოდეს

დიაგრამა 1.1 *სახელმწიფოს მახასიათებლები*

მთავრობა – სახელმწიფოებს ჰყავთ მთავრობები, რომლებსაც აქვთ აღიარებული უფლებამოსილება, მართონ და ნარმოადგინონ სახელმწიფო სხვა მთავრობებთან ურთიერთობაში.

მოსახლეობა – სახელმწიფოებს ჰყავთ მოსახლეობა, რომელთა საჭიროებები და უფლებები საფუძვლად უდევს სახელმწიფოთა საქმიანობასა და ლეგალურ არსებობას.

ლეგიტიმურობა – სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუტების ავტორიტეტს აღიარებენ ტერიტორიის მცხოვრებლები და სხვა სახელმწიფოების მთავრობები.

ტერიტორია – ახელმწიფოები მოქმედებენ კანონიერი საზღვრებით დადგენილ და დასაბლებულ ტერიტორიებზე.

სუვერენიტეტი – სახელმწიფო ინსტიტუტებს აქვთ მონოპოლია თავიანთ საზღვრებში სამართლებრივი და პოლიტიკური ძალაუფლების განხორციელებაზე.

ვესტფალიის სისტემა

დღეს საერთაშორისო სახელმწიფო სისტემას „ვესტფალიის სისტემას" უწოდებენ 1648 წელს ვესტფალიაში გაფორმებული ზავის გამო. მართალია, სახელმწიფოები 1648 წელზე გაცილებით ადრე აღმოცენდა. მაგრამ სახელმწიფო სისტემების ზრდა მთელ მსოფლიოში 1945 წლიდან. ანუ ევროპელი იმპერიების დანგრევის შემდეგაა. დაიხედეთ, დღეს პეერს უყვი ეპარება ამ სისტემის სიუკანასკნელში, რადგან თელიან, რომ სისტემა კვდება. თავიანთი მოსაზრების დასტურად ისინი ევროკავშირისა და რეგიონული ინტეგრაციის სხვა მაგალითებს იშველიებენ და მათი არსებობით ამტკიცებენ, რომ დღეს მთავრობამ და ხელისუფლებამ ახალი მნიშვნელობა შეიძინა. არიან ისეთებიც, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ დღეს სახელმწიფოები ძლიერდება, ნანილობრივ გლობალიზაციის გამო.

სახელმწიფო სამართლებრივი და პოლიტიკური მონყობა, რომლითაც შექმნილია ყველა ფართომასშტაბიანი პოლიტიკური გაერთიანება. ის აერთიანებს მთავრობას, მოსახლეობას, ლეგიტიმურობას, ტერიტორიასა და სუვერენიტეტს.

ერი
ერთობა, რომლის ნევრებსაც აერთიანებთ საერთო ისტორია, წინაპრები, ისტორია, ენა, კულტურა, ტერიტორია, რელიგია, მითები და სიმბოლოები.

ნაციონალიზმი
წარმოდგენა, რომლის მიხედვითაც, უმთავრესია ერის ინტერესები და თვითგამორკვევის უფლებაზე დაფუძნებული ეროვნული სახელმწიფო.

ყოფილა სტატიკური ან აბსოლუტური, რადგან მუდმივად იცვლება სახელმწიფოების საზღვრები და სახელმწიფო ინსტიტუტების ავტორიტეტი, ამასთან, არის მრავალი სახელმწიფო, რომელთა საერთაშორისო სამართლებრივი მდგომარეობა სადავოა (მათ შორის, ტაივანი, ჩრდილოეთი კვიპროსი და კოსოვო).

1800 წელს მსოფლიოში ორი ათეული სახელმწიფოც კი ძლივს იყო; მეორე მსოფლიო ომის დანყებისას კი მხოლოდ 45 არსებობდა. ომის შემდგომ პერიოდში დეკოლონიზაციისა და ევროპული იმპერიების დაშლის შემდეგ ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფოების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა; მხოლოდ 1950-79 წლებში 80 სახელმწიფო წარმოიქმნა, ძირითადად აფრიკაში, 1990-იან წლებში კი, საბჭოთა კავშირისა და იუგოსლავიის დაშლის შედეგად, მათ ნუსხას 20-ზე მეტი დაემატა. დღეს მსოფლიოში 200-მდე სახელმწიფოა. სავარაუდოდ, კიდევ მეტი დაემატება, რადგან დასავლეთ საჰარაში, კოსოვოში, პალესტინაში, სომალიში, ბელგიაში, კორსიკასა და კატალონიაში მიმდინარეობს ბრძოლა დამოუკიდებლობისთვის, გამოყოფის ან დაშლისთვის.

სახელმწიფოს არსის პარალელურად ერის ცნების არსიც უნდა გვესმოდეს (განსაკუთრებით ევროპის კონტექსტში). სახელმწიფო სამართლებრივი და პოლიტიკური ერთობაა, ერი კი – ძირითადად კულტურული. ეს არის ადამიანთა ჯგუფი, რომლებსაც აკავშირებს საერთო ენა, წინაპრები, ისტორია, კულტურა, ტერიტორია, რელიგია, მითები და სიმბოლოები. ეროვნულმა იდენტობამ დაახლოებით საფრანგეთის რევოლუციის პერიოდში იწყო სწრაფად ზრდა და ევროპის პოლიტიკური ლეგიტიმურობის წყაროდ (Dunckerley et. al., 2002, გვ. 44) და იმ დულაბად იქცა, რომელსაც მთავრობები თავიანთი ძალაუფლების გასაფართოებლად და განსამტკიცებლად იყენებდნენ. მასვე იყენებდნენ ეროვნული უმცირესობები თავიანთი თვითგამორკვევისა და დამოუკიდებლობის უფლებებზე პრეტენზიის გაცხადებისას. მე-19 საუკუნის ფრანგი ფილოსოფოსი ერნესტ რენანი (1882) „სულს, სულიერ საწყისს" უწოდებდა ერებს, რომლებსაც კოლექტიური მოგონებები მართავს და ერთად ცხოვრებისა და მემკვიდრეობის დაფასების სურვილი განსაზღვრავს. ამ ბოლო დროს ბენედიქტ ანდერსონმა (2006, გვ. 6) თავის „წარმოსახვითი გაერთიანებები" უწოდა.

თავისი უკიდურესი ფორმით, ერებთან იდენტიფიკაციამ შეიძლება ბიძგი მისცეს ნაციონალიზმს. იმის გამო, რომ იშვიათად თუ მოიძებნება სახელმწიფო, რომელიც მხოლოდ რომელიმე ერთ კონკრეტულ ერს შეესაბამება, ნაციონალიზმი ხშირად იწვევს ხოლმე თემთა შორის კონფლიქტებს და პოლიტიკურ არასტაბილურობას. ექსტრემალურ შემთხვევებში იგი ეთნოცენტრიზმშიც გადაზრდილა, რასიზმშიც, გენოციდშიც, სამოქალაქო ომშიც და სახელმწიფოთაშორის ომშიც. ნაციონალიზმი გამხდარა ბევრი დავისა და დაპირისპირების საგანიც, რომელსაც საბოლოოდ დესტაბილიზაცია გამოუწვევია მე-19 საუკუნის ევროპაში; ნაციონალიზმი იყო პირველი მსოფლიო ომის გამომწვევი მიზეზიც. ომებს შორის წლებში ნაციონალიზმმა გაუკვალა გზა ნაციზმსაც, რომლის გამოც ჰიტლერმა გერმანელთა საცხოვრებელი სივრცის (Lebensraum) გაფართოება სცადა და ებრაელთა და ბოშათა დევნა დაიწყო. 1990-იან წლებში ნაციონალიზმმა გახლიჩა იუგოსლავიაც, დღესაც კი სხვადასხვა ევროპულ სახელმწიფოში ნაციონალური უმცირესობები მართავენ კამპანიებს თვითმმართველობის გადაცემისა და დამოუკიდებლობის მინიჭების მოთხოვნით. ნაციონალიზმს უკავშირდება მემარჯვენე ანტიიმიგრანტული პოლიტიკური პარტიების აღზევებაც.

დღესაც არსებობენ ნაციონალური უმცირესობები, რომლებსაც საკუთარი სახელმწიფოს შექმნა სურთ. ევროპულ სახელმწიფოებს საზოგა-



ილუსტრაცია 1.1: გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სათავო ოფისი ნიუ-იორკში, განასახიერებს იმ საკვანძო როლს, რომელსაც სახელმწიფოები ასრულებენ გლობალურ მმართველობაში და ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციების მეშვეობით, მათ შორის თანამშრომლობის გაძლიერების სურვილს.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

დებრივი კეთილდღეობისა და სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამები აქვთ, მაგრამ, ყველაფრის მიუხედავად, დღეს მაინც ეჭვის თვალით უყურებენ თავად სახელმწიფოს სიჯანსაღეს. სახელმწიფოებს კრიტიკოსები არასდროს აკლდა. მათ აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ ისინი ადამიანებს უსაფუძვლოდ განასხვავებენ; ბრალს სდებენ იმაში, რომ ისინი მთავარ როლს ასრულებენ ომებსა და კონფლიქტებში, ვერ ახერხებენ სხვა სახელმწიფოებთან ურთიერთობას ანტაგონისტური ალიანსების შექმნისა და ძალადობრივი მეთოდების გამოყენების გარეშე, ვერ ახერხებენ სხვა სახელმწიფოებთან თანამშრომლობას ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა: ტერორიზმი, გარემოს დაბინძურება, არალეგალური იმიგრაცია და დაავადებათა გავრცელება. 21-ე საუკუნეში, გლობალიზაციის ეპოქაში, სუვერენიტეტის, დამოუკიდებლობისა და ლეგიტიმურობის გამყოფი ზღვრები ერთობ ბუნდოვანდება. ბევრის აზრით, სახელმწიფომ იმდენად დაკარგა ძველი ძალაუფლება, რომ ვესტფალიის სისტემა ყავლგასულადაც შეიძლება გამოცხადდეს (იხ. Ohmae, 2005).

სხვები ასე შორს არ მიდიან, სამაგიეროდ, ამტკიცებენ, რომ სახელმწიფო იმდენად არ კნინდება, რამდენადაც ტრანსფორმაციას განიცდის. სახელმწიფოებს ჯერ კიდევ აქვთ მონოპოლია სამხედრო ძალის კონტროლსა და გამოყენებაზე; ისინი კვლავ მთავარი მოთამაშეები არიან ეკონომიკური ნარმოებისა და საერთაშორისო სავაჭრო ქსელების მართვაში, მათი მოქალაქეები კვლავ მათთან იდენტიფიცირდებიან და სახელმწიფოს წესებსა და კანონებს ექვემდებარებიან. ტექნოლოგიურმა ინოვაციებმა გაზარდა სახელმწიფოების უნარი უპასუხონ ახალ გამოწვევებს. შესაძლებელია, სახელმწიფო გაქრობის გზაზე სულაც არ იყოს, სავარაუდოდ მისი როლი იცვლება, რადგან გლობალიზაციამ, ვაჭრობამ, საერთაშორისო სამართალმა, ეროვნულ იდენტობაში განხორციელებულმა ცვლილებებმა და მოდერნიზაციამ გადაასხვაფერა სახელმწიფო ძალაუფლების ბუნება, სახელმწიფოებს შორის და სახელმწიფოებსა და მის მოქალაქეებს შორის არსებული ურთიერთობა (ამ დებატის მიმოხილვისთვის იხ. Jessop, 2016 წ.).

ეს დებატები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპულ კონტექსტში, სადაც დღეს ხალხი როგორც სახელმწიფოებისა და ერების, ისე უფრო ერთგულია. ეს ფენომენი უფრო სიღრმისეულადაა განხილული მე-3 თავში.

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ბიბლიოთეკა
№

ში. აქ კი ვიტყვით, რომ ევროკავშირის აღზევება უნდა განვიხილოთ არა მხოლოდ როგორც ერთგვარი პასუხი სახელმწიფოებისა და ერების მიერ შექმნილ დაძაბულობაზე, არამედ როგორც გამოწვევა ჩვეულებრივი პოლიტიკური ორგანიზაციის მიმართ. ოდესღაც თითქმის ყველა ევროპელი სახელმწიფოსთან ან ერთან ასოცირდებოდა, დღეს კი ევროკავშირის, როგორც ახალი ტიპის პოლიტიკური ორგანიზაციის, მშენებლობა მიმდინარეობს, რომლის პარალელურად შესაძლოა იზრდებოდეს ერებთან იდენტიფიკაცია და შედარებით მცირდებოდეს სახელმწიფო ძალაუფლება. რა თქმა უნდა, ასეთი შედეგით ყველა კმაყოფილი არ არის.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ არა მხოლოდ სახელმწიფოთა რაოდენობის გაზრდის მოწმენი გავხდით, არამედ სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობისაც. თანამშრომლობის მოტივები განსხვავებული იყო და არის. სახელმწიფოები თანამშრომლობდნენ მშვიდობის ხელშეწყობის, ვაჭრობის წახალისების, რესურსების განაწილების, აზრთა გაზიარების, დუბლირების შესაძლებლობის შემცირებისა და ისეთ პრობლემებთან ერთობლივად გამკლავების მიზნით, როგორებიცაა: უკანონო იმიგრაცია, გარემოს დაბინძურება, ტრანსსასაზღვრო დანაშაული, ტერორიზმი და საფინანსო რეგულაციები. საქმიანობა მთავრობათა შორის ბილატერალური და მულტილატერალური კონტრაქტებით ხორციელდება; თუმცა ზოგჯერ სახელმწიფოებისთვის უფრო მოსახერხებელია საერთაშორისო ორგანიზაციების (International Organization (IO)) შექმნა, რომლებშიც თანამშრომლობენ მათი წარმომადგენლები. ორგანიზაციებს ჰყავთ მუდმივი კადრები, რომლებიც ხელმძღვანელობენ ერთობლივ პროგრამებს, აგროვებენ მონაცემებს და აკვირდებიან საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღწეულ პროგრესს.

საერთაშორისო ორგანიზაცია ორ ან მეტ სახელმწიფოს შორის თანამშრომლობის მიზნით შექმნილი ორგანო, რომელიც დაარსებულია ნებაყოფლობითი თანამშრომლობის პრინციპის, ერთობლივი მართვისა და საერთო ინტერესების გათვალისწინებით.

უძველესი საერთაშორისო ორგანიზაციები პირველ მსოფლიო ომამდე დაარსდა, თუმცა საერთაშორისო თანამშრომლობის ზრდის რეალური ერა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგღა დადგა. ერთი შეფასებით, 1909 წელს 220-ზე ნაკლები საერთაშორისო ორგანიზაცია არსებობდა, 1951 წელს – დაახლოებით 1000, 1972 წლის დასასრულს კი – 4000. 1989 წლისთვის მათი რიცხვი თითქმის 25000-მდე გაიზარდა, დღეს კი შეიძლება 70000-მდე იყოს (საერთაშორისო ასოციაციების კავშირი, 2019 წ.). საერთაშორისო ორგანიზაციათა უმეტესობა ორიდან ერთ კატეგორიას მიეკუთვნება:

1. საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციები (International Nongovernmental Organizations), რომელთა წევრები ინდივიდები ან კერძო ასოციაციების წევრები არიან. მათ შორისაა ინტერესთა ჯგუფები, როგორებიცაა: „ამნესტი ინტერნეიშენალი", „გრინპისი" და „საერთაშორისო წითელი ჯვარი". ასევე ისეთი მულტინაციონალური კორპორაციები, როგორებიცაა: HSBC, „როიალ-დაჩ-შელი", „ტოიოტა", „ING" და „უოლმარტი".

2. სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციები (Intergovernmental Organizations (IGOs), რომელთა წევრებიც სახელმწიფოები არიან და რომელთა მიზანიც სახელმწიფოთა მთავრობებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობაა. მათ განეკუთვნება: „გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია", „მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია", „ნატო", „ევროპის საბჭო" და „ინტერპოლი".

სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით, სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციები ტერიტორიებს არ აკონტროლებენ; არც დამოუკიდებლად მოქ-

მედების თავისუფლება აქვთ, რადგან ისინი თავიანთი წევრების ნებაყოფლობით თანამშრომლობას ეფუძნებიან, რომლებიც ადგენენ, რის გაკეთება ეკრძალება და რისი არა სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციას. ისინი თავიანთ წევრებს დამატებით მოთხოვნებს ვერ უყენებენ, რის გამოც საკუთარ გადაწყვეტილებებს ვერ აკისრებენ (ამის თვალსაჩინო მაგალითია „მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია"; მისი საშუალებით წევრი სახელმწიფოები სავაჭრო დავებს წყვეტენ). ასეთ ორგანიზაციებს ლეგიტიმურობა აქვთ, ყოველ შემთხვევაში, საკუთარი წევრებისგან მინიჭებული მაინც, რადგან ისინი მათი თავისუფალი ნებითაა შექმნილი (იხ. დიაგრამა 1.2).

შეიძლება, საერთაშორისო თანამშრომლობა უფრო შორსაც წავიდეს და რეგიონული ინტეგრაციის სახე მიიღოს. ეს პროცესი შესანიშნავად აღწერა ჰაასმა (1958, გვ. 16), როცა თქვა: „რამდენიმე განსხვავებული ეროვნული მოცემულობის პოლიტიკური აქტორი რწმუნდება მათი ერთგულების, მოლოდინებისა და პოლიტიკური საქმიანობის ახალი ცენტრისკენ გადატანის აუცილებლობაში; ამ ცენტრის ინსტიტუციებს აქვთ ან ითხოვენ იურისდიქციას წინარეარსებულ ეროვნულ სახელმწიფოებზე". ასეთი რამ მაშინ ხდება, როცა სახელმწიფოთა ჯგუფები რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციას (Regional Integration Association (RIA)) ქმნიან, რომლის მიზანიც კოლექტიური ქმედების ხელშეწყობა, საერთო წესების შემუშავება ან საერთო ინტერესების შექმნაა (ეკონომიკური თანამშრომლობა). (ტერმინ რეგიონულის გამოყენებისას იგი არ უნდა ავურიოთ სახელმწიფოს ფარგლებში თემთა შორის თანამშრომლობაში). რეგიონული ინტეგრაცია ისეთი ინსტიტუციების შექმნას გულისხმობს, რომლებსაც ახალი წესების დადგენისა და ახალი პოლიტიკის შექმნის უფლებამოსილება (ევროკავშირის ტერმინოლოგიით: „კომპეტენცია") აქვთ იმ სფეროებში, რომლებში თანამშრომლობაზეც მისი წევრები შეთანხმდნენ. ეს ინსტიტუციები ისეა შექმნილი, რომ წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს ამ წესებისა და პოლიტიკური მიმართულებების მიღებასა და აღსრულებაში საკვანძო როლის შესრულება შეუძლიათ.

რეგიონული ინტეგრაცია თავისთავად ახალი არ არის. იგი ჯერ კიდევ მონარქიებისა და იმპერიების დროიდან იღებს დასაბამს. თანამედ-

დიაგრამა 1.2 *საერთაშორისო ორგანიზაციის მახასიათებლები*



ინტეგრაცია

რეგიონული ინტეგრაცია

სახელმწიფოთა ჯგუფებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა, რომელიც ეფუძნება საერთო ინტერესებს, საერთო მიზნებს, ეფექტიანობას, რესურსების გაერთიანებას და შესაძლებლობების ძვრძნას. შეიძლება, სახელმწიფოები ისეთმა ფილოსოფიურმა ამოცანამ შეაკავშიროს, როგორიცაა მშვიდობისა და ერთობის შენარჩუნება, ინტეგრაცია კი ეკონომიკური თანამშრომლობის გარშემო ვითარდება; იგი ხელს უწყობს ვაჭრობასა და ინვესტირებას. ამ მიზნის მისაღწევად დებენ ხელშეკრულებებს და სახავენ მიზნებს, რომელთა უზრუნველსაყოფადაც რეგიონულ ინსტრუქციებს ქმნიან.

რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაცია ორგანიზაცია, რომლის ფარგლებშიც დამოუკიდებელი სახელმწიფოები მუშაობენ თანამშრომლობის ნახალისებისა და უფლებამოსილებისა და რესურსების გაერთიანებისთვის თავისი ნევრების საკეთილდღეოდ.

კონცეფცია

ფედერალიზმი

მარტივად რომ ვთქვათ, ფედერალიზმი ფედერაციის იდეის ხელშეწყობას ან მხარდაჭერას ნიშნავს. ევროპული ფედერალისტები თვლიან, რომ ევროპული სახელმწიფო სისტემის ევროპული ფედერაციით ან ევროპის გაერთიანებული შტატებით წინააღმდეგობა სრულად შესაძლებელია კონცეპტუალური თვალსაზრისით, ეს თეორიაც კი არ არის. ფედერალისტები ცდილობენ, დღევანდელი ევროკავშირის მიზნების ანალიზითა და იმ რწმენით, რომელიც მან შეიძლება მომავალში შესრულოს, ახსნან, როგორი შეიძლება გახდეს იგი.

როცა ეპოქაში ინტეგრაციის პირველი მცდელობა მე-19 საუკუნეში იყო, როცა 1820-იან წლებში გერმანულმა სახელმწიფოებმა საბაჟო კავშირი (Zollverein) დააარსეს, რამაც გერმანიის გაერთიანებას ჩაუყარა საფუძველი. 1847 წელს დაარსებული მოლდოვა-ვლახეთის საბაჟო კავშირი 1878 წელს რუმინეთის შექმნისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი იყო. 1848 წლის კონსტიტუციამ კი შვეიცარიის კონფედერაციის შექმნას მისცა დასაბამი (Mattli, 1999, გვ. 1-5).

სხვადასხვა დროსა და სხვადასხვა ადგილას ინტეგრაციას განსხვავებული მოტივები აქვს, მაგრამ იგი ძირითადად ეკონომიკური თანამშრომლობის საჭიროების გამო ხდება, რამაც (პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოებების გათვალისწინებით), შეიძლება, უფრო ღრმა ინტეგრაციის შესაძლებლობებიც გააჩინოს (იხ. დიაგრამა 1.3). დღეს მსოფლიოში, ალბათ, ძნელად თუ მოიძებნება ქვეყანა, რომელიც რომელიმე რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციის წევრი არ არის (იხ. ცხრილი 1.1.), თუმცა, რა თქმა უნდა, ყველას წარმატების თანაბარი პოტენციალი არ აქვს (ამ თავში, ქვევით, ლაპარაკი იქნება ინტეგრაციის პოტენციალის შესახებ). დღეს რეგიონულ ინტეგრაციას ძირითადად ევროკავშირის მაგალითზე იკვლევენ. კვლევას ძირითადად ევროპელი და ამერიკელი სწავლულები ახორციელებენ (Breslin et al., 2002). ინტეგრაციის ფართო მნიშვნელობა და ხშირ შემთხვევაში განსხვავებული მოტივები ჯერ ბოლომდე შესწავლილი არ არის (ერთადერთი გამონაკლისისთვის იხ. Krapohl, 2017).

ფედერალიზმიდან ფუნქციონალიზმამდე

მეორე მსოფლიო ომით გამოწვეული ნგრევის შემდეგ მრავალი ევროპელის თვალში სახელმწიფოებმა სანდოობა დაკარგეს, რადგან ისინი საკუთარი მოსახლეობის უსაფრთხოებას (Spinelli, 1972) ვეღარ უზრუნველყოფდნენ. ღელავდნენ იმის გამო, რომ ელიტა სახელმწიფო სისტემის აღდგენას შეძლებდა, რაც სახელმწიფოთაშორისი დაძაბულობებისა და ახალი ომებისა და კონფლიქტების წყარო გახდებოდა. ზოგიერთების მტკიცებით, ამ პრობლემის პასუხი ფედერალიზმი, ანუ სახელმწიფო სისტემის ევროპული ფედერაციით შეცვლა, იყო. საფრანგეთსა და გერმანიას შორის მრავალწლიანი დაპირისპირების მოსაგვარებლად და ამ იდეის გასავრცელებლად ომის პერიოდის წინააღმდეგობის მოძრაობის წევრებმა 1946 წელს

დიაგრამა 1.3 *რეგიონული ინტეგრაციის პროცესის ეტაპები*
რეგიონული ინტეგრაცია ყოველთვის ნრფივი პროცესი არ არის. შეიძლება, სახელმწიფოთა სხვადასხვა ჯგუფს განსხვავებული ნარმოდგენა ჰქონდეს საჭირო ნაბიჯების შესახებ. თუ არსებობს ინტეგრაციის ევროპული მოდელი, მას შემდეგი სახე ექნება:

შეთანხმება **თავისუფალი სავაჭრო ზონის** შესახებ, სადაც შემსუბუქდება შიდა ბარიერები (ტარიფები და საბაჟოები), არანაირია მიმართული კი საერთო გარე ტარიფი შენარჩუნდება.

▼

შიდა ბარიერების მოხსნა და **ერთიანი ბაზრის** შექმნა ხელის, კაპიტალის, საქონლისა და მომსახურების თავისუფალი გადაადგილებისთვის.

▼

სავალუტო კავშირის ხელშესანყობად განსულა ძალისხმევა, როდესაც ცდილობენ, მცირე ვალუტები რომელიმე ერთი ნამყვან ვალუტას მიაბან ან ერთიანი ვალუტა შემოიღონ.

▼

რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციები ხშირად ლაპარაკობენ მშვიდობისა და პოლიტიკური თანამშრომლობის დარნებულებასა და პოლიტიკურ „ერთობაზე". მაგრამ ჯერჯერობით პოლიტიკური კავშირის იდეა იმდენად დიდი დავისა და კამათის საგანია, რომ ის მხოლოდ თეორიულ მიზნადაც რჩება.

ცხრილი 1.1. *რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციები*

დაარსების წელი	სახელი	წევრთა რაოდენობა 2019 წელს
1952	ევროკავშირი	28
1967	სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების ასოციაცია	10
1967	აღმოსავლეთ აფრიკის საზოგადოება (1977–99)	6
1973	კარიბის საზოგადოება (კარიკომი)	15
1975	დასავლეთ აფრიკის სახელმწიფოების ეკონომიკური საზოგადოება	15
1980	ლათინური ამერიკის ინტეგრაციის ასოციაცია (ALADI)	13
1985	სამხრეთ აზიის რეგიონული თანამშრომლობის ასოციაცია	8
1989	აზია-წყნარი ოკეანის ეკონომიკური თანამშრომლობა	21
1991	სამხრეთის საერთო ბაზარი (მერკოსური)	4
1992	სამხრეთ აფრიკის განვითარების საზოგადოება	16
2002	აფრიკის კავშირი	55
2019	შეერთებული შტატები-მექსიკა-კანადის შეთანხმება (ჩანაცვლდა 1994 წლის ჩრდილოეთ ამერიკის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებით)	3

„ფედერალისტების ევროპული კავშირი" (Euroepan Union of Federalists) დააარსეს. პირველი კონგრესი 1948 წელს ჰაagაში ჩატარდა.

ფედერალისტთა შორის ფრანგი ბიუროკრატი ჟან მონეც იყო, რომლის აზრითაც, ფედერალიზმი იყო ის შედეგი, რომლის მიღწევაც მხოლოდ თანდათანობით შეიძლებოდა. მისი შეხედულებით, ფედერალური ევროპა დიდი პოლიტიკური მუტაციის შედეგად ვერ შეიქმნებოდა (Monnet, 1978, გვ. 367). 1952 წელს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" დაარსება ამ ფედერაციის შექმნისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი იქნებოდა, ეს გამოცდილება პოლიტიკის სხვა სფეროებზეც გავრცელდებოდა და საბოლოოდ ევროპის ფედერაცია შეიქმნებოდა. საერთო პრობლემების მოგვარება სახელმწიფოთა შორის ახალი კავშირების დამყარებას და თანამშრომლობის ახალი ჩვევების გაჩენას შეუწყობდა ხელს. თავდადება და მონდომება კი მას შემდეგ გაიზრდებოდა, როცა მიღწეული შედეგები ყველასთვის საგრძნობი გახდებოდა.

ფედერალიზმის მონესეული მეთოდი, რომელსაც „თანდათანობით ფედერალიზმს" უწოდებენ ხოლმე, მკაცრად გააკრიტიკა იტალიელმა პოლიტიკოსმა ალტიერო სპინელიმ. მისი აზრით, მონეს თვალსაზრისს პოლიტიკური ცენტრი და ხელმძღვანელობა აკლდა, რომელსაც პროცესი უნდა ნარემართა. სპინელის აუცილებლად მიაჩნდა ძლიერი და დამოუკიდებელი ინსტიტუციების არსებობა, რადგან თვლიდა, რომ წინააღმდეგ შემთხვევაში ინტეგრაციის პროცესის სადავეებს სახელმწიფო მთავრობები ჩაიგდებდნენ ხელში (იხ. Burgess, 2009). ბევრი იყო ისეთიც, ვისთვისაც ძალაუფლების ასეთი ინსტიტუციებისთვის გადაცემა წყევლის ტოლფასი იყო. ფედერალისტთა მოსაზრებებს ბევრი ევროპელი დღესაც მედგარ წინააღმდეგობას უწევს. მონეს ეტაპობრივი ფედერალიზმის იდეას ბევრი ეჭვის თვალით უყურებს და მოწინააღმდეგეც მრავლად ჰყავს.

ფედერალიზმს რუმინული წარმოშობის ბრიტანელი სოციოლოგი დევიდ მიტრანიც აკრიტიკებდა, რომლის ტრაქტატმა – „მშვიდობის მუშა

ფუნქციონალიზმი თეორია, რომლის მიხედვითაც იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოები ფუნქციურად სპეციფიკურ სახელმწიფოთაშორის ინსტიტუციებსა და სააგენტოებს შექმნიან, რეგიონული ინტეგრაცია საკუთარ დინამიკას შეიძენს. მშვიდობა სახელმწიფოთაშორისი კავშირების ქსელის შექმნისა და დიდი სამთავრობათაშორისო შეთანხმებების გარეშეც დამყარდება.

სისტემა" – საფუძველი ჩაუყარა ფუნქციონალიზმს. მიტრანი აკრიტიკებდა საერთაშორისო ურთიერთობების ამოსავალ ცნებას – სახელმწიფოთა არსებობის აუცილებლობას – და მას „იდეაფიქსს" (Rosamond 2000, გვ. 34) უწოდებდა. მიტრანის აზრით, მთავარია „ყველას საერთო ინტერესების შედუღაბება ისე, რომ რომელიმე მათგანის საქმიანობის სპეციფიკაში არასწორად ჩარევა არ მოხდეს". მიტრანი თვლიდა, რომ ფედერალიზმის ჩარჩოები, არსი და მის მიერ მოქმედების თავისუფლებაზე დანესებული შეზღუდვები მეტისმეტად ხისტი იყო, რის გამოც ეს სისტემა ვერ იმუშავებდა, განსაკუთრებით პოლიტიკური ნაციონალიზმის პირობებში (Mitrany, 1966, გვ. 68, 155-156). მისი აზრით, მშვიდობის დამყარების საუკეთესო საშუალება იყო არა ალიანსები და მთავრობათა შორის მიღწეული შეთანხმებები, არამედ სპეციფიკური ფუნქციების მქონე საერთაშორისო ინსტიტუციები, რომლებიც შედარებით ნაკლებად პრობლემურ საკითხებზე იმუშავებდნენ, მაგ., საფოსტო მომსახურებაზე, ნონისა და საზომი ინსტრუმენტების ჰარმონიზაციაზე. ამ ინსტიტუციებს სათავეში ბიუროკრატები ჩაუდგებოდნენ.

მიტრანი (1966, გვ. 25, 27-31, 92, 163) ამტკიცებდა, რომ ეს ორგანოები მათ დაქვემდებარებაში არსებულ კონკრეტულ სფეროებში თავიანთი ფუნქციების კოორდინაციას ჯერ სახელმწიფოს ფარგლებში მოახდენდნენ, შემდეგ კი სხვა ფუნქციონალურ ორგანოებთან და საერთაშორისო საგეგმო სააგენტოებთანაც ითანამშრომლებდნენ. ერთ სფეროში მიღწეული წარმატებები სხვა სფეროებში თანამშრომლობას მისცემდა ბიძგს; შეიქმნებოდა თანამშრომლობის ისეთი ქსელი, რომელიც სახელმწიფოს სუვერენიტეტს შეასუსტებდა; სახელმწიფოს ახალი, საერთაშორისო გაერთიანება შეცვლიდა. სახელმწიფოთა შორის არსებული ეკონომიკური და ფუნქციური კავშირები დროთა განმავლობაში პოლიტიკური კავშირების დამყარებას შეუწყობდა ხელს. მთავრობები საერთაშორისო ორგანოთა ქსელით გარშემორტყმული ალმოჩნდებოდნენ, რის გამოც დამოუკიდებლად მოქმედების ნაკლები საშუალება ექნებოდათ. მოკლედ, მისი აზრით, მშვიდობის მიღწევის გაცილებით მეტი ალბათობა არსებობდა „საამქროებსა და ბაზარზე ერთობლივი საქმიანობით, ვიდრე კანცელარიებში პაქტებზე ხელმოწერით". ასეთი მშვიდობა „მუშა მშვიდობა" იქნებოდა და არა „დაცული".

დიდი თეორია თეორია, რომელიც ხსნის ამა თუ იმ ფენომენს მთლიანად. ევროკავშირის შემთხვევაში ასეთი თეორია ჯერ არ შექმნილა.

ნეოფუნქციონალიზმი თეორია, რომლის თანახმადაც, ინტეგრაციის პროცესში სახელმწიფოები არ წარმოადგენენ ერთიანერთ მნიშვნელოვან აქტორებს. ამ პროცესში საკვანძო როლი სუპრანაციონალურ ინსტიტუციებს, ინტერესთა ჯგუფებსა და პოლიტიკურ პარტიებს ენიჭებათ.

ნეოფუნქციონალიზმი და ინტეგრაციის პოტენციალი

მიტრანის მსოფლიო მშვიდობა აინტერესებდა და არა მხოლოდ ევროპული მშვიდობა. მისი არგუმენტები უბრალოდ თეორია კი არა, კონკრეტული სამოქმედო გეგმა გახლდათ. მასში არ ყოფილა უბრალო მსჯელობა იმაზე, რა პირობებში უნდა ამოქმედებულიყო მისი გეგმა, არამედ დეტალურად იყო ჩამოყალიბებული ყოველი ნაბიჯი, რომელიც მშვიდობის მისაღწევად უნდა გადაედგათ (Mattli, 1999, გვ. 23). 1958 წელს მიტრანის მოსაზრებების ხარვეზებზე აზრი გამოთქვა ამერიკელმა პოლიტოლოგმა ერნსტ ჰაასმა თავის წიგნში „ევროპის გაერთიანება", რომლის მიზანიც რეგიონული ინტეგრაციის დიდი თეორიის (grand theory) შექმნა იყო. ჰაასს მაგალითად იმ დროს ახალშექმნილი „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" მოჰყავდა. ჰაასის ნაშრომი (სადაც მიტრანიზე არაფერია ნათქვამი) იმ პროცესების განაზოგადების მცდელობაა, რომლებითაც „სუვერენულ სახელმწიფოებში პოლიტიკური გაერთიანებები იქმნება". მისმა ნაშრომმა საფუძველი ჩაუყარა ნეოფუნქციონალიზმის თეორიას.

ჰაასი იყო ერთ-ერთი პირველი, ვინც გააცნობიერა, რომ სხვადასხვა სახელმწიფოს საზღვრებზე ფულისა და ადამიანების ნაკადის თავისუფალმა შედინებამ, შეიძლება, ევროპის სახელმწიფო სისტემის ტრან-

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

ჟან მონე



ჟან მონეს (1888-1979) ხშირად ევროპის მამა-დამაარსებლად მიიჩნევენ. მისი იდეების მიხედვით შეიქმნა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება". იყო თავდადებული ინტერნაციონალისტი. დაიბადა საფრანგეთის დასავლეთში. მუშაობდა თავისი ოჯახის მფლობელობაში არსებულ კონიაკის ბიზნესში, სადაც გაყიდვებში ერთობ ფასეული უნარები შეიძინა. ისწავლა რამდენიმე ენა. ბევრს მოგზაურობდა და დარწმუნდა ღია საზღვრებისა და თავისუფალი ვაჭრობის სიკეთეში. პირველი მსოფლიო ომის დროს იყო საფრანგეთის მთავრობის მრჩეველი. დაასახელეს ერთა ლიგის პირველ გენერალურ მდივნად. მოგვიანებით მუშაობდა ფინანსისტად, კონსულტაციებს უწევდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მთავრობებს, ცხოვრობდა და მუშაობდა აშშ-სა და ჩინეთში. 1940 წელს გამოუდა ანგლო-ფრანკული კავშირის შექმნის ინიციატივით. იყო დიდი ბრიტანეთის მთავრობის წარმომადგენელი ვაშინგტონში. მეთაურობდა საფრანგეთის ომის შემდგომ საგეგმო კომიტეტს, მეთვალყურეობდა იმ დისკუსიების მიმდინარეობას, რომლებიც „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" შექმნით დაგვირგვინდა. ჟან მონე გაერთიანების პირველი პრეზიდენტი გახდა.

სფორმაცია მოახდინოს. მან ეჭვქვეშ დააყენა რეალიზმის მთავარი იდეები და შეეცადა, ჩასნვდომოდა, როგორ და რა შემთხვევაში თანამშრომლობენ სახელმწიფოები ნებაყოფლობით თავიანთ მეზობლებთან და როგორ შეიმუშავებენ ისინი კონფლიქტების გადაწყვეტის ახალ მეთოდებს (Haas, 1970). მან დასკვნის სახით განაცხადა, რომ თანამშრომლობასთან ერთად (რომელიც ფუნქციონალური კავშირების დამყარებისთანავე ავტომატურად წარმოიშობა) ინტეგრაციის ბიძგის მისაცემად საჭიროა იმ პოლიტიკური და ეკონომიკური აქტორების არსებობაც, რომლებიც საკუთარ ინტერესებს გაატარებენ. მისი აზრით, ამ აქტორებმა (მათ შორის ინტერესთა ჯგუფებმა და პოლიტიკურმა პარტიებმა) ქვესახელმწიფოებრივ დონეზეც უნდა იმოქმედონ და სუპრაეროვნულზეც (ახალი რეგიონული ინსტიტუციები), სახელმწიფო მთავრობების როლი კი მათ მოთხოვნებზე რეაგირებით უნდა შემოიფარგლოს. მათ უნდა მიიღონ, უგულებელყონ, განუდგნენ ან საბოტაჟი გამოუცხადონ რეგიონული ინსტიტუციების მოთხოვნებს (Mattli, 1999, გვ. 24).

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

დევიდ მიტრანი

დევიდ მიტრანი (1888-1975) ისტორიკოსი და პოლიტოლოგი იყო, რომელსაც დღეს ინტეგრაციის პიონერად იცნობენ. დაიბადა რუმინეთში. ლონდონის ეკონომიკის სკოლაში შეისწავლა სოციოლოგია. პირველი მსოფლიო ომის დროს მსახურობდა დიდი ბრიტანეთის დაზვერვაში. იყო გაზეთ „გარდიანის" ჟურნალისტი. ლექციებს კითხულობდა რამდენიმე ბრიტანულ და ამერიკულ უნივერსიტეტში. იყო დიდი ბრიტანეთის ნატურალიზებული მოქალაქე. მისი სამეცნიერო ინტერესების ცენტრალური საკითხი იყო ტრანსსასაზღვრო პრობლემების მოგვარების საქმეში სახელმწიფოთა თანამშრომლობის როლი. ამ პრობლემისადმი მისი მიდგომა ფუნქციონალიზმის სახელითაა ცნობილი. მისი ყველაზე ცნობილი პუბლიკაციაა *„მშვიდობის მუშა სისტემა"* (A Working Peace System), რომელიც პირველად 1943 წელს გამოიცა.

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

ერნსტ ჰაასი



ერნსტ ჰაასი (1924-2003) ნეოფუნქციონალიზმის თეორიის ფუძემდებელია. დაიბადა გერმანიაში, 1938 წელს ოჯახთან ერთად ემიგრაციაში წავიდა აშშ-ში, სწავლობდა კოლუმბიის უნივერსიტეტში. 1951 წელს პედაგოგიური მოღვაწეობა დაიწყო კალიფორნიის უნივერსიტეტში. მის სახელს უკავშირდება ევროპის ინტეგრაციის შესწავლის „შექმნა", ძირითადად მის მიერ შექმნილი ნეოფუნქციონალიზმის თეორიის წყალობით (რომელიც, როგორც თავად ამტკიცებდა, თეორია არ იყო). ჰაასის უამრავ პუბლიკაციას შორის ყველაზე ცნობილია 1958 წელს გამოცემული „ევროპის გაერთიანება". მოგვიანებით ჟურნალმა „ფორინ უფეარმა" („საგარეო საქმეები") ნაშრომი მეოცე საუკუნის საერთაშორისო ურთიერთობის კუთხით შექმნილ 50 საუკეთესო ნაშრომთა შორის დაასახელა (იხ. Ruggie et al., 2005).

ჰაასი (1958, გვ. 29) თვლიდა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ორი ან მეტი სახელმწიფო რომელიმე ერთ სფეროში თანამშრომლობაზე შეთანხმდებოდა და ამ თანამშრომლობის მეთვალყურე ახალი რეგიონული ორგანიზაციაც შეიქმნებოდა, ინტეგრაციის სრულ სარგებელს მანამდე ვერ შეიგრძნობდნენ, სანამ ეს თანამშრომლობა სხვა, მონათესავე სფეროებშიც არ დაიწყებოდა. მალე მთავრობები ახალი, რეგიონული გარემოებების ზენოლის ქვეშ აღმოჩნდებოდნენ, რის გამოც რეგიონულ ორგანიზაციებს მეტ უფლებამოსილებას გადასცემდნენ. მოქალაქეების იმედები და მოლოდინი რეგიონული ორგანიზაციებისკენ გადაიხრებოდა, ამ იმედების გასამართლებლად ეკონომიკური და სოციალური ინტეგრაციის პოლიტიკურში გადაზრდა გახდებოდა საჭირო (Ruggie, et al., 2005). „გადმოღვრის" ფენომენის არსებობის გამო ინტეგრაცია საკუთარი ცხოვრებით იცხოვრებდა („ძვირად ღირებული ლოგიკა"). „გადმოღვრის" ფენომენის მიხედვით, „კონკრეტული ამოცანის მისაღწევად შესრულებული ნებისმიერი ქმედება ინვევს სიტუაციას, რომელშიც საწყისი მიზნის მიღწევა მხოლოდ დამატებითი ზომების მიღებითაა შესაძლებელი, ისინი კი, თავის მხრივ, შემდგომი მოქმედების განხორციელების დამატებით პირობას და საჭიროებას ქმნის" (Lindberg, 1963, გვ. 10). (დამატებითი განხილვისათვის იხ. მე-10 თავი).

ჰაასი და შმიტერი (1964) დაინტერესდნენ, რამდენად შესაძლებელი იყო ინტეგრაციის თეორიის გამოყენება მსოფლიოს სხვა კუთხეებში. მათი მოსაზრებებით შთაგონებულმა ჯოზეფ ნაიმ 1970 წელს იმაზე ლაპარაკი დაიწყო, რომ ნეოფუნქციონალიზმი ძირითადად ევროპის შემთხვევით შემოიფარგლებოდა, თუმცა მისი კომპარატივისტული გამოყენება და სხვა, არაევროპული შემთხვევებისთვის მისადაგებაც სრულიად შესაძლებელი იყო. ჰაასის მოსაზრებებზე დაყრდნობით ნაი (1970) ამტკიცებდა, რომ რეგიონულ ინტეგრაციას თავისი ინტეგრაციული პოტენციალი აქვს და სწორედ ამ პოტენციალზეა დამოკიდებული, რამდენად შეძლებს სახელმწიფოთა სხვადასხვა ჯგუფი ამ მხრივ წარმატების მიღწევას. ინტეგრაციული პოტენციალი რამდენიმე გარემოებაზეა დამოკიდებული:

- სახელმწიფოთა ეკონომიკური თანასწორობა და თავსებადობა.
- რამდენად ერთნაირად აზროვნებენ და ერთნაირი ფასეულობები აქვთ ნევრი სახელმწიფოების ელიტურ ჯგუფებს, რომლებიც ამ სახელმწიფოების ეკონომიკურ პოლიტიკას აკონტროლებენ.

გადმოღვრა ნეოფუნქციონალიზმის თეორიის საკვანძო ელემენტი, რომლის თანახმადაც, ინტეგრაციის პროცესში ერთ სფეროში თანამშრომლობა ნარმოშობს ისეთ გარემოებებს, რომლებიც საჭიროს ხდის სხვა სფეროებში თანამშრომლობასაც.

ინტეგრაციის პოტენციალი რა დონეზე ხელეწიფებათ სახელმწიფოებს წარმატებით ინტეგრაცია ეკონომიკური და პოლიტიკური ფაქტორების გათვალისწინებით.

ინტეგრაციის გააზრება 2

საერთაშორისო ურთიერთობები

ევროკავშირის შესახებ თეორიულ დებატებში **საერთაშორისო ურთიერთობების (International Relations (IR))** აკადემიური დისციპლინით ხელმძღვანელობენ ხოლმე. დისციპლინა პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ გაჩნდა, ანუ იმ დროს, როცა საერთაშორისო თანამშრომლობა განვითარების პირველ ფაზაში შევიდა. საერთაშორისო ურთიერთობების შესწავლა სერიოზულად მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დაიწყეს, როცა საერთაშორისო თანამშრომლობის გამო მრავალი ასეთი ორგანიზაციის შექმნა და საერთაშორისო შეთანხმების ხელმონერა გახდა საჭირო.

არაფერი იყო საკვირველი იმაში, რომ ეეგ-ი და მისი საქმიანობა იმთავითვე საერთაშორისო ურთიერთობების სპეციალისტების ყურადღების ცენტრში მოექცა, რადგან იგი, ევროპელი ფედერალისტების ოცნებების მიუხედავად, თავისი არსით ყოველთვის საერთაშორისო ორგანიზაცია იყო. შესაძლოა, ეეგ-ს სუპრანაციონალური თვისებები და მისნრაფებები ჰქონდა კიდეც, მაგრამ იგი საქმიანობას მთავრობათა მოლაპარაკებისა და მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველზე ახორციელებდა. ამიტომ ევროპული ინტეგრაციის თეორიები ძირითადად მთავრობათა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, დიპლომატიისა და სამიტების დინამიკას და მთავრობების ერთმანეთთან ურთიერთობების სპეციფიკას სწავლობდა.

საერთაშორისო ურთიერთობებს ქვაკუთხედს **რეალიზმის** თეორია წარმოადგენს, რომელიც ანტიკურ საბერძნეთში იღებს სათავეს. ამ თეორიის მიხედვით, ადამიანები მხოლოდ საკუთარ თავსა და ინტერესებზე არიან კონცენტრირებული, საკუთარი ინტერესებით მოქმედებენ და კონფლიქტურ ამოცანებს ისახავენ მიზნად. აქედან გამომდინარე, სხვებთან ურთიერთობაში სახელმწიფოებიც ყოველთვის საკუთარი ინტერესების დამცველებად გამოდიან. ამიტომ მათ შორის გრძელვადიანი თანამშრომლობა და ალიანსების შექმნა გამორიცხულია. დღეევანდელი რეალისტები ანარქიული გლობალური სისტემის არსებობაზე ლაპარაკობენ. მათი აზრით, ამ სისტემაში არ არსებობს სახელმწიფოებზე მაღლა მდგომი ხელისუფლება, რომელიც მათ თავიანთი ურთიერთობების მართვაში დაეხმარება. რეალისტთა აზრით, საკუთარი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად და ძალთა გარკვეული ბალანსის მისაღწევად სახელმწიფოებმა კონფლიქტსაც უნდა მიმართონ და თანამშრომლობასაც.

განსხვავებული მოსაზრებები აქვთ ლიბერალიზმის თეორიის მიმდევრებს. არც ეს თეორია უარყოფს ანარქიული საერთაშორისო სისტემის არსებობას, მაგრამ თვლის, რომ ცვლილებების განხორციელება თანამშრომლობის საშუალებითაა შესაძლებელი; იხილეთ ინტეგრაციის გააზრება 15 26-ე თავში. იდეალისტების აზრით კი, საერთაშორისო ურთიერთობების შექმნაში უმნიშვნელოვანესია მოსაზრებები, რეალიზმს აქტიურად უჭერენ მხარს ამერიკელი მეცნიერები, იდეალიზმის გულმხურვალე მიმდევრები კი ძირითადად ევროპელები არიან. ზნაიდერი (2003) თვლის, რომ ევროკავშირის შექმნამ ნოყიერი ნიადაგი მოუმზადა იდეალისტურ კონცეფციებს.

საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიის დომინანტური როლი საქჭო გახდა 1990-იან წლებში, როცა იმის მტკიცება დაიწყეს, რომ ევროკავშირი დამოუკიდებელი პოლიტიკური სისტემაა. ამის შედეგად ევროკავშირის კვლევები ძირითადად შედარებითი პოლიტიკის ინტერესებისა და მიდგომების გამოყენებით მიმდინარეობს (იხ. განხილვა მე-2 თავში); კვლევებში დღემდე დომინირებს საერთაშორისო ურთიერთობების მკვლევართა მიდგომები და პრეფერენციები.

- ინტერესთა ჯგუფების არსებობა და მათი საქმიანობის მასშტაბები; ამ ჯგუფთა არარსებობა ინტეგრაციის პროცესს ართულებს.
- წევრი სახელმწიფოების უნარი, მოახდინონ საზოგადოებრივ მოთხოვნასთან ადაპტირება და მასზე რეაგირება, რაც, თავის მხრივ, დამოკიდებულია შიდა სტაბილურობასა და გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა უნარზე ან, უფრო სწორად, მათ სურვილზე, მიიღონ საჭირო ზომები.



სამთავრობათაშორისო ურთიერთობა/ინტერგოვერნმენტალიზმი

ყველა ამ საკითხის მიხედვით, ევროკავშირს (მაგ., აფრიკის კავშირისაგან განსხვავებით) ინტეგრაციის შედარებით მაღალი პოტენციალი აქვს. აფრიკის კავშირი 2002 წელს აფრიკული ერთობის ორგანიზაციის ადგილმონაცვლედ შეიქმნა და ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ევროკავშირის ზუსტი ასლია. კავშირში 54 წევრია, რომლებიც რადიკალურად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ეკონომიკური სიმდიდრითა და პოტენციალით. ხშირია რასობრივი და რელიგიური განსხვავებაც. მათ შორის ავტორიტარული რეჟიმის სახელმწიფოებიცაა, რომლებშიც აკრძალულია ოპოზიციისა და დამოუკიდებელი ჯგუფების არსებობა და საქმიანობა. ეს სახელმწიფოები განსხვავდება გამოხატვის თავისუფლების უფლების მხრივაც. ევროკავშირს კი თავისი არსებობის ადრეულ ეტაპზეე ჰქონდა ინტეგრაციის ყველა აუცილებელი წინაპირობა. აფრიკას წინ გრძელი და რთული გზა უდევს.

ყურადღების ცენტრში მთავრობები ექცევა

ევროპის ინტეგრაციის შესახებ წარმოებულ კვლევებში თავდაპირველად ნეოფუნქციონალისტთა მოსაზრებები ჭარბობდა, მაგრამ 1970-იანი წლების დასაწყისისთვის თეორიამ მომხრეები დაკარგა, ნაწილობრივ იმის გამო, რომ თავისი ქმნილებისა თავად ჰაასსაც კი აღარ სჯეროდა: მისი აზრით, თეორიას პროგნოზირების ძლიერი უნარი არ გააჩნდა (Haas, 1975). ნეოფუნქციონალიზმი ადეკვატურად არ განიხილავდა სახელმწიფოთა მთავრობების როლს ინტეგრაციის პროცესში, ასევე უგულებელყოფდა ქვეეროვნულ და სუპრაეროვნულ აქტორებს და იმას, თუ როგორ გარდაიქმნებოდა მათი პრიორიტეტები პოლიტიკურ ქმედებებად. არ ჩანდა დასავლეთევროპული ექსპერიმენტის მსოფლიოს რომელიმე სხვა კუთხეში დუბლირების პერსპექტივა, თავად ინტეგრაციის პროცესი კი (საწყისი ოპტიმიზმის მიუხედავად) ერთობ მშფოთვარე პერიოდს გადიოდა: წევრ სახელმწიფოებს შორის პოლიტიკური უთანხმოება არსებობდა, იყო ეკონომიკური სირთულეებიც, ერთიანი ვალუტის შექმნის ადრეული მცდელობები მარცხით დასრულდა; ყველაფერი ეს კი მიუთითებდა, რომ ინტეგრაციის პროცესში მთავრობათა როლი არასათანადოდ იყო შეფასებული.

მოვლენათა ასეთი განვითარების გამო პოლიტოლოგი სტენლი ჰოფმანი თვლიდა, რომ ნეოფუნქციონალიზმი მეტისმეტად დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა ინტეგრაციის პროცესს, მაგრამ უგულებელყოფდა გლობალურ კონტექსტს. ჰოფმანი ეჭქვეშ აყენებდა გადმოღერის ავტომატურ ბუნებას და ამტკიცებდა, რომ ნეოფუნქციონალისტები სახელმწიფო აქტორების მნიშვნელობასა და ნაციონალიზმს ნაკლებ ყურადღებას აქცევდნენ. იგი თვლიდა, რომ ეროვნული ინტერესები მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა ევროპის პოლიტიკაში და მართალია, გადმოღერის ეფექტი ნამდვილად ფუნქციონირებდა „დაბალი პოლიტიკის" გარკვეულ ასპექტებში (მაგ., სოფლის მეურნეობასა და ვაჭრობაში), მაგრამ „მაღალ პოლიტიკაში" (საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში) გარკვეული ხარვეზები ჰქონდა. ეეგ-ი ადვილად აღნევდა შეთანხმებას უარყოფითი ზომების გასატარებლად (მაგ., საბაჟო მოსაკრებლისა და კვოტების გაუქმება), მაგრამ უჭირდა შეთანხმების მიღწევა „დადებით ზომებზე", რასაც დამკვიდრებული პრაქტიკის გაცილებით მტკივნეულ ტრანსფორმაცია სჭირდებოდა. ყველაზე ადვილად ინტეგრაციის პირველი ნაბიჯები გადაიდგა, მაგრამ პროცესი გართულდა, როცა საქმე შედარებით მნიშვნელოვან ინტერესებს შეეხო (Hoffmann, 1965).

1966 წელს გამოქვეყნებულ თავის ცნობილ სტატიაში ჰოფმანი კითხულობს, ხომ არ იქნება მართებული, ევროპას ჯიუტი ვუწოდოთ და არა

საერთაშორისო ურთიერთობები (IR) სახელმწიფოებს შორის არსებული ურთიერთობების კვლევა, რომელიც ფოკუსირებულია ალიანსებზე, დიპლომატიაზე, ომსა და მშვიდობაზე და სახელმწიფოთა მიერ ერთობლივად ან ერთმანეთის მეტოქეობის გამო მიღებული გადაწყვეტილებების დინამიკაზე.

ყავლგასული. ჰოფმანის ყურადღების ცენტრში ინტერგოვერნმენტალიზმი მოექცა. ეს თეორიაც გახლავთ და ერთგვარი მოდელიც, რომელიც გარკვეულწილად რეალიზმს ეყრდნობა. ამ თეორიის/მოდელის თვალსაზრისით, ევროკავშირი, უპირველეს ყოვლისა, თავშეყრის ადგილია, სადაც წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები კონსენსუსის მისაღწევად მოლაპარაკებებს მართავენ, მაგრამ ამავე დროს საკუთარი სახელმწიფოების ინტერესებსაც არ ივიწყებენ და ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ სახელმწიფოთა გაერთიანების უფრო მასშტაბურ ინტერესებს. ჰოფმანის (1966) მტკიცებით, მართალია, ინტეგრაციის პროცესში არასახელმწიფო აქტორებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, მაგრამ სამართლებრივი სუვერენიტეტი მხოლოდ სახელმწიფოთა მთავრობების ხელშია. მათ ამ პოლიტიკურ ლეგიტიმურობას ის ანიჭებს, რომ ისინი არჩეულები არიან; ამ უფლებამოსილების წყალობით კი ისინი ინტეგრაციის ტემპს განსაზღვრავენ. მოგვიანებით ამ მოსაზრებას ალან მილუორდი (1984) დაეთანხმა, რადგან მის მიერ ჩატარებულმა კვლევამ ცხადყო, რომ ეროვნული მთავრობები და მათი ბიუროკრატიული აპარატი ინტეგრაციის პროცესის მთავარი აქტორები არიან, ინტეგრაციის მასშტაბებს კი ეროვნული ინტერესები განსაზღვრავს.

ინტერგოვერნმენტალიზმის იდეებს კატეგორიულად ეწინააღმდეგება სუპრანაციონალიზმის მოსაზრებები, რომელიც ერთდროულად თეორიაცაა და მოდელიც. მის თანახმად, ევროკავშირი მთავრობათა წარმომადგენლების თავშეყრის ადგილია. ეს მთავრობები კომპრომისებზე მიდიან, საყოველთაო კეთილდღეობიდან გამომდინარე სახელმწიფოთა ინტერესებს თმობენ და თავიანთ უფლებამოსილებას იმ ინსტიტუციებს გადასცემენ, რომლებიც მთელი ევროკავშირის ინტერესებიდან გამომდინარე მოქმედებენ. როგორც მე-10-13 თავებში დავინახავთ, საერთო ევროპული ინტერესების მიხედვით ევროკომისია და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო მოქმედებს, ეროვნული ინტერესები კი მინისტრთა საბჭოსა და ევროპული საბჭოს საქმიანობაზე დომინირებს. ის, თუ წევრი სახელმწიფოების მთავრობებისგან რამდენად დამოუკიდებლად მოქმედებენ ეს ინსტიტუციები ან რამდენად ემორჩილებიან ისინი მათ ნებას, ჯერჯერობით სადავო საკითხად რჩება.

რეგიონული ინტეგრაციის სხვა საკითხების მსგავსად ინტერგოვერნმენტალიზმსაც თავისი კრიტიკოსები ჰყავს. მათი აზრით, მთავრობების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იზოლირებულად განხილვა შეუძლებელია. მთავრობები ეკონომიკური და სოციალური ძალების გავლენას განიცდიან, რომლებიც მათ თანამშრომლობისკენ უბიძგებს ან, პირიქით, ხელს უშლით. თანამშრომლობის მოტივებიც განსხვავებულია. შესაძლოა, მთავრობები იღებენ კიდეც საკვანძო გადაწყვეტილებებს, მაგრამ ხშირად ამ გადაწყვეტილებების მიღებას გარემოებები აიძულებთ, რის უპირველესი მაგალითიც 2009 წლის საბერძნეთის ვალის კრიზისია. ევროკავშირის ისტორიაში უამრავი მაგალითი მოიძებნება იმისა, თუ როგორ აიძულა მთავრობები ეკონომიკისა და ეფექტიანობის გარე ლოგიკამ, ერთმანეთთან ეთანამშრომლათ. მაგალითად, ევროპის ერთიანი ბაზრის შექმნამ გადმოღვრის ეფექტი წარმოშვა და უამრავ სრულიად მოულოდნელ სირთულეს წააწყდა, მაგ., განსხვავებული ეკოლოგიური სტანდარტების, სხვადასხვა საგანმანათლებლო სისტემის, განსხვავებული ტექნიკური სტანდარტების, უმუშევრობის განსხვავებული დონისა და სხვადასხვა სამუშაო პირობების არსებობას (ასეთმა მიდგომამ 1990-იან წლებში ნეოფუნქციონალიზმის თეორიის გამოცოცხლებას მისცა ბიძგი, მიუხედავად იმისა, რომ, მრავალთა მტკიცებით, ეს თეორია ევროპის ინ-



სუპრანაციონალიზმი

თეორია/მოდელი, რომლის ამოსავალი იდეის თანახმად, სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციები თანამშრომლობაში ჩართულ სახელმწიფოთა ერთობლიობი ინტერესების ხელშემწყობი ფორუმია, რომელიც უფლებამოსილებას სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციებს გადასცემს. ევროკავშირის მაგალითით თუ ვიმსჯელებთ, წევრი ქვეყნების მთავრობები თავიანთ სახელმწიფო ინტერესებს საერთო სიკეთესთან შედარებით უკანა პლანზე აყენებენ და უფლებამოსილებას გადასცემენ ინსტიტუციებს, რომლებიც მთელი ევროკავშირის ინტერესების გათვალისწინებით საქმიანობენ (დამატებითი განხილვისთვის იხ. ინტეგრაციის გააზრება 10. თავი 14).

რეალიზმი

თეორია, რომლის თანახმადაც, ჩვენ ანარქიულ გლობალურ სისტემაში ვცხოვრობთ (რომელშიც არ არსებობს წესები ან სახელმწიფოზე მაღლა მდგომი ხელისუფლება), საერთაშორისო ურთიერთობებს კი წარმართავს ძალაუფლებისთვის ბრძოლა იმ სახელმწიფოთა შორის, რომლებსაც მხოლოდ პირადი ინტერესები ამოძრავებთ.



ილუსტრაცია 1.2: ინტერგოვერნმენტალიზმი და სუპრანაციონალიზმი ერთმანეთს 2019 წელს ბრიუსელში ევროპის საბჭოს სხდომაზე ხვდებიან. ესპანეთის პრემიერ-მინისტრი პედრო სანჩესი (მარცხნივ) და საფრანგეთის პრეზიდენტი ემანუელ მაკრონი (მარჯვნივ) უსაუბრებიან ევროკომისიის პრეზიდენტს ურსულა ფონ დერ ლაიენს.

წყარო: EC – ვიზუალური სამსახური

ტეგრაციის მხოლოდ ზოგიერთ ასპექტს ხსნის და დიდ თეორიად ნამდვილად ვერ ჩაითვლება).

იმის გასააზრებლად, როგორ ჩამოყალიბდა ევროკავშირი და როგორი გზა განვლო მან, ალბათ, ლოგიკური იქნება, ინტერგოვერნმენტალიზმი და სუპრაეროვნულობა გავაერთიანოთ. ისინი უნდა განვიხილოთ არა როგორც თანამშრომლობის ორი სხვადასხვა პოლუსი, არამედ როგორც ინტეგრაციის პროცესის ერთმანეთის შემავსებელი ფაქტორები. მიტრანის (1970, გვ. 103) აზრით, მთავრობათა თანამშრომლობა „სუვერენიტეტის დათმობის საკითხი არ არის; ეს სუვერენიტეტის იმ დონემდე შეკავშირებას ნიშნავს, რომელიც კონკრეტული ამოცანის შესულებისთვისაა საჭირო". როგორც „შუმანის დეკლარაციაშია" ნათქვამი (იხ. მე-4 თავი), „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების შექმნა" ქვანახშირისა და ფოლადის წარმოების შესახებ გადაწყვეტილებათა ერთობლივ მიღებას გულისხმობდა. თავის მხრივ, ჰაასი (1964, გვ. 66) ამტკიცებდა, რომ სუპრაეროვნულობა არამც და არამც არ ნიშნავდა ევროგაერთიანების ინსტიტუციების მხრიდან სახელმწიფოთა მთავრობებზე უპირატესობისა და დიქტატის ქონას. მისი აზრით, ეს გადაწყვეტილების მიღების ერთგვარი სტილია, რომელშიც „მონაწილე მხარეები თავს იკავებენ განსახილველ წინადადებებზე უპირობო ვეტოს დადებისაგან; ისინი ცდილობენ, საერთო ინტერესებში არსებულ საკითხებზე კომპრომისის საშუალებით მიაღწიონ შეთანხმებას". მოგვიანებით ამ მოსაზრებას იზიარებდნენ კეოჰეინი და ჰოფმანი (1990, გვ. 277) და აცხადებდნენ, რომ ევროგაერთიანება შეიძლება განვიხილოთ, როგორც „სუვერენიტეტის გაერთიანების ექსპერიმენტი და არა სახელმწიფოების მხრიდან ამ სუვერენიტეტის სუპრაეროვნული ინსტიტუციებისთვის გადაცემა".

ახალი თეორიული მიდგომა ლიბერალური ინტერგოვერნმენტალიზმი 1980-1990-იან წლებში შეიქმნა და ძირითადად ამერიკელი პოლიტოლოგის ენდრიუ მორავჩიკის სახელს უკავშირდება. იგი აერთიანებს ნეოფუნქციონალიზმის თვალსაზრისს საშინაო პოლიტიკის მნიშვნელობის შესახებ და იმ როლს, რომელსაც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ასრულებენ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღე-

ბის პროცესში. მორავჩიკი (1993, 1998) სიტუაციას ორდონიან თამაშს ადარებს. პირველ დონეზე ევრი სახელმწიფოების საშინაო პოლიტიკის ზეწოლით წარმოშობილი ეროვნული პრიორიტეტებია. მთავრობებს ხელისუფლების შენარჩუნება სურთ, ე.ი. ამომრჩევლის, პარტიების, ინტერესთა ჯგუფებისა და ბიუროკრატიული აპარატის მხარდაჭერა სჭირდებათ. პირველ დონეზე შექმნილი ზეწოლა მეორეზე იჩენს თავს; იგი განსაზღვრავს, რა პოზიციებს დაიკავებენ ეს მთავრობები საერთაშორისო მოლაპარაკებების დროს. მთავრობებს ევროკავშირის დონეზე მიმდინარე მოლაპარაკებების შესახებ მეტი ინფორმაცია აქვთ. ისინი ამ ინფორმაციას იმ შეთანხმებების მისაღწევად იყენებენ, რომლებსაც შემდეგ სარფიანად მიასაღებენ თავიანთ ამომრჩეველს. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ევრ სახელმწიფოთა მთავრობების პოზიციები საშინაო დონეზე წყდება, ევროინტეგრაცია კი მას შემდეგღა მიიწევს წინ, როცა ეს მთავრობები ევროპულ დონეზე მიმდინარე მოლაპარაკებების დროს ერთმანეთთან გარიგებას შეძლებენ.

ლიბერალური ინტერგოვერნმენტალიზმი თეორია, რომელიც ნეოფუნქციონალიზმისა და ინტერგოვერნმენტალიზმის ელემენტებს აერთიანებს. ამ თეორიის თანახმად, სამთავრობათაშორისო გარიგებების მიზეზი შინა ვითარებით შექმნილი ზეწოლაა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. სახელმწიფოს რომელი მახასიათებლები აქვს ევროკავშირს და რომელი არა?
2. რა გზებით (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) გასცდა ევროკავშირი ჩვეულებრივი საერთაშორისო ორგანიზაციის ფარგლებს?
3. კვლავ გვეხმარება თუ არა მიტრანის იდეების რომელიმე ასპექტი ფუნქციონალიზმის შესახებ ევროკავშირის გაგებაში?
4. რამდენად ჰფენს საერთაშორისო ურთიერთობების რეალისტური და ლიბერალური იდეები ნათელს ევროინტეგრაციის დინამიკას?
5. რით განსხვავდება ერთმანეთისგან ინტერგოვერნმენტალიზმი და ლიბერალური ინტერგოვერნმენტალიზმი?

ძირითადი ტერმინები

გადმოლვრა
დიდი თეორია
ერი
ინტეგრაციული პოტენციალი
ლიბერალური ინტერგოვერნმენტალიზმი
ნაციონალიზმი
ნეოფუნქციონალიზმი
რეალიზმი
რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაცია
საერთაშორისო ორგანიზაცია
საერთაშორისო ურთიერთობები
სტატისტიკა
ფუნქციონალიზმი

კონცეფციები

ვესტფალიის სისტემა
ინტერგოვერნმენტალიზმი
რეგიონული ინტეგრაცია
სუპრანაციონალიზმი
ფედერალიზმი

დამატებითი ლიტერატურა

- Haas, Ernst B. (1958) The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957 (Stanford University Press). ევროინტეგრაციის პირველი სისტემატური კვლევა.
- Laursen, Finn (ed.) (2010) Comparative Regional Integration: Europe and Beyond (Ashgate). რედაქტირებული კრებული, რომელიც ევროინტეგრაციას გლობალურ კონტექსტში განიხილავს.
- Wiener, Antje, Tanja Borzel, and Thomas Risse (eds) (2019) European Integration Theory, 3rd edn (Oxford University Press), and Sabine Saurugger (2013) Theoretical Approaches to European Integration (Red Globe Press). ევროინტეგრაციის თეორიის ორი კვლევა, რომლებშიც განხილულია მთავარი თეორიები და მათზე გამოხმაურება.

კადრი: ბელგია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ ევროკავშირს	1957 წლის მარტი
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	41% დადებითი, 41% ნეიტრალური, 18% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ბრიუსელი
მმართველობის ფორმა	ფედერალური საპარლამენტო სისტემა კონსტიტუციური მონარქიით
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	21/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	88.5% (ყველაზე მაღალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	12/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

მოკლე მიმოხილვა

დიდი ხანია, ბელგია ევროპული პოლიტიკური ცხოვრების ცენტრშია; მაგალითად, პირველი მსოფლიო ომის მრავალი ბრძოლა მის ტერიტორიაზე წარიმართა; ბრიუსელი „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" შექმნის დღიდან ევროკავშირის ძირითადი ინსტიტუციების სახლია (ასევე ნატოს შტაბ-ბინის ადგილია). ირონიულია, რომ მიუხედავად იმ როლისა, რომელსაც ბელგია საერთაშორისო თანამშრომლობის სამყაროში თამაშობს, მისი საზოგადოება გაყოფილია: ჩრდილოეთი ჰოლანდიურენოვანია, სამხრეთი – ფრანგული, გერმანულენოვანი უმცირესობა კი აღმოსავლეთშია თავმოყრილი. თავად ბრიუსელის მოსახლეობა საოცრად მრავალფეროვანია. 1944 წელს გერმანიის ოკუპაციისგან განთავისუფლებული ბელგია ევროინტეგრაციის ერთ-ერთი პიონერი გახდა. მას ძირითადად კოალიციური მთავრობები მართავდნენ, რომლებიც ერთმანეთში ხშირად ვერ თანხმდებოდნენ. მაგალითად, 2010-11 წლებში პოლიტიკურმა ჩიხმა ქვეყანა 541 დღის განმავლობაში მთავრობის გარეშე დატოვა.

11.4 მილიონი
მოსახლეობა

$495 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$43,470
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

31,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

2 რა არის ევროკავშირი

მიმოხილვა

ერთი ჩინური ანდაზის თანახმად, განსჯა მაშინ იწყება, როცა ყველაფერს თავისი სახელი დაერქმევა. თუმცა ევროკავშირის შემთხვევაში ყველაფრისთვის სახელის დარქმევა მარტივი საქმე არ არის, რადგან იგი პოლიტიკისა და მთავრობათა საქმიანობის ტრადიციულ ჩარჩოებში არ ჯდება. როცა ფართომასშტაბიანი პოლიტიკური გაერთიანებების ორგანიზაციული მოწყობის დადგენას ვცდილობთ, შეგვიძლია, ამოსავალ ნერტილად სახელმწიფოები ან საერთაშორისო ორგანიზაციები ავიღოთ. ევროკავშირს ორივე მათგანის დამახასიათებელი ნიშნები აქვს, მაგრამ ბოლომდე არც ერთს არ ეკუთვნის.

როგორც პირველ თავში დავინახეთ, ხანგრძლივი თეორიული დებატები მიმდინარეობს იმის შესახებაც, როგორ განვითარდა ევროკავშირი, მაგრამ თანხმობას ვერც ამ შემთხვევაში აღწევენ. იმავე პრობლემის წინაშე დგანან მაშინაც, როცა ცდილობენ, შეთანხმდნენ იმაზე, თუ რად ჩამოყალიბდა ის. მეცნიერები იყენებენ ისეთ ტერმინებს, როგორებიცაა: მრავალდონიანი მართვა და კვაზიფედერალური სახელმწიფო წყობა, თუმცა ვერც ერთზე ბოლომდე ვერ თანხმდებიან. არიან ისეთებიც, რომლებიც ისეთ ძველ და გაცვეთილ ტერმინებს იყენებენ, როგორებიცაა ფედერალიზმი და კონფედერალიზმი, თუმცა „ფედერალიზმი" ბევრი ევროპელის თვალში ნეიტრალური ტერმინი არ არის. გაურკვეველი მიზეზებით ძალიან ცოტა მკვლევარი და პოლიტიკოსი თუ მოიხსენიებს მას კონფედერაციად. არიან ისეთები, რომლებიც ევროკავშირს აქტორს ან sui generis-ს (უნიკალურს) უწოდებენ. ევროკომისიის ყოფილი პრეზიდენტი ჟაკ დელორი ევროკავშირს „ამოუცნობ პოლიტიკურ ობიექტს" უწოდებდა.

პირველ თავში ვისაუბრეთ საერთაშორისო ურთიერთობის ფარგლებში შექმნილ თეორიებზე, რომლებიც აქცენტს ევროკავშირის სამთავრობათაშორისო თვისებებზე აკეთებს. წინამდებარე თავში კი ლაპარაკი იქნება ევროკავშირზე, როგორც დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სისტემასა და მის სუპრაეროვნულ მახასიათებლებზე. ასევე კომპარატივისტული პოლიტიკოსების თვალსაზრისსა და საჯარო პოლიტიკაზე. წინამდებარე თავში ლაპარაკია განსახილველი საკითხის შესახებ არსებულ ძირითად მიდგომებსა და ფედერაციასა და კონფედერაციას შორის არსებულ განსხვავებაზე.

საკვანძო საკითხები

- დღეს ევროკავშირის არსის ჩასანვდომად სულ მცირე ხუთი მიდგომით ხელმძღვანელობენ: შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ის არის საერთაშორისო ორგანიზაცია, რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაცია, უნიკალური თვისებების მქონე უნიკალური ორგანიზაცია, თავისთავადი პოლიტიკური სისტემა ან ჰიბრიდი.
- მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის შექმნის შესახებ მიმდინარე დებატებში საერთაშორისო ურთიერთობების მკვლევრები დომინირებენ, დებატებში იმის შესახებ, თუ რად ჩამოყალიბდა ის, ძირითადად შედარებითი პოლიტიკის მკვლევრები აქტურობენ, რომლებიც ევროკავშირს განიხილავენ პოლიტიკურ სისტემად, რომელსაც აქვს თავისი ინსტიტუციები, პროცესები, პროცედურები და პოლიტიკა.
- დავობენ იმაზეც, უნდა განვიხილოთ თუ არა ევროკავშირი მთავრობის სახით, ან მისი პროცედურების უკეთ ჩასანვდომად უფრო თავისუფალი ტერმინი „მმართველობა" ხომ არ უნდა გამოვიყენოთ. მხარდაჭერა მოიპოვა ტერმინმა „მრავალდონიანი მმართველობა".
- ფედერალიზმზე, როგორც ევროკავშირის გაანრების საშუალებაზე, სნრაფი უარი გაანაცხადეს, ძირითადად იმის გამო, რომ ენინააღმდეგებიან ფედერალური ევროპის იდეას.
- კიდევ უფრო ნაკლებ სიმპათიას იწვევს ევროკავშირის, როგორც კონფედერაციის, იდეა, ხანილობრივ იმის გამო, რომ ის ევროპელი ფედერალისტების იმედებს არ ამართლებს.
- არ არსებობს მარტივი პასუხი კითხვაზე „რა არის ევროკავშირი?"

საიდან დავიწყოთ?

ერთხელ წინამდებარე წიგნის ავტორი ევროკომისიის მიერ ბრიუსელში ჩატარებულ ლექციას ესწრებოდა, სადაც ამერიკელ სტუდენტებს საზღვარგარეთ სწავლის პროგრამის ფარგლებში ევროკომისიის საქმიანობის შესახებ მისი ერთ-ერთი თანამშრომელი პრეზენტაციას უტარებდა. მან სტუდენტებს ჰკითხა, შეეძლოთ თუ არა ეთქვათ, რა არის ევროკავშირი. ყველა შეიშმუშნა, ბოლოს რამდენიმე სტუდენტმა რაღაც აზრი გამოთქვა: ზოგმა განაცხადა, ის საერთაშორისო ორგანიზაციააო, ზოგმა ევროპის შეერთებული შტატებიც კი უწოდა. მცირეოდენი პაუზის შემდეგ ავტორმა ხელი ასწია და დამსწრე საზოგადოებას ასეთი შეფასება შესთავაზა: კონფედერაციული სისტემა გარკვეული ფედერალური მახასიათებლებით. სტუდენტების უმეტესობა გაოგნებული ჩანდა, თანამშრომელი კი უეცრად შეცბა, მაგრამ გაიღიმა და თანხმობის ნიშნად თავი დააქნია, თუმცა ყველაფერზე ეტყობოდა, რომ მანამდე ასე არ ფიქრობდა. მიუხედავად ამისა, დამსწრე საზოგადოება კვლავაც გაურკვეველ მდგომარეობაში იმყოფებოდა. ცხადი იყო, როგორც ხშირად ხდება, რომ ყველამ, მათ შორის თანამშრომელმა, ვერ შეარჩია ისეთი ტერმინი, რომელიც ყველას გაახარებდა. ეს ამბავი ამ დაუსრულებელი პრობლემის ერთი მცირე მაგალითია; მაგალითია იმისა, რომ არ არსებობს ცალსახა პასუხი იმაზე, რა არის ევროკავშირი, როგორც ინსტიტუტი. სულ მცირე ხუთ შესაძლო ვარიანტს გვთავაზობენ (შეჯამებულია დიაგრამა 2.1-ში), მაგრამ თითოეულს თავისი გამონწევები ახლავს. პირველი ვარიანტია, ევროკავშირი საერთაშორისო ორგანიზაციად (IO) ჩავთვალოთ, მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ თავისი არსებობის პირველ წლებში „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" ჩვეულებრივი საერთაშორისო ორგანიზა-

დიაგრამა 2.1 *ევროკავშირის რაობის გააზრების ხუთი მიდგომა*

მიდგომა	დაშვება
საერთაშორისო ორგანიზაცია	მის ინსტიტუციებს ძალიან მცირე ავტონომია აქვთ ან საერთოდ არ აქვთ ის. ევროკავშირი ყველაზე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს იღებს მთავრობათა შორის გამართული მოლაპარაკებებისა და გარიგებების საფუძველზე. მისი გაგება ყველაზე უკეთ საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიითაა შესაძლებელი.
რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაცია	თუ საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიის თვალსაზრისით შევხედავთ, ევროკავშირი ძალიან ჰგავს სხვა რეგიონულ ბლოკებს, მაგ., სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის სახელმწიფოთა ასოციაციას და აფრიკის კავშირს.
უნიკალური	იგი უნიკალურ გარემოებათა თანხვედრის გამო ნარმოიშვა; აქვს უნიკალური თვისებები და მიზნები; შეიძლება, მისი დუბლირება აღარასდ მოხდეს; შესაძლებელია, იგი არც ევროპაში შექმნილიყო, ინტეგრაციის პროცესი გვიან რომ დანყებულიყო.
დამოუკიდებელი პოლიტიკური სისტემა	იგი ევროპული ზესახელმწიფოა; მისი სტრუქტურა და საქმიანობის პრინციპები შეიძლება ტრადიციული სახელმწიფოსას შევადაროთ. მისი ჩანედომა ყველაზე უკეთ კომპარატივისტული პოლიტიკის მიდგომების გამოყენებითაა შესაძლებელი, თუ განსაკუთრებულ აქცენტს ფედერალიზმისა და კონფედერალიზმისაკენ მივმართავთ.
პიბრიდი	იგი ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ან ზოგიერთი მახასიათებლის ნაკრებია.

წყარო: ჩამონათვალი ემყარება როზამონდის სიას (გვ. 14-16), მაგრამ განსხვავდება მისგან.

ინსტიტუცია

ფორმალური ორგანიზაცია ან ერთეული, რომელსაც პოლიტიკური მიზანი ან ფუნქცია აქვს. ხშირ გამოყენებით და კონკრეტული ინსტიტუციები მოიაზრება იგივე ფორმალურ. მაგ., იტალიის რეგიონებს გააჩნიათ ერების ორგანიზაცია ან ევროკავშირის ადმინისტრაციული ორგანოები და ტერმინალური. მაგ., იტალიის რეგიონებს გააჩნიათ ერების ორგანიზაცია ან ევროკავშირის ადმინისტრაციული ორგანოები. სკოლები და რეგიონები, ასევე მოიაზრება ორგანიზაციები, რომელიც წევრობენ საერთაშორისო ორგანიზაციებში. ტერმინი ინსტიტუციონალიზმი ან ინსტიტუციონალური ანალიზი ეხება ინსტიტუციების ფორმალურ და არაფორმალურ ნორმებს, პროცედურებს და სტანდარტებს, რომლებიც ადამიანების ქცევებს ორგანიზებულ მოქმედებებში.

ცია იყო, დღეს ის გაცილებით მეტია. მას მრავალი ზესახელმწიფოებრივი თვისება და ბევრად უფრო დიდი ამბიციები აქვს, ვიდრე ნებისმიერ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციას; ის გაცილებით მეტია თავისი მასშტაბებითაც და თავისი წევრების უფლებამოსილებითა და ვალდებულებებითაც. მორავჩიკი (2007, გვ. 47) თვლის, რომ: „ევროკავშირის შესახებ გაცილებით მეტს შევიტყობთ, თუ მას საერთაშორისო თანამშრომლობის ყველაზე პროგრესულ მოდელად განვიხილავთ... და არა ჩამოყალიბების პროცესში მყოფ ეროვნულ სახელმწიფოდ (თავისი არსით), რომელიც ბიძგს აძლევს ზედმეტი ამბიციების გაჩენასა და იმედგაცრუებას".

მეორე შესაძლებლობაც არსებობს – შეგვიძლია, ევროკავშირი რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციად (regional integration association (RIA)) წარმოვიდგინოთ და რეგიონალიზმის კომპარატივისტული კვლევების თეორიების ფარგლებში განვიხილოთ (იხ. Fawcett and Hurrell, 1992; Laursen, 2003; Farrel eta al., 2005; Ruland et at., 2008). რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციასაც თითქმის იგივე ძირითადი მახასიათებლები აქვს, რაც საერთაშორისო ორგანიზაციას, ამიტომ ევროკავშირზე მსჯელობისას ინტერგოვერნმენტალიზმის მოსაზრებებს გამოვიყენებთ და მის სუსტ მხარეებზეც ამ თვალსაზრისით ვიმსჯელებთ. ინსტიტუციების მასშტაბების, პოლიტიკისა და კანონმდებლობის მხრივ, ევროკავშირი რეგიონული ინტეგრაციის სხვა მაგალითების ფარგლებს გასცდა (და საკმაოდ შორსაც). ამ უკანასკნელებმა, ალბათ, ევროკავშირისგან უნდა ისწავლონ მრავალი რამ და არა პირიქით. თუმცა სადავო საკითხად რჩება, რამდენად შორს წავიდა ევროკავშირი; ბოლო წლებში მისი უფლებამოსილების ზრდას უპირისპირდებიან და სულ უფრო ხშირად ლაპარაკობენ რეფორმების გატარების საჭიროებაზე.

მესამე შესაძლებლობაც არსებობს – შეგვიძლია, ევროკავშირი უნიკალურ ფენომენად განვიხილოთ, თუმცა არჩევანის გაკეთება ასეთ მიდგომაზე ძალიან პრიმიტიული იქნება. მაშ როგორ ვილაპარაკოთ ევროკავშირზე, თუ არ დავადგენთ, რას წარმოადგენს ის? ევროკავშირზე საუბრისას ხშირად იყენებენ ისეთ ტერმინებს, როგორებიცაა აქტორი და ერთეული, მაგრამ ეს ცნებები საკმაოდ ბუნდოვანი და მოუხერხებელია, ამიტომ ჩვენ უფრო ზოგად ტერმინს – პოლიტიკურ ერთეულს (polity) – გამოვიყენებთ, რომლითაც აღვნიშნავთ მთავრობის ორგანიზებულ სისტე-

პოლიტიკური ერთეული (polity)

პოლიტიკური ერთეულის. მაგ., სახელმწიფოს ან მუნიციპალური ქალაქის მთავრობის ან ადმინისტრაციის ორგანიზაციული და სტრუქტურული სისტემა.

დიაგრამა 2.2 *ევროკავშირის სხვადასხვა საბე*

სამი განსხვავებული თვალსაზრისი ევროკავშირის ხასიათის თავისებურების შესახებ: ეს თვალსაზრისები ამ ექვსკუთხედის შიგნით მდებარეობს, მაგრამ ძნელია იმის დაზუსტებით თქმა, კონკრეტულად სად.



მასა და ადმინისტრაციას. ევროკავშირის ზოგიერთი მკვლევარი ევროკავშირსა და სხვა სახის პოლიტიკურ ორგანიზაციებს შორის არსებული მსგავსებისა და შედარების კრიტერიუმებს გამოყოფს, რაც გვაფიქრებინებს, რომ ევროკავშირი უნიკალური სულაც არ არის. იგი პოლიტიკური სტრუქტურებისა და ინსტიტუციების ერთგვარი რეკონფიგურაციაა. როგორც წინამდებარე თავიდან დავრწმუნდებით, ტერმინ „მთავრობის" გამოყენება ევროკავშირთან მიმართებაში, შეიძლება, საკმაოდ სადავო იყოს.

მეოთხე შესაძლებლობაც არსებობს – შეგვიძლია, ევროკავშირი დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სისტემად მივიჩნიოთ. ასეთ თვალსაზრისს მრავალი მომხრე გამოუჩნდა 1990-იანი წლების შემდეგ, ანუ მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის გავლენა გაიზარდა და მისი ნორმებიც უფრო კომპლექსური გახდა. წინამდებარე წიგნში ევროკავშირს სწორედ ამ თვალსაზრისით განვიხილავთ. ამ შემთხვევაში პრობლემას ქმნის ის, რომ პოლიტიკური სისტემების მუშაობის სპეციფიკას ძირითადად სახელმწიფოების მაგალითზე განიხილავენ ხოლმე, ევროკავშირს კი, როგორც პირველ თავში დავინახეთ, სახელმწიფოს განმსაზღვრელი მრავალი თვისება აკლია. თუ ტერმინ სისტემაში კოორდინაციას, ორგანიზაციასა და წესრიგს ვიგულისხმებთ, ვერ უარვყოფთ, რომ ევროკავშირი ნამდვილად პოლიტიკური სისტემაა თავისი ინსტიტუციებით, კანონებით, ნორმებით, პასუხისმგებლობებით, ვალდებულებებითა და პოლიტიკით. გარკვეულწილად, იგი ძალიან ჰგავს სახელმწიფოს: მას ჰყავს მოსახლეობა, მოიცავს გარკვეულ ტერიტორიას, აქვს ფართო უფლებამოსილება (სუვერენიტეტიც კი), მაგრამ ნაკლები დამოუკიდებლობა და ლეგიტიმურობა. თუმცა ევროკავშირის „მთავრობის" ბუნება დებატების საგანია, სუვერენიტეტს კი ნევრ სახელმწიფოებთან იზიარებს.

დასასრულ, შეგვიძლია, ზემოთ ჩამოთვლილი ოთხი შესაძლებლობა გავაერთიანოთ და ევროკავშირი სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციის ჰიბრიდად ან წარმოებულად განვიხილოთ. პირველ თავში გამოთქმულ ზოგიერთ მოსაზრებას და ევროკავშირის რაობის შესახებ დღეს მიმდინარე დებატებს სწორედ ეს მიდგომა უდევს საფუძვლად. მართალია, დღეს ევროკავშირს საერთაშორისო ორგანიზაციის ნაკლები და სახელმწიფოს მეტი მახასიათებელი აქვს, მაგრამ მისი, როგორც კომპოზიტის, თვისებები მაინც უამრავ კითხვას ბადებს. ვერ თანხმდებიან, ზემოთ ჩამოთვლილი ოთხი შესაძლებლობის რომელ მიდგომას დაეთანხმონ და რომელი უარყონ. ასევე გასარკვევია, რამდენად უნიკალურია ევროკავშირი. მაშ საიდან დავიწყოთ? რა განმარტებითი კონცეფციები არსებობს?

კომპარატივისტული მიდგომა

როგორც პირველ თავში დავინახეთ, ევროკავშირის ჩამოყალიბებაზე მიმდინარე დებატებში საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიის მიმდევრების თვალსაზრისი დომინირებდა, მაგრამ მათ მიერ გაკეთებული დასკვნები, საუკეთესო შემთხვევაში, პირობითი იყო. „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" საერთაშორისო ორგანიზაციად განხილვა ერთ დროს, ალბათ, გონივრული იყო, მაგრამ 1986 წლის საერთო ევროპული აქტის (სეა) (Single European Act) მიღების შემდეგ ბევრი რამ შეიცვალა: ინტეგრაციის პროცესი დაჩქარდა, ამ პროცესში საზოგადოებრივ აზრს გაცილებით მეტი წვლილი შეჰქონდა, ვიდრე რომელიმე სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის საქმიანობაში, გაიზარდა ევროკავშირის ინსტიტუციათა, კანონებისა და პოლიტიკის მასშტაბებიც. ამის გამო, მრავალთა

აზრით, ევროკავშირი დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სისტემად უნდა განვიხილოთ და მასზე მსჯელობისას კომპარატივისტული პოლიტიკის მეთოდებსა და პრინციპებს უნდა მივმართოთ.

კომპარატივისტული პოლიტიკა პოლიტიკისა და მთავრობათა არსის გააზრების უძველესი და ყველაზე ელემენტარული მეთოდია. იგი გულისხმობს სხვადასხვა პოლიტიკური სისტემის ან ამ სისტემების კონკრეტული ელემენტების შესწავლას ერთი მათგანის არსის ჩასაწვდომად და მის საფუძველზე სხვების რაობის ასახსნელად. პოლიტიკური სისტემების იზოლირებულად განხილვაც შესაძლებელია, მაგრამ სხვებთან მსგავსებისა და განსხვავების დადგენის გარეშე სურათი ყოველთვის არასრული იქნება. კომპარატივისტული მეთოდი უფრო ვრცელი დასკვნების გამოსატანად და განსხვავებული პოლიტიკური სისტემების აღსაწერად გამოიყენება. იგი გვაძლევს კონტექსტს, რომლის მიხედვითაც დავადგენთ, რა არის მნიშვნელოვანი თუ უჩვეულო, ან რა აკლია სხვადასხვა პოლიტიკურ სისტემას; გვაძლევს გარკვეულ ათვლის წერტილს შესწავლის ობიექტის მნიშვნელობის უკეთ ჩასაწვდომად, ჰიპოთეზის შესაქმნელად და შესამოწმებლად. შემდეგ მიღებული შედეგების საფუძველზე ვქმნით გარკვეულ წესებს პოლიტიკისა და მთავრობების შესახებ, ვხსნით კონკრეტულ ტენდენციებს, უკეთ გვესმის ისინი, განვმარტავთ პოლიტიკურ ცვლილებებს და ვაკეთებთ მოვლენათა პროგნოზს (განხილულია იხილეთ Landman and Carvalho, 2017, გვ. 6–10).

კომპარატივისტული პოლიტიკა სხვადასხვა პოლიტიკური სისტემის შესწავლა, ძირითად კერძო შემთხვევების საფუძველზე და ამ სისტემის ფუნქციონირების შესახებ ზოგადი წესების შესაქმნელად.

ევროპული ინტეგრაციისადმი საერთაშორისო ურთიერთობების მიდგომებიდან გადახვევის პირველი მინიშნება ჯერ კიდევ 1975 წელს დონალდ პუჩალას სტატიაში (1975) გამოჩნდა. როგორც ის აღნიშნავდა, ეეგ-ის ოფიციალური პირები ხშირად საყვედურობდნენ პოლიტოლოგებს, რომ გაერთიანების მოდელების შექმნისას ისინი „თეორიულ აბსტრაჰირებას მიმართავენ, რომელიც მეტისმეტად შორს არის ყოველდღიური პოლიტიკური ქმედებებისაგან"; ისინი „გულმოდგინედ" ხატავენ „ისეთი მოვლენების ერთობ რთულ სურათს, რომლებიც, უბრალოდ, არ ხდება". ერთ ოფიციალურ პირს კი პირდაპირ მიუხლია:

> თქვენ მარწმუნებთ, რომ გადმოღვრას ვიწვევ ან ძველი ერებიდან რაღაც ახალ ერს ვქმნი და ეროვნულ სუვერენიტეტს ვუქმნი საფრთხეს. სისულელეა. მე და ჩემი კოლეგები რამდენიმე ქვეყანაში ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი პრაქტიკის შეცვლას ვცდილობთ იმისათვის, რომ საერთო ბაზარმა ყველას სასიკეთოდ შეძლოს ფუნქციონირება (Puchala, 1975).

გაკიცხულმა პუჩალამ გადაწყვიტა, „გაერთიანების" მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ზემოქმედების უკეთ გასააზრებლად კომპარატივისტული მიდგომისათვის მიემართა. მისი ასეთი ნაბიჯი ახალი თვალსაზრისის გაჩენის მაუწყებელი იყო – „გაერთიანებას" უკვე საერთაშორისო რეჟიმად განიხილავდნენ, რომლის ფარგლებშიც ნევრი სახელმწიფოების მთავრობები გარკვეული წესების, ნორმებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურების გათვალისწინებით თანამშრომლობდნენ (Hoffmann, 1982). „გაერთიანების" ამ თვალსაზრისით შესწავლა ნიშნავდა, რომ შესაძლებელი იყო მისი შედარება ეკონომიკური ინტეგრაციის სხვა მაგალითებთან და ისეთ ფედერაციებთან, როგორებიცაა აშშ, კანადა და გერმანია. 1986 წელს კი „საერთო ევროპული აქტის" გამოსვლამ ახალი მეცნიერული თვალსაზრისების გაჩენას მისცა ბიძგი:

კომპარატივისტული მეთოდი ყველა კვლევის ერთ-ერთი ძირითადი მეთოდი (კვლევის სხვა მეთოდებია ექსპერიმენტული, სტატისტიკური და მეხსიერების ანალიზის), რომელიც მცირერიცხოვანი ნიშნების შედარების საფუძველზე დასკვნების გაკეთებას გულისხმობს.

- ევროინტეგრაცია გაცხოველებული საქმიანობის ახალ ფაზაში გადავიდა. სეა-ს მიღების შემდეგ ხელი მოეწერა კიდევ ხუთ ახალ ხელ-

კომპარატივისტული პოლიტიკა

საერთაშორისო ურთიერთობების თეორია ძირითადად ორ ან მეტ სახელმწიფოს შორის არსებულ ურთიერთობებს სწავლობს, კომპარატივისტული პოლიტიკა კი ამ სახელმწიფოებს დამოუკიდებლად სწავლობს და შემდეგ ორ ან მეტ მათგანს ერთმანეთს ადარებს. აქედან გამომდინარე, კომპარატივისტულ პოლიტიკას ნაკლებად აინტერესებს სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობები ჰორიზონტალურ ჭრილში, იგი ძირითადად იკვლევს, როგორ ფუნქციონირებენ ეს სახელმწიფოები დამოუკიდებლად, ვერტიკალურ ჭრილში. ეს თეორია ასევე ადგენს ამ სახელმწიფოთა შორის არსებულ მსგავსებასა და განსხვავებას. მის ცენტრში კომპარატივისტული მეთოდია, რომლის საშუალებითაც სისტემურად სწავლობენ განსხვავებულ შემთხვევებსა და მოდელებს და ადგენენ ორ ან მეტ ცვლადს შორის არსებულ ემპირიულ ურთიერთობებს, როცა სხვა დანარჩენი უცვლელი რჩება (Lijphart, 1971). ამ ბოლო დროს გაჩნდა მოსაზრება იმის შესახებ, რომ კომპარატივისტული მეთოდი დამოუკიდებლად არ უნდა იქნეს განხილული, რადგან ყველა მეცნიერული მეთოდი „აუცილებლად კომპარატივისტულია" (შედარებითია) (Lasswell, 1968) და თუ პოლიტიკური მეცნიერება მართლაც მეცნიერებაა, მაშინ დარწმუნებით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ თავისი მიდგომით იგი კომპარატივისტულია (Almond, 1966).

შედარება ძირითადად ხდება საგანგებოდ და დიდი გულისყურით შერჩეული რამდენიმე შემთხვევის საფუძველზე საშუალო დონის ანალიზის გამოყენებით. ამ შემთხვევაში არ იყენებენ ინტენსიური ანალიზის მეთოდს, რომლითაც რამდენიმე ზოგად შემთხვევას სწავლობენ და არც აბსტრაქტული ანალიზის მეთოდს, რომელიც მრავალ შემთხვევას იკვლევს (Landman, 2008, გვ. 29). კომპარატივისტული კვლევის ორი ყველაზე გავრცელებული მეთოდი მსგავსების დონის დადგენას ეფუძნება (იხ. Lim, 2006, გვ. 34-44):

1. ყველაზე მსგავსი სისტემების (the most similar systems (MSS)) მეთოდის ამოსავალი დებულება ასეთია: რაც მეტია მსგავსება შემთხვევათა შორის, მით უფრო ადვილია მათ შორის არსებული განსხვავებების გამომწვევი ფაქტორების დადგენა (Lipset, 1990, გვ. xiii). მაგ., შეგვიძლია, განვიხილოთ სეკულარიზმის შემთხვევები დასავლეთ ევროპისა და აშშ-ის სხვა მხრივ მსგავს მაგალითებში და გამოვყოთ ფაქტორები, რომლებითაც ავხსნით, რატომ მისდევს გაცილებით მეტი ამერიკელი რელიგიის ორგანიზებულ ფორმას, ვიდრე ევროპელი.
2. ყველაზე განსხვავებული სისტემების (the most different systems (MDS)) მეთოდით სწავლობენ ყველა ასპექტის მხრივ განსხვავებულ შემთხვევებს, როცა მათ ერთადერთი – საკვლევი – ცვლადი აერთიანებს. თუ გვინდა გავიგოთ, რატომ მიგრირებს ხალხი ევროპის ფარგლებში, შეგვიძლია შევადაროთ ის აზიას, აფრიკას და ლათინურ ამერიკას, რომლებიც ევროპისაგან მრავალმხრივ განსხვავდება; თუმცა მათ ყველას აქვს საერთო – ყველგან მაღალია მიგრანტთა რაოდენობა. როცა უგულებელვყოფთ განსხვავებების, როგორც ამხსნელი ფაქტორის, როლს, შეგვიძლია, გამოვყოთ კონკრეტული ფაქტორი, რომლითაც ავხსნით, რატომ გადადიან ევროპელები ქვეყნიდან ქვეყანაში ასე ხშირად.

ევროკავშირის შესწავლას საერთაშორისო თანამშრომლობის სახით თავისი დადებითი მხარე აქვს (Rosamond, 2000, გვ. 17-18); იგი უნიკალურ ფენომენად რომ მივიჩნიოთ, მას სხვა სისტემებს ვეღარ შევადარებთ, რის გამოც ვერ შევძლებთ მისი თავისებურებისა და საქმიანობის განზოგადებას.

შეკრულებას, „გაერთიანების" (მოგვიანებით ევროკავშირის) წევრთა რაოდენობა 10-იდან 28-მდე გაიზარდა, ინტეგრაციამ პოლიტიკის ახალ სფეროებში შეაღწია, ევრომ კი 18 სახელმწიფოს ეროვნული ვალუტა შეცვალა. ამ ცვლილებებმა მკვეთრად შეცვალა ევროკავშირის შესახებ არსებული მოსაზრებები.

რეჟიმი
წესები და ნორმები, რომლებიც მთავრობის ამა თუ იმ სისტემის საფუძველს წარმოადგენს. ტერმინს იყენებენ (ზოგჯერ უარყოფითი დატვირთვით) ამა თუ იმ მთავრობის თანამდებობის პირებზე მაჯულებასაც.

- ცხადი გახდა, რომ ევროკავშირის საქმიანობის მასშტაბები მნიშვნელოვნად გაფართოვდა (წევრებსაც მეტ მოთხოვნას უყენებდა) და ნებისმიერი საერთაშორისო ორგანიზაციის საქმიანობის ფარგლებს გასცდა. უფრო მართებული იქნებოდა ევროკავშირის შედარება ფედერალურ და გარკვეულწილად არაფედერალურ (ანუ უნილატერალურ) სახელმწიფოებთან, მაგ., საფრანგეთსა და პოლონეთთან.
- რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაციების რაოდენობის ზრდამ კომპარატივისტული მეთოდის გამოყენების შესაძლებლობა გაზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი სხვა რეგიონულ ასოციაციებთან შედარებით გაცილებით განვითარებულია, სხვების მაგალითების გამოყენება შედარებისთვის მაინც შესაძლებელია; მიღებული შედეგების საფუძველზე კი შეიძლება ვამტკიცოთ, რომ ევროკავშირი ტრადიციულ რეგიონულ ასოციაციაზე მეტად ტრადიციულ სახელმწიფოს ჰგავს.

პოლიტიკური სისტემა

ამ ცვლილებების კვალდაკვალ პოლიტოლოგებმა ევროგაერთიანება/ევროკავშირი სულ უფრო ნაკლებად წარმოიდგინეს ჩვეულებრივ საერთაშორისო ორგანიზაციად, ის მათთვის თავისთავად პოლიტიკურ სისტემად იქცა.

ევროკავშირი, როგორც პოლიტიკური სისტემა

1983 წელს უილიამ უოლასი ყურადღებას ამახვილებდა იმ უთანხმოებებზე, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს მოსდიოდათ წესების, უფლებამოსილებისა და ამოცანების შესახებ და ამტკიცებდა, რომ გაერთიანების შესაძლებლობები კომპლექსური საკითხების გადაწყვეტისას „მეტისმეტად შეზღუდული“ იყო, რის შედეგიც იყო გაუთავებელი დისკუსიები და გარიგებები. „გაერთიანებას“ შეზღუდული ჰქონდა გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებაც, რის გამოც უოლასი ასკვნიდა, რომ „გაერთიანება“ „საერთაშორისო რეჟიმი უფრო იყო, ვიდრე სრულად განვითარებული პოლიტიკური სისტემა“ (Wallace, 1983, გვ. 409). თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ შემდგომ გაფართოებასთან, სეა-ს მიღებასთან და ევროს მიღებისაკენ გადადგმულ პირველ ნაბიჯებთან ერთად „გაერთიანების“ ერთობლივი გადაწყვეტილების მიღების უნარი აშკარად გაიზარდა.

1992 წელს ალბერტა სბრაგიამ (1992) ყურადღება მიაპყრო ამერიკელ მეცნიერთა შორის არსებულ ორი თვალსაზრისს ევროგაერთიანების შესახებ. ერთის თანახმად, „გაერთიანება“ ძირითადად თავისუფალ სავაჭრო სივრცეს წარმოადგენდა, რომლის ინსტიტუციებიც ბაზრის ძალების მოქმედებაში არ ერეოდნენ, რის გამოც მისი დინამიკა ხშირად უყურადღებოდ რჩებოდა; მეორე თვალსაზრისის თანახმად, „გაერთიანება“ და მისი წევრი სახელმწიფოები თითქმის ერთნაირი მეთოდებით იმართებოდა; თავად „გაერთიანება“ კი ჩამოყალიბების ფაზაში მყოფი ზესახელმწიფო იყო. სბრაგიას აზრით, კომპარატივისტული ფედერალიზმი „გაერთიანების“ არსის ჩანვედრმის მშვენიერი საშუალება იყო. იგი თვლიდა, რომ „გაერთიანების“ შესწავლა კომპარატივისტული პოლიტიკის ნაწილი უნდა გამხდარიყო. მას მიზანშეწონილად არ მიაჩნდა „გაერთიანების“ იზოლირებულად კვლევა.

1994 წელს საიმონ ჰიქსი (1994) ამტკიცებდა, რომ შეიძლება, ევროგაერთიანების პოლიტიკური სისტემა მხოლოდ ნაწილობრივ იყო ფორმირებული, მაგრამ, ამის მიუხედავად, იგი სხვა დემოკრატიული სისტემებისაგან მნიშვნელოვნად არ განსხვავდებოდა. იგი არ უარყოფდა

საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიის როლს ევროინტეგრაციის შესწავლის გარკვეულ ეტაპზე. მაგრამ თვლიდა, რომ იმჟამად „გაერთიანება" საერთაშორისო ორგანიზაცია უფრო იყო, ვიდრე სხვა რამ და ამიტომ მისი პოლიტიკის გასააზრებლად კომპარატივისტული მიდგომების გამოყენება უფრო მიზანშეწონილი იქნებოდა. მას მიაჩნდა, რომ კომპარატივისტული მიდგომები უკეთ აჩვენებდა, როგორ ხდებოდა „გაერთიანებაში" ძალაუფლების გამოყენება, რა დამოკიდებულება ჰქონდათ ევროპელებს „გაერთიანების" ინსტიტუციების მიმართ და რა გავლენას ახდენდა ევროპულ „მთავრობაზე" პოლიტიკური პარტიები, არჩევნები და ინტერესთა ჯგუფები.

თეორიათა კიდევ უფრო ფართო არჩევანი არსებობს ევროკავშირის დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სისტემად განხილვის შემთხვევაში. იგი შეგვიძლია განვიხილოთ ინსტიტუციონალიზმის თეორიებით, რომლებიც ერთობ პოპულარული გახდა 1990-იანი წლების შემდეგ. ადრე ინსტიტუციონალური მიდგომები მთავრობების ფორმალურ მხარეებს სწავლობდა, ახალი ინსტიტუციონალიზმი კი კანონებსა და სოციალურ ურთიერთობათა უფრო ფართო სპექტრს იკვლევს (მეტი დეტალისთვის იხ. ინტეგრაციის გააზრება 7, თავი 10). ამავდროულად, ევროპული მთავრობის იდეა ბევრს არ მოსწონს, რადგან ტერმინი მთავრობა გულისხმობს, რომ ევროკავშირის ინსტიტუციებს წევრ სახელმწიფოებზე მეტი უფლებამოსილება და კანონების მიღებისა და პოლიტიკური დღის წესრიგის მართვის უფლება აქვთ.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირს ნამდვილად ჰყავს „მმართველ" ინსტიტუციათა ჯგუფი, სადაც რამდენიმე ათასი სრულ განაკვეთზე დასაქმებული ადამიანი მუშაობს, ალბათ, ნაკლებად მოიძებნება მეცნიერი, რომელიც იტყვის, რომ არსებობს ისეთივე ევროპული მთავრობა, როგორებიც წევრ სახელმწიფოებს ჰყავთ. ბევრი უპირატესობას ანიჭებს შედარებით ფართო მნიშვნელობის მქონე, ერთობ ბუნდოვან ტერმინ მმართველობას (governance), რაც ისეთ მოწყობას გულისხმობს, რომელშიც კანონები და პოლიტიკა სხვადასხვა აქტორის – წევრი სახელმწიფოების მთავრობების, ევროკავშირის ინსტიტუციების, ინტერესთა ჯგუფებისა და გავლენის მქონე სხვა წყაროების კომპლექსური ურთიერთქმედების შედეგად იქმნება. სხვაგვარად რომ განვმარტოთ, „მმართველობა" ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილების მიღება მთავრობის (ამ სიტყვის ტრადიციული გაგებით) არსებობის გარეშე ხდება და ხორციელდება.

1990-იანი წლებიდან ევროკავშირის ხასიათის თავისებურების ასახსნელად დამკვიდრდა ტერმინი მრავალდონიანი მმართველობა (multilevel governance). ამ ტერმინით აღნიშნავენ სისტემას, რომელშიც ძალაუფლებას ინანილებენ სუპრაეროვნული, ეროვნული, ქვეეროვნული და ადგილობრივი მთავრობები, რომელთა შორისაც ურთიერთობის მაღალი ხარისხი არსებობს (იხ. Marks, 1993; Hooghe and Marks 2001). პიტერსი და პიერი (2004) მრავალდონიანი მმართველობის შემდეგ ძირითად თავისებურებებს გამოყოფენ:

- იგი გულისხმობს მმართველობის და არა მთავრობის არსებობას.
- მისით მოიხსენიებენ კონკრეტული ტიპის ურთიერთობას (როგორც ვერტიკალურს, ისე ჰორიზონტალურს ინსტიტუციათა სხვადასხვა დონეს შორის), რომელსაც არ გააჩნია იერარქიული რიგითობა.
- გულისხმობს „მოლაპარაკების საფუძველზე არსებულ და არა ფორმალური, სამართლებრივი ჩარჩოებით დადგენილ რიგითობას".
- მას ხშირად აღიქვამენ პოლიტიკურ თამაშად.

მთავრობა ინსტიტუციები და ოფიციალური პირები, რომლებიც ქმნიან სახელმწიფოების ან სხვა ადმინისტრაციული ერთეულების (ლიქების, რეგიონების, მხარეების, მუნიციპალური ქალაქების, დაბებისა და უნივერსიტეტებისაც კი) ოფიციალურ სტრუქტურას.



მრავალდონიანი მმართველობა

ადმინისტრაციული სისტემა, რომელშიც ძალაუფლება მთავრობის სხვადასხვა დონეს შორის ნანილდება და ზიარდება ჰორიზონტალურად და ვერტიკალურად – სუპრაეროვნულიდან ადგილობრივისაკენ; ნანილებს შორის მნიშვნელოვანი ინტერაქტიული არსებობს. ამ კონცეფციით ხშირად ალნერენ ევროკავშირის პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში მონანილე მრავალფენიანი ინსტიტუტების რთულ ქსელს. მის მიხედვით, ევროკავშირი ნაკლებად არის ჩართული ოფიციალურ მმართველობაში, ის მმართველობას ძირითადად მოლაპარაკების გზით ახორციელებს (დამატებითი განხილვისთვის იხილეთ ინტეგრაციის გააზრება 13, თავი 22).

მმართველობა მოწყობა, სადაც გადაწყვეტილებების მიღება და კანონებისა და პოლიტიკის შექმნა ოფიციალური ინსტიტუციებისა და მთავრობის არსებობის გარეშე ხდება.

ძველი კონცეპტუალური ტერმინების გამოყენება ან ახლების გამოგონება ცხადყოფს, რაოდენ უთანხმოებას იწვევს ევროკავშირის არსის გაგება. ის, რომ ვერც ერთზე ბოლომდე ვერ თანხმდებიან, ერთ რამეზე მეტყველებს – დებატები ჯერაც არ დასრულებულა; ლექსიკონს კიდევ მეტი ტერმინი დაემატება. მაგრამ როგორც ცხოვრებაში ხდება ხოლმე, საუკეთესო ვარიანტი შეიძლება უმარტივესი იყოს. ამ ლაბირინთში გზის გასაკვლევად შეიძლება ყურადღება შევაჩეროთ ორ ძველ და კარგად შემუშავებულ კონცეფციაზე, რომელთაგანაც ერთია ფედერალიზმი, რომელიც უკვე განვიხილეთ ევროკავშირის ევოლუციასთან მიმართებაში, მეორე კი –კონფედერალიზმი, რომელიც ასევე სადავოა.



ილუსტრაცია 2.1: ევროკავშირის მმართველობის სისტემას ყველაზე თვალსაჩინოდ მისი ძირითადი ინსტიტუტები წარმოადგენს: მინისტრთა საბჭო (ქვეით მარცხნივ), ევროპული საბჭო (ცენტრში), ევროკომისია (ქვეით მარჯვნივ) და ევროპარლამენტი (თავიდანვე შენობა ზედა მარცხენა მხარეს).

წყარო: © European Union

ფედერაცია ადმინისტრაციული სისტემა, რომელშიც უფლებამოსილება იყოფა მთავრობის ორ ან მეტ დონეს შორის; თითოეულს დამოუკიდებელი უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა აქვს.

უნიტარული ადმინისტრაცია მასში შეიძლება არსებობდეს რამდენიმე დონის მმართველობა, მაგრამ რეალური ძალაუფლება მთლიანად ეროვნული მთავრობის ხელშია.

ევროკავშირი, როგორც ფედერალური სისტემა

ფედერალისტური იდეები საკვანძო როლს ასრულებდა ევროინტეგრაციის შესახებ მიმდინარე პოლიტიკურ და თეორიულ დებატებში, თუმცა, რაც უნდა გასაკვირი იყოს, მათ იშვიათად მოიხსენიებენ ხოლმე, როცა მსჯელობენ იმაზე, რად ჩამოყალიბდა ევროკავშირი. როზამონდი (2000, გვ. 23) აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმის შესახებ მიმდინარე აკადემიურ დებატებში ნაკლებად მოიძებნება მიტრანისა და ჰაასის მასშტაბის ფიგურები და დასძენს, რომ არ არსებობს ევროპული ფედერალიზმის ჩამოყალიბებული, აკადემიური სკოლა. ამის მიზეზი ნაწილობრივ, ალბათ, თავად ფედერალისტური პოლიტიკური დებატების ბუნებაა; მას ნეიტრალურ ცნებად არ განიხილავენ; ფედერალიზმი იმათ ოცნებად (და იმათ კოშმარად, ვინც ამის მოწინააღმდეგეა) რჩება, ვინც ევროპის შეერთებული შტატებისაკენ იწრაფვის, მის შესაძლებელ ანალიტიკურ ინსტრუმენტად გამოყენებას კი ძირითადად თავს არიდებენ.

ასეთ მიდგომას ტექნიკური ახსნაც მოეძებნება. კერძოდ ის, რომ ძნელია იმის დაზუსტებით თქმა, რას გულისხმობს ფედერალიზმი (იხ. Hueglin and Fenna, 2016), თუმცა ერთი შეხედვით საკმაოდ სწორხაზოვნად შეიძლება მოგვეჩვენოს: ფედერაცია ადმინისტრაციული სისტემაა, რომელიც ავტონომიური უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის მქონე მთავრობის ორ ან მეტ დონეს (იხ. დიაგრამა 2.3) აერთიანებს. ფედერალიზმით კი მოიხსენიებენ იმ პრინციპებს, რომლებსაც ფედერალური მთავრობა

ეფუძნება, ან ფედერაციის იდეის მხარდაჭერას. ფედერაციის იდეა თავისი არსით უნიტარული ადმინისტრაციის იდეის საპირისპიროა, რომელიც არსებობს, მაგ., საფრანგეთსა და შვედეთში, სადაც უფლებამოსილების ბალანსიცა და ფოკუსიც მთავრობის ხელშია.

როგორც დიდი ხნის წინ აღნიშნა ბერჩმა (1966, გვ. 15), ფედერალიზმი არის ცნება, რომელსაც „არ აქვს ერთი ფიქსირებული მნიშვნელობა". ამ ბოლო დროს კი უოტსმა (2008, გვ. 1) განაცხადა, რომ „არ არსებობს ფედერალიზმის რომელიმე ერთი მკაფიო მოდელი" და იქვე დასძინა, რომ „მოდელები თაროზე არ ანყვია". მსოფლიოში ორი ათეული ოფიციალური ფედერაცია არსებობს (იხ. ცხრილი 2.1); მათ შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაა, ისინი განსხვავდებიან მთელსა და ნაწილებს შორის არსებული ურთიერთობის მიხედვით. არსებობს საფრთხე, რომ ფედერალიზმი შეიძლება იმად იქცეს, რადაც გვინდა ვაქციოთ, ფედერალიზმის განმარტება და არსებობა კი დამკვირვებლის სურვილებსა და პრიორიტეტებზეა დამოკიდებული და არა იმაზე, როგორ ხდება რეალურად ძალაუფლების დანაწილება და გაზიარება. ეს კი ნიშნავს, რომ ფედერალიზმის არსებობის უარყოფა შესაძლებელია, რადგან ზუსტად ვერ ვთანხმდებით ფედერაციის ფუნქციონირების სპეციფიკაზე. მაშ როგორ დავინახოთ ფედერალური ევროპის ჩამოყალიბების საფრთხეები, როცა ვერ ვთანხმდებით იმაზე, თუ როგორ გამოიყურება ფედერალური სისტემა? (დისკუსია იხილეთ Borzel, 2005).

დებატები ფედერალიზმის პრაქტიკაში ფუნქციონირების შესახებ თვით აშშ-იც კი მიმდინარეობს, რომელიც მსოფლიოს პირველი ფედერაცია იყო და ამიტომ ყველა ფედერალური სისტემის სტანდარტს წარმოადგენს. თავდაპირველად შტატები ძლიერები იყვნენ და უფლებამოსილების საკუთარი სფეროები ჰქონდათ, მაგრამ 1930-იანი წლებიდან მეტი სახელმწიფო ერთობისაკენ მიმართული ისტორიული ტენდენციებისა და ფედერალური სამთავრობო პროგრამების ზრდის გამო ვექტორი ვაშინგტონისკენ, ფედერალური მთავრობისაკენ, გადაიხარა. შტატების ძალაუფლება შესუსტდა. ამერიკელები მუდმივად დავობენ იმაზე, რა როლს ასრულებს ფედერალური მთავრობა სახელმწიფოს ცხოვრებაში და როგორ ფუნქციონირებს ამერიკული ფედერაცია. ამ მხრივ, სამი ძირითადი მოსაზრება არსებობს:

- ორმაგი ფედერალიზმი (რომელსაც სხვაგვარად ფენოვანი ტორტის ფედერალიზმსაც უწოდებენ), სადაც სახელმწიფო და ადგილობრივი

ცხრილი 2.1. *მსოფლიო ფედერაციები*

ფედერაციები		
ავსტრალია	ბრაზილია	მიკრონეზია
ავსტრია	გერმანია	ნიგერია
ამერიკის შეერთებული შტატები	ეთიოპია	პაკისტანი
არაბთა გაერთიანებული საამიროები	ინდოეთი	პალაუ
ბელგია	კანადა	სენტ-კიტსი და ნევისი
ბოსნია-ჰერცეგოვინა	მექსიკა	შვეიცარია
გარდამავალი ან კვაზიფედერაციული სახელმწიფოები		
არგენტინა	კომოროსი	სამხრეთი აფრიკა
ერაყი	კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა	სუდანი
ესპანეთი	მალაიზია	
ვენესუელა	რუსეთი	

წყარო: უოტსი, 2008.

მთავრობები ერთმანეთისგან გამიჯნულია და ცალ-ცალკე პასუხისმგებლობები აქვთ.

- კოოპერაციული ფედერალიზმი (ან მარმარილოს ტორტის ფედერალიზმი), სადაც შრეები ერთმანეთშია ახლართული და ძნელია იმის გარჩევა, ვის ხელშია საბოლოო პასუხისმგებლობა.
- პიკეტის ხაზის ფედერალიზმი, სადაც ძალაუფლებას სახელმწიფო და ადგილობრივი მთავრობები იზიარებს (ამერიკული ფედერალიზმის შესახებ უამრავი ლიტერატურა არსებობს; მიმოხილვისათვის იხილეთ Morgan and Davies, 2008; Zimmerman, 2008).

ფედერალიზმის შესახებ მიმდინარე დებატებში წყალი აამღვრია რამდენიმე სახელმწიფოში განვითარებულმა მოვლენებმა, რომლებიც საკუთარ თავს ფედერაციებად არ მოიხსენიებდნენ, მაგრამ მთავრობის ადგილობრივი ორგანოებისათვის ძალაუფლების გადაცემამ ფედერალიზაციის პროცესი გამოიწვია. მაგ., 1990-იან წლებში დიდ ბრიტანეთში შოტლანდიის, უელსისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის რეგიონული ასამბლეების შექმნამ ისინი სახელმწიფოების მსგავს ერთეულად ჩამოაყალიბა, გაერთიანებული სამეფო კი თითქმის ფედერაციად აქცია. საქმის დასასრულებლად ინგლისის რეგიონული ასამბლეის შექმნაღა იყო საჭირო. ფორმალური ფედერაციის შექმნის გარეშე ძალაუფლება ოლქებსა და ადგილობრივ თემებს გადაეცათ არგენტინაში, ესპანეთსა და სამხრეთ აფრიკაშიც, რის გამოც შეიქმნა დე ფაქტო ფედერაციები, ანუ კვაზიფედერაციები.

რამდენად არის ევროკავშირი ფედერაცია? საკვირველი ნამდვილად არ არის, რომ ამ მხრივ აზრთა დიდი სხვადასხვაობა არსებობს. უილიამ უოლასი (1983) ევროგაერთიანებას ასე აღწერდა: „ფედერაციაზე ნაკლები და რეჟიმზე მეტი". დევიდ მაკკეი (2001, გვ. 8-10) ამტკიცებს, რომ ევროკავშირი „ფედერალური სახელმწიფოს ერთ-ერთი სახეობაა", რომელსაც მკაფიო ფედერალური თვისებები აქვს და ისეთი ტენდენციებით ხასიათდება, რომელთა გამოც ფედერალიზმი მასში უფრო განმტკიცდება. ენდრიუ მორავჩიკის აზრით (2001, გვ. 186), ევროკავშირი ძალიან სუსტი ფედერაციაა მისი ერთობ მოკრძალებული ბიუჯეტისა და ბიუროკრატიის გამო, ასევე იმის გამო, რომ იძულების ნაკლები ბერკეტები აქვს, მისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი ერთობ შეზღუდულია და კონკურენტებიც ძალიან ძლიერი ჰყავს. მისი აზრით, ევროკავშირის ფედერალური თვისებები იმდენად სუსტია, რომ ევროკავშირსა და სახელმწიფო ფედერაციას შორის არსებული განსხვავება ხარისხის კატეგორიას არ განეკუთვნება, ეს განსხვავება სახეობებს შორის არსებული განსხვავებაა.

ევროკავშირის ფედერალურ თვისებებს ყველა სხვა მკვლევარზე მეტად მაიკლ ბურგესი (2006, გვ. 226) განიხილავს. იგი მას ასე აღწერს: „უკანასკნელ დრომდე ევროკავშირი უფედერაციო ფედერალიზმის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენდა". ანუ ეს იყო ფედერალური იდეების საცავი ფორმალურ ფედერაციად ჩამოყალიბების გარეშე. იგი ასევე აცხადებს, რომ ამის დადგენა ძნელია „ზუსტად იმიტომ, რომ ის ახალი ტიპის ფედერალური მოდელია, რომლის მსგავსიც მანამდე არავის უნახავს" და რომელიც ნელა, თანდათანობითი და ნანილ-ნანილი მეტამორფოზის შედეგად დაიბადა (იხ. ბურგესი, 1996, 2000).

კვაზიფედერაცია მონაცემია, რომლის ფარგლებშიც ძალაუფლება ცენტრალურ და რეგიონულ მთავრობათა შორისაა გაყოფილი; აქვს ფედერალიზმის გარკვეული თვისებები ოფიციალური ფედერალური სტრუქტურის შექმნის გარეშე.

მართალია, ევროკავშირი არ არის სახელმწიფოებრიობის მქონე დე იურე ფედერაცია და მის ნევრ სახელმწიფოებს ჯერაც მეტი ძალაუფლება და უფლებამოსილება აქვთ, ვიდრე ოფიციალური ფედერაციის ადგილობრივ სამთავრობო ორგანოებს (მაგ., ავსტრალიასა და კანადაში), მაგრამ ევროკავშირის ფედერალურობის შესახებ დებატები არ წყდება.

დავობენ ძირითადად ევროკავშირში არსებულ ტენდენციებზე და არა უდავო და აბსოლუტური კონსტრუქტების შესახებ. ბურგესის აზრით (2000, გვ. 273), თავად ევროპულ იდეას ფედერალური მოსაზრებები და სტრატეგიები ედო საფუძვლად; იგი თვლის, რომ ევროკავშირის ყველა მთავარი ინსტიტუცია ფედერალიზმის იდეების მიხედვითაა აგებული. მისი თქმით, ფედერალიზმი „მუდმივად შეგვახსენებს, რომ ევროპის კონცეფცია გაცილებით სცილდება სამთავრობათაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებს". თუმცა, ყველაფრის მიუხედავად, ევროკავშირზე ლაპარაკისას ნაკლებად იყენებენ ტერმინებს „ფედერალიზმსა" და „ფედერაციას". თეორიულ დებატებში კვლავაც საერთაშორისო ურთიერთობების თეორია დომინირებს, ნაწილობრივ, ალბათ, იმის გამო, რომ ევროპაში ფედერალური ევროკავშირის იდეას ეწინააღმდეგებიან.

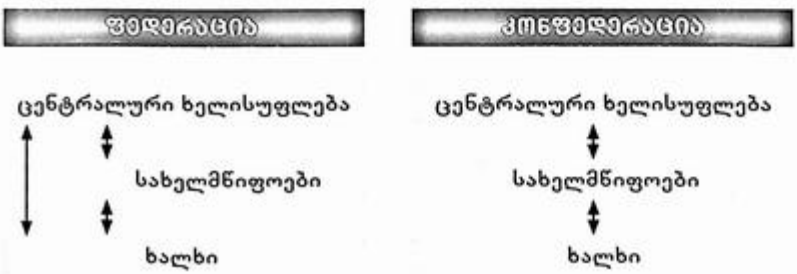
კონფედერაცია ადმინისტრაციული სისტემა, რომელშიც დამოუკიდებელი სახელმწიფოები ერთმანეთთან დაკავშირებული არიან უსაფრთხოებისა და ეფექტიანობის მისაღწევად და იმის გამო, რომ ყველა მხარისათვის ასე უფრო მოსახერხებელია; თუმცა მხარეები ინარჩუნებენ იმ უფლებამოსილებას, რომლის ქონასაც საჭიროდ მიიჩნევენ. საქმიანობას ერთობლივი ინსტიტუციების საშუალებით ახორციელებენ მხოლოდ იმ საკითხებში, რომელთა გადაჭრაც ერთობლიეი ძალებით მიაჩნიათ მიზანშეწონილად, მაგ., საგარეო, სავაჭრო და უსაფრთხოების პოლიტიკის კუთხით.

ევროკავშირი, როგორც კონფედერალური სისტემა

თუ ევროკავშირი ფედერაცია არ არის, მაშ კონფედერაცია უნდა იყოს. კონცეპტუალურად, კონფედერაცია ფედერაციის ბიძაშვილია, რომელიც სახელმწიფოთა შორის უფრო დუნე დამოკიდებულების არსებობას გულისხმობს. ფედერაცია გაერთიანებული სახელმწიფოა, რომელშიც ძალაუფლება სახელმწიფო და ადგილობრივ მთავრობებს შორისაა გადანაწილებული; მასში მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის პირდაპირი კავშირი არსებობს (მთავრობა უფლებამოსილებას ახორციელებს მოქალაქეებზე და პირდაპირ ანგარიშვალდებულია მათ წინაშე). კონფედერაცია კი სუვერენულ სახელმწიფოთა ჯგუფს წარმოადგენს, ჰყავს ცენტრალური ხელისუფლება, რომელსაც მისი შემადგენელი სახელმწიფოები ქმნიან. მოქალაქეები ცენტრალურ ხელისუფლებას იმ სახელმწიფოთა მეშვეობით უკავშირდებიან, რომელთა მოქალაქეებიც არიან (იხ. დიაგრამა 2.3). ცენტრალურ მთავრობას ძალიან მცირე დამოუკიდებელი უფლებამოსილება აქვს (თუ საერთოდ აქვს), თანამშრომელი სახელმწიფოები გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დიდ ნაწილს ინარჩუნებენ (აქედან გამომდინარე, კონფედერალიზმი ინტერგოვერნმენტალიზმის ერთ-ერთი ფორმაა), არ არსებობს კონფედერაციის მოქალაქეობა ან გადასახადები. ლისტერის (1996, გვ. 106) თქმით, ფედერაცია ერთ სახელმწიფოში მცხოვრები ხალხების კავშირია, კონფედერაცია კი –სახელმწიფოთა კავშირი.

დიაგრამა 2.3 *ფედერაციებისა და კონფედერაციების შედარება*

ფედერალურ სისტემაში ხალხი პირდაპირაა დაკავშირებული მთავრობის მინიმუმ ორი დონესთან. კონფედერაციულ სისტემაში კი ხალხი „ცენტრალურ მთავრობას" მხოლოდ იმ სახელმწიფოების საშუალებით უკავშირდება, რომელთა მცხოვრებლებიც არიან.



მსოფლიო მასშტაბით გაიზარდა ფედერაციათა რაოდენობა, ისტორია ნაკლებად იცნობს კონფედერაციების მაგალითებს და რასაც იცნობს, არც ერთს დიდხანს არ უარსებია:

- შვეიცარია: კონფედერაციული იყო შუა საუკუნეებიდან 1789 წლამდე; 1815-1849 წლებში კვლავ კონფედერაციად ჩამოყალიბდა. შემდეგ შიდა პოლიტიკური კავშირები განმტკიცდა და შვეიცარია ფედერაციად



ევროკავშირი ფედერაციაა თუ კონფედერაცია?

კონფედერაცია

- არ არსებობს ევროკავშირის წინადადებით შექმნილი ევროპის კონსტიტუცია. რომელშიც ევროკავშირის ინსტიტუციების წინადადებების საფუძველზე ცვლილებები და დამატებები შევა. ევროკავშირი სამთავრობათაშორისო კონფერენციებზე მიღებულ ხელშეკრულებებს ეფუძნება.
- ევროკავშირი სახელმწიფოთა ერთობაა და არა ევროპის შეერთებული შტატები. მას აქვს ადმინისტრაციული ინსტიტუციები, მაგრამ იგი უფრო მმართველობის სისტემაა. ვიდრე სამთავრობო სისტემა.
- ევროკავშირის მოქალაქეთა უფლებები არაპირდაპირი გზით, მათი მთავრობების საშუალებითაა წარმოდგენილი (ამ მხრივ, თვალსაჩინო გამონაკლისია პირდაპირი წესით არჩეული ევროპარლამენტი).
- ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები მკაფიო პოლიტიკურ ერთეულებს წარმოადგენენ, რომლებსაც თავიანთი ეროვნული თავდაცვის ძალები და პოლიტიკა აქვთ; მათ შეუძლიათ. ხელი მოაწერონ ორმხრივ ხელშეკრულებებს ევროკავშირის არაწევრ სახელმწიფოებთან. მათი მთავრობები კვლავაც ახდენენ. რომ ევროკავშირის ინსტიტუციები საკუთარი შეხედულებისამებრ მოქმედებენ.
- ბრიტანეთი. ევროკავშირს თავისი ჰიმნიც აქვს და დროშაც. მაგრამ მისი ზევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებისთვის თავიანთი სახელმწიფოების ჰიმნები და სიმბოლოა გაცილებით ახლობელია. ისინი თავიანთი სახელმწიფოების მოქალაქეობას ვერ ფათიმობენ და სანაცვლოდ ევროკავშირის მოქალაქეობას ვერ მიიღებენ.
- ევროკავშირი ნებაყოფლობითი თანამშრომლობაა. რის გამოც მის წევრებს საკუთარი სურვილისამებრ იქიდან გასვლა შეუძლიათ.

ფედერაცია

- ევროკავშირს აქვს ხელშეკრულებები, რომლებიც თავიანთი არსით კონსტიტუციის ფუნქციური ეკვივალენტია; ისინი უშვებენ ისეთი ადმინისტრაციული ინსტიტუციების არსებობას, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების ზედა დონეზე საქმიანობენ; ხელშეკრულებები უფლებამოსილებას ევროპულ ინსტიტუციებსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ანაწილებენ.
- ევროკავშირში სამართლის მინიმუმ ორი სისტემა მოქმედებს: ევროპული და ეროვნული (არსებობს სამართლის ქვეეროვნული სისტემებიც ისეთ ფედერაციებში, როგორებიცაა ავსტრია, ბელგია და გერმანია).
- ევროკავშირს აქვს თავისი გამიჯნული აღმასრულებელი/ბიუროკრატიული აპარატი (ევროკომისია), ცალკე საკანონმდებლო ორგანო (ევროპარლამენტი) და სასამართლო (ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო), რომლებიც თავიანთ ეროვნულ ეკვივალენტებთან თანაარსებობენ.
- ევროპული პარლამენტისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის არსებობის გამო ევროკავშირი კონფედერაციაზე მეტია.
- ევროკავშირის ინსტიტუციებს მაღალი დონის უფლებამოსილება აქვთ სოფლის მეურნეობის, გარემოს დაცვის, ანტიმონოპოლიურ, სავაჭრო და მონეტარულ პოლიტიკაში (ევროზონაში).
- ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს დამოუკიდებლად აღარ განიხილავენ. მათზე ევროკავშირულ პარტნიორებთან ერთობლიობაში მსჯელობენ; მიუხედავად იმისა, რომ პროცესი ძალიან ნელა მიმდინარეობს, ევროპელები სულ უფრო მეტად უკავშირებენ საკუთარ თავს ევროპასა და ევროპულ პრიორიტეტებს.

იქცა. ფედერალიზმის შვეიცარიული მოდელი მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს ნაწილებს მთელის ხარჯზე; შვეიცარიაში ხელს უწყობენ პირდაპირ დემოკრატიას რეფერენდუმების გზით; მმართველ ფედერალურ საბჭოს პირდაპირი წესით არჩეული ფედერალური ასამბლეა ირჩევს. საბჭოს ერთი წევრი ერთწლიანი ვადით სახელმწიფოსა და მთავრობის თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებს.

- ამერიკის შეერთებული შტატები 1781 წლიდან 1789 წლამდე კონფედერაცია იყო, რომელიც კონფედერაციის წესდების მიხედვით ფუნქციონირებდა; მის საფუძველზე შეიქმნა „თანამეგობრობის ლიგა". მას შეეძლო ომის გამოცხადება და ზავის დადება, მაგრამ არ შეეძლო გადასახადების დაკისრება და ვაჭრობის რეგულირება, არ არსებობდა სახელმწიფო აღმასრულებელი ან სასამართლო ხელისუფლება, კონგრესი იშვიათად იკრიბებოდა, თავდაცვას შტატების მილიცია ახორციელებდა. ძნელია დაზუსტებით იმის თქმა, რამდენად კონფედერაციული იყო ამერიკის კონფედერაციული შტატები, რომელიც ამერიკის შეერთებულ შტატებს 1861-1865 წლებში გამოეყო. გამოყოფის შემდეგ შტატებმა გარკვეულ სფეროებში ახალი უფლებამოსილება შეიძინეს, ზოგში კი უფლებამოსილების ნაწილი დაკარგეს. კონფედერაციის კონსტიტუცია თითქმის აშშ-ის კონსტიტუციის ასლს წარმოადგენდა.

- გერმანია კონფედერაცია იყო 1815-იდან 1866 წლამდე, როდესაც ცენტრალური ევროპის რამდენიმე სახელმწიფო, როგორც წმინდა რომის იმპერიის მემკვიდრე, ერთ სახელმწიფოდ გაერთიანდა. არსებობდა ერთადერთი საერთო პოლიტიკური ინსტიტუცია – ფედერალური ასამბლეა, რომლის შემადგენლობაშიც კონფედერაციის სხვადასხვა ქვეყნის წარგზავნილი ელჩები შედიოდნენ; ასამბლეა იშვიათად იკრიბებოდა. სახელმწიფოები შეთანხმდნენ, რომ ერთმანეთთან ომს არ აწარმოებდნენ, უფლება ჰქონდათ, შეექმნათ გარე ალიანსები, წვლილი უნდა შეეტანათ საერთო ჯარის შექმნაში; სახელმწიფოები კიდევ უფრო მეტად დაუახლოვდნენ ერთმანეთს 1834 წელს საბაჟო კავშირის (Zollverein) შექმნის შემდეგ (იხ. Forsyth, 1981, გვ. 43-53).



ილუსტრაცია 2.2. მინისტრთა საბჭოს შენობის ზედა ხედი ბრიუსელში. საბჭო, როგორც ცენტრალური ინსტიტუტი, რომელიც ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისგან იღებს უფლებამოსილებას, სრულად შეესაბამება კონფედერალური ინსტიტუტის განმარტებას.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

რამდენად არის ევროკავშირი კონფედერაცია? საინტერესოა, რომ ამ თემაზე დებატებიც კი არ გამართულა, სავარაუდოდ, ხუთი ძირითადი მიზეზის გამო:

1. თანამედროვე პოლიტოლოგები კონფედერალიზმს ზოგადადაც უგულებელყოფენ და ევროკავშირის შემთხვევაშიც (მცირერიცხოვან პოლიტოლოგთა შორის, ვინც ამ მოსაზრებას უჭერს მხარს, იხილეთ ორის თვალსაზრისი – Forsyth, 1981; Lister, 1996). ნებისმიერი ერთეული, რომელსაც კონფედერაციის სახე აქვს, სუსტ ფედერაციად უნდა განვიხილოთ. ეს კონცეფცია გაცილებით მეტ ყურადღებას იმსახურებს და გაცილებით უფრო ფართოდაც იკვლევენ.

2. ევროკავშირი ოფიციალურად კონფედერაციად არასდროს გამოუცხადებიათ, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ის პრაქტიკაში კონფედერაცია არ არის.

3. კონფედერაციის იდეა არც ევროპელ ფედერალისტებს ხიბლავთ, რომლებსაც გაცილებით მეტი სურთ და არც ევროსკეპტიკოსებს, რომლებმაც ისტორიაზე დაყრდნობით იციან, რომ ნებისმიერი კონფედერაცია მალე ფედერაციად იქცევა.

4. როგორც ფედერალიზმის, ისე კონფედერალიზმის შემთხვევაში არ არსებობს რომელიმე ერთი საერთო უცვლელი სტანდარტი. დღეს მრავალი ფედერაცია არსებობს, რომლებსაც ევროკავშირს შევადარებდით, მაგრამ არ არსებობს ოფიციალური კონფედერაცია, რომელთანაც ამგვარი შედარება შესაძლებელი იქნებოდა.

5. ევროპაში ძალიან ძლიერი სახელმწიფო ტრადიცია არსებობს; ევროპელები ვესტფალიის ზავის შემდეგ სახელმწიფოებში ცხოვრობენ, კონფედერაცია სახელმწიფო არ არის (Majone, 2006), რის გამოც მას ალტერნატივად იშვიათად განიხილავენ.

აქვე ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირის კონფედერაციულ სისტემად განხილვას აკადემიურ წრეებში ცოტა თუ ემხრობა. ფორსიტის (1981, გვ. 183) მტკიცებით, ისტორიაში არსებული კონფედერაციების შესწავლამ ცხადყო, რომ ეეგ-ი ფორმითაც და შინაარსითაც აშკარად ეკონომიკური კონფედერაციაა. მოგვიანებით ეს აზრი გაიზიარა ლისტერმაც (1996, თავი 2). მან ევროკავშირს „ტლანქი კონფედერაცია" უწოდა, რომლის წევრები და მათი მთავრობები კვლავაც მის ინსტიტუციებზე ბატონობენ. მორავჩიკი (2007, გვ. 25), როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, ევროკავშირს „უპრეცედენტოდ სუსტ ფედერაციას" უწოდებს, ამბობს, რომ „მართალია, მას რამდენიმე ფედერალური ელემენტი აქვს, მაგრამ იგი მაინც წევრ სახელმწიფოთა კონფედერაციაა". მაჯონე (2006, გვ. 136) ამ მოსაზრებას ეთანხმება და აცხადებს, რომ „კონფედერაციული" მოდელი „ზუსტად" აღწერს ევროკავშირის მოწყობას და წუხს, რომ კონფედერალიზმზე ლაპარაკი „პრაქტიკულად აკრძალულია კავშირის მომავლისა და მისი საბოლოო სახის დისკურსში".

ის, რომ კონფედერალიზმი, როგორც განმარტებითი ინსტრუმენტი, მოდაში აღარ არის, არ ნიშნავს, რომ მას ფასეულობა ბოლომდე დაკარგული აქვს. ალბათ, დადგა დრო, როცა უნდა გაუქმდეს ის აკრძალვა, რომელზეც მაჯონე ლაპარაკობს. ევროკავშირზე ლაპარაკისას, ალბათ, უფრო მიზანშეწონილი იქნება ფედერალიზმისა და კონფედერალიზმის თვალსაზრისების გაერთიანება. მაკკეი (2001) თვლის, რომ იმის მიხედვით, როგორ გვესმის ფედერალიზმი, ალბათ, ჯობს, ევროკავშირი კვაზიფედერალურ მოდელად ან ჰიბრიდად განვიხილოთ. ბურგესი (2006, გვ.

239) ამტკიცებს, რომ ევროკავშირი არ არის ფედერაცია მისი ტრადიციული გაგებით, ის „ძლიერი ფედერალური და კონფედერალური ელემენტების შემცველი პოლიტიკური კავშირი... [ან] ფედერალურ-კონფედერალური კავშირის ახალი ტიპია, რომელსაც შეგვიძლია „ახალი კონფედერაცია“ ან ახალი ფედერალური მოდელი ვუწოდოთ“. ბლანკარტი (2007) თვლის, რომ ევროკავშირი არც ფედერაციაა და არც კონფედერაცია; ის, მისი აზრით, „შემადგენელი სახელმწიფოების ასოციაციაა“, რომელშიც პოლიტიკის გარკვეულ ასპექტებს ფედერალური წესით უდგებიან, ზოგს კი – კონფედერალურით. უოტსი (2008, გვ. 56-8) ევროკავშირს „ფედერაციისა და კონფედერაციის ჰიბრიდს“ უწოდებს; მის კონფედერალურ საფუძვლებს მინისტრთა საბჭოს უფლებამოსილებაში, მცირე ბიუჯეტში, ხელშეკრულებებში ჩადებულ სამართლებრივ საფუძველსა და პოლიტიკის იმ სფეროებში ხედავს, რომლებზეც მის წევრ სახელმწიფოებს აქვთ შენარჩუნებული უფლებამოსილება. ფედერალურ თვისებებს კი ევროკომისიისა და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს საქმიანობაში ხედავს.

კონფედერაციის კონცეფცია უდავოდ მნიშვნელოვანია იმის გასააზრებლად, რად იქცა ევროკავშირი, თუმცა, ამ თვალსაზრისით, არანაკლებ მნიშვნელოვანია ფედერალიზმისა და მრავალდონიანი მმართველობის პოზიციები. მაგრამ როგორც არ არსებობს საზოგადო თანხმობა იმის შესახებ, როგორ და რატომ განვითარდა ევროკავშირი ისე, როგორც განვითარდა, ასევე არ არსებობს თანხმობა იმაზე, რად იქცა ის. როცა ვკითხულობთ: „რა არის ევროკავშირი?“, კარგი იქნება, რამე პასუხი გვქონდეს. რა თქმა უნდა, პასუხის ქონის შემთხვევაში საჭირო აღარ იქნებოდა საბოლოო ჯამში უნაყოფო დებატების გამართვა იმის შესახებ, რას ნიშნავს ევროკავშირი მისი მცხოვრებლებისა და მათთვის, ვინც გარედან უყურებს მას. სამწუხაროდ, იმის გამო, რომ არ არსებობს ერთსულოვანი და მკაფიო პოზიცია მისი ხასიათის თავისებურების შესახებ, იგი შეიძლება იმად განვიხილოთ, რაც გვინდა, რომ იყოს. ზოგიერთებისთვის ის უბრალოდ თანამშრომლობის ფასეული მაგალითია, რომლის წყალობითაც ევროპაში მშვიდობამ დაისადგურა, გახსნა ახალი ბაზრები და შესაძლებლობები; ზოგიერთების აზრით კი, მან თავისი წევრი სახელმწიფოებისა და მათში მცხოვრები ხალხების სუვერენიტეტი შელახა.

ჩვენი უმრავლესობა ჯიუტად ებღაუჭება სახელმწიფოს იდეას; ვცდილობთ, გავარკვიოთ, რამდენად შორს წავიდა (ან ვერ წავიდა) ევროკავშირი, როგორც ზესახელმწიფო. ეს ერთობ სახიფათო კონცეფციაა, რადგან ბევრ ევროპელს ეშინია და ეწინააღმდეგება მას. ალბათ, ჩვენი აზროვნება სახელმწიფოს ფარგლებს ვერ გასცდება, ვერც ევროკავშირის ხასიათის თავისებურებაზე შევთანხმდებით. თუმცა არ არსებობს კონკრეტული მიზეზი, რომლის გამოც პოლიტიკა და მოქალაქეობა მხოლოდ სახელმწიფოების მიხედვით უნდა განვსაზღვროთ. როგორც პირველ თავში დავინახეთ, სახელმწიფო სისტემა სულაც არ არის ძველი და თანაც უამრავი ხარვეზი აქვს. რა თქმა უნდა, ნაკლოვანი მხარეები რეგიონულ მოდელსაც აქვს, მაგრამ მრავალი დადებითი ასპექტიც გააჩნია. მთავარია, გავიგოთ, რა არის ის და როგორ ფუნქციონირებს. უდავოა, რომ ევროკავშირს იდენტობის პრობლემა აქვს.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რაში მდგომარეობს საერთაშორისო ურთიერთობის თეორიისა და კომპარატივისტული მიდგომის ძლიერი და სუსტი მხარეები ევროკავშირის გააზრების შემთხვევაში?
2. გონივრულია თუ არა, ევროკავშირი დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სისტემად მივიჩნიოთ?
3. როდესაც ევროპელები ფედერალური ევროკავშირის იდეის შესახებ ღელავენ, კონკრეტულად რა აღელვებთ მათ?
4. რატომ ითვლება კონფედერალური იდეები მარგინალურად, როდესაც საქმე დღევანდელი ევროკავშირის ხასიათის ჩანვდომას ეხება?
5. რა არის ევროკავშირი?

ძირითადი ტერმინები

კომპარატივისტული მეთოდი
კომპარატივისტული პოლიტიკა
კონფედერაცია
ფედერაცია
მმართველობა
მთავრობა
პოლიტიკა
კვაზიფედერაცია
რეჟიმი
უნიტარული ადმინისტრაცია

კონცეფციები

ინსტიტუცია
მრავალდონიანი მმართველობა
პოლიტიკური სისტემა

დამატებითი ლიტერატურა

- Forsyth, Murray (1981) Unions of States: The Theory and Practice of Confederation (Leicester University Press). Lister, Frederick K. (1996) The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance (Greenwood). ორი ნიმუში კონფედერალიზმის ვრცელი კვლევებიდან; ორივე ეხება ევროგაერთიანებისა და ევროკავშირის შემთხვევათა კვლევას.
- Hix, Simon, and Bjørn Hoyland (2011) The Political System of the European Union, 3rd edn (Red Globe Press). პარადიგმული ტექსტი იმ არგუმენტისა, რომ ევროკავშირი დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სისტემად უნდა განვიხილოთ.
- Hueglin, Thomas, O., and Alan Fenna (2015) Comparative Federalism: A Systematic Inquiry, 2nd edn (University of Toronto Press). ფედერალიზმის სტრუქტურისა და ხასიათის შედარებითი შეფასება, რომელიც კონცენტრირდება ევროკავშირზე, კანადაზე, გერმანიასა და აშშ-ზე.

კადრი: ბულგარეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ ევროკავშირს	2007 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	56% დადებითი (მე-2 ყველაზე მაღალი ევროკავშირში), 23% ნეიტრალური, 17% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	სოფია
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	17/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	32.6%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	10/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

7 მილიონი
მოსახლეობა

$58 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$8,230
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

111,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ბულგარეთი ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე ღარიბი და პოლიტიკურად მარგინალიზებული სახელმწიფოა. ოსმალეთის იმპერიის შემადგენლობაში მყოფი ბულგარეთი დასავლეთ ევროპას პოლიტიკურად და კულტურულად 500 წელზე მეტი ხნით ჩამოშორდა. დამოუკიდებლობა მოიპოვა 1908 წელს. პირველი მსოფლიო ომის დროს იგი გერმანიის მოკავშირე იყო, მეორე მსოფლიო ომის დროს კი ნაცისტების ოკუპაციაში მოექცა. 1944 წელს დაიკავა საბჭოთა კავშირმა. „ცივი ომის" დროს საბჭოთა კავშირის მტკიცე მოკავშირე იყო. ბულგარეთის კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელი ტოდორ ჟივკოვი საბჭოთა ბლოკის ლიდერებიდან ყველაზე დიდი ხნის განმავლობაში იკავებდა თანამდებობას (1954–89). 1989 წელს დაინერგა მრავალპარტიული დემოკრატია, მაგრამ ბულგარეთმა გარდამავალ ეპოქაში ეკონომიკური კრიზისი განიცადა. ნატოს 2004 წელს შეუერთდა, ევროკავშირს კი – 2007 წელს; თუმცა, აქ დღესაც ძლიერია პოლიტიკური განხეთქილებები, კორუფცია, ორგანიზებული დანაშაული და სილარიბე, ასევე სხვადასხვა სახის პრობლემები, რასაც 2013 წელს რამდენიმეთვიანი საზოგადოებრივი პროტესტი მოჰყვა.

3 ვინ არიან ევროპელები?

მიმოხილვა

ევროკავშირის არსისა და რაობის გასააზრებლად მხოლოდ მისი სამართლებრივი და პოლიტიკური თავისებურების მიმოხილვა არ კმარა. იქ მცხოვრები ხალხებისაც უნდა გვესმოდეს: ვინ არიან ისინი, როგორ ხედავენ საკუთარ თავს სხვებთან მიმართებაში და როგორ აღიქვამენ ევროკავშირს. ევროპა ერთობ მრავალფეროვანი რეგიონია: აქ 40-ზე მეტი სუვერენული სახელმწიფოა, ადამიანები 60 ძირითად ენაზე ლაპარაკობენ და რამდენიმე ასეულ ეროვნულ ჯგუფს წარმოადგენენ. იმის გამო, რომ სახელმწიფოებისა და ერების გამყოფი ხაზები ყოველთვის არ ემთხვევა ერთმანეთს, ევროპულ სახელმწიფოთა დიდი ნაწილი მრავალეროვანია – აქ სხვადასხვა დიდი ეროვნული ჯგუფი ორ ან მეტ სახელმწიფოს ტერიტორიაზე სახლობს. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული ინტეგრაციის ერთ-ერთი მიზანი იყო, ევროპელებს ერთმანეთის მიმართ ისტორიულად არსებული უნდობლობის დაძლევაში დახმარებოდა, მან, ამ მხრივ, არცთუ შთამბეჭდავ პროგრესს მიაღწია და ვერც ბოლომდე ჩამოაყალიბა ისეთი ევროპული იდენტობა და საზოგადოება, რომლის შექმნასაც ტრანსაქციონალისტური თეორია მიიჩნევს მესაძლებლად.

ევროპის ფიზიკური საზღვრების დადგენა და იმ კითხვებზე პასუხის გაცემა, რომლებიც ევროპაში იდენტობის შესახებ არსებობს, ადვილი არ არის. უნდა განვიხილოთ, რა განსაზღვრავს და განასხვავებს ევროპელებს და იმასაც უნდა ჩავწვდეთ, როგორ იცვლება ევროპასა და ევროკავშირთან კავშირის განცდა. ამისთვის უნდა განვიხილოთ ძირითადი დემოგრაფიული ტენდენციები, მისი მოსახლეობის კლება და დაბერება, იმიგრაციის გავლენა და ოჯახის ევროპულ დეფინიციაში მომხდარი ცვლილებები. ევროპაში იდენტობა ფუნდამენტურად იცვლება და მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე ტენდენციები სულ უფრო მკაფიო ხდება, გრძელვადიანი შედეგებზე ჯერ დარწმუნებით ვერაფერს ვიტყვით.

საკვანძო საკითხები

- ევროპის გეოგრაფიული, პოლიტიკური და ეთნიკური საზღვრები სადავოა. სამხრეთით, დასავლეთითა და ჩრდილოეთით ის სანაპირო ზოლებითაა აღნიშნული, აღმოსავლეთით კი მკაფიო საზღვარი არ არსებობს.
- ევროპის გარე საზღვრების მსგავსად, მისი შიდა იდენტობაც სადავოა. ევროპელებს მათ შორის არსებულ განსხვავებებს ყველაზე აშკარად ერების არსებობა შეახსენებს – ენა, კულტურა, ისტორია და სიმბოლოები ხელს უშლიან ევროპული იდენტობის უფრო მასშტაბურ განცდას.
- მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი ხელს უწყობს „ევროკავშირის მოქალაქეობას", ის ევროპელებს ისეთივე უფლებებსა და იურიდიულ სტატუსს მაინც არ ანიჭებს, როგორსაც ნებისმიერი სახელმწიფოს მოქალაქეობა.
- გამოკითხვები ცხადყოფს, რომ ევროპელებს შორის სახელმწიფოებსა და ადგილობრივ თემებთან მიჯაჭვულობის გრძნობა ჯერ კიდევ უფრო ძლიერია, ვიდრე ევროპასა და ევროკავშირთან, თუმცა ამ თვალსაზრისით სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მდგომარეობაა.
- ევროპის მოსახლეობა მცირდება და ბერდება, რის გამოც რეგიონის ეკონომიკური პროდუქტიულობა და დაბერებული მოსახლეობის მხარდაჭერის მზარდი ხარჯები შეშფოთებას იწვევს.
- ამჟამად ევროპის მოსახლეობა თითქმის მთლიანად იმიგრაციის ხარჯზე იზრდება, რაც უამრავ შემაშფოთებელ პოლიტიკურ და სოციალურ გამოწვევას ქმნის.

სად არის ევროპა?

ევროკავშირისა და რუსეთის საზღვრის აღმოსავლეთით 2000 კილომეტრზე (1300 მილზე), მოსკოვის აღმოსავლეთით კი დაახლოებით 1400 კილომეტრზე (900 მილზე) ურალის მთებია გადაჭიმული. ისინი ჩრდილოეთის ყინულოვანი ოკეანიდან ყაზახეთის სტეპებისკენ 2500 კილომეტრზე (1600 მილზე) მიიკლაკნება. ზოგან ისინი მაღალია (ურალის უმაღლესი მწვერვალი – მთა ნაროდნაია – 1895 მეტრის ანუ 6200 ფუტის სიმაღლისაა), ზოგან უფრო დაბალი და განიერი, ზოგან კი გაშლილი და ვრცელი. როდესაც 1700-იანი წლების დასაწყისში ისტორიკოსმა და გეოგრაფმა ვასილი ტატიშჩევმა მთების პირველი გეოლოგიური გამოკვლევა ჩაატარა, მიიჩნია, რომ ურალის მთების ევროპის საზღვრად დასახელება რუსეთს, რომელიც იმ ხანად აქტიურად აფართოებდა თავის საზღვრებს, საშუალებას მისცემდა, თავი აზიურ და ევროპულ სახელმწიფოდ გამოეცხადებინა. პრობლემა დღეს მხოლოდ ის არ არის, რომ ურალი რუსეთის სიღრმეშია, არამედ ის, რომ ეს მთები უფრო ბუნებრივი წარმონაქმნია და არა კულტურული ან პოლიტიკური საზღვარი.

ის ფაქტი, რომ ევროპის აღმოსავლეთი საზღვრის შეთანხმება რთულია, ევროპის ხასიათისა და საზღვრების დადგენის სირთულეს ასახავს (იხ. Grzymski, 2019). მას ხშირად კონტინენტს უწოდებენ, თუმცა, გეოგრაფების განმარტებით, კონტინენტი არის ხმელეთის მასივი, უწყვეტი მინა, რომელსაც ყველა მხრიდან წყალი ესაზღვრება. ამ თვალსაზრისით, ასეთ განმარტებას ჩრდილოეთი და სამხრეთი ამერიკა, აზია, აფრიკა, ავსტრალია და ანტარქტიკა აკმაყოფილებს. უფრო ზუსტად, ევროპა აზიის (ან უფრო ზუსტად, როგორც ზოგჯერ მოიხსენიებენ ხოლმე, ევრაზიის სუპერკონტინენტის) კონტინენტის ნაწილია და ალბათ, უფრო მართებული იქნება, მას ქვეკონტინენტი ვუწოდოთ. ევროპელები აზიელებისგან (და პირიქით) რასობრივი, კულტურული და ენობრივი თვალსაზრისით განსხვავდებიან, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ერთსა და იმავე მიწის მასივზე სახლობენ. გეოგრაფია იმდენად არ განსაზღვრავს ევროპას, რამდენადაც კულტურა და ისტორია (იგივე ითქმის აფრიკაზეც, სადაც არაბული და არაარაბული წარმოშობის ხალხები სახლობენ).

ევროპას სამი მხრიდან მაინც მკაფიო საზღვრები აქვს. სამხრეთით იგი ხმელთაშუა ზღვით სრულდება, დასავლეთით – ატლანტის ოკეანით, ჩრდილოეთით კი – ჩრდილოეთის ყინულოვანი ოკეანით. სამივე მხარეს უამრავი კუნძულია, რომლებსაც ევროპასთან პოლიტიკური და კულტურული კავშირები აქვს, მაგ., გრენლანდია, ისლანდია, სვალბარდი (შპიცბერგენი), კრეტა, სიცილია და მალტა. რაც შეეხება აღმოსავლეთსა და სამხრეთ-აღმოსავლეთს, ეს ნაწილი უამრავ პასუხგაუცემელ კითხვას ბადებს. განსაკუთრებით პრობლემურია საზღვარი აზიასთან. ტრადიციულად თვლიან, რომ ევროპას აზიისგან ურალის მთები მიჯნავს.

თავად რუსებიც გაურკვევლობაში არიან: ზოგი თავს ევროპის ნაწილად მიიჩნევს, ზოგი დასავლეთს არ ენდობა და რუსეთს ევროპისგანაც და აზიისგანაც ცალკე მდგომად მიიჩნევს, ზოგი კი მას ევროპისა და აზიის დამაკავშირებელ ხიდს უწოდებს. რუსეთის მოსახლეობის დაახლოებით 80%-ს ეთნიკური რუსები წარმოადგენენ, რუსები ეროვნულ უმცირესობას ქმნიან ევროკავშირის ზოგიერთ ნევრ სახელმწიფოში, მაგ., ესტონეთში, ლიეტუვასა და ლატვიაში. ისინი და დასავლეთ რუსეთში მცხოვრები სლავური და კავკასიური ეროვნული უმცირესობები (უკრაინელების, ბელორუსებისა და ოსების ჩათვლით) ევროპული წარმოშობისანი არიან, რუსეთის ტერიტორიის სამი მეოთხედი ურალის მთებს გადაღმა მდებარეობს (ეს ტერიტორია აშკარად აზიაშია და არა ევროპაში);



ილუსტრაცია 3.1: ბოსფორის სრუტე, რომელიც მცირე აზიის თურქეთის (წინა პლანზე) თურქეთის ევროპული ნაწილისგან (უკან) ყოფს. ეს ფაქტი გარკვეულ კითხვებს ბადებს არა მხოლოდ თურქეთის იდენტობასთან, არამედ ევროპის საზღვრებთან დაკავშირებითაც.

წყარო: Unsplash/ სუფლანა გუმეროვა

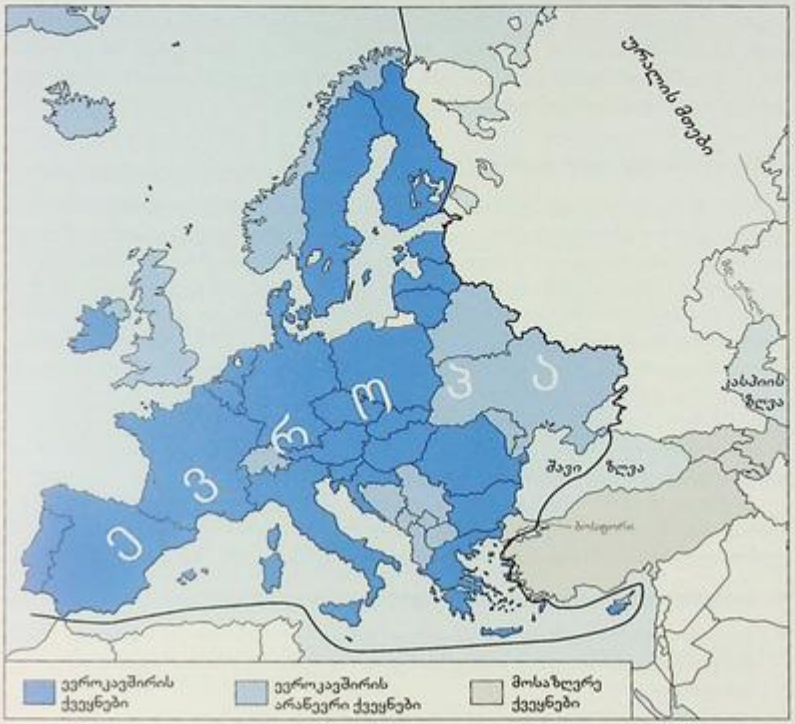
იქ უამრავი ეთნიკური უმცირესობა სახლობს, მათ შორის, თურქმენები, ყაზახები, უზბეკები და ბურიატის, ევენკის, ხაკასიისა და სელკუპის ციმბირული ტომები, რომლებიც უდავოდ აზიელები არიან. პრაქტიკული პოლიტიკური მიზნებით, ალბათ, უფრო მართებული იქნება, საზღვარი ევროპასა და აზიას შორის რუსეთის დასავლეთ საზღვარზე გაივლოს.

საზღვრები ერთობ ბუნდოვანია სამხრეთ-აღმოსავლეთითაც. ყველაზე ადვილი გამოსავალი იქნება რუსეთ-უკრაინის საზღვრის გავლება ბოსფორის სრუტეზე, თურქეთსა და ბალკანეთს შორის, მაგრამ ამას, ალბათ, აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის 16 მილიონი მცხოვრები შეეწინააღმდეგება. ეთნოგრაფები მათ ევროპელებად მიიჩნევენ, ეს სამივე სახელმწიფო 2001 წლიდან ევროპის საბჭოს წევრია; როგორც მე-9 თავშიც დავინახავთ, ამ ქვეყნების (ისევე როგორც უკრაინის) ევროკავშირსა და ნატოში განევრიანების შესაძლებლობაც განიხილება. თუმცა არც ის უნდა დავივიწყოთ, რომ ამ სამივე სახელმწიფოს მჭიდრო პოლიტიკური და ეკონომიკური კავშირები აქვს რუსეთთან. თუ თურქეთი ევროკავშირში არ განევრიანდება, ეს სახელმწიფოები დანარჩენი ევროკავშირისგან ფიზიკურ იზოლაციაში აღმოჩნდებიან.

ყველაზე პრობლემური თურქეთის საკითხია (იხ. Aydın-Düzgit and Tocci, 2015). გეოგრაფიული თვალსაზრისით, თურქეთის ტერიტორიის მხოლოდ ოთხი პროცენტია ევროპული, ის, რომელიც ბოსფორის გადაღმა მდებარეობს, მაგრამ თურქეთს ევროპასთან მტკიცე ისტორიული კავშირები აქვს. თუნდაც იმიტომ, რომ იგი ოსმალეთის იმპერიის ნაწილია, რომელიც ერთ დროს მთელ ბალკანეთზე იყო გადაჭიმული და ბულგარეთს, უნგრეთსა და რუმინეთს მოიცავდა. თურქეთის ევროპული მანდატის საკითხი აქტიურად განიხილება 1963 წლიდან, ანუ მას შემდეგ, რაც თურქეთი ევროგაერთიანების ასოცირებული წევრი გახდა. მაშინ ევროგაერთიანებამ განაცხადა, რომ თურქეთს სრული წევრობის მოპოვების შესაძლებლობაც ჰქონდა. თურქეთი ნატოს წევრია 1952 წლიდან, 1987 წლიდან კი აქტიურად ლობირებს ევროკავშირის წევრობისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ იგი ახლა აღიარებული კანდიდატი ქვეყანაა, ევროკავშირში მისი განევრიანების პერსპექტივებს მრავალი ეჭვის თვალით უყურებს (იხ. მე-9 თავი). ბევრისთვის საეჭვოა მისი განცხადებები იმის თაობაზე, რომ იგი ევროპული სახელმწიფოა.

ევროპის წევრობის ერთ-ერთი ბოლო კანდიდატია ისრაელი, თუმცა მისი წევრობა სერიოზულად არ განიხილება. ისრაელის შექმნა ერთმა ევრო-

რუკა 3.1 *ევროპის საზღვრები*



პულმა მოვლენამ (ჰოლოკოსტმა) დააჩქარა. ისრაელში მცხოვრებ მრავალ ებრაელს ევროპული ფესვები აქვს; ისრაელს დაძაბული ურთიერთობა აქვს მრავალ აღმოსავლეთაზიელ მეზობელთან, რის გამოც მან ევროპასთან კავშირები განამტკიცა. ისრაელის რამდენიმე სამთავრობო მინისტრმა ევროკავშირის წევრობის იდეა აიტაცა; ამ იდეას მიემხრო აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე სახელმწიფოს მეთაური და იტალიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი სილვიო ბერლუსკონიც. ევროკავშირსა და ისრაელს დაძაბული პოლიტიკური ურთიერთობა აქვთ (იხ. 25-ე თავი), ისრაელში არაბთა ეროვნული უმცირესობა სახლობს; იგი არც გეოგრაფიულადაა ევროპული სახელმწიფო. ისრაელსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებულია სხვადასხვა შეთანხმება, რომელთა მიხედვითაც, ამ ორ მხარეს შორის ერთობ შეზღუდული თავისუფალი ვაჭრობა წარმოებს; შესაძლებელია პოლიტიკური და ეკონომიკური საკითხების განხილვაც. ევროკავშირში ისრაელის განევრიანების საკითხი სერიოზული განხილვის საგანი არასდროს ყოფილა.

მაშ სად არის ევროპა? თუ ევროპის აღმოსავლეთი საზღვარი თურქეთსა და რუსეთზე გადის, მაშინ დღეს ევროპაში 40 ქვეყანა ყოფილა. მათ შორის 28 ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოა, 3 დასავლეთ ევროპას (ისლანდია, ნორვეგია და შვეიცარია) ეკუთვნის, 9 კი აღმოსავლეთ/ცენტრალურ ევროპას (არსებობს ხუთი მიკროსახელმწიფოც, რომელთა ამ სიაში შეტანა მიზანშეწონილი იქნებოდა: ანდორა, ლიხტენშტაინი, მონაკო, სან-მარინო და ვატიკანი. ყველა მათგანი სამართლებრივად დამოუკიდებელია და, ვატიკანის გარდა, ევროპის საბჭოსა და გაეროს წევრია,

თუმცა ევროკავშირის წევრის სტატუსი არც ერთს არ აქვს და ევროპის მთავარ სახელმწიფოთა შორის არ მოიხსენიება). თუ ევროპის უფრო ფართო დეფინიციას მოვუხმობთ, ამ სიას კიდევ ოთხი სახელმწიფო დაემატება (აზერბაიჯანი, სომხეთი, საქართველო და თურქეთი), რაც ჯამში 44 სახელმწიფო გამოდის (ან 49, თუ მიკროსახელმწიფოებს დამოუკიდებლად განვიხილავთ) (იხ. ცხრილი 3.1).

რას ნიშნავს იყო ევროპელი?

ევროპის შემთხვევაში გეოგრაფია არასარწმუნო ინდიკატორია, მაგრამ კიდევ უფრო პრობლემურია იდენტობა, როგორც ინდიკატორი, ანუ ის, თუ როგორ ხედავენ ევროპელები საკუთარ თავს სხვებთან მიმართებაში. ეს საკითხი ცხარე განხილვებისა და დებატების საგანია. იდენტობის შექმნისა და შეცვლის შესახებ უამრავი პასუხგაუცემელი კითხვა არსებობს (ისტორიული მიმოხილვისთვის იხ. Drace-Francis, 2013, უფრო თანამედროვე მიდგომებისთვის იხ. Kaina et al., 2016). გარკვეულწილად, ეს თემა გახდა იმის მიზეზიც, რომ მოზღვავდა ინტეგრაციის შესახებ კონსტრუქტივისტული იდეები, რომლებიც ცდილობს, დაადგინოს, როგორ აყალიბებს პოლიტიკური აქტორების სოციალური ნორმები მათ იდენტობასა და ინტერესებს; იხ. ქვემოთ ინტეგრაციის გააზრება 4.

პირველ რიგში, ინდეტობა იმ ადგილს ან თემს უკავშირდება, რომელთანაც ადამიანები ყველაზე მეტ სიახლოვესა და ნათესაობას გრძნობენ. ევროპელებისთვის იდენტობას ყველაზე მეტად განსაზღვრავს შემდეგი:

- სოფელი, დაბა ან ქალაქი, რომელშიც ცხოვრობენ.
- ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეული, რომლის იურისდიქციაშიც იმყოფებიან; ეს შეიძლება იყოს ოლქის, მხარის, რეგიონის ადმინისტრაცია.
- იმ სახელმწიფოს კონკრეტული ნაწილი, რომელშიც ცხოვრობენ. მაგალითად, ინგლისელები და იტალიელები განასხვავებენ ჩრდილოელებსა და სამხრეთელებს და მათ სრულიად განსხვავებულ თვისებებს მიანერენ (ზოგს მართალს და ზოგს გამოგონილს).
- ეროვნული იდენტობა კვლავ არსებობს; მაგ., ბევრი შოტლანდიელი თავს შოტლანდიელად მიიჩნევს და არა ბრიტანელად, ბასკებისათვის ეროვნული თვითშეგნება და იდენტობა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ესპანეთთან ან საფრანგეთთან დაკავშირება.
- სახელმწიფო, რომლის მოქალაქეებიც არიან ან კანონიერად ცხოვრობენ მის ტერიტორიაზე.
- ამ სიას ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ევროკავშირის ან ევროპასთან დაკავშირებული იდენტობაც დაემატა. არიან ისეთებიც, რომლებიც თავს მსოფლიოს მოქალაქეებად მიიჩნევენ.

ევროპელობის მნიშვნელობის დადგენას კონკრეტულ ერებთან არსებული კულტურული და პოლიტიკური კავშირები ართულებს. როგორც პირველ თავში აღვნიშნეთ, ერი ადამიანთა ჯგუფია, რომელსაც საერთო ენა, ისტორია და კულტურა, სიმბოლოები და მითები აკავშირებს. ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი (და ყველაზე პრობლემური) პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გარემოება, განსაკუთრებით მე-18 საუკუნის მიწურულიდან, იყო ერების მისწრაფება, შეექმნათ საკუთარი სახელმწიფოები. მართალია, იმ დროიდან ერები და სახელმწიფოების

ცხრილი 3.1. *ევროპის სახელმწიფოები*

ავსტრია	იტალია	საფრანგეთი
(აზერბაიჯანი)	კვიპროსი	(საქართველო)
ალბანეთი	კოსოვო	სერბეთი
ბელგია	ლატვია	სლოვაკეთი
ბელარუსი	ლიეტუვა	სლოვენია
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	ლუქსემბურგი	(სომხეთი)
ბულგარეთი	მალტა	უკრაინა
გაერთიანებული სამეფო	მოლდოვა	უნგრეთი
გერმანია	მონტენეგრო	ფინეთი
დანია	ნიდერლანდები	შვედეთი
ესპანეთი	ნორვეგია	შვეიცარია
ესტონეთი	პოლონეთი	ჩეხეთი
(თურქეთი)	პორტუგალია	ჩრდილოეთი მაკედონია
ირლანდია	რუმინეთი	ხორვატია
ისლანდია	საბერძნეთი	

შენიშვნები: ნუსხაში არ შედის მიკროსახელმწიფოები: ანდორა, ლიხტენშტაინი, მონაკო, სან-მარინო, ვატიკანი (არც ერთი მათგანი არ არის ევროკავშირის წევრი).
ცისფრად აღნიშნული ქვეყნები ევროკავშირის წევრები არიან.
ფრჩხილებში მოთავსებული სახელმწიფოების ევროპასთან კუთვნილება განხილვის პროცესშია.
2019 წელს ყველა ეს ქვეყანა, მათ შორის რუსეთიც, ბელარუსის, კოსოვოსა და ვატიკანის გარდა, ევროპის საბჭოს წევრი იყო.

საზღვრები მეტად ემთხვეოდა ერთმანეთს, მაგრამ არც ერთი ევროპული სახელმწიფო ეროვნული თვალსაზრისით ბოლომდე ჰომოგენური მაინც არ არის. ევროპელები დიდი ხნის მანძილზე კულტურით, ერითა და ენით გაყოფილ სახელმწიფოებში ცხოვრობენ. მათ უმეტესობაში მიღწეულია გარკვეული ბალანსი, რომელიც მეტ-ნაკლებად ამართლებს, თუმცა ისეთი სახელმწიფოებიც მოიძებნება, რომლებშიც ეროვნული დაძაბულობა კვლავაც შენარჩუნებულია: მაგ., ბელგიაში ცხოვრობენ ჰოლანდიურ ენაზე მოლაპარაკე ფლამანდრიელები და ფრანგულ ენაზე მოლაპარაკე ვალონიელები, ქვეყნის აღმოსავლეთში მცხოვრებთა მცირე ნაწილი კი გერმანულად ლაპარაკობს.

ევროპაში უამრავი ეროვნული ჯგუფია, რომელთა რაოდენობაც იმის მიხედვით იცვლება, თუ როგორ განვმარტავთ თავად ერს (სხვაგვარად მას ეთნიკურ ჯგუფებს უწოდებენ): მინაჰანი (2000) თვლის, რომ ევროპაში 106 ერია; პანი და პფაილი (2004) კი თვლიან, რომ ევროკავშირის 28 წევრ სახელმწიფოში 160 ერი სახლობს. კოულის (2011) აზრით, მთელ ევროპაში 100 ერია, მათ შორის უსახელმწიფო მკვიდრი მოსახლეობა, ეთნიკური უმცირესობა, „მკაფიოდ ეროვნული უმცირესობები" (მაგ., კატალონიელები და ბრეტონები) და ეროვნებები (მაგ., რუსები და სერბები).

ერები რაოდენობრივადაც განსხვავდება და ათობით მილიონსა და რამდენიმე ათასს შორის მერყეობს (იხ. ცხრილი 3.2). ევროკავშირის 28 წევრი სახელმწიფოს მოსახლეობის დაახლოებით ორ მესამედს გერმანელები, ესპანელები, ინგლისელები, იტალიელები, პოლონელები და ფრან-

გები შეადგენენ. მდგომარეობას ართულებს ისიც, რომ თითქმის არც ერთი ევროპული სახელმწიფო კულტურულად ჰომოგენური არ არის; თუმცა ყოველ მათგანში არის ერთი რომელიმე კულტურულად დომინანტი ეროვნული ჯგუფი; ყველა სახელმწიფოში ცხოვრობს ასევე მინიმუმ სამი მკვიდრი ეროვნული უმცირესობა, უმეტეს შემთხვევაში კი – გაცილებით მეტი (Pan and Pfeil, 2004; ასევე იხილეთ Panayi, 2000). ასეთი მრავალფეროვნება ევროპის ტერიტორიული ხაზების მუდმივი გადანაცვლების შედეგია.1945 წლის შემდეგ გაზრდილმა ემიგრაციამ ეს მრავალფეროვნება მეტად გაზარდა, რის შედეგადაც ევროპაში ეროვნულ უმცირესობათა მინიმუმ ექვსი ჯგუფი წარმოიქმნა:

1. ეროვნული უმცირესობები, რომლებიც მეზობელ სახელმწიფოებში ეროვნულ უმრავლესობას წარმოადგენენ; მაგ., რუმინეთში მცხოვრები გერმანელები, კოსოვოში მცხოვრები ალბანელები, კვიპროსზე მცხოვრები ბერძნები, უკრაინაში მცხოვრები პოლონელები. 2010 ნელს მსჯელობამ იმის შესახებ, უნდა გადაეცათ თუ არა სლოვაკეთში, უკრაინაში, რუმინეთსა და სერბეთში მცხოვრები 2.5 მილიონამდე მადიარისთვის უნგრეთის მოქალაქეობა, უნგრეთში ნაციონალიზმის გაღვივებასა და სლოვაკეთის მიმართ ტერიტორიული პრეტენზიების ნამოყენებას შეუწყო ხელი.

2. ტრანსნაციონალური უმცირესობები, რომლებიც ორ ან მეტ სახელმწიფოში ცხოვრობენ, მაგრამ უმრავლესობას არც ერთში არ წარმოადგენენ. მათ შორის არიან ბასკები და კატალონიელები ესპანეთსა და საფრანგეთში, ფრიზები გერმანიასა და ნიდერლანდებში.

3. ერთ სახელმწიფოში მცხოვრები ადგილობრივი უმცირესობები, მათ შორის შოტლანდიელები და უელსელები დიდ ბრიტანეთში, კორსიკელები და ბრეტონები საფრანგეთში და გალიციელები ესპანეთში.

4. ევროკავშირში ლეგალურად მცხოვრები უცხოელები, მათ შორის ევროკავშირის რომელიმე ერთი ნევრი სახელმწიფოს სხვა წევრ სახელმწიფოში მცხოვრებლებიც. „ევროსტატის" მონაცემების მიხედვით, 2016 წელს ევროკავშირის 28 წევრ სახელმწიფოში უცხოელები მთელი მოსახლეობის 7%-ს შეადგენდნენ („ევროსტატი", 2017a). ყველაზე დიდი ჯგუფები ცხოვრობდნენ გერმანიაში, ესპანეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში.

ცხრილი 3.2 ევროპის ერები მათი სიდიდის მიხედვით

ყველაზე დიდი (40-85 მილიონი)	დიდი (10-25 მილიონი)	საშუალო (5-10 მილიონი)	პატარა (1-5 მილიონი)	ყველაზე პატარა (1 მილიონზე ნაკლები)
გერმანელები	რუმინელები	კატალონიელები	ნორვეგიელები	ფრიზები
იტალიელები	პოლანდიელები	ლანგობარდები	ვალონები	კორნუელელები
ფრანგები	მადიარები (უნგრელები)	სერბები	მოლდოველები	მონტენეგროელები
უკრაინელები	პორტუგალიელები	შვედები	უელსელები	კორსიკელები
ინგლისელები	ბერძნები	სიცილიელები	ბასკები	მადეირელები
პოლონელები	ჩეხები	ალბანელები	სლოვენები	მალტელები
ესპანელები	ბავარიელები	ფლამანდიელები	ლიგურიელები	ისლანდიელები

წყარო: Minahan, 2000

ცხრილი 3.3. *ევროკავშირის ოფიციალური ენები*

ბერძნული	იტალიური	სლოვაკური
ბულგარული	ლატვიური	სლოვენური
გერმანული	ლიეტუვური	უნგრული
დანიური	მალტური	ფინური
ესპანური	ნიდერლანდური	ფრანგული
ესტონური	პოლონური	შვედური
ინგლისური	პორტუგალიური	ჩეხური
ირლანდიური	რუმინული	ხორვატიული

5. ევროპის ფარგლებს გარედან, სამოქალაქო განხეთქილებების გამო, შემოსული ახალი რასობრივი და რელიგიური უმცირესობები (იხ. 25-ე თავი).

6. ევროპაში არალეგალურად მცხოვრები ემიგრანტები. შეუძლებელია „არანესიერ ემიგრანტთა" (როგორც ევროკომისია უწოდებს ხოლმე) ზუსტი რაოდენობის დადგენა, მაგრამ მათი რიცხვი, ალბათ, სულ რამდენიმე მილიონია. დეტალური განხილვისათვის იხ. 23-ე თავი.

ეროვნული განსხვავების ყველაზე მკაფიო ინდიკატორია ენა, რომლის შენარჩუნებისთვისაც ხშირად იბრძვიან ეროვნული უმცირესობები, რადგან მათთვის ენა მათ განსხვავებულ იდენტობაზე მიუთითებს. ენა ასევე ყველაზე ეფექტიანი ბარიერია ნამდვილი ევროპული იდენტობის ჩამოყალიბების გზაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ენების შესწავლას, ევროპელთა უმრავლესობა მხოლოდ მშობლიურ ენაზე ლაპარაკობს, რითაც კულტურათა კომუნიკაციას აბრკოლებენ და ევროპელთა შორის საერთო ენის გამონახვას ენინააღმდეგებიან. მხოლოდ ევროკავშირის მკვიდრი მოსახლეობა 40 სხვადასხვა ენაზე ლაპარაკობს, რომელთაგან 24 ოფიციალურ ენადაა აღიარებული (იხ. ცხრილი 3.3), რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირის ყველა საბუთი ამ ენებზე უნდა ითარგმნოს, ევროკავშირის შეხვედრებზე უნდა ხორციელდებოდეს სინქრონული თარგმანი (მოთხოვნის შემთხვევაში), რადგან ევროკავშირის მოქალაქეებს აქვთ უფლება, ევროკავშირის ინსტიტუციებს საკუთარ ენებზე უთხრან თავიანთი სათქმელი.

ინგლისური სწრაფად ხდება ევროპის საერთო ენა, ნაწილობრივ იმის წყალობით, რომ იგი ვაჭრობის, ტექნოლოგიისა და დიპლომატიის საერთაშორისო ენაა, ნაწილობრივ კი დასავლური (ძირითადად ამერიკული) კულტურის წყალობით. აღარაფერს ვამბობთ იმაზე, რომ იგი ამავე დროს გლობალური ენაც ხდება (Crystal, 2003). ევროკავშირის ინსტიტუციების საქმიანობა ინგლისურ ენაზე ხორციელდება (უფრო ნაკლებად – ფრანგულად), ევროპული კორპორაციების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირებს ინგლისური ენის ცოდნა მოეთხოვებათ, ამ ენას სულ უფრო ხშირად იყენებენ უმაღლესი განათლების დანესებულებებში; ასევე ხდება ევროპული ტურიზმის ლინგვა ფრანკა. მისი გავრცელება განსაკუთრებით აღელვებთ ფრანგებსა და სხვა ევროპელებს, მაგრამ ინგლისურის გავრცელება ევროპელებს საშუალებას აძლევთ, ელაპარაკონ ერთმანეთს და ბოლო მოუღონ თავიანთ შორის არსებულ კულტურულ განსხვავებებს.

მოქალაქეობა

ევროპის მოქალაქეობის არსი

იმის დადგენას, თუ რას ნიშნავს ევროპელობა, აძნელებს არა მხოლოდ ერებთან კულტურული კუთვნილება, არამედ კონკრეტულ სახელმწიფოსთან სამართლებრივი კავშირიც. როგორც პირველ თავში აღვნიშნეთ, სახელმწიფო არის სამართლებრივი და პოლიტიკური ერთობა, რომელსაც აქვს თავისი ტერიტორია და ჰყავს მთავრობა, რომელსაც ამ ტერიტორიაზე სუვერენიტეტი გააჩნია და რომლის დამოუკიდებლობა და ლეგიტიმურობა კანონითაა აღიარებული. ევროპის სახელმწიფოების საზღვრები ხშირად იცვლებოდა, პოტენციურად ახალი სახელმწიფოების ნარმოშობის ალბათობაც არსებობს, რადგან დამოუკიდებლობისკენ სულ უფრო მეტად ილტვიან კატალონია და კორსიკა, მოსალოდნელია ბელგიის დაშლაც. ევროპელები ერებთან კულტურულად არიან დაკავშირებული, სახელმწიფოებთან კი – მოქალაქეობით.

დებატები მოქალაქეობის მნიშვნელობის ზუსტად დასადგენად საუკუნეებია მიმდინარეობს. ამ ხნის მანძილზე იცვლებოდა მოქალაქეობის სოციალური, მორალური, სამართლებრივი და პოლიტიკური ასპექტები. ამ დებატებს ერთვოდა ხოლმე იდენტობის საკითხიც და მსოფლმხედველობრივი განსხვავებები მოქალაქეთა მოვალეობებისა (რესპუბლიკელები) და უფლებების (ლიბერალები) შესახებაც. ისეთი ცნებები, როგორიცაა სამოქალაქო ჩართულობა და სამხედრო სამსახური, დღემდე რელევანტურია მოქალაქეობის რაობის გასააზრებლად. ადამიანთა უმეტესობა ლიბერალურ თვალსაზრისს ემხრობა, რომელიც დიდ ბრიტანეთში ჩამოყალიბდა მაშინ, როცა ურთიერთობა მონარქი-ქვეშევრდომი ახალმა ურთიერთობამ – სახელმწიფო-მოქალაქემ ჩაანაცვლა. ამ თვალსაზრისის მიხედვით, მოქალაქეობა ხმის, სამართლიანი მოპყრობისა და საკუთრების უფლებას გულისხმობს (Joppke, 2010).

ჩვენი უმრავლესობისათვის მოქალაქეობა სამართლებრივ საკითხთა მთელ წყებას მოიცავს: ამა თუ იმ სახელმწიფოს მოქალაქეობა ამ სახელმწიფოში ცხოვრებისა და მუშაობის უფლების (თუმცა ეს უფლება ლეგალურ რეზიდენტებსაც ენიჭებათ), ხმის მიცემისა და არჩევნებში კენჭისყრის უფლების ქონას ნიშნავს. ასევე ნიშნავს იმას, რომ ადამიანი დაცულია ამ სახელმწიფოდან სხვა სახელმწიფოში იძულებითი გადაადგილებისაგან მისი მთავრობის თანხმობის გარეშე; მას აქვს უფლება, ჰქონდეს (ან მოითხოვოს) ამ სახელმწიფოს პასპორტი; ამ სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ ყოფნისას მოითხოვოს მისგან დაცვა. მოქალაქეს მისი მშობლიური სახელმწიფოს სუბიექტად მიიჩნევენ სხვა სახელმწიფოების მთავრობებიც; სხვა ქვეყნებში სამოგზაუროდ ან საცხოვრებლად ნებისმიერმა მოქალაქემ ამ სახელმწიფოს ნებართვა უნდა მიიღოს. უმთავრესი განსხვავება მოქალაქესა და ლეგალურ რეზიდენტს შორის შემდეგია: მოქალაქეს არჩევნებში მონაწილეობისა და კენჭისყრის უფლება აქვს, ხოლო არამოქალაქეს – არა; არამოქალაქე შეიძლება გააძევონ სახელმწიფოს ტერიტორიიდან, მოქალაქეს კი ვერ გააძევებენ. სხვა მხრივ, მათ ერთნაირი უფლება-მოვალეობები აქვთ.

ევროკავშირმა ევროპის მოქალაქეობის საკუთარი კონცეფცია შეიმუშავა. თუმცა იგი გაცილებით ნაკლებს გულისხმობს, ვიდრე ერთი შეხედვით ჩანს. „ლისაბონის ხელშეკრულება" (მუხლი 20) ადგენს: „წევრი სახელმწიფოს ნებისმიერი მოქალაქე ევროკავშირის მოქალაქე ხდება" და იქვე აგრძელებს: „კავშირის მოქალაქეობა დამატებითია და არ ცვლის სახელმწიფოს მოქალაქეობას". სიმბოლურად ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოს პასპორტს მუქი შინდისფერი ყდა აქვს და წევრი სახელმწიფოს სახელთან და სიმბოლოსთან ერთად მას „ევროპის კავშირიც"

ინტეგრაციის გაანზრება 4

კომპარატივისტული პოლიტიკა

კონსტრუქტივიზმი

საერთაშორისო ურთიერთობებს კიდევ ერთი საყურადღებო თეორია – კონსტრუქტივიზმი (ან სოციალური კონსტრუქტივიზმი, როგორც ხშირად უწოდებენ ხოლმე) უკავშირდება. ის ფოკუსირებულია პოლიტიკური სტრუქტურების ისტორიულ და სოციალურ საწყისებზე და ამტკიცებს, რომ ევროინტეგრაციას მხოლოდ მატერიალური ინტერესებით (მაგ., ეკონომიკური ინტეგრაციით) ვერ ავხსნით. კნუტსენის (2016) თქმით, სახელმწიფოები სტატიკური ობიექტები არ არიან, სახელმწიფო იდენტობები კი თავისთავად არსებული მოცემულობა არ არის – ორივე ვითარდება, რის შედეგადაც განსხვავება შიდა პოლიტიკასა და საერთაშორისო ურთიერთობებს შორის თანდათან სუსტდება. როგორც ბრაუნი (2019) ამბობს, არსებობს განსხვავება სამყაროში არსებულ ურყევ ფაქტებს, რომლებიც ჭეშმარიტია ადამიანის ქმედებებისგან დამოუკიდებლად და სოციალურ ფაქტებს შორის, რომლებიც სოციალურად დამკვიდრებული კონვენციების გამო არსებობს. ადამიანები მოქმედებენ არა მხოლოდ რაციონალური ხარჯ-სარგებლის ანალიზის საფუძველზე, არამედ იმის გამო, რომ სოციალურ სტრუქტურებში ცხოვრობენ, ზოგჯერ საკუთარი საუკეთესო ინტერესების საწინააღმდეგოდ მოქმედებენ და ისეთი სოციალური ნორმებით ხელმძღვანელობენ, რომლებიც მუდმივი ურთიერთქმედების პროცესში ყალიბდება (Saurugger, 2013).

კონსტრუქტივიზმი, ინტერგოვერმენტალიზმისგან (იხ. თავი 1) განსხვავებით, ყურადღებას აქცევს იმ ზემოქმედებას, რომელსაც სოციალური ურთიერთქმედება ახდენს საერთაშორისო ურთიერთობებზე. კონსტრუქტივიზმის არსის ჩამოყალიბება ადვილი არ არის, რადგან მას განსხვავებულად იყენებენ და ის განსხვავებულად ესმით. მას ევროპული ინტეგრაციის ჩასაწვდომად მოიხმობენ ხოლმე, როდესაც იმ როლზე ფოკუსირდებიან, რომელსაც სოციალიზაცია და განათლება ასრულებს ევროპული იდენტობის ჩამოყალიბებაში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კონსტრუქტივიზმს ფოკუსი იქიდან, რასაც ზოგჯერ ინსტიტუტებისა და სამთავრობათაშორისო ურთიერთობების რაციონალურ კვლევებს უწოდებენ, უფრო იდეოლოგიურად ორიენტირებულ საკითხებზე გადააქვს – რა უბიძგებს ადამიანებს იმოქმედონ ისე, როგორც მოქმედებენ. კონსტრუქტივიზმის მტკიცებით, აუცილებელია იმ კონტექსტის (მათ შორის, სოციალური გარემოს) გათვალისწინება, რომლის ფარგლებშიც მიიღება გადაწყვეტილებები და იმ ფაქტისაც, რომ ინტერესები დროთა განმავლობაში იცვლება (იხ. Saurugger, 2013).

კონსტრუქტივისტული იდეების ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია იდენტობის საკითხი. ეროვნულ იდენტობასა და საერთო ევროპულ იდენტობას შორის არსებული განსხვავება მნიშვნელოვანია ევროპული ინტეგრაციის პროცესის, გაფართოების შედეგებისა და ევროპისა და ევროკავშირის მნიშვნელობის ასახსნელად. მაგალითად, ნორმანი (2015) კონსტრუქტივიზმით ხსნის ევროკავშირის ინსტიტუციებს (განსაკუთრებით კომისიასა და მინისტრთა საბჭოს) შორის მიმდინარე ინსტიტუციურ კონფლიქტებს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებების თაობაზე. ბრექსიტის გადაწყვეტილების ლოგიკას შემსწავლელი ბევრი კვლევა (იხ. თავი 7) პირდაპირ ან ირიბად განიხილავს კონსტრუქტივისტულ იდეებს.

აწერია. საზღვარგარეთიდან ჩამოსვლისას ევროკავშირის მოქალაქეები ერთი შესასვლელით შედიან, ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები კი – სხვა შესასვლელიდან, სადაც ხშირად რიგი ძალიან ნელა გადის და ჩამომსვლელებს სხვადასხვა საბუთის წარდგენას სთხოვენ. ამას გარდა, ევროკავშირის მოქალაქეებს შემდეგი უფლებებიც აქვთ:

- წევრ სახელმწიფოებში თავისუფლად გადაადგილებისა და ცხოვრების უფლება, თუმცა ეს უპირობო უფლება არ არის, იგივე უფლება



ილუსტრაცია 3.2: ევროპის მოქალაქეობის განცდის წამოყალიბების მცდელობაა ისიც, რომ ყველა ევრო ქვეყანაში სახელმწიფო პასპორტები სიმბოლურად წაანაცვლა მოხელისფერმა „ევროპულმა" პასპორტმა.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

აქვს ევროკავშირის ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს ლეგალურ რეზიდენტს.

- ადგილობრივ და ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობისა და კენჭისყრის უფლება იმ სახელმწიფოში, რომლის ლეგალური რეზიდენტებიც არიან.
- დახმარებისათვის მიმართოს ევროკავშირის ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს საელჩოს იმ ქვეყანაში, რომელშიც მის სახელმწიფოს წარმომადგენლობა არ აქვს.
- ევროკავშირს მიმართოს მის ნებისმიერ ოფიციალური ენაზე და მიიღოს პასუხი იმავე ენაზე.

კონსტრუქტივიზმი თეორიული მიდგომა, რომელიც ყურადღებას მიმართავს ინტერესების სოციალურ კონსტრუქციასა და იმ გზებზე, რომლითაც ისინი ინსტიტუტებზე ზემოქმედებენ და აყალიბებენ მათ.

ევროპის მოქალაქეობა ევროკავშირის მიერ შექმნილი ცნება, რომლითაც ცდილობს, თავის მოქალაქეებს მეტი ტრანსნაციონალური კუთვნილების გრძნობა გაუჩინოს; თუმცა მას მოქალაქეობის ტრადიციული გაგების ნიშნები აკლია.

უორდი (1996, გვ. 40) ამ ყველაფერს ძალიან სასიამოვნო, მაგრამ „შეზღუდული პრაქტიკული ღირებულების" მქონე ნიუანსებს უწოდებს. გილდისთვის (1997, გვ. 30) კი ისინი „ფურცელზე დაწერილი ლამაზი სიტყვებია". ამ პასპორტების ქონა ალტერნატიულ მოქალაქეობას არ იძლევა, ევროკავშირის მოქალაქეები თავიანთ ეროვნულ პასპორტებს ვერ ჩააბარებენ და მათ ნაცვლად ევროკავშირის პასპორტებს ვერ აიღებენ. მათ დღემდე არ აქვთ ის, რასაც ბალიბარი (2004) „ტრანსნაციონალურ მოქალაქეობას" უწოდებს, მაასი კი (2007, გვ. 95) „სუპრაეროვნულ პოლიტიკურ წევრობას". ამის მიზეზი კი, ალბათ, ის არის, რომ არ არსებობს ერთი ევროპული სახელმწიფო, მთავრობა ან ხელისუფლება, რომელიც ევროპის მოქალაქეების უფლებებს დაიცავს და რომელსაც ეს მოქალაქეები მიმართავენ მაშინ, როცა ევროკავშირის რომელიმე წევრ სახელმწიფოში პრობლემები შეექმნებათ.

ევროპასთან იდენტიფიცირება

როგორ განვიხილოთ ევროპისა თუ ევროკავშირთან იდენტიფიცირების მნიშვნელობა მაშინ, როცა ერები და სახელმწიფოები ესოდენ მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ იდენტობის შექმნაში? ვინ არიან ის ადამიანები, რომლებიც საკუთარ თავს და თავიანთ გარშემო არსებულ სამყაროს

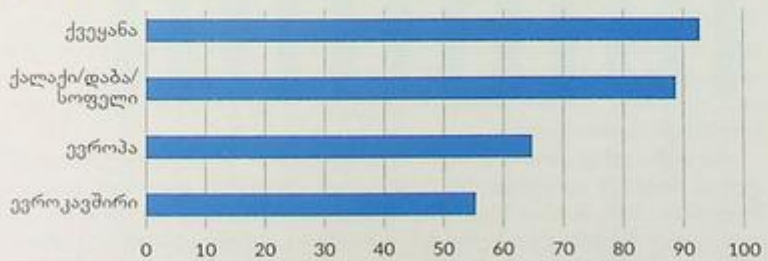
ევროპული თვალთახედვით უყურებენ? არსებული ვითარების შესახებ ნაწილობრივ პასუხს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგები გვაძლევს. დიაგრამა 3.1 ცხადყოფს, რომ ადგილობრივ თემებთან და ქვეყნებთან „მიბმის" განცდა უფრო ძლიერია, ვიდრე ევროპასთან. დიაგრამა 3.2 გვიჩვენებს, რომ „მიბმის" გრძნობა განსხვავდება სხვადასხვა ნევრ ქვეყანაში: ლუქსემბურგში ის 80%-ს აღწევს, საბერძნეთში კი ყველაზე დაბალ ნიშნულზეა და 37%-ს შეადგენს. ევროკავშირი 28-ის საშუალო მაჩვენებელი 56%-ია.

მაგრამ, სამწუხაროდ, ეს რიცხვები არ ცხადყოფს, რა დონეზე თვლიან ევროპელები თავს მხოლოდ ან ძირითადად ევროპელებად, ან მხოლოდ და ძირითადად თავიანთი მშობლიური ქვეყნების მოქალაქეებად. ფლიგშტეინი (2008) მოვლენებს ოდნავ განსხვავებულად ხედავს. იგი ევროპელებს სამ ბანაკად ყოფს: პირველი (მოსახლეობის 10-15%) ღრმა სოციალური და ეკონომიკური კავშირებით მჭიდროდაა დაკავშირებული ევროპასთან და მისგან მატერიალურ და კულტურულ სარგებელს იღებს; მეორეს (40-50%) ევროპასთან უფრო ზედაპირული დამოკიდებულება აქვს, იცის, რაც ხდება თავისი სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ, მაგრამ მშობლიურ ენას, კულტურასა და პოლიტიკასაა მიჯაჭვული; მესამე (40-50%) ასაკოვანი, ღარიბი და ნაკლებად განათლებულია, არ მოგზაურობს და არ ითვისებს სხვა ქვეყნების კულტურას, მეტადაა მიჯაჭვული თავის ქვეყანაზე და უფრთხის ევროპულ ინტეგრაციას.

„ევრობარომეტრი" გარკვეული პერიოდულობით ატარებს ევროპელთა გამოკითხვებს იმის შესახებ, თუ რამდენად გრძნობენ ისინი თავს ევროპაზე მიბმულად (თუმცა არ განმარტავს, რა იგულისხმება ამ „მიბმაში"). 2018 წლის საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ასეთი განცდა რესპონდენტთა 70%-ზე მეტს ჰქონდა (იხ. დიაგრამა 3.3); თუმცა, როგორც ასეთი გამოკითხვების შემთხვევაში ხდება ხოლმე, სახელმწიფოთა შორის თვალსაჩინო განსხვავებები არსებობს. ამასთან, ძნელია რამე კონკრეტული მოდელის დადგენა. გამოკითხვაში ლიდერობდნენ ლუქსემბურგი და გერმანია, მაგრამ ეგე-ის ორი თანადამფუძნებელი სახელმწიფო – საფრანგეთი და იტალია – ბევრად უფრო დაბალ პოზიციაზე იყო. ასევე შესამჩნევია მნიშვნელოვანი განსხვავება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის (უნგრეთსა და პოლონეთში მაღალია, ჩეხეთსა და ბულგარეთში კი დაბალი). გასაკვირი არ არის, რომ ბრიტანეთი და საბერძნეთი უდაბლეს პოზიციებზე იმყოფებოდნენ.

მოქალაქეობის „შეგრძნების" ობიექტურად გაზომვა ძალიან ძნელია. ჩვენი უმეტესობა მიბმულია (ან თავისი თავის იდენტიფიცირებას ახდენს)

დიაგრამა 3.1. *რა აზრისანი არიან ევროპელები: დაკავშირების გრძნობა I*



„ძალიან" ან „საკმაოდ" დაკავშირებული პროცენტული მაჩვენებელი

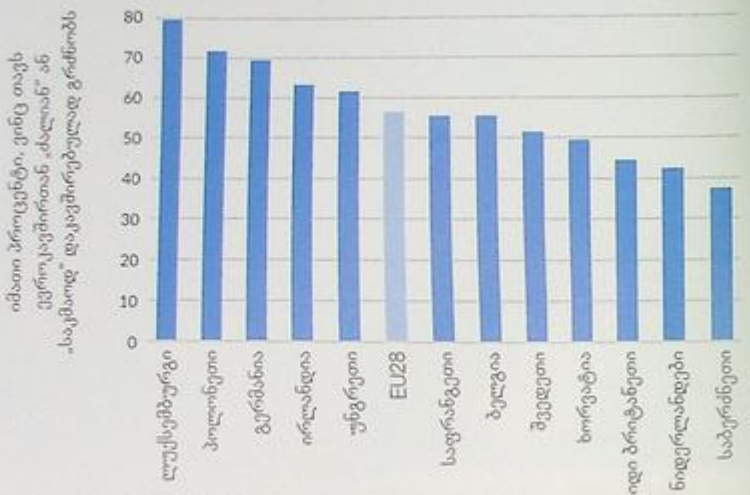
წყარო: ევროკომისია (2018a)

კონცეფცია

პატრიოტიზმი

სიამაყე, სიყვარული და ერთგულება რომელიმე ერთი ქვეყნის მიმართ, რომელსაც ნარმოშობს საკუთარი თავის ამ ქვეყნის ისტორიასა და მიღწევებთან დაკავშირება. პატრიოტიზმი კონკრეტული ქვეყნისადმი პოზიტიურ დამოკიდებულებას გულისხმობს, მაგრამ იგი შეიძლება გადმოიღაროს და სხვა ქვეყნებისადმი აგრესიულობაში გადაიზარდოს; ხშირად თავისი ქვეყნის კრიტიკა არაპატრიოტობად ითვლება და ზოგჯერ მან შეიძლება ნაციონალიზმი დაბადოს (იხ. თავი 1), რაც ერთი ეროვნული ჯგუფის ინტერესების სხვებისაზე მაღლა დაყენებას ნიშნავს; ხშირად ერთნი თვლიან, რომ სხვა ჯგუფები ნინ ელობებიან და რეალურ ან რაღაც ნარმოსახვით საფრთხეს უქმნიან. მიუხედავად იმისა, რომ არიან ევროპელები, რომლებიც ევროკავშირის მიღწევებით ამაყობენ, მან საზოგადოებრივ ცნობიერებაში ჯერ ვერ დაიმკვიდრა ის ადგილი, რომელიც პატრიოტიზმის საგნად აქცევს.

დიაგრამა 3.2. *რა აზრისანი არიან ევროპელები: დაკავშირების გრძნობა I I*



წყარო: ევროკომისია (2018a)

იმ სახელმწიფოზე, რომელთა მოქალაქეებიც ვართ იმიტომ, რომ „ვერგებით", კომფორტულად ვართ და მათ ხასიათსა და წეს-ჩვეულებებს კარგად ვიცნობთ, ან იმიტომ, რომ მას კანონიერად ეუკავშირდებით პასპორტით ან სხვა დოკუმენტით, რომელიც ჩვენს მოქალაქეობას ადასტურებს. ამის მიღმა იდენტობის დადგენა ძნელია. ხშირ შემთხვევაში ეს „მიბმა" პატრიოტიზმში ან ერისადმი კუთვნილებით განცდილ სიამაყის გრძნობაში გადაიზრდება ხოლმე. არც ამ კონცეფციის გაზომვაა ადვილი. ბევრი ევროპელი პატრიოტიზმს ფრთხილად ეკიდება, რადგან მან არასახარბიელო სახელი მოიხვეჭა იმის გამო, რომ დიდხანს ნაციონალიზმთან, კონფლიქტთან და ომთან ასოცირდებოდა.

ევროპელები უფრო აქტიურად უნდა ახდენდნენ ევროპასთან საკუთარი თავის იდენტიფიცირებას, მაგრამ ასე არ ხდება იმ ფაქტორების არარსებობის გამო, რომელთა ზემოქმედებითაც ადამიანს ამა თუ იმ საზოგადოების კუთვნილების განცდა უჩნდება; არ არსებობს ერთიანი ევროპული სახელმწიფო, ერი, ენა, მთავრობა, ხალხი, რელიგია, მოქალაქეობა, პასპორტი, ჯარი, პოლიცია და კულტურა. ევროკავშირი თავისი სიმბოლიკის შექმნას ცდილობს – მათ შორის შექმნა დროშა (იხ. ფოკუსი 1), ჰიმნი, დევიზი („ერთიანობა მრავალფეროვნებაშია"), დაანესა ევროპის დღე (9 მაისი); ზოგიერთის აზრით, ევრო და ევროკავშირის პასპორტიც თავისებური სიმბოლოებია, მაგრამ ისინი ევროპასთან ან ევროკავშირთან ისეთსავე ასოციაციებს არ იწვევენ, როგორსაც ეროვნული და სახელმწიფო სიმბოლოები.

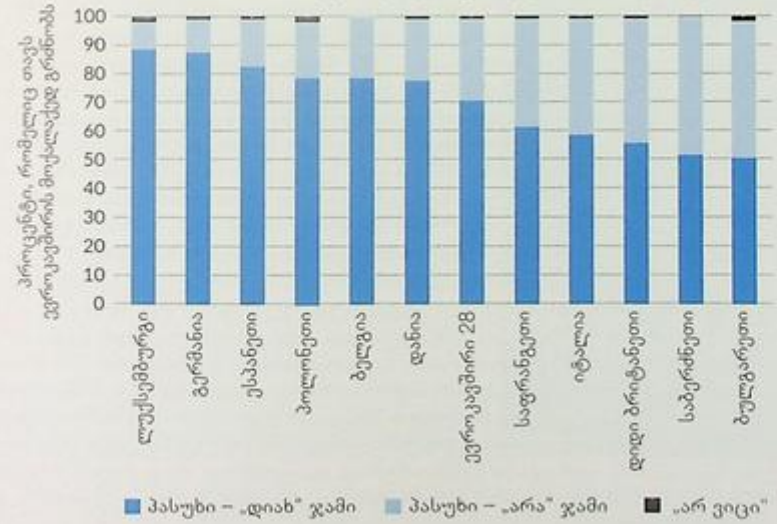
რა თქმა უნდა, სიმბოლოები „კუთვნილების" მნიშვნელოვანი ელემენტებია, მაგრამ ევროპელებს ბევრი რამ ახსენებთ თავიანთ განსხვავებულობას. მათ შორის ყველაზე მრავლისმთქმელი ენაა; რა თქმა უნდა, გარკვეულ როლს კულტურა და ისტორიაც ასრულებს. ევროკავშირი ამ განსხვავებების დაძლევასა და ყურადღების ევროპელთა საერთო კულტურულ მემკვიდრეობაზე მიპყრობას ცდილობს, თანაც ისე, რომ მრავალფეროვნებაც შეინარჩუნოს. ევროკავშირი აფინანსებს და სხვა სახის

დახმარებას უწევს ხელოვნებას, განათლებასა და ენების შესწავლას; ყოველ წელს ერთ ან ორ ქალაქს ევროპის კულტურულ დედაქალაქად ასახელებს (მაგ., ფლორენცია, მადრიდი, ჰელსინკი, ლივერპული, სტამბოლი, რიგა, ორჰუსი და გალოვეი). ევროკომისია ყოველწლიურად გამოყოფს ჯილდოს კულტურული მემკვიდრეობის დასაცავად. რა თქმა უნდა, ასეთი პროექტები ფასეულია, მაგრამ ევროპული იდენტობა თავად ევროპელებმა უნდა გამოიმუშაონ, რაც ნიშნავს, რომ უკეთ უნდა გაიაზრონ, რა აქვთ საერთო (ამ საკითხის განხილვა იხილეთ მე-17 თავში).

ევროპის ცვალებადი დემოგრაფია

ევროპა დიდი ხნის მანძილზე იყო მოსახლეობის ზრდის დინამიკური ცენტრი. ის დღეს მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე მჭიდროდ დასახლებული რეგიონია. მხოლოდ ევროკავშირში 512 მილიონი ადამიანი ცხოვრობს, მთელ ევროპაში კი – 44 სახელმწიფოში 690 მილიონი. მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით იგი მესამე ადგილზეა ჩინეთისა (1.4 მილიარდი) და ინდოეთის (1.3. მილიარდი) შემდეგ. გაცილებით უსწრებს აშშ-ს (325 მილიონი), რუსეთს (145 მილიონი) და იაპონიას (127 მილიონი). თუმცა დღეს არსებული ტენდენციები ცხადყოფს, რომ ევროპა გარკვეული დემოგრაფიული პრობლემების წინაშე დგას: ევროპელები შვილებს გაცილებით იშვიათად აჩენენ, ბევრი მათგანი უფრო დიდხანს ცოცხლობს, იცვლება პენსიონერთა და შრომისუნარიან მოსახლეობას შორის არსებული ბალანსი. ასეთი ტენდენციების არსებობა ევროპას სოციალურ და ეკონომიკურ სირთულეებს უქადის: გაიზრდება ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის ხარჯები, რომლებიც შემცირებული გადასახადებიდან უნდა დაფინანსდეს. ასევე დასაფიქრებელია ეკონომიკის პროდუქტიულობის კლება და ცხოვრების სტანდარტის ვარდნა, თაობათა შორის არსებული დაძაბულობა, ცვლილებები ბიზნესსაქმიანობის ორგანიზაციულ ასპექტებში, ცვლილებები ურბანიზაციის დაგეგმვაში, ტრანსპორტსა და ინფრასტრუქტურაში.

დიაგრამა 3.3 *რა აზრისანი არიან ევროპელები: ევროკავშირის მოქალაქეობა*



წყარო: ევროკავშირი (2018b)

საყურადღებოა იმიგრაციის საკითხიც, რომელიც მსოფლიო ფენომენია, მაგრამ განსაკუთრებით მწვავედ დგას ევროპაში. თვით ის ქვეყნებიც კი, რომლებიდანაც ერთ დროს მაღალი იყო ემიგრაციის დონე, ახლა მაგნიტივით იზიდავენ იმიგრანტებს (იხ. Parsons and Smeeding, 2006a). 1960-იან წლებში ევროპის მოსახლეობა ბუნებრივი გზით იზრდებოდა, ახლა კი მოსახლეობის რაოდენობა ძირითადად იმიგრანტების ხარჯზე იმატებს. თუმცა ეს რაოდენობა მაინც ვერ აბალანსებს მოსახლეობის კლებად რაოდენობას. ამგვარი მდგომარეობა, სავარაუდოდ, მეტ სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დაძაბულობას გამოიწვევს, რადგან ევროპაში ბევრია არაბი, აფრიკელი და/ან მუსლიმი იმიგრანტი. იმიგრაცია 1950-1960-იანი წლების შემდეგ გაიზარდა. ევროპის მთავრობების ძალისხმევამ, უცხოელი მუშახელის შემოსვლის შეზღუდვით დაეცვათ სამუშაო ადგილები, ხელი შეუწყო ევროპაში არაკვალიფიციური და არალეგალური მუშახელის შემოსვლას, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში მარგინალიზებული არიან. არაფერი კეთდება საზოგადოებაში მათი ინტეგრირებისათვის. გამძაფრდა რასიზმი და რელიგიური ფანატიზმი, გაიზარდა მემარჯვენე იმიგრაციის მოწინააღმდეგე პარტიათა მხარდაჭერა. დიდ ზენოლას განიცდის ინფრასტრუქტურა და სოციალური ინსტიტუტები (დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. 23-ე თავი).

1900 წელს ევროპაში მსოფლიოს მოსახლეობის დაახლოებით მეოთხედი ცხოვრობდა, დღეს კი მისი მოსახლეობა მსოფლიოს მოსახლეობის ერთ მერვედს შეადგენს; გაეროს პროგნოზით, 2050 წლისთვის აქ ეს რაოდენობა მხოლოდ ერთი მეთოთხმეტედი იქნება (მსოფლიო ბანკი, 2019). ასეთი მდგომარეობა ნანილობრივ განპირობებულია, ერთი მხრივ, მსოფლიოს სხვა ნაწილებში მოსახლეობის რაოდენობის სწრაფი ზრდით, მეორე მხრივ კი, ევროპაში მოსახლეობის მატების შენელებული ტემპით.

1960-2004 წლებში ევროკავშირში შობადობა 45%-ით დაეცა (Pearce and Bovagnet, 2005) და დღეს 2.1 ნიშნულზე გაცილებით დაბლაა. ევროკავშირის არც ერთ სახელმწიფოში შობადობის ნიშნული 1.7-ს არ აღემატება, იტალიასა და ესპანეთში კი 1.2-ია. ევროკავშირის საერთო საშუალო მაჩვენებელი 1.5-ია. ვარაუდობენ, რომ 2015-2050 წლებში ევროკავშირის მოსახლეობა კიდევ 6%-ით დაიკლებს, ინდოეთის 25%-ით გაიზრდება, აშშ-ის – 22%-ით, ბრაზილიის კი – 8%-ით. 2035 წლისთვის ჩინეთის მოსახლეობა 5%-ით გაიზრდება, 2035 წლის შემდეგ კი დაიკლებს (იხ. დიაგრამა 3.4). პატარა ევროპულ ქვეყნებში მოსახლეობის რაოდენობა ნელი ტემპით იმატებს, დიდ სახელმწიფოებში კი სულ სხვა მდგომარეობაა: გერმანიისა და პოლონეთის მოსახლეობის რაოდენობა უკვე მცირდება, იტალიის მოსახლეობა 2020 წლის შემდეგ დაიკლებს, საფრანგეთის მდგომარეობა კი 2045 წლის შემდეგ მცირედ გამოსწორდება. ევროკავშირის დიდ სახელმწიფოთა შორის მხოლოდ ბრიტანეთის მოსახლეობის რაოდენობა იზრდება, მაგრამ ძირითადად იმიგრაციის ხარჯზე.

ასევე ხდება მოსახლეობის დაბერებაც. 2017 წელს ევროპელთა თითქმის ერთი მეოთხედი 60 წელს გადაცილებული იყო (რაც თითქმის ორჯერ აღემატება მსოფლიოს მაჩვენებელს, აფრიკისას კი – ხუთჯერ), რის გამოც ევროპაში მსოფლიოს სხვა კუთხეებთან შედარებით (იაპონიის გარდა) გაცილებით მეტი პენსიონერი იყო (იხ. დიაგრამა 3.5). 2020 წელს მსოფლიოს მოსახლეობის საშუალო ასაკი 31 წელი იყო, ევროპის მოსახლეობისა კი – 40.3 (გაეროს ეკონომიკურ და სოციალურ საქმეთა დეპარტამენტი, 2108). ევროპაში პენსიონერთა ასაკობრივი შეფარდება შრომისუნარიან მოსახლეობასთან, სავარაუდოდ, გაიზრდება, ზოგ ქვეყანაში კი გათანაბრდება.

ფოკუსი 1

ევროპის დროშა

უდავოა, რომ ევროკავშირის ყველაზე თვალსაჩინო სიმბოლო, რომელსაც ყველგან შეხვდებით, ევროკავშირის დროშაა. მის ლურჯ ფონზე გამოსახულ 12 ოქროსფერ ვარსკვლავს ნახავთ ყველგან: სამთავრობო დანესებულებების შენობებზე, სასტუმროების წინ, მანქანების სანომრე ნიშნებზე, პირადობის მოწმობებზე, პასპორტებსა და ევრობანკნოტებზე. ამ დროშის არსებობა ყველამ იცის, მაგრამ ცოტამ თუ იცის, როგორ შეიქმნა იგი და რას ნიშნავს მისი დიზაინი. ისტორია საკმაოდ საინტერესოა.

ევროპის საბჭომ შექმნიდან მალევე, 1949 წელს, შეკრიბა კომიტეტი, რომელიც მისი დროშის დიზაინის შექმნაზე იმუშავებდა. საზოგადოებრივი კონკურსი არ გამოუცხადებიათ, მაგრამ საბჭომ 120-ზე მეტი დიზაინი მიიღო. დიზაინთა ნაწილი უღიმღამო იყო, ნაწილი – უცნაური და ზოგიც – ძალიან უცნაური. შემოსულ ნინადადებათა შორის იყო:

- პანეეროპული მოძრაობის დროშა – ცისფერ ფონზე გამოსახული, ყვითელ რკალში ჩასმული ნითელი ჯვარი.
- ევროპული მოძრაობის დროშა – თეთრ ფონზე გამოსახული უზარმაზარი მწვანე „E“ ასო.
- ცისფერ ფონზე გამოსახული ერთი ყვითელი ვარსკვლავი.
- ცისფერ ფონზე გამოსახული 35 ვარსკვლავისაგან შეკრული თანავარსკვლავედი, რომლებიც ევროპის დედაქალაქების სიმბოლო იყო.
- ვეფხვი ნახტომში.
- ლურჯ ფონზე წრიულად განლაგებული 15 ვარსკვლავი. თითოეული ვარსკვლავი ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოს აღნიშნავდა.

საბოლოოდ წრიულად განლაგებულ ვარსკვლავებზე შეაჩერეს არჩევანი, მაგრამ რაოდენობა 12-მდე შეამცირეს, რადგან რიცხვებს 13-ს, 14-სა და 15-ს სხვადასხვა მოსაზრებით ენინააღმდეგებოდნენ.

დროშა მიიღეს და ნარადგინეს 1955 ნელს. საბჭო ამ დროშის გამოყენებას სხვა ევროპული ორგანიზაციებისგანაც მოითხოვდა, რათა იგი ევროპის სიმბოლოდ ექცია. დროშა 1983 ნელს ევროპარლამენტმა მიიღო, 1985 ნელს – ევროპულმა საბჭომ (რათა ევროგაერთიანებას გამოყენებინა), 1993 ნელს კი – ევროკავშირმა. ახლა ეს დროშა ორივეს ეკუთვნის – ევროკავშირსაც და ევროპის საბჭოსაც.

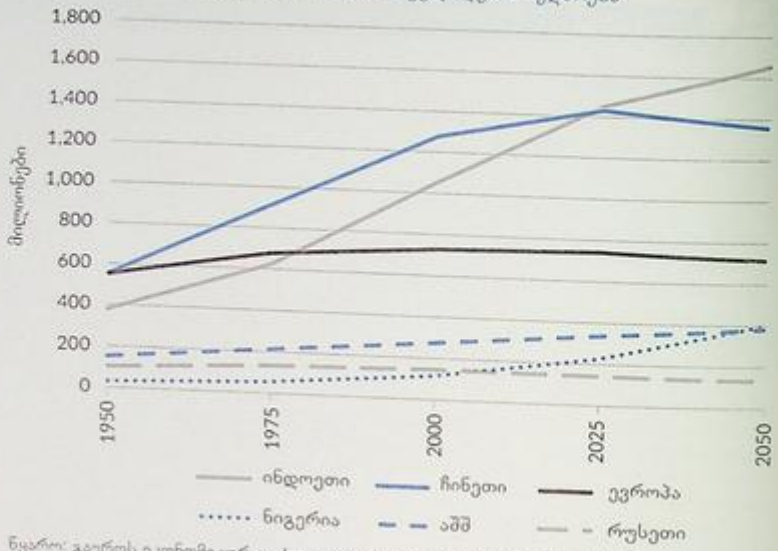
როცა გაერთიანებაში 12 ნევრი იყო, ყველა თვლიდა, რომ 12 ვარსკვლავი წევრ ქვეყნებს აღნიშნავდა. მაგრამ როცა 1995 ნლის გაფართოების შემდეგ ვარსკვლავების რაოდენობა არ გაზრდილა, მათ მნიშვნელობაზე ვარაუდების გამოთქმა დაიწყეს. ზოგი თვლიდა, რომ ისინი მოციქულთა რაოდენობას აღნიშნავდა, ზოგის აზრით, ზოდიაქოს ნიშანთა რაოდენობას უდრიდა, ზოგი პერაკლეს სახელს უკავშირებდა. ზოგიც – ისრაელის ტომებს. ისეთ კათოლიკურ ქვეყნებში კი, როგორიც პოლონეთია, თვლიდნენ, რომ რიცხვი თორმეტი ეკლესიების კედლებზე გამოსახული მადონას მარავანდედს უკავშირდებოდა. სინამდვილეში რიცხვი 12 იმიტომ შეარჩიეს, რომ იგი კომიტეტის ყველა წევრისთვის მისაღები იყო. ამ რიცხვს არც პოლიტიკური, რელიგიური, სოციალური თუ კულტურული დატვირთვა აქვს და არც არაფრის სიმბოლო არ არის (ინფორმაცია ძირითადად აღებულია Kowalski, 2009).



წყარო: EC-ის ვებგვერდი ზედაპირული სამართალი

ზოგ ევროპული მთავრობას იმდენად აშფოთებს არსებული ტენდენციები, რომ შობადობის გასაზრდელად საგანგებო პოლიტიკაც კი შეიმუშავეს. შობადობის წასახალისებლად ადამიანებს სთავაზობენ გარან-

დიაგრამა 3.4 *მოსახლეობაში მომხდარი ცვლილებების შედარება*



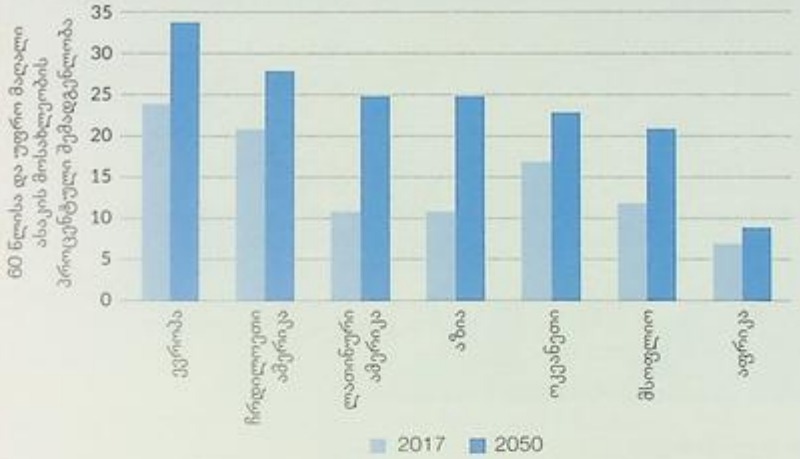
წყარო: გაეროს ეკონომიკურ და სოციალურ საქმეთა დეპარტამენტი *(2018)*.

ტირებულ სამსახურს, გახანგრძლივებულ დეკრეტულ შვებულებას, საბავშვო ბაღებს, გახანგრძლივებულ ჯგუფებს სასკოლო საათების დასრულების შემდეგ, უფასო ან სუბსიდირებულ განათლებას, ჯანდაცვას და მოქნილ სამუშაო გრაფიკს. მართალია, ბავშვის ყოლა-არყოლის გადაწყვეტილება ძალიან პირადულია, მაგრამ მასზე ეკონომიკური ფაქტორებიც მოქმედებს. წარსულში ბავშვების ყოლა ოჯახში დამატებითი მუშახელის არსებობას და სიბერეში პატრონის ყოლას ნიშნავდა. დღეს კი ქალები ჯერ კარიერის შექმნას ცდილობენ; დამნაშავეა სამედიცინო პროგრესიც, რომელიც ქალებს ბავშვის გვიან ასაკში გაჩენის შესაძლებლობას ჰპირდება. სამთავრობო პოლიტიკა, რაც უნდა გულუხვი იყოს, არსებულ ტენდენციებს ბევრით ვერ დაეხმარება.

შობადობის ტენდენციებზე გავლენა იქონია ოჯახის სტრუქტურაში მომხდარმა ცვლილებებმაც. „სტანდარტული" ოჯახური ერთეულის ცნება (ანუ ოჯახი, სადაც ორი, ქორწინებაში მყოფი, მშობელი ერთად ზრდის შვილებს; სოციოლოგები ამგვარ ოჯახებს „ბირთვს" ან „ოჯახურ მოწყობას" უწოდებენ) ბევრგან დიდი ხანია მითად იქცა, მაგრამ ეს მითი ყველაზე მეტად, ალბათ, ევროპაში დაძველდა, სადაც ასეთი „სტანდარტული" ოჯახები უკვე იშვიათ მოვლენაა. რაზეც სამმა ძირითადმა ტენდენციამ იქონია გავლენა:

1. ევროპელები იშვიათად ქორწინდებიან, ამასთან, ქორწინდებიან გვიან ასაკში. წარსულში ადამიანები დაახლოებით ოცი წლის ასაკში ქორწინდებოდნენ, ზოგი უფრო ადრეც. 2016 წელს კი ევროკავშირში პირველი ქორწინების საშუალო ასაკი მამაკაცებისთვის 33 წელი იყო, ქალებისთვის – 31 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019a). ამის მიზეზი ის არის, რომ სულ მეტი ქალი ირჩევს კარიერას და სულ უფრო მეტი ევროპელი თვლის, რომ ქორწინება საჭირო არ არის.

დიაგრამა 3.5 *დაბერებადი მოსახლეობების შედარება*



წყარო: გაეროს ეკონომიკურ და სოციალურ საქმეთა დეპარტამენტი (2018).

2. მეტი ბავშვი იბადება ქორწინების გარეშე. დასავლეთ ევროპაში ეს რიცხვი 1960 წელს დაფიქსირებული 2-5%-იდან 2016 წელს 40%-მდე გაიზარდა. საფრანგეთში ქორწინების გარეშე დაბადებულ ბავშვთა რაოდენობა ახალშობილთა 60% შეადგენს, საბერძნეთში კი მხოლოდ – 10%-ს („ევროსტატი" 2018a). შვილის ქორწინების გარეშე გაჩენის მიზეზი ადრე ძირითადად სიღარიბე იყო, ახლა კი არჩევანი გახდა.

3. უშვილო ოჯახები გაცილებით ხშირ მოვლენად იქცა. 2011 წელს მათი რაოდენობა ევროკავშირის 25 წევრ სახელმწიფოში ოჯახების 45%-ს შეადგენდა. ორ მესამედს კი ერთი ან ორი ბავშვი ჰყავდა („ევროსტატი", 2017a).

იგივე ტენდენციები შეინიშნება სხვა ინდუსტრიალიზებულ ქვეყნებშიც, თუმცა არც ერთში ასეთი მონაცემები არ ფიქსირდება და სხვაგან არსად ასე ხმამაღლა არ ლაპარაკობენ მოსალოდნელ შედეგებზე. ისინი, ვინც ეჭვის თვალით უყურებს ევროინტეგრაციას, კითხვას ამგვარად სვამენ: შეძლებს თუ არა ევროკავშირი თავისი პოლიტიკური გავლენისა და ეკონომიკური ზრდის შენარჩუნებას თავისი მოსახლეობის კლების პირობებში. თუმცა, რა თქმა უნდა, რაოდენობაზე მნიშვნელოვანი ხარისხია. ანუ არა ის, რამდენი ადამიანი გვყავს, არამედ როგორ ცხოვრობენ ისინი. შეიძლება, ჩინეთი და ინდოეთი მოსახლეობის მხრივ მსოფლიოს ზესახელმწიფოები იყოს, მაგრამ მათი მოსახლეობის უმეტესობა საშინელ სიღატაკეში ცხოვრობს და ხელი არ მიუწვდება მომსახურების ძირითად საშუალებებზე. ხშირად გაისმის გაფრთხილებები იმის შესახებ, რასაც მსოფლიოს მოსახლეობის მზარდი რაოდენობა უქადის ბუნების ამონურვად რესურსებს. დღეს ევროპაში არსებული შრომისუნარიანი მოსახლეობისა და პენსიონერთა შეფარდება აუცილებელს გახდის საზოგადოებრივი კეთილდღეობისა და სოციალურ სისტემებში რეფორმების გატარებას. მოსახლეობის რაოდენობის შემცირება შეამცირებს ბუნებრივი რესურსების მოხმარებას. მაშ რა არის ეს – კრიზისი თუ ხელსაყრელი შესაძლებლობა?

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა არის ევროპის აღმოსავლეთი საზღვარი? უნდა გავითვალისწინოთ თუ არა მასთან მიმართებაში თურქეთი ან რუსეთი?
2. რას ნიშნავს იყო ევროპელი (ან თავი ევროპელად იგრძნო) და რით განსხვავდება ევროპისათვის თავის მიკუთვნება ცალკეული სახელმწიფოების ან ერებისთვის მიკუთვნებისგან?
3. რა არის ყველაზე მნიშვნელოვანი იდენტობის განსაზღვრისას: კულტურა, ადგილი, ისტორია, ენა, ეთნიკური წარმომავლობა, რელიგია, იდეოლოგია, ფილოსოფია თუ ესთეტიკა?
4. უნდა შესთავაზონ თუ არა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოქალაქეებს ალტერნატივა – გახდნენ ევროკავშირის მოქალაქეები? ასეთ შემთხვევაში, რას ნიშნავს ეს მოქალაქეობა პრაქტიკული თვალსაზრისით?
5. არის თუ არა ევროპის მოსახლეობის კლება პრობლემა, რადაც მას ბევრი მიიჩნევს, თუ ის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პრიორიტეტების გადახედვის შესაძლებლობაა?

ძირითადი ტერმინები

ევროპის მოქალაქეობა

კონსტრუქტივიზმი

კონცეფციები

იდენტობა

მოქალაქეობა

პატრიოტიზმი

დამატებითი ლიტერატურა

- Checkel, Jeffrey T., and Peter J. Katzenstein (eds) (2009) European Identity (Cambridge University Press). ევროპული იდენტობების იდეის კვლევა – როგორ შეგვიძლია, უკეთ ჩავნვდეთ მას პოლიტიკური, ისტორიული, სოციოლოგიური და ანთროპოლოგიური პერსპექტივიდან.
- Kaina, Viktoria, Ireneusz Pawel Karolewski, and Sebastian Kuhn (eds) (2016) European Identity Revisited: New Approaches and Recent Empirical Evidence (Routledge). კვლევათა რედაქტირებული ნაკრები – ბოლოდროინდელი მოვლენების – მათ შორის ევროკავშირის კრიზისების – გავლენა ევროპულ იდენტობაზე.
- Keulman, Kenneth, and Agnes Katalin Koós (2014) European Identity: Its Feasibility and Desirability (Lexington Books). კვლევა საკითხისა – ჩნდება თუ არა ახალი კოლექტიური თვითიდენტიფიკაცია ევროპაში.

კადრი: გაერთიანებული სამეფო





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1973 წლის იანვარში (გავიდა 2020 წლის იანვარში)
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	43% დადებითი, 29% ნეიტრალური, 27% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	ლონდონი
მმართველობის ფორმა	კონსტიტუციური მონარქია უნიტარული საპარლამენტო სისტემით
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	73/751 (მთელ ევროკავშირში მე-3 ყველაზე მეტი) (ამჟამად ნული)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	36.9%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	29/316 (ევროკავშირში ყველაზე მეტი სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად) (ამჟამად ნული)

66 მილიონი
მოსახლეობა

$2,64 ტრილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$39,950
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

244,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

დიდი ბრიტანეთი (ოფიციალური სახელწოდება – გაერთიანებული სამეფო) ევროკავშირის ერთ-ერთი ყველაზე გულგრილი წევრი იყო. მსოფლიოს ამ უძველესმა სახელმწიფომ, საპარლამენტო სისტემის სამშობლომ და ინდუსტრიული რევოლუციის აკვანმა, 1945 წლის შემდეგ მრავალი ცვლილება განიცადა (განსაკუთრებით თავისი ოდესღაც ვრცელი იმპერიის დაშლის შემდეგ), რომლებმაც კითხვები გააჩინა როგორც მისი ეროვნული იდენტობის, ისე მსოფლიოში მისი ადგილის შესახებ. ეეგ-ს 1973 წელს შეუერთდა, მაგრამ გაწევრიანების 18 თვის თავზე უკვე ეროვნული რეფერენდუმი ჩაატარა წევრობის შესახებ. მმართველი კონსერვატიული პარტიის შიგნით არსებული პოლიტიკური განხეთქილების გამო 2016 წელს ჩატარდა ბრექსიტის ფრიად სადავო და დაუდეგარი რეფერენდუმი, რომელშიც ამომრჩეველმა ხმა მისცა ევროკავშირიდან გასვლას – ხმები ასე განაწილდა: 52:48. გასვლის პირობებზე პოლიტიკურად მისაღები შეთანხმების მიღწევა ძნელი აღმოჩნდა, რამაც ბრიტანულ საზოგადოებაში არსებული არაერთი ძველი ბზარი გააღრმავა და გააფართოა. ეს ხანგრძლივი ისტორიის მქონე ქვეყანა ევროკავშირიდან გასვლის შემდეგ მრავალი გამონვევისა და გაურკვეველი მომავლის წინაშე აღმოჩნდა.

4 პირველი ნაბიჯები (1944-58)

მიმოხილვა

დღევანდელი ევროკავშირი საუკუნეების წინ იღებს სათავეს. დიდი ხნის განმავლობაში ომი და კონფლიქტი ევროპის განვითარების ნაწილი იყო, რის გამოც მოაზროვნეები ადგენდნენ გეგმებს, რომელთა განხორციელებაც ამ რეგიონში მშვიდობას დაამყარებდა. მაგრამ, როგორც წესი, მათ არაფინ ითვალისწინებდა. ორმა მსოფლიო ომმა ევროპის ძალასა და გავლენას დიდი დარტყმა მიაყენა. ევროპელებმა სხვებთან ერთად დაინახეს საკუთარი თავიც და თავიანთი უსაფრთხოებაც.

ევროპაში მშვიდობა 1945 წელს დადგა, თუმცა მისი ეკონომიკა განადგურებული იყო, პოლიტიკური სისტემები დაშლილი, ევროპული სახელმწიფოების კოლონიები დამოუკიდებლობისათვის იბრძოდნენ. ქვეყნები ერთმანეთს აღარ ენდობოდნენ; ახლა ისინი ახალი ტიპის ომში – „ცივ ომში" – გაყო და ორი გარე ძალის გავლენაში მოაქცია: აშშ-ისა და საბჭოთა კავშირის. ომით დაქანცული ევროპელები მომავალი კონფლიქტების აღკვეთას ცდილობდნენ. რეგიონული თანამშრომლობის იდეას ყველა ემხრობოდა, მაგრამ მთავრობები და ელიტები მათი პრაქტიკაში განხორციელების გზებზე ვერ თანხმდებოდნენ.

1949 წელს პირველი მოკრძალებული ნაბიჯი გადაიდგა – დაარსდა ევროპის საბჭო (Council of Europe). რასაც 1952 წელს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" (European Coal and Steel Community (ECSC)) შექმნა მოჰყვა. უფრო მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა 1957 წელს, როდესაც ხელი მოეწერა „რომის ხელშეკრულებას" (Treaty of Rome), რომლის საფუძველზეც დაარსდა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" (თანამეგობრობა) (ეგგ, European Economic Community (EEC)). გაერთიანების მიზანი იყო დასავლური ბაზრის შექმნა, რომელშიც ადამიანები, ფული, საქონელი და მომსახურება თავისუფლად გადაადგილდებოდა. თუმცა 1960-იან წლებში ეეგ-ის წარმატება არაერთგვაროვანი იყო, რადგან მისი ლიდერები შექმნილ შესაძლებლობებს სრულად ვერ იყენებდნენ.

საკვანძო საკითხები

- ევროპა დიდი ხნის განმავლობაში ეძებდა კონფლიქტის პირობებში თანამშრომლობის გზებს. მაგრამ ამ იდეების ფართო აუდიტორიამდე მიტანას ორი მსოფლიო ომი და მათი მიყენებული ჭრილობები დასჭირდა.
- 1945 წელს დასავლეთ ევროპას სამი მნიშვნელოვანი საჭიროება ჰქონდა: ომის შედეგად განადგურებული ეკონომიკის აღდგენა, შიდა და გარე უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და ნაციონალიზმის საშიშროების შემცირება.
- ეკონომიკურ რეკონსტრუქციას შეერთებულმა შტატებმა ხელი „მარშალის გეგმის" ამოქმედებით შეუწყო; უსაფრთხოების გარანტიებიც აშშ-მა უზრუნველყო ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის (ნატოს) (North Atlantic Treaty Organization (NATO)) შექმნით.
- მართალია, ევროპის თავდაცვის გაერთიანებისა და ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების (European Political Community (EPC)) შექმნის მცდელობა წარუმატებელი აღმოჩნდა, მაგრამ „ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" დაარსება ევროპელთათვის უდავოდ პროგრესული ნაბიჯი იყო. ევროპული ეკონომიკური კავშირების დამყარების ამ მნიშვნელოვან პროცესში ბრიტანეთი საფრანგეთი, დასავლეთ გერმანია, იტალია და ბენილუქსის სამი ქვეყანა ჩაერთო.
- 1957 წელს „რომის ხელშეკრულებების" ხელმოწერის ქვაკუთხედს ეკონომიკური თანამშრომლობა წარმოადგენდა – მის საფუძველზე შეიქმნა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" (თანამეგობრობა) (ეგგ, EEC) და „ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანება" (European Atomic Energy Community).
- ეეგ-ის მიზნებს შორის იყო: ერთიანი ბაზრის შექმნა, საერთო გარე საბაჟო ტარიფის დაწესება და სოფლის მეურნეობის, ვაჭრობის, ტრანსპორტისა და კონკურენციის საერთო პოლიტიკის შემუშავება.

ევროპა მეორე მსოფლიო ომის წინ

1922 წელს ვენაში დაარსდა ორგანიზაცია პანევროპული კავშირის სახელით, რომლის სულისჩამდგმელიც გრაფი რიხარდ ნიკოლაუს კუდენჰოვე-კალერგი (ეიძირო აოიამა) გახლდათ. ის, ავსტრო-უნგრელი დიპლომატისა და მისი იაპონელი მეუღლის ვაჟი, დაიბადა ტოკიოში, იყო ჩეხოსლოვაკიის მოქალაქე, მისი წინაპრები ბელგიასა და საბერძნეთში ცხოვრობდნენ, გაიზარდა ბოპემიაში (ახლანდელი ჩეხეთის რესპუბლიკის ნაწილი), სწავლობდა იტალიასა და ავსტრიაში, რის გამოც ამბობდნენ (ალბათ სრულიად მართებულად), რომ იგი „პრაქტიკულად თავად იყო პანევროპული ორგანიზაცია" (Chambers, 2017). იგი ერთიანი ევროპის იდეის შექმნით გამოდიოდა, თავის წიგნში „პანევროპა" (Pan-Europa) (von Coudenhove-Kalergi, 1926 წ.) წერდა, რომ ევროპა „საერთაშორისო კონფლიქტების დენთით სავსე კასრია", რომლის პრობლემებიც „მხოლოდ გაერთიანებით გადაიჭრება". მისი აზრით, ევროპის ხალხების გაერთიანების ყველაზე დიდი დაბრკოლება გერმანიასა და საფრანგეთს შორის არსებული დაპირისპირება იყო.

მისი იდეები მისმა თანამედროვე და შემდგომი პერიოდის რამდენიმე პოლიტიკურმა ლიდერმა გაიზიარა, მათ შორის, საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრმა ედუარ ერიომ (თანამდებობაზე იმყოფებოდა 1924-1925 წლებში), რომელიც ევროპის შეერთებული შტატების (The United States of Europe) შექმნის იდეით გამოვიდა. მის მოსაზრებას მიემხრო მისი კოლეგა არისტიდ ბრიანიც, რომელმაც 1930 წელს წამოაყენა იდეა, რომლის თანახმადაც, ევროპის ფედერაციის საქმიანობა ერთა ლიგის ფარგლებში უნდა წარმართულიყო. ის თავის ნააზრევში იყენებს ისეთ ტერმინებს, როგორიცაა საერთო ბაზარი (common market) და ევროპის კავშირი (European Union) (Briand, 1997). კუდენჰოვე-კალერგიმ მეორე მსოფლიო ომი ემიგრაციაში გაატარა, ძირითადად აშშ-ში; მისი პიროვნებით არის შთაგონებული პერსონაჟი – ვიქტორ ლასლო – ფილმში „კასაბლანკა". იგი ევროპული ერთიანობის იდეების პროპაგანდას ომის შემდეგაც განაგრძობდა; იცოცხლა „ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების" შექმნამდე. სწორედ კუდენჰოვე-კალერგის წინადადებით მიიღო ევროპის საბჭომ, შემდეგ კი ეეგ-მა, ბეთჰოვენის „სიხარულის ოდა" ჰიმნად, ევროპის დღის აღნიშვნა კი მაისში გადაწყვიტა.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების იდეა კუდენჰოვე-კალერგის შთაგონებით შეიქმნა, ვერ ვიტყვით, რომ იგი ამ მოსაზრების პირველი ავტორი იყო. ფაქტობრივად, ევროკავშირის ისტორია ხანგრძლივი კონფლიქტების ისტორიაა, რომელიც მსოფლიოს ამ ერთ-ერთ ყველაზე დასახლებულ, პოლიტიკური მეტოქეობით გამსჭვალულ და კულტურულად რთულ რეგიონში მიმდინარეობდა. ეს კონფლიქტები, რომლებიც სათავეს ანტიკურ ხანაში იღებს, შუა საუკუნეებშიც გაგრძელდა. შემდეგ მათ ჯვაროსნული ლაშქრობები მოჰყვა, მოგვიანებით კი ფართომასშტაბიანი კონფლიქტები დაიწყო, მაგ., „ასწლიანი" (1337-1453) და „ოთხმოცწლიანი" ომები (1568-1648). ომობდნენ გარე დამპყრობლების წინააღმდეგაც, მაგ., არაბებისა და ოსმალების; არაერთხელ ამტყდარა სამოქალაქო ომი; დამოუკიდებლობისთვისაც უბრძოლიათ. მეოცე საუკუნეში კი ყველაფერი ორი მსოფლიო ომით დაგვირგვინდა. სხვადასხვა დროს კონფლიქტები განსხვავებული მიზეზებით ხდებოდა: ხან მინებისთვის იბრძოდნენ, ხანაც დინასტიათა შორის არსებული შუღლის გამო, ხანაც ომების მიზეზი სარწმუნოება და ნაციონალიზმი იყო. მოგვიანებით, როდესაც ევროპულმა სახელმწიფოებმა უცხოეთში იმპერიების შექმნა დაიწყეს, ახალი ფეთქებადი ელემენტი გაჩნდა, რამაც ევროპის ფარგლებში მიმდინარე მეტოქეობას გლობალური განზომილება შესძინა.

შექმნილი მდგომარეობით სასოწარკვეთილებაში ჩავარდნილმა იდეალისტებმა იმ გზებისა და საშუალებების ძებნა დაიწყეს, რომლებითაც ევროპელები რეგიონულ ასოციაციებში გაერთიანდებოდნენ. არსებობდა განსხვავებული მოსაზრებები, დაწყებული პრინცთა ასამბლეის ჩამოყალიბებით, დამთავრებული სასამართლოებით, რომლებიც დავებს გადაწყვეტდნენ; ზოგი ევროპული პარლამენტის შექმნის მომხრედ გამოდიოდა, ზოგიც ევროპული ფედერაციის (იხ. Heater, 1992; Urwin, 1995; Salmon and Nicoll, 1997). ფილოსოფიური სტანდარტი, რომლის შესახებაც დებატები მიმდინარეობდა, 1795 წელს შეიქმნა, როდესაც გერმანელმა ფილოსოფოსმა იმანუელ კანტმა ჩამოაყალიბა პირობები, რომელთა არსებობაც საჭიროა იმისათვის, რომ კაცობრიობამ მუდმივი მშვიდობის მდგომარეობას მიაღწიოს. კანტი ამ პირობათა შორის მუდმივი ჯარის გაუქმებასა და თავისუფალ სახელმწიფოთა ფედერაციის შექმნას ასახელებდა (Kant, [1795] 2009). ევროპა 1945 წლიდან მშვიდობიანად ცხოვრობს, რის გამოც მას ხშირად კანტიანურ ევროპად (იხ. 24-ე თავი) მოიხსენიებენ ხოლმე.

1815 წლიდან 1914 წლამდე, ნაპოლეონის ომების დასრულებისა და პირველი მსოფლიო ომის დაწყებას შორის პერიოდში, ევროპაში მეტ-ნაკ-

რუკა 4.1. *ევროპა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ*



ლებად მშვიდობა სუფევდა, მაგრამ ნაციონალიზმი ახალ საფრთხეებს წარმოშობდა. მთავრობები თავიანთ ძალაუფლებას იცავდნენ, უმცირესობები კი დამოუკიდებლობისათვის იბრძოდნენ; ბევრი მათგანი თითოეული ერისთვის ცალკე სახელმწიფოს შექმნას ცდილობდა, პრინციპით – ერთი სახელმწიფო – ერთი ერი. ბელგია, ბულგარეთი, საბერძნეთი, უნგრეთი, ირლანდია, იტალია, პოლონეთი და რუმინეთი უცხოელთა მმართველობას ეწინააღმდეგებოდნენ და დამოუკიდებლობას ითხოვდნენ; ასევე დიდი ძალისხმევა იხარჯებოდა გერმანიისა და იტალიის გაერთიანებლად. ერთი პატარა ნაპერწკალი, 1914 წელს სლავი ნაციონალისტის მიერ ავსტრია-უნგრეთის ტახტის მემკვიდრის მკვლელობა საკმარისი გახდა იმისათვის, რომ ორიოდ თვეში დიდი ომი დაწყებულიყო.

ომმა ძალიან ცოტა პრობლემა გადაჭრა, საზღაური კი განუზომლად დიდი იყო – დაიღუპა 15 მილიონამდე ადამიანი, მათ შორის, უპრეცედენტო რაოდენობის მშვიდობიანი მოსახლეობა. თუ შეიძლებოდა ამ კაცისმკვლელ ომს რამე დადებითი მხარე ჰქონოდა, ასეთად ახალი საზოგადოების დაბადება უნდა ჩაითვალოს (განსაკუთრებით, დიდი სახელმწიფოების მტრობით დაქანცულ პატარა სახელმწიფოებში), რომელიც უფრო კეთილგანწყობილი იყო სახელმწიფოთა თანამშრომლობის იდეის მიმართ. თუმცა ამ იდეის განსახორციელებლად საკმაოდ მოკრძალებული ნაბიჯები გადაიდგა (მაგ., 1922 წელს ბელგიამ და ლუქსემბურგმა შეზღუდული ეკონომიკური კავშირი დააარსეს), ევროპელთა უმეტესობა კი ჯიუტად ებღაუჭებოდა საკუთარ ეროვნულ და სახელმწიფოებრივ იდენტობას.

მაგრამ 1919 წლის „ვერსალის ხელშეკრულებამ“, რომელმაც გერმანიის დასჯა და მისგან რეპარაცია მოითხოვა, შუღლი უფრო გააღვივა. ნაციზმის აღზევებამ მშვიდობიანი თანამშრომლობის იდეა მოსპო, 1939 წელს კი მორიგი ევროპული ომის დაწყებამ ცხადყო, რომ რეგიონი ხანგრძლივი მშვიდობის ფორმულას (Marks, 2003) ვერ აგნებდა. მეორე მსოფლიო ომს ადამიანთა არნახული ხოცვა და ნგრევა მოჰყვა. მან მილიონობით მშვიდობიანი მოქალაქისა და სამხედრო მოსამსახურის სიცოცხლე შეინირა, ნანგრევებად აქცია ქალაქები, გაანახევრა სოფლის მეურნეობის წარმოება; ომის დასასრულს დაახლოებით 13 მილიონი ლტოლვილი იყო, ძირითადი ინფრასტრუქტურა კი – დანგრეული და მწყობრიდან გამოსული; ომმა გამარჯვებულებიცა და დამარცხებულებიც პოლიტიკურად და ეკონომიკურად თანაბრად გაანადგურა.

მდგომარეობა ომის შემდგომი პერიოდის ევროპაში

1945 წლის 8 მაისს ომის დასრულების შემდეგ ევროპამ შვება იგრძნო, რაც მხიარულებასა და ზარ-ზეიმში აისახა. თუმცა ამავე დროს ისიც ნათელი გახდა, რომ ევროპას არა მხოლოდ დანგრეული ინფრასტრუქტურა ჰქონდა აღსადგენი, არამედ პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სისტემაც ასაშენებელი იყო. ევროპელები, რომლებიც განუზომლად დაზარალდნენ ფიზიკურადაც და ფსიქოლოგიურადაც, აღელვებულები შესცქეროდნენ მათ წინაშე არსებულ გამოწვევებს, რომელთაგან ზოგიერთი განსაკუთრებით თვალსაჩინო იყო:

- საფრანგეთში ომის დროს ერთმანეთს დაუპირისპირდნენ კოლაბორაციონისტები და „წინააღმდეგობის“ მონაწილეები, რომლებიც ახლა ფრანგული ეკონომიკის მოდერნიზებასა და კეთილდღეობის სისტემის გაფართოებაზე ფიქრობდნენ. გაურკვეველი იყო საფრანგეთის საერთაშორისო მდგომარეობაც. მეოთხე რესპუბლიკის მიერ 1946 წელს მიღებულ კონსტიტუციას სრულყოფილი არ ეთქმოდა; მისი სამ-

ხედრო ძლიერება ეჭქვეშ დააყენა 1954 წლის ინდოჩინეთისა და 1956 წლის სუეცის მოვლენებმა (იხ. მე-5 თავი).

- დიდმა ბრიტანეთმა წარმატებით გაართვა თავი მეორე მსოფლიო ომს; ომის შემდეგ ის პოლიტიკურად სტაბილური იყო, მისი ეკონომიკა სწრაფად გამოდიოდა ომის მძიმე შედეგებიდან, მაგრამ მისი საერთაშორისო როლი შეიცვალა. მისი, როგორც ძლევამოსილი და დიდი სახელმწიფოს, სტატუსის დასასრულის დასაწყისი 1947 წლის აგვისტოში დადგა, როდესაც ინდოეთმა და პაკისტანმა დამოუკიდებლობა მოიპოვეს. თუმცა მრავალი ბრიტანელი თავიანთ ეროვნულ სიამაყესა და ბრიტანეთის ევროპის ფარგლებს გარეთ არსებულ ინტერესებს არ თმობდა და კონტინენტზე მიმდინარე მოვლენებს ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა.

- ირლანდია ომის დროს ოფიციალურად ნეიტრალური იყო, მაგრამ ბრიტანეთის ეკონომიკასთან მისი ეკონომიკის მჭიდრო კავშირის გამო მან ომის შემდგომ პერიოდში ევროპისადმი იგივე მიდგომა აირჩია, რაც ბრიტანეთს ჰქონდა.

- დასავლეთმა გერმანიამ მთელი ძალისხმევა ეკონომიკის აღდგენისკენ მიმართა; მისთვის უმთავრესი ეროვნული სირცხვილის დაძლევა იყო. გერმანია ოთხმაგ უცხოურ ოკუპაციაში იმყოფებოდა; 1948 წლისთვის ის ორ ნაწილად გაიყო: აღმოსავლეთში სოციალისტური გერმანია შეიქმნა, დასავლეთში კი – კაპიტალისტური. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკა (ანუ დასავლეთი გერმანია) 1949 წლის მაისში დაარსდა, რომლის ერთობ პოპულარული კანცლერი კონრად ადენაუერი (თანამდებობაზე იმყოფებოდა 1949-63 წლებში) ყველა ღონეს ხმარობდა, რომ თავისი ქვეყანა ახალი „ატლანტიკური ალიანსის" მეშვეობით გაეძლიერებინა და გერმანელთა პატივისცემა აღედგინა. ამ მიზნებმა გერმანია რეგიონული ინტეგრაციის ქომაგად აქცია.

- ავსტრია ომს შედარებით უვნებლად გადაურჩა და მიუხედავად იმისა, რომ ომის შემდეგ გერმანიის მსგავსად ისიც ორ ნაწილად გაიყო, მალე 1920 წლის კონსტიტუცია დაიბრუნა და დემოკრატიული არჩევნები ჩაატარა. ავსტრიამ ნეიტრალიტეტი 1955 წელს გამოაცხადა, მაგრამ ეკონომიკურმა ურთიერთობებმა ისიც დასავლეთ ევროპის ორბიტაზე მოაქცია.

- იტალიამ დასავლეთ გერმანიაზე გაცილებით უკეთ გაართვა თავი ომის შემდგომი პერიოდის გამოწვევებს და ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სტაბილურობასაც ადვილად მიაღწია. 1946 წელს იტალიის რესპუბლიკის ახალ მთავრობაში ძირითადად ქრისტიან-დემოკრატები ჭარბობდნენ. მაგრამ მთავრობა ხშირად იცვლებოდა, იყო სისტემური კორუფცია და არაკომპეტენტური ბიუროკრატიული აპარატი. ზოგიერთები ევროპულ ინტეგრაციაში მშვიდობის ხელშეწყობის საშუალებას და იტალიისთვის ეკონომიკური პრობლემების მოგვარების გზას ხედავდნენ. მიუხედავად ამისა, იტალია ერთგვარ „ზანტ ევროპელად" დარჩა.

- სკანდინავიის ხუთმა სახელმწიფომ ომში სხვადასხვა გზა გაიარა: შვედეთი და ფინეთი ნეიტრალურები იყვნენ, დანია და ნორვეგია კი გერმანიის ოკუპაციაში მოექცნენ. ომის შემდგომ ხუთივეში პოლიტიკურმა სტაბილურობამ დაისადგურა, თითქმის არ ჰქონდათ შიდა სოციალური პრობლემები, ჰარმონიზებული იყო სახელმწიფო კანონები, საერთო საგარეო პოლიტიკის პოზიციები კი შეთანხმებული; 1952 წელს ჩამოაყალიბეს სკანდინავიური საბჭო საპასპორტო კონტროლის გასაუქმებლად, მშრომელთა თავისუფალი გადაადგილებისა და ერთობლიეი სანარმოების ხელშესანყობად.

- ბენილუქსის ქვეყნები (ბელგია, ნიდერლანდები და ლუქსემბურგი) გერმანიის ოკუპაციაში მოექცა. მათთვის ყველაზე მთავარი ეკონომიკური თანამშრომლობა იყო. 1948 წელს დაარსდა ევროინტეგრაციის მნიშვნელოვანი ნიშანსვეტი – „ბენილუქსის საბაჟო კავშირი".

- საბერძნეთის, პორტუგალიისა და ესპანეთის დემოკრატიული და ეკონომიკური განვითარების გზა საკმაოდ რთული აღმოჩნდა. ომის შემდგომ საბერძნეთში მალე დაიწყო ეკონომიკური აღმავლობა, თუმცა 1967-74 წლების პოლიტიკურმა დაძაბულობამ სამხედრო დიქტატურა წარმოშვა. პორტუგალიაში 1928 წლის შემდეგ ანტონიო სალაზარის სამხედრო დიქტატურის რეჟიმი იყო, ესპანეთში კი 1939 წლიდან ფრანსისკო ფრანკოს დიქტატურა დამყარდა. მიუხედავად იმისა, რომ ომის შემდგომი ევროპა არაერთგზის ეცადა ამ ქვეყნებთან საერთაშორისო თანამშრომლობის გაღრმავებას, მათ მაინც შედარებითი იზოლაციის გზა აირჩიეს.

- აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ფართო რეგიონულ თანამშრომლობაში ჩართვას ხელი შეუშალა ომის შემდეგ წლებში მათი საბჭოთა კავშირის გავლენის სფეროში მოქცევამ, რადგან საბჭოთა საგარეო პოლიტიკა აღმოსავლეთ ევროპას დასავლეთთან თანამშრომლობის ნებას არ რთავდა. აღმოსავლეთი ევროპა ამ ნაჭუჭიდან მხოლოდ „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ, 1989-1991 წლებში, გამოვიდა და დასავლეთთან თანამშრომლობა დაიწყო.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ საერთაშორისო სისტემაც შეიცვალა. 1939 წლამდე მსოფლიოს უდიდესი სახელმწიფოები ძირითადად ევროპული ქვეყნები იყო, რომელთა ძლიერებასაც მათი მრავალრიცხოვანი არმია, განვითარებული ეკონომიკა, საერთაშორისო ვაჭრობაში ძლიერი პოზიცია და მთელ მსოფლიოში ჩადებული ფინანსური ინვესტიციები განაპირობებდა (Levy, 1983). ომის დასრულების შემდეგ საფრანგეთი და დიდი ბრიტანეთი კვლავ მსოფლიოს უძლიერესი ქვეყნების როლს თამაშობდნენ, თუმცა ცხადი გახდა, რომ ახალი საერთაშორისო წესრიგი შეიქმნა, რომელშიც დომინანტ როლს ამერიკის შეერთებული შტატები და საბჭოთა კავშირი ასრულებდნენ. ამ ორი ქვეყნის ძალაუფლება იმდენად დიდი იყო და იმდენად დიდ სივრცეზე ვრცელდებოდა, რომ მათზე საუბრისას ახალი ტერმინი – „ზესახელმწიფო" (superpower) ((Fox, 1944) წარმოიშვა (შემდგომი განხილვისათვის იხილეთ 24-ე თავი). სულ მალე ევროპის როლი კიდევ ერთმა ფაქტორმა დააკნინა – ზესახელმწიფოებს შორის მიმდინარე იდეოლოგიურმა „ცივმა ომმა" რეგიონი ორ ნაწილად გაყო, რომელშიც ევროპის ქვეყნები მეორეხარისხოვან როლში ასრულებდნენ.

ევროპის სახელმწიფოები ომის შემდეგ სამი პრობლემის წინაშე აღმოჩნდნენ, რომლებიც დაუყოვნებლივ უნდა მოგვარებულიყო:

1. ევროპის აღდგენისა და გადაჯგუფებისთვის საჭირო იყო რეკონსტრუქცია, თუმცა გამოფიტული რეგიონი ამ პრობლემას დამოუკიდებლად ვერ დაძლევდა.

2. ევროპელები კვლავაც ეჭვის თვალით უცქერდნენ ერთმანეთს და, რაც მთავარია, ახლა ახალი რეალური საფრთხის პირისპირ იდგნენ – ევროპა შეიძლებოდა ამერიკასა და საბჭოთა კავშირს შორის გაჩაღებული ომის ბრძოლის ველად გადაქცეულიყო და საბოლოო განადგურების წინაშე აღმოჩენილიყო – ამჯერად ბირთვული იარაღის გამოყენებით.

3. ორივე მსოფლიო ომის მიზეზი ნაციონალიზმი იყო; ევროპელები მშვიდობიანად ვერ იცხოვრებდნენ, თუ ნაციონალიზმს სხვა კალაპოტისკენ არ მიმართავდნენ.

ცნებები

ცივი ომი

სიტყვების, იდეებისა და იდეოლოგიების ომი, რომელიც შეერთებულ შტატებსა და საბჭოთა კავშირს შორის მიმდინარეობდა და რომელშიც ჩართული იყვნენ მათი სუროგატები. გრძელდებოდა 1940-იანი წლების ბოლოდან 1980-იანი წლების დასასრულამდე. ევროპის პოლიტიკურმა დაყოფამ აღმოსავლეთად და დასავლეთად და ამ ორ მთავარ გმირს შორის არსებული განხეთქილებით გამოწვეულმა სტრესმა სერიოზულად იმოქმედა ევროპაზე. „ცივი ომის" დასრულებამ ევროპის არსი და იდეა მნიშვნელოვნად შეცვალა.

ახლა საკითხავი იყო, როგორ გამკლავებოდნენ ამ პრობლემებს და როგორ მოეგვარებინათ ევროპელებს შორის ძველი დროიდან არსებული კონფლიქტი.

ეკონომიკების აღდგენა (1944-51)

„ბრეტონ-ვუდსის სისტემა"

ომისშემდგომი საერთაშორისო ეკონომიკური სისტემა 1944 წლის ისტორიული მნიშვნელობის შეხვედრაზე გაიწერა, როდესაც ეკონომისტები და პოლიტიკური ლიდერები ატლანტის ოკეანის ორივე მხარიდან ნიუ-ჰემპშირში, ბრეტონ-ვუდსის ტყიან ფერდობზე მდებარე „მაუნთ-ვაშინგტონ-ჰოტელში", შეიკრიბნენ. მათ აქ შეიმუშავეს ის პრინციპები, რომლებსაც მოგვიანებით „ბრეტონ-ვუდსის სისტემა" ეწოდა და რომელიც გულისხმობდა სხვადასხვა ვალუტის კონვერტაციას, თავისუფალი ვაჭრობის დაწესებას, უარს დისკრიმინაციაზე და სავალუტო გაცვლითი კურსის სტაბილურობის უზრუნველყოფას. ამ ყველაფერს კი საფუძველს უმყარებდა აშშ დოლარის ახლად შეძენილი ძალა და ორი ახალი ორგანიზაციის დაარსება: „საერთაშორისო სავალუტო ფონდის", რომელიც საერთაშორისო ვაჭრობასა და გაცვლითი კურსის სტაბილურობას შეუწყობდა ხელს და მსოფლიო ბანკის, რომელიც ომით დაზარალებულ ევროპულ ქვეყნებს ფულს ასესხებდა. მესამე ორგანოს – „საერთაშორისო სავაჭრო ორგანიზაციის" – შექმნას აშშ-ის კონგრესმა მხარი არ დაუჭირა, რის გამოც შეთანხმდნენ, რომ დროებით დაიდებოდა „ტარიფებისა და ვაჭრობის გენერალური შეთანხმება" (General Agreement on Tariffs and Trade), რომლის ფარგლებშიც ქვეყნები მოლაპარაკებებს აწარმოებდნენ სავაჭრო ბარიერების თანდათანობით გაუქმებაზე.

მართალია, ეს მიზნები ძალიან კეთილშობილური იყო, მაგრამ მალე ნათელი გახდა, რომ კონფლიქტის ეკონომიკური შედეგები ბოლომდე არ გაითვალისწინეს. ომის შემდეგ ევროპაში ძალიან ხანმოკლე, მაგრამ არამდგრადი ეკონომიკური აღმავლობის ხანა დადგა. საკვები ისევ ულუფებად გაიცემოდა, მთავრობები უმნიშვნელოვანესი იმპორტის შესაძენად დოლარის რეზერვებს იყენებდნენ. საჭირო იყო დიდი კაპიტალური ინვესტიციების ჩადება, რისთვისაც მხოლოდ აშშ იყო მზად. ომის დროს ამერიკის ეკონომიკამ აღმავლობა განიცადა; 1945-1947 წლებში კი ევროპას 10 მილიარდ დოლარზე მეტი კრედიტი მისცა ((Milward, 1984). მაგრამ მაინც უფრო კონსტრუქციული მიდგომა იყო საჭირო.

1947 წელს ჰარვარდის უნივერსიტეტში წარმოთქმულ სიტყვაში აშშ-ის საბელმწიფო მდივანმა ჯორჯ მარშალმა განაცხადა, რომ ამერიკა ყველა ზომას მიიღებდა ევროპის ეკონომიკური აღდგენის ხელშესაწყობად. მარშალს აშკარად პოლიტიკური მოტივები ამოძრავებდა (ძლიერი ევროპა წინ აღუდგებოდა საბჭოთა კავშირის ექსპანსიას და აშშ-ის ექსპორტისთვის ახალ ბაზარს შექმნიდა). თუმცა მან თავისი არგუმენტები ჰუმანიტარულ საბურველში შენიღბა და განაცხადა, რომ აშშ-ის პოლიტიკა „შიმშილის, სიღარიბის, სასოწარკვეთილებისა და ქაოსის წინააღმდეგ" იყო მიმართული და რომ „მისი მიზანი უნდა იყოს მსოფლიოში მუშა ეკონომიკის აღდგენა, რაც ისეთ პოლიტიკურ და სოციალურ პირობებს შექმნის, რომელშიც თავისუფალი ინსტიტუტები შეძლებენ არსებობას" (Marshall, 1947).

რამდენიმე კვირაში საჭიროებების განსაზღვრის მიზნით 16 დასავლური სახელმწიფოს წარმომადგენლები პარიზში შეიკრიბნენ. შეხვედრას საბჭოთა კავშირიც ესწრებოდა, რომელმაც მოლაპარაკებები დატოვა, რადგან, მისი აზრით, აშშ-ის მიზნები მის მიზნებს არ შეესაბამებოდა. 1948-1951 წლებში ევროპის რეკონსტრუქციის პროგრამას (European

Recovery Programme), რომელსაც დღეს „მარშალის გეგმის" სახელითაც იცნობენ, დახმარების სახით 12.5 მილიარდი დოლარი უნდა გამოეყო (2015 წლის მდგომარეობითა და ინფლაციის გათვალისწინებით – 130 მილიარდი) (Milward, 1984). „მარშალის გეგმის" ფარგლებში გაწეული დახმარების როლი და მნიშვნელობა დღემდე სადავო რჩება. ჰიჩკოკის (2004) თქმით, ეკონომიკური რეკონსტრუქცია დახმარების მიღებამდეც დაწყებული იყო, ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში კი წარმოების დონე თითქმის დაბრუნებოდა ან უახლოვდებოდა ომის წინარე პერიოდის დონეს. მეორე მხრივ, ამ დახმარებას ფსიქოლოგიური მნიშვნელობა ჰქონდა: ეკონომიკური მდგომარეობით შეშფოთებული დასავლეთი ევროპა დამშვიდდა, ერთმანეთთან დააკავშირა ტრანსატლანტიკური ეკონომიკური ინტერესები და ხელი შეუწყო დასავლეთ ევროპაში საბჭოთა გავლენის შესუსტებას. ჯუდტის (2005, გვ. 97) მტკიცებით, „მარშალის გეგმა" დაეხმარა „ევროპელებს, უკეთ ეგრძნოთ თავი".

„მარშალის გეგმამ" ევროპულ ინტეგრაციასაც ჩაუყარა საფუძველი. ამშ დაჟინებით მოითხოვდა ახალი საერთაშორისო ორგანოს – „ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაციის" (Organisation for European Economic Co-operation (OEEC)) – შექმნას, რომელიც კოორდინაციას გაუწევდა ფინანსური და სხვა ტიპის დახმარების განაწილებას. ამ ორგანიზაციის პირველი შეხვედრა 1948 წლის აპრილში გაიმართა. შეხვედრაზე განიხილეს ტარიფებისა და სხვა სავაჭრო ბარიერების შემცირებისა და ორგანიზაციის წევრ ქვეყნებს შორის თავისუფალი სავაჭრო ზონის ან საბაჟო კავშირის შექმნის შესაძლებლობა („ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის კონვენციის" მე-4-6 მუხლები, ციტატა მოყვანილია აქედან: Palmer and Lambert, 1968). „ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია" დასავლეთ ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის პირველი მუდმივი ორგანიზაცია იყო, რომელმაც ხელი შეუწყო თავისი 18 წევრი სახელმწიფოს ურთიერთთანამშრომლობას და ცხადყო, რაოდენ დამოკიდებული იყვნენ ამ ორგანიზაციის წევრი ქვეყნები ერთმანეთზე (Urwin, 1995). (1960 წელს „ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია" „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციად" (Organisation for Economic Co-operation and Development) გარდაიქმნა).

„მარშალის გეგმა" პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც აშშ-მა ევროპას ომის შემდგომი რეკონსტრუქციისთვის ფინანსური დახმარება შესთავაზა. ხშირად ამბობენ, რომ ამ გეგმამ რეგიონული ინტეგრაციის დასაწყებად საჭირო ინვესტიცია განახორციელა.

„ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია" (OEEC) საერთაშორისო ინსტიტუტი, რომელიც დაარსდა „მარშალის გეგმის" ფარგლებში მიღებული დახმარების კორდინაციისა და მართვისთვის, რაც, ზოგიერთის აზრით, ომის შემდგომი ევროპის ინტეგრაციისკენ გადადგმული პირველი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო.

გარე საფრთხეები (1946-49)

ევროპის ეკონომიკური რეკონსტრუქცია გადაუდებელი პრიორიტეტი იყო, მაგრამ დასავლეთევროპელებს უსაფრთხოებაც აღელვებდათ. საფრთხეები, რომლებიც მათ ემუქრებოდა, ამ ეტაპზე უკვე ევროპის გარედან მოდიოდა და არა შიგნიდან. ომის დასრულების შემდეგ ამერიკამ მალევე გაიყვანა ჯარები ევროპიდან. ამერიკის მოსახლეობა მომხრე იყო, მშვიდობისმყოფლის ფუნქცია ახლად დაარსებულ ნატოს ეტვირთა. მალე ნათელი გახდა, რომ სტალინი საბჭოთა გავლენის გავრცელებას ევროპაზეც აპირებდა – ნაცისტურ საფრთხეს ახალი, კომუნისტური საფრთხე ანაცვლებდა. უინსტონ ჩერჩილმა ამ დილემას საზოგადოების ყურადღება 1946 წლის მარტში მისურის შტატის ქალაქ ფულტონში თავისი ცნობილი გამოსვლის დროს მიაპყრო, როდესაც ევროპაზე „რკინის ფარდის" ჩამოშვების საფრთხეზე ილაპარაკა.

ამერიკელები თვლიდნენ, რომ ევროპის უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებლობას მათთან ერთად ბრიტანეთი და საფრანგეთი გაინაწილებდნენ, მაგრამ არც ერთს საჭირო რესურსები არ გააჩნდა. 1947 წელს ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტმა ჰარი ს. ტრუმენმა განაცხადა, რომ

დროის ჩარჩო

პირველი ნაბიჯები (1944–58)

1939–45 წლები		მეორე მსოფლიო ომი
1944 წელი	იელისი	„ბრეტონ-ვუდსის კონფერენცია“
1945 წელი	მაისი	ომის დასრულება ევროპაში
1946 წელი	მარტი	ჩერჩილის სიტყვა, „რკინის ფარდა“.
	სექტემბერი	ჩერჩილის სიტყვა, „ევროპის მეგობრული შტატები“.
1947 წელი	მარტი	განცხადება ტრუმენის დოქტრინის შესახებ
	ივნისი	ჯორჯ მარშალის გამოსვლა ჰარვარდში
1948 წელი	იანვარი	ბენილუქსის საბაჟო კავშირის ამოქმედება
	მარტი	ბრიუსელის ხელშეკრულებით იქმნება დასავლური ერთობა (Western Union)
	აპრილი	„მარშალის გეგმის“ დაწყება; OEEC-ის პირველი შეხვედრა
	მაისი	ევროპის კონგრესი იკრიბება ჰაagaში
	ივნისი	ბერლინის ბლოკადის დაწყება
	ოქტომბერი	ევროპული მოძრაობის შექმნა
1949 წელი	აპრილი	ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ხელმოწერა და ნატოს შექმნა
	მაისი	ევროპის საბჭოს შექმნა; ბერლინის ბლოკადის დასრულება; გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის შექმნა
1950 წელი	მაისი	შუმანის დეკლარაცია
1951 წელი	აპრილი	„პარიზის ხელშეკრულების“ ხელმოწერა
1952 წელი	მაისი	„ევროპის თავდაცვის თანამეგობრობის“ ხელშეკრულების ხელმოწერა
	აგვისტო	„ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება“ მუშაობას იწყებს
1953 წელი	მარტი	ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების შექმნის გეგმების გამოცხადება
1954 წელი	მაისი	საფრანგეთის დამარცხება ინდოჩინეთში
	აგვისტო	„ევროპის თავდაცვის თანამეგობრობისა“ და „ევროპული პოლიტიკური თანამეგობრობის“ გეგმების ჩაშლა
	ოქტომბერი	„დასავლეთ ევროპის კავშირის“ შექმნა
1955 წელი	მაისი	„ვარშავის პაქტის“ შექმნა
1956 წელი	მაისი	დისკუსიების დაწყება ეეგ-ის მომავლის შესახებ
	ოქტომბერი-დეკემბერი	სუეცის არხის კრიზისი
1957 წელი	მარტი	„რომის ხელშეკრულებების“ ხელმონერა
1958 წელი	იანვარი	„რომის ხელშეკრულებები“ ძალაში შედის

ევროპის უსაფრთხოების დაცვას ამერიკა იტვირთავდა. მოგვიანებით ამ განცხადებას „ტრუმენის დოქტრინა“ უწოდეს. მისი თქმით, ამიერიდან აშშ-ის პოლიტიკა იქნებოდა „მხარდაჭერა იმ თავისუფალი ხალხებისა, რომლებიც იბრძვიან შეიარაღებული უმცირესობებისა და გარე ძალების წინააღმდეგ, რომლებიც მათ დამორჩილებას ცდილობენ“ (Truman, 1947).

ევროპის წინაშე არსებული ახალი საფრთხე მალე გერმანიაში განვითარებულმა მოვლენებმა გამოაელინა. დასავლელი მოკავშირეები გერმანელების თვითუზრუნველყოფის მომხრეები იყვნენ, საბჭოთა კავშირს კი რეპარაცია და გერმანიის შემდგომი აგრესიისაგან უსაფრთხოების გარანტიები სურდა. საბჭოთა აგრესიის გამო 1948 წლის მარტში დიდმა ბრიტანეთმა, საფრანგეთმა და ბენილუქსის ქვეყნებმა ხელი მოაწე-

რეს „ბრიუსელის ხელშეკრულებას“ და შექმნეს „დასავლეთის კავშირი“ (Western Union), რომლის წევრებიც იღებდნენ ვალდებულებას, თავდასხმის შემთხვევაში ერთმანეთისთვის „გაეწიათ ყველა სახის სამხედრო და სხვა სახის დახმარება საკუთარი ძალების ფარგლებში“. მოკავშირეებმა დაიწყეს მოლაპარაკებები, რომელთა მიზანი იყო ახალი „დასავლურგერმანული“ მთავრობის შექმნა და „დასავლეთ გერმანიის“ ატლანტიკურ კავშირში ჩართვა. 1948 წლის ივნისში, როცა მათ თავიანთი გეგმების (მათ შორის, ახალი ვალუტის – გერმანული მარკის – შექმნის) შესახებ განაცხადეს, საბჭოთა კავშირმა დასავლეთ ბერლინის ბლოკადა მოახდინა, რის გამოც ბრიტანელები და ამერიკელები 11 თვის განმავლობაში საჰაერო გზით აწვდიდნენ საკვებს ალყაშემორტყმულ ქალაქს.

დასავლეთ ევროპის დაცვისა და ამ ტვირთის თანაბრად განაწილების მიზნით ამერიკელებმა და მისმა დასავლელმა მოკავშირეებმა 1949 წლის აპრილში ხელი მოაწერეს „ჩრდილოატლანტიკურ ხელშეკრულებას“ (North Atlantic Treaty). ურთიერთთავდაცვის იდეის მონაწილე მხარეები იყვნენ: აშშ, დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი, კანადა, იტალია, ბენილუქსის ქვეყნები, დანია, ისლანდია, ნორვეგია და პორტუგალია. ხელშეკრულების საფუძველზე ჩამოყალიბდა ცალკე ინსტიტუტი – „ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია“ (ნატო) (North Atlantic Treaty Organization (NATO)).

ისევე როგორც „მარშალის გეგმის“ შემთხვევაში, აზრი ნატოს მნიშვნელობის შესახებაც გაიყო. ერთი მხრივ, ხელშეკრულება აცხადებდა, რომ „ნებისმიერი სახის თავდასხმა, განხორციელებული ერთ-ერთი ან მეტი [წევრის]... მიმართ, განიხილება როგორც თავდასხმა, განხორციელებული ყველა წევრის წინააღმდეგ“, ამასთან ხელშეკრულება თითოეულ წევრს ავალდებულებდა, რეაგირება მოეხდინა „ისეთი ქმედებით, რომელსაც იგი საჭიროდ მიიჩნევს, მათ შორის, უპასუხოს შეიარაღებული ძალის გამოყენებით“; მაშასადამე, არ არსებობდა ერთობლივი სამხედრო რეაგირების მოხდენის მტკიცე ვალდებულება. მეორე მხრივ, ნატოს შექმნა აშკარა გზავნილი საბჭოთა კავშირისთვის იყო, რომელმაც საპასუხო ზომები მიიღო და 1955 წელს „ვარშავის პაქტი“ (მეგობრობის, თანამშრომლობისა და ურთიერთდახმარების ხელშეკრულება – the Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance) შექმნა.

ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (ნატო)
1949 წელს აშშ-ს, კანადასა და დასავლეთ ევროპის მონაწილე ქვეყნებს შორის შექმნილი თავდაცვითი კავშირი, რომლის უმთავრესი მიზანი იყო, საბჭოთა კავშირისთვის გაეგზავნა გამაფრთხილებელი გზავნილი – „ხელები შორს“. ამ ორგანიზაციას „ჩრდილოატლანტიკური ალიანსის“ სახელწოდებითაც იცნობენ.

ევროპის საბჭო (1946-50)

დასავლეთ ევროპაში ახალი, თანამშრომლობისადმი მეტად კეთილგანწყობილი ატმოსფერო შეიქმნა, დაარსდა ან აღორძინდა რამდენიმე პროევროპული ჯგუფი, თუმცა მათ ძლიერი პოლიტიკური ხელმძღვანელობა აკლდათ. უინსტონ ჩერჩილმა ჯერ კიდევ ომის წლებში წამოაყენა „ევროპის შეერთებული შტატების“ შექმნის იდეა, რომელსაც „ევროპის საბჭო“ უხელმძღვანელებდა. მასში იქნებოდა სუსტი სავაჭრო ბარიერები, ადამიანთა თავისუფალი გადაადგილება, საერთო სამხედრო ძალა და უმაღლესი სასამართლო დავების გადასაწყვეტად (Palmer and Lambert, 1968, p. 111). მან იგივე წინადადება წამოაყენა 1946 წლის სექტემბერში ციურიხში გაკეთებულ მოხსენებაში, რომლის თანაავტორიც ფონ კუდენჰოვე-კალერგი (Salmon and Nicoll, 1997) იყო. ამ იდეით შთაგონებულმა პროევროპულმა ჯგუფებმა 1948 წლის მაისში ჰააგაში ჩერჩილის თავმჯდომარეობით გამართეს ევროპის კონგრესი, რომელსაც ესწრებოდა 600-ზე მეტი დელეგატი 16 სახელმწიფოდან, ასევე დამკვირვებლები კანადიდან და აშშ-დან. თუმცა მონაწილეებს ევროპული ერთიანობის მნიშვნელობის შესახებ სხვადასხვა აზრი ჰქონდათ; იმავე წლის ბოლოს დება-

ევროპული მოძრაობა
1948 წელს დაარსებული ორგანიზაცია, რომლის მიზანსაც ევროპული ინტეგრაციისთვის ბრძოლა წარმოადგენდა. ეს მოძრაობა „ევროპის საბჭოს“ დაარსების ერთ-ერთი ინიციატორი იყო და დღემდე ლობირებს ფედერალური ევროპის შექმნის იდეას.

ევროპის საბჭო
1949 წელს უინსტონ ჩერჩილის ინიციატივით შექმნილი ორგანიზაცია, რომელიც ავრცელებს ევროპული ერთობის იდეას, თუმცა მთავარ აქცენტს დემოკრატიასა და ადამიანის უფლებათა დაცვაზე აკეთებს.

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

უინსტონ ჩერჩილი



წყარო: Allan/Everett ისტორიული ფოტოების არქივიდან

უინსტონ ჩერჩილი (1874-1965) – ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი 1940-1945 წლებში, მეორე ვადით 1951-1955 წლებში. მიუხედავად იმისა, რომ იგი მეორე მსოფლიო ომში ნაციზმთან ბრძოლის უდიდესი სიმბოლოა, ევროპისმცოდნეები მის მოღვაწეობას არაერთგვაროვნად აფასებენ. ერთი მხრივ, მისმა იდეებმა განსაზღვრა თანამშრომლობის შესახებ მიმდინარე დისკუსიების საერთო ტონი, მან წამოაყენა „ევროპის შეერთებული შტატების" იდეა და მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა „ევროპის საბჭოს" შექმნაში, მან პირველმა ილაპარაკა მთელ კონტინენტზე „რკინის ფარდის" დაშვების შესახებ. მეორე მხრივ, მან დააბალოვა ბრიტანეთი მსოფლიოს ინგლისურ ენაზე მოლაპარაკე ხალხებთან: იგი ორაზროვნად მიუთითებდა იმ როლზე, რომელიც დიდ ბრიტანეთს შეეძლო შეესრულებინა ევროპაში. ყველაფრის მიუხედავად, იგი არასოდეს განუხილავთ იმავე რანგში, რომელშიც სხვა „დამფუძნებელ მამებს" განიხილავენ, მაგ., ბელგიელ პოლ-ანრი სპააკს (ბელგიის პრემიერ-მინისტრის ერთი ვადით) და რობერ შუმანს.

ტების გაგრძელების მიზნით შეიქმნა ევროპული მოძრაობა. საბოლოოდ შეიქმნა ევროპის საბჭოს წესდება, რომელსაც ხელი 1949 წლის 5 მაისს ლონდონში მოეწერა.

ახალი ორგანიზაციის მიზანი იყო: „მის წევრებს შორის მეტი ერთიანობის მიღწევა... საერთო ინტერესის საკითხების ერთობლივი განხილვა, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, სოციალურ, კულტურულ, სამეცნიერო, სამართლებრივ, ადმინისტრაციულ საკითხებზე შეთანხმების მიღწევა და საერთო ქმედების განხორციელება". ამ ინსტიტუტის ყველაზე დიდი ნელილი იყო 1950 წელს „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის" კანონპროექტის მომზადება და მისი შემდგომი განხორციელება, რომელიც დღესაც წამყვან როლს ასრულებს ევროპის სამართლებრივ სისტემაში (იხ. მე-8 თავი). რაც შეეხება ევროინტეგრაციის საკითხს, ფედერალისტთა აზრით, საბჭო მეტისმეტად შეზღუდულ მიზნებს ისახავდა.

ჟან მონემ, რომელსაც უფრო პრაქტიკული მიზნები ამოძრავებდა, მათ განსახორციელებლად თავის თანამოაზრეს, საფრანგეთის იმდროინდელ საგარეო საქმეთა მინისტრ რობერ შუმანს მიმართა. ევროინტეგრაციის ეს თავგამოდებული მომხრეები ხვდებოდნენ, რომ ერთიანობის იდეას ღობირება და პრაქტიკაში დანერგვა სჭირდებოდა. ორივე იზიარებდა ჩერჩილის აზრს იმის შესახებ, რომ პრობლემის მოგვარების ლოგიკური ფოკუსი საფრანგეთ-გერმანიის პრობლემის გადაწყვეტა იყო. შუმანს ეჭვი ეპარებოდა გერმანიის სანდოობაში, მაგრამ ამერიკის სახელმწიფო მდივანმა დინ ეჩესონმა დაარწმუნა, რომ ამ იდეისთვის პოლიტიკური თვალსაზრისით შეეხედა და საფრანგეთის მთავრობასთან დასაველეთ გერმანიის დასავლურ გაერთიანებებში დასაბრუნებლად მოლაპარაკება დაეწყო. აშშ-სა და ბრიტანეთს გერმანიის გადაიარაღებაში საკუთარი ინტერესი ჰქონდათ. თუმცა არსებობდა საფრთხე, რომ გერმანიის შეიარაღება ევროპაში არსებულ ძალთა ბალანსის პოლუსებს შეცვლიდა (Hitchcock, 2004). ამის აღსაკვეთად გერმანიას საკუთარი ძალები ახალი, სუპრანაციონალური ორგანიზაციის ეგიდით უნდა აღედგინა, რომელიც მას ევროპის რეკონსტრუქციის უფრო ფართო პროცესში ჩართავდა.

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

რობერ შუმანი



წყარო: EC-ის ოფიციალური ფოტოსურათების საცავი

რობერ შუმანი (1886-1963) ევროპელის კვინტესენცია იყო; მშობლები ფრანგი ჰყავდა, დაიბადა ლუქსემბურგში, გაიზარდა გერმანელთა ბატონობის ქვეშ მყოფ ლორანში, უნივერსიტეტი დაამთავრა გერმანიაში, პირველი მსოფლიო ომის დროს მსახურობდა გერმანიის ჯარში. ომის შემდეგ აირჩიეს საფრანგეთის პარლამენტის წევრად, მეორე მსოფლიო ომის დროს უარი თქვა საფრანგეთის ვიშის მთავრობაში მუშაობაზე. „გესტაპომ" დააპატიმრა გერმანიის პოლიტიკური კურსის კრიტიკის გამო, მაგრამ გაიქცა და საფრანგეთის „წინააღმდეგობის მოძრაობას" შეუერთდა. 1945 წელს კვლავ საფრანგეთის საკანონმდებლო ორგანოში აირჩიეს. მსახურობდა საფრანგეთის ფინანსთა მინისტრის პოსტსა და მცირე ხნით პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე. 1948-1952 ნლებში დაინიშნა საგარეო საქმეთა მინისტრად. მიუხედავად იმისა, რომ 1950 წლის მაისის „ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" დეკლარაცია მის სახელს ატარებს, ის ჟან მონეს „პირმშო" უფრო იყო. მოგვიანებით მონემ განაცხადა, რომ შუმანს ეს გეგმა „რეალურად არ ესმოდა" (Jenkins, 1989, 220). მიუხედავად ამისა, შუმანი ევროინტეგრაციის პიონერთა პანთეონში საპატიო ადგილს იკავებს.

„ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" (1950-52)

„ევროპული მოძრაობის" ადრეული შეკრებების დროს აცხადებდნენ, რომ ქვანახშირსა და ფოლადს თანამშრომლობის ხელშეწყობის ძლიერი პოტენციალი ჰქონდა, რადგან ისინი მრეწველობის საშენი მასალა და საომარი იარაღის ნედლეული იყო. თანამშრომლობა აღმოფხვრიდა დანაკარგებსა და დუბლირებას, დააჩქარებდა ინდუსტრიულ განვითარებას და დასავლეთ გერმანიას დანარჩენ ევროპასთან ვაჭრობაზე მეტად დამოკიდებულს გახდიდა (Milward, 1984). მონე თვლიდა, რომ საჭირო იყო ახალი სუპრანაციონალური ორგანიზაციის შექმნა, რომელსაც თავისი ძალა და ცხოვრების გზა ექნებოდა. მან ეს საკითხი შუმანთან და გერმანიის კანცლერ კონრად ადენაუერთან განიხილა. შეთანხმდნენ, რომ შეიქმნებოდა ახალი, ქვანახშირისა და ფოლადის წარმოებაზე პასუხისმგებელი ორგანო, რითაც საფუძველი ჩაეყრებოდა თანამშრომლობას, რომელიც მომავალში ევროპის ფედერაციად იქცეოდა. ამ საქმიანი წინადადებით 1950 წლის 9 მაისს (ომის დასრულების ხუთი წლისთავზე) შუმანი საფრანგეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროში გამართულ პრესკონფერენციაზე გამოვიდა.

შუმანის გეგმა უდავოდ რევოლუციური იყო, მაგრამ მონეს ენთუზიაზმს ბევრი არ იზიარებდა. ამ ხელშეკრულებაზე ხელის მონერას სულ ოთხიოდე სახელმწიფო დათანხმდა: იტალია, რომელიც პატივისცემის მოპოვებასა და სტაბილურობის მიღწევას ცდილობდა და ბენილუქსის სამი პატარა და შედარებით დაუცველი ქვეყანა (გერმანიამ ორჯერ დაიპყრო), რომლებიც დიდად იყვნენ დამოკიდებული ექსპორტზე; ისინი ხვდებოდნენ, რომ მსოფლიოში მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით სიტყვის თქმის უფლებასა და უსაფრთხოების გარანტიას მხოლოდ უფრო დიდი ერთეულის ნაწილად გახდომის შემთხვევაში მოიპოვებდნენ. რაც შეეხება სხვა სახელმწიფოებს, ზოგს მეტისმეტად დიდი ინტერესი ჰქონდა ევროპის ფარგლებს გარეთ, ზოგი თვლიდა, რომ „ნახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" ბევრს არაფერს მოუტანდა, ზოგი გერმანელებს ჯერ კიდევ ერიდებოდა ან საერთაშორისო თანამშრომლობა ნაკლებად აინტერესებდა.

ამ ექვსი ქვეყნის მთავრობებმა მოლაპარაკებები 1950 წლის ივნისში დაიწყეს. დიდი წინააღმდეგობა გამოინვია მონეს გეგმამ ნახშირისა და ფოლადის კარტელების დაშლის შესახებ; მოლაპარაკებები მძიმედ წარიმართა, მაგრამ საბოლოოდ მონემ გაიმარჯვა. 1951 წლის 18 აპრილს დაიდო პარიზის ხელშეკრულება – შეიქმნა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" (European Coal and Steel Community (ECSC)), რომელსაც ნახშირისა და ფოლადის საერთო ბაზრის შექმნა ევალებოდა. ამისთვის მას უნდა აღმოეფხვრა იმპორტისა და ექსპორტის გადასახადები, მწარმოებლებისა და მომხმარებლებისთვის დაწესებული დისკრიმინაციული ზომები, სუბსიდიები და სახელმწიფო დახმარება და შემზღუდველი პრაქტიკა. ახალმა ორგანიზაციამ, რომელსაც ოთხი ინსტიტუცია – აღმასრულებელი უმაღლესი ხელისუფლება, (სახელმწიფო) მინისტრების სპეციალური საბჭო (Special Council of (national) Ministers), მრჩეველთა საერთო ასამბლეა და მართლმსაჯულების სასამართლო (რომელსაც დავების გადაწყვეტა ევალებოდა) – მართავდა, საქმიანობა 1952 წლის აგვისტოში დაიწყო.

მოსაზრებები გრძელვადიან პერსპექტივაში „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" შექმნის მნიშვნელობის შესახებ არაერთგვაროვანია. დინანი (2014) თვლის, რომ ამ ორგანიზაციის შექმნა „პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი და ინსტიტუციურად ინოვაციური, მაგრამ ეკონომიკური თვალსაზრისით უმნიშვნელო იყო". ის ეჭვის თვალით უყურებს „გაერთიანების" მიერ ევროპის ეკონომიკურ ზრდაში შეტანილ წვლილსაც. მართალია, ევროპამ გარკვეული სარგებელი მიიღო ქვანახშირსა და ფოლადზე გაჩენილი მზარდი მოთხოვნიდან, რომელიც კორეის ომმა განაპირობა. მაგრამ უმთავრეს მიზანს – ქვანახშირისა და ფოლადის ერთიანი ბაზრის შექმნას – მაინც ვერ მიაღწია (Gillingham, 1991). თუმცა, „მარშალის გეგმისა" და ნატოს მსგავსად, „გაერთიანების" შექმნასაც მნიშვნელოვანი ფსიქოლოგიური ეფექტი ჰქონდა, რადგან მან აიძულა „ექვსეულის" მთავრობები, ერთმანეთთან ეთანამშრომლათ და საქმის კეთების ახალი მეთოდები აეთვისებინათ.

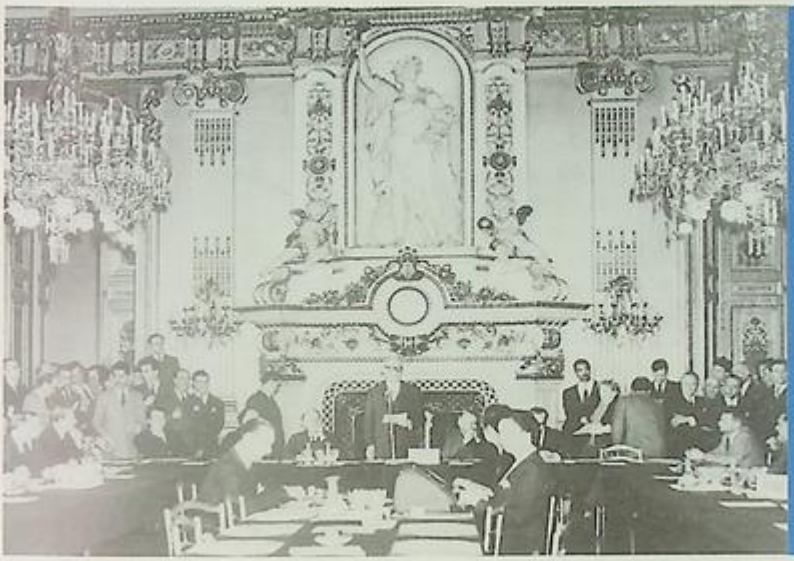
„ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" ევროპაში რეგიონული ინტეგრაციის ხელშესაწყობად შექმნილი პირველი ორგანიზაცია, რომელსაც ჰქონდა როგორც სუპრანაციონალური, ისე სამთავრობათაშორისო მახასიათებლები.

„ევროპის თავდაცვის გაერთიანება" საერთო ევროპული არმიის შექმნის ნარუმატებელი გეგმა, რომლის მიზანიც გადაჭარბებული დასავლეთ გერმანიის დასავლეთ ევროპის ფარგლებში მოქცევა იყო.

შიდა და გარე შოკები (1950-56)

როდესაც დასავლეთევროპელები „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" შექმნაზე მუშაობდნენ, მათ თანამშრომლობის ორი სხვა ინიციატივაც ჰქონდათ, რომლებიც, როგორც მოგვიანებით აღმოჩნდა, ზედმეტად ოპტიმისტური იყო. პირველი ითვალისწინებდა „ევროპის თავდაცვის გაერთიანების" (European Defence Community (EDC)) შექმნას, რომლის იდეაც 1949 წელს წამოაყენა დასავლეთ გერმანიის კანცლერმა კონრად ადენაუერმა, რომელიც, ქვეყნის თავდაცვის მიზნებიდან გამომდინარე, დასავლეთ გერმანიის რემილიტარიზაციას ცდილობდა. გეგმის პროექტი 1950 წლის ოქტომბერში გამოქვეყნდა. ის ითვალისწინებდა საერთო თავდაცვასა და ევროპული არმიის შექმნას, რომლის შემადგენლობაშიც სხვადასხვა ქვეყნის ქვედანაყოფები შევიდოდნენ; არმია დაექვემდებარებოდა ევროპის თავდაცვის მინისტრს, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა მინისტრთა საბჭოსა და ევროპული ასამბლეის წინაშე (Stirk and Weigall, 1999).

1952 წლის მაისში „ევროპის თავდაცვის გაერთიანების" პროექტს ხელი მოაწერა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" ექვსმა წევრმა ქვეყანამ, თუმცა პროექტი იმთავითვე ორი გადაუჭრელი პრობლემის წინაშე აღმოჩნდა. მას არ ჰქონდა დიდი ბრიტანეთის, მაშინდელი ევროპის ერთადერთი მსხვილი სამხედრო პოტენციალის მქონე სახელ-



ილუსტრაცია 4.1: 1950 წლის 9 მაისს პარიზში, Quai d'Orsay-ზე, Salon d'Horloge-ში, რობერ შუმანი პრესკონფერენციას მართავს და საზოგადოებას „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" დაარსების გეგმას აცნობს.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური.

მწიფოს, მხარდაჭერა; გარდა ამისა, დასავლეთ გერმანიის სრული გადაიარაღების გარეშე ვერ მიაღწევდნენ უმთავრეს მიზანს – გერმანულ-ფრანგული სამხედრო ძალის შექმნას. მის სრულ გადაიარაღებას კი კიდევ რამდენიმე წელი დასჭირდებოდა. 1954 წლის მაისში საფრანგეთის სახელმწიფოს ღირსებასა და მსოფლიო გავლენას კიდევ ერთი დამამცირებელი დარტყმა მიადგა – ინდოჩინეთის ფრანგულ ნაწილში, დიენ ბიენ ფუში, კომუნისტების მიერ ალყაშემორტყმული 12000 ფრანგი ჯარისკაცი მტერს დანებდა (დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. Boylan and Olivier, 2018). იმავე წლის აგვისტოში ნირწამხდარმა საფრანგეთის ეროვნულმა ასამბლეამ „ევროპის თავდაცვის გაერთიანების" ხელშეკრულების ხელმოწერაზე უარი განაცხადა.

დიდ ბრიტანეთს სურდა, ხელი შეეწყო ახალი სამხედრო თანამშრომლობისთვის, რომელიც ნატოს გაურკვეველი ვალდებულებების ფარგლებს გასცდებოდა, ამიტომ ლონდონი „დასავლეთის კავშირის" „დასავლეთ ევროპის კავშირად" (Western European Union (WEU) გარდაქმნის იდეით გამოვიდა (Rohan, 2014). ეს კავშირი (სუპრანაციონალური „ევროპის თავდაცვის გაერთიანებისაგან" განსხვავებით) სამთავრობათაშორისო უნდა ყოფილიყო და გაემეორებინა 1948 წლის ბრიუსელის ხელშეკრულებაში ჩადებული ვალდებულება – ერთ-ერთ წევრზე თავდასხმის შემთხვევაში სხვები „თავიანთი შესაძლებლობების ფარგლებში ყველა სახის სამხედრო და სხვა დახმარებას" გაუწევდნენ (ამგვარი ვალდებულება ნატოს ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულების ფარგლებს სცილდებოდა, რომლის თანახმადაც, ნებისმიერმა წევრმა სახელმწიფომ „რეაგირება უნდა მოახდინოს მხოლოდ იმ ქმედების გამოყენებით, რომელსაც თავად მიიჩნევს საჭიროდ"). საბოლოოდ „დასავლეთ ევროპის კავშირი" 1954 წელს შეიქმნა. ის უსაფრთხოებისთვის შექმნილ ერთობაზე გაცილებით მეტი იყო: „ბრიუსელის ხელშეკრულებაში" შეტანილ ცვლილებებს შორის ერთი ასეთი დებულებაც იყო: „ხელი შეუწყოს ერთიანობასა და ევროპის თანდათანობით ინტეგრაციას".

„დასავლეთ ევროპის კავშირი" მუდამ ნატოს ჩრდილქვეშ მყოფი თავდაცვითი კავშირი (შეიქმნა 1948 წელს „დასავლეთის კავშირის" სახით). 1990-იან წლებში ევროკავშირის თავდაცვაში პოტენციურად ახალი როლი მიენიჭა, მაგრამ მაინც პასიური აღმოჩნდა.

„ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება" პოლიტიკური საზოგადოების შექმნის მცდელობა, რომელსაც მეთვალყურეობა უნდა გაეწია „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებისა" და „ევროპის თავდაცვის გაერთიანებისათვის", მაგრამ ამ უკანასკნელის დაშლის შემდეგ თავადაც დაიშალა.

კონცეფცია

ერთიანი ბაზარი

- გამოიყენებდნენ იმავე ძირითად ინსტიტუციურ სტრუქტურებს, რომლებსაც „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება“ იყენებდა (იხ. დიაგრამა 4.1).

ბუნებრივია, რომ საწყის ეტაპზე „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების“ საქმიანობის შედეგები არაერთგვაროვანი იყო, რადგან ის ღია ზღვაში უკომპასოდ მცურავ გემს ჰგავდა. ეეგ-მა შეამცირა შიდა ტარიფები და სავაჭრო კვოტები; 1968 წლიდან კი მსჯელობა დაიწყო საერთო საგარეო ტარიფების დანესებასა და სამრეწველო საბაჟო კავშირის შექმნაზე. ეეგ-ის დაარსებამ ხელი შეუწყო დაჩქარებულ ეკონომიკურ ზრდას; ეკონომიკურ პროდუქციაში სოფლის მეურნეობის ნაწარმის წილი განახევრდა, ეეგ-ის პარტნიორებს შორის ვაჭრობა გაიზარდა და 1958-1965 წლებში სამჯერ გადააჭარბა მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობის მაჩვენებელს (Urwin, 1995). თუმცა შენარჩუნდა არასატარიფო ბარიერები, რომელთა არსებობასაც ძირითადად პროდუქტების განსხვავებული ეროვნული სტანდარტები განაპირობებდა. საერთო სავაჭრო პოლიტიკა ამ ექვს სახელმწიფოს საშუალებას აძლევდა, საერთაშორისო სავაჭრო მოლაპარაკებებში ერთი აქტორის სახელით გამოსულიყო და ერთიანი ბაზრით შექმნილი ახალი შესაძლებლობები გამოეყენებინა. რაც შეეხება საერთო სატრანსპორტო პოლიტიკას და რეგიონული ეკონომიკური განსხვავებების აღმოფხვრას, ამ მხრივ წინსვლა ძალიან ნელი იყო.

1968 წელს ხანგრძლივი დებატების შემდეგ შეთანხმებას მიაღწიეს „სოფლის მეურნეობის ერთიანი პოლიტიკის“ (Common Agricultural Poli-

დიაგრამა 4.1 *„ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების“ სტრუქტურა*

ინსტიტუცია	წევრობა	ფუნქცია
კომისია	ექვსწლიანი ვადით დანიშნული ცხრა წევრი	პოლიტიკური კურსის შემუშავება და მისი განხორციელების ზედამხედველობა.
მინისტრთა საბჭო	ეროვნულ მთავრობებში შემავალი მინისტრები, რომელთაც ჯამში 17 ხმა აქვთ. ზოგიერთ გადაწყვეტილებას ერთსულოვნება სჭირდება, ზოგი ხმათა უმრავლესობით მიიღწევა, ზოგს კი 4 წევრი სახელმწიფოდან 12 ხმის კვალიფიცირებული უმრავლესობა ესაჭიროება.	გადაწყვეტილების მიღება კომისიის მიერ შეთავაზებულ წინადადებებზე.
საპარლამენტო ასამბლეა (1962 წლიდან ინოდება ევროპარლამენტად)	142 დანიშნული წევრი (1979 წლიდან წევრებს ირჩევენ).	უფლებამოსილი იყო, კითხვები დაესვა კომისიისთვის და დაეთხოვა ის, თუმცა საკანონმდებლო უფლებამოსილება შეზღუდული ჰქონდა.
მართლმსაჯულების სასამართლო	ბევრი დანიშნული მოსამართლე ექვსწლიანი განახლებადი ვადით.	ხელშეკრულებების ინტერპრეტაცია და ეეგ-ის ინსტიტუციებისა და მის წევრ სახელმწიფოთა მიერ ამ ხელშეკრულებებით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა.

რუკა 4.2. *„ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" (თანამეგობრობა) 1958*



cy (CAP)) შესახებ და სოფლის მეურნეობის კომისრის სიკო მანსჰოლტის მიერ შედგენილი გეგმის გამოშიგნული ვერსია დაამტკიცეს (Pinder, 1991; Urwin, 1995). ეს გეგმა ძირითადად საფრანგეთის ინტერესებს ითვალისწინებდა (კერძოდ, როგორ ემართა საფრანგეთს სოფლის მეურნეობის ჭარბი პროდუქცია). სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის შემუშავებით შეიქმნა აგრარული პროდუქციის ერთიანი ბაზარი და ეეგ-ის წევრ სახელმწიფოთა ფერმერების მიერ წარმოებულ პროდუქტზე გარანტირებული ფასები დაწესდა, რაც ხელს უწყობდა ჭარბწარმოებას და ხელს აძლევდა მსხვილ კომერციულ ფერმერებს, წვრილი ფერმერების საზიანოდ. ეს გეგმა უგულებელყოფდა იმ ზიანს, რომელსაც ქიმიური სასუქისა და პესტიციდების მოხმარება აყენებდა გარემოს. ამასთან, „სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა" ევროგაერთიანების ბიუჯეტის მეტისმეტად დიდ წილს ითხოვდა, რაც ხელს უშლიდა თანხების სხვა სფეროებზე გადანაწილებას (დეტალებისთვის იხ. 23-ე თავი).

„ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" ინსტიტუციური თვალსაზრისით სამთავრობათაშორისო, ელიტური ხასიათისა იყო, რადგან მასში ძირითად გადაწყვეტილებებს მთავრობების მინისტრები და ევროპული ინსტიტუციების კადრები იღებდნენ, საზოგადოებრივ აზრს კი ნაკლები ყურადღება ექ-

ცეოდა. ევროკომისიის იდენტობა მისი პირველი პრეზიდენტის, ვალტერ ჰალშტაინის, ხელმძღვანელობისას ჩამოყალიბდა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კი 1965 წლის აპრილის „შერწყმის ხელშეკრულებით" დაიხვეწა. ამ ხელშეკრულების თანახმად, სამივე გაერთიანებას ერთნაირი ინსტიტუციური სტრუქტურა უნდა ჰქონოდა. ევროპარლამენტმა თავისი „წარმომადგენლობითობის" მორალური უპირატესობით ისარგებლა და მეტი საკანონმდებლო უფლებამოსილება მოიპოვა, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ (European Court of Justice) კი, მართალია, ჩუმი, მაგრამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა – მან ისეთი გადაწყვეტილებები მიიღო, რომლებმაც ევროგაერთიანების იდენტობა და სამართლებრივი განფენილობა შეცვალა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა იყო ევროპაში ისტორიულად არსებული კონფლიქტებისა და ომების ძირითადი მიზეზები?
2. რა შეიცვალა 1945 წლისთვის და რატომ გახდა ევროპელთათვის თანამშრომლობის იდეა მეტად მისაღები?
3. რატომ ეჭირა საფრანგეთსა და გერმანიას ცენტრალური ადგილი ევროპულ ინტეგრაციაში?
4. რა როლი შეასრულა „ბრეტონ-ვუდსმა", „მარშალის გეგმამ" და „სუეცის კრიზისმა" ევროპული ინტეგრაციის ადრეულ ისტორიაში?
5. იყო თუ არა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" საუკეთესო შესაძლებლობა იმ დროს, თუ ინტეგრაციის მომხრეები შეიძლებოდა უფრო ამბიციურები ყოფილიყვნენ?

ძირითადი ტერმინები

დასავლეთ ევროპის კავშირი
ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანება
ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება
ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია
ევროპის თავდაცვის გაერთიანება
ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება
ევროპის საბჭო
ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება
ევროპული მოძრაობა
მარშალის გეგმა
სუეცის კრიზისი
ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია

კონცეფციები

„ბრეტონ-ვუდსის სისტემა"
„ცივი ომი"
ერთიანი ბაზარი

დამატებითი ლიტერატურა

- Berend, Ivan T. (2016) The History of European Integration: A New Perspective (Routledge). A historical assessment centred on the role of the United States and of large corporations in the evolution of European integration. ისტორიული შეფასება, რომელიც ფოკუსირებულია შეერთებული შტატებისა და დიდი კორპორაციების როლზე ევროპული ინტეგრაციის პროცესში.
- Dinan, Desmond (2014) Europe Recast: A History of European Union, 2nd edn (Palgrave Macmillan). ევროინტეგრაციის საუკეთესოდ წარმოდგენილი ისტორია; მასალა უფრო დეტალური ან მეცნიერული კვლევების გაცნობამდე.
- Gilbert, Mark (2012) European Integration: A Concise History (Rowman and Littlefield). ევროინტეგრაციის ისტორია, წარმოდგენილი 1945 წლის შემდგომი პერიოდის მსოფლიოს ფართო ისტორიულ კონტექსტში.

კადრი: გერმანია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1957 წლის მარტში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	47% დადებითი, 37% ნეიტრალური, 15% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ბერლინი
მმართველობის ფორმა	ფედერალური საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	კანცლერი
ადგილები ევროპარლამენტში	96/705 (ყველაზე მეტი ევროკავშირში)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	61.4%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	29/316 (ყველაზე მეტი ევროპარლამენტში სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად)

82,7 მილიონი
მოსახლეობა

$3,7 ტრილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$44,665
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

357,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

გერმანია უდავოდ ევროკავშირის წამყვანი პოლიტიკური და ეკონომიკური აქტორია, თუმცა მისი ამ როლის მნიშვნელობას ზოგი ეჭვის თვალით უცქერს. გერმანიამ სტაბილური და მოქმედი პოლიტიკური ფორმა 1949 წლიდან შეიძინა, თუმცა პოლიტიკურად „ცივი ომის" გამყოფ ხაზებზე გადაჭიმულ აღმოსავლეთ და დასავლეთ ტერიტორიებად დაიყო. საბოლოოდ გაერთიანდა 1990 წელს. გერმანია „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" ერთ-ერთი დამფუძნებელი წევრია; არის ევროპული ინტეგრაციის ერთ-ერთი პიონერი. მას ფედერალურ რესპუბლიკაზე დაფუძნებული მართვის ეფექტიანი საპარლამენტო სისტემა აქვს. მსოფლიოს მეოთხე უდიდესი ეკონომიკა აქვს და ევროკავშირის უდიდესი ქვეყანაა (მოსახლეობის რაოდენობითა და ეკონომიკური მასშტაბით). ის აღმოსავლეთსა და დასავლეთს შორის არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური უფსკრულის ამოსავსებად იღვწის, თუმცა იმიგრაციის ტალღების ზეწოლაში იმყოფება, რაც ბევრი გერმანელის შეშფოთებას იწვევს.

5 გაერთიანების შექმნა და შენება (1958-95)

მიმოხილვა

1957 წელს ქალაქ რომში ხელი მოეწერა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" (ევგ. European Economic Community, EEC) ხელშეკრულებას. ხელშეკრულება ძალაში 1958 წლის 1 იანვარს შევიდა. „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" პირველი წლები სირთულეებით იყო აღსავსე. „ცივი ომის" გამწვავებული დაძაბულობის ფონზე მისი ინსტიტუტები ვერ თანხმდებოდნენ უფლებამოსილების განაწილებაზე. საფრანგეთის პრეზიდენტი შარლ დე გოლი თავისი ქვეყნის ინტერესებს იცავდა. ამასობაში კი ბერლინის კრიზისმა, კუბის სარაკეტო კრიზისმა, ვიეტნამის ომმა და საბჭოთა კავშირის მხრიდან ჩეხოსლოვაკიის რეფორმების გატარების მცდელობის ძალადობრივმა აღკვეთამ საერთაშორისო ურთიერთობები შეარყია. ევროგაერთიანების გაფართოების ადრეულ ეტაპზე მისი გაფართოებისა და ახალი წევრების შემატების მცდელობების მთავარი შემფერხებელი სწორედ დე გოლი იყო.

1973 წელს ევროგაერთიანებამ პირველად მიიღო ახალი წევრები: ბრიტანეთი, ირლანდია და დანია. 1980-იან წლებში კი მათ რიგებს შეემატა საბერძნეთი, ესპანეთი და პორტუგალია. გაფართოების შედეგად შეიცვალა ინტეგრაციის პოლიტიკური ბალანსი - საფრანგეთისა და გერმანიის მანამდე არსებული დომინანტური როლები კოთხვის ნიშნის ქვეშ დადგა. ევგ-ის წევრებს შორის ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობა გაიზარდა.

გაცვლითი კურსის სტაბილურობის მიღწევის მცდელობებმა დღის წესრიგში დააყენა მონეტარული კავშირის შექმნა, რის გამოც 1979 წელს ამოქმედდა „ევროპის სავალუტო სისტემა" (European Monetary System), თუმცა კიდევ ბევრმა წელმა განვლო მანამ, სანამ ევროპელები მზად იქნებოდნენ ერთიანი ვალუტის მისაღებად. იმავდროულად, გარკვეული ნარმატებული ნაბიჯები გადაიდგა ერთიანი ბაზრის შექმნის მდორედ მიმდინარე პროცესის დასაჩქარებლად, რის შედეგადაც, 1986 წელს, „ცივი ომის" დასრულებისას, მიღებულ იქნა „საერთო ევროპული აქტი" (Single European Act, SEA), რომელმაც ევროგაერთიანებას მისიისა და იდენტობის ახლებური განცდა გაუჩინა. საბოლოოდ კი, 1989 წელს, კონტინენტის გაყოფილობის სიმბოლოს - ბერლინის კედლის დანგრევამ ცხადყო, რაოდენ აუცილებელი იყო ევროგაერთიანებას თავი ახალ, გლობალურ ასპარეზზე დაემკვიდრებინა.

საკვანძო საკითხები

- 1960-იანი წლები „ცივი ომის" გამწვავების პერიოდია, რომელიც ბერლინის კრიზისითა და კუბის სარაკეტო კრიზისით დაინყო და ვიეტნამის ომის ესკალაციით დასრულდა. ამ მოვლენებმა იმოქმედა ევროპას, აშშ-სა და სსრკ-ს შორის არსებულ სამმხრივ ურთიერთობებზე;
- ბრიტანეთი, დანია და ირლანდია ევროპის ეკონომიკურ ევროგაერთიანებას 1973 წელს შეუერთდნენ. 1980-იან წლებში კი მასში საბერძნეთი, ესპანეთი და პორტუგალია გაერთიანდნენ, რის შედეგადაც შეიცვალა ევგ-ის პოლიტიკური და ეკონომიკური იდენტობა;
- 1972 წელს ევგ-ის მიერ ერთიანი ვალუტის შემოღების პირველი მცდელობა, ე.წ. „გველი გვირაბში", ნარუმატებელი აღმოჩნდა, ძირითადად დროის არასწორად შერჩევის გამო; ის 1979 წელს ევროპის სავალუტო სისტემით შეიცვალა.
- 1980-იანი წლების შუახანებში ფოკუსმა ერთიანი ევროპული ბაზრის (European single market) შექმნის დასრულებაზე გადაინაცვლა, რის შედეგადაც 1986 წელს მიიღეს „საერთო ევროპული აქტი" (Single European Act, SEA), რაც პირველი მნიშვნელოვანი ცვლილება გახდა ევროპული თანამეგობრობის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში.
- ევგ-ის მიერ წევრ სახელმწიფოთა შორის საზღვრების გახსნის პროცესის ნელა მიმდინარეობით შეშფოთებულმა რამდენიმე წევრმა სახელმწიფომ 1985 წელს ხელი მოაწერა „შენგენის შეთანხმებას", რომელიც მიზნად ისახავდა ხელისმომწერ ქვეყნებს შორის საბაჟო და საიმიგრაციო კონტროლის გაუქმებას.
- 1989 წლის პოლიტიკურმა რევოლუციებმა დაასრულა „ცივი ომი" და საბოლოოდ თვალსაჩინო გახადა პოლიტიკური და ეკონომიკური განხეთქილება დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპას შორის.

საწყისი პრობლემები: მშფოთვარე 1960-იანი წლები

1963 წლის 14 იანვარს პარიზში, ელისეს სასახლეში, საფრანგეთის პრეზიდენტის ოფიციალურ რეზიდენციაში, პრესკონფერენცია გამართა მოქმედმა პრეზიდენტმა, საფრანგეთის ნაცისტური ოკუპაციის წინააღმდეგ ბრძოლის გმირმა, სახელგანთქმულმა შარლ დე გოლმა. მან სხვადასხვა საკითხზე ილაპარაკა, ბოლოს ჟურნალისტმა მის კაბინეტთან წინასწარ შეთანხმებული შეკითხვა დაუსვა: „როგორი იყო საფრანგეთის პოზიცია ევროგაერთიანებაში ბრიტანეთის პოტენციურ წევრობასთან დაკავშირებით?". „ძალიან გასაგები კითხვაა, - მიუგო დე გოლმა, - რომელსაც ვეცდები, გასაგებად ვუპასუხო".

ამის შემდეგ იგი ბრიტანეთის, როგორც ევროპული სახელმწიფოს, კრიტიკას და აუგის თქმას მოჰყვა. ერთმანეთს შეადარა ეეგ-ის ექვსი წევრი ქვეყნის „სოლიდარობა" და ინგლისის „იზოლაცია" და „საზღვაო" ბუნება; ასევე აღნიშნა, რომ „ინგლისს ძალიან გამორჩეული და ორიგინალური ჩვევები და ტრადიციები" ჰქონდა (ვირტუალური ცოდნის ცენტრი ევროპის შესახებ, 2019). შეიძლება, თქვა მან, ინგლისმა ერთ მშვენიერ დღეს „იმდენი მოახერხოს, რომ გარდაიქმნას და ევროპის თანამეგობრობის ნაწილი გახდეს", არც შეზღუდვას დაუწესებდნენ და არც მისი მიღებისგან შეიკავებდნენ თავს, მაგრამ ეს დრო ჯერ არ დამდგარიყო.

დე გოლის განცხადებები სინამდვილეში ბრიტანეთის ევროგაერთიანებაში განევრიანებაზე ცალმხრივი უარი გახლდათ, რაც მან ამ ამბიდან ათი დღის თავზე, ფრანკო-გერმანული მეგობრობის ხელშეკრულების ხელმოწერით (ელისეს ხელშეკრულება) ოფიციალურად დაადასტურა. დე გოლს ეს გადაწყვეტილება არ შეუთანხმებია ეეგ-ის არც ერთ პარტნიორთან, დასავლეთ გერმანიის გარდა, რამაც ბელგიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, პოლ-ანრი სპააკის აღშფოთება და პროტესტი გამოიწვია (1971, გვ. 375). სპააკმა განაცხადა: „ეს ევროგაერთიანების ისტორიაში უმაგალითო შემთხვევაა, რომელიც ცხადყოფს ქედმაღლობას პარტნიორთა, მოკავშირეთა და ოპონენტთა მიმართ". იმის გამო, რომ ბრიტანეთის განაცხადი ოთხი სახელმწიფოს - დანიის, ირლანდიისა და ნორვეგიის - პაკეტის ნაწილი გახლდათ, შესვლაზე მათაც უარი ეთქვათ.

დე გოლის მოულოდნელი განცხადება ერთ-ერთი იყო რამდენიმე მოვლენას შორის, რომელმაც „ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობა" თავისი არსებობის პირველივე წლებში შეარყია. ამ მოვლენათა ნაწილი საშინაო ხასიათისა იყო, ნაწილი - საგარეო, ზოგიერთი კი დე გოლის მიერ საფრანგეთის ინტერესების დაცვით და მათი ევროპის ერთიანობის საკითხებზე მაღლა დაყენებით იყო გამოწვეული: ბრიტანეთის განაცხადზე ვეტოს დადებას 1965 წლის ივლისში მოჰყვა ე.წ. *ცარიელი სკამის კრიზისი*. კრიზისის მიზეზს წარმოადგენდა ეეგ-ის ინსტიტუტებისა და ეეგ-ის წევრი ქვეყნების ძალაუფლების თანაფარდობის საკითხი, კერძოდ, რამდენიმე ფაქტორი:

- ეეგ-ის კომისიის პირველი პრეზიდენტი ფედერალისტი იყო ვალტერ ჰალშტაინი, რომლის ძალისხმევას, აეშენებინა ეეგ-ის ინსტიტუტი, ხინჯად გასდევდა ფაქტი, რომ იგი ამ თანამდებობაზე არ აურჩევიათ (თავისი კარიერის დიდი ნაწილის განმავლობაში იგი სამართლის პროფესორი იყო);
- ეეგ-ის მინისტრთა საბჭოში გადაწყვეტილების მიღება ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით (შეწონილი კენჭისყრის სისტემა, იხ. თავი 11) 1966 წლის იანვარში უნდა ამოქმედებულიყო ისეთი საკითხების განხილვისას, როგორიცაა: სოფლის მეურნეობისა და ვაჭრობის სა-

ცარიელი სკამის კრიზისი
1965 წელს მიმდინარე დავა ეეგ-ის ინსტუტუციებსა და ეეგ-ის წევრ სახელმწიფოებს შორის ძალთა თანაფარდობის შესახებ, რომლის გამოც საფრანგეთმა ეეგ-ის მინისტრთა საბჭოს სხდომებს ბოიკოტი გამოუცხადა.

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

შარლ დე გოლი



წყარო: ევროპარლამენტი

შარლ დე გოლი (1890-1970) მეოცე საუკუნის საფრანგეთის გამორჩენილი სახელმწიფო მოღვაწე, ქარიზმატული ლიდერი, საფრანგეთის ინტერესების თავგამოდებული დამცველი, ამერიკის დომინანტობის ფონზე ევროპის გლობალური როლისთვის მებრძოლი პიროვნება იყო. იბრძოდა პირველ მსოფლიო ომში და მეორე მსოფლიო ომის სანყის ეტაპზე, 1940 წელს საფრანგეთის ოკუპაციის შემდეგ კი დიდ ბრიტანეთს შეაფარა თავი, საიდანაც ორგანიზებას უნევდა „თავისუფალი ფრანგული" ძალების შექმნას. დაბრუნებისთანავე, 1944 წელს, მცირე ხნით პრემიერ-მინისტრი გახდა. 1946 წელს კი თანამდებობიდან გადადგა. პოლიტიკურმა კრიზისმა მალე ისევ დააბრუნა ხელისუფლებაში და დე გოლი „მეხუთე რესპუბლიკის" ახალი კონსტიტუციის მთავარი შემქმნელი გახდა. 1958 წელს ის, ახალი კონსტიტუციის თანახმად, საფრანგეთის პირველ პრეზიდენტად აირჩიეს. დე გოლის პოლიტიკური კურსი ფრანგულ-გერმანული ღერძის გარშემო ტრიალებდა, იგი ეწინააღმდეგებოდა ეეგ-ის ინსტიტუციების სუპრანაციონალიზმს (ანუ საერთოევროპული ინტერესების ეროვნულზე უფრო მაღლა დაყენებას). მისი ძალისხმევა დიდი ბრიტანეთის (და, შესაბამისად, აშშ-ის) გაევლენის შესუსტებისკენ იყო მიმართული. მისი მკაცრი ხელმძღვანელობის გამო 1968 წელს საფრანგეთში მუშათა და სტუდენტთა გამოსვლები დაიწყო, რასაც 1969 წლის აპრილში დე გოლის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადადგომა მოჰყვა. იგი ამ ამბიდან დაახლოებით 18 თვის თავზე გარდაიცვალა.

კითხები. ეს შეზღუდავდა ეროვნული ვეტოს გამოყენების უფლებას, თუმცა ყველას ესმოდა, რომ ეეგ-ში გადაწყვეტილების მიღება კონსენსუსით უნდა მომხდარიყო.

- სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის (CAP) შესახებ მიმდინარე დისკუსიისას ჰალშტაინი გამოვიდა წინადადებით, ევროგაერთიანების მხრიდან დაფინანსების ნაცვლად ფული წამოსულიყო ევროგაერთიანების ქვეყნებიდან, რომლებსაც ეროვნული შენატანების განხორციელების მაგივრად „საკუთარი რესურსები" უნდა დაეხარჯათ; შედეგად გაჩნდებოდა გარე ტარიფებიდან და სასოფლო-სამეურნეო იმპორტის გადასახადებიდან მიღებული დამოუკიდებელი ნაკადი.

ეს ყველაფერი მიუღებელი აღმოჩნდა დე გოლისთვის, რომელსაც 1965 წლის ბოლოს ეროვნული არჩევნები ელოდა და რომლის დროსაც ევროგაერთიანების თემა პირველად გახდა არჩევნების ცენტრალური საკითხი (Dinan, 2014). მიუხედავად იმისა, რომ დასავლეთ გერმანიის კანცლერის ლუდვიგ ერჰარდის ზეწოლის გამო ჰალშტაინმა უკან დაიხია, დე გოლმა მაინც დაუფარავად გამოხატა იმედგაცრუება ეეგ-ის მიერ არჩეულ გეზთან დაკავშირებით და თავის წარმომადგენლებს დაავალა, ბოიკოტი გამოეცხადებინათ მინისტრთა საბჭოს შეხვედრებისთვის (აქედან გაჩნდა ტერმინი - „ცარიელი სკამი"), რამაც შეუძლებელი გახადა ახალ კანონებსა და პოლიტიკაზე გადაწყვეტილების მიღება. კრიზისი 1966 წლის იანვარში ე.წ. „ლუქსემბურგის კომპრომისით" დასრულდა, რომლითაც შეთანხმდნენ, რომ კვალიფიციური უმრავლესობის ხმას არ გამოიყენებდნენ მაშინ, როდესაც ნევრი სახელმწიფოები იგრძნობდნენ, რომ საფრთხე ემუქრებოდა „მნიშვნელოვან ინტერესებს", რითაც შენარჩუნდა ეროვნული ვეტო. ინსტიტუციურად შედეგი იყო კომისიის უფლებამოსილების ზრდის შენელება და მეტი უფლებამოსილების გადასვლა მინისტრთა საბჭოს ხელში (იხ. Palayret et al., 2006).

„ლუქსემბურგის კომპრომისი" 1966 წლის შეთანხმება, რომლითაც გადაიჭრა „ცარიელი სკამის" კრიზისი და მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილებებში კონსენსუსი არაფორმალურ ნორმად იქცა. შედეგად შენელდა ევროინტეგრაციის პროცესი.

მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი პრობლემები ართულებდა ეეგ-ის მშენებლობას, „ცივ ომში" კრიტიკული ძვრები მოხდა, რამაც ხანგრძლივი გავლენა მოახდინა აშშ-ს, ევროპასა და საბჭოთა კავშირს შორის სამხრივ ურთიერთობაზე. 1961 წელს დაიწყო ე.წ. „ბერლინის კრიზისი", როდესაც აღმოსავლეთ ბერლინიდან დასავლეთისაკენ ლტოლვილთა ნაკადის შესაჩერებლად აღმოსავლეთ და დასავლეთ ბერლინს შორის ჯერ მავთულის ღობე, მოგვიანებით კი ბეტონის კედელი აღიმართა. 1962 წელს, როდესაც ნათელი გახდა, რომ საბჭოთა კავშირი კუბაზე ბირთვულ სარაკეტო ობიექტს აშენებდა, აშშ-ის პრეზიდენტმა ჯონ კენედიმ შეშფოთება გამოთქვა იმის გამო, რომ კუბაზე რაკეტების განლაგება სსრკ-ის სავარაუდო ხრიკი იყო და მას ბერლინის გარშემო მიმდინარე დიპლომატიურ ომში უკეთესი პოზიციის დაკავება სურდა (Judt, 2005). კენედიმ მტკიცე წინააღმდეგობა გაუწია საბჭოთა კავშირს, რის შედეგადაც, 1962 წლის ოქტომბერში, ათი დღის განმავლობაში მსოფლიო ბირთვული ომის ზღვარზე იყო. დასავლეთევროპელები არა მხოლოდ მომხდარით იყვნენ შეძრული, არამედ იმითაც, თუ რამდენად იყო მარგინალიზებული დასავლეთ ევროპის აზრი აშშ-ის გათვლებში. დე გოლისთვის ეს ნიშნავდა, რომ ევროპელები აღმოჩნდებოდნენ „განადგურების წინაშე წარმომადგენლობის გარეშე" (ციტირებულია ბერნშტაინის მიხედვით, 1980).

უფრო მეტი ტრანსატლანტიკური დაძაბულობა მოჰყვა აშშ-ის პოლიტიკას ვიეტნამში, სადაც 1962-63 წლებში ამერიკელი სამხედრო მრჩევლების გაგზავნა 1965 წელს სრულმასშტაბიან ომში გადაიზარდა. ამან გააღრმავა პოლიტიკური ეჭვები და საზოგადოების უარყოფითი განწყობის ესკალაცია მოახდინა. ვიეტნამის ომმა გამოავლინა, რამდენად განსხვავდებოდა შეხედულებები უსაფრთხოების კრიტიკულ პრობლემებზე ატლანტიკურ ალიანსში. მრავალ ქვეყანაში გაიმართა ომის საწინააღმდეგო დემონსტრაციები. 1967 წელს ჩატარებულმა გამოკითხვამ დაადგინა, რომ დასავლეთევროპელების 80% აკრიტიკებდა აშშ-ის პოლიტიკას (Barnet, 1983).

1960-იანი წლების მიწურულს აქცენტი დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპას შორის ურთიერთობების აშკარა დათბობაზე გადავიდა. პირველი იყო „პრაღის გაზაფხული" ჩეხოსლოვაკიაში. აქ 1968 წელს ხელისუფლებაში მოვიდა რეფორმატორი ალექსანდრე დუბჩეკი, რომელმაც სხვადასხვა პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმა გაატარა, რასაც იმავე წლის აგვისტოში საბჭოთა კავშირისა და „ვარშავის პაქტის" ქვეყნების ჯარების შეჭრა მოჰყვა. შემდეგი იყო ვილი ბრანდტის ოსტპოლიტიკის (აღმოსავლეთის პოლიტიკის) ინიციატივა. ბრანდტი 1969 წლის ოქტომბერში დასავლეთ გერმანიის პირველ სოციალ-დემოკრატიულ კანცლერად აირჩიეს და ოსტპოლიტიკა - ახალი აღმოსავლეთის პოლიტიკის ინიციირება და მისი განხორციელების დაწყება - ბრანდტის კანცლერობის წლების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მოვლენა გახლდათ. ოსტპოლიტიკის მიზანი იყო „ცივი ომის" დაძაბულობის განმუხტვა, რომლის ფარგლებში გერმანიას „მცირე ნაბიჯების სტრატეგიის" გამოყენებით დიალოგი უნდა დაეწყო „სოციალისტურ ბანაკში" აღმოჩენილ ქვეყნებთან. ბრანდტის აღმოსავლეთთან ურთიერთობების იდეას სკეპტიკურად შეხვდნენ აშშ-ის პრეზიდენტი რიჩარდ ნიქსონი, საფრანგეთის ლიდერი ჟორჟ პომპიდუ და დასავლეთ ევროპის გაერთიანების მესვეურნი. მიუხედავად ამისა, ბრანდტმა მაინც გადაწყვიტა მოლაპარაკებების წარმოება მოსკოვთან და მოსკოვის გავლენის ქვეშ მყოფ ევროპულ სახელმწიფოებთან. მისმა ინიციირებულმა ოსტპოლიტკამ ჯერ აღმოსავლეთ გერმანიაში, შემდეგ კი პოლონეთსა და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებშიც შეაღწია.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა კავშირის მიერ ჩეხოსლოვაკიაში განხორციელმა შეცვლამ ზომებმა კიდევ ერთხელ შეახსენა დასავლეთევროპელებს, როგორი მყიფე იყო შექმნილი საერთაშორისო სიტუაცია, ოპტიმიზმის საფუძველი არსებობდა, რის გაკეთება იყო შესაძლებელი აღმოსავლეთისა და დასავლეთის დასაახლოებლად, თუმცა იმის აღიარებითა და გათვალისწინებით, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში გაჩენილი ბალანსი ამ დროისათვის მუდმივად უნდა მიეჩნიათ.

თავიდან ბრანდტის ახალი კურსის შესახებ დასავლეთევროპელთა აზრი გაიყო. საფრანგეთი და, განსაკუთრებით, დიდი ბრიტანეთი შიშობდნენ, რომ ამ ყველაფერს შედეგად შეიძლებოდა დასავლეთ გერმანიის საბჭოთა ორბიტაზე გადაქაჩვა მოჰყოლოდა (Lundestad, 2003); ჰიჩკოკი (2004, გვ. 300) ამ პერიოდს „ცივი ომის" „ცივი მშვიდობით" ჩანაცვლების პერიოდს უწოდებს და ამტკიცებს, ევროპის ასეთი დაყოფის მიღებით „ბრანდტი, ალბათ, პირველი ევროპელი სახელმწიფო მოღვაწე იყო, რომელმაც ნერაცვი მოუღერა რკინის ფარდას".

გაფართოება დღის წესრიგის უმთავრესი საკითხი ხდება (1960-86)

„ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას", რომელშიც თავიდან ექვსი ნევრი იყო, მხოლოდ შეზღუდული შედეგებისთვის შეეძლო მიეღწია. ნევრი ქვეყნების მოსახლეობის საერთო რაოდენობა 180 მილიონი იყო, რაც მთელი დასავლეთ ევროპის მოსახლეობის 56%-ს შეადგენდა. აქ თავმოყრილი იყო დასავლეთ ევროპის ეკონომიკური სიმდიდრის მხოლოდ 56%. შესაბამისად, თუ ამ ინტეგრაციის უმთავრეს მიზანს რეგიონში მშვიდობის მიღწევა და ეკონომიკური სტაბილურობის დამყარება ნარმოადგენდა, მაშინ საჭირო იყო მისი გაფართოება, ანუ ამ ოჯახში სხვა ევროპული სახელმწიფოების ჩართვა. „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" ხელშეკრულება (მუხლი 237) ადგენდა: „ევროპის ნებისმიერი სახელმწიფო უფლებამოსილია, შეიტანოს განაცხადი „გაერთიანებაში" განევრიანების შესახებ", თუმცა ნევრობის რეალურ კანდიდატთა რაოდენობა საკმაოდ შეზღუდული იყო; გამოირიცხებოდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განევრიანება, სკანდინავიის ქვეყნები სუპრანაციონალიზმის იდეას დიდი სიფრთხილით ეკიდებოდნენ, თანაც სკანდინავიის ქვეყნებს ერთმანეთთან მჭიდრო შიდა კავშირები ჰქონდათ. რაც შეეხება საბერძნეთს, პორტუგალიასა და ესპანეთს, ისინი მეტისმეტად ღარიბები და/ან არასაკმარისად დემოკრატიულები იყვნენ.

„გაერთიანებას" ყველაზე თვალნათლივ დიდი ბრიტანეთი, ევროპის უდიდესი (თუმცა კლებადი) ეკონომიკისა და ყველაზე ძლიერი სამხედრო ძალის მქონე ქვეყანა აკლდა. დიდი ბრიტანეთი უმნიშვნელოვანესი ხიდი იყო დასავლეთ ევროპასა და აშშ-ს შორის. დიდი ბრიტანეთი თავს უძლიერეს სახელმწიფოდ მიიჩნევდა (ყოველ შემთხვევაში, სუეცის კრიზისამდე) და თვლიდა, რომ დანარჩენ ევროპასთან მჭიდრო ინტეგრაცია მას გლობალურ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს დაათმობინებდა. დინ ეიჩესონის თქმით (1969, გვ. 385), რომელიც ტრუმენის პრეზიდენტობის დროს აშშ-ის სახელმწიფო მდივანი იყო, „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებაში" განევრიანების შესახებ მოლაპარაკებებზე უარის თქმა ომის შემდგომი ბრიტანეთის უდიდესი შეცდომა იყო. რაც შეეხება ეეგ-ს, ბრიტანეთის მთავრობაში ამ ორგანიზაციას დიდი პოტენციალის მქონედ ცოტა ვინმე თუ მიიჩნევდა. ლონდონის ოფიციალური პოზიცია პრემიერ-მინისტრმა, ჰაროლდ მაკმილანმა, გამოთქვა (1971, გვ. 73): „სრულიად საფუძვლიანი მოლოდინი არსებობდა, რომ მესინიდან



ილუსტრაცია: 5.1. დიდი ბრიტანეთი „გაერთიანებაში" ნევრიანდება ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი ედუარდ ჰითი ხელს ანერს გაერთიანებული სამეფოს განევრიანების ხელშეკრულებას 1972 ნლის 22 იანვარს, რითაც ევროგაერთიანების 1973 ნლის პირველ გაფართოებას უყრის საფუძველს.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

არაფერი გამოვიდოდა" (მესინა იტალიის ქალაქია, სადაც ეეგ ოფიციალურად დაფუძნდა).

ბრიტანეთის თავდაპირველი სტრატეგია „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" ალტერნატიული ინსტიტუტის - „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" (ეთვა) (European Free Trade Association (EFTA) - მხარდაჭერა იყო. ეთვა ეეგ-თან შედარებით უფრო თავისუფალი და ნაკლებად ამბიციური ინსტიტუტი გახლდათ. ის ოფიციალურად 1960 ნლის იანვარში, „სტოკჰოლმის კონვენციის" ხელმოწერის შემდეგ, დაარსდა. კონვენციას ხელი მოაწერეს ავსტრიამ, დიდმა ბრიტანეთმა, დანიამ, ნორვეგიამ, პორტუგალიამ, შვედეთმა და შვეიცარიამ. ეთვა-ს ძირითადი ამოცანა ეეგ-ის ამოცანის მსგავსი იყო - თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეწყობა. თუმცა, ეეგ-ისგან განსხვავებით, ეთვა ნევრებს სახელშეკრულებო ვალდებულებებს არ აკისრებდა და პოლიტიკურ მიზნებს არ ისახავდა. მისი ერთადერთი ინსტიტუტი მინისტრთა საბჭო იყო, რომელიც იშვიათად იკრიბებოდა. ორგანიზაციას პყავდა მუდმივი წარმომადგენლობის მცირე ჯგუფიც, რომელსაც ჟენევაში მდებარე პატარა სამდივნო ემსახურებოდა.

ეთვა-ს საშუალებით შემცირდა საბაჟო მოსაკრებლები და გაიზარდა ვაჭრობა მის ნევრებს შორის. მიუხედავად ამისა, ეთვა-ს ბევრი ნევრი ქვეყანა ეეგ-თან უფრო ინტენსიურად ვაჭრობდა, ვიდრე ორგანიზაციის შიგნით. საბოლოოდ, ეთვა-მ ეეგ-ის ნევრები ვერ დააინტერესა და უფრო ფართო სავაჭრო ზონაში ჩართვისკენ ვერ უბიძგა.

ჯერ კიდევ „სტოკჰოლმის კონვენციის" ხელმოწერამდე ბრიტანეთის დამოკიდებულება ეეგ-ის მიმართ საგრძნობლად შეიცვალა. სუეცის მოვლენებმა დაამსხვრია მითი ბრიტანეთის ზესახელმწიფოობის შესახებ, ამავე დროს, ნათელი გახადა, რომ „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას" ევროპაში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გავლენა პქონდა და იმ დროს ეკონომიკური აღმასვლის გზაზე იდგა. ბრიტანეთი ხვდებოდა, რომ ეეგ-ში არგაწევრიანებით მას პოლიტიკურ იზოლაციასა და ეკონომიკურად არახელსაყრელ ვითარებაში აღმოჩენა ემუქრებოდა.

1961 ნლის აგვისტოში, „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" დაარსებიდან 15 თვის თავზე, ბრიტანეთმა ნევრობის განაცხადით მიმართა „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას". განაცხადი შეიტანა და-

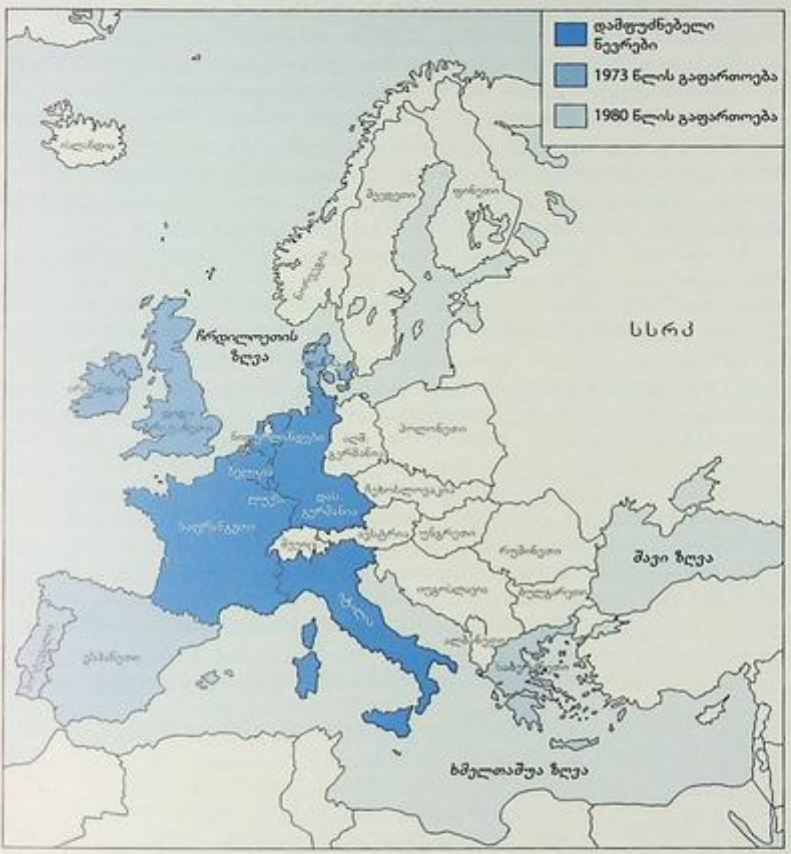
ეთვა, „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია" (European Free Trade Association (EFTA)) თავისუფალი ვაჭრობის ჯგუფი, რომლის შექმნის ინიციატორი დიდი ბრიტანეთი იყო, დაარსდა 1960 ნელს. მას ეეგ-თან შედარებით უფრო მოკრძალებული მიზნები და ნაკლებად მკაცრი ორგანიზაციული მექანიზმი პქონდა.

დროის ჩარჩო

ევროგაერთიანების შენება (1958-95)

1960 წელი	იანვარი	„სტოკჰოლმის კონვენციის" ხელმოწერა, რომლითაც შეიქმნა „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია" (ეთვა).
1961 წელი	აგვისტო	ინყება ბერლინის კედლის მშენებლობა; ბრიტანეთს განაცხადი შეაქვს ეეგ-ის წევრობაზე.
1962 წელი	ოქტომბერი	კუბის სარაკეტო კრიზისი.
1963 წელი	იანვარი	დე გოლი ვეტოს იყენებს ეეგ-ში ბრიტანეთის განევრიანების წინააღმდეგ.
1965 წელი	ივლისი	„ცარიელი სკამის" კრიზისი.
1966 წელი	იანვარი	„ცარიელი სკამის" კრიზისი ლუქსემბურგის კომპრომისით სრულდება.
1967 წელი	მაისი	ბრიტანეთის მეორე განაცხადი ეეგ-ში განევრიანების შესახებ.
	ნოემბერი	დე გოლის მეორე ვეტო ეეგ-ში ბრიტანეთის განევრიანების წინააღმდეგ.
1968 წელი	აპრილი	„პრაღის გაზაფხულის" დასაწყისი.
1969 წელი	დეკემბერი	ეეგ-ის ლიდერები თანხმდებიან ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის პრინციპზე.
1971 წელი	აგვისტო	აშშ უარს ამბობს დოლარი/ოქროს კონვერტირებადობაზე; ბრეტონ-ვუდსის სისტემის დასასრული.
1972 წელი	აპრილი	„გველი გვირაბში"-ს ამოქმედება.
1973 წელი	იანვარი	ბრიტანეთი, დანია და ირლანდია ეეგ-ში შედიან; წევრთა რაოდენობა ცხრამდე იზრდება.
1975 წელი	იანვარი	ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის დაარსება.
	მარტი	ევროსაბჭოს პირველი სხდომა.
1979 წელი	მარტი	„ევროპის სავალუტო სისტემის" ამოქმედება.
1981 წელი	იანვარი	საბერძნეთი გაერთიანებაში შედის.
1985 წელი	იანვარი	ჟაკ დელორი კომისიის პრეზიდენტი ხდება; გამოდის პირველი ევროპული შინდისფერყდიანი პასპორტი.
	იენისი	„შენგენის შეთანხმების" ხელმოწერა.
1986 წელი	იანვარი	პორტუგალია და ესპანეთი გაერთიანებას უერთდებიან; წევრთა რაოდენობა თორმეტს აღწევს.
	თებერვალი	„საერთო ევროპული აქტის" (SEA) ხელმოწერა; დანიის რეფერენდუმი მხარს უჭერს SEA-ს.
1987 წელი	ივლისი	ძალაში შედის „საერთო ევროპული აქტი".
	სექტემბერი-დეკემბერი	კომუნისტური მთავრობების დაშლა აღმოსავლეთ ევროპაში; ბერლინის კედლის დაცემა.
1990 წელი	აგვისტო	ერაყის შეჭრა ქუვეითში.
	ოქტომბერი	გერმანიის გაერთიანება.
1991 წელი	თებერვალი	სახმელეთო ომი ქუვეითში/ერაყში.
	ივნისი	სლოვენია და ხორვატია დამოუკიდებლობას აცხადებს; ომის დაწყება იუგოსლავიაში.
1992 წელი	16 სექტემბერი	„შავი ოთხშაბათი".
1995 წელი	მარტი	„შენგენის შეთანხმება" ძალაში შედის.
	დეკემბერი	„დეიტონის სამშვიდობო შეთანხმება" ასრულებს ომს იუგოსლავიაში.

რუკა. 5.1. *გაფართოების პირველი ორი რაუნდი, 1973-1986 წწ.*



ნიამაც, რადგან ბრიტანეთი მისი საკვები პროდუქციის მთავარი საექსპორტო ბაზარი იყო, ამასთან, დანია ეეგ-ში სოფლის მეურნეობის ჭარბი პროდუქციის გასაღების კარგ ბაზარს და ინდუსტრიული განვითარების პერსპექტივას ხედავდა. განაცხადი შეიტანა ირლანდიამაც, რომელიც იძულებული გახდა, დიდი ბრიტანეთის მაგალითისთვის მიებაძა. ირლანდიას იმედი ჰქონდა, რომ ეეგ-ის წევრობა საშუალებას მისცემდა, დიდ ბრიტანეთზე მეტისმეტად დამოკიდებული აღარ ყოფილიყო და მისი ეკონომიკაც სოფლის მეურნეობაზე ნაკლებად დამოკიდებული გამხდარიყო. 1962 წელს მათ ნორვეგიაც შეურთდათ; ნორვეგიისათვის ეეგ-ის ბაზრები ძალიან მნიშვნელოვანი იყო. მოლაპარაკებების მაგიდასთან დიდ ბრიტანეთს სხვა აპლიკანტებთან შედარებით დიდი უპირატესობა ჰქონდა, რადგან მის წილად მოდიოდა ოთხი აპლიკანტი ქვეყნის მოსახლეობისა და მშპ-ის დაახლოებით 85%.

ყველაფერი შეიძლებოდა უპრობლემოდ წარმართულიყო, რომ არა ინტეგრაციისადმი ბრიტანეთის გულგრილი დამოკიდებულებითა და მის მიერ „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" შექმნაში შეტანილი წვლილით გაღიზიანებული შარლ დე გოლი. დე გოლი მიიჩნევდა, რომ გაწევრიანების შემთხვევაში ბრიტანეთი ეეგ-ის ზოგიერთი მიზნის გადასინჯვას მოი-

სურვებდა, რასაც შეიძლებოდა საფრანგეთის ინტერესები (განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებით) შეეწირა. შესაბამისად, დე გოლი ბრიტანეთს „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში" საფრანგეთის მეტოქედ და ევროპაში აშშ-ის გავლენის მზაკვრულ დასაყრდენად მოიაზრებდა. „გაერთიანების" შედარებით მცირე ნევრი სახელმწიფოები დე გოლს არ ეთანხმებოდნენ და დიდი ბრიტანეთის გაწევრიანების მომხრედ გამოდიოდნენ, რითაც საფრანგეთის გავლენის დაბალანსებას ცდილობდნენ. დიდი ბრიტანეთის განაცხადს მხარი დაუჭირა ასევე აშშ-მა, დასავლეთმა გერმანიამ და პირადად ჟან მონემ. მაგრამ დე გოლმა ყველა და ყველაფერი უგულებელყო და 1963 წლის იანვარში განაცხადს ვეტო დაადო.

ბრიტანეთმა წევრობაზე მორიგი განაცხადი 1967 წელს შეიტანა, მაგრამ ამჯერადაც დე გოლის ერთპიროვნული ვეტო აღმოჩნდა გადაულახავი წინააღმდეგობა. დე გოლი კვლავაც საფრანგეთის ინტერესების დაცვას ცდილობდა საერთო აგრარული პოლიტიკის ფარგლებში, დიდი ბრიტანეთი მისთვის კვლავინდებურად ამერიკელების „ტროას ცხენად" რჩებოდა. დე გოლს მიაჩნდა, რომ ბრიტანეთისა და სხვა ქვეყნების „გაერთიანებაში" შემოშვება „ევროგაერთიანებას ნგრევამდე მიიყვანდა" (ციტირებულია დინანის მიერ, 2014, გვ. 115). ცხადი გახდა, რომ ბრიტანეთსა და გაწევრიანების მოსურნე სხვა ქვეყნებს იმ დრომდე უნდა დაეცადათ, სანამ დე გოლი საფრანგეთის პრეზიდენტი აღარ იქნებოდა. დე გოლი 1969 წელს გადადგა და ბრიტანეთმა მესამე განაცხადი შეიტანა, რომელიც ამჯერად დაკმაყოფილდა. 1970-71 წლებში დაჩქარებული პროცედურით წარიმართა მოლაპარაკებები ბრიტანეთის ეეგ-ში გაწევრიანების შესახებ და ოთხივე სახელმწიფო - ბრიტანეთი, დანია, ირლანდია და ნორვეგია - ნევრობისათვის შესაფერისად მიიჩნიეს. 1972 წლის სექტემბერში ეროვნული რეფერენდუმის ჩატარების შემდეგ ნორვეგიელებმა წევრობაზე უარი განაცხადეს (ძირითადად ფერმერებისა და მეთევზეთა უკმაყოფილების გამო). 1973 წლის 1 იანვარს „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" პირველი გაფართოება მოხდა, მის რიგებს სამი ახალი სახელმწიფო: ბრიტანეთი, დანია და ირლანდია შეემატა. ექვსი ნევრის ნაცვლად გაერთიანებაში ახლა უკვე ცხრა ნევრი იყო.

ინტერესი „გაერთიანების" მიმართ სხვაგანაც გაჩნდა. 1950-იანი წლების მინურულს საბერძნეთმა პირველი ნაბიჯი გადადგა ევროგაერთიანებისკენ, მაგრამ იმის გამო, რომ არასაკმარისად განვითარებული ეკონომიკა ჰქონდა, რომელიც ძირითადად სოფლის მეურნეობას ეყრდნობოდა, 1961 წელს მას მხოლოდ ასოცირებული ურთიერთობები შესთავაზეს. საბერძნეთს სრული ნევრობის მიღება გაცილებით ადრე შეეძლო, მაგრამ 1967 წლის აპრილში აქ სამხედრო გადატრიალება მოხდა, რის შემდეგ საბერძნეთს ასოცირების ხელშეკრულებაც კი გადაუვადეს. 1974 წელს, როდესაც საბერძნეთის სათავეში სამოქალაქო მთავრობა მოვიდა, ათენმა თითქმის დაუყოვნებლივ შეიტანა განაცხადი „გაერთიანების" სრულ ნევრობაზე. ადრეულ ეტაპზე „გაერთიანებასთან" ასოცირებული ურთიერთობების დამყარების ინტერესი გამოხატეს პორტუგალიამ და ესპანეთმაც. მაგრამ ამ ორ ქვეყანაში ჯერ კიდევ დიქტატორული რეჟიმი ბატონობდა, მათი ეკონომიკა კი განუვითარებელი და სოფლის მეურნეობაზე ორიენტირებული იყო. მათი სრულ ნევრებად მიღების საკითხის განხილვა სერიოზულად მხოლოდ მას შემდეგ დაიწყო, რაც 1974 წელს პორტუგალიაში კაეტანოს რეჟიმი დაემხო, ესპანეთში კი 1975 წელს ფრანკო გარდაიცვალა. „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" მიიჩნევდა, რომ თავის რიგებში სამი ახალი ნევრის მიღება გააძლიერებდა ამ ქვეყნებში დემოკრატიულ პროცესებს და კიდევ უფრო მეტად დააახლოებდა მათ

ნატოსა და დასავლეთ ევროპასთან, ამიტომ გაწევრიანების მოლაპარაკებები სამივე ქვეყანასთან დაიწყო, რასაც 1981 წელს საბერძნეთის გაწევრიანება მოჰყვა, 1986 წლის იანვარში კი „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას" პორტუგალია და ესპანეთიც შეუერთდა. ცხრა თორმეტად იქცა.

1973-1986 წლებში „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" წევრთა რაოდენობის გაორმაგებას რამდენიმე მნიშვნელოვანი შედეგი მოჰყვა:

- „გაერთიანების" შიგნით შეიცვალა წევრ ქვეყანათა შორის ეკონომიკური ბალანსი. თავიდან ევროგაერთიანებას შედარებით ღარიბი ბრიტანული ეკონომიკა შეუერთდა, ცოტა მოგვიანებით კი - კიდევ უფრო ღარიბი ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნები, რამაც, თავის მხრივ, ეეგ-ში ხარჯების გადანაწილების საჭიროება დააყენა;
- მნიშვნელოვნად გაიზარდა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" საერთაშორისო გავლენა, რომელიც ახლა მსოფლიოს უდიდეს ეკონომიკურ ბლოკს წარმოადგენდა;
- „ევროგაერთიანებაში" გართულდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რადგან ახლა გაცილებით მეტი მოსაზრება და ინტერესი იყო გასათვალისწინებელი.

მიუხედავად იმისა, რომ 1987 წელს თურქეთმა, 1989 წელს ავსტრიამ, 1990 წელს კი კვიპროსმა და მალტამ წევრობის განაცხადები შეიტანეს, საჭირო გახდა აქცენტის გადატანა „გაერთიანების" გაღრმავებაზე და არა გაფართოებაზე. აღმოსავლეთი გერმანია „გაერთიანებაში" 1990 წელს დასავლეთ გერმანიასთან გაერთიანების შემდეგ უკანა კარიდან შევიდა. 1995 წლამდე „გაერთიანება" აღარ გაფართოებულა.

სავალუტო კავშირის არსი (1969-92)

პირველ და მეორე მსოფლიო ომებს შორის არსებული ეკონომიკური პრობლემების გამეორების თავიდან ასაცილებლად ბრეტონ-ვუდსის სისტემის ერთგვარ ქვაკუთხედად გაცვლითი კურსის სტაბილურობა დაწესდა. „საერთაშორისო სავალუტო ფონდს" დაეკისრა, დახმარება გაეწია ამ სტაბილურობის შენარჩუნებაში, რომელიც ეფუძნებოდა მსოფლიოს წამყვანი ვალუტების ოქროსა და აშშ დოლარის მიმართ კონვერტირებადობას. ამასობაში ევროპელებმა ინიციატივა გამოიჩინეს და 1950 წელს დააარსეს „ევროპის საგადასახადო კავშირი", რომელიც ხელს უწყობდა ევროპული ვალუტების კონვერტაციას რეალისტური გაცვლითი კურსის დაწესებით (იხ. Chang, 2009). 1958 წელს ეს კავშირი „ევროპის სავალუტო ხელშეკრულებამ" ჩაანაცვლა, რომლის ფარგლებშიც „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" წევრ ქვეყნებს (მათ შორის, დიდ ბრიტანეთს, ირლანდიასა და შვედეთს) უნდა შეენარჩუნებინათ თავიანთი ვალუტის გაცვლითი კურსის სტაბილურობა აშშ დოლართან მიმართებაში. 1964 წელს ცენტრალური ბანკების მმართველებმა მონეტარული პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით შეკრებები დაიწყეს, რამაც საფუძველი ჩაუყარა დღევანდელი „ევროპის ცენტრალური ბანკის" (European Central Bank) შექმნას.

სავალუტო თანამშრომლობა ერთი გამოწვევა იყო, სავალუტო ერთობა კი სულ სხვა, რადგან ეროვნული სუვერენიტეტის დაკარგვის შიშს იწვევდა - სახელმწიფო, რომელიც უარს იტყოდა ეროვნულ ვალუტაზე, ეკონომიკური დამოუკიდებლობის დაკარგვის სერიოზული საფრთხის ნინაშე დადგებოდა. 1969 წელს საფრანგეთსა და დასავლეთ გერმანიაში ხელმძღვანელი პირების ცვლილებამ ახალი იდეები და პერსპექტივები წარმოშვა. იმავე წლის დეკემბერში ჰააგაში გამართულ „გაერთიანების"



„ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი" (Economic and Monetary Union (EMU))

პროგრამა, რომელიც ეეგ-მ შეათანხმა 1969 წელს ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინაციისა და ერთიან ვალუტაზე გადასვლის საშუალების დასანყებად. ერთიან ვალუტაზე გადასვლას („ევრო") 1995 წელს უნოდეს და სათანადო პირობების შექმნას არავითარი ნელა დასჭირდა, თუმცა საშუალების დასრულების შემდეგაც ბევრს გატარებული ღონისძიებები არასაკმარისად მიაჩნდა და თქვა, რომ ევროს შვრთვა ისეთი სრულყოფილი და ეფექტიანი არ იყო, როგორიც უნდა ყოფილიყო.

ლიდერების სამიტზე დღის წესრიგის უმთავრესი თემები იყო: გაფართოება, სოფლის მეურნეობა, „ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი" (Economic and Monetary Union (EMU)) (Dinan, 2014). ერთი წლის შემდეგ კომიტეტმა, რომელსაც ლუქსემბურგის პრემიერ-მინისტრი პიერ ვერნერი ხელმძღვანელობდა, განაცხადა, რომ საჭიროა პარალელური ძალისხმევა ნაციონალური ეკონომიკური პოლიტიკებისა და გაცვლითი კურსის სტაბილურობის შესანარჩუნებლად მუშაობის კოორდინაციისთვის (Commission of the European Communities, 1970).

შემდეგ მორიგი პოლიტიკური შოკის დროც დადგა: ბრეტონ-ვუდსის სისტემა აშშ-ის დოლარისადმი არსებულ ნდობას ეფუძნებოდა, რაც, თავის მხრივ, ამერიკის ეკონომიკის სიძლიერესა და აშშ დოლარისა და ოქროს კონვერტაციაზე იყო დამყარებული (Spero and Hart, 2003). 1960-იან წლებში დასავლეთ ევროპის ეკონომიკა სწრაფად იზრდებოდა, აშშ-ში კი ვიეტნამის ომმა ინფლაცია გამოიწვია. ამ ვითარებამ ამერიკული დოლარის მიმართ საერთაშორისო ნდობა შეამცირა. ნიქსონის ადმინისტრაცია შეეცადა, პასუხისმგებლობის ნაწილი ეეგ-ისთვისაც დაეკისრებინა. მან ეეგ-ს პროტექციონიზმში დასდო ბრალი და მოუწოდა, მეტი ხარჯი გაეწია საკუთარი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად (Judt, 2005).

მოგვიანებით, 1971 წლის აგვისტოში, ნიქსონმა ერთპიროვნულად გადაწყვიტა, დაესრულებინა დოლარის კონვერტაცია ოქროსთან მიმართებაში, რაც ბრეტონ-ვუდსის სისტემის დასასრული აღმოჩნდა. დაიწყო საერთაშორისო სავალუტო მღელვარების ერა. საქმე კიდევ უფრო გაამწვავა 1973 წლის ოქტომბრის იომ-ქიფურის ომმა ისრაელსა და არაბულ ქვეყნებს შორის, რამაც საერთაშორისო ენერგეტიკული კრიზისი და ნავთობის არაბმა მწარმოებლების მიერ ნავთობის ფასის გაოთხმაგება გამოიწვია.

ამ ამბით შეშფოთებული ეეგ-ის ხელმძღვანელი პირები გაცვლითი კურსის სტაბილურობის მიღწევის მცდელობისას, 1972 წლის თებერვალში, შეთანხმდნენ გარკვეულ გეგმაზე, რომელსაც პირობითად „გველი გვირაბში" (Snake in the Tunnel) უწოდეს. ამ გეგმის თანახმად, „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" წევრ ქვეყნებს საკუთარი ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი აშშ დოლართან მიმართებაში 2.25%-ის, ხოლო ერთმანეთის ვალუტებთან მიმართებაში 1%-ის ფარგლებში უნდა შეენარჩუნებინათ (იხ. დიაგრამა 5.1), რითაც საფუძველი ჩაეყრებოდა სავალუტო კავშირის შექმნას 1980 წლისათვის.

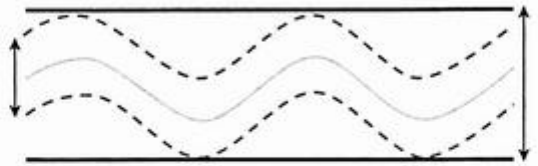
„გველი გვირაბში" 1972 წლის აპრილში ამოქმედდა, მასში ეეგ-ის ექვსივე წევრ ქვეყანასთან ერთად დიდი ბრიტანეთი, დანია და ნორვეგიაც მონაწილეობდნენ, თუმცა არამდგრადი გაცვლითი კურსის გამო დიდი ბრიტანეთი, დანია და იტალია პროცესს გამოეთიშნენ. საფრანგეთი ეს პროექტი 1974 წელს დატოვა, 1975 წელს ისევ შეუერთდა, 1976 წელს კი კვლავ გამოვიდა (Eichengreen, 2007).

„ევროპის სავალუტო სისტემა" (European Monetary System (EMS) ეეგ-ის წევრი ქვეყნების მიერ 1979 წელს შემუშავებული გეგმა, რომლის ფარგლებშიც ეეგ-ის წევრმა ქვეყნებმა გაცვლითი კურსის მეტანიზმის" საშუალებით თავიანთი ვალუტა ერთმანეთთან დაკავშირეს. ამ სისტემის მიზანი გაცვლითი კურსის სტაბილურობის შენარჩუნება იყო.

ამასობაში გაფართოების პროცესში ახალ-ახალი პრობლემები წარმოიშვა: დიდი ბრიტანეთისა და ირლანდიის გაწევრიანების შემდეგ ეეგ-ის წევრ ქვეყნებს შორის არსებული ეკონომიკური განსხვავება კიდევ უფრო თვალში საცემი გახდა. ოფიციალური ანგარიშის თანახმად, ეს განსხვავება იმდენად მნიშვნელოვანი იყო, რომ ხელს უშლიდა ეკონომიკური საქმიანობისა და „ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის" (EMU) „დაბალანსებულ გაფართოებას" (ევროგაერთიანების კომისია, Commission of the European Communities, 1973).

გადაწყდა, რომ ეეგ-ს უფრო მეტი თანხა უნდა გამოეყო დიდი ბრიტანეთის ინტეგრაციის ხელშესანყობად. გადაწყვეტილებას მხარს უჭერ-

დიაგრამა 5.1. *„გველი გვირაბში"*



დნენ საფრანგეთი და დასავლეთი გერმანია, პრემიერ-მინისტრ ედუარდ ჰითის მთავრობაც თვლიდა, რომ ეს ნაბიჯი ბრიტანელი ამომრჩევლის თვალში ეეგ-ის წევრობას უფრო მისაღებსა და მომხიბვლელს გახდიდა (Dinan, 2014). შედეგად 1973 წელს გადაწყდა „ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის" (European Regional development Fund) დაარსება. ფონდი მიზნად ისახავდა, სახელმწიფოების მხრიდან განვითარებისთვის გაწეული ხარჯების გარდა, დამატებითი თანხების გამოყოფას. დაფინანსებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიპქცეოდა ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას მრეწველობისა და მომსახურების სფეროში.

1979 წელს „გველი გვირაბში" ჩაანაცვლა „ევროპის სავალუტო სისტემამ" (European Monetary System (EMS)), რომელიც „ევროპის სავალუტო ერთეულზე" (ეკიუ) (European Currency Unit (ecu)) დაფუძნებულ „გაცვლითი კურსის მექანიზმს" (Exchange Rate Mechanism (ERM)) იყენებდა. ამ ერთეულის ღირებულება განისაზღვრებოდა ეეგ-ის წევრი ქვეყნების ვალუტების ერთიანი კალათით, სადაც თითოეული ვალუტა მისი შეფარდებითი სიძლიერის მიხედვით ფასდებოდა. „ევროპის სავალუტო სისტემის" მონაწილეებს თავიანთი სახელმწიფოს ფულის ერთეული ეკიუსთან მიმართებაში 2.25%-ის ცვლილების ფარგლებში უნდა შეენარჩუნებინათ (იტალიის შემთხვევაში - 6%-ის). ამგვარად, შეიქმნებოდა სავალუტო სტაბილურობის ზონა, ამასთან ერთად, გაჩნდა იმის იმედიც, რომ ეკიუ ეეგ-ის წევრ ქვეყნებს შორის ვალების გადახდის ერთეული გახდებოდა და ევროპელებს ფსიქოლოგიურად მოამზადებდა ერთიანი ვალუტის შემოღებისთვის. შემთხვევისა და დამთხვევის წყალობით ეკიუ ძველი ფრანგული მონეტის სახელიც იყო, ამიტომ თვლიდნენ, რომ ახალ, ერთიან ევროპულ ვალუტას სწორედ ეკიუ დაერქმებოდა.

ევროკომისიის მტკიცებით, „ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი", ერთი მხრივ, ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლებას უწყობდა ხელს, მეორე მხრივ კი, ეეგ-ს საშუალებას აძლევდა, საერთაშორისო ეკონომიკაში უფრო მნიშვნელოვანი როლი შეესრულებინა, თუმცა ეეგ-ის წევრ რამდენიმე ქვეყანას საკუთარი გაცვლითი კურსის გაკონტროლება გაუჭირდა. პრობლემა კიდევ უფრო გამძაფრდა 1990-იანი წლების დასაწყისში: მსოფლიო ფულად ბაზარზე მღელვარე პერიოდი დადგა, გერმანიას გარკვეული სირთულეები ჰქონდა, აღმოსავლეთ და დასავლეთ გერმანიის გაერთიანების პროცესიდან გამომდინარე (Gilbert, 2003), დიდი ბრიტანეთი თავისთვის პრობლემურად მიიჩნევდა „გაცვლითი კურსის მექანიზმში" დარჩენას. მისი გაწევრიანება 1990 წლამდე გადაიდო, ამ დროისთვის კი ინფლაცია და საპროცენტო განაკვეთი უკვე საკმაოდ მაღალი იყო, ხოლო დიდი ბრიტანეთის ძალისხმევას, ფუნტი სტერლინგის სტაბილურობა შეენარჩუნებინა, ხელს უშლიდა საერთაშორისო სავალუტო ბაზრებზე მიმდინარე სპეკულაციური ოპერაციები.

როგორც ცნობილია, ინვესტორმა ჯორჯ სოროსმა თავის მფლობელობაში არსებული სტერლინგის სპეკულაციური ყიდვა-გაყიდვით 1

მილიარდის მოგება ნახა. საპროცენტო განაკვეთის გაზრდით (რითაც ინვესტორებს ფუნტი სტერლინგის ყიდვის სტიმულს აძლევდა) დიდი ბრიტანეთი თავგამოდებით ცდილობდა ფუნტი სტერლინგის გამყარებას, თუმცა საბოლოოდ 1992 წლის 16 სექტემბერს მან მაინც გადაწყვიტა „გაცვლითი კურსის მექანიზმიდან" გასვლა. ეს თარიღი „შავი ოთხშაბათის" სახელითაა ცნობილი.

კონცეფცია

ევროსკლეროზი

1985 წელს შემოღებული ტერმინია, რომლითაც აღწერდნენ დასავლეთევროპული მეწარმეების ბაზრის მოქნილობას და მის უუნარობას, დროულად შექმნა ახალი სამუშაო ადგილები ორმხრივი მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად დასავლეთევროპული ბაზრის მოქნილობას ადარებდნენ და ამბობდნენ, რომ ამის უუნარობა დროებითი და ღია ბაზარს.

„საერთო ევროპული აქტი" (1989-92)

ერთიანი ბაზრის შექმნის თვალსაზრისით, 1960-იან წლებში გარკვეული პროგრესი ნამდვილად შეიმჩნეოდა, თუმცა კვლავ შენარჩუნებული იყო უამრავი არასატარიფო ბარიერი, მათ შორის სხვადასხვა ტექნიკური სტანდარტი, ხარისხის კონტროლი, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სტანდარტები და არაპირდაპირი დაბეგვრა. მოგზაურებს კვლავაც უხდებოდათ საიმიგრაციო კონტროლის გავლა საზღვრებზე, ისინი კი, ვინც „გაერთიანების" წევრ სხვა სახელმწიფოში მუდმივად საცხოვრებლად გადასვლას გეგმავდა, მრავალ სირთულეს აწყდებოდნენ. ამ სირთულეებს „გაერთიანების" წევრი სახელმწიფოები საკუთარი სამუშაო ადგილებისა და ქვეყნის ინდუსტრიის გადასარჩენად ქმნიდნენ (იხ. Gilbert, 2006, თავი 6).

არც ევროპული კორპორაციები სარგებლობდნენ ერთიანი ბაზრის მიერ შექმნილი უპირატესობებით. ისინი კომპანიების შერწყმისა და ერთობლივი საწარმოების დაარსების მიზნით ევროპის გარეთ ეძებდნენ პარტნიორებს, თავიანთი ბაზრის წილს კი კონკურენტებს უთმობდნენ - თავდაპირველად აშშ-ს, მოგვიანებით კი - იაპონიას. 1980-იანი წლების დასაწყისში შეშფოთება გამოითქვა ევროსკლეროზის მოსალოდნელი შედეგების გამო (Giersch, 1985): გადაჭარბებული რეგულაციები და ზედმეტად გულუხვი საერთო კეთილდღეობის სისტემა ხელს უწყობდა დასავლეთ ევროპაში უმუშევრობის ზრდას, თანაც, ძალიან ნელა იქმნებოდა ახალი სამუშაო ადგილები.

1985 წლის იანვარში ევროკომისიის პრეზიდენტი ჟაკ დელორი გახდა. მისთვის პრიორიტეტი იყო გაერთიანების ლეთარგიული მდგომარეობიდან გამოყვანა და გლობალიზაციისა და ტექნოლოგიური პროგრესისათვის ფეხის აწყობა. კომიტეტმა, რომელსაც ირლანდიელი პოლიტიკოსი ჯიმ დუჯი თავმჯდომარეობდა და ევროკავშირის ინსტიტუციური რეფორმის წინადადებებს განიხილავდა, დაადგინა, რომ ერთიანი ბაზრისთვის მეტი ყურადღების მიქცევა და ახალი აქცენტები იყო საჭირო; ამ მიმართულებით შემდეგი ნაბიჯების განსასაზღვრავად მოწვეულ იქნა სამთავრობათაშორისო კონფერენცია (IGC – Intergovernmental Conference) და რამდენიმე თვეში გამოიცა „კომისიის თეთრი წიგნი" (Commission White Paper), რომელსაც სახელი მისი ძირითადი ავტორის, საშინაო ბაზრის კომისრის, ლორდ კოკფილდის პატივსაცემად ეწოდა. დოკუმენტში ჩამოთვლილი იყო 282 კანონი, რომლებზეც საჭირო იყო შეთანხმების მიღწევა და მათი ამოქმედება არასაბაჟო მოსაკრებელთან დაკავშირებული ყველა შემორჩენილი ბარიერის აღმოსაფხვრელად და ჭეშმარიტად ღია ბაზრის შესაქმნელად (Commission of the European Communities, 1985). ამას შედეგად 1986 წლის თებერვალში „საერთო ევროპული აქტის" (სეა) (Single European Act (SEA)) ხელმოწერა მოჰყვა, რომის ხელშეკრულების შემდეგ ეს აქტი „გაერთიანების" უფლებამოსილების მნიშვნელოვნად გაზრდის პირველი შემთხვევა იყო.

„საერთო ევროპული აქტი" (სეა)

ხელშეკრულებებში შეტანილი პირველი მნიშვნელოვანი ცვლილება, ხელმოწერილი 1986 წელს, რომლის მიზანიც ერთიანი ევროპული ბაზრის შექმნის დასრულება იყო.

ხელშეკრულებაში მოგვიანებით შესული ცვლილებებისაგან განსხვავებით, თავად „საერთო ევროპული აქტის" ტექსტი საკამათო არ იყო, იგი

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

ჟაკ დელორი



წყარო: EC-ის ფოტოების ბანკი

ევროკომისიის პრეზიდენტთა შორის, ალბათ, ყველაზე გავლენიანმა ჟაკ დელორმა (1925-) თავისი პრეზიდენტობის ორი ვადის განმავლობაში (1985-1995) საკუთარი სიტყვა თქვა ევროინტეგრაციის საქმეში. იგი ზედამხედველობას უწევდა „საერთო ევროპული აქტისა" და მაასტრიხტის ხელშეკრულების ხელმოწერას, ევროკავშირის გაფართოებას, „გაერთიანების" ბიუჯეტის რეფორმებს, ევროპის ეკონომიკური სივრცის შექმნას, ევროს შემოღების საფუძვლის ჩაყრის პროცესს, ასევე იყო „ცივი ომის" დასრულებისა და ბალკანეთის ომის დაწყების მონმე. დაიბადა პარიზში, განათლებით ეკონომისტია, მუშაობდა საბანკო ინდუსტრიაში, მოგვიანებით მცირე ხნის მანძილზე იყო ევროპარლამენტის წევრი (1979-1981), 1981-1984 წლებში კი - საფრანგეთის ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრი. კომისიის პრეზიდენტობისას იგი გაიცნეს თავისი ამბიციური გეგმებითა და მართვის მტკიცე სტილით; თავის წინამორბედებთან შედარებით იგი უფრო ხშირად ხდებოდა საგაზეთო პედლაინების ობიექტი. გადადგა 1995 წელს. უარი განაცხადა საფრანგეთის პრეზიდენტობის სოციალისტ კანდიდატად კენჭისყრაზე.

ძირითადად ეკონომიკურ მიზნებს ისახავდა. ევროპელებს იმ დროს ნაკლებად ჰქონდათ ბოლომდე გაცნობიერებული ინტეგრაციის მნიშვნელობა, არც თვითონ ხელშეკრულება იყო ახალი პროექტი, მას ძველი პროექტის განახლებული ვარიანტი უფრო ეთქმოდა (შედარებისთვის, 1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულება, რომელმაც ევროინტეგრაცია ახალი მიმართულებით წაიყვანა, გაცილებით ძლიერ წინააღმდეგობას წააწყდა. იხ. მე-6 თავი).

სეამ ყველაზე მეტი შეშფოთება დანიაში გამოიწვია. დანიის პარლამენტმა ხელშეკრულების პროექტის დამტკიცება ვერ შეძლო, რადგან ქვეყანაში შიშობდნენ, რომ იგი საფრთხეს შეუქმნიდა სახელმწიფოს სუვერენიტეტს. როდესაც სხვა წევრმა სახელმწიფოებმა უარი თქვეს დანიის მოსაზრებების გათვალისწინებასა და ხელშეკრულების პროექტში სათანადო ცვლილებების შეტანაზე, 1986 წლის თებერვალში დანია „გაერთიანების" პირველი წევრი სახელმწიფო გახდა, რომელმაც ეს საკითხი სახელმწიფო რეფერენდუმზე გაიტანა. შედეგად ხელშეკრულების სასარგებლოდ ამომრჩეველთა 56.2%-მა მისცა ხმა, რეფერენდუმში მოსახლეობის 74% მონაწილეობდა. ირლანდიაშიც გარკვეული პრობლემები შეიქმნა, ძირითადად კონსტიტუციური ხასიათის (დეტალებისთვის იხ. მე-8 თავი), მაგრამ საკითხი 1987 წლის მაისის რეფერენდუმზე გადაწყდა, როდესაც ხელშეკრულებას მხარი მოსახლეობის უმრავლესობამ დაუჭირა. „საერთო ევროპული აქტი" ძალაში ორი თვის შემდეგ შევიდა.

„საერთო ევროპული აქტის" მიღებას სხვადასხვა ეკონომიკურმა და პოლიტიკურმა ფაქტორმა შეუწყო ხელი: წევრი სახელმწიფოები ძალიან იყვნენ დამოკიდებული ევროგაერთიანების შიგნით ვაჭრობაზე, ისინი ეკონომიკური ზრდის ნაკლებობას და უმუშევრობის ზრდას განიცდიდნენ, ევროპის სავალუტო სისტემა უკვე იწყებდა მუშაობას, ევროპული ბიზნესი განუხრელად უჭერდა მხარს ერთიან ბაზარს.

სეას პოლიტიკური მხარდაჭერაც ჰქონდა: ჟაკ დელორმა „ერთიანი ბაზრისთვის" ძლიერი ნიადაგი მოამზადა, საერთო აზრზე იყვნენ (ამ ერთხელ) დიდი ბრიტანეთის, საფრანგეთისა და დასავლეთ გერმანიის ლიდერებიც (Eichengreen, 2007, pp. 338-341). სეას მხარი თვით ბრიტანეთის

შენგენის ხელშეკრულება

სწრაფად მიღებული გადაწყვეტილება, რომლის მიზანიც იყო, ხელი შეეწყო საზღვრების გარეშე ევროპისათვის. 1985 წელს მას ხელი მოაწერა ევროგაერთიანების ხუთმა წევრმა სახელმწიფომ. მას შემდეგ მის წევრთა რაოდენობა 26-მდე გაიზარდა.

პრემიერ-მინისტრმა, მარგარეტ თეტჩერმაც კი დაუჭირა: „ბოლოს და ბოლოს ვიგრძენი, რომ შეგვიძლია „გაერთიანება" თავის გზაზე დავაბრუნოთ, ყურადღება მივმართოთ მისი, როგორც უზარმაზარი ბაზრის, როლისა და იმ შესაძლებლობებისაკენ, რომლებსაც იგი ჩვენს მრეწველობებს მოუტანს" (Thatcher, 1993, გვ. 556).

თუმცა იყვნენ ისეთებიც, ვისაც სეას მიზნები არასაკმარისად ამბიციურად მიაჩნდა. რამდენიმე სახელმწიფომ მოვლენებს წინ გაუსწრო და გვერდითი შეთანხმება დადო საზღვრების გარეშე ევროპის შესახებ. 1985 წლის ივნისში საფრანგეთის, დასავლეთ გერმანიისა და ბენილუქსის ქვეყნების წარმომადგენლები ლუქსემბურგის სოფელ შენგენთან ახლოს მდინარეზე, ღუზაჩაშვებულ პატარა გემზე შეიკრიბნენ. საფრანგეთის, ლუქსემბურგისა და დასავლეთ გერმანიის საზღვარზე მდებარე ამ ადგილს სიმბოლური მნიშვნელობა ჰქონდა. ქვეყნების წარმომადგენლებმა ხელი მოაწერეს შენგენის შეთანხმებას (Schengen Agreement), რომლის თანახმადაც, სასწრაფოდ გაუქმდა სასაზღვრო კონტროლი ამ ქვეყნებს შორის. მეორე ხელშეკრულებას ხელი 1990 წლის ივნისში მოეწერა, „შენგენლენდი" კი საბოლოოდ 1995 წლის მარტში შეიქმნა. 1997 წლის „ამსტერდამის ხელშეკრულებით", ეს შეთანხმება ევროკავშირის ხელშეკრულებებში შეიტანეს. დღეისთვის შეთანხმება ევროპის 26 ქვეყანას აქვს მიღებული: ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანას ხორვატიის, ბულგარეთის, კვიპროსის, ირლანდიისა და რუმინეთის გარდა, მიღებული აქვთ ევროკავშირის არანევრ ქვეყნებსაც: ისლანდიას, ლიხტენშტაინს, ნორვეგიასა და შვეიცარიას. დიდი ბრიტანეთი ხელშეკრულებას იმ მოსაზრებით გაემიჯნა, რომ ისეთ რეგიონში, რომელშიც შიდა სასაზღვრო შემონმებები არ არსებობს, მის მოქალაქეებს გადაადგილების დროს პირადობის დამადასტურებელი მონმობების მუდმივად თან ტარება მოუხდებოდათ, ირლანდია კი შეთანხმებას დიდ ბრიტანეთთან საპასპორტო კავშირის ქონის გამო გაემიჯნა. ბულგარეთი, ხორვატია, კვიპროსი და რუმინეთი გაწევრიანებისთვის საჭირო პირობებს ვერ აკმაყოფილებდნენ.

ამასობაში რიგითი ევროპელები უკვე გრძნობდნენ საკუთარ თავზე ინტეგრაციის შედეგებს. ქვეყნის საზღვრებს გარეთ მოგზაურობა გაცილებით გაადვილდა. გამოჩნდნენ უცხოური კორპორაციები, რომლებიც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ბიზნესს შეერწყნენ ან ის შეისყიდეს.

1985 წელს მიიღეს ევროინტეგრაციის ორი უმნიშვნელოვანესი სიმბოლო: პირველი იყო საერთო, სტანდარტული დიზაინის მქონე პასპორტი, რომელზეც საუბარი ჯერ კიდევ 1974 წელს დაიწყო, პირველად კი 1985 წლის იანვარში დამზადდა. პასპორტების მფლობელები თავიანთი სახელმწიფოს მოქალაქეებად რჩებოდნენ, სამაგიეროდ, ახალი შინდისფერი პასპორტები ჰქონდათ, რომლებზეც მათი სახელმწიფოს გერბი იყო გამოსახული და ამავდროულად ეწერა - „ევროგაერთიანება". 1985 წლის ივნისში მიიღეს მეორე სიმბოლოც - „გაერთიანების" დროშა (ლურჯ ფონზე 12 ვარსკვლავი), რომელიც ევროპული საბჭოსგან იყო აღებული. მალე ამ დროშას მთელი ევროგაერთიანების მასშტაბით შეხვდებოდით (იხ. მე-3 თავი).

„საერთო ევროპული აქტი" 1987 წლის ივლისში დიდი ზარ-ზეიმით შევიდა ძალაში. აქტში დადგენილი იყო იმ არეალის შექმნის დასრულების თარიღი, რომელშიც „არ იქნებოდა შიდა საზღვრები, რომელშიც უზრუნველყოფილი იქნებოდა საქონლის, ადამიანების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება" - ეს თარიღი იყო 1992 წლის 31 დეკემბრის შუაღამე. სეა ასევე აცხადებდა, რომ „ევროპა მსოფლიოს უდიდესი ბაზარი და სავაჭრო ბლოკი უნდა გამხდარიყო".

„საერთო ევროპული აქტით" სხვა ცვლილებებიც განხორციელდა:

- სამართლებრივი სტატუსი მიენიჭა მთავრობათა მეთაურების შეკრებებს ევროპული საბჭოს ფარგლებში (იხ. მე-6 თავი) და ევროგაერთიანების საგარეო პოლიტიკის კოორდინაციას.
- ახალი ძალაუფლებით აღიჭურვა ევროსასამართლო, მომრავლებული საქმეების გადასანყვეტად კი შეიქმნა ახალი პირველი ინსტანციის სასამართლო (Court of First Instance) (შემდეგ სახელწოდება შეეცვალა და საერთო სასამართლო (General Court) ეწოდა).
- თანამშრომლობისა და განვრიანების ახალი პროცედურის შემოტანის შემდეგ მინისტრთა საბჭოსთან (Council of Ministers) შედარებით მეტი შეფარდებითი ძალაუფლება მიენიჭა ევროპარლამენტს (European Parliament (EP)) (დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. მე-12 თავი).
- შიდა საპასპორტო და საბაჟო კონტროლის მრავალი პროცედურა შემსუბუქდა ან საერთოდ გაუქმდა.
- „გაერთიანებას" მეტი პასუხისმგებლობა დაეკისრა გარემოს დაცვის პოლიტიკაზე, კვლევასა და განვითარებაზე და რეგიონულ პოლიტიკაზე.
- ბანკებსა და კომპანიებს უკვე შეეძლოთ ბიზნესის კეთება და საკუთარი საქონლისა და მომსახურების გაყიდვა მთელი ევროგაერთიანების მასშტაბით.

„გაერთიანების" დღის წესრიგში განსაკუთრებით გამოიკვეთა „კოპეზიის" (დაბალანსებული ეკონომიკური და სოციალური განვითარების) საჭიროება, დადგინდა მიზანი - ახალი ევროპული სოციალური სივრცის შექმნა, რომელშიც დასაქმების თანაბარი შესაძლებლობები და ერთნაირი სამუშაო პირობები იქნებოდა. „გაერთიანების" ეგრეთ წოდებული სტრუქტურული ფონდების - ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის (European regional Development Fund), ევროპის სოციალური ფონდისა (European Social Fund) და ერთობის ფონდის (Cohesion Fund) - ხელშეწყობით უნდა შექმნილიყო ხარჯვის ახალი მეთოდი. 1989 წელს „გაერთიანების" მშრომელთა ფუნდამენტური სოციალური უფლებების ქარტიის (the Community Charter of Fundamenta Social Rights of Workers) (სოციალური ქარტია) მიღებასთან ერთად აღზევდა სოციალური პოლიტიკა, რომლის მიზანი იყო მუშახელის თავისუფალი გადაადგილების ხელშეწყობა, სამართლიანი ანაზღაურებისა და უკეთესი საცხოვრებელი და სამუშაო პირობების უზრუნველყოფა, ასოციაციების თავისუფლება და ბავშვთა და მოზარდთა დაცვა (იხ. 21-ე თავი).

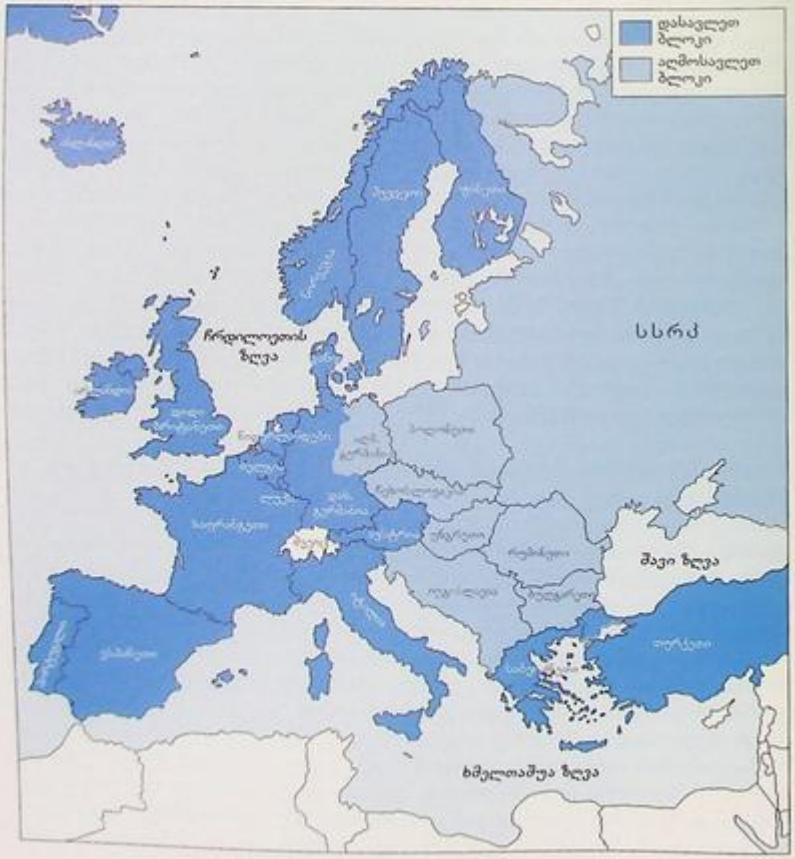
საერთაშორისო მოვლენები: „ცივი ომის" დასასრული (1989-95)

ევროგაერთიანებაში მიმდინარე ცვლილებები იმ დრამატული პოლიტიკური მოვლენების ფონზე ვითარდებოდა, რომლებმაც ძირეულად შეცვალა ევროპის არსი და მისი ადგილი მსოფლიოში. პირველი მინიშნება მოახლოებულ ახალ წესრიგზე 1985 წლის მარტში საბჭოთა კომუნისტური პარტიის გენერალურ მდივნად მიხეილ გორბაჩოვის დანიშვნასთან ერთად გაჩნდა. მალე ნათელი გახდა, რომ სსრკ-ში ვითარება შეიცვალა. გორბაჩოვი აქტიურად შეუდგა გეგმური საბჭოთა ეკონომიკის ნაკლოვანი მხარეებისა და ერთპარტიული პოლიტიკური სისტემის რესტრუქტურიზაციას. მან საბჭოთა კავშირის წინაშე მდგარი პრობლემების სავჯარო განხილვა და მათი გამოსწორების გზების ძებნა დაიწყო, მაგრამ მალე სიტუაციაზე კონტროლი დაკარგა ცვლილებების წინააღმდეგ მებრძოლ კონსერვატორებსა და პროგრესისა და წინსვლისაკენ მსწრაფ ძალებს

შორის ნარმოქმნილი დაპირისპირების გამო. აღმოსავლეთ ევროპაში საბჭოთა კავშირში მიმდინარე მოვლენები თავისუფალი ბაზრისთვის საჭირო და სასურველი ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობად აღიქვეს, რომლისკენაც მრავალი წლის მანძილზე ისწრაფოდნენ. ცვლილებების განხორციელებამ არ დაახანა:

- პოლონეთში 1980 წელს შეიქმნა პირველი არაკომუნისტური პარტია, „სოლიდარობა“, რომელმაც მთავრობა მრავალი სერიოზული გამოწვევის წინაშე დააყენა. თავიდან მთავრობა მის გაუქმებას შეეცადა, მაგრამ მალე იძულებული გახდა, მასთან მოლაპარაკებაზე წასულიყო. ამ ცვლილებებმა მეტი დემოკრატია მოიტანა, რასაც 1990 წელს პოლონეთის პრეზიდენტის პოსტზე „სოლიდარობის“ ლიდერის ლეხ ვალენსას არჩევა მოჰყვა.
- აღმოსავლეთ გერმანიაში 1989 წლის მაისის გაყალბებულმა არჩევნებმა დიდი ბრაზი და უკმაყოფილება გამოიწვია და როდესაც სექტემბერში უნგრეთმა ავსტრიასთან საზღვარი გახსნა, ათასობით აღმოსავლეთგერმანელმა უნგრეთის გავლით დასავლეთისკენ გასწია. ოქტომბერში აღმოსავლეთ ბერლინში გამოსვლები დაიწყო, ნოემბერში დასავლეთ

რუკა 5.2. აღმოსავლეთი ევროპა „ცივი ომის“ პერიოდში.



ბერლინში გადასვლა უკვე ბერლინის კედლის გავლითაც იყო შესაძლებელი. ამ დროისთვის კედლის დემონტაჟი უკვე დაწყებული იყო. 1961 წლიდან აღმართული „ცივი ომის" ერთ-ერთი უმთავრესი სიმბოლო 1990 წლის ოქტომბერს დაინგრა. მის ნგრევას გერმანიის გაერთიანება მოჰყვა. ამ კედლის ნარჩენები კვლავაც შენარჩუნებულია, მაგრამ მხოლოდ ღირსშესანიშნაობის სახით ტურისტებისთვის.

- ჩეხოსლოვაკიაში ანტიკომუნისტური „ხავერდოვანი რევოლუცია" 1989 წლის ნოემბერში მოხდა, რასაც ერთპარტიული სახელმწიფოს ნგრევა და 1990 წლის ივნისში დემოკრატიული არჩევნების ჩატარება მოჰყვა. 1917 წლიდან, ანუ ჩეხოსლოვაკიის შექმნის შემდეგ, ჩეხებსა და სლოვაკებს ერთმანეთთან საკმაოდ დაძაბული ურთიერთობა ჰქონდათ, ამიტომ ისინი მოითხოვდნენ, რაც შეიძლებოდა ნაკლები პოლიტიკური კავშირი ჰქონოდათ ერთმანეთთან. დაძაბულობამ ჩეხები და სლოვაკები საბოლოოდ „ხავერდოვან განქორწინებამდე" მიიყვანა. 1993 წლიდან ჩეხეთმა და სლოვაკეთმა დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად განაგრძეს არსებობა.

- რუმინეთში, რომელიც ყველაზე ავტორიტარული იყო აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა შორის, 1989 წლის ნოემბერში კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელად ისევ ნიკოლაე ჩაუშესკუ აირჩიეს (იგი 1965 წლიდან იყო ხელისუფლებაში). ჩაუშესკუ კურსის ცვლილებას არ გეგმავდა. ამოხეთქა წლების განმავლობაში დაგროვილმა ბრაზმა და გაღიზიანებამ, სამხედროებმაც დემონსტრანტთა მხარე დაიჭირეს და ჩაუშესკუ და მისი მეუღლე დააპატიმრეს, ისინი გაასამართლეს და სიკვდილით დასაჯეს.

- დემოკრატიამ ალბანეთში, ბულგარეთსა და უნგრეთშიც შეაღწია. საბჭოთა კავშირის დაშლასთან ერთად კი (1991 წლის შობა დღეს) დამოუკიდებლობა მოიპოვა ბელარუსმა, ესტონეთმა, ლატვიამ, ლიეტუვამ, მოლდოვამ და უკრაინამ.

1990 წლის აგვისტოში ახლო აღმოსავლეთის ფაქტორი კიდევ ერთხელ გააქტიურდა, როდესაც ერაყი ქუვეითში შეიჭრა. აშშ სათავეში



ილუსტრაცია 5. 2. 1989 წელს ბერლინის კედლის დანგრევა „ცივი ომის" დასასრულის სიმბოლოდ იქცა, თუმცა დღეს ის ტურისტულ ღირსშესანიშნაობაზე მეტია. ამ ცნობილ სატირულ ნახატზე ნაჩვენებია, როგორ კოცნიან ერთმანეთს საბჭოთა ლიდერი ლეონიდ ბრეჟნევი და აღმოსავლეთ გერმანიის კომუნისტი ლიდერი ერიხ ჰონეკერი.

წყარო: ჯონ მაკკორმიკი

ჩაუდგა მულტინაციონალური კოალიციის შექმნას და ერაყს საპაერო ომი გამოუცხადა. ამას 1991 წლის თებერვალში ოთხდღიანი სახმელეთო ომი მოჰყვა. რეაგირება არ დააყოვნა ევროგაერთიანებამ (იხილეთ van Eekelen, 1990; Anderson 1992). ბრიტანეთმა ამერიკას დაუჭირა მხარი და ამერიკის სამხედრო ძალებს თავისი 40,000 ჯარისკაცი მიახმარა, საფრანგეთმა 18,000 ჯარისკაცი გამოიყვანა, მაგრამ ხაზი გაუსვა კონფლიქტის დიპლომატიური გზით გადაჭრის აუცილებლობას, რადგან არაბ ნავთობწარმოებლებთან კარგი ურთიერთობის შენარჩუნება და საკუთარი იარაღის ბაზრის დაცვა სურდა. გერმანიას თითქმის არაფრის გაკეთება არ შეეძლო, რადგან იგი პაციფიზმის ომის შემდგომი ვალდებულებითა და კონსტიტუციით დანესებული ჩარჩოებით იყო შეზღუდული, მას საკუთარი ჯარების ნატოს საზღვრებს გარეთ განლაგება ეკრძალებოდა. ბელგიამ შურისძიების შიშით უარი განაცხადა ბრიტანეთისთვის აღჭურვილობის მიყიდვაზე, ასევე ესპანეთთან და პორტუგალიასთან ერთად, უარი თქვა თავისი საზღვაო ხომალდების სხვა მიზნით გამოყენებაზე, გარდა განაღმვითი სამუშაოებისა და ერაყის ბლოკადისა, ირლანდია ნეიტრალიტეტს ინარჩუნებდა.

იმედგაცრუებულმა ლუქსემბურგის საგარეო საქმეთა მინისტრმა, ჟაკ პოოსმა, ნუხილი გამოთქვა „გაერთიანების" „პოლიტიკურ უმნიშვნელობაზე", ბელგიის საგარეო საქმეთა მინისტრმა, მარკ ეისკენსმა, ევროგაერთიანებას ხატოვნად „ეკონომიკური გოლიათი, პოლიტიკური ჯუჯა და სამხედრო ჭია" უწოდა (Whitney, 1991). ჟაკ დელორმა (1991) ამ პრობლემის პოლიტიკური მნიშვნელობა შეაჯამა, როდესაც განაცხადა, რომ, მართალია, წევრმა ქვეყნებმა ერთიანი, მტკიცე პოზიცია დაიკავეს ერაყის წინააღმდეგ მიმართულ სანქციებთან დაკავშირებით, მაგრამ პრობლემის გადაჭრის საშუალებად ძალის გამოყენების ჩართვის საჭიროების განხილვისთანავე ნათელი გახდა, რომ „გაერთიანებას" არ გააჩნდა ინსტიტუციური მექანიზმი და სამხედრო ძალა, რომელიც შეთანხმებულად მოქმედების საშუალებას მისცემდა.

კიდევ უფრო მწვავედ წარიმართა მოვლენები ბალკანეთში, სადაც 1980 წელს იოსიპ ბროზ ტიტოს გარდაცვალების შემდეგ ნაციონალისტური განწყობები გაძლიერდა. იუგოსლავიამ დაშლა 1991 წლის ივნისში დაიწყო, როდესაც სლოვენიამ და ხორვატიამ დამოუკიდებლობა გამოაცხადეს, სექტემბერში მათ რიგებს მაკედონიაც შეუერთდა. ამას დიდი სისხლისღვრა მოჰყვა ომების, მკვლელობების, გენოციდისა და ეთნიკური წმენდის სახით. „ევროგაერთიანების" რეაქცია ბუნდოვანი იყო. მისი ინიციატივით მოწვეულ სამშვიდობო კონფერენციაზე ჟაკ პოოსმა თავდაჯერებულად განაცხადა: „ახლა ევროპის დროა და არა ამერიკის შეერთებული შტატების" (*The Economist, 1991*). მაგრამ როდესაც 1992 წლის იანვარში „გაერთიანებამ" ხორვატია და სლოვენია ცნო, მისი, როგორც ნეიტრალური არბიტრის, სანდოობა ეჭვქვეშ დადგა. ბოსნიაში ნარგზავნილმა ევროკავშირის მონიტორინგის წარმომადგენლებმა ხოცვა-ჟლეტის შეჩერება ვერ შეძლეს (მათ აბუჩად იგდებდნენ და ნაყინის გამყიდველებად მოიხსენიებდნენ, რადგან თავიდან ფეხებამდე თეთრები ეცვათ). საქმის მოგვარება ისევ აშშ-მა იკისრა, რასაც 1995 წლის დეკემბრის „დეიტონის სამშვიდობო შეთანხმება" მოჰყვა. მოგვიანებით კი, 1997-1998 წლებში, როდესაც კოსოვოს ეთნიკური ალბანელები იუგოსლავიიდან გამოყოფას ცდილობდნენ, 1999 წლის მარტ-ივნისში სერბეთის დაბომბვა კვლავ ნატოს (აშშ-ის ხელმძღვანელობით) დაეკისრა. „გაერთიანება" ნამდვილად ვერ ახერხებდა თავისი ეკონომიკური ძლიერება შეესაბამისობაში მოეყვანა საერთაშორისო პოლიტიკურ ძალაუფლებასთან.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა დასკვნის გამოტანის შესაძლებლობას იძლევა ეეგ-ის პირველ წლებში დე გოლის მიერ შესრულებული როლის ანალიზი ევროპული საქმეების ძლიერი მმართველობის პრობლემებსა და შესაძლებლობებზე?
2. რა დადებითი ან/და უარყოფითი როლი შეასრულა გაფართოებამ დასავლეთ ევროპის ინტეგრაციის პროცესის ადრეულ ეტაპზე?
3. რამ განაპირობა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის ევროინტეგრაციის დღის წესრიგის ერთ-ერთ პირველ ამოცანად წამოწევა?
4. რამდენად მნიშვნელოვანი იყო „საერთო ევროპული აქტის" მიღება ევროპული ინტეგრაციისთვის?
5. რას ნიშნავდა „ცივი ომის" დასრულება ევროპული ინტეგრაციისთვის?

ძირითადი ტერმინები

„ცარიელი სკამის" კრიზისი
„ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია"
„ევროპის სავალუტო სისტემა"
ლუქსემბურგის კომპრომისი
„შენგენის შეთანხმება"
„საერთო ევროპული აქტი"

კონცეფციები

ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი
გაფართოება
ევროსკლეროზი

დამატებითი ლიტერატურა

- Gilbert, Mark (2016) Cold War Europe: The Politics of a Contested Continent (Rowman and Littlefield). „ცივი ომის" შეფასება ევროპული თვალსაზრისით, ეეგ-ის შექმნის კონტექსტის გათვალისწინებით.
- Howarth, David, and Tal Sadeh (eds) (2012) The Political Economy of Europe's Incomplete Single Market (Routledge). ერთიანი ევროპული ბაზრის წარმოშობისა და მისი გავლენის კვლევის რედაქტირებული კრებული.
- Mourlon-Druol, Emmanuel (2012) A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System (Cornell University Press). „ევროპის სავალუტო სისტემის" პირველი წლების კვლევა, სადაც ყურადღება მიმართულია ევროსაბჭოს მზარდ მნიშვნელობასა და ევროპული ლიდერების მიერ გავლილ სწავლის პროცესზე.

კადრი: დანია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1973 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	48% დადებითი, 36% ნეიტრალური, 15% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	კოპენჰაგენი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო სისტემა კონსტიტუციური მონარქიით
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	13/705
აქტიურობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	66% (მე-4 უმაღლესი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	7/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

5,8 მილიონი
მოსახლეობა

$329 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$57,220
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

43,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

დანია ევროკავშირის ერთ-ერთი პირველი სკანდინავიური წევრი ქვეყანაა, რომელიც ევროპულ თანამეგობრობას 1973 წელს შეუერთდა, რითაც წინ გაუსწრო შვედეთსა და ფინეთს. 1945 წელს გათავისუფლდა ნაცისტური ოკუპაციისგან. 1949 წელს გახდა ნატოს ერთ-ერთი დამფუძნებელი წევრი, ძირითადად იმართებოდა სოციალ-დემოკრატიული კოალიციური მთავრობების მიერ 1980-იან წლებამდე, სანამ მმართველობაში მემარჯვენე-ცენტრისტული კოალიციები ჭარბობდა. დანიის პროვინცია გრენლანდია, რომელმაც 1979 წელს დამოუკიდებელი მმართველობა მიიღო, პირველი ტერიტორია გახდა, რომელმაც 1985 წელს ევროპული თანამეგობრობა დატოვა. დანიელები ნევროზის შესახებ განსხვავებული აზრისა იყვნენ; თავიდან, 1992 წელს, უარყვეს მაასტრიხტის ხელშეკრულება; მოგვიანებით კი გადაწყვიტეს, არ მიელოთ ევრო. დანიამ ააშენა მომსახურებაზე დაფუძნებული წარმატებული ეკონომიკა, რომელსაც სოციალური უზრუნველყოფის გულუხვი სისტემა აქვს. The Economist-მა მას 2014 წელს სოფლის მეურნეობის სუპერსახელმწიფო უწოდა. დანიის პოლიტიკაში ბოლო წლებში იმიგრაციის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება შეინიშნება, რასაც დანიის მემარჯვენე სახალხო პარტიის აღზევება მოჰყვა.

6 ევროგაერთიანებიდან ევროკავშირამდე (1989-2005)

მიმოხილვა

„საერთო ევროპულ აქტს" მელანიც კი არ შემშრობოდა, რომ პოლიტიკურ და სავალუტო ფრონტზე განხორციელებულმა ახალმა ინიციატივებმა გაერთიანების ლიდერები სერიოზულად დააფიქრა პოლიტიკურ თანამშრომლობასა და სავალუტო კავშირის გაღრმავებაზე.

1997 წლისთვის შეთანხმდა ერთიანი ვალუტის ამოქმედების სამი ეტაპი. ევროკავშირის ახალმა ხელშეკრულებამ (მაასტრიხტის ხელშეკრულება) კი, რომელიც ძირითადად ფოკუსირებული იყო სავალუტო კავშირზე, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე, ევროპული თანამეგობრობა ევროკავშირად გარდაქმნა.

გაფართოება ისევ დღის წესრიგში დადგა, რამაც „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" (EFTA) ნევრებისთვის 1994 წელს ხელმისანვდომი გახადა ერთიანი ბაზარი; ამას 1995 წელს ავსტრიის, ფინეთისა და შვედეთის მიერთება მოჰყვა. თუმცა ინტეგრაციის სანინააღმდეგო მოსაზრებებიც გაისმა – მრავალი ევროპელი საეჭვოს ხდიდა თავიანთი ლიდერების მიერ მათი სახელით მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ყველაფრის მიუხედავად, კიდევ ორი ხელშეკრულება შეთანხმდა – ამსტერდამისა (1997 წელს) და ნიცის (2001 წელს), რომლებითაც შესწორდა ინსტიტუციური წესები და დადასტურდა ახალი პოლიტიკით ნაკისრი პასუხისმგებლობები.

1995 წელს ერთიან ვალუტას ევრო ეწოდა, 1999 წელს მონაწილე ქვეყნებში გაცვლითი კურსი გაყინეს და 2002 წელს მიმოქცევაში ევროს ბანკნოტები და მონეტები გაუშვეს. ევროკავშირის 12 ნევრი ქვეყანა ერთიან ვალუტაზე უპრობლემო გადავიდა, რაც სავალუტო კავშირს კარგ მომავალს უწინასწარმეტყველებდა. თუმცა ამ ამბებიდან ძალიან მალე მსოფლიოში ვითარება კვლავ დაიძაბა, რადგან ევროკავშირის ზოგიერთი ქვეყნის მთავრობა 2003 წელს ერაყში შეჭრის გამო აშშ-ს დაუპირისპირდა. ტერორიზმი, პრობლემა, რომელიც ევროპელებისთვის ახალი არ იყო, ევროპული ინტეგრაციის პროცესისთვის ახალ და შემაშფოთებელ გამოწვევად იქცა.

საკვანძო საკითხები

- ეეგ-ის ნევრებს შორის გაღრმავებული პოლიტიკური თანამშრომლობისა და ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შესახებ მიღებული ახალი ინიციატივების ფონზე 1992 წელს ხელი მოენერა ხელშეკრულებას ევროკავშირის შესახებ (მაასტრიხტის ხელშეკრულება), რითაც დადასტურდა ერთიანი ვალუტის შემოღების გეგმა და გაფართოვდა ინტეგრაციის შესაძლებლობები საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში.
- იმის გამო, რომ უფრო მეტი ქვეყანა იმედოვნებდა ევროკავშირში გაწევრიანებას, გაერთიანების პირობების უფრო ფორმალიზებულ ნაკრებზე შეთანხმდნენ; 1994 წელს შეიქმნა ევროპის ეკონომიკური ზონა, 1995 წელს მას შეუერთდნენ ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი.
- ინტეგრაციის პროცესმა თავიდან საზოგადოების მცირე ყურადღება მიიღო, მაგრამ იმ ცხარე დებატებმა, რომლებიც მაასტრიხტის შესახებ მიმდინარეობდა, თავად დებატების ბუნება შეცვალა. ეროვნულ მთავრობებს სხვა გამოსავალი არ ჰქონდათ – მათ საზოგადოებრივი აზრისთვის მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოთ და გაეთვალისწინებინათ.
- ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებების კვალდაკვალ ევროკავშირის სტრუქტურასა და მიზნებში მეტი ცვლილება განხორციელდა, თუმცა ისინი კონსოლიდაციაზე უფრო იყო ორიენტირებული, ვიდრე ინოვაციაზე.
- ერთიანი ევროპული ვალუტა, ევრო, 1999 წელს ამოქმედდა; 2002 წლის დასაწყისში მან ეროვნული ვალუტა ევროკავშირის 12 ქვეყანაში ჩაანაცვლა;
- 2001 წელს აშშ-ზე განხორციელებული ტერორისტული შეტევა ევროკავშირის ყველა მთავრობამ დაგმო, მაგრამ მაშინ, როდესაც აშშ-მა ერაყზე შეტევა გადაწყვიტა, ევროკავშირის ლიდერებს შორის განხეთქილება გაჩნდა – ევროკავშირის საზოგადოებრივი აზრი შეჭრას ენინააღმდეგებოდა.

მეტი ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაცია (1989-90)

„ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება" (ეპგ) (European Political Community (EPC)).

1994 წლის ნოემბრის მიწურულს ნორვეგიელები არჩევნებზე რეფერენდუმში მონაწილეობის მისაღებად მივიდნენ, რომლითაც უნდა გადაეწყვიტათ, უნდოდათ თუ არა ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანება. ნორვეგიამ ეეგ-ის წევრობაზე თანხმობა ჯერ კიდევ 20 წელზე მეტი ხნით ადრე მიიღო, მაგრამ 1972 წლის სექტემბერში ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგად ის პირველი ქვეყანა გახდა, რომელმაც უარი თქვა წევრობაზე: ხმათა პროცენტული სხვაობა 7% იყო. ამის მთავარი მიზეზი იმ პერიოდის ძირითადი საწუხარი – ეროვნული სუვერენიტეტის დაკარგვა და ასევე, ნორვეგიის სოფლებში ძლიერი ანტიცენტრალიზაციური განწყობა იყო. ახლა კი ის თავის სკანდინავიელ მეზობლებთან – ფინეთთან და შვედეთთან – ერთად წევრობის ახალი პოტენციური კანდიდატი გახლდათ.

ცოტა ქვეყანა თუ მოიძებნებოდა, რომელიც ევროკავშირის წევრობისთვის ნორვეგიაზე უკეთ იქნებოდა მომზადებული. ის პოლიტიკური სტაბილურობის, ეკონომიკური თუ სოციალური წარმატების საერთაშორისო რეიტინგებში უმაღლეს პოზიციას იკავებდა (და კვლავაც იკავებს). ნევრობის ნორვეგიელი მონინააღმდეგეები უწინდებურად ღელავდნენ სუვერენიტეტის დაკარგვაზე, ნორვეგიასა და ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნების უმეტესობის ინდუსტრიულ ეკონომიკას შორის არსებულ განსხვავებებზე (ნორვეგია დიდ ბუნებრივ რესურსებს ფლობს ნავთობისა და თევზის სახით), ამასთან, ნორვეგია ევროპის ეკონომიკური ზონის წევრი იყო (იხ. ამ თავში ქვემოთ), რაც მას ევროკავშირის ბაზარზე პრივილეგირებულ წვდომას აძლევდა. ნორვეგიელებმა ამჯერადაც უარყვეს წევრობის პერსპექტივა, 4%-ზე ოდნავ მეტი სხვაობით. კენჭისყრაში მონაწილეობა ყოველი ათი რეგისტრირებული ამომრჩეველიდან თითქმის ცხრამ მიიღო.

ნორვეგია ერთგვარი ანომალიაა ევროინტეგრაციის ისტორიაში, მაგრამ მისი შეხედულებები ინტეგრაციის შესახებ ცხადყოფს, რატომ სურს ზოგიერთ ქვეყანას ინტეგრირება, ზოგს კი არა და ვინ უჭერს ამ პროცესს მხარს. ამ საკითხს მე-9 და მე-18 თავებში უფრო სიღრმისეულად განვიხილავთ. 1980-იანი წლების შუა პერიოდში ცხადი გახდა, რომ ინტეგრაციის მიმართ დიდი ამბივალენტობა არსებობდა როგორც ჩვეულებრივ ევროპელებში, ისე ევროპული ქვეყნების პოლიტიკურ ლიდერებს შორის. დიდწილად, ინტეგრაციის პროცესის მონაწილეები იმ გზას ირჩევდნენ, რომელიც ყველაზე იოლად, მიმზიდველად და/ან სიცოცხლისუნარიანად ეჩვენებოდათ; მათ არ ჰქონდათ საგანგებოდ შემუშავებული გზამკვლევი, რომელიც ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაციის შესაძლებლობებს სიღრმისეულად დაანახვებდათ.

მართალია, სახელმწიფოები ეროვნული სუვერენიტეტის დათმობის საფრთხის არსებობის გამო ღელავდნენ, მაგრამ ეკონომიკური ინტეგრაცია ევროგაერთიანებისგან ძლიერ პოლიტიკურ კოორდინაციას მოითხოვდა. ამ პროცესის მოსანესრიგებლად ეეგ-ის ლიდერთა სამიტებზე, რომლებიც 1960-იან წლებში არასისტემატურად იმართებოდა, ახალი მიდგომები გაჩნდა. ნათელი გახდა, რომ ამ პროცესს გარკვეული მოწესრიგებული სახე უნდა მიეღო. სწორედ ამაზე იყო ლაპარაკი ბელგიელი დიპლომატის ეტიენ დავინიონის მოხსენებაში, რომელშიც იგი საგარეო პოლიტიკის კოორდინაციას ამ მიმართულებით გადასადგმელ პირველ ნაბიჯად მიიჩნევდა. მოხსენებაში საუბარი იყო ექვსი საგარეო საქმეთა მინისტრის კვარტალური შეკრებების, უცხო ქვეყნებში ევროგაერთიანების მიერ წარგზავნილ ელჩებს შორის მუდმივი კავშირის არსებობის საჭიროებასა და კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით ევროგაერთიანების საერთო ინსტრუქციების არსებობის აუცილებლობაზე (Urwin, 1995, გვ. 148).

ასე დაიბადა „ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება" (ეპგ) (European Political Community (EPC)), დაიწყო საგარეო პოლიტიკის კოორდინაციის პროცესი, ჩამოყალიბდა ახალი ჩვევები და ახლებური პოლიტიკური აზროვნება. „ევროპის პოლიტიკურმა გაერთიანებამ" თავისი მოღვაწეობის ადრეულ ეტაპზე მიაღწია შემდეგს: 1970 წელს მიიღო ევროგაერთიანების ერთობლივი პოლიტიკის დეკლარაცია ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებში; 1975 წელს ხელი მოეწერა ლომეს კონვენციას ღარიბი ქვეყნებისათვის დახმარების გაწევის შესახებ, გაერთიანება ერთობლივად გამოეხმაურა 1980-იანი წლებში ფოლკლენდში ანგლო-არგენტინულ ომს, პოლონეთისა და ირანის მოვლენებს და აპარტეიდს სამხრეთ აფრიკაში (White, 2001, თავი 4), მაგრამ, ყველაფრის მიუხედავად, ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება უფრო რეაქტიული იყო, ვიდრე პროაქტიული.

პოლიტიკური კოორდინაციის თვალსაზრისით, უფრო მნიშვნელოვანი ნაბიჯი 1974 წელს ევროპული საბჭოს (European Council) შექმნით გადადგა. ევროკომისიასთან შედარებით, საბჭო ნაკლებ ინსტიტუციური ხასიათის, უფრო ფორუმის ტიპის ორგანიზაცია იყო. ევროპული საბჭო წვრილმანი ადმინისტრაციული საკითხების გვერდის ავლით ორგანიზებას უწევდა მთავრობის მეთაურების პერიოდული სამიტების ჩატარებას, რითაც მათ ერთობლივი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებას აძლევდა. საბჭო პირველად 1975 წლის მარტში შეიკრიბა. შეკრებაზე ინტეგრაციისათვის მეტად მნიშვნელოვანი მიდგომები გამოიკვეთა და უმნვავესი პოლიტიკური დავისა და შეხლა-შემოხლის ასპარეზადაც იქცა.

წინ წასვლის მორიგ მცდელობას ადგილი ჰქონდა 1975 წელს, როდესაც ბელგიის პრემიერ-მინისტრის ლეო ტინდემანსის კომიტეტის (პოლიტიკოსებისა და საზოგადო მოღვაწეთაგან შემდგარი ჯგუფი, რომელიც განიხილავდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების ევროგაერთიანებაში ინტეგრაციის პერსპექტივებს) მოხსენებაში ევროკავშირი ლოგიკურ წინგადადგმულ ნაბიჯად მოიხსენიებოდა, რომლის საბოლოო მიზანი ეეგ-ის ევროფედერაციად გარდაქმნა იყო.

კომიტეტის დასკვნაში ლაპარაკი იყო ინსტიტუციური ცვლილებების, მათ შორის უფრო ძლიერი კომისიისა და პარლამენტის შექმნისა და მინისტრთა საბჭოს მუშაობაში კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრის სისტემის უფრო ინტენსიურად გამოყენების საჭიროების შესახებ. დასკვნა ასევე იძლეოდა რეკომენდაციას, განეგრძოთ წინსვლა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის (Economic and Monetary Unity (EMU)), საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სოციალური და რეგიონული პოლიტიკის კუთხით.

ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირს დიდი ბიძგი მისცა 1989-1990 წლებში განვითარებულ მოვლენათა ხელსაყრელმა დამთხვევებმა: საფრანგეთს, გერმანიასა და ესპანეთს ახალი ხელმძღვანელები ჰყავდათ (ფრანსუა მიტერანი, ჰელმუტ კოლი და ფელიპე გონსალესი), რომლებმაც თანამდებობები ნაწილობრივ ინტეგრაციის მხარდაჭერის გამოც მოიპოვეს; ევროკომისიას კვლავინდებურად დინამიკური და ამბიციური ჟაკ დელორი ედგა სათავეში; აღმოსავლეთ ევროპაში განვითარებულმა მოვლენებმა გერმანიის გაერთიანებას შეუწყო ხელი; საფრანგეთი მოელოდა გერმანიის ერთგულების კიდევ ერთხელ დადასტურებას ევროინტეგრაციისადმი და გერმანიისა და ევროპის გაერთიანების წინსვლას პარალელურ რეჟიმში (Dyson and Featherstone, 1999); დასასრულ, ევროპის სავალუტო სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემების მიუხედავად, გაღრმავებული იყო პოლიტიკური შეთანხმება ერთიან ვალუტაზე გადასვლის პროცესის წინსვლის შესახებ. კომიტეტს, რომელიც ამ მიმარ-

თულებით გადასადგმელ ნაბიჯებზე მუშაობდა, დელორი თავმჯდომარეობდა. კომიტეტმა 1989 წლის აპრილის ანგარიშით (Commission of the European Communities) სამეტაპიანი პროცესის გეგმა ნარადგინა:

- ეტაპი I – 1990 წლის იულისისთვის უნდა დანყებულიყო; იგი უნდა დაფუძნებოდა ევროპული სავალუტო ერთეულის თავისუფალ გამოყენებას, ცენტრალურ ბანკთა შორის გაძლიერებულ თანამშრომლობას და კაპიტალის თავისუფალ მოძრაობას.
- ეტაპი II – ახალი დამოუკიდებლობა უნდა მისცემოდათ ცენტრალურ სახელმწიფო ბანკებს, საჭირო იყო სავალუტო პოლიტიკის მეტი კოორდინაცია და ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის დაარსება, რომელიც ევროპის ცენტრალური ბანკის წინამორბედი გახდებოდა.
- ეტაპი III – მიღწეულ უნდა ყოფილიყო 1997 წლისთვის, გულისხმობდა „ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემის" (European System of Central Banks) კონტროლის ქვეშ ერთიანი სავალუტო პოლიტიკის დანესებას, საერთო ვალუტის შემოღებას და მუდმივი სავალუტო კურსის დაფიქსირებას.

სამთავრობათაშორისო კონფერენცია (IGC) კონფერენცია, რომელსაც ენრებიან ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობების წარმომადგენლები ხელშეკრულებებში შესატანი ცვლილებების განხილვისა და მათზე შეთანხმების მიღწევის მიზნით.

პროექტს მხარი დაუჭირა ევროგაერთიანების ლიდერთა უმრავლესობამ. ევროპულმა საბჭომ გადაწყვიტა, ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირთან დაკავშირებული საკითხების განსახილველად 1990 წლის ივნისში ახალი სამთავრობათაშორისო კონფერენცია (Intergovernmental Conference (IGC)) მოეწვია. ასევე გადაწყდა, რომ პოლიტიკური ერთობის საკითხების განსახილველად კიდევ ერთი სამთავრობათაშორისო კონფერენცია ჩაეტარებინათ. კონფერენციის სახელწოდების მიუხედავად, პოლიტიკურ ერთობაში იგულისხმებოდა არა ევროპის ფედერაციის საფუძვლის ჩაყრა, არამედ ევროპულ დონეზე მეტი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის განაწილება, ევროკომისიისა და ევროპარლამენტისთვის მეტი უფლებამოსილების მინიჭება, ასევე მინისტრთა საბჭოში კენჭისყრის კვალიფიციური უმრავლესობის გამოყენების გაფართოება (Dinan, 2004).

ყურადღების ცენტრი მაასტრიხტისკენ ინაცვლებს (1990-93)

1990-1991 წლების მოლაპარაკებების შემდეგ, 1992 წლის თებერვალში, ნიდერლანდების ქალაქ მაასტრიხტში ხელი მოაწერეს ხელშეკრულებას ევროკავშირის შესახებ (Treaty on European Union). ხელშეკრულების საწყის პროექტში ლაპარაკი იყო „ფედერალური ევროპის შექმნის მიზანზე", რასაც სასტიკად ნინ აღუდგა დიდი ბრიტანეთი, რის გამოც შეინარჩუნეს რომის ხელშეკრულების პრეამბულისეული ფორმულირება, რომელიც ევროპის ხალხებს შორის „კიდევ უფრო მჭიდრო კავშირის" შექმნას მოითხოვდა. მიღწეულ იქნა რთული შეთანხმება, რომლითაც შეიქმნებოდა სამ ორგანიზაციულ „საყრდენზე" დაყრდნობილი ახალი ევროპული კავშირი. ესენია: სახელშეცვლილი ევროგაერთიანება, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები (დეტალური ინფორმაციისათვის იხილეთ მე-8 თავი). ასევე შეთანხმდნენ, რომ დაიწყებოდა ინტენსიური სამუშაოები საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (Comon Foreign and Security Policy (CFSP)) შესამუშავებლად, სავალუტო კავშირის სამეტაპიანი გეგმის დასამტკიცებლად და რამდენიმე სხვა ცვლილების გასატარებლად:

ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებას ხელი მოენერა 1992 წლის თებერვალში, ძალაში შევიდა 1993 წლის ნოემბერში; შეიქმნა ევროკავშირი, ხელშეკრულებაში ლაპარაკი იყო ერთიანი ვალუტის შემოღებისა და საერთო საგარეო პოლიტიკის საჭიროებაზე.

- ევროპარლამენტს მიენიჭა ახალი უფლებამოსილებები მინისტრთა

ფოკუსი 2

სამთავრობათაშორისო კონფერენციები

შეხვედრები, რომლებზეც წევრი ქვეყნების ლიდერები ხელს აწერენ ახალ ხელშეკრულებებს, მედიის დიდ ყურადღებას იპყრობს, მაგრამ მხოლოდ საბოლოო და, როგორც წესი, მოკლე ნაბიჯია იმ პროცესში, რომელსაც შესაძლოა რამდენიმე წელი დასჭირდეს და მოიცავდეს ინტენსიურ მოლაპარაკებებს ეროვნული მთავრობის მინისტრებსა და წევრი ქვეყნების მუდმივ წარმომადგენლებს შორის.

წარმომადგენლები იკრიბებიან მთავრობათაშორის კონფერენციებზე (IGCs), რომლებიც ტარდება ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების ჩარჩოს მიღმა და შეიძლება გაგრძელდეს დღეები, კვირები ან თუნდაც თვეები (IGC-ების დინამიკის დეტალური ანალიზისთვის იხილეთ Christiansen and Reh, 2009, თავები 6–8.) ეს კონფერენციები ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის ძირითად ინიციატივებზე გადაწყვეტილების მიღება ჯერ კიდევ წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ.

იმის მიხედვით, თუ როგორ განვსაზღვრავთ მათ, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ 1950 წლიდან დღემდე ათზე მეტი მთავრობათაშორისი კონფერენციაა გამართული:

- პირველზე (1950-51), რომელსაც ჟან მონე თავმჯდომარეობდა, განხილულ იქნა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" გეგმები; დაიდო პარიზის ხელშეკრულება;
- მეორეს (1955–56) შედეგად მოჰყვა რომის ორი ხელშეკრულება;
- 1960-იან და 1970-იან წლებში ჩატარებულ კონფერენციებზე უფრო შეზღუდული საკითხები განიხილეს: 1965 წლის აპრილში გამართული ერთდღიანი კონფერენციის შედეგად მიიღეს შერწყმის ხელშეკრულება, მეორეზე, 1970 წელს, საბიუჯეტო საკითხები განიხილეს. 1975 წელს კი ევროპის საინვესტიციო ბანკის პირობებზე იმსჯელეს;
- მესამე მთავარმა სამთავრობათაშორისო კონფერენციამ (1985–86) „საერთო ევროპული აქტის" ჩარჩო შეიმუშავა;
- კიდევ ორმა კონფერენციამ (1991) ცალ-ცალკე განიხილა პოლიტიკური და სავალუტო კავშირი, რის შედეგადაც 1992 წელს ხელი მოენერა ხელშეკრულებას ევროკავშირის შესახებ;
- 1996, 1997 და 2000 წლებში ჩატარებული კონფერენციები ფოკუსირებული იყო ინსტიტუციონალურ რეფორმასა და აღმოსავლეთისკენ გაფართოებისთვის მზადებაზე; მომზადდა ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებების სამუშაო ვერსიები (იხ. ამ თავში ქვემოთ);
- უდავოდ ყველაზე გრანდიოზული იყო ევროპის მომავლის კონვენცია, რომელიც 2002-03 წლებში შეიკრიბა საკონსტიტუციო ხელშეკრულების მოსამზადებლად;
- 2007 წლის კონფერენციაზე მომზადდა ლისაბონის ხელშეკრულება, რომელსაც ხელი მოენერა 2007 წლის დეკემბერში.

IGC-ს ნაკლებად ინტენსიურია უკანასკნელ წლებში, რის მიზეზიცაა სხვადასხვა კრიზისი (იხ. მე-7 თავი), ასევე ხელშეკრულებებში ცვლილებების განხორციელებისთვის პოლიტიკური ან საზოგადოებრივი მხარდაჭერის არარსებობა.

საბჭოსთან მიმართებაში და შეიქმნა ადგილობრივი ინტერესების წარმომადგენელი ახალი რეგიონული კომიტეტები (Committee of the Regions).

- ევროკავშირს დაეკისრა ახალი პასუხისმგებლობა პოლიტიკის ისეთ სფეროებში, როგორიცაა მომხმარებელთა დაცვა, ინდუსტრიული პოლიტიკა, განათლება და სოციალური პოლიტიკა, დაიგეგმა მეტი თანამშრომლობა იმიგრაციისა და თავშესაფრის საკითხებში; ასევე, ორგანიზებულ დანაშაულთან და ნარკოტრეფიკინგთან საბრძოლველად ევროპის სადაზვერვო პოლიციის სააგენტოს, ევროპოლის (Europol), შექმნა.
- შედარებით ღარიბი წევრი ქვეყნებისათვის მეტი თანხა გამოიყოფოდა.
- ევროპის მოქალაქეებსაც ახალი უფლებები ენიჭებოდათ. შეიქმნა ევროკავშირის „მოქალაქეობის" ცოტა ბუნდოვანი ცნება, რომელიც ევროკავშირის მოქალაქეებს საშუალებას აძლევდა, ეცხოვრათ ევროკავშირის ნებისმიერ ქვეყანაში და მონაწილეობა მიეღოთ ადგილობრივ და ევროპულ არჩევნებში.



ილუსტრაცია 6.1: 1992 წლის 7 თებერვალს მაასტრიხტში გაიმართა ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების ხელმოწერის ცერემონია. ხელშეკრულებაზე არსებულმა განსხვავებულმა მოსაზრებებმა შეცვალა უერთიერთგვარაციის შესახებ მიმდინარე დებატების ვექტორი

წყარო: *EC* – აუდიოვიზუალური სამსახური

მაშინ, როცა სეა დიდი დავისა და დებატების გარეშე დაამტკიცეს, მაასტრიხტის ხელშეკრულება ცხარე კამათის საგანი გახდა, რაც დიდი მოულოდნელობა არ იყო, რადგან ეს ხელშეკრულება მნიშვნელოვნად ცვლიდა დასახულ კურსს და თავისი მიზნებით მეტი პოლიტიკური დატვირთვის მქონე იყო. დანიამ კიდევ ერთხელ გადაწყვიტა ეროვნული რეფერენდუმის ჩატარება. 1992 წლის ივნისში ევროგაერთიანება შოკმა მოიცვა, რადგან დანია გახდა პირველი სახელმწიფო, რომელმაც ეროვნული რეფერენდუმით უარი თქვა ევროპულ ხელშეკრულებაზე (თუმცა მოწინააღმდეგეთა რაოდენობა სულ რაღაც 50,000 ხმით აღემატებოდა მომხრეთა რაოდენობას. რეფერენდუმში მონაწილეობა მიიღო მოსახლეობის 83%-მა, რომლის 50.7%-მა ამ ხელშეკრულების წინააღმდეგ მისცა ხმა). ხელშეკრულებამ დებატები გამოიწვია ირლანდიაშიც, თუმცა შეთანხმდნენ პროტოკოლზე, რომელიც იმის გარანტიას იძლეოდა, რომ ხელშეკრულება არ შეეხებოდა ირლანდიაში აბორტის აკრძალვის კანონს. ამის შემდეგ 1992 წლის ივნისის რეფერენდუმზე მაასტრიხტის ხელშეკრულება ხმათა უმრავლესობით – 69%-ით გავიდა. ამ მოვლენებს სექტემბერში საფრანგეთში *petit oui* (ე.წ. მოკრძალებული თანხმობა) მოჰყვა, აქ ხელშეკრულებას ხმა მისცა მოსახლეობის 51.04%-მა, არჩევნებზე კი მოსახლეობის მხოლოდ 70% გამოცხადდა. ასეთ დაბალ შედეგს, ნაწილობრივ მაინც, საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრის, ფრანსუა მიტერანის, პოპულარულობის კლებით ხსნიდნენ (Criddle, 1993).

როცა ვნებათაღელვა დაცხრა, დანიასთან გარკვეულ კომპრომისულ ვარიანტზე შეთანხმდნენ: მას უფლება მიეცა, უარი ეთქვა იმ მუხლებზე, რომლებიც საერთო ვალუტას, თავდაცვას, მოქალაქეობას, მართლმსაჯულებასა და საშინაო საქმეებს ეხებოდა. 1993 წლის მაისში დანიაში მეორე რეფერენდუმი ჩატარდა. ხელშეკრულებას მხარი დაუჭირა ამომრჩეველთა 56.8%-მა. სხვა წევრი სახელმწიფოები ხელშეკრულების მისაღებად მზად იყვნენ. მაასტრიხტის ხელშეკრულება ძალაში 1993 წლის ნოემბერში, თითქმის ერთი წლის დაგვიანებით, შევიდა.

დროის ჩარჩო

ერთიანი ბაზრიდან ევროკავშირამდე (1989-2005)

1989 წელი	აპრილი	სავალუტო კავშირის დელორისეული სამეტაპიანი გეგმის გამოცხადება.
1992 წელი	თებერვალი	ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების ხელმონერა.
	ივნისი	დანიის რეფერენდუმმა უარყო მაასტრიხტის ხელშეკრულება.
1993 წელი	იანვარი	ამოქმედდა ერთიანი ევროპული ბაზარი; ჩეხოსლოვაკიის დაშლა.
	მაისი	დანიის მეორე რეფერენდუმი მაასტრიხტზე.
	ივნისი	კოპენჰაგენის შეთანხმების პირობები.
	ნოემბერი	ევროკავშირის ხელშეკრულება ძალაში შედის.
1994 წელი	იანვარი	ევროპის ეკონომიკური ზონის შექმნა.
1995 წელი	იანვარი	ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი შეუერთდნენ ევროკავშირს, წევრთა რაოდენობა 15-ს აღწევს.
	დეკემბერი	ერთიან ევროპულ ვალუტას ევრო ეწოდა.
1997 წელი	ოქტომბერი	ამსტერდამის ხელშეკრულების ხელმონერა.
1998 წელი	ივნისი	ევროპის ცენტრალური ბანკის შექმნა.
1999 წელი	იანვარი	ევროს მიმოქცევაში ჩაშვება.
	მაისი	ამსტერდამის ხელშეკრულება ძალაში შედის.
2000 წელი	მარტი	ლისაბონის სტრატეგიის შეთანხმება.
	დეკემბერი	ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის გამოცხადება.
2001 წელი	თებერვალი	ნიცის ხელშეკრულების ხელმონერა.
	ივნისი	ირლანდიის რეფერენდუმი უარს ამბობს ნიცის ხელშეკრულებაზე.
	სექტემბერი	ტერორისტული თავდასხმები აშშ-ში.
2002 წელი	იანვარი	მიმოქცევაში შედის ევრომონეტები და ბანკნოტები.
	მარტი	ევროპის მომავლის კონვენციის პირველი შეხვედრა.
	ოქტომბერი	ირლანდიის მეორე რეფერენდუმი თანხმობას აცხადებს ნიცის ხელშეკრულებაზე.
2003 წელი	თებერვალი	ნიცის ხელშეკრულების ძალაში შესვლა. ევროპის მთავარ ქალაქებში ძლიერი ანტისაომარი პროტესტები მიმდინარეობს.
	მარტში	აშშ ერაყში შეიჭრა.
2004 წელი	მარტი	ტერორისტული აფეთქებები მადრიდში.
	ოქტომბერი	ხელი მოეწერა ევროპის კონსტიტუციის ხელშეკრულებას.
2005 წელი	მაისი-ივნისი	ფრანგი და ჰოლანდიელი ამომრჩევლები უარს ამბობენ კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაზე.
	ივლისი	ტერორისტული აფეთქებები ლონდონში.

შემდგომი გაფართოება (1990-95)

როგორც მე-5 თავში აღვნიშნეთ, 1973-1986 წლებში ევროგაერთიანების წევრთა რაოდენობის გაორმაგებამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები გამოიწვია წევრ სახელმწიფოთა ურთიერთობებში, გაერთიანების ინსტიტუციურ თავისებურებასა და პოლიტიკურ დღის წესრიგში, ასევე მის საერთაშორისო მდგომარეობასა და როლში. გაფართოების პროცესი თანდათან, ეტაპობრივად მიმდინარეობდა, მას არ ჰქონდა რაიმე წინასწარი გეგმა ან კონკრეტუ-

ევროპის ეკონომიკური ზონა (EEA) შეთანხმება, რომლის თანახმად, EFTA-ს წევრ ქვეყნებისთვის ხელმისაწვდომი გახდა ერთიანი ევროპული ბაზარი ევროკავშირის სრული წევრობის გარეშე.

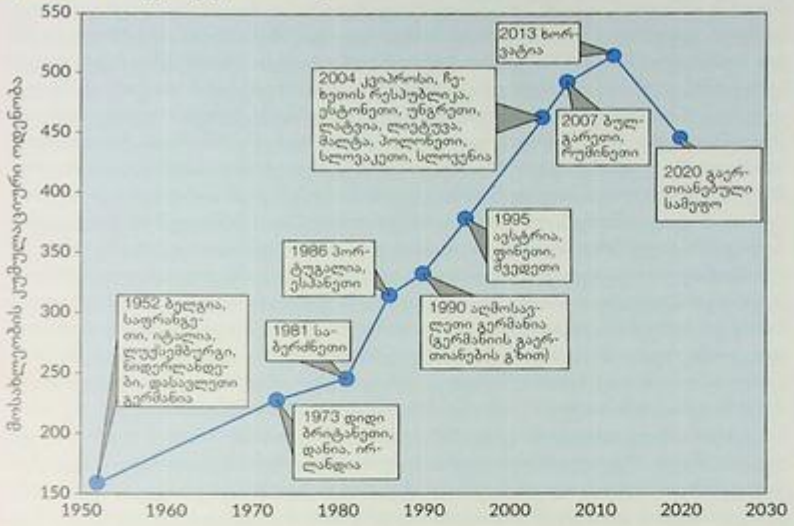
ლი წესები, რა პირობები უნდა დაეკმაყოფილებინათ მასში გაწევრიანების მსურველ ქვეყნებს. მხოლოდ ერთი იყო ნათელი: ეს სახელმწიფოები ევროპული უნდა ყოფილიყო (ამიტომაღარ გაჩენილა კითხვა, რატომ ეთქვა უარი მაროკოს განცხადებას 1987 წელს). ყველა სხვა წესი საკმაოდ ბუნდოვანი იყო. 1990-იანი წლების დასაწყისში საჭირო გახდა ამ წესებში მეტი გარკვეულობის შეტანა, რადგან ამ დროისთვის წევრობაზე განაცხადი უკვე შეტანილი ჰქონდა ავსტრიას, კვიპროსს, ფინეთს, მალტას, ნორვეგიას, შვედეთს, შვეიცარიასა და თურქეთს, „ცივი ომის" დასრულებამ კი „გაერთიანების" აღმოსავლეთით გაფართოების პერსპექტივები გაზარდა.

„ევროპის ეკონომიკური სივრცის" (European Economic Area (EEA)) შესაქმნელად მოსამზადებელი (ან დინანის (2004) აზრით, ახალი ასპირანტი ქვეყნების განსადევნი) მოლაპარაკებები 1990 წელს დაიწყო. გადაწყდა, რომ „საერთო ევროპული აქტის" (სეა) პირობები „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" (EFTA) შვიდ წევრ ქვეყანაზე (ავსტრია, ფინეთი, ისლანდია, ლიხტენშტაინი, ნორვეგია, შვედეთი და შვეიცარია) გავრცელდებოდა, რის სანაცვლოდაც მათ თანხმობა უნდა განეცხადებინათ ერთიანი ბაზრის პირობებზე. მოლაპარაკებები 1992 წლის თებერვალში დასრულდა, მაგრამ 1992 წლის რეფერენდუმის შემდეგ შვეიცარიამ წევრობაზე უარი

რუკა 6.1 *მესამე გაფართოება, 1995 წელი*



დიაგრამა 6.1 *ევროკავშირის ზრდა*



განაცხადა, ამიტომ 1994 წლის იანვარში „ევროპის ეკონომიკურ სივრცეში" „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" მხოლოდ ექვსი წევრი ქვეყანა გაწევრიანდა. ჯერ კიდევ მაშინ, როდესაც ევროპის ეკონომიკური სივრცის შესახებ მხოლოდ მოლაპარაკებები მიმდინარეობდა, შეთანხმდნენ, რომ დაიწყებოდა მოლაპარაკებები ავსტრიის, ფინეთის, ნორვეგიისა და შვედეთის „გაერთიანებაში" გაწევრიანების შესახებ. 1993 წლის ივნისში კოპენჰაგენის ევროპულ საბჭოზე ევროკავშირის წევრობისათვის საჭირო პირველ ოფიციალურ მოთხოვნებზე შეთანხმდნენ. „კოპენჰაგენის პირობებით" დადგინდა, რომ აპლიკანტი სახელმწიფო უნდა ყოფილიყო დემოკრატიული, ჰქონოდა მოქმედი თავისუფალი ბაზარი და შესძლებოდა acquis communautaire-ს (ევროკავშირის მიერ უკვე მიღებული კანონებისა და რეგულაციების ნაკრების) მიერ დაკისრებული ვალდებულებების შესრულება (დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. მე-9 თავი).

წევრობის პირობებზე 1994 წლის მარტში შეთანხმდნენ, რის შემდეგაც რეფერენდუმები გაიმართა ავსტრიაში, ფინეთში, ნორვეგიასა და შვედეთში. რეფერენდუმის შედეგები, ნორვეგიის გარდა, ყველგან დადებითი იყო. ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი ევროკავშირში 1995 წლის იანვარში გაწევრიანდნენ; წევრ სახელმწიფოთა რაოდენობა 15 გახდა, ხოლო ევროკავშირის ტერიტორია ერთი მესამედით გაიზარდა და ახლა ის უკვე რუსეთს ესაზღვრებოდა. გაფართოების შემდეგ რაუნდს ცხრა წელი აშორებდათ, მაგრამ პროცესი უკვე დაძრული იყო. 1990 წელს ევროკავშირის წევრობაზე განცხადება შეიტანეს კვიპროსმა და მალტამ, 1994 წელს – პოლონეთმა და უნგრეთმა, 1995-1996 წლებში კი – ბულგარეთმა, ჩეხეთის რესპუბლიკამ, ესტონეთმა, ლატვიამ, ლიეტუვამ და სლოვენიამ. აღმოსავლეთის მიმართულებით გაფართოება ევროკავშირმა 1990 წლის ოქტომბერში, გერმანიის გაერთიანების შემდეგ, დაიწყო. გაერთიანება გერმანიის შიდა გადაწყვეტილება იყო (რასაც არცთუ დიდი სიხარულით შეხვდნენ „გაერთიანების" სხვა წევრი სახელმწიფოები), მაგრამ ევროკავშირის ქვეყნებისთვის ცხადი გახდა, რა პრობლემებსა და გამოწვევებს შეუქმნიდა მათ კომუნისტური ქვეყნების ინტეგრაცია კაპიტალისტურ ევროკავშირში.

კონცეფცია

ევროკავშირის კანონმდებლობა (Acquis communautaire)

ევროკავშირის მიერ მიღებული ხელშეკრულებების, კანონებისა და რეგულაციების კრებული. სიტყვა წარმოდგება ფრანგული სიტყვიდან acquis, რაც მიღებულს ან შეძენილს ნიშნავს. ტერმინს ყველაზე ხშირად ევროკავშირის წევრობის პრეტენდენტი ქვეყნების ვალდებულებებზე ლაპარაკისას იყენებენ. განუერიანებაზე მოლაპარაკებებისას acquis-ს რამდენიმე თავად ყოფენ და განხილვას მის საფუძველზე ანარმოებენ. ახალი წევრი ქვეყანა უნდა დათანხმდეს თავის ეროვნულ კანონმდებლობაში acquis-ის გადატანაზე. მისი განხორციელება კი განვერიანებისთანავე უნდა დაიწყოს.



დასაშვები კონსენსუსი

უარყოფითი რეაქცია ევროპის მიმართ

საწყის ეტაპზე ინტეგრაციის სიჩქარეს და შინაარსს ბიუროკრატები და სამთავრობო მინისტრები განსაზღვრავდნენ, რომლებიც დახურულ სესიებზე იკრიბებოდნენ და გარკვეულ შეთანხმებებს თავად, საზოგადოების მოსაზრების გაუთვალისწინებლად აღნევდნენ. თუმცა არც ეს შეთანხმებები მიიღწეოდა ადვილად: მთავრობებს ხშირად უხდებოდათ ბრძოლა საკუთარი სახელმწიფოების ინტერესების დასაცავად, ლიდერები კოლეგებს თავს ახვევდნენ საკუთარ მოსაზრებებს ინტეგრაციის პროცესთან დაკავშირებით; ახალი მიმართულებით ნაბიჯების გადადგმის წინ კი მწვავე ბრძოლები და დებატები იმართებოდა. ყველაზე ხშირად ეკონომიკური საკითხებს განიხილავდნენ. თავად პროცესი ელიტური და ტექნოკრატიული იყო და ინტეგრაცია ნაკლებად იქცევდა საზოგადოების ყურადღებას. ინტეგრაცია „დასაშვები კონსენსუსით" მიმდინარეობდა. ლიდერები მისდამი საზოგადოების ნაკლები დაინტერესებით სარგებლობდნენ, საკუთარი შეხედულებისამებრ იქცეოდნენ და თვლიდნენ, რომ ხალხის ხმა საჭირო არ იყო (იხ. discussion in Carubba, 2001).

ევროსაზოგადოების გაფართოებასთან ერთად, როდესაც მან სულ უფრო მეტი ჩვეულებრივი ევროპელის ცხოვრებაზე დაიწყო გავლენის მოხდენა და მეტი პოლიტიკური დატვირთვა შეიძინა, საზოგადოება გაცილებით მეტად დაინტერესდა ევროკავშირით. აქამდე ევროპელთა უმრავლესობა მას „საერთო ბაზრად" იცნობდა, რაც შედარებით უწყინარი ეკონომიკური კონცეფცია იყო, რომელსაც ცოტა თუ დასდებდა რაიმე წუნს. სეა კი რომის ხელშეკრულების უმთავრესი მიზნების დადასტურება იყო და მეტი არაფერი, რის გამოც არც მას გამოუწვევია აზრთა მნიშვნელოვანი სხვადასხვაობა. „1992 წლის პროგრამამ" (ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულების თარიღი) კი მეტი ევროპელი დააინტერესა ინტეგრაციის საკითხებით. ამიტომ გარდაუვალი იყო ის, რაც მოხდა – მაასტრიხტის ხელშეკრულებაზე (1992-93) მიმდინარე დავა და კამათი აშკარად უფრო ცხარე უნდა ყოფილიყო. ახალი ხელშეკრულება უფრო გრძელი და ინტენსიური იყო, მისი შედეგები მეტ დაფიქრებას მოითხოვდა და სახელმწიფო სუვერენიტეტის საკითხებშიც მეტ შეშფოთებას იწვევდა.

ევროპის შესახებ მიმდინარე დებატებში ორი ახალი ტერმინი გაჩნდა: პირველი იყო ევროსკეპტიციზმი, რაც ევროინტეგრაციისადმი მტრულ განწყობას გულისხმობდა. ევროსკეპტიციზმს გამოხატვის სხვადასხვა ფორმა ჰქონდა (იხ. მე-18 თავი), მაგრამ ძირითადად გამოხატავდა მზარდ დაეჭვებას ევროპის მიერ არჩეული მიმართულების მიმართ. ევროსკეპტიციზმის ადრეული მინიშნება ჯერ კიდევ 1972 წელს ნორვეგიაში ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგად გამოჩნდა, როდესაც ხალხმა უარი თქვა ეეგ-ში ნორვეგიის განევრიანებაზე. მეორე დაეჭვება 1986 წელს გამოიკვეთა, როდესაც დანია პირველი ქვეყანა აღმოჩნდა, რომელმაც ევროპული ხელშეკრულება (სეა) 1986 წელს ეროვნულ რეფერენდუმზე გაიტანა. ექვსი წლის შემდეგ კი გაცილებით მეტი საზოგადოებრივი დაინტერესება გამოინვია 1992 წლის ივნისში დანიის მიერ მაასტრიხტის ხელშეკრულების უარყოფამ, რომელიც სამი თვის შემდეგ ლამის საფრანგეთშიც ჩავარდა, დეკემბერში კი ევროპის ეკონომიკური ზონის წევრობაზე უარი შვეიცარიამ განაცხადა.

მეორე ახალი ტერმინი იყო დემოკრატიის დეფიციტი. ამით მოიხსენიებდნენ იმ უფსკრულს, რომელიც გაჩნდა ევროკავშირის ინსტიტუტებსა და საზოგადოებას შორის, რადგან მას არ ჰქონდა ევროკავშირის ინსტიტუტების საქმიანობაზე გავლენის მოხდენის საშუალება (იხ. მე-19 თავი). რაც უნდა უცნაურად ჟღერდეს, დემოკრატიის დეფიციტზე სულ

უფრო მეტად მაშინ ალაპარაკდნენ, როდესაც საზოგადოებრივმა აზრმა ევროპის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებში მნიშვნელოვანი როლის შესრულება დაიწყო. 1979 წლიდან ევროპელ ამომრჩეველს უკვე ჰქონდა შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიეღო ევროპარლამენტის პირდაპირ არჩევნებში, საკანონმდებლო პროცესებში გაიზარდა პარლამენტის უფლებამოსილებაც. მაგრამ ამომრჩეველთა უმრავლესობისათვის მაინც ბუნდოვანი იყო, როგორ იღებდნენ გადაწყვეტილებებს ევროგაერთიანებაში, ევროპარლამენტის არჩევნებზე სულ უფრო მცირე რაოდენობით ამომრჩეველი მიდიოდა: 1979 წელს პირველ არჩევნებზე ამომრჩეველთა 63% მივიდა, 1999 წლისთვის კი ეს რაოდენობა 49%-მდე დაეცა.

1992 წელს გამართული სამი კენჭისყრა (დანია, საფრანგეთი, შვეიცარია) მრავლისმთქმელი და სიმპტომატური იყო ინტეგრაციის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ მიმდინარე ცხარე დებატების ფონზე, რომელიც ცხადყოფდა, რომ მრავალი ევროპელისათვის ევროკავშირის მნიშვნელობა კვლავაც ბუნდოვანი რჩებოდა. ბევრს აბნევდა ინტეგრაციის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა დებატები, მაგრამ ერთი რამ ცალსახა გახლდათ: ამ საკითხით დაინტერესება გაცილებით დიდი იყო, ვიდრე ათი წლის წინ. 1950-1960-იან წლებში გადაწყვეტილებებს ევროპის შესახებ ბიუროკრატია იღებდა, რომლებიც დახურულ კარს მიღმა, თათბირებზე ხვდებოდნენ ერთმანეთს, 1990 წლისთვის კი ასეთი რამ უკვე გამორიცხული იყო, ევროპის გარშემო მიმდინარე დებატებმა სრულიად სხვა ხასიათი მიიღო.

ამსტერდამიდან ნიცამდე (1996-2003)

იმის გამო, რომ მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ ბევრი საკითხი დაუსრულებელი დატოვა, 1996-1997 წლებში საჭირო გახდა მორიგი სამთავრობათაშორისო კონფერენციის (IGC) მოწვევა. 1997 წლის ოქტომბერში ხელი მოეწერა ამსტერდამის ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში 1999 წლის მაისში შევიდა. ამსტერდამის ხელშეკრულება სეასა და მაასტრიხტის ხელშეკრულებაზე ნაკლებად მნიშვნელოვანი იყო, მასში აქცენტი კეთდებოდა კონსოლიდაციაზე და არა ინოვაციაზე. მისი მიზანი იყო გაფართოებით გამოწვეული გარკვეული ინსტიტუციური და პოლიტიკური ცვლილებების განხორციელება, ევროკავშირის ყურადღების გამახვილება ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: გლობალიზაცია, ტერორიზმი და საერთაშორისო დანაშაული. ამ ხელშეკრულებით დამტკიცდა ასევე აღმოსავლეთით გაფართოებისა და ერთიანი ვალუტის გამოშვების გეგმა; გათვალისწინებული იყო უფრო კონკრეტული ცვლილებების განხორციელებაც:

- ოფიციალურად მიღებულ იქნა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (Common Foreign and Security Policy (CFSP). ასევე „საერთო თავდაცვის პოლიტიკის თანდათანობით შექმნის“ გეგმა. დადგინდა, რომ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები სამთავრობათაშორისო და ერთსულოვანი უნდა ყოფილიყო; საერთო სტრატეგიებისა და პოზიციების შეთანხმების უფლებამოსილება ევროპულ საბჭოს გადაეცა, შეიქმნა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის ახალი თანამდებობა.
- გაიზარდა ევროკავშირის პასუხისმგებლობა. მის უფლებამოსილებაში შევიდა ჯანდაცვისა და მომხმარებლის დაცვის საკითხებიც.
- ხელშეკრულებებში შევიდა „შენგენის შეთანხმებაც“.



გაძლიერებული თანამშრომლობა

პროცედურა, რომელიც საბელშეწყობა, რომლებსაც პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროებში წინ სწრაფად წასვლა სურთ. ამის საშუალებას აძლევს – მათ შეუძლიათ ევროკავშირის სამართალდარღვევის ჩარჩოს ფარგლებში გარკვეული ნაბიჯები გადადგან, თუმცა არ უნდა გაავცდნენ ხელშეკრულებით დადგენილი უფლებამოსილების ზღვარს. ამ მოვლენას „პრაგმატული ინტეგრაციის“ (multi-speed integration) ან „Europe à la carte“-ს სახელწოდებითაც იცნობენ. გაძლიერებული თანამშრომლობა ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის პარტნიორი ქვეყნები ყოველთვის ვერ თანხმდებიან გარკვეულ საკითხებზე; ამასთან, ის არ იძლევა პროცესის შეფერხებისა და დაბლოკვის საშუალებას. გაძლიერებული თანამშრომლობის მაგალითია „შენგენის შეთანხმება“ და საზღვრების ირგვლივ და ევროკავშირის ზოგიერთი ქვეყნის გაფართოებულ ევროს ძალების შესახებ მაიან, რომელიც სხვებს ეს ნაბიჯი ჯერაც არ გადაუდგამთ.

- დადგინდა გაძლიერებული თანამშრომლობის (enhanced cooperation) პრინციპი, რომელიც საშუალებას აძლევდა წევრ სახელმწიფოებს, ერთად ემუშავათ კონკრეტულ სფეროებში ისე, რომ ზიანი არ მიეყენებინათ ინტეგრაციის საერთო პროცესისათვის.
- გაიზარდა ევროპარლამენტის უფლებამოსილება – ამტკიცებს კომისართა კოლეგიის შემადგენლობას.

ამსტერდამის ხელშეკრულება

ხელშეკრულებები შეტანილი შედარებით შეზღუდული ცვლილებების ნაკრები, რომელსაც 1997 წელს მოეწერა ხელი, ძალაში კი 1999 წელს შევიდა.

ნიცის ხელშეკრულება

ხელშეკრულებები შეტანილი შედარებით შეზღუდულ ცვლილებათა მორიგი ნაკრები, რომელსაც 2001 წელს მოეწერა ხელი, ძალაში კი – მოელოდნელი დაბრკოლებების შემდეგ – 2003 წელს შევიდა.

ლისაბონის სტრატეგია

2000 წელს შემუშავებული გეგმა, რომლის მიზანიც ევროკავშირის ეკონომიკური მოდერნიზაცია იყო. საბოლოო მიზანი კი – ათ წელიწადში მისი მსოფლიოს ყველაზე დინამიკურ ბაზრად გადაქცევა.

კონვერგენციის კრიტერიუმები

სტანდარტები, რომლებსაც ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა უნდა მიაღწიონ, სანამ მათ ევროს მიღების უფლება მიენიჭებათ. მათ შორის უნდა ჰქონდეთ ეროვნული ბიუჯეტის დაბალი დეფიციტი და დაბალი ინფლაცია, უნდა არსებობდეს კონტროლი სახელმწიფო ვალსა და საპროცენტო განაკვეთებზე.

ამასთან, ამსტერდამის ხელშეკრულებამ ვერ აკმაყოფილებდა მოთხოვნებს, რის გამოც საჭირო გახდა მორიგი სამთავრობათაშორისო კონფერენციის (IGC) მოწვევა. მასზე ის ინსტიტუციური ცვლილებები უნდა განეხილათ, რომელთა გატარებაც გარდაუვალი გახდებოდა მოსალოდნელი გაფართოების შემთხვევაში. დინანი (2014, გვ. 290) ამ კონფერენციის შესახებ აცხადებს: „იშვიათად თუ ყოფილა სამთავრობათაშორისო კონფერენცია, რომელსაც ასე დიდი დრო დაუთმია ასე მცირე რაოდენობის საკითხისთვის და ამდენად უმნიშვნელო შედეგებისთვის მიუღწევია". უამრავი საკითხი განსახილველი დარჩა. ეს საკითხები მოგვიანებით, 2000 წლის დეკემბერში, ნიცაში (საფრანგეთი) ევროპული საბჭოს შეკრებაზე განიხილეს. ნიცის ხელშეკრულებითაც უმნიშვნელო ცვლილებები შევიდა ევროკომისიის სტრუქტურაში, ევროპარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრის პირობებში, მინისტრთა საბჭოსა და სასამართლოს სისტემაში. ნიცის ხელშეკრულებას ხელი 2001 წლის თებერვალში მოეწერა.

ითვლებოდა, რომ წევრ სახელმწიფოთა მიერ მის რატიფიცირებას დიდი დრო არ უნდა დასჭირვებოდა, მაგრამ ივნისის რეფერენდუმის შედეგებმა ევროპის მოსახლეობა გააოცა. ამჯერად რეფერენდუმი ირლანდიაში ჩატარდა, რომელიც ევროკავშირის შედარებით მშვიდი და კმაყოფილი წევრის სახელით სარგებლობდა. ირლანდიის მთავრობა საკუთარ ამომრჩეველში დარწმუნებული იყო, ამიტომ ნიცის ხელშეკრულების პირობების შესახებ მოსახლეობისთვის სათანადო ინფორმაცია არ მიუწოდებია, რითაც მარჯვედ ისარგებლეს გარემოს დამცველთა საეჭვო კოალიციამ, რელიგიურმა კონსერვატიულად განწყობილმა ჯგუფებმა და ირლანდიის ნეიტრალიტეტის მომხრეებმა (Costello, 2005). რეფერენდუმზე ამომრჩეველთა ერთი მესამედი თუ მივიდა, გამოცხადებული ამომრჩევლის 54%-მა კი ხელშეკრულების პირობების მიღებაზე უარი განაცხადა. ევროკავშირის ლიდერებმა უარი თქვეს ხელშეკრულების პირობების შესახებ თავიდან მოლაპარაკებაზე, მაგრამ ევროპულმა საბჭომ დაადგინა, რომ ირლანდია თავდაცვის ორმხრივი ვალდებულების მონაწილე მხარე არ გახდებოდა. ირლანდიაში მეორე რეფერენდუმი 2002 წელს ჩატარდა, რომელსაც წინ უძღვოდა ენერგიული საინფორმაციო კამპანია და მხურვალე დებატები. ამჯერად რეფერენდუმზე ამომრჩეველთა 50% გამოცხადდა, რომელთა 63%-მა მხარი დაუჭირა ნიცის ხელშეკრულებას. ნიცის ხელშეკრულება ძალაში საბოლოოდ 2003 წლის თებერვალში შევიდა.

როდესაც საზოგადოების ყურადღება ამსტერდამისა და ნიცისკენ იყო მიპყრობილი, ახალ ინიციატივაზე მუშაობა, რომელსაც სერიოზული გავლენა უნდა მოეხდინა ევროპელთა ცხოვრებაზე, დიდი აჟიოტაჟის გარეშე დასრულდა. ეს „ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია" (Charter of Fundamental Rights of the European Union) იყო. „ქარტიის" მიღებას ბიძგი მისცა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ 1996 წელს გამოტანილმა გადაწყვეტილებამ იმის შესახებ, რომ ევროკავშირს მისი ხელშეკრულებები საშუალებას არ აძლევდა, შეერთებოდა 1950 წლის „ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას". „ქარტია" 2000 წელს განიხილეს და დაამტკიცეს, „ოფიციალურად" იგი ნიცის ევ-

როპულ საბჭოზე, დეკემბერში გამოაცხადეს. პირველ რიგში, ის უფლებები დაამტკიცეს, რომლებსაც ევროპელთა შორის ნაკლები მოწინააღმდეგე ჰყავდა. „ქარტია" ძალაში 2009 წლის დეკემბერში შევიდა ლისაბონის ხელშეკრულებასთან ერთად (იხ. მე-7 თავი), რის შემდეგაც ევროკავშირის სამართლებრივი სტრუქტურის ნაწილი გახდა.

ამასობაში ახალი ინიციატივები გაჩნდა ეკონომიკურ ფრონტზეც. მიუხედავად იმისა, რომ ნამდვილად იყო გარკვეული წინსვლა ერთიან ბაზარზე და ერთიანი ვალუტის შემოღებისთვისაც სერიოზული მზადება იყო დაწყებული, მრავალთა აზრით, ევროკავშირი სრულად მაინც ვერ იყენებდა მსოფლიოს უდიდესი ბაზრის საკუთარ პოტენციალს. ახალი ინიციატივის შემქმნელებმა გაითვალისწინეს წარმოების დონის ჩამორჩენილობა, ევროკავშირის გარკვეულ ნაწილებში არსებული უმუშევრობის მაღალი დონე, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის არსებული მუდმივი ეკონომიკური განსხვავება და ახალი ამოცანების დასასახავად ლისაბონის ევროპული საბჭო 2000 წლის მარტში შეთანხმდა „ლისაბონის სტრატეგიაზე", რომელიც ამბიციურ მიზანს ისახავდა: ევროკავშირი ათ წელიწადში უნდა გამხდარიყო „მსოფლიოს ყველაზე დინამიკური, კონკურენტულ ცოდნაზე დაფუძნებული ეკონომიკის მქონე, რომელსაც ექნებოდა მდგრადი განვითარების უნარი. აქ იქნებოდა უფრო მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილი, იქნებოდა მეტი სოციალური ერთობა, მეტი ყურადღება დაეთმობოდა ეკოლოგიას". ამისათვის საჭირო იყო დასაქმების გაზრდა, უფრო მეტი ქალის დასაქმება, სატელეკომუნიკაციო და ენერგეტიკის ბაზრების ლიბერალიზაცია, ტრანსპორტის გაუმჯობესება, შრომის ბაზრის გახსნა (Wallace, 2004). სკეპტიკოსებს ეჭვი შეჰქონდათ ამ ყველაფრის განხორციელების შესაძლებლობაში და როგორც აღმოჩნდა, მართებულადაც.

ევროს შემოღება (1995-2002)

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მაასტრიხტის ხელშეკრულების თანახმად, ერთიანი ვალუტის შემოსაღებად სამეტაპიანი გეგმის ამოქმედება იყო საჭირო. პირველი ეტაპი – ბანკთა შორის თანამშრომლობის ახალი დონის მიღწევა – 1990 წლიდან მოქმედებდა; მეორე ეტაპი 1994 წლის იანვრიდან დაიწყო. დაარსდა ევროპის სავალუტო ინსტიტუტი (European Monetary Institute), რომლის მიზანი მესამე ეტაპის – ერთიანი ევროპული ვალუტის შემოღების – ზედამხედველობა იყო. 1995 წელს ერთიან ევროპულ ვალუტას ევრო ეწოდა. მაასტრიხტის ხელშეკრულების თანახმად, ვალუტის მიღების მსურველ სახელმწიფოებს კონვერგენციის ხუთი კრიტერიუმი უნდა დაეკმაყოფილებინათ (იხ. ცხრილი 6.1).

იმის გამო, რომ გარკვეული სახელმწიფოები ამ კრიტერიუმებს ვერ აკ-

ცხრილი **6.1** *კონვერგენციის კრიტერიუმები*

ბიუჯეტის დეფიციტი	მშპ-ის 3%-ზე ნაკლები.
სახელმწიფო ვალი	მშპ-ის 60%-ზე ნაკლები.
ინფლაცია	საშუალო მაჩვენებლის 1,5%-ის ფარგლებში სამი ყველაზე დაბალი მაჩვენებლის მქონე ქვეყანაში.
საპროცენტო განაკვეთები	ყველაზე დაბალი განაკვეთების მქონე სამ ქვეყანაში საშუალოს 2%-ის ფარგლებში.
გაცვლითი კურსები	შენარჩუნებულია გაცვლითი კურსის მექანიზმის რყევის ზღვარში ორი წლის განმავლობაში.



ილუსტრაცია 6.2: კომისიის პრეზიდენტ ჟაკ სანტერსა (მარჯვნივ) და ეკონომიკისა და ფინანსურ საკითხთა კომისარ ივ-ტიბო დე სილგუას უჭირავთ ერთევროიანი ახალი მონეტის რეპროდუქცია. 1998 წლის მაისი.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

მაყოფილებდნენ. მესამე ეტაპის ვადამ 1997 წლის იანვრიდან 1999 წლის იანვრამდე გადაიწია. 1998 წელს, როდესაც ევროკავშირის ხელმძღვანელები იმის დასადგენად შეიკრიბნენ, რომელი სახელმწიფო იყო მზად ახალ ვალუტაზე გადასასვლელად, დარწმუნდნენ, რომ სხვადასხვა სახელმწიფო განსხვავებულ დონეზე იყო მზად; ბიუჯეტის დეფიციტის აღმოფხვრის ამოცანას ყველა სახელმწიფო აკმაყოფილებდა, ხოლო დადგენილი ვალის ზღვარს – მხოლოდ შვიდი. მაასტრიხტის მიხედვით, წევრი სახელმწიფო ევროს შემოსატანად მაშინ იყო მზად, როცა მისი ვალის შეფარდება მშპ-სთან მიმართებაში საკმაოდ მცირდებოდა და სიჯანსაღის წერტილს დამაკმაყოფილებელი ტემპით აღწევდა. მკაცრი კრიტერიუმების დაცვის აუცილებლობას ალარ გამოედევნენ, რამაც მაშინვე გააჩინა კითხვები – რამდენად სერიოზულად უყურებდნენ ამ კრიტერიუმებს. ევროზონაში საბერძნეთის შეყვანის გადაწყვეტილება მოგვიანებით სანანებელი გახდა.

1998 წლის ივნისში ევროპის სავალუტო ინსტიტუტი ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა (European Central Bank (ECB)) ჩაანაცვლა, რომელსაც ევროზონაში სავალუტო პოლიტიკაზე ზედამხედველობის პასუხისმგებლობა დაეკისრა. ევრო 1999 წლის 1 იანვარს შემოიღეს, მაგრამ მხოლოდ ელექტრონული ვალუტის სახით არსებობდა. მონაწილე ქვეყნები მუდმივად აფიქსირებდნენ თავიანთი ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსს ევროსთან და ერთმანეთის ვალუტასთან მიმართებაში. ევროპის ცენტრალური ბანკისა და კომერციული ბანკების ყველა ტრანზაქცია, ისევე როგორც მისი (ევროპის ცენტრალური ბანკის) უცხოური გაცვლითი ოპერაციები, ევროში მიმდინარეობდა. საერთაშორისო ბაზრებზე დაფიქსირდა ევროს მიმართება აშშ დოლართან და იაპონურ იენთან. ევრო თავიდან ჯანსაღი გაცვლითი კურსით – $1.18 – გამოვიდა, მაგრამ მალე – 2000 წლის მიწურულს – დაეცა და 82 ცენტი შეადგინა (შექმნილი მდგომარეობის გამო მალე კრიზისზეც ალაპარაკდნენ), 2002 წლის შუაში ევრო კვლავ დაბალანსდა, ხოლო 2008 წელს უმაღლეს მაჩვენებელს – $1.60-ს მიაღწია, მაგრამ მალე ისევ დაეცა (იხ. 21-ე თავი).

დისკუსიები ახალი ევრობანკნოტებისა და მონეტების შესახებ საკმაოდ ადვილად დასრულდა. გადაწყვიტეს, რომ ბანკნოტების დიზაინი არც ერთი ქვეყნის ეროვნულ ვალუტას არ გაიმეორებდა და საერთო ევროპული

თემების მიხედვით შეიქმნებოდა. ასევე გადაწყდა, რომ მასში ევროპული არქიტექტურის ორნამენტები იქნებოდა გამოყენებული. დიზაინში გაითვალისწინეს გაყალბების წინააღმდეგ მიმართული რთული და დახვეწილი საშუალებებიც: ამობურცული გამოსახულებები, დამცავი ძაფები და ჰოლოგრამები. მონეტებს ცალ მხარეს საერთო დიზაინი აქვს – ევროპის რუკა (უნდა აღვნიშნოთ, რომ თურქეთის გარეშე), მეორე მხარის დიზაინი კი წევრი სახელმწიფოების თემებიდანაა აღებული. ბელგიამ, ლუქსემბურგმა, ნიდერლანდებმა და ესპანეთმა თავიანთი მონარქების გამოსახულებები არჩიეს, ირლანდიამ კელტურ ქნარს მიანიჭა უპირატესობა, საფრანგეთმა მარიანის (თავისუფლების მითური ქალღმერთის) გამოსახულება გამოიყენა, გერმანიამ კი – მუხის რტოები, ბრანდენბურგის ჭიშკარი და გერმანული არწივი.

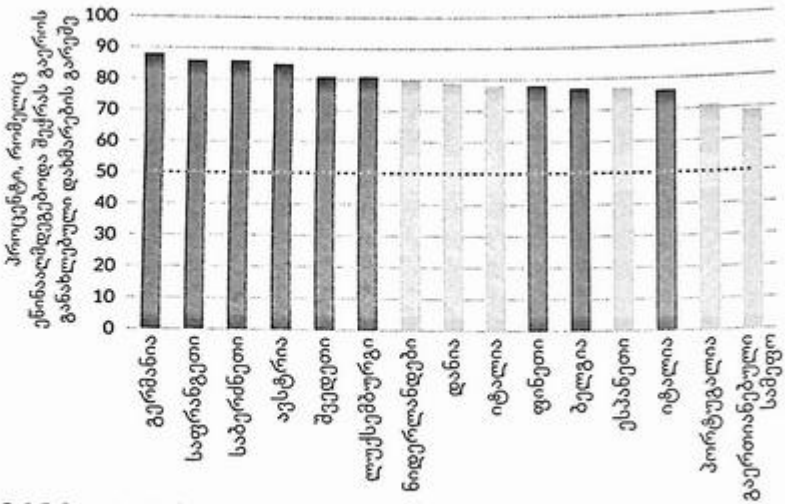
მართალია, მთავრობები და ბანკები ევროს შემოსაღებად დიდ სამზადისში იყვნენ, მაგრამ რიგით ევროპელებს ეჭვები უღრღნიდათ გულს. 1993 და 1996 წლებში ჩატარებულმა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ევროს შემოღებას მოქალაქეთა მხოლოდ 51-54% უჭერდა მხარს, 36-37% კი წინააღმდეგი იყო (ევროკომისია, 1998). 1998 წელს ევროს შემოღება ყველაზე ძლიერ წინააღმდეგობას დანიაში, შვედეთსა და დიდ ბრიტანეთში წააწყდა, თუმცა იმ წევრ სახელმწიფოებშიც კი, რომლებიც ევროს შემოღების მომხრენი იყვნენ, აზრთა მნიშვნელოვანი სხვადასხვაობა არსებობდა. ყველაზე დიდი ენთუზიაზმით ევროს ირლანდიაში, ლუქსემბურგში, ნიდერლანდებსა და ესპანეთში შეხვდნენ, ყველაზე ნაკლებით კი – ფინეთში, გერმანიასა და პორტუგალიაში. ყველაზე მეტად გერმანიის პოზიცია აშფოთებდათ. გერმანია სავალუტო ერთობისადმი კრიტიკულად იყო განწყობილი: როგორც ცუკალისი (2003) აღნიშნავს, გერმანელთა უმეტესობამ თანხმობა ერთადერთი მიზეზით განაცხადა – გერმანიის გაერთიანების შემდეგ მათ კიდევ ერთხელ უნდა დაედასტურებინათ საკუთარი ერთგულება ევროპის მიმართ.

2002 წლის იანვარში ევრომონეტები და ბანკნოტები მიმოქცევაში შევიდა ევროკავშირის 15 სახელმწიფოში, დიდი ბრიტანეთის, დანიისა და შვედეთის გარდა. ევროს გამოშვების ბოლო ეტაპი რთული იყო – საჭირო იყო მომხმარებლისა და ბიზნესების მომზადება, საკმარისი რაოდენობის ბანკნოტებისა და მონეტების გამოშვება (დაიბეჭდა 14 მილიარდი ბანკნოტი და ჩამოისხა 56 მილიარდი მონეტა), მთელი ევროზონის მასშტაბით ბანკომატების, სალარო აპარატებისა და წვრილმანი საქონლის გამსაღებელი აპარატების გადაკეთება. ყველასთვის ნათელი იყო, რომ ევროზე გადასვლა რთული და ძვირად ღირებული პროცესი იქნებოდა, რის გამოც ექვსი თვის განმავლობაში ეროვნული ვალუტა მიმოქცევიდან არ ამოუღიათ. მაგრამ შიში უსაფუძვლო აღმოჩნდა: ერთ თვეში ევროზონაში ნაღდი ანგარიშსწორების 95% ევროთი ხდებოდა. ევროზე გადასვლა თებერვლის ბოლოს დასრულდა. რომის იმპერიის შემდეგ ევროპას პირველად ჰქონდა ერთიანი ვალუტა.

ერაყის მოვლენებით გამოწვეული შოკი (2003-07)

ევროინტეგრაციის პროცესში ამერიკა, ნებით თუ უნებლიეთ, ყოველთვის გადამწყვეტ როლს ასრულებდა. საკუთარი ნებით და სრულიად გამიზნულად 1940-იანი წლების ბოლოს და 1950-იანების დასაწყისში აშშ-მა ევროპას პოლიტიკური და ეკონომიკური დახმარება გაუწია, რის შედეგადაც ევროინტეგრაციის პროცესი დაიწყო. აშშ-მა ევროპას უსაფრთხოების გარანტია ნატოს საშუალებით მისცა, ხოლო ბრეტონ-ვუდსის სისტემითა და მარშალის გეგმით ეკონომიკური მხარდაჭერა გამოუცხადა. უნებლიეთ აშშ-მა დასავლეთევროპელების გაერთიანებას შეუწყო ხელი, რადგან „ცივი ომის" დროს ამერიკის პოლიტიკა ევროპელებში განგაშსა და შეშფოთებას

დიაგრამა 6.2 *რა აზრისა არიან ევროპელები ერაყში შეჭრაზე, 2003*



შენიშვნა: ცისფერი ზოლები აღნიშნავს მთავრობებს, რომლებმაც მხარი დაუჭირეს შეჭრას. მხარი დაუჭირა ევროკავშირის აღმოსავლეთ ევროპის რვა პერსპექტიული წევრი სახელმწიფოს მთავრობამაც: ჩეხეთის რესპუბლიკის, ესტონეთის, უნგრეთის, ლატვიის, ლიეტუვის, პოლონეთის, სლოვაკეთისა და სლოვენიის.

წყარო: EOS-Gallup Europe Survey, 2003 წ.

ინვევდა. ევროპელები ალმაცერად უყურებდნენ აშშ-ის პოლიტიკას კორეის ომის, სუეცის კრიზისის, კუბის სარაკეტო კრიზისის, ვიეტნამის ომისა და ახლო აღმოსავლეთისა და ცენტრალური ამერიკის კრიზისის დროსაც. აშშ-ის პოლიტიკის მიმართ საზოგადოებრივი აზრი ყოველთვის დაუფარავად აგრესიული იყო, თუმცა მთავრობები ცდილობდნენ, ამაზე ღიად არ ელაპარაკათ. სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა ერაყის ომის დროს, როდესაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნები არათუ ტრანსატლანტიკურ დაძაბულობებზე ალაპარაკდნენ ღიად, არამედ მათთვის ნათელი გახდა, რომ ბევრი ჰქონდათ გასაკეთებელი საერთო საგარეო პოლიტიკური კურსის შესამუშავებლად.

2001 წლის ტრანსატლანტიკური მოვლენების, ნიუ-იორკისა და ვაშინგტონის დაბომბვის, შემდეგ ევროპელებმა აშშ-ის მიმართ უპრეცედენტო სოლიდარობა იგრძნეს და იმაზეც ალაპარაკდნენ, რომ საერთაშორისო ტერორიზმი მსოფლიოს ახალი გამოწვევა იყო, რომლის წინააღმდეგაც, შესაძლოა, ახალი ტრანსატლანტიკური ალიანსის შექმნაც კი გამხდარიყო საჭირო. „ტყუპების" დანგრევას 120-ზე მეტი ევროპელის სიცოცხლე ემსხვერპლა. ევროკავშირმა სასწრაფოდ გამოუცხადა მორალური თანადგომა ამერიკას, ევროკავშირის პრემიერ-მინისტრები 2001 წლის თავდასხმას „კაცობრიობის წინააღმდეგ მიმართულ აქტს" უწოდებდნენ, ფრანგულმა გაზეთმა „ლე მონდმა" განაცხადა – *"Nous sommes tous Americains"* („ჩვენ ახლა ყველანი ამერიკელები ვართ"). ევროკავშირის ლიდერები ზოგადად მხარს უჭერდნენ ამერიკის გადაწყვეტილებას, სწრაფი ზომები მიეღოთ „თალიბანის" წინააღმდეგ ავღანეთში, რომელიც ტერორისტების თავშესაფრად ითვლებოდა, მაგრამ ყველაფერი შეიცვალა, როდესაც ჯორჯ ბუშის ადმინისტრაციამ განაცხადა, რომ ერაყის ლიდერს, სადამ ჰუსეინს, მასობრივი განადგურების იარაღი ჰქონდა, რი-

თაც საფრთხეს უქმნიდა მეზობელ სახელმწიფოებსა და აშშ-ის ინტერესებს და ერაყში შეჭრისთვის დაიწყო მზადება.

წინა საერთაშორისო კრიზისებისაგან განსხვავებით, როდესაც ევროკავშირის ლიდერები აშშ-ს ღიად უჭერდნენ მხარს, გარკვეული პირობების სანაცვლოდ მხარდაჭერას უცხადებდნენ ან დიპლომატიურ დუმილს ამჯობინებდნენ, ახლა ზოგიერთი ქვეყნის ლიდერი ღიად დაუპირისპირდა აშშ-ის პოლიტიკას. აშშ-ს მხარი დაუჭირეს დიდმა ბრიტანეთმა, დანიამ, იტალიამ, ნიდერლანდებმა, ესპანეთმა და აღმოსავლეთ ევროპის მრავალი ქვეყნის მეთაურმა; ხოლო მოწინააღმდეგეებს შორის აღმოჩნდნენ ავსტრია, ბელგია და საბერძნეთი, წინააღმდეგობას კი სათავეში ღიად ჩაუდგნენ საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრი ჟაკ შირაკი და გერმანიის კანცლერი გერჰარდ შრედერი.

რატომღაც უყურადღებოდ დარჩა ამ შეჭრით გამოწვეული უდიდესი და საყოველთაო საზოგადოებრივი აგრესია, რომელიც მთელი ევროკავშირის მასშტაბით იგრძნობოდა. საზოგადოების ამგვარი განწყობა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში აისახა, რომლის შედეგებმაც ცხადყო, რომ ბრიტანეთში, დანიაში, საფრანგეთში, გერმანიასა და თვით „ახალ" ევროპულ სახელმწიფოებშიც კი, მაგ., ჩეხეთსა და უნგრეთში, რიგითი ევროპელების 70-90% შეჭრის მიმართ უარყოფითად იყო განწყობილი (იხ. დიაგრამა 6.2).

ამის გამოძახილი იყო ომის საწინააღმდეგო მასობრივი დემონსტრაციები, რომლებიც ევროპის დედაქალაქებში ჩატარდა 2003 წლის 15 თებერვალს. ეს განწყობა აისახებოდა ომის მომხრე ზოგიერთი ევროპული მთავრობის პოპულარულობის კლებაშიც. მაგალითად, იმის გამო, რომ ესპანეთში ხოსე მარია აზნარის მმართველმა კონსერვატორულმა პარტიამ ომს მხარი დაუჭირა, 2004 წლის აპრილის არჩევნებში იგი მოულოდნელად დამარცხდა. დიდ ბრიტანეთში ტონი ბლერის გადაწყვეტილებამ, მხარი დაეჭირა ერაყში შეჭრისათვის, პრემიერი პოლიტიკურად არაპოპულარულად აქცია, მისი რეპუტაცია კი სამუდამოდ დააზარალა. ტონი ბლერს შედეგად დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრობისას პრობლემები შეექმნა, რაც საბოლოოდ 2007 წლის იენისში მისი გადადგომით დასრულდა.

შექმნილი მდგომარეობა ერაყის მოვლენების შესახებ მიმდინარე დავისა და კამათის ფარგლებს სცილდებოდა, ხოლო ჯორჯ ბუშის კრიტიკა ევროკავშირის რეაქციის მიმართ ძალიან მკაცრი იყო. ასეთი მღელვარება ერაყის მოვლენების გამო, ალბათ, ევროკავშირის სურვილის გამოხატულება იყო, აშშ-თან ურთიერთობაში საკუთარი პოზიცია დაეფიქსირებინა. 1945 წლიდან ტრანსატლანტიკური ურთიერთობა გაცილებით მშფოთვარე იყო, ვიდრე ერთი შეხედვით ჩანდა. აქამდე დასავლეთ ევროპის მთავრობები ხან აკრიტიკებდნენ აშშ-ს, ხანაც ღიად ეწინააღმდეგებოდნენ მას, ახლა კი განხეთქილებამ ღია და აშკარა სახე მიიღო. „ცივი ომის" დამთავრებამ ამერიკისა და ევროპელების ურთიერთობას დუღაბი გამოაცალა, ერაყის მოვლენებით გამოწვეულმა დაპირისპირებამ კი ცხადყო, რამდენად გაზრდილიყო ევროპა და რამდენად ესწრაფოდა ის საკუთარი დამოუკიდებლობის დამტკიცებას.

ერაყის შესახებ მიმდინარე დავამ ახალი ფურცელი გადაშალა ისტორიაში, რომელსაც ევროპა კარგად იცნობდა – ეს იყო ტერორიზმი. როგორც 25-ე თავში ვნახავთ, ბრიტანეთი დიდი ხნის განმავლობაში უმკლავდებოდა ჩრდილოეთ ირლანდიიდან მომდინარე ტერორიზმის შედეგებს; მსგავსი პრობლემები ჰქონდა ესპანეთსაც ბასკური სეპარატიზმის გამო; გატაცებები და მკვლელობები დასავლეთ გერმანიასა და იტალიაშიც ხდებოდა, რომელთა ჩამდენებიც კაპიტალიზმისადმი კრიტიკულად განწყობილი მოძრაობები იყვნენ. ისლამურმა საომარმა განწყობილებამ დასავლეთი ევროპა ახალი, უფრო სერიოზული და ფართომასშტაბიანი საფრთხის წინაშე დააყენა. 2004

ნლის საყოველთაო არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოსახდენად ტერორისტებმა მარტში მადრიდში კოორდინირებული აფეთქებების სერია მოაწყვეს, რის შედეგადაც 193 ადამიანი დაიღუპა და 2000-ზე მეტი დაშავდა. 2005 წლის ივლისში ლონდონში კოორდინირებულმა აფეთქებებმა 52 ადამიანის სიცოცხლე შეიწირა და 700-ზე მეტი დააშავა. თავდასხმები მოგვიანებითაც განხორციელდა – რამდენიმე 2015-17 წლებში საფრანგეთში, ბელგიაში, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთსა და ესპანეთში; მრავალი თავდასხმა დროულად აღკვეთეს. ევრ ქვეყნებში და ზოგადად ევროკავშირის პოლიტიკის დღის წესრიგში საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას მეტი ყურადღება დაეთმო; ევროპული ქალაქების ქუჩებში კბილებამდე შეიარაღებული პოლიციელები და ჯარისკაცები გამოჩნდნენ; ძირეული ცვლილებები გატარდა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში; ევროინტეგრაციის მიზნები კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. ევროგაერთიანების ლიდერებს 20 წელი დასჭირდათ ევროინტეგრაციის მიმართულების უკეთ კოორდინირებისთვის. შეეძლოთ, ეს უფრო მოკლე ვადაში მოეხერხებინათ ან საჭირო იყო ამის ადრე გაკეთება?
2. რატომ იყო მაასტრიხტის ხელშეკრულება უფრო საკამათო, ვიდრე „საერთო ევროპული აქტი" და რატომ აღმოჩნდა ის ასეთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ინტეგრაციის წინააღმდეგ არსებულ მოსაზრებებში?
3. იყო თუ არა ადრეული ევროსკეპტიკოსების შეშფოთება გასაგები და გონივრული?
4. ევროკავშირის ლიდერებს ცოტა მეტხანს ხომ არ უნდა დაეცადათ, სანამ ევროს შემოიღებდნენ?
5. ომის შემდგომი ტრანსატლანტიკური ურთიერთობების ისტორიის გათვალისწინებით, რატომ იყო მნიშვნელოვანი ერაყის ირგვლივ მიმდინარე დავა?

ძირითადი ტერმინები

კონვერგენციის კრიტერიუმები
ევროპის ეკონომიკური ზონა
სამთავრობათაშორისო კონფერენცია
„ლისაბონის სტრატეგია"
„ამსტერდამის ხელშეკრულება"
„ნიცის ხელშეკრულება"
„ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ"

კონცეფციები

Acquis communautaire
გაძლიერებული თანამშრომლობა
ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობა
ნებადართული კონსენსუსი

დამატებითი ლიტერატურა

- Christiansen, Thomas, and Simon Duke (eds) (2015) The Maastricht Treaty: Second Thougints after 20 Years (Routledge). რედაქტირებული კრებული, რომელიც განიხილავს მაასტრიხტის ხელშეკრულების მიერ გამოწვეულ ცვლილებებსა და მათ ხანგრძლივ გავლენას.
- Crum, Ben (2012) Learning from the EU Constitutional Treaty (Routledge). ხალხის თანხმობის პრინციპების მნიშვნელობა ევროკავშირის საკონსტიტუციო ხელშეკრულების საფუძველზე.
- Stubb, Alexander (2002) Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond (Palgrave). ნიცისა და ამსტერდამის ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული დავის ანალიზი, რომელიც საყურადღებო ინფორმაციას გვაწვდის იმის შესახებ, როგორ აწარმოებდნენ ევროკავშირის ლიდერები და ინსტიტუციები ერთ დროს მოლაპარაკებებს.

კადრი: ესპანეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1986 წლის იანვარი
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	43% დადებითი, 43% ნეიტრალური, 13% უარყოფითი ევროზონის წევრი?
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	მადრიდი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო სისტემა კონსტიტუციური მონარქიით
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	54/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	60.7%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	27/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

46,6 მილიონი
მოსახლეობა

$1,31 ტრილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$22,200
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

505,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ესპანეთმა ევროკავშირში გაწევრიანების იგივე გზა გაიარა, რაც პორტუგალიამ: მას აქვს დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ არსებობის ხანგრძლივი ისტორია, ხანგრძლივი საზღვაო ტრადიცია, მნიშვნელოვანი იმპერიის ამენების გამოცდილება (ძირითადად ამერიკაში), მეოცე საუკუნის დიდი ნანილის განმავლობაში დიქტატურის პირობებში არსებობა და მიმართულების მკვეთრი შეცვლა 1975 წელს, დიქტატორ ფრანსისკო ფრანკოს გარდაცვალების შემდეგ. იგი პორტუგალიასთან ერთად ევროპულ თანამეგობრობაში 1986 წელს შევიდა იმ იმედით, რომ წევრობა ხელს შეუწყობდა დემოკრატიულ ქვეყნად მის გარდაქმნას. სანყისი პროგრესის შემდეგ (მიუხედავად 1981 წლის წარუმატებელი გადატრიალებისა) ესპანეთმა გლობალური ფინანსური და ევროზონის კრიზისების ორმაგი ეფექტი განიცადა – 2013 წელს უმუშევრობამ ახალ მაქსიმუმს – 27 პროცენტს მიაღწია (მაგრამ ევროს კვლავ ძალიან ბევრი ადამიანი უჭერს მხარს). ძალაუფლება ძირითადად სოციალისტურ PSOE-სა და კონსერვატიულ სახალხო პარტიას შორის მონაცვლეობდა. სეპარატიზმი გააქტიურდა ბასკეთის რეგიონსა და კატალონიაში, რამაც გააჩინა კითხვები ესპანეთის სახელმწიფოს მომავალთან დაკავშირებით.

7 კრიზისი და შესაძლებლობა (2004 წლიდან დღემდე)

მიმოხილვა

1978 წელს ჟან მონე (1978, გვ. 518) თავის მემუარებში წერდა: ევროპა „კრიზისების გაელით შეიქმნება... შედეგი კი ამ კრიზისების შედეგთა ჯამი იქნება". მართლაც, ინტეგრაციის ამბავი იმის ამბავია, თუ როგორ ენაცვლებოდა ერთი კრიზისი მეორეს; ინტეგრაციის პროცესი მკვდრადაც უთვალავჯერ გამოაცხადეს, თუმცა ევროკავშირის ისტორიაში არასდროს ყოფილა იმდენი კრიზისი, რამდენიც უკანასკნელი 15 წლის განმავლობაში. ინტეგრაციას ბევრი დარტყმა მიადგა. მის გადაწყვეტილებებსა და მდგომარეობას საეჭვოს ხდიდნენ; მას დღესაც ეჭვის თვალით უცქერს ევროპული საზოგადოების ის ნაწილი, რომელიც მის სიკეთეებზე ვერ თანხმდება.

ევროკავშირის ისტორიისადმი მიძღვნილი ეს თავი მოგვითხრობს 2004-2013 წლებში აღმოსავლეთით გაფართოებაზე (რომელსაც, როგორც წესი, შესაძლებლობად მიიჩნევენ) და იმ იმედებზე, რომლებითაც 2002-2003 წლებში საკონსტიტუციო ხელშეკრულების კანონპროექტი იქმნებოდა; ასევე კრიზისზე, რომელიც 2005 წელს ფრანგი და ჰოლანდიელი ამომრჩევლის წყალობით გაჩნდა.

მცირე ხნის ფიქრის შემდეგ შედგა და შეთანხმდა „ლისაბონის ხელშეკრულება", თუმცა ძალიან მალე გლობალური ფინანსური რყევები და ევროზონის პრობლემები დაიწყო. მათი შედეგები იმდენად მძიმე იყო, რომ დღის წესრიგში დადგა ევროზონისა და თვით ევროკავშირის დაშლის საკითხიც კი. ევროკავშირის კრიტიკა გაძლიერდა. პოპულისტურმა პარტიებმა არჩევნებზე ჩეეულებრივზე მეტი ხმა მიიღეს, 2016 წლის ბრექსიტის გადაწყვეტილების კვალდაკვალ ანტიევროკავშირულმა განწყობამ პიკს მიაღწია.

საკვანძო საკითხები

- 2004 წელს ევროკავშირს აღმოსავლეთ ევროპის რვა სახელმწიფო, მათ შორის კვიპროსი და მალტა, შეუერთდა: 2007 წელს მის რიგებში შევიდა ბულგარეთი და რუმინეთი, 2013 წელს კი – ხორვატია. ევროკავშირი ჭეშმარიტად ევროპული გახდა. ის ახლა გაცილებით მეტი იყო, ვიდრე უბრალოდ დასაელური სახელმწიფოების კლუბი;
- ევროკავშირის კონსტიტუციის შექმნის, ევროკავშირის სტრუქტურისა და მიზნების მეტად დაზუსტების იმედი გაქრა. როდესაც 2005 წელს ფრანგმა და ჰოლანდიელმა ამომრჩევლებმა ხმა არ მისცეს კონსტიტუციურ ხელშეკრულებას;
- კონსტიტუცია ხელახლა შეიქმნა. ახლა უკვე „ლისაბონის ხელშეკრულების" სახით, რომელიც 2009 წელს შევიდა ძალაში. ირლანდიელმა ამომრჩეველმა ამ ხელშეკრულებას პირველ ჯერზე ხმა არ მისცა, აქ ის მხოლოდ მეორე არჩევნებით მიღეს;
- 2007 წლის გლობალური ფინანსური კრიზისისა და 2010 წლის ევროზონის კრიზისის ფონზე ევროკავშირი საკუთარი წესების უპატივცემულობაში დაადანაშაულეს.
- მაშინ, როდესაც ევროკავშირი თავის ისტორიაში ყველაზე სერიოზულ კრიზისს განიცდიდა, მას 2012 წლის ნობელის მშვიდობის პრემია გადაეცა. თუმცა აზრი ორად გაიყო იმის შესახებ, იყო თუ არა ის ამის ღირსი.
- მოგვიანებით ევროკავშირს თავს ახალი კრიზისების ქარიშხალი დაატყდა – სირიის სამოქალაქო ომით გამოწვეული იმიგრაციისა და თავშესაფრის მაძიებელთა ახალი ტალღების, ანტიევროკავშირული პოპულისტური პოლიტიკური პარტიებისა და ლიდერების აღზევებისა და ბრიტანეთის მიერ ევროკავშირის დატოვების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების სახით.

ევროკავშირი მზერას აღმოსავლეთით მიაპყრობს (1994-2013)

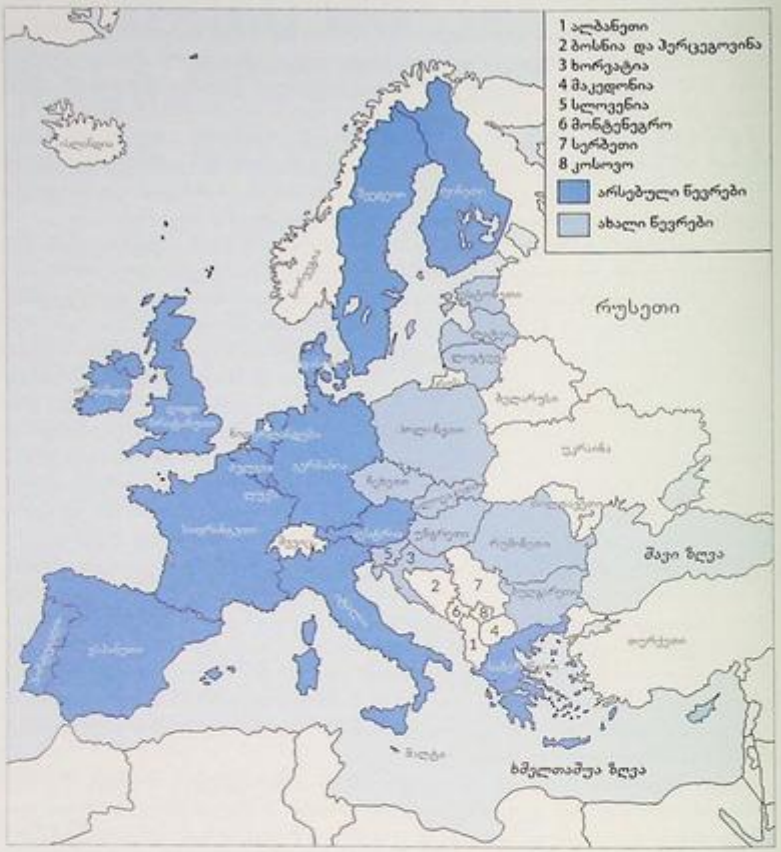
1995 წლის 13 ივლისს ახლანდელი ბოსნიისა და ჰერცოგოვინის აღმოსავლეთით მდებარე სოფელ კრავიცის სიახლოვეს, ერთ ფერმაში, დაახლოებით 1500 ადამიანი მირეკეს, ზოგი ავტობუსით, ზოგიც ფეხით. მათგან რამდენიმე ასეული ადამიანი გვერდზე გაიყვანეს, რიგებად მოაწყეს და ავტომატის ჯერით ჩაცხრილეს. დანარჩენები ფერმის ფარდულებში შერეკეს, ავტომატის ჯერი მიუშვეს და ხელყუმბარები და სარაკეტო ყუმბარები დაუშინეს. ზოგი გადარჩა, მაგრამ მათ თავში ესროლეს და მოკლეს. გვამები ექსკავატორით გათხრილ საერთო საფლავში ჩაყარეს.

მსხვერპლი ბოსნიელები მუსლიმები, ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის უმსხვილესი ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლები იყვნენ, აგრესორი კი – ე.წ. სერბთა რესპუბლიკის არმია (VRS), რომელიც ბოსნიის ფარგლებში ჩამოყალიბებული სეპარატისტული პროტოსახელმწიფოს არმია იყო. რეგიონი არეულობასა და შეიარაღებულ კონფლიქტში იუგოსლავიის დაშლის შემდეგ გაეხვია. ყველაფერი 1991 წელს დაიწყო. 1992 წლისთვის რეგიონში უკვე ერთმანეთთან მებრძოლი ეროვნული დაჯგუფებები დათარეშობდნენ. კრავიცის მახლობლად დატრიალებული ტრაგედია ერთერთი იყო იმ ბევრ ტრაგედიას შორის, რომლებიც „სრებრენიცის ხოცვა-ჟლეტის" სახელითაა ცნობილი. სრებრენიცა ჩრდილო-აღმოსავლეთ ბოსნიაში მდებარე ქალაქია, რომელიც 1992 წლიდან VRS-ის ალყაში იყო მოქცეული. აქ 1992 წლის ივლისში 8000 ბოსნიელზე მეტი დასაჯეს სიკვდილით, ძირითადად მამაკაცები და ბიჭები, მიუხედავად იმისა, რომ სრებრენიცა უსაფრთხო, გაეროს მფარველობის ქვეშ მყოფ ტერიტორიად გამოცხადდა. ეს იყო გენოციდის ყველაზე საზარელი შემთხვევა, რომელიც ევროპაში მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მოხდა. შემდგომში ლიდერები, რომლებმაც გენოციდში მიიღეს მონაწილეობა, სერბეთის ეროვნულმა სასამართლომ, იუგოსლავიის საკითხებში სისხლის სამართლის საერთაშორისო ტრიბუნალმა და მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლომ გაასამართლა.

იუგოსლავიის მოვლენები „ცივი ომის" დასრულების შემდგომი პერიოდის ერთ-ერთი ყველაზე ძალადობრივი მოვლენებია. მართალია, „ცივი ომის" დასრულებას დიდი ზარ-ზეიმით შეხვდნენ, მაგრამ მას ახალი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური რეალობით გამოწვეული უამრავი სირთულე მოჰყვა. ბალკანეთში ომები 2001 წელსღა დასრულდა. სულ მალე ევროპის აღმოსავლეთით გაფართოების პერსპექტივებმა საზოგადო ყურადღება მიიპყრო. ამ გაფართოებამ ევროკავშირი ყველაზე რთული გამოწვევის წინაშე დააყენა, მაგრამ თავად კონცეფცია პოლიტიკურად უმნიშვნელოვანესი იყო, რადგან მას წერტილი უნდა დაესვა ევროპის „ცივი ომის" დროინდელი დაყოფისათვის, ყოფილი საბჭოთა ბლოკის ქვეყნები ლიბერალური დემოკრატიის ქვეყნებად გარდაექმნა და სიტყვა „ევროპელისთვის" ახალი მნიშვნელობა მიენიჭებინა. აქამდე „ევროპული" კავშირი დასავლეთევროპული ლიგა გახლდათ. ის ფაქტი, რომ მასში აღმოსავლელი მეზობლები არ შედიოდნენ, კონტინენტის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ დაყოფაზე მეტყველებდა.

თანამეგობრობა შეთანხმდა, რომ „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ პასუხისმგებლობას აიღებდა დასავლეთევროპული დახმარების აღმოსავლეთით კოორდინაციაზე. ამ მიზნით 1991 წელს შეიქმნა რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკი, რომელიც გასცემდა სესხებს, ახორციელებდა კაპიტალის ინვესტიციას და ხელს უწყობდა ვაჭრობას; ვაჭრობის წახალისების მიზნით ხელი მოეწერა ევროპულ შეთანხმებებს რამდენიმე აღმოსავლეთევროპულ ქვეყანასთან.

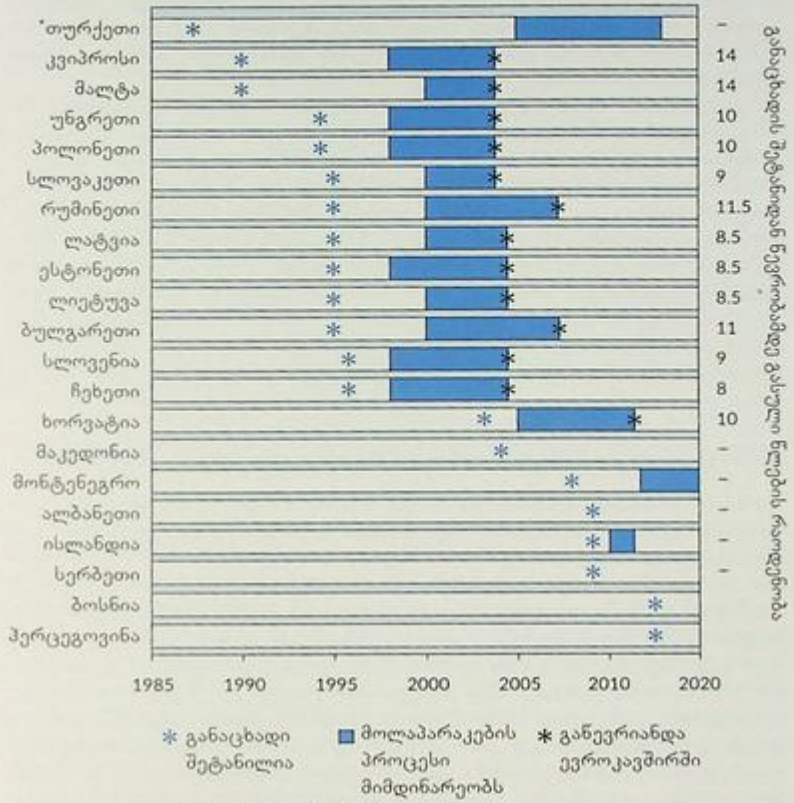
რუკა 7.1 *გაფართოება აღმოსავლეთით (1994-2013)*



1997 წელს დაიწყო ევროკავშირის სამოქმედო პროგრამა „დღის წესრიგი 2000" (Agenda 2000), რომლის მთავარი მიზანი იყო საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკისა და რეგიონული პოლიტიკის რეფორმა და ახალი ფინანსური ჩარჩოს ჩამოყალიბება 2000–2006 წლებისთვის, ევროკავშირის მაშინდელი აღმოსავლეთის გაფართოების მიზნით. პროგრამაში გაწერილი იყო ის ცვლილებები, რომლებიც აღმოსავლეთევროპულ სახელმწიფოებს უნდა განეხორციელებინათ ევროკავშირის წევრობისთვის მოსამზადებლად.

1998–2000 წლებში მოლაპარაკებები დაიწყო ბულგარეთთან, კვიპროსთან, ჩეხეთის რესპუბლიკასთან, ესტონეთთან, უნგრეთთან, ლატვიასთან, ლიეტუვასთან, მალტასთან, პოლონეთთან, რუმინეთთან, სლოვაკეთთან და სლოვენიასთან. მოლაპარაკებები 2002 წლის დეკემბერში დასრულდა, რის შემდეგაც ყველა ქვეყანას, ბულგარეთისა და რუმინეთის გარდა, გაფართოების პირველ ტალღაში ჩართვა შესთავაზეს. მიწვევა ყველა ქვეყანამ მიიღო, კვიპროსმა კი ეროვნული რეფერენდუმის ჩატარება ამჯობინა. ამომრჩეველმა ხმა მისცა კვიპროსის ევროკავშირში გაწევრიანებას. 2004 წლის მაისში გაფართოების ყველაზე დიდი რაუნდი დასრულდა და ევროკავშირს 10 ახალი წევრი ქვეყანა შეემატა. ახ-

დიაგრამა 7.1. *გაფართოების გრძელი გზა*



* შეჩერებულია 2016 წ.
** 2013 წლის მაისში გადაყვანილია მოლოდინის რეჟიმში

ლა ევროკავშირში უკვე 25 წევრი ქვეყანა იყო. პირველად ევროკავშირის ისტორიაში მის შემადგენლობაში სამი ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკაც (ესტონეთი, ლატვია და ლიეტუვა) შევიდა. ევროკავშირის მოსახლეობა 23%-ით გაიზარდა (დაახლოებით 470 მილიონამდე), მის სიმდიდრეს კი მხოლოდ 5% შეემატა (რაც ნიდერლანდების მშპ-ზე ნაკლები იყო). აღმოსავლეთით გაფართოების მეორე ეტაპზე, 2007 წლის იანვარში, ევროკავშირში გაწევრიანდნენ ბულგარეთი და რუმინეთი, ხორვატია კი 2013 წელს შეუერთდათ. ამგვარად, ევროპის მოსახლეობის 84% ევროკავშირში გაერთიანდა.

ევროინტეგრაციის პროცესი არც მარტივი იყო და არც უპრობლემო და, რაღა თქმა უნდა, არც სწრაფი (იხ. დიაგრამა 7.1). დავას და კამათს იწვევდა გაწევრიანების პირობები, ასევე ის, თუ რა რაოდენობით მუშახელი უნდა გადაადგილებულიყო ახალი წევრი ქვეყნებიდან ძველისკენ და უნდა ჰქონოდათ თუ არა მათ იქ ცხოვრების უფლება. თურქეთმა გააპროტესტა განცხადებები კვიპროსის მთავრობის ერთიანობის შესახებ, როცა თავად კუნძული გაყოფილი იყო, თურქეთი აღშფოთებული იყო იმითაც, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების რიგში კვიპროსი მასზე წინ გაატარეს.

გაწევრიანების შესახებ პოლიტიკური წინააღმდეგობა იყო მალტაშიც. ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში „გაფართოებით გამოწვეული დაღლაც" იგრძნობოდა; იმიგრაციამაც ახალი თავსატკივარი გააჩინა, რის გამოც ავსტრიაში, ბელგიასა და ნიდერლანდებში მემარჯვენე პარტიებისადმი მეტი ნდობა და მხარდაჭერა გაჩნდა (იხ. ქვემოთ ამ თავში).

ყველაფრის მიუხედავად, გაწევრიანების მსურველ ქვეყანათა რიგი გამუდმებით იზრდებოდა. 2019 წლის შუა პერიოდის მდგომარეობით „კანდიდატი ქვეყნების" სტატუსი აქვთ: ალბანეთს, ისლანდიას, მაკედონიას, მონტენეგროს, სერბეთსა და თურქეთს, რაც ნიშნავს, რომ ექვსივე სახელმწიფოსთვის, არსებითად, წევრობის შესახებ შეთანხმება მიღწეულია და უმეტესობასთან დაწყებულია მოლაპარაკებები პირობების შესახებ. ყველაზე მეტ გამოწვევას თურქეთი ქმნის თავისი ზომის, სიღარიბის, რელიგიისა და არაერთგვაროვანი პოლიტიკური წარსულის გამო; ასევე საორჭოფოა მისი დამოკიდებულება კვიპროსთან და ისიც საკითხავია, არის თუ არა ის ევროპული ქვეყანა (მეტი ინფორმაციისათვის იხილეთ მე-9 თავი). პოტენციურ კანდიდატ ქვეყნებად ითვლება ბოსნია და კოსოვო.

კონსტიტუციის ჩავარდნილი ხელშეკრულება (2001-05)

ევროპული კონვენცია 2002-2003 წლებში ჩატარებულ სხდომათა სერია, რომლის მიზანიც იყო ევროკავშირის კონსტიტუციის მიღება.

მართალია, ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებებში ევროკავშირის გაფართოებისათვის საჭირო ყველა გადაუდებელი ინსტიტუციური საჭიროება იყო გათვალისწინებული, მაგრამ მრავალთა აზრით, ევროკავშირის მონყობაში ახალი მიდგომები უნდა გაჩენილიყო. ამ მხრივ ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო ევროპის კონსტიტუციის შექმნის იდეა. სწორედ ამ მიზნით 2001 წლის დეკემბერში ლაკენში შეკრებილმა ევროპულმა საბჭომ გადაწყვიტა, შეედგინა „ევროპის მომავლის კონვენცია" (Convention on the Future of Europe), ანუ იგივე ევროკონვენცია (European Convention). საბჭო პირველად 2002 წლის მარტში შეიკრიბა საფრანგეთის ყოფილი პრეზიდენტის ვალერი ჟისკარ დ'ესტენის თავმჯდომარეობით. თავმჯდომარის მოადგილეები იყვნენ იტალიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ჯულიანო ამატო და ბელგიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ჟან-ლუკ დეჰაენი. საბჭოს სხდომას სხვადასხვა სფეროდან საგულდაგულოდ შერჩეული 105 დელეგატი ესწრებოდა. საბჭოს შემადგენლობა კი ისე იყო დაკომპლექტებული, რომ რაც შეიძლება მეტი განსხვავებული აზრის მოსმენა ყოფილიყო შესაძლებელი. საბჭოს სხდომას თხუთმეტივე წევრი ქვეყნისა და ცამეტი პოტენციური წევრი ქვეყნის წარმომადგენლები ესწრებოდნენ, იყვნენ საკანონმდებლო ორგანოების, ევროპარლამენტისა და ევროკომისიის წარმომადგენლებიც.

სხდომაზე რამდენიმე ძირითადი საკითხი დომინირებდა:

- როგორ შეუძლია ევროკავშირს უფრო ეფექტიანი როლის შესრულება მსოფლიოში;
- როგორ უნდა დაუკავშირდნენ რიგითი ევროპელები უფრო მჭიდროდ და სრულყოფილად ევროკავშირს;
- როგორ შეიძლება, ნათლად განიმარტოს და განაწილდეს პასუხისმგებლობები ევროკავშირსა და წევრ ქვეყნებს შორის;
- როგორ უნდა გამარტივდეს ევროკავშირის ორგანიზაციული წესები;
- რა ზომები უნდა გატარდეს ევროკავშირის შემდგომი გაფართოებისათვის;

- როგორ შეიძლება, ევროკავშირმა მიაღწიოს უფრო მეტ დემოკრატიას, გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას.

საჯარო პლენარული სესიები ყოველთვიურად იმართებოდა, სესიებს შორის კონვენცია მუშაობდა ჯგუფებად იყოფოდა და კონკრეტულ საკითხებს უფრო დეტალურად განიხილავდა. შედეგად შედგა ევროპის კონსტიტუციის შექმნის ხელშეკრულების პროექტი (Treaty Establishing a Constitution for Europe), რომელიც აერთიანებდა ნარსულში დადებული ყველა ხელშეკრულებისა და ევროპული პრეცედენტული სამართლის მზარდი ორგანოს მიერ დადგენილ ყველა წესსა და პრინციპს.

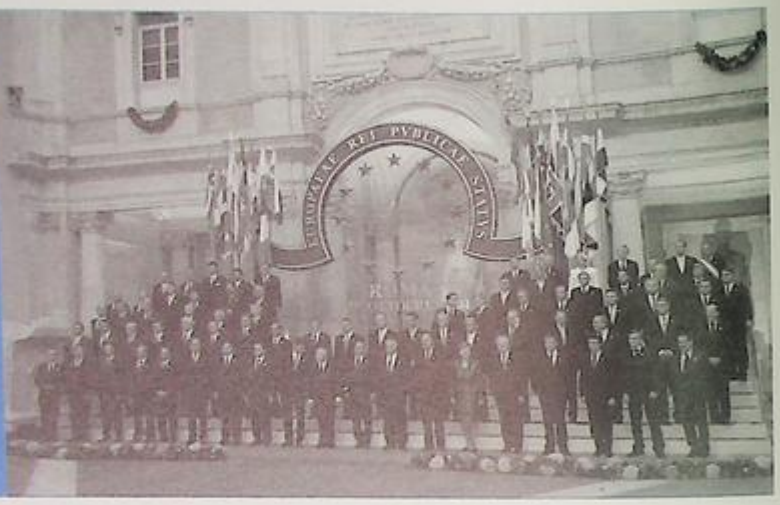
კანონპროექტის საბოლოო ვერსია 2003 წლის ივლისში გამოიცა, შემდგომი განხილვა ოქტომბერში სამთავრობათაშორისო კონფერენციაზე და ევროსაბჭოს 2004 წლის ივნისის სხდომაზე ჩატარდა, ხელშეკრულებას ხელი ოქტომბერში მოეწერა (დეტალებისთვის იხ. Dinan, 2014). ხელშეკრულებაში იყო ახალი დებულებებიც, რამაც ცვლილებები შეიტანა ევროკავშირის ინსტიტუციურ სტრუქტურაში, ზოგმა კი უბრალოდ განამტკიცა უკვე არსებული პრაქტიკა.

როგორც ყოველთვის, ახლაც კონსტიტუციას მისაღებად ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყნის რატიფიკაცია სჭირდებოდა. ამჯერად, ძველი წესისგან განსხვავებით, გადაწყდა, რომ ხელშეკრულების ჩასაგდებად ერთი წევრი სახელმწიფოს უარიც იკმარებდა. უმეტესობა თვლიდა, რომ საქმეს დიდი ბრიტანეთი ჩაშლიდა: ბლერის ადმინისტრაცია ხელშეკრულებას მხარს უჭერდა, მაგრამ საზოგადოება წინააღმდეგი იყო. 2004 წლის ნოემბერში ხელშეკრულების რატიფიკაცია პირველმა ლიეტუვამ მოახდინა საპარლამენტო კენჭისყრით, მას უნგრეთი, სლოვენია და იტალია მიჰყვნენ. 2005 წლის თებერვალში ხელშეკრულებამ წარმატებით გაიარა პირველი ეროვნული რეფერენდუმი ესპანეთში, სადაც ამომრჩევლის 42% გამოცხადდა, ხმა კი მათმა 77%-მა მისცა. საპარლამენტო კენჭისყრით დაამტკიცეს ხელშეკრულება საბერძნეთში, ავსტრიაში, ბელგიაში, ესტონეთში, სლოვაკეთსა და გერმანიაში. ხელშეკრულებას უკვე თერთმეტი ქვეყანა უჭერდა მხარს, როდესაც ყურადღების ცენტრში საფრანგეთი მოექცა.

საფრანგეთში რეფერენდუმი 29 მაისს იყო დანიშნული. მმართველი კონსერვატორული პარტია და ოპოზიციაში მყოფი სოციალისტები ხელშეკრულების მხარდამჭერ კამპანიებს მართავდნენ, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა კი ცხადყოფდა, რომ ხელშეკრულება ხმათა უმრავლესობას მოიპოვებდა. მაგრამ მალე ოპოზიციამ იმის მტკიცება დაიწყო, რომ ეს ხელშეკრულება საფრანგეთს ნეოლიბერალურ ეკონომიკურ მოდელს მოახვევდა თავს (მემარცხენეთა თვალსაზრისი) და რომ ის ეროვნული სუვერენიტეტის დაკარგვას გამოიწვევდა (მემარჯვენეთა თვალსაზრისი). საქმეს ამძიმებდა კონსტიტუციის მხარდამჭერი პრეზიდენტის ჟაკ შირაკის არაპოპულარულობაც (*The Economist*, 2005). არჩევნების დღეს ამომრჩეველი აქტიური იყო, რეფერენდუმზე ამომრჩეველთა 69% გამოცხადდა, რომლის უმრავლესობამ, 55%-მა, ახალ ხელშეკრულებას მხარი არ დაუჭირა. ევროკავშირის ისტორიაში ინტეგრაციას პირველად მიაყენა მძიმე დარტყმა მისმა ერთ-ერთმა ფუძემდებელმა ქვეყანამ. ხელშეკრულებაზე თავიდან ვერ გაიმართებოდა მოლაპარაკებები. შექმნილი მდგომარეობის მიუხედავად, სამი დღის შემდეგ ნიდერლანდებში დაგეგმილი რეფერენდუმი მაინც ჩატარდა. ექვები გამართლდა და რეფერენდუმზე მოსული ამომრჩევლის (მოსახლეობის 63%-ზე მეტი) 62%-მა ხელშეკრულებაზე უარი განაცხადა.

ჰოლანდიის ყველა ძირითადმა პოლიტიკურმა პარტიამ აწარმოა ხელშეკრულების მხარდამჭერი კამპანია, თუმცა საზოგადოებრივი აზრის გა-

ხელშეკრულება ევროკავშირის კონსტიტუციის შექმნის შესახებ (Treaty Establishing a Constitution for Europe)
2004 წელს ხელმოწერილი ხელშეკრულება, რომლის მიზანი ახალი ხელშეკრულებების შედგენის ნაცვლად ევროკავშირის კონსტიტუციის შექმნა იყო ხელშეკრულება ჩავარდა, როდესაც 2005 წელს ფრანგი ამომრჩევლების უმრავლესობამ მის წინააღმდეგ მისცა ხმა.



ილუსტრაცია 7.1: 2004 წლის ნოემბერში ევროკავშირის ლიდერები რომში ახალ საკონსტიტუციო ხელშეკრულებაზე ხელმოსაწერად შეიკრიბნენ. ამ ხელშეკრულების შედარება 220 წლით ადრე მიღებულ აშშ-ის კონსტიტუციურ კონვენციასთან მოულოდნელად დასრულდა, როდესაც მასზე უარი თქვა ფრანგმა და ჰოლანდიელმა ამომრჩეველმა.

წყარო: *EC* – ავტორის ფოტოარქივი

მოკითხვამ ცხადყო, რომ ამომრჩეველთა აზრი ორად იყო გაყოფილი. ხმის მიმცემი მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარმა აღიარა, რომ თითქმის არაფერი იცოდა ხელშეკრულების შინაარსზე. ასეთი უარყოფითი დამოკიდებულება რამდენიმე ფაქტორის თანხვედრით აიხსნებოდა: ჰოლანდიური მთავრობის არაპოპულარულობით, საზოგადოებაში გავრცელებული აღქმით, რომ ევროპული პროექტი ელიტის მომზადებული იყო და ჩვეულებრივ ევროპელებს არაფერს ეკითხებოდნენ, საზოგადოებრივი გაღიზიანებით, რომ ნიდერლანდებში აქამდე რეფერენდუმი არასდროს ჩაუტარებიათ და საზოგადოებისთვის აზრი არასდროს უკითხავთ (განსაკუთრებით ევროს მიღების შესახებ), თურქეთიდან და აღმოსავლეთ ევროპიდან შემოსულ მიგრანტთა ნაკადით გამოწვეული გაღიზიანებით, შფოთვით, რომ ეს ხელშეკრულება შეასუსტებდა ნიდერლანდების გავლენას ევროპაში. დასასრულ, რაღა თქმა უნდა, საფრანგეთის რეფერენდუმის უარყოფითმა შედეგებმაც გარკვეული როლი შეასრულა.

დაგეგმილი რეფერენდუმი ივლისში ლუქსემბურგშიც ჩატარდა, სადაც ამომრჩეველთა 56%-მა ხელშეკრულებას მხარი დაუჭირა. ხელშეკრულებას მხარი დაუჭირეს ლატვიის, კვიპროსის, მალტის, ბულგარეთისა და რუმინეთის საკანონმდებლო ორგანოებში. მაგრამ იმის მიუხედავად, რომ 17-მა წევრმა სახელმწიფომ ხელშეკრულებას მხარი დაუჭირა, საფრანგეთისა და ჰოლანდიის შედეგებმა საკითხი სადავო გახადა – კონსტიტუცია ჩავარდა. ევროპელთა არაერთგვაროვანი მოსაზრებები ჯერ კიდევ „მაასტრიხტის ხელშეკრულებაზე" არსებობდა, მაგრამ საზოგადოებრივი აზრი (თუმცა მხოლოდ ორ ქვეყანაში) პირველად დაუპირისპირდა ევროკავშირის ინიციატივას ხელშეკრულების შესახებ. გაჩნდა დასაშვები კონსენსუსის იდეის უარყოფის პირველი ნიშნებიც. სტარტინისა და კროუველის აზრით (2013), ამ ორი კენჭისყრის უარყოფითი შედეგი მოულოდნელი არ უნდა ყოფილიყო ევროსკეპტიკური პარტიების ზრდისა და ამომრჩევლებსა და მთავარ პოლიტიკურ ელიტებს შორის მზარდი უფსკრულის არსებობის გამო. პოლიტიკურმა ლიდერებმა ჯერ კიდევ მაასტრიხტის დროს გააცნობიერეს, რომ ისინი საზოგადოებრივ აზრს საკმარის ყურადღებას არ აქცევდნენ, საკონსტიტუციო ხელშეკრულების უარყოფამ კი ეს პრობლემა უფრო ნათლად წარმოაჩინა.

„ლისაბონის ხელშეკრულება“ (2007-09)

„ლისაბონის ხელშეკრულება“ 2007 წელს ხელმოწერილი ყველაზე ბოლოდროინდელი ცვლილება. შეტანილი ევროკავშირის ხელშეკრულებებში. ძალაში შევიდა 2009 წელს. მისი საშუალებით განხორციელდა თითქმის ყველა ის ცვლილება, რომელთა გატარებაც გამიზნული იყო მკვდრადშობილი საკონსტიტუციო ხელშეკრულებით.

საკონსტიტუციო ხელშეკრულება ჩავარდა, თუმცა ევროკავშირმა ფუნქციონირება განაგრძო. ინსტიტუციების რყევის მიუხედავად, 2007 წლის იანვარში ევროკავშირმა თავის რიგებში ბულგარეთი და რუმინეთი მიიღო (თუმცა მათ ბევრ პრობლემაზე თვალი დახუჭა). „დაფიქრების პერიოდის“ შემდეგ ევროპელი ლიდერები გადაჯგუფდნენ და საკონსტიტუციო ხელშეკრულების ნაწილებისგან რაღაც ახალი შეაკონწიალეს, რის გამოც მათ მოგვიანებით მზაკვრობაშიც კი დასდეს ბრალი. ევროკავშირის პრეზიდენტმა ქვეყანამ გერმანიამ 2007 წლის იანვარში განაცხადა, რომ აუცილებელი იყო ახალი ხელშეკრულების მიღება ორგანიზაციული საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. იმავე წლის მარტში გამოიცა ბერლინის დეკლარაცია, რომელშიც 2009 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებამდე ახალი შეთანხმების მიღწევის იმედი გაისმა. პროექტი, რომელიც თავდაპირველად რეფორმის ხელშეკრულების სახელით გაიცნეს, 2007 წლის ივლისში ლისაბონის სამთავრობათაშორისო კონფერენციაზე განიხილეს, ხელი კი დეკემბერში მოეწერა. მალე ცხადი გახდა, რომ „ლისაბონის ხელშეკრულების“ შინაარსი ძალიან ჰგავდა საკონსტიტუციო ხელშეკრულებისას. „მასში მიდგომა იყო განსხვავებული, მაგრამ არა შინაარსი“, – აღნიშნავდა ვალერი ჟისკარ დ'ესტენი. „ლისაბონის ხელშეკრულებაში“ შენარჩუნდა ჩავარდნილი კონსტიტუციით გათვალისწინებული ყველა ძირითადი ცვლილება:

- ევროპული საბჭოს ახალი პრეზიდენტი;
- ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, რომელსაც მხარს უჭერს ახალი ევროპული საგარეო საქმეთა სამსახური (European External Action Service).
- მაასტრიხტის მიერ შემოღებული სამსაყრდენიანი სისტემის გაუქმება;
- ევროპარლამენტისა და მინისტრთა საბჭოს თანაბარი უფლებამოსილებები ევროკავშირის თითქმის ყველა კანონმდებლობის ნინადადებებთან დაკავშირებით;
- „ძირითად უფლებათა ქარტიით“ გათვალისწინებული უფლებების აღიარება და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან შეერთება;
- საზოგადოებრივ ჯანდაცვაში, კლიმატის ცვლილებაში, დანაშაულთან და ტერორიზმთან ბრძოლაში, კომერციულ პოლიტიკაში, ჰუმანიტარულ დახმარებასა და კვლევებში;
- მინისტრთა საბჭოში კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრის ახალი ფორმულა;
- ევროკავშირისათვის იურიდიული პირის სტატუსის მინიჭება საერთაშორისო ასპარეზზე მოლაპარაკების წარმოების უფლებამოსილების განსამტკიცებლად;
- ევროკავშირიდან წევრი სახელმწიფოს თავისუფლად გასვლის უფლების ოფიციალურად აღიარება.

„ლისაბონის ხელშეკრულებას“ ყველა წევრი სახელმწიფო, ირლანდიის გარდა, მანამდე არსებული ყველა ხელშეკრულების დამატებად მიიჩ-

დამატებითი მასალა

კრიზისი და შესაძლებლობა (2004 წლიდან დღემდე)

2004 წელი	მაისი	ევროკავშირს შეუერთდა ათი, ძირითადად აღმოსავლეთ ევროპის, სახელმწიფო, წევრთა რაოდენობამ 25-ს მიაღწია.
2007 წელი	იანვარი	ევროკავშირს შეუერთდნენ ბულგარეთი და რუმინეთი, წევრთა რაოდენობა 27 გახდა.
	აპრილი-აგვისტო	გლობალური ფინანსური კრიზისის დაწყება.
	დეკემბერი	ხელი მოეწერა „ლისაბონის ხელშეკრულებას".
2008 წელი	ივნისი	ირლანდიის რეფერენდუმი უარს ამბობს „ლისაბონის ხელშეკრულებაზე".
2009 წელი	იანვარი	სლოვაკეთი ხდება ევროკავშირის მე-13 ნევრი ქვეყანა, რომელმაც ევრო მიიღო.
	ოქტომბერი	ირლანდიის მეორე რეფერენდუმი „ლისაბონის ხელშეკრულებაზე" თანხმობას აცხადებს. საბერძნეთის მიერ ბიუჯეტის დეფიციტის აღიარება ევროზონაში კრიზისის დასაწყისია.
	ნოემბერი	„ლისაბონის ხელშეკრულება" ძალაში შევიდა.
2011 წელი	მარტი	სირიის სამოქალაქო ომის დაწყება.
2012 წელი	მარტი	ევროკავშირის ორი სახელმწიფოს გარდა, ყველა იღებს ფისკალურ შეთანხმებას (კომპაქტს).
	დეკემბერი	ევროკავშირს მიენიჭა ნობელის პრემია მშვიდობის დარგში.
2013 წელი	იანვარი	ფისკალური შეთანხმება ძალაში შედის.
	ივლისი	ხორვატია ევროკავშირის 28-ე წევრი ქვეყანა ხდება.
	ოქტომბერი	ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის ამუშავება.
2014 წელი	თებერვალი	რუსეთის მიერ ყირიმის ოკუპაცია.
	მაისი	ევროპარლამენტის არჩევნებში ძალას იკრებენ პოპულისტური პარტიები.
2015 წელი	იანვარი	ლიეტუვა ხდება ევროკავშირის მე-19 წევრი ქვეყანა, რომელიც იღებს ევროს.
	ზაფხული	სირიელ ლტოლვილთა კრიზისი პიკს აღწევს.
2016 წელი	ივნისი	ბრიტანელი ამომრჩეველი ხმას აძლევს ევროკავშირიდან გასვლას.
2019 წელი	მაისი	ევროპარლამენტის არჩევნებში ხმებს იღებენ ევროკავშირის მომხრე და ანტიევროკავშირული პარტიები.
2020 წელი	იანვარი	დიდი ბრიტანეთი ევროკავშირიდან გადის.

ნევდა, რის გამოც ეროვნული რეფერენდუმის ჩატარებას საჭიროდ არ თვლიდა. ამგვარ მოსაზრებას ეწინააღმდეგებოდნენ „ლისაბონის ხელშეკრულების" ოპონენტები და ამტკიცებდნენ, რომ ეს ხელშეკრულება საკონსტიტუციო ხელშეკრულების სხვა საშუალებებითა და შეცვლილი სახელწოდებით გატანის ეშმაკური მცდელობა იყო. ყველა ფიქრობდა, რომ „ლისაბონის ხელშეკრულება" დიდი გართულებების გარეშე გავიდოდა, მაგრამ ირლანდიამ კვლავ რეფერენდუმის ჩატარება მოითხოვა თავის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის მიზნით. 2008 წლის 12 ივნისს ირლანდიის ამომრჩეველთა 53%-მა (არჩევნებზე ამომრჩეველთა 53% მივიდა) ხელშეკრულებას მხარი არ დაუჭირა. თავად ხელშეკრულება ცოტას თუ ჰქონდა ნაკითხული, არც მისი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტები ესმოდათ, ამიტომ ხალხის აზრი მომხრეებად და მოწინააღმდეგეებად იმათი წამხედურობით გაიყო, ვისაც ის წაკითხული ჰქონდა. ოპონენტები ცრუ ინფორმაციას ავრცელებდნენ იმის შესახებ, რომ „ლისაბონის ხელშეკრულებით" ირლანდიაში აბორტი დაკანონდებოდა, ირლანდიის

ნეიტრალიტეტს საფრთხე დაემუქრებოდა და საგადასახადო პოლიტიკაშიც გარკვეული ცვლილებები შევიდოდა.

2009 წლის ივნისში მიიღეს საგანგებო პროტოკოლი ირლანდიისთვის, რომლის თანახმადაც, ირლანდიის ნეიტრალიტეტს არაფერი დაემუქრებოდა. პროტოკოლი იძლეოდა გარანტიას, რომ „ლისაბონის ხელშეკრულება" არ ითვალისწინებდა ევროპული ჯარის შექმნას, საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით წევრი სახელმწიფოების უფლებები არ იცვლებოდა, ევროკომისრების რაოდენობა არ მცირდებოდა, ირლანდიის კონსტიტუციით მინიჭებული სიცოცხლის, ოჯახის შექმნისა და განათლების უფლება ხელშეუხებელი რჩებოდა. ამის შემდეგ, 2009 წლის ოქტომბერში, ირლანდიაში მეორე რეფერენდუმი ჩატარდა, რომელშიც ამომრჩევლის 67%-მა ხელშეკრულებას მისცა ხმა, არჩევნებზე მოსახლეობის 59% გამოცხადდა. მართალია, ირლანდიის მთავრობა ქვეყანაში არაპოპულარული იყო, მაგრამ ხელშეკრულების მხარდამჭერი კამპანია წარმატებული აღმოჩნდა, რადგან ხალხს სჯეროდა, რომ ევროკავშირი ირლანდიას გლობალური ფინანსური კრიზისის დაძლევაში დაეხმარა. „ლისაბონის ხელშეკრულება" ნოემბერში შევიდა ძალაში.

ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტიტუციურ ცვლილებებს შორის, რომლებიც „ლისაბონის ხელშეკრულების" მიღებას მოჰყვა, იყო ევროკავშირის პოლიტიკურ სისტემაში ორი მნიშვნელოვანი თანამდებობის შექმნა: ევროპის საბჭოს პრეზიდენტისა და ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში. ამ თანამდებობების შექმნა განიხილებოდა, როგორც შესაძლებლობა ევროკავშირისთვის, აეღო ახალი გეზი და უფრო ეფექტიანი მოთამაშე გამხდარიყო საერთაშორისო სისტემაში.

საბჭოს პრეზიდენტი უფრო ფასილიტატორი უნდა ყოფილიყო და არა ლიდერი, რის გამოც, ძლიერი საერთაშორისო პროფილისა და ხელმძღვანელობის მტკიცე სტილის მქონე პიროვნების ნაცვლად, ევროკავშირის ლიდერებმა ამ თანამდებობაზე აირჩიეს ბელგიის ნაკლებად ცნობილი პრემიერ-მინისტრი ჰერმან ვან რომპეი, რომელიც – საბჭოს წევრთა უმეტესობის დარად – ზომიერი კონსერვატორი იყო.

საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის თანმდებობაზეც ნაკლებად ცნობილ კანდიდატთა შორის დაიწყეს შერჩევა და არჩევანი ბრიტანეთის ვაჭრობის მოქმედ კომისარ კეტრინ ეშტონზე შეაჩერეს. მანამდე კეტრინ ეშტონს საჯარო თანამდებობაზე არასდროს უმუშავია, არც თავისი ქვეყნის გარეთ იცნობდა ვინმე, არც საგარეო პოლიტიკის საკითხებში მუშაობის გამოცდილება ჰქონდა, მაგრამ მასზე კარგი აზრისა იყო ევროკომისიის პრეზიდენტი ხოსე მანუელ ბაროსო, ამასთან იგი მემარცხენე იდეოლოგიის მატარებელი იყო, რაც ამ ორ თანამდებობას შორის ბალანსს დაამყარებდა.

მიუხედავად იმისა, რომ „ლისაბონის ხელშეკრულებამ" ერთგვარად შეავსო საკონსტიტუციო ხელშეკრულების უარყოფის შედეგად გაჩენილი სიცარიელე, ის, დიდი ალბათობით, ევროსკეპტიციზმის მზარდ პრობლემას ვერ მოაგვარებდა, თუნდაც იმის გამო, რომ ევროკავშირის ამომრჩევლის გვერდის ავლით (ირლანდიის ამომრჩევლების გამოკლებით) მიიღეს. უშერვუდისა და სტარტინის მტკიცებით (2013), ის გზა, რომელიც ამ ხელშეკრულებამ თავისი ევოლუციის პროცესში განვლო, ცხადყოფდა, რომ ევროკავშირი „განვითარების თვალსაზრისით, იმ მნიშვნელოვანი წინსვლის პერიოდში აღარ იყო, როგორიც მას 1950-იან და მოგვიანებით 1990-იან წლებში ედგა", ის ახლა ძირითადად ინტეგრაციის პროცესის დადასტურებაზე იყო ორიენტირებული და არა „სისტემის ჭეშმარიტ გადაფასებაზე".

ინფორმაცია

გლობალური ფინანსური კრიზისი

საერთაშორისო ფინანსური კრიზისი, რომელიც დაიწყო 2007 წელს ამერიკის საბინაო და იპოთეკის ბაზრებზე, 2008-10 წლებში გამოიწვია რეცესია თითქმის ყველა მრეწველობაში ეკონომიკის დეფლაცია; ხელი დაუდო ევროკავშირის ლეგიტიმაციის ეროზიას, ეროვნებათშორის ურთიერთობებთან და გამწვავებულ ფართო ეკონომიკურ პრობლემებთან.

ევროზონის კრიზისი (2007-12)

2016 წლის ივნისში ათენში თავის გამოსვლაში ევროკომისიის მაშინდელმა პრეზიდენტმა, ჟან-კლოდ იუნკერმა, ილაპარაკა ფენომენზე, რომელსაც „პოლიკრიზისი" უწოდა. მისი თქმით, ეს იყო მოვლენათა წყება, რომელმაც მთელ ევროკავშირზე იმოქმედა. ეს მრავალჯერადი და ურთიერთგამამტკიცებელი გამოწვევების კომბინაცია მოიცავდა „მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდის ყველაზე უარეს ეკონომიკურ, ფინანსურ და სოციალურ კრიზისს", „უსაფრთხოების საფრთხეებს შინ და სამეზობლოში, ლტოლვილთა კრიზისსა და გაერთიანებულ სამეფოში ჩატარებულ რეფერენდუმს". ეს კრიზისები ერთმანეთს ასაზრდოებდა და „ხალხის გონებაში ეჭვსა და გაურკვევლობას ბადებდა" (Juncker, 2016). იუნკერი გულისხმობდა იმ გამოწვევებს, რომლებიც საკონსტიტუციო ხელშეკრულების ჩავარდნის დროიდან დაიწყო (იხ. ცხრილი 7.1) და რამდენიმე წლის განმავლობაში იმდენად დომინირებდნენ ევროკავშირის შესახებ მიმდინარე დებატებში, რომ მათ კრიზისადაც კი მოიხსენიებდნენ (მაგალითისთვის იხ. Cross, 2017; Dinan et al., 2017).

პრობლემების პირველი ნიშნები გლობალურ ფინანსურ კრიზისს მოჰყვა. კრიზისმა, რომელიც აშშ-ის უძრავი ქონების იპოთეკის ინდუსტრიაში დაიწყო, სწრაფად იმოქმედა მთელ მსოფლიო ეკონომიკაზე. ახალი მოგების მაძიებელი და სუსტი ფინანსური რეგულაციებით წახალისებული ბანკები და ფინანსური კომპანიები სესხებს ბინების მზარდი ფასებით მოტივირებულ დაბალშემოსავლიან მყიდველებზე გასცემდნენ. ამ ტიპის სესხები შეიძლება ფასიან ქაღალდებად იქცეს და გაიყიდოს, რაც დიდ მოგებას მოიტანს, თუმცა გარკვეულ რისკებსაც შეიცავს. როდესაც 2007 წელს აშშ-ის „საბინაო საპნის ბუშტი" გაიბერა და გასკდა, ბანკებისა და ფინანსური ინსტიტუტების აქტივების ღირებულება დაეცა. იმის გამო, რომ ამ ინსტიტუტებს რეზერვების არასათანადო ოდენობა ჰქონდათ, ბევრი მათგანი გაკოტრდა, ზოგმა დახმარებისთვის მთავრობას მიმართა; აქციების ფასები დაეცა; უამრავმა ადამიანმა დაკარგა სამსახური და საცხოვრებელი სახლი; მომხმარებელთა მოთხოვნის შემცირებამ ბიზნესებს ფინანსური პრობლემები მოუტანა. იმის გამო, რომ ბევრი ეს ე.წ. „ტოქსიკური აქტივი" ევროპულ ფინანსურ ინსტიტუტებზე იყო გაყიდული, კრიზისი ევროკავშირსაც სწრაფად მოედო.

ცხრილი 7.1. *ევროინტეგრაციის ძირითადი კრიზისები*

1954	ევროპის თავდაცვის საზოგადოებისა და ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების გეგმების კრახი.
1960-იანი წლები	დე გოლის ვეტო გაერთიანებული სამეფოს ეეგ-ში გაწევრიანებაზე.
1965–66	„ცარიელი სკამის" კრიზისი.
1970-იანი წლები	„გეული გვირაბში" გეგმის მარცხი.
1992	დანიელი ამომრჩეველი უარს ამბობს „მაასტრიხის ხელშეკრულებაზე".
2001	ირლანდიელი ამომრჩეველი უარს ამბობს „ნიცის ხელშეკრულებაზე".
2003	აზრთა სხვადასხვაობა ერაყში აშშ-ის შეჭრასთან დაკავშირებით.
2005	საფრანგეთისა და ჰოლანდიის ამომრჩეველი უარს ამბობს საკონსტიტუციო ხელშეკრულებაზე.
2009–12	კრიზისი ევროზონაში.
2015–16	საიმიგრაციო კრიზისი.
2016	ბრიტანელი ამომრჩეველი ხმას აძლევს ევროკავშირიდან გასვლას.

კრიზისი ცხადყოფდა, რომ შექმნილ ვითარებაში სამოქმედოდ ევროკავშირს არც სათანადო ინსტიტუციები გააჩნდა და არც მეთოდები. ევროკავშირის ხელმძღვანელმა პირებმა რეაგირება არ დააყოვნეს და მჭიდრო თანამშრომლობაზე გადავიდნენ: საბანკო დეპოზიტებზე გაზარდეს გარანტიები, არც ერთს ბანკს, რომლის კრახსაც შეიძლებოდა ევროკავშირისთვის გარკვეული რისკი შეექმნა, გაკოტრების საშუალება არ მისცეს. კომისიამ გამოსცა ნორმატიული აქტები ბანკების რეკაპიტალიზაციის შესახებ და გამოაცხადა მასტიმულირებელი პაკეტები, რომლებზეც მაშინვე დათანხმდნენ ევროკავშირის ხელმძღვანელი პირები. დახმარება შესთავაზეს აღმოსავლეთ ევროპის, ევროკავშირის არაწევრ ქვეყნებს და ევროზონის ყველა სახელმწიფოს, რომლებიც საგადასახადო ბალანსის კრიზისის წინაშე იდგნენ. ამგვარმა ქმედებებმა ცხადყო, რამდენად ჰომოგენური გაეხადა ევროპული ეკონომიკები ერთიან ბაზარს, შიდაევროპულ ვაჭრობასა და ინვესტიციებს, კორპორაციულ შერწყმას, კომპანიების შესყიდვებსა და ერთიან ანტიმონოპოლიურ პოლიტიკას.

ამ ზომების გატარებისთანავე ევროზონაში ახალი, უკვე საშინაო კრიზისი დაიწყო. იაფი კრედიტით წახალისებული საბერძნეთი, რომელსაც, არსებული ბიუჯეტის დეფიციტის მიუხედავად, ევროზონაში გაწევრიანების უფლება მისცეს, თუმცა შესვლის პირობებს ვერ აკმაყოფილებდა, ფულს უყაირათოდ ფლანგავდა; საბერძნეთმა სტატისტიკური მონაცემებით მანიპულირებასაც მიმართა და ეკონომიკური ზრდის გაბერილი მაჩვენებლები წარმოადგინა, ბიუჯეტის დეფიციტის დასაშვებ სამპროცენტიან ზღვარს (დაწესებულს ევროზონის ნევრი ქვეყნისთვის) მნიშვნელოვნად გადააჭარბა და 13%-მდე ავიდა, ქვეყნის სახელმწიფო ვალი მის ეკონომიკურ მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად სჭარბობდა. და ეს ყველაფერი მოხდა მაშინ, როცა ევროზონის ქვეყნებს ხელი ჰქონდათ მოწერილი სტაბილურობისა და ზრდის პაქტზე, რომლის მიზანიც სესხებისა და ბიუჯეტის დეფიციტის გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცევა იყო. საქმეს ამძიმებდა ისიც, რომ საბერძნეთის მთავრობა საკმარის შემოსავალს ვერ იღებდა, რაც ნაწილობრივ გადამხდელთა მიერ გადასახადებისთვის თავის არიდებით იყო გამოწვეული. გლობალური ფინანსური კრიზისის დაწყებისას საბერძნეთის ეკონომიკა სუსტი და მყიფე იყო, საბერძნეთის საკრედიტო რეიტინგი დაეცა, რაც იმის მაუწყებელი იყო, რომ ქვეყანა მისთვის სასურველ და საჭირო უცხოურ ინვესტიციებს ვერ მიიზიდავდა.

პრობლემების წინაშე მხოლოდ საბერძნეთი არ იდგა, ბიუჯეტში საგანგებო მდგომარეობა შეიქმნა მრავალ სხვა ქვეყანაშიც. მიზეზი ყველგან თითქმის იგივე იყო:

- ირლანდიაში შექმნილი პრობლემის მიზეზი 2008 წელს „უძრავი ქონების ბაზრის საპნის ბუშტის" გასკდომა იყო. ირლანდიამ ქვეყანაში რეცესია გამოაცხადა, სამთავრობო შემოსავლები დაეცა, უმუშევრობა გაიზარდა, კომპანიები გაკოტრდნენ, უიმედო ვალებმა კი დიდი თავსატკივარი გაუჩინა ირლანდიის ბანკებს;

- ესპანეთში ამ პრობლემის წარმოშობის მიზეზი ინფლაცია, დიდი სავაჭრო დეფიციტი, „უძრავი ქონების საპნის ბუშტის გასკდომა" და კონკურენტუნარიანობის კარგვა იყო, რამაც ევროზონის კრიზისის დადგომამდე ქვეყანა ეკონომიკურად დაასუსტა;

- ყველაზე მეტი შეშფოთება იტალიის, ევროზონის მესამე უმსხვილესი ეკონომიკის ვარდნამ გამოიწვია. იტალიის კრიზისი სამრეწველო წარ-

მოების ვარდნით, კორპორაციულ სექტორში განცდილი ბანკროტით, კრახითა და ფართომასშტაბიანი კორუფციით იყო გამოწვეული.

ევროს კრიზისი 2009 წლის ოქტომბერში დაიწყო, როდესაც საბერძნეთის ახალმა მთავრობამ აღიარა, რომ ქვეყანას დიდი დეფიციტი ჰქონდა. თავდაპირველად ევროზონის ლიდერებმა საბერძნეთისთვის დახმარების შეთავაზებისაგან თავი შეიკავეს, მაგრამ მძიმე მდგომარეობაში მყოფ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ღია ბაზარზე სესხის აღება ძალიან ძვირი უჯდებოდათ (კრედიტის აღების ტარიფი ძალიან გაიზარდა, ზოგი უკვე მოსალოდნელ დეფოლტზეც ალაპარაკდა). ამიტომ ევროკომისიამ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა და ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა (ე. წ. „სამეულმა") საბერძნეთს სპეციალური პაკეტი შესთავაზეს იმ პირობით, რომ საბერძნეთი ბიუჯეტს შეამცირებდა და გადასახადებით მიღებულ შემოსავალს გაზრდიდა. ათენის ქუჩებში გამოსვლები დაიწყო, ინვესტორებმა ქვეყნისადმი ნდობა დაკარგეს. დახმარებას ითხოვდა ესპანეთი, იტალია, ირლანდია და პორტუგალიაც. პრობლემების წინაშე იდგნენ ე. წ. არაევროზონის ქვეყნები, მაგ., დიდი ბრიტანეთი. უფრო სერიოზულად დაიწყეს ფიქრი საბერძნეთის ევროზონიდან გასვლასა (Grexit) და ევროს შესაძლო კრახზე, რასაც ევროკავშირის დაშლა მოჰყვებოდა (ევროს კრიტიკული მიმოხილვისა და მისი ზემოქმედების შესახებ მეტი ინფორმაციის მისაღებად იხ. Stiglitz, 2018).

საბოლოოდ ორმხრივი მიდგომა აირჩიეს, რომელსაც, ერთი მხრივ, ევროზონის ფინანსური სტაბილურობა უნდა დაეცვა და, მეორე მხრივ, მისი ინსტიტუციური არქიტექტურა განემტკიცებინა. 2011 წლის ბოლოს მიიღეს ე. წ. „ექვსი პუნქტისგან შემდგარი საკანონმდებლო პაკეტი"; ის შეიცავდა უფრო ძლიერი სტაბილურობისა და ზრდის პაქტს (Stronger Stability and Growth Pact), რომელიც, საბიუჯეტო დეფიციტის გარდა, სახელმწიფო ვალის შემცირებასაც მოითხოვდა, ამასთან ერთად წევრ ქვეყნებს მეტი ყურადღება უნდა გაემახვილებინათ გრძელვადიან ეკონომიკურ მდგრადობაზე. ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით ევროკავშირის ყველა წევრმა ქვეყანამ, დიდი ბრიტანეთისა და ჩეხეთის რესპუბლიკის გარდა, ახალი ფისკალური შეთანხმება მიიღო, ოფიციალური სახელწოდებით: „ეკონომიკისა და სავალუტო კავშირის სტაბილურობის, კოორდინაციისა და სახელმწიფო მართვის ხელშეკრულება" (the Treaty on Stability, Coordinationand Governance in the Economic and Monetary Union). ხელშეკრულება ძალაში 2013 წელს შევიდა და ეროვნულ კანონმდებლობებში ახალი ფინანსური წესები შეიტანა, მათ შორის დებულება დაბალანსებული ბიუჯეტის შესახებ.

ამასობაში შეთანხმებას მიაღწიეს ფინანსური ზედამხედველობის ახალი ევროპული სისტემის შექმნის შესახებ (European System of Financial Supervision), რომელიც მასში შემავალი სამი ინსტიტუციით 2011 წელს ამოქმედდა:

1. ევროპის საბანკო ხელისუფლება (European Banking Authority), რომელიც საბანკო სექტორის ეფექტიანობისა და ფუნქციონირების საკონტროლებლად შეიქმნა.

2. ევროპის ფასიანი ქაღალდებისა და ბაზრის ხელისუფლება (European Securities and Markets Authority). შეიქმნა იმავე ფუნქციების შესასრულებლად ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე და ინვესტორთა ინტერესების დასაცავად.

3. ევროპის დაზღვევისა და პროფესიული საპენსიო ფონდის ხელისუფლება (European Insurance and Occupational Pensions

Authority). შეიქმნა სადაზღვევო პოლისების მფლობელთა და საპენსიო სქემების წევრებისა და ბენეფიციარების ინტერესების დასაცავად.

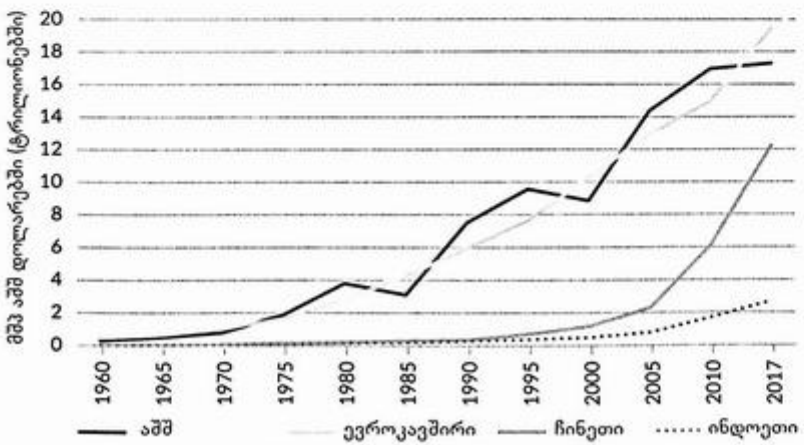
2013 წელს ასევე შეიქმნა ევროპის სტაბილურობის მექანიზმი (European Stability Mechanism), რომლის მიზანი იყო მძიმე მდგომარეობაში მყოფი ევროზონის წევრი ქვეყნებისთვის ფინანსური დახმარების გაწევა (იგი ობლიგაციების გამოშვებითა და სხვა საკრედიტო ინსტრუმენტებით კაპიტალის მოზიდვის საშუალებას იძლევა და 500 მილიარდ ევრომდე ფულის გასესხება შეუძლია). ევროპული სემესტრული სქემის (European Semester Scheme) ფარგლებში ევროკომისია რეგულარულად აანალიზებს ყოველი წევრი სახელმწიფოს ფისკალურ მდგომარეობას, რეკომენდაციებს იძლევა განსახორციელებელი რეფორმების შესახებ და ახორციელებს მათ მონიტორინგს.

გლობალური ფინანსური კრიზისისა და ევროზონის კრიზისის ერთობლიობის გამო ევროკავშირის ეკონომიკური მომავლის შესახებ უამრავი შემაშფოთებელი აზრი გამოითქვა, რამაც მის ბევრ წევრ ქვეყანაში ეკონომიკური სისუსტის განცდა დაბადა (მაგალითად, საბერძნეთში, იტალიასა და ესპანეთში უმუშევრობის დონე გაიზარდა). ევროკავშირის არაერთი სახელმწიფო იძულებული გახდა, ხისტი ზომები გაეტარებინა – შეეკვეცა ხარჯები და შეემცირებინა ვალი. ამგვარმა პოლიტიკამ ბიძგი მისცა პოპულიზმის აღზევებას (განხილულია ამ თავის შემდეგ ნაწილში). ამასთან, ევროკავშირს მრავალ შიდა პრობლემას აბრალებდნენ, მიუხედავად იმისა, რომ ამის დამადასტურებელი საბუთები არ არსებობდა.

ხისტი ზომები (Austerity) ამ ტერმინით ალ-ნერენ პოლიტიკას, რომელიც ევროკავშირის მრავალმა სახელმწიფომ გაატარა თავისი ბიუჯეტის დეფიციტის აღმოსაფხვრელად. განხორციელებულ ქმედებათა შორის იყო ხარჯების შემცირება და გადასახადების ზრდა.

როგორიც უნდა იყოს მოკლევადიანი ეკონომიკური პრობლემები და რაც უნდა იძულებითი ხასიათი ჰქონდეს ევროკავშირის სტრუქტურების, პროცესებისა და პოლიტიკის რეფორმას, უნდა გვახსოვდეს, რომ ევროკავშირი, შეერთებულ შტატებთან და ჩინეთთან ერთად, ერთ-ერთი დომინანტური ეკონომიკური ძალაა. დიაგრამა 7.2 ცხადყოფს იმ უპრეცედენტო ეკონომიკურ ზრდას, რომელსაც იგი ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში განიცდის, რითაც შეერთებულ შტატებსაც კი არ ჩამორჩება (თუმცა ჩინეთი კვლავაც მნიშვნელოვნად იზრდება).

დიაგრამა 7.2 *ევროკავშირის ეკონომიკის ადგილის ცვლილება*



წყარო: მსოფლიო ბანკის 2017 წლის მონაცემებზე დაყრდნობით (2019).

ანოტაცია

ელიტარიზმი

მეტისმეტად ხშირად პოლიტიკური და ეკონომიკური ან სოციალური ცალკეულ ჯგუფებსა და ინდივიდებს შორის ურთიერთობის ხასიათი ელიტარული ხდება. ამის მიზეზი ელიტის გაუმართლებელი განსაკუთრებული უფლებებია. თუმცა, ზოგადად, ელიტარიზმი ნეგატიური მოვლენა არაა. ის ეფუძნება სოციალური ფენების ურთიერთობის ეთიკურ კულტურას ან რაციონალურ კალკულაციას, რომელიც მას სხვებთან შედარებით აქვთ. შედეგად, ელიტას ორი ფუნქცია აქვს: ინდივიდებს შორის ბალანსის დადგენა და მიზნების ჩამოყალიბება. ელიტარული ინსტიტუტები მუდმივად ცვლიან ფორმებს. კრიტიკოსები ევროკავშირის ინსტიტუტებს ხშირად ადანაშაულებენ იმაში, რომ ისინი ელიტის ნაწილი არიან და მათ ელიტარულ ინტერესებს ატარებენ.

სრული ქარიშხალი: იმიგრაცია, პოპულიზმი და ბრექსიტი

ევროზონის კრიზისით გამოწვეული შეშფოთებისა და მოლოდინის ფონზე ერთი სასიამოვნო სიახლე მაინც მოხდა (ყოველ შემთხვევაში, ევროკავშირის მომხრეთათვის): 2012 წელს ევროკავშირს ნობელის პრემია გადაეცა. ჯილდოს გადაცემისას ნობელის კომიტეტის თავმჯდომარემ თორბიორნ იაგლანდმა (2012) საფრანგეთისა და გერმანიის შერიგებას „ისტორიის ყველაზე დრამატული მაგალითი" უწოდა, რომლის შემდეგაც ომი და კონფლიქტი მშვიდობად და თანამშრომლობად იქცა. მან თავისი სიტყვა ასე განაგრძო: „ის, რასაც ამ კონტინენტმა მიაღწია, ნამდვილად ფანტასტიკაა, იგი ომების კონტინენტიდან მშვიდობის კონტინენტად იქცა. ამ პროცესში თვალსაჩინო როლი ევროკავშირმა შეასრულა. ამიტომაც იმსახურებს იგი ნობელის პრემიას".

მაგრამ როგორც პრემიების გადაცემის დროს ხდება ხოლმე, ამჯერადაც ამ პრემიის ევროკავშირისათვის გადაცემამ მრავალი კითხვა დაბადა. ზოგიერთთა აზრით, ნატოც ამ ჯილდოს მოპოვების თანაბარუფლებიანი კანდიდატი იყო. კრიტიკოსებს არ მოსწონდათ პრემიის გადაცემისათვის შერჩეული დროც (ამ დროს ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში კრიზისი და უმუშევრობის მაღალი ფონი იყო). 1945 წლიდან ევროპაში საერთო მშვიდობის ყველაზე ხანგრძლივი პერიოდი იდგა. ძნელია დარწმუნებით იმის თქმა, რა წვლილი შეიტანა ევროკავშირმა საერთო მშვიდობაში, მაგრამ უდავოა ის, რომ იგი თანამშრომლობასა და მშვიდობაზეა ორიენტირებული; მას არ აქვს სამხედრო ძალა, არ ცდილობს მის ყოლას და არც სხვა აქტორებთან შედის კონფლიქტში.

თუმცა ნობელის პრემიის კომიტეტიდან მიღებული სასიხარული ამბები მალე დაიჩრდილა ახალი პოლიტიკური და ეკონომიკური გამოწვევებით, რომლებშიც ევროკავშირისადმი რწმენის დაქვეითების შემაშფოთებელი ნიშნები ჩანდა, ასევე შეშფოთებული ნოტები გაისმოდა ევროკავშირის მკვლევართა მიერ ინტეგრაციის ძირითადი თეორიების მიმოხილვებში (იხ. „ინტეგრაციის გააზრება 5"). საგარეო პოლიტიკური კრიზისი გაჩნდა 2014 წლის დასაწყისში, როდესაც რუსეთმა უკრაინაში ყირიმის ნახევარკუნძული დაიპყრო და როდესაც მისმა ჯარებმა გადაკვეთეს საზღვარი ქვეყნის სამხრეთ-აღმოსავლეთში პრორუს სეპარატისტთა მხარდასაჭერად. რუსეთი უკრაინას თავისი გავლენის სფეროს ნაწილად აღიქვამს, როცა მრავალი უკრაინელი ევროკავშირთან მჭიდრო კავშირის დამყარებას ცდილობს. რეგიონი კვლავაც ევროკავშირსა და რუსეთს შორის ურთიერთობების მწვავე წერტილად რჩება.

იმავდროულად, იზრდებოდა განწყობა ევროინტეგრაციის წინააღმდეგ (იხ. მე-6 თავი), კრიტიკოსები შეშფოთებას გამოხატავდნენ ეროვნული სუვერენიტეტისთვის შექმნილი საფრთხის გამო, აკრიტიკებდნენ ევროკავშირს ელიტარიზმისა და დისტანციურობის გამო. ეროვნული მთავრობებისა და ევროკავშირის ინსტიტუტების მხრიდან საზოგადოების განწყობებისათვის ნაკლები ყურადღების მიქცევა იმაშიც გამოიხატა, რომ რამდენიმე მთავრობამ უარი თქვა საკონსტიტუციო ხელშეკრულების ეროვნულ რეფერენდუმზე გატანაზე, მოგვიანებით კი წარუმატებელი კონსტიტუციის დიდი ნაწილი, საზოგადოებრივი აზრის გვერდის ავლით, „ლისაბონის ხელშეკრულების სახით მიიღო". ევროკავშირის საწინააღმდეგო განწყობები ემთხვეოდა იმიგრაციის, გლობალიზაციისა და მთავრობისადმი ნდობის დაქვეითებასთან დაკავშირებულ მოსაზრებებს. არაერთ ქვეყანაში, მათ შორის უნგრეთში, პოლონეთში, ავსტრიაში, საფრანგეთში, იტალიასა და დიდ ბრიტანეთში, სულ უფრო მეტი ადამიანი უჭერდა მხარს პოპულიზმის მქადაგებელ პოლიტიკურ პარტიებსა და

პოსტფუნქციონალიზმი

ჰოგესა და მარკსის (2009) მიერ შემუშავებული **პოსტფუნქციონალიზმი** ევროპული ინტეგრაციისადმი შედარებით ახალი თეორიული მიდგომაა, რომლის ამოსავალი დებულების თანახმად, ევროკავშირში განვითარებულ უკანასკნელ მოვლენებს ისეთი ჩვეულებრივი თეორიები, როგორიცაა პოსტფუნქციონალიზმი და ინტერგოვერნმენტალიზმი, ყოველთვის ადეკვატურად ვერ ხსნის. მათი მტკიცებით, ევროინტეგრაცია უფრო პოლიტიზებული გახდა, რაც აისახა არჩევნებისა და რეფერენდუმის შედეგებში; ამომრჩევლისა და პარტიების პრიორიტეტებს ინტეგრაციაში უფრო მნიშვნელოვანი როლი მიენიჭა; იდენტობა კი ინტეგრაციის მიმართულების შესახებ მიმდინარე დებატების კრიტიკულ ნაწილად იქცა.

მრავალდონიანი მმართველობის იდეასა და იურისდიქციის სხვადასხვა მასშტაბებთან მის მიმართებაზე საუბრისას (იხ. „ინტეგრაციის გააზრება 13“, 22-ე თავში) ისინი აღნიშნავენ, რომ 1990-იან წლებამდე ევროკავშირის შესახებ მიმდინარე დებატებში საზოგადოებრივი აზრს სერიოზულად არ ითვალისწინებდნენ. შემდგომმა მოვლენებმა კი ცხადყო, რომ საშინაო და ევროპული პოლიტიკა „უფრო მჭიდროდ იყო დაკავშირებული, რადგან მთავრობებმა მეტად დაიწყეს რეაგირება საზოგადოებრივ ზეწოლაზე“. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ფუნქციონალიზმი ნეოფუნქციონალიზმად იქცა, ახლა კი, პოლიტიზაციისა და კრიზისის ფონზე, პოსტფუნქციონალიზმში გადაიზარდა. საშინაო პოლიტიკამ ახალი შეზღუდვები დაანესა ევროკავშირის ფართო მიზნებსა და მისი წევრი ქვეყნების სპეციფიკურ სტრატეგიებზე და მე-6 თავში განხილული დასაშვები კონსენსუსი „შემაკავებელი არდათანხმებით“ ჩაანაცვლა, რამაც კიდევ უფრო გაართულა შეთანხმებების მიღწევა.

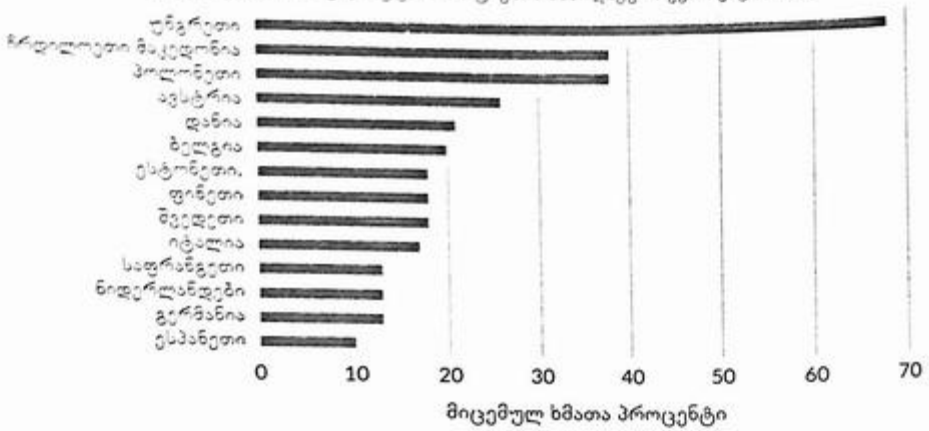
ვებერი (2019) პოსტფუნქციონალიზმის წარმოშობას იმ ფაქტით ხსნის, რომ ევროპული პოლიტიკური ინტეგრაციის გაბატონებული თეორიების გამოყენებას „ხშირად ართულებდა ინტეგრაციის რეალურ სამყაროში არსებული ტენდენციები“ და ამტკიცებს, რომ ევროზონის, უკრაინის, ლტოლვილთა და ბრექსიტის კრიზისებს ინტეგრაციის დიდი თეორიები სათანადოდ ვერ ხსნის. იგი ინტეგრაციის შესახებ მიმდინარე დებატებში ოდესღაც დომინანტ „ოპტიმისტურ“ თეორიებს პოსტფუნქციონალიზმის „პესიმისტურ“ თვალსაზრისს უპირისპირებს (მან ასევე სცადა საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკის თეორიის – „ჰეგემონური სტაბილურობის“ თეორიის – გაცოცხლება, რომელიც უკეთესად ახსნიდა ინტეგრაციაში ბოლო დროს განვითარებულ მოვლენებს და იმ მნიშვნელობას, რომელსაც ჰეგემონური ძალა ასრულებს საერთაშორისო სტაბილურობაში, იქნება ეს გერმანიისა და საფრანგეთის დუოპოლია, ომის შემდგომი პერიოდის საფრანგეთისა თუ გერმანიის ბოლოდროინდელი მონოპოლია).

ლიდერებს (იხ. Mudde, 2017); ამ უარყოფით განწყობებს დასაბამი მისცა შუა აღმოსავლეთში განვითარებული მოვლენებით გამოწვეულმა იმიგრაციულმა კრიზისმა.

პოსტფუნქციონალიზმი
ევროკავშირის ბოლოდროინდელი კრიზისით გამონვეული ევროინტეგრაციის თეორია. შეისწავლის იმ გავლენას, რომელსაც პოლიტიკა, საზოგადოებრივი აზრი და იდენტობა ახდენს ინტეგრაციაზე.

2010 წელს ტუნისში დაწყებულმა ანტისამთავრობო პროტესტებმა ბიძგი მისცა ფართო პროდემოკრატიული მოძრაობის დაწყებას, რომელიც მსოფლიომ „არაბული გაზაფხულის“ სახელით გაიცნო; მას მოჰყვა რამდენიმე მთავრობის დამხობა, აჯანყებები სხვადასხვა ქვეყანაში და სამოქალაქო ომი სირიაში. ახლო აღმოსავლეთსა და ჩრდილოეთ აფრიკაში წამოწყებულმა ომებმა და ეკონომიკურმა სიდუხჭირემ ამ ქვეყნების მოქალაქეები აიძულა, თავშესაფრის საძიებლად ევროკავშირისთვის მიემართათ, რომელმაც განვითარებული მოვლენების ფონზე თავშესაფრისა და იმიგრაციის ახალი პოლიტიკა მიიღო. ეს რიცხვი მკვეთრად გაიზარდა 2014-15 წლებში, რის გამოც ევროკავშირის ქვეყნები სათანადოდ ვერარ

დიაგრამა 7.3 პოპულისტური პარტიების მხარდაჭერა ევროკავშირში



ბრექსიტი გერჭ წელს ბრიტანეთის მიერ ევროკავშირიდან გაყვანა კამპანია და კენჭისყრა

რეაგირებდნენ. დაიწყო ეპიკური მასშტაბის ჰუმანიტარული კრიზისი: მხოლოდ 2015 წელს დაახლოებით 3,800 ლტოლვილი დაიღუპა. ბევრს ხმელთაშუა ზღვაში ნავები გადაუბრუნდა. როდის დადგა საიმიგრაციო კრიზისის პიკი, ცხადყოფს თავშესაფრის მაძიებელთა მოთხოვნების მონაცემები – ეს მოთხოვნები 2009 წლიდან 2015 წლამდე 400%-ზე მეტით გაიზარდა (იხ. თავი 25).

ევროპარლამენტის 2014 წლის არჩევნების შედეგებმა ახალი ტენდენციები გამოავლინა, რომლებიც ადასტურებდა, რომ ევროკავშირის მოწინააღმდეგე პარტიები წარმატებას აღწევდნენ ავსტრიაში, ბრიტანეთში, დანიაში, საფრანგეთში, საბერძნეთსა და ნიდერლანდებში. თუმცა ხმებისა და მანდატების დიდი ნაწილი მაინც მეინსტრიმულმა კონსერვატიულმა, სოციალისტურმა და ლიბერალურმა პარტიებმა მოიპოვეს. ამის მიუხედავად, არჩევნების შედეგებმა და ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში რეცესიითა და ხისტი ეკონომიკური პოლიტიკით გამოწვეულმა საზოგადოებრივმა აზრმა ევროკავშირის მომავლის შესახებ შემაშფოთებელი კითხვები წარმოშვა. ტრაიბის აზრით (2014), ასეთი პარტიების მიერ არჩევნებში მოპოვებული წარმატება მხოლოდ არაპოპულარული მთავრობების წინააღმდეგ გამოთქმულ პროტესტად ვერ ჩაითვლება, ეს შედეგები ევროკავშირის პოლიტიკით გამოწვეულ შეშფოთებად და უკმაყოფილებად უნდა განვიხილოთ. ამ პარტიების წარმატება ეროვნულმა არჩევნებმაც ცხადყო. 2019 წლის აპრილის არჩევნების შედეგად ესპანეთის პარლამენტში მემარჯვენე პოპულისტური პარტია Vox-ის შესვლის შემდეგ ევროკავშირის 28 წევრი სახელმწიფოდან 23 სახელმწიფოს ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოში პოპულისტური პარტიები იყო წარმოდგენილი (იხ. დიაგრამა 7.3). 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგებმა (იხ. თავი 17) კვლავ დაადასტურა ევროკავშირის მოწინააღმდეგე პარტიების სტაბილური აღზევება, თუმცა ევროკავშირის მომხრე პარტიებსაც კარგი შედეგები ჰქონდათ. უდავოა, რომ უთანხმოება ევროკავშირის მომხრეებსა და მოწინააღმდეგეებს შორის გამწვავდა.

ალბათ ყველაზე დიდი კრიზისი, რომლის წინაშეც ევროკავშირი ოდესმე მდგარა, 2016 წელს დაიწყო, როდესაც ბრიტანელმა ამომრჩეველმა მსოფლიო გააკვირვა: მან ევროკავშირის დატოვებას მისცა ხმა 52%-ით 48%-ის წინააღმდეგ, სადაც ამომრჩევლის აქტივობა 72% იყო. თუმცა ე.წ.

ბრექსიტის (Brexit) კენჭისყრა არც ისეთი იყო, როგორიც ერთი შეხედვით ჩანდა. ამ არჩევნების ჩატარების იდეა დევიდ კამერონის კონსერვატიულ მთავრობას ეკუთვნოდა. იგი ამით ცდილობდა, დაესრულებინა მის პარტიაში ევროკავშირის გამო არსებული უთანხმოება და თავიდან აეცილებინა გაერთიანებული სამეფოს დამოუკიდებლობის პარტიიდან (UKIP) მომდინარე პოლიტიკური საფრთხე, რომელიც ევროკავშირის მოწინააღმდეგე იყო. კამერონმა კამპანია დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირში დარჩენის სასარგებლოდ ცუდად წარმართა, რადგან არც უფიქრია, რომ შესაძლებელი იყო ბრექსიტის მხარდამჭერებს გაემარჯვათ; კავშირში დარჩენას ოპოზიციური ლეიბორისტული პარტიაც ნაკლები ენთუზიაზმით უჭერდა მხარს. ევროკავშირიდან გასვლის კამპანიამ (Vote Leave) მცდარი ინფორმაცია გაავრცელა ევროკავშირში განევრიანების ხარჯებთან და ევროკავშირის ინსტიტუტების უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით, მოგვიანებით კი გაჩნდა ჭორები იმის შესახებ, რომ რუსეთი კენჭისყრის შედეგების ბრექსიტის სასარგებლოდ გადახრას ცდილობდა.

კამერონი ბრექსიტის მხარდაჭერის გამო გადადგა; დაბნეულობა გაჩნდა როგორც კონსერვატიულ, ისე ლეიბორისტულ პარტიაში. მათ ვერ გაერკვიათ, როგორ მოქცეულიყვნენ და რა რეაქცია ჰქონოდათ გლობალური აქციებისა და ბრიტანული ფუნტის ღირებულების დაცემაზე და რა ეღონათ გაერთიანებული სამეფოს მომავალთან დაკავშირებით (შოტლანდიამ და ჩრდილოეთ ირლანდიამ, ასევე ლონდონმა ხმა დარჩენას მისცეს, მაგრამ ინგლისის მცირე ქალაქებისა და სოფლების დიდი ნაწილი გასვლის მომხრე აღმოჩნდა). დიდ ბრიტანეთში საკონსტიტუციო კრიზისმა იჩინა თავი, როდესაც დაისვა კითხვები იმის შესახებ, თუ რა გზით უნდა წარმართულიყო გასვლის პროცესი. ასევე შფოთავდნენ იმის გამოც, თუ რა გავლენას მოახდენდა ბრექსიტი ევროკავშირსა და საზოგადოებრივ აზრზე ევროკავშირის სხვა წევრ ქვეყნებში, სადაც მსგავსი რეფერენდუმების ჩატარებას თავისი მომხრეები ჰყავდა.

ბრექსიტის მიზეზებისა და შედეგების ისტორიულ კონტექსტში გააზრებას გარკვეული დრო დასჭირდება, თუმცა მთავარი მიზეზი ბრიტანეთში ევროკავშირის შესახებ ცოდნის ნაკლებობა უნდა იყოს (იხ. მე-18 თავი), რაც ევროკავშირიდან გასვლის კამპანიის წარმოებისას მედია და პოლიტიკურმა ლიდერებმა თავიანთ სასარგებლოდ გამოიყენეს. ეს მოვლენა უფრო ფართო ზეწოლის კონტექსტშიც უნდა განვიხილოთ: ხელისუფლებისადმი რწმენის დაქვეითება, შეშფოთება იმის გამო, რომ მრავალი ბრიტანელი ევროინტეგრაციის ეკონომიკური სარგებლის მიღმა დარჩა, წუხილი იმიგრაციისა და ტერორიზმის საფრთხეების შესახებ და უარის თქმა გლობალიზაციის შედეგებზე.

დიდმა ბრიტანეთმა გასვლის პროცესი 2017 წლის მარტში დაიწყო, როდესაც „ლისაბონის ხელშეკრულების" 50-ე მუხლი აამოქმედა, რომლის თანახმადაც, წევრი ქვეყანა უფლებამოსილია, განაცხადოს კავშირიდან თავისი გასვლის განზრახვის შესახებ და დაიწყოს მოლაპარაკებების ორწლიანი პროცესი გასვლის პირობების განსახილველად. თუმცა პირობები კონსერვატიული მთავრობის წევრების უმრავლესობისთვის მიუღებელი აღმოჩნდა, რის გამოც ეს ვადა გახანგრძლივდა. ბრიტანეთს გასვლის პირობებზე შეთანხმებისთვის 2019 წლის ოქტომბრის ბოლომდე უნდა მიეღწია (თუმცა ვერც ამ ვადაში ჩაეტივნენ). ბრიტანეთმა ევროკავშირი საბოლოოდ 2020 წლის იანვარში დატოვა, თუმცა გაერთიანებული სამეფოსა და ევროკავშირის ურთიერთობების მომავალი პირობები ჯერ სრულად შეთანხმებული არ იყო იყო (ბრექსიტის შედეგების უფრო ვრცელი განხილვისთვის იხილეთ Martill and Staiger, 2018).



პოპულიზმი

პოლიტიკური პროგრამა ან მოძრაობა, რომელიც ითვალისწინებს ხალხის უფლებებისა და ინტერესების დაცვას მმართველი ელიტის წინააღმდეგ. მიჩნეულია, რომ ტერორიზმის ზუსტი მნიშვნელობა სხვადასხვა მემთხვევაში განსხვავდება და მოიცავს მთელ პოლიტიკურ სპექტრს მემარჯვენედან მემარცხენემდე. ევროკავშირის ქვეყნებში მას ყველაზე ხშირად კულტურას (განსაკუთრებით იმიგრაციის ნინააღმდეგ და ეროვნული იდენტობით გამორჩეული ძფოთვის გამო). მსხვილი ბიზნესის მიერ ეკონომიკური კონტროლის განხორციელებასა და ელიტების მიერ პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების ნინააღმდეგობას უკავშირებენ. პოპულიზმს ევროკავშირის უმეტეს ნანილში ინტეგრაციისა და იმიგრაციის ნინააღმდეგ გაშოთქმული პროტესტის შემთხვევაშიც მიძართავენ.



ილუსტრაცია 7.2: 2016 წლის ივნისის ბრიტანეთის რეფერენდუმამდე რამდენიმე კვირით ადრე ევროკავშირში ბრიტანეთის წევრობის ერთ-ერთი მხარდამჭერი თავის შეხედულებას საჯაროდ გამოხატავს.

წყარო: *EC – აუდიოვიზუალური სამსახური*

მოვლენების ამ ქარიშხალმა, ისევე როგორც ადრეული კრიზისების შემთხვევებში, ევროკავშირის მომავალთან დაკავშირებით უფრო ღრმა და პრობლემური კითხვები ნამოჭრა. ზოგიერთი მოსაზრებით, ევროინტეგრაციისადმი წინააღმდეგობამ ისეთ დონეს მიაღწია, რომ ევროკავშირი არსებობის დღევანდელი ფორმით გაგრძელებას ვერ შეძლებდა (თუმცა ბრექსიტი ევროკავშირზე უარის თქმის პოტენციური ხარჯების შესახებ ერთგვარი გაფრთხილება იყო). სხვებისთვის ევროკავშირი უიმედო მდგომარეობაში იყო (იხ. მაგალითად, Gillingham, 2018). ბელამი და კასტილიონე (2019) კი თვლიდნენ, რომ ევროზონისა და ბრექსიტის კრიზისებმა „გააჩინა ფრაგმენტაციისა და პოლიტიკური დაშლის აჩრდილი" – „ევროკავშირი, როგორც ეროვნული სახელმწიფოს მიღმა არსებული ლეგიტიმური მმართველობის შესაძლო მოდელი... გარკვეულწილად, ცრუ აღმოჩნდა". იყვნენ ისეთებიც, რომლებიც კრიზისებში შესაძლებლობებს ხედავენ. ალბათ დასამშვიდებლად მონეს სიტყვები უნდა გავიხსენოთ, რომლის თანახმადაც, ევროპა თავისი კრიზისების ჯამია. ევროკავშირს არაერთი პრობლემა გადაულახავს და ყველაფრისთვის დაულნევია თავი, მეტიც, ის კრიზისის გადალახვის შემდეგ იმაზე მეტად ძლიერდებოდა, ვიდრე მანამდე იყო.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. პოლიტიკურად რამდენად მნიშვნელოვანი იყო ევროკავშირის აღმოსავლეთ ევროპისკენ გაფართოება?
2. იყო თუ არა „ლისაბონის ხელშეკრულება" სახეცვლილი კონსტიტუცია?
3. რამდენად იყო ევროსთან დაკავშირებული პრობლემები თავდაპირველ გეგმაში არსებული ხარვეზების, სამწუხარო გარემოებების ან ევროზონის ზოგიერთი სახელმწიფოს მიერ წევრობის წესების შეუსრულებლობის ბრალი?
4. იყო თუ არა ევროკავშირი მშვიდობის დარგში ნობელის პრემიის ღირსეული ლაურეატი?
5. რამდენად იყო ევროპული ინტეგრაცია პასუხისმგებელი ევროპაში პოპულიზმის აღზევებასა და ბრექსიტზე?

ძირითადი ტერმინები

ხისტი ზომები (Austerity)
ბრექსიტი
ევროპული კონვენცია
პოსტფუნქციონალიზმი
ევროპის კონსტიტუციის დამდგენი ხელშეკრულება
„ლისაბონის ხელშეკრულება"
კონცეფციები

კონცეფციები

ელიტიზმი
გლობალური ფინანსური კრიზისი
პოპულიზმი

დამატებითი ლიტერატურა

- Cross, Mai'a Davis (2017) The Politics of Crisis in Europe (Cambridge University Press). მრავალმხრივი კრიზისების შეფასება, რომლებმაც გარკვეული როლი შეასრულა ევროპის ინტეგრაციაში, განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება ერაყის კრიზისზე, საკონსტიტუციო ხელშეკრულებასა და ევროზონის კრიზისზე.
- Dosenrode, Søren (ed.) (2016) The European Union after Lisbon: Polity, Politics, Policy (Routledge). „ლისაბონის ხელშეკრულების" შედეგების კვლევათა რედაქტირებული კრებული, რომელიც ასკვნის, რომ, მართალია, ის თავისთავად ნაკლებია მკვდრადშობილ საკონსტიტუციო ხელშეკრულებაზე, მაგრამ მაინც მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს.
- Oliver, Tim (2018) Understanding Brexit: A Concise Introduction (Bristol University Press). ბრექსიტის მიზეზებისა და შედეგების შემსწავლელ ურიცხვ კვლევას შორის ერთ-ერთი. მისი მთავარი უპირატესობა ისაა, რომ მოკლე და ლაკონურია.

კადრი: ესტონეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	45% დადებითი, 45% ნეიტრალური, 9% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (2011 წლიდან)
დედაქალაქი	ტალინი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	6/705 (ევროკავშირში ყველაზე ნაკლები სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	37.6%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	4/316 (მეორე უმცირესი ადგილი სხვა ოთხ სახელმწიფოსთან ერთად) (‚ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

1,3 მილიონი
მოსახლეობა

I

$27 მილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$20,200
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

45,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ესტონეთი, ისევე როგორც ლატვია და ლიეტუვა, ერთ-ერთია ევროკავშირის ნევრი ბალტიისპირეთის სამი ქვეყნიდან, რომლებსაც მსგავსი ისტორია და პოლიტიკური და ეკონომიკური ტრაექტორია აქვთ. ესტონეთს დიდი ხნის განმავლობაში მართავდნენ უცხო ძალები; 1710 წელს რუსეთის იმპერიის ნაწილი გახდა; 1918 წელს დამოუკიდებლობას მიაღწია; 1940 წელს იძულებით შევიდა საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში; დამოუკიდებლობა დაიბრუნა 1991 წელს. 2004 წელს შევიდა ნატოსა და ევროკავშირში; ევრო მიიღო 2011 წელს. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მისი ეკონომიკა სწრაფად გაიზარდა. ესტონეთის პოლიტიკაში 1990-იანი წლების შუა პერიოდიდან დომინირებს ლიბერალური რეფორმის პარტია, რომელიც ქვეყნის თითქმის ყველა კოალიციურ მთავრობაში შედიოდა; 2005 წლიდან 2016-მდე ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი ამ პარტიის წარმომადგენელი იყო; ბოლო დროს გაიზარდა დაძაბულობა ესტონეთსა და რუსეთს შორის, რომლის აგრესიული დამოკიდებულება უკრაინის მიმართ ყველა ყოფილ საბჭოთა ქვეყანას აშფოთებს.

8 ხელშეკრულებები

მიმოხილვა

თითქმის ყველა დემოკრატიული ორგანო, რომელსაც ჰყავს ნევრები და აქვს მმართველი ორგანო – სახელმწიფო, საერთაშორისო ორგანიზაცია, კორპორაცია თუ სხვა ინსტიტუცია, კონსტიტუციას ეფუძნება. კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებულია ამ ორგანიზაციის მიზნები, წესები და მისი მმართველობის პრინციპები. კონსტიტუცია ორგანიზაციას სამართლებრივ უფლებამოსილებას ანიჭებს. ევროკავშირს არ აქვს ოფიციალური კონსტიტუცია, როგორც ასეთი, მაგრამ აქვს სხვადასხვა ხელშეკრულება, რომლებზეც მის ნევრ სახელმწიფოთა შორის შეთანხმებაა მიღწეული; ეს ხელშეკრულებები თითქმის იმავე როლს ასრულებს, რასაც კონსტიტუცია. მათ შორისაა: დეკლარაცია ევროკავშირის მიზნებისა და უფლებამოსილების შესახებ, მისი ინსტიტუციების მოწყობისა და მართვის წესები და კანონები და მისი ნევრი სახელმწიფოების ვალდებულებები. შვიდი ძირითადი ხელშეკრულების გარდა, ევროკავშირმა გააფორმა რამდენიმე სპეციფიკური შეთანხმებაც, მათ შორის: ახალი ნევრი ქვეყნების მიერთების აქტები (Acts of Accession) და რამდენიმე მიზანმიმართული შეთანხმება, რომლებიც ეხება ბიუჯეტს, ტრანსსასაზღვრო მოგზაურობასა და სავალუტო კავშირს.

ეს ხელშეკრულებები ორ ეტაპად შეიქმნა. პირველი ეტაპი 1951 წელს დაიწყო და 1987 წლამდე გასტანა. მასში მინიმალური იყო საზოგადოების ნვლილი, მეორე ფაზა კი, რომელიც 1990-იანი წლების შემდეგ დაიწყო, გაცილებით მეტი დავისა და განხილვის საგანი გახდა. მეტი საზოგადოებრივი ყურადღება მიიპყრო. შეიძლება ვამტკიცოთ, რომ ევროკავშირი რეალურ სიმტკიცეს ვერ მოიპოვებს მანამ, სანამ ერთ კონსტიტუციაზე არ შეთანხმდება და თავის საქმიანობას მის მიხედვით არ წარმართავს, თუმცა მრავალი ევროპელი კონსტიტუციის მიღებას მისი მუდმივობის გამო ეწინააღმდეგება.

ახალი ხელშეკრულებების დამტკიცებით გამონვეული სირთულეების გამო ხშირად ლაპარაკობენ ევროკავშირში მოსალოდნელი ქაოსისა და არეულობის შესახებ, თუმცა ევროკავშირმა ყველა სირთულეს გაართვა თავი. ზოგიერთი იმასაც ამტკიცებს, რომ კონსტიტუციური წონასწორობა უკვე მიღწეულია. ევროზონის კრიზისის შემდეგ ხელშეკრულებების რეფორმირების აუცილებლობაზეც მსჯელობენ, მაგრამ, სავარაუდოდ, საზოგადოება და პოლიტიკური წრეები უახლოეს მომავალში რამე დამატებითი ცვლილებების განხორციელებისთვის მზად არ არიან.

საკვანძო საკითხები

- ევროკავშირს არ აქვს კონსტიტუცია, როგორც ასეთი, თუმცა აქვს სხვადასხვა ხელშეკრულება, რომლებიც თითქმის იმავე როლს ასრულებს და ევროკავშირის ფუნქციონირების პრინციპებსა და წესებს ადგენს.
- ინტეგრაციის პროცესი თავდაპირველად ხელმძღვანელობდა სუვერენულ სახელმწიფოებს შორის შეთანხმებული ხელშეკრულებებით, მაგრამ კონსტიტუციონალიზაციის პროცესის შედეგად ამ ხელშეკრულებებმა კონსტიტუციის თვისებები ძეიძინა.
- ხელშეკრულებების გაგება ადვილი არ იყო, მათი ცვლილების სიხშირისა და შინაარსის შენარჩუნების გამონვევების გათვალისწინებით.
- ხელშეკრულებები ორ ფაზად შემუშავდა: I ფაზას, რომელიც 1986 წლამდე გაგრძელდა, ძირითადად სამთავრობათაშორისო ხასიათი ჰქონდა და მასში საზოგადოებრივი ხელილი ან დაინტერესება ნაკლები იყო, II ფაზა კი უფრო ღია იყო, საჯარო დებატები და განხილვებით აღსავსე.
- „ლისაბონის ხელშეკრულება" (ძალაში შევიდა 2009 წ.) შესაძლოა ბოლო მნიშვნელოვანი ცვლილება იყოს ევროკავშირის წესებში გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, ვინაიდან მისი ფუნქციონირებისთვის საჭირო წესების დიდი ნანილი უკვე არსებობს.
- ევროპული სამართლებრივი წესრიგის საფუძველი ძირითადი ხელშეკრულებებია, მაგრამ არსებობს სხვა შეთანხმებებიც, რომლებიც ამ წესრიგს განამტკიცებს, მათ შორისაა: მიერთების შეთანხმებები, შეთანხმებები ნევრ სახელმწიფოთა ქვეჯგუფებს შორის (როგორიცაა შენგენი და სოციალური ქარტია) და შეთანხმებები ადამიანის უფლებათა შესახებ.

კონცეფცია

კონსტიტუცია დოკუმენტი ან დოკუმენტთა ნაკრები, ძირითადად კოდიფიცირებული, რომელშიც განსაზღვრულია სახელმწიფოს ან ნებისმიერი ოფიციალურად არსებული ორგანოს მართვის ყველა ზოგადი წესი. ნებისმიერი კონსტიტუცია, როგორც წესი, ადგენს კონკრეტული სახელმწიფოს მიზნებსა და ფასეულობებს (მაგ., დემოკრატიასა და თანასწორ უფლებებს), აგებს მთავრობის სახელმძღვანელო პრინციპებს, ასევე – მთავრობის სტრუქტურასა და უფლებამოსილებას, უფლებებს, რაც მოქალაქეთა უფლებებს და აღწერს იმ პროცედურებს, რომელთა დაცვითაც კონსტიტუციაში ცვლილებები შეიტანება (cit. Lerner, 2011).

კონსტიტუციებისა და ხელშეკრულებების შედარება

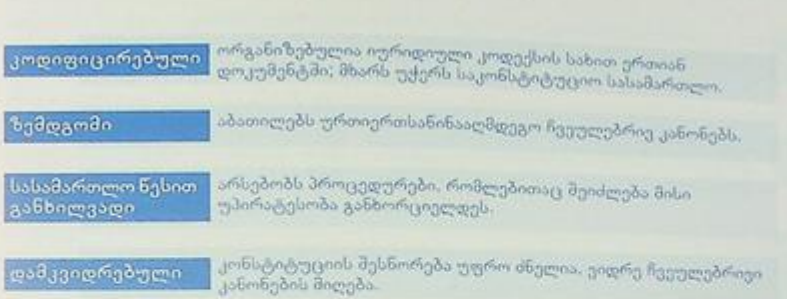
2010 წელს ისლანდიამ პოლიტიკური რეფორმის მნიშვნელოვანი ექსპერიმენტი წამოიწყო, როდესაც შეთანხმდნენ, რომ ისლანდიას, გლობალური ფინანსური კრიზისით გამოწვეული ეკონომიკის შეფერხების ფონზე ახალი კონსტიტუცია სჭირდებოდა. გადაწყდა, რომ ამ დოკუმენტის მოსამზადებლად პოლიტიკოსთა კონფერენციის მოწვევის ნაცვლად ხალხის აზრს გაითვალისწინებდნენ. ისლანდიის პარლამენტმა წინადადებების შესამუშავებლად 25 რიგითი მოქალაქისგან შემდგარი ჯგუფი (მათ შორის 10 ქალი) აირჩია, რომელმაც, თავის მხრივ, შექმნა ფეისბუქის გვერდი კომენტარებისა და წინადადებების მისაღებად. ისლანდიას, როგორც პატარა (340,000 ადამიანი) და შედარებით ჰომოგენურ საზოგადოებას, ამ გეგმის განხორციელების პოტენციალი უდავოდ ჰქონდა.

ოთხთვიანი კონსულტაციებისა და გადამუშავების შემდეგ, 2012 წლის ოქტომბერში, დასრულებული დოკუმენტი არასავალდებულო საჯარო კენჭისყრაზე წარადგინეს; დოკუმენტმა მონაწილე ამომრჩევლის (რაც მთლიანი ამომრჩევლის თითქმის ნახევარი იყო) ორი მესამედის მხარდაჭერა მოიპოვა. იდეის მხარდამჭერები იმედი ჰქონდათ, რომ ის ერთგვარ მოდელად იქცეოდა სხვა ქვეყნებისთვისაც, რომელთა მოქალაქეების დიდმა ნაწილმა, ისლანდიის მსგავსად, თავიანთი მთავრობების რწმენა დაკარგა. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კონსტიტუციის კანონპროექტი შემდგომში ისლანდიის პარლამენტმა შეაჩერა, მაინც საინტერესო კითხვები გაჩნდა იმის შესახებ, თუ ვინ უნდა იყოს ჩართული იმ წესების შემუშავებაში, რომლებითაც საზოგადოება იმართება. ყველა სახელმწიფოში (ავტორიტარული სახელმწიფოების გარდა) კონსტიტუციათა უმეტესობის მიზანი საზოგადოების ნებისა და ინტერესების გამოხატვაა, თუმცა მათ შექმნასა და შესწორებებში ის ადამიანები, რომლებსაც ის უშუალოდ ეხება, მხოლოდ ირიბად მონაწილეობენ.

ეს ნამდვილად ასე გახლდათ ევროგაერთიანების/ევროკავშირის შემთხვევაში, სადაც რიგით მოქალაქეებს ევროკავშირის საკონსტიტუციო ნესრიგის განვითარებაში (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ევროკავშირის რამდენიმე წევრმა ქვეყანამ ეროვნული რეფერენდუმები ჩაატარა) მონაწილეობა თითქმის არ მიუღია. თუმცა ამ შემთხვევაში მთავარი, ალბათ, მაინც ევროკავშირის ბუნება და ხასიათია: მას არ აქვს კონსტიტუცია, როგორც ასეთი, მაგრამ აქვს ხელშეკრულებათა სერია, რომელსაც იგივე ფუნქცია აკისრია, რაც კონსტიტუციას, მაგრამ მისგან ფუნდამენტურადაც განსხვავდება. ევროკავშირის მოწყობის გასააზრებლად, ალბათ, პირველ რიგში, ეროვნულ კონსტიტუციებს უნდა გადავხედოთ, რომელთა შორისაც თითქმის არ მოიძებნება ისეთი ადვილად დასადგენი და განსასაზღვრი, როგორიც შეერთებული შტატების კონსტიტუციაა. აშშ-ის კონსტიტუციას ხშირად ყველა დანარჩენის ეტალონად მიიჩნევენ, რადგან ის ამ ტიპის დოკუმენტთა შორის პირველი თანამედროვე დოკუმენტია. ის 1787 წელს შეადგინეს, როდესაც ფილადელფიაში *კონსტიტუციური კონვენტი* შეიკრიბა 1781 წელს მიღებული *„კონფედერაციის მუხლების“ შესაცვლელად*. დიდი უთანხმოების მიუხედავად, შეერთებული შტატების იმ სამართლებრივი საფუძვლის შესაქმნელად, რომელიც დღესაც არსებობს, სულ რაღაც ორი თვე დასჭირდათ. რა თქმა უნდა, მას შემდეგ ბევრი დავა ნარმოიშვა კონკრეტული დეტალების შესახებ, რის გამოც, ასევე აშშ-ის მოსახლეობის ზრდისა და გამრავალფეროვნების კვალდაკვალ, საჭირო გახდა მათი დაზუსტება და გარკვეული ცვლილებების შეტანა ახალი კანონებითა და ფედერალური სასამართლო სისტემის გადაწყვეტილებით (აშშ-ის უზენაესი სასამარ-

ხელშეკრულება სუვერენულ სახელმწიფოებსა და/ან საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის საერთაშორისო სამართლის ფარგლებში დადებული შეთანხმება, რომლის ხელმომწერი მხარეებიც საერთო ვალდებულებებზე თანხმდებიან; ამ ვალდებულებების შეუსრულებლობა შეთანხმების დარღვევას იწვევს.

დაიგრამა 8.1 *კონსტიტუციის მთავარი მახასიათებლები*



თლოს მეთაურობით), თუმცა, საბოლოო ჯამში აშშ-ის კონსტიტუცია სტაბილური და გამძლე აღმოჩნდა. მას კონსტიტუციის ოთხივე ძირითადი მახასიათებელი აქვს, რომლებიც დიაგრამა 8.1-ზეა მოცემული.

ევროკავშირი კი სრულიად სხვა გზით წავიდა. პირველ რიგში, ხაზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირი არ არის ერთიანი სახელმწიფო, მან თავისი არსებობა საერთაშორისო ორგანიზაციის სახით დაიწყო, რომლის თვისებებზეც უარი ბოლომდე არასდროს უთქვამს. მისი მოსახლეობა ყოველთვის დიდი და მრავალფეროვანი იყო, მისი წევრი ქვეყნების ინტერესები კი კომპლექსური და მუდმივად მზარდი; მის ნახევარ მილიარდზე მეტ მოსახლეობას, რომელიც ძლიერი დემოკრატიების კლასტერებში ცხოვრობს, განსხვავებული მოსაზრებები, ღირებულებები და პრიორიტეტები აქვს.

აშშ-ისა და ევროკავშირის შემთხვევებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი განსხვავება შემდეგშია: შეერთებულმა შტატებმა არსებობა კონსტიტუციით დაიწყო, ევროპული ინტეგრაციამ კი – ხელშეკრულებით; მოგვიანებით ეს ხელშეკრულება განვითარდა და დამატებითი ხელშეკრულებები და შეთანხმებები გაფორმდა, რომლებითაც უკვე არსებული შეიცვალა და შესწორდა. კონსტიტუციისგან განსხვავებით, რომელიც, როგორც წესი, ჰოლისტიკურია, იმ გაგებით, რომ ის მმართველობის მთლიან და თვითმყოფად სისტემებს ეხება, ხელშეკრულებები ამ სისტემების შემადგენელ ნაწილებს შორის, ანუ ევროკავშირის შემთხვევაში, წევრ ქვეყნებს შორის თანხმდება და ფორმდება. მათზე, როგორც წესი, მოლაპარაკებებს მთავრობები აწარმოებენ რიგითი მოქალაქეების მცირე ჩართულობით ან მათი მონაწილეობის გარეშე. ხელშეკრულებებს არ გააჩნია კონსტიტუციის ის ოთხი ძირითადი მახასიათებელი, რომლებიც დიაგრამა 8.1-ზეა მოცემული.

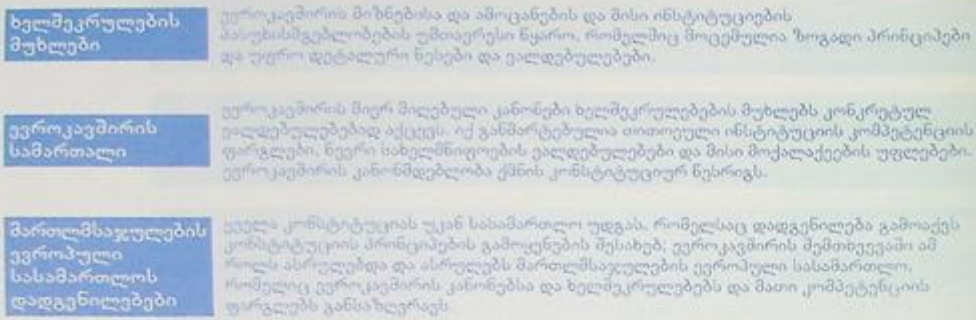
ევროპელები ერთგვარი კონსტიტუციონალიზაციის პროცესში ცხოვრობენ, სადაც კონსტიტუციური სტატუსი ენიჭება ხელშეკრულებებს, რომლებიც ევროკავშირის სამართლებრივ ჩარჩოს ქმნის (Snyder, 2003). ჰალტერნის (2003) აზრით, ამ პროცესში ევროკავშირი საერთაშორისო ორგანიზაციიდან, რომელიც ისეთი სამართლებრივი შეთანხმებების საფუძველზე საქმიანობს, რომლებიც სუვერენულ სახელმწიფოებს ერთმანეთთან აკავშირებს, მმართველობის ისეთ ფორმად იქცა, რომელსაც აქვს „ვერტიკალურად ინტეგრირებული სამართლებრივი რეჟიმი, რომელიც სასამართლოს მიერ აღსრულებად უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს მის ფარგლებში შემავალ ყველა იურიდიულ პირსა და სუბიექტს".

კრისტიანსენისა და რეჰნის (2009) მტკიცებით, ევროკავშირის ხელშეკ-

კონცეფცია

კონსტიტუციონალიზმი შეთანხმების პროცესი წესებსა და ხელშეკრულებებზე, რომლებმაც ევროკავშირს ოფიციალური კონსტიტუციის მიღების გარეშე კონსტიტუციური სტატუსი მიანიჭა. ხელშეკრულებებში წესები და ვალდებულებები კონსტიტუციის მსგავსადაა განვრილი, მაგრამ ეს არის არა დახურული კონსტიტუცია, არამედ ღია სახელმწიფოთა შორის გაფორმებული სამართლებრივი ხელშეკრულებები. ევროკავშირი კონსტიტუციაზე შეთანხმების მიღწევას ცდილობს, მაგრამ ამ პროცესს ვერ აგვირგვინებს.

დიაგრამა 8.2 ევროკავშირის კონსტიტუციური ნორმების წყაროები



რულებებს კონსტიტუციის ბევრი მახასიათებელი აქვს, მაგრამ ბევრიც აკლია. მაგალითად, ხელშეკრულებების უპირატესობას უპირობოდ არ აღიარებენ; ევროკავშირის ინსტიტუტებს არ აქვთ უფლება, თავად მიიღონ გადაწყვეტილებები თავიანთი ამოცანების შესახებ და განსაზღვრონ თავიანთი უფლებამოსილება; ხელშეკრულებები ყოველთვის არასტაბილური იყო: ნაცვლად იმისა, რომ არსებობდეს ერთიანი კოდიფიცირებული დოკუმენტი, რომელიც შეიძლება შეიცვალოს და შესწორებები შევიდეს, ევროკავშირის სტრუქტურა და საქმიანობა ყოველი ახალი ხელშეკრულების მიხედვით იცვლება. ამის შედეგად ევროკავშირი უდავოდ საერთაშორისო ორგანიზაციაზე მეტი, მაგრამ ევროპულ ზესახელმწიფოზე ნაკლებია, რეჟიმზე მეტი, მაგრამ ფედერაციაზე ნაკლებია; ამრიგად, ევროკავშირს რიგით ხელშეკრულებებზე მეტი, მაგრამ კონსტიტუციაზე ნაკლები აქვს.

სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ქვეყნებს აქვთ უფლება, კონსტიტუცია მიზანმიმართულად შეიმუშაონ და შეათანხმონ (იმედია, დასრულებული და საბოლოო), შემდეგ კი ცვლილებებისა და სასამართლოს მიერ ინტერპრეტაციის გზით დახვეწონ ის, ევროკავშირი კი თავის სამართლებრივ წესრიგს კონსტიტუციონალიზაციის ფორმალურ და არაფორმალურ პროცესში თანდათან ქმნის, რომელიც ექსპლიციტურიც არის და იმპლიციტურიც და საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესის თითოეულ საფეხურს ერთმანეთთან აკავშირებს (Christiansen and Reh, 2009).

იმასთან დაკავშირებით, აქვს თუ არა ევროკავშირს დე ფაქტო კონსტიტუცია, აზრი ორად იყოფა. ევროკავშირის ლიდერები აშკარად გრძნობდნენ, რომ მას კონსტიტუცია არ ჰქონდა, რის გამოც 2002-05 წლებში საკონსტიტუციო ხელშეკრულების მიღება სცადეს. ამ ამბამდე ცოტა ხნით ადრე ბრუნკჰორსტს (2004) „ეჭვი არ ეპარებოდა", რომ ევროკავშირს კონსტიტუცია ჰქონდა, კელემანი (2006) კი ამტკიცებდა, რომ ხელშეკრულებები განსხვავებული სახელის მქონე კონსტიტუცია იყო. სულ მცირე, ევროკავშირს აქვს ის, რასაც შეიძლება „მატერიალური კონ-

სტიტუცია" ვუწოდოთ, იმ გაგებით, რომ ხელშეკრულებები იურიდიულად მავალდებულებელია, მისი ინსტიტუციები წევრი ქვეყნებისგან ცალკე მდგომი პოლიტიკური საზოგადოებებია, ევროკავშირის კანონი კი კონსტიტუციური სამართლებრივი წესრიგის ტოლფასია (Eriksen et al., 2004). ამ მოწყობას რამდენიმე ძირითადი ელემენტი აქვს, მათ შორის: ხელშეკრულებების დებულებები, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ მიღებული დადგენილებები და საერთაშორისო სამართლით დადგენილი ვალდებულებები (იხ. დიაგრამა 8.2).

ხელშეკრულებების გააზრება

ხელშეკრულებების გააზრება საკმაოდ ძნელია, ექსპერტებისთვისაც კი. დიდი ვერაფერი დახმარებაა ის, რომ უმეტესობას ორ-ორი სახელი აქვს – ოფიციალური და არაოფიციალური. მაგ., 1965 წლის „შერწყმის ხელშეკრულებას" (Merger Treaty) „ბრიუსელის ხელშეკრულებას" (Treaty of Brussels) უწოდებენ, 1992 წლის „მაასტრიხტის ხელშეკრულებას" (Maastricht Treaty) ოფიციალურად ეწოდება „ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ" (Treaty on European Union).

გაცილებით პრობლემურია სიტყვა „ხელშეკრულების" ერთობ უცნაური გამოყენება მრავლობითი რიცხვის ფორმით. არსებობს რვა მთავარი ხელშეკრულება, რომელთაგან პირველი 1951 წელს მიღებული „პარიზის ხელშეკრულებაა". დღეს ეს ხელშეკრულებები ერთიანი ნაკრების სახით აღარ არსებობს. 1951 წლის „პარიზის ხელშეკრულება" გამონაკლისი იყო იმ გაგებით, რომ მასში დამატება და შესწორება არ შეუტანიათ, ეს იყო გარკვეული ვადით (50 წლით) დადებული ერთადერთი ხელშეკრულება, რომელსაც ვადა 2002 წლის ივლისში გაუვიდა. 1957 წელს დადებული „ევრატომის ხელშეკრულება" დღემდე არსებობს (მისით ხელმძღვანელობს ლუქსემბურგში დაფუძნებული ევრატომის სააგენტო, რომელიც ევროპის ბირთვულ მრენველობას სანდო მასალებით ამარაგებს), მასში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანეს 2007 წელს „ლისაბონის ხელშეკრულების" გაფორმების შემდეგ.

ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები 1957 წელს გაფორმებულმა ეეგ-ის ხელშეკრულებამ განიცადა:

- ეეგ-ის ხელშეკრულება ძალაში 1958 წელს შევიდა სახელწოდებით „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულება" (Treaty Establishing European Economic Community (TEEC). მოგვიანებით მასში ცვლილებები და დამატებები „საერთო ევროპული აქტის" (Single European Act) (სეა) საშუალებით შეიტანეს.
- 1992 წელს, როდესაც „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" დასახელებიდან სიტყვა „ეკონომიკური" ამოიღეს, იგი ევროგაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებად (Treaty Establishing European Community, (TEC) იქცა, შემდეგ მიუერთდა ხელშეკრულებას ევროკავშირის შესახებ (Treaty on European Union (TEU)) (იგივე „მაასტრიხტის ხელშეკრულება"), ანუ ევროგაერთიანება ევროკავშირის ნაწილი გახდა.
- შემდგომი ცვლილებები და დამატებები ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებების მიღებით განხორციელდა.
- „ლისაბონის ხელშეკრულების" ოფიციალური სახელწოდებაა „ლისაბონის ხელშეკრულება, რომლითაც დამატება შევიდა ევროკავშირის ხელშეკრულებასა და ევროგაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულებაში" (Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the



ილუსტრაცია 8.1: ამსტერდამის 1997 წლის ხელშეკრულების ხელმოწერების გვერდი, რომლის შინაარსი შედარებით მოკრძალებული და ნაკლებად საფავო იყო იმასთან შედარებით, რაც მას შედეგად მოჰყვა.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

Treaty Establishing the European Community). ამ ხელშეკრულების ერთ-ერთ შედეგად ევროგაერთიანება გაუქმდა, ევროგაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულება (TEC) კი „ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულებად" იქცა (the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)). დღეს ევროკავშირში სამართლებრივი ინსტრუმენტის წყარო TEU-სა („ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ") და TEFU-ს („ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულების") კონსოლიდირებული ვარიანტია (ამ ხელშეკრულებების კითხვისას ინდივიდუალური ხელშეკრულება უნდა განვასხვავოთ ერთიანი კონსოლიდირებული ხელშეკრულებისაგან, რომელსაც ერთიანი სახე აქვს და ყველა შეტანილ დამატებასა და შესწორებას მოიცავს. სეა-დან მოყოლებული ყველა ინდივიდუალური ხელშეკრულება ისეთი მაორიენტირებელი ფრაზებით იწყება, როგორიცაა: „პირველი მუხლი შესწორდება შემდეგნაირად...").

თითქოს ეს ყველაფერი ძალიან მარტივი და გასაგები იყოს, კიდევ უფრო მეტ თავსატეხს აჩენს შვიდი ძირითადი ხელშეკრულება: პარიზის, რომის ხელშეკრულება ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ, საერთო ევროპული აქტი, მაასტრიხტის, ამსტერდამის, ნიცისა და ლისაბონის ხელშეკრულებები, რომლებსაც მინიხელშეკრულებებისა და დამატებითი შეთანხმებების მთელი წყება ემატება. ამ ხელშეკრულებებს კონსტიტუციის დატვირთვა აქვს, რამეთუ მათ თამაშის წესები შეცვალეს (იხ. დიაგრამა 8.3.). გაფორმდა შიდა მოწყობის საკითხებთან დაკავშირებული რამდენიმე ხელშეკრულებაც, რომელთა მიზანი გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამარტივება იყო. ასევე დაიდო ორი ხელშეკრულება ევროზონის ქვეყნების შესახებ, რომლებიც ევროს კრიზისს ეხმიანებოდა; მიღწეულ იქნა რამდენიმე შეთანხმება, რომლებიც ამ ხელშეკრულებების ფარგლებს მიღმა გაფორმდა, თუმცა მოგვიანებით მათი შემადგენელი ნაწილი გახდა, მაგალითად, შენგენის შეთანხმება შიდა საზღვრების შესახებ. ამას გარდა, ნებისმიერი ახალი წევრის მიღებისას იდებოდა ახალი ხელშეკრულება, რომელიც ევროკავშირის ფუნქციონირების გარკვეულ დეტალებს (იხ. ქვემოთ) ცვლიდა, ხშირად მინიმალურად.

დიაგრამა 8.3. *ხელშეკრულებათა შეჯამება*

ხელმოწერის წელი	ამოქმედების წელი	სახელწოდება	მთავარი შედეგი
1951	1952	**პარიზის ხელშეკრულება**	შეიქმნა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება" ვადა გაუვიდა 2002 წელს
1957	1958	**რომის ხელშეკრულება**	შეიქმნა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება".
1957	1958	რომის ხელშეკრულება	შეიქმნა „ევროპის ატომური ენერგეტიკის გაერთიანება"
1965	1967	ბრიუსელის ხელშეკრულება (შერწყმის ხელშეკრულება)	სამივე გაერთიანებისთვის შეიქმნა საერთო ინსტიტუციური სტრუქტურა
1970	1971	პირველი საბიუჯეტო ხელშეკრულება	გაერთიანების ბიუჯეტის შეცვლილი ასპექტები
1975	1977	მეორე საბიუჯეტო ხელშეკრულება	პარლამენტს გადაეცა უფლებამოსილება, უარი ეთქვა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" ბიუჯეტზე
1985 და 1990	1990	შენგენის შეთანხმებები	ხელმომწერმა მხარეებმა საზღვრებზე კონტროლის სწრაფად მოშლა დაიწყეს; ევროკავშირის სამართლის ნაწილი გახდა „ამსტერდამის ხელშეკრულებით"
1986	1987	**საერთო ევროპული აქტი**	მიზნად დაისახა საერთო ბაზრის დასრულება ხუთი წლის ვადაში; გაფართოვდა გაერთიანების უფლებამოსილება
1992	1993	**ევროკავშირის ხელშეკრულება** (მაასტრიხტის ხელშეკრულება)	საფუძველი ჩაუყარა ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირს; ახალი ევროკავშირისთვის შექმნა სამი საყრდენი და გაფართოვდა ევროკავშირის პოლიტიკური პასუხისმგებლობები
1997	1999	**ამსტერდამის ხელშეკრულება**	გაფართოვდა ევროკავშირის პოლიტიკური პასუხისმგებლობები და განახორციელა ორგანიზაციული ცვლილებები
2001	2003	**ნიცის ხელშეკრულება**	გადაჭრა ის ინსტიტუციური პრობლემები, რომელთა გადაუჭრაც ვერ შეძლო ამსტერდამის ხელშეკრულებამ
2004	ნარუშატებელი	ხელშეკრულება ევროპის კონსტიტუციის შესახებ	გააუქმებდა, ჩაანაცვლებდა და გააერთიანებდა ყველა არსებულ ხელშეკრულებას და შეიტანდა მნიშვნელოვან ინსტიტუციურ ცვლილებებს
2007	2009	**ლისაბონის ხელშეკრულება**	გაბატარა საკონსტიტუციო ხელშეკრულებით დაგეგმილი თითქმის ყველა ცვლილება, თუმცა მაინც არ იქცა კონსტიტუციად
2012	2012	ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის დამფუძნებელი ხელშეკრულება	ხელი მოანერეს ევროზონის ქვეყნებმა, რათა დაეარსებინათ ევროპული სტაბილურობის მექანიზმი ფინანსური სირთულეების მქონე ქვეყნებისათვის
2012	2013	სტაბილურობის ხელშეკრულება ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის კოორდინაცია და მართვა	ასევე ცნობილია ფისკალური კომპაქტის სახელწოდებით; დაანესა უფრო მკაცრი მოთხოვნები დეფიციტსა და ვალზე, ძირითადად ეხება ევროზონის წევრ ქვეყნებს

მუქი შრიფტით მოცემულია უმთავრესი ხელშეკრულებები

დასასრულ, ევროკავშირის ხელშეკრულებებსა და კონსტიტუციას შორის არსებული განსხვავება კარგად ჩანს პროცედურებში, რომლებითაც მათში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა ხდება. მაგალითად, იმისათვის, რომ აშშ-ის კონსტიტუციაში ცვლილებები შევიდეს, შუამდგომლობა უნდა დააყენოს კონგრესის წევრთა ორმა მესამედმა და სახელმწიფო საკანონმდებლო ორგანოს ორმა მესამედმა, ამ ცვლილებების მისაღებად კი საჭიროა შტატების სამი მეოთხედის თანხმობა. რაც შეეხება ევროკავშირს, მის ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის ორი გზა არსებობს: ერთი ფართო და მეორე უფრო კონცენტრირებული:

- ჩვეულებრივი პროცედურის შემთხვევაში, საჭიროა შუამდგომლობის დაყენება შესწორების შეტანის თაობაზე. შემდეგ ამ შუამდგომლობას კონვენციაზე ან სამთავრობათაშორისო კონფერენციაზე განიხილავენ და ცვლილებებს ხელს წევრი სახელმწიფოს ხელმძღვანელი პირები მოაწერენ. ყველაზე ხშირად სწორედ ეს მეთოდი გამოიყენება.
- ხელშეკრულებების გადასინჯვის გამარტივებული პროცედურა „ლისაბონის ხელშეკრულებით" იქნა მიღებული. ამ მეთოდით მხოლოდ ევროკავშირის პოლიტიკის გარკვეული დეტალები შეიძლება შეიცვალოს, თავად ევროკავშირის უფლებამოსილება კი ამ გზით ვერ გაიზრდება. ცვლილებებზე ერთსულოვანი თანხმობა უნდა განაცხადოს ევროპულმა საბჭომ.

ორივე შემთხვევაში ცვლილებების შესატანად შუამდგომლობას აყენებენ წევრი სახელმწიფოები, ევროკომისია ან ევროპარლამენტი. ცვლილებების შეტანაზე თანხმობა უნდა განაცხადონ სახელმწიფოებმა საკანონმდებლო კენჭისყრის ან ეროვნული რეფერენდუმის გზით.

ხელშეკრულებების შედგენის ეპოსი

პროცესმა, რომლითაც ევროკავშირმა შეიმუშავა და მიიღო თავისი სახელმძღვანელო ხელშეკრულებები, ორი განსხვავებული ეტაპი გაიარა:

1. პირველი 1951 წელს დაიწყო და 1987 წლამდე გასტანა – დაიწყო „პარიზის ხელშეკრულებიდან" და გაგრძელდა „საერთო ევროპული აქტის" მიღებამდე. ამ ფაზაში დებატები ძირითადად დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობდა და მათში ძირითადად ტექნოკრატები და მთავრობათა ნარმომადგენლები მონაწილეობდნენ. ეს დებატები საზოგადოების ნაკლებ ყურადღებას იქცევდა, შესაბამისად, მათში საზოგადოების წვლილი მინიმალური იყო. ხელშეკრულებები მეტ-ნაკლებად სწრაფად მტკიცდებოდა.
2. მეორე ფაზა 1992 წლიდან, „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" მიღებიდან, დაიწყო. ამ ფაზაში ევროინტეგრაციის პროცესის მიმართულებამ მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა; ევროინტეგრაცია ამ ეტაპზე გაცილებით მეტ საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ დაინტერესებას იწვევდა.

პირველ ფაზაში არა მხოლოდ პარიზისა და რომის ხელშეკრულებები მიიღეს (იხ. მე-4 თავი), არამედ სამი შეთანხმებაც ევროგაერთიანების ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებით, რომლებმაც შედარებით ნაკლები საზოგადოებრივი ყურადღება მიიქცია. მათ შორის პირველი იყო 1965 წელს მიღებული „ბრიუსელის ხელშეკრულება" („შერწყმის ხელშეკრულება"), რომელმაც სამი დამოუკიდებელი გაერთიანების ცალ-ცალკე არსებული მინისტრთა საბჭოები და კომისიები/უმაღლესი ხელისუფლე-

ბა ერთ მინისტრთა საბჭოდ და ერთ ევროკომისიად გააერთიანა. 1970 წელს შეთანხმდნენ, რომ შეიცვლებოდა გაერთიანების ბიუჯეტის შევსების წყაროები – ნევრი სახელმწიფოების კონტრიბუციების ნაცვლად ბიუჯეტის დაფინანსება მოხდებოდა „საკუთარი რესურსებიდან", მაგ., საბაჟო მოსაკრებლიდან და სოფლის მეურნეობის პროდუქციის დაბეგვრიდან (ამგვარად, შეიქმნებოდა სამივე გაერთიანების საერთო ბიუჯეტი). 1975 წელს დაიდო შეთანხმება, რომლითაც პარლამენტს მიეცა უფლებამოსილება, დაემტკიცებინა ან ჩაეგდო გაერთიანების ბიუჯეტი.

პირველ ფაზაში ნაკლებად ამბიციური მიზნები და პოლიტიკური შეღლის არარსებობა ხუთი მთავარი ფაქტორით იყო განპირობებული:

1. წევრი ქვეყნები პირველი სამი ხელშეკრულების პირობების განხორციელებით იყვნენ დაკავებული, შესაბამისად, ამოცანების სპექტრის გაფართოებაზე საფიქრალად არ ეცალათ; ამასთან, სახელმწიფოებს კარგად ესმოდათ, რა საფრთხე იყო დაკავშირებული სწრაფ და ნაადრევ მჭიდრო ინტეგრაციასთან, განსაკუთრებით ევროპის თავდაცვისა და პოლიტიკური გაერთიანებების იდეის ჩავარდნის შემდეგ.

2. თავდაპირველად გაერთიანებაში მხოლოდ მსგავსი პოლიტიკური და ეკონომიკური თავისებურებების მქონე ექვსი წევრი სახელმწიფო შედიოდა; მათ მთავრობებს ინტეგრაციის მიზნებისა და ამოცანების ერთნაირი ხედვა ჰქონდათ. გაფართოების შედეგად ამ ფაზაში მხოლოდ ექვსი ახალი წევრი მიიღეს, რომელთაც ინტეგრაციის შესახებ ასევე მსგავსი თვალსაზრისი გააჩნდათ.

3. არ არსებობდა პოლიტიკური ხელმძღვანელობა და ინიციატივები, რომელთა წყალობით მოხდებოდა ხელშეკრულებებში უფრო ამბიციური შესწორებებისა და დამატებების შეტანა.

4. ევროგაერთიანების პირველი წლები პოლიტიკურად მეტ-ნაკლებად ჰარმონიული, ასევე ეკონომიკური ზრდის წლები იყო (Dinan, 2010). მსოფლიო არენაზე ევროპის მნიშვნელობის კლება მოგვიანებით გახდა თვალში საცემი, რამაც ახალი ხელშეკრულებების ინიციატივის გაჩენას მისცა ბიძგი.

5. გაფართოების გამო საჭირო გახდა რამდენიმე ახალი ხელშეკრულების გაფორმება, მაგრამ 1990-იან წლებამდე ამ პროცესს ევროკავშირის თვისებრივ ბუნებაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ გამოუწვევია.

მოგვიანებით განვითარებულ მოვლენებთან შედარებით თვით „საერთო ევროპული აქტის" (სეა) მიღების პროცესმაც კი უმტკივნეულოდ ჩაიარა. სეა-ს მიღებისას სერიოზულმა პრობლემებმა მხოლოდ ირლანდიასა და დანიაში იჩინა თავი (ეს თემა ზემოთ უკვე განვიხილეთ). დანიაში მდგომარეობა 1986 წლის რეფერენდუმით მოგვარდა, ირლანდიაში კი საქმე გაცილებით უფრო სერიოზული აღმოჩნდა. ეეგ-ის წინააღმდეგ მებრძოლმა ეკონომისტმა რეიმონდ კროტიმ, რომელიც თვლიდა, რომ სეა-ს საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებული დებულებები ირლანდიის ნეიტრალიტეტს საფრთხეს უქმნიდა, ირლანდიის მთავრობის წინააღმდეგ სასამართლოში აღძრა საქმე. უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ირლანდიის მთავრობას არ ჰქონდა სეა-ს რატიფიკაციის ერთპიროვნული უფლება, რადგან სეა-ს მიღება საგარეო პოლიტიკაზე მთავრობის კონტროლის შემცირებას ნიშნავდა. ამიტომ 1987 წლის მაისში კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესატანად საჭირო გახდა სახალხო რეფერენდუმის ჩატარება, რადგან ირლანდიის მთავრობას მხო-

სამსაყრდენიანი სისტემა (three pillars)
„მაასტრიხტის ხელშეკრულებით" მიღწეული კომპრომისი, რომლითაც საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებსა და მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა საკითხები სამართლებრივად გაერთიანდა „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას".

ლოდ ასე ექნებოდა სეა-ს რატიფიკაციის შესაძლებლობა. ამომრჩეველთა 70%-მა სეა-ს დაუჭირა მხარი, რის შემდეგაც, 1987 წლის ივლისში, სეა ძალაში შევიდა. ხელშეკრულების რატიფიკაციის პროცესი იმდენად ჩაიხლართა და პოლიტიკურად იმდენად დატვირთული გახდა, რომ კლოსამ (2013) ამ თემასთან დაკავშირებით კვლევაც კი გამოაქვეყნა, რომელშიც ამტკიცებს, რომ ეს პროცესი უფრო სერიოზულად უნდა იქნეს მიღებული.

მეორე ფაზა სრულიად განსხვავებულად წარიმართა. ეს ფაზა 1992 წელს ევროკავშირის ხელშეკრულების გამო წარმოშობილი დაპირისპირებით დაიწყო, ამასთან ერთად, დაიწყო ხელშეკრულებების შედგენის ოცი ინტენსიური წელი, რომელსაც ხშირ შემთხვევაში თან ახლდა ძალიან მნვავე პოლიტიკური და საჯარო დებატები. ეს, ერთი მხრივ, გამოწვეული იყო ყოველი ახალი ხელშეკრულების მიერ აწეული თამასით, ნაწილობრივ კი – ინტეგრაციის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა მოძრაობების უკეთესი ორგანიზებულობით. ამ ფაზაში ხელშეკრულებების პროექტების მოსამზადებელი თათბირები და შეხვედრები ხანგრძლივი და მშფოთვარე იყო და ხშირად დაგვიანებული, ნაჩქარევი და ჭირვეული კომპრომისით მთავრდებოდა. ეროვნულ რეფერენდუმებზე ამ ხელშეკრულებებს ან ხმას არ აძლევდნენ, ან ხმათა ძალიან უმნიშვნელო უმრავლესობით იღებდნენ. ყოველ მორიგ მარცხს კრიზისად ნათლავდნენ, მაშინვე ჩნდებოდა კითხვები ევროინტეგრაციის ბუნებისა და სამომავლო პრესპექტივების შესახებ.

„მაასტრიხტის ხელშეკრულების" შინაარსზე გავლენა იქონია ზოგიერთი ქვეყნის (ძირითადად დიდი ბრიტანეთის) შეშფოთებამ იმის გამო, რომ გაერთიანების უფლებამოსილება მეტისმეტად იზრდებოდა. საჭირო გახდა კომპრომისზე წასვლა და სამსაყრდენიანი სისტემის (three pillars) დანესება (იხ. დიაგრამა 8.4). ამ სისტემამ შესაძლებელი გახადა ევროგაერთიანების ზესახელმწიფოებრივი თვისებების შენარჩუნება. რაც შეეხება საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან, მართლმსაჯულებისა და საშინაო საკითხებთან დაკავშირებულ საკითხებს, ამ კუთხით გადაწყვეტილებები სამთავრობათაშორისო დონეზე უნდა მიღებულიყო. მთელი ეს კონსტრუქცია ახალი ევროკავშირის ასაშენებლად იყო საჭირო; ევროგაერთიანება სამართლებრივად კვლავ არსებობდა, მთელი ევროპული სამართალი პრაქტიკულად ევროგაერთიანების სამართალი იყო და არა ევროკავშირის, მაგრამ ამის მიუხედავად, ახლა ძირითადად ტერმინ -ევროკავშირს" იყენებდნენ (ე.წ. „სამსაყრდენიანი სისტემა" „ლისაბონის ხელშეკრულებით" გაუქმდა).

როგორც მე-6 თავში დავრწმუნდით, „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" მიღება დანიის 1992 წლის რეფერენდუმმა შეაფერხა, სადაც ხელშეკრულებამ ამომრჩეველთა ხმის საჭირო რაოდენობა ვერ დააგროვა, საფრანგეთშიც მომხრეთა რაოდენობამ მხოლოდ მცირედ გადააჭარბა მონინააღმდეგეთა ხმებს, ხელშეკრულებას ეჭვის თვალით უყურებდნენ ირლანდიაშიც. მოლაპარაკებების შემდეგ დანიაში 1993 წლის მაისში მეორე რეფერენდუმი ჩატარდა, ამჯერად დადებითი შედეგით.

მაასტრიხტის პრობლემებს ორი მთავარი მიზეზი ჰქონდა: პირველი, იგი მნიშვნელოვანი პრობლემების ფონზე გამოიტანეს, მათ შორის იყო ეკონომიკური ნინსვლის შენელება, უმუშევრობის ზრდა და საგანგებო მდგომარეობა ბალკანეთში. მეორე, თავად ხელშეკრულება გაჯერებული და კომპლექსური იყო, რის გამოც ცოტა ევროპელმა თუ წაიკითხა იგი და კიდევ უფრო ცოტამ გაიგო, რამაც მონინააღმდეგეებს ფორა მისცა: მათ თავისუფლად შეძლეს საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირება და იმის

დიაგრამა 8.4 *სამსაყრდენიანი სისტემა (three pillars)*



სუპრაეროვნული
ევროკავშირის საპროცესო ნორმები და უფლებამოსილება. მოიცავს ეკონომიკურ, სოფლის მეურნეობის, ეკოლოგიურ, სოციალურ და საიმიგრაციო პოლიტიკას.

სამთავრობათაშორისო
თანამშრომლობა საერთაშორისო და უსაფრთხოების საკითხებზე

სამთავრობათაშორისო
თანამშრომლობა მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა საკითხებში, მათ შორის, საბაჟო, საიმიგრაციო, თავშესაფრისა და ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის საკითხებში.

მტკიცება, რომ ამ ხელშეკრულების მიღება სახელმწიფო სუვერენიტეტის დიდი ნაწილის დათმობას ნიშნავდა. საბოლოოდ „მაასტრიხტის ხელშეკრულება" მიიღეს, მაგრამ ბევრი რამ სამუდამოდ შეიცვალა: მას შემდეგ ყველა ხელშეკრულება საზოგადოებრივ სამსჯავროზე გამოდიოდა, სადაც მას დეტალურად განიხილავდნენ. ყველა ხელშეკრულება გაცილებით მეტ და უფრო მწვავე პოლიტიკურ დებატებს წარმოშობდა, უფრო მეტი მთავრობა ხდებოდა იძულებული, ეს ხელშეკრულებები რეფერენდუმებზე გაეტანა (იხ. მე-17 თავი), ევროკავშირის მომხრე და მოწინააღმდეგეთა გამოსვლები სულ უფრო ხმაურიანი ხდებოდა, შესაბამისად, ხელშეკრულებების პირობების შესახებ მოლაპარაკებების თავიდან გამართვამ ან არმიერთების მუხლების ჩადებამ (იმ სახელმწიფოებისთვის, რომლებშიც ხელშეკრულება საკმარის ხმებს ვერ მოაგროვებდა) უფრო ხშირი ხასიათი მიიღო.

ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებები შედარებით ნაკლებ საკამათო საკითხებს ეხებოდა, რის გამოც ნაკლები პრობლემები შეიქმნა, თუ არ ჩავთვლით „ნიცის ხელშეკრულებას", რომელზეც 2001 წლის ივნისში ირლანდიელმა ამომრჩეველმა მოულოდნელად უარი თქვა (თუმცა მხარი დაუჭირა მომდევნო რეფერენდუმზე). ევროპელი ლიდერების შემდეგი ნაბიჯი ევროკავშირის კონსტიტუციის (სინამდვილეში საკონსტიტუციო ხელშეკრულების) მიღების წარუმატებელი მცდელობა იყო. კონსტიტუციის კანონპროექტზე გაშართული საჯარო დებატების მსვლელობის პროცესში უკვე ცხადი გახდა, რომ კანონპროექტს პატარა სახელმწიფოებზე მეტად დიდი სახელმწიფოები უჭერდნენ მხარს, რადგან პატარა სახელმწიფოები შიშობდნენ, რომ ევროკავშირში მათ მოსაზრებას ნაკლებად გაითვალისწინებდნენ. მორავჩიკის (2007, გვ. 23, 24) აზრით, ხელშეკრულება იმაზე გაცილებით ნაკლები მნიშვნელობის იყო, ვიდრე მისი კრიტიკოსები ამტკიცებდნენ. ეს იყო „კონსერვატიული დოკუმენტი, რომელიც კონსტიტუციური სტატუს კვოს კონსოლიდაციის მცდელობა უფრო იყო, ვიდრე მისი ზღვრის გადალახვის", იგი „მხოლოდ ევროინტეგრაციის მასშტაბებს განამტკიცებდა, მაგრამ არ ახდენდა მის რეფორმას". ზოგმა სახელმწიფომ საკითხის ეროვნულ რეფერენდუმზე გატანა გადაწყვიტა (მათ შორის რამდენიმეს ამას სახელმწიფო კანონი ავალდებულებდა), ზოგმა კი საკანონმდებლო უწყებაში კენჭისყრის გზით მოისურვა საკითხის მოგვარება. როგორც მე-7 თავში ვნახეთ, 2005 წლის ზაფხულში ხელშეკრულებას ხმა არ მისცა ფრანგმა და ჰოლანდიელმა ამომრჩეველმა.

ლისაბონი და სხვები

თვრამეტთვიანი შესვენების შემდეგ ევროკავშირის ხელმძღვანელი პირები კვლავ დაუბრუნდნენ იმ საკითხებს, რომლებიც პასუხგაუცემელი დატოვა მკვდრადშობილმა საკონსტიტუციო ხელშეკრულებამ. 2007 წელს შედგა ახალი ხელშეკრულება, რომელიც შემდგომში „ლისაბონის ხელშეკრულების" სახელით გახდა ცნობილი. თავდაპირველად „ლისაბონის ხელშეკრულებას" ირლანდიელმა ამომრჩეველმა ხმა არ მისცა, მაგრამ მეორე რეფერენდუმზე მან საკმარისი ხმები მოაგროვა და 2009 წლის დეკემბერში ამოქმედდა. ოცწლიანი ძალიან დაძაბული საკონსტიტუციო საქმიანობის შემდეგ (ეს პროცესი 1991 წელს იმ სამთავრობათაშორისო კონფერენციით დაიწყო, რომელზეც „მაახსტრიტის შეთანხმება" მიიღეს და 2009 წელს „ლისაბონის ხელშეკრულებით" ირლანდიაში გამოწვეული პრობლემებით დასრულდა) ევროპის ლიდერებსა და საზოგადოებას ძირითადად ოთხი მიზეზის გამო აღარ სურდათ ახალი ხელშეკრულების მიღება:

1. „ლისაბონის ხელშეკრულებით" გატარდა თითქმის ყველა ცვლილება, რომლებსაც მკვდარდშობილი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა; ხელშეკრულებების შეცვლის გადაუდებელი საჭიროება, რომელიც ევროკავშირის წევრების რაოდენობრივი გაზრდით იყო გაპირობებული, აღარ არსებობდა.

2. ახალი ხელშეკრულებების შედგენისა და მათზე შეთანხმების პოლიტიკურ გამოწვევებთან გამკლავება საკმაოდ გართულდა; სახელმწიფოების ხელმძღვანელებს ხშირად აკრიტიკებდნენ იმის გამო, რომ ისინი ასეთ დროს ხშირად გვერდს უვლიდნენ დემოკრატიულ პროცესებს. ასეთი ბრალდება ევროკავშირის წისქვილზე ნამდვილად არ ასხამდა წყალს. ყოველი ახალი სკანდალი ევროპული პროექტის სანდოობას არყევდა.

3. ევროპელებს აღარ სურდათ ახალ რეფერენდუმებში მონაწილეობის მიღება, ახალი რისკების გაწევა და კიდევ ერთი განხეთქილება. მათ „რეფორმებით გამოწვეული დაღლილობისაგან" სულის მოთქმა ესაჭიროებოდათ.



ილუსტრაცია 8.2: ევროკავშირის ლიდერები, მათ შორის საფრანგეთის პრეზიდენტი სარკოზი (წინა რიგში მარცხნიდან მესამე) და გერმანიის კანცლერი მერკელი (სამერსთან ყველაზე ახლოს) ლისაბონში, „ლისაბონის ხელშეკრულების" ძალაში შესვლის აღნიშვნის ცერემონიაზე.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

დებატები 2

სჭირდება თუ არა ევროკავშირს კონსტიტუცია?

დიახ

- ევროკავშირის მუშაობის თავისებურება ისედაც საკმაოდ ძნელად აღსაქმელია, ამას თან ერთვის კონსტიტუციის არქონა. კონსტიტუციაში ლაკონიურად (იდეალურ შემთხვევაში) იქნებოდა განერილი ევროკავშირის მთავარი წესები და სახელმძღვანელო პრინციპები. საჭიროების შემთხვევაში ევროპელები ამ წესებით იხელმძღვანელებდნენ. შესაძლებელი იქნებოდა ახალი ხელშეკრულებების შედგენითა და მიღებით გამონვეული პოლიტიკური გაურკვეველობისა და ქაოსის თავიდან აცილება.
- კონსტიტუციის არარსებობა საფუძველს ურყევს ევროკავშირის ლეგიტიმურობას, რადგან იგი ეძქვეშ აყენებს იმ პროცესის მნიშვნელობასა და ღირობას, რომლითაც ევროკავშირში გადაწყვეტილებებს იღებენ.
- კონსტიტუციის არარსებობა მთავრობებსა და სასამართლოებს ევროკავშირის იურისდიქციასა და უფლებამოსილებაზე არსებულ კითხვებზე პასუხის გაცემას ურთულებს. მით უმეტეს, რომ ევროკავშირის გეოგრაფიული არეალი მუდმივად იცვლება.
- ევროკავშირის ხასიათის მუდმივი ცვლილება ფეხის აწყობას და ახალი ხელშეკრულებების მომზადებას საჭიროებს, რაც გაცილებით რთული და დროში განელილი პროცესია, ვიდრე კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა იქნებოდა.
- ევროკავშირის ნევრი სახელმწიფოები გლობალიზაციით გამონვეულ გარემოებებს ყოველთვის დამოუკიდებლად ვერ უმკლავდებიან. გლობალიზაციის პირობებში კონსტიტუცია ევროპას თავისი ხასიათის თავისებურებების შენარჩუნებაში დაეხმარებოდა (Habermas, 2004).

არა

- ევროკავშირს უკვე აქვს კონსტიტუცია ხელშეკრულებების სახით. „ლისაბონის ხელშეკრულებამ" უკვე შემოიტანა ყველა ის ცვლილება, რომლებიც ევროკავშირს ეფექტიანი საქმიანობისათვის სჭირდება. როგორც მორავჩიკი (2007) აღნიშნავს, ევროკავშირს სტაბილური კონსტიტუციური მონყობა აქვს.
- დიდი ბრიტანეთის მაგალითი, რომელსაც არ აქვს კოდიფიცირებული კონსტიტუცია და მის ნაცვლად უამრავი კანონით, კომენტარითა და ტრადიციით ხელმძღვანელობს, ცხადყოფს, რომ პოლიტიკურ ერთეულს ფუნქციონირება დასრულებული კონსტიტუციის გარეშეც შეუძლია (თუმცა ბრექსიტის დრამამ შეიძლება გარკვეულწილად შეცვალოს წარმოდგენა არაკოდიფიცირებული კონსტიტუციის ეფექტიანობის შესახებ).
- ახალი ხელშეკრულებების შედგენითა და მიღებით გამონვეულმა დებატებმა, რომლებითაც საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირებას ახდენდნენ, დიდი ზიანი მიაყენა ინტეგრაციის პროცესს. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეროვნულ რეფერენდუმებზე კენჭისყრა ხდება არა განსახილველ ხელშეკრულებებზე არსებული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, არამედ ამ სახელმწიფოების მთავრობების პოზიციების მიხედვით. ამ პრობლემას კიდევ უფრო ამძაფრებს კონსტიტუციის შესახებ მიმდინარე დებატების ახალი ტალღა.
- ნევრი სახელმწიფოებისა და ეროვნული ლიდერების ძალისხმევა მიმართული უნდა იყოს არსებული სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებისკენ. ევროკავშირის მოქალაქეებმა მეტი რამ უნდა იცოდნენ ამ სისტემის მოქმედების სპეციფიკის შესახებ.

4. ევროკავშირი მეტისმეტად დაკავებული იყო ევროზონის, მიგრაციისა და ბრექსიტის კრიზისებით, რის გამოც ხელშეკრულების რეფორმაზე ფიქრის დრო აღარ ჰქონდა.

ზოგიერთი მკვლევარი თვლის, რომ ევროკავშირმა უკვე გარკვეულ პოლიტიკურ და კონსტიტუციურ სიმაღლეს მიაღწია. მორავჩიკის აზრით (2007, გვ. 23, 24, 47), ინტეგრაციის პროცესი „სტაბილურ კონსტიტუციურ წონასწორობაში" იმყოფებოდა, რომელიც „თანდათანობითი

მცირე ცვლილებების შეტანის ხარჯზე, სავარაუდოდ, შენარჩუნდებოდა უახლოეს მომავალში". ევროკავშირი შეიძლება გაფართოვდეს, შესაძლოა, რეფორმების გატარებაც განაგრძოს, შეიძლება, მისი გეოგრაფიული არეალიც გაიზარდოს, მაგრამ დადგა დრო, ვაღიაროთ და ვცნოთ „ევროპის კონსტიტუციური მოწყობა". მორავჩიკის აზრით, ევროკავშირს აღარ სჭირდება მეტი წინსვლა საკუთარი მიღწევების კონსოლიდაციისთვის: „როდესაც საკონსტიტუციო სისტემას თავისი არსებობის უზრუნველსაყოფად აღარც გაფართოება სჭირდება და აღარც გაღრმავება, იგი ნამდვილად სტაბილურია. ეს კონსტიტუციური სიმწიფის ნიშანია". დაფსაც (2008, გვ. 13) მსგავსი არგუმენტები მოჰყავს და დასძენს, რომ შეიძლება, მეტი რაციონალიზაცია და გამარტივება იყოს საჭირო, მაგრამ ლისაბონით შექმნილი სისტემა „ძლიერი და გამძლე" იქნება.

ყველაფრის მიუხედავად, 2010 წლის ბოლოს გერმანიის კანცლერმა ანგელა მერკელმა და საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრმა ნიკოლა სარკოზიმ „ლისაბონის ხელშეკრულებაში" დამატებისა და ცვლილების შეტანა და სახელმწიფო ვალებთან დაკავშირებული საკითხების გამკაცრება მოითხოვეს. მათი მტკიცებით, არამდგრადი ვალები საფრთხეს უქმნიდა ევროს სტაბილურობას. ისინი შემოვიდნენ წინადადებით, სანქციები დაენესებინათ ევროკავშირის იმ წევრი ქვეყნებისათვის, რომელთა ვალის ზედა ზღვარი ევროს სტაბილურობის შესანარჩუნებლად მიღებული სტაბილურობისა და ზრდის პაქტით (Stability and Growth Pact) დადგენილ მშპ-ს 60%-ს გადააჭარბებდა (იხ. მე-20 თავი). იმ ქვეყნის წინააღმდეგ, რომელიც სათანადო ზომებს არ გაატარებდა, სანქციები თანდათანობით გამკაცრდებოდა და საბოლოოდ ასეთი ურჩი ქვეყანა სავალუტო საკითხებზე კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლებას დაკარგავდა. ამ წინადადებას არაერთგვაროვნად შეხვდნენ, მაგრამ თავად ამ მოვლენამ ერთი რამ ცხადყო: ხელშეკრულებებს აკლდა ის ძირითადი მექანიზმი, რომელიც კონსტიტუციებს აქვს: მათში დამატებებისა და შესწორებების შეტანის შესახებ შუამდგომლობის დაყენება და კენჭისყრაზე გატანა მათი მთლიანად შეცვლის გარეშე.

ცოტა ხნის წინ ავსტრიის ახალგაზრდა კანცლერმა (2017–19 წლებში) სებასტიან კურცმა საინტერესო წინადადებები წამოაყენა, რომლებმაც იგი მსოფლიოში ყველაზე ახალგაზრდა ეროვნულ ლიდერად აქცია. ევროკავშირის ძლიერი მხარდამჭერის, კურცის მტკიცებით, ევროკავშირის სათავეში „თაობათა ცვლაა" საჭირო; იგი მიიჩნევს, რომ დადგა ახალ ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკების დრო, რომელიც უფრო ძლიერ კოლექტიურ წესებს დაადგენს და უფრო მკაცრ სანქციებს დაუწესებს ქვეყნებს, რომლებიც მათ პატივს არ სცემენ (განსაკუთრებით ეროვნული ვალისა და იმიგრაციის წესებს), საჭიროა უფრო ეფექტიანად ბარჯვა და უარის თქმა ისეთ ამბიციურ იდეებზე, როგორიცაა, მაგ., ევროკავშირის არმიის შექმნა (Herszenhorn, 2019). ფაბრინი კი (2017) თვლის, რომ ბრექსიტის შემდეგ ალბათ დადგა დრო, როდესაც ევროკავშირმა რადიკალური საკონსტიტუციო ცვლილებების გატარებაზე უნდა იზრუნოს. ბოლო წლებში გახშირდა დებატები მრავალსიჩქარიანი ევროპის შესახებ (იხ. თავი 19); ფაბრინის ვარაუდით, ბრექსიტის კრიზისი ცხადყოფს, რომ ხელშეკრულებაში ისეთი ცვლილებების შეტანაა საჭირო, რომლებიც უფრო ღრმა ინტეგრაციის მსურველ წევრ სახელმწიფოებს პროცესის შემდგომ ნაბიჯზე გადასვლის საშუალებას მისცემს.

ევროკავშირის სამართლებრივი მოწყობის სხვა ელემენტები

ევროკავშირის ხელშეკრულებებზე მსჯელობისას ძირითადად დიდ შვიდეულსა („პარიზის ხელშეკრულებით" დაწყებული და „ლისაბონის ხელშეკრულებით" დამთავრებული) და სხვა მსგავს ძირითად ხელშეკრულებებზე ლაპარაკობენ ხოლმე. მათი მიღება შეიძლება ევროკავშირის კონსტიტუციის შექმნის პროცესადაც ჩავთვალოთ. ხშირად ნაკლები ყურადღება ეთმობა სხვა ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, რომლებსაც შედარებით უმნიშვნელო შედეგები მოჰყვა, თუმცა ევროკავშირის სამართლებრივ მოწყობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მათაც შეიტანეს. მათ შორისაა მიერთების შეთანხმებები (Acts of Accession), რომლებსაც ახალი წევრის მიღებისას ანერენ ხელს.

პირველი ცხრა შეთანხმება მიერთების (გაწევრიანების) შეთანხმება იყო, რომლებიც ევროგაერთიანებასა და 1972-1994 წლებში ახლად გაწევრიანებულ ცხრა წევრ სახელმწიფოს შორის გაფორმდა. აღმოსავლეთით გაფართოებისას ევროკავშირმა მიერთების ერთობლივი ხელშეკრულებები გააფორმა. პირველ ასეთ ხელშეკრულებას 2003 წელს იმ ათ სახელმწიფოსთან მოეწერა ხელი, რომლებიც 2004 წელს გაწევრიანდნენ, მეორეს კი – 2005 წელს ბულგარეთისა და რუმინეთის მიღებისას. ერთობლივი ხელშეკრულებები წევრების ვალდებულებებს ადგენს და ამასთან, გაწევრიანების შეთანხმებისაგან განსხვავებით, ევროკავშირის ხელშეკრულებებსაც ცვლის. მაგალითად, შეიცვალა კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრისთვის საჭირო ხმათა რაოდენობა (იხ. მე-13 თავი), ასევე ევროპარლამენტში ადგილების რაოდენობა. ამ ცვლილებების ძალაში შესვლამდე ყველა წევრმა სახელმწიფომ მათ საკუთარ საკანონმდებლო ორგანოში უყარა კენჭი.

სხვა ევროპული შეთანხმებები გაცილებით არსებითი იყო, რადგან მათ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინეს მრავალი სახელმწიფოს პოლიტიკის შემუშავებაზე. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია სამი მათგანი:

მიერთების შეთანხმება ხელშეკრულება წევრობის შესახებ, ხელმონერილი ახალ წევრ სახელმწიფოსა და გაერთიანებას ან ევროკავშირს შორის.

1. შენგენის შეთანხმებები. ხელი მოეწერა 1985 და 1990 წლებში. ამ შეთანხმებებმა ევროგაერთიანების ქვეყანათა გარკვეულ ქვეჯგუფს დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალება მისცა. შედეგად ხელისმომწერ სახელმწიფოებს შორის არსებული საზღვრები დაჩქარებული წესით მოიშალა. თავდაპირველად შეთანხმებას ხელი მოაწერეს საფრანგეთმა, დასავლეთმა გერმანიამ და ბენილუქსის ქვეყნებმა, თუმცა მოგვიანებით შენგენი გაფართოვდა და მის რიგებს შეუერთდა ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყანა, დიდი ბრიტანეთისა და ირლანდიის გარდა. ამ ხელშეკრულებას მიუერთდა ევროკავშირის რამდენიმე არაწევრი ქვეყანაც – ისლანდია, ნორვეგია და შვეიცარია. ეს შეთანხმებები „ამსტერდამის ხელშეკრულების" საშუალებით გახდა, თუმცა იგი ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს გაწევრიანების ვალდებულებას არ აკისრებს. შედარებით ნაკლებად ცნობილ ხელშეკრულებას, პრუმის კონვენციას, რომელსაც ზოგჯერ მესამე შენგენსაც უწოდებენ, ხელი 2005 წლის მაისში მოეწერა გერმანიაში. მისი მიზანი საერთაშორისო ტერორიზმთან და არალეგალურ მიგრაციასთან საბრძოლველად თანამშრომლობის გაძლიერება იყო.

2. სოციალური ქარტია. ხელი მოეწერა 1989 წელს. მისი მიზანი მთელი ევროგაერთიანების მასშტაბით მუშახელისათვის თანაბარი პირობების შექმნა იყო. ქარტია ევროკავშირის სამართლებრივი სტრუქტურის ნაწილი „ამსტერდამის ხელშეკრულებით გახდა" (იხ. 22-ე თავი).

3. ევროს კრიზისის საპასუხოდ ხელი მოაწერეს ორ ხელშეკრულებას. ერთმა ევროპის სტაბილურობის მექანიზმი შექმნა, მეორემ კი, ფისკალურმა კომპაქტმა, ევროზონის ქვეყნებს დეფიციტსა და ვალზე მკაცრი მოთხოვნები დაუწესა.

გადაწყვეტილება არმიერთების შესახებ (Opt-outs) ევროკავშირის სამართლებრივი მოწყობის ნაწილია, თუმცა მისი გამოყენება ყველა ქვეყანას არ შეუძლია. არმიერთების გადაწყვეტილება საშუალებას იძლევა, წევრ ქვეყანათა უმრავლესობამ მიიღოს შეთანხმება მაშინაც კი, თუ რომელიმე სახელმწიფო ემიჯნება მას. ამავე დროს ეს შეთანხმება სახელმწიფოთა უმცირესობას არ აძლევს შეთანხმების დაბლოკვის საშუალებას. მაგალითად, გაერთიანებულმა სამეფომ და ირლანდიამ გადაწყვიტეს, არ მიერთებოდნენ „შენგენის შეთანხმებას". დანიამ და დიდმა ბრიტანეთმა უარი განაცხადეს ევროს მიღებაზე, დანიამ ასევე უარი განაცხადა ევროკავშირის თავდაცვის პოლიტიკასთან მიერთებაზე. გადაწყვეტილება მიერთების შესახებ (Opt-in) კი ევროკავშირის არაწევრ სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს, მიუერთდნენ ევროკავშირის შეთანხმებებს. სწორედ ამიტომ არიან ისლანდია, ნორვეგია და შვეიცარია „შენგენის შეთანხების" წევრი ქვეყნები.

სამართლებრივი და კონსტიტუციური მნიშვნელობის თვალსაზრისით, მთავარი ხელშეკრულებების გარდა, ყველაზე მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით მიღებული შეთანხმებები. ინტეგრაციის გაფართოებასთან ერთად, ამ უფლებების შემუშავების საჭიროება კიდევ უფრო გამძაფრდა. შეიქმნა ორი დოკუმენტი, რომლებიც გამუდმებით ერევათ ერთმანეთში. მათგან პირველი „ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიაა" (Charter of Fundamental Rights of European Union), რომელიც ევროსაბჭოს შეთავაზებით 2000 წელს შეიქმნა და ხელშეკრულებების ნაწილი „ნიცის ხელშეკრულებებით" გახდა, ძალაში კი „ლისაბონის ხელშეკრულებით" შევიდა. ხშირი იყო შფოთვა ამ ქარტიის სამართლებრივი მნიშვნელობის შესახებ, რის გამოც დიდმა ბრიტანეთმა, პოლონეთმა და ჩეხეთის რესპუბლიკამ მასთან მიერთებაზე უარი განაცხადეს, სინამდვილეში კი ეს ერთ დოკუმენტად თავმოყრილი იმ უფლებათა კრებულია, რომლებსაც ისედაც აღიარებდნენ ევროკავშირის წევრი ქვეყნები. ეს უფლებებია:

გადაწყვეტილება არმიერთების შესახებ შეთანხმებები, რომელთა თანახმად, ევროკავშირის რომელიმე ერთი ან მეტი წევრი ქვეყანა ემიჯნება სხვების მიერ დადებული ხელშეკრულების პირობებს.

- სიცოცხლის უფლება (ამტკიცებს სიკვდილით დასჯის გაუქმებას მთელი ევროკავშირის მასშტაბით);
- ფიზიკური და გონებრივი სიჯანსაღის უფლება;
- წამებისა და მონობისაგან დაცვის უფლება;
- პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემა;
- პირადი მონაცემების დაცვა;
- აზრისა და აღმსარებლობის თავისუფლება;
- გამობატვისა და შეკრების თავისუფლება;
- კულტურული მრავალფეროვნების პატივისცემა;
- სამართლიანი სასამართლოს უფლება;
- ბავშვების, მოხუცების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისა და მშრომელთა უფლებები;
- გარემოსა და მომხმარებლის უფლებათა დაცვის უფლება.

ძირითად უფლებათა ქარტია 2000 წელს მიღებული დოკუმენტი, რომელიც აერთიანებს ევროკავშირის სხვა ხელშეკრულებების დებულებებს ადამიანის უფლებათა შესახებ.

ევროკავშირისათვის სამართლებრივი დატვირთვის მქონე მეორე დოკუმენტი – „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია" (the European Convention on Human Rights (ECHR)) – ევროსაბჭომ 1950 წელს მიიღო, ხოლო ძალაში 1953 წელს შევიდა. ამ კონვენციით სარგებლობა შეუძლია ევროსაბჭოს ნებისმიერ წევრს, მათ შორის, ევროკავშირის წევრ ნებისმიერ ქვეყანას. ევროკავშირის მოქალაქეს, რომელიც თვლის, რომ ევროკავშირის სამართლით გათვალისწინებული მისი რომელიმე უფლება დაირღვა, შეუძლია მიმართოს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს სტრასბურგში (European Court of Human Rights) (იხ. მე-14 თავი). ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაზე ხელმოწერა ევროსაბჭოს წევრობის (ჰყავს 47 წევრი ქვეყანა) სავალდებულო მოთხოვნაა ყველა ევროპული ქვეყნისთვის, ბელარუსის, კოსოვოს, ანდორის, ლიხტენშტაინის, მონაკოს, სან-მარინოსა და რუსეთის გარდა. „ადამიანის უფლებების ევროპული კონვენცია" ძირითადად იმავე საკითხებს ეხება, რომლებსაც „ძირითად უფლებათა ქარტია" მოიცავს, თუმცა „ევროპული კონვენცია" ძირითადად სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებზე აკეთებს აქცენტს, „ქარტია" კი სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სამოქალაქო უფლებებსაც ითვალისწინებს (Rainey et al., 2017).

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (the European Convention on Human Rights (ECHR))

ევროპული საბჭოს მიერ 1950 წელს მიღებული შეთანხმება, რომელიც მოქალაქეებს აძლევს სახელმწიფოს წინააღმდეგ ჩივილის უფლებას. კონვენციამ მეორე სიცოცხლე და ახალი სამართლებრივი მნიშვნელობა 1990-იანი წლების შემდეგ შეიძინა.

„ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას" ევროინტეგრაციის ადრეულ ეტაპებზე მნიშვნელოვანი გავლენა არ მოუხდენია, რადგან, მართალია, იმ დროს ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში ადამიანის უფლებებს მნიშვნელოვნად თვლიდნენ, მაგრამ ისინი ინტეგრაციის პროცესისთვის უმთავრესი მაინც არ იყო. ესეც რომ არა, ამ უფლებებს „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია" იცავდა. მოგვიანებით „ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ/ევროგაერთიანებამ" გაწევრიანების მსურველ ქვეყნებს ადამიანის უფლებათა პატივისცემა აუცილებელ მოთხოვნად დაუწესა, წინა პლანზე ნამოინია მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეთა საკითხებმა, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტიანი მონიტორინგი ერთგვარ გამოსავლად მიიჩნიეს მაშინ, როდესაც „მაასტრიხტის ხელშეკრულება" ჩიხში შევიდა (Greer, 2006). 1998 წელს „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს" მუდმივ ინსტიტუციად ჩამოყალიბების შემდეგ მას სულ უფრო ხშირად მიმართავენ სხვადასხვა საჩივრით. ამ ფაქტმა ძირეულად შეცვალა ევროპის სამართლებრივი მოწყობა.

„ლისაბონის ხელშეკრულებამ" ევროკავშირს ახალი სამართლებრივი ხასიათი შესძინა. ევროკავშირი თითოეული წევრი სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლად არსებული სამართლებრივი სუბიექტია, რომელსაც თავად შეუძლია ისეთი ხელშეკრულებების რატიფიკაცია, როგორიცაა „ადამიანის უფლებების ევროპული კონვენცია", რასაც შეიძლება სერიოზული სამართლებრივი შედეგები მოჰყვეს ევროკავშირის ქარტიისათვის. „ლისაბონის ხელშეკრულება" ევროკავშირისგან „ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან" მიერთებას ითხოვს. მოლაპარაკებები 2010 წელს დაიწყო, ხელშეკრულების პროექტზე მუშაობა კი 2013 წელს დასრულდა. გრირი (2006) თვლის, რომ თავიდან „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია" დასავლეთევროპული ლიბერალური დემოკრატიის იდენტობის გამომხატველი და აღმოსავლეთევროპული კომუნიზმისგან გამიჯვნის საშუალება იყო. „ცივი ომისა" და ევროპის დაყოფის დასრულების შემდეგ „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია" მთელი ევროპისთვის ერთგვარ „აბსტრაქტულ კონსტიტუციურ მოდელად" იქცა, რამაც ყველა დონის საჯარო ინსტიტუციის საქმიანობის კონვერგენცია მოახდინა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა განსხვავებაა ხელშეკრულებებსა და კონსტიტუციებს შორის?
2. რამდენად არის ევროკავშირის ხელშეკრულებები კონსტიტუციის ფუნქციური ეკვივალენტი?
3. როგორ აისახა ხელშეკრულებების მოლაპარაკებებისა და დადასტურების მეთოდებში განხორციელებული ცვლილებები ევროინტეგრაციის დინამიკაზე (კარგად თუ ცუდად)?
4. იმის გამო, რომ ევროკავშირი სრულფასოვანი სახელმწიფო არ არის, სჭირდება თუ არა მას ფორმალური კონსტიტუცია, თუ შეუძლია განაგრძოს ხელშეკრულებებზე დაყრდნობა?
5. გრძელვადიან პერსპექტივაში როგორ აისახება ადამიანის უფლებებზე ევროკავშირის სამართლებრივი ბუნება?

ძირითადი ტერმინები

მიერთების შეთანხმება
„ძირითად უფლებათა ქარტია"
„ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია"
გადაწყვეტილება არმიერთების შესახებ (Opt-outs)
სამსაყრდენიანი სისტემა (three pillars)
ხელშეკრულება

კონცეფციები

კონსტიტუციონალიზაცია
კონსტიტუციები

დამატებითი ლიტერატურა

- Laursen, Finn (ed.) (2012) Designing the European Union: From Paris to Lisbon (Palgrave Macmillan). ევროკავშირის ხელშეკრულებების რედაქტირებული კრებული, რომელშიც აქცენტი კეთდება მათ შექმნასა და წლების განმავლობაში მათში განხორციელებულ რეფორმებზე.
- Rainey, Bernadette, Elizabeth Wicks, and Clare Ovey (2017) The European Convention on Human Rights, 7th edn (Oxford University Press). ცნობარი სამართლის სპეციალისტებისთვის, რომელიც აღნუსხავს კონვენციის ისტორიას, მის სტრუქტურას, მასშტაბებსა და მთავარ უფლებებს.
- Schütze, Robert (ed.) (2015) EU Treaties and Legislation (Cambridge University Press). ხელშეკრულებებისა და ევროკავშირის მეორადი კანონმდებლობის სახელმძღვანელო ცნობარი. გამიზნულია ძირითადად სამართლის სტუდენტებისთვის და მათთვისაც, ვისაც ევროკავშირის ხელშეკრულებათა ტექსტების ერთიანი წყარო სჭირდება.

კადრი: ირლანდია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1973 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	64% დადებითი (ყველაზე მაღალი ევროკავშირში), 28% ნეიტრალური, 8% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	დუბლინი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	11/705
აქტიურობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	49.7%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	7/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

4,8 მილიონი
მოსახლეობა

$331 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$68,890
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

70,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ირლანდია ევროინტეგრაციის წარმატების ერთ-ერთი ყველაზე გამორჩეული მაგალითია. მრავალსაუკუნოვანი ბრიტანული ოკუპაციის შემდეგ თვითმმართველობა მოიპოვა 1922 წელს; საერთაშორისო ურთიერთობებში აირჩია ნეიტრალიტეტის პოზიცია. 1980-იან წლებში ეკონომიკური პრობლემების მიუხედავად, უპირატესად აგრარული საზოგადოებიდან ევროკავშირის ერთ-ერთ ტექნოლოგიურ ლიდერად იქცა, რის გამოც მას 1990-იან წლებში „კელტური ვეფხვი" უწოდეს. ჩრდილოეთ ირლანდიაში კონფლიქტის შედეგად წარმოშობილი დაძაბულობა 1986 წელს სამშვიდობო შეთანხმებით დასრულდა; ირლანდიამ ერთ-ერთმა პირველმა მიიღო ევრო. გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა ირლანდიაში რეცესია და უმუშევრობის მაღალი დონე გამოიწვია, თუმცა ევროკავშირისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის დახმარებით მისი ეკონომიკა აღდგა. წლების განმავლობაში ინგლისურ-ირლანდიური ურთიერთობები მეგობრული იყო, თუმცა პრობლემებმა კვლავ იჩინა თავი, რადგან ამ ორ ქვეყანას შორის არსებული საზღვრის სტატუსი ბრექსიტის პირობებზე მოლაპარაკებების შემაფერხებელ ფაქტორად იქცა.

9 წევრი სახელმწიფოები

მიმოხილვა

ევროკავშირის განფენილობის ზრდასა და წევრი ქვეყნების რაოდენობის მატებასთან ერთად გაჩნდა დებატები ევროკავშირის შემადგენელ ინსტიტუციებსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებული ურთიერთობის ბუნების შესახებ. მით უმეტეს, რომ ევროკავშირის გაღლენას სულ უფრო მეტი ევროპელი გრძნობს საკუთარ თავზე. სახელმწიფოების ფარგლებში ევროპელებმა იციან, რა უნდა მოსთხოვონ თავიანთ მთავრობებს. მაგრამ გაცილებით ნაკლებად ესმით, რა სტატუსი აქვს მათ სახელმწიფოს ევროკავშირის ფარგლებში. როგორც მე-2 თავში აღვნიშნეთ, ევროკავშირს აქვს ფედერალური სახელმწიფოს გარკვეული თვისებები, აქვს კონფედერაციული თვისებებიც და ისეთებიც, რომლებიც ვერ თავსდება უფლებამოსილების გაყოფის, განაწილებისა და გამოხატვის ჩვეულებრივი განმარტების ჩარჩოში. ევროკავშირის ერთ რომელიმე განმარტებაზე რომ ბეჭდავდეთ, ის ზუსტი მაინც ვერ იქნება, რადგან ევროკავშირი, ნებისმიერი სამთავრობო სისტემისა და მმართველობის ფორმის მსგავსად, მუდმივ ევოლუციას განიცდის.

წინამდებარე თავში განვიხილავთ ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებულ ურთიერთობას და იმას, თუ როგორ იცვლება მათი უფლებამოსილების ხარისხი კანონისა და საჯარო პოლიტიკის აღსრულება-განხორციელებაზე. აქვე განვიხილავთ ხელისუფლების გაყოფის საკითხს. აღვნიშნავთ იმასაც, რომ თითქმის არ არსებობს პოლიტიკის არც ერთი სფერო, რომელზეც ევროკავშირს გაღლენა არ მოუხდენია: პირდაპირი თუ არაპირდაპირი. ამკარა თუ ბაღლებად თვალში საცემი, გამიზნული თუ შემთხვევითი, მაგრამ უდავოდ მოუხდენია. ასევე ვილაპარაკებთ სასამართლო სისტემის როლზე. ევროკავშირი ძირითადად ეკონომიკურ, სოფლის მეურნეობისა და ეკოლოგიურ პოლიტიკას განაგებს, წევრი სახელმწიფოები კი კვლავ ინარჩუნებენ კონტროლს საკუთარ საგადასახადო პოლიტიკაზე, პოლიციაზე, განათლებასა და სოხლის სამართალზე; პოლიტიკის მრავალ სფეროში ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებები ერთმანეთს კვეთს. ამ თავის დასასრულს ვისაუბრებთ ევროკავშირის ინტეგრაციის პერსპექტივებსა და იმაზე, როგორ შეიცვლება გაფართოების შედეგად ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების შეფარდებითი როლი.

საკვანძო საკითხები

- ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს უჩვეულო ადგილი უჭირავთ საერთაშორისო სამართალში; მართალია, ისინი სუვერენული სახელმწიფოები არიან, მაგრამ ამავე დროს დიდი უფლებამოსილება აქვთ ევროკავშირში.
- წევრი ქვეყნებისა და ევროკავშირის ინსტიტუტების შედარებითი უფლებამოსილების შეფასებს ინფორმაციის მოპოვება შესაძლებელია ხელშეკრულებებში, საერთო პოლიტიკასა და ევროკავშირის კანონმდებლობაში, თუმცა საკმაოდ ბუნდოვანია.
- ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გაღლენა ნაწილობრივ დამოკიდებულია მათი წევრობის ხანგრძლივობაზე, მათი ეროვნული ეკონომიკის ზომასა და სიმდიდრეზე, მოსახლეობის რაოდენობასა და მათ დამოკიდებულებაზე ინტეგრაციის პროცესის მიმართ.
- იდეალიც ევროკავშირი განვრცობაზე განაცხადის მიღების პროცესი შედარებით მარტივი იყო. შოგვიანებით კი ინტეგრაციის შესაძლებლობებისა და მისი ეფექტის ზრდის კვალდაკვალ, გართულდა.
- კოპენჰაგენის პირობების დასაბმად, ასპრანტი ქვეყანა უნდა იყოს დემოკრატიული, ჰქონდეს თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკა, ოფიციალური მიიღოს ევროკავშირის კანონებისა და პოლიტიკის არსებული სანილი და მოარგოს თავისი ადმინისტრაციული სტრუქტურები ინტეგრაციის მოთხოვნებს.
- კანდიდატი ქვეყნები ამჟამად არიან: ალბანეთი, მაკედონია, მონტენეგრო, სერბეთი და თურქეთი. ევროკავშირში განვრცობების გაზაზე ყველაზე მეტი სირთულის ნინაშე დგანან სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი და მოლდოვა.

წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი მდგომარეობა



კომპეტენცია

ტერმინი, რომლითაც აღნიშნავენ საჯარო პოლიტიკაში უფლებამოსილების ან პასუხისმგებლობის ქონას. როგორც ლისაბონის ხელშეკრულების მე-2 მუხლშია აღნიშნული, პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროში ექსკლუზიური კომპეტენციის ფლობა ნიშნავს, რომ ამ კონკრეტულ სფეროში სამართლებრივად მავალდებულებელი აქტების მიღების უფლება მხოლოდ ევროკავშირს აქვს. წევრ სახელმწიფოებს კი ასეთი უფლება მხოლოდ მაშინ აქვთ, როდესაც მათ ამის უფლებას ევროკავშირი აძლევს, ან მაშინ, როცა ასეთი რამ ევროკავშირის აქტის იმპლემენტაციისთვისაა საჭირო. ევროკავშირს ექსკლუზიური კომპეტენცია პოლიტიკის მხოლოდ ხუთ სფეროში აქვს: კონკურენცია, საბაჟო, თევზსაჭერების კონსერვაცია, ვაჭრობა და მონეტარული პოლიტიკა (ევროზონის ფუძენებში). ყველა სხვა სფეროში (მათ გარდა, რომელშიც ნაწილობრივ სახელმწიფოებმა თავად შეინარჩუნეს უფლებამოსილება) კომპეტენციის დონე საღავია.

ყოველწლიურად შვიდი მთავარი ინდუსტრიული ეკონომიკის ქვეყნის მთავრობის მეთაურები დიდი შვიდეულის (Group of 7), ანუ G7-ის, ფორმატით იკრიბებიან. ეს ალბათ ყველაზე ექსკლუზიური კლუბია მსოფლიოს ყველა კლუბს შორის, რომელში განვრიანებაც მხოლოდ მიწვევით შეიძლება. ამჟამად მის შემადგენლობაში შედიან: გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, საფრანგეთი, იაპონია, იტალია, კანადა და შეერთებული შტატები (ხანმოკლე დროის განმავლობაში მისი წევრი იყოს რუსეთიც, რის გამოც ამ კლუბს G8-საც უწოდებდნენ, მაგრამ 2014 წელს მის მიერ ყირიმის ანექსიის შემდეგ წევრობა შეუჩერეს). ჯგუფის შეხვედრები ერთ-ერთ წევრ ქვეყანაში იმართება, ლიდერები ძირითადი ეკონომიკური და უსაფრთხოების საკითხების განსახილველად იკრიბებიან. ისინი რაღაც მომენტში ჯგუფურ ფოტოს იღებენ. ამ ფოტოში საყურადღებოა ის, რომ მასზე მუდამ ცხრა ადამიანია აღბეჭდილი და არა შვიდი. ჯგუფის მერვე და მეცხრე წევრები ევროკომისიისა და ევროსაბჭოს პრეზიდენტები არიან. მაშასადამე, ევროკავშირს დიდ შვიდეულში არა მხოლოდ ოთხი მთავარი ადგილი უჭირავს (შვიდიდან), არამედ მისი შემადგენლობისთვის მთელი ევროკავშირის ორი წარმომადგენლის დამატების უფლებაც აქვს.

ეს ერთგვარი ანომალიაა, რომელიც საერთაშორისო ასპარეზზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ცვალებად სამართლებრივ პოზიციაზე მეტყველებს. საერთაშორისო ორგანიზაციების უმეტესობაში, როგორიცაა გაერო და მისი ყველა სპეციალიზებული სააგენტო, ევროკავშირს ცალკე ადგილი არ აქვს. როგორც წესი, ევროკავშირის ყველა წევრი ნებისმიერ განსახილველ თემაზე საერთო პოზიციებს აყალიბებს და კენჭისყრაშიც ჯგუფურად მონაწილეობს. და პირიქით, „მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში" (WTO) ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს საკუთარი ადგილები აქვთ, მაგრამ მისი წევრია თავად ევროკავშირიც, წევრი ქვეყნების ერთობლივი ხმებს კი (საერთო სავაჭრო პოლიტიკის საფუძველზე – იხ. თავი 26) ევროკომისია წარმოადგენს.

საერთაშორისო სამართალში ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს განსაკუთრებული ადგილი უჭირავთ. ერთი მხრივ, საერთაშორისო სისტემაში ისინი სუვერენული სახელმწიფო აქტორები არიან, საკუთარი ტერიტორიით, სუვერენიტეტით, დამოუკიდებლობითა და ლეგიტიმურობით (იხ. მე-2 თავი). მეორე მხრივ კი, მათ გაერთიანებული ან გადაცემული უფლებამოსილება აქვთ, რის გამოც მათი დამოუკიდებელ აქტორებად განხილვა არასწორი იქნება. მრავალ საკითხთან დაკავშირებით მათ ჯერ კიდევ აქვთ ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღების უფლება, აქვთ ცალკე ხმები ევროპულ საბჭოში და ევროკავშირის საბჭოში, თუმცა მრავალი კანონისა და პოლიტიკური კურსის შემთხვევაში ისინი ევროკავშირის საერთო წესებს ექვემდებარებიან. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ (როგორც წინა თავებში დავრწმუნდით) ამ სახელმწიფოებს შორის ჯერ არ დამყარებულა ისეთი სამართლებრივი და პოლიტიკური კავშირი, რომელიც მათ ევროპული ზესახელმწიფოს წევრებად აქცევს. სახელმწიფოებს ამ კლუბიდან გასვლა, საკუთარი სურვილისამებრ, ნებისმიერ დროს შეუძლიათ იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირს წინასწარ აცნობებენ; იდეალური იქნება, თუ ასევე წინასწარ შეთანხმდებიან გასვლის პირობებზე, რაც, როგორც ბრექსიტმა დაგვარწმუნა, ადვილი საქმე არ არის.

პირველ რიგში, უნდა დავაზუსტოთ, რას გულისხმობს ტერმინი „წევრი სახელმწიფო". ბულმერი და ლეკენი (2013) ამტკიცებენ, რომ ამ ტერმინში მხოლოდ წევრი სახელმწიფოების მთავრობები არ მოიაზრება, ის ამ სახელმწიფოს ყველა პოლიტიკურ აქტორსა და ინსტიტუციას გულისხმობს, ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის არ-

კონცეფცია

სუბსიდიარობა

სებული ურთიერთობის ბუნება კომპლექსურია, მუდმივად ვითარდება და სხვადასხვა პოლიტიკურ სფეროზე ვრცელდება. ამ ურთიერთობის ბუნებას უკეთ რომ ჩავწვდეთ, ალბათ, ჯობს, მასზე მსჯელობა იმ ოთხი პრინციპის განხილვით დავიწყოთ, რომლებსაც ევროკავშირის ხელშეკრულებები ითვალისწინებს (განსაკუთრებით „ლისაბონის ხელშეკრულების" მე-5 მუხლი):

1. **კომპეტენცია** (Competence): ეს ტერმინი უფლებამოსილების *კიდევ ერთ განმარტებად გამოიყენება* და ამით პოლიტიკის იმ სფეროებს მოიხსენიებენ, რომელზე პასუხისმგებლობაც ევროკავშირი იღებს. მაგ., ევროკავშირს აქვს კომპეტენციის მაღალი დონე კონკურენციისა და ვაჭრობის რეგულირების სფეროში, მაგრამ გაცილებით ნაკლები განათლებასა და დაბეგვრაში.

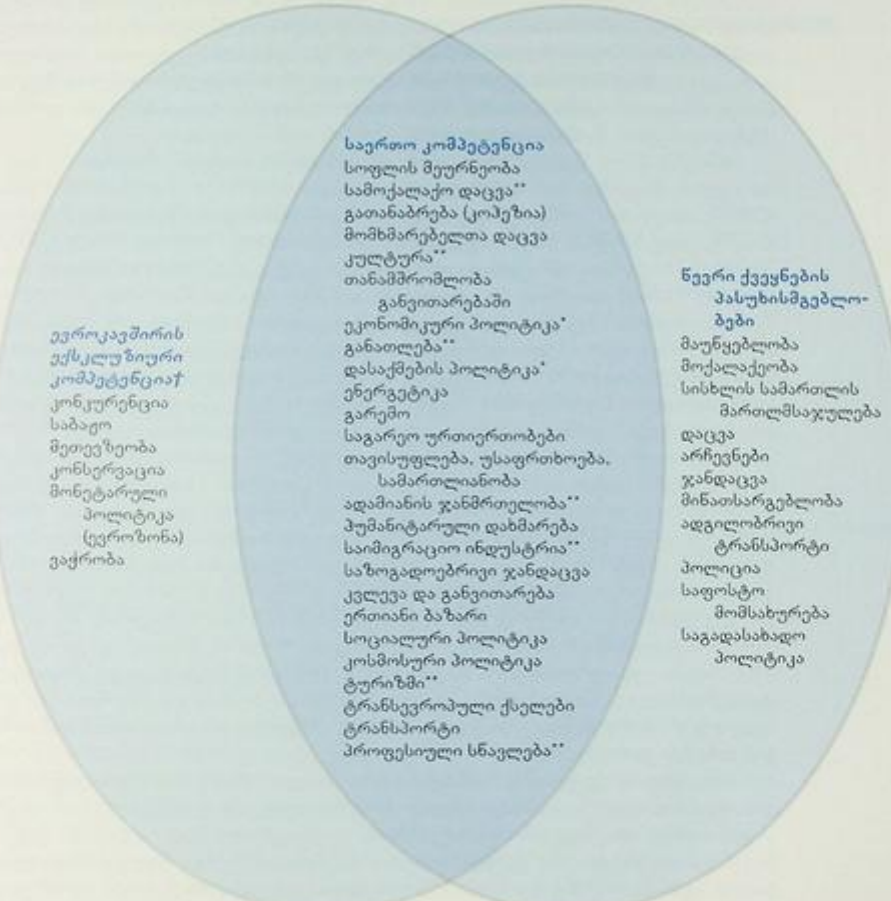
2. **ბოძება** (Conferral): ამ პრინციპის თანახმად, ხელშეკრულებებში გაწერილი მიზნების მისაღწევად ევროკავშირს შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც მას ასეთ უფლებამოსილებას ანიჭებს წევრი სახელმწიფო, კომპეტენციის ნებისმიერი სხვა სფერო კი, რომელზეც ხელშეკრულებაში არაფერია ნათქვამი, წევრ სახელმწიფოს ეკუთვნის (ეს აშშ-ის კონსტიტუციის მე-10 შესწორების ანარეკლია, რომლის თანახმადაც, ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელსაც კონსტიტუცია ფედერალურ მთავრობას არ გადასცემს და ამასთან მის გამოყენებას არც ერთ წევრ შტატს არ უკრძალავს, შტატისა და მისი მოსახლეობის ხელში რჩება).

3. **სუბსიდიარობა** (Subsidiarity): ამ პრინციპის თანახმად, ევროკავშირი თავისი ექსკლუზიური კომპეტენციის ფარგლებს სცდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც წევრი სახელმწიფო კონკრეტულ საკითხს მასზე უკეთ ვერ გაართმევს თავს. ანუ ევროკავშირმა მხოლოდ ის უნდა აკეთოს, რის კეთებაც მას საუკეთესოდ გამოსდის.

4. **პროპორციულობა** (Proportionality): ამ პრინციპის თანახმად, ევროკავშირი ვერ გასცდება იმ ფარგლებს, რომლებსაც ხელშეკრულებები კონკრეტული მიზნების მისაღწევად უშვებს. მაგრამ სად გადის აქ საზღვარკაციო ზოლი, რა თქმა უნდა, დავის საგანია.

იმის გარკვევას, თუ როგორ ხდება ევროკავშირში ხელისუფლების დანაწილება პრაქტიკაში, მეტად ართულებს თამაშის მუდმივად ცვალებადი წესები: ევროკავშირის ინსტიტუციების კომპეტენციის ზრდის კვალდაკვალ, წევრი სახელმწიფოების როლი სუსტდება. პოლიტიკის გარკვეულ სფეროებში მათ განსხვავებული უფლებამოსილებები აქვთ. თავდაპირველად წევრმა სახელმწიფოებმა მხოლოდ „პარიზის ხელშეკრულებით" დადგენილი უფლებამოსილებები დათმეს, მაგრამ იმთავითვე ცხადი იყო, რომ სხვა ცვლილებებიც მალე განხორციელდებოდა. „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებას" გადაეცა ქვანახშირის რესურსების რაციონალურად გამოყენების (რაც ეკოლოგიური პოლიტიკის წინამორბედი ნაბიჯი იყო), სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა (სოციალური პოლიტიკის წინამორბედი) და ქვანახშირითა და ფოლადით ვაჭრობის ხელშეწყობის უფლებამოსილება (ვაჭრობისა და საგარეო პოლიტიკის წარმოების წინამორბედი). მას შემდეგ ევროკავშირის ინსტიტუციების კომპეტენციათა სფერო გაფართოვდა და გარე ზეწოლების გამო მეტი ძალაუფლება დაუგროვდათ, წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებამ კი იკლო. თავად სისტემა საკმაოდ ბუნდოვანია; უფლებამოსილება მრავალ სფეროში გაყოფილია. არსებულ მდგომარეობაში უკეთ ჩასაწვდომად ორიენტირთა სამი ნაკრები დაგვეხმარება.

დიაგრამა 9.1 *პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებათა დაყოფა*



† ევროკავშირს აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმების ექსკლუზიური უფლებამოსილებაც, როდესაც ამას მისი კანონმდებლობა ითვალისწინებს ან როცა ეს მისი შიდა კომპეტენციის განხორციელებისთვის არის საჭირო.

* ევროკავშირს აქვს კოორდინაციის გარკვეული უფლებამოსილება.

** ევროკავშირს უფლება აქვს, მხარი დაუჭიროს, კოორდინაცია გაუწიოს ან გარკვეულწილად შეავსოს წევრი ქვეყნების მიერ გატარებული ღონისძიებები.

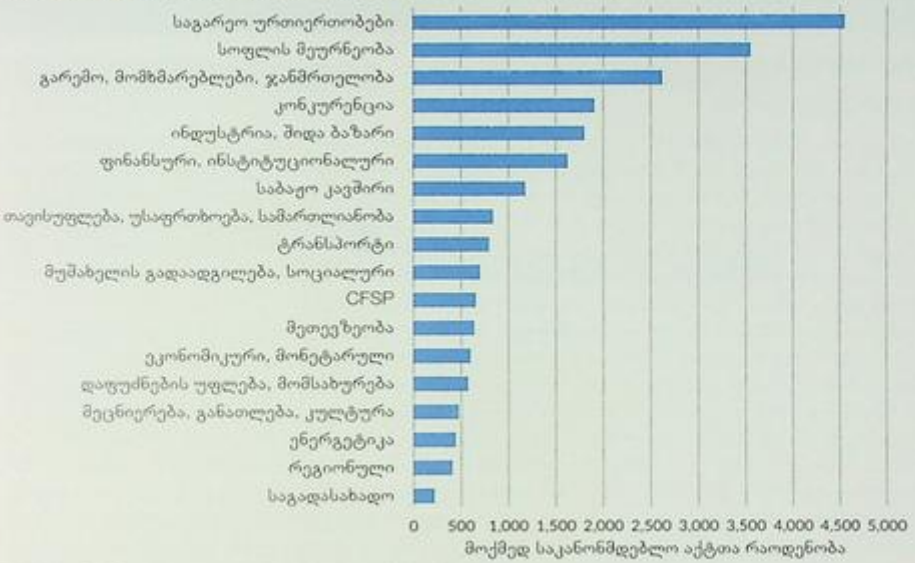
პირველ რიგში, განვიხილოთ „ლისაბონის ხელშეკრულება". ამ ხელშეკრულების მე-3-6 მუხლებში (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ) ერთი შეხედვით ამომწურავადაა ჩამოყალიბებული ევროკავშირის კომპეტენციის ყველა სფერო (იხ. დიაგრამა 9.1), მაგრამ ეს ნუსხა არც ისე ნათელია, როგორც ერთი შეხედვით ჩანს. მასში შეტანილი არ არის საგარეო ურთიერთობები და იმიგრაცია, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი ორივე სფეროში აქტიურად მოღვაწეობს. შესაძლოა, ეკოლოგიური პოლიტიკა საერთო პასუხისმგებლობის საკითხად მივიჩნიოთ, მაგრამ პრაქტიკულად ის მთლიანად ევროკავშირის დონეზე ნყდება. ჯან-

მრთელობის დაცვის საკითხები საერთო პასუხისმგებლობების ნუსხაშია შეტანილი, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი თითქმის მთლიანად სახელმწიფო დონეზე იმართება. იქაც, სადაც საერთო პასუხისმგებლობაზეა ლაპარაკი, გაურკვეველია, რა დონეზეა ეს პასუხისმგებლობა საერთო: გარკვეულ სფეროებში ევროკავშირის უფლებამოსილება მხოლოდ წევრი სახელმწიფოებისთვის მხარდაჭერით ან მათთვის ძალისხმევაში დახმარების გაწევით შემოიფარგლება.

ორიენტირთა მეორე ნაკრებში ფიგურირებს სიტყვა „საერთო", მაგ., „სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა" (Common Agricultural Policy (CAP)), „საერთო კომერციული პოლიტიკა" (Common Commercial Policy (CCP)), „თევზჭერის საერთო პოლიტიკა" (Common Fisheries Policy (CFP)), „საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა" (Common Foreign and Security Policy) „საერთო სატრანსპორტო პოლიტიკა" (Common Transport Policy). თუმცა არც ეს არის ზუსტი ინდიკატორი. ალბათ, არ მოიძებნება არც ერთი ევროპელი ფერმერი ან სოფლის მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, რომლის საქმიანობისთვისაც საკუთარი კვალი არ დაუტყვია „სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკას". „საერთო კომერციული პოლიტიკა" ევროკავშირს ანიჭებს უფლებამოსილებას, ყველა წევრი სახელმწიფოს სახელით ანარმოოს სავაჭრო მოლაპარაკებები, მაგრამ რაც შეეხება უფლებამოსილების გაყოფას „საერთო" საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, აქ ყველაფერი ცალსახა არ არის. ყოფილი კოლონიზატორი ქვეყნების, მაგ. საფრანგეთისა და დიდი ბრიტანეთის, ინტერესები კვლავაც ძალიან განსხვავდება პატარა სახელმწიფოების ინტერესებისაგან (მათ ევროპის გარეთ ნაკლები პოლიტიკური და კულტურული ინტერესები აქვთ) და ისეთი ოფიციალურად ნეიტრალური სახელმწიფოების ინტერესებისაგან, როგორებიცაა ავსტრია და ირლანდია. უსაფრთხოების საკითხებში კომპრომისზე წასვლა პრიორიტეტებთან დაკავშირებულმა აზრთა სხვადასხვაობამ და საერთო ევროპული ჯარის (რომელიც სიტყვას საქმედ აქცევდა) არარსებობამ გამოინვია (იხ. 24-ე თავი).

პოლიტიკის გაყოფის ორიენტირთა ბოლო ნაკრები ევროკავშირის კანონებშია ასახული, რაც უფრო სიღრმისეულად გვიჩვენებს, რომელ სფეროებში მოქმედებს ევროკავშირი აქტიურად და რომელში აქვთ წევრ სახელმწიფოებს ყველაზე მეტი გაერთიანებული უფლებამოსილება. დიაგრამა 9.2-ზე წარმოდგენილი მონაცემები ცხადყოფს, რომ ეკონომიკურ კანონს, უფრო კონკრეტულად კი სოფლის მეურნეობისა და თევზჭერის კანონსა და კანონს საგარეო ურთიერთობებისა და საგარეო პოლიტიკის შესახებ, დომინანტური პოზიცია უჭირავს; ევროკავშირის 2019 წელს მოქმედი 24,000 საკანონმდებლო აქტის უმეტესი ნაწილი სწორედ მათზე მოდის. თუმცა არც ამ წყაროზე დაყრდნობა შეიძლება პირდაპირ და ცალსახად, რადგან კანონების მოქმედების არეალი და მათი მნიშვნელობა განსხვავებულია: ზოგი მათგანი უფრო ვრცელ ტერიტორიაზე ვრცელდება და მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს, ზოგი კი მეტად ფოკუსირებულია როგორც ტერიტორიული დაფარვის, ისე პოლიტიკის თვალსაზრისით. პოლიტიკის ზოგიერთ სფეროს უფრო ტექნიკური და დახვეწილი კანონების შექმნა სჭირდება, რის გამოც ამა თუ იმ სფეროში ევროკავშირის მიერ მიღებული კანონების სიმრავლე, შეიძლება, მისი საქმიანობის სიღრმის გამომხატველი უფრო იყოს, ვიდრე სიფართოვის. ასევე გასათვალისწინებელია ევროპეიზაციის ცნება – იხ. ინტეგრაციის გააზრება 6.

დიაგრამა 9.2 *ევროკავშირის მოქმედი სამართალი, თემატურად*



შენიშვნა: CFSP = საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა.
წყარო: *EUR-Lex-ის ვებგვერდი (2019). კანონების საერთო რაოდენობა: 23 911.*

წევრი სახელმწიფოების ადგილი

იმის ჩასანვდომად, რა ადგილი უკავიათ წევრ სახელმწიფოებს ევროკავშირში, არ კმარა მათი უფლებამოსილების თანაფარდობის დადგენა მის ინსტიტუციებთან. ამისთვის საჭიროა ამ სახელმწიფოების ფარდობითი უფლებამოსილებისა და გავლენის დადგენა, რასაც, როგორც ლეფანი (2018) მიიჩნევს, ოთხი მთავარი ფაქტორი განაპირობებს: პირველი, მნიშვნელოვანია, ევროკავშირის წევრობის რამდენწლიანი ისტორია აქვს სახელმწიფოს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს ევროკავშირში შესვლის თარიღი მხოლოდ ანალიტიკურ ინსტრუმენტად თუ გამოდგება. მართალია, ევროკავშირის შექმნაში მთავარი როლი საფრანგეთმა და გერმანიამ შეასრულა, მაგრამ მის გაფართოებასთან ერთად მათი როლი შესუსტდა. ერთ დროს მათ ევროპის საბჭოში ხმების 47% ჰქონდათ, 2020 წლის დასაწყისში კი მხოლოდ 18% ეკუთვნოდათ. იტალიამ კი, „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების“ ერთ-ერთმა დამფუძნებელმა ქვეყანამ, თავისი პოტენციალი სრულად ვერ გამოიყენა, რაშიც მას პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა პრობლემებმა შეუშალა ხელი, ახლა კი მოსახლეობის კლებადი რაოდენობა უშლის. იმასაც ამბობენ, რომ „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებისა“ და „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების“ დამფუძნებელმა სახელმწიფოებმა ინტეგრაციის წესები და კანონები საკუთარ თავზე მოირგეს, ახალმა წევრებმა კი მხოლოდ თანხმობა განაცხადეს მათზე. მათ არც მათ შექმნაზე მოუხდენიათ გავლენა.

წევრი სახელმწიფოს გავლენისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის მეორე ფაქტორი მისი ეკონომიკური სიმდიდრეა. ყველაზე დიდ და ეკონომიკურად ძლიერ ქვეყნებს პოლიტიკური გავლენაც სხვებზე მეტი აქვთ, ყველაზე ღარიბი ქვეყნები კი მხოლოდ პოლიტიკური ყურადღების სამიზ-

ინტეგრაციის გააზრება 6

კომპარატივისტული პოლიტიკა

კონსტრუქტივიზმი

როდესაც ჟან მონე „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში“ მიმდინარე პროცესებს აანალიზებდა, ამბობდა, რომ მომავალში ეროვნულ პოლიტიკებს ადვილად ჩაანაცვლებდა ევროპული პოლიტიკა, რასაც შემდეგში გაერთიანების მეთოდი (Community method) უწოდეს. მაგრამ ამის გაკეთება ძნელი აღმოჩნდა, რადგან მიაჩნდათ (თუმცა მცდარად), რომ მიაღწევდნენ ერთიან შეთანხმებას, რომლის თანახმადაც, წევრი სახელმწიფოები უფლებამოსილებას გადასცემდნენ ევროკავშირს, რასაც მოჰყვებოდა უფლებამოსილების მთლიანი გადაცემა პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში.

უკანასკნელ ხანებში წევრი სახელმწიფოების როლის შეცვლაზე ლაპარაკისას აქცენტს აკეთებენ ევროპეიზაციაზე. ტერმინი ერთობ მოდური გახდა სოციოლოგებს შორის, თუმცა თავად მის მნიშვნელობაზე ბოლომდე ვერ თანხმდებოდნენ (იხ. Bretherton and Mannin, 2013). მოკლედ რომ ვთქვათ, ეს არის პროცესი, რომლის განმავლობაშიც ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა თავიანთი სახელმწიფო კანონმდებლობა და პოლიტიკა თანდათანობით, ნაბიჯ-ნაბიჯ და ასიმეტრიული ადაპტაციის გზით შესაბამისობაში უნდა მოიყვანონ ევროკავშირის კანონმდებლობასა და პოლიტიკასთან, რის შედეგადაც, როგორც ლედრეხი (1994) ამბობს, ევროკავშირის პოლიტიკური და ეკონომიკური დინამიკა წევრი ქვეყნების პოლიტიკის ორგანიზაციული ლოგიკისა და პოლიტიკური შემოქმედებითობის ნაწილი გახდება. ლედრეხი (2014) ევროპეიზაციას განმარტავს, როგორც „ხიდა ცვლილებას, რომელშიც ევროკავშირი მთლიანად ან ნაწილობრივ არის ჩართული“.

ბულმერი და ლეკენი (2013) ერთმანეთისაგან მიჯნავენ ევროინტეგრაციას (პოლიტიკური განვითარებისა და პოლიტიკის შემუშავება სუპრაეროვნულ დონეზე) და ევროპეიზაციას (ინტეგრაციის შედეგები წევრი სახელმწიფოებისთვის). არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის შესახებ, რამდენად შორსაა ეს პროცესი წასული, არის თუ არა ის ზემოდან ქვემოთ მიმართული, თუ პირიქით, ქვემოდან ზემოთ მიმდინარეობს, ან იქნებ წრიულია; დავობენ იმაზეც, რამდენად მნიშვნელოვანია ის ევროკავშირის პოლიტიკური პროცესის გასააზრებლად (მაგალითისთვის იხ. Coman et al., 2014). ყველაფრის მიუხედავად, ევროპეიზაციას უამრავი ნაშრომი მიეძღვნა, რომლებშიც განხილულია მისი გავლენა ინდივიდუალურ ქვეყნებსა და პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროებზე. უკანასკნელ ხანს ძირითადად აქცენტი კეთდება იმ გავლენაზე, რომელსაც ის აღმოსავლეთ ევროპის ახალ წევრ სახელმწიფოებზე ახდენს (Börzel et al., 2017).

გაერთიანების მეთოდი
პროცესი, როდესაც თვლიდნენ, რომ წევრი სახელმწიფოების საჯარო პოლიტიკას თანდათანობით ევროპული პოლიტიკა ჩაანაცვლებდა.

ევროპეიზაცია
პროცესი, რომლის დროსაც ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოჰყავთ წევრი სახელმწიფოების საჯარო პოლიტიკა.

ნეები და ხშირ შემთხვევაში ევროპის ეკონომიკური ზრდის შემფერხებლები არიან. ეკონომიკური ზომის მიხედვით, წევრი სახელმწიფოები ბუნებრივად შეიძლება დაიყოს სამ ჯგუფად: დიდი, საშუალო და პატარა (იხ. ცხრილი 9.1). „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების“ ექვს დამფუძნებელ ქვეყანას ეკონომიკური სიმდიდრის ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით თანაბარი პოზიცია ეჭირა, მაგრამ კავშირის გაფართოების შემდეგ მასში ბევრი მათზე გაცილებით ღარიბი ქვეყანა გაწევრიანდა. ევროკავშირის ღარიბი რეგიონების დასახმარებლად შექმნილ სტრუქტურულ ფონდებს ევროკავშირის ბიუჯეტის საკმაო დიდი ნაწილი მიჰქონდა, მდიდარი სახელმწიფოები ღარიბების დახმარების ტვირთს კისრულობდნენ. 2007-2009 წლის გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა და ევროზონის კრიზისმა თვალნათლივ წარმოაჩინა, რომელ ქვეყნებს ჰქონდათ ძლიერი ეკონომიკა (მათ შორის პირველი იყო გერმანია) და რომელს არა. ამ უკანასკნელთა რიცხვს მიეკუთვნებოდნენ საბერძნეთი და პორტუგალია.

ძალაუფლების განმსაზღვრელი მესამე ფაქტორი მოსახლეობის ზო-

ცხრილი 9.1 *ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები მათი ეკონომიკების მიხედვით*

დიდი ($1–4 ტრილიონი მშპ)	
გერმანია	$3.7
საფრანგეთი	$2.6
იტალია	$1.9
ესპანეთი	$1.3
საშუალო ($100–900 მილიარდი)	
ნიდერლანდები	$830
შვედეთი	$535
პოლონეთი	$526
ბელგია	$495
ავსტრია	$416
ირლანდია	$331
დანია	$329
ფინეთი	$252
პორტუგალია	$219
ჩეხეთი	$216
რუმინეთი	$211
საბერძნეთი	$203
უნგრეთი	$140
მცირე ($100 მილიარდზე ნაკლები)	
სლოვაკეთი	$96
ლუქსემბურგი	$62
ბულგარეთი	$58
ხორვატია	$55
სლოვენია	$49
ლიეტუვა	$47
ლატვია	$30
ესტონეთი	$27
კვიპროსი	$22
მალტა	$13

ცხრილი 9.2. *წევრი სახელმწიფოები მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით*

დიდი (35–85 მილიონი)	
გერმანია	82.7
საფრანგეთი	67.1
იტალია	60.5
ესპანეთი	46.6
პოლონეთი	38.0
საშუალო (7–20 მილიონი)	
რუმინეთი	19.6
ნიდერლანდები	17.1
ბელგია	11.4
საბერძნეთი	10.8
ჩეხეთი	10.8
პორტუგალია	10.3
შვედეთი	10.0
უნგრეთი	9.8
ავსტრია	8.8
ბულგარეთი	7.1
მცირე (1–6 მილიონი)	
დანია	5.8
ფინეთი	5.5
სლოვაკეთი	5.4
ირლანდია	4.8
ხორვატია	4.1
ლიეტუვა	2.8
სლოვენია	2.0
ლატვია	1.9
ესტონეთი	1.3
კვიპროსი	1.2
მიკრო (1 მილიონზე ნაკლები)	
ლუქსემბურგი	0.6
მალტა	0.5

წყარო: მსოფლიო ბანკი (2019). წარმოდგენილია 2017 წლის მონაცემები

მაა: ევროპის საბჭოში დიდ სახელმწიფოებს მეტი ხმა აქვთ, პოლიტიკის შექმნის ინიციატივის ხელში აღება მეტად შეუძლიათ და ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებშიც წამყვან როლს ასრულებენ. ზომის მიხედვით ევროკავშირის სახელმწიფოები ბუნებრივად იყოფა ოთხ ჯგუფად: დიდი, საშუალო, პატარა და მიკრო (იხ. ცხრილი 9.2). მოსახლეობის რაოდენობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია საარჩევნო სისტემების შესახებ მიმდინარე დებატებისას და წამყვან თანამდებობებზე დასანიშნი კანდიდატურების განხილვისას. შედარებით მცირე ზომის სახელმწიფოები მუდმივად წუხან იმაზე, რომ მათ ხმებს დიდი სახელმწიფოები ხმათა უმ-



ილუსტრაცია 9.1: საფრანგეთის პრეზიდენტი ემანუელ მაკრონი და გერმანიის კანცლერი ანგელა მერკელი 2019 წელს ევროპარლამენტში გამართულ შეხვედრაზე, ის ფაქტი, რომ ისინი აქტიურად მონაწილეობენ ევროკავშირის პოლიტიკურ საკითხებში, ევროპული ინტეგრაციის პროცესში მათი ქვეყნების მრავალწლიან გავლენას ასახავს.

წყარო: ევროპარლამენტი

რაველესობით გადაფარავენ ან სულაც ჭკუით აჯობებენ. ამის გამო დიდ სახელმწიფოებს პოლიტიკის საკუთარი ნებით წარმართვის შესაძლებლობა ყოველთვის არ ეძლევათ ხოლმე. ევროკავშირის საარჩევნო სისტემა კი ისეა მოწყობილი, რომ ყველაზე პატარა სახელმწიფოებს უფრო მეტი ხმის უფლება აქვთ (ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით); მაგ., გერმანიას ევროპის საბჭოში ერთი ხმის უფლება აქვს 2.8 მილიონ მოსახლეზე, მალტას კი – 140,000-ზე. ამრიგად, ევროპარლამენტის ერთი გერმანელი პარლამენტარი 840,000 ადამიანს წარმოადგენს, მალტელი კი – 70,000-ს. ამრიგად, ევროპარლამენტის ერთი გერმანელი პარლამენტარი 840,000 ადამიანს წარმოადგენს, მალტელი კი – 70,000-ს.

წევრი სახელმწიფოების გავლენის ბოლო განმსაზღვრელია მათი განსხვავებული დამოკიდებულება ინტეგრაციისადმი, რაც გაცილებით რთული შესაფასებელია, ვიდრე მოსახლეობის რაოდენობის დათვლა და ეკონომიკური მდგომარეობის გაანგარიშება (საზოგადოებრივი აზრის განხილვა იხ. მე-18 თავში). ინტეგრაციის მამოძრავებელი ის სახელმწიფოები, მთავრობები და/ან საზოგადოებები არიან, რომლებიც ინტეგრაციას დიდი ენთუზიაზმით ეგებებოდნენ; ამ კატეგორიაში, თავისი მცირე ზომის მიუხედავად, ლუქსემბურგი, ევროკავშირის ყველაზე ენთუზიასტი წევრი, ლიდერობს. ინტეგრაციას საწყისი ბიძგი საფრანგეთმა და გერმანიამ მისცა; თუმცა დე გოლის შემთხვევაში ეს ბიძგი ეჭვს უფრო ეყრდნობოდა, ვიდრე მხარდაჭერას. დიდმა ბრიტანეთმა ერთგვარი მუხრუჭის სახელი მოიხვეჭა, რამეთუ იგი ინტეგრაციას არაერთგვაროვნად უყურებდა და მთავარ სფეროებში პრიორიტეტებსაც ხშირად ცვლიდა; თუმცა დიდი ბრიტანეთი ერთიანი ბაზრის, ვაჭრობის ლიბერალიზაციისა და უსაფრთხოების საერთო პოლიტიკის დიდი ქომაგი იყო. ის, რომ მნიშვნელოვანი როლის შესრულება მცირე ქვეყნებსაც შეუძლიათ, დანიამ და ირლანდიამ დაამტკიცეს, როცა დანიელმა და ირლანდიელმა ამომრჩეველმა მაასტრიხტის, ნიცისა და ლისაბონის ხელშეკრულებებს უნდობლობა გამოუცხადა. 2005 წელს კი ნიდერლანდებმა საკონსტიტუციო ხელშეკრულებას უთხრა უარი.

ცალსახად ვერც იმას ვიტყვით, რომ ერთი რომელიმე სახელმწიფო თანამიმდევრულად და მუდმივად პროევროპული ან ანტიევროპულია. ასე-

თი განცხადების გაკეთება მრავალი ნიუანსის უგულებელყოფას ნიშნავს. პროევროპული არ არის სახელმწიფო, რომელიც უპირობოდ ეთანხმება ევროკავშირის ყველა ინიციატივას; პროევროპული ის სახელმწიფოა, რომელიც ხელს უწყობს იმ ინიციატივების პოპულარიზაციას, რომელიც ეფექტური და ეფექტიანი ინტეგრაციის ინტერესებში შედის. ევროკავშირის წინააღმდეგ გამოხატული რეზისტენტულობა ყოველთვის ანტიევროპულობას არ ნიშნავს. ასეთი დამოკიდებულება სიფრთხილისა და ყურადღების ნიშანია. გასათვალისწინებელია, რომ წევრ სახელმწიფოებში ევროკავშირისადმი დამოკიდებულება განსხვავდება სოციალური კლასების, ასაკის, განათლების დონის, სიმდიდრის, ეროვნული იდენტობის ძალის, დროისა და განსახილველი პოლიტიკის მიხედვით. მაგ., სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა საფრანგეთს ყოველთვის უფრო მეტად აინტერესებდა, ვიდრე გერმანიას. ევროკავშირის შედარებით ღარიბ წევრ ქვეყნებს გაცილებით მეტად აინტერესებთ რეგიონული პოლიტიკა, ვიდრე მდიდარ სახელმწიფოებს, მდიდარი ქვეყნები კი მეტად არიან დაინტერესებული ეკოლოგიური რეგულაციების გამკაცრებით, ხოლო გლობალური ინტერესების მქონე სახელმწიფოებს აშკარად მეტად აინტერესებთ, რა კუთხით წარმიმართება ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა. დასასრულ, ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვაოთ საზოგადოებრივი და პოლიტიკური მოსაზრებები. მთავრობები და ხალხი ევროკავშირს ყოველთვის ერთი თვალით არ უყურებენ.

გაწევრიანების პროცესი

გაფართოებამ უდიდესი გავლენა მოახდინა ევროკავშირის ჩამოყალიბებასა და მისი წევრი სახელმწიფოების როლების ცვლილებაზე. თუ შევთანხმდებით იმაზე, რომ ამჟამად ევროპაში 44 სუვერენული სახელმწიფოა (იხ. მე-3 თავი), მაშინ ევროკავშირის წევრობის კიდევ 16 პოტენციური კანდიდატი არსებობს, რომელთა საერთო მოსახლეობაც 187 მილიონამდეა (ცხრილი 9.3 შეჯამებული სახით წარმოადგენს ამ ინფორმაციას). მათ ევროკავშირში გაწევრიანების განსხვავებული პერსპექტივები აქვთ, რადგან სხვადასხვა დონეზე აკმაყოფილებენ გაწევრიანების იმ პირობებს, რომლებზეც მოლაპარაკებაც შესაძლებელია; განსხვავებულია მათი პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობებიც. პრეტენდენტი ქვეყნების ევროკავშირში შესაძლო გაწევრიანებას სხვადასხვანაირად უყურებენ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებიც.

ინტეგრაციის პირველ წლებში გაწევრიანების ფორმალური წესები თითქმის არ არსებობდა; „რომის ხელშეკრულებაში“ ნათქვამი იყო, რომ „ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს“ აქვს უფლება, მოითხოვოს გაწევრიანება (თავად ტერმინი „ევროპული“ განმარტებული არ ყოფილა). ერთადერთი პირობა გაწევრიანების პირობების დაკმაყოფილება და არსებული წევრი სახელმწიფოების თანხმობა იყო. მაგრამ ევროგაერთიანების გაზრდასა და მისი წესების დეტალიზაციასთან ერთად გაწევრიანებაზე განაცხადის გაკეთება გაცილებით ფორმალური და კომპლექსური გახდა. „მაასტრიხტის ხელშეკრულების“ მე-2 და 49-ე მუხლებში ნათქვამია, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება შეიძლება მოითხოვოს ნებისმიერმა სახელმწიფომ, რომელიც პატივს სცემს ისეთ ფასეულობებს, როგორებიცაა: „ადამიანის ღირსება, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა და კანონის უზენაესობა... [და] ადამიანის უფლებები“. უფრო დეტალურ ინფორმაციას იძლევა კოპენჰაგენის შეთანხმების პირობები, რომელიც 1993 წელს მიიღეს, 1995 წელს კი მადრიდის ევროპულ საბჭოზე განავრცეს.

კოპენჰაგენის პირობები
ევროკავშირის წევრობის აუცილებელი პირობებია: დემოკრატია, კაპიტალიზმი და ევროკავშირის არსებული კანონმდებლობის მიღების სურვილი და შესაძლებლობა.



ილუსტრაცია 9.2: ნორვეგია უერთკავშირში გაწევრიანების ყველა მოთხოვნას აკმაყოფილებს, მაგრამ მტკიცედ ირჩევს ევროკავშირის გარეთ დარჩენას.

წყარო: iStock/cookelma

გაფართოება თუ გაღრმავება აზრთა სხვადასხვაობა იმის შესახებ, უნდა განაგრძოს თუ არა ევროკავშირმა გაფართოება, თუ ძალისხმევა არსებული კლუბის ეფექტიანობის გაზრდისკენ მიმართოს.

კანდიდატი ქვეყანა ევროკავშირის არაწევრი ქვეყანა, რომლის განაცხადიც ევროკავშირის წევრობის შესახებ მიღებულია, მესაელის პირობების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყება დაგეგმილია, უკვე დაწყებულია ან სულაც დასრულებულია.

სტანდარტები კომისიის მიერ მიღებული გაზომვადი მიზნები, რომლებიც უნდა გაითვალისწინონ აპლიკანტმა ქვეყნებმა ევროკავშირში გაწევრიანების პირობების დასაკმაყოფილებლად განეული ძალისხმევისას.

ეს ადვილი პროცესი არ არის. არსებობს უამრავი ფორმულა, რომლებიც მინიშნებასაც კი არ იძლევა იმის შესახებ, როგორ უნდა გადაიჭრას უამრავი პრობლემური პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სოციალური საკითხი. ეს საკითხები დღის წესრიგში დგება ყოველი ახალი წევრის მიღებისას და, სავარაუდოდ, მომავალშიც დადგება. პროცესის დასაწყისში გრაბემ (2003) აღნიშნა, რომ კოპენჰაგენის შეთანხმების პირობები ვრცელი იყო და სხვადასხვა ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლეოდა, რომ ისინი არ იყო მკაცრად დადგენილი და განსაზღვრული; მას ევროპის საბჭოს სამიტებზე ახალი პირობები დაემატა და ძველი პირობები თავიდან განისაზღვრა, რამაც განმცხადებელი ქვეყნები გააღიზიანა. ამ პრობლემას საფუძვლად უდევს უთანხმოება იმის შესახებ, რა უფრო მნიშვნელოვანია – ევროკავშირის გაფართოება თუ გაღრმავება. არიან ისეთებიც, ვინც ამტკიცებს, რომ მუდმივი გაფართოება ყველას ინტერესებში შედის და ისეთებიც, ვინც თვლის, რომ პრიორიტეტული არსებულ წევრებს შორის ინტეგრაციის გაღრმავება და გაუმჯობესება უნდა იყოს.

ევროკავშირში გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოს წევრობის მოთხოვნის განაცხადი შეაქვს ევროპულ საბჭოში, რომელიც საკონსულტაციოდ მიმართავს კომისიას, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე საჭიროა პარლამენტის ერთსულოვანი თანხმობა. ქვეყანა პოტენციურ კანდიდატად ცხადდება მაშინ, როცა მას დაპირდებიან, რომ ევროკავშირში მაშინ განევრიანდება, როცა ამისთვის მზად იქნება. სახელმწიფო კანდიდატ ქვეყანად ცხადდება მაშინ, როცა მის განაცხადზე გაიცემა თანხმობა და დაიწყება მოლაპარაკებები (არ არის აუცილებელი, დაუყოვნებლივ დაიწყოს) იმ ცვლილებების შესახებ, რომლებიც მან უნდა განახორციელოს წევრობის პირობების დასაკმაყოფილებლად. მოლაპარაკებათა თითოეული რაუნდი აპლიკანტი სახელმწიფოს საჭიროებებისა და თავისებურებების მიხედვით წარმოებს. მოლაპარაკებების პროცესში დგინდება, რა კორექტივები უნდა შეიტანოს აპლიკანტმა სახელმწიფომ წევრობის პირობების დასაკმაყოფილებლად. განხილვები ევროკავშირის პოლიტიკის სხვადასხვა ასპექტის მიხედვით თემატურ თავებად იყოფა. თითოეულ შემთხვევაში სტანდარტს ან მიზანს ადგენს საბჭო. პროცესის დაწყებისას კომისია აფასებს, რამდენად აკმაყოფილებს აპლიკანტი

დიაგრამა 9.3 *კოპენჰაგენის პირობები*

პირობა	მახასიათებლები
დემოკრატია	სახელმწიფოებმა უნდა შეასრულონ მაასტრიხტის პირობები და უზრუნველყონ თავისუფლება, დემოკრატია, ადამიანის უფლებების დაცვა და კანონის უზენაესობა.
კაპიტალიზმი	ქვეყნებს უნდა ჰქონდეთ სიცოცხლისუნარიანი თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკა და ევროკავშირის შიგნით მოქმედ საბაზრო ძალებზე რეაგირების უნარი.
ევროკავშირის კანონთა კრებული	სახელმწიფოებს უნდა ჰქონდეთ ევროკავშირის არსებული კანონებისა და პოლიტიკის ნაწილის დაკმაყოფილებისა და ვალდებულებების აღების სურვილი.
ადმინისტრაცია	სახელმწიფოებმა უნდა მოახდინონ თავიანთი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ადაპტირება ინტეგრაციისთვის აუცილებელი პირობების შესაქმნელად.

თითოეულ საკითხს (თემას). კონკრეტული თემის განხილვა დასრულებულად ითვლება, როდესაც საბჭო და პარლამენტი, კომისიის რეკომენდაციით, შეთანხმდებიან იმაზე, რომ აპლიკანტი კონკრეტული თემის სტანდარტებს აკმაყოფილებს. სერიოზული და მუდმივი განხეთქილებების დროს კონკრეტული თავის განხილვა შეიძლება გადაიდოს და მისი ხელახლა დაწყებისთვის საჭირო პირობები დადგინდეს.

არსებობს გარკვეული შესაძლებლობები და ზომები, რომლებიც აპლიკანტ სახელმწიფოს გარდამავალ პროცესში ეხმარება, მათ შორისაა: შეერთების წინაპერიოდის სტრატეგიების დასახვა (ამით დგინდება ცვლილებები, რომლებიც გააადვილებს გარდამავალ პერიოდს), ევროკავშირსა და აპლიკანტ სახელმწიფოს შორის ორმხრივი შეთანხმებების გაფორმება, ევროკავშირის პროგრამებში მონაწილეობა (რომელიც საშუალებას აძლევს აპლიკანტ სახელმწიფოს, საკუთარი გამოცდილებით დაინახოს ევროკავშირის მუშაობის სპეციფიკა) და კომისიის გამოყოფა, რომელიც ზედამხედველობს, რა პროგრესს აღწევს (ან, პირიქით, ვერ აღწევს) აპლიკანტი ქვეყანა წევრობის პირობების დაკმაყოფილების მხრივ. ინსტიტუციების განმტკიცების, ინფრასტრუქტურების გაუმჯობესებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნებთან თანამშრომლობის გაუმჯობესების მიზნით აპლიკანტ ქვეყნებს ენიშნებათ მიერთების წინარე დახმარება. იმავდროულად, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები (SAA) გაფორმდა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების უმეტესობასთან, რომლებიც შექმნილია მათი წევრობისთვის მოსამზადებლად და ევროკავშირთან თავისუფალ ვაჭრობაზე შეთანხმებების მისაღწევად.

როდესაც ყველა სტანდარტი დაკმაყოფილებლად ჩაითვლება (ამ პროცესს, ჩვეულებრივ, რამდენიმე წელი სჭირდება ხოლმე), შედგება და ხელი ეწერება მიერთების აქტს (An Act of Accession), რომელშიც აღნიშნულია ახალი წევრი სახელმწიფოს ევროკავშირში შესვლის თარიღი, ცვლილებები, რომლებიც ევროკავშირის ინსტიტუციებში უნდა მოხდეს ახალი წევრის მისაღებად, შეჯამებულია მიღწეული შეთანხმებები და ჩამოყალიბებულია დადგენილი პირობები. იმ შემთხვევაში, თუ აპლიკანტი სახელმწიფო (აპლიკანტ სახელმწიფოს უფლება აქვს, ეს საკითხი რეფერენდუმით ან მის გარეშე გადაწყვიტოს) და ევროკავშირის ყველა არსებული წევრი სახელმწიფო მიერთების აქტის რატიფიცირებას მოახდენს, ახალი წევრი სახელმწიფო დათქმულ თარიღში შევა ევროკავშირში.

მომავალი გაფართოების პერსპექტივები

გაფართოების სამართლებრივი ფორმალობების მიღმა არსებობს სხვა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური მოსაზრებები, რომელთა გამოც ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნები წევრობისთვის მზადყოფნის სხვადასხვა დონეზე არიან.

- **აზერბაიჯანს** ნავთობისა და ბუნებრივი აირის დიდი მარაგი აქვს. მისი პოლიტიკური წარსული არცთუ სახარბიელოა. ქვეყანაში გაისმის ბრალდებები 2003 წლის არჩევნებში (როდესაც სახელმწიფოს მეთაურის პოსტზე ილჰამ ალიევმა მამა, ჰეიდარ ალიევი, შეცვალა) ხმების გაყალბებისა და ამომრჩევლის დაშინების შესახებ. ასევე საეჭვოა დემოკრატიული ფასეულობებისადმი ქვეყნის ერთგულების ხარისხი, რაც მის ევროკავშირთან დაახლოების პერსპექტივას სათუოს ხდის.

- **ალბანეთი** კანდიდატი ქვეყანა 2014 წელს გახდა. ევროკავშირისგან განვითარების დაფინანსებას 1990-იანი წლებიდან იღებს, მაგრამ გაწევრიანებაში ხელს უშლის ქვეყანაში არსებული კორუფცია და ორგანიზებული დანაშაული. ალბანეთმა ევროკავშირთან ხელი მოაწერა სტაბილიზაციისა და მიერთების (Stabilizatioan and Accession Agreement (SAA)) შეთანხმებას, რომელიც ძალაში 2009 წლის აპრილში შევიდა, ანუ იმავე თვეს, როდესაც ალბანეთმა ევროკავშირის წევრობის შესახებ განაცხადი შეიტანა.

- **ბელარუსი** დიდი პოლიტიკური პრობლემების წინაშე დგას. ბელარუსები ეთნიკურად ევროპელები არიან და ქვეყნის მოსახლეობის 80%-ს შეადგენენ. ბელარუსში 1994 წლის შემდეგ ალექსანდრ ლუკაშენკოს დიქტატურაა დამყარებული (ეს არის ერთადერთი ევროპული სახელმწიფო, რომელსაც უარი უთხრეს ევროპის საბჭოში შესვლაზე). 1990-იანი წლების შემდეგ აქტიურად განიხილავენ კონფედერაციულ კავშირს რუსეთსა და ბელარუსს შორის. თუმცა მათ ურთიერთობებსაც არ ჩაუვლია დაძაბულობის გარეშე. იყო გარკვეული უთანხმოება რუსეთის ენერგოიმპორტის გამო.

- **ბოსნია-ჰერცეგოვინა** პოტენციური კანდიდატია. მას 2007 წლიდან ევროკავშირთან გაფორმებული აქვს სტაბილიზაციისა და მიერთების შეთანხმება (Stabilizatioan and Accession Agreement (SAA)). ევკროკავშირში გაწევრიანებაზე განაცხადი შეიტანა 2016 წელს. ქვეყანას ჯერ კიდევ სრულად არ დაუძლევია 1990-იანი წლების სამოქალაქო ომის შედეგები და კვლავ გაყოფილია ბოსნიელ მუსლიმებს, ხორვატებსა და სერბებს შორის. მიმდინარეობს ევროკავშირთან ვიზალიბერალიზაციაზე მოლაპარაკების პროცესი; ბოსნიის ვაჭრობის ორი მესამედი ევროკავშირზე მოდის, ასევე ევროკავშირს ეკუთვნის ბოსნიაში ჩადებული პირდაპირი ინვესტიციების ნახევარზე მეტი. ქვეყანას ევროკავშირში გაწევრიანებაში ხელს უშლის კორუფცია, ორგანიზებული დანაშაული და შიდა ეთნიკური დაძაბულობები; ხელშემშლელ ფაქტორთა რიცხვს განეკუთვნება ისიც, რომ ქვეყანაში საზოგადოებრივი აზრი გაყოფილია ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ.

- **თურქეთი** შემდგომი გაფართოების დღის წესრიგის ყველაზე პრობლემური მონაწილეა. ქვეყანას, ერთი მხრივ, ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილის ყველაზე ხანგრძლივი ისტორია აქვს, მეორე მხრივ კი, ყველაზე ძლიერ პოლიტიკურ წინააღმდეგობას აწყდება (იხ. Nas and Özer, 2017). თურქეთმა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების"

ფოკუსი 3

ევროკავშირიდან გასვლა

მიუხედავად იმისა, რომ ბრექსიტის ეპოქის დადგომამდე ნებისმიერ ნატო სახელმწიფოს შეეძლო ევროკავშირის დატოვება, ეს ალბათობა თეორიულად მუდამ არსებობდა. პირველი გასვლა 1985 წლის თებერვალში მოხდა, როდესაც გრენლანდიამ ევგ დატოვა. იგი, როგორც დანიის კოლონია, ევგ-ის ნევრი 1973 წლის იანვარში გახდა. მიუხედავად იმისა, რომ მისმა 32000-მა მცხოვრებმა ნევრობის ნინააღმდეგ მისცა ხმა თევზაობის უფლებების დაკარგვის გამო, გრენლანდიას დანიამ თვითმმართველობა 1979 წლის მაისში მიანიჭა, რამაც 1982 წელს გზა გაუხსნა გაერთიანებიდან მისი გასვლის კუნძისყრას. გრენლანდია ევროკავშირის სრულფასოვანი ნევრი ქვეყანა არ ყოფილა და თუმცა 2010 წელს მიმდინარეობდა ზედაპირული დისკუსია საბელმწიფოების ევროზონიდან გაძევების შესახებ, ეს ხელშეკრულებებით დაუშვებელია.

„ლისაბონის ხელშეკრულების" 50-ე მუხლის თანახმად „ნებისმიერ ნევრ სახელმწიფოს შეუძლია, გადაწყვიტოს გასვლა კავშირიდან საკუთარი კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად". ასეთ დროს ერთადერთი რამ არის საჭირო – ქვეყანამ თავისი გადაწყვეტილება ევროპულ საბჭოს უნდა აცნობოს. ეს უკანასკნელი ნარმართავს მოლაპარაკებებს, რომლებიც შეთანხმებით დასრულდება. „დადგინდება გასვლის ღონისძიებები და კავშირთან მომავალი ურთიერთობის ჩარჩო". თუ სახელმწიფომ ევროკავშირიდან გასვლის შემდეგ აზრი შეიცვალა და ხელახლა განეევრიანება მოისურვა, იგივე ეტაპები უნდა გაიაროს, რაც ახალმა განმცხადებელმა. დებატებს საინტერესო კითხვა დაემატა, როდესაც დღის ნესრიგში შემდეგი საკითხი დადგა: 2014 წლის სექტემბრის რეფერენდუმზე მოტლანდიაში ხმა დამოუკიდებლობისთვის რომ მიეცათ, მიიღებდა თუ არა იგი ევროკავშირში დარჩენის უფლებას, თუ განევრიანებისთვის ხელახლა შეიტანდა განაცხადს.

ბრიტანეთს დიდი ხნის განმავლობაში ჰქონდა ეგგ/ევროკავშირის ყველაზე უხალისო ნევრის რეპუტაცია. ის იყო პირველი ნევრი ქვეყანა, რომელმაც 1975 წელს ევროკავშირის ნევრობა ეროვნულ რეფერენდუმზე გაიტანა. შემდგომმა გამოკითხვებმა ცხადყო, რომ ბრიტანეთში ევროკავშირის მიმართ უხალისობა უფრო დაბალი იყო, ვიდრე ნებისმიერ სხვა ნევრ ქვეყანაში; თუმცა ისიც ცხადი გახდა, რომ ბრიტანელებმა ევროკავშირის შესახებ ნებისმიერი სხვა ნევრი ქვეყნის მოქალაქეებზე გაცილებით ნაკლები იცოდნენ (იხ. თავი 17). გაინდა კითხვები ბრიტანეთის საზოგადოებრივი აზრის ხარისხთან დაკავშირებით; დასადგენი იყო რამდენად ეფუძნებოდა ევროკავშირის მიმართ ბრიტანელთა მტრული დამოკიდებულება ამ საკითხების რეალურ გააზრებას. 1993 წელს შეიქმნა გაერთიანებული სამეფოს დამოუკიდებლობის პარტია, რომელსაც ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლის კამპანია უნდა ნარმართა, რაც ბრიტანეთის კონსერვატიულ პარტიას სერიოზულ საფრთხეს უქმნიდა. 2016 წელს ევროკავშირიდან გასვლის საკითხი რეფერენდუმზე გაიტანეს.

გასვლა ძალიან რთული და საკამათო აღმოჩნდა. ბრიტანეთის მთავრობას გაუჭირდა ევროკავშირთან გასვლის პირობებზე ისეთი შეთანხმების მიღწევა, რომელიც ბრიტანულ კანონმდებლთა უმრავლესობისთვის მისაღები იქნებოდა; როგორც აღმოჩნდა, ბრიტანეთში ძალიან ცოტას ეფიქრა ბრექსიტის მოთხოვნებსა და შედეგებზე. ბრიტანეთის ეკონომიკა დაზარალდა; მრავალი პასუხგაუცემელი კითხვა წამოიჭრა იმ ეფექტზე, რომელსაც კავშირიდან მისი გასვლა იქონიებდა მის დიდ ფინანსურ სექტორზე; შეთთავდნენ ბრიტანეთის ვაჭრობისა და უცხოური ინვესტიციების გამოც. ბრექსიტის ერთ-ერთი შედეგი აღმოჩნდა ის, რომ ევროკავშირის ნევრობა უფრო პოპულარული გახდა თვით დანარჩენ 27 ნევრ სახელმწიფოშიც კი, რომლებსაც თავიანთ ნილად დიდი რაოდენობით ევროსკეპტიკოსი მოსახლეობა ჰყავდათ.

ასოცირებულ ნევრობაზე განაცხადი ჯერ კიდევ 1959 წელს შეიტანა, 1987 წლის აპრილში კი განაცხადი შეიტანა სრულ ნევრობაზე. კანდიდატის სტატუსი 1999 წელს მიენიჭა, მაგრამ მოლაპარაკებები, რომლებიც მხოლოდ 2005 წელს დაიწყო, საკმაოდ შეუვალი აღმოჩნდა; ევროკავშირი უარს ამბობს შემდეგი თავების გახსნაზე მანამ, სანამ არ მოგვარდება კვიპროსთან (რომელიც ჩრდილოეთ თურქეთსა და სამხრეთ საბერძნეთს შორისაა გახლეჩილი) დაკავშირებული დავა. ევროკავშირსა და თურქეთს შორის ვაჭრობა იზრდება, ევროკავშირის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად თურქეთმა ადგილობრივ კანო-

ნებსა და პოლიტიკაში უამრავი ცვლილება შეიტანა (მათ შორის, 2004 წელს გააუქმა სიკვდილით დასჯა), მაგრამ დემოკრატიისა და ადამიანების დაცვის მხრივ ქვეყანაში კვლავაც არაერთგვაროვანი მდგომარეობაა. ევროკავშირში თურქეთის გაწევრიანება ახლო აღმოსავლეთში ევროკავშირის გავლენის გაძლიერებას ნიშნავს, მაგრამ თურქეთი დიდი ქვეყანაა (დაახლოებით 81 მილიონიანი მოსახლეობით), ღარიბი (მისი ეკონომიკური ინტეგრაცია უამრავი გამოწვევის წინაშე დადგომას ნიშნავს) და ისლამისტური (რაც უამრავ პრობლემურ რელიგიურ და კულტურულ საკითხს წარმოშობს), ბოლო ხანებში ავტორიტარული მმართველობისკენ იხრება. თურქეთის მოსახლეობაში ევროკავშირისადმი მხარდაჭერა თანდათან კლებულობს.

- **ისლანდია** წარსულში კანდიდატი ქვეყანაა. იგი 1970 წელს გახდა „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" (EFTA) წევრი, ევროპის ეკონომიკურ სივრცეში (EEA) (ეეს) 1994 წელს შევიდა, „შენგენის ხელშეკრულებას" ხელი 2000 წელს მოაწერა. სახელმწიფოს ერთი ხელის გაწვდენაზე იყო ევროკავშირის წევრობისგან, თუმცა განევრიანებისაგან თავს იკავებდა თევზსაჭერი მრეწველობის მოსაზრებებიდან გამომდინარე. 2007-2009 წლების მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის დროს ისლანდიის ვალუტამ დევალვაცია განიცადა, საბანკო სისტემა კი ძლივს გადაურჩა ნგრევას. ამან ქვეყანას უბიძგა, 2009 წელს ევროკავშირისთვის გაწევრიანების მოთხოვნით მიემართა. მას კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიენიჭა, მაგრამ თევზჭერის უფლებების შესახებ ატეხილი დებატებისა და ფინანსური რეფორმის გამო მისი ახალი მემარჯვენე-ცენტრისტული მთავრობა იძულებული გახდა, საბოლოო მოლაპარაკებები 2013 წლის მაისამდე გადაედო, 2015 წელს კი მოთხოვნა გაწევრიანების შესახებ უკან გაიხმო. ისლანდია დემოკრატიული სისტემის, თავისუფალი ვაჭრობის ქვეყანაა, მისი მოსახლეობა მცირერიცხოვანი, მაგრამ მდიდარია. ქვეყანას მილებული აქვს ევროკავშირის მრავალი კანონი და პოლიტიკა იმის გამო, რომ იგი სეა-ს წევრი ქვეყანაა.

- **კოსოვო** პოტენციური კანდიდატი ქვეყანაა, თუმცა მისი გაწევრიანების პერსპექტივა საკმაოდ ძნელი გადასაწყვეტია მისი სადავო სამართლებრივი სტატუსის გამო. ქვეყანა ერთ დროს სერბეთის ნაწილი იყო, დამოუკიდებლობა კი 2008 წლის თებერვალში გამოაცხადა. მან არაოფიციალურად ევროც მიიღო. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 65 წევრმა ქვეყანამ ოფიციალურად აღიარა მისი დამოუკიდებლობა, თუმცა ევროკავშირის რამდენიმე სახელმწიფომ (კვიპროსმა, საბერძნეთმა, რუმინეთმა, სლოვაკეთმა, ესპანეთმა) აღიარებისგან თავი შეიკავა. ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისია კოსოვოში (EULEX – the European Union Rule of Law Mission in Kosovo) აღნიშნავს, რომ ქვეყანას გარკვეული პრობლემები აქვს კორუფციასთან, ორგანიზებულ დანაშაულთან, ნარკოტიკებთან, ადამიანებითა და იარაღით უკანონო ვაჭრობასთან დაკავშირებით.

- **მოლდოვა** ევროპის ყველაზე ღარიბი ქვეყანაა. მართალია, მისი ხელმძღვანელები გადაკვრით ლაპარაკობენ ხოლმე ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივებზე, მაგრამ ქვეყანას საკმაოდ მჭიდრო კულტურული და ისტორიული კავშირები აქვს რუსეთთან. ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის გაფორმებულია თანამშრომლობის შეთანხმებები. მოლდოვა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (European Neighborhood Policy) წევრი ქვეყანაა. 2016 წელს მის სათავეში პრორუსი პრეზიდენტი მოვიდა. ქვეყანას გადაუჭრელი ტერიტორიული

დავა აქვს დნესტრისპირეთის რეგიონთან, რომელმაც მოლდოვისაგან დამოუკიდებლობა 1990 წელს გამოაცხადა.

- **მონტენეგრო** გაფართოების საკითხებში თვალსაჩინო აქტორია 2006 წლიდან, ანუ სერბეთისაგან დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ. ქვეყანამ ევრო 2002 წელს მიიღო (მიუხედავად იმისა, რომ იგი ევროზონის ქვეყანა არ არის), 2007 წლის ოქტომბერში ხელი მოაწერა შეთანხმებას ევროკავშირთან სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პროცესის შესახებ (SAA), ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადი კი 2008 წლის დეკემბერში შეიტანა. კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი 2010 წელს მიენიჭა. მაგრამ დემოკრატიაზე მის გადასვლას ხელს უშლის უამრავი გადაუჭრელი საკითხი; ბალკანეთის სხვა ქვეყნების მსგავსად, ქვეყანაში არსებობს კორუფცია და ორგანიზებული დანაშაული.

- **ნორვეგიამ** ორჯერ შეიტანა განაცხადი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის წევრობაზე (პირველად 1970 წელს, მეორედ კი 1992 წელს). იგი ორჯერვე მიიღეს, მაგრამ ეროვნული რეფერენდუმის შედეგების გამო ქვეყანამ ორჯერვე უარი თქვა წევრობაზე. ისლანდიის მსგავსად, ნორვეგიაც „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის" (EFTA), „ევროპის ეკონომიკური სივრცისა" (EEA) და „შენგენის შეთანხმების" წევრი ქვეყანაა, რაც ნიშნავს, რომ მას მრავალი წინგადადგმული ნაბიჯი აქვს ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის. ევროკავშირში გაწევრიანებაში მხოლოდ ქვეყანაში გაბატონებული საზოგადოებრივი აზრი უშლის ხელს. წარსულში თვლიდნენ, რომ ნორვეგიის ევროკავშირში გაწევრიანება მის ეკოლოგიურ სტანდარტებსა და თევზჭერაზე იმოქმედებდა, მაგრამ დროთა განმავლობაში ეს ნაკლებად მნიშვნელოვანი გახდა. ევროკავშირში გაწევრიანებისადმი წინააღმდეგობა მას შემდეგ გაიზარდა, რაც ნორვეგიამ შედარებით უვნებლად დააღწია თავი გლობალურ ფინანსურ კრიზისს.

- **საქართველო** ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ მიისწრაფვის, მაგრამ მრავალი პრობლემის წინაშე დგას. ქვეყანას დაძაბული ურთიერთობა აქვს რუსეთთან, რომლის ბუნებრივი აირის იმპორტზეცაა დამოკიდებული. დაძაბულობამ პიკს 2008 წელს მიაღწია, როდესაც ქვეყანაში აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის სეპარატისტულმა მისწრაფებებმა იმძლავრა და საქმე რუსეთის სამხედრო ინტერვენციამდე მივიდა. ქვეყანამ 2014 წელს ევროკავშირთან ხელი მოაწერა სტაბილიზაციისა და მიერთების შეთანხმებას Stabilizatioan and Accession Agreement (SAA)).

- **სერბეთი** „სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პროცესის" (Stabilization and Association Process (SAP)) ნაწილი იყო, ევროკავშირთან შეთანხმებას სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პროცესის შესახებ (SAA) ხელი 2008 წლის აპრილში მოაწერა. ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადი 2009 წლის დეკემბერში შეიტანა. კანდიდატი ქვეყანა 2012 წელს გახდა. ევროკავშირი სერბეთის უმთავრესი სავაჭრო პარტნიორი და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციის წყაროდ იქცა. სერბეთს საერთაშორისო კრიმინალურ ტრიბუნალში გადაუჭრელი დავა აქვს ყოფილ იუგოსლავიასთან (1990-იანი წლების ომის დანაშაულის გამო). 2011 წლის მაისში მდგომარეობა შეიცვალა, როდესაც 16 წლის მალვის შემდეგ ევროპაში ძებნილი, ომის სისხლის სამართლის დანაშაულში ეჭვმიტანილი რატკო მლადიჩი დააპატიმრეს. ქვეყანაში არსებობს კორუფცია და ორგანიზებული დანაშაული. საჭიროა ბიუროკრატიული რეფორმის გატარება და მედიის თავისუფლება. უამრავ კითხვას ბადებს ეროვნული უმცირესობის, მაგ., ბოშების (რომას), უფლებების დაცვის საკითხი.

რუკა 9.1. *ევროკავშირის პოტენციური წევრები, 2020*



- **სომხეთს** ეკონომიკური პრობლემები აქვს (1991 წელს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მისი მოსახლეობის მეოთხედზე მეტი ქვეყნიდან გავიდა). ეკონომიკურად დიდად არის დამოკიდებული რუსეთზე, საიდანაც შემოაქვს თითქმის მთელი თავისი ბუნებრივი აირი. 2015 წელს, მას შემდეგ, რაც უარი თქვა ევროკავშირთან SAA-ს ხელმონერაზე, იგი შეუერთდა ევრაზიის საბაჟო კავშირს, რომელსაც რუსეთი ხელმძღვანელობს. სომხეთს ასევე გადაუჭრელი დავა აქვს თურქეთთან იმის გამო, რომ ოტომანებმა პირველი მსოფლიო ომის დროს ასიათასობით სომეხი ამოხოცეს. ამ მოვლენას სომხები გენოციდს უწოდებენ, თურქები კი – ომის შედეგს.

- **უკრაინა** დემოკრატიული ცვლილებების გატარების საჭიროების წინაშე 2004 წლის „ნარინჯისფერი რევოლუციის" (რევოლუციას ბიძგი არჩევნების სავარაუდო გაყალბებამ მისცა) მოხდენისთანავე დადგა. ქვეყანა ახერხებდა გარკვეული ბალანსის დაცვას და კარგ ურთიერთობებს ინარჩუნებდა რუსეთთანაც და ევროკავშირთანაც. ლაპარაკი იყო მიერთების ნინარე პროცესის დაწყებასა და თავისუფალი ვაჭრობის დაწყების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერა'ზე. უკრაინის წამყვანი

ცხრილი 9.3. *ევროკავშირის პოტენციური წევრები, 2020*

ქვეყანა	მოსახლეობა (მილიონებში)	მშპ ერთ სულ მოსახლეზე ($)	სტატუსი
თურქეთი	80,7	10,550	კანდიდატი (1999 წ. დეკემბერი)
ჩრდილოეთი მაკედონია	2,0	5,410	კანდიდატი (2005 წ. დეკემბერი)
მონტენეგრო	0,6	7,780	კანდიდატი (2010 წ. დეკემბერი)
სერბეთი	7.0	5,900	კანდიდატი (2012 წ. მარტი)
ალბანეთი	2,9	4,540	კანდიდატი (2014 წ. ივნისი)
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	3.5	5,150	პოტენციური კანდიდატი
კოსოვო	1,8	3,960	პოტენციური კანდიდატი
ნორვეგია	5,3	75,704	გაუმჯობესების პოტენციალი
ისლანდია	0,3	71,310	წარუმატებელი კანდიდატი
საქართველო	3,7	4,050	არაერთგვაროვანი პერსპექტივები
შვეიცარია	8,5	80,340	არაერთგვაროვანი პერსპექტივები
უკრაინა	44.8	2,640	არაერთგვაროვანი პერსპექტივები
სომხეთი	2.9	3,940	შორეული პერსპექტივა
აზერბაიჯანი	9.9	4,135	შორეული პერსპექტივა
ბელარუსი	9.5	5,730	შორეული პერსპექტივა
მოლდოვა	3.5	2,290	შორეული პერსპექტივა

წყარო: მსოფლიო ბანკის მონაცემები მოსახლეობისა და ეკონომიკის შესახებ (2019). მოცემულია 2017 წლის მაჩვენებლები.

პოლიტიკური პარტიები მხარს უჭერდნენ ევროკავშირს, მაგრამ უკრაინის მოსახლეობას ევროკავშირისადმი არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება ჰქონდა. შემდეგ 2013-2014 წლის მოვლენები განვითარდა, როდესაც პრეზიდენტმა ვიქტორ იანუკოვიჩმა გადაწყვიტა, გამოსულიყო ევროკავშირთან მჭიდრო სავაჭრო შეთანხმებიდან. ხალხი ქუჩაში გამოვიდა, რაც საბოლოოდ 2014 წლის თებერვალში პრეზიდენტის დამხობით დასრულდა. დროებითი მთავრობის დანიშვნას რუსეთის მხრიდან ყირიმის მიტაცება და პუტინის ადმინისტრაციის წინააღმდეგ ეკონომიკური სანქციების გატარება მოჰყვა. უკრაინა კვლავაც გახლეჩილია. მოსახლეობის ერთ ნაწილს რუსეთთან მჭიდრო კავშირის შენარჩუნება სურს, მეორე კი ევროკავშირისკენ ისწრაფვის (2022 წლიდან, რომ უკრაინა რუსეთთან საომარ მდგომარეობაში იმყოფება – მთარგმნ. შენ.).

- **შვეიცარიამ** „ევროპის ეკონომიკურ სივრცეში" (EEA) განევრიანების შეთანხმებას ხელი 1992 წლის მაისში მოაწერა, განაცხადი გააკეთა „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში" (EEC) განევრიანებაზეც. ქვეყნის მოსახლეობამ კი 1992 დეკემბრის ეროვნულ რეფერენდუმზე უარი განაცხადა ეეგ-ში განევრიანებაზე, რის გამოც განაცხადის განხილვა შეჩერდა. ქვეყანამ ევროკავშირში განევრიანებაზე საბოლოოდ

უარი 2001 წელს ჩატარებული რეფერენდუმით თქვა. 2008 წელს შვეიცარია „შენგენის შეთანხმების" წევრი ქვეყანა გახდა. ის, რომ შვეიცარიას ევროკავშირისადმი ცვალებადი დამოკიდებულება აქვს, იმის გამოძახილია, რომ ქვეყანა საკუთარ ნეიტრალიტეტსა და სუვერენიტეტს უფრთხილდება. 2014 წლის რეფერენდუმმა, რომელზეც მხარი დაუჭირეს იმიგრაციაზე შეზღუდვების დაწესებას, გარკვეული კითხვები გააჩინა შვეიცარიისა და ევროკავშირის მომავალი ურთიერთობების შესახებ.

- **ჩრდილოეთი მაკედონია** იყო ბალკანეთის პირველი ქვეყანა, რომელმაც ხელი მოაწერა ევროკავშირთან შეთანხმებას სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პროცესის შესახებ (SAA) (2001 წლის აპრილში). ევროკავშირში განევრიანებაზე განაცხადი 2004 წლის მარტში შეიტანა, კანდიდატი ქვეყანა კი 2005 წელს გახდა. დავა და კამათი მიმდინარეობდა მისი სახელწოდების გამო, რადგან იგივე სახელი ჰქვია ჩრდილოეთ საბერძნეთის ერთ-ერთ რეგიონს (რაც საბერძნეთში შეშფოთებას ინვევს მაკედონელთა ტერიტორიული მისწრაფებების გამო). სახელის გარშემო მიმდინარე დავა 2019 წელსღა გადაწყდა, როდესაც ქვეყანას ოფიციალურად ჩრდილოეთი მაკედონია ეწოდა, მანამდე მას იუგოსლავიის ყოფილ მაკედონიის რესპუბლიკად მოიხსენიებდნენ. ასევე კითხვებს ბადებს მაკედონიის მიერ ეკონომიკური და დემოკრატიული რეფორმების განხორციელების კუთხით განცდილი პროგრესი. მაკედონია შედარებით პატარა ქვეყანაა და თანაც ღარიბი.

გაფართოების წარსულმა რაუნდებმა შეცვალა ინტეგრაციის არსი და მიღწევები. შეიცვალა თვით „ევროპის" მნიშვნელობაც. ამ მხრივ გამონაკლისი არც მომავალი რაუნდები იქნება. გაფართოება დიდი ხნის განმავლობაში დემოკრატიული და კაპიტალისტური იდეების გავრცელების ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტიანი საშუალება იყო (იხ. თავი 26) და თუ ისტორია მეორდება, მაშინ გაფართოება ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებშიც არაერთ ცვლილებას მისცემს ბიძგს, რაც საბოლოოდ, შეცვლის ევროკავშირის ბუნებას და მის ურთიერთობას რუსეთთან. კითხვა, რამდენად აქვს ევროკავშირს ასეთი აბსორბციის უნარი, რამდენად შეიძლება ევროკავშირი გაფართოვდეს და ამავდროულად მართვადი, ეფექტიანი და თავისი ძირითადი მიზნების ერთგული დარჩეს, ჯერაც პასუხგაუცემელი რჩება.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა არის საუკეთესო საშუალება იმის დასადგენად, თუ როგორ იყოფა უფლებამოსილებები ევროკავშირსა და მის წევრ ქვეყნებს შორის?
2. პოლიტიკის რომელ სფეროებშია ყველაზე მნიშვნელოვანი ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ერთობლივად მოქმედება და როდის ჯობს პასუხისმგებლობის გადაცემა ცალკეული სახელმწიფოებისთვის?
3. არის თუ არა ევროპეიზაცია სასარგებლო კონცეპტუალური ტერმინი?
4. არის თუ არა კოპენჰაგენის პირობები გონივრული და აზრიანი?
5. რა უფრო მნიშვნელოვანია ევროკავშირისთვის: გაფართოება თუ გაღრმავება?

ძირითადი ტერმინები

გაფართოება თუ გაღრმავება
ევროპეიზაცია
კანდიდატი ქვეყანა
კოპენჰაგენის პირობები
გაერთიანების მეთოდი
სტანდარტი

კონცეფციები

კომპეტენცია
სუბსიდიარობა

დამატებითი ლიტერატურა

- Börzel, Tanja, Antoaneta L. Dimitrova, and Frank Schimmelfennig (eds) (2017) European Union Enlargement and Integration Capacity (Routledge). ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოების შეფასება ათწლეულის შემდეგ, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირმა თავი გაართვა მის შედეგებს, გაწევრიანება კი ამ სახელმწიფოებისთვის სასარგებლო იყო.
- Bretherton, Charlotte, and Michael Mannin (eds) (2013) The Europeanization of European Politics (Palgrave Macmillan). ევროპეიზაციის მნიშვნელობისა და გავლენის შემსწავლელ კვლევათა რედაქტირებული კრებული; განიხილავს მის ზემოქმედებას ინდივიდუალურ ქვეყნებსა და პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროებზე.
- Zeff, Eleanor, and Ellen Pirro (eds) (2015) The European Union and the Member States, 3rd edn (Lynne Rienner). რედაქტირებული კრებული, რომელიც განიხილავს ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებულ ურთიერთობას; იკვლევს ანალიტიკურ მიდგომებს, ცალკეული თავები ეძღვნება მთავარ სახელმწიფოებსა და ევროპეიზაციის შედეგების განხილვას.

კადრი: იტალია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ ევროკავშირს	1957 წლის მარტში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	35% დადებითი, 36% ნეიტრალური, 27% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	რომი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	73/705 (მე-4 ადგილი ევროკავშირში)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	54.5%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	29/316 (ევროკავშირის სამი სხვა სახელმწიფოს თანაბარი რაოდენობა) (ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

60,5 მილიონი
მოსახლეობა

$1,94 ტრილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$32,110
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

301,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

იტალია, საფრანგეთთან და გერმანიასთან ერთად, ევროპული თანამეგობრობის ერთ-ერთი დამფუძნებელი წევრია, თუმცა მას თავისი, როგორც ევროპის ლიდერის, პოტენციალი სრულად არ გამოუყენებია. მეორე მსოფლიო ომში დამარცხების შემდეგ იტალია პოლიტიკური არეულობისა (პოლიტიკური ძალადობა და ხელისუფლების ხშირი ცვლილება) და ეკონომიკური სიდუხჭირის (გამოწვეული იყო კორუფციით, პოლიტიკური არასტაბილურობითა და უფრო განვითარებულ ჩრდილოეთსა და ნაკლებად განვითარებულ სამხრეთს შორის არსებული განსხვავებით) ფაზაში შევიდა. გლობალური ფინანსური კრიზისის შედეგებმა, შიდა განხეთქილებამ და იტალიის პოლიტიკურ სისტემაში წესრიგის დამყარების წარუმატებელმა მცდელობამ ბიძგი მისცა პოპულიზმის აღზევებას, რის შედეგადაც 2018 წლის ივნისში იტალიის სათავეში დასავლეთ ევროპის პირველი პოპულისტური კოალიციური მთავრობა მოვიდა. 2008-2018 წლებში ეკონომიკა 13 პროცენტზე მეტით შემცირდა; ქვეყანაში არსებული შიდა პრობლემები ევროს სტაბილურობასთან დაკავშირებით გარკვეულ შეშფოთებას იწვევს.

ნაწილი II

პოლიტიკა და მართვა



10. ევროკომისია 194

11. მინისტრთა საბჭო 216

12. ევროპარლამენტი 235

13. ევროპის საბჭო 256

14. ევროპის სასამართლო 275

15. სპეციალიზებული სააგენტოები 296

16. მხარეები და ინტერესთა ჯგუფები 317

17. არჩევნები და რეფერენდუმი 336

18. საზოგადოებრივი აზრი 357



მე-2 ნაწილში აქცენტი კეთდება ევროკავშირის ძირითად ინსტიტუტებსა და პოლიტიკურ პროცესებზე, ევროპელების მათთან ურთიერთობასა და მათ შეხედულებებზე ინტეგრაციის შესახებ. მე-10–14 თავები ეხება ძირითად ინსტიტუციებს: ევროკომისიას, მინისტრთა საბჭოს, ევროპარლამენტს, ევროსაბჭოსა და იუსტიციის ევროპულ სასამართლოს. მე-15 თავში კი განხილულია უფრო სპეციალიზებული უწყებები (ზოგიერთი ევროკავშირის ნაწილია, ზოგი არა), რომლებიც ევროკავშირის დონეზე მიმდინარე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობენ. თითოეული თავი მოკლედ მიმოიხილავს ამ ინსტიტუციების ევოლუციას, შემდეგ კი განმარტავს მათ სტრუქტურასა და საქმიანობის სპეციფიკას.

მე-16-18 თავები განიხილავს ევროპელთა შეხედულებების ზეგავლენას ინტეგრაციის პროცესზე. აქ მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ პოლიტიკური პარტიები და ინტერესთა ჯგუფები, მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი მათგანი ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს და არა ევროპულზე. ევროპარლამენტის არჩევნები ხუთ წელიწადში ერთხელ იმართება, თუმცა აქტივობა ყოველთვის მაღალი არ ყოფილა. იმავდროულად, ევროკავშირის საკითხებზე ჩატარებული ეროვნული რეფერენდუმები პერიოდულად მკვეთრად ცვლიდა ევროკავშირის შესახებ მიმდინარე დებატების გეზსა და შინაარსს. დასასრულ, განახლდა ინტერესი ევროკავშირზე ჩამოყალიბებული საზოგადოებრივი აზრისადმი; როგორც გამოკითხვების შედეგები ცხადყოფს, შემცირდა ევროკავშირის მხარდაჭერა, მაგრამ ასევე დადგინდა, რომ შემცირდა მხარდაჭერა ზოგადად მთავრობის მიმართ და რომ ბევრ ევროპელს არ ესმის, როგორ მუშაობს ევროკავშირი.

10 ევროკომისია

მიმოხილვა

იმისათვის, რომ ევროკავშირის ფესვებს, ევოლუციასა და მომავალს ჩავწვდეთ, უნდა გავიაზროთ, როგორ და რატომ მოხდა რეგიონული ინტეგრაცია ევროპაში. თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ნაკლებად თანხმდებიან ევროკავშირის ორგანიზაციულ წარმომავლობასა და იმაზე, თუ როგორ და რატომ ჩამოყალიბდა ის ისეთი სახით, როგორიც არის. დავიპას მოიხმობენ ხოლმე სხვადასხვა თეორიასა და ინტერპრეტაციას სახელმწიფოებისა და ერების ქმედებებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის მოტივატორების შესახებ. ასევე ამბობენ, რომ შეიცვალა სახელმწიფოების როლი და მათ ადგილს მსოფლიოში მიმდინარე მზარდი სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობა იკავებს; თანამშრომლობა, რომელიც პოლიტიკური და ეკონომიკური ზეწოლითა და შესაძლებლობებით ყალიბდება.

ინტეგრაციის ასახსნელად უამრავ თეორიასა და ანალიტიკურ მიდგომას გვთავაზობენ. თითოეული მათგანი გარკვეულწილად ღირებულია, მაგრამ ხშირად კრიტიკას ვერ უძლებს, რის გამოც ევროინტეგრაციის არც ერთ დიდ თეორიას ჯერ საყოველთაო აღიარება არ მოუპოვებია. თავიდან მის ასახსნელად ძირითადად საერთაშორისო ურთიერთობების დისციპლინიდან მოხმობილ თეორიებს იყენებდნენ. ინტეგრაციას განიხილავდნენ, როგორც თავისი მიზნებისა და ლოგიკის მქონე პროცესს, ან როგორც პროცესს, რომლის მთავარი აქტორებიც მონაწილე სახელმწიფოების მთავრობები არიან. წინამდებარე თავში ამ თეორიებს განვიხილავთ. ევროინტეგრაციის გაფართოების კვალდაკვალ სულ უფრო ხშირად მოიხმობენ შედარებითი პოლიტიკისა და საჯარო პოლიტიკის თეორიებს, რომლებიც ევროკავშირს თვითმყოფად, თავისთავადად არსებულ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევს და მეტ ყურადღებას აქცევს მის ინსტიტუციებს, პროცესებსა და პოლიტიკის დინამიკას. ეს მიდგომები განხილულია მე-2 თავში.

საკვანძო საკითხები

- ევროკომისია ევროკავშირის ბიუროკრატიულ-აღმასრულებელი ორგანოა, რომელიც ძირითადად პასუხისმგებელია ახალი კანონებისა და პოლიტიკის წინადადებების შემუშავებასა და ნებურ ქვეყნებში მათ შესრულებაზე ზედამხედველობაზე.
- მას ხელმძღვანელობს კომისართა კოლეგია, რომლის წევრებს წარადგენს თითოეული ნებური სახელმწიფოს მთავრობა ხუთწლიანი განახლებადი ვადით და ამტკიცებს ევროპული საბჭო და ევროპარლამენტი.
- კოლეგიას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელსაც ოფიციალურად წარადგენს ევროპული საბჭო და მტების უმრავლესობით ამტკიცებს ევროპარლამენტი. კომისიის პრეზიდენტები ევროკავშირის ინსტრუქციების ყველაზე საჯარო პირები არიან.
- კომისიის თანამშრომელთა უდიდესი ნაწილი ბრიუსელში დაფუძნებულ გენერალურ დირექტორატებსა და სამსახურებში საქმიანობს, თუმცა ზოგიერთი მათგანი ევროკავშირის ნებურ ქვეყნებსა და მის ფარგლებს გარეთ მუშაობს.
- კომისიის დეტალურ საქმიანობას ახორციელებს საკონსულტაციო, მართვისა და მარეგულირებელ კომიტეტთა ქსელი, რომელსაც ეხმარება გენერალური სამდივნო.
- გარდა იმისა, რომ ევროკავშირის აკისრია პასუხისმგებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასა და პოლიტიკაზე, იგი ასევე მართავს მის ბიუჯეტს, აქვს პასუხისმგებლობა საგარეო ურთიერთობებში, წარმოადგენს ევროკავშირს საერთაშორისო სავაჭრო მოლაპარაკებებში და ამუშავებს ევროკავშირის განვრიანების მსურველთა განაცხადებს.

აღმასრულებელთა შედარება

2019 წლის გაზაფხულზე ჩატარდა ევროპარლამენტის არჩევნები, რის შედეგადაც მემარჯვენე-ცენტრისტულმა და ევროკავშირის მომხრე ევროპის სახალხო პარტიამ (EPP) ნააგო, ხმების უმრავლესობა ძირითადად მემარჯვენეების ანტიევროკავშირულმა პარტიებმა მოიპოვეს. მალევე ევროკავშირის ლიდერები ევროკომისიის ახალი პრეზიდენტის დასასახელებლად შეიკრიბნენ. 2014 წელს მიღებული წესების თანახმად, პრეზიდენტი ის გახდებოდა, ვინც ევროპარლამენტის წევრების ყველაზე მეტ მხარდაჭერას მოიპოვებდა. ამიტომ ყურადღების ცენტრში მოექცა გერმანელი მანფრედ ვებერი, რომელიც EPP-ის სასურველი კანდიდატი გახლდათ. მას აღმასრულებლობის მცირე გამოცდილება ჰქონდა, ნაკლებად იცნობდნენ საერთაშორისო ასპარეზზე და მისი კანდიდატურის დამტკიცების შემთხვევაში იგი ამ თანამდებობაზე დანიშნულ მამაკაცთა უწყვეტ ხაზში მორიგი მამაკაცი აღმასრულებელი იქნებოდა. რამდენიმედღიანი განხილვის შემდეგ ევროკავშირის ლიდერებმა კომისიის პრეზიდენტად ურსულა ფონ დერ ლაიენის კანდიდატურა წარადგინეს. წლის ბოლოს პარლამენტმა ლაიენი ამ თანამდებობაზე დაამტკიცა. გერმანიის თავდაცვის მოქმედი მინისტრი და კანცლერ ანგელა მერკელის ახლო მოკავშირე, ურსულა ფონ დერ ლაიენი, პირველი ქალი გახდა, რომელმაც ეს თანამდებობა დაიკავა.

ევროკომისიის პრეზიდენტი ამ ინსტიტუციის ყველაზე გამორჩეული ფიგურაა, რომელიც მრავალი თვალსაზრისით ევროკავშირის მთავარი აღმასრულებელია (ისევე როგორც მისი მთავარი ბიუროკრატი). თუმცა, დემოკრატიული ქვეყნების აღმასრულებელი ხელმძღვანელებისგან განსხვავებით, კომისიის პრეზიდენტი პირდაპირი წესით არ არის არჩეული, ის მხოლოდ ირიბადაა ანგარიშვალდებული ევროკავშირის ამომრჩევლების ნინაშე. წევრი ქვეყნების არჩეული ლიდერებისა და ევროპარლამენტის არჩეული წევრების მეშვეობით. ეს შეთანხმება ევროკავშირის დემოკრატიულ სტანდარტებზე დადებითად არ მეტყველებს, რაც იმ კრიტიკოსთა ცეცხლზე ასხამს ნავთს, რომლებიც ევროკავშირს ელიტიზმში

დიაგრამა 10.1 *ევროკომისიის სტრუქტურა*

- ევროკავშირის ბიუროკრატიულ-აღმასრულებელი შტო.
- სათაო ოფისი ბრიუსელშია.
- ხელმძღვანელობს ევროპის საბჭოს მიერ წარდგენილი და ევროპარლამენტის მიერ განახლებადი ხუთწლიანი ვადით დამტკიცებული პრეზიდენტი.
- მართავს კომისართა კოლეგია, რომელშიც თითო წევრი სახელმწიფო თითო კომისარს წარადგენს. კოლეგიის წევრებს ამტკიცებს ევროსაბჭო და ევროპარლამენტი; თითეულ მათგანს ენიჭება პასუხისმგებლობა პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროზე.
- იყოფა გენერალურ დირექტორატებად და სამსახურებად. რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან საშინაო და საგარეო პოლიტიკის სფეროების ერთობლიობაზე ან ასრულებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს.
- ევროკომისიის სამუშაოს უძღვება გენერალური სამდივნო.
- ევროკომისია ძირითადად სუპრანაციონალური და კონფედერაციულია.



აღმასრულებელი

პოლიტიკური ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელია კანონებისა და პოლიტიკის აღსრულების ზედამხედველობაზე; ყველაზე ხშირად ასოცირდება სახელმწიფოებში პოლიტიკურ ლიდერთან. ზოგიერთი აღმასრულებელი ლიდერი ამომრჩევლთა მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტია (მაგ., შეერთებულ შტატებში, პრეზიდენტი ნიგერიასა და ევროკავშირში – კვიპროსსა და საფრანგეთში...), ზოგი კი – პრემიერ-მინისტრი (ან კანცლერი – ავსტრიასა და გერმანიაში), ისინი მთავრობაში ყველაზე დიდი პარტიის ან პარტიათა კოალიციის ლიდერები ან სასურველი კანდიდატები არიან.

ახალი ინსტიტუციონალიზმი

მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის, როგორც თვითმყოფადი პოლიტიკური სისტემის, კვლევისადმი ინტერესი გაჩნდა, დღის წესრიგში დადგა ისეთი ინსტიტუციების მნიშვნელობის კვლევის განახლების საჭიროება, როგორიცაა ევროკომისია. ოდესღაც პოლიტიკური მეცნიერება თითქმის მთლიანად ინსტიტუციების შესწავლაზე იყო ორიენტირებული, რის გამოც აკრიტიკებდნენ, რომ ის მხოლოდ ხელისუფლების ფორმალურ წესებს სწავლობდა და ყურადღების მიღმა რჩებოდა თავად პოლიტიკა და მისი გამოხატვის უამრავი ფორმა. ევროპული ინტეგრაციის ადრეული თეორიების უმეტესობა კი, პირიქით, ზედმეტად იყო ორიენტირებული საბელმწიფოებს შორის ურთიერთობებზე, რის გამოც სისტემებს სათანადო ყურადღება არ ექცეოდა. მხოლოდ 1990-იან წლებში ევროკავშირის პოლიტიკურ სისტემად განხილვის მცდელობის შედეგად გადაინაცვლა აქცენტმა ინსტიტუტებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ინსტიტუციონალიზმი ათწლეულების განმავლობაში იყო პოპულარული, 1980-იან წლებში აქტუალურობა დაკარგა, რადგან უფრო პოპულარული გახდა ბიჰევიორალიზმი (რომელიც ადამიანებს ინსტიტუციებზე მაღლა აყენებს). ეს მიმართულება 1980-1990-იან წლებში აღორძინდა, როგორც ახალი ინსტიტუციონალიზმი. თავიდან მისით აშშ-ის კონგრესის არსს განმარტავდნენ. მაგრამ მალე მისი გამოყენება ევროინტეგრაციის დინამიკის ასახსნელად დაიწყეს. ახალი ინსტიტუციონალიზმი იკვლევს არა მხოლოდ ევროკავშირის ინსტიტუტების ოფიციალურ წესებს, არამედ იმასაც, თუ როგორ იღებენ ეს ინსტიტუციები პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს. ასევე სწავლობს ამ ფორმალურ ინსტიტუციებში ჩამოყალიბებულ ქცევათა არაოფიციალურ ტენდენციებს.

ეს საშუალო დონის თეორიაა, რომელიც არ ცდილობს ევროკავშირში მიმდინარე ყველა პროცესის ახსნას. პირიქით, მისი მტკიცებით, ინსტიტუციები კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. განსაკუთრებით ფოკუსირებულ შესწავლას იმსახურებენ და ინტეგრაციის ყოველდღიურ ისტორიაზე ბევრად მეტად ზემოქმედებენ, ვიდრე სახელმწიფოებს შორის დადებული მასშტაბური გარიგებები. სინამდვილეში ეს ერთი თეორია არც არის, უფრო სამი თეორიული მიდგომის ნაზავია:

1. ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი შეისწავლის წარსულში მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგებს გრძელვადიან პერსპექტივაში, ასევე იმას, თუ როგორ შექმნეს ნევრმა სახელმწიფოებმა ინსტიტუციები, რომლებიც განვლილი გზისა (ახალი გადაწყვეტილებები ძველი გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარეობს და მათით იზღუდება) და გაუთვალისწინებელი გარემოებების მიხედვით მოქმედებენ.
2. რაციონალური არჩევანის ინსტიტუციონალიზმი იკვლევს, რატომ და როგორ ახდენენ წევრი სახელმწიფოები, როგორც საკუთარი ინტერესების მქონე აქტორები, პასუხისმგებლობის დელეგირებას ინსტიტუციებზე. ისინი რაციონალურად და სტრატეგიულად მოქმედებენ ტრანზაქციული დანახარჯების შესამცირებლად და მაქსიმალური მოგების მისაღწევად.
3. სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი აქცენტს აკეთებს ინსტიტუციათა ნორმებზე, ფასეულობებსა და კულტურაზე და იმაზე, როგორ უწყობს ეს ყველაფერი ხელს პოლიტიკის ჩამოყალიბებას.

ადანაშაულებენ და აცხადებენ, რომ ევროკავშირს „არარჩეული ბიუროკრატები" ხელმძღვანელობენ. მართალია, კომისიის პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა მის პოლიტიკურ ავტორიტეტს გაზრდის, მაგრამ კრიტიკოსები ამასაც სათავისოდ გამოიყენებენ.

აღმასრულებლის ჩვეულებრივი საქმიანობა ნებისმიერ დემოკრატიულ ქვეყანაში მთავრობის მეთაურობას გულისხმობს. მან უნდა დანიშნოს უმაღლესი დონის თანამდებობების პირები და უხელმძღვანელოს

მთავრობას ეროვნული დღის წესრიგის მიხედვით, იმუშაოს მინისტრთა საბჭოსთან (ან კაბინეტთან), რომელშიც შედიან ეროვნული დონის ყველა ძირითადი სამთავრობო უწყების ხელმძღვანელები. იქ, სადაც მთავრობას პრეზიდენტი მეთაურობს, მოქმედი პრეზიდენტი თანამდებობას ჩვეულებრივ გარკვეული ვადით იკავებს (ჩვეულებრივ, ორი ოთხწლიანი ვადით), საპარლამენტო სისტემებში კი, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს, მოქმედი პრეზიდენტი იმდენი ვადით რჩება, რამდენზეც პოლიტიკური მხარდაჭერა ექნება.

ევროკომისიას და მის პრეზიდენტს უდავოდ აქვს ეროვნული აღმასრულებელი ხელისუფლების ზოგიერთი ნიშანი, თუმცა ბევრი რამეც განასხვავებს მისგან. მათი ამოცანაა, შექმნან და შეიმუშაონ წინადადებები ევროკავშირის ახალ კანონებსა და პოლიტიკასთან დაკავშირებით და ევროპარლამენტისა და მინისტრთა საბჭოს მიერ მათი დამტკიცების შემდეგ ზედამხედველობა გაუწიონ მათ განხორციელებას წევრი ქვეყნების მეშვეობით. ეს პროცედურა მათ ბიუროკრატებად აქცევს (დანიშნული თანამდებობის პირები, რომლებიც რჩევებს აძლევენ პოლიტიკის შემქმნელებს და ზედამხედველობენ კანონისა და პოლიტიკის განხორციელებას მისი მიღების შემდეგ), მაგრამ კომისიას თავისი ეროვნული ეკვივალენტებისგან გარკვეული ნიშნები განასხვავებს – ის მეტ ხელმძღვანელობას ახორციელებს და მსოფლიოს ყველაზე ძლიერი საერთაშორისო ბიუროკრატიაა, მაგალითად, მის თანამშრომლებს გაცილებით მეტი უფლებამოსილება და ავტორიტეტი აქვთ, ვიდრე საერთაშორისო ორგანიზაციებისას, მაგ., გაეროსას (საერთაშორისო საჯარო ადმინისტრაციის აღზევების შესახებ დისკუსია იხ. Christensen and Yesilkagit (2019). ინსტიტუტების შესახებ არსებული თეორიების განხილვისთვის იხ. ინტეგრაციის გააზრება 7).

კომისიის სათავო ოფისი განთავსებულია ბრიუსელში, ქალაქის ცენტრის აღმოსავლეთით მდებარე ევროპულ კვარტალში. ბრიუსელი ეეგ-ის ინსტიტუციების ძირითადი ნაწილის არაოფიციალურ ბაზად 1950-იან წლებში იქცა. ეს წინასწარ დაგეგმილი არ ყოფილა; ბელგიის მთავრობამ ოფისები გამოყო, ეეგ-ის სახელმწიფოთა შორის შეთანხმების და კომუნიკაციის ნაკლებობის გამო კი ბრიუსელი „გაერთიანების“ დე ფაქტო „დედაქალაქად“ იქცა. კომისიას მუდმივი სამყოფელი არ ჰქონდა, სანამ 1963-67 წლებში საგანგებო შენობა არ აშენდა 300 წლის წინანდელი მიტოვებული დედათა მონასტრის ადგილას, რომელსაც სათავეში ქალბატონი ბერლემონი ედგა. ეს შენობა გახდა ევროკომისიის, მინისტრთა საბჭოსა და ევროპარლამენტის საერთო სამყოფელი. ბერლემონის ახალი შენობის ვარსკვლავისებურმა ფორმამ გამოკვეთილი არქიტექტურული იერსახე შესძინა, რომელიც ევროკომისიის ლოგოსთვისაც კი გამოიყენეს, თუმცა ის ძალიან პატარა აღმოჩნდა კომისიის მთელი პერსონალისთვის, რომელთა უმეტესობაც მთელ ბრიუსელში მიმოფანტულ 60-ზე მეტ შენობაში გადანაწილდა. 2009 წელს გამოცხადდა გენერალური გეგმა, რომელიც მიზნად ისახავდა გაფანტულობის პრობლემის მოგვარებას და ევროპული კვარტლისთვის ახალი იერსახის მიცემას, თუმცა ამ პროცესს, სავარაუდოდ, მრავალი წელი დასჭირდება.

ახალი ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუციონალიზმის იმგვარი ფორმით განვითარება, რომელიც სცილდება ოფიციალურ წესებს და სწავლობს, როგორ იღებენ ინსტიტუციები გადაწყვეტილებებს და განსაზღვრავენ ინტერესებს.

ინსტიტუცია ფორმალური ორგანიზაცია ან წესებისა და პრაქტიკის ერთობლიობა, რომელიც დაკავშირებულია კონკრეტულ ფენომენთან.

როგორ ჩამოყალიბდა კომისია

დღევანდელი ევროკომისია დასაბამს ლუქსემბურგში დაფუძნებული „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების“ ცხრა წევრისაგან შემდგარი მმართველობის უმაღლესი ორგანოსგან იღებს. კომისიამ ფუნქციონირება 1952 წლის აგვისტოში დაიწყო და მისი ვალდებულება იყო ქვანახშირისა და ფოლადის დასაველეთევროპული ბაზრის გახსნის

წახალისება. მისი პირველი პრეზიდენტი ჟან მონე იმედოვნებდა, რომ მმართველობის ეს უმაღლესი ორგანო ძლიერი და დამოუკიდებელი იქნებოდა. მაგრამ ბენილუქსის ქვეყნების მთავრობები შეშფოთებას გამოთქვამდნენ, რომ გაერთიანებაში დომინანტები დასავლეთი გერმანია და საფრანგეთი გახდებოდნენ. ამიტომაც შეიქმნა მინისტრთა სპეციალური კაბინეტი, რომლის საშუალებით წევრი ქვეყნები უმაღლესი ორგანოს საქმიანობის დაბალანსებას შეძლებდნენ (Nugent and Rhinard, 2015).

მალე, 1958 წელს, „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" მმართველობის უმაღლეს ორგანოს „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა" და „ევრატომის" ცალკე კომისიები შეუერთდა; თითოეულს ცხრა წევრისაგან შემდგარი კომისართა კოლეგია ედგა სათავეში, მათი სათავო ოფისი კი ბრიუსელში მდებარეობდა. კომისრებს წევრი ქვეყნები ნიშნავდნენ ოთხი წლის ვადით. 1965 წლის „შერწყმის ხელშეკრულების" მიხედვით გატარებული ცვლილებებით, 1967 წელს სამივე კომისია გაერთიანდა და ევროპული გაერთიანებების კომისია (Commission of the European Communities) შეიქმნა, რომელიც მალე ევროკომისიის (European Commission) სახელით გახდა ცნობილი. 1970-1980-იან წლებში გაერთიანების წევრთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად გაიზარდა კომისართა რიცხვიც. თითოეული დიდი წევრი სახელმწიფოდან ორი კომისარი დაემატა, პატარებიდან კი – ერთი. „ნიცის ხელშეკრულების" პირობებით, თითოეულ სახელმწიფოს კოლეგიაში მხოლოდ ერთი წევრის შეყვანის უფლება მიეცა.

კომისიას ყოველთვის იგივე სუპრანაციონალური თვისებები ჰქონდა, რაც ევროპის ეკონომიკურ კავშირს/ევროკავშირს, მისი ძალაუფლება კი პოლიტიკური კლიმატის შეცვლის პარალელურად იზრდებოდა ან მცირდებოდა. როგორც მე-5 თავში ვნახეთ, ევროკომისიის ძალაუფლების გაზრდის მცდელობას 1965 წელს „ცარიელი სკამის" კრიზისი მოჰყვა, რომელსაც დასუსტებულმა კომისიამ ძლივს დააღწია თავი. 1974 წელს „ევროპული საბჭოს" შექმნისა და 1979 წელს ევროპარლამენტის (European Parliament (EP)) პირდაპირი წესით არჩევნების შემოღების შემდეგ კომისიის ძალაუფლება კიდევ უფრო შესუსტდა. 1980-იანი წლების ბოლოს და 1990-იანი წლების დასაწყისში, ჟაკ დელორის პრეზიდენტო-



ილუსტრაცია 10.1: ევროპის კომისია „ბერლეймონის შენობა" ბრიუსელში, ევროკომისიის შენობა და ბრიუსელის ევროპული კვარტალის გული.

წყარო: EC - პუბლიციტური სამსახური

დიაგრამა 10.2 *ევროკავშირის პოლიტიკური სისტემა*

ინსტიტუცია	წევრები	ძირითადი ფუნქციები	ძირითადი მახასიათებლები
ევროკომისია	ნევრი ქვეყნების მთავრობების მიერ დანიშნული კომისრები	პოლიტიკის ფორმულირება და განხორციელება	სუპრანაციონალური
მინისტრთა საბჭო	ნევრი ქვეყნების მთავრობების მინისტრები	ახალი კანონების განხილვა და მიღება	სამთავრობათაშორისო
ევროპარლამენტი	არჩეული ნარმომადგენლები	ახალი კანონების განხილვა და მიღება	სუპრანაციონალური
ევროსაბჭო	ნევრი სახელმნიფოების არჩეული ლიდერები	დღის ნესრიგის შექმნა	სამთავრობათაშორისო
მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო	ნევრი სახელმნიფოების მიერ დანიშნული მოსამართლეები	ხელშეკრულებების დაცვა და ინტერპრეტაცია	სუპრანაციონალური

ბის დროს, კომისიას უფლებამოსილება განუმტკიცდა. მინისტრთა საბჭოსთან და ევროპარლამენტთან შედარებით მისმა ძალაუფლებამ იკლო, თუმცა მისი საქმიანობა მეტად გამოიკვეთა და უფრო თვალსაჩინო გახდა. ვილეს (2013) მტკიცებით, მან „ნორმალიზაციის" პროცესი გაიარა: ფუნქციონირება დაიწყო „ტექნოკრატიული საერთაშორისო ორგანიზაციის სახით", მაგრამ დღეს ეროვნული ბიუროკრატიებისთვის დამახასიათებელი მრავალი ორგანიზაციული და ქცევითი ნიშან-თვისება აქვს.

ნარუმატებელი საკონსტიტუციო ხელშეკრულება კომისართა რიცხვის შემცირებას მოითხოვდა, რადგან კომისიის არსებული სახით შენარჩუნება შეუძლებელი ხდებოდა: 28 წევრისაგან შემდგარ კოლეგიაში შეუძლებელი იყო ყველასთვის მნიშვნელოვანი საქმის გამოძებნა. „ლისაბონის ხელშეკრულების" მიხედვით, კომისიის წევრთა რაოდენობა წევრი სახელმნიფოების რაოდენობის ორი მესამედი უნდა გამხდარიყო (ანუ 28 სახელმნიფოს 18 კომისარი ეყოლებოდა). ამ იდეას არ ემხრობოდნენ პატარა წევრი სახელმნიფოები. მოგვიანებით ირლანდიასთან დათმობაზე წასვლა მოუხდათ, რადგან ქვეყანა „ლისაბონის ხელშეკრულების" რატიფიკაციისთვის ჩატარებული 2009 წლის ოქტომბრის რეფერენდუმის წინ გარანტიებს ითხოვდა. საჭირო გახდა თითოეული წევრი სახელმნიფოდან კომისიაში თითო კომისრის შეყვანა.

კომისიის პრეზიდენტი
კომისიის ხელმძღვანელი და ევროკავშირის ინსტიტუციების პერსონალს შორის ყველაზე თვალსაჩინო ფიგურა. ნიშნავს ევროპული საბჭო განახლებადი ხუთწლიანი ვადით. მისი ვალდებულებაა კომისიის საქმიანობის გარკვეული მიმართულებით ნარმართვა.

ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი

კომისიის პრეზიდენტი ევროკავშირის ყველაზე გავლენიანი და ევროსაბჭოს პრეზიდენტთან ერთად ყველაზე საჯარო ფიგურაა. კომისიის მართვის პარალელურად, პრეზიდენტი ესწრება მსოფლიო ლიდერთა შეკრებებს, ხშირ შემთხვევაში გადამწყვეტ როლს ასრულებს ევროპული საბჭოს სამიტებზე მიმდინარე მოლაპარაკებების დროს, კრიტიკული მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით აკეთებს საჯარო განცხადებებს, ხვდება სხვადასხვა სახელმნიფოს მეთაურებს, დაწყებული აშშ-ის

პრეზიდენტიდან იმ ქვეყნების ხელისუფალთა ჩათვლით, რომლებიც ევროკავშირისგან განვითარების დახმარებას იღებენ. წარსულში ამ თანამდებობის კანდიდატებს მხოლოდ მოკრძალებული გამოცდილების ქონა მოეთხოვებოდათ, მათი საქმიანობაც მშვიდი და ნაკლებ საკამათო იყო. ახლა კი თანამდებობა გაცილებით მნიშვნელოვანი გახდა და კონკურენციაც მეტია, მეტ მოთხოვნებს უყენებენ პრეზიდენტის საქმიანობასაც.

პრეზიდენტი ინიშნება განახლებადი ხუთწლიანი ვადით. კომისართა მსგავსად, ისიც ევროპარლამენტის არჩევნებიდან ექვსი თვის გასვლის შემდეგ იკავებს თანამდებობას. პრეზიდენტი პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას უწევს და გარკვეულ მიმართულებას აძლევს კომისიის საქმიანობას, რაც ნიშნავს, რომ იგი გარკვეულ სტიმულს აძლევს ევროკავშირის არჩეულ კურსს. პრეზიდენტს შემდეგი უფლებამოსილებები აქვს:

- იწვევს და თავმჯდომარეობს კოლეგიის სხდომებს და ამტკიცებს კოლეგიის სხდომის დღის წესრიგს.
- ქმნის კომისიის საქმიანობის დირექტივებს და წყვეტს მის შიდა ორგანიზაციულ საკითხებს.
- თითოეული ვადის დაწყებისას ანაწილებს კოლეგიის პორტფელებს და საჭიროების შემთხვევაში, კოლეგიის წევრებს სთხოვს, გადადგნენ.
- თავად განსაზღვრავს, რა პასუხისმგებლობები და მოვალეობებია მისთვის საინტერესო.
- კითხვებზე პასუხის გასაცემად წარდგება ევროპარლამენტის წინაშე.
- წარმოადგენს კომისიას ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებთან ურთიერთობისას, ასევე სახელმწიფოთა მთავრობებსა და მათ ხელმძღვანელ პირებთან შეხვედრისას.

ეს პრეზიდენტის საქმიანობის ოფიციალური მხარეებია, რომელთაგან ზოგიერთი ხელშეკრულებებითა და კომისიის ფუნქციონალური წესებითაა დადგენილი. მაგრამ ისევე როგორც უმაღლესი თანამდებობის პირების შემთხვევაში, ამ თანამდებობის ხასიათიც პრეზიდენტის პიროვნული თვისებებისა და მართვის სტილის, მისი დღის წესრიგის, არსებული პოლიტიკური კლიმატისა და მისი უნარის, ითანამშრომლოს და დაიმსახუროს ევროკავშირის ლიდერთა პატივისცემა, შესაბამისად იცვლება (იხ. Kassim et al., 2013, Chapter 6). ზოგიერთი პრეზიდენტი, მაგ., ვალ-

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

ურსულა ფონ დერ ლაიენი



ურსულა ფონ დერ ლაიენმა (1958–) ევროკომისიის მეცამეტე პრეზიდენტის თანამდებობა 2019 წლის დეკემბერში დაიკავა; იგი პირველი გერმანელი პრეზიდენტია ევროკომისიის დამფუძნებელი პრეზიდენტის, ვალტერ ჰალშტაინის, შემდეგ და ამ თანამდებობაზე არჩეული პირველი ქალი. კომისიის გერმანელი გენერალური დირექტორის ქალიშვილი, ურსულა ფონ დერ ლაიენი, დაიბადა და გაიზარდა ბრიუსელში. 13 წლის ასაკში დაბრუნდა გერმანიაში, სადაც 1991 წელს დაამთავრა უნივერსიტეტი. არის ექიმი. პირველად პოლიტიკაში 1999 წელს შედგა ფეხი. 2003 წლიდან მსახურობდა ანგელა მერკელის ოთხივე მთავრობაში. 2010 წელს მას გერმანიის მომავალ მესაძლო პრეზიდენტად განიხილავდნენ. 2013 წელს გახდა პირველი გერმანელი ქალი თავდაცვის მინისტრი.

წყარო: EU – ავტორის ვებგვერდის სანახაობრივი

დაიგრამა 10.3 *ევროკომისიის ყოფილი პრეზიდენტები*



1958-1967
ვალტერ პალშტაინი
დასავლეთი გერმანია
ქრისტიან-დემოკრატი
საგარეო საქმეთა მინისტრი

მისი მუშაობით განმტკიცდა კომისიის როლი გაერთიანების საქმეებში, თავისი ნულილი შეიტანა საერთო ბაზრის შექმნასა და სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის შექმნაში. მონაწილეობდა 1965 წლის „ცარიელი სკამის“ კრიზისში.



1967-1970
ჟან რეი
ბელგია
ცენტრისტი
ეკონომიკის მინისტრი

ევროპარლამენტს ახალი უფლებამოსილება მოუპოვა. მისი პრეზიდენტობისას საფუძველი ჩაეყარა ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირს და ევროპის პოლიტიკურ თანამშრომლობას.



1970-1972
ფრანკო მარია მალფატი
იტალია
ქრისტიან-დემოკრატი
სახელმწიფო მრენველობის მინისტრი

თანამდებობიდან საკუთარი ნებით გადადგა, რაც ამ თანამდებობის იმდროინდელ სისუსტეზე მიუთითებს და იმაზე მიგვანიშნებს, როგორ შესუსტდა იმ დროს გაერთიანება.



1972-1973
სიკო მანსჰოლტი
ნიდერლანდები
სოციალ-დემოკრატი
სოფლის მეურნეობის მინისტრი

დროებითი პრეზიდენტი



1973-1977
ფრანსუა-ქსავიე ორტოლი
საფრანგეთი
კონსერვატიული პარტია
ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრი

პრეზიდენტი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების პირველი გაფართოებისა და გლობალური ენერგეტიკული კრიზისის დროს. გაცილებით გაელენიანი იყო ეკონომიკისა და ფინანსთა საქმეების კომისრის რანგში (1977-1981), როდესაც მეთვალყურეობას უწევდა ევროპის სავალუტო სისტემას.



1977-1981
როი ჯენკინსი
გაერთიანებული სამეფო
სოციალ-დემოკრატი
შინაგან საქმეთა და ფინანსთა მინისტრი

მეთვალყურეობას უწევდა ევროპის სავალუტო სისტემას; მის დროს დამტკიცდა კომისიის პრეზიდენტის უფლება, ყოფილიყო გაერთიანების წარმომადგენელი მსოფლიოს ეკონომიკურ სამიტებზე



1981-1985
გასტონ ტორნი
ლუქსემბურგი
სოციალისტი
პრემიერ-მინისტრი 1974-1979 წლებში

ხელმძღვანელობდა ბრიტანეთის ბიუჯეტის შემცირებისა და კომისიის უფლებამოსილების გაზრდის შესახებ მიმდინარე მოლაპარაკებებს, სადუძველი ჩაუყარა იმ საქმიანობას, რომელიც მისმა სამართალმემკვიდრე ჟაკ დელორმა განაგრძო.



1985-1994
ჟაკ დელორი
საფრანგეთი
სოციალისტი
ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრი

ამ თანამდებობაზე ყველაზე თვალსაჩინო მოღვაწე. თავისი პრეზიდენტობის ორი ვადის განმავლობაში დასრულდა საერთო ბაზრის შექმნა, ბოლომდე მიიყვანა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის გეგმის განხორციელება, გამართა მოლაპარაკებები, რომელთა შედეგადაც „მაასტრიხტის ხელშეკრულება“ იქნა მიღებული.



1995-1999
ჟაკ სანტერი
ლუქსემბურგი
ქრისტიან-დემოკრატი
პრემიერ-მინისტრი 1985-1995 წლებში

ევროკავშირი წაიყვანა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირისაკენ, გაფართოებისა და საერთო უცხოური და უსაფრთხოების პოლიტიკისაკენ; თუმცა მისი ხელმძღვანელობისას კომისია გარკვეულწილად ზედაპირული და არაეფექტიანი გახდა, რის გამოც კოლეგია მარტში გადადგა.



1999-2004
რომანო პროდი
იტალია
ცენტრისტი
პრემიერ-მინისტრი 1996-1998 წლებში

ხელმძღვანელობდა ევრის შემოსვლას, გაფართოების მოლაპარაკებებს, ევროპის კონსტიტუციის მუშაკებას, თუმცა მას საკრად არორგანიზებულ პროექტებად და ცუდ კომუნიკატორად მიიჩნევდნენ.



2004-2014
ჟოზე მანუელ ბაროზუ
პორტუგალია
ცენტრისტი
პრემიერ-მინისტრი 2002-2004 წლებში

მისი პრეზიდენტობის ორი ვადის განმავლობაში საკმაო ცვლილებები მოხდა და ბევრი გაურკვეველი სიტუაციაც წარმოიშვა: აღმოსავლეთით გაფართოება ჯერ კიდევ ახალი დანტებული იყო, ევროკავშირსა და ამშ-ს შორის ურთიერთობა დაძაბა, ევროპის კონსტიტუცია ჩაეარდა, მოხდა მსოფლიო ფინანსური კრიზისი, დაიწყო ევროს კრიზისი და შეირყა რწმენა ევროკავშირისადმი.



2014-2019
ჟან-კლოდ იუნკერი
ლუქსემბურგი
ქრისტიან-დემოკრატი
პრემიერ-მინისტრი 1995-2013 წლებში

არჩეული იყო ერთი ვადით. მოუხდა მიგრაციისა და ბრექსიტის კრიზისთან გამკლავება.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

ტერ პალშტაინი, როი ჯენკინსი და ჟაკ დელორი, სხვებზე ამბიციური და ეფექტიანი იყო. ზოგის მოლვაწეობა კი, მაგ., ჟაკ სანტერისა და რომანო პროდის, გაცილებით მოკრძალებული გახლდათ (იხ. დიაგრამა 10.3).

პრეზიდენტად დანიშვნის პროცესი ტექნიკურად მარტივია, თუმცა სინამდვილეში საკმაოდ კომპლექსურია. პრეზიდენტის თანამდებობის მსურველებს გაცილებით მკაცრ მოთხოვნებს უყენებენ: პირველი, ერთ დროს პრეზიდენტობის კანდიდატისთვის საკმარისი იყო, თავის სახელმწიფოში რომელიმე მინისტრის თანამდებობა სჭეროდა, დღეს კი უპირატესობა იმას ენიჭება, ვისაც პრემიერ-მინისტრად მუშაობის გამოცდილება აქვს. მეორე, პრეზიდენტი მისაღები უნდა იყოს ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყნისთვის. ხშირად უარი უთქვამთ კანდიდატზე, რომლის შესახებ დადებითი აზრიც არსებობდა და საკმაოდ სოლიდური ისტორიაც ჰქონდა. უარის მიზეზი კი კონსენსუსის ვერმიღწევა ხდებოდა. ასე მოხდა 2004 წელს პრეზიდენტის დანიშვნისას, როდესაც რამდენიმე ნამყვანი კანდიდატი ერთდროულად დასახელდა, მათ შორის ბელგიის პრემიერ-მინისტრი გი ვერჰოფსტადტი, ავსტრიის კანცლერი ვოლფგანგ შიუსელი და ნატოს ყოფილი ხელმძღვანელი ხავიერ სოლანა. საბოლოოდ კომპრომისული ვარიანტი პორტუგალიის პრემიერ-მინისტრი ჟოზე მანუელ ბაროზუ აღმოჩნდა, რომელიც 2009 წელს მეორე ვადით დაამტკიცეს, იმ თავდაპირველი შეხედულების მიუხედავად, რომ ბაროზუს საკუთარი ძლიერი პოზიციები არ გააჩნდა, რის გამოც ევროკავშირის ლიდერებისთვის ადვილი სამართავი იქნებოდა (Peter, 2009).

„ლისაბონის ხელშეკრულებით" დადგენილი ახალი წესები პირველად 2014 წელს ჟან-კლოდ იუნკერის დანიშვნისას გამოიყენეს. ამ წესების თანახმად, კანდიდატურას აყენებს ევროპული საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობის (Qualified Majority Vote (QMV) თანხმობის საფუძველზე (მეტი ინფორმაციისთვის იხ. თავი 11), შემდეგ კანდიდატურას ამტკიცებს ევროპარლამენტი ასევე კვალიფიციური უმრავლესობის თანხმობით. თუმცა ევროპარლამენტში ამ წესს ასეთი ინტერპრეტაცია გაუკეთეს: ავტომატურად უნდა დამტკიცებულიყო იმ პოლიტიკური ჯგუფისათვის სასურველი კანდიდატი, რომელიც ევროპარლამენტში მანდატების უმრავლესობას მოიპოვებდა. ნამყვანმა პოლიტიკურმა ჯგუფებმა დაასახელეს „საუკეთესო კანდიდატები" (spitzenkandidaten), რომლებიც ევროპარლამენტის არჩევნების წინ ჩაებნენ წინასაარჩევნო კამპანიებსა და სატელევიზიო დებატებში (იხ. Hobolt, 2014). ევროპარლამენტის მანდატების უმრავლესობა ევროპის სახალხო პარტიამ მოიპოვა, რის შემდეგაც მათი კანდიდატი, ლუქსემბურგის პრემიერ-მინისტრი, ჟან-კლოდ იუნკერი, დანიშნულად და გაიმარჯვა კიდეც.

ამ ცვლილების მნიშვნელობა სადავოა. მაგალითად, კრისტიანსენის (2016) მტკიცებით, „საუკეთესო კანდიდატის" სისტემამ ვერ შეძლო პარტიული პოლიტიკური კონკურენციის ახალი შესაძლებლობების შექმნა და ევროკავშირის პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაცია. ამ სისტემამ კომისიის პრეზიდენტის არჩევისას ხელი შეუწყო თანამშრომლობას მემარჯვენე და მემარცხენე ცენტრისტებს შორის, რითაც კიდევ უფრო გააძლიერა ევროპარლამენტში არსებული ძველი „დიდი კოალიცია". ეჭვები გაჩნდა 2019 წელსაც, როდესაც გერმანიის წარმომადგენელმა მანფრედ ვებერმა, ევროპის სახალხო პარტიის (EPP) „საუკეთესო კანდიდატმა", ევროპარლამენტართა პოლიტიკური ჯგუფების საკმარისი მხარდაჭერა ვერ მიიღო. როგორც ჩანს, ევროსაბჭოს წევრები უკან იხევდნენ ახალი პრეზიდენტის ნარდგენის ძველი მეთოდებიდან. საბოლოოდ ისინი ურსულა ფონ დერ ლაიენზე შეჩერდნენ.

კომისართა კოლეგია

დამაბნეველია, რომ „კომისიად" მოიხსენიებენ მთელ ევროპულ კომისიას თავისი 32000-იანი კოლექტივით და ამ ინსტიტუციის ხელმძღვანელ კომისართა კოლეგიასაც. კომისართა კოლეგია კომისიის საჯარო სახეა, მისი გავლენიანი და აქტიური წევრები, განსაკუთრებით ვაჭრობისა და კონკურენციის კომისრები, ევროკავშირის ინსტიტუციების იმ მცირერიცხოვან ლიდერთა შორის არიან, რომელთა საქმიანობაც, პრეზიდენტებთან ერთად, განსაკუთრებით ხილულია ევროპის მოსახლეობისთვის. თავისი საქმიანობით კომისია ეროვნული მთავრობების მინისტრთა კაბინეტს ჰგავს. კოლეგიის შემადგენლობაში შედიან კომისრები, რომელთაგანაც თითოეული პოლიტიკის იმ სფეროზეა პასუხისმგებელი, რომელშიც ევროკავშირი აქტიურად საქმიანობს. ევროპარლამენტის არჩევნებიდან ექვსი თვის თავზე კომისრებს ხუთწლიანი განახლებადი ვადით ნიშნავენ. კომისრებს ირჩევს პრეზიდენტი ნევრი სახელმწიფოების მიერ წარდგენილი სიიდან. საბოლოო სიის პროექტს დასამტკიცებლად წარუდგენენ ევროპულ საბჭოს. საბჭო კომისიის წევრებს კვალიფიციური უმრავლესობით ამტკიცებს (მეტი ინფორმაციისთვის იხ. თავი 11).

ხელშეკრულებათა თანახმად, ყველა კომისარი „შეირჩევა მათი ზოგადი კომპეტენციისა და ევროპისადმი თავდადების საფუძველზე იმ პირთა შორის, რომელთა დამოუკიდებლობაც ეჭვგარეშეა". კანდიდატებს ამტკიცებს ევროპარლამენტი მას შემდეგ, რაც მათ კანდიდატურებს განიხილავს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი და მოუსმენს მთელი პარლამენტი. ევროპარლამენტს არ აქვს ინდივიდუალური კანდიდატურის დამტკიცების ან მასზე უარის თქმის უფლება, ის მთელ კოლეგიას ერთიანად ამტკიცებს. კონკრეტული ნომინანტის მიმართ გამოთქმული შენიშვნები საკმარისია მისი კანდიდატურის მოსახსნელად (იხ. Nugent and Rhinard, 2015). ასე მოხდა სამჯერ 2019 წელს: უნგრეთის თავდაპირველ კანდიდატს ბრალი ნაუყენეს ინტერესთა კონფლიქტის გამო, რუმინეთიდან ნომინირებული კანდიდატის ქონებრივ დეკლარაციაში შეუსაბამობები დაფიქსირდა, ფრანგის კანდიდატურა კი ჩააგდეს; ვარაუდობდნენ, რომ ეს კონსერვატიული ევროპის სახალხო პარტიის შურისძიება იყო საფრანგეთის პრეზიდენტ მაკრონის მიერ კომისიის პრეზიდენტის პოსტზე მათ ფავორიტ კანდიდატზე უარის თქმის გამო. სამივე კანდიდატი შეიცვალა.

პარლამენტს შეუძლია დაითხოვოს კოლეგია უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით, თუმცა ასეთი რამ ჯერ არ მომხდარა, მიუხედავად იმისა, რომ 1999 წელს, როდესაც კომისიას თაღლითობაში, ნეპოტიზმსა და კრონიზმში დასდეს ბრალი, საქმე თითქმის აქამდე მივიდა. პარლამენტს კოლეგიის დათხოვნა უნდოდა, მაგრამ ამ წინადადებას ხმა არ მისცა ასეთი გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო პარლამენტის წევრთა ორმა მესამედმა. თუმცა 16 მარტს, ამ საქმის საგანგებოდ შემსწავლელი კომისიის ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ, კოლეგია თავად გადადგა (იხ. Georgakakis, 2004). პრეზიდენტს შეუძლია კომისიის ინდივიდუალური წევრების გადადგომა მოითხოვოს, როდესაც ისინი თავს ვერ ართმევენ დაკისრებულ მოვალეობას ან სერიოზულად არღვევენ ქცევის ნორმებს. თანამდებობიდან გადადგომა კომისრებს საკუთარი სურვილითაც შეუძლიათ, რაც არაერთხელ მომხდარა კიდეც.

მართალია, კომისრების კანდიდატურებს ეროვნული მთავრობები წარადგენენ, მაგრამ ისინი (კომისრები) ევროკავშირის ინტერესების გამტარებლები არიან, ფიცს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს წინაშე დებენ და აცხადებენ, რომ „არ ეცდებიან, შეასრულონ და არც შეასრულებენ არც ერთი მთავრობის ან ორგანიზაციის მითითებებს". კო-

კომისართა კოლეგია
კომისართა ჯგუფი, რომელიც ხელმძღვანელობს ევროკომისიას. ნევრები ინიშნებიან ხუთწლიანი განახლებადი ვადით, თითო ნევრი თითო ნევრი ქვეყნიდან; თითოეულს ეკისრება პასუხისმგებლობა პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროზე.



ილუსტრაცია 10.2: 2019 წელს ახალი ვადის დანყებისას კომისართა კოლეგია „ოჯახური ფოტოსთვის" პოზირებს. წინ, ცენტრში – მომავალი პრეზიდენტი ურსულა ფონ დერ ლაიენი.

წყარო: ევროპარლამენტი

მისართა დამოუკიდებლობის ხარისხს ისიც ზრდის, რომ მათ წარმდგენელ მთავრობებს ვადის ამოწურვამდე მათი უკან გაწვევის უფლება არ აქვთ, თუმცა ამის გაკეთება შეუძლიათ ვადის ამოწურვის შემდეგ. ქვეყანაში პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ცვლილებისას ან მაშინ, როცა მათ უთანხმოება აქვთ საკუთარი სახელმწიფოს ხელმძღვანელობასთან. აქედან გამომდინარე, კომისრები, რომლებსაც თანამდებობაზე დარჩენა სურთ, ყოველთვის თვალყურს ადევნებენ თავიანთ ქვეყნებში მიმდინარე პოლიტიკურ მოვლენებს და გაბატონებულ მოსაზრებებს.

კომისართა უმრავლესობას საკუთარ ქვეყანაში გარკვეული პოლიტიკური რეპუტაცია აქვს (იხ. Wille, 2013, მე-3 თავი). ევროკავშირის განფენილობის ზრდასა და მის მეტ ხელმისანვდომობასთან ერთად პოტენციურ კანდიდატთა ხარისხმაც იმატა, რადგან კომისია ევროპულ პოლიტიკაში გაცილებით მნიშვნელოვანი ძალა გახდა. კომისიის წევრობა კი სასურველ პერსპექტივად იქცა. დღეს კომისრისათვის ეროვნულ პარტიასთან აფილირება კანდიდატურის განხილვისას მნიშვნელოვან ფაქტორად მიიჩნევა. ვილეს (2013) აზრით, კომისრები ტექნოკრატებიდან პოლიტიკოსებად იქცნენ. ამჟამად ეროვნულ მთავრობაში მუშაობის გამოცდილება აუცილებელი მოთხოვნაა. კოლეგიის შემადგენლობაში შედიან ყოფილი პრემიერ-მინისტრები, საგარეო საქმეთა მინისტრები, ფინანსთა მინისტრები, შრომისა და ვაჭრობის მინისტრები და ევროპარლამენტის ყოფილი წევრები (MEPs).

თითოეული ვადის დანყებამდე კომისრებს პოლიტიკურ პორტფელებს ურიგებენ. პორტფელების განაწილება პრეზიდენტის პრეროგატივაა (იხ. ცხრილი 10.1). ამ დროს მხედველობაში მიიღება თითოეული კომისრის შესაძლებლობები, პოლიტიკური უნარ-ჩვევები და გამოცდილება, ასევე ლობირება მათი სახელმწიფო ლიდერების მხრიდან, რადგან სახელმწიფო ლიდერებს, როგორც ნესი, უნდათ, რომ „მათმა" კომისარმა რაც შეიძლება ძლიერი პორტფელი მოიპოვოს, ან ისეთი, რომელიც განსაკუთრებით საინტერესოა მათი ქვეყნისთვის. ადგილმონაცვლეობა მაღალია, პორტფელების სია ხშირად იცვლება ახალი პრეზიდენტის მოსვლის შემდეგ (ბოლო ტენდენციების მიხედვით პოლიტიკის ფუნქციური იარლიყები, როგორიცაა ვაჭრობა ან საშინაო საქმეები, იცვლება გასაოცარი დასახელებებით, მაგ., „ჩვენი ევროპული ცხოვრების წესის ხელშეწყობა"), ვადის ამოწურვის შემდეგ გადანაცვლებაც ხშირია და ახალი კანდიდატურების

ცხრილი 10.1 *კოლეგიის კომისართა პორტფელები*

ბიუჯეტი და ადმინისტრირება
გათანაბრება და რეფორმები
გარემო, ოკეანეები და თევზჭერა
დემოკრატია და დემოგრაფია
ევროპის მწვანე შეთანხმება
ეკონომიკა
ეკონომიკა, რომელიც ხალხისთვის მუშაობს
ენერგეტიკა
ვაჭრობა
თანასწორობა
ინოვაცია, კვლევა, კულტურა, განათლება და ახალგაზრდობა
ინსტიტუციური ურთიერთობები და დაგეგმვა
კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში (უფრო ძლიერი ევროპა მსოფლიოში)
კრიზისის მართვა
პრეზიდენტი
საერთაშორისო პარტნიორობა
სამუშაო და სოციალური უფლებები
სამართლიანობა
სამეზობლო და გაფართოება
საშინაო საქმეები
სოფლის მეურნეობა
ტრანსპორტი
ღირებულებები და გამჭვირვალობა
შიდა ბაზარი
ჩვენი ევროპული ცხოვრების წესის პოპულარიზაცია
ციფრული ეპოქის შესაბამისი ევროპა
ჯანმრთელობა და სურსათის უსაფრთხოება

შენიშვნა: მეტი დეტალისა და უკანასკნელი ინფორმაციისთვის ეწვიეთ ევროკომისიის ვებგვერდს: https://ec.europa.eu/commission/index_en.

დანიშვნაც. რომელიმე ერთი კომისარი იშვიათად ინიშნება მეორე ვადით, იმავე პორტფელის მოპოვებაზე კი ლაპარაკიც ზედმეტია.

ეროვნული მინისტრთა კაბინეტების მსგავსად, პორტფელთა შორის გარკვეული იერარქია, რა თქმა უნდა, აქაც არსებობს. მათ შორის ყველაზე ძლიერია საბიუჯეტო, სოფლის მეურნეობის, ვაჭრობისა და საერთო ბაზრის პორტფელები. „ლისაბონის ხელშეკრულებამ" მოვლენები მნიშვნელოვნად შეცვალა, რადგან, ამ ხელშეკრულების თანახმად, საგარეო საქმეთა კომისრის თანამდებობა ჩაანაცვლა კავშირის უმაღლესმა წარმომადგენელმა საგარეო საქმეებსა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy). ეს თანამ-

დებობა გარკვეული ზომების გატარების შემდეგ შეიქმნა, რომელთა მიზანიც საგარეო ურთიერთობების პასუხისმგებლობების ერთად თავმოყრა იყო (ერთ დროს ოთხი კომისარი განკარგავდა მსოფლიოს სხვადასხვა ნაწილის საქმეებს). კომისიის პრეზიდენტის თანხმობით, უმაღლეს წარმომადგენელს ნიშნავს ევროპული საბჭო. იგი არა მხოლოდ მინისტრთა საბჭოს საგარეო საქმეთა საბჭოს თავმჯდომარეა, არამედ კომისიის ვიცე-პრეზიდენტიცაა, რაც მის უფლებამოსილებას ორივე ინსტიტუციაზე ავრცელებს (უმაღლესი წარმომადგენელი მეთაურობს ევროპის საგარეო საქმიანობის სამსახურსაც. იხ. თავი 26).

თითოეულ კომისარს დახმარებას ასისტენტებისა და მრჩეველების კაბინეტი უნევს. მას კაბინეტის უფროსი (chef de cabinet) ხელმძღვანელობს. ერთ დროს კაბინეტების წევრები ძირითადად ერთი და იმავე ქვეყნიდან იყვნენ და იმავე პოლიტიკურ პარტიას მიეკუთვნებოდნენ, რომელსაც კომისრები წარმოადგენდნენ, მაგრამ 1999 წელს გატარებული ცვლილების შემდეგ კაბინეტებში ეროვნული დივერსიფიკაცია სავალდებულო მოთხოვნად იქცა. თითოეული კაბინეტის პერსონალი გავლენას ახდენს კომისრის საქმიანობაზე, კაბინეტები კი კოლექტიურად ახდენენ გავლენას კომისიის საქმიანობაზე (იხ. Kassim et al., 2013, მე-7 თავი). კაბინეტის წევრები ინფორმაციას აწვდიან კომისრებს, რჩევებს აძლევენ პოლიტიკასთან დაკავშირებით, ლობისტები მათთან ამყარებენ კონტაქტს, კომისიის საქმიანობიდან გამომდინარე მუდმივი კონტაქტი აქვთ სხვა კაბინეტებთან, ისინი ერთმანეთთან აკავშირებენ კომისიას, გენერალურ დირექტორატებსა და მომსახურებას (Nugent and Rhinard, 2015).

კომისიის ზედა ეშელონებში გენდერული თანასწორობის თვალსაზრისით არათანაბარი მდგომარეობაა (იუნკერის კომისართა კოლეგიის წევრთაგან მხოლოდ ცხრა იყო ქალი, თუმცა ესეც პროგრესად შეიძლება ჩაითვალოს იმის გათვალისწინებით, რომ პირველი ორი კომისარი ქალი მხოლოდ 1999 წელს დაინიშნა), სამაგიეროდ, მეტი ცვლილება განხორციელდა თავად კომისიის შემადგენლობაში. კომისიის თანამშრომელთა დაახლოებით 55% ქალია, თუმცა ამ ციფრში სამდივნო და დამხმარე პოზიციებზე დასაქმებული ქალების რაოდენობაც იგულისხმება. კომისიამ მხოლოდ 2017 წელს მიიღო ინკლუზიისა და მრავალფეროვნების ქარტია (Inclusion and Diversity Charter), რომელიც ხელს უწყობს მრავალფეროვნებას ყველა ფრონტზე – დაწყებული სქესიდან, სექსუალური ორიენტაციის, ეთნიკურობის, ენის, რელიგიის, შეზღუდული შესაძლებლობებისა და ასაკის ჩათვლით. ნესდება მიზნად ისახავს, „კომისიის ამჟამინდელი მანდატის ფარგლებში ქალთა წარმომადგენლობა მაღალ და საშუალო მენეჯმენტში სულ მცირე 40% იყოს". 2019 წლის იანვრის მდგომარეობით, კომისიის ადმინისტრაციული პერსონალის 44%-ს (რაც მთლიანი სამუშაო ძალის მესამედზე მეტია) ქალები შეადგენენ (ევროკავშირის ინსტიტუციური პერსონალის შესახებ მონაცემებისთვის იხილეთ ევროკავშირი, 2019 წ.).

კაბინეტი
ასისტენტთა და მრჩეველთა მცირე ჯგუფი, რომელიც კომისართან მუშაობს. კაბინეტს სათავეში უდგას კაბინეტის ხელმძღვანელი (chef de cabinet). კაბინეტის წევრები ინფორმაციას აწვდიან, რჩევებს აძლევენ და სხვა მომსახურებას უწევენ კომისრებს.

დამხმარე სტრუქტურა

პრეზიდენტსა და კომისართა კოლეგიას დახმარებას უწევს კომისიის შიგნით არსებული ინსტიტუტების ქსელი, რომელიც იმავე პრინციპით საქმიანობს, როგორითაც ეროვნული მთავრობების ბიუროკრატიული აპარატები. ის ახორციელებს კომისიის დეტალურ ამოცანებს და ზედამხედველობს ევროკავშირის კანონისა და პოლიტიკის აღსრულებას წევრი ქვეყნების მეშვეობით.

ცხრილი 10.2 *კომისიის გენერალური დირექტორატი და მომსახურება*

გენერალური დირექტორატები	
ადამიანური რესურსები და უსაფრთხოება	კლიმატის ცვლილებები
ბიუჯეტი	კომუნიკაცია
განათლება, ახალგაზრდობა, სპორტი და კულტურა	კონკურენცია
დასაქმება, სოციალური საკითხები და ინკლუზია	მიგრაცია და საშინაო საქმეები
ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და მოლაპარაკებები გაფართოების შესახებ	მობილურობა და ტრანსპორტი
ევროპის სამოქალაქო დაცვა და ჰუმანიტარული დახმარების ოპერაციები	რეგიონული და ურბანული პოლიტიკა
ევროსტატი	საგადასახადო და საბაჟო კავშირი
ეკოლოგია	სამართალი და მომხმარებლები
ეკონომიკა და საფინანსო საქმეები	საზღვაო საქმეები და მეთევზეობა
ენერგეტიკა	სოფლის მეურნეობა და სოფლის განვითარება
ერთობლივი კვლევითი ცენტრი	საკომუნიკაციო ქსელები, კონტენტი და ტექნოლოგია
ვაჭრობა	საერთაშორისო თანამშრომლობა და განვითარება
თარგმანი	ფინანსური სტაბილურობა, ფინანსური მომსახურება და კაპიტალის ბაზრების გაერთიანება
ინფორმატიკა	შიდა ბაზარი, მრეწველობა, მეწარმეობა
კვლევა და ინოვაცია	ჯანმრთელობა და სურსათის უვნებლობა
მომსახურება	
ადმინისტრირება და ინდივიდუალური გადახდები	ინფრასტრუქტურა და ლოგისტიკა ბრიუსელში
ბიბლიოთეკა და ელექტრონული რესურსების ცენტრი	ინფრასტრუქტურა და ლოგისტიკა ლუქსემბურგში
გამომცემლობა	ისტორიული არქივის სამსახური
გენერალური სამდივნო	იურიდიული სამსახური
დიდ ბრიტანეთთან 50-ე მუხლის შესახებ მიმდინარე მოლაპარაკებების მწარმოებელი სამუშაო ჯგუფი	მონაცემთა დაცვის ოფიცერი
ევროპის თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის სამსახური	საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტები
ევროპის პერსონალის შერჩევის ოფისი	სტრუქტურული რეფორმების მხარდაჭერის სამსახური
ევროპის პოლიტიკური სტრატეგიის ცენტრი	შიდა აუდიტის სამსახური

შენიშვნა: მეტი დეტალისა და უკანასკნელი ინფორმაციისთვის ეწვიეთ ევროკომისიის ვებგვერდს: https://ec.europa.eu/info/departments.

გენერალური დირექტორატი და მომსახურება

თუ კოლეგია ევროკავშირის „მინისტრთა კაბინეტია", მაშინ მისი გენერალური დირექტორატი და მომსახურება (იხ. ცხრილი 10.2) სამოქალაქო მომსახურების ორგანო ყოფილა. გენერალური დირექტორატი სახელმწიფო მთავრობების დეპარტამენტების ეკვივალენტია, თითოეულ დირექტორატს სათავეში უდგას გენერალური დირექტორი. როგორც წესი, გენერალური დირექტორი არის ადამიანი, რომელმაც თავის სახელმწიფოში ბიუროკრატიული იერარქიის ზედა საფეხურებს მიაღწია, შემდეგ კი

გენერალური დირექტორატი კომისიაში არსებული დეპარტამენტი, რომელსაც სათავეში უდგას გენერალური დირექტორი. მისი პასუხისმგებლობაა კონკრეტულ სფეროებში კანონებისა და პოლიტიკის შემუშავება და მათი განხორციელების ზედამხედველობა.

კომისიის რანგებში წინ წაიწია. რაც უფრო მაღალია თანამდებობა, მით უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ნაციონალობა და პოლიტიკური აფილირება. მომსახურება კი დიდწილად ის არის, რასაც თავად სახელწოდება გულისხმობს. ზოგიერთი მათგანი გარე საქმეებზე მუშაობს, მაგ., თაღლითობის წინააღმდეგ მებრძოლი სააგენტო ევროკავშირის ბიუჯეტთან დაკავშირებულ თაღლითობასა და ევროკავშირის ინსტიტუციებში კორუფციისა და სერიოზული დარღვევების ბრალდებებს იძიებს. ზოგი მათგანის საქმიანობა კი შიდა პროცესებისკენაა მიმართული; მაგ., იურიდიულ საქმეთა მომსახურების განყოფილება (Legal Service) თავად კომისიას უწევს სამართლებრივ კონსულტაციას და მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში წარმოადგენს მას.

კომისიის თანამშრომელთა უმეტესობა ბრიუსელში მუშაობს, რამდენიმე ათასი კი – ლუქსემბურგსა და ევროკავშირის სხვა ნაწილებში. კომისიაში მუდმივი სამუშაო ადგილები მოითხოვნადიც არის და მომთხოვნიც. ათასობით აპლიკანტი ცდილობს იმ თანამდებობების დაკავებას, რომლებიც ყოველწლიურად ცხადდება. ასეთ დროს პერსონალის შერჩევის ოფისს უამრავი საქმე აქვს. როგორც წესი, საჭიროა ევროკავშირის ნევრი ქვეყნის მოქალაქეობა. კომისია ვალდებულია, უზრუნველყოს ეროვნებათა დაბალანსებული წარმომადგენლობა ყველა დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ არადამხმარე პერსონალის თანამდებობის დაკავების ყველა მსურველი ორ ენაზე მაინც უნდა ლაპარაკობდეს, მულტილინგვიზმი უკვე ნორმად ყალიბდება. საჭიროა რამდენიმე ენის ცოდნა და უნივერსიტეტის დიპლომისა და პროფესიული განათლების ქონა სამართალში, ბიზნესში, ფინანსებში, მეცნიერებაში ან მონათესავე სფეროებში. აპლიკანტები მისაღებ გამოცდებს აბარებენ, კონკურსს გადიან, საბოლოო პასუხის მიღებას კი შესაძლოა სამი წელიც დასჭირდეს. თუმცა სამსახურში აყვანის შემდეგ ისინი სოლიდურ ანაზღაურებას იღებენ და შემცირებებიც იშვიათია.

კომიტეტები

იმპლემენტაციის პროცესს ზედამხედველობას უწევს რამდენიმე ასეული კომიტეტისა და ქვეკომიტეტისაგან შემდგარი ქსელი – ამ ფენომენს კომიტოლოგიას უწოდებენ (Bergstrom, 2005). როგორც ბლომ-ჰანსენი (2011) ამბობს, პროცესი, რომლითაც ხდება ევროკავშირის კანონის შემოთავაზება, შეცვლა და მიღება და რომელშიც ჩართულია კომისია, მინისტრთა საბჭო და პარლამენტი, შეიძლება პირველი რიგის წესების შემუშავებად ჩაითვალოს. მათ მიღმა, „ყოველთვიურად ასობით მეორე რიგის გადაწყვეტილება მიიღება ამ წესების დასასრულებლად ან განსახორციელებლად"; ამ პროცესში ჩართულია რამდენიმე ასეული კომიტეტი, რომლებიც აკონტროლებენ კომისიის მიერ წესების მიღებას. ამ კომიტეტებს განსხვავებული ფორმა აქვთ და ახორციელებენ საკონსულტაციო, მენეჯმენტისა და მარეგულირებელ ფუნქციებს; ისინი ერთგვარი მეციხოვნეები არიან, რომლებსაც კომისიის წინადადებების შეცვლის ან უარყოფის უფლებამოსილება არ აქვთ, თუმცა შედავება შეუძლიათ.

გენერალური სამდივნო

კომისიას შიდა ბიუროკრატიული აპარატიც აქვს გენერალური სამდივნოს სახით. ეს კადრები ტექნიკურ მომსახურებას უწევენ და რჩევას აძლევენ კომისიას, ასევე ორგანიზებას და კოორდინაციას უწევენ გენერალური დირექტორატისა და მომსახურების საქმიანობას (Kassim et al., 2013, თავი 6). გენერალურ სამდივნოს, რომელიც კომისიის პრეზიდენტის წინაშეა ანგარიშვალდებული, გენერალური მდივანი ხელმძღვანელობს, ის თავმჯდო-

კომიტოლოგია

პროცესი, რომლითაც მოქმედებს ევროკავშირის მარეგულირებელი კომიტეტები კომისიის ფარგლებში მიღებულ სააღსრულებო გადაწყვეტილებებს მოიცავს, რომელიც უწევენ და მათზე ზედამხედველობას ახორციელებენ. ასეთ პროცესს დასაბამი დაუდო ნეერის სადეპარტამენტო ბრძოლებმა იმის გამო, რომ ალბათ ლეგიტიმაციის გადაწყვეტილებების გადაწყვეტილებების პროცესში, მეორეც, კომისიის პოლიტიკური კონტროლის გადაწყვეტილებები კომიტეტებში ადვილად ფლობენ იმ ინფორმაციას, რომელიც ეროვნულ ბრძოლებებს ეხებოდნენ მისი ზედამხედველობის დროს. ორმაგი ფუნქციონირება გამო ამის გამო ევროკავშირის ეროვნული წევრი ქვეყნების გამოთვლებში ევროკავშირის ინსტიტუციების გადაწყვეტილებების დაბალანსებულ უყურებენ არ მიაჩნიათ. რედაქციის აქტივობა კომისიასა: მოყვანილი დანაგარი დარეგულირების პროცედურა. ის. თავი 12.

მარეობს *chefs de cabinet*-ის ყოველკვირეულ თათბირებს, ესწრება კომისართა კოლეგიის სხდომებს, ხელმძღვანელობს კომისიის ურთიერთობას ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებთან და, ზოგადად, უზრუნველყოფს კომისიის უპრობლემო ფუნქციონირებას. თითქმის 30 წელი (1958-1987) ეს თანამდებობა უცვლელად ეკავა ფრანგ ემილ ნოელს, რომელსაც ურყევად სწამდა კომისიის საქმიანობის და გენერალური სამდივნოს წამყვანი როლის, რამაც დიდი გავლენა მოახდინა ამ უკანასკნელის განვითარებაზე. 2005 წელს ამ თანამდებობაზე პირველად დაინიშნა ქალი, ირლანდიელი კატრინ დეი, გარემოს დაცვის კომიტეტის ყოფილი გენერალური მდივანი. 2018 წლის მარტში გენერალური მდივანი გერმანელი მარტინ სელმაიერი, ჟან-კლოდ იუნკერის აპარატის ყოფილი ხელმძღვანელი, გახდა.

კომისიის საქმიანობა

„ლისაბონის ხელშეკრულებაში" ნათქვამია, რომ ევროკომისიის ამოცანაა „კავშირის საერთო ინტერესების ხელშეწყობა", „ხელშეკრულებების განხორციელების უზრუნველყოფა" და „კავშირის კანონმდებლობის მოქმედების ზედამხედველობა". კომისია ამ მიზნებს ახორციელებს თავისი ინიციირებისა და განხორციელების უფლებამოსილების, ევროკავშირის ბიუჯეტის მართვაზე პასუხისმგებლობისა და ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობებზე პასუხისმგებლობის მეშვეობით (დიაგრამა 10.4). მისი საქმიანობა ძირითადად კონცენტრირებულია ევროკავშირის კანონმდებლობის შემუშავებასა და განხორციელებაზე, რაც რამდენიმე განსხვავებული ფორმით ხდება (იხ. დიაგრამა 10.5).

ინიციაციის უფლებამოსილება

კომისიას მონოპოლია აქვს ევროპულ კანონთა უმრავლესობის შექმნაზე, ასევე შეუძლია წინადადებით შევიდეს პოლიტიკის ახალი სფეროების შესახებ, როგორც ეს „საერთო ევროპული აქტისა" და დელორის მიერ ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის პაკეტის შეთავაზების შემთხვევაში მოხდა. იგი ძირითადად ხელშეკრულებებით ხელმძღვანელობს. კომისია ცდილობს, ამ ხელშეკრულებათა ზოგადი პრინციპები პრაქტიკულ კანონებად და პოლიტიკად აქციოს. მას გარკვეული ზომების მიღებისაკენ შეიძლება უბიძგოს ევროპულმა საბჭომ, მინისტრთა საბჭომ, პარლამენტმა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებმა, ასევე გადაუდებელმა შემთხვევებმა და პოლიტიკურმა საჭიროებამ ან წევრი სახელმწიფოსაგან, ინტერესთა ჯგუფებისა და კორპორაციებისგან წამოსულმა ზეწოლამ. შესაძლოა, ახალი კანონის შექმნის ინიციატივა წამოვიდეს კომისრისგანაც და გენერალური დირექტორატის საკადრო თანამშრომლისგანაც.

წინადადება ახალი კანონის შექმნის ან არსებულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ იწყება პროექტით, რომელსაც წერს საშუალო რანგის ევროკრატი შესაბამის გენერალურ დირექტორატში. თუ განსახილველ კანონში რამდენიმე გენერალური დირექტორატის ინტერესი იკვეთება, *chef de file*-ად, ანუ წამყვან დირექტორატად, ერთ-ერთს ირჩევენ. წინადადება შემდეგ გაიცვლის ყველა დაინტერესებულ დირექტორატს, კომისიის იურიდიულ სამსახურს, მრჩეველთა კომიტეტებს, გაიმართება დაინტერესებული გარე პოლიტიკური აქტორებისა და შესაბამისი კომისრის კაბინეტის თათბირები. ეს პროცესი, შესაძლოა, რამდენიმე თვეს ან წელიწადსაც კი გაგრძელდეს. დასრულებულ წინადადებებს განიხილავს *chef de cabinet*, რომელიც ყოველ კვირას, ორშაბათობით იკრიბება. *Chef*

დიაგრამა **10.4.** *ევროკომისიის უფლებამოსილება*

- შეიმუშავებს და აყენებს წინადადებებს ევროკავშირის ახალ კანონებთან და პოლიტიკასთან დაკავშირებით.
- მეთვალყურეობას უწევს კანონებისა და პოლიტიკის იმპლემენტაციას ნევრ სახელმწიფოებში.
- შეიმუშავებს და მართავს ევროკავშირის ბიუჯეტს.
- წარმოადგენს ევროკავშირს საერთაშორისო სავაჭრო მოლაპარაკებებში.
- მეთვალყურეობს ევროკავშირში გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფოების განაცხადების განხილვის პროცესს.
- კოორდინაციას უწევს ევროკავშირის განვითარებისთვის გამოყოფილ და ჰუმანიტარულ დახმარებას.

de cabinet გადაწყვეტს, შემოსული წინადადებებიდან რომელს სჭირდება კოლეგიაზე განსახილველად გატანა და რომელს არა. შემდეგ წინადადებებს განიხილავს კოლეგია, რომელიც ოთხშაბათობით ბრიუსელში ან სტრასბურგში პარლამენტის პლენარული სხდომების დროს იკრიბება. ხმათა უმრავლესობის სისტემის გამოყენებით კოლეგია იღებს ან უარს აცხადებს წინადადებაზე. უკან გზავნის მას ხელახალი ფორმულირებისათვის ან თავს იკავებს გადაწყვეტილების მიღებისაგან. თანხმობის შემთხვევაში წინადადება იგზავნება მინისტრთა საბჭოსა და ევროპარლამენტში საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად (იხ. დიაგრამა 10.6).

იმპლემენტაციის უფლებამოსილება

მას შემდეგ, რაც მინისტრთა საბჭო და პარლამენტი ახალ კანონს მიიღებს, კომისიამ ნევრი სახელმწიფოების მასშტაბით მისი იმპლემენტაცია უნდა უზრუნველყოს. კომისია ამას პირდაპირ ვერ ახორციელებს, იგი სახელმწიფოების ბიუროკრატიული აპარატის საშუალებით მოქმედებს, რის შედეგადაც მისი მძევალი ხდება. ბიუროკრატიულ აპარატებს სრულიად განსხვავებული შესაძლებლობები, ენერგია და კულტურა აქვთ. ყოველმა ნევრმა სახელმწიფომ კომისიას ანგარიში უნდა ჩააბაროს მიღწეული ნარმატებების შესახებ, თუმცა ეს სათქმელად უფრო ადვილია, ვიდრე გასაკეთებლად: კომისიას მხოლოდ გარკვეული რაოდენობის პერსონალი ჰყავს. შესაძლოა, ამა თუ იმ ნევრმა სახელმწიფომ პირდაპირ არ განაცხადოს უარი რომელიმე კანონის განხორციელებაზე, მაგრამ ფეხი აითრიოს; არ არის გამორიცხული, მართლაც გარკვეული პრობლემა არსებობდეს კანონის არსსა და მისი გავლენის ინტერპრეტირებაში. ამ მიზეზით კომისია ხშირად მიმართავს ინფორმაციის მოძიების ნაკლებად ოფიციალურ საშუალებებს; შესაძლოა, ის ინდივიდუალური მოქალაქეების, კორპორაციების ან ინტერესთა ჯგუფების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას დაეყრდნოს.

როდესაც რომელიმე ნევრი სახელმწიფო კანონის იმპლემენტაციას აყოვნებს, კომისიას სამი შესაძლებლობა აქვს:

1. გზავნის ოფიციალური შეტყობინების წერილს (Letter of Formal Notice), რომლითაც ნევრ სახელმწიფოს კანონის განხორციელებისთვის გარკვეულ ვადას (ჩვეულებრივ, ორ თვეს) აძლევს. პრობლემათა უმეტესობა სწორედ ამ ეტაპზე წყდება.

დიაგრამა 10.5 *ევროკავშირის სამართლებრივი ინსტრუმენტები*



ევროკავშირის კანონთა შორის ყველაზე ძლიერია. ისინი პირდაპირ და დაუყოვნებლივ მოქმედებს ყველა წევრ სახელმწიფოზე. ხშირად მათი მიზანია გარკვეული პროცედურული წესების ან ტექნიკური სტანდარტის დანერგვა ან არსებულ კანონში ცვლილების ან დამატებების შეტანა. გამოიყენება მაშინ, როდესაც კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით ევროკავშირის ყველა სახელმწიფოში ერთიანი წესები უნდა მოქმედებდეს.

მათი მიზნები მავალდებულებელია ევროკავშირის ყველა სახელმწიფოსთვის. მაგრამ წევრი სახელმწიფოები თავად წყვეტენ, როგორ მიაღწიონ ამ მიზნებს. სახელმწიფოებმა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში უნდა განახორციელონ ცვლილებები ეროვნულ კანონმდებლობებში, ძირითადად განსაზღვრავს საერთო პოლიტიკის ამოცანებს. ზოგიერთი კი ჰარმონიზაციისკენაა მიმართული (ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოჰყავს სხვადასხვა სახელწიფოს კანონმდებლობა).

მათაც მავალდებულებელი ხასიათი აქვთ, მაგრამ ისინი კონკრეტული წევრი სახელმწიფოსკენ, ინდივიდებისკენ ან ინსტიტუციებისკენაა მიმართული. ჩვეულებრივ, მათ ვიწრო ამოცანები აქვთ და მათი მიზნებიც ძირითადად ადმინისტრაციული ხასიათისაა და არა საკანონმდებლო.

არ აქვს მავალდებულებელი ძალა. რეკომენდაციის უგულებელყოფის შემთხვევაში ევროკავშირი შეიმუშავებს რეგულაციას, დირექტივას ან გადაწყვეტილებას.

არ აქვს მავალდებულებელი ძალა. სუსტია ყველა ზემოთ ჩამოთვლილთან შედარებით.

2. თუ ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევაში წინსვლა არ შეინიშნება, კომისია გამოთქვამს დასაბუთებულ მოსაზრებას (Reasoned Opinion), რომელშიც ახსნის, რატომ მიაჩნია მას შესაძლებლად დარღვევის არსებობა.
3. დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში კომისიას შეუძლია, წევრ სახელმწიფოს (ან ინდივიდს, კორპორაციას ან სხვა რომელიმე ინსტიტუციას) მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში უჩივლოს მის მიერ დაკისრებული ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო. შეიძლება, კომისიამ სასამართლოს გარკვეული განაჩენის გამოტანის რეკომენდაციითაც მიმართოს, ჯარიმა იქნება ეს თუ სხვა სახის სასჯელი, მაგრამ საბოლოო გადაწყვეტილება სასამართლოს ეკუთვნის.

ასეთ შემთხვევებში კომისია აძლიერებს ზეწოლას წევრ სახელმწიფოზე და ასაჯაროებს ინფორმაციას იმის შესახებ, რომ ეს სახელმწიფო კონკრეტული კანონის განხორციელების მხრივ პროგრესს ვერ აღწევს. ამ მხრივ, ყველაზე ცუდი მაჩვენებლები იტალიასა და საბერძნეთს ჰქონდათ (იხ. დიაგრამა 10.7), ძირითადად მათი ბიუროკრატიული აპარატის ჩამორჩენილობისა და არაეფექტიანობის გამო. კომისიისთვის განსაკუთრებით რთული იყო 2004 წლამდე პერიოდი, როდესაც მიმდინარეობდა მზადება ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოებისთვის. ევროკომისია მუდმივად ამოწმებდა, რამდენად ასრულებდნენ ახალი შემომსვლელი ქვეყნები დაკისრებულ მოვალეობას და რამდენად ახდენდნენ ისინი ევროკავშირის კანონების იმპლემენტაციას. ახალი სახელმწიფოების შემოერთებამდე რამდენიმე თვით ადრე კომისიამ გამოაქვეყნა ანგარიში, რომელშიც განხილული იყო ათივე ქვეყანაში არსებული პრობლემები, რის გამოც ამ სახელმწიფოებს ჯარიმის დაკისრება, ექსპორტის აკრძალვა და ევროკავშირისგან მიღებული სუბსიდიების დაკარგვა ემუქრებო-

დიაგრამა 10.6 *ევროკომისიის საქმიანობის პროცესები*



დათ. ყველაზე მეტი პროგრესი ლიეტუვამ და სლოვენიამ აჩვენა, განსაკუთრებულ შეშფოთებას იწვევდა პოლონეთი იმის გამო, რომ მას ფრიად სავალალო შედეგები ჰქონდა სხვადასხვა სფეროში – ფერმების სუბსიდირებასა და კორუფციაში.

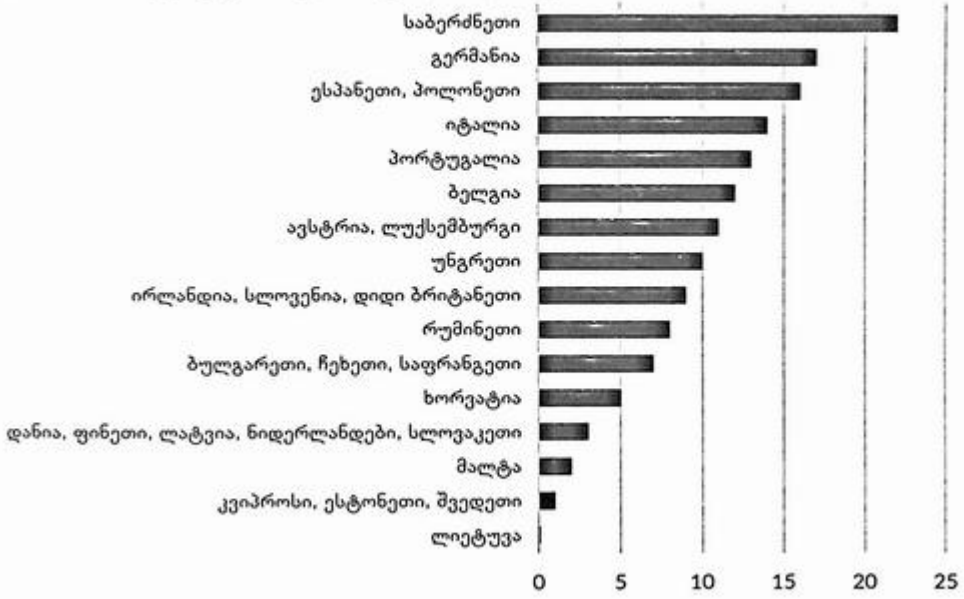
ევროკავშირის ფინანსების მართვა

ყველა პოლიტიკურ უფლებამოსილებას შორის ქისის კონტროლი ყველაზე ძლიერია. მართალია, ევროკავშირის ბიუჯეტი შედარებით პატარაა (იხ. თავი 19), მაგრამ კომისიას საკმაოდ ვრცელი უფლებამოსილება აქვს, რომელიც ითვალისწინებს: ევროკავშირის ბიუჯეტის შედგენას, მისი პროგრესის თვალყურის დევნებას მინისტრთა საბჭოსა და პარლამენტში, ყველა შემოსავლის მოკრებასა და მათ სწორად ხარჯვას; ის მუშაობს წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ ორგანოებთან, მონიტორინგს უწევს თანხების შეგროვების პროცესს და წევრ სახელმწიფოთა მიერ სავალდებულო კონტრიბუციების შემოტანას (Nugent and Rhinard, 2015).

საგარეო ურთიერთობები

პირველ წლებში ევროინტეგრაციის პროცესი ძირითადად შიგნით იყო მიმართული, მაგრამ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების განფენილობის ზრდასთან ერთად მისი გავლენა წევრების გარეთაც საგრძნობი გახდა. ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ ევროგაერთიანების/ევროკავშირის წარმომადგენლობის საკითხი ძირითადად კომისიას გადაეცა. ევროკავშირის ამ როლს საფუძველი „რომის ხელშეკრულებამ" ჩაუყარა; კომისიას აქვს უფლებამოსილება, წევრი სახელმწიფოების სახელით აწარმოოს მოლაპარაკებები გაერთიანების ექსკლუზიური კომპეტენციის სფეროებში დადებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე. დღეს ევროკავშირი მსოფლიოს ერთ-ერთი დომინანტი პოლიტიკური და ეკონომიკური აქტორია (იხ. თავი 26), რის გამოც მნიშვნელოვნად გაიზარდა კომისიის საქმიანობა საგარეო საკითხებში ((Nugent and Rhinard, 2015, მე-12 თავი). ეს საქმიანობები სამ ძირითად კატეგორიად იყოფა:

დიაგრამა 10.7 *ევროკავშირის კანონმდებლობის დარღვევა, 2014–18 წწ.*



წყარო: ევროპის სასამართლო (2019).

1. კომისია წარმოადგენს ევროკავშირს საერთაშორისო სავაჭრო შეთანხმებებზე მოლაპარაკებისას. წევრი ქვეყნები თანხმდებიან საერთო პოზიციებზე, რომლის უზრუნველყოფის ვალდებულებაც ევროკომისიას აქვს გადაცემული. იგი ამ ვალდებულებას მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის საშუალებით (World Trade Organization (WTO)) ახორციელებს და ორმხრივი შეთანხმებებით, მრავალმხრივი მოლაპარაკებებით ან დავების გადაჭრის გზით უზრუნველყოფს. ევროკავშირის კომისარი ვაჭრობის საკითხებში, ეკონომიკური და სავაჭრო თვალსაზრისით, ნამდვილი მონსტრია, რომლის უკანაც 500-მილიონიანი მოსახლეობა, მსოფლიოში მიმდინარე საქონლით ვაჭრობის ერთი მეექვსედი და კომერციული მომსახურების ერთი მეოთხედი დგას (იხ. თავი 24).

2. კომისია განიხილავს განაცხადებს ევროკავშირის სრული ან ასოცირებული წევრობის შესახებ. წარსულში ასე არ ხდებოდა, მაგრამ ევროკავშირში გაწევრიანების მსურველთა რაოდენობის მატებასთან ერთად კომისიამ ამ პროცესისადმი უფრო სტრატეგიული დამოკიდებულება შეიმუშავა, რაც მას ახალი განაცხადების ხარისხისა და შესაძლო შედეგების უკეთ შეფასების საშუალებას აძლევს. თუ ევროსაბჭო აპლიკანტ ქვეყანასთან მოლაპარაკებების დაწყებას გადაწყვეტს, ამ პროცესს ევროკომისია წარმართავს.

3. ევროკომისია ევროკავშირის კოორდინატორია განვითარების ოფიციალურ ხელშეწყობასა (official development assistance (ODA)) და პუმანიტარულ დახმარებაში. ამ მხრივ კომისიის როლი გაწეული დახმარების პარალელურად გაიზარდა (იხ. თავი 27).

ძნელია დაზუსტებით იმის თქმა, რა როლს ასრულებს ევროკავშირი საერთაშორისო ფორუმებში. მისი გავლენის ხარისხი სფეროებს მიხედვით მერყეობს, როლი კი გარე გამოწვევებთან ერთად იცვლება. მან ასევე უნდა დააბალანსოს თავისი უფლებამოსილება წევრ ქვეყნებთან და ევროპის საგარეო საქმეების სამსახურთან (იხ. თავი 26).

კითხვები დისკუსიისთვის

1. ევროკომისიის უკეთ გასააზრებლად როგორ უნდა განვიხილოთ ის, როგორც აღმასრულებელ ორგანო, როგორც ბიუროკრატიული თუ როგორც მათი კომბინაცია?
2. უნდა აირჩიოს თუ არა ამომრჩეველმა კომისიის პრეზიდენტი პირდაპირი წესით?
3. უნდა ჰქონდეს თუ არა პარლამენტს მეტი უფლებამოსილება კომისართა კოლეგიის წევრობის კანდიდატების დამტკიცების ან უარყოფის შემთხვევაში?
4. კომიტოლოგია რამეს მატებს თუ აკლებს კომისიის მუშაობას?
5. უნდა გადაეცეს თუ არა კომისიის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები პარლამენტს?ყოფილიყვნენ?

ძირითადი ტერმინები

ახალი ინსტიტუციონალიზმი
გენერალური დირექტორი
ინსტიტუცია
კაბინეტი
კომისართა კოლეგია
კომისიის პრეზიდენტი

კონცეფციები

კომიტოლოგია
აღმასრულებელი

დამატებითი ლიტერატურა

- Hartlapp, Miriam, Julia Metz, and Christian Rauh (2014) Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission (Oxford University Press). დეტალური კვლევა – როგორ იღებს კომისია გადაწყვეტილებებს; შეიცავს საყურადღებო ინფორმაციას ევროკავშირის პოლიტიკის შექმნის სპეციფიკის შესახებ.
- Kassim, Hussein, John Peterson, Michael W. Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe, and Andrew Thompson (2013) The European Commission of the Twenty-First Century (Oxford University Press). რედაქტირებული კრებული კომისიის შესახებ; აქცენტი მიმართულია იქ დასაქმებულ ოფიციალურ პირებსა და კომისიის სტრუქტურაზე.
- Nugent, Neill, and Mark Rhinard (2015) The European Commission, 2nd edn (Palgrave Macmillan). სახელმძღვანელო კომისიის შესახებ, შეტანილია თავები მისი ისტორიის, ადმინისტრაციის, სტრუქტურისა და პასუხისმგებლობების შესახებ.

კადრი: კვიპროსი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	36% დადებითი, 40% ნეიტრალური, 23% უარყოფითი
ევროზონის ნევრი?	დიახ (2008 წლიდან)
დედაქალაქი	ნიკოზია
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრეზიდენტი
ადგილები ევროპარლამენტში	6/705 (უმცირესია ევროკავშირში სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	45.0%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	4/316 (მეორე უმცირესი ევროკავშირში ოთხ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად) („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

1,2 მილიონი
მოსახლეობა

$22 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$25,660
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

9,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

დღეს კვიპროსის მოსახლეობა ბერძენ და თურქ მოსახლეობად იყოფა; კუნძული 1974 წელს თურქეთის შეჭრის შემდეგ გაიყო. 300 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში ოსმალეთის იმპერიის ნაწილი იყო. 1914 წელს მისი ანექსია განახორციელა ბრიტანეთმა. დამოუკიდებელი გახდა 1960 წელს, რის შემდეგაც გაიზარდა დაძაბულობა ბერძენ და თურქ კვიპროსელებს შორის, რასაც 1974 წელს სამხედრო გადატრიალება მოჰყვა, 1983 წელს კი – ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქული რესპუბლიკის (Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC)) გამოცხადება. თუმცა საერთაშორისო საზოგადოება, რომელიც მის თურქულ მხარესაც ევროკავშირის ნაწილად მიიჩნევს, მხოლოდ ბერძნული კვიპროსის მთავრობას აღიარებს. კვიპროსი ევროკავშირის იმ მცირერიცხოვან ქვეყანათა რიგს განეკუთვნება, რომლებსაც მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმა აქვთ. შეუერთდა ევროკავშირს 2004 წელს; გლობალური ფინანსური კრიზისის დროს განიცადა ეკონომიკური ვარდნა; არის ევროკავშირის ერთადერთი ნევრი სახელმწიფო, რომელიც ორადაა გაყოფილი. გაერთიანების შესახებ მოლაპარაკებები შეჩერებულია.

11 მინისტრთა საბჭო

მიმოხილვა

ევროკომისიას ჩვეულებრივი ბიუროკრატიის ბევრი (მაგრამ არა ყველა) მახასიათებელი აქვს. ევროკავშირის საბჭოს (Council of the European Union) (რომელსაც ძირითადად მინისტრთა საბჭოს (Council of Ministers) სახელით იცნობენ) თვისებების ცალსახად დადგენა კი უფრო ძნელია. მასში შედიან ნევრი სახელმწიფოების ეროვნული მთავრობის მინისტრები; ევროკავშირის კანონმდებლობის შემუშავებისა და ევროკავშირის ბიუჯეტის დამტკიცებისას პასუხისმგებლობას იზიარებს ევროპარლამენტთან ერთად, რითაც გარკვეულწილად საკანონმდებლო ორგანოს (ან ევროპის სენატის) ზედა პალატას ჰგავს, თუმცა მათ შორის განსხვავებაც ბევრია. უკანასკნელი კვლევების თანახმად, ის ნაკლები კანონშემოქმედებითობით და მეტი პოლიტიკითაა დაკავებული.

სუპრაეროვნული კომისიისგან განსხვავებით, მინისტრთა საბჭო კონფედერალური, სამთავრობათაშორისო და ზესახელმწიფოებრივი ხასიათისაა: მისი წევრები თავიანთ მოქალაქეებს არაპირდაპირ წარმოადგენენ, ისინი, ერთი მხრივ, ეროვნულ ინტერესებს იცავენ, მეორე მხრივ კი, მათი ევროინტეგრაციის მიზნებით დაბალანსებას ცდილობენ. საბჭო გადაწყვეტილებებს კონსენსუსის საფუძველზე ან ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით იღებს; ამ პროცესს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე ქვეყანა, რომლის პოსტსაც თითოეული წევრი სახელმწიფო 6 თვით როტაციის წესით იკავებს. მის დეტალურ საქმიანობას ახორციელებს სამუშაო პარტიებისა და კომიტეტების ქსელი და წევრი ქვეყნების მუდმივი წარმომადგენლები, რომლებიც ბრიუსელში სხედან და რეგულარულად იკრიბებიან მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტის (კორეპერის) სახით. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭო ევროკავშირის მმართველობაში კრიტიკულ როლს ასრულებს, ის რატომღაც არასათანადოდაა შესწავლილი, რის გამოც ბევრი ევროპელი მას უფრო ნაკლებად იცნობს, ვიდრე კომისიას ან ევროპარლამენტს.

საკვანძო საკითხები

- მინისტრთა საბჭო არის ადგილი, სადაც ეროვნული მთავრობის მინისტრები ახალი საკანონმდებლო წინადადებების შესახებ იღებენ გადაწყვეტილებებს.
- მინისტრთა საბჭოს სათავო ოფისი მდებარეობს ბრიუსელში, მისი წევრთა შემადგენლობა იცვლება განსახილველი პოლიტიკის სფეროს მიხედვით.
- მინისტრთა საბჭოს სხდომებს უძღვებიან საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნის წარმომადგენლები; როტაცია წევრ ქვეყნებს შორის ყოველ ექვს თვეში ერთხელ ხდება.
- საბჭოს საქმიანობას ძირითადად ახორციელებს მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი (კორეპერი) – ევროკავშირის მმართველობის სისტემაში ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი და ამავე დროს ჩრდილში მყოფი ინსტიტუცია.
- საბჭოს მთავარი ამოცანაა, პარლამენტთან ერთად გადაწყვიტოს, ევროკავშირის ახალი კანონებისა და პოლიტიკის რომელი წინადადებები უნდა იქნეს მიღებული და რომელი არა. პარლამენტთან ერთად აქვს ევროკავშირის ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება.
- საბჭოს გადაწყვეტილებათა უმეტესობა მიიღება კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრით, სადაც თითოეულ წევრ სახელმწიფოს თავისი მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციული ხმათა რაოდენობა აქვს.

საკანონმდებლო ფუნქციების შედარება

ევროკავშირისა და იმ გავლენის შესახებ მიმდინარე ყველა საჯარო და პოლიტიკურ დებატში, რომელსაც ის ევროპელთა ცხოვრებაზე ახდენს, ყველაზე ხშირად ევროკომისია და ევროპარლამენტი ფიგურირებს; პირველი მეხამრიდის როლს ასრულებს, რადგან ის ევროკავშირის კანონსა და პოლიტიკას ქმნის და ახორციელებს, მეორეს კი ევროპელ ამომრჩევლებთან ყველაზე ახლო და პირდაპირი კავშირი აქვს. მინისტრთა საბჭოს გაცილებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა (დიაგრამა 11.1). გამოკითხვები ცხადყოფს, რომ მას ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ყველაზე ნაკლებად იცნობენ და მისი კიდევ უფრო ნაკლებად ესმით. 2017 წელს „ევრობარომეტრის“ მიერ ჩატარებულმა გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ევროპელების დაახლოებით 90%-ს კომისიისა და პარლამენტის შესახებ სმენია მაინც, 2012 წლის გამოკითხვამ (როდესაც ეს კითხვა ბოლოჯერ დაისვა) კი დაადგინა, რომ საბჭოს შესახებ მოსახლეობის მხოლოდ 71%-მა იცის (ევროკომისია, 2017a, 2012a). იმავდროულად, ყოველი ხუთი ევროპელიდან მხოლოდ სამმა იცის, რომ ევროკავშირის კანონებსა და ბიუჯეტზე თანხმობა, ევროპარლამენტთან ერთად, ევროსაბჭომაც უნდა განაცხადოს (ევროპარლამენტი, 2016).

ეს სამწუხაროა, რადგან საბჭოს ძლიერი დემოკრატიული მახასიათებელი აქვს: მისი წევრები წევრი ქვეყნების დემოკრატიულად არჩეული მთავრობების წარმომადგენლები არიან. ამ ფაქტის სათანადოდ გააზრებამ შეიძლება შეცვალოს წარმოდგენა ევროკავშირის ელიტარული ხასიათისა და მასში დემოკრატიის დეფიციტის შესახებ. საბჭოს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაც აქვს: პარლამენტთან ერთად, ევროკავშირის სისტემაში საკანონმდებლო ფუნქციასაც ასრულებს. ჰეგე (2014) იმასაც ამტკიცებს, რომ ევროკავშირში „მთავარ საკანონმდებლო ინსტიტუტს“ (ხაზგასმა ჩვენია) სწორედ ის წარმოადგენს. იგი აღნიშნავს, რომ არსე-

დიაგრამა 11.1 *მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურა*

- ევროკავშირის კვაზისაკანონმდებლო შტო, რომელიც იზიარებს უფლებამოსილებებს ევროპარლამენტთან.
- სათაო ოფისი ბრიუსელშია.
- თავმჯდომარეობენ წევრი ქვეყნები წინასწარ შეთანხმებული როტაციის წესით. საგარეო საქმეთა საბჭოს თავმჯდომარეობს საგარეო საქმეთა უმაღლესი წარმომადგენელი.
- შედგება წევრი ქვეყნების შესაბამისი ეროვნული მთავრობის მინისტრებისგან; წევრთა შემადგენლობა იცვლება განსახილველი პოლიტიკის სფეროს მიხედვით.
- საბჭოს ფარგლებში მოლაპარაკებების უმეტესობა მიმდინარეობს მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტში, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები.
- საქმიანობაში დახმარებას უწევს გენერალური სამდივნო.
- სამთავრობათაშორისო და კონფედერალურია, თუმცა სუპრანაციონალური ასპექტებიც აქვს.

ᲙᲝᲜᲪᲔᲞᲪᲘᲐ

საკანონმდებლო ფუნქცია

მმართველობის პროცესის ნაწილი, რომელიც ითვალისწინებს კანონების მიღებას. რაც. როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოს პასუხისმგებლობაა (შეიძლება იყოს პარლამენტი, კონგრესი, ეროვნული ასამბლეა ან საბჭო). ეს ფუნქცია გულისხმობს ახალი კანონების შეთავაზებას, შემოქმედებას, შესწორებას, დამტკიცებას ან უარყოფას. არსებული კანონების შესწორებას ან გაუქმებას. ზოგიერთ პოლიტიკურ სისტემაში ახალი საკანონმდებლო ინიციატივის აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეკუთვნის, ზოგან კი მათ თავად საკანონმდებლო ორგანო აყენებს. საკანონმდებლო პროცესი, როგორც წესი, ითვალისწინებს ასევე ეროვნული ბიუჯეტის განხილვას, შესწორებასა და დამტკიცებას ან უარყოფას.

ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო

შედგება ორი პალატისაგან, რომლებსაც ერთმანეთის საქმიანობის შემავსებელი ფუნქციები აკისრია; განსხვავდება ერთპალატიანი საკანონმდებლო ორგანოსგან, რომელსაც მხოლოდ ერთი პალატა აქვს.

ბობს პოლიტიკის გარკვეული სფეროები, რომლებშიც პარლამენტს გადაწყვეტილების მიღების უფლება არ აქვს და „არც ერთი საკანონმდებლო გადაწყვეტილება არ მიიღება საბჭოს მკაფიო თანხმობის გარეშე". პუტერის (2014) აზრით კი, საბჭოს ინტერესის სფერო საკანონმდებლო საკითხებს გასცდა – ის სულ უფრო მეტ ყურადღებას ამახვილებს ფართო სპექტრის პოლიტიკურ დებატებზე, პოლიტიკის კოორდინაციასა და კრიზისებზე რეაგირებაზე, რამაც საბჭოს საქმიანობის აქცენტი კანონშემოქმედებიდან პოლიტიკის კოორდინაციაზე გადაიტანა.

ის, რომ საბჭოს არსის ჩაწვდომა საკმაოდ რთულია, ნაწილობრივ მისი უჩვეულო ხასიათიდან გამომდინარეობს; არც ერთი სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემა მსგავსს არაფერს იცნობს. ეკვივალენტობის უახლოესი ნერტილი ორპალატიან საკანონმდებლო ორგანოებთან იძებნება, რომლებიც მსოფლიოს ქვეყნების დაახლოებით 40%-ში მოქმედებს. ეს არის ორი პალატისგან შემდგარი საკანონმდებლო ასამბლეები, რომლებიც, როგორც წესი, ერთმანეთს ავსებენ და ამოცანათა სხვადასხვა ნაკრებზე მუშაობენ, თუმცა განსხვავებები ხშირად უმნიშვნელოა. ზოგიერთ ქვეყანაში (განსაკუთრებით აშშ-ის მოდელის მიხედვით შექმნილებში) ამ ორ პალატას საკანონმდებლო პროცესზე თითქმის თანაბარი უფლებამოსილება აქვს, ზოგან კი (ძირითადად საპარლამენტო სისტემებში) ზედა პალატას ნაკლები უფლებამოსილება გააჩნია. ზოგიერთი ზედა პალატა არჩეულია, სხვები კი დანიშნული ან არაპირდაპირი წესით არჩეული წევრებისაგან შედგება, ან იმათგან, რომლებიც თანამდებობებს ex officio იკავებენ (რადგან სხვა თანამდებობები უჭირავთ).

ევროკავშირის მინისტრთა საბჭო ევროკავშირის პოლიტიკურ სისტემაში ფორმალურად მეორე საკანონმდებლო პალატად არ ითვლება, თუმცა მას, ევროპარლამენტთან ერთად, ასეთი პალატის მრავალი ფუნქცია აქვს. მისი წევრები წევრ სახელმწიფოთა მთავრობის მინისტრები არიან; მათი ამოცანა კი რეგულარული შეხვედრების გამართვა და ევროკავშირის ახალი კანონების განხილვა და მათზე გადაწყვეტილებების მიღებაა; ასევე ევროკავშირის ბიუჯეტის დამტკიცება. ამ რეალობისა და იმის გათვალისწინებით, რომ ყველაზე ძლიერი ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანოები ხშირად დიდ და მრავალფეროვან ქვეყნებში გვხვდება (განსაკუთრებით ფედერაციებში, როგორიცაა შეერთებული შტატები, ბრაზილია და ნიგერია), რატომ არ უნდა ვაღიაროთ, რომ ევროკავშირსაც შეუძლია ჰქონდეს ორპალატიანი პარლამენტი, სადაც საბჭო ევროპულ სენატად გარდაიქმნება, რომელიც წევრი ქვეყნების ინტერესებს წარმოადგენს (აშშ-ის სენატის მსგავსად), არსებული პარლამენტი კი წევრი სახელმწიფოების უფრო მცირე და ფოკუსირებულ ოლქებს (აშშ-ის წარმომადგენელთა პალატის მსგავსად)? ამ კითხვაზე მარტივი პასუხი ასეთია: წევრი ქვეყნების მთავრობებს არ ეთმობათ ის ძალაუფლება, რომლითაც საბჭოში სარგებლობენ. თუმცა ეს ის შესაძლებლობაა, რომლის განხილვაც უდავოდ ღირს.

მინისტრთა საბჭო განთავსებულია ბრიუსელის ევროპულ კვარტალში მდებარე „იუსტუს ლიფსიუსის" (Justus Lipsius) შენობაში (რომელსაც „კონსილიუმსაც" (Consilium) უწოდებენ). იგი ბერლემონის, ევროკომისიის სამყოფლის, გადაღმა მდებარეობს. „იუსტუს ლიფსიუსი", რომელსაც სახელი მე-16 საუკუნის ნაკლებად ცნობილი ფლამანდიელი ჰუმანისტის პატივსაცემად ეწოდა, დიდი, მარმარილოთი მოპირკეთებული შენობაა; გაიხსნა 1995 წელს და 450 მილიონი ევრო დაჯდა. შენობის გახსნის შემდეგ შარლემანიდან (Charlemagne building) და სხვა დაქირავებული შენობებიდან საბჭო ერთ შენობაში გადავიდა. მაგრამ ის იმთავითვე ძალიან



ილუსტრაცია 11.1: ბრიუსელი, შენობა „იუსტუს ლიფსიუსი", მინისტრთა საბჭოს ადგილსამყოფელი და ევროკავშირის მთავარ ოფისთა კლასტერის ნაწილი, რომლებიც ერთად ევროპულ კვარტალს ქმნის.

წყარო: ჯონ მაკკორმიკი

პატარა იყო ევროკავშირის გაფართოებით გამოწვეული ყველა მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად ან 2003 წლის შემდეგ, ევროპული საბჭოს ყველა სამიტის ბრიუსელში ჩასატარებლად. საბჭო ვერც ამ შენობაში დაეტია და მეზობლად მდებარე შენობებში მიმოიფანტა. „ლიფსიუსში" სარემონტო სამუშაოები წამოიწყეს, რათა მას გაფართოებით დაყენებული მოთხოვნებისთვის გაერთმია თავი. ევროპული საბჭო იქვე მდებარე შენობა „ევროპაში" გადავიდა, რომლის გარემონტება დაახლოებით 315 მილიონი ევრო დაჯდა.

როგორ ჩამოყალიბდა საბჭოები

საბჭოს ოფიციალური სახელწოდებაა ევროპის კავშირის საბჭო (Council of the European Union), თუმცა მას ჩვეულებრივ მინისტრთა საბჭოდ მოიხსენიებენ ხოლმე. როგორც წესი, ის ხშირად ერევათ ევროპულ საბჭოში (European Council) (ორივეს ხშირად უბრალოდ „საბჭოდ" მოიხსენიებენ) და გარკვეულწილად ევროპის საბჭოშიც (Council of Europe) კი. საბჭო სათავეს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" მინისტრთა სპეციალური საბჭოდან იღებს. უმაღლესი ხელისუფლება (High Authority) ძირითადად ქვანახშირთან და ფოლადთან დაკავშირებული საკითხებს განაგებდა, ყველა დანარჩენ ინიციატივას კი მინისტრთა საბჭო ამტკიცებდა. საბჭოს შექმნის მიზანი იყო, მაკავშირებელი რგოლის როლი შეესრულებინა უმაღლეს ხელისუფალსა და სახელმწიფო მთავრობებს შორის, დაებალანსებინა უმაღლესი ხელისუფლის სუპრაეროვნული ხასიათი და დაემშვიდებინა ბენილუქსის ქვეყნები, რომლებიც იმის გამო ღელავდნენ, რომ საფრანგეთს, დასავლეთ გერმანიასა და იტალიას დომინანტური პოზიცია ექნებოდათ (Westlake and Galloway, 2004).

1958 წელს ეეგ-ისა და ევრატომისთვის ცალკე მინისტრთა საბჭოები შეიქმნა, რითაც ძალთა ბალანსმა სამი კომისიიდან სამ საბჭოში გადაინაცვლა. ამას ეროვნული ინტერესების წინა პლანზე წამონევა მოჰყვა. დიდი სახელმწიფოების მიერ პატარა წევრი სახელმწიფოების დაჩაგრის თავიდან ასაცილებლად შემოიღეს კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრის სისტემა: თითოეულ საბჭოში ექვსი წევრი იყო, რომლებსაც 17

ინტერგოვერნმენტალიზმი

ინტერგოვერნმენტალიზმი საერთაშორისო ურთიერთობების შესწავლის მეთოდია, რომელიც ძირითადად იკვლევს, როგორ წარიმართება სამთავრობათაშორისო ურთიერთობები სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციების სათათბირო ოთახებში. ევროკავშირის შემთხვევაში ინტერგოვერნმენტალიზმი არის:

- თეორია, რომელიც უფუძნება არგუმენტს, რომ ინტეგრაციის პროცესში ძირითადი აქტორები სახელმწიფოები არიან და ისინი ისე იქცევიან, როგორც რაციონალური აქტორები უნდა იქცეოდნენ.
- მოდელი, რომელიც აღწერს, როგორ აწარმოებენ წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები მოლაპარაკებებს და აღწევენ გადაწყვეტილებებს.

თეორიულად ინტერგოვერნმენტალიზმი შეისწავლის იმ დადებით და უარყოფით მხარეებს, რომლებსაც წევრი სახელმწიფოები ევროკავშირში ყოფნით იღებენ; მათ საკუთარი სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვა სურთ. მაგრამ იმასაც ხედავენ, რამდენად უწყობს ხელს ინტეგრაცია უფრო ეფექტიანი გადაწყვეტილების მიღებას. იგი ასევე უშვებს, რომ სახელმწიფოები ყველანაირად ცდილობენ, ევროკავშირის მასშტაბით გადაწყვეტილების მიღების პროცესი საკუთარ კონტროლქვეშ მოაქციონ, თუმცა თავიანთ სუვერენიტეტს ევროკავშირის ინსტიტუციებს არ გადასცემენ. მათ ამ სუვერენიტეტის გაერთიანება და გაზიარება სურთ (Keohane and Hoffmann, 1991, გვ. 277). ამ ლოგიკის თანახმად, ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული მინისტრთა საბჭო და ევროპული საბჭოა, მით უმეტეს, რომ ამ ორ ორგანოში წევრი სახელმწიფოების ინტერესებს ყველაზე მეტად იცავენ. მათგან განსხვავებით, ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებს საქმისადმი უფრო სუპრანაციონალური დამოკიდებულება აქვთ; ისინი ევროკავშირს ერთ მთლიანობად წარმოადგენენ და არა ინდივიდუალური წევრი სახელმწიფოების საბით (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 10, თავი 14).

არ არსებობს კონსენსუსი იმის შესახებ, საბჭოები სუპრაეროვნული ხასიათისაა თუ სამთავრობათაშორისო, ძლიერდებიან ისინი თუ, პირიქით, სუსტდებიან დროთა განმავლობაში. უესტლეიკი და გელოუეი (გვ. 2004) ამტკიცებენ, რომ მინისტრთა საბჭოს სამთავრობათაშორისო ორგანოდ წარმოდგენა არასწორია, რადგან „უპირველეს ყოვლისა, ის სუპრაეროვნული ინსტიტუციაა", რადგან იგი კოლექტიური ორგანოა, როცა საქმე ეხება საბჭოს ინტერესების დაცვას ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებთან მიმართებაში, ან ევროკავშირის ინტერესების დაცვას გარე სამყაროსთან მიმართებაში. მინისტრები რომელილაც ერთი სახელმწიფოს პოლიტიკოსები არიან, მათ თავიანთი სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური ინტერესები, პოპულარულობა და საკუთარი მთავრობების სტაბილური მდგომარეობა ამოძრავებთ. ასევე აინტერესებთ ამ მთავრობების დამოკიდებულება ევროინტეგრაციისადმი. მათ სხვადასხვა მიმართულებით ექაჩებიან, რის გამოც ყოველთვის დაზუსტებით ვერ ვიტყვით, ვის წინაშე არიან ისინი პასუხისმგებელნი; ძალიან ბუნდოვანია (ისიც საუკეთესო შემთხვევაში) საბჭოს ნესდებაც (Hayes-Renshaw and Wellace, 2006).

საბჭოებზე მიმდინარე დისკუსიების დროს, როგორც წესი, არ საუბრობენ იმაზე, რომ ისინი არა მხოლოდ სამთავრობათაშორისო ორგანოებია, არამედ კონფედერაციის მახასიათებლებიც აქვთ. როგორც ზემოთ განვიხილეთ, კონფედერაცია ცენტრალიზებული ხელისუფლების მქონე სუვერენულ სახელმწიფოთა ჯგუფია, რომელშიც ამ სახელმწიფოთა მოქალაქეების ინტერესებს ირიბად გამოხატავენ საერთო ინსტიტუციებში გაერთიანებული მათი მთავრობები. სწორედ ასეთია მინისტრთა საბჭოსა და ევროპული საბჭოს დინამიკა, რომელთა წევრობაც პირდაპირი არჩევნების წესით არ განისაზღვრება. იგი ex officio მეთოდით ბორციელდება. ორივე ორგანოს წევრები ამ ორგანოებში მხოლოდ იმიტომ არიან, რომ ისინი თავიანთი სახელმწიფო მთავრობების წევრები არიან.

ხმის უფლება ჰქონდათ, რაც თითოეული ქვეყნის ზომის მიხედვით ნაწილდებოდა. ზოგიერთი საკითხის გადასაჭრელად ხმათა მარტივი უმრავლესობა იყო საკმარისი, ზოგს კი 12 ხმა (ანუ საერთო რაოდენობის 70%) სჭირდებოდა. „შერწყმის ხელშეკრულებით" 1967 წელს სამი საბჭო ერთ მინისტრთა საბჭოდ გაერთიანდა.

როგორც 1952 წლის სექტემბერში „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" მინისტრთა საბჭოს პირველ სესიაზე გამოსვლისას დასავლეთ გერმანიის კანცლერმა კონრად ადენაუერმა განაცხადა, რომ საბჭო დგას „ორი სახის სუვერენიტეტის, ნაციონალურისა და სუპრანაციონალურის, გზაჯვარედინზე... მან უნდა დაიცვას წევრი სახელმწიფოების ეროვნული ინტერესები, მაგრამ ეს თავის უმთავრეს ამოცანად არ უნდა აქციოს... მან გაერთიანების ინტერესების გატარებას უნდა შეუწყოს ხელი" (ციტირებულია Monnet, 1978). მას შემდეგ საბჭო ამ ორ მიზანს შორის იხლიჩება, რომლებსაც ზოგი თავსებადად მიიჩნევს, ზოგი კი წინააღმდეგობრივად. მასში ძირითადად წარმოდგენილნი არიან სახელმწიფოთა მთავრობების მინისტრები, რომლებსაც საკუთარი სამწყსოს საზრუნავი აწუხებთ, ამიტომ საბჭოს საქმიანობა სამთავრობათაშორისოა (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 8) და სახელმწიფოთა საზრუნავების ჯამს წარმოადგენს. კომპრომისის ძებნისას მინისტრებმა შეიძლება ისეთი გადაწყვეტილებები მიიღონ, რომლებიც ხელს შეუწყობს ევროკავშირის უფრო ფართო ინტერესების განხორციელებას. ლუისი (2012) საბჭოს საქმიანობის ორმაგ ბუნებაზე ლაპარაკობს – მის თანამშრომლებს მოეთხოვებათ, „ისეთ გადაწყვეტილებებს მიაგნონ, რომლებიც მათი სახელმწიფოებისთვისაც მისაღები იქნება და საერთო საქმისთვისაც; ისეთებს, რომლებითაც ყველა შეძლებს ცხოვრებას".

თვლიდნენ, რომ ევროპის ინტეგრირებისა და წევრ სახელმწიფოთა შორის მეტი ნდობის გაჩენის კვალდაკვალ საბჭო პირვანდელ მნიშვნელობას დაკარგავდა და კომისია თავად შეძლებდა პოლიტიკის ინიცირებას, გადაწყვეტილების მიღებასა და მის განხორციელებას, მაგრამ საბჭოს ძალაუფლება და გავლენა გაიზარდა, ვინაიდან წევრ სახელმწიფოებს თავიანთი უფლებამოსილების დათმობა და მათი კომისიისთვის გადაცემა არ სურდათ. ამის შედეგად ეეგ მეტად დაემსგავსა სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციას, რამაც ფედერალური ევროპის მომხრეთა უკმაყოფილება გამოიწვია. ამავე დროს, მინისტრთა საბჭოს უფლებამოსილებაში შეიჭრა ევროპული საბჭო და ევროპარლამენტი. პირველს, რომელიც ევროპულ და სახელმწიფოებრივ ზეწოლას განიცდის, მეტი უფლებამოსილება აქვს ევროკავშირის ფართო მიზნების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში, მეორემ კი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტი ხმა მოითხოვა და მოიპოვა კიდეც.

ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტობა

ევროკავშირის ოთხი სხვა ძირითადი ინსტიტუციისგან განსხვავებით, მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეობს არა ერთი ადამიანი, არამედ წევრი სახელმწიფოს მთავრობა, რომელიც მის სათავეში მოდის, წინასწარშეთანხმებული ექვსთვიანი როტაციის წესით, ყოველი წლის იანვარსა და ივლისში (იხ. ცხრილი 11.1). საბჭოს ყველა სხდომას ორგანიზებას უწევენ და ხელმძღვანელობენ პრეზიდენტი ქვეყნის შესაბამისი მინისტრები, რაც ნიშნავს, რომ შემდეგი ექვსი თვის განმავლობაში მისი (პრეზიდენტი ქვეყნის) მთავრობა წამყვან როლს ასრულებს ევროკავშირის დღის წესრიგის დადგენაში. „ლისაბონის ხელშეკრულებამ" პრეზიდენტობის უფლებამოსილება შეკვეცა, რამეთუ მან ევროსაბჭოს საკუთარი პრეზი-

მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტობა
მინისტრთა საბჭოს ყველა სხდომის ხელმძღვანელობა, გარდა საგარეო საქმეთა საბჭოსი, რომლებსაც ძართავენ წ·თვიანი როტაციის წესით დანიშნული ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობები.

ცხრილი **11.1.** *მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტობის როტაცია*

	პირველი ნახევარი	მეორე ნახევარი
2013	ირლანდია	ლიეტუვა
2014	საბერძნეთი	იტალია
2015	ლატვია	ლუქსემბურგი
2016	ნიდერლანდები	სლოვაკეთი
2017	მალტა	ესტონეთი
2018	ბულგარეთი	ავსტრია
2019	რუმინეთი	ფინეთი
2020	ხორვატია	გერმანია
2021	პორტუგალია	სლოვენია
2022	საფრანგეთი	ჩეხეთი
2023	შვედეთი	ესპანეთი

დენტი მიაკუთვნა, საგარეო საქმეთა საბჭოს კი თავმჯდომარედ საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში კავშირის უმაღლესი ნარმომადგენელი (HR) დაუნიშნა. საბჭოს ყველა სხვა სხდომას კვლავაც ნევრი ქვეყნების წარმომადგენლები უძღვებიან.

ოდესღაც პრეზიდენტის თანამდებობა „ადმინისტრაციულ საქმიანობად" განიხილებოდა (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006, გვ. 133); მოგვიანებით კი ის უფრო სერიოზულად აღიქვეს, რადგან მეტი მოთხოვნა წაუყენეს – დღის წესრიგისა და საშუამავლო ხელშეკრულებების მართვა და ევროკავშირის წარდგენა გარე სამყაროს წინაშე (Tallberg, 2006). დღეს პრეზიდენტის მოვალეობებია:

- ამზადებს და კოორდინაციას უნევს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას, ადგენს მინისტრების, სამუშაო ჯგუფებისა და კომიტეტების ასობით ყოველწლიური შეკრების დღის განრიგს.
- მართავს და ატარებს მინისტრთა საბჭოებისა და მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტის წარმომადგენლების შეკრებათა უმეტესობას (იხ. ქვემოთ ამავე თავში), ასევე წარმოადგენს საბჭოს ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებთან ურთიერთობებში.
- შუამავლობს, მოლაპარაკებას ანარმოებს და ხელს უწყობს წევრ სახელმწიფოთა თანამშრომლობას; უზრუნველყოფს პოლიტიკის მდგრად და მუდმივ შემუშავებას.

როტაცია ეფექტიანი იყო, როდესაც კავშირში მხოლოდ 6 ან 12 წევრი სახელმწიფო იყო, თუმცა ეს ტრადიცია წევრთა რაოდენობის მატების შემდეგაც გაგრძელდა. ამჟამად წევრები პრეზიდენტობისთვის თავიანთ რიგს ათეულ ნელზე მეტ ხანს ელიან, რაც პოლიტიკაში მთელ ცხოვრებას ნიშნავს; ამ დროში ნევრი ქვეყნების დიდ ნაწილში რამდენიმე სამთავრობო ცვლილება ხდება (პრობლემა, რომელიც გარკვეულწილად კომპენსირდება ევროპის საბჭოს შედარებითი მუდმივობით – იხ. თავი 13). სადავოა ისიც, თუ რეალურად რამდენს მიაღწევს წევრი ქვეყანა თავისი პრეზიდენტობის პერიოდში, რადგან თანამდებობის მფლობელის გრანდიოზული გეგმების მიუხედავად, რომლებიც თითოეულ წევრ ქვეყანას „სათავეში მოსვლისთვის" აქვს, იმ მოვლენათა დიდი ნაწილი, რომლებიც

იმხანად ხდება, პრეზიდენტობის კონტროლს მიღმაა. ევროკავშირის მართვის ყოველდღიური საქმიანობა თავისი ტემპით გრძელდება, ძირითადი გადაწყვეტილებების უმეტესობას კი ბრიუსელის ბიუროკრატები იღებენ.

ოდესღაც წევრ ქვეყნებს შორის როტაცია ანბანური თანამიმდევრობით ხდებოდა, მაგრამ ევროკავშირის წევრობისა და ევროკავშირის საქმიანობის ზრდის კვალდაკვალ ისეთი ტვირთი გაჩნდა, რომლის აწევაც შეზღუდული რესურსებისა და მცირე ბიუროკრატიული აპარატის მქონე მცირე წევრ ქვეყნებს გაუჭირდებოდათ. 2007 წელს უფრო კომპლექსური შეთანხმება მიიღეს, დატვირთვის უფრო თანაბრად გასანაწილებლად დიდი და პატარა ქვეყნები შეურიეს და გეოგრაფიული და ეკონომიკური განსხვავებების გათვალისწინებით ძველი და ახალი წევრების კომბინირება მოახდინეს. როტაციის ერთ-ერთი შედეგია ისიც, რომ რომელიმე ერთი ქვეყნის პრეზიდენტობისას ევროკავშირის დანარჩენი ნაწილები მისი განსხვავებული სტილის, ინტერესებისა და პოლიტიკური შესაძლებლობების მძევლები ხდებიან; ზედა ეშელონებში კადრები მუდმივად იცვლება. ამ ფაქტის დასაკომპენსირებლად აამოქმედეს სამეულის სისტემა, რომლის თანახმადაც თითოეული პრეზიდენტობა თანამშრომლობს როგორც თავის წინამორბედთან, ისე ადგილმონაცვლესთან. „ლისაბონის ხელშეკრულების" შემდეგ რეალურად ამოქმედდა ვირტუალური 18-თვიანი, სამი სახელმწიფოსგან შემდგარი გუნდი, რომელსაც შეუძლია ევროკავშირის მთავრობებს მეტი თანამშრომლობისა და ერთმანეთის უკეთ გაცნობისკენ უბიძგოს.

პრეზიდენტობის მონაცვლეობას ერთი უპირატესობა აქვს, კერძოდ – თითოეულ წევრ ქვეყანას ევროკავშირის გეზის წარმართვის შესაძლებლობა ეძლევა, რაც მათ შეხვედრების მოწვევისა და თავიანთ სახელმწიფოთა ინტერესებისთვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვან საკითხებზე სტრატეგიული ინიციატივების წამოწყების შესაძლებლობას აძლევს; ისინი ამ საკითხებსა და ინიციატივებს ევროკავშირის დღის წესრიგის სათავეში მოაქცევენ (სწორედ ამიტომაცაა აღწერილი საბჭო თავის ვებგვერდზე, როგორც „ევროკავშირის წევრი მთავრობების ხმა"). წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ პრეზიდენტობა პრესტიჟისა და სანდოობის მოსაპოვებლადაც გამოიყენონ (იმ პირობით, რომ ისინი კარგ საქმეებს გააკეთებენ); სათავეში მოსვლა პატარა წევრ ქვეყნებს დიდი სახელმწიფოების გავლენასთან დაპირისპირების შესაძლებლობას აძლევს; პატარა სახელმწიფოების ლიდერებს შეუძლიათ, უშუალო მოლაპარაკებები გამართონ მსოფლიოს სხვა ლიდერებთან, რასაც სხვა შემთხვევაში ალბათ ვერ შეძლებდნენ; მათ შესაძლებლობა ეძლევათ, თავიანთი ქვეყნის მოქალაქეებისთვის ევროკავშირი უფრო რეალური გახადონ და, ამგვარად, ხელი შეუწყონ ევროინტეგრაციას. ასე მათი მოქალაქეები მეტ ჩართულობას იგრძნობენ და დაინახავენ, რომ ევროკავშირის განვითარებაში საკუთარი წვლილი შეაქვთ.

ამ თანამდებობის მთავარი ნაკლი სამუშაოს დიდი მოცულობაა. წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, გარკვეული დროით გადაავადოს თავისი რიგი პრეზიდენტის პოსტზე, როგორც მოიქცა პორტუგალია 1986 წელს, თანამეგობრობაში შესვლისთანავე, იმ მოტივით, რომ ამ საქმეს ჯერ ვერ შეეჭიდებოდა. წევრ სახელმწიფოს ასევე შეუძლია, ამ ტვირთის ტარებაში დახმარებისთვის სხვა სახელმწიფოს მიმართოს. მაგალითად, ირლანდიამ პრეზიდენტობას კარგად გაართვა თავი და დიდი პატივისცემაც დაიმსახურა, მაგრამ საგარეო პოლიტიკური ვალდებულებების შესრულება გაუჭირდა. ოფიციალურად ნეიტრალურ ირლანდიას ევროპის ფარგლებს გარეთ 40-ზე ნაკლები სრულ განაკეთზე მოქმედი საელჩო აქვს, რაც ნიშნავს, რომ დაზვერვის სისტემა და საგარეო პოლიტიკის ექსპერტთა

სამეულის სისტემა მოწყობა, რომლის ფარგლებშიც პრეზიდენტი ქვეყანა მჭიდროდ თანამშრომლობს როგორც თავის წინამორბედთან, ისე ადგილმონაცვლესთან პოლიტიკის თანამიმდევრულობის ხელშეწყობის მიზნით.

ჯგუფი არ გააჩნია. ირლანდიის ასეთმა მიდგომამ ძველი ხუმრობა ამოატივტივა: ყველაზე კარგი, რაც შეიძლება ირლანდიამ საერთაშორისო ურთიერთობებში ქნას, ისაა, რომ საერთაშორისო შეკრებებზე ერაყსა და ისრაელს შორის იჯდეს.

ევროკავშირის სხვადასხვა წევრ ქვეყანას პრეზიდენტობის მიმართ განსხვავებული მიდგომა აქვს, რაც განპირობებულია მათი ადმინისტრაციული და პოლიტიკური კულტურით, ევროკავშირისადმი დამოკიდებულებითა და პრიორიტეტებით პოლიტიკაში. ეს ხატოვნად აღწერა The European-მა (ბრიტანული გაზეთი, რომელიც 1990-იან წლებში გამოდიოდა), როდესაც იტალიის პრეზიდენტობა შეადარა „ავტობუსით მგზავრობას მაშინ, როცა მძღოლის სავარძელში ძმები მარქსები სხედან", ლუქსემბურგის პრეზიდენტობა კი – „მგზავრობას, როდესაც საჭეს დარბაისელი, მშვიდი წყვილი უზის, რომლებიც გზას მხოლოდ კვირა დღეს ადგებიან და სხვა მძღოლებს სიჩქარის ლიმიტის დაცვით აღაშფოთებენ" (The European, 1990).

საბჭოები

საბჭოს შემადგენლობაში შემავალ მინისტრთა სხვადასხვა ჯგუფს „ტექნიკური საბჭოები", „ფორმაციები" ან „კონფიგურაციები" ეწოდება. ერთ დროს მათი რიცხვი 24 იყო, ახლა კი ათიღაა დარჩენილი (იხ. ცხრილი 11.2). ნებისმიერი ჯგუფი შეკრებისას მოქმედებს როგორც „საბჭო", მათი გადაწყვეტილებები კი სამართლებრივად საბჭოს გადაწყვეტილებებად ითვლება. უმთავრესი საბჭოებია:

- ზოგადი საკითხების, რომელიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა საბჭოს საქმიანობის თანამიმდევრულობას და ნიშნავს ევროპული საბჭოს შემდგომ შეკრებებს. მას საქმიანობაში მხარს უჭერს მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი, ანუ კორეპერი.
- საერთაშორისო საქმეთა, რომელიც, ევროპული საბჭოს ხელმძღვანელობით, პასუხისმგებელია ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობების შემუშავებაზე. ეს საბჭო უნიკალურია იმ გაგებით, რომ მას მუდმივი თავმჯდომარე ჰყავს – ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში – რომელიც ასევე ევროკომისიის წევრია.

ცხრილი 11.2 *მინისტრთა საბჭოს კონფიგურაცია*

განათლება, ახალგაზრდობა, კულტურა და სპორტი
დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა, ჯანმრთელობა და მომხმარებლის დაცვა
ეკოლოგია
ეკონომიკური და ფინანსური საკითხები
ზოგადი საქმეები
კონკურენტუნარიანობა
საგარეო საქმეები
სამართალი და საშინაო საქმეები
სოფლის მეურნეობა და მეთევზეობა
ტრანსპორტი, ტელეკომუნიკაცია და ენერგეტიკა

შენიშვნა: დამატებითი და განახლებული ინფორმაციისთვის იხილეთ მინისტრთა საბჭოს ვებგვერდი: www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations.



ილუსტრაცია 11.2: სოფლის მეურნეობისა და მეთევზეობის საბჭოს შეხვედრა ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია ეროვნული მთავრობის მინისტრების მრავალრიცხოვან „კონფიგურაციათა" შორის, რომლებიც ევროკავშირის საბჭოს ქმნიან.

წყარო: © ევროკავშირი

ეს ორი საბჭო, ეკონომიკურ და ფინანსურ საკითხთა საბჭოსთან (Ecofin) და სოფლის მეურნეობისა და მეთევზეობის საბჭოსთან ერთად, ყოველთვიურად იკრიბება, დანარჩენები კი წელიწადში ორჯერ ან ოთხჯერ იკრიბებიან. საერთო ჯამში წელიწადში დაახლოებით საბჭოს 50-60 სხდომა იმართება. თითქმის ყველა ბრიუსელში ტარდება, აპრილის, ივნისისა და ოქტომბრის სხდომები კი ლუქსემბურგში იმართება. საგარეო საქმეთა საბჭოს გარდა, ყველა სხდომას თავმჯდომარეობს შესაბამისი მინისტრი თავმჯდომარე ქვეყნიდან. სესიები ღიაა საზოგადოებისთვის და, როგორც წესი, ერთ ან ორ დღეს გრძელდება არსებული საქმის მოცულობის მიხედვით. 1998 წლის შემდეგ ევროზონის ფინანსთა მინისტრები ევროჯგუფის სახითაც იკრიბებიან; ეს ჯგუფი ოფიციალურად მინისტრთა საბჭოს ნაწილი არ არის, მაგრამ მისი საქმიანობის პროცედურები ძალიან ჰგავს საბჭოს მუშაობის სტილს. მათი შეხვედრები ეკონომიკურ და ფინანსურ საკითხთა საბჭოს (ეკოფინის) შეხვედრის წინა დღეს იმართება.

„ლისაბონის ხელშეკრულების" თანახმად, წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები „მინისტრების რანგისა" უნდა იყვნენ; ამ სრულიად სიმეტრიულ სამყაროში თითოეული საბჭო თითოეული წევრი ქვეყნის წარგზავნილი შესაბამისი და ეკვივალენტური მინისტრებისაგან უნდა შედგებოდეს. თუმცა საბჭოს შეხვედრებს ყოველთვის მინისტრის რანგის ფიგურა არ ესწრება ორი ძირითადი მიზეზის გამო: პირველი, ზოგიერთი მინისტრი სენსიტიურ პოლიტიკურ საკითხში მონაწილეობის თავიდან ასაცილებლად მოადგილეს ან მაღალი რანგის დიპლომატს აგზავნის, ზოგი იმის გამო ვერ ესწრება, რომ შინ უფრო გადაუდებელი საკითხი აქვს მოსაგვარებელი ან განსახილველ საკითხს ნაკლებ მნიშვნელოვნად თვლის. მეორე, ყველა წევრი სახელმწიფო პორტფელებს ერთნაირად არ ანაწილებს. მაგ., პრემიერ-მინისტრები მხოლოდ პოლიტიკურ პორტფელებს ფლობენ (ვთქვათ, საგარეო და ეკონომიკური საკითხებისა), ნაკლებ მნიშვნელოვანი პორტფელები კი მაღალი რანგის მინისტრებს გადაეცემათ, რის გამოც საბჭოს სხდომებს ხშირად სხვადასხვა პასუხისმგებლობის მქონე მინისტრების შერეული ჯგუფი ესწრება.

დამხმარე სტრუქტურა

ევროკომისიის მსგავსად, რომლის კომისრების საქმიანობასაც ხელს ინსტიტუციათა მთელი ქსელი უწყობს, მინისტრთა საბჭოსაც აქვს დამხმარე ორგანოები, რომლებიც ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საკვანძო როლს ასრულებენ. მათი როლი და გავლენა ნაკლებად არის შესწავლილი მკვლევრების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ გადაწყვეტილების მიღების უფლება მხოლოდ მინისტრებს აქვთ, მათ (გადაწყვეტილებების) მნიშვნელოვან ნაწილს რეალურად ქვედა დონის კომიტეტები იღებენ (Häge, 2014).

მუდმივი წარმომადგენლები

მინისტრები იერარქიულად საბჭოს უმაღლესი და ყველაზე თვალსაჩინო წევრები არიან, თუმცა საბჭოს საქმიანობის დიდი ნაწილი მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტზე, იგივე კორეპერზე (Comité des représentants permanents) მოდის. თითოეულ წევრ სახელმწიფოს მუდმივი წარმომადგენლობა ჰყავს ბრიუსელში, რაც, ფაქტობრივად, ამ სახელმწიფოების საელჩოს წარმოადგენს ევროკავშირში და იგი ბელგიაში არსებულ საელჩოებთან ერთად ახორციელებს თავის საქმიანობას. მუდმივი წარმომადგენლები ევროკავშირის ინტერესების სფეროში შემავალი ყველა დარგის ექსპერტები არიან, რომლებიც რეგულარულად იკრიბებიან კორეპერის სახით (ხშირად კვირაში რამდენჯერმე; ნელიწადში დაახლოებით 2000 შეხვედრა იმართება). ისინი განიხილავენ ახალ საკანონმდებლო ინიციატივებს, მსჯელობენ სახელმწიფოების მდგომარეობაზე და მიდიან შეთანხმებებსა და კომპრომისებზე. კორეპერს ბრიუსელის დერეფნებს გარეთ ნაკლებად იცნობენ, იგი აკადემიური წრეების ნაკლებ დაინტერესებასაც ინვევს, მაგრამ ამის მიუხედავად, კორეპერი ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიმღებ სტრუქტურებს შორის ყველაზე მძლავრი ორგანოა (მართალია, პუტერის (2014) თქმით, მინისტრები სულ უფრო მეტად ერთვებიან არასაკანონმდებლო საქმიანობაში და ნელ-ნელა პოლიტიკის შემუშავების ასპარეზზე ინაცვლებენ, მაგრამ კორეპერზე იგი არაფერს ამბობს).

კორეპერის წყალობით საბჭოს დეტალური საქმიანობის დიდი ნაწილი მინისტრების შეკრებამდე უკვე დასრულებულია (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006). მინისტრებს განსახილველად მხოლოდ ყველაზე სენსიტიური და სადავო საკითხები რჩებათ ხოლმე. ეს რეალობა თავის დღიურში ხატოვნად აღწერა დიდი ბრიტანეთის ყოფილმა მინისტრმა ალან კლარკმა (1999, გვ. 139):

> „შეხვედრის დასკვნებზე არანაირ გავლენას არ ახდენს, რას იტყვიან მინისტრები მისი მსვლელობის დროს. ყველაფერს კორეპერის ოფიციალური პირები წყვეტენ და ცხენსაც ისინი კაზმავენ... მინისტრები ასპარეზზე ბოლო წუთს გამოჩნდებიან ხოლმე, დასიცხულები, დაღლილები, ავადმყოფები ან ნასვამები (ზოგჯერ ყველაფერი ერთად სჭირთ), თავიანთ სიტყვას ჩაიკითხავენ და მიდიან".

კორეპერი მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი, რომელშიც წევრი ქვეყნების დელეგატები იკრიბებიან ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების განსახილველად მანამ, სანამ ეს ინიციატივები მინისტრთა საბჭოში გადაიგზავნება საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.

მუდმივი წარმომადგენლები ფასეული მაკავშირებელი რგოლია ბრიუსელსა და წევრ ქვეყნებს შორის, რის მეშვეობითაც წევრი ქვეყნები (ან, ყოველ შემთხვევაში, მათი მთავრობები) თავიანთ შეხედულებებს გამოხატავენ, სახელმწიფოთა დედაქალაქები კი ინფორმირებული არიან ბრიუსელში განვითარებული მოვლენების შესახებ. იმის გამო, რომ წარმომადგენლები ერთმანეთთან ძალიან ბევრს მუშაობენ და ერთმანეთს კარგად იცნობენ, დროდადრო ისინი ორ ცეცხლს შუა არიან – თავიანთ სახელმწი-

ფოთა პოზიციების დაცვასაც ცდილობენ და შეხვედრების წარმატებით დასრულებასაც. ამავდროულად, ისინი იმაზე უკეთ იცნობენ ერთმანეთს, ვიდრე მინისტრები და, შესაბამისად, კომპრომისების მიღწევასა და გარიგებებზე მოლაპარაკებასაც ხშირად არაფორმალურად, ლანჩზე, უკეთესად ახერხებენ. ისინი მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საბჭოს სხდომების ორგანიზებაშიც – ამზადებენ დღის წესრიგს, წყვეტენ, რომელი წინადადებები რომელ საბჭოს უნდა გადაეცეს და რომელ წინადადებას დაამტკიცებს საბჭო განხილვის საფუძველზე ან მის გარეშე.

სამუშაო ჯგუფები და კომიტეტები

კორეპერის გარდა, მინისტრთა საბჭოში სამუშაო ჯგუფებისა და კომიტეტების კომპლექსური ქსელი შედის (სულ 150, ჯამში წლიური შეხვედრების რაოდენობა რამდენიმე ათასს აღწევს), რომლებიც საბჭოს დახმარებას უწევენ საქმიანობაში და, ამ თვალსაზრისით, საბჭოს არქიტექტურის საძირკველს წარმოადგენენ. ევროკომისიიდან საკანონმდებლო ინიციატივის მიღების შემდეგ საბჭო, პირველ რიგში, სამუშაო ჯგუფს მიმართავს, რომელიც შეისწავლის ტექნიკურ დეტალებს და კორეპერს რეკომენდაციას უმზადებს. სამუშაო ჯგუფები პოლიტიკის სფეროს მიხედვით იყოფიან და სხვადასხვა საქმიანობას ასრულებენ: ზოგი მათგანი მუდმივია, ზოგი – დროებითი, ზოგი ყოველ კვირას იკრიბება, ზოგი წელინადში – ორჯერ და ზოგიც – მხოლოდ ერთხელ და ისიც დაშლის წინ. მათში გაერთიანებული არიან პოლიტოლოგები, სახელმწიფო ექსპერტები, მუდმივი წარმომადგენლობის წევრები და კომისიის კადრები. საბჭოს რამდენიმე მუდმივმოქმედი კომიტეტი აქვს, რომლებიც განიხილავენ ეკონომიკურ და ფინანსურ საკითხებს, დასაქმებას, სოციალურ დაცვას, უსაფრთხოებას, ფინანსურ მომსახურებასა და სხვა საკვანძო საკითხებს.

გენერალური სამდივნო

გენერალური სამდივნო საბჭოს ბიუროკრატიული აპარატია, მდებარეობს ბრიუსელში და მასში 3500-მდე ადამიანია დასაქმებული. მათი უმრავლესობა მთარგმნელი და მომსახურე პერსონალია. სამდივნოს მოვალეობაში შედის შეკრებების მომზადება, პრეზიდენტისთვის რჩევების მიცემა, იგი საბჭოსა და კორეპერს რჩევებს აძლევს სამართლებრივ საკითხებში, აწარმოებს საბჭოს შეხვედრების ოქმებს დღის წესრიგის საკითხების მიხედვით, აკეთებს ჩანაწერებს, მართავს საბჭოს ბიუჯეტს და ზოგადად საბჭოს საქმიანობას გარკვეულ თანამიმდევრულობას სძენს. თავიდან ძირითადად სამდივნო საქმიანობაზე იყო კონცენტრირებული, მაგრამ მოგვიანებით უფრო პოლიტიკური დატვირთვა შეიძინა. იგი ხელს უწყობს მოლაპარაკებების წარმოების პროცესს, რჩევებს აძლევს პრეზიდენტს და აღმასრულებელი საქმიანობის განხორციელებაში ეხმარება გენერალურ მდივანს (Westlake, Galloway, 2004).

გენერალურ მდივანს ნიშნავს მინისტრთა საბჭო ხუთწლიანი განახლებადი ვადით. თანამდებობამ ახალი შტრიხები და საჯაროობა 1999 წელს შეიძინა, როდესაც საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის იმ დროისთვის ახალ ოფისს შეუერთდა. ამ ნაბიჯმა გენერალური სამდივნო ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობებისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის ცენტრად აქცია (Christiansen, 2006). ეს გაერთიანებული თანამდებობა პირველად ხავიერ სოლანამ, ესპანეთის მთავრობის მინისტრმა და ნატოს ყოფილმა გენერალურმა მდივანმა, დაიკავა. „ლისაბონის ხელშეკრულების" მიღების შემდეგ უმაღლესი წარმომადგენლის თანამდებობა შეიცვალა. დღეს ამ თანამდებობაზე მყოფი

ცხრილი 11. 3 *მინისტრთა საბჭოს გენერალური მდივნები*

გადის დანიშნული	სახელი	წევრი სახელმწიფო	გადის სანარჩუნებლად
1952 წ. სექტემბერი	კრისტიან კალმსი	ლუქსემბურგი	თითქმის 21 წელი
1973 წ. ივლისი	ნიკოლას პომელი	ლუქსემბურგი	7 წელი
1980 წ. ოქტომბერი	ნილს ერსბოლი	დანია	თითქმის 14 წელი
1994 წ. სექტემბერი	იურგენ ტრამპფი	გერმანია	5 წელი
1999 წ. ოქტომბერი	ხავიერ სოლანა	ესპანეთი	10 წელი
1999 წ. დეკემბერი	პიერ დე ბოისო	საფრანგეთი	თითქმის 2 წელი
2011 წ. იენისი	უვე კორსეპიუსი	გერმანია	4 წელი
2015 წ. ივლისი	ჯეპე ტრანპოლმ-მიკელსენი	დანია	მოქმედი 2019 წლის დასასრულის მდგომარეობით

პირი მინისტრთა საბჭოსთან არსებული საგარეო საქმეთა საბჭოს თავმჯდომარეცაა და ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტიც.

გენერალური მდივნის თანამდებობა მეტ-ნაკლებად თავის 1999 წლამდელ მდგომარეობას დაუბრუნდა, როდესაც 2009 წლის დეკემბერში სოლანა თანამდებობაზე ფრანგმა დიპლომატმა პიერ დე ბუასიემ, შარლ დე გოლის დისშვილისშვილმა, შეცვალა. 2019 წლის მინურულის მდგომარეობით, ამ თანამდებობას ჯეპე ტრანპოლმ-მიკელსენი, დანიელი საჯარო მოხელე და ევროკავშირში დანიის ყოფილი მუდმივი წარმომადგენელი, იკავებს. ოფისის სამი ნიშანდობლივი მახასიათებელი მოცემულია ცხრილ 11.3-ში. გენერალური მდივნების სიაში; ყველა მამაკაცი იყო, მათი თანამდებობაზე ყოფნის ვადები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა და ისინი ევროკავშირის მხოლოდ ხუთი წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენლები გახლდნენ. ბიუროკრატიის მაღალ თანამდებობებზე მეტი მამაკაცის ყოფნა ევროკავშირის სტრუქტურის საერთო პრობლემაა, რაც წინააღმდეგობაშია ევროკავშირის ინსტიტუციათა უმრავლესობის მიერ აღიარებულ გენდერული თანასწორობის იდეასთან.

მინისტრთა საბჭოს საქმიანობა

საბჭოს კონკრეტულ პასუხისმგებლობათა მთელი კომპლექტი აქვს, მათ შორის წევრი ქვეყნების ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინაციის ზედამხედველობა (რაც ძირითადად ეკოფინის მეშვეობით ხორციელდება), ევროკავშირის სახელით საერთაშორისო ხელშეკრულებების ხელმოწერა, ევროკავშირის ბიუჯეტის დამტკიცება (ევროპარლამენტთან ერთად), ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ხელშეწყობა და სისხლის სამართლის საკითხებში ეროვნულ სასამართლოებსა და პოლიციის ძალებს შორის თანამშრომლობის კოორდინაცია. თუმცა მისი მთავარი ამოცანა მაინც იმის გადაწყვეტაა (პარლამენტთან ერთად), რომელი წინადადება იქნება მიღებული ევროკავშირის ახალი კანონებისა და პოლიტიკის შესახებ და რომელი არა (იხ. დიაგრამა 11.2). შეიძლება, ევროკომისიას მართლაც აქვს მონოპოლია ახალი კანონებისა და პოლიტიკის შეთავაზებაზე, მაგრამ საბჭოსა და პარლამენტს შეუძლიათ, მას ამა თუ იმ საკითხის გულდასმით შესწავლისა და ახალი პოლიტიკისა თუ საკანონმდებლო წინადადებების წარდგენისკენ უბიძგოს. წლების განმავლობაში საბჭომ ამ უფლებამოსილების გასაფართოებლად ხელშეკრულებებში არსებული ხარვეზები გამოიყენა; საბჭოსა და კომისიას

დიაგრამა 11.2 *მინისტრთა საბჭოს უფლებამოსილება*

- კანონების განხილვისა და მიღების უფლებამოსილებას ინაწილებს ევროპარლამენტთან ერთად.
- ევროკავშირის ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების უფლებამოსილებას ინაწილებს ევროპარლამენტთან ერთად.
- ახდენს წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინაციას.
- კოორდინაციას უწევს წევრი სახელმწიფოების იუსტიციისა და საშინაო საქმეებს.
- ადგენს და ახორციელებს ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას.
- კომისიისთვის გადაცემული მანდატის საფუძველზე, რომლის თანახმადაც, ის უფლებამოსილია, აწარმოოს მოლაპარაკებები ევროკავშირსა და სხვა ქვეყნებს ან საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის შეთანხმებებზე, საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მათ (შეთანხმებების) საბოლოო გაფორმებასა და ხელმონერაზე.

შორის ბრძოლა ძალაუფლებისა და გავლენისთვის ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან შიდა დინამიკად (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006, თავი 8) იქცა.

კომისართა კოლეგიის მიერ დამტკიცებული ახალი საკანონმდებლო ნინადადება ევროპარლამენტსა და მინისტრთა საბჭოს ეგზავნება, სადაც ის პირველ რიგში საბჭოს ერთ ან მეტ მუშა ჯგუფს ან კომიტეტს გადაეცემა, რომლებიც შეთანხმებისა და უთანხმოების საკითხებსა და, სირთულის გათვალისწინებით, მისი განხილვისთვის საჭირო დროს განსაზღვრავენ. შემდეგ წინადადება კორეპერს ეგზავნება. თუ ის კორეპერის დღის წესრიგის პირველ ნაწილში მოხვდება, შეთანხმება შემდგომი განხილვის გარეშე მიიღწევა; მეორე ნაწილში მოხვედრის შემთხვევაში კი მას შემდგომი განხილვა დასჭირდება. კორეპერი მის პოლიტიკურ შედეგებს მიმოიხილავს და ყველა არსებული პრობლემის გარკვევას ცდილობს. შეთანხმების მიღწევისას წინადადება შესაბამის საბჭოს პირველი (A) კატეგორიის სახით ეგზავნება, რომელიც მას, ჩვეულებრივ, დებატების გარეშე ამტკიცებს. ასე ხდება საბჭოს გადაწყვეტილებათა ორი მესამედის შემთხვევაში (Westlake, Galloway, 2004, გვ. 38). როდესაც საკითხზე შეთანხმების მიღწევა ვერ ხერხდება ან როცა ის წინა შეკრებაზე ვერ განიხილეს, წინადადება მეორე (B) კატეგორიაში შეაქვთ, რაც ნიშნავს, რომ ის შემდგომ განხილვას საჭიროებს (იხ. დიაგრამა 11.3).

წლების განმავლობაში საბჭოში კენჭისყრის სისტემაც შეიცვალა, რაც ინტეგრაციის პროცესისადმი დამოკიდებულების ცვლილებას ასახავს. ერთ დროს გადაწყვეტილების მიღებას ერთსულოვნება სჭირდებოდა, ახლა კი სხვა ვითარებაა – მინისტრებს შეუძლიათ სამი ალტერნატიული ვარიანტიდან ერთ-ერთი აირჩიონ: პირველი, როცა საქმე პროცედურულ საკითხს ეხება ან ის ხელშეკრულების მუხლებით რეგულირდება, შეუძლიათ ხმათა მარტივი უმრავლესობა გამოიყენონ, სადაც თითოეულ მინისტრს ერთი ხმა აქვს. პრაქტიკაში, „ხმა" ხელის აწევით იშვიათად ფიქსირდება (ოდესმე თუ ფიქსირდება); როგორც წესი, თავმჯდომარე თანხმობას დუ-

დიაგრამა 11.3. *მინისტრთა საბჭოს საქმიანობა*



კენჭისყრა კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპით

მილით, წინააღმდეგობის არარსებობით ან ორივეთი ერთად ხვდება. შესაძლებელია, მოლაპარაკებები აწარმოონ მანამ, სანამ წინააღმდეგობას არ დაძლევენ და კონსენსუსს არ მიაღწევენ, რის გამოც საბჭოს სხდომები ხშირად შუაღამემდე გრძელდება. თუ რომელიმე წევრი სახელმწიფო კონსენსუსის მიღწევაზე უარს ამბობს, პრეზიდენტობა ისეთ შეთანხმებათა პაკეტს ქმნის, რომელშიც რამდენიმე წინადადება კომპლექსური კომპრომისის სახით წარმოდგენილი. ის სახელმწიფო, რომელიც მანამდე კონსესუსის მიღწევაზე უარს აცხადებდა, ამ კომპრომისულ ნაკრებში თავისთვის სასურველს პოულობს და შესაბამისად, მოწონებული წინადადების სანაცვლოდ თმობს იმ წინადადებას, რომელსაც მანამდე ეწინააღმდეგებოდა.

საბჭოს კენჭისყრის მეორე ვარიანტი ერთსულოვნებაა, რომელიც ოდესღაც აუცილებელი იყო, როცა საბჭო ისეთ ახალ კანონს განიხილავდა, რომელიც სრულიად ახალ პოლიტიკას აყალიბებდა ან არსებითად ცვლიდა არსებულს. „საერთო ევროპული აქტის" მიღების შემდეგ ერთსულოვნება ნაკლებად სჭირდებათ; მას უმეტესწილად ძირითად საკონსტიტუციო საკითხებსა (მაგ., ხელშეკრულებების რეფორმა) და პოლიტიკურად სენსიტიურ სფეროებზე (მაგ., საგარეო პოლიტიკა, მართლმსაჯულება და გარკვეული ფინანსური სფეროები) კენჭისყრისას მიმართავენ ხოლმე, ასევე მაშინ, როდესაც საბჭოს, კომისიის სურვილის საწინააღმდეგოდ, მისი წინადადება შეცვლა სურს. პუტერი (2014) თვლის, რომ ერთსულოვნების გამოყენება უკანასკნელ წლებში განახლდა, რადგან მინისტრთა საბჭო სულ უფრო მეტად იწყებს პოლიტიკის შემუშავებასა და კრიზისებზე რეაგირებას.

მესამე ვარიანტს – ხმების კვალიფიციურ უმრავლესობას (QMV) – მიმართავდნენ თითქმის ყველა სახის გადაწყვეტილების განხილვისას, რომლებზეც მინისტრები კონსენსუსს ვერ აღწევდნენ. „ლისაბონის ხელშეკრულების" მიღებამდე თითოეულ წევრ სახელმწიფოს თავისი მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციული რამდენიმე ხმა ჰქონდა (იხ. ცხრილი 11.4). სულ 316 ხმა იყო, რომელთაგანაც სამ უმსხვილეს სახელმწიფო-

თაგან თითოეულს 29 ხმა ჰქონდა, საშუალო ზომისებს – 7-იდან 14-მდე, ყველაზე პატარებს კი – 3-4. წინადადება რომ გასულიყო, მას მინიმუმ 260 ხმა და წევრი ქვეყნების 55%-ის მხარდაჭერა უნდა მოეპოვებინა, რაც ჯამში ევროკავშირის მოსახლეობის მინიმუმ 65%-ს შეადგენდა. ლისაბონის შემდეგ ამ მოთხოვნებიდან პირველი მოიხსნა, ასე რომ ხმების კვალიფიციური უმრავლესობა ახლა ხმათა ორივე უმრავლესობას ნიშნავს – როგორც წევრი ქვეყნების, ისე მოსახლეობისა. არსებობს უმცირესობის მიერ წინადადების დაბლოკვის შესაძლებლობაც, რასაც მინიმუმ ოთხი სახელმწიფოს ერთობლიობა სჭირდება, რომელთა მოსახლეობაც ევროკავშირის მოსახლეობის 35%-ს შეადგენს. ეს ჩახლართული სქემა ამცირებს დიდი სახელმწიფოების ძალაუფლებას და მათ კოალიციების შექმნისკენ უბიძგებს; ის ასევე ცხადყოფს, რა დონეზე აგრძელებენ წევრი სახელმწიფოები თავიანთი სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვას.

ხმათა განაწილება, დიდი ხანია, საჯილდაო ქვად იქცა. სახელმწიფოთა შეშფოთება გამოიწვია პოლონეთმა, როდესაც საკონსტიტუციო ხელშეკრულების შესახებ მიმდინარე დებატების დროს უარი განაცხადა „ნიცის ხელშეკრულებით" მინიჭებული 27-კაციანი კვოტის შემცირებაზე. პოლონეთს მიუთითეს, რომ გერმანიას, რომლის მოსახლეობა პოლონეთის მოსახლეობას ორჯერ აღემატებოდა და მასზე ათჯერ ძლიერი ეკონომიკაც ჰქონდა, მხოლოდ 29 ხმა ჰქონდა. პოლონეთმა უარი თქვა „ლისაბონის ხელშეკრულების" შესახებ მიმდინარე დებატების დროს გამოთქმულ მოსაზრებაზეც, რომლის თანახმად, ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა სამმაგი უმრავლესობიდან ორმაგი უმრავლესობით უნდა შეცვლილიყო (წევრი ქვეყნების 55%, რაც ევროკავშირის მოსახლეობის 65%-ს შეადგენს). პოლონეთის იმჟამინდელმა პრეზიდენტმა, ლეხ კაჩინსკიმ, აღნიშნა, რომ ასეთი ცვლილება დიდ ქვეყნებს, მაგ., გერმანიას, უპირატესობას მიანიჭებდა უფრო მცირე ქვეყნებთან შედარებით და დასძინა, რომ არა მეორე მსოფლიო ომის დროს პოლონეთის განადგურება და აოხრება, მას ახლა არსებულზე ორჯერ მეტი მოსახლეობა ეყოლებოდაო. „პოლონელებს უყვართ გერმანელები", შთაგონებით განაცხადა მან, „გერმანელებს კი არ უყვართ პოლონელები" (Mulvay, 2007). კაჩინსკი დამშვიდდა, როდესაც შეთანხმდნენ, რომ ახალ სისტემაზე გადასვლა 2014 წლამდე გადაიდებოდა.

1966 წლის ლუქსემბურგის კომპრომისის შემდეგ (იხ. თავი 4) თითოეული წევრი სახელმწიფო იმპლიციტურად ფლობს ვეტოს უფლებას. მიუხედავად იმისა, რომ მას ძალიან იშვიათად იყენებენ, შესაძლოა, მისი არსებობაც კი საფრთხეს ქმნიდეს, რადგან მისი ამოქმედებით მთავრობებმა შეიძლება თავიანთი მოქალაქეების დარწმუნება სცადონ იმაში, რომ ევროკავშირის წევრობა მათ სახელმწიფოებრივ სუვერენიტეტს არ ბღალავს. 1980-იანი წლების შემდეგ რამდენჯერმე სცადეს მისი გამოყენება, ძირითადად სოფლის მეურნეობის ფასებზე კენჭისყრისას, მაგრამ პოლიტიკური მხარდაჭერის არარსებობის გამო ვერაფერს გახდნენ. ჩვეულებრივ, ვეტოს საფრთხის არსებობისას კენჭისყრას არ ნიშნავენ. მინისტრთა საბჭო საბოლოო გადაწყვეტილებებს დამოუკიდებლად ვერ იღებს. როცა წინადადებებზე საბჭოში შეთანხმდებიან, ისინი პარლამენტმა უნდა განიხილოს. ოდესღაც ამ გადაწყვეტილების მიღების ურთიერთობაში სამი განსხვავებული პროცედურა იყო ჩართული, ახლა კი ყველაფერი იმის გამოყენებით წყდება, რასაც ადრე „თანაგადაწყვეტის პროცედურას" უწოდებდნენ, ახლა კი „ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის" სახელით იცნობენ. ეს შემდეგნაირად ხდება:

- კომისია საკანონმდებლო წინადადებას პარლამენტსა და საბჭოს წარუდგენს.

ცხრილი 11.4 *კენჭისყრა მინისტრთა საბჭოში კვალიფიციური უმრავლესობით*

გერმანია	29	უნგრეთი	12	სლოვაკეთი	7
საფრანგეთი	29	პორტუგალია	12	კვიპროსი	4
იტალია	29	ავსტრია	10	ესტონეთი	4
ესპანეთი	27	ბულგარეთი	10	ლატვია	4
პოლონეთი	27	შვედეთი	10	ლუქსემბურგი	4
რუმინეთი	14	ხორვატია	7	სლოვენია	4
ნიდერლანდები	13	დანია	7	მალტა	3
საბერძნეთი	12	ფინეთი	7		
ჩეხეთი	12	ირლანდია	7		
ბელგია	12	ლიეტუვა	7	სულ	316

ეს რიცხვები ნარმოგვიდგენს ხმების განაწილებას ნერილ სახელმწიფოების მიხედვით 2014 წელს „ლისაბონის ხელშეკრულებით“ განხორციელებულ ცვლილებებამდე.

- პარლამენტი პირველი მოსმენით აფიქსირებს თავის პოზიციას.
- თუ საბჭო პარლამენტის ფორმულირებას დაამტკიცებს, აქტი მიიღება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის საკუთარ პოზიციას აფიქსირებს და წინადადებას პარლამენტს უბრუნებს. განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით პარლამენტს თავის პოზიციას კომისიაც აცნობებს.
- პარლამენტს შეუძლია, საბჭოს ტექსტი მეორე მოსმენით დაამტკიცოს (ამ შემთხვევაში წინადადება მიიღება), ვერ მიიღოს გადაწყვეტილება, უარყოს საბჭოს ტექსტი (ამ შემთხვევაში წინადადება ჩავარდება), ან შეცვალოს იგი და საბჭოს დაუბრუნოს. კომისია კიდევ ერთხელ გამოთქვამს აზრს; თუ ის შემოთავაზებულ ცვლილებებს უარყოფს, საბჭომ ერთსულოვანი გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს და არა ხმათა უმრავლესობით.
- თუ პარლამენტი შეცვლის ტექსტს და საბჭო მას დაამტკიცებს, წინადადება მიღებულია.
- თუ საბჭო შესწორებულ ტექსტსაც უარყოფს, მოიწვევა მომრიგებელი კომიტეტი, რომლის შემადგენლობაშიც შევა საბჭოსა და ევროპარლამენტის ნევრთა თანაბარი რაოდენობა. კომიტეტი შეეცდება, შეადგინოს როგორც პარლამენტის, ისე საბჭოსთვის მისაღები ტექსტი, რისთვისაც მას ექვსი კვირა ეძლევა. თუ პარლამენტიცა და საბჭოც ახალ ტექსტზე მესამე მოსმენითა და უბრალო უმრავლესობით თანხმობას განაცხადებს, წინადადება მიიღება. თუ პარლამენტი ან საბჭო მასზე კვლავ უარს იტყვის, წინადადება მოკვდება.

იმის გამო, რომ მინისტრთა საბჭო ეროვნული ინტერესების თავმოყრის ადგილია, მისი საქმიანობის სპეციფიკის აღსანერად ალბათ უნდა გამოვიყენოთ ტერმინები: კომპრომისი, გარიგება და დიპლომატია. მინისტრები ხშირად თავიანთ ქვეყნებში წამყვანი პოლიტიკური ფიგურები არიან, ამიტომ თავიანთი სახელმწიფოების პოლიტიკური ინტერესებით ხელმძღვანელობენ; ამასთან, ისინი გარკვეული იდეოლოგიის მომხრენი არიან, რის გამოც საბჭოს გადაწყვეტილებებზე მემარცხენეების, მემარჯვენეებისა და ცენტრისტების შედარებითი წონაც ზემოქმედებს. სხვადასხვა მინისტრის უფლებამოსილება გარკვეულწილად დამოკიდებულია მათ ქვეყნებში მმართველი პარტიის ან კოალიციის სტაბილურობაზე. არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის შესახებ, თუ როგორ იქცე-

ვიან მინისტრები გადაწყვეტილებების მიღებისას. მაგალითად, ვარნტენი (2010) რაციონალური სტრატეგიული არჩევანის იდეებს ნორმებით მართულ კონსტრუქტივისტულ იდეებს უპირისპირებს და ასკვნის, რომ მეტი კვლევაა საჭირო იმის გამოსავლენად, რომელი თეორიის გამოყენება იქნება უფრო მიზანშეწონილი. ყველა ამ ფაქტორის ზემოქმედებით მინისტრები განსხვავებულად იქცევიან, რის გამოც საბჭოს ის თანამიმდევრულობა და მოწესრიგებულობა აკლია, რაც კომისიას აქვს.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რამდენად გონივრულია მინისტრთა საბჭოს გადაქცევა ევროკავშირის პირდაპირი წესით არჩეულ ზედა საკანონმდებლო პალატად?
2. კვალავაც რელევანტურია თუ არა კონრად ადენაუერის მიერ 1952 წელს გაკეთებული შემდეგი განცხადება: საბჭო დგას „ორი სახის სუვერენიტეტის, ნაციონალურისა და სუპრანაციონალურის" გზაჯვარედინზე?
3. ჯერ კიდევ მიზანშეწონილია თუ არა საბჭოს მონაცვლეობითი თავმჯდომარეობა, თუ უკეთესი ალტერნატივაც არსებობს?
4. ვინ უფრო მნიშვნელოვანია ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში: თავად მინისტრები თუ კორეპერი?
5. აქვს თუ არა აზრი კვალიფიციური უმრავლესობის სისტემის გამოყენებას?

ძირითადი ტერმინები

ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო

კორეპერი

მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტობა

სამეულის სისტემა

კონცეფციები

საკანონმდებლო ფუნქცია

ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა

დამატებითი ლიტერატურა

- Häge, Frank M. (2014) Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers (Routledge). მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დაბალი საფეხურების პირველი სრულმასშტაბიანი კვლევა, რომელშიც ყურადღება გამახვილებულია მისი საკომიტეტო სისტემის მნიშვნელობაზე.
- Hayes-Renshaw, Fiona, and Helen Wallace (2006) The Council of Ministers, 2nd edn (Palgrave Macmillan); Martin Westlake and David Galloway (eds) (2004) The Council of Ministers, 3rd edn (John Harper). მინისტრთა საბჭოს შესახებ არსებული სრულმასშტაბიანი ტექსტები, რომლებიც, სამწუხაროდ, ცოტა არ იყოს, მოძველებულია. პირველი მეორესთან შედარებით უფრო ანალიტიკურია, მასში ხაზგასმითაა აღნიშნული საბჭოს ფუნქციები და მისი ურთიერთობები ევროკავშირის სხვა ორგანოებთან.
- Puetter, Uwe (2014) The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change (Oxford University Press). ამ ორი ინსტიტუციის კვლევა, რომელიც ამტკიცებს, რომ ისინი ახალ ფორმას იძენენ; რომ დღეს მათი საქმიანობა ნაკლებად მოიცავს კანონშემოქმედებითობას; ის უფრო მეტად პოლიტიკის შექმნასა და კოორდინაციაზე კონცენტრირდება.

კადრი: ლატვია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	42% დადებითი, 47% ნეიტრალური, 9% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (2014 წლიდან)
დედაქალაქი	რიგა
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	8/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	33.5%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	4/316 (ევროკავშირში ყველაზე მცირე – ოთხი) („ლისაბონის" წინარე მონაცემები).

1,9 მილიონი
მოსახლეობა

$30 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$15,680
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

65,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ლატვიამაც იგივე ტრაექტორია გაიარა, რაც მისმა ბალტიისპირელმა მეზობლებმა, ესტონეთმა და ლიეტუვამ: რუსეთის ხანგრძლივი მმართველობა, დამოუკიდებლობის ხანმოკლე პერიოდი რუსეთის რევოლუციის შემდეგ, 1940 წელს საბჭოთა კავშირის მიერ განხორციელებული ანექსია, დამოუკიდებლობის აღდგენა 1991 წელს და ევროკავშირისა და ნატოს წევრობა 2004 წელს. ეს პატარა ქვეყანა კვალავაც შეშფოთებით შესცქერის რუსეთს, რომელთან ურთიერთობასაც ართულებს ლატვიაში მცხოვრები მრავალრიცხოვანი რუსული ეთნიკური უმცირესობა (მათ შორის, რიგის დედაქალაქის მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარი). გლობალურ ფინანსურ კრიზისამდე მისი ეკონომიკა სწრაფად იზრდებოდა, მაგრამ კრიზისიდან თავის დასაღწევად ლატვიამ საერთაშორისო სავალუტო ფონდს მიმართა, რომელმაც გაწეული დახმარებისთვის ხისტი ზომები დაუწესა. 2014 წელს ლატვია, ესტონეთის შემდეგ, ბალტიისპირეთის მეორე ქვეყანა გახდა, რომელმაც ევრო მიიღო. ქვეყნის პრობლემაა ემიგრაცია, რადგან ბევრი ლატვიელი ქვეყანას ტოვებს და შესაძლებლობების საძებნელად სხვაგან მიდის.

12 ევროპის პარლამენტი

მიმოხილვა

ევროპის პარლამენტი (European Parliament (EP)) ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ერთადერთი პირდაპირი წესით არჩეული ინსტიტუციაა, რომელიც ახლად შეძენილმა უფლებამოსილებამ ევროპაში მიმდინარე მოვლენების უმნიშვნელოვანეს აქტორად აქცია. ლოგიკურად ევროპარლამენტი ევროკავშირის ერთადერთი ინსტიტუცია უნდა იყოს, რომელსაც ევროპელებთან ყველაზე მჭიდრო პოლიტიკური და ფსიქოლოგიური კავშირი აქვს. მაგრამ ამის მიუხედავად, ევროპელი ამომრჩევლის უმრავლესობამ მის საქმიანობაზე არც ისე ბევრი იცის, ევროპარლამენტის არჩევნებში, როგორც წესი, ცოტა ამომრჩეველი მონაწილეობს, რადგან მისი საქმიანობა საკუთარი სახელმწიფოს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე გაცილებით ნაკლებად აინტერესებს.

ევროპარლამენტის ნაწილი ბრიუსელშია განთავსებული, ნაწილი კი სტრასბურგში (საფრანგეთი). ევროპარლამენტი ევროკავშირის საკანონმდებლო ორგანოა, იგი მინისტრთა კაბინეტთან ერთად განიხილავს ევროკავშირის ახალი კანონპროექტების შესწორებებს, კენჭს უყრის ახალ საკანონმდებლო წინადადებებს და ევროკავშირის ბიუჯეტს; უფლებამოსილია, დაამტკიცოს ან უარყოს ევროკავშირის ინსტიტუციებში მაღალ თანამდებობებზე დასანიშნ პირთა კანდიდატურები (მაგ., კომისიის პრეზიდენტი). თუმცა ევროპარლამენტს აკლია სახელმწიფო საკანონმდებლო ორგანოსთვის დამახასიათებელი ორი მნიშვნელოვანი თვისება: არ აქვს კანონის შემოტანისა და შემოსავლების გაზრდის უფლებამოსილება. ევროპარლამენტში წევრ სახელმწიფოთა მიერ ხუთწლიანი ვადით არჩეული რამდენიმე ასეული წევრია. ევროპარლამენტარები სახელმწიფოების მიხედვით არ არიან დაჯგუფებულნი, ისინი სახელმწიფოთაშორის პარტიულ ჯგუფებში ერთიანდებიან (იხ. თავი 16).

ევროპარლამენტს მრავალი სტრუქტურული პრობლემა აქვს: იგი ევროპული „მთავრობის" ნაწილი არ არის, მისი არჩევნები „მთავრობის" ცვლილებას არ იწვევს, მასში ნაკლებად არიან ცნობილი პიროვნებები, რომლებსაც საზოგადოებრივი აზრის გამოცოცხლება შეუძლიათ. ამასთან, მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული კავშირები სახელმწიფო პოლიტიკურ პარტიებსა და ევროპარლამენტის პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის. ევროპარლამენტში სიტუაცია, საბარაუდოდ, მანამ არ გაუმჯობესდება, სანამ ევროპელი ამომრჩეველი ევროპულ არჩევნებს მეტი ინტერესით არ მოეკიდება და მათ სახელმწიფოებრივ საკითხებზე მაღლა არ დააყენებს.

საკვანძო საკითხები

- ევროპარლამენტი ევროკავშირის საკანონმდებლო შტოა, რომელიც მინისტრთა საბჭოსთან ინანილებს კომისიის მიერ შემუშავებული საკანონმდებლო წინადადებების განხილვისა და დამტკიცების, ასევე ევროკავშირის ბიუჯეტის მიღების უფლებამოსილებებს.
- პარლამენტის პლენარული სხდომები სტრასბურგში იმართება, მისი კომიტეტები ბრიუსელში იკრიბება, სამდივნო კი ლუქსემბურგში მდებარეობს. საფრანგეთი პარლამენტის ბრიუსელში გადატანის წინააღმდეგი იყო.
- ევროპარლამენტს 705 წევრი წევრი ჰყავს, რომლებიც არჩეული არიან ფიქსირებული და განახლებადი ხუთწლიანი ვადით; ადგილების რაოდენობა ნანილდება ნევრ ქვეყნებს შორის მათი მოსახლეობის მიხედვით.
- ევროპარლამენტს ხელმძღვანელობს თავისი წევრების მიერ არჩეული პრეზიდენტი; დეტალურ საპარლამენტო საქმიანობას ახორციელებს 20 მუდმივმოქმედი კომიტეტისგან შემდგარი ქსელი.
- გადაწყვეტილებათა უმეტესობა ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის მიხედვით მიიღება, რომლის თანახმადაც, ევროპარლამენტსა და საბჭოს წინადადების სამჯერ განხილვისა და შეცვლის უფლებამოსილება აქვთ.
- ევროპარლამენტს უფლება აქვს, დაამტკიცოს ევროკომისიის თავმჯდომარეობის, საგარეო საქმეთა უმაღლესი წარმომადგენლის, კომისართა კოლეგიისა და ევროპული ომბუდსმენის ოფისის ნომინანტები, ასევე გააკონტროლოს კომისიის საქმიანობა.

საკანონმდებლო ორგანოთა შედარება

საკანონმდებლო ორგანო

საჯაროობის ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებლობას კანონების მიღებაზე და ფედერალურ უწყებებში მათზე კონტროლის ამომრჩეველთა ორიენტირებას წარმოადგენს. საკანონმდებლო ორგანოებს, როგორც წესი, ამომრჩევლები ირჩევენ, რომლებიც თავიანთ წარმომადგენლებს უპირატესობას მათი პოლიტიკური პარტიების კუთვნილებაზე მიხედვით ანიჭებენ. ეს უკანასკნელი წარმომადგენლობითი ხასიათისაა. ახალ საკანონმდებლო წინადადებებს არ არსებული კანონების შესწორებად. შარშანდელ დებატებს და რომლებიც კვლავ აგრძელებენ საკანონმდებლო ორგანოების უმეტესობა უფლებამოსილებას ფლობს ბიუჯეტზე და ზედამხედველობა უწევს სხვა სამთავრობო ინსტიტუტებს.

2019 წლის ევროპის საარჩევნო სეზონი რამდენიმე თვალსაზრისით უჩვეულო იყო. პირველ რიგში, ზომიერად კონსერვატიული პროევროკავშირული პარტიების მიერ მოპოვებული ხმების რაოდენობა შემცირდა; გაიზარდა ძირითადად მემარჯვენე, ანტიევროკავშირული პარტიების მიერ მიღებული ხმები (იხ. თავი 16). მეორე, ამომრჩეველთა აქტივობა, რომელიც 1979 წლის ევროპარლამენტის პირველი არჩევნების შემდეგ სტაბილურად მცირდებოდა, გაიზარდა (იხ. თავი 17). შემდეგ კი, როდესაც ევროკავშირის ლიდერები ევროკავშირის სტრუქტურაში ახალი უმაღლესი თანამდებობების მფლობელთა (მათ შორის ევროკომისიისა და ევროსაბჭოს პრეზიდენტების) დასასახელებლად შეიკრიბნენ, მათ ბრალი წაუყენეს, რომ ევროპარლამენტს გარკვეულ უფლებამოსილებას ართმევდნენ, კერძოდ კი იმას, რომელიც მან (ევროპარლამენტმა) კანდიდატების თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესზე მოიპოვა.

ეს მოვლენა ძალაუფლებისა და გავლენისთვის მიმდინარე მეტოქეობის უახლესი მაგალითია, მეტოქეობისა, რომელიც პარლამენტს, კომისიასა და ევროპულ საბჭოს შორის წლების განმავლობაში მიმდინარეობდა. პარლამენტი ამტკიცებს, რომ თავისი უმაღლესი დემოკრატიული თვისებების გამო ის მორალურად მაღლა დგას, ამიტომ ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტი ეთქმის. კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს საკუთარი როლის მნიშვნელობას ევროკავშირის ინტერესების წარმომადგენლობაში; ევროპის საბჭოში კი ევრი ქვეყნები კუნთებს ათამაშებენ. ამ როლებიდან რომელია ყველაზე მნიშვნელოვანი? არის თუ არა ევროკავშირი ძირითადად საერთაშორისო ორგანიზაცია? უნდა ჰქონდეთ თუ არა ამომრჩევლებს მეტი ხმა პარლამენტის მეშვეობით, რაც ევროკავშირს უფრო მკაფიოდ დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემად აქცევს?

ევროპარლამენტი ერთ-ერთია მსოფლიოს პირდაპირი წესით არჩეული ორი ტრანსნაციონალური საკანონმდებლო ორგანოდან (მეორე გვატემალაში დაფუძნებული ცენტრალური ამერიკის პარლამენტია) და ერთადერთი პირდაპირი წესით არჩეული ევროკავშირის ინსტიტუტია. როგორც ასეთი, მას აქვს იმ უფლებამოსილებათა უდიდესი ნაწილი, რომელსაც ჩვეულებრივ საკანონმდებლო ორგანოები ფლობენ ხოლმე:

1. იგი წარმოადგენს ამომრჩეველთა ინტერესებს.
2. განიხილავს საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს.
3. აქვს კანონების მიღების უფლება.
4. აქვს უფლებამოსილება ბიუჯეტზე.
5. აქვს სხვა ინსტიტუციებზე ზედამხედველობის ან დაკვირვების უფლება.

პარლამენტი წლების განმავლობაში ცდილობდა, მოეპოვებინა ახალი უფლებამოსილებები ევროკავშირის ინსტიტუტების მუშაობაზე. იგი თავისი არსებობის პირველივე წლებში ანარმოებდა კამპანიას არჩევნების პირდაპირი წესის დანესების მოთხოვნით; 1973 წელს შემოიღო „კითხვების დრო" (Question Time), რაც საშუალებას აძლევს, კომისრებს მის მიერ დასმულ კითხვებზე ზეპირი ან წერილობითი პასუხები მოსთხოვოს. მასვე ეკუთვნის ინიციატივა 1992 წელს ევროპარლამენტში ადგილების რაოდენობის შეცვლის შესახებ. ასევე ცდილობდა, გაეზარდა საკუთარი როლი ევროკავშირის სპეციალიზებული სააგენტოების დირექტორებისა და საბჭოების დანიშვნაში; ევროპარლამენტის კამპანიის შედეგად 1993

წელს შეიქმნა აუდიტორთა სასამართლო, რის შემდეგაც იგი იყენებს თავის მორალურ და კანონიერ უფლებას და მონიტორინგს უწევს ამ ორგანოების მუშაობას. თუმცა, ყველაფრის მიუხედავად, მისი უფლებამოსილებები აშკარად პირობითია:

- იგი მოკლებულია კანონმდებლობის შემუშავებისა და შეთავაზების კრიტიკულ უნარს, რომელიც კომისიას აქვს.
- კანონმდებლობის შესწორებისა და მიღების უფლებამოსილებას ინაწილებს მინისტრთა საბჭოსთან.
- ევროკავშირის ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილებას იზიარებს მინისტრთა საბჭოსთან.
- ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შეზღუდული შესაძლებლობა აქვს.

ყველაზე მნიშვნელოვანი, რაც ევროპარლამენტს აკლია, მთავრობების შექმნისა და გადაყენების უფლებამოსილებაა. წევრ ქვეყანათა უმეტესობაში მთავრობა (ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლება) საკანონმდებლო ორგანოში პოლიტიკური პარტიების ბალანსის საფუძველზე დგება; ხელისუფლებაში რომ დარჩეს, მან საკანონმდებლო ორგანოს მხარდაჭერა და ნდობა უნდა შეინარჩუნოს. ევროპარლამენტის პოლიტიკური შემადგენლობა კი ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების წევრებსა და სტაბილურობაზე თითქმის არ ზემოქმედებს. ევროპარლამენტისა და წევრი ქვეყნების პოლიტიკური შეხედულებები ნაკლებად დაბალანსებულია, ევროპარლამენტსა და კომისიას შორის კი იდეოლოგიური კავშირი

დიაგრამა **12. 1.** *ევროპარლამენტის სტრუქტურა*

- ევროკავშირის საკანონმდებლო ორგანო (უფლებამოსილებას ინაწილებს მინისტრთა საბჭოსთან ერთად).
- პლენარული სხდომები იმართება სტრასბურგში, კომიტეტები იკრიბება ბრიუსელში, ადმინისტრაციული ნაწილი კი მდებარეობს ლუქსემბურგში.
- მეთაურობს საპარლამენტო სამუშაო ჯგუფის მიერ არჩეული პრეზიდენტი, რომელსაც ირჩევენ ხუთწლიანი, ფიქსირებული, განახლებადი ვადით.
- პარლამენტში დეპუტატები პირდაპირი კენჭისყრის წესით არიან არჩეულნი. მათ ირჩევენ წევრი სახელმწიფოს ამომრჩევლები ფიქსირებული და განახლებადი ხუთწლიანი ვადით. წევრთა რაოდენობა ნაწილდება წევრ სახელმწიფოებზე მათი მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით.
- პარლამენტარები სახელმწიფოთაშორის პარტიულ ჯგუფებში არიან გაერთიანებული; შეიძლება, რომელიმე დეპუტატი დამოუკიდებელიც იყოს.
- ევროპარლამენტი ძირითად 20 მუდმივმოქმედი კომიტეტის მეშვეობით საქმიანობს, თუმცა არსებობს დროებითი და საგამოძიებო კომიტეტებიც.
- საქმიანობა, რომელიც სამდივნოს მხარდაჭერით მიმდინარეობს.
- თავისი ბუნებით ევროპარლამენტი ფედერალურია და სუპრანაციონალური, ეროვნული და იდეოლოგიური პრინციპებით მოქმედებს.



ილუსტრაცია 12.1: ევროპარლამენტი ევროპარლამენტის შენობა სტრასბურგში, რომელიც თითქმის მთელი წლის განმავლობაში ცარიელია, ვინაიდან ევროპარლამენტის ნუგრია შეკრებები ძირითადად ბრიუსელში იმართება.

წყარო: ევროპარლამენტი

სულ უფრო მეტად იზრდება, თუმცა ეს დინამიკა ნაციონალურ მთავრობებში არსებულისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება.

ამავდროულად, ევროპარლამენტსა და წევრი ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოებს შორის გარკვეული უფლებამოსილებრივი კავშირი არსებობს – სულ უფრო მეტად იზრდება იმ პოლიტიკათა ნუსხა, რომელთაც ევროპარლამენტი განკარგავს, რის გამოც ეს უკანასკნელნი უფლებამოსილებას გარკვეულწილად კარგავენ. ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოები ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნების საფუძველზე რეგულარულად იღებენ ახალ კანონებს, რაც ევროპარლამენტს ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ყველაზე ფედერაციულად აქცევს; ის ევროკავშირის კონფედერაციულობის იდეიდან ყველაზე აშკარა გამონაკლისად ან ერთგვარ ვარიაციად ყალიბდება.

ევროპარლამენტი ერთი პალატისაგან შედგება, რომელშიც საყოველთაო კენჭისყრით, ფიქსირებული და განახლებადი ხუთწლიანი ვადით არჩეული 705 ევროპარლამენტარია. პარლამენტი სამ სხვადასხვა ადგილზე იკრიბება: პლენარული სესიები (მთელი პარლამენტის სხდომები ან ნაწილობრივი სესიები) სტრასბურგში იმართება, საპარლამენტო კომიტეტები ყოველთვიურად ორი კვირის განმავლობაში (აგვისტოს გარდა) ბრიუსელში იკრიბება, ადმინისტრაციული სამდივნო კი ლუქსემბურგში საქმიანობს.

ეს გაყოფა იმ დროიდან იღებს სათავეს, როდესაც ევროპის საპარლამენტო ასამბლეა კომიტეტის სხდომებს ბრიუსელში ატარებდა, პლენარულებს კი – ლუქსემბურგსა და სტრასბურგში. ეს უკანასკნელი ნაწილობრივ იმ მიზეზით შეარჩიეს, რომ ევროპის საბჭოს შენობა იმხანად ერთადერთი იყო, რომელშიც ასამბლეა განთავსდებოდა და ნაწილობრივ იმიტომ, რომ ასამბლეის მრავალი წევრი ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის წევრიც იყო. 1981 წლიდან პლენარული სხდომები მხოლოდ სტრასბურგში იმართება. ეს გაყოფა სტრასბურგს, ბრიუსელსა და ლუქსემბურგს შორის 1992 წელს დადასტურდა. საფრანგეთის მთავრობა 1999 წელს უფრო შორს წავიდა და ევროპარლამენტს სტრასბურგში 470 მილიონი ევროს ღირებულების ახალი შენობაც კი გაუხსნა. ის ფრანგი ჟურნალისტისა და ევროპარლამენტის წევრის, ლუიზ ვაისის სახელს ატარებს, თუმცა ხალხმა მას იმთავითვე „თეთრი სპილო" შეარქვა. იმის გამო, რომ პლენარული სხდო-

მები, აგვისტოს გარდა, ყოველთვიურად მხოლოდ სამ-ოთხ დღეს გრძელდება, შენობა თითქმის მთელი წლის მანძილზე ცარიელია. იმავდროულად, ბრიუსელში 1989-2009 წლებში საგანგებოდ ევროპარლამენტისთვის ეტაპობრივად აშენდა Espace Léopold-ის კომპლექსი, რომელიც საკმარისად დიდია ევროპარლამენტის ყველა საჭიროების დასაკმაყოფილებლად, მაგრამ ის მის მუდმივ სახლად ვერ იქცა.

ეს შეთანხმება, რომელსაც დიდი ხანია თავად ევროპარლამენტიც ენინააღმდეგება და რომელსაც კრიტიკოსები „მოგზაურ ცირკს" უწოდებენ, ევროპარლამენტარებს, რომლებიც თავიანთ ამომრჩევლებთან და პარტიებთან შესახვედრად შინაც რეგულარულად დადიან, მოგზაურობის დამღლელ და შრომატევად განრიგს უწესებს. ეს შეთანხმება ევროპარლამენტის წლიურ ბიუჯეტს დაახლოებით 114 მილიონი ევროთი ზრდის (ევროპის აუდიტორთა სასამართლო, 2014 წ.). ყველაფრის მიუხედავად სტრასბურგი თავის მოთხოვნებზე მყარად დგას; მისი მტკიცებით, ის ევროპული ერთიანობის სიმბოლოა, რამეთუ საფრანგეთის პროვინცია ელზასში მდებარეობს, რომელიც დიდი ხნის განმავლობაში ფრანკო-გერმანული საომარი მოქმედებების ეპიცენტრი იყო (იხ. განხილვა Judge and Earnshaw, 2008). თუმცა ეს არგუმენტი თანდათან სუსტდება; დღეს მხოლოდ საფრანგეთის მთავრობა ითხოვს დაჟინებით, რომ ევროპარლამენტმა შეხვედრები სტრასბურგში განაგრძოს.

როგორ ჩამოყალიბდა ევროპარლამენტი

ევროპარლამენტი დასაბამს 1952 წლის 10 სექტემბერს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" გაერთიანებული ასამბლეის სტრასბურგში გამართული პირველი შეკრებიდან იღებს. ასამბლეის 78 წევრს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" კანონებში ცვლილებების შეტანის ან ახალი საკანონმდებლო წინადადებების დაყენების უფლება არ ჰქონდა. მართალია, უმაღლესი ხელისუფლების პრეზიდენტს პასუხი უნდა გაეცა ასამბლეის მიერ დასმულ კითხვებზე, ხოლო ასამბლეას მისი გადაყენებისა და მისთვის უნდობლობის გამოცხადების უფლება ჰქონდა, მაგრამ თავად ასამბლეა მხოლოდ უმაღლესი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი წინადადების განმხილველ ფორუმად რჩებოდა (Gillingham, 1991). თუმცა ასამბლეას საკუთარი პროცედურული წესების შექმნა შეეძლო. მან ეს შესაძლებლობა გამოიყენა და სახელმწიფოთაშორისი სამუშაო ჯგუფები და მუდმივმოქმედი კომიტეტები ჩამოაყალიბა.

რომის ხელშეკრულებით „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებისთვის", „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა" და „ევრატომისათვის" ერთი, 142 წევრისაგან შემდგარი საპარლამენტო ასამბლეა შეიქმნა. ასამბლეა პირველად 1958 წლის მარტში სტრასბურგში შეიკრიბა. მისი პრეზიდენტი რობერ შუმანი იყო. ასამბლეას, მინისტრთა საბჭოსთან ერთად, გადაეცა გაერთიანების ბიუჯეტის დამტკიცების ერთობლივი უფლებამოსილება. მას სახელი 1962 წელს გადაერქვა და ევროპარლამენტი ეწოდა. მის არაერთ წევრს ორმაგი მანდატი ჰქონდა, რაც ნიშნავდა, რომ ისინი ერთდროულად ევროპარლამენტისა და საკუთარი ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს წევრები იყვნენ. ევროპარლამენტის საქმიანობის მასშტაბების ზრდასთან ერთად ორმაგი მანდატი არაპრაქტიკული გახდა და საბოლოოდ გაუქმდა კიდეც.

ევროპარლამენტმა პოლიტიკური წყალგამყოფი ზოლი 1976 წელს გადალახა, როდესაც ევროპულმა საბჭომ თანხმობა განაცხადა მის ინიციატივაზე და იგი პირდაპირი წესით არჩეული ორგანო გახდა. პირველი არჩევნები 1979 წლის ივნისში გაიმართა, რის შემდეგაც ევროპარლამენტის

წევრებს უკვე დემოკრატიული მანდატები ჰქონდათ და საჯარო სხდომებზე იკრიბებოდნენ. ევროპარლამენტარები ახალ უფლებამოსილებას ითხოვდნენ, რაც მათ თავიანთი ამომრჩევლების ინტერესების დაცვისა და ევროკავშირის ინსტიტუციებს შორის ძალთა ბალანსის დამყარების საშუალებას მისცემდათ. სამწუხაროდ, ამომრჩეველმა ნაკლებად დაუჭირა მხარი ევროპარლამენტის ამ ინიციატივას; ამომრჩეველმა დღესაც არ იცის ნათლად, რას საქმიანობს ევროპარლამენტი. მის არჩევნებზე მისული ამომრჩევლის რაოდენობა, საუკუთესო შემთხვევაში, საკმაოდ მოკრძალებულია (იხ. თავი 17).

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის გაფართოებასთან ერთად 1973-იდან 1995 წლამდე ევროპარლამენტის წევრთა რაოდენობა თითქმის გასამმაგდა, პარლამენტარების რაოდენობა 198-იდან 626-მდე გაიზარდა. მინისტრთა საბჭოსთან ერთად, ევროპარლამენტს გაერთიანების ბიუჯეტის განკარგვის პასუხისმგებლობა გადაეცა, რაც ნიშნავდა, რომ მას გარკვეულ ფარგლებში შეეძლო ხარჯების გაზრდა, შემცირება და თანხების გადანაწილება, საჭიროების შემთხვევაში კი წლიურ ბიუჯეტზე უარის თქმაც (Corbett, et al., 2016).

ევროპარლამენტის საქმიანობას დამატებითი ენერგია შესძინა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 1980 წლის გადაწყვეტილებამ (the European Court of Justice (ECJ)) *SA roquette Freres vs. Council* (საქმე 138/79). სასამართლომ მხარი დაუჭირა ერთ-ერთ ფრანგულ კომპანიას, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებდა საბჭოს რეგულაციას იზოგლუკოზის (სახამებელზე დამზადებული საკვების დამატკბობელი) წარმოების შეზღუდვის შესახებ. სასამართლოს დადგენილება ნაწილობრივ იმ მოსაზრებით იყო განპირობებული, რომ საბჭოს ეს გადაწყვეტილება პარლამენტთან შეუთანხმებლად იყო მიღებული. ამგვარად, ევროპარლამენტს კანონპროექტებთან დაკავშირებით კონსულტაციის გაცემისა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის საქმის გადაცემის უფლება მიენიჭა (Trondal et al., 2017).

იმისათვის, რომ გაერთიანების სხვა ინსტიტუციები მის წინაშე ანგარიშვალდებული ყოფილიყვნენ, ევროპარლამენტი საპარლამენტო კითხვების პროცედურას იყენებდა. მან ახალ პოლიტიკურ სფეროებზე თანდათანობით მეტი ძალაუფლებაც მოიპოვა და კანონშემოქმედებით პროცესშიც უფრო აქტიურად ჩაერთო (იხ. Rittberger, 2005, თავები 5 და 6). უმთავრესი ცვლილება „საერთო ევროპული აქტით" განხორციელდა: ამ აქტის მიღებამდე ევროპარლამენტის მოსაზრებები ახალ საკანონმდებლო წინადადებებთან დაკავშირებით არამავალდებულებელი ხასიათისა იყო (ე. წ. საკონსულტაციო პროცედურა), სეა-მ კი თანამშრომლობის პროცედურა დაანესა, რომლის თანახმადაც, ერთიან ბაზართან დაკავშირებული ყველა კანონი პარლამენტს შეეძლო ორჯერ განეხილა. მაასტრიხტისა და ამსტერდამის ხელშეკრულებებმა თანაგადაწყვეტილების პროცედურა შემოიტანა (მას შემდეგ სახელი შეეცვალა და „ჩვეულებრივი პროცედურა" ეწოდა), რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი გახდა მესამე მოსმენის გამართვაც, რაც ევროპარლამენტს, ფაქტობრივად, კანონთა დიდი ნაწილის შემთხვევაში ვეტოს გამოყენების უფლებას აძლევს.

ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი

ევროპის პარლამენტს პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს. მას პარლამენტის წევრები საკუთარი რიგებიდან ირჩევენ განახლებადი ხუთწლიანი, ანუ ერთი საპარლამენტო, ვადით. ფუნქციურად იგი სახელმწიფოების პარლამენტების თავმჯდომარეების ან სპიკერების ეკვივალენტია. ევრო-

პის პარლამენტის პრეზიდენტი მუშაობს ვიცე-პრეზიდენტებთან ერთად, რომლებიც ევროპარლამენტის პოლიტიკურ ჯგუფებს წარმოადგენენ. მას შემდეგი მოვალეობები აქვს:

ევროპის პარლამენტის პრეზიდენტი ევროპარლამენტის ლიდერი, რომელსაც ევროპარლამენტარები თაეიანთი რიგებიდან ირჩევენ. პრეზიდენტის შერჩევა დიდწილადაა დამოკიდებული უმთავრეს პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის გამართულ მოლაპარაკებებზე.

- ევროპარლამენტში პლენარული სხდომების დროს მიმდინარე დებატების გახსნა, თავმჯდომარეობა და დახურვა.
- საპარლამენტო პროცედურული წესების გამოყენების უზრუნველყოფა.
- ევროკავშირის ბიუჯეტისა და ყველა ერთობლივი გადაწყვეტილებით მიღებული საკანონმდებლო წინადადების ხელმოწერა.
- საკანონმდებლო წინადადებების გადაცემა კომიტეტებისთვის.
- პარლამენტის წარმომადგენლობა სამართლებრივ საკითხებში და სხვა ინსტიტუციებთან ურთიერთობის დროს (მათ შორის, ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოებთან ურთიერთობისას) და ევროსაბჭოს კრებებზე გამოსვლა.
- პრეზიდენტთა კონფერენციისა და ევროპარლამენტის ბიუროს სხდომების თავმჯდომარეობა (იხილეთ ქვემოთ ამ თავში).

თეორიულად ევროპარლამენტის პრეზიდენტს პარლამენტარები ირჩევენ კენჭისყრის გზით. უპირატესობა ენიჭება ევროპარლამენტის ყველაზე დიდი პოლიტიკური ჯგუფის წარმომადგენელ კანდიდატს, რომელსაც სხვებთან შედარებით აშკარა უპირატესობა აქვს. თეორიულად პრეზიდენტს ხუთწლიანი ვადით ირჩევენ, იგი ამ თანამდებობაზე რჩება მანამ, სანამ მას მხარს უჭერს პარლამენტართა დიდი უმრავლესობა. მაგრამ რადგან ევროპარლამენტის ადგილების უმრავლესობა ჯერ არც ერთ პოლიტიკურ ჯგუფს არ მოუპოვებია, პრეზიდენტს მთავარ პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის გამართული მოლაპარაკებების საფუძველზე ირჩევენ. მოლაპარაკებები ძირითადად ორ დიდ პოლიტიკურ ჯგუფს შორის მიმდინარეობს: მემარჯვენე-ცენტრისტული ორიენტაციის მქონე ევროპის სახალხო პარტიასა (European People's Party (EPP)) და მემარცხენე-ცენტრისტულ სოციალ-დემოკრატების პროგრესულ ალიანსს (Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D)) შორის. ეს პოლიტიკური ჯგუფები ამ თანამდებობაზე ერთმანეთს ენაცვლებიან ნახევარი ვადით (ორ-ნახევარი წლით). რამდენჯერმე ეს თანამდებობა შედარებით მცირე ლიბერალ-დემოკრატიულმა პარტიამაც დაიკავა (იხ. ცხრილი 12.1) (Judge and Earnshaw, 2008, გვ. 160-161). ამ ტენდენციაში პირველი წყვეტა 2014 წელს მოხდა, როცა მემარცხენე-ცენტრისტული სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესულმა ალიანსმა ევროკომისიის პრეზიდენტობის თავისი კანდიდატი, მარტინ შულცი, მოხსნა და მის ნაცვლად მხარი ჟან-კლოდ იუნკერს დაუჭირა იმ პირობით, რომ შულცი თანამდებობაზე მეორე, ორწელიწადნახევრიანი, ვადით დაბრუნდებოდა.

ამ სისტემის მუშაობის სპეციფიკის საილუსტრაციოდ 2009 წელს იეჟი ბუზეკის დასანაშნად შემუშავებული გეგმა გამოდგება. ევროპის სახალხო პარტიის პრეზიდენტის, ჰანს-გერტ პეტერინგის, გადადგომის შემდეგ ბრიტანელმა ევროპარლამენტარმა გრემ უოტსონმა (ევროპარლამენტის ლიბერალურ-დემოკრატიული ჯგუფის ლიდერმა) 2009 წლის იანვარში ევროპარლამენტში დამკვიდრებული კულუარული გარიგებებისათვის ბოლოს მოღების მოტივით კამპანია წამოიწყო. მას ჟოზეფ დოლის (ევროპის სახალხო პარტიის ლიდერის) მხარდაჭერის იმედი ჰქონდა, თუმცა დოლი მხარდაჭერას არ აპირებდა, რადგან ორივეს (ევროპის სახალხო პარტიას და სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესული ალიანსს) ევრო-

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

დავიდ სასოლი



დავიდ სასოლი (1956–2022) ევროპარლამენტის პრეზიდენტად 2019 წლის იულისში აირჩიეს. რითაც ევროპარლამენტის არაოფიციალური წესი გაგრძელდა: ამ თანამდებობაზე მონაცვლეობით მოვიდნენ ორი ძირითადი პოლიტიკური ჯგუფის – კონსერვატიული ევროპის სახალხო პარტიისა და სოციალისტებისა და დემოკრატების ალიანსის წევრები. იტალიელი სოციალ-დემოკრატი დავიდ სასოლი ფლორენციაში დაიბადა, დაამთავრა ფლორენციის უნივერსიტეტი და მოიპოვა ხარისხი პოლიტიკური მეცნიერებაში; ტელემაუწყებლობაში გადასვლამდე მუშაობდა ბეჭდვით ჟურნალისტიკაში. 2009 წელს იგი, როგორც იტალიის დემოკრატიული პარტიის წევრი, ევროპარლამენტში აირჩიეს; 2013 წელს წარუმატებლად იყარა კენჭი რომის მერის პოსტზე; ევროპარლამენტში მეორე ვადით აირჩიეს 2014 წელს, მესამე ვადით კი – 2019 წელს. იგი გახდა მეშვიდე იტალიელი, რომელმაც პრეზიდენტის პოსტი დაიკავა, რითაც იტალია გერმანიის რეკორდს გაუთანაბრდა. თავის პირველივე გამოსვლაში მან ევროკავშირის ლიდერებს ევროკომისიის მიერ არჩეული ახალი პრეზიდენტის უგულებელყოფის გამო შეუტია. სასოლის გარდაცვალების შემდეგ ამ პოსტზე მალტელი პოლიტიკოსი, მალტის ნაციონალისტური პარტიის წევრი რობერტა მეცოლა აირჩიეს. ის პარლამენტის ყველაზე დიდი ჯგუფის კანდიდატი იყო და კენჭისყრისას 616 ევროპარლამენტარიდან 458-მა დაუჭირა მხარი. მეცოლა ამ პოსტზე არჩეული მესამე ქალი და, ამავდროულად, ყველაზე ახალგაზრდა პოლიტიკოსია

წყარო: EC – ავტორიზებული საბანკო

პარლამენტში საკმარისი ხმები ჰქონდათ იმისათვის, რომ ევროპარლამენტის პრეზიდენტობის როტაციის დამკვიდრებული წესით ესარგებლათ. იტალიელმა პარლამენტარმა მარიო მაურომ განაცხადა, რომ იგი ბუზეკს ევროპის სახალხო პარტიის შიდა არჩევნებში დაუპირისპირდებოდა, მაგრამ დოლის თხოვნით თავისი კანდიდატურა მოხსნა. უოტსონმა უკან მაშინ დაიხია, როდესაც ლიბერალურ-დემოკრატიულ ჯგუფთან 2007-2009 წლის გლობალური კრიზისის გამომწვევი მიზეზების შემსწავლელი საპარლამენტო კომიტეტის შექმნის გარიგება შედგა (ეს ლიბერალ-დემოკრატების სურვილი იყო). ამგვარად, ბუზეკს ყველა ჩამოეცალა გზიდან და 2009 წლის იულისში ევა-ბრიტ სვენსონთან, ევროპარლამენტის ევროპის გაერთიანებულ მემარცხენე/სკანდინავიურ მემარცხენე მწვანეთა (European United Left/Nordic Green Left group) ჯგუფის ლიდერთან, სიმბოლური დაპირისპირების შემდეგ იგი პრეზიდენტად აირჩიეს. ბუზეკი პირველი აღმოსავლეთევროპელი პრეზიდენტი გახდა (Taylor, 2009).

სწორედ ასეთი სისტემის გამო აქილიკებენ კრიტიკოსები ევროპარლამენტს და მის განცხადებას, რომ იგი ევროკავშირის დემოკრატიულობის სინდის-ნამუსია. ის ფაქტი, რომ სრული ვადა მხოლოდ ერთმა პრეზიდენტმა ამონურა, მოქმედ პრეზიდენტებს თანამდებობის მართვის სათავეების ხელში აღებას ან ცნობილ საჯარო პირებად ჩამოყალიბებას ურთულებს; მათ ასევე უჭირთ საზოგადოების ყურადღების მიპყრობა ევროპარლამენტის საქმიანობაზე. პრეზიდენტობისთვის ყველაზე ნაკლებად მომზადებული ალბათ მაინც ჯოზეფ ბორელ ფონტელიესი იყო, რომელიც ევროპარლამენტის პრეზიდენტი 2004 წელს, პარლამენტარის მანდატის მოპოვებიდან რამდენიმე კვირაში, გახდა. ამ პროცესს უფრო ხელოვნურად და ოპორტუნისტულად წარმოაჩენს ის ფაქტიც, რომ პრეზიდენტის არჩევის შესახებ გარიგება განსხვავებული პოლიტიკური მსოფლმხედველობის ორ პარტიას შორის ხდება. ამგვარი გარიგებებით გამოწვეული უკმაყოფილება ევროპარლამენტში სულ უფრო მატულობს.

ცხრილი 12.1 *ევროპის პარლამენტის პრეზიდენტები*

პოლ-ანრი სპააკი	ბელგია	სოციალისტი
ალჩიდე დე გასპერი	იტალია	ქრისტიან-დემოკრატი
ჯუზეპე პელა	იტალია	ქრისტიან-დემოკრატი
ჰანს ფურლერი	გერმანია	ქრისტიან-დემოკრატი
რობერ შუმანი	საფრანგეთი	ქრისტიან-დემოკრატი
ჰანს ფურლერი	გერმანია	ქრისტიან-დემოკრატი
გაეტანო მარტინო	იტალია	ლიბერალ-დემოკრატი
ჟან დიუვისარი	ბელგია	ქრისტიან-დემოკრატი
ვიქტორ ლემანსი	ბელგია	ქრისტიან-დემოკრატი
ალან პოერი	საფრანგეთი	ქრისტიან-დემოკრატი
მარიო შელბა	იტალია	ქრისტიან-დემოკრატი
ვალტერ ბერენდტი	გერმანია	სოციალისტი
კორნელის ბერკჰაუერი	ნიდერლანდები	ლიბერალ-დემოკრატი
ჟორჟ სპენალი	საფრანგეთი	სოციალისტი
ემილიო კოლომბო	იტალია	ევროპის სახალხო პარტია
სიმონ ვეილი	საფრანგეთი	ლიბერალ-დემოკრატი
პიტერ დანკერტი	ნიდერლანდები	სოციალისტი
პიერ პფლიმლინი	საფრანგეთი	ევროპის სახალხო პარტია
სერ ჰენრი პლამბი	გაერთიანებული სამეფო	კონსერვატორი
ენრიკე ბარონ კრესპო	ესპანეთი	სოციალისტი
ეგონ კლეპში	გერმანია	ევროპის სახალხო პარტია
კლაუს ჰენში	გერმანია	სოციალისტი
ხოსე მარია ხილ-რობლესი	ესპანეთი	ევროპის სახალხო პარტია
ნიკოლ ფონტენი	საფრანგეთი	ევროპის სახალხო პარტია
პატ კოქსი	ირლანდია	ლიბერალ-დემოკრატი
ჯოზეფ ბორელ ფონტელიესი	ესპანეთი	სოციალისტი
ჰანს-გერტ პეტერინგი	გერმანია	ევროპის სახალხო პარტია-ევროპელი დემოკრატები
იეჟი ბუზეკი	პოლონეთი	ევროპის სახალხო პარტია
მარტინ შულცი	გერმანია	სოციალისტ-დემოკრატების პროგრესული ალიანსი
ანტონიო ტაიანი	იტალია	ევროპის სახალხო პარტია
დავიდ სასოლი	იტალია	სოციალისტ-დემოკრატების პროგრესული ალიანსი

პრეზიდენტთა კონფერენცია ევროპარლამენტის მთავარი ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან პრეზიდენტი და პოლიტიკური ჯგუფების ლიდერები. მათ უვალებათ პლენარული სხდომების ცხრილებისა და დღის წესრიგის შედგენა და ევროპარლამენტის კომიტეტების სისტემის მართვა.

ამ სისტემას კი ბოლო მხოლოდ მაშინ მოელება, როცა ევროპარლამენტის მანდატების უმრავლესობას მხოლოდ ერთი გუნდი მოიპოვებს ან მაშინ, როცა ეს ჯგუფი შედარებით პატარა ჯგუფებთან კოალიციის შექმნას შეძლებს. მანამდე კი რაიმე ხანგრძლივ ცვლილებას არ უნდა ველოდეთ.

ევროპის პარლამენტს სამი კომიტეტი მართავს:

1. პოლიტიკურად ყველაზე ძლიერი პრეზიდენტთა კონფერენციაა (Conference of Presidents), რომელშიც შედიან პრეზიდენტი და ევროპარლამენტის პოლიტიკური ჯგუფების ლიდერები. მისი მოვალეობაა პლენარული სხდომების ცხრილებისა და დღის წესრიგის შედგენა და ევროპარლამენტის კომიტეტების მართვა.

2. ბიურო, რომლის საქმიანობაც ევროპარლამენტის მმართველი საბჭოს საქმიანობას ჰგავს. იგი პასუხისმგებელია ადმინისტრაციულ, ორგანიზაციულ და საკადრო საკითხებზე. მონიტორინგს უწევს პარტიათა ჯგუფებს, ნიშნავს ევროპარლამენტის გენერალურ მდივანს და განკარგავს ევროპარლამენტის ბიუჯეტს. მასში შედის პრეზიდენტი და 14 ვიცე-პრეზიდენტი, ასევე საარჩევნო ხმის უფლების არმქონე ხუთი კვესტორი, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან ევროპარლამენტარებთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ და ფინანსურ წესებზე.

3. კომიტეტის თავმჯდომარეთა კონფერენცია განიხილავს საორგანიზაციო საკითხებს, თვალს ადევნებს საკანონმდებლო ინიციატივების მიმდინარეობას, მათ პროგრესს და საპარლამენტო დღის წესრიგის შედგენისას შუამავლობს გარიგებებს პოლიტიკურ ჯგუფთა შორის (Corbett et al., 2016).

ევროპარლამენტის წევრები

ევროპარლამენტში ადგილები წევრ ქვეყნებს შორის მათი მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით იყოფა. პარლამენტართა მაქსიმალური რაოდენობაა 705. არც ერთ სახელმწიფოს არ შეიძლება ჰქონდეს 96 ადგილზე მეტი ან 6 ადგილზე ნაკლები. ამჟამად გერმანიას წევრთა მაქსიმალური რაოდენობა – 96 წევრი ჰყავს, ხოლო მალტას, ლუქსემბურგს, კვიპროსსა



ილუსტრაცია 12.2: ევროპარლამენტი სესიაზე სტრასბურგში. საპარლამენტო სისტემების ბუნებიდან გამომდინარე პლენარული სხდომები (მთლიანი შემადგენლობის შეხვედრები) იშვიათად იმართება; ევროპარლამენტის საქმიანობის უმეტესი ნაწილი კომიტეტებში მიმდინარეობს, რომლებიც ძირითადად ბრიუსელში იკრიბებიან.

წყარო: © ევროპარლამენტი

ცხრილი 12.2 *ადგილების რაოდენობა ევროპარლამენტში*

გერმანია	96	ჩეხეთი	21	ლიეტუვა	11
საფრანგეთი	79	უნგრეთი	21	ლატვია	8
იტალია	76	შვედეთი	21	სლოვენია	8
ესპანეთი	59	ავსტრია	19	ესტონეთი	7
პოლონეთი	52	ბულგარეთი	17	კვიპროსი	6
რუმინეთი	33	დანია	14	ლუქსემბურგი	6
ნიდერლანდები	29	ფინეთი	14	მალტა	6
საბერძნეთი	21	სლოვაკეთი	14		
ბელგია	21	ირლანდია	13		
პორტუგალია	21	ხორვატია	12	სულ	705

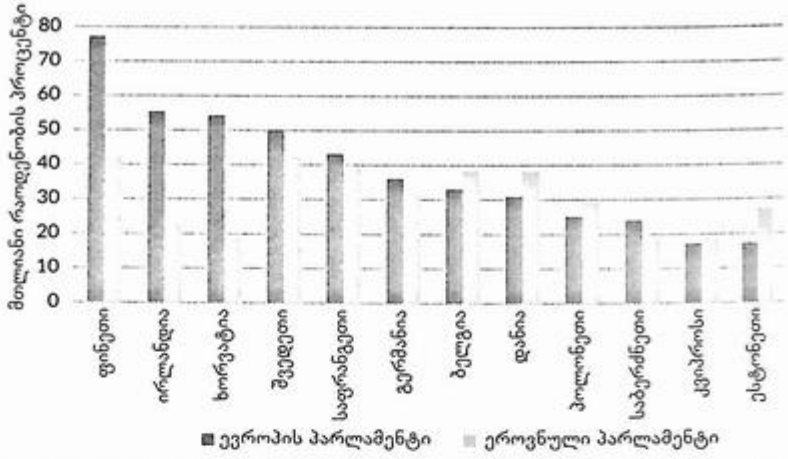
და ესტონეთს – მხოლოდ ექვს-ექვსი (იხ. ცხრილი 12.2). ადგილების რაოდენობა მკაცრად რომ იყოს განსაზღვრული მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით და ევროპარლამენტის თითოეული წევრი ადამიანთა კონკრეტულ რაოდენობას წარმოადგენდეს, მაშინ გერმანიას 120 ადგილი ექნებოდა, კვიპროსს – ერთი, მალტას და ლუქსემბურგს კი – არც ერთი. ამჟამად მოქმედი ფორმულით, ფრანგებსა და ბრიტანელებს ერთ სულ მოსახლეზე ნაკლები პარლამენტარი ჰყავთ (დაახლოებით ერთი ყოველ 905,000 მცხოვრებზე), მალტელებს კი – გაცილებით მეტი (ერთი პარლამენტარი დაახლოებით 83,000 ადამიანზე).

ევროპული არჩევნების კანდიდატებს მათი ქვეყნის პარტიული წესების მიხედვით ირჩევენ, თუმცა ევროპარლამენტში არჩევის შემდეგ მათ დამოუკიდებელი მანდატი აქვთ და შესაძლოა, ამ პარტიებთან აღარც კი იყვნენ დაკავშირებული (Servent, 2018, Chapter 8). ვერ თანხმდებიან იმაზე, თუ რა გავლენას ახდენს ეს ყველაფერი ევროპარლამენტის თვისებების ჩამოყალიბებაზე. ხშირად ამბობენ, რომ ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუციაში მუშაობისას ადამიანი სოციალიზაციის გარკვეულ პროცესს გადის, რომელიც მას პროევროპელად აქცევს. თუმცა ევროპარლამენტის წევრებს შორის ისეთებიც არიან, რომელთა პარტიებიც ინტეგრაციისადმი გულგრილები, ზოგჯერ კი მტრულად განწყობილებიც არიან, რის გამოც სკალი (2005) ამტკიცებს, რომ ევროპარლამენტარები ყოველთვის ინტეგრაციის მომხრეებად არ იქცევიან ხოლმე, ისინი ხშირად ეროვნული პარლამენტარებივით აზროვნებენ და მათსავით იქცევიან. ამიტომ შევცდებით, თუ ევროპარლამენტის ნებისმიერ წევრს ზეეროვნულად მივიჩნევთ.

ევროპარლამენტარები ხელფასს ევროპარლამენტის ბიუჯეტიდან იღებენ. მათი ანაზღაურება ეროვნული პარლამენტის წევრების ანაზღაურების ტოლი იყო, რამაც 2004-2007 წლებში, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გაწევრიანების შემდეგ, პარლამენტართა ხელფასს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება წარმოშვა. 2009 წლიდან ყველა ევროპარლამენტარი თანაბარ ხელფასს იღებს. 2018 წელს ეს თანხა წელიწადში 106,000 ევროს შეადგენდა (რასაც ემატებოდა საოფისე და მგზავრობის ხარჯები). ევროპარლამენტარები საშემოსავლო გადასახადს ევროკავშირის ბიუჯეტში იხდიან. პარლამენტარებს სხვა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური თანამდებობების დაკავების უფლება არ აქვთ, ისინი ვერც თავიანთი სახელმწიფოს მთავრობის ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრები იქნებიან, ვერც ევროკომისრები გახდებიან და ვერც მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსამართლეები ან ევროპის ცენტრალური ბანკის დირექტორთა საბჭოს წევრები.

ევროპარლამენტის წევრი (MEP) *ნარმომადგენელი, რომელიც ევროკავშირის ერთ-ერთი წევრი ქვეყნის მიერ არჩეული ევროპარლამენტში.*

დიაგრამა 12.2 *ქალები ევროპისა და ეროვნულ პარლამენტებში*



წყარო: ევროპარლამენტი, 2018. ინფორმაცია განახლებულია ევროპარლამენტის 2019 წლის არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით.

წლების მანძილზე ევროპარლამენტარების პოლიტიკური გამოცდილება საგრძნობლად გაიზარდა. იყო დრო, როდესაც ევროპარლამენტი იმ პოლიტიკოსების თავშესაფრად ითვლებოდა, რომლებმაც შინ თანამდებობის დაკავება ვერ შეძლეს ან პოლიტიკას დროებით ჩამოსცილდნენ. დღეს ევროპარლამენტში გაცილებით გამობრძმედილი კანონმდებლები მოღვაწეობენ. წარსულში მის რიგებში იყვნენ გერმანიის ყოფილი კანცლერი, საფრანგეთისა და ლიეტუვის ყოფილი პრეზიდენტები და იტალიისა და ბელგიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრები. ევროპარლამენტართა დიდი ნაწილი ერთ დროს თავიანთი ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს არჩეული წევრი იყო, ზოგი კი – მინისტრი. დღეს ევროპარლამენტარობამ გაცილებით მეტი მნიშვნელობა შეიძინა. ევროპარლამენტარობის გამოცდილება მრავალი ევროკომისრისა და ეროვნული მთავრობების უმაღლესი ეშელონების პირების რეზიუმეებს ამშვენებს.

ეკონომიკური, გენდერული და სოციალური თვალსაზრისით, ევროპარლამენტი ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოს ჰგავს. მისი წევრები ძირითადად თეთრკანიანი, საშუალო ასაკის, საშუალო ფენიდან გამოსული ქალაქელი პროფესიონალი მამაკაცები არიან. აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტში ქალების რიცხვი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. 1979 წელს ქალები ევროპარლამენტის წევრთა მხოლოდ 16% შეადგენდნენ, 2019 წელს კი უკვე 39% იყო (იხ. დიაგრამა 12.2). ეს რიცხვი საკმაოდ შორსაა ევროკავშირის მიზნისგან, რომლის მიხედვითაც, 2050 წელს ქალები ევროპარლამენტის წევრთა 50%-ს უნდა შეადგენდნენ. ეს ციფრი ასევე შორსაა სკანდინავიის ქვეყნების პარლამენტარ ქალთა რაოდენობისგან (40%). თუმცა გაცილებით აღემატება ქალთა რაოდენობას ჩინეთის პარლამენტში (25%), აშშ-ში მხოლოდ 24%-ია, ირლანდიაში – 22%, რუსეთში – 16%, იაპონიაში კი – 10% (Inter-Parliamentary Union, 2019). ევროპარლამენტართა არჩევნებში ამომრჩეველი უფრო აქტიურად მონაწილეობს, ვიდრე მრავალი სახელმწიფოს საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებში; მორიგი არჩევნების შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობის თითქმის ნახევარი ახლად არჩეულია (Corbett, et al., 2016) .

დამხმარე სტრუქტურა

როგორც ჩვეულებრივი ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოების შემთხვევაში ხდება, ევროპარლამენტის დეტალური საქმიანობის უმეტესი ნაწილიც კომიტეტების ქსელში მიმდინარეობს, რომლებშიც ევროპარლამენტარები საკანონმდებლო წინადადებების განხილვისა და შესწორების მიზნით იკრიბებიან (Servent, 2018). პარლამენტი ინდივიდუალურ ევროპარლამენტარებს ნიშნავს შემოთავაზებული კანონმდებლობის შესახებ პირველადი რეკომენდაციების გასაკეთებლად; მას საქმიანობაში ეხმარება ლუქსემბურგის მცირე სამდივნო.

საპარლამენტო კომიტეტები

ამჟამად ფუნქციონირებს 22 მუდმივმოქმედი კომიტეტი, რომელიც თვეში ერთხელ ან ორ თვეში ერთხელ იკრიბება (იხ. ცხრილი 12.3). კომიტეტებში წევრთა რაოდენობა 25-იდან 73-მდე მერყეობს, მათ პასუხისმგებლობებს ევროინტეგრაციის პრიორიტეტები განსაზღვრავს (კომიტეტების საქმიანობის შესახებ დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. Yordanova, 2013). ევროპარლამენტის კომიტეტები თავიანთ ეროვნულ ეკვივალენტებზე გაცილებით მნიშვნელოვანია. რინჯის (2009) აზრით, ევროპარლამენტარები ხშირად ითვალისწინებენ კომიტეტის წევრთა მოსაზრებებს და იზიარებენ მათ პოზიციას, რადგან თავად არ გააჩნიათ ისეთივე ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღების საკმარისი რესურსი პოლიტიკის ყველა სფეროში, როგორიც ევროპარლამენტის კომიტეტების წევრებს აქვთ.

კომიტეტში დასაქმება ფრიად სასურველია და, რაღა თქმა უნდა, კონკურენციაც დიდია, რადგან კანონმდებლობის მისაღები ძირითადი საქმიანობა სწორედ მათში მიმდინარეობს. ზოგიერთი კომიტეტი (განსაკუთრებით, საბიუჯეტო, გარემოს დაცვისა და საგარეო ურთიერთობების) სხვებზე გავლენიანია. რასაკვირველია, ევროპარლამენტის წევრებს თავიანთი სახელმწიფო მოსაზრებებიც ამოძრავებთ, მაგ., პოლონელ და ირლანდიელ ევროპარლამენტარებს უფრო სოფლის მეურნეობის საკითხები აინტერესებთ, ვიდრე საგარეო ურთიერთობები და უსაფრთხოება. ხშირად კომიტეტის წევრობას ნაწილობრივ ევროპარლამენტართა შორის უფროს-უმცროსობა განსაზღვრავს, ნაწილობრივ კი პოლიტიკური ჯგუ-

ცხრილი 12.3 *ევროპარლამენტის კომიტეტები*

ადამიანის უფლებათა	საბიუჯეტო
განვითარების	საბიუჯეტო კონტროლის
დასაქმებისა და სოციალური უზრუნველყოფის	საგარეო საქმეთა
ეკოლოგიის, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სურსათის უვნებლობის	საერთაშორისო ვაჭრობის
ეკონომიკურ და სავალუტო საკითხთა	საკონსტიტუციო საქმეთა
თევზჭერის	სამოქალაქო თავისუფლებების, მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა
იურიდიული საკითხების	სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების
კულტურისა და განათლების	ტრანსპორტისა და ტურიზმის
მრეწველობის, კვლევისა და ენერგეტიკის	უსაფრთხოებისა და დაცვის
პეტიციათა	ქალთა უფლებებისა და გენდერული თანასწორობის
რეგიონული განვითარების	შიდა ბაზრისა და მომხმარებელთა დაცვის

ფის ზომა ევროპარლამენტში. ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოებში კომიტეტების თავმჯდომარეებად ძირითადად უმრავლესობის პარტიის ან კოალიციის წევრები ინიშნებიან. ევროპარლამენტში, სადაც არც ერთი პარტია არ ქმნის საპარლამენტო უმრავლესობას, საკომიტეტო თანამდებობები და თავმჯდომარეობა დ'ონდტის (სახელწოდება მომდინარეობს მე-19 საუკუნის ბელგიელი მათემატიკოსის სახელიდან) მეთოდით ნაწილდება. მეთოდი ეფუძნება ფორმულას, რომლითაც პარლამენტში პარტიების მანდატების რაოდენობა მათ მიერ არჩევნებში მიღებულ ხმათა რაოდენობაზეა დამოკიდებული. აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია 2014 წელს სამი მთავარი პროევროკავშირული პოლიტიკური ჯგუფის გარიგებამ პეტიციების კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობაზე იტალიელი ევროსკეპტიკოსი კანდიდატურის დასაბლოკად.

მუდმივმოქმედ კომიტეტებთან ერთად ევროპარლამენტში დროებითი კომიტეტებიც ფუნქციონირებს, რომლებიც სხვადასხვა გადაუდებელი პოლიტიკური საკითხის გადასაწყვეტად არის დაარსებული, მათ შორის, უკანასკნელ წლებში: ადამიანის გენეტიკისა და სხვა სამედიცინო ტექნოლოგიების, ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტოს (CIA) ევროპაში უკანონო საქმიანობის ბრალდებების, კლიმატის ცვლილების, გლობალური ფინანსური კრიზისისა და ტერორიზმის შემსწავლელი კომიტეტები. ევროპარლამენტი ასევე უფლებამოსილია, დააარსოს საგამოძიებო კომიტეტები ევროკავშირის სამართლის დარღვევების შემთხვევების გამოსაძიებლად. მათი საქმიანობის მიზანია, დაამტკიცოს გამოძიების საქმეში ევროპარლამენტის უპირატესი როლი.

დასასრულ, არსებობს მომრიგებელი კომიტეტი, რომელიც მაშინ იკრიბება, როცა მინისტრთა საბჭო და ევროპარლამენტი ამა თუ იმ საკანონმდებლო წინადადების ზუსტ ფორმულირებაზე ვერ თანხმდება. მომრიგებელ კომიტეტში თითოეული მხრიდან წევრთა თანაბარი რაოდენობა შედის, მის სხდომებს ევროკომისიის წარმომადგენლებიც ესწრებიან.

მომხსენებელი (რაპორტიორი)

ევროპარლამენტში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და გავლენიანი როლი მომხსენებელს ეკუთვნის. მომხსენებელი პარლამენტის წევრია, რომელსაც ამა თუ იმ კომიტეტში ნიშნავენ. მისი მოვალეობაა საკანონმდებლო წინადადების პროექტის შედგენა და გარკვეული პოლიტიკური კურსის ან ხაზის შეთავაზება. დანიშვნა ხდება ქულათა სისტემის მიხედვით, მომხსენებლებს ირჩევენ იმ სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფიდან, რომლებიც განაცხადს აკეთებენ მომხსენებლად დანიშვნის თაობაზე. ქულებს კი ჯგუფებს ანიჭებენ მათი ზომის მიხედვით. ისეთ წინადადებებზე, რომლებიც რეგულარულად განიხილება (მაგ., წლიური ბიუჯეტი) დანიშვნა ხდება როტაციის წესით. პოლიტოლოგების, ევროპარლამენტის კომიტეტების წევრებისა და ინტერესთა ჯგუფების დახმარებით მომხსენებლები წინადადების თემასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას აგროვებენ და ევროპარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარსადგენ მოხსენებას ამზადებენ.

სამდივნო

პარლამენტს კომისიისა და მინისტრების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად შიდა ბიუროკრატიული აპარატი აქვს. ევროპარლამენტის სამდივნო ლუქსემბურგში მდებარეობს. მის საქმიანობაში შედის ევროპარლამენტის მუშაობის კოორდინაცია, პლენარული სხდომებისა და თათბირების ორგანიზება და ევროპარლამენტარებისთვის ტექნიკური და პროფესიული დახმარების გაწევა. სამდივნოში 7500 თანამშრომელია,

რომელთაგან ბევრი თარგმნასა და სათარჯიმნო სამუშაოებზე მუშაობს, გარკვეული რაოდენობა კი დროებითაა დაქირავებული ევროპარლამენტის პოლიტიკური ჯგუფების მიერ. ევროპარლამენტის თანამშრომელთა უმეტესობა ევროკავშირის მუდმივი საჯარო მოხელეა; მათ ეროვნების გათვალისწინებით ქირაობენ, რათა დაცული იყოს ეროვნებათაშორისი ბალანსი; უფრო მაღალი დონის თანამდებობებზე დასანიშნად ითვალისწინებენ კანდიდატის პოლიტიკურ კუთვნილებას. ევროპარლამენტის გენერალურ სამდივნოში კადრების ცვლილება იშვიათი მოვლენაა. როდესაც 2009 წელს გერმანელმა კლაუს ველემ დანიელი ჰარალდ რომერი ჩაანაცვლა, იგი გახდა მეშვიდე ადამიანი (ყველა მათგანი მამაკაცი იყო), რომელმაც 50 წლის მანძილზე ეს თანამდებობა დაიკავა.

პარლამენტის საქმიანობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროპარლამენტს ჯერ არ აქვს საკანონმდებლო ორგანოს ყველა ტრადიციული უფლებამოსილება; ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის ძალაუფლებისა და გავლენის გადანაცვლებებმა ევროპარლამენტს გარკვეული უფლებამოსილებები დაუტოვა, ზოგი – ფორმალური, ზოგიც – არაფორმალური, ზოგი – მოკრძალებული, ზოგიც – მნიშვნელოვანი (იხ. დიაგრამა 12.3).

საკანონმდებლო უფლებამოსილება

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპარლამენტს ახალი საკანონმდებლო წინადადებების შექმნის უფლებამოსილება არ გააჩნია (ეს ევროკომისიის საქმეა), იგი საკანონმდებლო პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვან როლს მაინც ასრულებს:

დიაგრამა 12.3 *ევროპის პარლამენტის უფლებამოსილებები*

- ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში ახალი საკანონმდებლო წინადადებებისა და ევროკავშირის ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცებისას უფლებამოსილებას ინაწილებს მინისტრთა საბჭოსთან.
- შეუძლია ხელი შეუწყოს ან ზენოლა მოახდინოს მინისტრთა საბჭოზე ახალი საკანონმდებლო წინადადებების მისაღებად.
- კომისია, მინისტრთა საბჭო და მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტობა თავიანთი საქმიანობის შესახებ რეგულარულად უნდა წარდგეს ანგარიშით ევროპარლამენტის წინაშე.
- აქვს უფლება, დაამტკიცოს ან უარი თქვას ევროპული საბჭოს მიერ წარდგენილი ნომინანტების დამტკიცებაზე ევროკომისიის პრეზიდენტისა და საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის თანამდებობაზე.
- უფლება აქვს, დანიშნოს კომისართა კოლეგიის წევრები, ევროპის ცენტრალური ბანკის მმართველი გუნდი და აუდიტორთა სასამართლოს წევრები.
- შეუძლია ზეგავლენა იქონიოს კომისართა კოლეგიის გადაყენების გადაწყვეტილებაზე.
- მართავს ევროპის ომბუდსმენის სამსახურს.

საკონსულტაციო პროცედურა
პროცედურა, რომელსაც ევროპარლამენტში იყენებდნენ და რომელიც მას კომისიის მიერ შემოთავაზებულ საკანონმდებლო წინადადებაზე მოსაზრების გამოხატვის უფლებას აძლევდა, თუმცა მთელი მისი უფლებამოსილება თითქმის მხოლოდ შეყოვნების შესაძლებლობით შემოიფარგლებოდა.

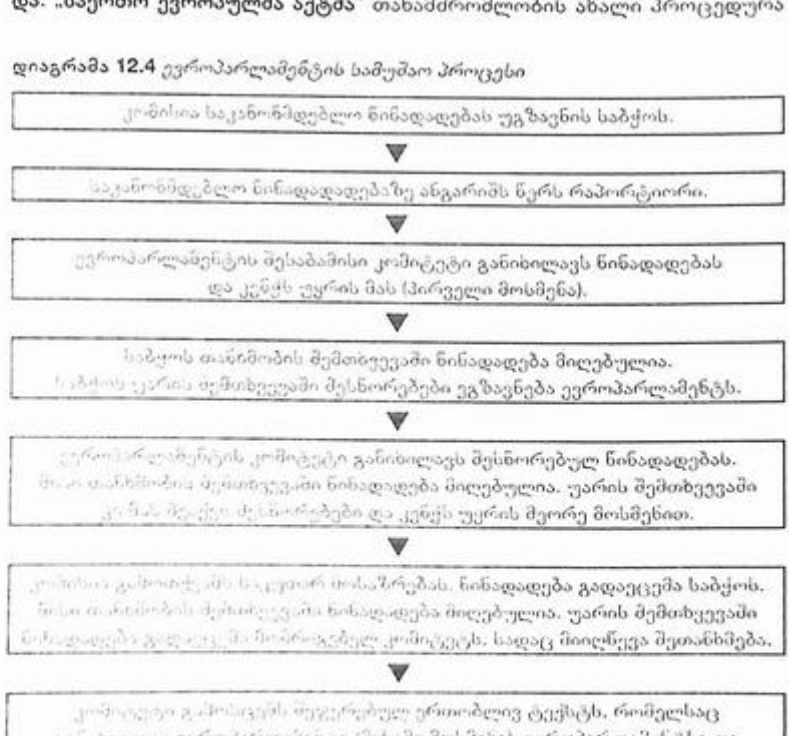
თანამშრომლობის პროცედურა „საერთო ევროპული აქტით" დანესებული საკანონმდებლო პროცედურა, რომელიც ევროპარლამენტს გარკვეული საკანონმდებლო წინადადებების მეორედ მოსმენის უფლებას აძლევდა.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა
პროცედურა, რომელსაც ამჟამად ევროპარლამენტი ყველაზე ხშირად მიმართავს და რომლის თანახმად, მას საკანონმდებლო წინადადების სამჯერ მოსმენის უფლება აქვს.

1. შეუძლია საკუთარი წარმომადგენლების გაგზავნა კომისიის სხდომებზე, სადაც კანონპროექტის შექმნაზე იწყება მუშაობა; მონაწილეობს კანონების შექმნის პროცესში და კომისიის ყურადღებას იმ საკითხებისაკენ მიმართავს, რომლებიც მნიშვნელოვნად მიაჩნია.
2. შეუძლია გამოაქვეყნოს „პირადი ინიციატივის" სტატუსის მქონე მოხსენებები და ყურადღება მიაპყროს ამა თუ იმ პრობლემას, რითაც კომისიას რეაგირებისკენ უბიძგებს.
3. შეუძლია კომისიას გაუგზავნოს მოთხოვნა, მოამზადოს წინადადება ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების იმპლემენტაციის პრობლემასთან დაკავშირებით.

ევროპარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის ძირითადი ნაწილი კომისიისგან შემოსული საკანონმდებლო წინადადებების განხილვაზეა კონცენტრირებული. განხილვის დროს ევროპარლამენტი მინისტრთა საბჭოსთან მოლაპარაკებების რთულ პროცესს ანარმოებს. ევროპარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების შესვლის შემდეგ რაპორტიორები ადგენენ მოხსენებას, რომელსაც შესაბამის კომიტეტში განიხილავენ. განხილვის შემდეგ კი კენჭისყრისთვის პლენარულ სხდომაზე აგზავნიან. მიღებული შედეგი ევროპარლამენტის „პოზიციად" ითვლება. თავიდან ევროპარლამენტი მხოლოდ საკონსულტაციო პროცედურით შემოიფარგლებოდა, რაც საბოლოო სიტყვის უფლებას მინისტრთა საბჭოს აძლევდა. „საერთო ევროპულმა აქტმა" თანამშრომლობის ახალი პროცედურა

დიაგრამა **12.4** *ევროპარლამენტის სამუშაო პროცესი*



შემოიტანა, რითაც ევროპარლამენტს მეტი უფლებები მიანიჭა. ბალანსი კიდევ უფრო მეტად შეცვალა „მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ“, რომელმაც ევროპარლამენტს თანაგადაწყვეტილების მიღების უფლება მისცა. ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის (ordinary legislative procedure) (იხ. დიაგრამა 12.4) თანახმად, ევროპარლამენტსა და მინისტრთა საბჭოს კანონების მიღებისას თანაბარი უფლებები აქვთ, რის გამოც ეს ორი ინსტიტუცია თანაკანონმდებლად ითვლება.

ევროპარლამენტის კიდევ ერთი საკანონმდებლო უფლება თანხმობის პროცედურაა (consent procedure), რაც ნიშნავს, რომ ევროპარლამენტის თანხმობა საჭიროა ოთხი ტიპის გადაწყვეტილების მიღებისას:

თანხმობის პროცედურა საკანონმდებლო პროცედურა, რომლის თანახმადაც, ევროპარლამენტს აქვს ვეტოს უფლება კონკრეტულ სფეროებში, მათ შორის ევროკავშირში ახალი წევრი ქვეყნების დაშვებისა და ევროკავშირის მიერ ახალი საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების შემთხვევაში.

1. ევროკავშირში ახალი წევრის მიღება და ასოცირებული წევრის სტატუსის მინიჭება.
2. ევროკავშირიდან წევრი ქვეყნის გასვლა; თუმცა ნათელი არ არის, რა მოხდება, თუ ევროპარლამენტი უარს იტყვის თანხმობაზე.
3. საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადება, მაგ., ევროკავშირის მიერ მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის ეგიდით წარმოებული მოლაპარაკებების შედეგად მიღწეული ხელშეკრულებების გაფორმება.
4. მინისტრთა საბჭოს მიერ წევრი სახელმწიფოსთვის ჯარიმების დაწესება ძირითადი უფლებების სერიოზული და მუდმივი დარღვევის გამო.

ერთ-ერთი სფერო, რომელშიც ევროპარლამენტს შეზღუდული უფლებამოსილება აქვს, საგარეო პოლიტიკაა. თუმცა ევროპარლამენტი ერთობ შემოქმედებითად იყენებს თანხმობის პროცედურას თავისი უფლებამოსილების გასაზრდელად. „მაასტრიხტის ხელშეკრულების“ თანახმად, მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტი ვალდებულია, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებისას საკონსულტაციოდ ევროპარლამენტს მიმართოს. 1990-იან წლებში ევროპარლამენტმა სამჯერ გამოიყენა თანხმობის პროცედურა ევროკავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის დადებული შეთანხმებების შესაფერხებლად. მათ შორის, ევროპარლამენტმა შეაფერხა შეთანხმება რუსეთთან, რაც რუსეთის მიერ ჩეჩნეთში გატარებული პოლიტიკისადმი პროტესტით იყო გამოწვეული; ასევე შეაფერხა შეთანხმება ყაზახეთთან, მისი დემოკრატიულობის ცუდი მაჩვენებლების, თურქეთთან კი – ადამიანის უფლებათა დარღვევის გამო (Stavridis and Irrera, 2015).

უფლებამოსილება ბიუჯეტზე

ევროპარლამენტი და მინისტრთა საბჭო იზიარებენ უფლებამოსილებას საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, რის გამოც ისინი ერთობლივად ქმნიან ევროკავშირის საბიუჯეტო ხელისუფლების ორგანოებს. როგორც ახალი კანონების მიღების შემთხვევაში ხდება ხოლმე, ბიუჯეტსაც კომისია ადგენს; შედგენილი ბიუჯეტი ჯერ მინისტრთა საბჭოს ეგზავნება (ჩვეულებრივ, ყოველი წლის აპრილში), შემდეგ კი – ევროპარლამენტს, რომელიც მას ჯერ საბიუჯეტო კონტროლის კომიტეტში განიხილავს, შემდეგ კი პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენისათვის აგზავნის. ევროპარლამენტს შეუძლია, უცვლელად მიიღოს პროექტი ან ცვლილებების შეტანის ინიციატივით გამოვიდეს. შემდეგ წინადადება ეგზავნება მინისტრთა საბჭოს, რომელიც იღებს ამ ცვლილებებს ან ამატებს საკუთარ მოსაზრებებს და განახლებულ პროექტს მეორე მოსმენისათვის კვლავ ევროპარლამენტში აბრუნებს. თუ ბიუჯეტის პროექტმა ძლიერი წინააღმდეგობა გამოიწვია, მაშინ ევროპარლამენტი (ორი მესამედის უმრავლესობით) უარს ამბობს მასზე. ევროპარლამენტმა ასეთ ზომას თავის ის-

ტორიაში სულ სამჯერ (1979, 1982 და 1984 წლებში) მიმართა. ბიუჯეტი რომ ძალაში შევიდეს, ის უნდა დაამტკიცოს ევროპარლამენტმა და ხელი მოაწეროს ევროპარლამენტის პრეზიდენტმა.

უფლებამოსილება სხვა ინსტიტუციებზე



კონტროლი და ბალანსი

მონაცემები, რომელიც ამ ცხრილებშია მოცემული, ევროკავშირის ინსტიტუციებს შორის ძალაუფლების ბალანსის შესახებ, რომელიც ერთმანეთის ანონსირებისა და ერთმანეთის წონასწორობის ავალდებულებს, რათა ერთად მართონ და ერთობლივი გადაწყვეტილებები მიიღონ. ევროკომისიის ძალაუფლებით ადმინისტრირების, საკანონმდებლო და სასარგებლო ხელისუფლებების უფლებამოსილებები მუდმივად მიმდინარეობს, რისი დამადასტურებელია ევროკავშირის მემორანდუმებში ამ უფლებამოსილებების განსაზღვრა და გამოხატვა პრაქტიკულ მეცნიერებაში. ძირითადად ევროპარლამენტის სასარგებლოდ

ევროპარლამენტს პირდაპირი უფლებამოსილება აქვს ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებზე, რის გამოც მას კონტროლისა და ბალანსის (checks and balances) ერთობ მოკრძალებული სისტემა ჩამოუყალიბდა. ევროპარლამენტის მეშვეობით ევროკავშირის მოქალაქეებს მეტი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ ამ ინსტიტუციების საქმიანობაზე. ყველაზე მნიშვნელოვანია უფლებამოსილება, რომელიც მას ევროკომისიაზე აქვს. ევროკომისია ევროპარლამენტს რეგულარულად წარუდგენს სხვადასხვა ანგარიშს, მათ შორის წლიურ საკანონმდებლო პროგრამას და ანგარიშს ევროკავშირის ბიუჯეტის განხორციელების შესახებ. ევროპარლამენტის წინაშე საკუთარი გეგმებისა და მიღწევების შესახებ ანგარიშით წარდგება მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტიც. ევროპარლამენტი უფლებამოსილია, შეკითხვით მიმართოს კომისიას და საბჭოს, ასევე შეუძლია, მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში უჩივლოს კომისიას ან საბჭოს ხელშეკრულებების სავარაუდო დარღვევების შესახებ.

პარლამენტი ასევე ამტკიცებს ევროსაბჭოს მიერ წარდგენილ შემდეგ კანდიდატებს – ევროკომისიის პრეზიდენტს, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლეს წარმომადგენელსა და ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტს. მას გარკვეული უფლებამოსილება აქვს მთლიანად კომისართა კოლეგიის დანიშვნაზეც. კოლეგიის ყველა ნომინანტი წარდგება ევროპარლამენტის წინაშე; მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელს ინდივიდუალური ნომინანტების დაბლოკვის უფლებამოსილება არ აქვს, შეიძლება მისი მოსაზრება საკმარისი აღმოჩნდეს ნომინაციების გასაუქმებლად (იხ. თავი 10).

ევროპარლამენტის ყველაზე მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას, რომელიც მას ევროკომისიაზე აქვს, „ბირთვულ არჩევანს“ (nuclear option) უწოდებენ მისი შემაკავებელი თვისებების გამო. ის შემდეგში მდგომარეობს: ევროპარლამენტს შეუძლია შევიდეს ცენზურის წინადადებით (motion of censure) და კომისართა კოლეგიის გადადგომა მოითხოვოს. წლების მანძილზე ევროპარლამენტმა ცენზურის წინადადება რამდენჯერმე გამოიყენა, თუმცა ისინი არ დაკმაყოფილდა ან თავად პარლამენტმა გაიხმო, რადგან მათ ხმათა საჭირო უმრავლესობა, ანუ ხმათა ორი მესამედი, ვერ მოაგროვეს. როგორც მე-10 თავში აღვნიშნეთ, 1999 წლის იანვარში ევროპარლამენტმა თითქმის გადააყენა კომისიის კოლეგია, როდესაც მას კორუფციასა და თაღლითობაში დასდო ბრალი. წინადადებას მხოლოდ 232 ევროპარლამენტარმა დაუჭირა მხარი (რაც 416-ის ორ მესამედზე გაცილებით ნაკლებია), მაგრამ საგამოძიებო კომიტეტი მაინც შეიქმნა. კომიტეტის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ კოლეგია დაიშალა.

ევროპარლამენტი ასევე ახორციელებს მონიტორინგს საბჭოს საქმიანობაზე და რეგულარულად მიმართავს მას ზეპირი და წერილობითი კითხვებით პოლიტიკის საკითხებში. ეს ორი ინსტიტუცია განსაკუთრებით მჭიდროდ თანამშრომლობს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების, მართლმსაჯულების, პოლიტიკური თავშესაფრის, საიმიგრაციო და საერთაშორისო დანაშაულის საკითხებში. ევროპარლამენტის პრეზიდენტი სიტყვით გამოდის ევროპული საბჭოს ყოველი სხდომის გახსნაზე, რაც ევროპარლამენტს საბჭოს დღის წესრიგში შენიშვნების შეტანის შესაძლებლობას აძლევს.

ევროპარლამენტის სხვა ინსტიტუციებთან ურთიერთობის მიმოხილვა არასრულყოფილი იქნება ევროპის ომბუდსმენის (European ombuds-

ფოკუსი 4

ევროკავშირის კანონმდებლობის განფენილობა

ევროკავშირის შესახებ მიმდინარე დებატებში ერთ-ერთი ყველაზე საკამათო საკითხია, თუ რა გაელენას ახდენს ევროკავშირის კანონმდებლობა ნევრი ქვეყნების ეროვნულ კანონებზე. ამ კითხვაზე ცალსახა პასუხი არ არსებობს – სხვადასხვა აზრით, წევრი სახელმწიფოების კანონების 6-იდან 84 პროცენტამდე სათავეს ევროკავშირის კანონმდებლობაში იღებს. ევროსკეპტიკოსები ზედა ზღვარს ემხრობიან.

ევროკავშირის კანონების რაოდენობის დადგენა არც ისე ძნელია, რადგან ევროკავშირის ევროლექსის ვებგვერდი https://eur-lex.europa.eu/homepage.html რეგულარულად განახლებად საძიებო მონაცემთა ბაზას შეიცავს. 2019 ნლის შუა რიცხვებში ჩატარებული ძიებით, რომელიც მოქმედი კანონებით შემოიფარგლებოდა, დადგინდა, რომ არსებობს თითქმის 6.650 რეგულაცია, 1.250-ზე მეტი დირექტივა და 19.000-ზე მეტი გადაწყვეტილება. თუმცა ყველა მათგანი თანაბარი ზომისა არ არის და არც დაფარვის ზონა აქვს ერთი და იგივე: ზოგი მოკლეა, ტექნიკური და ვინრო მიზნები აქვს, ზოგი კი უფრო ერცელია და უფრო ფართო ცველილებას ინვევს. ისიც უნდა გვახსოვდეს, რომ ევროკავშირის ბევრმა კანონმა სხვადასხვა და წინააღმდეგობრივი ეროვნული კანონის პარმონიზაცია (და ხშირ შემთხვევაში – ჩანაცვლება) მოახდინა, რასაც რეგულაციების რაოდენობრივი შემცირება მოჰყვა.

რაც შეეხება იმას, თუ რამდენად ზემოქმედებს ევროკავშირის კანონმდებლობა ნევრი სახელმწიფოების ეროვნულ კანონმდებლობაზე, ამ მხრივ ავტორიტეტული კვლევები ნაკლებადაა ჩატარებული. ერთ-ერთია ბრიტანეთის თემთა პალატის ბიბლიოთეკის მიერ გამოქვეყნებული ნაშრომი (2010), რომელმაც ცხადყო, რომ:

- ევროკავშირისა და ეროვნული მონაცემთა ბაზები ყოველთვის სანდო არ არის.
- ევროკავშირის მიერ შექმნილი და სახელმწიფოს მიერ შექმნილი კანონმდებლობის ცვლილებების დიფერენცირება ადვილი არ არის.
- მწირია მონაცემები ევროკავშირისა და ეროვნული კანონმდებლობის შედარებითი მატერიალური ზემოქმედების შესახებ.
- ევროკავშირის კანონმდებლობა განსხვავებულად ზემოქმედებს სხვადასხვა წევრი ქვეყნის კანონმდებლობაზე.
- ბრიტანეთის შემთხვევაში „არ არსებობს ევროკავშირზე დაფუძნებული ან მისი გავლენის ქვეშ მყოფი ეროვნული კანონმდებლობის პროცენტის გამოთვლის სრულიად ზუსტი, რაციონალური ან სასარგებლო გზა".

ანგარიში ასკვნის, რომ 1997 და 2009 წლებში გაერთიანებულ სამეფოში ამოქმედებული პირველადი კანონმდებლობის 7%-ზე ნაკლები და მეორადი კანონმდებლობის 14%-ზე მეტი შეიძლება ევროკავშირის კანონების დანერგვის ვალდებულებას უკავშირდებოდეს. ევროკავშირის კანონების სრული ნუსხის სანახავად იხ. https://ec. europa.eu/info/law_en.

man) როლის განხილვის გარეშე. ეს თანამდებობა „მაასტრიხტის ხელშეკრულებით" გატარებული ცვლილებების შედეგად შეიქმნა. ომბუდსმენი სწავლობს ევროკავშირის ყველა ინსტიტუციის (მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გარდა) არასათანადო ფუნქციონირების შესახებ შემოსულ ნებისმიერ საჩივარს. ეს თანამდებობა ევროპარლამენტის ერთგვარი განშტოებაა, რადგან მას პარლამენტი ნიშნავს წევრი სახელმწიფოების ჩარევის გარეშე. ომბუდსმენის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა ევროპარლამენტის ვადას ემთხვევა, ხოლო მისი ოფისი სტრასბურგში, ევროპარლამენტის შენობაში, მდებარეობს. მისი ბიუჯეტი ევროპარლამენტის ბიუჯეტიდან გამოიყოფა. ომბუდსმენის თანამდებობიდან გადაყენების უფლება აქვს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს ევროპარლამენტის მოთხოვნით. 2013 წელს ემილი ო'რელი, ირლანდიის ყოფილი ომბუდსმენი, გახდა პირველი ქალი, რომელიც ამ თანამდებობაზე დაინიშნა (ომბუდსმენის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. Hofmann and Ziller, 2017).

ევროპის ომბუდსმენი
ევროპარლამენტის მიერ დანიშნული ოფიციალური პირი, რომელსაც ევროპარლამენტი უნევს ზედამხედველობას. მისი მოვალეობაა საჩივრების განხილვა ევროკავშირის ნებისმიერი ინსტიტუციის (ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გარდა) არასწორედფასოვანი საქმიანობის შესახებ.

ომბუდსმენს საჩივრით შეიძლება მიმართოს ევროკავშირის ნებისმიერმა მოქალაქემ ან კანონიერმა რეზიდენტმა. საჭიროების შემთხვევაში ომბუდსმენის სამსახური იწყებს საქმის მოკვლევას. საჩივრები შეიძლება

აღიძრას დისკრიმინაციის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების, პასუხის გაუცემლობის, მოქმედების შეფერხებისა და ადმინისტრაციული გადაცდომების გამო. შემოსული საჩივრის შესახებ ომბუდსმენი ატყობინებს განსახილველ ინსტიტუციას და ცდილობს, შექმნილი პრობლემიდან გამოსავალი იპოვოს, ხოლო საქმის ამ მეთოდებით გადაუწყვეტლობის შემთხვევაში იგი ევროპარლამენტს მიმართავს. უკანასკნელ ხანს განხილულ საქმეთა შორის იყო კომისიის გენერალური მდივნის დანიშვნისას გამოვლენილი დარღვევების გამოძიება, მინისტრთა საბჭოში საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობის გაზრდის მცდელობა და კომისიის წევრთა საქმიანობის ეჭვქვეშ დაყენება მათი კომისიიდან გასვლის შემდეგ.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. ევროპარლამენტი იმაზე მეტია თუ ნაკლები, ვიდრე ის ერთი შეხედვით ჩანს?
2. უნდა ჰქონდეს თუ არა ევროპარლამენტს მეტი უფლებამოსილება საკანონმდებლო პროცესზე?
3. რამდენად შორს ნაიდა ევროპარლამენტი ევროკავშირის დემოკრატიული დეფიციტის დასაფარად და რომელი წევრი აკლია ჯერ კიდევ ამ განტოლებას?
4. რამდენად გამართლებულია ევროპარლამენტის პრეზიდენტის არჩევის პროცედურის კრიტიკოსების მოსაზრება?
5. რომელი უფლებამოსილებები აკლია ევროპარლამენტს სხვა ინსტიტუციებზე ზემოქმედებისათვის?

ძირითადი ტერმინები

ევროკავშირის პრეზიდენტი
ევროპარლამენტის წევრი
ევროპის ომბუდსმენი
თანამშრომლობის პროცედურა
თანხმობის პროცედურა
კონსულტაციის პროცედურა
პრეზიდენტთა კონფერენცია
ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა

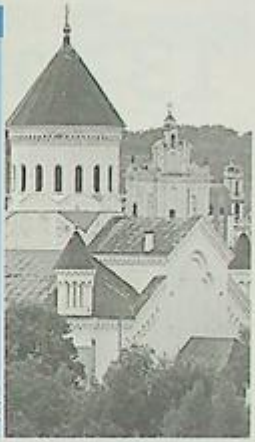
კონცეფციები

კონტროლი და ბალანსი
კანონმდებლობა

დამატებითი ლიტერატურა

- Corbett, Richard, Francis Jacobs, and Darren Neville (2016) The European Parliament, 9th edn (John Harper), and Ariadna Ripoll Servent (2018) The European Parliament (Red Globe Press). ორი ტექსტი ევროპარლამენტის შესახებ. პირველი დაწერილია მისი წევრების მიერ, რომლებიც კარგად იცნობენ ამ ინსტიტუციის შიდა მოწყობასა და საქმიანობის სპეციფიკას.
- Costa, Oliver (ed.) (2019) The European Parliament in Times of EU Crisis (Palgrave Macmillan). რედაქტირებული კრებული, რომელშიც აღწერილია ევროპარლამენტში განვითარებული მოვლენები ევროპაში შექმნილი კრიზისის დროს.
- Héritier, Adrienne, Katharina L. Meissner, Catherine Moury, and Magnus G. Schoeller (2019) European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of SelfEmpowerment in the EU (Palgrave Macmillan). კვლევა იმისა, თუ როგორ ჩამოყალიბდა წლების განმავლობაში ევროპარლამენტის უფლებამოსილება, რომელსაც ის, უპირველეს ყოვლისა, კანონმდებლობასა და ევროკავშირის ბიუჯეტზე ფლობს.





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	48% დადებითი, 45% ნეიტრალური, 6% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (2015 წლიდან)
დედაქალაქი	ვილნიუსი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრეზიდენტი
ადგილები ევროპარლამენტში	11/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	53,5%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	7/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

მოკლე მიმოხილვა

ლიეტუვა ყველაზე დიდია ევროკავშირის შემადგენლობაში შემავალ სამ ბალტიისპირა სახელმწიფოს შორის; ისტორია და გამონვევები მეზობლების – ესტონეთისა და ლატვიის – მსგავსი აქვს; დიდი ხნის განმავლობაში მართავდა რუსეთი; 1920–40-იან წლებში მცირე ხნით დამოუკიდებელი გახდა; მოგვიანებით შეიერთა საბჭოთა კავშირმა, დამოუკიდებლობა დაიბრუნა 1991 წელს; 2004 წელს შეუერთდა ევროკავშირსა და ნატოს. 2007 წელს მისი ევროზონაში განევრიანების განაცხადი უარყვეს ქვეყანაში არსებული პრობლემების გამო; ევრო მიიღო 2015 წელს, გლობალური ფინანსური კრიზისის პერიოდში განცდილი ეკონომიკური ვარდნის შემდეგ. მეზობელ რუსეთთან არსებული დაძაბულობის გამო ლიეტუვაში 2015 წელს გაძლიერდა ნატოს მეთვალყურეობა. ლატვიის მსგავსად, ლიეტუვაშიც დიდი რაოდენობით ეთნიკური რუსი ცხოვრობს; ქვეყანას ევროკავშირის ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი იმიგრაციის მაჩვენებელი აქვს. მისი მოსახლეობა 1991 წელს 3,7 მილიონზე მეტი იყო, დღეს კი 2,8 მლნ-ს შეადგენს.

2,8
მილიონი
მოსახლეობა

$47
მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$16,810
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

65,000
კვ. კმ.
ტერიტორია

13 ევროპული საბჭო

მიმოხილვა

ევროპული საბჭო ერთადერთია ევროკავშირის ხუთ ძირითად ინსტიტუციას შორის, რომელიც ევროპული ინტეგრაციის პირველივე წლებში არ შექმნილა. ის აუცილებლობის კარნახით დაარსდა, როდესაც ეეგ-ის წევრი ქვეყნების ლიდერები მიხვდნენ, რომ მათი ad hoc შეხვედრები უფრო პროდუქტიული და ეფექტიანი იქნებოდა, თუ ოფიციალურად და რეგულარულად დაგეგმავდნენ და მოიწვევდნენ. შედეგად 1974-75 წლებში შეიქმნა ევროპული საბჭო (European Council, EC), სადაც წევრი ქვეყნების მთავრობების (ან სახელმწიფოების) მეთაურები იკრიბებიან; ისინი მონაწილეობენ სამიტებში, რომლებზეც ფართო სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებს იღებენ და ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციების საკვანძო თანამდებობების პირებს წიმწაენენ.

ევროპული საბჭო, რომლის სათავო ოფისიც ბრიუსელში მდებარეობს, ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ყველაზე ნაკლებად სტრუქტურირებული და ყველაზე აშკარად სამთავრობათაშორისო ხასიათისაა. ყოველწლიურად ოთხჯერ მაინც იკრიბება (საჭიროების შემთხვევაში უფრო ხშირადაც); ფოკუსირებულია ევროინტეგრაციის ფართო სურათზე და არა დეტალებზე; ფორმალურად ევროკავშირის კანონშემოქმედებითი სისტემის ნაწილი არ არის; გადაწყვეტილებების მიღებისას მიმართავს კონსენსუსს, მოქნილი და გარკვეულწილად არაფორმალურია. ოდესღაც მას მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტი ქვეყანა ხელმძღვანელობდა, 2009 წლიდან კი ჰყავს პრეზიდენტი, რომელსაც საბჭოს წევრები გარკვეული ვადით ირჩევენ. მის საქმიანობაზე გავლენას ახდენს სხვადასხვა ფაქტორი, მათ შორის წევრი ქვეყნების საარჩევნო ციკლები, მის წევრებს შორის არსებული იდეოლოგიური ბალანსი და ის პოლიტიკური სტატუსი, რომელიც მათ თავიანთ ქვეყანაში აქვთ.

საკვანძო საკითხები

- ევროპული საბჭო არის ფორუმი, რომლის ფარგლებშიც იკრიბებიან ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობებისა და სახელმწიფოების მეთაურები ფართო სტრატეგიული საკითხების განსახილველად.
- საბჭო ძალიან ჰგავს ევროკავშირის დირექტორთა საბჭოს, რომელიც ყოველწლიურად რამდენჯერმე იკრიბება ბრიუსელში, იწვევს სამიტებს და აწარმოებს მოლაპარაკებებს, გადაწყვეტილებებს კი კონსენსუსის საფუძველზე იღებს.
- საბჭო ეეგ-ის ექვსი ლიდერის მიერ გამართული ad hoc შეხვედრების შედეგად ჩამოყალიბდა, რომლებიც პირველად ევროპული საბჭოს სახით 1975 წელს შეიკრიბნენ; ოფიციალურად იურიდიულად აღიარეს მხოლოდ 2009 წელს.
- ევროპულ საბჭოს ხელმძღვანელობს ევროკავშირის ლიდერების მიერ არჩეული პრეზიდენტი, რომელმაც მას გეზი და თანამიმდევრულობა უნდა მისცეს.
- მინისტრთა საბჭოს მსგავსად, ევროპულ საბჭოს სამთავრობათაშორისო, ზესახელმწიფოებრივი და კონფედერაციული თვისებები აქვს.
- გარდა იმისა, რომ საბჭო სტრატეგიულ გეზს აძლევს ევროკავშირს, ის ევროკავშირის რამდენიმე მაღალი თანამდებობის პირის დანიშვნაშიც მონაწილეობს, მათ შორის: კომისიის პრეზიდენტის, კომისართა კოლეგიის წევრების, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელის.

სამიტების შედარება



სამიტი

მაღალი დონის პირისპირ მოლაპარაკებები საერთაშორისო საკითხების განსახილველად და გადასაწყვეტად. ეს ჩვეულებრივი პროცედურაა სახელმწიფოთა ლიდერებს შორის ორმხრივი ან მრავალმხრივი დისკუსიების გასამართად: ევროსაბჭოს შექმნის დღიდან ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის რეგულარული ნაწილია. სამიტები, ჩვეულებრივ, ხანმოკლეა. სტრატეგიულ საკითხებს ეხება და არა პოლიტიკურ ნერვილმანებს და სამთავრობათაშორისო ურთიერთობების ტონსა და ხასიათს განსაზღვრავს.

2019 წლის ივნისის ბოლოს და ივლისის დასაწყისში ბრიუსელში გამართულ ევროსაბჭოს საგანგებო სხდომაზე დღის წესრიგში იდგა ევროკავშირის ოთხი უმაღლესი თანამდებობის პირის დანიშვნა, მათ შორის: კომისიის ახალი პრეზიდენტის, ევროპის ცენტრალური ბანკის (ECB) პრეზიდენტის, საგარეო საქმეთა საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის და თავად საბჭოს პრეზიდენტისა. სხდომაში მონაწილეობა მიიღო 27 წევრი სახელმწიფოს ლიდერმა (არ ესწრებოდა დიდი ბრიტანეთი სავარაუდო ბრექსიტის გამო). მოლაპარაკებები სამ დღეს გაგრძელდა, რაც 2014 წლის ნომინაციასთან შედარებით, საკმაოდ მოკლე პერიოდი იყო, რადგან მაშინ (2014 წელს) ევროკავშირის ლიდერებს შეთანხმების მისაღწევად სამი თვე დასჭირდათ. ამჯერად საბოლოო არჩევანზე 27-ვე შეთანხმდა. ამასთან, კომისიისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელად პირველად დაასახელეს და აირჩიეს ქალები. თუმცა საბჭომ აუიოტაუიც გამოიწვია, როდესაც კომისიის პრეზიდენტად ევროპარლამენტის მთავარი პოლიტიკური ჯგუფის Spitzenkandidat-ის („საუკეთესო კანდიდატის") წარდგენის პრინციპი დაარღვია, რადგან როგორც მე-10 თავში ვნახეთ, მან მხარი ვერ დაუჭირა ევროპის სახალხო პარტიის წარმომადგენელ მანფრედ ვებერს.

საბჭოს საგანგებო სხდომა მისი საქმიანობის ძირითადი პრინციპის – სამიტის – მაგალითი იყო. პოლიტიკური ლიდერების შეკრებას მაღალი დონის დიპლომატიური საკითხების გადასაწყვეტად ახალი ნამდვილად არ ეთქმის: წარსულში ევროპელ სუვერენებს, დღეს კი პრეზიდენტებსა და პრემიერ-მინისტრებს ასეთი შეხვედრების მოწყობის ხანგრძლივი ისტორია აქვთ. ერთადერთი, რაც შეიცვალა, განსაკუთრებით მსოფლიო ომების ეპოქის შემდეგ, ასეთი სამიტების სიხშირე და საერთაშორისო ორგანიზაციების რაოდენობაა. სამიტების ინსტიტუციონალიზაციას წინ უძღოდა 1974 წელს ევროპული საბჭოსა და 1975 წელს დიდი შვიდეულის (G7, ძირითადი ინდუსტრიული ქვეყნები) შექმნა (Mourlon-Druol and Romero, 2016). მათ შემდეგ სხვა ჯგუფებიც შეუერთდნენ, მაგ., G20 და ზოგიერთი რეგიონული ორგანოს მიერ ორგანიზებული სამიტები (განხილულია პირველ თავში).

ძირითადი განსხვავება ევროპული საბჭოსა და სხვა ორგანიზაციების სამიტებს შორის ის არის, რომ საბჭოს ინსტიტუციონალიზაციის უფრო მაღალი ხარისხი აქვს, მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დაცვა კი სავალდებულოა მისი ყველა წევრისა და მათი მთავრობებისთვის. მაგალითისთვის განვიხილოთ შემდეგი განსხვავებები საბჭოსა და დიდ შვიდეულს (G7) შორის:

- საბჭო უფრო ინსტიტუციონალიზებულია, მას აქვს როგორც სამართლებრივი სახე, ისე მუდმივი შტაბ-ბინა ბრიუსელში. G7-ს კი არც სამართლებრივი სახე აქვს და არც მუდმივი სამდივნო.
- საბჭოს არჩეული პრეზიდენტი მეთაურობს, G7-ის თავმჯდომარეობა კი როტაციის წესით ხდება, სადაც მისი შვიდი წევრი სახელმწიფოდან ერთ-ერთია პასუხისმგებელი მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო რესურსების უზრუნველყოფაზე.
- საბჭოს საქმიანობაში მუდმივად ეხმარებიან პრეზიდენტის აპარატის თანამშრომლები და ევროკავშირში მუდმივი წარმომადგენლები, სამუშაო ჯგუფები და მინისტრთა საბჭოს გენერალური სამდივნო. G7-ის შეხვედრებს კი ამზადებენ G7-ის ლიდერების პირადი წარმომად-

კონცეფცია

გენლები, რომლებსაც „შერპას" სახელით იცნობენ.

- საბჭო იღებს სტრატეგიულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა უნდა დაიცვან. G7 კი ფორუმია, რომლის ფარგლებშიც მისი წევრები განიხილავენ და კოორდინაციას უწევენ პოლიტიკას. მათ შორის უთანხმოებაც ხდება (მაგალითად, აშ-შ-მა ტრამპის დროს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებით ისეთი პოზიცია დააფიქსირა, რომელიც ენინააღმდეგებოდა დანარჩენი ექვსი ქვეყნის პოზიციას); თუ წევრი სხვებს არ ეთანხმება, ის შეიძლება გარიცხონ კიდეც (მაგალითად, ჯგუფს რუსეთი შეუერთდა 1999 წელს, რის გამოც მისი სახელი შეიცვალა და G8 ეწოდა, მაგრამ რუსეთის წევრობა 2014 წელს ყირიმის ოკუპაციის შემდეგ შეჩერდა; სახელი კვლავ G7 გახდა).

ევროპული საბჭო ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობების მეთაურთა შეკრების ადგილია (კვიპროსისა და საფრანგეთის შემთხვევაში კი – სახელმწიფოს მეთაურების). საბჭო წელიწადში ოთხჯერ იკრიბება ბრიუსელში, საჭიროების შემთხვევაში კი, როდესაც რაღაც გადაუდებელი საკითხი ან პრობლემაა გადასაჭრელი, ან საქმე ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ არსებულ ქვეყანას ეხება, საგანგებო და არაოფიციალური შეხვედრებიც ტარდება (2010 წლის შემდეგ რამდენიმე ევროსამიტიც გაიმართა, რომელსაც მხოლოდ ევროზონის ქვეყნების მთავრობების მეთაურები ესწრებოდნენ). 2017 წლამდე, გვერდით მდებარე ევროპის შენობაში სარემონტო სამუშაოების დასრულებამდე, შეხვედრები მინისტრთა საბჭოს იუსტუს ლიფსუსის შენობაში იმართებოდა.

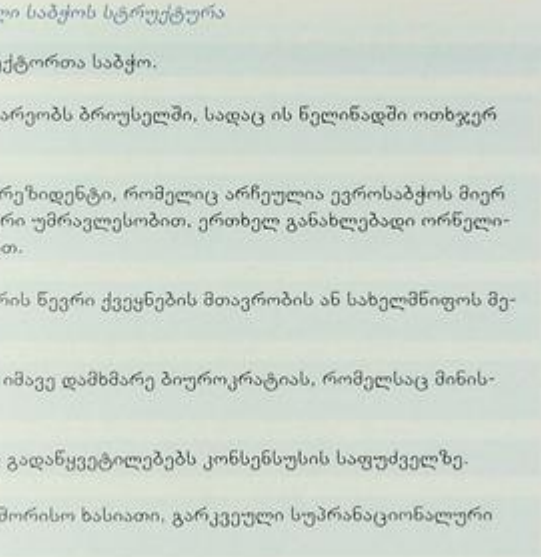
საბჭო, ჩვეულებრივ, დახურულ სხდომებზე იკრიბება, არა უმეტეს ორი დღის განმავლობაში. მთავრობების მეთაურებს თან ახლავთ მინისტრები (როგორც წესი, საგარეო საქმეთა მინისტრი). სხდომას ასევე ესწრება ხოლმე ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი, ევროკომისიის პრეზიდენტი (საჭიროების შემთხვევაში კომისიის ვიცე-პრეზიდენტიც), საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი, ასევე პერსონალისა და მრჩეველთა მცირე გუნდი, მათ შორის, მუდმივი წარმომადგენლებიც. სხდომებს თავმჯდომარეობს საბჭოს პრეზიდენტი,



ილუსტრაცია 13.1: მრავალი წლის განმავლობაში მინისტრთა საბჭოსთან ფარითობის გაყოფის შემდეგ ევროსაბჭოს 2016 წელს თავისი ახალი ოფისი „ევროპის შენობა" გადაეცა. ფარნის ფორმის ინტერიერი საბჭოს უმნიშვნელოვანეს ნარმომადგენს.

წყარო: ევროკავშირი

დიაგრამა 13.1 *ევროპული საბჭოს სტრუქტურა*



გადაწყვეტილებებს იღებენ კონსენსუსის საფუძველზე (იმ შემთხვევების გარდა, როდესაც სხვაგვარად არის განსაზღვრული ხელშეკრულებით).

ხშირად ერთმანეთში ერევათ ევროპული საბჭო და მინისტრთა საბჭო, ხანაც მათ ერთი და იმავე ტერმინით „საბჭოთი“ მოიხსენიებენ, თუმცა მათი შემადგენლობა, წესები, სტრუქტურა და სამართლებრივი მხარე სრულიად განსხვავებულია. მათ შორის უმნიშვნელოვანესი განსხვავებებიც არსებობს:

- ევროპული საბჭოს წევრები ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მთავრობათა მეთაურები არიან და არა მინისტრები.
- ევროპულ საბჭოს ჰყავს თავისი დანიშნული პრეზიდენტი, მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტი კი როტაციის წესით განსაზღვრული რომელიმე წევრი სახელმწიფოა.
- ევროპული საბჭო ფართო სტრატეგიულ საკითხებს განიხილავს, მინისტრები კი ახალი კანონების პროექტებს განიხილავენ.
- ევროპულ საბჭოში გადაწყვეტილების მიღწევის ერთადერთი გზა კონსენსუსია, მინისტრები კი განსახილველ საკითხებს კენჭს უყრიან.
- ევროპულ საბჭოს არ გააჩნია საკანონმდებლო ფუნქციები და არ აქვს პირდაპირი ურთიერთობა ევროპარლამენტთან.

საბჭოს რამდენიმე იდენტობა აქვს. ის შეიძლება განვიხილოთ, როგორც გადაწყვეტილების მიმღები უკანასკნელი საშუალება; ასპარეზი, რომელშიც ძალაუფლება დაბალანსებულია; ორგანო, რომელიც განიხილავს ისეთ საკითხებს, რომლებიც ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების კომპეტენციის მიღმაა; ან ნამდვილი „საბჭო“, რომელსაც შეუძლია შექმნას გარიგებათა პაკეტების ფართო სპექტრი (იხ. დისკუსია: Wessels, 2016). იმის გასააზრებლად, თუ როგორ ფუნქციონირებს საბჭო და როგორ თავსდება ის ევროკავშირის სისტემაში, სამი ძირითადი კომპონენტი უნდა განვიხილოთ:

თამაშის თეორია

თამაშის თეორია ერთ-ერთი უძველესი და ყველაზე ხშირად გამოყენებული თეორიაა სოციალურ მეცნიერებებში; ის გადაწყვეტილების მიმღებთა შორის ურთიერთქმედებებს მათემატიკური მოდელების გამოყენებით ხსნის. ოდესღაც ის ნულოვანი ჯამის იდეით (სადაც მოწინააღმდეგეების მოგება და ზარალი ზუსტად ბალანსდება) შემოიფარგლებოდა, თუმცა მოგვიანებით მას, მრავალი პერმუტაციით, სხვადასხვა სიტუაციაში იყენებდნენ. მისი ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი მომხრე იყო ნობელის პრემიის ლაურეატი ამერიკელი ეკონომისტი ჯონ ნეში (1928–2015).

თამაშის თეორიას ხშირად იყენებდნენ ევროკავშირში განვითარებული მოვლენების ასახსნელად. მასზე განსაკუთრებით დიდი ხალისით ლაპარაკობდნენ ბრექსიტის დროს, როდესაც მრავალი მეცნიერი და ჟურნალისტი წერდა სტატიებსა და ბლოგებს არსებული რისკების, ვარიანტებისა და შესაძლო ალტერნატივების შესახებ (იხილეთ, მაგალითად, Lianos, 2019). კერძოდ, ბრექსიტსა და ბრიტანეთში განვითარებულ მოვლენებს ხშირად უკავშირებდნენ თამაშის თეორიის კლასიკურ ნანილს, რომელსაც „პატიმრის დილემის" სახელით იცნობენ. ამ სცენარში ბანკის ორი მძარცველი იზოლირებულ საკნებშია მოთავსებული. არ არსებობს საკმარისი მტკიცებულება იმისათვის, რომ მათ ბანკის ძარცვაში დასდონ ბრალი; ამისთვის პროკურორებმა ორიდან ერთ-ერთი დაკავებული უნდა აიძულონ, მეორის წინააღმდეგ მისცეს ჩვენება. თუ ისინი დუმილს შეინარჩუნებენ, მათ უფრო მცირე დანაშაულში წაუყენებენ ბრალს, რაც თითოეულისთვის ერთი წლით თავისუფლების აღკვეთას ნიშნავს. თუ ერთი ჩვენებას მისცემს, მეორე კი გაჩუმდება, პირველი გათავისუფლდება, მეორე კი სამწლიან ვადას მოიხდის. თუ ორივე ჩვენებას მეორის წინააღმდეგ მისცემს, თითოეულს ორწლიანი პატიმრობა ემუქრება. ბრექსიტის შემთხვევაში, ბრიტანეთში ორივე ძირითადი პოლიტიკური პარტია სხვადასხვა რისკსა და სარგებელს ელოდა დაკავებული პოზიციის მიხედვით. საბოლოო შედეგი კი ჩიხი იყო, რომელიც არავის აძლევდა ხელს.

ახლა ევროპულ საბჭოს დაეუბრუნდეთ. ვესელსის (2016, გვ. 18) მტკიცებით, მისი ფუნქციონირების ჩასაწვდომად ის უნდა წარმოვიდგინოთ „ევროკავშირის სისტემის ინსტიტუციური არქიტექტურის ცენტრალურ მოთამაშედ როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ მრავალდონიან სტრუქტურაში". მრავალდონიანი თამაშის ფარგლებში წარმოვიდგინოთ, რომ საბჭოს თითოეულ წევრს ორი ქუდი ახურავს – ერთი ევროპული და ერთიც ეროვნული, ორივე დონეზე მათი პოზიციების წყალობით ისინი დამატებით ძალაუფლებას ფლობენ როგორც შიდა, ისე ევროპული ძალაუფლების თამაშში, თუმცა უნდა იფრთხილონ და საბჭოს სხდომებზე არსებული დაძაბულობა და თავიანთ ამომრჩეველთა მოთხოვნები დააბალანსონ.

- მოქნილობა: წესების, რეგულაციებისა და ბიუროკრატების შედარებითი ნაკლებობა საბჭოს თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის გარკვეულ დონეს ანიჭებს, რაც არ გააჩნია ევროკავშირის არც ერთ სხვა ინსტიტუტს.
- არაფორმალურობა: მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოს სამიტები წინასწარ მზადდება, მისი დღის წესრიგი საზოგადოა, შეხვედრები კი რაც შეიძლება მცირე და არაფორმალური.
- დელეგირება: როგორც წესი, საბჭო ევროკავშირის რუტინულ ყოველდღიურ საქმიანობაში ჩართული არ არის. ის ყურადღებას ამახვილებს დიდ სურათზე, დეტალების შემუშავებას კი სხვა ინსტიტუციებს ანდობს; ის მოქმედებს ერთგვარი სააპელაციო სასამართლოს სახით მაშინ, როცა დაბალ დონეზე შეთანხმებას ვერ აღწევენ.

ვინაიდან ევროსაბჭოს სტრატეგიული გადაწყვეტილების მიღებისას ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებზე მეტი ძალაუფლება აქვს, ის მათ გარკვეულწილად ძალაუფლებას ართმევს კიდეც. ევროსაბჭო, ფაქტობრივად, ადგენს კომისიის დღის წესრიგის დიდ ნაწილს, უარყოფს მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს და გვერდს უვლის პარლამენტს. იმედი იმისა, რომ კომისია დამოუკიდებელი მოქმედებისა და ძალაუფლების სფეროს შექმნას შეძლებდა, ევროპული საბჭოს აღზევების შემდეგ გაქრა. სწორედ ამ ტიპის კონკურენციამ გამოიწვია ევროინტეგრაციაში თამაშის თეორიით დაინტერესება (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 9).

როგორ შეიქმნა საბჭო

გაერთიანების ლიდერების ოფიციალური მაღალი დონის შეხვედრების გამართვის იდეა შარლ დე გოლს ეკუთვნის. 1960 წლის ივლისში მან წამოაყენა იდეა ევროპული პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ, რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფოების ან მთავრობების მეთაურებისა და საგარეო საქმეთა მინისტრების პერიოდული სამიტები (Morgan, 1976) გაიმართებოდა. მიუხედავად იმისა, რომ მის მოტივებს ეეგ-ის ბევრმა პარტნიორმა უნდობლობა გამოუცხადა, თავად იდეა გადარჩა და პირველი ოფიციალური სამიტები 1961 წელს (თებერვალში – პარიზში, ივლისში – ბონში) გაიმართა. პარიზის შეხვედრაზე შეიქმნა კომიტეტი დანიაში საფრანგეთის ელჩის, კრისტიან ფუშეს, თავმჯდომარეობით, რომელმაც მოამზადა ხელშეკრულების პროექტი „სახელმწიფოების კავშირის" შესახებ, მათ შორის წინადადება მთავრობათა მეთაურების ან საგარეო საქმეთა მინისტრების შესახებ, რომლებიც ყოველ ოთხ თვეში შეიკრიბებოდნენ და გადაწყვეტილებას ერთსულოვნად მიიღებდნენ. იმის გამო, რომ ფუშეს გეგმა ისეთი გაერთიანების შექმნას ითვალისწინებდა, რომელშიც დომინანტი საფრანგეთი იქნებოდა, მას მხარი არ დაუჭირეს (Johnston, 1994).

1967 და 1969 წლამდე სამიტები აღარ ჩატარებულა, რადგან ბევრისთვის სულ უფრო აშკარა ხდებოდა, რომ ევროკომისიას არ გააჩნდა მიმართულების მკაფიო გრძნობა და მის საქმიანობას მინისტრთა საბჭოს შიგნით სამთავრობათაშორისო ბრძოლები აფერხებდა (Werts, 2008). 1971 წელს ბრეტონ-ვუდსის სისტემის დასასრულმა ცხადყო ევროპის უუნარობა, სწრაფად და ეფექტიანად ეპასუხა დიდი გარე კრიზისებისთვის; ასევე საყურადღებო ნიშნული იყო გაერთიანების გარკვეულწილად უპასუხისმგებლო რეაქცია 1973 წლის ენერგეტიკულ კრიზისზე, რის გამოც საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა მიშელ ჟობერმა ევროპას „არარაობა" უწოდა (Defarges, 1988, გვ. 38-9). ჟან მონეს მტკიცებით, საჭირო იყო „უზენაესი ორგანო, რომელიც ევროპას გეზს უჩვენებდა ეროვნულიდან კოლექტიურ სუვერენიტეტზე გადასვლისას"; მისი წინადადება იყო, ამ ორგანოსთვის „დროებითი ევროპული მთავრობა" ეწოდებინათ (Monnet, 1978, გვ. 502-3).

1974 წელს პარიზში გამართულ სამიტზე მთავრობის მეთაურებს შორის კავშირების ფორმალიზებაზე შეთანხმდნენ; ასევე გამოქვეყნდა დეკლარაცია, რომლითაც მთავრობის მეთაურები ყოველწლიურად სამჯერ მაინც უნდა შეკრებილიყვნენ; დეკლარაცია ხაზგასმით აღნიშნავდა „საერთო მიდგომის" აუცილებლობას ინტეგრაციასთან დაკავშირებული გამოწვევების წარმოქმნის შემთხვევაში; ასევე საჭირო იყო „თანამიმდევრულობა პოლიტიკურ თანამშრომლობაში". დეკლარაციის ფორმულირება მიზანმიმართულად იყო ბუნდოვანი, არაფერს ამბობდა ახალი ორგანოს ზუსტ უფლებამოსილებებზე ან მის სხვა ინსტიტუტებთან ურთიერთობაზე, არ ანიჭებდა მას იურიდიულ ძალას და ცდილობდა, მის

თამაშის თეორია თეორიათა ნაკრები ადამიანის ქცევის შესახებ, რომელიც მათემატიკურ პრინციპებს ეფუძნება; იყენებენ სოციალურ მეცნიერებებში, მათ შორის ძალაუფლების ურთიერთობათა შესწავლისას.

შექმნას ევროკომისიის არსებული გადაწყვეტილების მიღების სისტემისთვის არც ხელი შეეშალა და არც გაერთულებინა. ბენილუქსის სახელმწიფოების შეშფოთება იმის შესახებ, რომ სამიტები თანამეგობრობის ზენაციონალურ თვისებებს შეასუსტებდა, ნაწილობრივ დააბალანსა შეთანხმებამ ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნების ჩატარების შესახებ (ჯონსტონი, 1994). ახალ ორგანოს სახელიც კი არ ჰქონდა, სანამ ჟისკარ დ'ესტენმა შეხვედრის დახურვისას გამართულ პრესკონფერენციაზე არ განაცხადა: „ევროპის სამიტი მოკვდა, გაუმარჯოს ევროპულ საბჭოს" (Defarges, 1988, გვ. 35). ევროპულ სისტემაში საბჭოების სიჭარბის გათვალისწინებით (ევროპული საბჭოს, მინისტრთა საბჭოსა და ევროპის საბჭოს ჩათვლით), ამ არჩევანს სახარბიელო არ ეთქმის.

ახალი ორგანო, როგორც ევროპული საბჭო, პირველად 1975 წლის მარტში შეიკრიბა დუბლინში ერთობ მოუქნელი სახელით – „მთავრობათა მეთაურების შეკრება გაერთიანების საბჭოსა და პოლიტიკური თანამშრომლობის სახით". 1985 წლამდე ის დაახლოებით წელინადში სამჯერ იკრიბებოდა, მოგვიანებით კი ორჯერ – ყოველ ივნისსა და დეკემბერში, საჭიროების შემთხვევაში იმართებოდა დამატებითი შეხვედრებიც. საბჭოს შეხვედრები ჩვეულებრივ მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტი ქვეყნის დედაქალაქში ან მის ერთ-ერთ რეგიონულ ქალაქში ტარდება, მაგ., კარდიფში, ვენეციაში, სტრასბურგში ან მაასტრიხტში (1991 წლის დეკემბერში), სადაც ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაზე შეთანხმება იქნა მიღწეული. ბერძნებმა თავიანთ ქვეყანაში გამართულ სამიტებზე საქმე და დასვენება შეათავსეს და ისინი კუნძულებზე როდოსსა (1988) და კორფუზე (1994) გამართეს. საბჭოს ყოველი შეხვედრის მთავარი მიზანი პრეზიდენტი ქვეყნის დასკვნებზე შეთანხმებაა. ლიდერები, როგორც წესი, წინასწარ ეცნობიან დოკუმენტის პროექტს, რაც მათ განხილვებს უფრო ფოკუსირებულს ხდის.

თანდათან სამიტების ორგანიზება და უსაფრთხოების დაცვა მეტის-მეტად დამღლელი გახდა, რის გამოც 2003 წლიდან ევროპული საბჭოს ყველა დაგეგმილი თუ საგანგებო შეხვედრა ბრიუსელში იმართება. ევროსაბჭო ევროკავშირის ინსტიტუციად ოფიციალურად 2009 წელს აღიარეს „ლისაბონის ხელშეკრულებით". სამიტები მას შემდეგ ევროკავშირის ლანდშაფტის ზოგადი მახასიათებელი გახდა, ევროკავშირის ლიდერები განსხვავებული კონფიგურაციით წელინადში მინიმუმ ხუთჯერ და მაქსიმუმ ცხრაჯერ იკრიბებიან.

ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი

დიდი ხნის განმავლობაში ევროპული საბჭო ყველაზე სერიოზული იყო, რადგან მას მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე სახელმწიფოს ხელმძღვანელობა ზედამხედველობდა. ევროკავშირის მიერ განცდილი ცვლილებისა და მისი წევრობის გაფართოების კვალდაკვალ ამ შეთანხმებამ უამრავი პრობლემა წარმოშვა: 6 თვე ძალიან მცირე დრო იყო ყველაფერში გასარკვევად, პრეზიდენტებს შორის უწყვეტობა არ არსებობდა, სამუშაო დატვირთვა სულ უფრო მეტად იზრდებოდა, ეს სქემა ევროკავშირს არ ანიჭებდა შუდმივ სახეს ან ხმას საერთაშორისო ასპარეზზე (Wessels 2016). თითოეულ სახელმწიფოს სულ უფრო დიდხანს უწევდა ლოდინი სათავეში მოსასვლელად: 2004–07 წლებში აღმოსავლეთით გაფართოების შემდეგ როტაცია ცამეტნახევარწლიან ციკლზე გადავიდა.

კონსტიტუციის პროექტში ასეთი გამოსავალი იყო შემოთავაზებული: მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე წევრ სახელმწიფოს საბჭოს თავმჯდომარის თანამდებობა უნდა ჩამორთმეოდა და ორწელიწადნახევრის (ერთხელ განახლებადი) ვადით ევროპული საბჭოს მიერ დანიშნულ და ევ-

ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი
ევროპული საბჭოს ხელმძღვანელი, რომელსაც ირჩევს საბჭო ორნელინად-ნახევრიანი, ერთხელ განახლებადი ვადით; ეკალება, გარკვეული გეზი მისცეს საბჭოს საქმიანობას.

როპარლამენტის მიერ დამტკიცებულ პრეზიდენტს უნდა გადასცემოდა. დიდმა ბრიტანეთმა, საფრანგეთმა და გერმანიამ ამ იდეას მხარი დაუჭირეს, თუმცა მცირე სახელმწიფოები მას ნაკლები ენთუზიაზმით შეხვდნენ, რადგან მათ გავლენის დაკარგვა აშინებდათ. ასევე შეშფოთებას იწვევდა ის სირთულეები, რომლებსაც, სავარაუდოდ, ევროკავშირის ორი ლიდერის – კომისიის პრეზიდენტისა და საბჭოს პრეზიდენტის – არსებობა გამოიწვევდა. წინააღმდეგობების მიუხედავად, ეს წინადადება გათვალისწინებულ იქნა „ლისაბონის ხელშეკრულებაში" და 2009 წელს შეიქმნა ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის ახალი თანამდებობა.

ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს ირჩევენ ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით, მოქმედი პრეზიდენტი ვერ დაიკავებს თანამდებობას თავის ქვეყანაში. მისი გადაყენება შესაძლებელია კვალიფიციური უმრავლესობის კენჭისყრის საფუძველზე „დაბრკოლების ან სერიოზული გადაცდომის შემთხვევაში" (მუხლი 15(5)). ეს თანამდებობა შედარებით ახალია, რაც იმას ნიშნავს, რომ ჯერ კიდევ ყალიბდება საბჭოს ხელმძღვანელობის დინამიკაზე მისი ზემოქმედების სპეციფიკა; საყურადღებოა ამ თანამდებობის საოცრად ბუნდოვანი პირობები, როგორც მათ „ლისაბონის ხელშეკრულება" განსაზღვრავს:

- პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს, „წინ მიჰყავს" და „უზრუნველყოფს საბჭოს მუშაობის მომზადებასა და უწყვეტობას".
- პრეზიდენტი „შეეცდება, ხელი შეუწყოს ერთიანობას და კონსენსუსს" საბჭოში.
- პრეზიდენტი „უზრუნველყოფს კავშირის გარე წარმომადგენლობას მის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის უფლებამოსილების შელახვის გარეშე".
- პრეზიდენტი ყოველი შეხვედრის შემდეგ მოხსენებით წარდგება პარლამენტის წინაშე.

დებატები იმის შესახებ, თუ ვინ უნდა ყოფილიყო 2009 წელს ამ თანამდებობაზე დანიშნული პირველი პირი, ბევრს ამბობს თავად ამ თანამდებობის ბუნებაზე. იმ დროს ზოგი იმედოვნებდა, რომ პრეზიდენტი იქნებოდა ქარიზმატული და ხელმძღვანელობის გამოცდილების მქონე ადამიანი, რომელიც დაეხმარებოდა ევროკავშირს საერთაშორისო პროფილის გაძლიერებაში და „ბოსების ბოსი" გახდებოდა. როგორც ბრიტანეთის მაშინდელმა საგარეო საქმეთა მინისტრმა დევიდ მილიბენდმა განაცხადა, ევროსაბჭოს სჭირდებოდა ადამიანი, რომელიც შეძლებდა, „იმაზე მეტი

ცხრილი 13.1 *ევროპული საბჭოს პრეზიდენტები*

[illegible]	პერმან ვან რომპეი	ბელგია	ბელგიის ქრისტიან-დემოკრატი პრემიერ-მინისტრი
[illegible]	პერმან ვან რომპეი	ბელგია	
[illegible]	დონალდ ტუსკი	პოლონეთი	პოლონეთის ცენტრისტი პრემიერ-მინისტრი
[illegible]	დონალდ ტუსკი	პოლონეთი	
[illegible]	შარლ მიშელი	ბელგია	ბელგიის ლიბერალი პრემიერ-მინისტრი

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

შარლ მიშელი



წყარო: ვიკიპედია

შარლ მიშელი (1975–). ბელგიის პრემიერ-მინისტრი. 2019 წლის ივლისში ევროკავშირის ნევრი ქვეყნების ლიდერებმა ევროსაბჭოს მესამე პრეზიდენტად აირჩიეს; გახდა მეორე ბელგიელი, რომელმაც ეს თანამდებობა დაიკავა. 2019 წლის დეკემბერში მან ამ თანამდებობაზე შეცვალა პოლონეთის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი დონალდ ტუსკი, რომელსაც ეს პოსტი ორი ორწელიწადნახევრიანი ვადით ეკავა. მიშელმა პოლიტიკური კარიერა 18 წლის ასაკში დაიწყო, როდესაც იგი პროვინციის მრჩეველად აირჩიეს. ბელგიის ეროვნულ პარლამენტში შევიდა 1999 წელს, როგორც ლიბერალი და ევროკავშირის მომხრე რეფორმისტული მოძრაობის (MR) წევრი; 2000 წელს, 25 წლის ასაკში, დაიკავა შინაგან საქმეთა მინისტრის პოსტი. 2011 წელს აირჩიეს რეფორმისტული მოძრაობის ლიდერად. 2014 წელს კი, 38 წლის ასაკში, გახდა ბელგიის ყველაზე ახალგაზრდა პრემიერ-მინისტრი. ბელგიის პოლიტიკაში სახელი დაიმკვიდრა, როგორც კოალიციური მთავრობის ლიდერმა, რომელიც ადვილად აღწევდა კომპრომისს; ეს თვისება მას საბჭოს პრეზიდენტობის სასურველ კანდიდატად აქცევდა.

გაეკეთებინა, ვიდრე უბრალოდ დღის წესრიგის გავლაა", რომელიც თავისუფლად დაელაპარაკებოდა უმაღლესი დონის პოლიტიკურ ლიდერებს და პეკინში, ვაშინგტონსა და მოსკოვში ავტორიტეტით ისარგებლებდა (Marr, 2009). თავიდან ასეთ ადამიანად ბრიტანეთის ყოფილ პრემიერ-მინისტრს ტონი ბლერს თვლიდნენ, რადგან ის ყველა კრიტერიუმს აკმაყოფილებდა, მაგრამ მისი კანდიდატურა 2003 წელს ერაყში აშშ-ის არაპოპულარული შეჭრის მხარდაჭერამ და ბრიტანეთის მიერ ევროს მიღებაზე უარის თქმამ შებღალა. ევროკავშირის ნევრი პატარა ქვეყნების ლიდერებს კი სურდათ, ეს თანამდებობა მათ ხელში გადასულიყო.

საბოლოოდ, ეს თანამდებობა პერმან ვან რომპეის, ბელგიის მოქმედ პრემიერ-მინისტრს, გადაეცა, რომელსაც ქარიზმატული ნაკლებად ეთქმოდა, სამაგიეროდ, იცნობდნენ ბელგიის მთავრობის ფრაქციული ელემენტების გაერთიანებისას მიღწეული წარმატებებით. მისი მხარდამჭერები ამტკიცებდნენ, რომ ის ჩინებული მომლაპარაკებელი იყო და არ ააფორიაქებდა ორ ათეულზე მეტი ეროვნული ლიდერის ეგოს, სხვები კი ამტკიცებდნენ, რომ ამ უღიმღამო პიროვნების დანიშვნა გაუმართლებელი ნაბიჯი იყო. თუმცა ვან რომპეის, როგორც ჩინებული მომლაპარაკებლისა და კონსენსუსის მიმღწევის უნარებმა ამ თანამდებობას გარკვეული ფორმა მისცა. როდესაც იგი 2014 წელს დონალდ ტუსკმა, პოლონეთის პრემიერ-მინისტრმა, შეცვალა, ამ ფორმამ განვითარება განაგრძო. თანამდებობაზე მუშაობის ლვები ვან რომპეიმ (2014) ასე შეაფასა:

> „[პარადოქსულია.] ევროპული საბჭო ზოგადად ევროკავშირის უმაღლეს პოლიტიკურ ორგანოდ ითვლება, მაგრამ მისი პრეზიდენტის სამუშაოს აღწერა და ფორმალური კომპეტენციები საკმაოდ ბუნდოვანი და მწირია. აქედან გამომდინარე, ბევრი რამ არის დამოკიდებული იმაზე, რას აკეთებთ ამ თანამდებობაზე ყოფნისას ან რა გამოგყავთ მისგან! ამას სხვანაირად ასე ვიტყვი: ყველაფერი, რაც ფორმალურად არ იყო გათვალისწინებული, არაფორმალურად უნდა შექმნილიყო.
>
> ყველაფერი მარტივით იწყება: ნდობის მოპოვებით, რაც, ჩემი აზრით, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანაა. ლიდერებს შორის, ინსტიტუტებს შორის, ქვეყნებს შორის ნდობის მოპოვება: ეს არის პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების

საფუძველი. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილებების მიღება ძნელია და ამისთვის კონსენსუსია საჭირო, როგორც ჩვეულებრივ ხდება ხოლმე ევროპულ საბჭოში.

როგორ მოიპოვებს ადამიანი ნდობას? ადამიანებთან შეხვედრით, ხალხის მოსმენით, მათი შეხედულებების გათვალისწინებით".

პრეზიდენტს უჩვეულო მდგომარეობაში აყენებს ის ფაქტი, რომ მას ფასილიტაცია ევალება. კომისიის პრეზიდენტისგან განსხვავებით, რომელიც კომისიის ყველაზე საჯარო და გავლენიანი წევრია, მას დღის წესრიგის შედგენისა და მაღალი თანამდებობის პირების დანიშვნების უფლებამოსილება აქვს; საბჭოს პრეზიდენტის ამოცანაა, დაეხმაროს საბჭოს წევრებს გადაწყვეტილებების მიღებაში. ამ თვალსაზრისით, პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს საკუთარი დღის წესრიგი ან თავისი თანამდებობის მნიშვნელოვნების ძლიერი გრძნობა; მას უნდა შეეძლოს, მიაღწიოს აზრთა ბალანსს შეკრებებზე და ყველანაირად სცადოს დისკუსიების დასრულება.

საბჭოს წევრები

ევროსაბჭოს წევრებს „ლისაბონის ხელშეკრულება" შემდეგნაირად აღწერს „წევრი სახელმწიფოების ან მთავრობათა მეთაურები", რასაც მოკლე განმარტება სჭირდება:

- საპარლამენტო სისტემებში (რომლებიც ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობაში გვხვდება) მთავრობის მეთაური იმ პოლიტიკური პარტიის ხელმძღვანელია, რომელიც ყველაზე მეტ ადგილს ფლობს ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოში; ასევე შეიძლება იყოს პარტიის ხელმძღვანელი მრავალპარტიული კოალიციური მთავრობის შემადგენლობაში. მთავრობის პოლიტიკური მეთაურები – კანცლერები ავსტრიასა და გერმანიაში და პრემიერ-მინისტრები სხვა დანარჩენ ქვეყნებში – ძირითადად სახელმწიფოს სიმბოლურ მეთაურთან საქმიანობენ, რომელიც შეიძლება იყოს მონარქი (მაგ., ბელგიაში, დანიასა და ნიდერლანდებში) ან არააღმასრულებელი პრეზიდენტი.
- ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (ევროკავშირის სამ სახელმწიფოში) აღმასრულებელ უფლებამოსილებებს იზიარებენ არჩეული პრეზიდენტები და დანიშნული პრემიერ-მინისტრები; პრეზიდენტის უფლებამოსილება დიდწილადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენი ადგილი აქვს პრეზიდენტის პარტიას ან კოალიციას ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოში.

მთავრობის მეთაური მთავრობის არჩეული ლიდერი, რომელიც თანამდებობაზე მოდის იმ ამომრჩეველების მხარდაჭერით, რომლებიც მის პარტიასთან ან პლატფორმასთან იდენტიფიცირდებიან.

სახელმწიფოს მეთაური სახელმწიფოს ლიდერი, რომელიც შეიძლება თანამდებობაზე აირჩიონ ან დანიშნონ, ან ის მემკვიდრეობით ერგოს (მონარქების შემთხვევაში).

ცხრილი 13.2 *ევროპული საბჭოს წევრები პოლიტიკური სისტემის მიხედვით*

საპარლამენტო	ბელგია, ბულგარეთი, ხორვატია, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, ფინეთი, საბერძნეთი, უნგრეთი, ირლანდია, იტალია, ლატვია, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდები, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესპანეთი, შვედეთი	პრემიერ-მინისტრი
საპარლამენტო	ავსტრია, გერმანია	კანცლერი
ნახევრად საპრეზიდენტო	საფრანგეთი, ლიეტუვა, რუმინეთი	პრეზიდენტი
საპრეზიდენტო	კვიპროსი	პრეზიდენტი



ილუსტრაცია 13.2: ევროპული საბჭოს წევრები ერთ-ერთი რეგულარული სამიტზე იკრიბებიან. საბჭოში თითოეული წევრის ადგილი დამოკიდებულია ისეთი ფაქტორების კომბინაციაზე, როგორებიცაა: გამოცდილება, პიროვნება, იდეოლოგია და იმ სახელმწიფოს ზომა და სიმდიდრე, რომელსაც ის წარმოადგენს.

წყარო: © EC – ევროპული ზეიმალური სერვისი

- საპრეზიდენტო სისტემებში (ევროკავშირის ერთ სახელმწიფოში) პრეზიდენტი როგორც სახელმწიფოს, ისე მთავრობის მეთაურია.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურებს განსხვავებული პოლიტიკური და კონსტიტუციური სტატუსი აქვთ, საბჭოს წევრები მაინც თანასწორნი არიან; მათ შეუძლიათ იკისრონ ერთნაირი ვალდებულებები და მიიღონ თანაბარი გადაწყვეტილებები. ამავდროულად, საბჭოს დინამიკაზე ზემოქმედებს რამდენიმე ფაქტორი, რომლებიც ამ ორგანოს ოფიციალური ნესების ფარგლებს სცდება:

- ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანაში განსხვავებული საარჩევნო ციკლია, შესაბამისად, საბჭოს წევრთა შემადგენლობა მუდმივად იცვლება, რადგან ეროვნული ლიდერები თანამდებობაზე მოდიან ან მიდიან არჩევნების შედეგებისა და თავიანთ ქვეყნებში მათი პოლიტიკური პოზიციების მიხედვით. საბჭოს შემადგენლობა წლიდან წლამდე, ზოგჯერ სხდომიდან სხდომამდე იცვლება.
- საბჭოს სხდომებზე გავლენას ახდენს მისი წევრების პოლიტიკური იდეოლოგია და მათ შორის არსებული ცვალებადი იდეოლოგიური ბალანსი. კომისიის წევრთა მსგავსად, თითოეული მათგანი იდენტიფიცირდება ევროკავშირის ამა თუ იმ პოლიტიკურ ჯგუფთან; რადგან ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში პოლიტიკური ქარი სხვადასხვა მიმართულებით უბერავს, იდეოლოგიური ბალანსიც მუდმივად იცვლება და პოლიტიკური ღირებულებების მრავალფეროვნება მიიღება. მაგალითად, 2019 წლის შუა ხანებში გადაღებული სურათი ცხადყოფს, რომ საბჭოს ცხრა წევრი ევროპის სახალხო პარტიასთან იყო ასოცირებული, შვიდი – ევროპის სოციალისტურ პარტიასთან, ექვსი – ლიბერალთა და დემოკრატთა ალიანსთან, ორი – ევროპის კონსერვატორებთან და რეფორმისტებთან, ოთხი კი დამოუკიდებლად კვალიფიცირდებოდა.
- საბჭოს სხდომებზე გავლენას ახდენს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის არსებული მრავალფეროვნება: ევროკავშირის უფრო დიდი, მდიდარი და/ან უფრო სტაბილური და/ან უფრო დემოკრატიული წევრი

სახელმწიფოების ლიდერებს სხვა სტატუსი აქვთ. ფრანკო-გერმანული ღერძის პოლიტიკური მნიშვნელობა ხშირად კრიტიკული იყო, რადგან დამატებით როლს ასრულებდა ამ ორ სახელმწიფოს ლიდერთა შორის არსებული ძლიერი პირადი ურთიერთობები. იმავდროულად, ბრიტანელი ლიდერების პოზიციას ყოველთვის არყევდა დიდ ბრიტანეთში ევროკავშირის მიმართ არსებული წინააღმდეგობა; ამ პრობლემამ პიკს მიაღწია 2016 წლის ბრექსიტის რეფერენდუმის შემდეგ, როდესაც ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრები დევიდ კამერონი, ტერეზა მეი და ბორის ჯონსონი ცალი ფეხით ევროკავშირის ზღურბლს გარეთ აღმოჩნდნენ.

- საბჭოს სხდომებში მონაწილეობენ სრულიად საპირისპირო იდენტობის მქონე მონაწილენი: ზოგიერთი ლიდერი პატივისცემასა და ძლიერ ნდობას იმსახურებს, ზოგი კი არა. მაგალითად, გერმანიის კანცლერი ჰელმუტ კოლი თავისი მმართველობის 16 წლის განმავლობაში (1982–98) ევროკავშირის სცენაზე წამყვანი ფიგურა გახდა, რასაც, რა თქმა უნდა, ხელი შეუწყო გერმანიის დომინანტურმა ეკონომიკურმა ძალამ. მსგავსი როლი ჰქონდა ანგელა მერკელსაც მისი რამდენიმე ვადის განმავლობაში, დაწყებული 2005 წლიდან. უნგრეთის პრემიერ-მინისტრი ვიქტორ ორბანი კი – 1998-2002 წლებში და მოგვიანებით 2010 წლის შემდეგ – საკამათო ფიგურა გახლდათ თავისი ავტორიტარული ტენდენციების გამო.

- ლიდერებს, რომლებიც თანამდებობაზე შედარებით დიდხანს იმყოფებიან ან რომლებსაც შინ მყარი პოლიტიკური მხარდაჭერა აქვთ, მოლაპარაკებისას უფრო ძლიერი პოზიცია ექნებათ, ვიდრე იმათ, ვინც ამ ყოველივეს არ ფლობს ან არაპოპულარულია, ან ვინც სუსტ თუ არასტაბილურ კოალიციურ მთავრობებს ხელმძღვანელობს, ან ვისაც ახალი არჩევნები ელის, რომელიც შეიძლება წააგონ. მაგალითად, 2007 წლის ივნისის ევროსაბჭოს სხდომა ლიდერობისა და გამოცდილების ვაკუუმით გამოირჩეოდა: ავსტრიის, საფრანგეთის, გერმანიის, ნიდერლანდებისა და შვედეთის ლიდერები შედარებით ახლები იყვნენ, რამდენიმე სხვა ქვეყნისა კი – მათ შორის ბულგარეთის, ჩეხეთის, ფინეთის, პოლონეთისა და რუმინეთის – არასაიმედო კოალიციებში ერთიანდებოდნენ. საბერძნეთი, უნგრეთი, ირლანდია, ლატვია და ესპანეთი იმ დროისთვის ევროკავშირის იმ მცირერიცხოვან ქვეყნებს შორის იყვნენ, რომელთა მთავრობებსაც სტაბილური უმრავლესობაც ჰქონდათ და საქმიანობის ხანგრძლივი გამოცდილებაც.

რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, საბჭოში ძირითადად მამაკაცები დომინირებდნენ, რაც შიდა პოლიტიკური ძალების გამოვლინებაა და არა ევროკავშირის გადაწყვეტილება. მარგარეტ ტეტჩერი პირველი ქალი იყო, რომელიც 1979 წელს ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრად არჩევის შემდეგ საბჭოს წევრი გახდა და 1990 წლამდე, ანუ ამ თანამდებობიდან გადადგომამდე, წამყვან როლს ასრულებდა მის საქმიანობაში. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ანგელა მერკელი მნიშვნელოვანი ფიგურა იყო მას შემდეგ, რაც 2005 წელს პირველად გახდა გერმანიის კანცლერი; ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრ ტერეზა მეის წევრობა 2016-19 წლებში პრობლემებით აღსავსე იყო. 2010 წლიდან შეინიშნება მთავრობის მეთაურ ქალთა რაოდენობის ზომიერი ზრდა, ძირითადად აღმოსავლეთ ევროპაში. 2019 წლის შუა პერიოდის მონაცემებით, ევროსაბჭოს სხდომებზე კიდევ ცხრა წევრი ქვეყანა იყო წარმოდგენილი ქალებით: ავსტრია, ხორვატია, დანია, ფინეთი, ლატვია, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი და სლოვენია.

დამხმარე სტრუქტურა

სტრუქტურული თვალსაზრისით ევროპული საბჭო ყველაზე ნაკლებად რთულია ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებს შორის; ინარჩუნებს კავშირს მინისტრთა საბჭოსთან, მიუხედავად იმისა, რომ ახლა იურიდიულად დამოუკიდებლად არსებული ორგანიზაციაა. მას, ისევე როგორც მინისტრთა საბჭოს (იხ. თავი 11), საქმიანობაში ეხმარება საბჭოს გენერალური სამდივნო (GSC), რომელიც კოორდინაციას უწევს ევროპული საბჭოსა და მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას, ამზადებს საბჭოს შეხვედრების დღის წესრიგის პროექტებს და საბჭოს ლოგისტიკური მხარდაჭერით უზრუნველყოფს. საბჭოს პრეზიდენტს, როგორც ევროკავშირის სისტემის უმაღლესი თანამდებობის პირების უმეტესობას, ჰყავს მრჩევლებისა და ადმინისტრაციულ თანაშემწეთა კაბინეტი; ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებულ საკითხებში იყენებს ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახურის რესურსებს (იხ. თავი 26).

საბჭოს საქმიანობა

„ლისაბონის ხელშეკრულება" განსაკუთრებით ბუნდოვნად აღწერს საბჭოს მუშაობის სპეციფიკას, ის მხოლოდ შემდეგით შემოიფარგლება (მე-15 მუხლში):

> ევროპული საბჭო კავშირს მისი განვითარებისთვის აუცილებელ იმპულსს ანვდის და განსაზღვრავს მის ზოგად პოლიტიკურ მიმართულებებსა და პრიორიტეტებს. ის არ ახორციელებს საკანონმდებლო ფუნქციებს.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭო პირველად 1976 წელს შეიკრიბა, მისი წევრობა მხოლოდ „ერთიანმა ევროპულმა აქტმა" დაადასტურა; მის როლს კი საფუძველი „მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ" შეუქმნა (Westlake and Galloway, 2004). ზოგადად, საბჭოს ამოცანაა, ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციების დე-

დიაგრამა 13.2. *ევროპული საბჭოს უფლებამოსილებები*

- პასუხისმგებელია სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღებაზე.
- პასუხისმგებელია მაღალი თანამდებობების კანდიდატების წარდგენასა და დანიშვნაზე; წარადგენს ევროკომისიის პრეზიდენტს; ნიშნავს კომისართა კოლეგიას; ირჩევს უმაღლეს წარმომადგენელს საგარეო საკითხებში და ევროპის ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელობას.

დიაგრამა 13.3 *ევროპული საბჭოს საქმიანობის მიმდინარეობა*



ტალურ საქმიანობაზე მაღლა დადგეს და ფოკუსირება პოლიტიკური ინტეგრაციის სტრატეგიული მიმართულების საკვანძო გადაწყვეტილებებზე მოახდინოს. უფრო კონკრეტულად, ის მონაწილეობს ევროკავშირის იერარქიის ზედა საფეხურების რამდენიმე საკვანძო თანამდებობის პირის დანიშვნაში.

სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება

საბჭოს ძირითად ამოცანებს შორისაა: პოლიტიკური თანამშრომლობის დაწყება ახალ სფეროებში, ევროკავშირის პოლიტიკის დღის წესრიგის წარმართვაში დახმარება, პოლიტიკის თანამიმდევრულობის უზრუნველყოფა და ევროკავშირის საერთო საგარეო პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობა. სტრატეგიული მიდგომა შეიძლება ზოგჯერ ბუნდოვნად მოგვეჩვენოს, რადგან ის ძირითადად ზოგად საკითხებს გამოკვეთს და არაფერს აკონკრეტებს, მაგრამ იძლევა მიმართულებას. ამის ილუსტრაციაა 2019 წლის ივნისში საბჭოში შეთანხმებული ევროკავშირის ხუთწლიანი სტრატეგიული დღის წესრიგი, რომელიც შემდეგ მიზნებს მოიცავს:

- მოქალაქეებისა და თავისუფლებების დაცვა, ისეთი ევროპის შექმნა, რომელშიც „ხალხი თავს თავისუფლად და უსაფრთხოდ იგრძნობს". ეს კი მიიღწევა გარე საზღვრების ეფექტიანი კონტროლით, არალეგალური იმიგრაციისა და ადამიანებით ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლით, მავნე კიბერაქტივობებისგან დაცვითა და ტერორიზმის, ასევე ბუნებრივი და ადამიანის მიერ გამოწვეული კატასტროფებისადმი ევროკავშირის გამძლეობის გაზრდით.

- ძლიერი და სიცოცხლისუნარიანი ეკონომიკური ბაზის შექმნა ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის გაღრმავებით, საბანკო და კაპიტალის ბაზრების გაერთიანების დასრულებით, ევროს საერთაშორისო როლის გაძლიერებით, ევროკავშირის ერთიანობის განმტკიცებითა და სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფით.

- კლიმატის მიმართ ნეიტრალური, მწვანე, სამართლიანი და სოციალური ევროპის აშენება ენერგიის განახლებად წყაროებზე გადასვლის დაჩქარებით, ჰაერისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებითა და სხვა ქვეყნების ნახალისებით, გააძლიერონ კლიმატის დაცვისკენ მიმართული თავიანთი ქმედებები.

- ევროპული ინტერესებისა და ღირებულებების პოპულარიზაცია გლობალურ ასპარეზზე გაეროსა და სხვა ორგანიზაციების მხარდაჭერით, ევროკავშირის ძლიერი სავაჭრო პოლიტიკის უზრუნველყოფა და ნატოსთან მჭიდრო თანამშრომლობა (ევროპული საბჭო, 2019).

ეს ყველაფერი კარგია, მაგრამ, რა თქმა უნდა, გამოწვევაც ბევრია – ზოგადი მიზნების კონკრეტულ მიღწევებად გარდაქმნა საბჭოს საქმიანობის ბირთვს წარმოადგენს მისი შექმნის დღიდან. მისი დღის წესრიგის ზოგიერთი საკითხი (განსაკუთრებით ეკონომიკური პრობლემები) მრავალწლიანი იყო, ზოგი კი საგანგებო სიტუაციებისა და კრიზისების წარმოქმნისა და საერთაშორისო გარემოში ცვლილებების კვალდაკვალ ჩნდებოდა და ქრებოდა (ცხრილ 13.3-ში ჩამოთვლილია რამდენიმე ძირითადი სამიტი). 1957-2019 წლებში გაიმართა ევროგაერთიანების/ევროკავშირის ლიდერების 200-მდე შეხვედრა, რომლებზეც სხვადასხვა საჭიროებასა და პრობლემას განიხილავდნენ:

1. ახალი მნიშვნელოვანი ინიციატივების წამოწყება, მათ შორის ევროგაერთიანების /ევროკავშირის ყოველი ახალი ხელშეკრულებისა.

ცხრილი 13.3 *ევროპული საბჭოს შერჩეული სამიტები*

დუბლინი	საბჭოს პირველი სხდომა
ბრემენი	„ევროპის სავალუტო სისტემის" შექმნა
ლუქსემბურგი	„საერთო ევროპული აქტის" ხელმოწერა
მაასტრიხტი	ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების ხელმოწერა
მადრიდი	ევროს სახელი მიენიჭა
ამსტერდამი	„ამსტერდამის ხელშეკრულების" ხელმონერა.
ნიცა	„ნიცის ხელშეკრულების" ხელმონერა
ბრიუსელი	განიხილეს ერაყის მზარდი კრიზისი
რომი	დაიწყო IGC, რომელსაც მოჰყვა ევროკავშირის საკონსტიტუციო ხელშეკრულება
ლისაბონი	„ლისაბონის ხელშეკრულების" ხელმოწერა
ბრიუსელი	კლიმატის ცვლილება
ბრიუსელი	კრიზისი საქართველოში
ბრიუსელი	რამდენიმე სამიტი ევროს კრიზისის მოსაგვარებლად
ბრიუსელი	კრიზისი უკრაინაში
ბრიუსელი	საემიგრაციო კრიზისი
ბრიუსელი	რამდენიმე სამიტი ბრექსიტის მოსაგვარებლად

შენიშვნა: შეხვედრების სრული ჩამონათვალი იხილეთ ევროპული საბჭოს ვებსაიტზე: www.consilium.europa.eu.

2. ძირითადი ეკონომიკური საკითხების განხილვა, მათ შორის ისეთი ნაბიჯებისა, რომლებსაც მოჰყვებოდა ევროს მიმოქცევაში გაშვება და გლობალურ ფინანსურ კრიზისსა და ევროზონის კრიზისზე რეაგირება.
3. იმპულსის მიცემა ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის შემუშავებისთვის.
4. საბიუჯეტო დავების გადაწყვეტა.
5. ახალი წევრების განაცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.
6. ევროკავშირის ძირითადი ინსტიტუციების უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნა – იხილეთ ამ ნაწილში.
7. კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური რეფორმების შეთანხმება.

საბჭოს ხშირად უხდება საგანგებო სიტუაციებთან და მოულოდნელად განვითარებულ მოვლენებთან გამკლავება. ასეთი იყო, მაგალითად, 1989 წელს აღმოსავლეთ ევროპაში განვითარებული მოვლენები, 2003 წელს ერაყში მოსალოდნელი შეჭრის გამო მომხდარი განხეთქილება, 2014 წლის უკრაინის კრიზისი, 2014-15 წლებში საიმიგრაციო კრიზისი და ბრექსიტი. გადაწყვეტილებებს ხშირად საგანგებო რეჟიმში, დიდი წნეხის ქვეშ იღებენ, როდესაც შეხვედრები დაგეგმილზე შეტხანს, შუაღამემდეც კი გრძელდება; როცა ყველა ელის, რომ შეთანხმებას ნებისმიერ ფასად მიაღწევენ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, სამიტი წარუმატებლად გამოცხადდება.

საბჭოს სამიტები მკაცრად დადგენილი ინსტიტუციური წესებით არ იმართება (თუ საერთოდ აქვს ისინი), მისი წესები არაფორმალურია. საბჭოს სხდომებზე განხილვები მიმდინარეობს გონებრივი იერიშის წესით, ინტენსიური ორმხრივი და მრავალმხრივი დისკუსიებითა და მოლაპარაკებების წარმოების გზით. შედეგად იღებენ ოფიციალურ დასკვნებს, რომელთა შინაარსიც დამოკიდებულია პრეზიდენტის მენეჯერულ უნარზე, სამიტების ორგანიზებისა და მომზადების ხარისხზე, ინდივიდუალური ლიდერების მოლაპარაკებების უნარზე, ამ ლიდერთა შორის არსებულ პირად ურთიერთობებზე, იმაზე, როგორ ცდილობენ სახელმწიფოებრივ და ევროპულ ინტერესებს შორის ბალანსის დაცვას და როგორია საერთაშორისო გარემო.

მინისტრთა საბჭოს შეხვედრების მსგავსად, აქაც სახელმწიფოთა დელეგაციები ერთ დარბაზში იკრიბებიან; დელეგატთა რაოდენობა შეზღუდულია, რათა შეხვედრები მართვადი იყოს. ჩვეულებრივ, დასწრების უფლება აქვთ მხოლოდ წევრი სახელმწიფოს მთავრობების მეთაურებს და მათ საგარეო საქმეთა მინისტრებს, აგრეთვე კომისიისა და მინისტრთა საბჭოს წარმომადგენლებს. თითოეული წევრი სახელმწიფო შეიძლება წარმოდგენილი იყოს ერთადერთი მრჩევლით, რაც ჯამში 90-იდან 100 ადამიანამდე აღწევს. სახელმწიფო დელეგაციების დამატებითი წევრები სხვა დარბაზებში იკრიბებიან, რომლებსაც ბაზას უწოდებენ. სამიტები პლენარული სხდომებისაგან შედგება, რომლებსაც ლიდერთა და მინისტრთა საბჭოს ოფიციალურ პირთა სხვადასხვა ნაკრები ესწრება. შეკრებილები გულმოდგინედ ცდილობენ გადაწყვეტილებების მიღებას, რომელთა შინაარსსაც დახურვისას გამართულ პრესკონფერენციაზე აცხადებენ.

ცხრილი **13.4** *ევროპული საბჭო და საკვანძო თანამდებობებზე დანიშვნა*

ევროპული საბჭო	პრეზიდენტი	არჩევნები	ხმის მიცემა ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით (QMV)
ევროკომისია	პრეზიდენტი	წარადგენს კანდიდატს ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით.	კენჭისყრა ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით (QMV). საბოლოო დადასტურებისთვის საჭიროა ევროპარლამენტართა უმრავლესობის მხარდაჭერა.
	კომისართა კოლეგია	ნიშნავს წევრი ქვეყნების მიერ წარდგენილ კანდიდატებს.	კენჭისყრა ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით (QMV). საბოლოო დადასტურებისთვის საჭიროა ევროპარლამენტართა უმრავლესობის მხარდაჭერა.
ევროკომისია და მინისტრთა საბჭო	საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი	არჩევნები და გადაყენება სურვილის შემთხვევაში.	ხმის მიცემა ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით (QMV).
ევროპის ცენტრალური ბანკი	აღმასრულებელი საბჭოს ექვსი წევრი, მათ შორის პრეზიდენტი	არჩევა მინისტრთა საბჭოსთან, ევროპარლამენტთან და ევროპის ცენტრალურ ბანკთან კონსულტაციის შემდეგ.	ხმის მიცემა ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით (QMV).

საბჭოს სამიტები თითქმის ყოველთვის მედიის ყურადღების ცენტრში ხვდება და უსაფრთხოების გაძლიერებული დაცვით მიმდინარეობს. არსებითი პოლიტიკური დისკუსიების გარდა, დიდი სიმბოლური დატვირთვა ენიჭება თავად დასკვნებს, რომლებიც იმის მიხედვით ფასდება, თუ რამდენად შეიძლება ისინი წინ გადადგმულ ნაბიჯად ჩაითვალოს ან რამდენად ცხადყოფს ისინი ევროკავშირის ლიდერებს შორის არსებულ უთანხმოებას. სამიტის წარუმატებლობა და წარმატება აისახება არა მხოლოდ მის პრეზიდენტობაზე, არამედ ევროინტეგრაციის მთელ პროცესზე. მონაწილეები შეთანხმების მიღწევას თუნდაც იმის გამო ცდილობენ, რომ სამიტები ყოველთვის მედიის უსაზღვრო ყურადღებას იპყრობს. სახელმწიფოების ლიდერები და კომისიის პრეზიდენტი აუცილებლად იღებენ „ოჯახურ ფოტოს", რომელიც ევროინტეგრაციის პროცესის სიმბოლოა. მათ სახეებზე აღბეჭდილი ღიმილი ნაძალადევია მაშინ, თუ უთანხმოების მოგვარება ვერ შეძლეს.

თანამდებობებზე დანიშვნა

პოლიტიკის შემუშავებასთან ერთად საბჭო ევროკავშირის იერარქიის რამდენიმე საკვანძო თანამდებობის პირის დანიშვნის პროცესშიც მონაწილეობს, ნომინაციის ან პირდაპირი კენჭისყრის გზით (იხ. ცხრილი 13.4). ამ თანამდებობათა შორის, თავად საბჭოს პრეზიდენტის გარდა, ყველაზე მნიშვნელოვანია კომისიის პრეზიდენტის პოსტი. ერთ დროს გადანყვეტილება მიიღებოდა მას შემდეგ, რაც საბჭო ყველა პოტენციურ კანდიდატს განიხილავდა სხვადასხვა პოლიტიკური ფაქტორის გათვალისწინებით. 2014 წელს გამოყენებულ იქნა მეთოდი Spitzenkandidaten (საუკეთესო კანდიდატი) (იხ. თავი 10), მაგრამ, როგორც ჩანს, 2019 წელს მასზე უარი თქვეს, რის შედეგადაც საბჭოსა და პარლამენტის შესაბამისი როლები გაურკვეველი დარჩა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. არის თუ არა სამიტები გადაწყვეტილებების მიღების ეფექტური და ეფექტიანი საშუალება და რა მსგავსება და განსხვავებაა მათსა და მინისტრთა საბჭოს კომიტეტებში წარმართულ ხანგრძლივ დისკუსიებს შორის?
2. ვინ არის ევროკავშირის უფრო დამაჯერებელი „ლიდერი": კომისიის პრეზიდენტი თუ ევროსაბჭოს პრეზიდენტი?
3. აბალანსებს თუ არა ერთმანეთს საბჭოს სხდომებზე სხვადასხვა ლიდერთა განსხვავებული ინტერესები, იდეოლოგიები, გამოცდილების დონე და პიროვნული თვისებები, თუ ზოგიერთ ლიდერს აუცილებლად უპირატესობა ენიჭება სხვებთან შედარებით?
4. საბჭოს პასუხისმგებლობის ერთგვარი ბუნდოვანება მისი ძლიერი მხარეა თუ სუსტი?
5. როგორ ზემოქმედებს ის როლი, რომელსაც საბჭო პირების სხვადასხვა საკვანძო თანამდებობაზე დანიშვნისას ასრულებს, ევროკავშირის დემოკრატიის ხარისხზე?

ძირითადი ტერმინები

თამაშის თეორია
მთავრობის მეთაური
სახელმწიფოს მეთაური
ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი

კონცეფციები

კონსენსუსი
სამიტი

დამატებითი ლიტერატურა

- Foret, François, and Yann-Sven Rittelmeyer (eds) (2014) The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU (Routledge). ევროპული საბჭოს, როგორც ინსტიტუციისა და პოლიტიკის, შემქმნელის კვლევათა რედაქტირებული კრებული.
- Mourlon-Druol, Emmanuel, and Federico Romero (eds) (2016) International Summitry and Global Governance: The Rise of the G7 and the European Council, 1974–1991 (Routledge). სამიტების წარმოშობისა და აღმასვლის კვლევა, რომელიც ევროპულ საბჭოს ვრცელ კონტექსტში წარმოგვიდგენს.
- Wessels, Wolfgang (2016) The European Council (Palgrave Macmillan). საბჭოს შეფასების ერთადერთი ამჟამად არსებული სახელმძღვანელო, რომელშიც შესულია ცალკეული თავები მისი ისტორიის, სტრუქტურისა და დინამიკის შესახებ.

კადრი: ლუქსემბურგი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1957 წლის მარტში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	56% დადებითი (მე-3 უმაღლესი ევროკავშირში), 26% ნეიტრალური, 18% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ლუქსემბურგი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	6/705 (ევროკავშირში ყველაზე ნაკლები ადგილი აქვს სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	84.2% (მე-2 ყველაზე მაღალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	4/316 (მეორე ყველაზე ნაკლები ევროკავშირში ოთხ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად) („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

591,000
მოსახლეობა

$62
მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$105,000
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

3,000
კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ლუქსემბურგი არა მხოლოდ „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" ერთ-ერთი დამფუძნებელი წევრია, არამედ ევროპული ინტეგრაციის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ენთუზიასტი და მხარდამჭერი. ორივე მსოფლიო ომის დროს ის გერმანიის მიერ იყო ოკუპირებული, რის გამოც მან უარი თქვა ნეიტრალიტეტის ტრადიციაზე და აქტიურად ჩაერთო ყველა სახის საერთაშორისო თანამშრომლობაში. ის უნიკალურია ევროკავშირში, რამეთუ, ფაქტობრივად, ქალაქ-სახელმწიფოა (რომელშიც დომინირებს დედაქალაქი, ლუქსემბურგი), ასევე არის საჰერცოგო, რომლის საპარლამენტო სისტემას სათავეში ჰერცოგი ან ჰერცოგინია უდგას. უკანასკნელ წლებში ნაწილობრივ გადაიჭრა მისი საბანკო სისტემის გამჭვირვალობის საკითხი; ის მსოფლიოს ფინანსური მომსახურების ბაზას წარმოადგენს, რის წყალობითაც ერთ სულ მოსახლეზე მსოფლიოში ყველაზე მაღალი მთლიანი შიდა პროდუქტი აქვს. აქ მდებარეობს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო.

14 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო

მიმოხილვა

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო (European Court of Justice) ახალი ამბების ყურადღების ცენტრში ხშირად არ ხვდება, მაგრამ, ამის მიუხედავად, იგი გადამწყვეტ როლს ასრულებს ევროპულ მმართველობაში. მისი ამოცანაა, უზრუნველყოს ხელშეკრულებების პირობების დაცვა, მათი სწორად ინტერპრეტირება და მაქსიმალური სიზუსტით გამოყენება. თავისი სტრუქტურითა და ხასიათით ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო ცალსახად ყველაზე სუპრანაციონალურია ევროკავშირის ინსტიტუციებს შორის.

როგორც ევროკავშირის მართლმსაჯულების ორგანომ, სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილებები, რომლებმაც გააფართოვა და განმარტა ინტეგრაციის მიღწევები და მნიშვნელობა, დაადგინა ძირითადი სამართლებრივი პრინციპები (როგორიცაა პირდაპირი ეფექტი, ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა და ურთიერთაღიარება) და ხელი შეუწყო ხელშეკრულებების გარდაქმნას იმად, რაც ევროკავშირისთვის კონსტიტუციის ტოლფასია. მისმა გადაწყვეტილებებმა გავლენა იქონია ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა ერთიანი ბაზარი, კონკურენციის პოლიტიკა, ადამიანის უფლებები, გენდერული თანასწორობა და საგარეო ვაჭრობა.

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს შტაბ-ბინა ლუქსემბურგში მდებარეობს. იგი ევროკავშირის კანონებთან დაკავშირებული საკითხების შემთხვევაში ბოლო ინსტანციის სააპელაციო სასამართლოა. შედარებით ნაკლებად კომპლექსური საკითხების გადაწყვეტისას მას დახმარებას უწევს 1989 წელს დაარსებული საერთო სასამართლო (General Court). ევროკავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი (EU Civil Service Tribunal), რომელიც ევროკავშირის საკადრო საკითხებს განიხილავს, საერთო სასამართლოსთან 2016 წელს ინტეგრირდა. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (European Court of Human Rights) სრულიად დამოუკიდებელი ინსტიტუციაა, მისი საქმიანობის უგულისყუროდ დატოვება შეუძლებელია, რადგან მისმა დადგენილებებმა სერიოზული გავლენა იქონია ინტეგრაციის პროცესზე.

საკვანძო საკითხები

- ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროკავშირის სასამართლო რგოლია, რომელიც პასუხისმგებელია ხელშეკრულებების მნიშვნელობის გარკვევასა და ისეთი დავების გადაწყვეტაზე, რომელშიც ჩართული არიან ევროკავშირის ინსტიტუციები, წევრი ქვეყნები და პირები, რომლებსაც ევროკავშირის კანონმდებლობა ეხებათ.
- სასამართლოს შემადგენლობაში შემავალი მოსამართლეები ინიშნებიან ექვსწლიანი განახლებადი ვადით, წევრი ქვეყნების „საერთო შეთანხმების" საფუძველზე; მოსამართლეებს დახმარებას უწევენ გენერალური ადვოკატები, რომლებსაც ევალებათ საქმეების განხილვა სასამართლოში წარდგომამდე და დამოუკიდებელი აზრის გამოტანა.
- სასამართლოს ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელსაც მოსამართლეები ირჩევენ თავიანთი რიგებიდან სამწლიანი განახლებადი ვადით.
- მართლმსაჯულების სასამართლოს ქვედა საფეხურზეა საერთო სასამართლო, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღები პირველი ინსტანციაა ნაკლებად რთული საქმეების განხილვისას.
- სასამართლოს საქმიანობა მოიცავს წინასწარი დადგენილების გამოტანას, როდესაც ეროვნული სასამართლოები ითხოვენ გადაწყვეტილების მიღებას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაკავშირებულ ეროვნულ სასამართლოში წამოჭრილ საკითხზე ან სასამართლო ახორციელებს პირდაპირ ქმედებას, როდესაც დავა ორ მხარეს შორის უშუალოდ სასამართლოში განიხილება.
- მიუხედავად იმისა, რომ სტრასბურგში დაფუძნებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დამოუკიდებელი ინსტიტუციაა, მისი საქმიანობა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ევროკავშირის კანონმდებლობაზე.

კონცეფცია

უთანასწორობა

საკონსტიტუციო სასამართლოების შედარება

ბაზარი მართლაც ღია რომ იყოს, პროდუქტი ან მომსახურება, რომელიც ლეგალურად იყიდება ამ ბაზრის ერთ ნაწილში, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მის სხვა ნაწილებშიც. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ადგილობრივი ბიზნესი უარს ვერ იტყვის ამ პროდუქტებისა და მომსახურების გაყიდვაზე იმ მიზეზით, რომ მას ადგილობრივი პროვაიდერების დაცვა სურს, ან იმის გამო, რომ იგი მათი გაყიდვის წინააღმდეგია (არსებობს გამონაკლისები; დანიამ და საფრანგეთმა, მაგალითად, აკრძალეს ენერგეტიკული სასმელი Red Bull იმის გამო, რომ ის ჯანმრთელობისთვის საშიშია, განსაკუთრებით მაღალწნევიანი ან შფოთვითი აშლილობის მქონე ადამიანებისთვის). ამ ფენომენს, რომელიც ევროპული ბაზრის შექმნის ძალისხმევის ქვაკუთხედია, ურთიერთაღიარების პრინციპის სახელით იცნობენ, თუმცა მისი განხორციელება არცთუ ადვილი გამოდგა.

პირველმა პრობლემებმა 1970-იან წლებში იჩინა თავი, როდესაც დასავლეთგერმანულმა კომპანია „რევემ" ფრანგული შავი მოცხარის ლიქიორის – „კასის დე დიჟონის" – იმპორტი და გაყიდვა გადაწყვიტა. თუმცა, დასავლეთ გერმანიის კანონის თანახმად, სასმელი მხოლოდ მაშინ ითვლება ხილის ლიქიორად, თუ ის ალკოჰოლის მინიმუმ 25%-ს შეიცავს; „კასის დე დიჟონი" კი მხოლოდ 15-20%-ს შეიცავდა, ამიტომ ალკოჰოლურ სასმელებზე პასუხისმგებელმა გერმანიის ფედერალურმა ორგანომ „რევეს" განუცხადა, რომ იგი ამ პროდუქტის იმპორტს ვერ განახორციელებდა. „რევეს" მტკიცებით, ეს ფაქტი იმპორტის შეზღუდვას უტოლდებოდა, რაც „რომის ხელშეკრულებით" აკრძალება. მან ევროპის მართლმასაჯულების სასამართლოს მიმართა. თავის 1979 წლის გადაწყვეტილებაში რევე-ცენტრალი სპირტიან სასმელებზე მონოპოლიის აღკვეთის ფედერალური სამსახურის წინააღმდეგ (საქმე 120/78), სასამართლო „რევეს" დაეთანხმა.

საკითხი კვლავ დადგა დღის წესრიგში 1984 წელს, როდესაც აღიძრა საქმე „კომისია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის წინააღმდეგ" (საქმე 178/84). მიზეზი 1952 წლის დასავლეთ გერმანიის კანონი იყო, რომელიც კრძალავდა გერმანიაში ისეთი ლუდის იმპორტს ან გაყიდვას, რომელიც არ აკმაყოფილებდა Reinheitsgebot-ს, 1516 წელს ბავარიის პერცოგის მიერ მიღებულ კანონს ლუდის სიწმინდის შესახებ, რომლის თანახმადაც, ლუდი უნდა შეიცავდეს მხოლოდ ქერის ალაოს, სვიას, საფუარსა და წყალს. დასავლეთ გერმანიის მთავრობის მტკიცებით, იმის გამო, რომ გერმანელი მამაკაცები თავიანთი დღიური საკვები რაციონის ერთ მეოთხედს ლუდის სახით იღებენ, „არაწმინდა" იმპორტირებული ლუდი ქვეყანაში ჯანმრთელობის სერიოზულ პრობლემებს შექმნიდა. სასამართლომ გერმანიის მთავრობის პოზიცია არ გაიზიარა და მიიღო დადგენილება, რომლის თანახმად, ქვეყანას დაეკისრა ვალდებულება, განეხორციელებინა უცხოური ლუდის იმპორტი იმ შემთხვევაში, თუ ლუდსახარშები ეტიკეტზე ლუდის ინგრედიენტებს მიუთითებდნენ.

ორმხრივი აღიარების პრინციპის დადასტურებით მართლმსაჯულების სასამართლომ (თავისი ორი ძირითადი გადაწყვეტილებით) გააუქმა ევროპის ერთიანი ბაზრის მშენებლობაში არსებული ხარვეზი. ეს სასამართლო ასახავს საკონსტიტუციო სასამართლოების მნიშვნელოვან როლს მონესრიგებული და თანამიმდევრული ხელისუფლების მხარდაჭერაში. სახელმწიფოს შეიძლება ჰქონდეს კონსტიტუცია, მაგრამ დამოუკიდებელი სასამართლოს გარეშე, რომელიც კონსტიტუციის შინაარსის ინტერპრეტაციას ახდენს, მთავრობა შეიძლება თვითნებური და არათანამიმდევრული იყოს. ამ პრინციპს, რომელიც ევროკავშირის პოლიტიკური სისტემის ქვაკუთხედია, ყველა დემოკრატია იცნობს (ბევრ ავტორიტარულ სახელმწიფოშიც



ილუსტრაცია 14.1: ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს სათავო კომპლექსის ნაწილი ლუქსემბურგში. სასამართლოს ზომა და დატვირთვა გაიზარდა ევროპული ინტეგრაციის ზრდის კვალდაკვალ.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

კი სასამართლო შეიძლება ერთადერთი სანდო და დამოუკიდებელი ინსტიტუტი იყოს), მით უმეტეს, რომ, როგორც მე-8 თავში დავრწმუნდით, სადავოა, რამდენად შეიძლება ჩაითვალოს ხელშეკრულებები კონსტიტუციად.

მართალია, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ორ მესამედს აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოები, მაგრამ ზოგიერთმა მათგანმა (განსაკუთრებით დანიამ, ფინეთმა და შვედეთმა) სასამართლო უფლებამოსილება უზენაეს სასამართლოებს გადასცა, რომლებიც სამოქალაქო სამართლისა (კანონმდებლობით შექმნილი კანონები) და საერთო სამართლის (სასამართლო გადაწყვეტილებების საფუძველზე შექმნილი კანონები) საკითხებსაც განიხილავენ. სხვა ქვეყნებმა კი, მაგ., კვიპროსმა, საბერძნეთმა და ირლანდიამ, აირჩიეს სისტემები, რომლებიც საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების მახასიათებლებს აერთიანებს (იხ., Ferreres Comella, 2009). იმის შესახებ, არის თუ არა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო (ემს, ECJ) საკონსტიტუციო სასამართლო, აზრთა სხვადასხვაობაა. მაგალითად, ვესტერდორფის (2006) მტკიცებით, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს შეთანხმება საკონსტიტუციო სასამართლოს ზუსტ განმარტებაზე, **ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს** იმაზე მეტი ევალება, ვიდრე უბრალოდ ევროკავშირის სამართლის მნიშვნელობასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაა; სააპელაციო სასამართლოს როლში კი ის უზენაეს სასამართლოს უფრო ჰგავს.

ნაკლებ კითხვებს ბადებს ევროკავშირის, როგორც ევროინტეგრაციის მამოძრავებლის, როლი, თუმცა თავად ამ ტერმინის მნიშვნელობა მაინც სადავოა. ჰორსლი (2018) მიუთითებს **ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს** როლის შესახებ მიმდინარე მეცნიერულ დებატებზე, რომლებიც ცდილობენ, დაადგინონ, რა ადგილას იმყოფება **ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო** თავშეკავებასა და აქტიურობას შორის: უნდა გამოიყენოს თუ არა სასამართლომ მხოლოდ კანონი და თავი შეიკავოს პოლიტიკისგან თუ ვიწრო სამართლებრივი მსჯელობის ფარგლებს გასცდეს და საჯარო პოლიტიკაზეც იქონიოს გავლენა. მისი მტკიცებით, სასამართლოს საქმიანობის არსის ჩაწვდომა უკეთ შეიძლება, თუ მას ინსტიტუციურ აქტორად განვიხილავთ და პოლიტოლოგების კვლევებს დავეყრდნობით (რომლებიც დიდი ხანია აღიარებენ ამ სასამართლოს

კონცეფცია

სასამართლო უფლებამოსილება

მოსამართლეების უფლებამოსილება, რომლის ფარგლებში ისინი ახდენენ კანონის ინტერპრეტაციას და გამოაქვთ გადაწყვეტილება. მოსამართლეები საქმის ყველა ასპექტს განიხილავენ და კონსტიტუციის პრინციპებზე დაყრდნობით გამოაქვთ მოკერძოებული გადაწყვეტილება. თუმცა ისინიც ადამიანები არიან და სუბიექტივიზმისკენ არიან მიდრეკილი. გარკვეულ იდეოლოგიური მოძღვრებაზე დამოკიდებულებას და აგრეთვე სუბიექტური მოსაზრებები კანონებისა და კონსტიტუციების მნიშვნელობის შესახებ. ამიტომ ჩნდება ფუნდამენტური კითხვა: საჭიროა თუ არა, ისინი საზოგადოების თანამშრომლობდნენ

პოლიტიკურ ფუნქციებს). ის ასკვნის, რომ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო „პირდაპირ და უშუალოდ არის ჩართული ევროკავშირის სამართლის შემუშავებაში სასამართლო ინტერპრეტაციის გზით", რაც მას მნიშვნელოვან ინსტიტუციურ აქტორად აქცევს. ამ მოსაზრებას მხარს უჭერენ სორუგერი და ტერპანი (2017), რომელთა განცხადებითაც ეს სასამართლო „უპირველეს ყოვლისა, ინსტიტუციაა".

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს შტაბ-ბინა განთავსებულია ლუქსემბურგის დედაქალაქ ლუქსემბურგში, კირხბერგის პლატოზე მდებარე Centre Européen-ში. „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" დაარსებისას დავობდნენ იმის შესახებ, სად უნდა განეთავსებინათ მისი ინსტიტუციები. მაშინ დროებით ადგილად ლუქსემბურგი აირჩიეს. 1973 წლამდე, სასამართლოს ახალი, შავი მინისა და ფოლადისაგან ნაგები პალე დე ჟუსტისის (Palais de Justice) გახსნამდე, დროებითი შენობებით სარგებლობდნენ. სასამართლოს ზრდის გამო 1988 წელს ერაზმუსის ახალი შენობის გახსნა გახდა საჭირო. შენობაში განთავსდა პირველი ინსტანციის სასამართლო, 1990-იან წლებში კი კიდევ ორი დამატებითი შენობა გაიხსნა. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს სამყოფლად ლუქსემბურგი ოფიციალურად 1992 წელს აღიარეს. ამჟამად Centre Européen-ში ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოსთან ერთად სხვა ევროპული ინსტიტუციებიცაა განთავსებული, მათ შორის, ევროპარლამენტის სამდივნო და მინისტრთა საბჭოსა და ევროკომისიის შენობები, აუდიტორთა სასამართლო და ევროპის საინვესტიციო ბანკის სათავო ოფისი.

დიაგრამა 14. 1 *ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს სტრუქტურა*

- ევროკავშირის სასამართლო ხელისუფლების ორგანო.
- შტაბ-ბინა მდებარეობს ლუქსემბურგში.
- ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელსაც მოსამართლეები ირჩევენ სამწლიანი განახლებადი ვადით.
- მის შემადგენლობაში შედის ყოველი ნევრი სახელმწიფოს წარმომადგენელი მოსამართლე, რომლებიც ინიშნებიან ექვსწლიანი განახლებადი ვადით; თითოეულ ნევრ სახელმწიფოს ერთი მოსამართლის შეყვანის უფლება აქვს.
- მოსამართლეები იშვიათად იკრიბებიან სრული შემადგენლობით, ძირითადად ხდებიან სამი ან ხუთი მოსამართლისგან შემდგარ პალატებში ან 13 მოსამართლისაგან შემდგარ დიდ პალატაში.
- თანაშემწეობას უნევს 11 გენერალური ადვოკატი, დანიშნული ექვსწლიანი განახლებადი ვადით, რომელთა მოვალეობაა საქმეების შესწავლა, საპასუხო არგუმენტების გაცნობა და მოსაზრების გამოთქმა.
- ასევე დახმარებას უნევს 46 კაცისგან შემდგარი შედარებით დაბალი ინსტანციის საერთო სასამართლო, რომელიც ნაკლებად რთულ საკითხებს განიხილავს და ნყვეტს ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და მის კადრებს შორის მიმდინარე დავებს.
- აქვს სუპრანაციონალური ბუნება.

სასამართლოს ჩამოყალიბება

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო დასაბამს 1952 წელს, ანუ მაშინ იღებს, როდესაც „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" მართლმასაჯულების სასამართლო შეიქმნა. მასში შვიდი წევრი შედიოდა (ექვსი მოსამართლე და ერთიც ქვანახშირისა და ფოლადის ინდუსტრიის პროფკავშირის წარმომადგენელი) და მისი ამოცანა „პარიზის ხელშეკრულების" დაცვა იყო. სასამართლოს ევალებოდა გადაწყვეტილების გამოტანა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" გადაწყვეტილებათა ლეგალურობის შესახებ, როდესაც წევრი სახელმწიფოები ან მათი

ინტეგრაციის გააზრება 10

სუპრანაციონალიზმი

სუპრანაციონალიზმის კონცეფცია მჭიდროდ უკავშირდება ევროკავშირს, მაგრამ, ინტერგოვერნმენტალიზმისაგან (იხ. თავი 11) განსხვავებით, იგი მოდელი უფროა, ვიდრე თეორია (თუმცა ზოგიერთი მისი თეორიული შესაძლებლობების შესწავლასაც ცდილობს). ზოგჯერ ამბობენ, რომ კონტინუუმის ერთ ბოლოში სუპრანაციონალიზმია, მეორე ბოლოში კი – ინტერგოვერნმენტალიზმი. ტერმინი „სუპრანაციონალიზმი" მოიაზრებს ორი ან მეტი სახელმწიფოს ერთობლივ პოლიტიკურ საქმიანობას, რომელიც თავად მათზე (ამ სახელმწიფოებზე) მაღლა დგას. როგორც მე-11 თავში დავინახეთ, ტერმინ „ინტერგოვერნმენტალიზმით" მოიხსენიებენ სქემას, რომლის ფარგლებში საერთო ინტერესების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მისაღებად მთავრობები ერთმანეთთან თანამშრობლობენ (თუმცა ინარჩუნებენ საკუთარ სუვერენიტეტს). „სუპრანაციონალიზმით" კი აღინიშნება პროცესი, რომლის დროსაც გადაწყვეტილების მიღების უფლება დელეგირებულია ამ სახელმწიფოების ინტერესებზე მაღლა მდგომ ინსტიტუციებზე. სუპრანაციონალიზმი განსახილველი სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლისა და სუვერენიტეტის რაღაც დონეზე დაკარგვას გულისხმობს.

ევროკავშირის ხუთი უმთავრესი ინსტიტუციიდან არც ერთი არ არის სრულად სამთავრობათაშორისო ან სრულად სუპრანაციონალური, თუმცა, სავარაუდოდ, მათ შორის ამისკენ ყველაზე მეტად ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო იხრება, რადგან მისი მოსამართლეები არ არიან ეროვნული მთავრობების წარმომადგენლები, ისინი არ ცდილობენ თავიანთი სახელმწიფოების ინტერესების გატარებას და არ ექცევიან ეროვნული მთავრობების გავლენაში. მოსამართლეები არ წარმოადგენენ წევრ სახელმწიფოებს, მათი საქმიანობა ინდივიდუალურ სახელმწიფოზე მაღლა დგას; მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები კი მთელი ევროკავშირის ფართო ინტერესების სფეროში ექცევა: თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას ისინი ხელშეკრულებით ხელმძღვანელობენ.

ნეოფუნქციონალისტთა მტკიცებით, იმის გამო, რომ სუპრანაციონალურ ინსტიტუციებს საკუთარი პოლიტიკური დღის წესრიგი აქვთ, დროთა განმავლობაში მათ ეროვნულ ინტერესებს სუპრანაციონალური ჩაანაცვლებს. მაგალითად, ევროპარლამენტის შემთხვევაში პარლამენტარებს ეროვნული ამომრჩეველი ირჩევს, როგორც ადგილობრივი, ანუ ეროვნული, ინტერესების გამტარებლებს, მაგრამ ევროპარლამენტში ისინი სხვა ქვეყნების წარმომადგენელ თანამოაზრეთა მხარდამხარ საქმიანობენ, რის გამოც მეტი ალბათობაა იმისა, რომ ისინი ევროპულად იაზროვნებენ. ეს არგუმენტები მეტ-ნაკლებად ერცელდება ევროპულ საბჭოსა და მინისტრთა საბჭოზეც. მაგრამ ნაკლებად ეხება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ან ევროკომისიას, სადაც ეროვნული ინტერესები მნიშვნელოვანი იშვიათად იყო (თუ საერთოდ ოდესმე იყო). მართალია, ევროკავშირის ხუთიეე მთავარი ინსტიტუცია სუპრანაციონალური ხასიათისაა იმ გაგებით, რომ ისინი წევრ სახელმწიფოებზე მაღლა დგანან, მაგრამ ყველა მათგანი სუპრანაციონალურად მაინც ვერ ჩაითვლება მათი აზროვნებისა და გადაწყვეტილებების მიღების სპეციფიკის გათვალისწინებით.

პირდაპირი ეფექტი პრინციპი, რომლის თანახმად, ევროკავშირის კანონები პირდაპირ და სრული მოცულობით გამოიყენება ყველა ნევრ სახელმწიფოში. შეიძლება, საჭირო გახდეს სახელმწიფო კანონის შესაბამისობის დადგენა ევროპულ კანონებთან.

ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა პრინციპი, რომლის თანახმად, ევროკავშირის სამართლის კომპეტენციის (უფლებამოსილების) სფეროებში ევროკავშირის სამართალი უპირატესია სახელმწიფო სამართალთან შედარებით, მათი შეუთავსებლობის შემთხვევაში.

ნაციონალური „ქვანახშირისა და ფოლადის საზოგადოებები" ამ გადაწყვეტილებების შესახებ საჩივარს შეიტანდნენ. თავისი ხანმოკლე არსებობის მანძილზე სასამართლომ 50 საქმე განიხილა და 16 განაჩენი გამოიტანა.

„რომის ხელშეკრულებამ" ცალ-ცალკე სასამართლოები შექმნა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა" და „ევრატომისთვის", მაგრამ დამატებითი ხელშეკრულებით სამივე დამფუძნებელ ხელშეკრულებაზე იურისდიქცია შვიდი მოსამართლისაგან შემდგარ ევროპულ გაერთიანებათა მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაეცა. არსებობის პირველ ნლებში ახალ სასამართლოს ბევრი საქმე არ ჰქონდა, მაგრამ ინტეგრაციის ზრდასთან ერთად სასამართლოშიც იმატა საქმემ. 1980-იანი წლების დასაწყისში სასამართლოში წელიწადში ასობით ახალი საქმე შედიოდა და დაახლოებით 130-200 განაჩენი გამოჰქონდა (2008-2012 წლებში ეს რიცხვი 600-მდე გაიზარდა). გაფართოებასთან ერთად მოსამართლეთა რიცხვიც გაიზარდა და სასამართლოში საქმეთა რაოდენობამაც იმატა. სასამართლო ჩამორჩენით მუშაობდა და ზოგჯერ მნიშვნელოვანი განაჩენების გამოტანას ორი წელიც სჭირდებოდა (Millett, 1990, გვ. 2). ამიტომ 1989 წელს შედარებით ნაკლები სირთულის საქმეების განსახილველად პირველი ინსტანციის სასამართლო (Court of First Instance) შეიქმნა. 2004 წელს ევროკავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალს ევროკავშირსა და მის კადრებს შორის წარმოშობილი დავების განხილვის უფლებამოსილება გადაეცა. საბოლოო ცვლილება „ლისაბონის ხელშეკრულებით" გატარდა: პირველი ინსტანციის სასამართლოს საერთო სასამართლო (General Court) ეწოდა, 2016 წელს ის შეუერთდა საჯარო სამსახურის ტრიბუნალს (Civil Service Tribunal). ამჟამად ეს ორი სასამართლო ერთობლივად ევროკავშირის მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს სახელითა ცნობილი (Court of Justice of the European Union), არაოფიციალურად კი მათ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს უწოდებენ (European Court of Justice (ECJ)).

წლების განმავლობაში ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო ყველაზე მკაფიო სუპრანაციონალურ ინსტიტუციად ჩამოყალიბდა ევროკავშირის ყველა ინსტიტუციათა შორის (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 10). მან ბევრი განაჩენი გამოიტანა, რომლებმაც დააზუსტა ხელშეკრულებების მნიშვნელობები, გააფართოა ევროკავშირის კომპეტენციები და გაზარდა თავად სასამართლოს უფლებამოსილება. ამ თვალსაზრისით, ურთიერთაღიარების პრინციპთან ერთად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ორი: პირველი, პირდაპირი ეფექტის პრინციპი, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირის სამართალი პირდაპირ და სრული მოცულობით ვრცელდება ყველა ნევრ სახელმწიფოზე და ინდივიდებს შეუძლიათ ევროკავშირის სამართლის გამოყენება შესაბამისი სახელმწიფო კანონის არარსებობის პირობებშიც კი. ეს პრინციპი დაწესდა 1963 წელს სასამართლოს მიერ *Van Gand en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (საქმე 26/62) საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებით.

ჰოლანდიურმა სატრანსპორტო კომპანია Van Gand en Loos-მა ჰოლანდიის მთავრობის წინააღმდეგ სასამართლოში შეიტანა სარჩელი, რადგან მთავრობამ გაზარდა მოსაკრებელი გერმანიიდან მის მიერ იმპორტირებულ ქიმიურ ნივთიერებაზე. კომპანიის ადვოკატების მტკიცებით, ეს „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ხელშეკრულების" მე-12 მუხლის დარღვევა იყო, რომლის თანახმად, ახალი საბაჟო მოსაკრებლის დაწესება იმპორტ-ექსპორტზე ან არსებულ მოსაკრებელში ცვლილებების შეტანა იკრძალებოდა. ჰოლანდიის მთავრობა აცხადებდა, რომ სასამართლოს ამ საქმის განხილვის იურისდიქცია არ ჰქონდა, მაგრამ სასამართლომ განაცხადა, რომ არსე-

ბული ხელშეკრულებები უპირატესი იყო საერთაშორისო შეთანხმებებთან შედარებით, რომ ევროგაერთიანების სამართალი „სამართლებრივად დასრულებულია... მას პირდაპირი გავლენა აქვს და ინდივიდებს აძლევს უფლებებს, რომლებიც ეროვნულმა სასამართლოებმა უნდა დაიცვან".

მეორე, ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის თანახმად, ევროკავშირის კანონები უპირატესია სახელმწიფო კანონებთან შედარებით იმ სფეროებში, რომლებშიც პასუხისმგებლობა ევროკავშირს აქვს ნაკისრი. ეს პრინციპი 1964 წელს *Flaminio Costa* v. *ENEL* (საქმე 6/64) საქმის განხილვისას სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით დადგინდა. იტალიელი კოსტა ფლამინიო „ედისონ ვოლტას" (ელექტროენერგიის მიმწოდებელი კომპანიის) აქციონერი იყო. 1962 წელს კომპანიის ნაციონალიზაცია განხორციელდა და იგი ელექტრიფიკაციის ეროვნულ საბჭოს (National Electricity Board (ENEL)) შეუერთდა. კოსტა უარს აცხადებდა ელექტროენერგიის გადასახადის გადახდაზე და ამტკიცებდა, რომ ნაციონალიზაციამ მას ზარალი მიაყენა, რაც „რომის ხელშეკრულების" სულისკვეთებას ეწინააღმდეგებოდა. მილანის ადგილობრივმა სასამართლომ საქმის წინასწარი განხილვის მოთხოვნით მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართა, იტალიის მთავრობა კი ამტკიცებდა, რომ მართლსაჯულების სასამართლოს ასეთი იურისდიქცია არ გააჩნდა. მართლმსაჯულების სასამართლომ იტალიის მთავრობის მოსაზრება არ გაიზიარა და განაცხადა, რომ „სამართლებრივი უფლებამოსილების მქონე განუსაზღვრელი ვადით შექმნილი გაერთიანების" დაარსებით წევრმა სახელმწიფოებმა „კონკრეტულ საკითხებში საკუთარი უფლებები შეზღუდეს და ამგვარად შექმნეს კანონები, რომლებიც მავალდებულებელია მათი მოქალაქეებისთვისაც და თავად მათთვისაც".

ლისაბონის ხელშეკრულების" მიერ სამსაყრდენიანი სისტემის გაუქმების შემდეგ გაიზარდა სასამართლოს უფლებამოსილება სისხლის სამართლის დანაშაულზე, განსაკუთრებით კი ეკოლოგიურ დანაშაულზე. ევროკომისია ახალ უფლებამოსილებას იძენდა, რის გამოც მოწინააღმდეგეებმა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს (ECJ) მიმართეს. 2005 წელს (საქმეში – კომისია საბჭოს წინააღმდეგ (საქმე 176/03)) სასამართლომ დაადგინა, რომ მართალია, სისხლის სამართალი ევროკავშირის ხელშეკრულებების ნაწილი არ არის, მაგრამ ისინი (ხელშეკრულებები) კომისიას არ უკრძალავს, მოითხოვოს სისხლის სამართლის სანქციების დაწესება, როცა ეს სანქციები ევროკავშირის კანონების იმპლემენტაციისთვისაა საჭირო (იხ. მსჯელობა Mitsilegas, 2016). ევროკავშირის პირველი კანონი, რომლის მიზანიც ეროვნული სისხლის სამართლის კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია იყო (დირექტივა, რომელიც ავალდებულებს ყველა წევრ სახელმწიფოს, ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების განზრახ და კომერციული მიზნებით დარღვევა სისხლის სამართლის დანაშაულად გაანიხილონ), მალე ამოქმედდა; მას მოგვიანებით სხვები მიჰყვა.

მოსამართლე-მომხსენებელი (რაპორტიორი) მოსამართლე მართლმსაჯულების სასამართლოში, რომელიც ინიშნება იმისათვის, რომ თვალი მიადევნოს საქმის განხილვის სხვადასხვა ეტაპს. ევროპარლამენტის რაპორტიორის ეკვივალენტი.

ხელმძღვანელობა: პრეზიდენტი

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი, რომელსაც საკუთარი რიგებიდან ფარული კენჭისყრით სამწლიანი განახლებადი ვადით ირჩევენ მოსამართლეები (იხ. ცხრილი 14.1). პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს სასამართლოს სხდომებს, ის პასუხისმგებელია საორგანიზაციო საკითხებზე (მაგ., საქმეების განაწილებაზე პალატების მიხედვით), მოსამართლე-მომხსენებლის (რაპორტიორის) (მოსამართლე, რომელიც პასუხისმგებელია საქმის განხილვის პროცესის მეთვალყურეობაზე) დანიშვნასა და მოსმენის თარიღების დანიშვნაზე. სასამართლოს

ცხრილი 14. 1 *ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეზიდენტები*

წლები	სახელი, გვარი	წევრი სახელმწიფო
1958–61	ა. მ. დონერი	ნიდერლანდები
1961–64	ა. მ. დონერი	ნიდერლანდები
1964–67	ჩარლზ ჰემესი	ლუქსემბურგი
1967–70	რობერ ლეკური	საფრანგეთი
1970–73	რობერ ლეკური	საფრანგეთი
1973–76	რობერ ლეკური	საფრანგეთი
1976–79	ჰანს კუჩერი	დასავლეთი გერმანია
1979–80	ჰანს კუჩერი	გერმანია
1980–84	ჟოსე მერტენს დე ვილმარსი	ბელგია
1984–88	ლორდი მაკკენზი სტიუარტი	გაერთიანებული სამეფო
1988–91	ოლე დუე	დანია
1991–94	ოლე დუე	დანია
1994–97	ხილ კარლოს როდრიგეს იგლესიასი	ესპანეთი
1997–2000	ხილ კარლოს როდრიგეს იგლესიასი	ესპანეთი
2000–03	ხილ კარლოს როდრიგეს იგლესიასი	ესპანეთი
2003–06	ვასილიოს სკურისი	საბერძნეთი
2006–09	ვასილიოს სკურისი	საბერძნეთი
2009–12	ვასილიოს სკურისი	საბერძნეთი
2012–15	ვასილიოს სკურისი	საბერძნეთი
2015–18	კოენ ლენაერტსი	ბელგია
2018–	კოენ ლენაერტსი	ბელგია

მზარდი ძალაუფლების მიუხედავად, ევროკავშირის ინსტიტუციური იერარქიის წამყვან ფიგურათა შორის სასამართლოს პრეზიდენტებს საზოგადოება ყველაზე ნაკლებად იცნობს; მათი საქმიანობა საჯარო და პოლიტიკური განხილვის საგანი იშვიათად ხდება ხოლმე. როდესაც 2015 წელს პრეზიდენტი კოენ ლენაერტსი პირველად აირჩიეს ამ თანამდებობაზე, ევროპულ მედიაში მისი დანიშვნის შესახებ თითქმის არაფერი თქმულა.

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

კოენ ლენაერტსი



კოენ ლენაერტსი (1954–), ბელგია, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ამჟამინდელი პრეზიდენტი. ადვოკატი და ევროპული სამართლის პროფესორი. განათლება მიიღო ბელგიასა და ჰარვარდის უნივერსიტეტში, აშშ-ში, სადაც მოიპოვა ხარისხი სამართალსა და საჯარო მმართველობაში. რამდენიმე წლის განმავლობაში იყო სამართლის პროფესორი ლეუვენის კათოლიკურ უნივერსიტეტში და ბრიუგეს ევროპულ კოლეჯში. პირველი ინსტანციის სასამართლოში დაინიშნა 1989 წელს, მართლმსაჯულების სასამართლოში კი – 2003 წელს. 2015 წლის ოქტომბერში პრეზიდენტად დანიშვნამდე სასამართლოს ვიცე-პრეზიდენტი იყო.

წყარო: EC – ავტორიზებული სამსახური

ასევე შეუმჩნეველად ჩაიარა 2018 წელს მისმა მეოთხე ვადით არჩევამაც.

რამდენად აქვს პოლიტიკური დატვირთვა პრეზიდენტის (ან თუნდაც მოსამართლეების) თანამდებობას, განხილვის საგნად რჩება. პრეზიდენტმა სკურისმა (2004 წელს) ცალსახად განაცხადა, რომ სასამართლო „არ არის პოლიტიკური ორგანო, რომელსაც ინიციატივის უფლება აქვს"; მან ასევე დაამატა, რომ მისი საქმე „საქმეების განხილვაა და მეტი არაფერი". მაგრამ მართლა ასეა? მეტი არაფერია მოსამართლეების საქმე? საუკეთესო სურვილის შემთხვევაშიც კი მოსამართლეებს მაინც აქვთ სუბიექტური მოსაზრებები (მათ შორის, პოლიტიკური შეხედულებებიც), რომლებიც მათ შეფასებებში აისახება. ბოლოს და ბოლოს, ისინიც ადამიანები არიან. იმაზე, თუ რა როლს ასრულებს პოლიტიკა სასამართლო გადაწყვეტილებების მიღებისას, დიდი ხანია, დებატები მიმდინარეობს აშშ-ში უზენაეს სასამართლოზე საქმიანობაზე მსჯელობისას. ასევე მუდმივი დებატები აქვთ კონსტრუქციონისტებსა (მოსამართლეები, რომლებიც, შესაძლებლობის ფარგლებში, აშშ-ის კონსტიტუციის ზუსტ ინტერპრეტაციას ახდენენ) და აქტივისტებს (რომლებიც გადაწყვეტილებებს საკუთარი მოსაზრებებით იღებენ).

მოსამართლეები

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ხელმძღვანელობს ერთი მოსამართლე თითო წევრი ქვეყნიდან, რომელიც ექვსწლიანი განახლებადი უფლებამოსილების ვადით ინიშნება. მოსამართლეთა შემადგენლობის დაახლოებით ნახევარი ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ ახლდება. ხელშეკრულების წესების თანახმად, მოსამართლეობის ნომინანტები უნდა იყვნენ „პირები, რომელთა დამოუკიდებლობაც „ეჭვს არ იწვევს"; მათ არ შეიძლება ეკავოთ ადმინისტრაციული ან პოლიტიკური თანამდებობები. მოსამართლეთა უმრავლესობა ამ სასამართლოში თავიანთ ქვეყნებში გაელილი სასამართლო იერარქიის გზით ხვდება, ზოგ მათგანს სამთავრობო მინისტრად მუშაობის გამოცდილება აქვს, ზოგს – საერთაშორისო ორგანიზაციებში არჩევით თანამდებობებზე მუშაობის, ზოგს – ადვოკატობის და ზოგსაც – აკადემიური მოღვაწეობის. ევროპარლამენტი მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში თითქმის არ ერევა, თუმცა, მრავალთა აზრით, აუცილებელია, მოსამართლეთა დამტკიცებისას გაიმართოს მოსმენები იმ მოდელის გამოყენებით, რომელსაც აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნისას იყენებენ. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ მოსაზრებას იმ მოტივით არ იზიარებს, რომ მისი თათბირები საიდუმლოა, ასეთი მოსმენები კი მოსამართლეებს აიძულებს, გაასაჯაროონ საკუთარი მოსაზრებები სხვადასხვა სასამართლო საკითხის შესახებ (Arnull, 2008).

მოსამართლეები წევრი სახელმწიფოების მთავრობების „საერთო თანხმობით" ინიშნებიან, თითოეული წევრი სახელმწიფო ერთ ნომინანტს აკონტროლებს, თუმცა არ არსებობს მოთხოვნა, რომ მოსამართლეები აუცილებლად სხვადასხვა სახელმწიფოდან უნდა იყვნენ, არც იმის მოთხოვნა არსებობს, რომ ისინი რომელიმე ერთი წევრი სახელმწიფოდან იყვნენ. ყოველ შემთხვევაში, თეორიულად მაინც, შესაძლოა, ყველა ესტონელი, პოლონელი ან ესპანელი იყოს. როგორც პრეზიდენტმა ლორდმა მაკენზი სტიუარტმა განაცხადა, სასამართლო „მთლიანად რუსებისგანაც კი შეიძლება შედგებოდეს" (Brown and Kennedy, 2000, გვ. 45). მაგრამ იმის გამო, რომ წევრ სახელმწიფოებს უდიდესი სურვილი აქვთ, ევროკავშირის ინსტიტუციებში რაც შეიძლება მეტ თანამდებობაზე პყავდეთ საკუთარი წარმომადგენელი, ჯერჯერობით არ ყოფილა შემთხვევა, სა-

ცხრილი 14.2 *ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსამართლეები 2019 წლის ივნისის მდგომარეობით*

სახელი გვარი	წევრი სახელმწიფო	დაბადების წელი	თანამდებობაზე დანიშვნის წელი
ალან როსასი	ფინეთი	1948	2002
როსარიო სილვა დე ლაპუერტა	ესპანეთი	1954	2003
კოენ ლენაერტსი	ბელგია	1954	2003
ენდრე იუჰასი	უნგრეთი	1944	2004
მარკო ილეშიჩი	სლოვენია	1947	2004
ტირი მალენოვსკი	ჩეხეთი	1950	2004
ეგილს ლევიტსი	ლატვია	1955	2004
ლარს ბეი ლარსენი	დანია	1953	2006
ჟან-კლოდ ბონიშო	საფრანგეთი	1955	2006
თომას ფონ დანვიცი	გერმანია	1962	2006
ალექსანდრე არაბაჯიევი	ბულგარეთი	1949	2007
კამელია ტოადერი	რუმინეთი	1963	2007
მარეკ საფჯანი	პოლონეთი	1949	2009
დანიელ შვაბი	სლოვაკეთი	1951	2009
ალექსანდრა პრეჩალი	ნიდერლანდები	1959	2010
კარლ გუსტავ ფერნლუნდი	შვედეთი	1950	2011
სინისა როდინი	ხორვატია	1963	2013
ფრანსუა ბილტგენი	ლუქსემბურგი	1958	2013
კულიკე იურიმაე	ესტონეთი	1962	2013
კონსტანტინოს ლიკურგოსი	კვიპროსი	1964	2014
მაიკლ ვილარასი	საბერძნეთი	1950	2015
ეგგენი რეგანი	ირლანდია	1952	2015
პიტერ ჯორჯ ქსუერები	მალტა	1954	2018
ნუნო ხოსე კარდოსო და სილვა პიჩარა	პორტუგალია	1957	2018
ლუჩია სერენა	როსი	1958	2018
ირმანტას იარუკაიტისი	ლიეტუვა	1973	2018
ანდრეას კუმინი	ავსტრია	1965	2019

შენიშვნა: მოსამართლეთა ამჟამინდელი სიის სანახავად ეწვიეთ სასამართლოს ვებგვერდს: at https://curia.europa.eu.

სამართლოს შემადგენლობაში ერთ ჯერზე ერთი წევრი სახელმწიფოდან ერთ მოსამართლეზე მეტი ყოფილიყო (იხ. ცხრილი 14.2).

სასამართლოს წევრობის ნომინანტებს ჯერ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს შვიდი წევრისაგან დაკომპლექტებული ექსპერტთა ჯგუფი სწავლობს, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან მართლმსაჯულების სასამართლოს ყოფილი მოსამართლეები, ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოების წევრები და იურისტები, რომელთაგანაც ერთს ევროპარლამენტი ასახელებს. სასამართლოს შემადგენლობაში დამტკიცების შემდეგ (კომისართა კოლეგიის მსგავსად) მოსამართლეები ინარჩუნებენ დამოუკიდებლობას და თავს არიდებენ თავიანთი წარმომგზავნი სახელმწიფოების ინტერესების გატარებას. დანიშვნისას თითოეული მოსამართლე დებს მოკ-

ლე ფიცს: „ვფიცავ, რომ ჩემს მოვალეობებს შევასრულებ მიუკერძოებლად და კეთილსინდისიერად; ვფიცავ, რომ სასამართლოს თათბირს შევინახავ საიდუმლოდ". დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მოსამართლეები თანამდებობაზე ყოფნისას და პენსიაზე გასვლის შემდეგაც იმუნიტეტით არიან დაცული, რაც ნიშნავს, რომ მათ წინააღმდეგ ვერავინ შეიტანს სარჩელს. მათ შეუძლიათ გადადგნენ საკუთარი ნებით, მაგრამ საკუთარი ნების წინააღმდეგ მათი გადაყენება შეუძლიათ მხოლოდ სხვა მოსამართლეებსა და გენერალურ ადვოკატებს (მაგრამ არა წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს ან ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებს), თუ მიაღწევენ ერთსულოვან თანხმობას, რომ ეს მოსამართლე დაკისრებულ მოვალეობას სათანადოდ და სრულყოფილად ვეღარ ასრულებს.

მართალია, მოსამართლეთა უმეტესობას ერთხელ მაინც ხელახლა ნიშნავენ თანამდებობაზე, მაგრამ მათი ცვლა გაცილებით ხშირია, ვიდრე აშშ-ის, ბელგიისა და ნიდერლანდების ეროვნულ სასამართლოებში, სადაც ისინი სიცოცხლის ბოლომდე ინიშნებიან. სიცოცხლის ბოლომდე მოსამართლედ დანიშვნის უპირატესობა შემდეგში მდგომარეობს: შესაძლებელია მოსამართლეთა გამოცდილების უკეთ გამოყენება, ისინი მეტ დამოუკიდებლობას ინარჩუნებენ, მაგრამ სიცოცხლის ბოლომდე დანიშვნას თავისი უარყოფითი შედეგიც აქვს – ხელს უშლის სასამართლოში ახალი იდეების შესვლას და ახალ თანამდებობაზე დანიშვნას ართულებს; და პირიქით, გარკვეული ვადით დანიშვნა მეტი ახალი იდეის შესვლას და მეტ ადგილმონაცვლეობას ნიშნავს; 2019 წელს მოსამართლეთა თითქმის 40%-ს ჯერ კიდევ არ ჰქონდა ამოწურული პირველი ვადა.

თუმცა, მრავალფეროვნების თვალსაზრისით, სასამართლო ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებს ჯერჯერობით ვერ უტოლდება: მის მიერ გენდერულ საკითხებზე გამოტანილი უამრავი დადგენილების მიუხედავად, პირველი გენერალური ადვოკატი ქალი საერთო საქმეთა სასამართლოში 1981 წელს დაინიშნა, პირველი ქალი მოსამართლე კი მართლმსაჯულების სასამართლოში 1999 წელს დაამტკიცეს. 2019 წლის მდგომარეობით მასში მხოლოდ ხუთი ქალი მოსამართლეა: როსარიო სილვა დე ლაპუერტა (ესპანეთი), კამელია ტოადერი (რუმინეთი), ალექსანდრა პრეჩალი (ჰოლანდია), კულიკე იურიმაე (ესტონეთი) და ლუსია სერენა როსი (იტალია).

ყველა მოსამართლის მიერ ყველა საქმის ერთდროულად განხილვა დროისა და რესურსების არაეფექტიან გამოყენებად ჩაითვლება, რის გამოც სასამართლოს სხდომები სრული შემადგენლობით მხოლოდ ევროკომისრის, აუდიტორთა სასამართლოს წევრის ან ევროპელი ომბუდსმენის გადაყენების შემთხვევაში ტარდება. ყველა სხვა საქმეს განიხილავს 3 ან 5 მოსამართლისგან შემდგარი პალატა, ან 15 მოსამართლისგან შემდგარი დიდი პალატა, როდესაც წევრი სახელმწიფო ან ევროკავშირის სხვა ინსტიტუცია მას კონკრეტული მოთხოვნით მიმართავს. საქმიანობაში დასახმარებლად თითოეულ მოსამართლეს თანაშემწეებისა და იურიდიული მდივნების საკუთარი კაბინეტი ჰყავს, რაც ევროკომისრების კაბინეტების ეკვივალენტია და პასუხისმგებელია მოკლევადასა და აღრიცხვაზე. სასამართლოს ასევე ჰყავს დაახლოებით 1500 თანამშრომელი, რომელთა უმეტესობა ბიუროკრატები ან მთარგმნელები არიან.

დამხმარე სტრუქტურა

ევროკავშირის კონსტიტუციურ საქმიანობას ხელს უწყობენ სასამართლოს მოხელეები, რომლებსაც გენერალურ ადვოკატებს უწოდებენ, ასევე მისი შვილობილი საერთო სასამართლო, რომელიც ნაკლებად რთულ საქმეებს განიხილავს.

გენერალური ადვოკატი
ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოხელე, რომლებიც სწავლობს შემოსულ საქმეებს და სასამართლოს ურჩევს, რომელი კანონები გამოიყენოს და რა ზომები მიიღოს.

გენერალური ადვოკატები

გენერალური ადვოკატები არიან სასამართლოს მოხელეები, რომელთა საქმიანობაც გულისხმობს სასამართლოში შესული საქმეების განხილვას, არგუმენტების შესწავლას და მოსამართლეთა წინაშე დამოუკიდებელი მოსაზრების გამოთქმას; ისინი სასამართლოს ატყობინებენ, რომელი კანონი მიესადაგება განსახილველ საქმეს და რა ზომები უნდა მიიღონ. გენერალური ადვოკატების მოსაზრებები მოსამართლეებისთვის მავალდებულებელი არ არის, მაგრამ ღირებულია (Barrows and Greaves, 2007). სასამართლოს ჰყავს ცხრა გენერალური ადვოკატი, რომლებიც ექვსწლიანი განახლებადი ვადით ინიშნებიან. მოსამართლეების მსგავსად, გენერალური ადვოკატებიც თეორიულად წევრი ქვეყნების მთავრობების „საერთო შეთანხმებით" ინიშნებიან, თუმცა პრაქტიკაში მოქმედებს არაფორმალური სისტემა, რომლის მიხედვითაც ცხრიდან თითო თანამდებობას იკავებს ოთხი უდიდესი წევრი სახელმწიფოს (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია და ესპანეთი) წარმომადგენელი, დანარჩენს კი როტაციის წესით იკავებენ შედარებით პატარა სახელმწიფოების მოქალაქეები. საჭიროების შემთხვევაში, წევრთა რაოდენობა იზრდება მინისტრთა საბჭოს მარტივი გადაწყვეტილებით. ერთი მათგანი ინიშნება პირველ გენერალურ ადვოკატად ერთი წლის ვადით, როტაციის წესით.

საერთო სასამართლო
დამხმარე სასამართლო, რომელიც 1989 წელს (როგორც პირველი ინსტანციის სასამართლო) ნაკლებად რთული საქმეების განსახილველად დაარსდა მათი პირდაპირ მართლმსაჯულების სასამართლოში გადაგზავნის თავიდან ასაცილებლად.

საერთო სასამართლო

1980-იან წლებში მართლმსაჯულების სასამართლოში საქმეების მატების გამო „საერთო ევროპული აქტით" გადაწყდა, შექმნილიყო ახალი პირველი ინსტანციის სასამართლო, რომელიც ნაკლებად რთულ საკითხებს განიხილავდა, მათ შორის, ევროკავშირის ინსტიტუციების წინააღმდეგ აღძრულ საქმეებს, წევრი სახელმწიფოების მიერ ევროკომისიის წინააღმდეგ აღძრულ სარჩელებს, წევრი სახელმწიფოების მიერ მინისტრთა საბჭოს წინააღმდეგ აღძრულ საქმეებს, ევროკავშირის ინსტიტუციების ან მათი თანამშრომლების მიერ განცდილი ზარალის საქმეებს, სავაჭრო ნიშნებთან დაკავშირებულ სარჩელებსა და საჯარო სამსახურის ტრიბუნალის აპელაციებს. ამ ინსტანციაში საქმის წაგების შემთხვევაში მხარეებს აქვთ უფლება, აპელაცია შეიტანონ მართლმსაჯულების სასამართლოში, მაგრამ მხოლოდ კანონთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

„ლისაბონის ხელშეკრულებით" სასამართლოს სახელი შეეცვალა და საერთო სასამართლო ეწოდა. მას თითქმის იგივე ინსტიტუციური მოწყობა აქვს, რაც მართლმსაჯულების სასამართლოს. მის შემადგენლობაში შედის 46 მოსამართლე დანიშნული ექვსწლიანი განახლებადი ვადით, მასში იგივე საპროცესო ნორმები მოქმედებს, რაც მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში (თუმცა გენერალური ადვოკატურა არ აქვს). მოსამართლეთა რაოდენობის შეცვლა შესაძლებელია მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილებით, ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის გარეშე. სასამართლო, ჩვეულებრივ, იკრიბება სამი მოსამართლის შემადგენლობით, თუმცა შეიძლება საქმე განიხილოს და გადაწყვეტილება გამოიტანოს ერთმა მოსამართლემაც. არის შემთხვევები, როდესაც სასამართლო იკრიბება ხუთი ან თხუთმეტი მოსამართლის შემადგენლობით (დიდი პალატა), მეტად მნიშვნელოვანი საქმეების გადაწყვეტისას კი, შესაძლოა, სასამართლო სრული შემადგენლობით შეიკრიბოს. ასეთ შემთხვევაში სასამართლოს მეთაურობს მოსამართლეთა მიერ სამწლიანი განახლებადი ვადით არჩეული პრეზიდენტი. 2019 წელს პრეზიდენტად აირჩიეს მარკ ვან დერ ვუდი – ადვოკატი ბელგიიდან და გენერალური სასამართლოს წევრი 2010 წლიდან.

გენერალური სამდივნო განსაკუთრებით აქტიურად განიხილავს კონკურენციის, სახელმწიფო დახმარებისა და ინტელექტუალური საკუთრების საკითხებს. მაგალითად, 2005 წელს საქმეში „ლორენ პიაუ ევროგაერთიანების კომისიის წინააღმდეგ" (*Laurent Piau v. Commission of the European Communities*) (საქმე 193/02) ერთ-ერთი ფეხბურთელის აგენტმა, ლორენ პიაუმ, სასამართლოს მიმართა სარჩელით იმის გამო, რომ FIFA-ს (ფეხბურთის საერთაშორისო მმართველი ორგანოს) მიერ დადგენილი ახალი წესები დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებდა საფეხბურთო აგენტებს, რაც დომინანტი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების ტოლფასი იყო და ეწინააღმდეგებოდა ანტიმონოპოლიურ კანონს (Competition Law). კომისიამ საქმე მას შემდეგ დახურა, რაც FIFA-მ წესები შეცვალა, თუმცა პიაუს საქმის დახურვის მართებულობაში ეჭვი ეპარებოდა, რის გამოც საქმე გენერალურ სასამართლოს გადაეცა. 2005 წელს გამოტანილ განაჩენში სასამართლომ განაცხადა, რომ საფეხბურთო გუნდებისა და მათი ეროვნული ასოციაციების საქმიანობა (ისევე, როგორც FIFA-სი) ეკონომიკური საქმიანობაა, რაც მათ ევროკავშირის ანტიმონოპოლიური კანონის გავლენის სფეროში აქცევს და თუმცა FIFA-ს წესები არ არღვევდა ევროკავშირის ანტიმონოპოლიური კანონს, ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლებელი იყო ამ წესების სპორტთან მიმართებაში გამოყენებაც.

(შენიშვნა: 2004 წელს შეიქმნა ევროკავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი, ის გენერალური სასამართლოსგან იღებდა ნებისმიერ საქმეს, რომელიც ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და მათ თანამშრომლებს შორის მომდინარე დავას უკავშირდებოდა. მის მიერ სამართლებრივ საკითხებზე გამოტანილი გადაწყვეტილებები შეიძლებოდა გასაჩივრებულიყო გენერალურ სასამართლოში, გამონაკლის შემთხვევებში კი – მართლმსაჯულების სასამართლოში. თემები საკითხთა ფართო სპექტრს მოიცავდა –კონტრაქტებიდან დაწყებული, პენსიებით, სამუშაო შეფასებებით, დაწინაურებით, დისკრიმინაციით, ხელფასებითა და სამუშაო ადგილებით დამთავრებული. ტრიბუნალისა და გენერალური სასამართლოს დატვირთვის ზრდის კვალდაკვალ, 2015 წელს გადაწყდა მათი გაერთიანება და გენერალური სასამართლოს წევრობის გაფართოება. 2016 წელს საჯარო სამსახურის ტრიბუნალის დაშლის შემდეგ დავებს ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და მათ თანამშრომლებს შორის განიხილავს გენერალური სასამართლო).

სასამართლოს საქმიანობა

მართლმსაჯულების სასამართლოს პასუხისმგებლობაში შედის ხელშეკრულებათა სწორი ინტერპრეტაციისა და ყველა წევრ სახელმწიფოში ევროკავშირის კანონების სამართლიანად და თანაბრად გამოყენების უზრუნველყოფა. სასამართლო ევროკავშირის სასამართლო ხელისუფლების უზენაესი ორგანო და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაკავშირებული საკითხების აპელაციის ბოლო ინსტანციაა (იხ. დიაგრამა 14.2). თავისი ვალდებულების გამო სასამართლო ევროინტეგრაციის პროცესის ცენტრში იმყოფება. სასამართლოს საქმიანობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა 1970-80-იან წლებში, როდესაც გაერთიანებაში ბაზარი გაჩნდა. ევროპული ინტეგრაციის იდეა მაშინ სასამართლომ გააცოცხლა, რადგან იგი უფრო მნიშვნელოვნად მიიჩნია, ვიდრე უბრალო საბაჟო კავშირის შექმნაა (Shapiro, 1992). იგი მსოფლიოს უძლიერესი სასამართლოა, თუმცა თავისი გადაწყვეტილებების პირდაპირი აღსრულების უფლებამოსილება არ გააჩნია და საკუთარ გავლენას სხვა აქტორების – ინსტიტუციების, სახელმწიფოებისა და ინდივიდების – საშუალებით ახორციელებს (Conant, 2002).



ილუსტრაცია 14.2 მართლმსაჯულების სასამართლოს სხდომა. მიუხედავად იმისა, რომ ის მსოფლიოში ყველაზე ძლიერი საერთაშორისო სასამართლოა და დიდი ხანია, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ცენტრში იმყოფება, მისი საქმიანობა, რაც უნდა გასაკვირი იყოს, ნაკლებად იქცევს საზოგადოების ყურადღებას.

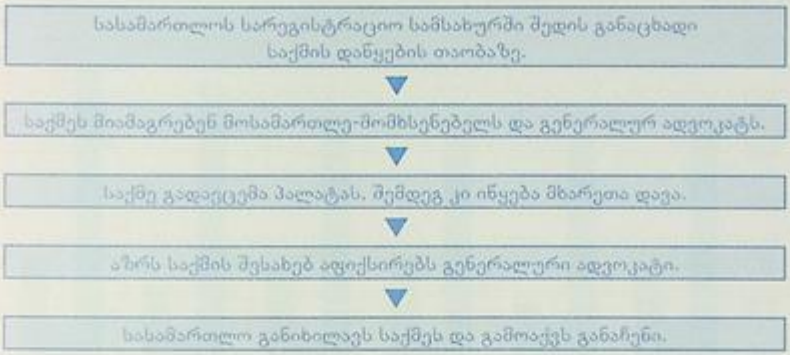
წყარო: ევროკავშირის სასამართლო

როგორც წესი, საქმეზე მუშაობა ადვოკატის ან წარმომადგენლის მიერ მოსარჩელე მხარის სახელით შედგენილი სარჩელის საფუძველზე იწყება. სარჩელი სასამართლო რეესტრში რეგისტრირდება და ქვეყნდება ოფიციალურ ჟურნალში, სადაც აღწერილია დავის შინაარსი და საფუძველი. მოპასუხეს ატყობინებენ სარჩელის აღძვრის შესახებ და საპასუხოდ ერთ თვეს აძლევენ. პრეზიდენტი საქმეს რომელიმე მოსამართლე-რაპორტიორს ანერს, პირველი გენერალური ადვოკატი კი გენერალურ ადვოკატს ნიშნავს. ეს ორი ოფიციალური პირი სასამართლოს წარუდგენს წინასწარ ანგარიშს, რის შემდეგაც საქმე გადაეცემა კონკრეტულ პალატას. შემდეგ სასამართლო წყვეტს, რამდენად საჭიროა დოკუმენტების წარმოდგენა, მონმეების დაკითხვა ან ექსპერტის დასკვნის მოთხოვნა, რის შემდეგაც საქმეს მხარეთა თანდასწრებით განიხილავს. ზეპირი მოსმენის ფაზაში გენერალური ადვოკატი გამოთქვამს მოსაზრებას, პალატის მიერ გადაწყვეტილების გამოტანის შემდეგ კი განაჩენი ცხადდება სასამართლოს ღია სხდომაზე (იხ. დიაგრამა 14.3).

დიაგრამა 14.2. *ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებანი*

- ის ევროკავშირის სამართლის უზენაესი ორგანო და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაკავშირებული საკითხების აპელაციის საბოლოო ინსტანციაა.
- გამოსცემს ნინასწარ დადგენილებებს, როდესაც ეროვნული სასამართლოები მიმართავენ ევროკავშირის კანონის ვალიდურობის შესახებ დადგენილების გამოსატანად რომელიმე ეროვნულ სასამართლო საქმესთან დაკავშირებით.
- გამოაქვს გადაწყვეტილებები, როდესაც ინდივიდი, კორპორაცია ან რომელიმე წევრი სახელმწიფო, ან ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუცია პირდაპირ აღძრავს საქმეს სასამართლოში. მოპასუხე მხარე, როგორც წესი, ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუცია ან წევრი სახელმწიფოა ხოლმე.

დიაგრამა 14.3 *ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს სამუშაო პროცესი*



შეიძლება, მთელ ამ პროცესს რამდენიმე თვე დასჭირდეს, შედარებით რთული დავების შემთხვევაში კი – რამდენიმე წელიც; თუმცა მცირე პალატების, საერთო სასამართლოსა და საჯარო სამსახურის ტრიბუნალის დაარსების შემდეგ საქმის განხილვის საშუალო დრომ იკლო. სასწრაფო გადაწყვეტილების მიღების საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლოა, საქმე დაჩქარებული წესით განიხილონ. ტექნიკურად ითვლება, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილებები ერთსულოვანი უნდა იყოს, თუმცა კენჭისყრა ხმათა მარტივი უმრავლესობის პრინციპით მიმდინარეობს. კენჭისყრა ფარულია, ასე რომ არასდროს არის ცნობილი, ვინ იყო წინააღმდეგი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). როგორც არნული ამტკიცებს (2008), მოსამართლეებს არ აქვთ საკუთარი აზრის (თანხმობისა თუ საწინააღმდეგო მოსაზრების) საჯაროდ დაფიქსირების უფლება ორი მიზეზის გამო. პირველ რიგში, იმიტომ, რომ თანამდებობაზე მათი ყოფნის ვადა ხანმოკლე და განახლებადია, რის გამოც მათ შეიძლება სულმა წასძლიოთ და საკუთარი აზრი საჯაროდ დააფიქსირონ მთავრობის კეთილგანწყობისა და თანამდებობაზე ხელახლა დანიშვნის შანსის მოსაპოვებლად. და მეორე, სასამართლოს არსებობის პირველ წლებში ფიქრობდნენ, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებაზე დაუთანხმებლობა მის ავტორიტეტს შეარყევდა.

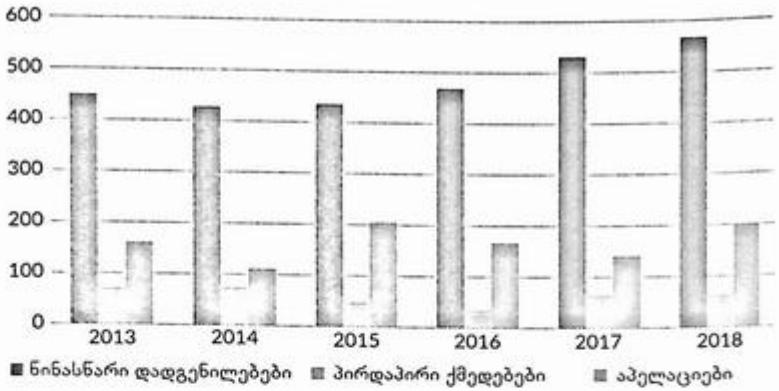
სასამართლოს საქმიანობა ორ ძირითად ნაწილად იყოფა: წინასწარი დადგენილებები და პირდაპირი ქმედებები.

წინასწარი დადგენილებები

ევროკავშირის კანონების თანამიმდევრულად გამოყენების უზრუნველსაყოფად ეროვნულ სასამართლოებს შეუძლიათ (ზოგჯერ სავალდებულოცაა), თხოვნით მიმართონ მართლმსაჯულების სასამართლოს, წინასწარი დადგენილება გამოიტანოს ევროკავშირის ამა თუ იმ კანონის ინტერპრეტაციისა და ვალიდურობის შესახებ, როდესაც ეს საკითხი ეროვნულ სასამართლოში შედის. წინასწარი დადგენილების მოთხოვნით სასამართლოს შეიძლება მიმართონ ევროკავშირის ინსტიტუციებმაც, მაგრამ, როგორც წესი, მოთხოვნები შედის ეროვნული სასამართლოებიდან, რომლებიც დადგენილების გამოტანის შემდეგ ვალდებულნი და პასუხისმგებელნი არიან ამ გადაწყვეტილების აღსრულებაზე. სიტყვა წინასწარი გარკვეულწილად შეცდომისკენ გვიბიძგებს, რადგან დადგენილების გამოტანის მოთხოვნით სასამართლოს, როგორც წესი, კონკრეტული საქმის მიმდინარეობისას მიმართავენ და არა მის დაწყებამდე; აქე-

წინასწარი დადგენილებები მართლმსაჯულების სასამართლოს დადგენილება ევროკავშირის კანონის ინტერპრეტაციისა და ვალიდურობის შესახებ, როცა ეს დავა ეროვნულ სასამართლოში წარმოიშობა.

დიაგრამა 14.4 *ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განხილული საქმეები*



დან გამომდინარე, დადგენილებები პარალელურია და არა წინასწარი. ვან გენდ ენ ლოოსი და ფლამინიო კოსტა წინასწარი დადგენილებების კლასიკური მაგალითებია. მეორემ, სავაჭრო ნიშნების შესახებ მიმდინარე დავამ, ავსტრიული ენერგეტიკული სასმელების გიგანტ „რედ-ბულსა" და ამსტერდამის ყავის მაღაზია „ბულდოგს" შორის კონფლიქტი ნარმოშვა. ეს უკანასკნელი 1975 წელს დაარსდა და მარიხუანას, თამბაქოს ნაწარმის, ტანსაცმლისა და სუვენირების გაყიდვით ტურისტებისა და ცნობილი ადამიანების საყვარელი ადგილი გახდა. 1997 წელს მან ჰოლანდიურ ბაზარზე გამოუშვა ენერგეტიკული სასმელი, რაც „რედ-ბულმა" გააპროტესტა; 2003 წელს მან მოითხოვა პროდუქტის ბაზრიდან ამოღება იმ მოტივით, რომ მსგავსი სახელწოდებები და პროდუქტების შეფუთვა მომხმარებელს აბნევდა. საქმე ჰოლანდიის სასამართლომდე მივიდა, სადაც „რედ-ბულმა" წააგო. მან გადაწყვეტილება გაასაჩივრა, რის შემდეგაც საქმე კვლავ სასამართლოს დაუბრუნდა, წინასწარი გადაწყვეტილების გამოტანა მართლმსაჯულების სასამართლოს სთხოვეს, რომელმაც დაადგინა, რომ ყველაფერი დამოკიდებული იყო იმაზე, თუ რამდენად უკავშირდებოდა ახალი პროდუქტი არსებულ და რეპუტაციის მქონე პროდუქტს. ამ გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით 2017 წელს ჰოლანდიის სასამართლომ დაადგინა, რომ არ არსებობდა ორი პროდუქტის აღრევის საფრთხე და რომ „ბულდოგი" „რედ-ბულის" სასაქონლო ნიშნის უფლებებს არ არღვევდა.

პირდაპირი ქმედება

პირდაპირი ქმედება საქმე, რომელშიც მოსჩივანი მხარეა ინდივიდი, კორპორაცია, წევრი სახელმწიფო ან ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუცია. მოპასუხე კი – ევროკავშირის რომელიმე ინსტუტუცია ან წევრი სახელმწიფო.

პირდაპირი ქმედებები არის საქმეები, როდესაც ერთი მხარე აწარმოებს სამართალწარმოებას მეორის, ხშირად წევრი სახელმწიფოს ან ევროკავშირის ინსტიტუციის, წინააღმდეგ და სურს, ეს საქმე განიხილოს არა ეროვნულმა, არამედ მართლმსაჯულების სასამართლომ. როგორც წესი, პირდაპირი ქმედება ხორციელდება ხუთიდან ერთ-ერთი ფორმით:

1. სარჩელი ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო: ეს ის შემთხვევებია, როდესაც წევრი სახელმწიფო არ ასრულებს ევროკავშირის კანონებით დაკისრებულ ვალდებულებას. ამგვარ საქმეს, როგორც წესი, აღძრავს ევროკომისია ან რომელიმე წევრი სახელმწიფო. ყველაზე ხშირად პირდაპირი ქმედების აღძვრის მიზეზი ხდება მომხმარებლის

დაცვის კანონმდებლობის შეუსრულებლობა და გადაადგილებისა და დაფუძნების თავისუფლების უფლების დარღვევა.

2. სარჩელი ანულირების მოთხოვნით: ასეთ შემთხვევაში (შედარებით იშვიათად ხდება) მიზანია, უზრუნველყოფილ იქნეს ევროკავშირის კანონების ხელშეკრულებებთან შესაბამისობა და იმ კანონების გაუქმება, რომლებიც მათთან შესაბამისობაში არ არის. მოპასუხე მხარე, როგორც წესი, ამ შემთხვევებში არის ევროკომისია ან საბჭო, რადგან პროცესი ერთ-ერთი მათგანის მიერ მიღებული აქტების გამო იწყება (Lasok, 2007).

3. სარჩელი უმოქმედობის გამო: ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუცია არ მოქმედებს ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად. სარჩელი შეიძლება შეიტანოს სხვა ინსტიტუციამ, წევრმა სახელმწიფომ ან კერძო პირმა.

4. სარჩელი ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით: ასეთ საქმეებში ევროკავშირის ინსტიტუციებისა და მათი თანამშრომლებისაგან ზარალის ანაზღაურებას ითხოვს მესამე მხარე. ასეთ საქმეთა უმრავლესობას განიხილავს საერთო სასამართლო.

5. კადრების მიერ შემოტანილი სარჩელი: სამართალწარმოება იწყება ევროკავშირის ინსტიტუციების თანამშრომლების მიერ ამ ინსტიტუციების, როგორც მათი დამსაქმებლის, წინააღმდეგ აღძრული სარჩელის საფუძველზე. საქმეს განიხილავს საერთო სასამართლო.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (Euroepan Court of Human Rights (ECHR)) სასამართლო მდებარეობს სტრასბურგში. განიხილავს 1950 წელს მიღებულ „ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან" დაკავშირებულ საქმეებს და გამოაქვს შესაბამისი განაჩენი.

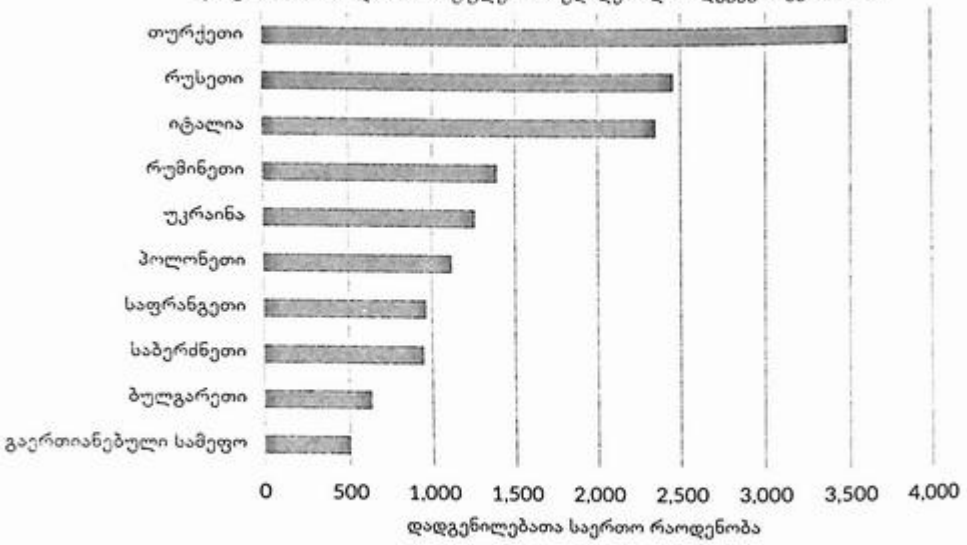
აპელაციები და სხვა საქმეები

როდესაც საერთო სასამართლოს მიერ გამოტანილ დადგენილებას ერთ-ერთი მხარე არ ეთანხმება, შეუძლია, საქმის აპელაციის მოთხოვნით მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართოს. სასამართლოს ასევე შეუძლია მიმართოს კომისიამ, მინისტრთა საბჭომ ან წევრმა ქვეყანამ საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტებისა და ევროკავშირის ხელშეკრულებების შესაბამისობის თაობაზე დადგენილების გამოტანის მოთხოვნით. თუ სასამართლო უარყოფით გადაწყვეტილებას გამოიტანს, შეთანხმების პროექტი უნდა შეიცვალოს. დასასრულ, სასამართლოს შეიძლება მიმართონ არბიტრაჟის მოთხოვნით ევროკავშირის მიერ ან მისი სახელით დადებული კონტრაქტებით (პირობითი სამართალწარმოება) წარმოშობილი დავების ან წევრ სახელმწიფოებს შორის ევროკავშირის ხელშეკრულებების გამო წარმოშობილი დავების შემთხვევაში.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (European Court of Human Rights (ECHR)) ევროკავშირის ინსტიტუციური ქსელის შემადგენელი ნაწილი არ არის, მაგრამ მისი საქმიანობის განხილვის გარეშე ევროკავშირის სასამართლო სისტემის ანალიზი არასრულყოფილი იქნება. ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფო (და თავად ევროკავშირიც) „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის" ხელმომწერი და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წევრები არიან, რაც ნიშნავს, რომ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვისას მართლმსაჯულების სასამართლომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებით შექმნილი პრეცედენტებით უნდა იხელმძღვანელოს.

დიაგრამა 14.5 ადამიანის უფლებათა უდიდესი დამრღვევები ევროპაში



წყარო: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მონაცემებზე დაყრდნობით (2019). *1959-იდან 2018* წლამდე გამოტანილი გადაწყვეტილებების შესახებ არსებული მონაცემები.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შტაბ-ბინა სტრასბურგში მდებარეობს. იგი 1959 წელს დაარსდა 1950 წელს მიღებული „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის" პირობების საფუძველზე. კონვენცია მიიღეს ევროსაბჭოს ფარგლებში, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ფუნდამენტური თავისუფლების დაცვის მიზნით. 1998 წლამდე სასამართლო მხოლოდ დროებით ორგანოდ ითვლებოდა, მუდმივ ინსტიტუციად კი 1998 წელს გადაკეთდა. მასზე პირდაპირ მიუწვდებოდათ ხელი ევროსაბჭოს იმ წევრი ქვეყნების მოქალაქეებს, რომლებიც ამ კონვენციის მონაწილეებიც არიან. მუდმივ ინსტიტუციად გადაქცევამ, ევროსაბჭოს წევრების რაოდენობის ზრდამ, მისი საქმიანობით მედიის დაინტერესებამ და გამარტივებულმა პროცედურებმა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში საქმეების მოზღვავება გამოიწვია. თავისი საქმიანობის პირველი 30 წლის მანძილზე სასამართლომ სამოცდაათიოდე განაჩენი გამოიტანა, ბოლო ათი წლის განმავლობაში კი (მას შემდეგ, რაც იგი მუდმივ ინსტიტუციად ჩამოყალიბდა) წლიურად საშუალოდ 45,000 სარჩელს იღებს და წელინადში 8,000-იდან 10,000-მდე განაჩენი გამოაქვს (Greer, 2006). ადამიანის უფლებათა დარღვევების მხრივ პირველ ადგილს თურქეთი და იტალია იყოფენ (იხ. დიაგრამა 14.5). თურქეთის შემთხვევაში გამოტანილ განაჩენთა ნახევარზე მეტი სამართლიანი სასამართლოს არარსებობისა და საკუთრების ხელყოფის გამოა გამოტანილი. იტალიის შემთხვევაში კი განაჩენთა ნახევარზე მეტის საფუძველი გაჭიანურებული სასამართლო პროცესებია. იმავდროულად, ვარაუდობენ, რომ რუსეთი შესაძლოა გამოეთიშოს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს, რადგან 2014 წელს განხორციელებული ყირიმის ანექსიის შემდეგ მას ევროპის საბჭოში ხმის უფლება შეუჩერდა.

ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში 47 მოსამართლეა,

თითო მოსამართლე ევროპის საბჭოს ყოველი ქვეყნიდან (თუმცა არ არის აუცილებელი, ყველა ქვეყანას ერთი წევრი ჰყავდეს). მოსამართლეებს ექვსწლიანი განახლებადი ვადით ნიშნავს ევროპული საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (ასაკობრივი ზღვარი 70 წელია), ისინი კი, თავის მხრივ, ირჩევენ პრეზიდენტს და ორ ვიცე-პრეზიდენტს. სასამართლო ხუთ სექციად იყოფა, თითოეული მათგანი დაბალანსებულია გეოგრაფიული ნიშნით, სქესითა და წევრი სახელმწიფოების განსხვავებული სამართლებრივი სისტემებით. თითოეული სექციის წევრები ყოველ სამ წელიწადში იცვლებიან. უფრო მნიშვნელოვან საქმეებს განიხილავს 17 მოსამართლისგან შემდგარი დიდი პალატა.

საქმის აღძვრა შეუძლია ნებისმიერ ხელშემკვრელ სახელმწიფოს ან კერძო პირს, რომელიც თვლის, რომ ზარალი მიადგა კონვენციის ხელშემკვრელი სახელმწიფოს ქმედების გამო. საქმეების განხილვა ძირითადად წერილობითი ფორმით მიმდინარეობს, სასამართლოს განსახილველად საქმეთა მხოლოდ მცირე რაოდენობა გადაეცემა. თითოეულ საქმეს აწერენ კონკრეტულ სექციას, რომელსაც შეუძლია, საქმე წარმოებაში მიიღოს ან უარი თქვას. საქმის წარმოებაში მიღების შემთხვევაში გადაწყვეტილება ხმების მარტივი უმრავლესობით მიიღება. არსებობს აპელაციის უფლება დიდ პალატაში, თუმცა ამ უფლების გამოუყენებლობის შემთხვევაში განაჩენი საბოლოოა და სამ თვეში აღსრულდება. განსახილველი სახელმწიფოს მხრიდან ზომების მიღებაზე ზედამხედველობის პასუხისმგებლობა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს ეკისრება.

ეს თავი არასრულყოფილი იქნება, თუ არ მოვიხსენიებთ ორ სასამართლოს, რომლებიც ხშირად ერევათ მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში. თუმცა, სამართლებრივი თვალსაზრისით, მათ შორის კავშირი მცირეა. პირველია მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო (International Court of Justice), რომელიც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სასამართლო ორგანოა. იგი 1945 წელს დაარსდა, მდებარეობს ჰააგაში და მისი საქმიანობა გაეროს წევრ ქვეყნებს შორის წარმოშობილი დავების მოგვარებას, სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოსაზრების გამოტანას და საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და გაეროს სხვა ორგანოებს შორის წარმოშობილი სამართლებრივი დავების შესახებ მოსაზრების გამოთქმას გულისხმობს. მეორე კი სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოა (International Criminal Court), რომელიც ასევე ჰააგაში მდებარეობს. სასამართლო 2002 წელს დაარსდა და მის მოვალეობაში შედის ინდივიდებისთვის ბრალის წაყენება კაცობრიობის წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაულის, ომის დანაშაულისა და გენოციდისათვის. ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფო ორივე სასამართლოს წევრია, მათმა დადგენილებებმა, შესაძლოა, გავლენა იქონიოს ევროკავშირის სასამართლო საქმეებზე, მათი ურთიერთობა მართლმსაჯულების სასამართლოსთან ისეთი მჭიდრო არ არის, როგორიც მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. შეიძლება თუ არა მართლმსაჯულების სასამართლო ჩაითვალოს საკონსტიტუციო სასამართლოდ მაშინ, როცა ევროკავშირს კონსტიტუცია არ აქვს?
2. არის თუ არა ზუსტი და გონივრული, მართლმსაჯულების სასამართლო აღვნეროთ როგორც „ევროკავშირის ინსტიტუტებიდან ყველაზე აშკარად სუპრანაციონალური"?
3. რა არის სასამართლოს პოლიტიკური როლი, ასეთის არსებობის შემთხვევაში?
4. შესაძლებელია თუ არა, როგორც სასამართლოს ყოფილმა პრეზიდენტმა ვასილიოს სკურისმა თქვა, მართლმსაჯულების სასამართლომ საქმეებზე გადაწყვეტილების გამოტანის გარდა, „სხვა არაფერი აკეთოს"? სხვაგვარად რომ ვთქვათ, შეიძლება თუ არა მოსამართლეები ობიექტურები და ნეიტრალურები იყვნენ?
5. მართლმსაჯულების სასამართლოს ნევრები უნდა აირჩიონ თუ მინიმუმ ევროპარლამენტმა მაინც უნდა დაამტკიცოს ისინი?

ძირითადი ტერმინები

ეადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო
გენერალური ადვოკატი
ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა
პირდაპირი ეფექტი
პირდაპირი მოქმედება
საერთო სასამართლოს მოსამართლე-მომხსენებელი (რაპორტიორი)
წინასწარი გადაწყვეტილება

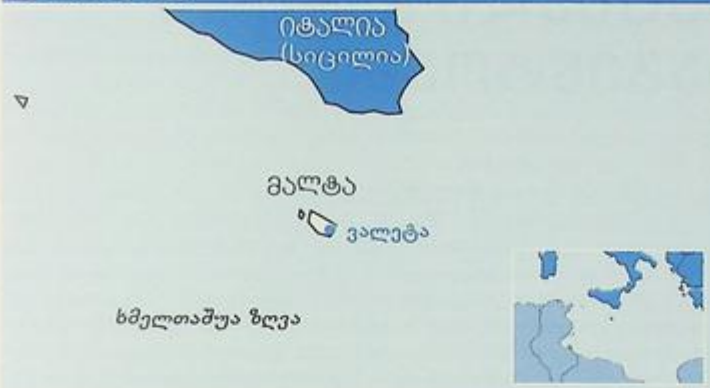
კონცეფციები

საკონსტიტუციო სასამართლო
სასამართლო უფლებამოსილება
ურთიერთაღიარება

დამატებითი ლიტერატურა

- Hartley, T.C. (2014) The Foundations of European Union Law, 8th edn (Oxford University Press). ერთ-ერთი საუკეთესო სახელმძღვანელო ევროკავშირის სამართლის შესახებ, რომელშიც გარკვეული თავები ეძღვნება მის ინსტიტუციებს, სამართლებრივ სისტემას, სამართლებრივ პრინციპებს და მათ გავლენას ნევრ სახელმწიფოებზე.
- Saurugger, Sabine, and Fabien Terpan (2017) The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law (Palgrave Macmillan). სასამართლოს ისტორიისა და მუშაობის კვლევა, რომელიც აერთიანებს იურიდიული მეცნიერებისა და პოლიტოლოგის პერსპექტივებს.
- Schmidt, Susanne K., and R. Daniel Kelemen (eds) (2013) The Power of the European Court of Justice (Routledge). ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს საქმიანობის კვლევების რედაქტირებული კრებული, რომელიც აფასებს მის, როგორც ევროპული ინტეგრაციის ძრავას, როლს.

კადრი: მალტა





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	43% დადებითი, 43% ნეიტრალური, 10% უარყოფითი
ევროზონის ნევრი?	დიახ (2008 წლიდან)
დედაქალაქი	ვალეტა
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	6/705 (ევროკავშირში ყველაზე ნაკლები ადგილი აქვს სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	72.7% (მე-3 ყველაზე მაღალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	3/316 (ყველაზე ნაკლები ევროკავშირში) (‚ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

460,000
მოსახლეობა

$13
მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$26,750
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

316
კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

მალტა ევროკავშირის ყველაზე პატარა ნევრი ქვეყანაა როგორც მოსახლეობით, ისე ეკონომიკის სიდიდით. ხმელთაშუა ზღვაში მდებარე ამ კუნძულოვან სახელმწიფოს ხანგრძლივი კულტურული ურთიერთობების მრავალფეროვანი ისტორია აქვს. სხვადასხვა დროს ის ეკავათ ფინიკიელებს, ბერძნებს, რომაელებს, არაბებს, უფრო მოგვიანებით კი – ფრანგებსა და ბრიტანელებს. მას მიენიჭა ბრიტანეთის მედალი მამაცობისათვის – ჯორჯის ჯვარი – იმ თავდადებისთვის, რომელიც მეორე მსოფლიო ომში გერმანელთა თავდასხმების წინააღმდეგ გამოიჩინა. მალტამ ჯვარი ეროვნული დროშის სიმბოლოდ გამოიყენა, როდესაც 1964 წელს ბრიტანეთისგან დამოუკიდებლობა მოიპოვა. მას შემდეგ მალტამ განიმტკიცა პოზიციები საერთაშორისო არენაზე, იგი ცნობილია თავისი სავაჭრო ურთიერთობებითა და ღირსშესანიშნაობებით, რომლებიც უამრავ ტურისტს იზიდავს. თუმცა მალტა ონლაინ აზარტული თამაშების ცენტრიცაა, რის გამოც მას ბრალს სდებენ კორუფციასა და ფულის გათეთრებაში. მიუხედავად იმისა, რომ მალტელები ევროპარლამენტის არჩევნებში აქტიურად მონაწილეობდნენ, ევროკავშირის შესახებ ისინი არაერთგვაროვანი აზრისა არიან.

15 სპეციალიზებული სააგენტოები

მიმოხილვა

ევროპული სახელმწიფოები დიდი ხნის მანძილზე თანამშრომლობენ ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა: სამეცნიერო კვლევები, პატენტები, ტელეკომუნიკაცია, სპორტი, უმაღლესი განათლება, საფოსტო კავშირი და სტანდარტების დადგენა. შესაბამისი საერთაშორისო ორგანოებიც შეექმნა, რომელთა რიცხვს ამ ბოლო დროს ევროკავშირის სპეციალიზებულ სააგენტოთა ქსელიც შეემატა. ის აერთიანებს ისეთ საფინანსო ორგანოებს, როგორიცაა ევროპის ცენტრალური ბანკი და დეცენტრალიზებულ ორგანოებს: „ევროპოლსა" (Europol) და ევროპის სურსათის უსაფრთხოების სამსახურს (European Food Safety Authority), აღმასრულებელ სააგენტოებს, რომლებიც ევროკავშირის პროგრამებს ხელმძღვანელობენ და ასევე საკონსულტაციო ორგანოს: რეგიონთა კომიტეტს (Committee of the Regions).

სააგენტოები ერთი საერთო შაბლონური სქემით არ ხელმძღვანელობენ. ზოგი მათგანი ევროკავშირის სტრუქტურის ნაწილია, ზოგი კი – დამოუკიდებელი ერთეული. ბევრი 1990-იანი წლების, ანუ ინტეგრაციის განფენილობის გაფართოების შემდეგ, შეიქმნა, როდესაც საქმირო გახდა პოლიტიკის უფრო ეფექტიანი კოორდინაცია. ისინი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ზომით, განფენილობითა და პოლიტიკური როლით. მათ შექმნას განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ყურადღება არ მიუპყრია, თუმცა მათი დაარსება ნიშანდობლივი მოვლენა იყო, რამეთუ მათ ევროკავშირს ტრადიციული სამთავრობო სისტემის ნიშნები შესძინეს.

სააგენტოების შექმნის კვალდაკვალ საჭირო გახდა გარკვეული ცვლილებების განხორციელება ზოგიერთი სახელმწიფოების ეროვნულ სააგენტოებში; მათი არსებობა ხელს უწყობს ევროკავშირის პოლიტიკის უკეთეს კოორდინაციას და უფლებამოსილებას ეროვნულ მთავრობებსა და ევროკავშირის ინსტიტუციებს შორის ანაწილებს. ამ ბოლო დროს გარკვეული კითხვები გაჩნდა სააგენტოების განვითარების საერთო გეგმის არარსებობის გამო: რა დამოკიდებულება უნდა არსებობდეს მათსა და მათ ეკვივალენტ სახელმწიფო სააგენტოებს შორის, როგორ უნდა იმართებოდეს ისინი, როგორ ხდებოდეს მათი ანგარიშვალდებულების საკითხი და როგორ უნდა განვითარდნენ მომავალში.

საკვანძო საკითხები

- ევროკავშირის პოლიტიკის განფენილობის გაფართოებისა და მისი პასუხისმგებლობების ზრდის კვალდაკვალ გაიზარდა ევროპული სააგენტოების ქსელი, რომლებსაც საგანგებო პოლიტიკური პასუხისმგებლობები აკისრიათ.
- ევროკავშირის ფინანსურ ინსტიტუტებს – მათ შორის ევროპის ცენტრალურ ბანკს – პოლიტიკის შემუშავებისა და ზედამხედველობის პასუხისმგებლობა აქვს.
- დეცენტრალიზებული სააგენტოები ისეთ საკითხებს განიხილავენ, როგორიცაა: პროფესიული სწავლება, ახალი მედიკამენტების შეფასება და საავიაციო და საზღვაო უსაფრთხოების გაუმჯობესება; აღმასრულებელი უწყებები კონკრეტული ამოცანის შესასრულებლად, განსაზღვრული ვადით იქმნება.
- პოლიციისა და სასამართლოს თანამშრომლობას ხელი შეუწყო ევროპოლმა და ევროიუსტმა (Eurojust), რომლებიც აქტიურად მონაწილეობენ ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის სერიოზული ფორმების გამოძიებაში.
- ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, რომელიც ძირითადი ეკონომიკური და სოციალური ჯგუფებისგან შედგება, რჩევებს გასცემს, ევროპისა და რეგიონთა კომიტეტი კი ადგილობრივი ხელისუფლების ინტერესებს გამოხატავს.
- აუდიტორთა ევროპული სასამართლო ევროკავშირის ფინანსური დამკვირვებელია. ევროკორპუსს (Eurocorps) მრავალეროვნული ევროპული სამხედრო ძალა ჰყავს ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ, ევროპის კოსმოსური სააგენტო კი კოსმოსურ კვლევებს ახორციელებს და ასტრონავტთა ევროპულ პროგრამას მართავს.

ევროკავშირის სააგენტოების გაფართოებადი სამყარო

იმის გამო, რომ 2018-19 წლებში ბრექსიტის პერსპექტივები სულ უფრო რეალური ხდებოდა, დიდ ბრიტანეთში დაფუძნებული უცხოური კომპანიები ცდილობდნენ, თავიანთი ოპერაციები ევროკავშირის სხვა ნაწილებში გადაეტანათ, რათა არ დაეკარგათ მუდმივი წვდომა ერთიან ბაზარზე. შედეგად ბრიტანეთში უამრავი სამუშაო ადგილი დაიკარგა. ასევე შედგა გეგმები ევროკავშირის ორი სააგენტოს –ევროპის საბანკო უწყებისა (EBA) და ევროპის მედიკამენტების სააგენტოს (EMA) – სათავო ოფისების ლონდონიდან პარიზსა და ამსტერდამში გადატანის შესახებ, თუმცა ამ შემთხვევაში შედარებით ნაკლები სამუშაო ადგილი დაიკარგა (დაახლოებით 1,100 ადამიანი, რომელთა უმეტესობა დამსაქმებელს გაჰყვა). ნათელი გახდა, რაოდენ მნიშვნელოვანია ქვეყანაში ასეთი სააგენტოების შენარჩუნება. 1990-იანი წლებიდან სააგენტოები ინტენსიურად იქმნებოდა და მთელი ევროკავშირის მასშტაბით ვრცელდებოდა, რაც ნევრი ქვეყნების ევროკავშირის ინსტიტუციებთან დაკავშირების ერთერთი გზა იყო; 2019 წლის მონაცემებით, ევროკავშირის სააგენტოები მის თითქმის ყველა ნევრ ქვეყანაში ფუნქციონირებდა, ბულგარეთის, ხორვატიის, კვიპროსის, რუმინეთისა და სლოვაკეთის გარდა.

ტერმინ „სააგენტოს" ევროკავშირში ფართო გაგებით იყენებენ, რადგან ევროკავშირის ამ სპეციალიზებულ ორგანოებს სხვადასხვა ფორმა, განსხვავებული დონე და პასუხისმგებლობები აქვთ. მათ შორისაა ისეთი გიგანტები, როგორიცაა ევროპის ცენტრალური ბანკი, რომლის 3,600 თანამშრომელი პასუხისმგებელია ევროს მართვაზე; მათ რიგებშია ისეთი ორგანოებიც, რომლებიც ევროკავშირის ძირითადი ინიციატივების ზედამხედველობას ახორციელებენ ისეთ სფეროებში, როგორიცაა საზოგადოებრივი ჯანდაცვა და საზღვრის დაცვა; არის უფრო მოკრძალებულებიც, სადაც სულ რაღაც 40-მდე თანამშრომელია დასაქმებული, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან ინფორმაციის მოძიებაზე. ბოლოდროინდელმა სამეცნიერო კვლევებმა (იხ. Busuoic et al., 2012, და Rittberger and Wonka, 2013) მეტი ნათელი მოპფინა ამ სააგენტოების შექმნისა და



ილუსტრაცია 15.1: ევროკავშირის საგარეო საზღვრო უსაფრთხოების სააგენტოს ფრონტექსის შტაბ-ბინა ვარშავაში, პოლონეთი. განსაკუთრებით ბევრი საქმე ჰქონდა ბოლო წლებში ევროკავშირის მიგრაციის კრიზისის მოგვარების პერიოდში.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური



ცენტრალური ბანკი

მათი მართვის სპეციფიკასა და გავლენას, რომელსაც ისინი ევროკავშირში და მის ფარგლებს გარეთ ახდენენ.

კურტინისა და ეგებერგის აზრით (2019), სააგენტოებმა ხელი შეუწყო ალმასრულებელი ძალაუფლების ტრანსფორმაციას ევროკავშირის მმართველობის სისტემაში, რადგან მათ პირდაპირი ურთიერთობები დაამყარეს ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოებთან, რის შედეგადაც სახელმწიფო ადმინისტრაციები ევროკავშირის ინტეგრირებული და მრავალდონიანი ადმინისტრაციის ნაწილებად იქცა. არსებობს იმის მტკიცებულებაც (იხ. Coman-Kund, 2018), რომ ზოგიერთმა ამ სააგენტომ გლობალური აქტორის როლი შეიძინა; მაგალითად, ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტო მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის საავიაციო ორგანოებთან მუშაობს, ფრონტექსი (Frontex, სასაზღვრო უსაფრთხოების სააგენტო) ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებში მსგავს ორგანიზაციებთან საქმიანობს, ევროპული ქიმიკატების სააგენტო კი ზედამხედველობს ევროკავშირის რეგულაციების განხორციელებას ახალ ქიმიკატებთან დაკავშირებით, რომელთა გავლენაც თვალნათლივ ეტყობა ევროკავშირის ყველა ძირითად სავაჭრო პარტნიორს (იხ. თავი 24).

საფინანსო ორგანოები

ეკონომიკა ევროპის ინტეგრაციის ცენტრში დიდი ხნის წინ მოექცა; ამიტომ საკვირველი არ არის, რომ ევროპის სპეციალიზებულ სააგენტოთა შორის ყველაზე გავლენიანი ბანკებია. ყველაზე ძლევამოსილი და მნიშვნელოვანია ევროზონის სავალუტო პოლიტიკის განმკარგველი ბანკი – ევროპის ცენტრალური ბანკი (European Central Bank), ყველაზე ძველი კი – „რომის ხელშეკრულებით" დაარსებული ევროპის საინვესტიციო ბანკი (European Investment Bank), რომლის მიზანიც ეეგ-ის ეკონომიკის დაბალანსებული განვითარება იყო. 2007-2009 წლების გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა წევრი სახელმწიფოები აიძულა, სერიოზულად დაფიქრებულიყვნენ ტრანსევროპული საფინანსო რეგულაციების შემოღებაზე, რასაც რამდენიმე ახალი ინსტიტუციის დაარსება მოჰყვა. მათ საბანკო, სადაზღვევო, საპენსიო და ფინანსური მომსახურების ბაზრების ზედამხედველობის გაუმჯობესება დაევალათ.

ევროპის ცენტრალური ბანკი

მართალია, ევროპის ცენტრალური ბანკი მხოლოდ 1998 წელს შეიქმნა, მაგრამ ის ძალიან მალე ყველა პანევროპულ ინსტიტუციაზე გავლენიანად და ძლიერად გადაიქცა; ამავე დროს მსოფლიოში ერთადერთი საერთაშორისო ცენტრალური ბანკი გახდა. თავიდან მისი ამოცანა იყო ევროს განკარგვის ხელშეწყობა ფასების სტაბილურობის შენარჩუნებით, საპროცენტო განაკვეთების დადგენით, ფულის მიწოდებაზე კონტროლის დანესებითა და ევროზონის ქვეყნების უცხოური რეზერვების მართვით. თავად ევროს შემოღება უდიდესი ისტორიული ნაბიჯი გახლდათ, რომელმაც მონეტარული ძალაუფლება ინდივიდუალური სახელმწიფოების ნაცვლად ცენტრალურ ხელისუფლებას გადასცა. მისი საქმიანობა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი გახდა ევროზონის კრიზისის პირობებში, როცა საჭირო გახდა მენეჯმენტის გამკაცრება, რათა ევროზონის ქვეყნებს წევრობის პირობები დაეკმაყოფილებინათ.

გლობალურ საფინანსო სისტემაში ევროს სრულად ინტეგრირებისა და იმის შემდეგ, როცა ევრომ სერიოზული პრობლემების გადალახვა შეძლო (იხ. თავი 21), ევროპის ცენტრალური ბანკის მნიშვნელობაც გაიზარ-

და და მისი პოლიტიკური დატვირთვაც, რის გამოც დაისვა კითხვა – აქვს თუ არა მას საკმარისი უფლებამოსილება ან პირიქით, თავის უფლებამოსილებას ხომ არ ამეტებს (კრიტიკოსთა აზრით). შმიდტის (2016) მტკიცებით, ევროპის ცენტრალური ბანკი, კომისიასთან ერთად, „ფარულად" და თანდათანობით ცვლის ევროზონის წესებს, თუმცა საჯაროდ არ აღიარებს. ბანკმა ახალი უფლებამოსილებები შეიძინა: ის თვალს ადევნებს სახელმწიფოთა ბიუჯეტებს და მეთვალყურეობას უწევს ევროზონის უმსხვილეს ბანკებს; დღეს ის, აშშ-ის ფედერალურ სარეზერვო სისტემასთან ერთად, მსოფლიოს ყველაზე ძლიერი ცენტრალური ბანკია.

ევროპის ცენტრალური ბანკი (ECB) ევროზონის ცენტრალური ბანკი, რომლის პასუხისმგებლობაშიც შედის ევროს მართვა საპროცენტო განაკვეთის დადგენის, ფასების სტაბილურობის ხელშეწყობისა და უცხოური რეზერვების მართვის გზით.

ევროპის ცენტრალური ბანკის დაარსების იდეა პირველად 1988 წელს გაჩნდა. მის სქემატურ მონახაზზე ლაპარაკი იყო „მაასტრიხტის ხელშეკრულებაში", მისი შექმნისაკენ კი პირველი ნაბიჯები 1994 წლის იანვარში გადაიდგა ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის (European Monetary Institute) დაარსებით. ინსტიტუტის დაარსების მიზანი იყო წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული ბანკების თანამშრომლობის ხელშეწყობა და მისი კოორდინაცია, რაც ევროს შემოსაღებად ხელსაყრელ პირობებს მოამზადებდა (Lastra, 2017). ევროპის ცენტრალური ბანკი ოფიციალურად 1998 წლის 1 იანვარს დაარსდა, მან ევროპის სავალუტო ინსტიტუტი ჩაანაცვლა და შემდეგი ორი ახალი საბანკო ქსელის ნაწილი გახდა:

1. ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემისა (the European System of Central Banks), რომელიც აერთიანებს ევროპის ცენტრალურ ბანკს და ყველა წევრი სახელმწიფოს ცენტრალურ ბანკებს.
2. ევროსისტემისა (the Eurosystem), რომელიც აერთიანებს ევროპის ცენტრალურ ბანკს და ყველა იმ წევრი სახელმწიფოს ეროვნულ ბანკებს, რომლებმაც ევრო მიიღეს. ევროსისტემა, რომელიც თავს „ევროზონის მონეტარულ ხელისუფალს" უწოდებს, ცდილობს, ხელი შეუწყოს ფასებისა და ფინანსურ სტაბილურობას, ფინანსურ ინტეგრაციას და ევროზონის ქვეყნების საგარეო რეზერვების შენახვასა და მართვას.



საბანკო კავშირი

შეთანხმება (არსებობს მხოლოდ ევროკავშირში), რომელიც თავს უყრის პასუხისმგებლობას საბანკო პოლიტიკაზე. მათ შორის ითვალისწინებს ბანკების კომბინირებულ ზედამხედველობას, რესტრუქტურიზაციას ბანკის წარუმატებლობის შემთხვევაში და დეპოზიტების დაცვის საერთო სისტემას. 2012 წელს ევროზონის კრიზისის საპასუხოდ ინიციირებული ეს გაერთიანება დაუსპა და კამათის საგანი გახდა იმ ზემოქმედების გამო, რომელიც მან შეიძლება სახელმწიფოთა სუვერენიტეტზე მოახდინოს; მისი გრძელვადიანი დამსახურებებია და პერსპექტივების შესახებ დღესაც აზრთა სხვადასხვაობაა.

ევროპის ცენტრალური ბანკი ნებისმიერ ცენტრალურ ბანკზე მეტი დამოუკიდებლობით სარგებლობს: ეროვნული ცენტრალური ბანკის უფლებამოსილების შეცვლა შესაძლებელია სახელმწიფო კანონით, ევროპის ცენტრალური ბანკის უფლებამოსილება კი ხელშეკრულებითაა განსაზღვრული, რომლის პირობები მხოლოდ ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობით იცვლება (Hodson, 2015). ევროპის ცენტრალურ ბანკს მართავს მმართველთა საბჭო, რომელიც მის პოლიტიკას ქმნის. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან ევროზონის ყოველი წევრი სახელმწიფოს ცენტრალური ბანკის მმართველები და ბანკის აღმასრულებელი საბჭო, რომელიც ბანკის ყოველდღიურ საქმიანობას განაგებს. მის შემადგენლობაში შედიან პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტი და ოთხი წევრი (იხ. ცხრილი 15.1), რომლებსაც წევრი სახელმწიფოების მთავრობები ნიშნავენ რვაწლიანი ერთჯერადი ვადით. ბანკს ასევე ჰყავს წევრი სახელმწიფოს ცენტრალური ბანკების მმართველებისგან შემდგარი გენერალური საბჭო, რომელიც ევროზონის არაწევრ ქვეყნებთან კავშირზეა პასუხისმგებელი. 2010 წლის მაისში, საბერძნეთის ვალის მორევის დატრიალების შემდეგ, ფრანკფურტში ევროპის ცენტრალური ბანკის ახალი სათავო ოფისის საძირკველი ჩაიყარა. ის 2014 წელს გაიხსნა.

ევროზონის კრიზისმა არა მხოლოდ ცხადყო ევროსივრცეში შემავალი სახელმწიფოების ბიუჯეტის მკაცრი კონტროლის საჭიროება, არამედ დაადასტურა კიდეც, რომ ევროპის ცენტრალური ბანკი ერთადერთი

ევროსისტემა ევროზონის მონეტარული ორგანო, რომელიც შედგება ევროპის ცენტრალური ბანკისა და ეროვნული ცენტრალური ბანკებისგან და ევალება ფინანსური სტაბილურობის ხელშეწყობა ევროზონაში.

ინსტიტუციაა, რომელსაც ევროზონაში პრობლემების წარმოქმნის შემთხვევაში სწრაფად და ეფექტიანად რეაგირება შეუძლია. ბანკის მხრიდან კრიზისზე რეაგირებამ პოლიტიკოსებს გაუჩინა კითხვები, ხომ არ უნდა გახდეს ევროპის ცენტრალური ბანკი, ფედერალური სარეზერვო ბანკის მსგავსად, საკრედიტო ორგანო (გამოუვალ მდგომარეობაში) და ხომ არ უნდა გადაეცეს მას ევროზონის ფისკალურ პოლიტიკაში ჩარევის უფლება. დიდი დავის საგანი გახდა, უნდა ჰქონდეს თუ არა ევროპის ცენტრალურ ბანკს სამთავრობო ობლიგაციების შესყიდვის უფლება, რადგან ეს მას მთავრობების პირდაპირი დაფინანსების საშუალებას მისცემს, რაც საბოლოო ჯამში ვალების გაორმხრივებას გამოინვევს, ანუ ევროზონის ქვეყნების ვალები ერთად მოიყრის თავს (Alessi, 2012).

ბოლოდროინდელი მნიშვნელოვანი მოვლენა, რომელიც 2012 წელს დაინყო, იყო მცდელობა, შექმნილიყო ევროპული საბანკო კავშირი ფინანსური ბაზრის ერთიანი წესებით, ერთიანი ზედამხედველობითა და გადაწყვეტის მექანიზმით და საგანგებო ფონდით. შეთანხმების თანახმად, ამ პროგრამის ცენტრში ევროპის ცენტრალური ბანკი იქნება, რომელიც გააკონტროლებს ევროკავშირის ბანკებს, უზრუნველყოფს მათ ევროკავშირის საბანკო წესებთან შესაბამისობას და დააკვირდება პოტენციურ პრობლემებს. პროგრამის დამტკიცების შემთხვევაში საბანკო კავშირი არა მხოლოდ არსებითად გაზრდის ბანკის უფლებამოსილებებს, არამედ შექმნის საზედამხედველო ორგანოს, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებული იქნება მონაწილე ქვეყნების ყველა მსხვილი ბანკი. ევროპის ცენტრალური ბანკის საქმიანობასთან ასოცირდება 2010 წელს დაარსებული ევროპის საბანკო უწყება (EBA), რომელსაც ევალება ბანკების სტრეს-ტესტების ჩატარება იმაში დასარწმუნებლად, რომ მათ საკმარისი აქტივები აქვთ მოულოდნელ ეკონომიკურ შოკებთან გასამკლავებლად.

ცხრილი 15.1 *ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტები*

ვადა	სახელი, გვარი	წევრი სახელმწიფო	ისტორია
1998–2003	ვიმ დუიზენბერგი	ნიდერლანდები	ჰოლანდიის ფინანსთა მინისტრი, De Nederlandsche Bank-ის პრეზიდენტი
2003–2011	ჟან-კლოდ ტრიშე	საფრანგეთი	მმართველი, საფრანგეთის ბანკი
2011–2019	მარიო დრაგი	იტალია	მსოფლიო ბანკის აღმასრულებელი დირექტორი, იტალიის ბანკის ხელმძღვანელი
2019 –	კრისტინ ლაგარდი	საფრანგეთი	საფრანგეთის ფინანსთა მინისტრი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის დირექტორ-განმკარგულებელი

ევროპის საინვესტიციო ბანკი

ევროპის საინვესტიციო ბანკის (European Investment Bank (EIB)), მსოფლიოს უდიდესი მრავალმხრივი განვითარების ბანკის, სათაო ოფისი ლუქსემბურგში მდებარეობს. ის 1958 წელს დაარსდა „რომის ხელშეკრულების" პირობებით, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების „დაბალანსებული და სტაბილური განვითარების" ხელშეწყობის მიზნით. იგი ევროკავშირის გრძელვადიანი საკრედიტო ბანკია. მისი ფონდების წყარო ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და მსოფლიოს საერთაშორისო ფინანსურ ბაზრებზე ნასესხები კაპიტალია. ბანკი თანხებს ძირითადად გრძელვადიანი კაპიტალური პროექტების დაფინანსების მიზნით ასესხებს, მაგ., კაპიტალური აქტივების – მინის, შე-

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

კრისტინ ლაგარდი



კრისტინ ლაგარდი (1956–) 2019 წლის ოქტომბერში დაინიშნა ევროპის ცენტრალური ბანკის მეოთხე პრეზიდენტად. და, შესაბამისად, მსოფლიოში უდიდესი სავალუტო ზონის ხელმძღვანელად. მას ჰქონდა საფრანგეთის პოლიტიკასა და ეკონომიკაში მოღვაწეობის გამოცდილება. იყო პირველი ქალი ფინანსთა მინისტრი G7-ის ერთ-ერთი უდიდესი ეკონომიკის ქვეყანაში, პირველი, ვინც დაინიშნა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) განმკარგველ-დირექტორად და ევროპის ცენტრალური ბანკის (ECB) პრეზიდენტად. დაიბადა პარიზში, მოზარდობისას ასპარეზობდა საფრანგეთის სინქრონული ცურვის ეროვნულ გუნდში, ერთი ნელი სტაჟიორად მუშაობდა შეერთებული შტატების კონგრესში, დაამთავრა პარიზის დასავლეთის უნივერსიტეტი Nanterre La Défense ინგლისურისა და სამართლის მაგისტრის ხარისხით; მუშაობდა ჩიკაგოში დაფუძნებულ იურიდიულ ფირმა Baker & McKenzie-ში, სადაც პარტნიორი გახდა. მსახურობდა საფრანგეთის ვაჭრობის მინისტრად პრეზიდენტ ჟაკ შირაკის მთავრობაში, სოფლის მეურნეობისა და ფინანსთა მინისტრად პრეზიდენტ ნიკოლა სარკოზის მთავრობაში; შემდეგ დაინიშნა ვაშინგტონში, საერთაშორისო სავალუტო ფონდში. მისი ვადა ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტის პოსტზე 2027 წლამდე გაგრძელდება.

ნობებისა და სხვა ნაგებობების შესაძენად, რაც ევროკავშირის პოლიტიკის მიზნების განხორციელებას უწყობს ხელს. ბანკისთვის პრიორიტეტულია ინვესტირება ევროკავშირის ღარიბი ქვეყნების მცირე და საშუალო ზომის კომპანიებში (250-ზე ნაკლები თანამშრომლით), სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო ქსელებში, მრეწველობასა და ინფრასტრუქტურაში, უსაფრთხოებასა და ენერგიის მიწოდებაში და გარემოს დაცვის მდგრადობის ხელშემწყობ პროექტებში. ევროპის საინვესტიციო ბანკი მართავს ევროპის საინვესტიციო ფონდს, რომელიც სარისკო კაპიტალს, აქციებსა და გარანტიებს გასცემს მცირე და საშუალო ზომის კომპანიებზე.

ევროპის საინვესტიციო ბანკის ინვესტიციათა უმეტესი ნაწილი მთელი ევროკავშირის მასშტაბითაა ჩადებული, მხოლოდ 10% ხმარდება მეზობელ სახელმწიფოებსა და განვითარებად ქვეყნებს. ბანკი მოგებაზე არ მუშაობს, იგი ძალზე იშვიათად გასცემს პროექტისათვის საჭირო თანხის ნახევარზე მეტს. ძირითადად თანადამფინანსებლის როლში გამოდის სხვა ბანკებთან ერთად. გლობალური ფინანსური კრიზისის შემდგომ პერიოდში ბანკმა თითქმის გააორმაგა წლიური კრედიტების გაცემა, 2018 წელს 60 მილიარდი ევრო გასცა. ბანკის მიერ ბოლო დროს განხორციელებულ პროექტთა შორის არის: ლონდონის ოლიმპიურ სოფელში სპორტსმენთა ბინების გადაკეთება ხელმისაწვდომი ფასის საცხოვრებელ კომპლექსად, ბრიუსელის მოძველებული საკანალიზაციო სისტემის რეკონსტრუქცია და განვითარებად ქვეყნებში მცირე ბიზნესის მფლობელთა მიკროდაზღვევის სქემის დაფინანსება. ევროპის საინვესტიციო ბანკის მიერ განხორციელებული უდიდესი პროექტია ინგლისისა და საფრანგეთის დამაკავშირებელი „ევროგვირაბი" ლა-მანშის სრუტეში. გვირაბი 1994 წელს გაიხსნა. მის გახსნას წინ უძღოდა ხანგრძლივი დავა, განსჯა და მრავალი წარუმატებელი გეგმა. გვირაბის მშენებლობაზე 15 მილიარდი დოლარი დაიხარჯა (რაც თითქმის ორჯერ აღემატება თავდაპირველად დათვლილ ბიუჯეტს), გვირაბმა წლიური მოგების მოტანა 2007 წელსღა დაიწყო.

ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB) ევროკავშირის საინვესტიციო ბანკი, რომელიც მხარს უჭერს ეკონომიკური განვითარების პროექტებს ევროპასა და მის ფარგლებს გარეთ.

ევროპის საინვესტიციო ბანკს ნევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებით (ჩვეულებრივ, მათი ფინანსთა მინისტრებით) დაკომპლექტებული

მმართველთა საბჭო ხელმძღვანელობს, რომლის წევრებიც მის პოლიტიკურ კურსს ირჩევენ და ნიშნავენ გადაწყვეტილების მიმღებ დირექტორთა საბჭოს (შედგება 28 წევრისა და ევროკომისიის მხრიდან ერთი წარმომადგენლისაგან) ხუთწლიანი განახლებადი ვადით, ასევე ნიშნავენ ცხრა წევრისაგან შემდგარ მმართველ კომიტეტს ექვსწლიანი განახლებადი ვადით. კომიტეტში შედიან პრეზიდენტი (ვერნერ ჰოიერი, გერმანია, 2012 წლიდან) და ბანკის რვა ვიცე-პრეზიდენტი. კომიტეტი ბანკის აღმასრულებელი ორგანოა, ის მეთვალყურეობს ბანკის ყოველდღიურ საქმიანობას და იღებს გადაწყვეტილებებს ხარჯვის შესახებ, რომლებსაც შემდეგ განსახილველად უგზავნის დირექტორთა საბჭოს.

მერტენსისა და ტიმანის მიერ (2019) ჩატარებული კვლევით, ევროპის საინვესტიციო ბანკი „ევროკავშირის საინვესტიციო ცეცხლსასროლი იარაღის სრულყოფის ხანგრძლივი პოლიტიკური მცდელობების" სიმძიმის ცენტრი გახდა. მათი აზრით, ევროკავშირის ბოლოდროინდელი ეკონომიკური პრობლემებისა და ევროკომისიის საინვესტიციო გეგმის გაერთიანებამ (დაიწყო 2015 წელს) ისევ მიაპყრო ყურადღება სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული განვითარების ბანკების ეკონომიკურ როლს. ეს ქსელი 1980-იანი წლებიდან გაფართოვდა და შექმნა ის, რასაც ისინი „ევროპულ საინვესტიციო სახელმწიფოს" უწოდებენ, რომლის განფენილობა და სტაბილურობა უდავოდ მეტ ყურადღებას იმსახურებს.

ახალი საფინანსო ინსტიტუციები

2007-2010 წლების გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა ევროკავშირის ფინანსურ მართვაში, უფრო სწორად, მის არასრულფასოვან მართვაში არსებული უამრავი პრობლემა გამოავლინა და ისიც ცხადყო, რამდენად სწრაფად ვრცელდება ერთ ქვეყანაში გაჩენილი კრიზისი სხვა ქვეყნებში. ასეთი გაკვეთილის შემდეგ ევროკავშირის ფინანსთა მინისტრებმა 2009 წელს ევროკავშირის ფინანსური ზედამხედველობის საერთო ჩარჩოს შესაქმნელად მოლაპარაკებები დაიწყეს. მოლაპარაკებების მსვლელობისას გაითვალისწინეს, რომ ევროკავშირის კანონები არ უნდა შეხებოდა წევრი ქვეყნების საგადასახადო პოლიტიკას, ამიტომ 2011 წლის იანვარში დააარსეს ევროპის ფინანსური ზედმხედველობის სისტემა, რომელიც რამდენიმე ახალი ინსტიტუციისაგან შედგებოდა, მათ შორის ევროპის საბანკო უწყებისა (EBA) და ევროპის ფასიანი ქაღალდებისა და ბაზრების სააგენტოსგან (ESMA).

დეცენტრალიზებული და აღმასრულებელი სააგენტოები

ევროკავშირს სპეციალიზებული სააგენტოების ფართო ქსელი აქვს, რომელთა უმეტესობაც 1990 წლის შემდეგ შეიქმნა, ძირითადად ad hoc გზით; ისინი პასუხობენ გაჩენილ კონკრეტულ საჭიროებებს, როგორც წესი, გრძელვადიანი გეგმების გარეშე (იხ. Busuioc et al., 2012). ბუსუიოკის მტკიცებით (2013), ეს სააგენტოები იმისთვისაა შექმნილი, რომ პოლიტიკური კონტროლისგან ხელის ერთ გაწვდენაზე იმუშაონ; ისინი ხშირად ფლობენ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას საკუთარი ინტერესების სფეროებში, გამოთქვამენ მოსაზრებებს და იღებენ ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებმაც შეიძლება პირდაპირი გავლენა იქონიოს ინდივიდებზე, მარეგულირებლებსა და ნევრ სახელმწიფოებზე. სხვადასხვა წყარო მათ განსხვავებულად ყოფს და აღწერს, მაგრამ *ევროკავშირის სააგენტოების ქსელის* (EU Agencies Network) მტკიცებით, რომლის მიზანიც უწყებებს შორის მეტი კოორდინაციის წახალისებაა, დღეს 45 ცალკეული ორგანო

არსებობს, რომლებსაც ძირითადად ტექნიკური და მენეჯერული პასუხისმგებლობა აკისრიათ (იხ. ცხრილი 15.2).

დეცენტრალიზებული სააგენტოები

დეცენტრალიზებული სააგენტო ევროკავშირის კანონმდებლობით შექმნილი მუდმივი ორგანო ტექნიკური, მართვის და/ან საინფორმაციო პასუხისმგებლობებით.

ევროკავშირის კანონმდებლობის მიხედვით შექმნილ დეცენტრალიზებულ სააგენტოებს საკუთარი სამართლებრივი სტატუსი აქვთ. ისინი ძირითადად ევროკავშირის ბიუჯეტიდან ფინანსდება და ტექნიკური, მენეჯმენტისა და საინფორმაციო პასუხისმგებლობები აკისრიათ. ადრე მათ „მარეგულირებელი სააგენტოების" სახელით იცნობდნენ, დღეს კი პოლიტიკურად ნაკლებ საშიში და უფრო ზუსტი სახელწოდება აქვთ – „დეცენტრალიზებული სააგენტოები". ეროვნული ეკვივალენტებისაგან განსხვავებით, მათ აღამსრულებელი ფუნქციები არ გააჩნიათ. ისინი იღებენ გადაწყვეტილებებს ევროკავშირის სტანდარტების გამოყენების შესახებ, გავლენას ახდენენ პოლიტიკური კურსის შემუშავებაზე იმ ცოდნისა და გამოცდილების წყალობით, რომელსაც ევროკომისიას უზიარებენ და ერთმანეთთან მეტ შესაბამისობაში მოჰყავთ ეროვნული სააგენტოების საქმიანობა, რითაც ერთგვარი კოორდინატორის როლს ასრულებენ.

პირველი ორი დეცენტრალიზებული სააგენტო 1975 წელს დაარსდა და პროფესიული გადამზადებასა და საცხოვრებელ და სამუშაო პირობებთან ჰქონდა შეხება. მას შემდეგ, ძირითადად 1995 წლის შემდეგ, მრავალი სხვაც დაარსდა. სააგენტოებში დაახლოებით 4000 ადამიანია დასაქმებული, მათი ბიუჯეტი 1.2. მილიარდი ევროა (EU Agencies Network, 2019); ისინი სხვადასხვა ფორმით არსებობენ:

1. ისინი, რომლებიც უფლებამოსილი არიან, მიიღონ გადაწყვეტილება, რომელიც სამართლებრივად მავალდებულებელია მესამე მხარისათვის. ასეთთა რიცხვს განეკუთვნება ევროპის ავიაციის უსაფრთხოების სააგენტო (European Aviation safety Agency) და ევროპის ქიმიური მრეწველობის სააგენტო (European Chemicals Agency).

2. ისინი, რომლებიც კომისიას და, საჭიროების შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებს სამეცნიერო და ტექნიკურ რჩევებს აძლევენ. ასეთთა რიცხვს განეკუთვნება ევროპის სურსათის უსაფრთხოების სამსახური (European Food Safety Authority).

3. ისინი, ვისაც ოპერაციული პასუხისმგებლობები აკისრია, როგორიცაა ევროპის გლობალური სანავიგაციო სატელიტური სისტემების სააგენტო (European Global Navigation Satellite Systems Agency), რომელიც ევროპის გლობალური სანავიგაციო სატელიტური სისტემის პროგრამას ხელმძღვანელობს (იხ. თავი 20).

4. ერთგვარი საკლირინგო სახლები, რომლებიც საინფორმაციო სამსახურების როლს ასრულებს; ისინი სხვადასხვა წყაროდან აგროვებენ მონაცემებს, რომლებსაც შემდეგ ევროკომისია იყენებს ახალი პოლიტიკისა და კანონების შემუშავების პროცესში; ამ მონაცემებს იყენებენ მკვლევრებიც, რომლებიც ევროკავშირის პოლიტიკის ეფექტის უკეთ ჩაწვდომას ცდილობენ.

5. ბოლო წლებში გაიზარდა საჯარო და კერძო ერთობლივი საწარმოების რაოდენობა, რომლებიც შექმნილია სატრანსპორტო სისტემებში, ახალ ტექნოლოგიებსა და სუფთა ენერგიის წყაროებში კვლევებისა და ინვესტიციების განსახორციელებლად.

ცხრილი 15.2 *ევროკავშირის დეცენტრალიზებული სააგენტოები*

დასახელება	აკრონიმი	დაარსების წელი	საშთავრო ოფისი	ფოკუსი
პროფესიული განათლების განვითარების ევროპული ცენტრი	CEDEFOP	1975	თესალონიკი, საბერძნეთი	დასაქმება
ცხოვრებისა და სამუშაო პირობების გაუმჯობესების ევროპის ფონდი	EURO FOUND	1975	დუბლინი, ირლანდია	დასაქმება
ევროპის გარემოს სააგენტო	EEA	1990	კოპენჰაგენი, დანია	გარემო
ევროკავშირის სატელიტური ცენტრი	SatCen	1992	მადრიდი, ესპანეთი	უსაფრთხოება
ნარკოტიკებისა და ნარკომანიის ევროპის მონიტორინგის ცენტრი	EMCDDA	1993	ლისაბონი, პორტუგალია	საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
ევროპის სასწავლო ფონდი	ETF	1994	ტურინი, იტალია	დასაქმება
ევროპის სამუშაო პირობების უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის სააგენტო	EU-OSHA	1994	ბილბაო, ესპანეთი	საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
ევროკავშირის ინტელექტუალური საკუთრების ოფისი	EUIPO	1994	ალიკანტე, ესპანეთი	საქაღალდე ნიშნისა და დიზაინის უფლებები
მთარგმნელობითი ცენტრი ევროკავშირის ორგანოებისთვის	CdT	1994	ლუქსემბურგი	მთარგმნელობითი მომსახურება
მცენარეთა ჯიშების საზოგადოებრივი სამსახური	CPVO	1995	ანჟე, საფრანგეთი	ინტელექტუალური საკუთრება
ევროპის მედიკამენტების სააგენტო	EMA	1995	ამსტერდამი, ნიდერლანდები	საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
ევროპის პოლიციის ოფისი	ევროპოლი	1999	ჰააგა, ნიდერლანდები	საერთაშორისო დანაშაული და ტერორიზმი
ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტო	EASA	2002	კელნი, გერმანია	საზოგადოებრივი უსაფრთხოება
ევროპის საზღვაო უსაფრთხოების სააგენტო	EMSA	2002	ლისაბონი, პორტუგალია	საზოგადოებრივი უსაფრთხოება
ევროპის სურსათის უვნებლობის ორგანო	EFSA	2002	პარმა, იტალია	საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
ევროკავშირის უსაფრთხოების კვლევების ინსტიტუტი	EUISS	2002	პარიზი, საფრანგეთი	უსაფრთხოების ანალიტიკური ცენტრი
ევროკავშირის სასამართლო თანამშრომლობის განყოფილება	Eurojust	2002	ჰააგა, ნიდერლანდები	ტერორიზმი და ორგანიზებული დანაშაული
ევროკავშირის რკინიგზის სააგენტო	ERA	2004	ვალენსიენი, საფრანგეთი	ტრანსპორტი
ევროპის სასაზღვრო და სანაპირო დაცვის სააგენტო	Frontex	2004	ვარშავა, პოლონეთი	უსაფრთხოება
ევროკავშირის ქსელებისა და ინფორმაციის დაცვის სააგენტო	ENISA	2004	ჰერაკლიონი, საბერძნეთი	უსაფრთხოება
ევროპის თავდაცვის სააგენტო	EDA	2004	ბრიუსელი, ბელგია	უსაფრთხოება
ევროპის დაავადებათა პრევენციისა და კონტროლის ცენტრი	ECDC	2005	სტოკჰოლმი, შვედეთი	საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
ევროპის მეთევზეობის კონტროლის სააგენტო	EFCA	2005	ვიგო, ესპანეთი	რესურსები

ევროკავშირის სამართალდამცავი ტრენინგსააგენტო	CEPOL	2005	ბუდაპეშტი, უნგრეთი	სამართალ-დამცავები
ევროპის გლობალური სანავიგაციო სატელიტური სისტემების სააგენტო	GSA	2007	პრაღა, ჩეხეთი	ტელეკომი
ევროპის ქიმიკატების სააგენტო	ECHA	2007	ჰელსინკი, ფინეთი	გარემო და საზოგა-დოებრივი ჯანდაცვა
ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების სააგენტო	FRA	2007	ვენა, ავსტრია	უფლებები
ევროპული ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების ინსტიტუტი	EIT	2008	ბუდაპეშტი, უნგრეთი	ტექნოლოგიები
ევროპული ინსტიტუტი გენდერული თანასწორობისთვის	EIGE	2010	ვილნიუსი, ლიეტუვა	უფლებები
ელექტრონული კომუნიკაციების ევროპული მარეგულირებლების უფლებათა ორგანო	BEREC	2010	რიგა, ლატვია	ტელეკომი
ენერგეტიკის მარეგულირებელთა თანამშრომლობის სააგენტო	ACER	2011	ლუბლიანა, სლოვენია	ენერგეტიკა
ევროპის საბანკო უწყება	EBA	2011	პარიზი, საფრანგეთი	ფინანსები
ევროპის ფასიანი ქაღალდებისა და ბაზრების სააგენტო	ESMA	2011	პარიზი, საფრანგეთი	ფინანსები
ევროპის თავშესაფრის მხარდაჭერის ოფისი	EASO	2011	ვალეტა, მალტა	თავშესაფარი
ევროპის დაზღვევისა და პროფესიული საპენსიო ორგანო	EIOPA	2011	ფრანკფურტი, გერმანია	ფინანსები
ევროპული სააგენტო თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის სფეროში ფართომასშტაბიანი IT სისტემების ოპერატიული მართვისთვის	EULISA	2012	ტალინი, ესტონეთი	თავშესაფარი და მიგრაცია
ერთიანი რეზოლუციის საბჭო	SRB	2015	ბრიუსელი, ბელგია	ფინანსები
„ევროპის საერთო ცის“ კვლევითი ATM პროექტი	SESAR	2004	ბრიუსელი, ბელგია	ევროპის კოორდი-ნირებული საჰაერო ტრანსპორტის სისტემა
ენერგეტიკის სამსახური	F4E	2007	ბარსელონა, ესპანეთი	ენერგეტიკა
სუფთა ცა	JU	2008	ბრიუსელი, ბელგია	თვითმფრინავების გამოყოფილი ნახშირორჟანგის ემისიის შემცირება
ინოვაციური მედიცინის ინიციატივა	IMI	2008	ბრიუსელი, ბელგია	საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
საწვავი ელემენტებისა და წყალბადის ერთობლივი საწარმო	FCH JU	2008	ბრიუსელი, ბელგია	ენერგეტიკა
ბიოინდუსტრიის ერთობლივი საწარმო	BBI JU	2014	ბრიუსელი, ბელგია	ენერგეტიკა
ელექტრონული კომპონენტები და სისტემები ევროპული ლიდერობისთვის	ECSEL JU	2014	ბრიუსელი, ბელგია	ჭკვიან ტექნოლოგი-ებში ინვესტირება
Shift2Rail	S2R	2014	ბრიუსელი, ბელგია	სატრანსპორტო ტექნოლოგიები

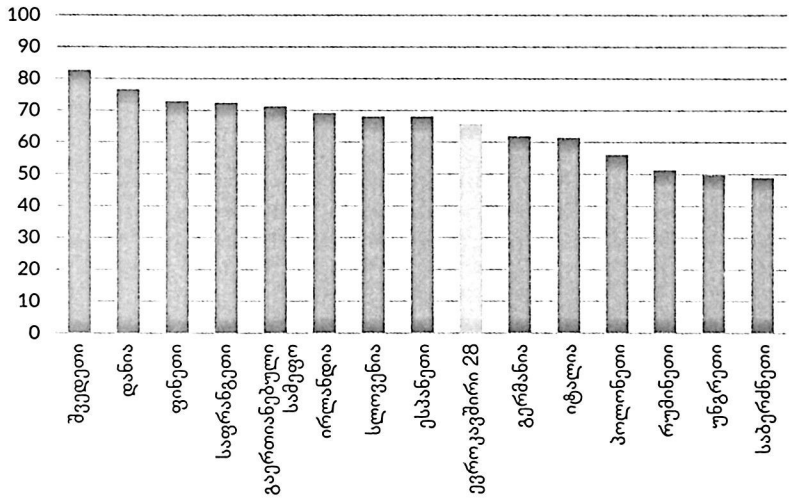
წყარო: ემყარება ევროკავშირის სააგენტოთა ქსელის ინფორმაციას (2019).

საკლირინგო სახლის ერთ-ერთი მაგალითია გენდერული თანასწორობის ევროპული ინსტიტუტი (the European Institute for Gender Equality (EIGE)), დაახლოებით 50-კაციანი პერსონალით, რომლის სათავო ოფისი მდებარეობს ვილნიუსში, ლიეტუვაში. მისი მთავარი ამოცანაა ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებში გენდერული თანასწორობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება და დამუშავება. სხვა თემებთან ერთად, ინსტიტუტმა გამოაქვეყნა ანგარიშები პროფესიულ და პირად ცხოვრებას შორის არსებული ბალანსისა და გენდერული მეინსტრიმინგის შესახებ (გენდერული პერსპექტივები და გენდერული თანასწორობა ცენტრალური უნდა იყოს პოლიტიკური და დაგეგმვის აქტივობებში); ასევე გენდერული ძალადობისა და გენდერულად მგრძნობიარე კომუნიკაციის პრობლემის შესახებ (ისეთი ტერმინებისა და ფრაზების გამოყენება, როგორიცაა პოლიციელი ქალი, ადვოკატი ქალი და ხელის ქალურად ჩამორთმევა).

გენდერული თანასწორობის ევროპულმა ინსტიტუტმა ასევე შექმნა გენდერული თანასწორობის ინდექსი, რომელიც ერთმანეთს ადარებს ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებში დასაქმების მაჩვენებლებს, განსხვავებას შემოსავლებს შორის და გენდერულ განსხვავებებს პოლიტიკურ ინსტიტუტებში. მის მიერ 2017 წელს გამოქვეყნებულმა ინდექსმა ცხადყო, რომ ამ მხრივ საუკეთესო მაჩვენებელი აქვთ სკანდინავიის სახელმწიფოებს, გერმანია და იტალია საშუალოზე დაბალ პოზიციაზეა, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობას კი (საბერძნეთთან ერთად) ყველაზე უარესი შედეგები აქვს (იხ. დიაგრამა 15.1). გენდერული თანასწორობის ევროპული ინსტიტუტი ასკვნის, რომ ევროკავშირში გენდერული თანასწორობის მიღწევას დიდი ძალისხმევა სჭირდება. რა თქმა უნდა, ეს მართლაც ასეა, მაგრამ დავინახავთ, რომ ევროკავშირში არცთუ ურიგოდაა საქმე, როდესაც მას გლობალურ კონტექსტში წარმოვიდგენთ: მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის (2018) მიერ შემუშავებული გენდერული ზღვრის ინდექსში (Global Gender Gap Index) ევროკავშირის ქვეყნები ძირითადად სკალის 0,60-იდან 0,83-მდე დიაპაზონში ხვდებიან, სადაც 1 პარიტეტს აღნიშნავს, 0 კი – პარიტეტის არარსებობას (საუკეთესო შედეგები აქვთ სკანდინავიის ქვეყნებს, ევროკავშირის ახალ წევრებს კი – ძირითადად ყველაზე უარესი). ეს სააგენტოები ზედმეტად დამოუკიდებლები რომ არ გახდნენ, მათი მმართველი საბჭოები სახელმწიფოთა წარმომადგენლებითაა დაკომპლექტებული, მათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე კონტროლია დანესებული, საქმიანობის სფერო კი მკაცრადაა განსაზღვრული. მათ როლზე ასევე გავლენას ახდენს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს 1958 წლის გადაწყვეტილება მერონი უმაღლესი ხელისუფლის წინააღმდეგ საქმეზე (საქმე 9/56), რომელშიც აღნიშნულია, რომ მართალია, უფლებამოსილება შეიძლება გადაეცეს ახალ ორგანოებს, რომლებზეც არაფერია ნათქვამი „რომის ხელშეკრულებაში", მაგრამ დელეგირება მხოლოდ მაშინ მოხდება, თუ ეს უფლებამოსილება შეთავსებადია ეეგ-ის ინსტიტუციების მარეგულირებელ ძალაუფლებასთან და „მკვეთრად განსაზღვრული აღმასრულებელი ხასიათი" აქვს; იგი დაექვემდებარება მკაცრ შემოწმებას და არ ექნება საკუთარი შეხედულებისამებრ მოქმედების უფლება (იხ. Deehouse, 2002).

დეცენტრალიზებული სააგენტოების შექმნის ad hoc ბუნების გამო დაიწყო დავა მათი მენეჯმენტისა და პასუხისმგებლობების უფრო სტრუქტურირებული მიდგომის შექმნის აუცილებლობის შესახებ. სამეცნიერო წრეებში დავობენ იმის შესახებ, როგორ უნდა ჩავნვდეთ ყველაზე უკეთ მათ სპეციფიკას. ევროკომისიას კითხვები გაუჩნდა ამ სააგენტოების ადგილისა და მიღწევების შესახებ. 2008 წელს მან გამოსცა

დიაგრამა 15.1 *გენდერული თანასწორობა ევროკავშირში*



წყარო: გენდერული თანასწორობის ევროპული ინსტიტუტი (2017). სკალა მერყეობს 1-იდან (სრული უთანასწორობა) 100-მდე (სრული თანასწორობა).

„თეთრი დოკუმენტი" (ევროკომისია, 2008), რომელშიც აცხადებს, რომ, მართალია, სააგენტოები მნიშვნელოვან და ფასეულ როლს ასრულებენ, მაგრამ ისინი თავის დროზე ad hoc დაარსდა, ევროკავშირის სისტემაში მათი ადგილის განუსაზღვრავად, რის გამოც მათ ეფექტიანად საქმიანობა უჭირთ. მოხსენებაში ასევე ნათქვამია, რომ დადგა დრო, რომ შეფასდეს მათი როლი და მიზანი და შეიქმნას „მკაფიო და მწყობრი ხედვა სააგენტოების ადგილის შესახებ ევროპის მმართველობის სისტემაში". მოხსენებაში დასკვნის სახით ნათქვამია, რომ საჭიროა თანამშრომლობა ევროკომისიას, ევროსაბჭოსა და ევროპარლამენტს შორის სააგენტოების სხვადასხვა ფუნქციებში მეტი სიცხადის შესატანად, მათი მართვის სტანდარტული მიდგომის შესაქმნელად, რეგულაციების გასაუმჯობესებლად და სააგენტოების დაარსებისა და დახურვის პროცედურების წესების დასაზუსტებლად.

აღმასრულებელი სააგენტოები

აღმასრულებელი სააგენტოები ევროკომისიის მიერ დაარსებული დროებითი ორგანოები, რომელთა მოვალეობაა სპეციფიკური და ძალიან კონკრეტული აღმასრულებელი ამოცანების განხორციელება.

მუდმივმოქმედი დეცენტრალიზებული სააგენტოებისაგან განსხვავებით, აღმასრულებელი სააგენტოები გარკვეული ვადითა და კონკრეტული ამოცანის შესასრულებლად იქმნება. მათ ევროკომისია ქმნის და აკონტროლებს; მათ კადრებსაც ევროკომისია ნიშნავს; თითქმის ყველა მათგანი ბრიუსელშია დაფუძნებული. იმ სააგენტოთა შორის, რომლებიც გარკვეული ვადით დაარსდა და შემდეგ დაიხურა, არის 2000 წელს დაარსებული ევროპის რეკონსტრუქციის სააგენტო, რომელიც ევროკავშირის მიერ სერბეთის, კოსოვოს, მონტენეგროსა და მაკედონიისათვის გაწეულ დახმარებას ხელმძღვანელობდა, სააგენტოს მანდატი 2008 წელს დაუმთავრდა. 2019 წლის მდგომარეობით ექვსი აღმასრულებელი სააგენტო ფუნქციონირებდა, რომლებიც სხვადასხვა საკითხზე მუშაობდა, მათ შორის: მომხმარებლის უფლებებზე, განათლებასა და ევროკავშირის კვლევათა დაფინანსების მენეჯმენტზე.

თითოეული სააგენტო ევროკომისიის კონკრეტული დირექტორატის წინაშეა ანგარიშვალდებული. მათი საქმიანობა ძირითადად ევროკავშირის კვლევებისა და განვითარების ფონდის განკარგვასა და მართვას გულისხმობს. ინოვაციებისა და ქსელების აღმასრულებელი სააგენტოს მიერ მართულ პროექტთა შორისაა: ჰორიზონტი 2020, რომელიც შექმნილია დაახლოებით 80 მილიარდი ევროს ახალ კვლევებში ინვესტირებისთვის, რომელთა მიზანსაც ევროკავშირის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ხელშეწყობა წარმოადგენს. თვლიდნენ, რომ ამ კვლევის გვერდითი შედეგებით 2019 წლის აპრილის ხანძრით განადგურებული პარიზის ღვთისმშობლის ტაძრის აღდგენაზე მომუშავე არქიტექტორებიც კი ისარგებლებდნენ. კვლევის აღმასრულებელი სააგენტო (Research Executive Agency) ცენტრალურია ევროკავშირის კვლევათა დაფინანსებაში; ის ძირითადად ხელს უწყობს ევროპის კოსმოსური პოლიტიკის პროექტებს (იხ. ამ თავში მოგვიანებით); ასევე მნიშვნელოვანია მარი კიურის გრანტები, რომლებიც (სხვა საკითხებთან ერთად) ევროპელებს სამეცნიერო კარიერის დაწყებისკენ უბიძგებს, საზღვარგარეთ მცხოვრებ ევროპელ მკვლევრებს კი – ევროპაში დაბრუნებისკენ.

ევროპოლი და ევროიუსტი

1990-იან წლებში საერთო ბაზრის გახსნის შემდეგ საჭირო გახდა პოლიციის თანამშრომლობის გარკვეული მიმართულებით წარმართვა. ამ მიზნით 1996 წელს ხელი მოეწერა „ევროპოლის კონვენციას"; შეიქმნა ევროპის პოლიციის ოფისი (European Police Office), რომელმაც საქმიანობა სრული დატვირთვით 1999 წლის ივლისში დაიწყო. ევროპოლი დაფუძნებულია ჰააგაში; იგი კრიმინალური დაზვერვის ორგანიზაციაა და ძალიან ჰგავს ინტერპოლს (საფრანგეთში 1923 წელს დაარსებულ პოლიციის საერთაშორისო ორგანიზაციას). მას დაპატიმრების ან გამოძიების დამოუკიდებლად წარმართვის უფლებამოსილება არ აქვს, იგი მხოლოდ მეთვალყურეობს ინფორმაციის გაცვლას ევროკავშირის მასშტაბით. მისი მიზანია, ხელი შეუწყოს ეროვნულ პოლიციას სერიოზული საერთაშორისო დანაშაულის, მათ შორის, ტერორიზმის, ორგანიზებული დანაშაულის, კიბერდანაშაულის, იმიგრაციის იატაკქვეშა ქსელების, ფულის გაყალბებისა და გათეთრების, ნარკოტრეფიკინგის, ტრანსპორტის, ადამიანების ტრეფიკინგის, ბავშვთა პორნოგრაფიისა და რადიოაქტიური ნივთიერებების წინააღმდეგ ბრძოლაში. ევროპოლი კოორდინაციას უწევს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების პოლიციის მუშაობას და უფლებამოსილია, მათ გამოძიების დაწყების მოთხოვნით მიმართოს. ზოგიერთის აზრით, ევროპოლი ევროპის პოლიციის დაარსების წინამორბედია, თუმცა არ არსებობს ევროკავშირის ერთიანი სადამსჯელო კოდექსი ან კანონი პოლიციის შესახებ. ასეთი ორგანოს დაარსება უახლოეს მომავალში ნაკლებად სავარაუდოა.

ევროპოლი
ევროკავშირის კრიმინალური დაზვერვის სააგენტო, რომლის საქმიანობაც გულისხმობს ინფორმაციის გაზიარებას სერიოზულ საერთაშორისო დანაშაულთან დაკავშირებით.

ევროპოლს ზედამხედველობას უწევს მმართველი საბჭო, რომელშიც თითოეული წევრი სახელმწიფოდან ერთი წარმომადგენელი შედის. საბჭოს ხელმძღვანელობს დირექტორი და მისი სამი მოადგილე, რომლებსაც ამ თანამდებობაზე ნიშნავს მინისტრთა საბჭო. ის ანგარიშვალდებულია მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების საბჭოს წინაშე. ევროპოლს თავისი სრულგანაკვეთიანი კადრები ჰყავს, მაგრამ მის სათავო ოფისში მუშაობენ წევრი სახელმწიფოების წარგზავნილი, ეროვნული პოლიციის წარმომადგენელი მეკავშირე ოფიცრებიც. მათი თანამშრომლობა ხელს უწყობს პოლიციის ერთიანი ქსელის ჩამოყალიბებას და პოლიციის თანამშრომლობას. ევროპოლთან დაკავშირებულია ბუდაპეშტში მდებარე,



ილუსტრაცია 15.2: ევროპოლის ახალი სათავო ოფისის შენობა, რომელიც მდებარეობს ჰააგაში, ნიდერლანდებში, იმავე ქალაქში, რომელშიც არის ევროიუსტი, ევროს იუსტიციის საერთაშორისო სასამართლო და საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლო.

წყარო: *EC – აუდიოვიზუალური სამსახური*

ევროკავშირის სამართალდამცავი სწავლების სააგენტო (EU Agency for Law Enforcement Training), რომელიც პოლიციელთა ტრენინგს ახორციელებს მთელი ევროპის მასშტაბით.

ევროპოლის მიერ ბოლო დროს ჩატარებულმა ოპერაციებმა ცხადყო, სად არის საჭირო მისი სამსახური ყველაზე მეტად და სად არის იგი ყველაზე ეფექტიანი:

1. 2012 წელს დააკავეს ალბანურენოვანი ორგანიზებული დანაშაულებრივი რგოლის 48 წევრი, რომელიც საფრანგეთს, გერმანიასა და შვეიცარიას შორის მოქმედებდა; ჯგუფი მონაწილეობდა არალეგალური იმიგრაციის ხელშეწყობაში, ჰეროინისა და კოკაინის ტრეფიკინგსა და დოკუმენტების გაყალბებაში.

2. ევროპოლმა ჰოლანდიის მთავრობას დახმარება გაუწია 2014 წლის ივლისში უკრაინის თავზე ჩამოგდებული მალაიზიური ავიახაზების თვითმფრინავის მსხვერპლთა იდენტიფიცირებასა და ავარიის ადგილის დაცვაში.

3. 2016 წელს ევროპოლი დაეხმარა ესპანეთის ხელისუფლებას საერთაშორისო კრიმინალური ორგანიზაციის დემონტაჟში, რომელიც მონაწილეობდა ფულის გათეთრებასა და 8 მილიონი ევროს საბაზრო ღირებულების ყალბი ტანსაცმლის, ფეხსაცმლის, საათებისა და მზის სათვალის გაყიდვა-გასაღებაში; რის შედეგადაც 71 დაკავება განხორციელდა. მომდევნო წელს ევროპოლმა ითანამშრომლა ესპანეთისა და ბულგარეთის ხელისუფლებასთან იმ ქსელის გასანადგურებლად, რომელიც ლეგალურად არსებული ინტერნეტსერვისის პროვაიდერების საშუალებით მთელ ევროპაში არალეგალურად ავრცელებდა ფასიან ტელეარხებს.

4. ევროპოლი ასევე ჩაერთო პოლონეთში დაფუძნებული ყალბი ევროს ოპერაციების აღმოჩენაში, რუმინეთში ბავშვებით მოვაჭრეების დაკავებასა და ექვს ქვეყანაში მიმდინარე საკრედიტო ბარათების თაღლითური ოპერაციების შეჩერებაში.

ევროიუსტი სასამართლო თანამშრომლობის ორგანო, რომლის საქმიანობის მიზანია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში გამოძიებისა და ბრალდების ეფექტიანობის გაუმჯობესება.

ევროპოლთან დაკავშირებული სპეციალიზებული სააგენტოა 2002 წელს შექმნილი ევროიუსტი (Eurojust) (სასამართლო თანამშრომლობის ორგანო), შტაბ-ბინა მდებარეობს ჰააგაში. სააგენტოს მიზანია იმ გამოძიებისა და ბრალდების პროცესის გაუმჯობესება, რომელშიც ორი ან მეტი წევრი სახელმწიფოა ჩართული. სააგენტო უფლებამოსილია, ეროვნული ხელისუფლების ორგანოებს გამოძიების ან სისხლის სამართლის წესით დევნის დაწყება მოსთხოვოს; ასევე უფლებამოსილია, მოახდინოს რამდენიმე ეროვნული ხელისუფლების ორგანოს საქმიანობის კოორდინაცია, დააარსოს ერთობლივი საგამოძიებო ჯგუფები და მიაწოდოს სათანადო ინფორმაცია. მას მართავს წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებისგან შემდგარი კოლეგია (წევრთა უმრავლესობას საკუთარ ქვეყანაში მოსამართლედ, ბრალმდებლად ან პოლიციელად მუშაობის გამოცდილება აქვს). კოლეგიის წევრები თავიანთი შემადგენლობიდან ერთ წევრს პრეზიდენტად ირჩევენ, ორს კი – ვიცე-პრეზიდენტებად. ევროპოლსა და ევროიუსტთან ერთად ახორციელებს საქმიანობას 1998 წელს დაარსებული ევროპის სასამართლოთა ქსელი (European Judicial Networks), რომლის მიზანიც სისხლის სამართლის საქმეებში სასამართლო თანამშრომლობის ხელშეწყობაა (დამატებითი დეტალებისთვის იხ. თავი 25). (ევროპოლისა და ევროიუსტის შესახებ მეტი ინფორმაციისთვის იხ. Kaunert et al., 2015).

საკონსულტაციო ორგანოები

ევროპულ სპეციალიზებულ ორგანიზაციათა ცენტრს ბრიუსელში დაფუძნებული ორი საკონსულტაციო ორგანო წარმოადგენს, რომელთა მიზანიც ევროკავშირის პოლიტიკის შექმნაში საკუთარი ნვლილის შეტანაა. ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი (the European Economic and Social Committee (EESC)) „რომის ხელშეკრულების" პირობებით დაარსდა წარმომადგენელთა, დამსაქმებელთა და მშრომელთა ფორუმის სახით. 1985 წელს მას შეუერთდა ad hoc შექმნილი ასამბლეა, რომლის მიზანიც ევროპულ დონეზე მიმდინარე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი მთავრობების მოსაზრებათა გათვალისწინებაა. ასამბლეამ ოფიციალური, რეგიონთა კომიტეტის (Committee of the Regions (CoR)) სახე „მაასტრიხტის ხელშეკრულებით" შეიძინა.

ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი ბრიუსელში მდებარეობს. იგი „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" დამფუძნებელ სახელმწიფოებში (დასავლეთ გერმანიის გარდა) არსებული მსგავსი ორგანოების მიხედვითაა შექმნილი. კომიტეტში 326 წევრია, რომელთა რაოდენობაც მეტ-ნაკლები სიზუსტითაა გადანაწილებული ამ სახელმწიფოთა მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად. წევრებს ეროვნული მთავრობები ასახელებენ და ამტკიცებს მინისტრთა საბჭო ხუთწლიანი განახლებადი ვადით (იხ. ცხრილი 15.3). კომიტეტი წევრებისაგან ირჩევს პრეზიდენტს და ბიუროს ორ-ნახევარი წლის ვადით, იწვევს ორდღიან სხდომებს ნელიწადში ცხრაჯერ.

ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი სამ ჯგუფად იყოფა, რომლებიც წარმოადგენენ დამსაქმებლებს, დასაქმებულებსა და „ინტერესთა სხვადასხვა ჯგუფს", როგორებიცაა: სოფლის მეურნეობა, მცირე ბიზნესი, მომხმარებლები და გარემოს დამცველები, აკადემიური საზოგადოება, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სხვადასხვა პროფესია. ეს სამი ჯგუფი საერთო ინტერესის სფეროში შემავალი საკითხების განსახილველად ცალ-ცალკე იკრიბება, სპეციფიკური საკითხების განხილვისას კი, მაგ., სოფლის მეურნეობის, სოციალური პოლიტიკის, ტრანსპორტის, ენერგეტიკის, რეგიონული განვითარებისა და გარემოს დაცვის, კიდევ

ცხრილი 15.3 *ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტისა და რეგიონთა კომიტეტის წევრები*

გერმანია	24	ნიდერლანდები	12	ხორვატია	9
იტალია	24	საბერძნეთი	12	ლატვია	7
საფრანგეთი	24	უნგრეთი	12	სლოვენია	7
ესპანეთი	21	შვედეთი	12	ესტონეთი	6
პოლონეთი	21	ჩეხეთი	12	კვიპროსი	5
რუმინეთი	15	დანია	9	ლუქსემბურგი	5
ავსტრია	12	ირლანდია	9	მალტა	5
ბელგია	12	ლიეტუვა	9		
ბულგარეთი	12	სლოვაკეთი	9		
პორტუგალია	12	ფინეთი	9		
				სულ	326

უფრო პატარა ჯგუფებად იყოფა. ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი კონკრეტული, მათ შორის სოფლის მეურნეობის, მუშახელის გადაადგილების, სოციალური პოლიტიკისა და გარემოს დაცვის, საკითხების გადაწყვეტისას კონსულტაციებისათვის ევროკომისიას მიმართავს.

რაც შეეხება რეგიონთა კომიტეტს, მისი როლი ადგილობრივი მთავრობების მოსაზრებების გახმოვანება და რეგიონთა შორის ეკონომიკური განსხვავებებით გამოწვეული პრობლემების მოგვარებაა (იხ. თავი 22). ევროკავშირის მიერ რეგიონულ განვითარებაზე გაწეული დანახარჯების ზრდის პარალელურად გაიზარდა რეგიონთა კომიტეტის როლიც. იმის გამო, რომ ევროკავშირის კანონების აღსრულება ძირითადად სახელმწიფოთა დონეზე ხდება, რეგიონთა კომიტეტს, ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტთან შედარებით, გაცილებით თვალში საცემი პოლიტიკური როლი აკისრია. რეგიონთა კომიტეტი ბრიუსელში მდებარეობს. პირველად შეიკრიბა 1994 წლის იანვარში. მას წევრობის იგივე სტრუქტურა აქვს, რაც ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს, ანუ ჰყავს წევრი სახელმწიფოების მიერ წარგზავნილი და მინისტრთა საბჭოს მიერ ხუთწლიანი განახლებადი ვადით დამტკიცებული 326 წევრი. წევრები ძირითადად არჩეული სამთავრობო ოფიციალური პირები არიან, მათ შორის მერები და სახელმწიფო, რეგიონული, საოლქო, სამხარეო საბჭოების წევრები. კომიტეტი წელიწადში ხუთჯერ იკრიბება პლენარულ სხდომებზე. ეკონომიკური და სოციალური გათანაბრების, ტრანსევროპული ქსელების, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, განათლებისა და კულტურის საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისას კომიტეტმა კონსულტაციისთვის უნდა მიმართოს ევროკომისიას, მინისტრთა საბჭოსა და ევროპარლამენტს. იმის გამო, რომ რეგიონთა კომიტეტი ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტზე გაცილებით მეტად პოლიტიკურია, მისი წევრები პარტიულ ჯგუფებად იმავე პრინციპით იყოფიან, როგორც ეს ევროპარლამენტში ხდება.

ამ ორი ორგანოს წინაშე არსებული გამოწვევები შეჯამებულია კვლევაში სახელწოდებით „ესმის ვინმეს?", რომელშიც პენიგე და პანკე (2016) ამტკიცებენ, რომ, მართალია, ამ უწყებებს პრივილეგირებული წვდომა აქვთ ევროპარლამენტსა და მინისტრთა საბჭოზე, არც ერთი მათგა-

ნის წევრები არ კითხულობენ ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტისა (EESC) და რეგიონთა კომიტეტის (CoR) მოსაზრებებს, რის გამოც მათი წინადადებებზე ძირითადად არაფერი იციან. ინფორმირებულობა გაუმჯობესდება, კომიტეტებმა პროაქტიულად რომ იმოქმედონ და ისეთ აქტივობებს მიმართონ, როგორიცაა: სემინარები და განხილვებში მონაწილეობა. ეს ორგანოები მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათისაა, რის გამოც ისინი ევროკავშირის პოლიტიკოსების ყურადღებისთვის მეტოქეობას უნდა უწევდნენ ინტერესთა ჯგუფებს, ლობისტებსა და კომპანიებს, რომლებიც მუდმივად ცდილობენ მათი (ევროკავშირის პოლიტიკოსების) ყურადღებას მიპყრობას.

სხვა ინსტიტუციები

დეცენტრალიზებული, აღამსრულებელი და საკონსულტაციო ორგანოების გარდა, ევროკავშირის სხვა ინსტიტუციებიც (ან სხვა ევროპული ინსტიტუციები) არსებობს, რომელთა საქმიანობა ან მის მთავარ ინსტიტუციათა საქმიანობას განამტკიცებს, ან ევროპის მასშტაბით თანამშრომლობის არსებობის შესაძლებლობებს ასახავს, რაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში. ამ ნაწილში ამ ინსტიტუციათა სამი მაგალითია განხილული, თითოეული თავისი მიზნებითა და სტრუქტურით დანარჩენებისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება: აუდიტორთა სასამართლო, ევროკორპუსი და ევროპის კოსმოსური სააგენტო.

ევროპის აუდიტორთა სასამართლო

აუდიტორთა სასამართლო ევროკავშირის ფინანსური მეთვალყურეა. იგი 1975 წელს დაარსდა ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტისა და ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევრატომის ცალკეული აუდიტორული ორგანოების ადგილმონაცვლედ. მისი კლასიფიცირება ძნელია, რადგან მაასტრიხტის შემდეგ იგი ევროკავშირის ერთ-ერთ ყველაზე ფორმალურ ინსტიტუციად ითვლება (ევროკომისიასთან, მინისტრთა საბჭოსთან, ევროპარლამენტთან, მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ევროპულ საბჭოსთან ერთად). თუმცა სასამართლოს ამ ინსტიტუციებთან შედარებით გაცილებით ფოკუსირებული სფერო აქვს. მისი შტაბ-ბინა ლუქსემბურგში მდებარეობს. სასამართლო საკუთარ თავს ევროკავშირის „ფინანსურ სინდისს“ უწოდებს. ის ყოველწლიურად ევროკავშირის ყველა ინსტიტუციის ფინანსურ აუდიტს ატარებს და ამოწმებს, სრულად არის თუ არა მიღებული შემოსავლები და გეგმის მიხედვით არის თუ არა გაღებული ხარჯები. სასამართლო ევროკავშირის ფინანსური მენეჯმენტის მონიტორინგსაც ახორციელებს. ყოველი წლის ნოემბრის ბოლოს ის ანგარიშს უგზავნის ევროკომისიას, მინისტრთა საბჭოსა და ევროპარლამენტს. პარლამენტი სასამართლოს ანგარიშს აპრილამდე ამტკიცებს, მაგრამ შეუძლია ამ ანგარიშის საფუძველზე ევროკომისია აიძულოს, ხარჯვისა და ხარჯთაღრიცხვის სტილი შეცვალოს.

სასამართლოს სათავეში უდგას აუდიტორთა გუნდი, რომლის წევრებსაც ნიშნავს თითოეული წევრი სახელმწიფო ექვსწლიანი განახლებადი ვადით. კანდიდატურებს ასახელებენ ეროვნული მთავრობები, მაგრამ შემადგენლობას ამტკიცებს მინისტრთა საბჭო ევროპარლამენტის რჩევით. აუდიტორები საკუთარი რიგებიდან ირჩევენ პრეზიდენტს, რომელიც თანამდებობას იკავებს სამწლიანი განახლებადი ვადით. მართლმსაჯულების სასამართლოს მსგავსად, აუდიტორთა სასამართლოს წევრებიც პალატებად იყოფიან. პალატებში წევრთა რაოდენობა სამიდან ექვსამდე

მერყეობს. აუდიტორებს უნდა ჰქონდეთ თავიანთ სახელმწიფოებში გარე აუდიტორული ორგანოს წევრად მუშაობის გამოცდილება ან სათანადო კვალიფიკაცია. უნდა მოქმედებდნენ ევროკავშირის ინტერესებიდან გამომდინარე და იყვნენ სრულიად დამოუკიდებლები.

სასამართლო მუდმივად პოულობს შეცდომებს თანხების მართვაში, რის გამოც ევროკავშირის კრიტიკოსები მას თანხების ფლანგვასა და თაღლითობაში სდებენ ხოლმე ბრალს. უკანსაკნელ წლებში სასამართლომ უწყისები სრულყოფილად და ზუსტად მიიჩნია, თუმცა ისიც დასძინა, რომ გადახდები ყოველთვის არ სრულდებოდა ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, ანუ თანხები ყოველთვის მიზნობრივად არ იხარჯებოდა და არც ხარჯთაღრიცხვა იყო სწორი. რა თქმა უნდა, იყო უყაირათო ხარჯვაც და არაეფექტიანობაც. წლების განმავლობაში სასამართლო თავის ანგარიშებში მიუთითებდა უყაირათო ხარჯვის გამო მიყენებულ ზარალსა და არასწორ მენეჯმენტზე (Stephenson, 2015). აქვე უნდა დავძინოთ, რომ თანხების არამიზნობრივად გამოყენება და ხარჯვა არც ეროვნული და ადგილობრივი სისტემებისთვისაა უცხო.

ევროკორპუსი

ევროკორპუსის ფარგლებს მილმა ევროკავშირის რამდენიმე წევრი ქვეყნის მიერ დაარსებული მრავალეროვნული სამხედრო ძალა. ზოგიერთების აზრით, ევროკორპუსი ევროკავშირის საერთო სამხედრო ძალების ნინამორბედია.

ევროკორპუსი მშვენიერი მაგალითია იმისა, თუ როგორ შეძლო ევროკავშირის რამდენიმე წევრმა სახელმწიფომ ინიციატივის აღება და თანამშრომლობის დაწყება პარტნიორობის გარეშე. ზოგიერთების აზრით, ევროკორპუსი ევროკავშირის მომავალი ჯარების პოტენციური საფუძველია. იგი დასაბამს 1991 წლიდან, ექსპერიმენტული ფრანკო-გერმანული ბრიგადის დაარსებიდან იღებს. ის ოფიციალურად 1992 წლის მაისში დაარსდა, სრულად ფუნქციონირებს 1995 წლის ნოემბრიდან. დღეს მის შემადგენლობაში ხუთი წევრი სახელმწიფოს (ბელგიის, გერმანიის, ესპანეთის, ლუქსემბურგისა და საფრანგეთის) 900 ჯარისკაცი შედის. მის კადრებში სხვა სახელმწიფოების ჯარისკაცებიც მსახურობენ, მათ შორის საბერძნეთიდან, იტალიიდან, პოლონეთიდან და თურქეთიდან. ევროკორპუსმა თავისი პირველი მნიშვნელოვანი სამხედრო წარმატება 1998 წელს მოიპოვა, როდესაც მისი 500-კაციანი შემადგენლობა ნატოს სტაბილიზაციის ძალებს შეუერთდა ბოსნიაში. 2000 წელს მისია გაგზავნა კოსოვოში, 2004-2005 წლებში ავღანეთის დედაქალაქ ქაბულში იკისრა ნატოს სამშვიდობო მისიის ხელმძღვანელობა, ახლახან გახდა ნატოს სწრაფი რეაგირების ძალების ნაწილი, ევროკავშირის სასწავლო მისიების დასახმარებლად ჯარები განათავსა მალიში და ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში.

ევროკორპუსის შტაბ-ბინა სტრასბურგში მდებარეობს. ზედამხედველობას უწევს საერთო კომიტეტი, რომელშიც შედიან თავდაცვის კადრების ხელმძღვანელი პირები და ხუთი წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკური წარმომადგენლები, რომლებიც ყოველ წელს იკრიბებიან. ყოველდღიურ საქმიანობას ხელმძღვანელობს თავდაცვის ეროვნული სამინისტროების წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული ევროკორპუსის კომიტეტი. კომიტეტს ხელმძღვანელობს რომელიმე წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენელი მეთაური. 2017 წელს ეს თანამდებობა დაიკავა გერმანელმა გენერალ-ლეიტენანტმა იურგენ ვაიგტმა. მართალია, ევროკორპუსში მონაწილეობა ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, მაგრამ იმ სახელმწიფოთა რეაქცია, რომლებიც ევროკავშირის სამხედრო შენაერთების შექმნას უჭერენ მხარს, მართლაც განსაცვიფრებელია. ევროკორპუსის მხარდამჭერები მის როლზე ლაპარაკისას აღნიშნავენ, რომ მან საფრანგეთი და გერმანია ევროპის თავდაცვის საკითხებში ჩააბა, კრიტიკოსები კი ამბობენ, რომ კორპუსი მთლიანად არაევროპულ აქტი-

ვებს იყენებს, მათ შორის: დაზვერვას, უახლეს იარაღსა და ტრანსპორტს. ევროკორპუსის მოკრძალებული მიღწევები ბადებს კითხვებს, რამდენად სურთ ევროკავშირის სახელმწიფოებს საერთო ჯარის შექმნა და არის თუ არა ასეთი ჯარის იდეა კარგი – იხილეთ Norheim-Martinsen (2013) და დისკუსია 26-ე თავში.

ევროპის კოსმოსური სააგენტო

ევროპის კოსმოსური სააგენტო (European Space Agency (ESA)) ევროკავშირის სააგენტოთა ქსელის ნაწილი არ არის, მაგრამ მისი არსებობა და საქმიანობა საკმაოდ მნიშვნელოვანია. ის ევროპელთა თანამშრომლობისა და ერთობლივი საქმიანობის ჩინებული მაგალითია. ევროპის კოსმოსური სააგენტოს შტაბ-ბინა პარიზში მდებარეობს. მასში 22 ევროპის სახელმწიფოა გაერთიანებული, რომელთაგან 15 დასავლეთ ევროპის ის სახელმწიფოებია, რომლებიც ევროკავშირში 2003 წლამდე გაწევრიანდნენ. მათთან ერთად სააგენტოს წევრები არიან: ჩეხეთის რესპუბლიკა, ნორვეგია, პოლონეთი, რუმინეთი და შვეიცარია. სააგენტოში 2200 ადამიანია დასაქმებული, 2019 წელს მისი ბიუჯეტი თითქმის 5.8 მილიარდ ევროს შეადგენდა. სააგენტო განკარგავს კოსმოდრომს კურუში, საფრანგეთის გვიანაში და ასტრონავტების საწვრთნელ ბაზას კელნში, გერმანიაში. ევროპის კოსმოსური სააგენტოს საქმიანობის მთავარი მიმართულება კოსმოსური კვლევებია, რისთვისაც ძირითადად ფრანგულ თანამგზავრთა კომერციულ კომპანია „არიანსფეისთან" (დაარსებულია 1980 წელს) თანამშრომლობს. სააგენტო მუშაობს კოსმოსში ადამიანის მოგზაურობის საკითხზეც, რისთვისაც მონაწილეობს „საერთაშორისო კოსმოსური სადგურის" (International Space Station) პროგრამაში, რომლის ფარგლებშიც ისეთ ქვეყნებთან თანამშრომლობს, როგორიცაა: აშშ, რუსეთი, იაპონია და კანადა.

ევროპის კოსმოსურ სააგენტოს საფუძველი 1950-იან წლებში ჩაეყარა, როდესაც ევროპელი მეცნიერების აშშ-ში გადინებისა და კოსმოსური კვლევების დაწყების გამო დასავლეთევროპელი მეცნიერები კოლეგებთან თანამშრომლობის საჭიროებაზე ალაპარაკდნენ. 1964 წელს დაარსდა ორი ახალი ორგანო – ევროპის სატელიტების გამშვებთა განვითარების ორგანიზაცია (European Launch Development Organization) და ევროპის კოსმოსური კვლევების ორგანიზაცია (European Space Research Organization). ორგანიზაციებმა თავიანთი პირველი მოკრძალებული წვლილი კვლევითი თანამგზავრების შექმნით შეიტანეს, რომლებიც ამერიკულ რაკეტებთან ერთად გაუშვეს. 1975 წელს ეს ორი ორგანიზაცია გაერთიანდა და ევროპის კოსმოსური სააგენტო შეიქმნა. იმავე წელს ევროპის კოსმოსურმა სააგენტომ თავისი პირველი მნიშვნელოვანი მისია გაგზავნა, რომელსაც სამყაროში გამა-სხივების გამოტყორცნის შესახებ ინფორმაცია უნდა შეეგროვებინა. 1983 წელს ევროპის კოსმოსური სააგენტოს პირველი კოსმონავტი ულფ მერბოლდი „ნასას" კოსმოსურ ხომალდ „კოლუმბიის" მისიასთან ერთად კოსმოსში გაფრინდა. 2019 წლისთვის ევროპის კოსმოსურ სააგენტოს კოსმოსში, საერთაშორისო კოსმოსურ სადგურზე უკვე 60-ზე მეტი კოსმონავტი ჰყავდა გაშვებული აშშ-ის კოსმოსური შატლით ან რუსული „სოიუზის" მისიით.

ევროპის კოსმოსური სააგენტო მჭიდროდ თანამშრომლობს ევროკავშირთან პოლიტიკური კურსის შექმნის საკითხებში (განსაკუთრებით ისეთი პროექტის ფარგლებში, როგორიცაა სატელიტური სანავიგაციო სისტემა „გალილეო"). ლაპარაკია ევროპის კოსმოსური სააგენტოს უფრო მჭიდრო ინტეგრაციაზე ევროკავშირის ინსტიტუციურ სტრუქტურებში.

2007 წელს ევროკავშირმა მიიღო ევროპის კოსმოსური პოლიტიკა, რომელშიც ხაზგასმულია კოსმოსური ხომალდების დამოუკიდებლად გაშვების მნიშვნელობა, ევროკავშირის პასუხისმგებლობა საერთაშორისო კოსმოსური სადგურის განვითარების საკითხში და ისეთი ტექნოლოგიების შექმნა, რომლებიც ევროპას კონკურენტუნარიანს გახდის კოსმოსურ პოლიტიკაში.



კითხვები დისკუსიისთვის

1. რამდენად ახდენს სპეციალიზებული სააგენტოების მუშაობა ევროკავშირის მუშაობის ფედერალიზებას?
2. აქვს თუ არა ევროპის ცენტრალურ ბანკს საკმარისი უფლებამოსილება თავისი სამუშაოს ეფექტიანად შესასრულებლად?
3. უნდა გადაიცეს თუ არა კონკრეტული დეცენტრალიზებული სააგენტოები სრულმასშტაბიან მარეგულირებელ ორგანოებად, რომლებსაც მეტი უფლებამოსილება ექნებათ კანონებისა და პოლიტიკის განსახორციელებლად?
4. უნდა განავითაროს თუ არა ევროკავშირმა საკუთარი ევროპული სისხლის სამართლის საგამოძიებო ძალები აშშ-ის FBI-ის ანალოგიურად?
5. აქვს თუ არა ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტსა (EESC) და რეგიონთა კომიტეტს (CoR) დამატებითი ღირებულება, თუ მათი წევრების ინტერესებს ევროპარლამენტი უფრო უკეთ წარმოადგენს?



ძირითადი ტერმინები

აღმასრულებელი სააგენტო
დეცენტრალიზებული სააგენტო
ევროკორპუსი
ევროპის საინვესტიციო ბანკი
ევროპის ცენტრალური ბანკი
ევროიუსტი
ევროპოლი
ევროსისტემა



კონცეფციები

საბანკო კავშირი
ცენტრალური ბანკი



დამატებითი ლიტერატურა

- Black, Andrew, Michael Lloyd, Viara Bojkova, and Sam Whimster (2018) Federal Central Banks: A Comparison of the US Federal Reserve and the European Central Bank (Forumpress). ვაშინგტონში დაფუძნებული გლობალური პოლიტიკის ინსტიტუტის მოხსენება, რომელიც ადარებს მსოფლიოს ორი ძირითადი ცენტრალური ბანკის სტრუქტურასა და მიღწევებს.
- Kaunert, Christian, Sarah Léonard and John D. Occhipinti (eds) (2015) Justice and Home Affairs Agencies in the European Union (Routledge). ევროკავშირის პოლიციის, მართლმსაჯულებისა და სასაზღვრო კონტროლის სააგენტოების, მათ შორის ევროპოლის, ევროიუსტისა და ფრონტექსის კვლევა.
- Rittberger, Berthold, and Arndt Wonka (2013) Agency Governance in the EU (Routledge), and Madalina Busuoic, Martijn Groenleer, and Jarle Trondal (eds) (2012) The Agency Phenomenon in the European Union (Manchester University Press). ორი კვლევა ევროკავშირის სააგენტოებისა და იმ როლის შესახებ, რომელსაც ისინი ასრულებენ ევროკავშირის მმართველობაში.

კადრი: ნიდერლანდები





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1957 წლის მარტში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	46% დადებითი, 37% ნეიტრალური, 16% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ამსტერდამი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო სისტემა კონსტიტუციური მონარქიით
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	26/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	41.9%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	13/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

17,1 მილიონი
მოსახლეობა

$830 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$48,480
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

42,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ნიდერლანდები „ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის", შენგენის ზონისა და ევროს დამფუძნებელი წევრია; მას ევროინტეგრაციის ძლიერი მხარდამჭერის ყველა მახასიათებელი აქვს, თუმცა 2005 წელს მან უარი თქვა კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაზე. ერთ დროს იმპერიულ და საზღვაო სახელმწიფოში 1940 წელს ნაცისტები შეიჭრნენ; ომის შემდეგ უარყო ნეიტრალიტეტი და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის (ნატოს) ერთ-ერთი დამფუძნებელი წევრი გახდა. დიდი ხანია, ქვეყანას ზოგჯერ არასტაბილური კოალიციური მთავრობები მართავენ. ადრეული 2000-იანი წლებიდან ქრისტიანულ-დემოკრატიულ და სოციალ-დემოკრატიულ პარტიებს მეტოქეობას უწევენ ნაციონალისტური და ევროსკეპტიკური პარტიები; იმიგრაციამ გარკვეული გამონვევები შეუქმნა ღიაობითა და მულტიკულტურალიზმისადმი პატივისცემით სახელგანთქმულ ქვეყანას. ჰოლანდიის პოლიტიკა ბოლო დროს ნაკლებად სტაბილური და მეტად არაპროგნოზირებადი გახდა.

16 პარტიები და ინტერესთა ჯგუფები

მიმოხილვა

„ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება“ ისეთმა ბიუროკრატებმა და პოლიტიკოსებმა შექმნეს და მერეც გარკვეული დროის მანძილზე ისეთი ადამიანები მართავდნენ, რომლებიც ნაკლებად ითვალისწინებდნენ საზოგადოებრივ აზრს (თუ საერთოდ ითვალისწინებდნენ). მაგრამ ინტეგრაციის მასშტაბების ზრდასთან ერთად მეტმა ევროპელმა მოინდომა თავისი აზრის გამოთქმა. ზოგიერთებისთვის ეს უბრალოდ პოზიტიური დაინტერესების გამოხატვის გზა იყო – ისინი თვლიდნენ, რომ ევროპული ინსტიტუციები მათ ყურადღებას იმსახურებდნენ, უფრო მეტიც, ამ ინსტიტუციებს მათი აზრი სჭირდებოდათ. ზოგიერთების ინტერესი კი უარყოფითი იყო, რადგან სჯეროდათ, რომ ეს არადემოკრატიული და მეტისმეტად ძლიერი ინსტიტუციები მათი ქვეყნების სახელმწიფოებრივ სუვერენიტეტს საფრთხეს უქმნიდა. ამ ყველაფრის გამო განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინეს პოლიტიკურმა პარტიებმა და ინტერესთა ჯგუფებმა.

პოლიტიკური პარტიები წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკური ცხოვრების ცენტრში დარჩენას ამჯობინებენ, ტრანსნაციონალურ პარტიებს კი ჯერ არ დაუწყიათ ევროპულ არჩევნებში ბრძოლა. ევროპარლამენტის მანდატის მოსაპოვებლად ეროვნული პოლიტიკური პარტიები ერთმანეთს მეტოქეობას დამოუკიდებელ, ეროვნულ არჩევნებში უწევენ. ისინი სრულად ვერ იყენებენ იმ შესაძლებლობებს, რომლებსაც მათ ევროკავშირი უქმნის, ამ მხრივ მათზე წინ ინტერესთა ჯგუფები არიან, რომლებიც მარჯვედ იყენებენ ევროკავშირის მიერ შექმნილ შესაძლებლობებს. ეროვნული ჯგუფების ყურადღება ბრიუსელისკენაა მიპყრობილი, სადაც ისინი ევროპულ ოფისებსა და ტრანსნაციონალურ ქსელებს ქმნიან. ევროკომისია ხელს უწყობს ამ ჯგუფების საქმიანობას და მათ ექსპერტული ცოდნისა და ინფორმაციის წყაროდ იყენებს: მათგან იღებს ინფორმაციას ნევრ სახელმწიფოებში კანონების სახელმწიფო დონეზე იმპლემენტაციის შესახებ. ამ ჯგუფების საქმიანობამ, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ზოგადევროპულზე მეტად თავიანთი ჯგუფის წევრების ინტერესებს იცავენ, ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მეტი ლეგიტიმურობა შესძინა და მეტი რეაგირების უნარი მისცა.

საკვანძო საკითხები

- ევროპარლამენტის წევრები ერთიანდებიან პოლიტიკურ ჯგუფებში, რომლებიც მსგავსი იდეოლოგიის მქონე ეროვნული პოლიტიკური პარტიების წევრებისაგან შედგებიან.
- პოლიტიკური ჯგუფების მუდმივობის უზრუნველსაყოფად შეიქმნა რამდენიმე ევროპარტია, რომლებიც ევროკავშირის სხვადასხვა წევრ ქვეყანაში არსებულ თანამოაზრე პარტიებს აერთიანებს.
- ჯგუფები დროთა განმავლობაში უფრო თანამიმდევრულები გახდნენ, ყველაზე სტაბილურები არიან სოციალისტები, ლიბერალები და მემარჯვენე-ცენტრისტები. თუმცა ჯერ არც ერთი პოლიტიკური ჯგუფი უმრავლესობაში არ არის.
- ევროკავშირი ეროვნული ინტერესების ჯგუფების სულ უფრო მეტ დაინტერესებას ინვევს; ისინი ყველაზე მეტად კომისიაზე, მინისტრთა საბჭოსა და ევროპარლამენტზე ზემოქმედებას ცდილობენ.
- ბიზნეს და მშრომელთა პროფესიული ჯგუფები უკვე დიდი ხანია, ევროკავშირის დონეზე აქტიურობენ. ბოლო დროს კი საგრძნობლად გაიზარდა სპეციალური ინტერესების ჯგუფებისა და ბრიუსელში დაფუძნებული ანალიტიკური ცენტრების რაოდენობა.
- ლობირება ბრიუსელში მზარდ ინდუსტრიად იქცა, თუმცა აქამდე ევროკავშირის დონეზე ნაკლები შესაძლებლობები არსებობდა, ვიდრე ეროვნულზე. ნესები კი უფრო თავისუფალი იყო.

პოლიტიკურ პარტიათა შედარება

პოლიტიკური პარტია

ჯგუფები, რომელთა იდენტურებაც მათი სახელითა და იდეოლოგიით ხდება. ისინი არჩევნებზე საკუთარ თანამგზავრობის წარმატებად და მთავრობის გასაკონტროლებლად თავიანთი კანდიდატების ასახელებენ. ევროკავშირის ქვეყნებში პარლამენტში ამომრჩეველს საკუთარი პოლიტიკის ხმის მისაცემად ირჩევენ და ასე ცდილობენ მათ პოლიტიკურ კრიტიკაში ჩართვას. ისინი გამოხატავენ ამომრჩეველთა და პარტიის წევრების შეხედულებებსა და ორიენტირებს. ადგენენ პოლიტიკური ლიდერების რეკრუტირებას, მათ მოამზადებენ და მხარს უჭერენ.

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში დემოკრატიულ პოლიტიკაში ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მოვლენას პოლიტიკური პარტიების მხარდაჭერისა და მათთან იდენტიფიკაციის კლება წარმოადგენს. ოდესღაც პარტიებს ხელისუფლების მნიშვნელოვან ნაწილად მიიჩნევდნენ – პოლიტიკაში გამარჯვებული და დამარცხებული მათ შორის იყო; ამ ბოლო დროს კი ამომრჩეველი მათდამი ცინიკური გახდა – მცირდება მათი წევრთა რაოდენობა. იმის ნაცვლად, რომ ისინი მიიჩნიონ დიდი რაოდენობით ამომრჩევლის ღირებულებებისა და გემოვნების გამოხატვის საშუალებად, რომლიდანაც შემდეგ მთავრობა ჩამოყალიბდება, მათ საკუთარი პოლიტიკური ინტერესების ხელშემწყობ არხებად განიხილავენ. დღეს უკვე ნაკლებად თვლიან, რომ ისინი ამომრჩევლების სამსახურში დგანან. ახლა ისინი სახელმწიფო აპარატის ნაწილს წარმოადგენენ; ნაკლებად ზრუნავენ ამომრჩეველზე და ძირითადად საკუთარი ინტერესებისა და ძალაუფლებისთვის იბრძვიან.

ეს ტენდენცია კიდევ უფრო ირონიულად მოგვეჩვენება, თუ გავითვალისწინებთ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში არსებული პოლიტიკური პარტიების სიმრავლესა და მრავალფეროვნებას – ისინი ყველა იდეოლოგიურ გემოვნებას აკმაყოფილებენ: უკიდურესი მემარცხენეებიდან დაწყებული უკიდურესი მემარჯვენეებით დამთავრებული (იხ. Siaroff, 2019, კერძოდ, თავი 1). თვლიდნენ, რომ 1979 წელს ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნების შემოღების შემდეგ გაიზრდებოდა ეროვნული პარტიების როლი ევროგაერთიანების/ევროკავშირის მმართველობაში, მაგრამ ასე არ მოხდა. როგორც ბარდი და სხვები (2015, გვ. 128) აცხადებენ, არ გამართლდა მოლოდინი იმის შესახებ, რომ ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნები „აუცილებლად მიგვიყვანს ევროპული პოლიტიკური სივრცის შექმნამდე, რომელშიც მოხდება წევრ ქვეყნებში არსებული დემოკრატიული მმართველობის პრაქტიკის ევროპულ დონეზე რეპროდუცირება...“. მათი დასკვნით, შედეგად „ნამდვილი ევროპული პარტიებისა და ერთიანი ევროპული პარტიული სისტემის არარსებობა“ მიიღეს.

როცა 1953 წელს „ევროპის ქვანახშირის და ფოლადის გაერთიანების“ საერთო ასამბლეა სტრასბურგში პირველად შეიკრიბა, მისი წევრების გვარები ანბანური თანამიმდევრობით იყო აღნუსხული. ისინი ეროვნული პარლამენტებისა და კონკრეტული პოლიტიკური პარტიების წევრები იყვნენ, რის გამოც, ბუნებრივია, გული სხვა ქვეყნებიდან მოვლენილი თანამოაზრე კოლეგებისკენ მიუწევდათ. რამდენიმე თვეში ასამბლეამ საქმიანობის წესები შეცვალა – შესაძლებელი გახდა ეროვნებათაშორისი პოლიტიკური ჯგუფების შექმნა, რომლებშიც ცხრა წევრი მაინც უნდა ყოფილიყო. მას შემდეგ ევროპარლამენტის წევრები იდეოლოგიურ ჯგუფებად იყოფიან და არა სახელმწიფო ბლოკებად.

პოლიტიკური ჯგუფები ევროპარლამენტის ფარგლებში შექმნილი ჯგუფები, რომლებშიც ერთიანდებიან სხვადასხვა წევრი სახელმწიფოებიდან წარგზავნილი, თანამოაზრე პოლიტიკურ პარტიათა წარმომადგენელი ევროპარლამენტარები.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს ჯგუფები ფორმალურად პოლიტიკურ პარტიები არ არის, ამოცანებისა და სტრუქტურის მიხედვით, მათ შორის გარკვეული მსგავსებაა: მათში საერთო იდეოლოგიურ პლატფორმაზე მდგომი და მსგავსი პოლიტიკური პრიორიტეტების მქონე პოლიტიკოსები ერთიანდებიან. მათი წევრები გარკვეულ საკითხებს პარლამენტზე ადრე უყრიან კენჭს, მათ საკუთარი ბიუჯეტები და ხელმძღვანელობის სტრუქტურა, საქმიანობის წესები და კომიტეტები აქვთ. ევროპარლამენტის პოლიტიკურ ჯგუფებსა და ეროვნულ პარტიებს რამდენიმე განმასხვავებელი ნიშანი აქვს, მათ შორის უმთავრესია ის, რომ ეს ჯგუფები წევრ სახელმწიფოებში ერთობლივ კამპანიებს არ მართავენ; ევროპარტიების აღზევების მიუხედავად (იხ. ფოკუსი 5), ევროპარლამენტის არჩევნები

წევრ სახელმწიფოებში ტარდება; პოლიტიკური პარტიები ევროპარლამენტის მანდატების მოსაპოვებლად ეროვნულ არჩევნებში იბრძვიან, ევროპარლამენტში ადგილების მოპოვების შემდეგ კი მათი წევრები ჯგუფებად ერთიანდებიან.

მათ შორის სხვა მნიშვნელოვანი განსხვავებაც არსებობს: წევრ სახელმწიფოებში მთავრობები პარტიებისგან იქმნება, რის გამოც პარტიებსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის მჭიდრო კავშირია, ევროპარლამენტში კი ასე არ არის. ევროპარლამენტსა და ევროკომისიას პოლიტიკური კავშირი ნაკლებად აქვთ, თუ არ ჩავთვლით იმ ფაქტს, რომ ევროკომისიას ევროპარლამენტი ამტკიცებს და მის საქმიანობასაც ის

ევროპარტია
პანევროპული პარტიული ორგანიზაცია ან კონფედერაცია, რომელიც კოორდინაციას უნევს პოლიტიკას და ამყარებს კავშირს ევროპის თანამოაზრე ეროვნულ პოლიტიკურ პარტიათა შორის.

ფიქრისთვის

ევროპარტიები

უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა პარტიათა აქტიურობა ეროპულ დონეზე, რასაც ბიძგი მისცა ევროპარტიათა ან პანევროპულ პარტიულ ორგანიზაციათა და კონფედერაციათა რაოდენობრიემა და თვისებრიემა ზრდამ. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვან პარტიებს ევროკავშირი არეგულირებს და აფინანსებს. იმისათვის, რომ ევროკავშირმა ისინი ოფიციალურად ცნოს, პარტიებმა ევროპარლამენტის არჩევნებში ევროკავშირის წევრ ქვეყანათა ერთ მეოთხედში მაინც ხმათა 3% მაინც უნდა მოიპოვონ ან უნდა ჰყავდეთ არჩეული წევრები ევროპარლამენტში, ეროვნულ თუ რეგიონულ საკანონმდებლო ორგანოებში. ევროკავშირის ელექტორატი ევროპარტიებს ჯერ კარგად არ იცნობს. ისინი ჯერჯერობით მნიშვნელოვან გავლენას ვერ ახდენენ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ეროვნულ პოლიტიკაზე, მაგრამ მათი საქმიანობა აადვილებს თანამოაზრე ეროვნულ პარტიათა საქმიანობის კოორდინაციას და ევროპარლამენტის პარტიულ საქმიანობას მეტ სტაბილურობასა და ერთსულოვნებას სძენს.

პირველი ევროპარტიები 1970-იან წლებში, ევროპარლამენტის არჩევნების წინ, ჩამოყალიბდა: 1973 წელს დაარსდა ევროგაერთიანების სოციალისტურ პარტიათა კონფედერაცია (1992 წელს სახელი გადაერქვა და ევროპელ სოციალისტთა პარტია ეწოდა). 1976 წელს მას ზომიერად კონსერვატიული ევროპის სახალხო პარტია და მემარცხენე-ცენტრისტული ლიბერალ-დემოკრატიული და რეფორმისტული პარტია, ასევე რეგიონულ პარტიათა ჯგუფი მოჰყვა, რომელმაც 1981 წელს ევროპული თავისუფალი ალიანსი დააარსა. ევროპულ პარტიათა საქმიანობა რეალურად 2002 წელს გამოცოცხლდა, განსაკუთრებით იმძლავრა პოლიტიკური სპექტრის ევროსკეპტიკურმა და კონსერვატიულმა ფრთამ (იხ. ცხრილი 16.1).

ევროპარტიები ჯერაც ჩამოყალიბების პროცესში არიან – მათ ევროპარლამენტის არჩევნებში ევროკავშირის მასშტაბის კამპანიები უნდა გამართონ, რაც მათ როლსა და პოლიტიკურ მნიშვნელობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. მათ სხვა მნიშვნელოვანი გამოწვევაც უნდა დაძლიონ: ამომრჩეველთა მხარდაჭერა უნდა მოიპოვონ მაშინ, როცა ზოგადად პოლიტიკური პარტიებისადმი მხარდაჭერა იკლებს. თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ მათ ეროვნულ და ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკის კოორდინაციისა და პარტიის ლიდერებთან კავშირის დამყარების საკმაოდ დიდი გამოცდილება აქვთ (Hix and Hoyland, 2011, გვ. 201). მათ უფრო მკაფიო მიზნები უნდა დაისახონ და მეტი მუდმივობა შეიძინონ (Bartolini, 2012). ბარდისა და სხვების აზრით (2015), ჭეშმარიტი ევროპული პარტიული სისტემის ჩამოსაყალიბებლად ევროკომისიის პრეზიდენტი არჩევნების წესით უნდა აირჩიონ ან ევროპარლამენტს გადასცენ კომისართა კოლეგიის არჩევისა და მასზე ანგარიშვალდებულების დაკისრების უფლებამოსილება. იმის გამო, რომ, სავარაუდოდ, ეს არ მოხდება (არც ერთის), ევროპული პარტიული სისტემის შექმნის ყველაზე უტყუარი გზა პარტიებისთვის ევროპარლამენტის არჩევნებში კომისიის თავმჯდომარის თანამდებობაზე საკუთარი კანდიდატების წამოყენების უფლების მინიჭებაა.

ცხრილი 16.1. მთავარი ევროპარტიები

საბელნოდება	დაარსების წელი	მსოფლმხედველობა
ევროპელ სოციალისტთა პარტია	1973	სოციალ-დემოკრატიული
ლიბერალებისა და დემოკრატების სოციალ-დემოკრატიული ალიანსი ევროპისთვის	1976	ლიბერალური
ევროპის სახალხო პარტია	1976	ქრისტიან-დემოკრატიული
ევროპული თავისუფალი ალიანსი	1981	რეგიონალისტური
ევროპელ მემარცხენეთა პარტია	2004	სოციალისტური/ კომუნისტური
ევროპელ მწვანეთა პარტია	2004	მწვანე
ევროპის დემოკრატიული პარტია	2004	ცენტრისტული
ევროპელთა გაერთიანება დემოკრატიისათვის	2005	ევროსკეპტიკური
კონსერვატორთა და რეფორმისტთა ალიანსი ევროპაში	2010	ევროსკეპტიკური, კონსერვატიული
მოძრაობა ერებისა და თავისუფლების ევროპისთვის	2014	ევროსკეპტიკური, ნაციონალისტური

ზედამხედველობს. ფერნანდესისა და ვილუმსენის (2016) აზრით, შეიქმნა სისტემა, რომელშიც პარტიებს აქვთ „წარმომადგენლობა მმართველობის გარეშე". მაირი და თომასენი (2010) კი თვლიან, რომ ეს ცუდი არ არის: ევროპარლამენტარებს თავიანთი ამომრჩევლების ინტერესების უკეთ წარმოდგენის მეტი პოტენციალი აქვთ, ვიდრე ეროვნულ კანონმდებლებს, რადგან ისინი (ევროპარლამენტარები) მმართველობისა და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვებისგან თავისუფლები არიან, ეროვნულ კანონმდებლებს კი მართვა იმდენ დროს ართმევთ, რომ წარმომადგენლობით ფუნქციას ჯეროვნად ვეღარ ასრულებენ.

ეროვნულ პარტიებსა და ევროკავშირის პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის არსებული განსხვავებების მიუხედავად, მაინც შეიძლება ეს უკანასკნელი



ილუსტრაცია 16.1: ერთ-ერთი პოლიტიკური ჯგუფის შეხვედრა ევროპარლამენტში. ეს ჯგუფები ჩვეულებრივი პარტიები არ არიან, ისინი აერთიანებენ სხვადასხვა ეროვნული პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენელ ევროპარლამენტარებს, რომლებსაც საერთო ინტერესები და პოლიტიკური პოზიციები აქვთ.

წყარო: *EC* – აუდიოვიზუალური სამსახური

პოლიტიკური პარტიების ფუნქციურ ეკვივალენტად განვიხილოთ და მათი ადგილი ევროპარლამენტში ისევე შევისწავლოთ, როგორც ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოებში პოლიტიკური პარტიებისას ვსწავლობთ. ამასთან, არ უნდა დავივიწყოთ, რომ ისინი მმართველობის სისტემის ნაწილია და არა ხელისუფლების.

ასევე გასათვალისწინებელია ევროკავშირის – უფრო სწორად, ევროპეიზაციის პროცესის – გავლენა ეროვნულ პოლიტიკურ პარტიებზე. რაც უნდა უცნაური იყოს, ამ თემაზე კვლევები ნაკლებად ტარდება (იხ. Külahci, 2012), მაგრამ ეჭვგარეშეა, რომ ევროკავშირი სახელმწიფოებში პარტიული პოლიტიკის ძირითად ელემენტად იქცა, ინტეგრაციამ კი გავლენა მოახდინა პარტიების პოზიციებსა და სტრუქტურაზე. ამასთან, ის (ინტეგრაცია) ეროვნულ პარტიებს თავიანთ უცხოელ კოლეგებთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობისა და აზრთა გაცვლა-გამოცვლისკენ უბიძგებს, ევროკავშირის რამდენიმე წევრ ქვეყანაში კი როგორც ინტერპარტიული, ისე შიდაპარტიული მეტოქეობის საკვანძო ელემენტია.

პოლიტიკური ჯგუფები: წესები და ტენდენციები

პარტიებმა პოლიტიკური ჯგუფი რომ შექმნან, ისინი წევრი ქვეყნების ერთი მეოთხედიდან 25 წევრს მაინც უნდა აერთიანებდეს. ერთი ევროპარლამენტარი ერთზე მეტი ჯგუფის წევრი ვერ იქნება. ჯგუფის წევრ პოლიტიკოსებს საერთო „პოლიტიკური კუთვნილება" აქვთ, ისინი თავიანთი გეგმების შესახებ აცნობებენ ევროპარლამენტის პრეზიდენტს და პოლიტიკურ განაცხადს აკეთებენ, რომელშიც თავიანთ მიზნებსა და ჯგუფის ნევრებს ნარმოადგენენ (წესი 32-ე ევროპარლამენტში, 2019ა). ჯგუფები ირჩევენ თავმჯდომარეს (კონფედერაციული ჯგუფების შემთხვევაში თანათავმჯდომარესაც) და ნიშნავენ მმართველ ბიუროსა და სამდივნოს. ბოლო დროს ინტერჯგუფები სხვადასხვა საკითხს განიხილავენ, მათ შორის: კლიმატის ცვლილებას, ცხოველთა კეთილდღეობას, დაბერებისა და ინვალიდობის საკითხებს (იხ. Landorff, 2019).

პარტიების ბალანსის ცვლილებასთან ერთად ევროპარლამენტის პოლიტიკური ჯგუფების წევრთა შემადგენლობა და რაოდენობაც შეიცვალა. ახალი პარტიები მოდიან და მიდიან, გაჩნდა ახალი პოლიტიკური მსოფლმხედველობები, გარემოებები და შესაძლებლობები. ადრე ერთგვარი „გარიგებით ქორწინებებიც" ხდებოდა, რის შედეგადაც ერთ ჯგუფში სრულიად განსხვავებული მსოფლმხედველობის პოლიტიკოსები ერთიანდებოდნენ. ზოგი პარტია შედარებით მუდმივი გახდა და პარლამენტის მუდმივი სტრუქტურის ნანილადაც იქცა, სხვა „ქორწინებები" კი უბრალო „გარიგებები" იყო, რომელიც განსხვავებული მსოფლმხედველობის მქონე ევროპარლამენტარებს აერთიანებდა (ევროკავშირის პარტიულ ჯგუფთა ისტორიისათვის იხ. Servent, 2018, თავი 9 და ჯგუფების მიმოხილვისათვის იხ. Corbett et al., 2016, თავი 5).

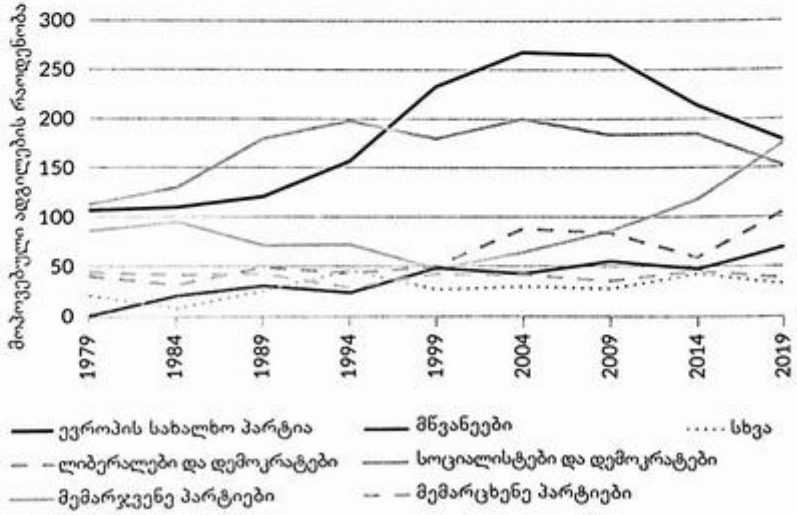
ყველაზე თანამიმდევრულები ძირითადად მემარცხენეები, მემარცხენე-ცენტრისტები და მემარჯვენე-ცენტრისტები იყვნენ. ევროპარლამენტის ისტორიის მანძილზე მის არჩევნებში ყველაზე მეტი მანდატი ძირითადად სამ პარტიას ხვდება ხოლმე: სოციალისტებს, ლიბერალებსა და ევროპის სახალხო პარტიას. 1980-იანი წლებიდან მათ რიგებს მწვანეთა პარტიებიც შეუერთდა, რომელთა წევრთა რაოდენობამაც ევროპარლამენტში მნიშვნელოვნად იმატა, მაგრამ ჯერჯერობით სერიოზული გავლენისათვის არ მიუღწევია. კონსერვატიულ, ნაციონალურ და ევროსკეპტიკოსთა ჯგუფებს უფრო ჭრელი ისტორია აქვთ, მათი შემადგენლობა და სახელწოდებები ხშირად იცვლება წევრების ინტერესე-

ბისა და მდგომარეობის ცვალებადობის მიხედვით (იხ. დიაგრამა 16.1). ჯერჯერობით უმრავლესობაში მოსასვლელად არც ერთ პოლიტიკურ პარტიას საკმარისი მანდატი არ მოუპოვებია. ალბათ, ლოგიკური იქნებოდა, რომ თანამოაზრე ჯგუფები კოალიციის შექმნით უმრავლესობაში მოსვლას ცდლობდნენ, მაგრამ მრავალპარტიულობა ევროპარლამენტში წესად იქცა (ისევე როგორც წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ პარლამენტებში).

ოფიციალურად ევროპარლამენტარები ვალდებული არ არიან, კენჭისყრაში მხოლოდ თავის პოლიტიკურ ჯგუფთან ერთად მიიღონ მონაწილეობა, თუმცა მეტად დისციპლინირებულ ჯგუფებს მეტი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლიათ: კვლევამ ცხადყო, რომ პარტიებში კენჭისყრისას მეტი კოჰეზია არსებობს. მთავარი ჯგუფების ზრდასა და ევროპარლამენტის ძალაუფლების გაფართოებასთან ერთად პოლიტიკური განსხვავებები გამოიკვეთა, მთავარ ჯგუფებს შორის კი კოჰეზია გაიზარდა (Hix, et al., 2007) (მსხვილ პარტიათა პოზიციებისთვის ევროპის შესახებ იხ. Marks et al., 2002). რინჯი (2009) აღნიშნავს, რომ ევროპარლამენტარებს ყოველთვის არ გააჩნიათ საკმარისი რესურსები პოლიტიკის ყველა სფეროში ინფორმირებული გადაწყვეტილების მისაღებად, რის გამოც ხშირად თავიანთი პოლიტიკური ჯგუფებისა და ევროპარლამენტის იმ კომიტეტების პოზიციას იკავებენ, რომელთა წევრებიც არიან. პოლიტიკური ჯგუფების სტრუქტურული სისუსტის მიუხედავად, ასეთი მიდგომა ჯგუფის მეტ კოჰეზიას და თანამიმდევრულობას იწვევს.

ევროპარლამენტი პარტიული საქმიანობის ყველაზე თვალსაჩინო ასპარეზია, თუმცა პარტიული კუთვნილება გარკვეულ როლს საბჭოებისა და ევროკომისიის მუშაობაშიც ასრულებს. საბჭოების მინისტრები და მთავრობის ხელმძღვანელები წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკური ჯგუფების წევრები არიან, რის გამოც მათ გადაწყვეტილებებზე პარტიის

დიაგრამა **16.1** *პარტიული ბალანსის ცვლილება ევროპარლამენტში*



შენიშვნა: ეს დიაგრამა ეფუძნება მოპოვებული ადგილების ფაქტობრივ რაოდენობას და არა მოპოვებული ადგილების პროცენტულ რაოდენობას. ევროპარლამენტში ადგილების რაოდენობა 410-იდან (1979 წ.) 751-მდე გაიზარდა (2019 წ.).

იდეოლოგია და პოლიტიკური პლატფორმაც ზემოქმედებს. პარლამენტში მემარჯვენე-ცენტრისტული პარტიები მემარცხენე-ცენტრისტთა ხარჯზე აღზევდნენ, საბჭოებში კი ვითარება უფრო არამდგრადი იყო, რაც ეროვნულ არჩევნებში პარტიათა წარმატება-წარუმატებლობას ასახავდა. 1980-იან წლებში მემარჯვენეები დომინირებდნენ, 1990-იანებში კი პოზიციები მემარცხენეებს დაუთმეს, თუმცა 2000-იანი წლების დასაწყისში მდგომარეობა კვლავ მათ სასარგებლოდ შეიცვალა. 2019 წლის შუაში მთავრობის 28 მეთაურიდან 11 მემარჯვენე იყო, რვა – ცენტრისტი, 6 – მემარცხენე (3 დამოუკიდებელი).

რაც შეეხება ევროკომისიას, ბიუროკრატიული ხასიათის გამო მასში პარტიული პოლიტიკა ნაკლებად თვალსაჩინოა. ევროკომისიის წევრობის კანდიდატებს მოქმედი ეროვნული მთავრობები ასახელებენ; კომისრები, როგორც წესი, ეროვნული პარტიების წევრები არიან. თუმცა დღეს მათ პარტიულ კუთვნილებას მეტი ყურადღება ექცევა. იუნკერის კომისიაში, მაგალითად (2014-19 წწ.), კომისართა ნახევარი ევროპის სახალხო პარტიის მემარჯვენე-ცენტრისტი წარმომადგენელი იყო, რვა – ევროპელი სოციალისტების პარტიისა, ხუთი – ლიბერალებისა და დემოკრატებისა, ერთი კი (გაერთიანებული სამეფოს კომისარი) დამოუკიდებელ კანდიდატად ითვლებოდა.

ევროპული პოლიტიკური ჯგუფების დიაპაზონი

2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების შემდეგ რვა პოლიტიკური ჯგუფი არსებობდა (იხ. ცხრილი 16.2). მათი იდეოლოგიური დიაპაზონი მარცხნიდან მარჯვნივ მიემართებოდა და ასე ნაწილდებოდა.

ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები-ჩრდილოეთის მემარცხენე მწვანეები (GUE-NGL)

ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები-ჩრდილოეთის მემარცხენე მწვანეები ევროპარლამენტის მთავარი მემარცხენე ჯგუფია, რომელიც 1980-იანი წლების ბოლოს მომხდარი კომპლექსური ცვლილებების შედეგად შეიქმნა. ორი სხვა ჯგუფის კოალიციასთან შედარებით ეს ჯგუფი ნაკლებადაა ჩამოყალიბებული. ის დასაბამს იღებს 1973 წელს შექმნილი „კომუნისტური ჯგუფიდან“, რომელიც 1989 წელს, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, დაიშალა. ჯგუფის დაშლის შემდეგ იტალიელმა და ესპანელმა კომუნისტებმა ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები (European United Left (GUE)) შექმნეს, ხოლო ფრანგმა, ბერძენმა და პორტუგალიელმა კომუნისტებმა მემარცხენე ერთობა (Left Unity) ჩამოაყალიბეს. ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები 1993 წელს დაიშალა, 1994 წელს აღდგა, 1995 წელს კი ჩრდილოეთის მემარცხენე მწვანეებს დაუკავშირდა, რომლის შემადგენლობაშიც ფინეთისა და შვედეთის პარლამენტარები შედიოდნენ. 2014 წელს ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები-ჩრდილოეთის მემარცხენე მწვანეების რაოდენობა 35 პარლამენტარიდან 52-მდე გაიზარდა, თუმცა 2019 წელს 38-მდე შემცირდა, მათი წევრები ევროკავშირის 14 წევრი ქვეყნიდან იყვნენ. ყველაზე მეტი იყო საფრანგეთიდან, გერმანიიდან, საბერძნეთიდან და ესპანეთიდან. ეს ჯგუფი კრიტიკულადაა განწყობილი ევროკავშირის ელიტისტური თვისებების მიმართ, სანაცვლოდ, აწარმოებს კამპანიას სოციალური თანასწორობის, მდგრადობისა და საერთაშორისო სოლიდარობისთვის.

ცხრილი 16.2. *პოლიტიკური ჯგუფთა რაოდენობა ევროპარლამენტში, 2019 წ.*

GUE/NGL	S&D	Greens/EFA	RN	EPP	ACRE	EFDD	ENF	N/მიბმული	ჯამი
	5	2	1	7			3		18
1	3	3	4	4	3		3		21
	5		3	7	2				17
	3		1	4	1			2	11
2	2			2					6
1			6	5	4		2	3	21
1	3	2	5	1	1				13
	2		3					1	6
1	2	2	3	3	2				13
6	5	12	21	8			22		74
5	16	22	7	29		11		6	96
6	2			8				5	21
	5		2	13				1	21
2		2		5				2	11
	19			7	5	14	28		73
	2	1		2	2			1	8
	2	2	2	3	1			1	11
	1	1	2	2					6
	4			2					6
1	6	3	6	4	5			1	26
	8			17	26				51
4	9	1		7					21
	9		8	14	1				32
	3		2	3	3			2	13
	2		2	4					8
6	20	3	8	12				5	54
1	5	2	3	6	3				20
1	10	11	16		4	29		2	73
38	**153**	**69**	**105**	**179**	**63**	**54**	**58**	**32**	**751**
–14	**–38**	**19**	**38**	**–42**	**–7**	**6**	**58**	**–20**	**0**

შენიშვნა: ეს რიცხვები ასახავს ევროკავშირიდან გაერთიანებული სამეფოს გასვლამდე არსებულ ვითარებას.

სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესული ალიანსი (S&D)

სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესული ალიანსი (Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D)) ევროპარლამენტის მთავარი მემარცხენე ჯგუფია, რომელიც დასაბამს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" სოციალისტური ჯგუფის საერთო ასამბლეის დაარსების დროიდან იღებს. იგი ევროპარლამენტის ყველაზე დიდ ჯგუფად იქცა, რაც კონსერვატორ ევროსკეპტიკოსთა ევროპის ეკონომიკური პოლიტიკის ინტერვენციული ტენდენციებით გამოწვეულ მღელვარე-

დიაგრამა **16.2** *პოლიტიკური ჯგუფები ევროპარლამენტში*

	სახელი	აბრევიატურა	მსოფლმხედველობა	ასოცირებული პარტია
GUE/NGL	ევროპის გაერთიანებული მემარცხენეები-ჩრდილოეთის მემარცხენე მწვანეები	GUE/NGL	მემარცხენე	ევროპის მემარცხენე პარტია
S&D	სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესული ალიანსი	S&D	სოციალ-დემოკრატები	ევროპელი სოციალისტების პარტია
	მწვანეები – ევროპის თავისუფალი ალიანსი	მწვანეები/ EFA	მწვანე/ რეგიონისტული	ევროპის მწვანეთა პარტია, ევროპის თავისუფალი ალიანსი
renew europe.	განაახლეთ ევროპა	RN	მემარცხენე-ცენტრისტული	ლიბერალების და დემოკრატების ალიანსი ევროპისთვის, ევროპის დემოკრატიული პარტია
	ევროპის სახალხო პარტია	EPP	მემარჯვენე-ცენტრისტული	ევროპის სახალხო პარტია EPP
ACRE	კონსერვატორთა და რეფორმისტების ალიანსი	ACRE	კონსერვატორთა ალიანსი	კონსერვატორთა და რეფორმისტების ალიანსი ევროპაში
	თავისუფლებისა და პირდაპირი დემოკრატიის ევროპა	EFDD	ევროსკეპტიკოსი	არცერთი
ENF	ერებისა და თავისუფლების ევროპა	ENF	ევროსკეპტიკოსი, ნაციონალისტი	მოძრაობა ერებისა და თავისუფლების ევროპისთვის

ბას კიდევ უფრო ამძაფრებს. 1979 წლის პირველ პირდაპირ არჩევნებში ჯგუფმა მანდატთა უმრავლესობა მოიპოვა (113 მანდატი, ევროპის სახალხო პარტიას კი 107 მანდატი შეხვდა), შემდეგ სამ არჩევნებში კი კიდევ უფრო მეტი წილი შეხვდა. ევროგაერთიანების სოციალისტურ პარტიათა კონფედერაცია (Confederation of the Socialist Parties of the European Community) 1973 წელს შეიქმნა. მას სახელი 1992 წ. გადაარქვეს და ევროპელ სოციალისტთა პარტია (Party of European Socialists) უწოდეს. მისი წამხედურობით ევროპარლამენტის პოლიტიკურმა ჯგუფმაც საკუთარ თავს ევროპელი სოციალისტების პარტიის ჯგუფი (the Group of the Party of European Socialists (PES)) უწოდა (იხ. Lightfoot, 2005).

1990-იანი წლების მიწურულს ევროპელ სოციალისტთა პარტიაზე გავლენა იქონია ევროპელი ამომრჩევლის მემარჯვენე პოზიციებისკენ გადახრამ, რის გამოც 1999 წლის არჩევნებში იგი ევროპის სახალხო პარტიამ დაამარცხა; ევროპელმა სოციალისტებმა ევროპარლამენტში მეორე ადგილი მოიპოვეს. მას შემდეგ პარტია მუდმივად მეორე ადგილს ინარჩუნებს. 2004 წელს პარტია სოციალისტურ ჯგუფად გადაკეთდა, 2009 წელს კი სოციალისტებისა და დემოკრატების პროგრესულ ალიანსად ჩამოყალიბდა. 2019 წლის არჩევნების შემდეგ ის კვლავაც მეორე უმსხვილესი პოლიტიკური ჯგუფი იყო, თუმცა მას რაოდენობრივად აღემატებოდა უკიდურესი მემარჯვენეების სამი პოლიტიკური ჯგუფი. 2019 წელს მას ყველაზე დიდი ეროვნული ბლოკები გერმანიიდან, იტალიიდან და ესპანეთიდან ჰყავდა. მასში აზრთა სერიოზული სხვადასხვაობაა, დაწყებული ყოფილი მემარცხენე კომუნისტური მოსაზრებებით, დამთავრებული

სოციალ-დემოკრატიულით; ყველაფრის მიუხედავად, ის ევროპის სახალხო პარტიასთან ერთად ყველაზე მტკიცედ პროევროკავშირულ პარტიად რჩება ევროპარლამენტის პოლიტიკურ ჯგუფთა შორის.

მწვანეები-ევროპის თავისუფალი ალიანსი (მწვანეები//EFA)

მწვანე პოლიტიკა პოლიტიკური მსოფლმხედველობა, რომელიც ეფუძნება ეკოლოგიურ მოსაზრებებს. მდგრადობას, სოციალურ სამართლიანობას, სახალხო დემოკრატიასა და არაძალადობას.

მწვანეები-ევროპის თავისუფალი ალიანსი (the Greens–European Free Alliance (Greens–EFA)) ევროპარლამენტის მორიგი „გარიგებითი ქორწინების" ნაყოფია. აერთიანებს დაახლოებით მსგავსი მიზნების მქონე ეროვნულ პარტიებს, რომელთაგანაც თითოეული დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით სარგებლობს. მწვანეები დასაბამს 1984 წელს შექმნილი „ცისარტყელას" ჯგუფიდან იღებენ, რომელიც მწვანეთა პარტიების (რომლებიც იმ დროს ინყებდნენ საკუთარი როლის თამაშს დასავლეთევროპული სახელმწიფოების ეროვნულ პოლიტიკაში), რეგიონული პარტიებისა და მემარცხენე პარტიების (რომლებიც სხვა პოლიტიკურ ჯგუფებთან დაკავშირებული არ იყვნენ) კოალიციას წარმოადგენდა. საზოგადოდ მწვანე პოლიტიკას ეკოლოგიურ და გარემოს დაცვის საკითხებს უკავშირებენ, თუმცა სინამდვილეში მწვანეების ყურადღების ცენტრში სოციალურ სამართლიანობასთან დაკავშირებული სხვადასხვა საკითხიც დგას. 1989 წელს მწვანეებმა საკუთარი „მწვანე ჯგუფი" (Green Group) დააარსეს. მან 1999 წელს ალიანსი შექმნა ევროპის თავისუფალ ალიანსთან, რომელიც საკუთარ თავს მოქალაქეობის არმქონე პირთა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლად მიიჩნევს. ალიანსი მეტ ძალაუფლებას ითხოვს რეგიონებისათვის. პარტიამ მეტი ხმა მოიპოვა 2019 წლის არჩევნებში – მას ევროპარლამენტართა შორის მეოთხე ყველაზე დიდი ჯგუფი ჰყავდა. უდიდესი ეროვნული ბლოკები საფრანგეთიდან და გერმანიიდანაა.

განაახლე ევროპა (RN)

„განაახლე ევროპა" ევროპარლამენტის მთავარი ცენტრისტული პოლიტიკური ჯგუფია; დიდი ხნის განმავლობაში არჩევნებში მესამე ადგილი ეჭირა სოციალისტებისა და ევროპის სახალხო პარტიის შემდეგ. მისი წევრების უმეტესობას ცენტრისტული ან მისი მონათესავე შეხედულებები აქვს; გამოირჩევა ევროკავშირის შესახებ მოსაზრებათა ფართო სპექტრით; ჯგუფიდან მრავალი ნლის განმავლობაში გადადიოდნენ ევროპის სახალხო პარტიაში (EPP). ამჟამინდელი სახელი უწოდეს 2004 ნლის ევროპარლამენტის არჩევნების შემდეგ. ასოცირდება ორ ევროპარტიასთან: ევროპის ლიბერალ-დემოკრატიულ და რეფორმისტულ პარტიასთან და ევროპის დემოკრატიულ პარტიასთან. ეს არის ერთადერთი პოლიტიკური ჯგუფი, რომელმაც, სოციალისტებისა და EPP-სთან ერთად, ევროპარლამენტში იმდენად დიდი მხარდაჭერა მოიპოვა, რომ მისი ერთ-ერთი წევრი პრეზიდენტადაც კი აირჩიეს: ასეთი რამ უკვე ოთხჯერ მოხდა, უკანასკნელად 2002 წელს, როდესაც კონსერვატორები და სოციალისტები ვერ შეთანხმდნენ პრეზიდენტის კანდიდატურაზე და კომპრომისულ ვარიანტად ირლანდიელი ლიბერალ-დემოკრატი პეტ კოქსი აირჩიეს. მისი მანდატების რაოდენობა შემცირდა 2014 წელს, მაგრამ კვლავ აღდგა 2019 წელს, როდესაც მას დაუბრუნდნენ თავისი წევრები ევროკავშირის 20 წევრი ქვეყნიდან. ყველაზე დიდი ბლოკები საფრანგეთსა და დიდი ბრიტანეთს ჰყავდა.

ევროპის სახალხო პარტია (EPP)

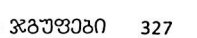
ევროპის სახალხო პარტია (Euroepan People's Party (EPP)) (ესპ) მთავარი მემარჯვენე-ცენტრისტული ჯგუფი და 1999 წლიდან ევროპარლამენტის ყველაზე დიდი ჯგუფია. დასაბამს იღებს 1953 წლიდან, ანუ „ევროპის

ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების“ საერთო ასამბლეის ქრისტიან-დემოკრატიული ჯგუფის შექმნიდან, რომელსაც ქრისტიანული დემოკრატიის ზომიერად კონსერვატიული პრინციპები ჰქონდა. ჯგუფის პოლიტიკა შეიცვალა, როდესაც მასში გაერთიანდა სხვა წევრი ქვეყნების მემარჯვენე-ცენტრისტული პარტიები, რომლებიც არც ქრისტიანულ დემოკრატიას იზიარებდნენ და არც ევროპულ ფედერალიზმს (Judge and Earnshaw, 2008). 1976 წელს, „ევროპის სახალხო პარტიის“ „ევროპარტიად“ ჩამოყალიბების შემდეგ, მან სახელი შეიცვალა და „ევროპის სახალხო პარტიის ჯგუფად“ გადაკეთდა.

ევროპის სახალხო პარტია თავისი ბუნებით მისაღები უნდა ყოფილიყო ბრიტანელი და დანიელი კონსერვატორებისათვის, მაგრამ ევროსკეპტიციზმის გამო 1992 წლამდე ისინი დამოუკიდებლად საქმიანობას ამჯობინებდნენ ევროპელი დემოკრატების (European Democrats (ED)) (ედ) სახით და ევროპის სახალხო პარტიას მოგვიანებითღა შეუერთდნენ. ახალმა კოალიციამ 1999 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებში „ესპ-ედ“-ის სახით მიიღო მონაწილეობა. მათ ევროკავშირის რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში მზარდი ანტიევროპული და ანტიიმიგრანტული განწყობით ისარგებლეს და სოციალისტებთან შედარებით უპირატესობაც მოიპოვეს, რის შედეგადაც პირველად მიიღეს ევროპარლამენტის მანდატების უმრავლესობა. პოლიტიკური ვექტორის მარჯვნივ გადახრა 2004 წელსაც გაგრძელდა, რის წყალობითაც გუნდმა ევროპარლამენტის მანდატების თითქმის 37% მოიპოვა, მიუხედავად იმისა, რომ ბრიტანელი კონსერვატორები ევროპელ კონსერვატორ-რეფორმისტებს შეუერთდნენ. ევროპის სახალხო პარტიის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა 2009 წლის შემდეგ, 2019 წელს მისი პარლამენტარები რაოდენობრივად მცირედით აღემატებოდნენ სამი ყველაზე უკიდურესი მემარჯვენე ჯგუფისას. მისი წევრები ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოდან არიან, ესტონეთისა და გაერთიანებული სამეფოს გარდა. ყველაზე დიდი ნაციონალური ბლოკები არის გერმანიიდან, პოლონეთიდან და რუმინეთიდან. ევროპის სახალხო პარტიის პრიორიტეტთა შორისაა ფედერალურ მოდელზე დაფუძნებული ძლიერი ევროპის მხარდაჭერა და სუბსიდირების პრინციპი.

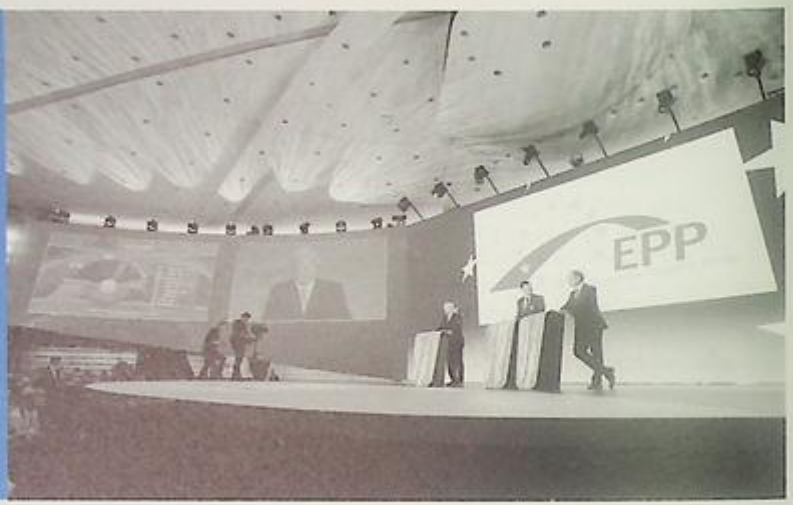
კონსერვატორთა და რეფორმისტთა ალიანსი (ACRE)

„ევროპელ კონსერვატორებს“, ესპ-ზე მეტად მემარჯვენეებსა და ევროსკეპტიკოსებს, ევროპარლამენტში სტაბილური ისტორია არ აქვს, თუმცა ის მისი ქსელის ნაწილის ადრეული 1970-იანი წლებიდან. ბოლო წლებში მისი საყრდენი იყო ევროპელი დემოკრატების ბირთვი, ბრიტანეთის კონსერვატიული პარტია, რომლის წევრებიც 1980-იანი წლებში ესპ-ში გადავიდნენ; 1992 წელს, დაშლის ზღვარზე მყოფმა შექმნა კოალიცია ესპ-თან, მიუხედავად იმისა, რომ მათ შორის ევროინტეგრაციის მიმართულებასთან დაკავშირებით აზრთა სხვადასხვაობა იყო. 2009 წლის არჩევნების შემდეგ ბრიტანელი და პოლონელი კონსერვატორები გაერთიანდნენ და ჩამოაყალიბეს ახალი, ევროპელი კონსერვატორების ჯგუფი (ECR), რომელსაც 2016 წელს კონსერვატორთა და რეფორმისტთა ალიანსი (ACRE) ეწოდა. 2019 წლის არჩევნების შემდეგ მისი წარმომადგენელი ევროპარლამენტარების ყველაზე დიდი ჯგუფი პოლონეთიდან იყო, გაცილებით მცირე ჯგუფები კი – ევროკავშირის 14 სხვა წევრი ქვეყნიდან. ის „ევრორეალისტური“ უფროა, ვიდრე ევროსკეპტიკური – მხარს უჭერს ევროკავშირის რეფორმას, ეროვნულ სუვერენიტეტს, მმართველობის შეზღუდვას, თავისუფალ ვაჭრობას და ოჯახის ღირებულებებს.



ქრისტიანული დემოკრატია

პოლიტიკური მსოფლმხედველობა, რომელიც ძირითადად კონტინენტურ დასავლეთ ევროპასთან ასოცირდება და საჯარო პოლიტიკაში ქრისტიანული პრინციპების გამოყენების მომხრეა. ზომიერად კონსერვატიულია სოციალურ და მორალურ საკითხებთან დაკავშირებით, მაგრამ პროგრესულია ეკონომიკურ საკითხებთან მიმართებაში. ქრისტიანული დემოკრატია მხარს უჭერს სოციალურ კონსერვატიზმს, ლიბერალურ დემოკრატიას, შერეულ ეკონომიკას, კეთილდღეობის სახელმწიფოს, ევროპულ ფედერალიზმს და უარყოფს სეკულარიზმს. ქრისტიან-დემოკრატები დიდი ხანია ევროინტეგრაციის ყველაზე ერთგული მხარდამჭერები არიან.



ილუსტრაცია 16.2: ევროპარლამენტის ყველაზე დიდი პოლიტიკური ჯგუფის – ევროპის სახალხო პარტიის, ესპ (EPP) ლიდერების პრეს-კონფერენცია.

წყარო: ევროპარლამენტი

ევროსკეპტიკოსები და ნაციონალისტური ჯგუფები

ევროპარლამენტის ეს ჯგუფები სხვებთან შედარებით მეტი არასტაბილურობით გამოირჩევიან, გამუდმებით იცვლიან სახელებს და სტრუქტურას, ძირითადად აერთიანებთ ევროკავშირისადმი აგრესიული დამოკიდებულება (იხ. Brack, 2018). ერთა ევროპის ჯგუფი (The Europe of Nations) 1994 წელს შეიქმნა, მან სახელი რამდენჯერმე შეიცვალა და საბოლოოდ ის სახელწოდება მიიღო, რომლითაც დღეს იცნობენ – თავისუფლებისა და პირდაპირი დემოკრატიის ევროპა (Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD)).

2014 წლის არჩევნების შემდეგ მისი ყველა დეპუტატი, შვიდის გარდა, გაერთიანებული სამეფოს დამოუკიდებლობის პარტიიდან (UKIP, რომელიც მხარს უჭერდა ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლას) და იტალიის პოპულისტური ხუთვარსკვლავიანი მოძრაობიდან (Five Star Movement) იყო. 2019 წელს პარტიამ მეტი ხმა მიიღო, თუმცა მისი 54-ვე წევრი სულ სამი ქვეყნიდან იყო – გერმანიიდან, იტალიიდან და დიდი ბრიტანეთიდან, რის გამოც ის ევროპარლამენტის პოლიტიკურ ჯგუფად ვეღარ ჩაითვლებოდა. იმავდროულად, ერებისა და თავისუფლების ახალი ევროპის ((Europe of Nations and Freedom) ENF) 58-ევროპარლამენტარიან ჯგუფში უმრავლესობას წარმოადგენდნენ ევროპარლამენტარები იტალიიდან და საფრანგეთიდან. ამ ორ ჯგუფს საერთო ენა რომ ეპოვა, მათი გაერთიანება სიდიდით მესამე იქნებოდა პარლამენტში, ქრისტიან-დემოკრატებისა და სოციალისტების შემდეგ.

დამოუკიდებელი დეპუტატები

ევროპარლამენტში ყოველთვის დამოუკიდებელი დეპუტატების სიმცირე იყო. ისინი ისეთი პარტიების წევრები არიან, რომლებიც სხვა პოლიტიკურ ჯგუფთან შეთანხმებას ვერ აღწევენ და არ ერთიანდებიან; შესაძლოა, ამა თუ იმ ჯგუფის სტრუქტურის გარეთ დარჩენა თავად დამოუკიდებელი დეპუტატების გადაწყვეტილება იყოს. ზოგადად მათი რაოდენობა იკლებს ჯგუფების შემადგენლობის ცვლილების შემდეგ, თუმცა მათი რაოდენობა, როგორც წესი, ოც-ოცდაათს არ აჭარბებს ხოლმე.

ინტერესთა ჯგუფები

ინტერესთა ჯგუფი ორგანიზაცია, რომელიც წარმოადგენს და ხელს უწყობს თავისი წევრების (ინდივიდების, კულტურული ან სოციალური ჯგუფებისა თუ ინდუსტრიების) პოლიტიკურ, ეკონომიკურ ან სოციალურ ინტერესებს.

ევროკავშირის თითოეულ სახელმწიფოს ინტერესთა ჯგუფების სრულიად განსხვავებული და აქტიური გაერთიანებები ჰყავს, რომლებიც სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით მთავრობაზე ზემოქმედების მოხდენას ცდილობენ. იყენებენ ესეთ მეთოდებს, როგორებიცაა: პოლიტიკური ლობირება, საარჩევნო კამპანიების მხარდაჭერა და ექსპერტული ცოდნითა და ინფორმაციით უზრუნველყოფა. მაშინ, როცა ევროპაში საჯარო პოლიტიკა სახელმწიფოებრივ ან ადგილობრივ დონეზე წყდებოდა, ამ ჯგუფების საქმიანობა ძირითადად სახელმწიფო ან ადგილობრივი მთავრობებისკენ იყო მიმართული. მაგრამ მათ მეტი ყურადღება მიაქციეს ეეგ-ს/ევროკავშირს მას შემდეგ, რაც მათ დონეზე მეტი გადაწყვეტილება მიიღება. ამ შემთხვევაში ჯგუფებს კონკრეტული ინტერესი ამოძრავებთ და ევროკომისიასა და ევროპარლამენტზე გავლენის მოხდენა სურთ (Greenwood, 2017).

მრავალმა მათგანმა ოფისი გახსნა ბრიუსელში ან ბრიუსელში დაფუძნებული ქოლგა-ორგანიზაციის შემადგენლობაში შევიდა. ისინი ხელს უწყობენ ევროპული ლობინგის ინდუსტრიის სტაბილურ ზრდას. მიუხედავად იმისა, რომ ძნელია სანდო მონაცემების მოპოვება, გრინვუდმა (2017) გამოიყენა „გამჭვირვალობის რეესტრი", ორგანიზაციების ონლაინმონაცემთა ბაზა, რომელზე დაყრდნობითაც აცხადებს, რომ 2016 წელს თითქმის 10000 ასეთი ორგანიზაცია იყო. მათ შორის არის საკონსულტაციო და იურიდიული ფირმები, კომპანიები, პროფესიული ასოციაციები, პროფკავშირები, ანალიტიკური ცენტრები, რელიგიური ორგანიზაციები და 2500-მდე არასამთავრობო ორგანიზაცია (NGOs). ამ უკანასკნელთა უმრავლესობა ბიზნესების ინტერესებს წარმოადგენს, სხვები კი – ძირითადად საჯაროსა და პროფესიულს.

ინტერესთა ჯგუფებმა ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების სისტემაში არსებული ორი სტრუქტურული პრობლემით ისარგებლეს. პირველი, ევროპარლამენტში პარტიათა საქმიანობა შედარებით სუსტია, რის გამოც ევროპულ დონეზე არ ხდება ამომრჩევლის იგივე მობილიზაცია და ჩართვა, რაც ეროვნულ დონეზე შეიმჩნევა, რამაც, თავის მხრივ, ინტერესთა ჯგუფების პოლიტიკური გაბარიტები გაზარდა. მეორე, ევროკომისიის მცირე ზომამ ინტერესთა ჯგუფების წისქვილზე დაასხა წყალი და მათ ევროკავშირის ინსტიტუციათა სტრუქტურაში არსებული საჭიროებების შევსების საშუალება მისცა. ევროკომისიას მცირერიცხოვანი კადრები ჰყავს იმისთვის, რომ ახალი კანონპროექტების შექმნაზეც იმუშაოს და წევრი სახელმწიფოების დონეზე მათ იმპლემენტაციასაც გაუწიოს მეთვალყურეობა. ამ შემთხვევაში ევროკომისია ინტერესთა ჯგუფებს ეყრდნობა. კანონშემოქმედებით ეტაპზე ამ ჯგუფებისგან ექსპერტულ ცოდნას იღებს, იმპლემენტაციის ეტაპზე კი ინტერესთა ჯგუფები ადევნებენ თვალს კანონების განხორციელებას. ეს ჯგუფები კონტაქტისა და გავლენის სხვადასხვა მომენტითაც სარგებლობენ, რის საშუალებასაც ევროკავშირის მრავალდონიანი ხასიათი აძლევთ.

ზოგიერთ შემთხვევაში ევროკომისია უფრო შორსაც წავიდა და ინტერესთა ჯგუფები დააფინანსა, ასევე დააარსა ოფიციალური არხები, რომელთა საშუალებითაც ჯგუფები კომისიასთან თანამშრომლობენ. ასეთი მდგომარეობა ბადებს კითხვას, რამდენად ობიექტური შეიძლება იყვნენ ეს ჯგუფები კომისიასთან ურთიერთობაში. მაგალითად, ეკოლოგიურ ფრონტზე ევროკომისია 1974 წლიდან (თავისი დაარსების დღიდან) აფინანსებს ადგილობრივი, ეროვნული და რეგიონული ჯგუფების ბრიუსელში დაფუძნებულ ქოლგა-ორგანიზაციას – ევროპის გარემოს დაცვის ბიუროს (European Environmental Bureau).

დიაგრამა 16.3 *ბიზნესები და პროფესიული ჯგუფები ბრიუსელში*

სახელწოდება	დაარსებულია	სტრუქტურა და მიზნები
ბიზნესევროპა		სათავეს იღებს ECSC-ისა და EEC-ის საქმიანობის მონიტორინგის მიზნით შექმნილი ჯგუფებიდან. ხელს უწყობს წევრებს შორის თანამშრომლობას (ძირითადად ეროვნულ ბიზნესფედერაციებს შორის), მათი სახელით ესაუბრება ევროკავშირის ინსტიტუტებს. ჰყავს 41 წევრი ევროპის 35 ქვეყნიდან.
EUROCHAMBRES (ევროპის სავაჭრო და სამრეწველო პალატების ასოციაცია)	1958	წარმოადგენს სავაჭრო-სამრეწველო პალატების 46 ეროვნულ ასოციაციას ევროპის 44 ქვეყნიდან, რომლებსაც კავშირი აქვთ 1700 რეგიონული და ადგილობრივი პალატის ქსელთან, რომელშიც 20 მილიონი მცირე და საშუალო საწარმოა ჩართული.
ევროპის მომხმარებელთა ორგანიზაცია (BEUC)	1962	აერთიანებს მომხმარებელთა ეროვნულ ასოციაციას 32 ქვეყნიდან, აკონტროლებს პოლიტიკას და სამართლებრივ ინიციატივებს, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ მომხმარებელთა უფლებებზე, ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე.
ევროპის პროფკავშირების კონფედერაცია (ETUC)	1973	წარმოადგენს მშრომელებს, მისი წევრები არიან ევროპის 10 ინდუსტრიული ფედერაცია და 90 ეროვნული პროფესიული კონფედერაცია 38 ქვეყნიდან.
მრენველთა ევროპული მრგვალი მაგიდა	1983	55 მსხვილი ევროპული კორპორაციისგან შემდგარი აღმასრულებელი დირექტორების არაფორმალური ფორუმი, აერთიანებს ისეთ ორგანიზაციებს, როგორებიცაა: BMW, Deutsche Telekom, Nestlé, Nokia, Philips, Telefónica და Siemens. წევრობა მხოლოდ მოწვევით.
სავაჭრო ასოციაციები		მოიცავს ევროპის ქიმიური მრეწველობის საბჭოს (CEFIC), ევროპის ავტომობილების მწარმოებელთა ასოციაციას (ACEA), ევროპის ნავთობის მრეწველობის ასოციაციას (EUROPIA), ევროპის ფარმაცევტული მრეწველობისა და ასოციაციების ფედერაციას (EFPIA) და პროფესიონალ სასოფლო-სამეურნეო ორგანიზაციათა კომიტეტს (COPA).

ინტერესთა ჯგუფების ყურადღების ცენტრში ევროკომისიასთან ერთად წევრი ქვეყნების ბრიუსელში არსებული წარმომადგენლობები (რადგან ისინი მუდმივ ნარმომადგენელთა კომიტეტის საქმიანობაში მონაწილეობენ – იხ. თავი 11), მინისტრთა საბჭოს მუშა ჯგუფები და კომიტეტები და ევროპარლამენტის კომიტეტებიცაა მოქცეული. როგორც მე-15 თავში განვიხილეთ, ინტერესთა ჯგუფებს პირდაპირი წარმომადგენლობა აქვთ ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტში (European Economic and Social Committee (EESC))) – ის, ლიმიტირებული ინტერესების მიუხედავად, იმ საკითხების განხილვის კიდევ ერთი პლატფორმაა, რომლებიც ინტერესთა ჯგუფების დაინტერესების სფეროში ხვდება. ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ საქმეთა კომიტეტს ძალიან ინსტრუმენტული მიდგომა აქვს კანონებში ცვლილებების განხორციელებასთან დაკავშირებით; ჰყავს სა-

კუთარი ტექნიკური ექსპერტები; ასევე ქმნის მუშა ჯგუფებს, რომლებშიც საკონსულტაციოდ იწვევენ დამატებით ექსპერტებს, რათა კომიტეტმა ნებისმიერ განსახილველ წინადადებაზე სპეციალისტთა რჩევები მიიღოს.

დიდი ხნის მანძილზე ევროინტეგრაცია ეკონომიკური საკითხების გარშემო მიმდინარეობდა, რის გამოც ბიზნესისა და პროფესიული ჯგუფები ყველაზე აქტიურები და ხილულები არიან ევროკავშირის დონეზე. ინდივიდუალური კორპორაციები პირდაპირ ან ბრიუსელის ლობისტური კომპანიების საშუალებით არიან წარმოდგენილი; უფრო ფართო ეკონომიკური ინტერესების წარმოსადგენად შექმნილია სექტორთაშორისი და მრავალსახელმწიფოებრივი ფედერაციები (იხ. დიაგრამა 16.3). მრავლადაა კონკრეტული ინტერესების გამომხატველი შედარებით მცირე ზომის ჯგუფები, მაგ., სოციალურ არასამთავრობო ორგანიზაციათა ევროპული პლატფორმა (the European Platform for Social NGOs), „ამნესტი ინტერნეშენალი" (Amnesty International), ევროპელი ახალგაზრდობის ფორუმი (the European Youth Forum) და ევროპელ ქალთა ლობი (the European Women's Lobby). ამ ჯგუფებს ყოველთვის არ აქვთ საკმარისი რესურსები და ექსპერტული ცოდნა იმისათვის, რომ მეტოქეობა გაუწიონ სამრეწველო ან ბიზნესფედერაციებს; მათთვის ასევე ნამგებიანია ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების დანაწევრებული სისტემა, რადგან ეს სისტემა ჯგუფებისაგან მოითხოვს, მონიტორინგი გაუწიონ და რეაგირება მოახდინონ სხვადასხვა ინსტიტუციაში მიმდინარე პროცესებზე. ამ ნაკლის დასაძლევად ისინი ეროვნული ჯგუფების პანევროპულ კოალიციებს ქმნიან, რომლებსაც მილიონობით ინდივიდუალური წევრის ინტერესებისა და რესურსების მობილიზაცია ხელეწიფებათ.

ინტერესთა ჯგუფების ერთ-ერთი ქვესახეობა, რომელიც ლიბერალური დემოკრატიის სახელმწიფოთა დედაქალაქებში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს, კვლევითი ინსტიტუტი (Think tank), ანუ იგივე პოლიტიკის ინსტიტუტია. ეს, ჩვეულებრივ, კერძო ორგანიზაციაა, რომელიც დაფუძნებულია კვლევის ჩატარებისა და კონფერენციებისა და სემინარების ორგანიზების მიზნით, ასევე მისი ინტერესის სფეროში შემავალი საკითხების გარშემო საჯარო და პოლიტიკური დებატების მოწყობისა და გადაწყვეტილების მიმღებებზე პირდაპირი ან ირიბი გავლენის მოსახდენად. მათი უმრავლესობა კერძო დაფინანსებას იღებს, თუმცა ზოგიერთს მთავრობები, პოლიტიკური პარტიები და კორპორაციებიც აფინანსებენ; მათ ცალსახა ეროვნული ან იდეოლოგიური გეგმები აქვთ. როგორც ცნობილია, აშშ-ში, ვაშინგტონში, რამდენიმე ასეული სრულიად განსხვავებული მრწამსისა და შეხედულების კვლევითი ინსტიტუტია. იმავე რეპუტაციას იძენს ევროპაში ბრიუსელი. ბრიუსელში მოქმედებს ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანი შემდეგი ტიპის ორგანიზაციები:

- ევროპის პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (The Centre of European Policy Studies): ძირითადად საქმიანობს ევროკავშირის გადაუდებელი საკითხების კვლევებისა და მათ გარშემო დებატების გამართვის მიმართულებით; ხელმძღვანელობს კორპორაციულ და ინსტიტუციურ პარტნიორთა ქსელს.
- ევროპის პოლიტიკის ცენტრი (The European Policy Centre), რომლის მიზანია, „ევროინტეგრაციამ იმუშაოს", რისთვისაც გასცემს რეკომენდაციებს ევროკავშირის საქმიანობისა და რიგით ადამიანებთან მისი ურთიერთობის გაუმჯობესების მიზნით.
- ევროპის საწარმოო ინსტიტუტი (The European Entreprise Institute): ხელს უწყობს დებატების გამართვას მეწარმეობასა და კონკურენციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

კონცეფცია

სამოქალაქო საზოგადოება

ჯანსაღი პოლიტიკური საზოგადოების მთავარი ინდიკატორია მისი ინდივიდუალური წევრების სურვილი და უნარი, ორგანიზებულად და დამოუკიდებლად გაუმკლავდნენ პრობლემებს და საქმიანობა მთავრობისა და ბაზრის ბიძგისა და დახმარების გარეშე წარმართონ. ეს არის სამოქალაქო საზოგადოების არსი, რომლის არსებობა და ქმედუნარიანობა ცხადყოფს, რამდენად მზად არის მთავრობა საზოგადოებრივი პრობლემების წყაროებისა და შედეგების შესახებ განსხვავებული აზრის მიღებად. თუმცა, შესაძლოა, მოქალაქეთა აქტიურობა იმასაც ნიშნავდეს, რომ მთავრობა არაადეკვატურად რეაგირებს საზოგადოების საჭიროებებზე, რითაც აიძულებს მოქალაქეებს, თავად აიღონ ხელში მოვლენათა მართვა.

კვლევითი ინსტიტუტი (Think tank)

ორგანიზაცია, რომელიც იკვლევს პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროს საჯარო დებატებისა და პოლიტიკურ ცვლილებების ხელშეწყობის მიზნით.

- ევროპის პროფესიული კავშირების ინსტიტუტი (The European Trade Union Institute): ახორციელებს კვლევებს და იძლევა განათლებას შრომის საკითხებთან დაკავშირებით ევროპაში.
- ევროპის მეგობრები (Friends of Europe): დებატებს აწყობს ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე; მასპინძლობს კონფერენციებს და მართავს „მრგვალ მაგიდას", აქვეყნებს ანგარიშებს და გამოსცემს ჟურნალს, სახელწოდებით „გლობალური ევროპა" (*Global Europe*).

ინტერესთა ჯგუფების პოლიტიკური ეფექტი

ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობა აბალანსებს ეროვნული და სუპრანაციონალური ინტერესების გავლენას ევროკავშირის პოლიტიკის შექმნის პროცესში, რადგან მათი საქმიანობის სფერო ცილდება ერთი რომელიმე კონკრეტული სახელმწიფოს საზღვრებს. ისინი სხვადასხვა ნევრი სახელმწიფოს მოქალაქეების ინტერესების გათვალისწინებით მოქმედებენ. დღეს ეს ინტერესები გათვალისწინებულია ევროპულ პოლიტიკაში. ევროჯგუფების საქმიანობის წყალობით ევროპულ აზროვნებას პოლიტიკის შექმნის პროცესში ითვალისწინებენ. დროთა განმავლობაში ისინი თავად იქცნენ ამ პროცესის მთავარ გმირებად. ერთ დროს ისინი მხოლოდ პოლიტიკის მონიტორინგით შემოიფარგლებოდნენ, ახლა კი სხვადასხვა დახვეწილი მეთოდით (Greenwood, 2017) ცდილობენ მასზე ზემოქმედებას. ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობამ შეამცირა ევროკავშირში დემოკრატიის დეფიციტით გამოწვეული შეშფოთებაც (იხ. თავი 19). ინტერესთა ჯგუფები ის არხია, რომლითაც ევროპელებს შეუძლიათ, გავლენა მოახდინონ და გარკვეულ კალაპოტში მოაქციონ ევროკავშირის კანონები და პოლიტიკა. ამ ჯგუფების საქმიანობამ რიგითი ევროპელების ყურადღება მიაპყრო იმას, თუ რა გავლენას ახდენს ევროკავშირის მიერ შექმნილი პოლიტიკა მათ ცხოვრებაზე. რიგითი ევროპელები უფრო აქტიურად ჩაერთვნენ იმ პროცესში, რომლითაც ევროკავშირი გადაწყვეტილებას იღებს; ისინი თავიანთი ეროვნული მთავრობების ფარგლებს გასცდნენ და აქცენტი საერთო ევროპულ პრობლემებზე გადაიტანეს.

რა თქმა უნდა, ინტერესთა ჯგუფები მხოლოდ თავიანთი ნევრების კონკრეტულ მოსაზრებებს გამოხატავენ, მათი ხელმძღვანელობა არჩეული არ არის და ამიტომ მხოლოდ საკუთარი სამეურვეო საბჭოს წინაშეა ანგარიშვალდებული. თუმცა ბევრი მათგანი თავიანთი წევრების მხარდაჭერასა და წვლილზეა დამოკიდებული, რომელთა სახელითაც ლაპარაკობენ ხოლმე. ამგვარად, ინტერესთა ჯგუფები ჯანსაღი სამოქალაქო საზოგადოების აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია, ანუ ის ასპარეზია, რომელიც სახელმწიფოს ფარგლებს ცილდება და რომელშიც საერთო ინტერესების მქონე ინდივიდები კოლექტიურად მოქმედებენ. ბევრი მათგანი არასამთავრობო ორგანიზაციაა, ზოგი საქველმოქმედო, ზოგი საზოგადოებრივი, ზოგი პროფესიული ასოციაცია, კულტურული ჯგუფი ან პროფესიული კავშირია. ისინი ისეთი საკითხებისაკენ მიმართავენ საკუთარ ყურადღებას ან ისეთ საქმიანობას ეწევიან, რომელიც მთავრობის საქმიანობაში გათვალისწინებული არ არის.

სოციალური მოძრაობა მოძრაობა, რომელსაც საზოგადოება ინყებს არასახელისუფლებო მიზნების მისაღწევად და არაინსტიტუციონალიზებული საშუალებების გამოყენებით. მისი მიზნები ფართოა და არა დანაწევრებული; მისი საქმიანობის სტილს ეჭვქვეშ აყენებენ გარეშე პირებიც და არსებული ელიტებიც.

როცა რამდენიმე ასეთი ორგანიზაცია ერთსა და იმავე საკითხზე მუშაობს და ერთმანეთთან თანამშრომლობს, შესაძლოა, მათი საქმიანობა სოციალურ მოძრაობაში გადაიზარდოს. მრავალფეროვანი სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა იმის დასტურია, რომ ადამიანები საკუთარი საზოგადოების ცხოვრებაში არიან ჩართული, მთავრობა კი საზოგადოებრივი დისკურსისთვის არის მზად; ტოტალიტარული რეჟიმები სამოქალაქო

საზოგადოებებს არ იცნობს. ევროკავშირის თითოეულ წევრ სახელმწიფოს კარგად განვითარებული სამოქალაქო საზოგადოება ჰყავს, ამ მხრივ მათ ევროკავშირი აშკარად ჩამორჩება. ბალმი და შაბანე (2008) მიუთითებენ იმ ფაქტის ირონიულობაზე, რომ მართალია, ინტეგრაციისადმი მხარდაჭერამ იკლო და უფრო მეტ წინააღმდეგობას ხვდება, მაგრამ, სამაგიეროდ, ევროკავშირში საზოგადოებრივი მოძრაობები აყვავდა. ამ მოძრაობათა ინტერესის სფეროები ერთობ მრავალფეროვანია; ისინი ისეთი საკითხებით ინტერესდებიან, როგორებიცაა: უმუშევრობა და სიღარიბე, ქალთა უფლებები, მიგრაციის პოლიტიკა და გარემოს დაცვა.

ინტერესთა ჯგუფების ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქციაა ლობირება, ანუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედება. ასეთი მიდგომა უკვე დიდი ხანია, ლიბერალური დემოკრატიის ქვეყნების, განსაკუთრებით აშშ-ის, ცხოვრების წესად იქცა; ეჭვობენ, რომ ის სულ უფრო პოპულარული ხდება ბრიუსელშიც, სადაც უკვე 25,000 ლობისტია (Corporate Europe Observatory, 2017). ვაშინგტონელი ლობისტები თავიანთი საქმის პროფესიონალები არიან, ისინი ხშირად უხვ დაფინანსებას იღებენ და უკვე დიდი ხნის წინ გახდნენ აშშ-ის პოლიტიკური ასპარეზის მოთამაშენი. ამერიკელებისთვის კარგად ნაცნობია „მბრუნავი კარის" ფენომენი, რაც ნიშნავს, რომ ყოფილ კონგრესმენებს, თეთრი სახლის თანამშრომლებსა და მთავრობის დეპარტამენტების მუშაკებს ლობისტები ქირაობენ და დიდ გასამრჯელოსაც უხდიან მათი ინსაიდერული ცოდნისა და არსებული კავშირების თავიანთ სასარგებლოდ გამოსაყენებლად.

ბრიუსელის ლობისტური სამყარო სრულიად განსხვავებულია, ნაწილობრივ, განსხვავებული პოლიტიკური რეალობის, ნაწილობრივ, პოლიტიკური კულტურის გამო. პოლიტიკური რეალობა კი ასეთია: ევროკავშირის ინსტიტუციებს, მათ ამერიკულ ეკვივალენტებთან შედარებით, გაცილებით ნაკლები ძალაუფლება აქვთ, ამიტომ ლობისტები ბრიუსელისკენ ნაკლებად მიიღტვიან, მათი ყურადღება ძირითად თავიანთი ეროვნული მთავრობების საქმიანობისკენაა მიპყრობილი. ევროპულ პოლიტიკაში ფული გაცილებით ნაკლებ როლს თამაშობს, კამპანიების გამართვა აშშ-ში ძალიან ძვირი ჯდება, თავიანთი საქმიანობის განსახორციელებლად კანდიდატები ძირითადად კორპორაციებისა და ინტერესთა ჯგუფების შემონირულობებზე არიან დამოკიდებული. განსხვავებაა პოლიტიკური კულტურის თვალსაზრისითაც; ევროპელები, ამერიკელებთან შედარებით, გაცილებით ნაკლებად არიან მიჩვეული ლობირებას და უფრო სკეპტიკურად უყურებენ მის როლს დემოკრატიულ პროცესებში. თუმცა ამ ბოლო დროს გაჩნდა მინიშნებები ბრიუსელში მომხდარი ცვლილებების შესახებ, როდესაც 2018 წელს დაისვა კითხვები ევროკომისიის ყოფილი პრეზიდენტის, ჟოზე მანუელ ბაროზუსა და კომისიის ვიცე-პრეზიდენტ ირკი კატაინენის შეხვედრის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ კატაინენის მტკიცებით, ეს მეგობრული შეხვედრა იყო, ბაროზუ იმ დროს საინვესტიციო ბანკის „Goldman Sachs-ის" არაალმასრულებელი თავმჯდომარე გახლდათ, ეს შეხვედრა კი კატაინენის კალენდარში შეტანილი იყო, როგორც შეხვედრა „გოლდმან საქსთან" (Amaro, 2018).

ლობირება
ინდივიდების, ჯგუფების ან ორგანიზაციების სახელით განეული ძალისხმევა ოფიციალურად არჩეული პირების ან ბიუროკრატების გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედების მიზნით.

ვაშინგტონში ლობისტებს რეგისტრაცია მოეთხოვებათ. „ლობირების გამხელის აქტი" (Lobbying Disclosure Act) ლობისტებისგან კლიენტების სიისა და დაფინანსების წყაროების დეკლარირებას მოითხოვს. ბრიუსელში რეგისტრაცია ნებაყოფლობითია ევროკომისიასთან მუშაობისას, თუმცა სავალდებულოა ევროპარლამენტთან საქმიანობის შემთხვევაში. ლობირების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად 2005 წელს ევროკომისიამ ევროპის გამჭვირვალობის ინიციატივა (European

Transperancy International) შემოიტანა. 2008 წელს შეიქმნა ინტერესთა წარმომადგენლობის ნებაყოფლობითი რეესტრი (Register of Interest Representatives), რომელშიც 2013 წელს თითქმის 5600 ორგანიზაცია იყო რეგისტრირებული (Zibold, 2013) და იმ ჯგუფთა და ინდივიდთა აკრედიტაციის სისტემა, რომლებსაც ევროპარლამენტზე წვდომა სურთ.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რამდენად მნიშვნელოვანია ევროპარლამენტის ეროვნულ პოლიტიკურ პარტიებსა და პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის განსხვავება?
2. უნდა იმუშაონ თუ არა ნაციონალურმა პოლიტიკურმა პარტიებმა ევროპარტიების მეშვეობით ევროპარლამენტის პოლიტიკური ჯგუფების შესაცვლელად, თუ არსებული სისტემაც კმარა?
3. პარლამენტში წარმოდგენილი მრავალრიცხოვანი პარტიების გათვალისწინებით, ევროკავშირის სისტემაში მეტისმეტი დემოკრატიის პრობლემა ხომ არ არის?
4. რა გავლენას ახდენს ევროკავშირის დონეზე პარტიული აქტივობის შედარებითი სისუსტე ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობის ხასიათსა და ხარისხზე?
5. რას გვეუბნება ევროკავშირში ინტერესთა ჯგუფების აქტიურობის ზრდა ევროკავშირის დემოკრატიის ბუნებაზე?

ძირითადი ტერმინები

ევროპარტია
ინტერესთა ჯგუფები
კვლევითი ინსტიტუტი
ლობირება
მწვანე პოლიტიკა
პოლიტიკური ჯგუფი
სოციალური მოძრაობა

კონცეფციები

ქრისტიანული დემოკრატია
სამოქალაქო საზოგადოება
პოლიტიკური პარტია

დამატებითი ლიტერატურა

- Dialer, Doris, and Margarethe Richter (eds) (2019) Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends (Springer). Paul A. Shotton and Paul G. Nixon (eds) (2015) Lobbying the European Union: Changing Minds, Changing Times (Ashgate). Two edited collections of studies of how lobbying works in the EU, including chapters on methods, issues, and legal and ethical implications. კვლევათა ორი რედაქტირებული კრებული ევროკავშირში ლობირების შესახებ; სპეციალური თავები ეძღვნება საქმიანობის მეთოდებსა და სამართლებრივ და ეთიკურ შედეგებს.
- Greenwood, Justin (2017) Interest Representation in the European Union, 4th edn (Palgrave). ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობა ევროკავშირის დონეზე; სპეციალური თავები – ბიზნესის, შრომისა და მოქალაქეების ინტერესების შესახებ.
- Mair, Peter and Jacques Thomassen (eds) (2011) Political Representation and European Union Governance (Routledge). ჟურნალის – Journal of European Public Policy სპეციალური ნომრის რეპროდუქცია წიგნის სახით, რომელშიც განხილულია ევროკავშირში წარმომადგენლობის ბუნება.

კადრი: პოლონეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	54% დადებითი (მე-4 ყველაზე მაღალი ევროკავშირში), 36% ნეიტრალური, 10% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	ვარშავა
მმართველობის ფორმა	უნიტარული ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	51/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	45,7%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	27/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

38 მილიონი
მოსახლეობა

$526 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$13,860
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

313,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

პოლონეთი ყველაზე დიდია აღმოსავლეთ ევროპის იმ ქვეყნებს შორის, რომლებიც 2004 წელს შეუერთდნენ ევროკავშირს. მას ერთ-ერთი ყველაზე მღელვარე ისტორია აქვს ევროპის სხვა სახელმწიფოთა შორის. პოლონელების კულტურული მემკვიდრეობა ათასწლეულზე მეტი ხნისაა. ისინი დამოუკიდებლებიც იყვნენ და სხვათა ბატონობის ქვეშაც იმყოფებოდნენ, მათ შორის მეორე მსოფლიო ომის დროს ნაცისტებისა (როდესაც მილიონობით პოლონელი დაიღუპა) და „ცივი ომის" დროს საბჭოთა კავშირისა. ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ პოლონეთის ეკონომიკურ განვითარებაში მნიშვნელოვანი ინვესტიციები განხორციელდა; მართალია, მისი ეკონომიკა გარდაიქმნა, მაგრამ 2000-იანი წლების დასაწყისში ბევრმა პოლონელმა დატოვა ქვეყანა მაღალი უმუშევრობისა და დაბალი ხელფასის გამო. პოლონეთის პოლიტიკა არასტაბილური და ფრაგმენტულია. ბოლო წლებში გაიზარდა ევროსკეპტიკოსი პარტიის „კანონისა და სამართლიანობის" მხარდამჭერთა რიცხვი (თუმცა პოლონელთა უმეტესობა ევროკავშირის შესახებ კვლავ დადებითი აზრისაა).

17 არჩევნები და რეფერენდუმები

მიმოხილვა

ევროინტეგრაციას დიდი ხნის განმავლობაში აკრიტიკებდნენ მისი სუსტი დემოკრატიული მახასიათებლების გამო. კრიტიკოსების მტკიცებით, წევრი სახელმწიფოები სუვერენიტეტს თმობდნენ ისე, რომ ამომრჩევლის აზრს არ ითვალისწინებდნენ. ამან ევროპული პროექტის მიმართ, რომელსაც ხშირად ელიტისტურად და რიგითი ევროპელების საჭიროებებისა და ინტერესებისგან მოწყვეტილად მიიჩნევდნენ, ენთუზიაზმი გაანელა. თუმცა ევროპელებს ხელთ აქვთ ორი ბერკეტი, რომელთა ამოქმედებითაც ევროკავშირის პოლიტიკაზე პირდაპირი ზემოქმედება შეუძლიათ.

პირველი, ევროპარლამენტის არჩევნები, რომლებიც ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ ტარდება, ამომრჩეველს შესაძლებლობას აძლევს, მასში საკუთარი წარმომადგენლები შეიყვანოს. მართალია, ევროპარლამენტი ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაძლიერდა, მაგრამ ამომრჩეველი ამ სამუალებას სრულად არ იყენებს – ერთი მხრივ, დაბალია მისი აქტიურობა, მეორე მხრივ კი, ხმის მიცემისას ის ეროვნულ ინტერესებს უფრო ითვალისწინებს, ვიდრე ევროპულს. არჩევნები ხშირად მოქმედი მთავრობების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვას ემსგავსება, რის გამოც მათში მცირე პარტიები დიდ, ძირითად პარტიებზე მეტ ხმას იღებენ.

მეორე, ევროპულ საკითხებთან დაკავშირებით რეფერენდუმები სულ უფრო ხშირად ტარდება. არ არსებობს რაიმე მკაფიო მოდელი, რომელზე დაყრდნობითაც ვიტყვით, როდის და სად ჩატარდება მორიგი რეფერენდუმი. ის ყველაზე ხშირად ირლანდიაში, დანიასა და საფრანგეთში ჩატარდა, თუმცა ევროკავშირის ნევრ სახელმწიფოთა უმეტესობაში ამგვარი საჭიროება არ დამდგარა. ბოლო ხანს კი ახალი ხელშეკრულებების მიღებისას რეფერენდუმების ჩატარების საჭიროება იზრდება. ერთ შემთხვევაში კი ერთი სახელმწიფოს რეფერენდუმის შედეგების გამო ინტეგრაციის შესახებ დებატები მთელი ევროპის მასშტაბით დაიწყო. სადავოა, ეს რეფერენდუმები დემოკრატიას ხელს უწყობს თუ აფერხებს.

საკვანძო საკითხები

- ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნები ტარდება ხუთ წელიწადში ერთხელ პროპორციული სისტემით.
- პროპორციული სისტემის მეშვეობით ბევრი პოლიტიკური პარტია ხელისუფლებაში დაბრუნდა, რის შედეგადაც ევროკავშირის არაერთ ქვეყანაში კოალიციური მთავრობა შეიქმნა.
- 1979 წელს ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნების შემოღების შემდეგ აქტიურობა 62%-იდან 43%-მდე დაეცა; 2019 წელს რაოდენობამ მოიმატა და თითქმის 51%-ს მიაღწია. ამ ტენდენციას სხვადასხვანაირად ხსნიან, მათ შორის პირველი და მეორე რიგის არჩევნებს შორის არსებული განსხვავებით.
- ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში ამომრჩეველს ეროვნული რეფერენდუმების ჩატარება შესთავაზეს, თუმცა არ არსებობს რაიმე ლოგიკა, რომელზე დაყრდნობითაც ვიტყოდით, როდის და სად ჩატარდება ისინი. მთელ მსოფლიოში ყველაზე ხშირად კენჭს ევროკავშირს და მასთან დაკავშირებულ საკითხებს უყრიან.
- რეფერენდუმების დიდი უმრავლესობა ჩატარდა ეეგ/ევროკავშირში გაწევრიანების, ევროს შემოღების ან ახალი ხელშეკრულების დამტკიცების შესახებ.
- ევროპარლამენტის არჩევნებისა და ეროვნული რეფერენდუმების შედეგებზე ხშირად ახდენს გავლენას ის, თუ რამდენად პოპულარულია მმართველი ან ოპოზიციური პარტიები სხვადასხვა წევრ ქვეყანაში.

არჩევნების შედარება



არჩევნები

საყვარო კენჭისყრა, რომლის დროსაც უფლებამოსილი ამომრჩეველი თავის პოლიტიკურ წარმომადგენლებს ირჩევს; დემოკრატიულ ქვეყნებში არჩევნები განსაზღვრავს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობას. წარმომადგენლობის ხარისხი პირდაპირ უკავშირდება არჩევნების ხარისხს, კანონზომიერებასა და არითმეტიკას. რომელთაგან ჯერჯერობით არც ერთი არ არის სრულყოფილი, თუნდაც ყველაზე წარმატებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში. არჩევნებთან დაკავშირებული მთავარი კითხვა ასეთია: რამდენად მანიპულირებს მისით და რამდენად იყენებს მას მმართველი ელიტა და/ან მმართველი პარტია ხელისუფლების შესანარჩუნებლად.

2019 წლის გაზაფხულზე ჩატარდა მსოფლიოს ორი უდიდესი დემოკრატიული არჩევნები, რომელშიც მსოფლიოს მოსახლეობის დაახლოებით 13% მონაწილეობდა. პირველი შედგა ინდოეთში, სადაც საპარლამენტო არჩევნებზე 600 მილიონზე მეტი ამომრჩეველი იყო უფლებამოსილი, თავისი აზრი გამოეხატა. ეს მასშტაბური მოვლენა ხუთი კვირა (აპრილსა და მაისში) გაგრძელდა და შვიდ ეტაპად ჩატარდა. იმავდროულად, ევროკავშირში ჩატარდა ევროპარლამენტის (EP) არჩევნები, რომელში მონაწილეობის უფლებაც 400 მილიონ ამომრჩეველს ჰქონდა; კენჭისყრა მაისის ბოლოს გაიმართა და სამი დღე გაგრძელდა.

ამ არჩევნებს შორის რამდენიმე თვალში საცემი განსხვავება იყო:

- ინდოეთში სასწორის პინაზე მსოფლიოს სიდიდით მეორე ქვეყნის მთავრობის ბედი იდო. ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგები და ევროკავშირის აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობა კი ერთმანეთზე ნაკლებად იყო დამოკიდებული.
- ინდოეთში, მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნებში ბევრი პოლიტიკური პარტია მონაწილეობდა (მანდატი 37-მა პარტიამ მოიპოვა, თუმცა მათგან თითქმის ნახევარმა მხოლოდ ერთი ადგილი მიიღო), ხმათა უმრავლესობა კვლავ ინდუისტურმა ნაციონალისტურმა ბჰარატია ჯანატამ მოიპოვა. ევროკავშირში კი ევროპარლამენტის მანდატთა უმრავლესობა არც ამჯერად რგებია რომელიმე ერთ პარტიას, ვერც ერთმა ჯგუფმა ადგილების მთლიანი რაოდენობის მეოთხედზე მეტი ვერ მოიპოვა.
- ინდოეთში მრავალი კონკურენტი პარტია ინდოეთის ფედერაციის მხოლოდ ცალკეულ შტატში მოქმედებდა (თუმცა ყველაზე დიდი ეროვნული პარტიები იყო). ევროკავშირში კი ყველა კონკურენტი პარტია მხოლოდ ცალკეულ ნევრ სახელმწიფოში აქტიურობდა და, როგორც მე-16 თავში ვნახეთ, მხოლოდ თავისუფლად სტრუქტურირებული ევროპარტიების მეშვეობით თანამშრომლობდა.
- ინდოეთში აქტიურობამ შთამბეჭდავი 67,5% შეადგინა, რაც ყველა დროის ახალ რეკორდად უნდა ჩაითვალოს. ევროკავშირში კი აქტიურობა პირველად 1979 წელს ევროპალამენტის პირდაპირი არჩევნების შემოღების შემდეგ გაიზარდა, მაგრამ საკმაოდ მოკრძალებული 50,6% შეადგინა.
- ინდოეთი არჩევნებს ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემით ატარებს, ევროკავშირის ქვეყნები კი პროპორციულ სისტემას იყენებენ – შედეგები განხილულია შემდეგ ნაწილში.

არჩევნები დემოკრატიის სასიცოცხლო არტერიაა, რომელიც მოქალაქეებს აძლევს ყველაზე მნიშვნელოვან უფლებას – მონაწილეობა მიიღონ მთავრობის არჩევის პროცესში. არჩევნები ერთმანეთთან აკავშირებს პოლიტიკოსებსა და ამომრჩევლებს, ხოლო პარტიებსა და ამომრჩეველს, ასევე საზოგადოებასა და სახელმწიფოს დიალოგის წარმართვის საშუალებას აძლევს. თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები ხალხს არჩევანის საშუალებას აძლევს, თანამდებობის პირებს კი – უფლებამოსილებას, ანგარიშვალდებულებასა და ლეგიტიმაციას. იმის თქმა, რომ არჩევნები ზუსტად უნდა ასახავდეს ამომრჩეველთა სურვილებს, ადვილია, გაკეთება კი რთული; მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი განსხვავებული საარჩევნო სისტემა არსებობს, წარმომადგენლობის სრულყოფილი ფორმა ჯერ არც ერთს არ მოპყოლია. იმ პრობლემებსა და შესაძლებლობებს, რომლებსაც არჩევნები ქმნის, კარგად ასახავს ევროპარლამენტის არჩევნები.

კონცეფცია

პროპორციული სისტემა (PR)

საარჩევნო სისტემა, რომელშიც პარტიული საკანონმდებლო ორგანოში ადგილებს მათ მიერ მიღებული ხმების პროპორციულად ილებენ. ზოგიერთია ამ ტიპის. ეს სისტემა კანდიდატების არჩევის უფრო დემოკრატიული მეთოდია, ვიდრე ერთმანდატიანი მაჟორიტარული (SMP), რადგან უფრო ზუსტად ასახავს ამომრჩეველთა არჩევანს. მაგრამ ის სულ რამდენიმე პარტიას მეტისმეტად ადგილობრივ ხარისხით წარმომადგენლის შეყვანის საშუალებას აძლევს. იმის გამო, რომ პროპორციული სისტემის შემთხვევაში ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოსა თუ ევროპარლამენტში ბევრი პარტია შედის. მანდატების უმრავლესობას არც ერთი მათგანი არ ფლობს – იშვიათად პოტენციურად არასტაბილური კოალიციური მთავრობა.

ევროპული არჩევნები

ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნები 1979 წლის შემდეგ ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ ტარდება (იმ წლებში, რომლებიც ოთხიანით ან ცხრიანით ბოლოვდება), მაგრამ ამ არჩევნებს ჯერ მტკიცედ არ გაუდგამს ფესვი ევროპულ ცნობიერებაში. თეორიულად მათ ევროპელი ამომრჩეველი სიხარულით უნდა ხვდებოდეს, რადგან ეს არჩევნები მას ევროკავშირის საქმიანობაზე პირდაპირი ზემოქმედების საშუალებას აძლევს და ევროპული დემოკრატიის დეფიციტით გაჩენილ კითხვებსაც პასუხობს. ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ევროპარლამენტი არჩევნების პირდაპირი წესით არჩეული ერთადერთი ინსტიტუციაა. უკანასკნელ წლებში მას მნიშვნელოვნად გაეზარდა საკანონმდებლო და პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის უფლებამოსილება, რის გამოც ლოგიკური იქნებოდა, ამომრჩეველი მეტად დაინტერესებულიყო მისით. რეალურად კი ევროპარლამენტის არჩევნებში სულ უფრო ნაკლები ამომრჩეველი მონაწილეობს, რაც ნიშნავს, რომ ვერც ევროპარლამენტმა და ვერც არჩევნებში მონაწილე პარტიებმა ამომრჩეველთან საჭირო ფსიქოლოგიური კონტაქტის დამყარება ვერ შეძლეს.

ამომრჩეველი უნდა იყოს მინიმუმ 18 წლის (ავსტრიაში 16 წლის), ევროკავშირის რომელიმე წევრი სახელმწიფოს მოქალაქე და მონაწილეობა მიიღოს იმ ქვეყანაში გამართულ არჩევნებში, რომლის მოქალაქეც არის. ამისათვის მან უნდა მიმართოს იმ წევრი სახელმწიფოს საარჩევნო უფლებამოსილ ორგანოს, რომელშიც ცხოვრობს, უნდა აკმაყოფილებდეს ადგილობრივ სარეგისტრაციო მოთხოვნებს და ამ სახელმწიფოს საარჩევნო წესებსა და კანონებს. ადრე წევრ სახელმწიფოებში კანდიდატთა მინიმალური ასაკი განსხვავებული წესებით რეგულირდებოდა, ახლა ამ ასაკად 18 წელია დადგენილი; გამონაკლისია კვიპროსი და იტალია, სადაც კანდიდატის ასაკი 25 წელია. სახელმწიფოებს კანდიდატთა კვალიფიკაციის დადგენის განსხვავებული წესები აქვთ: ზოგიერთი არ უშვებს დამოუკიდებელი კანდიდატების მონაწილეობას, ზოგი მათგან წინასწარი დეპოზიტის გადახდას ითხოვს, ზოგ სახელმწიფოში კანდიდატებს ხელმოწერების შეგროვება ევალებათ და ა.შ.

ევროპარლამენტის არჩევნებისას (და ხშირ შემთხვევაში ეროვნული არჩევნების დროსაც) ყოველი წევრი სახელმწიფო პროპორციული სისტემის (proportional representation (PR) რომელიმე ვარიაციას იყენებს. არსებობს მეორე – ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემა (single-member plurality system (SMP), რომელსაც ეროვნულ არჩევნებში იყენებს დიდი ბრიტანეთი, კანადა და აშშ. ამ შემთხვევაში თითოეულ საკანონმდებლო ოლქში კენჭს რამდენიმე კანდიდატი იყრის, რომელთაგანაც იმარჯვებს ის, ვინც ხმათა უმრავლესობას მოიპოვებს. პროპორციული არჩევნებისას ოლქები დიდი და მრავალწევრიანია, მეტოქე პარტიები თითოეულ ოლქში კანდიდატების სიებს აქვეყნებენ, მანდატები კი პარტიათა შორის მათ მიერ მოპოვებული ხმების რაოდენობის მიხედვით ნაწილდება. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობის მთელი ტერიტორია ერთ საარჩევნო ოლქად ითვლება, რის გამოც პარტიები წევრთა სიებს ეროვნული კანდიდატების სიების სახით აქვეყნებენ, ოთხი სახელმწიფო (ბელგია, ირლანდია, იტალია და პოლონეთი) კი სამიდან თორმეტამდე ევროსაარჩევნო ოლქად იყოფა და მათი პარტიები კანდიდატთა სიებს ამ ოლქების მიხედვით აქვეყნებენ.

ლიბერალური დემოკრატია წარმომადგენლობითი დემოკრატიაა, რომელშიც საზოგადოების ხმა განსაზღვრავს საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობას, რომლის წევრებმაც ამომრჩევლის ინტერესები უნდა გა-



ილუსტრაცია 17.1: 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების პლაკატები ბუქარესტში, რუმინეთში, რომლითაც ისინი გამუდელებს არჩევნებში მონაწილეობისკენ მოუწოდებენ.

წყარო: iStock/Icva2

მოხატონ. პროპორციული სისტემა და ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემა ამ მიზნებს განსხვავებული წარმატებით აღწევს (იხ. დიაგრამა 17.1), მაგრამ, ასეა თუ ისე, ევროპაში პროპორციული სისტემა დამკიდრდა, რის გამოც ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოებსა და ევროპარლამენტს ორი ძირითადი მახასიათებელი აქვს: პოლიტიკური მოსაზრებების ფართო სპექტრი (რაშიც მე-16 თავში დავრწმუნდით) და ორი ან მეტი პარტიისაგან შემდგარი კოალიციური მთავრობა.

კოალიციები პოლიტიკურ პარტიებს აიძულებს, ერთმანეთთან ითანამშრომლონ, სადაც მათმა ლიდერებმა საკუთარი ამომრჩევლის ინტერესებთან ერთად სხვა რამეც უნდა გაითვალისწინონ. ასეთ დროს პოლიტიკა უფრო ზომიერი ხდება, თუ არ ჩავთვლით იმ შემთხვევებს, როცა კოალიციაში ძალთა ბალანსი პატარა, თავიანთი ზომის არაპროპორციული ძალის მქონე პოლიტიკური პარტიების ხელში ხვდება, რომლებიც იმ კუდებს ემსგავსებიან, რომლებიც ძაღლს აქიცინებენ. თუმცა ზომიერება და კონსენსუსი ყოველთვის საჭირო არ არის. კოალიციაში პარტიათა შორის შეთანხმების მიღწევას დიდი ძალისხმევა სჭირდება, რის გამოც ასეთი (კოალიციური) მთავრობები ხშირად უნიათოა და გადაუდებელი პრობლემების გადასაჭრელად საჭირო არაპოპულარული ნაბიჯების გადადგმის უნარი არ გააჩნიათ.

დიდი ხანია, დებატები მიმდინარეობს ევროპული არჩევნების ეფექტიანობასა და ქმედითობაზე, ასევე იმაზე, რამდენად აძლევენ ისინი ევროპელ ამომრჩეველს რეალური არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას, ევროკავშირის ინსტიტუციებს კი – ლეგიტიმურობას. ვან დერ ეიკი და ფრანკლინი (1996, გვ. 6) თვლიან, რომ ვროპული არჩევნები ამომრჩეველს არჩევანის გაკეთების რეალურ შესაძლებლობას არ აძლევს, მედიამიმოხილვებში თითქმის არაფერს ამბობენ ევროკავშირის შესახებ არსებულ განსხვავებულ პოლიტიკურ მოსაზრებებზე; ამომრჩეველს არც პარტიებისა და კანდიდატების მიერ შეთავაზებული პოლიტიკური კურსი სთავაზობს რეალურ არჩევანს; უფრო მეტიც, ეს პარტიები და კანდიდატები იშვიათად ირჩევენ ევროკავშირის საკითხებისთვის რელევანტურ პოლიტიკურ კურსს. რაც მთავარია, არავინ ცდილობს, ამომრჩეველი ევროპულ საკითხებში გაანათლოს ან ევროპარლამენტის არჩევნების მი-



დიაგრამა 17.1 *საარჩევნო სისტემების შედარება*

	ერთმანდატიანი მაჟორიტარული (SMP)	პროპორციული სისტემა
[illegible]	ერთწევრიანი	მრავალწევრიანი
[illegible]	შესაძლოა, ამომრჩეველზე მეტი გაელენა მოახდინოს თავად კანდიდატმა და არა მისმა პარტიულმა კუთვნილებამ.	ამომრჩეველი ირჩევს პარტიებს შორის და არა კანდიდატებს შორის.
[illegible]	ადგებათ იმ პარტიებს, რომლებსაც მხარდამჭერთა დიდი ბლოკი ჰყავთ ქვეყნის ამა თუ იმ ნაწილში.	უფრო მეტ პარტიას აძლევს საშუალებას, მოიპოვებული ხმები საკანონმდებლო ორგანოს მანდატად აქციოს.
[illegible]	ქმნის ორპარტიულ სისტემას და უმრავლესობის მთავრობას.	ქმნის მრავალპარტიულ სისტემას და კოალიციურ მთავრობებს.
[illegible]	იმის გამო, რომ ამომრჩეველს ერთადერთი ნარმომადგენელი ჰყავს, უფრო მეტი პირდაპირი ანგარიშვალდებულება არსებობს.	ერთი ოლქიდან მრავალი წარმომადგენლის ყოლა ბუნდოვანს ხდის ანგარიშვალდებულების საკითხს. მაგრამ ამომრჩეველს სთავაზობს ნარმომადგენელთა ფართო სპექტრს, რომელსაც პრობლემების შემთხვევაში დაუკავშირდება.
[illegible]	ხელს უწყობს ტაქტიკურ ხმის მიცემას: ამომრჩევლები იძულებული არიან, იმა მისცენ იმ პარტიას, რომელსაც მოგების მეტი შანსი აქვს და არა იმას, რომელსაც ნამდვილად უყერენ მხარს.	ამცირებს ტაქტიკური ხმის მიცემის აუცილებლობას, რადგან მანდატების მოპოვების შანსი უფრო მეტ პარტიას აქვს.
[illegible]	„ხმები იკარგება", რადგან ხმები, რომლებიც გამარჯვებულმა პარტიამ ვერ მიიღო, ხშირად დაკარგულად ითვლება.	უფრო მეტი ხმა „ჩაითვლება" იმ გაგებით, რომ შეიძლება მათი გადაქცევა საკანონმდებლო მანდატებად იმ პარტიის შემთხვევაში, რომელსაც მეტი ამომრჩეველი უყერს მხარს.
[illegible]	ამომრჩეველი ხმას აძლევს ზოგიერ ძირითად პარტიებს ან პარტიების ბლოკს, რის შედეგადაც საკანონმდებლო ორგანოში ცირკულაციდან მოსაზრებები დომინირებს.	მეტად ფოკუსირებული ინტერესების გამომხატველ პარტიებს მანდატების მოპოვების მეტი შანსი აქვთ; მათ კანონმდებლობაში განსხვავებული მოსაზრებების (და, ამავე დროს, მეტი არასტაბილურობის) შეტანა ძუძლიათ, რაც საკანონმდებლო ორგანოს ფართო საზოგადოებას ამსგავსებს და მასაიით აზროვნების უნარს სძენს.

კოალიციური მთავრობა

[illegible]

მართ საზოგადოებრივი ენთუზიაზმი აამაღლოს. ეს პრობლემა დღესაც გადაუჭრელია.

ფარელისა და სკალის (2007) მტკიცებით, ევროპარლამენტი, როგორც ინსტიტუცია, წარმატებულია, რადგან მან ძალაუფლება მოიპოვა და ეფექტიანი სამუშაო პრაქტიკა დანერგა, თუმცა იგი, როგორც „წარმომადგენლობითი ორგანო", წარუმატებელი აღმოჩნდა. ამ პრობლემის მიზეზი ის მეთოდია, რომლითაც ბევრ წევრ სახელმწიფოში ევროპარლამენტარებს ირჩევენ: პარლამენტართა უმრავლესობას ძლიერ ევროპარლამენტში მოღვაწეობა სურს, მაგრამ არჩევნები ამომრჩეველსა და ევროკავშირს ერთმანეთთან ვერ აკავშირებს. ფარელი და სკალი თვლიან, რომ სისტემა უფრო ღია უნდა იყოს, დიდ წევრ სახელმწიფოებში კი საარჩევნო პროცედურების რეგიონალიზაცია უნდა მოხდეს.

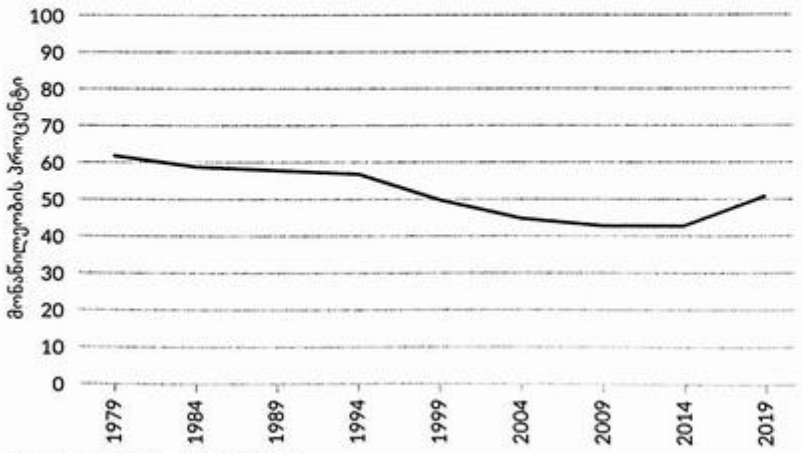
პირველი და მეორე რიგის არჩევნები სხვადასხვა დანიშნულების არჩევნები. პირველი რიგის არჩევნები ისეთი სამთავრობო ინსტიტუციებისთვის ტარდება, როგორებიცაა ეროვნული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები, რომელთაც მნიშვნელოვანი ძალაუფლება აქვთ; მეორე კი ისეთი ინსტიტუციებისთვისაა, როგორებიცაა ადგილობრივი ხელისუფლება და ევროპარლამენტი, რომლებსაც შედარებით ნაკლები უფლებამოსილება აქვთ.

ამომრჩევლის აქტიურობა

ზოგიერთი შეშფოთებას გამოთქვამს ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილე ელექტორატის მუდმივი კლების გამო. ამომრჩევლის რიცხვი ერთობ შთამბეჭდავი 61.99%-იდან (1979 წელს) 2014-ში არცთუ სახარბიელო 42.5%-მდე დაეცა, 2019 წელს კი 51%-მდე გაიზარდა (იხ. დიაგრამა 17.2). ამომრჩეველი ყველაზე აქტიურია ბელგიასა და ლუქსემბურგში, სადაც არჩევნებში მონაწილეობა სავალდებულოა (თუმცა ამ კანონის აღსრულებისათვის საგანგებო ზომები არ ტარდება), სხვა სახელმწიფოებში კი არჩევნებზე ელექტორატის ნახევარზე ნაკლები მიდის (იხ. დიაგრამა 17.3). თვლიდნენ, რომ ახალგაზრდა დემოკრატიის მქონე ახალი წევრი სახელმწიფოების აღმოსავლეთევროპელი ამომრჩეველი აქტიურად მიიღებდა მონაწილეობას ევროპარლამენტის არჩევნებში; მაგრამ ეს მოლოდინი არ გამართლდა. 2019 წელს ამომრჩეველთა აქტიურობა ამ სახელმწიფოებში ერთ მესამედს ან ნაკლებს შეადგენდა. (ანალიზი იხ. Franklin and Hobolt, 2011).

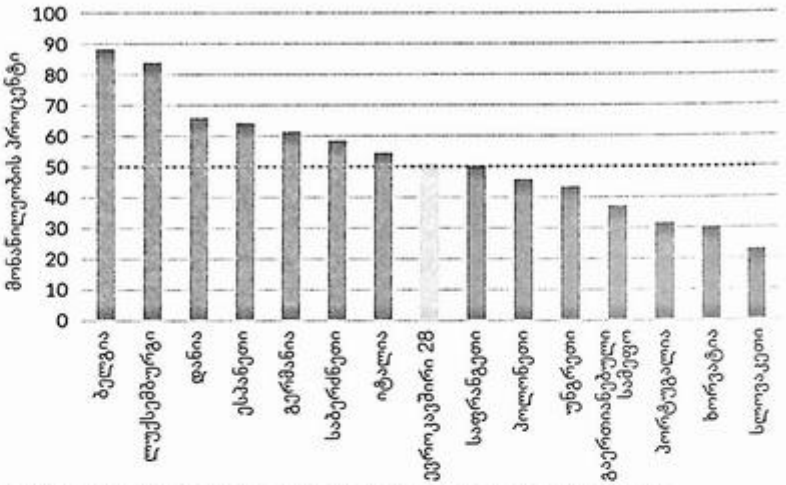
ასეთ ტენდენციას რამდენიმე ახსნა მოეძებნება, რომელთა შორის ყველაზე სარწმუნო, ალბათ, არჩევნების პირველი და მეორე რიგის არჩევნებად დაყოფაა. ასეთი დაყოფა რაიფსა და შმიტს (1980) ეკუთვნის.

დიაგრამა 17.2. *მონაწილეობა ევროკავშირის არჩევნებში*



წყარო: ევროპარლამენტი (2019ბ)

დიაგრამა 17.3 *მონაწილეობა ევროკავშირის 2019 წლის არჩევნებში*



შენიშვნა: არჩევნებში მონაწილეობა სავალდებულოა ბელგიაში, საბერძნეთში, ლუქსემბურგსა და ავსტრიის გარკვეულ ნაწილებში, თუმცა ამ კანონს მხოლოდ ბელგია და ლუქსემბურგი აღასრულებს.

წყარო: ევროპარლამენტი (2019ბ)

დაყოფა ხდება იმის მიხედვით, თუ რა დევს სასწორზე: რადგან ეროვნული არჩევნები განსაზღვრავს, ვინ მოვა სახელმწიფოს აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებში, რომელთა გადაწყვეტილებებიც უშუალო გავლენას ახდენს ამომრჩევლის ბედზე, ისინი (ეროვნული არჩევნები) მედიის მეტ ყურადღებას იქცევს, მათში მოსახვედრად მეტს იბრძვიან, ამომრჩევლისთვის ეს საკითხები უფრო გასაგები და ახლობელია (რადგან ისინი უშუალო გავლენას ახდენს მათზე), რის გამოც ამომრჩეველი პირველი რიგის არჩევნებში უფრო აქტიურად მონაწილეობს. მეორე რიგის არჩევნები (როგორიცაა დამატებითი არჩევნები და ადგილობრივი მთავრობების არჩევნები) ნაკლებად მნიშვნელოვანია და ამომრჩევლის ნაკლებ ინტერესს იმსახურებს. ევროპარლამენტის არჩევნები აშკარად მეორე რიგის არჩევნებს განეკუთვნება: ამ არჩევნებში არ არსებობს მთავრობის ცვლილების რისკი, ამომრჩევლისთვის საკუთარი სახელმწიფოებრივი საკითხები გაცილებით ახლობელია, ვიდრე ევროპული, რის გამოც იგი ევროპულ არჩევნებში ნაკლებად აქტიურია.

ევროპარლამენტის 2014 წლის არჩევნების ერთ-ერთი კვლევის (ნილსენისა და ფრანკლინის, 2017) თანახმად, ეს არჩევნები, მათი ნაკლებად პოლიტიკური დატვირთვის გამო, „მეორე რიგის" არჩევნებიდან „მეორე დონისად" იქცა. კვლევის ავტორების ვარაუდით, მთავარმა პოლიტიკურმა პარტიებმა ევროპარლამენტის არჩევნებისთვის ამომრჩეველთა მობილიზებისთვის არასაკმარისი ძალისხმევა გასწიეს, მცირე პარტიებმა კი – მათ შორის ევროსკეპტიკურებმა – ეს არჩევნები შესაძლებლობად გამოიყენეს. მათ, დიდი პარტიებისგან განსხვავებით, არჩევნებში დიდი ძალისხმევა ჩადეს, რითაც თამაშის პირობები გარკვეულწილად გაათანაბრეს; ევროსკეპტიკოსი პარტიები ევროპარლამენტის არჩევნების მთავარი მონაწილეები გახდნენ და ევროკავშირის ქვეყნების პოლიტიკურ

ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიმკვიდრეს, რაც პოტენციურად შემდგომ ეროვნულ არჩევნებზეც აისახება.

ევროპარლამენტის არჩევნებში ელექტორატის ნაკლები ჩართულობა რამდენიმე სხვა ფაქტორითაცაა გაპირობებული (მიმოხილვისათვის იხ. Judge and Earnshaw, 2008).

- ევროპის პოლიტიკურ რადარზე ევროპარლამენტს საკმაოდ ბუნდოვანი ფორმა აქვს: ცოტა ევროპელმა თუ იცის ან აინტერესებს მისი საქმიანობა, რაც ნაწილობრივ ევროინტეგრაციის საკითხებში ამომრჩევლის განათლების დაბალი დონითაა გაპირობებული (იხ. თავი 18). ამომრჩეველს არჩევნებში მონაწილეობის ნაკლები სურვილი აქვს.
- ევროპარლამენტში არ არიან პიროვნებები, რომლებიც კატალიზატორის როლს შეასრულებენ და არჩევნებში მეტ ადამიანს მოიზიდავენ. ევროპარლამენტის წევრები ხშირად იცვლებიან; ხშირია პოლიტიკური ჯგუფების ხელმძღვანელობის ცვლილებაც, რაც ინდივიდუალურ პარლამენტარებს თავის გამოჩენისა და ამომრჩევლის დაინტერესების ნაკლებ შესაძლებლობას აძლევს.
- როგორც მე-16 თავში დავინახეთ, დღეს (ჯერჯერობით) ევროპარლამენტის არჩევნებში ევროპული მასშტაბის პოლიტიკური პარტიები არ მონაწილეობენ, რაც ამომრჩევლის მობილიზაციისა და არჩევნებისთვის მეტი ენერგიის მინიჭების ნაკლებ შესაძლებლობას იძლევა.
- ამომრჩეველთა უმრავლესობა ევროპარლამენტის არჩევნებს სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით უყურებს. პრობლემას ართულებს ისიც, რომ ევროპარტიებს ნაკლები გავლენა აქვთ და ისიც, რომ ეროვნული მედიასაშუალებები მეტად აშუქებენ ეროვნულ პარტიათა შორის გამართულ დოღს და ამ არჩევნების მნიშვნელობას სახელმწიფოებისთვის; მათი ყურადღების მიღმა რჩება, რა გავლენა შეიძლება იქონიოს ამ არჩევნებმა ევროკავშირზე.

ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა ეროვნულ არჩევნებში გამოკვეთილ ტენდენციებსაც ასახავს. ბოლო რამდენიმე ათწლეულში ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში არჩევნებში ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა შეინიშნება. სხვადასხვა სახელმწიფოში სხვადასხვა არჩევნების დროს კლება განსხვავებული ტემპით მიმდინარეობს. ამომრჩევლის აქტიურობის ახსნა პოლიტიკური მეცნიერების ერთ-ერთ უდიდეს თავსატეხს წარმოადგენს. ცდილობენ, შეისწავლონ ამომრჩევლის აქტიურობის ტენდენციები, დაადგინონ, რომელი ცვლადები ასახავს ყველაზე უკეთ ამომრჩევლის აქტიურობას; იმის დადგენასაც ცდილობენ, რატომ იწუხებს ამომრჩეველი თავს არჩევნებში მონაწილეობით (Franklin, 2005). ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობის ერთ-ერთ ახსნას გვთავაზობს მოდერნიზაციის თეორია. ამ თეორიის თანახმად, ამომრჩევლისათვის მიწოდებული ინფორმაცია და მისი განათლების დონე, რაც უკანასკნელ წლებში მკვეთრად გაიზარდა, მნიშვნელოვანი ფაქტორია, მაგრამ არსებობს მინიმუმ ორი მიზეზი, რაც ამომრჩევლის დაბალ აქტიურობას იწვევს (Thomassen, 2005):

პირველი, მეტი რესურსის მქონე ამომრჩეველი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პირდაპირ მონაწილეობს, მისთვის პოლიტიკური პარტიები აღარ წარმოადგენენ შუამავლებს მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის; ამომრჩეველს შეუძლია, პოლიტიკაზე ზემოქმედების ნაკლებად ტრადიციულ გზებს მიმართოს. მეორე, ამომრჩეველი არჩევნებზე მაშინ მიდის, როცა ნამდვილად აქვს არჩევანი, ანუ როცა იცის,

დისკუსიები

აზიანებს თუ არა ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა დემოკრატიას?

დიახ

- პოლიტიკური ანგარიშვალდებულებისა და წარმომადგენლობის დონე პოლიტიკაში საზოგადოების ჩართულობას გამოხატავს.
- ამომრჩეველთა დაბალი აქტიურობა, შეიძლება, პოლიტიკური პროცესებისადმი საზოგადოების რწმენის კლებაზე მიუთითებდეს; შეიძლება, საზოგადოება პოლიტიკურ პროცესებს გამოეთიშა; შეიძლება, მოსახლეობა თვლიდეს, რომ ეს საკითხები იმდენად საინტერესო და მნიშვნელოვანი არ არის, რომ მათზე ღროის მოცდენა და საარჩევნო უბანში მისვლა ღირდეს.
- არჩევნებში მონაწილეობა დემოკრატიული პროცესების ცენტრია. ხმის უფლება ყველა მოქალაქეს თანაბარს ხდის მათი ეროვნების, მდგომარეობის, რასის, სქესისა და განათლების დონის მიუხედავად. არჩევნებში მონაწილეობის მიუღებლობა საარჩევნო უფლებაზე ნებაყოფლობით უარის თქმას ნიშნავს, რაც მეტ გავლენას აძლევს იმათ, ვინც არჩევნებში მონაწილეობს.
- ცთავრობა ხშირად ემსგავსება იმ ადამიანს, რომელიც არჩევნებში მონაწილეობს და ის უფრო მეტად ითვალისწინებს მათ აზრს. არჩევნებში უფრო აქტიურად მონაწილეობენ ასაკოვანი, განათლებული, შეძლებული ევროპელები, ყველაზე ნაკლები აქტიურობა კი ახალგაზრდებში, ღარიბ მოსახლეობასა და რასობრივ უმცირესობებში აღინიშნება, რომელთა ინტერესები ეროვნულ პოლიტიკურ პრიორიტეტებზე დაბლა დგას.

არა

- ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა მისი მხრიდან მხოლოდ პოლიტიკისადმი ნდობის დაკარგვაზე არ მეტყველებს. კვლევით დადგინდა, რომ ევროპელები თავს არიდებენ პოლიტიკაში არაპირდაპირ მონაწილეობას, მხოლოდ თავიანთი არჩეული კანდიდატების საშუალებით; ისინი უპირატესობას ანიჭებენ პირდაპირ მონაწილეობას, რის გამოც ერთიანდებიან ინტერესთა ჯგუფებში, მონაწილეობენ რეფერენდუმებში, ხელს აწერენ პეტიციებს და იყენებენ პირდაპირ პოლიტიკურ ქმედებებს.
- მრავალი ადამიანი არჩევნებში არ მონაწილეობს იმის გამო, რომ ისინი თავს პოლიტიკიდან გამოთიშულებად გრძნობენ; თუმცა არსებობს ამომრჩევლის სხვა კატეგორიაც, რომელიც კმაყოფილია საკუთარი მდგომარეობით და მიიჩნევს, რომ ვინც უნდა იყოს არჩეული კანდიდატი, ეს მის ცხოვრებაზე გავლენას ვერ მოახდენს.
- შესაძლოა, ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა პოლიტიკური პროცესებისადმი ნდობის დაქვეითებაზე მეტად პოლიტიკური პარტიებისადმი ნდობის კარგვაზე მეტყველებდეს.
- შესაძლოა, ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა იმ ფაქტზეც მიანიშნებდეს, რომ მრავალი ადამიანისთვის პოლიტიკა მარგინალური გახდა, რაც ცუდი ნამდვილად არ არის. ზოგჯერ პოლიტიკას ზედმეტ ყურადღებას აქცევენ, არჩევნებიდან გამოთიშვა კი ხანდახან ნიშნავს, რომ ადამიანები მეტ დროს ატარებენ ოჯახის წევრებთან, მეტ დროს უთმობს განათლებას, გართობას, დასვენებას და საზოგადოებრივ საქმიანობას. შესაძლოა, საზოგადოებისთვის ეს ჯობდეს კიდეც.

რომ რომელიღაც პოლიტიკური პარტიის ან კოალიციის ხელისუფლებაში მოსვლას რეალური ცვლილებები მოჰყვება. ეს მონაცემები ცხადყოფს, რომ პარტიის ნევრობა და პარტიებთან იდენტიფიკაცია იკლებს (მაგალითისთვის იხ. Van Biezen et al., 2012); ამომრჩეველი სულ უფრო ნაკლებად უჭერს მხარს რომელიმე ერთ პოლიტიკურ პარტიას, რაც ნიშნავს, რომ იგი თავად წყვეტს, საერთოდ მიიღოს თუ არა მონაწილეობა არჩევნებში.

მეორე რიგის არჩევნების კონცეფცია კარგად ხსნის ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობის მიზეზებს და იმასაც, რატომ აკეთებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველი ასეთ არჩევანს.

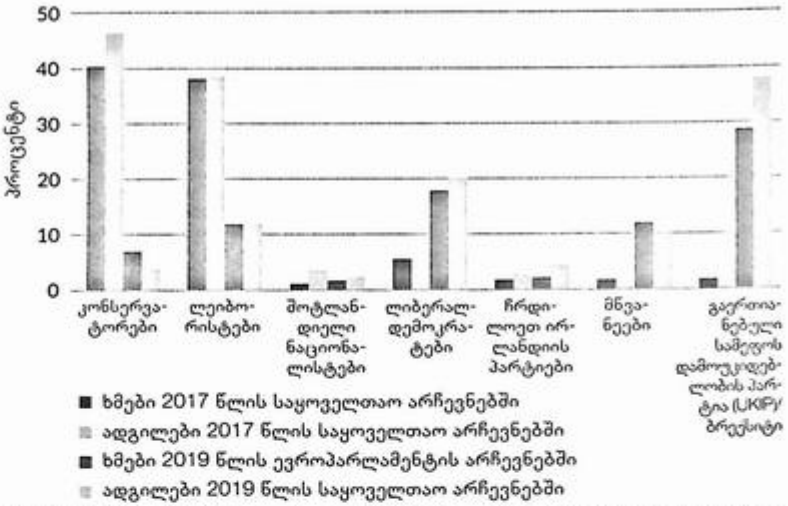
- ამომრჩევლისთვის ევროპარლამენტის არჩევნები ხშირად ეროვნული მთავრობის საქმიანობის შეფასება უფროა, ვიდრე ევროპარლამენტის შემადგენლობისა და საქმიანობის განსაზღვრის შესაძლებლობა. ამ გაგებით, ევროპარლამენტის არჩევნები ეროვნული დონის დამხმარე არჩევნებია და არა ევროპული. იგივე შეიძლება ითქვას ევროკავშირის ზოგიერთი ხელშეკრულების გამო ჩატარებული რეფერენდუმების შესახებაც, რომელთა შედეგები, ნაწილობრივ მაინც, ეროვნული მთავრობების პოპულარულობას ან არაპოპულარულობას ასახავს (იხილეთ ქვემოთ ამ თავში).
- რადგან ევროპარლამენტის არჩევნებში პოლიტიკური რისკი შედარებით დაბალია, ამომრჩეველი არჩევანს გულის კარნახით აკეთებს და არა გონების. ანუ, ნაცვლად იმისა, რომ ცივი გონების კარნახით მიიღოს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, შეიძლება, გრძნობებით იმოქმედოს, რის გამოც პატარა პარტიებმა, რომლებიც დიდ წარმატებას ვერ აღწევენ ეროვნულ არჩევნებში, შეიძლება, ევროპარლამენტის არჩევნებში უკეთეს შედეგებს მიაღწიონ. რაც ნიშნავს, რომ ევროპარლამენტის შემადგენლობა ამომრჩევლის რეალურ არჩევანს არ ასახავს.

ამ ორი ფენომენის ეფექტი განსაკუთრებით მკაფიოდ გამოჩნდა დიდ ბრიტანეთში, სადაც, როგორც წესი, მმართველი პარტია ევროპარლამენტის არჩევნებში არასახარბიელო შედეგებს აღწევდა, მცირე პარტიები კი – კარგს. იგივე მოხდა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზეც, როდესაც ძირითადი კონსერვატიული და ლეიბორისტული პარტიების შედეგი არასახარბიელო იყო, ბრექსიტის მომხრე და მისი მოწინააღმდეგეებისა კი – კარგი. ყველაზე კარგ შედეგს გაერთიანებული სამეფოს დამოუკიდებლობის პარტიის (UKIP) მემკვიდრე, ბრექსიტის მომხრე პარტიამ მიაღწია, რომელიც არჩევნებამდე რამდენიმე კვირით ადრე შეიქმნა და ბრიტანეთის პარლამენტში მანდატებს არ ფლობდა: მან ხმათა დიდი პროცენტული უმრავლესობა და ევროპარლამენტში ნებისმიერ სხვა ბრიტანულ პოლიტიკურ პარტიაზე მეტი ადგილი მოიპოვა.

ევროპული და ეროვნული არჩევნების ხშირად საკმაოდ განსხვავებული შედეგები თვალნათლივ გამოჩნდა ბრიტანეთის შემთხვევაში, რასაც 2017 წლის ივნისის საყოველთაო არჩევნებისა და ევროპარლამენტის 2019 წლის მაისის არჩევნების შედეგების შედარებაც ცხადყოფს (იხ. დიაგრამა 17.4). 2017 წლის ხელახალ არჩევნებში მმართველმა კონსერვატიულმა პარტიამ გაიმარჯვა, მაგრამ ბრექსიტის მისაღები გეგმა ვერ წარმოადგინა, რის გამოც ევროპარლამენტის არჩევნებში მეხუთე ადგილი დაიკავა, რაც მისთვის 1832 წლის შემდეგ ყველაზე უარესი შედეგი იყო. საყოველთაო არჩევნებზე გაიზარდა ოპოზიციური ლეიბორისტული პარტიის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობაც, თუმცა ევროპარლამენტის არჩევნებზე არასახარბიელო შედეგს მიაღწია იმის გამო, რომ ბრექსიტთან დაკავშირებით მტკიცე პოზიცია არ ჰქონდა. სამჯერ მეტი ხმა მიიღეს ბრექსიტის მოწინააღმდეგე ლიბერალ-დემოკრატიულმა და მწვანეთა პარტიებმა, თუმცა ევროპარლამენტის არჩევნებში ხმების ყველაზე დიდი წილი ბრექსიტის მომხრეებმა მოიპოვეს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ვარაუდობენ, რომ ევროპელი ამომრჩევლის დაბალ აქტიურობას პოლიტიკის ალტერნატიული, ანუ ნაკლებად

დიაგრამა 17.4 *ბრიტანეთის საყოველთაო და ევროპული არჩევნების შედეგების შედარება*



შენიშვნა: 2017 წელს მონაწილეობა თითქმის 69 პროცენტი იყო, 2019 წელს კი – 37 პროცენტი.

„ტრადიციული", ფორმა განაპირობებს. მათ შორის ყველაზე მრავლისმთქმელია მხარდაჭერა ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობისადმი, რომლებიც, როგორც მე-16 თავში აღვნიშნეთ, ევროპულ დონეზე სულ უფრო აქტიურდებიან. ევროკავშირში მოქალაქეთა ინტერესების გამოხატვის შედარებით ახალი არხი, რომელიც „ლისაბონის ხელშეკრულებით" იქნა შემოღებული, პეტიცია, ანუ მოქალაქეთა ინიციატივაა. ხელშეკრულების მე-11 მუხლში ნათქვამია:

მოქალაქეთა ინიციატივა ლისაბონის მიერ შემოღებული შესაძლებლობა, რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, კომისიას წარუდგინონ პეტიცია, თუ მას ხელს აწერს მინიმუმ მილიონი ადამიანი.

> არანაკლებ ერთ მილიონ მოქალაქეს, რომლებიც წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეების მნიშვნელოვან რაოდენობას წარმოადგენენ, შეუძლია გამოიჩინოს ინიციატივა და თხოვნით მიმართოს ევროკომისიას, რათა მან, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, წარადგინოს შესაბამისი წინადადება გარკვეულ საკითხებზე, როდესაც მოქალაქეები მიიჩნევენ, რომ ხელშეკრულებების განსახორციელებლად საჭიროა კავშირის სამართლებრივი აქტის არსებობა.

ლისაბონი არ ადგენს, რას წარმოადგენს წევრი ქვეყნების „მნიშვნელოვანი" რაოდენობა; არც ის არის მკაფიოდ ნათქვამი, როგორ აღირიცხება და დადასტურდება ერთი მილიონი მოქალაქის მონაცემთა ნამდვილობა, თუმცა ამ ბარვეზმა ხელი ვერ შეუშალა რამდენიმე ინიციატივის წამოყენებას, რომელთა შორისაც იყო: პოლიტიკური ექსტრემიზმის დასრულება, ფერმის ცხოველების გალიებში მოთავსების აკრძალვა, ევროკავშირის სახსრების გამოყენებისას თაღლითობის პრევენცია და დაჯარიმება, გამონაბოლქვის რეგულაციების გაუმჯობესება და სასმელი წყლის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით ევროკავშირის კანონმდებლობის დახვეწა.

ეროვნული რეფერენდუმები

ევროკავშირის მასშტაბით ჩატარებული ეროვნული რეფერენდუმების კვლევას მეცნიერები არჩევნების კვლევაზე ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ, თუმცა რეფერენდუმები სულ უფრო ხშირად ტარდება და გარკვეული დროის განმავლობაში საზოგადოებისა და პოლიტიკოსთა ყურადღების ცენტრშიც ექცევა. ალბათ, არც ერთი ევროპული საკითხი ისე აქტიურად არ იპყრობს ამომრჩევლის ყურადღებას, როგორც რომელიმე წევრ სახელმწიფოში ჩატარებული რეფერენდუმი ან მისი ჩატარების შესაძლებლობა. უნდა აღინიშნოს, რომ, როგორც წესი, ეს რეფერენდუმები ეროვნულია და არა ევროკავშირის მასშტაბის. როდის ჩატარდება ისინი, საერთოდ ჩატარდება თუ არა და როგორ მოხდება მათი ორგანიზება, წმინდა ეროვნული საკითხია. როგორც ბრიტანეთის შემთხვევაში 2016 წლის ბექსიტის რეფერენდუმისას მოხდა, ისინი ზოგჯერ დრამატულ პოლიტიკურ ცვლილებებს ინვევს. ევროკავშირში არსებული დემოკრატიის დეფიციტი ისე აშკარა არასდროსაა, როგორც მაშინ, როცა ეროვნული მთავრობები უარყოფითი შედეგების მიღების შიშით უარს აცხადებენ მნიშვნელოვანი ევროპული საკითხების საზოგადოების სამსჯავროზე გამოტანაზე.

ეროვნული რეფერენდუმები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მიზეზით ტარდება. რეფერენდუმის პროცესი ცვალებადია, რასაც მენდესი და სხვები (2014) „პირდაპირი დემოკრატიის დილემას" უწოდებენ. შეიძლება, ევროპარლამენტის არჩევნების მსგავსად, ისინიც „მეორე რიგის" არჩევნებად იქცეს იმის გამო, რომ მთავრობები ამომრჩეველთა მობილიზებისთვის სათანადო ზომებს არ იღებენ, ამომრჩეველი კი თავის ხმას პროტესტის გამოსახატავად იყენებს. განსხვავებულია რეფერენდუმების თემები, მათი ჩატარების მიზეზები და მათი ინსტიტუციური გავლენა.

დღემდე ევროპულ საკითხებთან დაკავშირებით 50 დიდი ეროვნული რეფერენდუმი ჩატარდა (იხ. ცხრილი 17.1), რაც ადასტურებს დე ვრეზისა და სემეტკოს (2004) მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ ევროინტეგრაციას ყველაზე ხშირად უყრიან კენჭს. რეფერენდუმთა ნახევარზე მეტი 2000 წლის შემდეგ ჩატარდა, მათი თითქმის ერთი მესამედი მხოლოდ ორ ქვეყანაში: დანიასა და ირლანდიაში. რეფერენდუმი ევროპის საკითხზე არასდროს ჩატარებულა ევროკავშირის მხოლოდ ექვს წევრ ქვეყანაში (ბელგიაში, ბულგარეთში, კვიპროსში, გერმანიაში, პორტუგალიასა და რუმინეთში).

რეფერენდუმებზე იმ ქვეყნებში, რომლებშიც ისინი ჩატარდა, ორიდან ერთ-ერთ საკითხს უყრიდნენ კენჭს – ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის წევრობასა და ევროს შემოღებას.

რეფერენდუმი პირდაპირი დემოკრატიის ერთ-ერთი ფორმა (იგივე პლებისციტი ან საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა), როდესაც ხდება დაინტერესებული ელექტორატის გამოკითხვა კონკრეტული ნინადადების მიღების შესახებ.

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის წევრობა და ევროს შემოღება

ევროგაერთიანების ექვს დამფუძნებელ ქვეყანაში გაწევრიანების საკითხის ეროვნულ რეფერენდუმზე გატანა კონსტიტუციური არც პოლიტიკური თვალსაზრისით იყო საჭირო და არც, ნაწილობრივ იმის გამო, რომ ეს გაერთიანებები პოლიტიკური ლიდერების გადაწყვეტილებით შეიქმნა, ნაწილობრივ კი იმის, რომ თავიდან მათ ერთობ მოკრძალებული მიზნები ჰქონდათ. იმ დროს ისინი თითქმის არაფრით აღემატებოდა ტრადიციულ საერთაშორისო ორგანიზაციას. საზოგადოებრივი დებატები მას შემდეგ დაიწყო, რაც ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის წევრობამ მეტი პოლიტიკური ვალდებულების აღებისა და ეროვნულ კანონებსა და პოლიტიკაში მნიშვნელოვანი ცვლილებების გატარების მნიშ-

ცხრილი 17.1 *ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების/ევროკავშირის წევრობა და ევროს შემოღებასთან დაკავშირებით გამართული ეროვნული რეფერენდუმები*

წელი	ქვეყანა	საკითხი	შედეგი
1972	საფრანგეთი	ეეგ-ის გაფართოება	68.3% დიახ
	ირლანდია	ეეგ-ში გაწევრიანება	83.1% დიახ
	ნორვეგია	ეეგ-ში გაწევრიანება	53.5% არა
	დანია	ეეგ-ში გაწევრიანება	63.3% დიახ
	შვეიცარია	ეეგ-თან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება	72.5% დიახ
1975	გაერთიანებული სამეფო	ეეგ-ის წევრობის გაგრძელება	67.2% დიახ
1982	გრენლანდია	ეეგ-ის წევრობის გაგრძელება	53.0% არა
1986	დანია	„საერთო ევროპული აქტი"	56.2% დიახ
1987	ირლანდია	„საერთო ევროპული აქტი"	69.9% დიახ
1989	იტალია	„სპინელის ხელშეკრულების" მანდატის მიღება	88.1% დიახ
1992	დანია I	„მაასტრიხტის ხელშეკრულება"	50.7% არა
	ირლანდია	„მაასტრიხტის ხელშეკრულება"	69.1% დიახ
	საფრანგეთი	„მაასტრიხტის ხელშეკრულება"	51.0% დიახ
	შვეიცარია	ევროპის ეკონომიკურ ზონაში შესვლა	50.3% არა
1993	დანია II	„მაასტრიხტის ხელშეკრულება"	56,7% დიახ
1994	ავსტრია	ევროკავშირში გაწევრიანება	66.6% დიახ
	ფინეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	56.9% დიახ
	შვედეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	52.3% დიახ
	ნორვეგია	ევროკავშირში გაწევრიანება	52.2% No
1998	ირლანდია	„ამსტერდამის ხელშეკრულება"	61,7% დიახ
	დანია	„ამსტერდამის ხელშეკრულება"	55.1% დიახ
2000	დანია	ევროს მიღება	53.2% არა
2001	ირლანდია I	„ნიცის ხელშეკრულება"	53.9% არა
	შვეიცარია	მოლაპარაკებები ევროკავშირში გაწევრიანებაზე	76.8% არა
2002	ირლანდია II	„ნიცის ხელშეკრულება"	62,9% დიახ
2003	მალტა	ევროკავშირში გაწევრიანება	53.6% დიახ
	სლოვენია	ევროკავშირში გაწევრიანება	89.6% დიახ
	უნგრეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	83.8% დიახ
	ლიეტუვა	ევროკავშირში გაწევრიანება	91.9% დიახ
	სლოვაკეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	93.7% დიახ
	პოლონეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	77.5% დიახ
	ჩეხეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	77.3% დიახ
	ესტონეთი	ევროკავშირში გაწევრიანება	66.8% დიახ
	ლატვია	ევროკავშირში გაწევრიანება	67.5% დიახ
	შვედეთი	ევროს მიღება	55.9% არა
2005	ესპანეთი	საკონსტიტუციო ხელშეკრულება	81.8% დიახ
	საფრანგეთი	საკონსტიტუციო ხელშეკრულება	54.7% არა
	ნიდერლანდები	საკონსტიტუციო ხელშეკრულება	61.5% არა
	შვეიცარია	„შენგენის შეთანხმების" წევრობა	54.6% დიახ
	შვეიცარია	მშრომელთა გადაადგილების თავისუფლება ევროკავშირის ათი ახალი წევრი ქვეყნისთვის	56.0% დიახ
	ლუქსემბურგი	საკონსტიტუციო ხელშეკრულება	56.5% დიახ
2008	ირლანდია I	„ლისაბონის ხელშეკრულება"	53.2% არა

2009	შვეიცარია	ბულგარელ და რუმინელ მშრომელთა გადაადგილების თავისუფლება	59.6% დიახ
	ირლანდია II	„ლისაბონის ხელშეკრულება"	67.1% დიახ
2012	ხორვატია	ევროკავშირში გაწევრიანება	66.7% დიახ
	ირლანდია	ევროპული ფისკალური კომპაქტის მიღება	60.4% დიახ
	შვეიცარია	მშრომელთა თავისუფალი გადაადგილების შემცირება	50.3% დიახ
2015	საბერძნეთი	ევროკავშირის დახმარების პაკეტი	61.3% არა
	დანია	იუსტიციისა და საშინაო საქმეებზე არმიერთება	53.1% არა
2016	გაერთიანებული სამეფო	ევროკავშირის წევრობის გაგრძელება (Brexit)	51.9% არა

ვნელობა შეიძინა, რის გამოც ეროვნული რეფერენდუმები პოლიტიკური კალენდრის მუდმივი ნაწილი გახდა. ევროკავშირის 28 წევრი სახელმწიფოდან ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში/ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის მხოლოდ 16-მა ჩაატარა ეროვნული რეფერენდუმი. ამ 16 სახელმწიფოდან, ორის გარდა, ყველა 1995 წლის შემდეგ გაწევრიანდა.

გაწევრიანებასთან დაკავშირებით პირველი რეფერენდუმები 1972 წელს ჩატარდა საფრანგეთში, დანიაში, ირლანდიასა და ნორვეგიაში. საფრანგეთში ჩატარებული რეფერენდუმი უნიკალური იყო იმ გაგებით, რომ ამომრჩეველს უნდა გადაეწყვიტა არა ის, უნდოდა თუ არა ფრანგ ხალხს ევროგაერთიანებაში გაწევრიანება, არამედ უჭერდნენ თუ არა ისინი მხარს გაერთიანების გაფართოებას და მასში ახალი წევრების – დიდი ბრიტანეთის, დანიისა და ნორვეგიის – მიღებას. რეფერენდუმზე ამომრჩევლის 60% გამოცხადდა, 68%-მა განსახილველ საკითხს მხარი დაუჭირა. დანიის, ირლანდიისა და ნორვეგიისათვის „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში" გაწევრიანების საკითხი საკმაოდ ადვილი გადასაწყვეტი იყო. ირლანდიისა და დანიის შემთხვევაში (სადაც ამომრჩევლის აქტიურობა 83% და 63% იყო) ნაკლები წინააღმდეგობა იყო, რეფრენდუმზე დიდი რაოდენობით ამომრჩეველი მივიდა და გაწევრიანებასაც უმრავლესობამ დაუჭირა მხარი. ნორვეგიაში კი აზრთა სხვადასხვაობა იყო თევზჭერის, ეკოლოგიური საკითხებისა და ეროვნული სუვერენიტეტის გამო. საბოლოოდ გაერთიანებაში გაწევრიანების წინააღმდეგ ამომრჩევლის 53%-მა მისცა ხმა, რის შემდეგაც ნორვეგიის პრემიერ-მინისტრი ტრიგვე ბრატელი თანამდებობიდან გადადგა. 1994 წელს ნორვეგია კვლავ მიიღეს გაერთიანებაში გაწევრიანების მსურველთა რიგებში; საკითხი კვლავ ეროვნულ რეფერენდუმზე გაიტანეს (1994 წლის ნოემბერში), ნორვეგიამ კვლავ გაერთიანების გარეთ დარჩენა ამჯობინა ხმათა მცირე უპირატესობით.

1975 წელს ბრიტანეთმა პირველი რეფერენდუმი ჩაატარა, რომელიც არა მარტო უჩვეულო დროს და უჩვეულო მიზნებით ჩატარდა, არამედ პირველიც იყო ბრიტანეთის ისტორიაში. რეფერენდუმი „ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში" გაწევრიანების (1973 წლის 1 იანვარი) შემდეგ ჩატარდა. გაწევრიანების პირობებზე მოლაპარაკება კონსერვატიული მთავრობის მეთაურმა ედუარდ ჰიტმა აწარმოა. 1974 წელს კი ხელისუფლებაში ჰაროლდ უილსონის ლეიბორისტული მთავრობა მოვიდა. მთავრობაში განხეთქილება მოხდა, რის გამოც საჭირო გახდა რეფერენდუმის ჩატარება. მთავრობის მაღალი თანამდებობის პირების უმრავლესობა და ოპოზიცია წევრობის მომხრე იყო, მოწინააღმდეგეები კი ძირითადად მემარცხენეები, უკიდურესი მემარჯვენეები და შოტლანდიელი და უელსელი ნაციონალისტური მოძრაობის წარმომადგენლები იყვნენ. იენისში, რეფერენდუმის დღეს, არჩევნებზე ამომრჩეველის 64% მივიდა, მათმა 67%-მა განსახილველ საკითხს მხარი დაუჭირა (იხ. Broad and Geiger, 1996). ალბათ, ასეთ შე-

დეგს ამ საკითხზე მიმდინარე დებატები საბოლოოდ უნდა დაესრულებინა, მაგრამ ბრიტანეთის ევროკავშირის წევრობის საკითხი დღის წესრიგიდან არ მოხსნილა. 2000-იანი წლებისთვის კონსერვატიულ პარტიაში განხეთქილება იყო, მას საფრთხეს უქმნიდა დიდი ბრიტანეთის დამოუკიდებლობის პარტიაც (UKIP). 2016 წლის ბრექსიტის რეფერენდუმი ბრიტანეთის ევროკავშირის წევრობის წინააღმდეგ წავიდა, რამაც გამოიწვია არეულობა, რომელიც კიდევ მრავალ წელს გაგრძელდა.

1982 წელს კიდევ ერთი რეფერენდუმი გაიმართა. ამჯერად წევრი სახელმწიფოს ერთ-ერთ რეგიონში, რის შედეგადაც ეეგ-ს/ევროკავშირს პირველი წევრი გამოეთიშა. რეფერენდუმი გრენლანდიაში, დანიის მეჩხერად დასახლებულ ავტონომიურ რეგიონში, გაიმართა, რომლის 33-ათასიანმა მოსახლეობამ ჯერ კიდევ 1972 წელს თითქმის ერთსულოვნად თქვა უარი ეეგ-ში დანიის გაწევრიანებაზე. 1979 წელს კი, ადგილობრივი მმართველობისა და 1981 წელს ანტიევროპულად განწყობილი მთავრობის მოსვლის შემდეგ, რეფერენდუმის ჩატარება გადაწყვიტეს, რომლის უმთავრესი საკითხი თევზჭერის უფლებების დაცვა იყო. 1982 წლის რეფერენდუმზე მოსახლეობის 54%-მა გაერთიანებიდან გასვლას დაუჭირა მხარი. გრენლანდია ევროგაერთიანებიდან სამი წლის შემდეგ გავიდა.

რეფერენდუმები ჩაატარა ევროკავშირში 1995 წლის შემდეგ გაწევრიანებულმა სამივე სახელმწიფომ – ავსტრიამ, ფინეთმა და შვედეთმა. რეფერენდუმების ჩატარება საჭირო გახდა გაზრდილი პოლიტიკური ზეწოლის გამო – ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხი ეროვნული რეფერენდუმის გზით უნდა გადაწყვეტილიყო. 2004-2007 წლებში ევროკავშირში გაწევრიანებული 12 სახელმწიფოდან ცხრამ რეფერენდუმი ჩაატარა (რეფერენდუმი არ ჩაუტარებიათ ბულგარეთს, კვიპროსსა და რუმინეთს). 1995 წლის აპლიკანტი ქვეყნების შემთხვევაში გაწევრიანების მომხრეთა რაოდენობა 52%-იდან 67%-მდე მერყეობდა, 2004-2007 წლების აპლიკანტი ქვეყნების შემთხვევაში კი – დაახლოებით 54%-იდან (მალტა) 94%-მდე (სლოვაკეთი).

ეროვნული რეფერენდუმები ჩატარდა წევრობასთან დაკავშირებული კიდევ ერთი საკითხის – ევროს შემოღების გამო. ამ შემთხვევაში თითქმის არ იყო განსხვავება იმ ქვეყნებს შორის, რომლებმაც რეფერენდუ-



ილუსტრაცია 17.2: გაზეთების სათაურები ეხმიანება 2016 წელს ბრიტანეთის ევროკავშირის წევრობის შესახებ ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგებს. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი დაბეჭდილებით ადასტურებდა ბრიტანეთის გადაწყვეტილებას, ბრექსიტის პირობებზე მოლაპარაკების პროცესი რამდენიმე წელს გაგრძელდა

წყარო: iStock/georgeclerk

მი ჩაატარეს და იმათ შორის, ვისაც ის არ ჩაუტარებია. რეფერენდუმი ორ ქვეყანაში – დანიასა და შვედეთში ჩატარდა, ორივეგან უარყოფითი შედეგით. რეფერენდუმის ჩატარების პოლიტიკურ მიზანშეწონილობაზე ლაპარაკობდნენ რამდენიმე სხვა ნევრ სახელმწიფოშიც, მაგრამ პროევროპულ მთავრობებს მისი შედეგებისა ეშინოდათ. ბლერის ადმინისტრაცია, რომელიც ევროს შემოღების მომხრე იყო, რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობაზე ლაპარაკობდა, მაგრამ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ბრიტანელები ევროს წინააღმდეგი იყვნენ, რის გამოც რეფერენდუმის ჩატარება განუსაზღვრელი ვადით გადაიდო. ევროს წინააღმდეგ უარყოფითად იყვნენ განწყობილი ნიდერლანდებშიც, მაგრამ რეფერენდუმი არც იქ ჩატარებულა. მრავალთა აზრით, 2005 წელს ჰოლანდიელმა ამომრჩეველმა შური იძია და უარი თქვა ევროპის კონსტიტუციაზე იმის გამო, რომ თავის დროზე ევროს შემოღებასთან დაკავშირებით აზრი არ ჰკითხეს (Aarts and van der Kolk, 2006).

ახალი ხელშეკრულების მიღება

ახალი ხელშეკრულებების მიღების დროს (ისევე, როგორც გაწევრიანების შემთხვევაში) წევრი ქვეყნების ხელმძღვანელი პირები თვლიდნენ, რომ საკითხის ეროვნულ რეფერენდუმზე გატანა საჭირო არ იყო, სავარაუდოდ, იმიტომ, რომ ეს ხელშეკრულებები საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრობაში შეტანილ ერთგვარ დამატებებსა და შესწორებებს წარმოადგენდა. მაგრამ ევროკავშირის გავლენისა და განფენილობის გაფართოებასთან ერთად ახალი ხელშეკრულებებით საზოგადოებრივი დაინტერესება გაიზარდა და საზოგადოებრივი აზრიც მნიშვნელოვანი გახდა.

ხელშეკრულებასთან, კერძოდ „საერთო ევროპულ აქტთან", დაკავშირებული პირველი რეფერენდუმი დანიაში ჩატარდა1986 წლის თებერვალში. ხელშეკრულების პირობები ნაკლებად საკამათო იყო, რის გამოც მას მხარი ამომრჩევლის უმრავლესობამ დაუჭირა. მას „მაასტრიხტის ხელშეკრულება" მოჰყვა, რომელიც საგარეო და მონეტარული პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით გაცილებით სადავო წინადადებებს შეიცავდა. ხელშეკრულება რეფერენდუმზე სამმა წევრმა სახელმწიფომ გაიტანა. 1992 წლის ივნისში დანიაში გამართული რეფერენდუმის შედეგად დანია ეეგ-ის/ევროკავშირის პირველი ნევრი ქვეყანა გახდა, რომელმაც ამ ხელშეკრულებაზე უარი თქვა. რეფერენდუმები ჩატარდა ირლანდიასა და საფრანგეთშიც. ამომრჩეველმა ხელშეკრულებას ხმა მისცა. მორიგი რეფერენდუმი ჩატარდა დანიაშიც, სადაც ამომრჩეველმა ხელშეკრულებასთან არმიერთების არჩევანი გააკეთა და ის განმეორებით რეფერენდუმზე გაიტანა; მეორე რეფერენდუმი 1993 წლის მაისში ჩატარდა; ამომრჩეველთა დიდმა უმრავლესობამ ხელშეკრულებას ნდობა გამოუცხადა.

„ამსტერდამის ხელშეკრულება" ნაკლებად საკამათო იყო, რის გამოც მის შესახებ ეროვნული რეფერენდუმი მხოლოდ ირლანდიასა და დანიაში გაიმართა. ელოდნენ, რომ „ნიცის ხელშეკრულებაც" მშვიდად ჩაივლიდა, მაგრამ 1987 წელს ირლანდიის უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროკავშირის წევრობაში შეტანილი ცვლილებების გამო საჭირო იყო ცვლილებების შეტანა ირლანდიის კონსტიტუციაში, ამისთვის კი ეროვნული რეფერენდუმი უნდა ჩატარებულიყო. ირლანდიის მთავრობა პრობლემებს არ ელოდა და სათანადო ზომები არ მიუღია იმისათვის, რომ „ნიცის ხელშეკრულებას" ხალხის მხარდაჭერა მოეპოვებინა. მთავრობისთვის მოულოდნელად 2001 წლის ივნისში ამომრჩეველმა უარი უთხრა რეფერენდუმზე გამოტანილ საკითხს (რეფერენდუმზე ამომრჩეველთა მხოლოდ 34% გამოცხადდა). მთავრობამ ორგანიზებული საინფორმაციო

კამპანია განახორციელა და 2002 წლის ოქტომბერში საკითხი ხელახლა გაიტანა რეფერენდუმზე. ამჯერად „ნიცის ხელშეკრულებას" ამომრჩევლის უმრავლესობამ დაუჭირა მხარი.

ყველაზე მნიშვნელოვანი რეფერენდუმები 2005 წელს საკონსტიტუციო ხელშეკრულების გამო ჩატარდა. რისკი და დაინტერესება გაიზარდა, რადგან ხელშეკრულების ძალაში შესასვლელად პირველად გახდა საჭირო რატიფიკაცია ყველა წევრი სახელმწიფოს მხრიდან. 25 წევრი სახელმწიფოდან 10 რეფერენდუმის ჩატარებას გეგმავდა. ამჯერად უფრო საეჭვო იყო, შეძლებდა თუ არა ხელშეკრულება ამომრჩევლის მხარდაჭერის მოპოვებას და ყველა ტესტის გავლას. თვლიდნენ, რომ ხელშეკრულების მიღებას მხარს არ დაუჭერდა დიდი ბრიტანეთი, სადაც მისდამი აგრესია აშკარა იყო. მაგრამ როგორც აღმოჩნდა, ხელშეკრულებას მხარი არ დაუჭირა გაერთიანების ორმა დამფუძნებელმა წევრმა სახელმწიფომ – საფრანგეთმა და ნიდერლანდებმა, სადაც რეფერენდუმები ერთმანეთის მიყოლებით მაისსა და ივნისში ჩატარდა. ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით დამატებითი მოლაპარაკებების გამართვა ან არმიერთების შესაძლებლობის გამოყენება გამორიცხული იყო, რის გამოც ხელშეკრულება ჩავარდა, ასეთი რამ პირველად მოხდა. 2009 წელს ირლანდია კიდევ ერთხელ გახდა საგაზეთო სათაურების ობიექტი, როცა „ლისაბონის ხელშეკრულებაზე" უარი განაცხადა. ირლანდიის მთავრობამ ამჯერადაც წერილობითი გარანტიები მოითხოვა და 2009 წლის ოქტომბერში საკითხი რეფერენდუმზე თავიდან გაიტანა. ხელშეკრულებას საბოლოოდ მხარი დაუჭირეს.

რეფერენდუმების დადებითი და უარყოფითი მხარეები

რეფრენდუმები სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებული ნესებით ტარდება. არსებობს ორი ძირითადი განსხვავება. პირველ რიგში, არის სავალდებულო (რომელთა ჩატარებასაც სახელმწიფოს კონსტიტუცია მოითხოვს) და არასავალდებულო რეფერენდუმები, რომელთა ჩატარების ინიციატივაც, შეიძლება, პოლიტიკურ ლიდერს ეკუთვნოდეს ან ისინი საზოგადოების მოთხოვნით ჩატარდეს. ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში, მაგ., დანიასა და ირლანდიაში, სახელმწიფო კონსტიტუციაში ცვლილებების შესატანად რეფერენდუმის ჩატარებაა საჭირო. ირლანდია ერთადერთი სახელმწიფოა, რომელშიც ევროკავშირის ახალი ხელშეკრულების მიღების შემდეგ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა და, აქედან გამომდინარე, რეფერენდუმის ჩატარებაა საჭირო. დანიაში ახალი ხელშეკრულების მიღებას კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელება არ სჭირდება, რის გამოც მისი რეფერენდუმები არასავალდებულოა.

რეფერენდუმებს შორის მეორე განსხვავებაც არსებობს. ზოგი მათგანი მავალდებულებელია, ზოგიც მხოლოდ საკონსულტაციო. ნიდერლანდები ამ განსხვავების საოცარ მაგალითს იძლევა: კანონი რეფერენდუმის ჩატარების უფლებას არ იძლევა, მაგრამ 2002-2005 წლებში მოქმედება რეფრენდუმის დროებითი კანონი, რომელიც არამავალდებულებელი ხასიათის რეფერენდუმების ჩატარების უფლებას იძლეოდა წარმომადგენლების პალატის მიერ მიღებული კანონების შესახებ. 2005 წლის მაისისთვის, ანუ როცა ევროკავშირის საკონსტიტუციო ხელშეკრულების მისაღები რეფერენდუმი ჩატარდა, კანონს ვადა ჰქონდა გასული. ეს კანონი ახალმა დროებითმა კანონმა ჩაანაცვლა, რომელმაც ჰოლანდიის ისტორიაში პირველი ეროვნული რეფერენდუმის ჩატარება (ნებისმიერ თემაზე) გახადა შესაძლებელი (იხ. Nijeboer, 2005). ბრიტანეთში კი რეფერენდუმების ჩატარება სავალდებულო არ არის; ის არც მავალდებულებე-

ლია; ბრექსიტის რეფერენდუმის შესახებ ატეხილი აჟიოტაჟისას ყველამ დაივიწყა, რომ ის მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათისა იყო და ბრიტანეთის მთავრობა არ იყო სამართლებრივად ვალდებული, მისი შედეგი გაეთვალისწინებინა.

რეფერენდუმებს, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინების საშუალებას, თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს. ის, რომ ისინი პირდაპირი დემოკრატიის ფორმაა, მათი მთავარი დადებითი მხარეა. ისინი ელექტორატს პირდაპირ რთავენ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მათ ასევე შეუძლიათ ინტენსიური დებატების გამოწვევა და არჩევნების დღევანდელი სენის – ამომრჩევლის აპათიის დაძლევა. 2013-2014 წლებში დიდ ბრიტანეთში რეფრენდუმის ჩატარების პერსპექტივაც კი საკმარისი აღმოჩნდა გაერთიანებულ სამეფოში ევროკავშირის წევრობის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ დებატების დასაწყებად. თუ იმ არასწორი წარმოდგენებით ვიმსჯელებთ, რაც 2016 წელს ბრიტანეთის გასვლის კამპანიამ გამოიწვია, საკითხავია, რა ვისწავლეთ მთელი ამ წინარე გამოცდილებიდან. დასასრულ, რეფერენდუმი, შეიძლება, მთავრობის ჩიხიდან გამოყვანის საშუალებად იქცეს მაშინ, როცა ეს უკანასკნელი ვერ წყვეტს, რა ზომებს მიმართოს. მას შეუძლია, საკითხი გადასაწყვეტად ელექტორატს მიანდოს.

თუმცა, თუ რეფერენდუმებს სხვა კუთხით შევხედავთ, დავრწმუნდებით, რომ მათ უარყოფითი მხარეც მრავლად აქვთ:

- ის ფაქტი, რომ ზოგი რეფერენდუმი არჩევითი და/ან არამავალდებულებელია, ბადებს კითხვას: მაშ რაღა საჭიროა მათი ჩატარება?
- რეფერენდუმზე ამომრჩეველმა კითხვას მარტივად უნდა უპასუხოს – „დიახ" ან „არა", მაგრამ, როგორც წესი, თავად განსახილველი საკითხები საკმაოდ კომპლექსურია, რის გამოც მათი ერთ ფორმულირებამდე დაყვანა ხშირად ძნელია.
- შეიძლება, საკითხის ფორმულირებამ მრავალი კითხვა დაბადოს, რადგან რომელიმე ერთ ფორმულირებაში საკითხი, შესაძლოა, ზედმეტად დავიწროებული ან, პირიქით, არასაკმარისად დაკონკრეტებული იყოს, რაც მთავრობას არასასურველი შედეგებისთვის თავის დაღწევის საშუალებას მისცემს. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში 2013 წელს დიდი აურზაური გამოიწვია რეფერენდუმზე გასატანი საკითხის ფორმულირებამ, რომელიც შემდეგნაირად იყო ჩამოყალიბებული: „უნდა იყოს თუ არა გაერთიანებული სამეფო ევროკავშირის წევრი?". აკრიტიკებდნენ იმის გამო, რომ ზოგიერთმა პოტენციურმა ამომრჩეველმა არც კი იცოდა, რომ დიდი ბრიტანეთი უკვე იყო ევროკავშირის წევრი (ამ შემთხვევაში კითხვის ფორმულირება ასე შეიცვალა: „უნდა დარჩეს გაერთიანებული სამეფო ევროკავშირში თუ უნდა დატოვოს ის?").
- პოლიტიკურ ლიდერებს შეუძლიათ, რეფერენდუმები ცხარე საზოგადოებრივი დებატების გვერდის ასაქცევად გამოიყენონ და განაცხადონ, რომ ძირითადი საკითხების გადაჭრა რეფერენდუმის ჩატარებამდე გადაიდება, დაპირებული რეფერენდუმი კი, შეიძლება, არც ჩატარდეს.
- რეფერენდუმებმა შეიძლება გვერდი აუარონ წარმომადგენლობით დემოკრატიას და გადაწყვეტილების მიღება საზოგადოების ყველაზე მოტივირებულ, ყველაზე უკეთ დაფინანსებულ და ინფორმირებულ ჯგუფებს მიანდონ.

- ბრექსიტის გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ სოციალური მედია საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირების საშუალებას იძლევა და ხელს უშლის ისეთ კენჭისყრას, რომელიც რეალურად ასახავს საზოგადოების აზრს.

ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში ჩატარებულ რეფერენდუმებს სხვა პრობლემაც აქვთ: წევრი სახელმწიფოები რეფერენდუმებს იქამდე ატარებენ, სანამ ამომრჩეველი „სწორ პასუხამდე არ მივა". ასე მოხდა „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" მიღებისას დანიაში, სადაც რეფერენდუმი ორჯერ ჩატარდა. ორ-ორჯერ ჩატარდა რეფერენდუმი ირლანდიაში ნიცისა (2001-02) და ლისაბონის (2008-09) ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით. პირველად ჩატარებული რეფერენდუმის უარყოფითმა შედეგებმა მთავრობები ხელშეკრულების შინაარსზე დააფიქრა და ოპონენტების დასამშვიდებლად მათ პირობებში დანიისა და ირლანდიისათვის მცირედი ცვლილებები შეიტანეს. მაგრამ ისმის კითხვა: რა საჭიროა თავიდან მისცეს ხმა ამომრჩეველმა, რომელმაც პირველ ჯერზე უარი თქვა განსახილველი საკითხის მიღებაზე? რამდენად საჭიროა არმიერთების მუხლების შეტანა ან უკეთესი სამთავრობო პროგრამების მომზადება? რა მოხდებოდა, მეორე რეფერენდუმის შედეგებიც რომ უარყოფითი ყოფილიყო? გაუქმდებოდა თუ არა განსახილველი ხელშეკრულებები, თუ სხვა წევრი სახელმწიფოები მაინც მიიღებდნენ მათ იმ სახელმწიფოების გარეშე, რომლებმაც უარი თქვეს მათზე?

რა თქმა უნდა, კითხვებს ბადებს ევროპული რეფერენდუმების მნიშვნელობა და დატვირთვა. როგორც ევროპარლამენტის არჩევნების შემთხვევაში ხდება ხოლმე, რეფერენდუმების დროსაც შედეგებს განაპირობებს არა დამოკიდებულება ევროკავშირის მიმართ, არამედ ის, თუ რამდენად უჭერს ამომრჩეველი მხარს ადგილობრივ მმართველ ან ოპოზიციურ პარტიებს. „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" შემთხვევაში ფრანგ ამომრჩეველს ხელშეკრულების საწინააღმდეგო არაფერი ჰქონდა, მაგრამ მან ეს რეფერენდუმი არაპოპულარული მიტერანის მთავრობის დასასჯელად გამოიყენა. დანიაში კი ამომრჩეველმა ხელშეკრულებას ნდობა გამოუცხადა, რადგან ახალ სოციალ-დემოკრატიულ მთავრობას (Franklin et al., 1994) უჭერდა მხარს. ბრექსიტის კენჭისყრის დროს ევროკავშირიდან გასვლას ამომრჩევლის ნაწილმა მხარი ფინანსური კრიზისის შემდეგ კონსერვატიული მთავრობის მიერ გატარებული მკაცრი ეკონომიკური ზომების გამო დაუჭირა.

რეფერენდუმებზე სხვადასხვა მოსაზრება არსებობს, მაგრამ მათი ჩატარება ევროკავშირში გავრცელებული და დამკვიდრებული პრაქტიკაა. ზოგ წევრ სახელმწიფოს რეფერენდუმის ჩატარების ხანგრძლივი გამოცდილება აქვს, ზოგმა კი საუკუნოვან ტრადიციას უღალატა და პირველად გამართა ის. საზოგადოებაც სულ უფრო მეტად უჭერს მხარს ევროკავშირის ახალი ხელშეკრულებების საზოგადოებრივ სამსჯავროზე გამოტანას. ევროინტეგრაციისადმი წინააღმდეგობის გაზრდის ფონზე უკვე უმართებულოა იმის მტკიცება, რომ ახალი ხელშეკრულებების მისაღებად მათი საკანონმდებლო ორგანოში დამტკიცება კმარა. დღეს რეფერენდუმების მოსაწყობად უფრო მეთოდური და თანამიმდევრული მიდგომის შემუშავება ასაჭირო; ასევე გადასაწყვეტია, რა რეაგირება უნდა მოჰყვეს მათ შედეგებს.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რამდენად შეუწყო ხელი ევროპარლამენტის არჩევნებმა დემოკრატიის დეფიციტის დაძლევას?
2. კოალიციური მთავრობები დემოკრატიის ხარისხს აუმჯობესებს თუ აუარესებს?
3. ევროპარლამენტის არჩევნებში ამომრჩეველთა დაბალი აქტიურობის რომელი ახსნა მიგაჩნიათ ყველაზე დამაჯერებლად?
4. რამდენად გააუმჯობესა რეფერენდუმებმა ევროპის შესახებ მიმდინარე დემოკრატიული დებატების ხარისხი?
5. უნდა გახდეს თუ არა ეროვნული რეფერენდუმები ევროპული პოლიტიკური კალენდრის უფრო სტრუქტურირებული და რეგულარული ნაწილი?

ძირითადი ტერმინები

მოქალაქეთა ინიციატივა
პირველი და მეორე რიგის არჩევნები
რეფერენდუმი

კონცეფციები

არჩევნები
კოალიციური მთავრობა
პროპორციული სისტემა

დამატებითი ლიტერატურა

- Mendez, Fernando, Mario Mendez, and Vasiliki Triga (2014) Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry (Cambridge University Press). რეფერენდუმების დინამიკისა და მნიშვნელობის კვლევა ევროპულ ინტეგრაციაში.
- Ven der Brug, Wouter, and Claes H. de Vreese (eds) (2016) (Un)intended Consequences of European Parliamentary Elections (Oxford University Press). ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგების კვლევების რედაქტირებული კრებული; განხილულია ამ შედეგების ზემოქმედება საჯარო დებატებზე, პარტიულ სისტემებსა და ევროკავშირისადმი დამოკიდებულებაზე.
- Viola, Donatella M. (ed.) (2016) Routledge Handbook of European Elections (Routledge). ევროპარლამენტის არჩევნების კვლევების რედაქტირებული კრებული. წარმოდგენილია ცალკე თავები ზოგადი გამოკითხვის შედეგებზე 15 ნევრი სახელმწიფოს შესახებ.

ქვეყანა: პორტუგალია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1986 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	53% დადებითი, 34% ნეიტრალური, 12% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ლისაბონი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	21/705
აქტიურობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	30,8%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	12/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

10,3 მილიონი
მოსახლეობა

$219 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$21,290
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

92,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

პორტუგალია ევროპის ერთ-ერთი უძველესი სახელმწიფოა, რომლის საზღვრები 1139 წელს ჩამოყალიბდა. ქვეყანას ზღვაოსნობის ხანგრძლივი ისტორია აქვს; მან შექმნა იმპერია, რომელშიც ბრაზილია და აფრიკის გარკვეული ნაწილი შედიოდა. მეოცე საუკუნეში საკმაოდ დიდხანს აქ დიქტატურა მეფობდა. 1949 წელს გახდა ნატოს დამფუძნებელი ერთ-ერთი წევრი; 1960-70-იან წლებში ანგოლაში, გვინეასა და მოზამბიკში იბრძოდა დამოუკიდებლობისთვის მონყობილი აჯანყებების წინააღმდეგ. 1974 წლის „მიხაკების რევოლუციას" პოლიტიკური ცვლილებები და დეკოლონიზაცია მოჰყვა. პორტუგალია ეეგ-ს 1986 წელს შეუერთდა. დააზარალა გლობალურმა ფინანსურმა და ევროზონის კრიზისმა, რის შემდეგაც ფინანსური პრობლემების მოსაგვარებლად დახმარებისთვის ევროკავშირსა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდს მიმართა. ყველაფრის მიუხედავად, პორტუგალიის პოლიტიკა შედარებით სტაბილურად ვითარდებოდა, ძალაუფლება ძირითადად სოციალ-დემოკრატებსა და სოციალისტებს შორის მონაცვლეობდა, რომლებიც ერთმანეთთან კოალიციებს ქმნიდნენ. მიგრანტთა კრიზისი პორტუგალიას მნიშვნელოვნად არ შეხებია, რის გამოც აქ შეხედულებები ევროკავშირის შესახებ ძირითადად დადებითია.

18 საზოგადოებრივი აზრი

მიმოხილვა

იდეალურ დემოკრატიულ სამყაროში არჩეული ლიდერები თავიანთი მოქალაქეების მოსაზრებებს, საზრუნავსა და ფასეულობებს უნდა ითვალისწინებდნენ, რადგან ისინი მათი წარმომადგენელები არიან. თავად ეს მოსაზრება ჩინებულია, მაგრამ ორი ხარვეზი აქვს. პირველი, მათ ყოველთვის არ იციან, რა სურთ ამ მოქალაქეებს, რადგან ზოგჯერ ეს არც თავად მათ იციან; საზოგადოებრივი აზრის გაზომვა რთულია. მეორე, როგორც წესი, ყველა საზოგადოებრივი საკითხი აზრთა დიდ სხვადასხვაობას იწვევს, რაც არჩეულ ოფიციალურ პირებს თავსატეხის წინაშე აყენებს – უმრავლესობის მოსაზრებას დაუჭირონ მხარი, მხოლოდ საკუთარი ამომრჩევლის აზრი გაითვალისწინონ თუ თავად გადაწყვიტონ, რა ჯობს.
ამ დილემის წინაშე სახელმწიფო და ადგილობრივ დონეზე არჩეული ოფიციალური პირებიც დგანან, მაგრამ ევროკავშირის შემთხვევაში ეს დილემა კიდევ უფრო მძაფრდება, რადგან მისი მოქალაქეების დამოკიდებულება ინტეგრაციის მიმართ არაერთგვაროვანია და ევროკავშირის სტრუქტურისა და საქმიანობის შესახებ მათი ცოდნის დაბალი ხარისხითაა გამონეული. მათი დამოკიდებულება შეიძლება შემდეგნაირად შევაჯამოთ: ძირითადად მხარს უჭერენ, ზოგჯერ აგრესიულები არიან, ზოგჯერ გულგრილები და ხანაც ცუდად ინფორმირებულები. ევროპელთა უმრავლესობას არ ესმის ევროკავშირის არსი, არ იციან, როგორ ფუნქციონირებს ის და არც ის ესმით ბოლომდე, რა შედეგებს აღწევს. ისინი ან ევროსკეპტიკოსები არიან (ინტეგრაციისადმი ან ევროპული პროექტის მიერ აღებული გეზისადმი მტრულად განწყობილნი), ან ნეიტრალურები, ან ევროკავშირის ძლიერი მხარდამჭერები, რომლებსაც ევროპეიზმი ამოძრავებთ (ის ღირებულებები, რომლებიც საერთოა მთელი ევროპისთვის).

საკვანძო საკითხები

- გამოკითხვები ცხადყოფს, რომ ევროზონის კრიზისის ფონზე ევროკავშირის შესახებ დადებითი ნარმოდგენები შემცირდა. თუმცა მოსაზრებები ძირითადად თავშეკავებულია, რაც იმას ნიშნავს, რომ ადამიანების უმეტესობა არც კატეგორიულად ენინააღმდეგება და არც მტკიცედ უჭერს მხარს იმას, რაც მათი სახელით კეთდება.
- ადრეული 1990-იანი წლებიდან თვალსაჩინოა ევროსკეპტიციზმის ზრდა, მაგრამ მოსაზრებები განსხვავდება დროისა და ადგილის მიხედვით.
- გამოკითხვები ცხადყოფს ევროპელთა ცოდნის დეფიციტს: ევროკავშირის შესახებ ევროპელების ცოდნის დონე ზოგადად დაბალია.
- მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ მთავრობებს შეუძლიათ, ცოდნის დეფიციტის აღმოსაფხვრელად გარკვეული ნაბიჯები გადადგან, ევროკავშირის დონეზე ეს მაინც პრობლემაა, რადგან ის ხელს უწყობს ელიტიზმს და ინტეგრაციის პროცესისგან გამიჯვნას; საზოგადოებას კი უფრო მგრძნობიარეს ხდის პრო- და ანტიევროპელების მონოდებების მიმართ.
- ევროპის შესახებ მიმდინარე დებატებში მხედველობიდან რჩებათ ერთი უფრო ფართომასშტაბიანი კითხვა – რამდენად თანხმდებიან (ან არ თანხმდებიან) ევროპელები ძირითად პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ღირებულებებზე.
- ევროპელთა უმეტესობა თანხმდება არა მხოლოდ უნივერსალურ იდეებზე, როგორიცაა: დემოკრატია და თავისუფალი ბაზარი, არამედ ისეთ ცნებებსაც იზიარებს, როგორიცაა: კომუნიტარიზმი, მულტიკულტურალიზმი, კოსმოპოლიტიზმი და სეკულარიზმი.

ევროინტეგრაციის მიმართ არსებულ დამოკიდებულებათა შედარება

2016 წლის ივნისში ბრიტანელი ამომრჩეველი ხმის მისაცემად მივიდა; მას კენჭი უნდა ეყარა, დარჩებოდა თუ არა ბრიტანეთი ევროკავშირის წევრ ქვეყნად. იმხანად პოლიტიკური ლიდერების, ჟურნალისტებისა და მეცნიერების უმეტესობა თვლიდა, რომ ამომრჩეველი დარჩენას დაუჭერდა მხარს. როდესაც ბრიტანელებმა ხმა ევროკავშირიდან გასვლას მისცეს, ანალიტიკოსების უმეტესობა გაოგნდა; ეს გადაწყვეტილება მათთვის მოულოდნელი იყო. დაპირისპირება მომდევნო სამი წლის განმავლობაში გაგრძელდა – ბრიტანეთის მთავრობამ ვერ მიაღწია შეთანხმებას ევროკავშირთან გასვლის ისეთ პირობებზე, რომლებიც მისაღები აღმოჩნდებოდა ბრიტანეთის პარლამენტის წევრთა უმრავლესობისთვის. „დარჩენის მომხრეები" ('Remainers') ძალისხმევას არ იშურებდნენ მეორე რეფერენდუმის გასამართად. ჩატარდა მასშტაბური ანალიზი ბრექსიტის კენჭისყრის შედეგების მიზეზების გამოსაკვლევად.

დიდი ხნის განმავლობაში ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანას შორის ბრიტანეთის გამორჩეული ევროსკეპტიკოსობა საიდუმლო არავისთვის იყო. ყველაფერი ჯერ კიდევ ეეგ-ის შექმნამდე დაიწყო, რომელშიც განევრიანებაზეც ბრიტანეთმა უარი განაცხადა. ტერმინი „ევროსკეპტიციზმი" ბრიტანულ მედიაში პირველად 1980-იანი წლების შუა ხანებში გამოჩნდა, როდესაც ბრიტანეთმა წინააღმდეგობა გაუწია ევროკავშირის არაერთ ინიციატივას, „შენგენის შეთანხმებით" დაწყებული ევროს მიღებით დამთავრებული, რის გამოც მას „უხერხული პარტნიორი" შეარქვეს (George, 1990). ბრიტანული დამოკიდებულების უნიკალურობა 2013 წლის „ევრობარომეტრის" მიერ მთელ ევროკავშირში ჩატარებულმა გამოკითხვამაც ცხადყო, რომელშიც კითხვა ასე იყო დასმული – ფიქრობდნენ თუ არა, რომ მათი ქვეყანა უკეთესად იქნებოდა ევროკავშირის გარეთ. დიდი ბრიტანეთი იყო ევროკავშირის ერთადერთი წევრი ქვეყანა, სადაც ამ კითხვას პასუხი „დიახ" უფრო მეტმა ადამიანმა გასცა, ვიდრე „არა" (53% 36%-ის წინააღმდეგ). ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი თითქმის საპირისპირო იყო (33% დაეთანხმა, 56% – არა).

თუმცა 1970-იანი წლების დასასრულს დიდ ბრიტანეთში Ipsos MORI-ს მიერ ჩატარებულმა გამოკითხვებმა (იხ. Ipsos MORI) ცხადყო, რომ მოსაზრება ბრიტანეთის წევრობის შესახებ მუდმივად იცვლებოდა: 1979 წელს 60% გასვლას ემხრობოდა, 32%-ს კი დარჩენა უნდოდა; 1989 წლისთვის ეს თანაფარდობა თითქმის შეტრიალდა; მას შემდეგ ჩატარებული გამოკითხვების უმეტესობამ ნათელი გახადა, რომ წევრად დარჩენას მეტი მომხრე ჰყავდა, ვიდრე გასვლას. თუმცა ამ ანალიზში ერთ ფაქტს უგულებელყოფდნენ – ბრიტანეთში ევროკავშირის შესახებ ცოდნის დაბალი დონე იყო. გამოკითხვების თანახმად, ბრიტანელთა უმეტესობა აღიარებდა, რომ მათ ევროკავშირის საქმიანობის სპეციფიკის შესახებ არაფერი იცოდნენ, რის გამოც კითხვა ასე ისმის: როგორ ვიმსჯელოთ ბრიტანულ ევროსკეპტიციზმზე, როდესაც ბრიტანელებს ნაკლებად შეუძლიათ ინფორმირებული მსჯელობა ევროკავშირის შესახებ (იხ. McCormick, 2014)?

ზოგადად, ევროპული საზოგადოებრივი აზრი ევროკავშირის მიმართ დიდი ხანია არაერთგვაროვანია. სპექტრის ერთ ბოლოში არიან ევროპელები, რომლებიც მას ენთუზიაზმით იღებენ და იმედგაცრუებას გამოხატავენ იმის გამო, რომ ის უფრო შორს არ მიდის და ევროპის ფედერალური შეერთებული შტატების შექმნისთვის არ იღვწის. შუაში არიან ისინი, ვინც ან ნეიტრალურია ევროკავშირის მიმართ, ან ინტეგრაციას ემხრობა, მაგრამ

„ევრობარომეტრი" ევროკავშირის საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის სამსახური, რომელიც ყოველ წელს ატარებს ორ მნიშვნელოვან კვლევას, ასევე „ბლიცკვლევებს" შედარებით განყენებულ საკითხებზე.

ევროკავშირის მრავალ ასპექტს ეჭვის თვალით უყურებს და მისი ინსტიტუციებისა და პოლიტიკის რეფორმას ითხოვს. სპექტრის მეორე ბოლოში კი არიან ისინი, ვინც ფიქრობს, რომ ინტეგრაცია ძალიან შორს წავიდა და პროცესი უნდა შეწელდეს ან რეფორმირება მოხდეს, ან თუნდაც ცუდი არ იქნება, თუ მათი ქვეყანა ევროკავშირიდან გავა. ჩვენ ამ ტენდენციებს კარგად ვიცნობთ კომისიის მიერ დაფინანსებული „ევრობარომეტრის" საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის სამსახურის წყალობით, რომელიც 1974 წლიდან წევრ ქვეყნებში აზრს ყოველწლიურად იკვლევს.

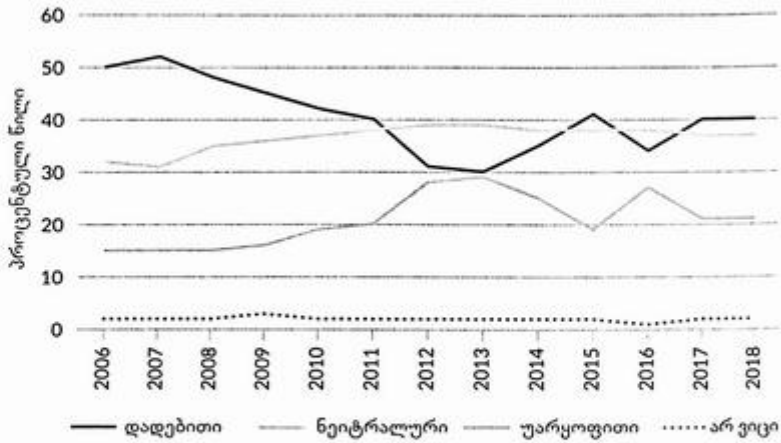
დიაგრამა 18.1 წარმოგვიდგენს „ევრობარომეტრის" დასკვნებს, რომლებიც ცხადყოფს, რომ ევროკავშირისადმი ენთუზიაზმი არასდროს ყოფილა განსაკუთრებით მაღალი, მაგრამ კიდევ უფრო შემცირდა ევროზონის კრიზისის ფონზე; მოგვიანებით გარკვეულწილად აღდგა, თუმცა ძველ პიკს მაინც ვერ მიაღწია. ბოლო წლებში ევროზონის კრიზისის შემდეგ ევროკავშირისადმი ენთუზიაზმის კლების ტენდენცია გამოიკვეთა. 2007 წელს ევროკავშირისადმი კეთილგანწყობილთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად აჭარბებდა მის მოწინააღმდეგეთა რაოდენობას: 52:15, 2013 ნლის დამდეგს კი მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა რაოდენობა თითქმის გათანაბრდა – 30:29, მოგვიანებით სხვაობა დაახლოებით 40:20 გახდა (დადებითი და უარყოფითი). ამავდროულად, ევროპელთა დაახლოებით 35-40% ევროკავშირის შესახებ მუდმივად ნეიტრალური აზრისაა.

ცალკეულ წევრ ქვეყნებს თუ გადავხედავთ, დავრწმუნდებით, რომ შეხედულებები ყოველთვის განსხვავდებოდა. დიაგრამა 18.2-ის თანახმად, ბოლო დროს თვალსაზრისი ევროკავშირის შესახებ ყველაზე დადებითია ირლანდიაში, რომელსაც მნიშვნელოვნად არ ჩამორჩება ბულგარეთი, პოლონეთი და შვედეთი. ევროსკეპტიციზმისა და ბრექსიტთან დაკავშირებული დაპირისპირების მიუხედავად, ბრიტანელები თანაბრად იყოფიან, მათი 43% დადებითი შეხედულებისაა, 29% ნეიტრალურია, 27% კი – უარყოფითად განწყობილი. გასაკვირი არ არის, რომ ევროკრიზისის შედეგების გათვალისწინებით, საბერძნეთში დადებითი თვალსაზრისი ყველაზე დაბალია, უარყოფითი კი – მაღალი.

ფლიგშტეინის (2008) აზრით, ინტეგრაციისადმი დამოკიდებულება, პირველ რიგში, ასოციაციითა და იდენტობითაა გაპირობებული. ბიზნესების პატრონები, მენეჯერები, ექსპერტები, სხვადასხვა თანამდებობის პირები, განათლებული ადამიანები და ახალგაზრდები ინტეგრაციისადმი დადებითად არიან განწყობილი, რადგან მისგან გარკვეული სარგებელი მიიღეს. ინტეგრაციამ საშუალება მისცათ, ურთიერთობა იქონიონ თავიანთ კოლეგებთან სხვა ქვეყნებში, რის გამოც უფრო ევროპელებად მიიჩევენ თავს. მეორე მხრივ კი, ხანდაზმული, ნაკლებად განათლებული, შედარებით ღარიბი, ფიზიკურად მშრომელი ევროპელები, რომლებმაც ინტეგრაციისგან ნაკლები ხეირი ნახეს, უარყოფითად არიან განწყობილი; ისინი შიშობენ, რომ ინტეგრაცია მათ სახელმწიფო სუვერენიტეტზე მოახდენს გავლენას; ღელავენ იმის გამო, რომ ინტეგრაცია, რომელიც ბიზნესის ხელშეწყობისკენაა მიმართული, მათი ეროვნული კეთილდღეობის სახელმწიფოებს გაანადგურებს და ეროვნული იდენტობის შენარჩუნებას საფრთხეს შეუქმნის. არსებობს მესამე ჯგუფიც – საშუალო ფენის ევროპელები, რომლებიც ევროკავშირს პოზიტიურად აღიქვამენ, მაგრამ შეიძლება სხვა მხარესაც გადაიხაროს.

ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოებამ და ევროზონის, იმიგრაციისა და ბრექსიტის კრიზისებმა მოვლენები მეტად გაართულა. როგორც ბერგბაუერი (2018) აღნიშნავს, ევროკავშირის კომპეტენცია გაფართოვდა და პოლიტიკის ახალი სფეროები მოიცვა, ხმათა უმრავლე-

დიაგრამა 18.1. *რა აზრისა არიან ევროპელები: წარმოდგენა ევროკავშირის შესახებ I*

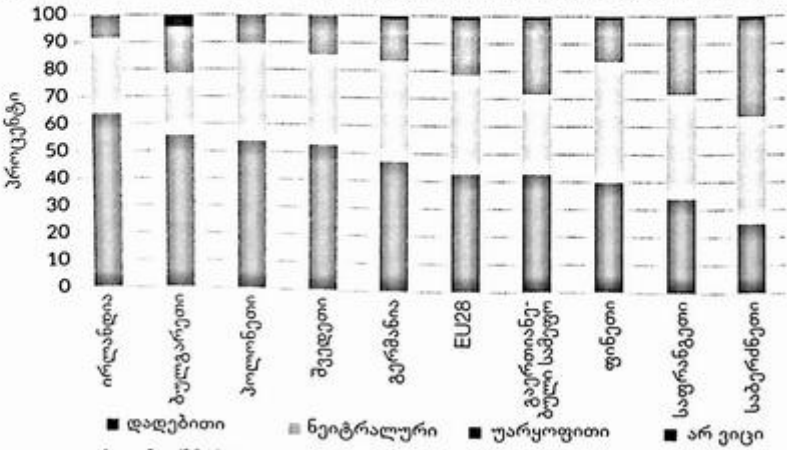


წყარო: ევროკომისია (2019ა). მხოლოდ გაზაფხულის ციკლი

სობის სისტემა ევროსაბჭოში ნორმად იქცა, ევროკავშირის პოლიტიკა სულ უფრო მეტ რესურსს მიმართავს ევროკავშირის წამყვანი ნაწილებისკენ; გაფართოებამ და ეკონომიკურმა კრიზისებმა ევროპული იდენტობის შესახებ მიმდინარე დებატებს ახალი ბიძგი მისცა; ახლებურად გაიაზრეს ევროპულ ეკონომიკებს შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულება. ამ ყველაფრის ერთობლიობის გავლენით ევროპული იდენტობისა და ევროკავშირის მნიშვნელობის შესახებ მიმდინარე დებატების ხასიათი შეიცვალა.

როცა ევროპელებს ეკითხებიან, რას ნიშნავს ევროკავშირი პირადად მათთვის, რესპონდენტთა უმრავლესობა საერთო ბაზრის შექმნით განხორციელებულ პრაქტიკულ ცვლილებებსა და ევროს შემოღებაზე ლაპა-

დიაგრამა 18.2. *რა აზრისა არიან ევროპელები: წარმოდგენა ევროკავშირის შესახებ II*



წყარო: ევროკომისია (2019ა).

რაკობს, რაც გასაოცარი ნამდვილად არ არის (იხ. დიაგრამა 18.3). რესპონდენტთა დაახლოებით ერთი-მესამედი მშვიდობისა და დემოკრატიის დამყარების საქმეში ინტეგრაციის საკმაოდ ბუნდოვან როლზე საუბრობს, 22-24% კი ევროკავშირს ბიუროკრატიასა და თანხების ფლანგვასთან აკავშირებს. ეს უკანასკნელი ის პრობლემაა, რომლის წინააღმდეგაც დიდი ხნის მანძილზე იბრძოდა და იბრძვის ევროგაერთიანება/ევროკავშირი. რეალობას არ შეესაბამება თაღლითობის შემთხვევები და გადაჭარბებული ხარჯვა სოფლის მეურნეობაზე, რაზეც ხშირად საუბრობენ მედიასაშუალებები და ევროპის ოფიციალური პირები, რადგან ევროკავშირის ბიუჯეტი, ფაქტობრივად, საკმაოდ მცირეა (იხ. თავი 19). ევროპელთა უმრავლესობა (70-74%) დადებითი აზრისაა თავისუფალ ვაჭრობასა და კონკურენციაზე, დაახლოებით 60%-ს კი სჯერა, რომ გლობალიზაცია დადებითი ზრდის შესაძლებლობას იძლევა (ევროკომისია 2019ა).

ევროსკეპტიციზმი



ევროსკეპტიციზმი

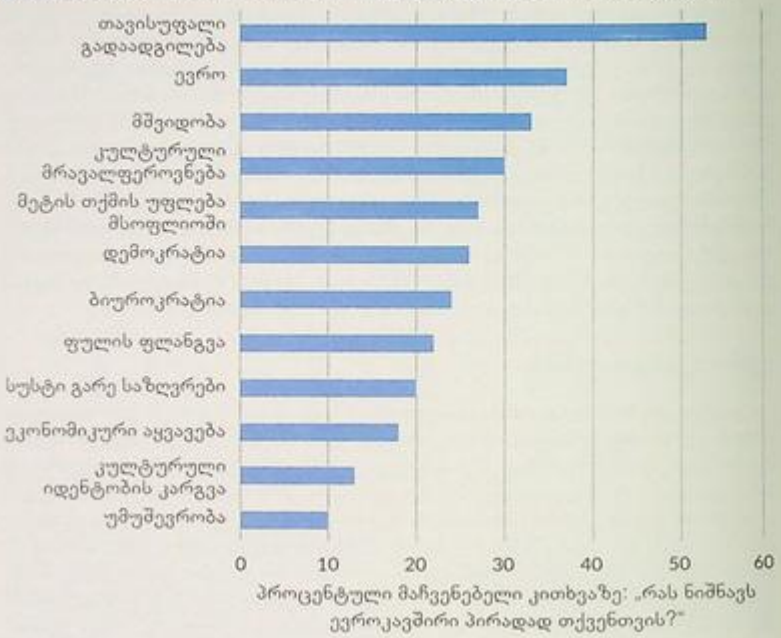
წინააღმდეგობა ევროინტეგრაციის პროცესის ან სკეპტიციზმი მის მიერ ალებული გეზის მიმართ, ძირითადად გამოწვეულია სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაკარგვის შიშით. ევროსკეპტიკოსებს აშფოთებთ, რომ ევროინტეგრაციის გადაწყვეტილებები არადემოკრატიულად და ელიტისტურად მიიღება. ევროსკეპტიკოსთა მოსაზრებებს შორის გარკვეული შეუსრდილება არსებობს. ზოგიერთის აზრით, ინტეგრაციის პროცესი უფრო შორს აღარ უნდა წავიდეს, ხოლო ზოგიერთ, რომ პროცესს რეფორმირება ან შეცვლა სჭირდება; არიან ისეთებიც, რომლებსაც ამაზრზენათ, რომ მათი ქვეყანა ევროკავშირიდან უნდა გავიდეს.

კვლევები ძირითადად იმას სწავლობს, რატომ არ უჭერენ ევროპელები მხარს ევროინტეგრაციას, ნაკლები კვლევაა ჩატარებული ინტეგრაციის მომხრეთა მოსაზრებების შესასწავლად. ამ კვლევებში მხარდაჭერა ის სტანდარტია, რომლითაც ევროინტეგრაციის პროცესის ჩაწვდომას ცდილობენ, რადგან ევროპა თანამშრომლობისთვის იღვწის და არა დაშლისათვის. ინტეგრაციის მომხრეების მოსახსენიებლად ცალკე ტერმინიც კი არ არსებობს. შეგვიძლია, ვუწოდოთ ევრომორწმუნეები, ევროენთუზიასტები, ფედერალისტები ან ევროფილები. გაცილებით მეტ ყურადღებას იპყრობს ინტეგრაციისადმი აგრესიული დამოკიდებულება, რაც განსაკუთრებით თვალში საცემი ხდება ეროვნული რეფერენდუმების შედეგებით და ახალი ხელშეკრულებების მიღების საწინააღმდეგო მოსაზრებების გათვალისწინებით, რის გამოც ევროსკეპტიციზმის (euroscepticism) ფენომენი მრავალი კვლევისა და საზოგადოებრივი დებატების საგანი გახდა (მაგალითისთვის იხ. de Vries, 2018; Leruth et al., 2018).

როცა ინტეგრაცია მშვიდად და მოკრძალებულად მიმდინარეობდა (ადრეულ 1980-იან წლებამდე), ევროსკეპტიციზმი მარგინალური თემა იყო და მისი გაზომვაც შეუძლებელი იყო (რა თქმა უნდა, საზოგადოებრივ ასპარეზზე). 1980-1990-იან წლებში საერთო ბაზრის დასრულების პროექტს პოზიტიურად შეხვდნენ, ყოველ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობა არ შეინიშნებოდა. მაასტრიხტის გარშემო მიმდინარე დებატების დროს ინტეგრაციის ტემპმა და მასშტაბმა იმატა და ამ პროცესმა ევროპული ცხოვრების მეტ სფეროში შეაღწია, რის გამოც ევროსკეპტიციზმიც ზრდის ახალ ფაზაში შევიდა. წყალგამყოფი 1992 წელი იყო, როცა დანიელმა ამომრჩეველმა მაასტრიხტს მხარი არ დაუჭირა ივნისში, სექტემბერში კი გაცვლითი კურსის მექანიზმის კრიზისი დაიწყო. მაშინ პირველად გახდა ნათელი, რომ შეიძლებოდა, საზოგადოებას ევროპული ინიციატივის წინააღმდეგ მიეცა ხმა; ასევე აშკარა გახდა, რამდენად ღრმად იყო ჩართული ევროპული ეკონომიკები ინტეგრაციის პროცესში.

ევროსკეპტიციზმი მნიშვნელოვანი გახდა საშინაო პოლიტიკასა – გაიზარდა ევროინტეგრაციის მოწინააღმდეგე პარტიათა რაოდენობა, ძირითად პარტიებში ევროინტეგრაციის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა შორის განხეთქილებამ იჩინა თავი – და ევროპულ პოლიტიკაში, სადაც ევროსკეპტიციზმის გამო ხელშეკრულებების რეფორმებზე დაიწყეს ფიქრი; ალაპარაკდნენ გაფართოების გეგმების გადასინჯვასა და ახალი პოლიტიკური ინიციატივების დაყენების საჭიროებაზე. მას შემდეგ ევროსკეპტიციზმი იმიგრაციის მოწინააღმდეგეთა შორისაც გაჩნდა; განახლდა

დიაგრამა 18.3 *რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის მნიშვნელობა*



წყარო: ევროკომისია (2019ა): 2018 წლის მონაცემები

მსჯელობა ნაციონალიზმზე და მემარჯვენე პოპულისტური პოლიტიკური პარტიების მხარდაჭერა ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ავსტრია, საფრანგეთი, უნგრეთი, იტალია, პოლონეთი და დიდი ბრიტანეთი (იხ. თავი 7).

სხვადასხვა ნევრ სახელმწიფოში ევროსკეპტიკოსებს განსხვავებული მოსაზრებები აქვთ, რაც დამოკიდებულია განსახილველ საკითხზე, მათ იდეოლოგიასა და დროზე. ამ მოსაზრებათა შორისაა:

- ევროპის ერთიანი ბაზრის გაფართოების შედეგად ევროკავშირის ქვეყნებში გაიზარდა იმიგრაცია; იმატა წინააღმდეგობამ სხვადასხვა რასისა და აღმსარებლობის იმიგრანტთა წინააღმდეგ; გაისმა კეთილდღეობის სისტემის ბოროტად გამოყენების ბრალდებები.
- ევროკავშირი ნელ-ნელა ფედერალური ევროპული ზესახელმწიფო ხდება, რასაც ნევრი სახელმწიფოების თვითგამორკვევის უფლება შეეწირება.
- ევროკავშირის ინსტიტუციები არადემოკრატიული, ელიტისტური, ბიუროკრატიული და არაეფექტიანია; ისინი ნაკლებად ანგარიშვალდებული არიან ნევრი სახელმწიფოების მოქალაქეების წინაშე.
- ევროკავშირის პოლიტიკას მხარს არ უჭერენ მემარცხენეები (რადგან იგი ზედმეტ ყურადღებას ამახვილებს თავისუფალ ბაზარზე) და მემარჯვენეები (ზედმეტ უფლებამოსილებას ანიჭებს მუშახელს).
- სახელმწიფოების ლიდერები უამრავ გადაწყვეტილებას იღებენ მოქალაქეების აზრის გაუთვალისწინებლად. მათ ხშირად უარს ეუბნებიან რეფერენდუმების ჩატარებაზე ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორიცაა ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანა.



ილუსტრაცია 18.1: ევროკავშირიდან საფრანგეთის გასვლის („Frexit") მხარდამჭერთა გამოსვლა ლონდონში გამართულ დემონსტრაციაზე; მხარს უჭერენ ბრიტანეთის ბრექსიტს.

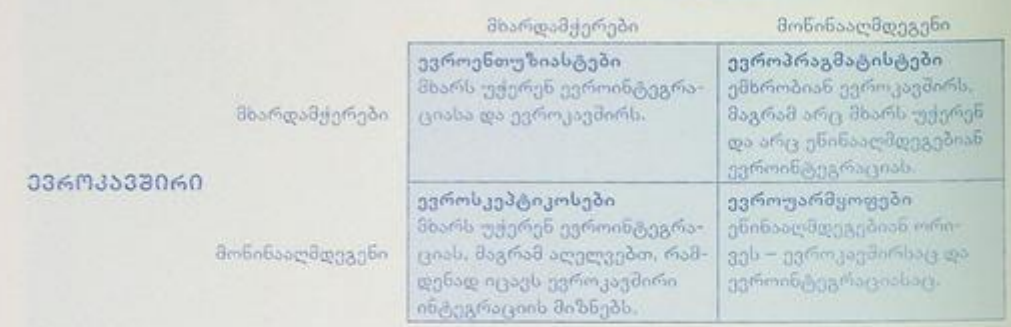
წყარო: *Alamy/ narrative22/ Stockimo*

- საერთო პოლიტიკის შემუშავებისას არ ითვალისწინებენ ეროვნულ განსხვავებას; ასე ხდება, მაგ., საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, რომელმაც, მათი აზრით, შეიძლება, საფრთხე შეუქმნას ისეთი ნევრი სახელმწიფოების ნეიტრალიტეტს, როგორებიცაა ირლანდია და ფინეთი.

ევროსკეპტიციზმმა პირველად 1980-იან წლებში იჩინა თავი დიდ ბრიტანეთში და მას შემდეგ ფართოდ გავრცელდა. ევროსკეპტიციზმი მონოლითური არ არის, ის არ არის გამოკვეთილი და მკვეთრად განსაზღვრული იდეოლოგია. ეს ევროინტეგრაციის შესახებ არსებული რამდენიმე მონათესავე პოზიციის ნაკრებია. მაგალითად, ტაგარტი და შჩერბიაკი (2001) თვლიან, რომ უნდა გავმიჯნოთ მისი რბილი და ხისტი ფორმები: პირველი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის არჩეულ კურსს და მისი უფლებამოსილების შემდგომ გაფართოებას, მეორე კი (რომელიც მეტ ყურადღებას იქცევს) ევროპული პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის პროექტზე ხელაღებით უარის თქმას ითხოვს. კუპეცკი და მადი (2002), რომლებმაც აღმოსავლეთ ევროპის ცენტრალურ ნაწილში ჩაატარეს კვლევა, კიდევ უფრო ფაქიზ განსხვავებებს ხედავენ. ისინი მოსაზრებათა ოთხ სახეობას გამოყოფენ, რომლებიც ევროინტეგრაციის ძირითადი პრინციპის მიმართ დიფუზურ და ევროკავშირის განვითარების მიმართ კონკრეტულ წინააღმდეგობას შორის მერყეობს (იხ. დიაგრამა 18.4).

ძნელია იმის დაზუსტებით თქმა, რა გავლენას იქონიებს ევროსკეპტიციზმი გრძელვადიან პერსპექტივაში, მაგრამ ერთი რამ ცხადია, 1990-იანი წლების შემდეგ ის გაიზარდა და გაფართოვდა. მას ანგარიშს უწევენ მთავრობები ინტეგრაციის პროცესში ნაბიჯების გადადგმისას. ევროსკეპტიციზმი პოლიტიკურად მნიშვნელოვანია, რადგან გაიზარდა იმ პარტიათა რაოდენობა, რომლებიც თავიანთი ქვეყნის ევროკავშირის წევრობის წინააღმდეგი არიან. ასეთ პარტიათა რიგს განეკუთვნება „სახალხო მოძრაობა" დანიაში, „თავისუფლების პარტია" ნიდერლანდებში და გაერთიანებული სამეფოს დამოუკიდებლობის პარტია დიდ ბრიტანეთში. ამ პარტიებს

დიაგრამა 18.4 *ევროსკეპტიციზმის შეკრძილები*



განსაკუთრებით აშფოთებთ ევროკავშირში დაშვებული თავისუფალი იმიგრაციის საკითხი და ინტეგრაციის სხვა შედეგები. ევროკავშირს სხვა უფრო ფართო სპექტრის პარტიებიც აკრიტიკებენ, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან ინტეგრაცის არსებულ ფორმას. ამ პარტიათა რიგს განეკუთვნება დემოკრატი სოციალისტების პარტია და თავისუფალი დემოკრატები გერმანიაში, მწვანეები პორტუგალიასა და ნიდერლანდებში, ბრიტანეთის კონსერვატიული პარტია და რამდენიმე კომუნისტური პარტია.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ საზოგადოების სკეპტიციზმი მიმართულია არა თავად ევროკავშირისადმი, არამედ ზოგადად პოლიტიკისა და მთავრობებისადმი; რაც მთავარია, მთავრობისადმი ნაკლები ნდობა ევროკავშირისთვის დამახასიათებელი უნიკალური ფენომენი არ არის. „ევრობარომეტრის" მიერ ჩატარებული გამოკითხვები ცხადყოფს, რომ ა) ეროვნული მთავრობები ევროკავშირისაზე ნაკლები ნდობით სარგებლობენ; ბ) ორივესადმი ნდობამ ტანდემში იკლო, გ) ამერიკელები კიდევ უფრო ნაკლებად ენდობიან თავიანთ მთავრობას (იხ. დიაგრამა 18.5). ევროპელები თავიანთი სახელმწიფოს პოლიტიკური და ეკონომიკური პრობლემების გამო ადვილად იშვერენ თითს ევროკავშირისაკენ. საამისოდ ცდუნება დიდია. თუმცა არიან ისეთებიც, რომლებიც თავიანთი მთავრობების საქმიანობას გულდასმით აკვირდებიან და დამნაშავედაც მათ მიიჩნევენ.

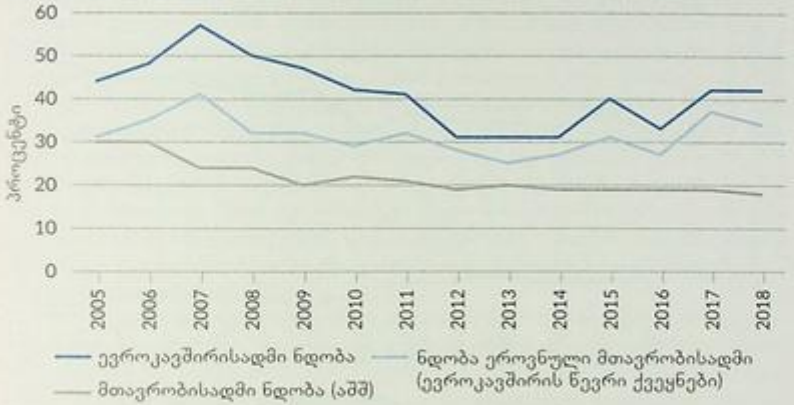
ცოდნის დეფიციტი ნაპრალი ევროკავშირის საქმიანობის შეფოდებსა და იმ ცოდნას შორის, რაც მისი სტრუქტურისა და პროცესების შესახებ რიგით ევროპელებს აქვთ.

ექოკამერა ფენომენი, რომლის დროსაც მოსაზრებები დახურულ სისტემაში ტრიალებს, მომხმარებელი კი ინფორმაციის მხოლოდ იმ წყაროებს უძებს, რომლებიც მის ღირებულებებსა და შეხედულებებს ადასტურებს ან ამყარებს.

ცოდნის დეფიციტი

საყურადღებოა, რომ ევროსკეპტიციზმის შესახებ მიმდინარე ხანგრძლივი დავისას ძალიან ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ იმას, თუ რა ცოდნას ფლობენ ევროპელები ევროკავშირის შესახებ. ამტკიცებენ, რომ ევროკავშირი დემოკრატიის დეფიციტს (განსხვავება ევროკავშირის ინსტიტუციების უფლებამოსილებებსა და ევროკავშირის მოქალაქეების შესაძლებლობას შორის, პირდაპირი გავლენა მოახდინონ ამ ინსტიტუციების საქმიანობაზე, იხ. თავი 19) განიცდის, მაგრამ ამავე დროს განიცდის იმასაც, რასაც შეგვიძლია ცოდნის დეფიციტი ვუწოდოთ. ევროკავშირის საქმიანობის შესახებ ცოდნის ნაკლებობის გამო ევროკავშირის მოქალაქეები ვერ იღებენ ინფორმირებულ გადაწყვეტილებას ევროინტეგრაციაზე. ცოდნის დეფიციტი გავლენას ახდენს მათ უნარზე, ჩასწვდნენ ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების მთავრობების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების არსს, გააანალიზონ პრო- და ანტიევროპულად განწყობილთა განცხადებები და გააცნობიერონ, როგორ გამოიყენონ ის არხები, რომელთა

დიაგრამა 18.5 *მთავრობისადმი ნდობა*



წყაროები: ევროკომისია (2018a) და (აშშ) Pew Research Center (2019a)

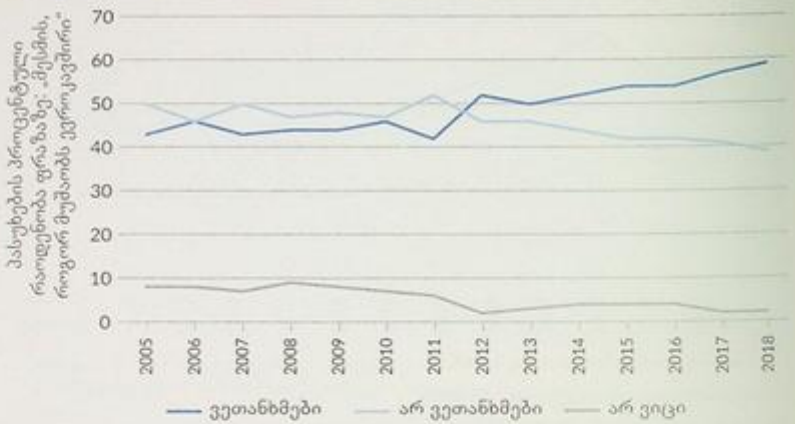
საშუალებითაც ამ გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედება შეუძლიათ. ეს პრობლემა ევროკავშირისთვის უნიკალური არ არის, ჯერ კიდევ ძველ ბერძნებს აწუხებდათ ის გავლენა, რომლის მოხდენის შესაძლებლობაც არაინფორმირებულ დაბალ ფენებს ჰქონდათ. მაგრამ მისი უნიკალური სტრუქტურის გამო ცოდნის ამ დეფიციტს გაცილებით სერიოზული შედეგები შეიძლება მოჰყვეს ევროკავშირის შემთხვევაში, ვიდრე ინდივიდუალური წევრი სახელმწიფოებისა. ცოდნის დეფიციტს სათავისოდ იყენებს სოციალური მედია, რომელიც აღრმავებს ექოკამერის ფენომენს, რომელიც სოციალური მედიის ზრდის კვალდაკვალ სულ უფრო ინტენსიური ხდება.

ამ დეფიციტის ზომა და მასშტაბები თვალნათლივ ჩანს „ევრობარომეტრის" მიერ ბოლო დროს ჩატარებული კვლევის შედეგებში. 2000-იანი წლების დასაწყისიდან „ევრობარომეტრი" ევროპელებს ერთსა და იმავე ფრაზაზე სთხოვს პასუხის გაცემას: „მესმის, როგორ მუშაობს ევროკავშირი". დადებითი პასუხი 40-იდან 46%-მდე მერყეობს, უარყოფითი კი 46-იდან 52%-ის ფარგლებში ვარირებს. მხოლოდ 2012 წელს – ევროზონის კრიზისის შემდეგ ევროკავშირის შესახებ დებატების განახლების ფონზე – იმათი რაოდენობა, ვინც აცხადებდა, რომ ევროკავშირის მუშაობის სპეციფიკა ესმის, აღემატებოდა იმათ რაოდენობას, ვინც თვლიდა, რომ ეს მექანიზმი არ ესმის (იხ. დიაგრამა 18.6). ბოლო დროს იმ ადამიანთა რაოდენობა, რომლებიც აცხადებენ, რომ ევროკავშირისა ესმით, სტაბილურად იზრდება, სავარაუდოდ, იმის გამო, რომ ევროკავშირი სულ უფრო ხშირად ექცევა მედიის ყურადღების ცენტრში ევროს, მიგრაციისა და ბრექსიტის კრიზისების ფონზე. მამაკაცები უკეთ ინფორმირებულებად მიიჩნევენ თავს, ვიდრე ქალები, უმაღლესი განათლების მქონე პირებს ცოდნის უფრო მაღალი დონე აქვთ, ახალგაზრდა ევროპელები კი ხანში შესულებზე მეტ ინფორმაციას ფლობენ.

ძნელია წევრ სახელმწიფოთა შორის რამე მუდმივი მოდელის გამოყოფა (იხ. დიაგრამა 18.7):

- ახლად გაწევრიანებული ქვეყნების მოსახლეობა თავს უკეთ ინფორმირებულად თვლიდა, ვიდრე ძველი წევრების. ასეთი განსხვავება, ალბათ, ახლად გაწევრიანებითა და ბოლო დროს იქ მიმდინარე დებატებით აიხსნება, ასევე იმით, რომ მედიასაშუალებები მეტ ყურადღებას უთმობდნენ გაწევ-

დიაგრამა 18.6 *რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის გააზრება I*



წყარო: ევროკომისია (2018a). მხოლოდ გაზაფხულის ციკლები.

რიანების პოტენციურ შედეგებს. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროზონის, იმიგრაციისა და ბრექსიტის კრიზისებმა მთელი ევროკავშირის მასშტაბით გამოაცოცხლა დებატები წევრობის მიზანშეწონილობის შესახებ.

- ექვს დამფუძნებელ ქვეყანას შორის მხოლოდ ლუქსემბურგელები თვლიდნენ, რომ დიდი ცოდნა აქვთ ევროკავშირის შესახებ, ფრანგები და იტალიელები კი ამ გამოკითხვის უდაბლეს პოზიციებზე მოხვდნენ. ევროსკეპტიკოს ბრიტანელებზე დაბლაც კი.
- ალბათ, გასაკვირია, რომ საბერძნეთი, პორტუგალია და იტალია სიის ზედა პოზიციებზე არ მოხვდნენ, რადგან მათ წამყვანი როლი შეასრულეს ევროზონის კრიზისის დადგომაში. შესაძლოა, კრიზისის კომპლექსურობამ ამ ქვეყნების მოსახლეობა ადრინდელზე მეტად შეაცბუნა.

ეს კითხვა უბრალოდ ზომავს იმას, თუ რას ფიქრობენ ადამიანები იმ ცოდნის შესახებ, რომელიც მათ ევროკავშირზე აქვთ (აქ, ალბათ, დასაფიქრებელია, რა კრიტერიუმებით ადგენენ ისინი თავიანთი ცოდნის დონეს, ან რატომ ფიქრობენ, რომ ბევრი იციან, როდესაც სინამდვილეში ასე არ არის). აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ გამოკითხვაში შეტანილი იყო კითხვები, რომლებიც ნამდვილად ზომავდა მათი ცოდნის რეალურ დონეს. კითხვები შეეხებოდა ევროპარლამენტის, მინისტრთა საბჭოს, ევროკავშირის ბიუჯეტისა და სხვა საკითხების გარკვეულ დეტალებს (იხ. დიაგრამა 18.8). შედეგები ერთობ სავალალო სურათს იძლევა, თუმცა სრულად შეესაბამება იმ კვლევების შედეგებს, რომლებმაც ცხადყო, რომ ლიბერალური დემოკრატიის პირობებში მცხოვრები მოსახლეობის პოლიტიკური ცოდნა ზოგადად საკმაოდ დაბალია; პოლიტიკა ძალიან ცოტას აინტერესებს და ცოტა თუ ადევნებს მას თვალს, ბევრი კი საერთოდ უგულებელყოფს პოლიტიკასა და პოლიტიკოსებს.

რამდენად მნიშვნელოვანია ცოდნის დეფიციტი?

პოლიტიკურ მეცნიერებაში არსებობს გარკვეული მიმდინარეობა, რომლის თანახმადაც, ეს მონაცემები არ უნდა გვაშფოთებდეს, რადგან ამომრჩეველს შეუძლია გამოიყენოს ისეთი „საინფორმაციო მალსახმობები“,

როგორიცაა პარტიული იარლიყები ან სანდო წყაროები, რომლებზე დაყრდნობითაც პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს მიიღებს და დასაბუთებულ არჩევანს გააკეთებს (იხ. Sniderman et al., 1991; Page and Shapiro, 1992; Popkin, 1994). ასეთი მალსახმობები შეიძლება ეროვნულ დონეზე გამოსადეგი იყოს, ევროპულ დონეზე კი მათ განსხვავებული დინამიკა აქვთ. პირველ რიგში, ინფორმირებული მოქალაქეების არარსებობა ხელს უწყობს ელიტიზმს, რომელზეც ევროკავშირის კრიტიკოსები დიდი ხნის მანძილზე და ბევრს ლაპარაკობენ (იხ. თავი 17). თუ ევროპელები ვერ გაიგებენ ევროკავშირის საქმიანობის სპეციფიკას და არ ჩაებმებიან მასში, თუ ისინი მხოლოდ პოლიტიკოსთა და მედიის მიერ მიწოდებული ორიენტირებით იხელმძღვანელებენ, გადაწყვეტილების მიღება აუცილებლად ეროვნულ ლიდერთა, ბიუროკრატების, დიდი ბიზნესებისა და ინტერესთა ჯგუფების ხელში აღმოჩნდება.

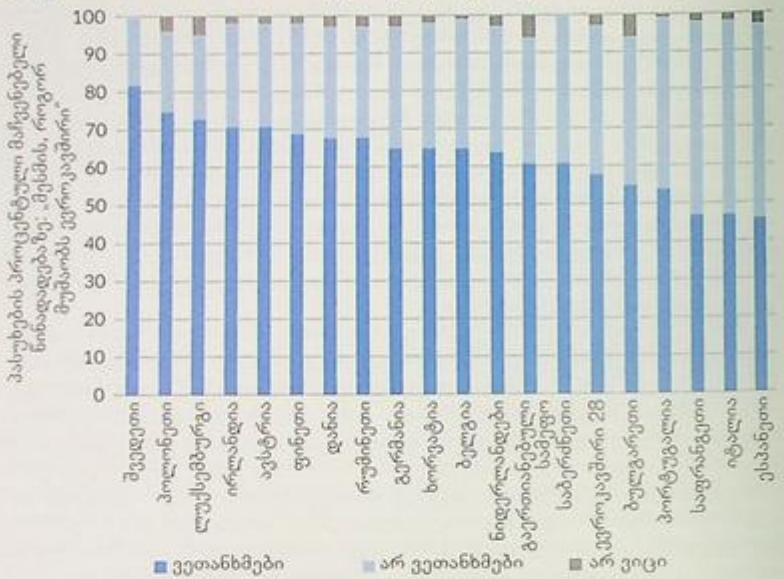
როცა „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება“ საერთაშორისო ორგანიზაცია იყო, ინტეგრაციაზე მოლაპარაკებები ეროვნული მთავრობების წარმომადგენლებს შორის თამბაქოს კვამლით სავსე ოთახებში იმართებოდა. 1980-1990-იან წლებში ინტეგრაციის განფენილობის ზრდასთან ერთად რიგითმა ევროპელებმა მოითხოვეს, მოესმინათ და გაეთვალისწინებინათ მათი აზრი. მთავრობებმა მაღალი დონის პოლიტიკური მანიპულაციების გამოყენება დაიწყეს, რასაც ის ფაქტიც ადასტურებს, რომ რამდენიმე სახელმწიფოს მთავრობამ საკონსტიტუციო ხელშეკრულების ეროვნულ რეფერენდუმზე გატანაზე უარი განაცხადა. საბოლოოდ კი მაინც აუარეს გვერდი საზოგადოებრივ აზრს და წარუმატებელი საკონსტიტუციო ხელშეკრულება „ლისაბონის ხელშეკრულების“ სახით შეფუთეს.

ბოლო ხანს მანიპულირება უფრო ცხადი გახდა, რადგან ადამიანები პოლიტიკური ინფორმაციის მისაღებად სულ უფრო მეტად იყენებენ სოციალურ მედიას, რაც მათ ფართოდ გავრცელებული და ხშირად არაცივილური ინტერნეტტროლებისა და ავტომატური ბოტების მსხვერპლად აქცევს, რომლებიც პოლიტიკურ მესიჯებს ავრცელებენ; გავიხსენოთ რუსეთის ჩარევა ბრექსიტის რეფერენდუმში (ამერიკის შეერთებული შტატების სენატი, 2018 წ.).

მეორე, ცოდნის დეფიციტის გავლენა ერთი სახელმწიფოს ფარგლებს სცილდება, მან რამდენჯერმე მოახდინა ზემოქმედება მთელი ევროკავშირის მასშტაბით. ამის მაგალითად საკონსტიტუციო ხელშეკრულების გამო საფრანგეთში 2005 წლის მაისში ჩატარებული რეფერენდუმი გამოდგება. რეფერენდუმის დროს ფრანგი ამომრჩევლის 74%-ს გაგონილი ჰქონდა ამ ხელშეკრულების არსებობის შესახებ, მაგრამ „თითქმის არაფერი“ ან სულ არაფერი იცოდა მის შინაარსზე (ევროკომისია, 2005). რეფერენდუმზე კი ამომრჩევლის 69% გამოცხადდა, რომელთა 55%-მა ხმა ხელშეკრულების წინააღმდეგ მისცა, რის გამოც ხელშეკრულება არა მხოლოდ საფრანგეთში, არამედ მთელ ევროკავშირში ჩავარდა. ვარაუდობდნენ, რომ ასეთი შედეგის მიზეზი არა მხოლოდ ხელშეკრულებითა და ევროინტეგრაციის მიერ აღებული გეზით გამოწვეული უკმაყოფილება იყო, არამედ ამომრჩევლის უარყოფითი დამოკიდებულება შირაკის მოქმედი ადმინისტრაციისადმი და პოლიტიკურ ლიდერებსა და საფრანგეთის მოქალაქეებს შორის გაჩენილი უფსკრული (Ivaldi, 2006).

მესამე, უცოდინარობა დაშორების მიზეზი ხდება. ევროპელებს არ ესმით, რა დევს სასწორზე ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რა გზებით შეუძლიათ, თავიანთი მოსაზრებები ხელისუფლებას მიანვდინონ, არ იციან, როგორ გამოიყენონ არჩევნები, რეფერენდუმები ან საზოგადოებრივი დებატები ევროკავშირის პოლიტიკაზე ზეგავლე-

დიაგრამა 18. 7 *რა აზრისა არიან ევროპელები: ევროკავშირის გააზრება II*



წყარო: ევროკომისია (2019). 2018 წლის შემოდგომის მონაცემები

ნის მოსახდენად. ამ დილემის წინაშე ყველაზე მეტად ევროპარლამენტი, ევროკავშირის ერთადერთი პირდაპირი წესით არჩეული ინსტიტუცია, დგას. ევროკავშირის მოსახლეობას, ალბათ, არ ესმის, რომ ის პირდაპირი წესითაა არჩეული, ევროპარლამენტის არჩევნებზე ამომრჩევლის რაოდენობა სტაბილურად იკლებს (როგორც მე-17 თავში დავრწმუნდით). ტრანსაქციონისტების (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 11) აზრით, ცოდნის დეფიციტი ევროპელებს ერთმანეთის უკეთ გაგებაში უშლის ხელს და მათ ევროკავშირს აშორებს; ისინი ვერ აცნობიერებენ საკუთარ და საერთო ინტერესს ევროინტეგრაციის პროცესში.

მეოთხე, იმის გამო, რომ ევროპელები, რომლებსაც არ გააჩნიათ დამოუკიდებლად მოძიებული ინფორმაცია და სულ უფრო მეტად ეყრდნობიან ექოკამერებს, მეტად დაუცველნი ხდებიან პრო- და ანტიევროპული მოწოდებებისადმი, რომელთა ავტორებიც ხშირად იყენებენ დაშინების ტაქტიკას და ამომრჩეველს საკუთარი პოზიციების გასამყარებლად მცდარ ინფორმაციას ან შერჩევით ფაქტებს აწვდიან; ისინი არასწორად წარმოადგენენ იმ შესაძლებლობებსა და საფრთხეებს, რომლებსაც ევროინტეგრაცია ჰპირდება ამომრჩეველს. მაგალითად, ბრექსიტის კამპანიის დროს „გასვლის მომხრეებმა“ ბრიტანეთში სამარცხვინო ზომას მიმართეს – წითელ ავტობუსს დააწერეს, რომ ბრიტანეთის კონტრიბუცია ევროკავშირში კვირაში 350 მილიონ ევროს შეადგენდა, რაც თითქმის ორჯერ აღემატებოდა რეალურად შეტანილ 173 მილიონს, გამოქვითვებისა და ევროკავშირის მიერ ბრიტანეთისადმი დაბრუნებული თანხის გათვალისწინებით. ეს ტენდენციები არყევს ევროკავშირის შესახებ მიმდინარე დებატების ხარისხს; ამასთან, ქმნის საფრთხეს, რომ არაინფორმირებული ამომრჩეველი თანამდებობაზე შეზღუდული შეხედულებების მქონე კანდიდატებს მოიყვანს. მცოდნე და მომთხოვნი ელექტორატი კი კანდიდატების კომპეტენციას უკეთესად შეაფასებს.

დიაგრამა 18.8 *რა აზრისი არიან ევროპელები: მცდარი წარმოდგენა ევროკავშირის შესახებ*

საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა 2015 და 2018 წლებს შორის პერიოდში

69%	ხშირად ან ხანდახან საუბრობს ევროპის პოლიტიკურ საკითხებზე მეგობრებთან ან ნათესავებთან.
62%	იცოდა, რომ ევროკავშირს 28 წევრი ქვეყანა ჰყავდა.
59%	იცოდა, რომ ევროპარლამენტის წევრებს პირდაპირ ირჩევენ.
50%	იცოდა, რომ საბჭოს თავმჯდომარეობს სხვადასხვა წევრი ქვეყანა ყოველ ექვს თვეში ერთხელ.
36%	იცოდა, რომ ევროკავშირს ოფიციალური ჰიმნი აქვს.
36%	იცოდა, რომ ევრო მიიღო 19 ქვეყანამ.
34%	არასოდეს სმენია მინისტრთა საბჭოს შესახებ.
27%	ფიქრობდა, რომ სოფლის მეურნეობის ხარჯები ევროკავშირის ბიუჯეტში ყველაზე დიდი ხარჯია.
27%	თვლიდნენ, რომ ევროკავშირის ბიუჯეტში ყველაზე დიდი ადმინისტრაციული ხარჯები იყო (რეალურად კი ის მხოლოდ 5 პროცენტს შეადგენდა).
23%	ბრიტანელები ფიქრობდნენ, რომ გაერთიანებულ სამეფოს ევროკავშირის ბიუჯეტში კონკრეტული ნილი შეაქვს თავისი მთლიანი შიდა შემოსავლიდან. რეალურად ეს მაჩვენებელი 0.2 პროცენტია.
18%	ძლიერ აინტერესებს პოლიტიკა.

წყარო: ევროკომისია: (2005, 2008b, 2008c, 2010, 2013, 2019a).

ამ დილემის მაგალითია ირლანდია. 2001 წლის ივნისში ირლანდიელმა ამომრჩეველმა „ნიცის ხელშეკრულების" მიღება შეაჩერა, როცა მის წინააღმდეგ მისცა ხმა (2002 წლის არჩევნებში მათ აზრი შეიცვალეს). 2008 წლის ივნისში კი მან „ლისაბონის ხელშეკრულება" შეაჩერა, რადგან არც მას დაუჭირა მხარი (აზრი კვლავ შიცვალა 2009 წლის არჩევნებზე). საინტერესოა, რომ „ლისაბონის ხელშეკრულების" გამო ჩატარებული რეფერენდუმის დროს ირლანდიის მოსახელობის ორი მესამედი თვლიდა, რომ ევროკავშირის წევრობა ირლანდიისათვის დადებითი მოვლენა იყო, ამომრჩევლის მხოლოდ 40%-ს მიაჩნდა, რომ ევროკავშირის საქმიანობის სპეციფიკა ესმოდა. მაშ რა დასკვნა უნდა გამოვიტანოთ რეფერენდუმის შედეგებიდან? პრობლემის მიზეზი ნაწილობრივ ამომრჩევლის დაბალი აქტიურობა იყო: 2001 წელს არჩევნებზე ამომრჩევლის მხოლოდ 35% მივიდა, 2002 წელს ეს რიცხვი 48%-მდე გაიზარდა, 2008 წელს 53% გახდა, 2009 წელს კი – 58%. რეფერენდუმის შედეგების ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2008 წელს ის ამორჩეველი, რომელმაც მხარი არ დაუჭირა „ლისაბონის ხელშეკრულებას", ოპოზიციური პარტიების კარგად დაგეგმილმა და გააზრებულმა კამპანიამ წააქეზა. მათ ერთ ნაწილს ხელშეკრულებების პირობები სათანადოდ არ ჰქონდა გააზრებული, გარკვეულ ნაწილს სუვერენიტეტის დაკარგვისა ეშინოდა, ზოგიც შიშობდა, რომ ლისაბონი ირლანდიის ნეიტრალიტეტს უქმნიდა საფრთხეს ან მისი დაბალი გადასახადების სტატუსის დაკარგვას ნიშნავდა (იხ. Qvortrup, 2009).

ინტეგრაციის გააზრება 11

ტრანსაქციონალიზმი

ინტეგრაცია მხოლოდ პოლიტიკური ფენომენი არ არის, მას სოციალური ელემენტიც აქვს: მთავრობებს შეუძლიათ, ერთმანეთთან კავშირები გააღრმაონ მაშინაც, თუ მონაწილე სახელმწიფოების მოქალაქეები მათ გადაწყვეტილებას არ დაეთანხმებიან და ასეთნაირად მიღებულ სასიკეთო ცვლილებებს ვერ დაინახავენ. 1-ელ თავში განხილული საერთაშორისო ურთიერთობების (IR) თეორიების უმრავლესობა მშვიდობისა და თანამშრომლობის ხელშეწყობის საშუალებებად მთავრობის მხრიდან გარკვეული ქმედებების განხორციელებასა და ინსტიტუციების შექმნას მიიჩნევს. ტრანსაქციონალიზმის თეორია კი თვლის, რომ იგივე მიზანი ადამიანთა შორის კომუნიკაციის დონისა და ხარისხის გაუმჯობესებით უნდა იქნეს მიღწეული. მისი აზრით, ხალხის იდეის თანახმად, სხვადასხვა ქვეყნის თემებს შორის ნდობისა და კეთილგანწყობის გაჩენა კონფლიქტსა და ომს შეუშლის ხელს (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახელმწიფოებს შორის ინტეგრაციის ხარისხი საზოგადოების განვითარების დონის ფუნქციაა.

ამ კონცეფციას ყველაზე ხშირად ჩეხი პოლიტოლოგის კარლ დოიჩის (1912–92) სახელს უკავშირებენ, რომლის მტკიცებითაც, ეს სცენარი ინტეგრაციის ორ დონეს ითვალისწინებს (Deutsch et al., 1957). პირველი, ადამიანთა შორის გაზრდილი სოციალური ინტეგრაცია – ინტერაქციის, კომუნიკაციის, გადაადგილებისა და კონტაქტის სახით – ხელს შეუწყობს „უსაფრთხოების თემების" შექმნას, რომლებიც მათ შორის არსებულ უთანხმოებას მშვიდობიანი გზით გადაჭრიან. უსაფრთხოების ეს თემები შეიძლება შეიქმნას სახელმწიფოების ოფიციალური შერწყმით ან მათი ინტეგრაციით პოლიტიკური შერწყმის გარეშე. მეორე, ამ თემების მეშვეობით შესაძლებელია პოლიტიკურ ინტეგრაციაზე გადასვლა. დოიჩის აზრით, იმისათვის, რომ ეს უსაფრთხო საზოგადოებები ჩამოყალიბდეს, საჭიროა, მათი ძირითადი ფასეულობები თავსებადი იყოს, ერთმანეთის საჭიროებებზე რეაგირება არაძალადობრივი გზით შეძლონ და მათი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ქცევა პროგნოზირებადი იყოს.

თუმცა ტრანსაქციონალიზმს იმის გამოც აკრიტიკებენ, რომ ის დუმს იმ პროცესებსა და მექანიზმებზე, რომლებიც თემთა შორის კომუნიკაციას და ურთიერთობას გააუმჯობესებს. ამავდროულად, როგორც თეორია, ის ძალზე საყურადღებოა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ დღეს ევროკავშირის ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა, რა მართავს ინტეგრაციის პროცესს: ელიტა თუ ჩვეულებრივი ევროპელების სურვილები. ლიდერებმა ყველაფერი პირიქით გააკეთეს – აქცენტი პოლიტიკურ თანამშრომლობაზე გადაიტანეს და არა გაუმჯობესებულ სოციალურ ინტერაქციაზე.

რატომ ერკვევიან ევროპელები ასე ცუდად ევროკავშირში და რა ზომების მიღებაა შესაძლებელი ცოდნის ამ დეფიციტის აღმოსაფხვრელად? პრობლემის გადასაწყვეტად ევროკავშირის წესებისა და პროცედურების გააზრებაა საჭირო, მით უმეტეს, რომ ევროკავშირი უნიკალურია თავისი ორგანიზაციული მოწყობით და მუდმივად იცვლის საქმიანობის წესებს. კარგი იქნებოდა, არსებობდეს კონსტიტუცია (უმჯობესია, მოკლე), რომელსაც ევროპელები ამ წესების უკეთ გასაგებად გამოიყენებდნენ. კონსტიტუციის ნაცვლად კი ევროპელებს ხელშეკრულებათა მთელი წყება აქვთ, რომელთაგანაც თითოეულს თავის წინამორბედში შესწორება და დამატება შეაქვს. ამ ხელშეკრულებების ზოგიერთი წესი ხშირად ექსპერტებსაც კი საგონებელში აგდებს.

რა აქვთ ევროპელებს საერთო?

ევროინტეგრაციის შესახებ საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა ძირითადად საზოგადოების აზრის გამოკითხვით შემოიფარგლება; ეკითხებიან, რას ფიქრობენ ადამიანები ევროკავშირის არსსა და საკუთარი წევრი

სახელმწიფოს ადგილზე მასში. იშვიათად განიხილება უფრო ფართო და ფუნდამენტური კითხვა იმის შესახებ, რამდენად ეთანხმებიან (ან არ ეთანხმებიან) ევროპელები ევროკავშირის ძირითად პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ღირებულებებს, ან, როგორც რისე (2010) აღნიშნავს, რამდენად არსებობს „ევროპელთა საზოგადოება" და რა მტკიცებულება არსებობს იმისა, რომ ეს საზოგადოება ამ მხრივ რამეზე თანხმდება? ევროპელები ერთნაირად აზროვნებენ და მსგავსი ღირებულებები აქვთ? ზოგადი პასუხია „დიახ". მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი ეჭვის თვალით უყურებს ინტეგრაციას, უმეტესობა არა მხოლოდ დემოკრატიისა და კაპიტალიზმის ძირითად პრინციპებს ეთანხმება, არამედ უფრო შორსაც მიდის. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია განვსაზღვროთ ევროპეიზმის ფენომენი – ის, თუ რა აქვთ ევროპელებს საერთო და რა აძლიერებს მე-3 თავში განხილულ მათი იდენტობის განცდას. ეს საერთო მახასიათებლები უფრო ნათელი გახდება მას შემდეგ, რაც ევროპის საზოგადოებრივ აზრს მსოფლიოს სხვა ნაწილებისას შევადარებთ.

ევროპეიზმის იდეების შესწავლას ბიძგი მისცა ერაყში აშშ-ის შეჭრით გამოწვეულმა პროტესტმა, რის გამოც 2003 წლის 15 თებერვალს ევროპის თითქმის ყველა დიდ ქალაქში, ლონდონითა და ბერლინით დაწყებულ პარიზით, რომით, დუბლინითა და მადრიდით დამთავრებული, მასობრივი ანტისაომარი დემონსტრაციები გაიმართა (იხ. თავი 6). ნანახით შთაგონებულმა ფილოსოფოსებმა იურგენ ჰაბერმასმა და ჟაკ დერიდამ გერმანულ გაზეთ „ფრანკფურტერ ალგემაინე ცაიტუნგში" სტატია გამოაქვეყნეს, რომელშიც მათ ამ დღეს – 15 თებერვალს, „ევროპის საყვარო სივრცის" დაბადების დღე უწოდეს; მათი მტკიცებით, გაჩნდა „ევროპის ბირთვის" შექმნის შესაძლებლობა, რომელიც შეიძლებოდა აშშ-ის საერთაშორისო გავლენის საპირწონედ ჩამოყალიბებულიყო. სტატიაში ისინი ასახელებენ რამდენიმე მახასიათებელს, რომლებსაც საერთო-ევროპულ „პოლიტიკურ მენტალიტეტს" უწოდებენ, მათ შორისაა: სეკულარიზაცია, „სახელმწიფოს ორგანიზაციული შესაძლებლობებისადმი" ნდობა, კეთილდღეობა, მულტილატერალიზმის უპირატესობა და საერთაშორისო პრობლემების მშვიდობიანი გზით გადაწყვეტისაკენ მისწრაფება (Habermas and Derrida, 2003).

ეს იმ დისკუსიის საინტერესო დასაწყისი იყო, რომელსაც უნდა გაგრძელინა, თუ რა შეიძლებოდა ჰქონოდათ ევროპელებს საერთო, მაგრამ გარკვეულწილად ის მაინც შეზღუდული იყო და უგულებელყოფდა ბოლო დროს ჩატარებული არაერთი კვლევის მიგნებებს – იმ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ იდეებსა და მიზნებს, რომლებზეც ევროპელები თანხმდებოდნენ. რაც მთავარია, კვლევის ავტორები ევროპის ამერიკელი დამკვირვებლები იყვნენ. რიფკინმა (2004, გვ. 3) თავის წიგნში „ევროპული ოცნება" ერთმანეთს შეუპირისპირა ამერიკელთათვის ერთობ მნიშვნელოვანი პირადი მატერიალური წინსვლა და ევროპელთათვის მნიშვნელოვანი ფართო ადამიანური კეთილდღეობა და აღნიშნა, რომ ევროპელები

> „საზოგადოებრივ ურთიერთობებს ინდივიდუალურ ავტონომიაზე წინ აყენებენ, კულტურულ მრავალფეროვნებას – ასიმილაციაზე წინ... მდგრად განვითარებას – უსაზღვრო მატერიალურ ზრდაზე წინ, ადამიანის უნივერსალურ უფლებებსა და ბუნების უფლებებს – ქონებრივ უფლებებზე წინ და გლობალურ თანამშრომლობას – ძალის ერთპიროვნულ გამოყენებაზე წინ".

მონაცემების გაფილტვრისა და გაანალიზების შემდეგ იმ საკითხთა მნიშვნელოვანი ნაკრები იკვეთება, რომლებზეც ევროპელები თანხმდებიან

ტრანსნაციონალიზმი ინტეგრაციის თეორია, რომელიც პოლიტიკურ ინტეგრაციაზე გადასულამდე უმთავრესად ადამიანთა შორის კომუნიკაციას მიიჩნევს.

კონცეფცია

ევროპეიზმი

საერთო პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ფასეულობები, რომლებსაც იზიარებენ და ბევრს უნყობენ ევროპელები და რომლებიც ევროპულ ცხოვრებას განსხვავებულ თუსებებსა და თავისებურებებს სძენს. ამ მოსაზრებას ძირს უთხრის ნაციონალიზმი, ომები, კონფლიქტი და ინტეგრაციის დადებითი მხარეების შესახებ არსებული აზრთა სხვადასხვაობა. ჩვეულებრივ, ევროპელთა შორის აზრთა მნიშვნელოვანი თანხვედრაა ისეთი უნივერსალური საკითხების შესახებ, როგორებიცაა დემოკრატია და თავისუფალი ბაზარი, ასევე უფრო სპეციფიკურ საკითხებზე, როგორებიცაა: სოციალური კეთილდღეობა, ოჯახის არსი, დამოკიდებულება პროფესიულია საქმიანობისა და დასვენების მიმართ, სიკეთილი დასჯა, ძალის გამოყენება საერთაშორისო ურთიერთობებში და რელიგიის როლი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

და რომელთა შესახებაც ევროპული საზოგადოებრივი აზრი მკვეთრად გამოხატულია. თუმცა არ უნდა დავივიწყოთ, რომ განზოგადებას საფრთხეებიც ახლავს. წესი ცოტაა, გამონაკლისი კი – ბევრი.

საჯარო სივრცე საკომუნიკაციო სივრცე, რომელშიც ამა თუ იმ საზოგადოების, მაგ., სახელმწიფოს ან ევროკავშირის, წარმომადგენლები ერთმანეთთან საერთო ინტერესებსა და ღირებულებებზე საუბრობენ.

პირველი, ევროპელები ინსტინქტურად ანიჭებენ უპირატესობას კოლექტიურ მოსაზრებებს და საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს. მათ ესმით, რომ რამდენიც უნდა ეცადონ, სოციალურ დაყოფას ვერსად გაექცევიან. ამერიკელებს ძირითადად საკუთარი თავის იმედი აქვთ, მათ ნაკლებად იზიდავთ ფართომასშტაბიანი საზოგადოებრივი პროექტები, ევროპელები კი სახელმწიფოს ეკონომიკური მენეჯერისა და საზოგადოების კეთილდღეობის გარანტორის როლს ანიჭებენ. ევროპელებისთვის ინდივიდუალური ძალისხმევაც მნიშვნელოვანია, მაგრამ ამავე დროს სჯერათ, რომ ეკონომიკური და სოციალური ხარვეზები საზოგადოებამ უნდა დაიყვანოს მინიმუმამდე. ევროპელები მეტად აკრიტიკებენ კაპიტალიზმს, როგორც სოციალური ბოროტების წყაროს, მათი აზრით, ინდივიდუალური უფლებები უნდა ვრცელდებოდეს განათლებაზე, ჯანდაცვასა და სოციალურ უსაფრთხოებაზე; ევროპელთათვის თანაბარ შესაძლებლობებზე მნიშვნელოვანი თანაბარი შედეგებია (Prestowitz, 2003, gv. 236-237).

კომუნიტარიზმი თვალსაზრისი, რომლის თანახმადაც, პიროვნული უფლებები საზოგადოების უფლებებმა უნდა დააბალანსოს და რომ ზოგჯერ, შეიძლება, საზოგადოების ინტერესებმა პიროვნული ინტერესები გადასძალოს.

შესაძლოა, ევროპელთა უმრავლესობა არ იცნობდეს ტერმინ კომუნიტარიზმს, მაგრამ ისინი ინსტინქტურად უჭერენ მას მხარს. ამ ტერმინში იგულისხმება უპირატესობის მინიჭება კოლექტიური იდეებისთვის და მათ პიროვნულ დამოუკიდებლობაზე მაღლა დაყენება (Selznick, 2002, გვ. 4) ან გარკვეული ბალანსის დაცვა „საზოგადოებასა და დამოუკიდებლობას შორის, საერთო კეთილდღეობასა და თავისუფლებას შორის, პიროვნულ უფლებებსა და სოციალურ პასუხისმგებლობას შორის" (Etzioni, 1995 გვ. x). ევროპელთა უმრავლესობა, ამერიკელებისაგან განსხვავებით, ალბათ, იტყვის, რომ ზოგჯერ, შესაძლოა, საზოგადოებამ უკეთესად განსაჯოს, რა სჯობს ადამიანისთვის, ვიდრე პირიქით, ამიტომ ზოგჯერ, ალბათ, გონივრულია, სახელმწიფომ საზოგადოების მეტი კეთილდღეობისთვის ინდივიდუალური უფლებები შეზღუდოს (მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ მონევის საწინააღმდეგო კამპანია). შესაძლოა, კრიტიკოსები შემოგვედავონ და იმის მტკიცებას მოჰყვნენ, რომ ასეთი დამოკიდებულება ავტორიტარიზმის საფრთხეს წარმოშობს.



ილუსტრაცია 18. 2: ევროპის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქრისტიანობის ისტორიული როლის სიმბოლო წმ. პეტრეს ტაძარი ვატიკანში, რომში. თუმცა სეკულარიზმის მზარდი ტენდენციის გამო, როგორც წესი, მლოცველებს ტურისტები სჭარბობენ.

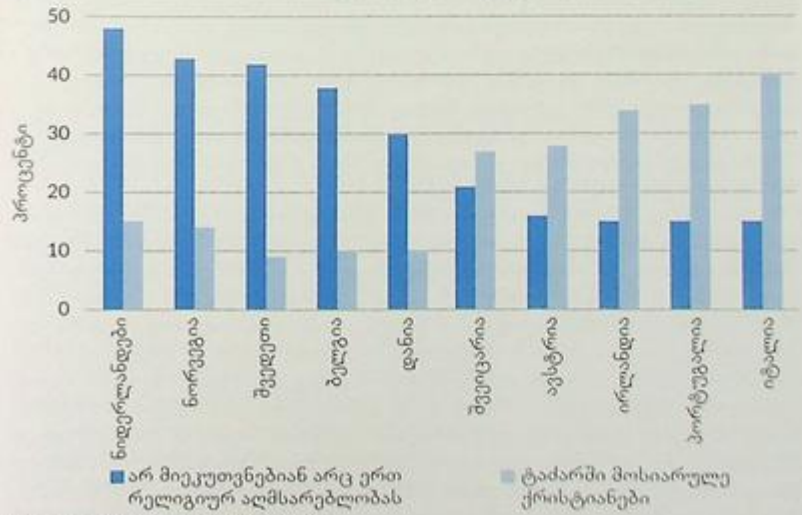
წყარო: ჯონ მაკკორმიკი

მეორე, როგორც მე-3 თავში დავრწმუნდით, ევროპელთა მოსაზრება პოლიტიკური იდენტიფიკაციის შესახებ იცვლება. ისინი თანხმდებიან, რომ საზოგადოების მოწყობაში სახელმწიფო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს, მაგრამ როცა საქმე იდენტობას ეხება, გახლეჩილები არიან ერებს, სახელმწიფოსა და ევროპას შორის, რის გამოც იძულებული არიან, კიდევ ერთხელ დაფიქრდნენ პატრიოტიზმსა და მის შესახებ არსებულ მოსაზრებებზე. თანამედროვე სახელმწიფო ევროპაში დაიბადა, მაგრამ მისი ხელახალი მოდელირების მცდელობაც ევროპაში მიმდინარეობს და თანაც ძალიან აქტიურად. ევროპაში, ერთი მხრივ, ეროვნული იდენტობის გამოცოცხლების პროცესი მიმდინარეობს, მეორე მხრივ კი, ევროკავშირის გავლენის სფერო იზრდება. როცა დღეს ევროპელებს ჰკითხავთ, ვინ არიან ისინი, ჯერ კიდევ ბევრი გიპასუხებთ, ფრანგი, გერმანელი, ჰოლანდიელი, ლატვიელი ან უნგრელი ვარო; ეროვნული იდენტობა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ეროვნული უმცირესობების ნარმომადგენლებისთვის, მხოლოდ ძალიან ცოტა (თუმცა მზარდი ნაწილი) თუ უწოდებს საკუთარ თავს ევროპელს (იხ. დიაგრამა 3.1).

მულტიკულტურალიზმი
სხვადასხვა კულტურის აღიარება და მხარდაჭერა რომელიმე ერთი დომინანტი კულტურის ინტერესებისა და ფასეულობების მხარდაჭერის გარეშე. იგი უპირისპირდება ასიმილაციისა და კულტურული ინტეგრაციის მცდელობას, ანუ „სადნობი ქვაბის" ფილოსოფიას.

მსოფლიოს სხვა ნაწილებთან შედარებით, ევროპელები უფრო მეტად აღიარებენ მრავალფეროვან საზოგადოებას, მაგ., ჩინელებსა და ინდოელებს. ევროპელებს მულტიკულტურალიზმის ტრადიცია აქვთ. იმიგრაციის კომპლექსური ტენდენციებისა და საუკუნეების ნინ წარმოებული დაპყრობითი ლაშქრობების გამო ევროპელებს მრავალ კულტურასთან და სხვადასხვა ენაზე მოლაპარაკე ადამიანებთან ჰქონდათ შეხება, ისინი სხვადასხვა ჯგუფის ფასეულობებს ითვისებდნენ და საკუთარ ფასეულობებთან მათ ინტეგრირებას ახდენდნენ. ეს იმდენად ხშირი მოვლენა იყო, რომ ზოგჯერ ძნელი დასადგენია, რომელია ადგილობრივი კულტურის დამახასიათებელი ნიშანი და რომელი – სხვა კულტურიდან აღებული. ეს მოვლენა კითხვას ბადებს ეროვნული იდენტობის არსისა და მნიშვნელობის შესახებ. თუმცა ევროპელთა ტოლერანტობასაც თავისი საზღვრები აქვს და რელიგიასა და რასაზე ყოველთვის

დიაგრამა 18.9 *რა აზრისა არიან ევროპელები რელიგიაზე*



წყარო: **Pew Research Center (2019b).**

არ ვრცელდება; ომის შემდგომ ევროპაში ახალი ეთნიკური, რასობრივი და რელიგიური ჯგუფების გამოჩენის შემდეგ დაძაბულობა გაძლიერდა რასობრივ და რელიგიურ ნიადაგზე, რაც დიდი ხნის მანძილზე ევროპის ცხოვრების ნაწილად რჩება. პოპულიზმისა და ევროსკეპტიციზმის ცენტრში ყოველთვის იყო და არის შეშფოთება იმიგრაციასა და მისი გავლენის შესახებ ეროვნულ იდენტობაზე. თუმცა მნიშვნელოვანია, გვახსოვდეს, რომ პოპულიზმს ჯერ კიდევ მხოლოდ ევროპელების უმცირესობა უჭერს მხარს, უმრავლესობა მულტიკულტურალიზმით შეუმნილ მრავალფეროვნებას მიესალმება.

კოსმოპოლიტიზმი თვალსაზრისი, რომლის თანახმადაც, ყველა ადამიანი საერთო მორალის მქონე ერთიან საზოგადოებას ეკუთვნის და ის ვინრო რასობრივ, რელიგიურ, ეროვნულ ან სახელმწიფო იდენტობაზე მაღლა უნდა დადგეს.

სეკულარიზმი თვალსაზრისი, რომლის თანახმადაც, მთავრობა რელიგიური, პოლიტიკური და სოციალური ორგანიზაციებისაგან დამოუკიდებლად უნდა არსებობდეს და არ ეფუძნებოდეს რომელიმე რელიგიურ აღმსარებლობას.

სახელმწიფოსა და ერთან დაკავშირებული ასოციაციები ხელახლა განისაზღვრა, რის გამოც უფრო მეტი ევროპელი თვლის, რომ ზოგიერთი ფასეულობა და იდეა უნივერსალურია და რომ ყველა ევროპელი და, ალბათ, ყველა ადამიანი, ერთიანი მორალური ნორმების მქონე, სახელმწიფო საზღვრებსა და ეროვნულ იდენტობაზე მაღლა მდგომ საზოგადოებას ეკუთვნის. ამ გაგებით, ევროპელები კოსმოპოლიტიზმის დამცველები არიან. კოსმოპოლიტიზმის იდეის თანახმად, ლოკალური და გლობალური ინტერესების გამიჯვნა შეუძლებელია, ევროპა და დანარჩენი მსოფლიო არ არსებობს იმ საზოგადოებისა და სახელმწიფოსგან განცალკევებულად, რომელშიც თითოეული ჩვენგანი ცხოვრობს, და რომ უნივერსალური ინტერესები ხშირად აღემატება ლოკალურს. ამ იდეის კვლევა ჯერ საწყის ეტაპზეა (იხ. Rumford, 2007, Beck and Grande, 2007), ლიტერატურის ძირითადი ნაწილი მხოლოდ თეორიას ეყრდნობა (იხ. Robertson and Krossa, 2012) და მათში გამოთქმულ მოსაზრებებს ყველა არ ეთანხმება, მაგრამ ევროპული კოსმოპოლიტიზმის მტკიცებულებად გამოდგება ევროპელთა დამოკიდებულება საერთაშორისო საკითხებისადმი, რომლებიც გაცილებით ინკლუზიურია, ვიდრე ამერიკაში.

მესამე, ის, რაც ევროპულ ფასეულობებს ყველაზე მეტად აერთიანებს და ამავე დროს სხვათაგან მიჯნავს, სეკულარიზმია. რელიგია მსოფლიოს ყველა ნაწილში მძლავრობს, ევროპის გარდა; აქ მისი როლი პოლიტიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში მცირდება. ხალხი ისეთი სიხშირით აღარ დადის ეკლესიაში, რწმენასა და აღმსარებლობაზე საჯაროდ ლაპარაკი უჩვეულო გახდა, აგნოსტიციზმი და ათეიზმი გავრცელებული და ფართოდ მიღებულია, ეკლესიის როლი სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მარგინალიზებულია, ევროპელები ზურგს აქცევენ რელიგიის ორგანიზებულ ფორმას. ეს განსაკუთრებით შეეხება დასავლეთ, ჩრდილოეთ და არაკათოლიკურ ევროპას, სადაც მოსახლეობის დიდი ნაწილი არც ერთ რელიგიურ აღმსარებლობას არ მიაკუთვნებს თავს (იხ. დიაგრამა 18.9), კიდევ უფრო მეტი კი აღიარებს, რომ რელიგია მათ ცხოვრებაში მნიშვნელოვან როლს არ ასრულებს.

დასასრულ, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპელთა მოსაზრებები სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების შესახებ მნიშვნელოვნად შეიცვალა. ერთ დროს ევროპის დიდი სახელმწიფოები ერთმანეთს ძალაუფლებისა და გავლენისათვის ებრძოდნენ და ამ დაპირისპირებებში ხშირად ჰყავდა სახელმწიფოებსაც ითრევდნენ ხოლმე, რასაც საბოლოოდ რეგიონული კონფლიქტები და ომები მოჰყვებოდა შედეგად. დღეს კი ყველაზე პოპულარული (უფრო სწორად, იდეალისტური) მიდგომა ასეთია: დავები, შესაძლებლობის შემთხვევაში, მშვიდობიანი გზით უნდა გადაწყდეს, სამხედრო ძალა მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში უნდა გამოიყენონ, მისი როლი კი მშვიდობის შენარჩუნება უნდა იყოს და არა მშვიდობის დამყარება, სახელმწიფო ინტერესებზე უარი უნდა ითქვას საერთაშორისო თანამშრომლობის სასარგებლოდ, პრობლემები კი მულტილატერალიზმის საშუალებით

უნდა გადაწყდეს (დამატებითი განხილვისათვის იხ. თავი 26). ევროპელებს იმდენად სძულთ სამხედრო ძალა, რომ აშშ-ის თავდაცვის მინისტრი რობერტ გეიტსი იძულებული გახდა, თავის 2010 წლის თებერვლის გამოსვლაში ელაპარაკა ნატოს კრიზისზე, რომელიც იმითაა გამონვეული, რომ ევროპულ მთავრობებს არ სურთ ფულის ჩადება შეიარაღებაში. ევროპაში მშვიდობის დამყარება „დამანგრეველი ომების ეპოქის" შემდეგ უდიდესი მიღწევაა, – განაცხადა მან და დასძინა, რომ ეს ტენდენცია „მეტისმეტად შორს წავიდა" და მტრულად განწყობილმა სახელმწიფოებმა შეიძლება ეს უკვე სისუსტედაც კი მიიჩნიონ (Dempsey, 2010).

კითხვები დისკუსიისთვის

1. როგორ აიხსნება ყველაზე უკეთ ევროინტეგრაციის შესახებ არსებული საზოგადოებრივი აზრის ბალანსი?
2. რა არის ევროსკეპტიციზმის პოლიტიკური შედეგები?
3. ცოდნის დეფიციტის გათვალისწინებით, რამდენად დამაჯერებლად შეიძლება მივიჩნიოთ ევროინტეგრაციის შესახებ არსებული საზოგადოებრივი აზრი?
4. რატომ ესმის ასე ცოტა ევროპელს ევროკავშირის სტრუქტურა და გავლენა და რა ზომები შეიძლება იქნეს მიღებული?
5. არის თუ არა ევროპეიზმი სასარგებლო ანალიტიკური ცნება?

ძირითადი ტერმინები

„ევრობარომეტრი"
ექოკამერა
კომუნიტარიზმი
კოსმოპოლიტიზმი
მულტიკულტურალიზმი
საჯარო სფერო
სეკულარიზმი
ტრანსაქციონალიზმი
ცოდნის დეფიციტი

კონცეფციები

ევროპეიზმი
ევროსკეპტიციზმი

დამატებითი ლიტერატურა

- De Vries, Catherine E. (2018) Euroscepticism and the Future of European Integration (Oxford University Press). ევროსკეპტიციზმის წარმოშობის, ბუნების, შედეგებისა და სავარაუდო მომავალი ტრაექტორიის კვლევა.
- Ferrín, Mónica, and Hanspeter Kriesi (eds) (2016) How Europeans View and Evaluate Democracy (Oxford University Press). რედაქტირებული კრებული, რომელშიც შედარებულია ევროპელთა დამოკიდებულება დემოკრატიის მიმართ, წარმოდგენილია მათი საერთო შეხედულებები ლიბერალური დემოკრატიის შესახებ და ამ მხრივ მათ ქვეყნებში არსებული მდგომარეობის მათეული აღქმა.
- McCormick, John (2010) Europeanism (Oxford University Press). ამ თავის ბოლო ნაწილში გამოყენებულია ამ წიგნში მოყვანილი არგუმენტები; თუმცა თავად წიგნში შეგიძლიათ დეტალურად იხილოთ დამხმარე მონაცემები და ანალიზი.

კადრი: რუმინეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2007 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	52% დადებითი, 37% ნეიტრალური, 10% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	ბუქარესტი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრეზიდენტი
ადგილები ევროპარლამენტში	32/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	51.1%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	14/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

19,6 მილიონი

მოსახლეობა

$211 მილიარდი

მთლიანი შიდა პროდუქტი

$10,820

მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

238,000 კვ. კმ.

ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

რუმინეთი ევროკავშირის ერთ-ერთი ყველაზე ღარიბი ქვეყანაა, რომელიც ევროკავშირში, მეზობელ ბულგარეთთან ერთად, შედარებით გვიან – 2007 წელს გაწევრიანდა. რეგიონის სხვა ქვეყნების მსგავსად, ისიც დიდი ხნის განმავლობაში განიცდიდა ოსმალეთის იმპერიის გავლენას; დამოუკიდებლობა მოიპოვა 1878 წელს; პირველ მსოფლიო ომში მოკავშირეთა მხარეზე იბრძოდა, მეორე მსოფლიო ომში კი – საბჭოთა კავშირის წინააღმდეგ. გერმანიის მხარეზე; ნიკოლაი ჩაუშესკუს დიქტატურის დროს, „ცივი ომის" პერიოდში, საბჭოთა გავლენაში მოექცა. მას მეზობლებზე მეტად გაუჭირდა კომუნიზმის დასრულებასთან შეგუება. ბოლოდროინდელი ეკონომიკური ბუმის მიუხედავად, ქვეყანა მაინც ჩამორჩება ცენტრალური ევროპის უმეტეს ნაწილს. შენელებულია მისი ნინსვლა კრიმინალთან და კორუფციასთან ბრძოლაში; ბოლო ხანს რუმინელთა აზრი იყოფა ეკონომიკური პრობლემების, აბორტისა და ერთი სქესის მქონე ადამიანთა ქორწინების შესახებ. პოლიტიკური მდგომარეობა რუმინეთში ერთობ არასტაბილურია – მისი ბოლო ორი მთავრობა რამდენიმე თვეში დაემხო.

ნაწილი III



პოლიტიკური მიმართულებები

19. საჯარო პოლიტიკა 380
20. ეკონომიკური პოლიტიკა 399
21. ევროზონაში 419
22. გათანაბრების პოლიტიკა 438
23. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა 459
24. ეკოლოგიური პოლიტიკა 480
25. მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები 497
26. ევროკავშირი, როგორც გლობალური აქტორი 517
27. ევროკავშირი და მსოფლიო 536



მე-3 ნაწილში განხილულია ევროკავშირის საჯარო პოლიტიკა: მისი შექმნისა და ზემოქმედების სპეციფიკა. მე-19 თავში საუბარია საჯარო პოლიტიკის შექმნისა და განხორციელების პროცესზე და ევროკავშირის მასშტაბით ამ პროცესის დინამიკაზე. მე-20-27-ე თავებში ლაპარაკია პოლიტიკის იმ მთავარ სფეროებზე, რომლებშიც ევროკავშირის ინსტიტუციები აქტიურად არიან ჩაბმული და რომლებზეც ყველაზე მძიმეწელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ინტეგრაციის პროცესმა. მათ შორის უმნიშვნელოვანესია ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელიც ყველაზე ცხადად საერთო ბაზარსა და ანტიმონოპოლიურ პოლიტიკაში გლინდება. 21-ე თავში განხილულია ევროზონის აღმასვლა, პრობლემები და უმთავრესი როლი, რომელიც საერთო ვალუტამ შეასრულა ევროპის ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულებაში.

მე-20-25-ე თავებში ვიმსჯელებთ სოფლის მეურნეობასა და გარემოს დაცვაზე, სამუშაო და ცხოვრების პირობებზე, მშრომელთა უფლებებზე, განათლებაზე, მართლმსაჯულების სისტემასა და საშინაო საქმეებზე (პოლიტიკური თავშესაფრის, იმიგრაციის, პოლიციისა და სასამართლო სისტემის თანამშრომლობისა და ტერორიზმის საკითხებზე). 26-27-ე თავებში შეფასებულია ევროკავშირის, როგორც გლობალური აქტორის, როლი; პირველ რიგში, განვიხილავთ საგარეო, უსაფრთხოებისა და სავაჭრო პოლიტიკის ბუნებას და შემდეგ ვიმსჯელებთ, როგორ განვითარდა მოვლენები მსოფლიოს სხვადასხვა მხარესთან ურთიერთობაში (აშშ-თან, მეზობელ ქვეყნებთან, ჩინეთთან და განვითარებად მსოფლიოსთან).

19 საჯარო პოლიტიკა

მიმოხილვა

შეგვიძლია, საჯარო პოლიტიკა შემდეგნაირად განვმარტოთ: ყველაფერი, რასაც მთავრობა აკეთებს (ან რის კეთებასაც თავს არიდებს) საზოგადოების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად და მისი პრობლემების მოსაგვარებლად. ამას, შესაძლოა, ჰქონდეს საჯარო განცხადებების, სამთავრობო პროგრამების, კანონებისა და ქმედებების სახე; შესაძლოა, ის ინერტულობით ან თავის არიდებითაც გამოიხატებოდეს. საჯარო პოლიტიკა მხოლოდ მთავრობის უფლებამოსილებებითა და გაცხადებული ამოცანებით რომ იზღუდებოდეს, მისი გაგება და გაზომვა მეტ-ნაკლებად ადვილი იქნებოდა, მაგრამ საჯარო პოლიტიკას ქმნის ასევე მთავრობათა არაოფიციალური საქმიანობა, ოპორტუნიზმი, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესების ცვლილება და მოვლენათა განვითარება.

სახელმწიფო დონეზე მიმდინარე პოლიტიკური პროცესის ჩანდგმა ადვილი არ არის, რადგან განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს სამთავრობო ინსტიტუციების ბუნებასა და იმ გარე ზეწოლებზე, რომლებიც გავლენას ახდენს მასზე. ევროპულ დონეზე საქმეს კიდევ უფრო ართულებს პოლიტოლოგთა შორის არსებული უთანხმოება ევროკავშირის ინსტიტუციების ბუნებისა და მათი უფლებამოსილების შესახებ; პოლიტოლოგები ვერ თანხმდებიან იმაზე, თუ როგორია დამოკიდებულება ამ ინსტიტუციებსა და ნევრი სახელმწიფოების მთავრობებს შორის; პრობლემურია ინტერგოვერნმენტალიზმისა და სუპრანაციონალურობის ცნებებიც. საქმეს კიდევ უფრო ართულებს ევროკავშირის წესებში, ნევრებში, უფლებამოსილებაში, პრიორიტეტებსა და პოლიტიკურ დღის ნესრიგში განხორციელებული ცვლილებები, ნარმოქმნილი შესაძლებლობები და ის, რომ წონასწორობის მიღწევა ადვილი არ არის. როგორც ეროვნული სახელმწიფოების შემთხვევაში, ევროკავშირის პოლიტიკური საქმიანობაც ბიუჯეტში აისახება; გასათვალისწინებელია, საიდან და როგორ შემოდის შემოსავლები და როგორ იხარჯება ისინი.

საკვანძო საკითხები

- საჯარო პოლიტიკა აღნერს იმას, რასაც მთავრობები აკეთებენ (ან თავს არიდებენ) საზოგადოების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. მას პლატფორმების, პროგრამების, საჯარო განცხადებებისა და კანონების სახე აქვს, მაგრამ მასზე ხშირად ზემოქმედებს კრიზისები, საგანგებო სიტუაციები და შესაძლებლობები.
- ოფიციალურად ევროკავშირში პოლიტიკის შემუშავებას განაპირობებს პირველადი, მეორადი და მესამეული წესების კომბინაცია, თუმცა მრავალი არაფორმალური ზეწოლაც არსებობს.
- ერთი მიდგომის თანახმად, პოლიტიკა ერთგვარი ციკლია, რომელიც იწყება დღის წესრიგის შედგენით, მას მოსდევს ფორმულირება, მიღება, განხორციელება და შეფასება.
- ევროკავშირის პოლიტიკის, ისევე როგორც ყველა დემოკრატიული პოლიტიკის, შემუშავებისას საჭიროა გარიგებებისა და კომპრომისების მიღწევა; დაინტერესებულ მხარეებს შორის პოლიტიკური თამაშები მიმდინარეობს; ამ პოლიტიკას ელიტიზმი ახასიათებს; გატარებული ცვლილებები კი ეტაპობრივია და არა რადიკალური.
- ევროკავშირის პოლიტიკის შემუშავებას რამდენიმე უნიკალური თვისება აქვს, მათ შორის: დიფერენცირებული ინტეგრაცია, გადმოღვრა და დემოკრატიის დეფიციტი.
- ევროკავშირის ბიუჯეტი მცირეა, თუმცა წლების განმავლობაში ის პოლიტიკური კამათის საგანს ნარმოადგენს. დავამ იკლო, რაც წლიური ბიუჯეტების მრავალწლიანი საბიუჯეტო პაკეტებით ჩანაცვლებაზე შეთანხმდნენ. შემოსავლების უმეტესი ნაწილი წევრი ქვეყნების შენატანების სახით შემოდის, ხარჯების დიდი ნაწილი კი გათანაბრებაზე, სოფლის მეურნეობასა და ერთიან ბაზარზე იხარჯება.

საჯარო პოლიტიკის შედარება

კონცეფცია

საჯარო პოლიტიკა

ეწოდება, რომელსაც ახორციელებს ან, პირიქით, თავს იკავებს ამისგან მთავრობა საზოგადოების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. პოლიტიკა წარმოდგენილია პლატფორმების, პროგრამების, საჯარო განცხადებებისა და კანონების სახით, თუმცა ზოგჯერ მას კრიზისები და ახალი შესაძლებლობები ქმნის ხოლმე. პოლიტიკა იქმნება მმართველობის ყველა დონეზე, ადგილობრივიდან ეროვნულამდე და მასზე ზემოქმედებს არსებული კანონების, კონსტიტუციული უფლებების, მთავრობებისა და პოლიტიკური ლიდერების იდეოლოგია. მოქალაქეთა მოთხოვნები, ინტერესთა ჯგუფები და მთავრობათა და პოლიტიკური პარტიების სურვილი, განსხვავდებოდნენ თაეიანთი ოპონენტებისგან.

მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ეკონომიკაში სულ უფრო დიდ როლს ასრულებს მომსახურების სფერო, მრეწველობა კვლავაც ევროკავშირის სიმდიდრის მთავარი წყაროა. წარმოება, რომლის დიდი ნაწილი თანამედროვე ტექნოლოგიებს ეფუძნება, დღესაც ევროკავშირის ეკონომიკური სიმდიდრის ერთ მეოთხედს აწარმოებს, სადაც წამყვანი სექტორებია ფოლადის წარმოება, ავტოინდუსტრია, ავია და დაცვის ინდუსტრია, რომლებიც მილიონობით სამუშაო ადგილს ქმნის და კვლავაც ევროკავშირის გლობალურ ლიდერობას უზრუნველყოფს. სამწუხაროა, რომ გლობალური ფინანსური კრიზისის ფონზე მრეწველობაში 4 მილიონი სამუშაო ადგილი დაიკარგა; ამის მიზეზებია: მზარდი კონკურენცია ჩინეთის მხრიდან, ის, რომ კოორდინირებული პოლიტიკის შესამუშავებლად ნევრი სახელმწიფოების მთავრობები ევროკავშირთან საკმაოდ ახლოს არ თანამშრომლობენ, რაც ამ უკანასკნელს კონკურენტული უპირატესობის შენარჩუნების საშუალებას მისცემდა ციფრული ტექნოლოგიების ზრდისა და კლიმატის ცვლილებებით წარმოქმნილი გამოწვევების ფონზე. წევრ სახელმწიფოებს და მით უფრო ევროკავშირს ამ მოთხოვნებთან გამკლავება უჭირთ – უჭირთ ეფექტიანი პოლიტიკების შემუშავება; პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური უთანხმოებები კი იმატებს, როდესაც საქმე ორ ათეულზე მეტი ქვეყანის საჭიროებებს ეხება.

თავისი არსებობის პირველ წლებში „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" ორიენტირებული იყო საჯარო პოლიტიკის ინტერესების შედარებით მცირე ნაკრებზე – მხოლოდ ქვანახშირსა და ფოლადზე; მოგვიანებით ინტერესები გაფართოვდა და სოფლის მეურნეობის, ვაჭრობის, ტრანსპორტისა და კონკურენციის სფეროები მოიცვა. თუმცა, როგორც ნინა თავებში დავრწმუნდით, ბევრი ზოგადი მიზანი ისე დასახეს, რომ მათი მიღწევის გზებზე წარმოდგენა არ ჰქონდათ, ნაკლებად ესმოდათ რეგიონული ინტეგრაციის შედეგებიც. პოლიტიკის გეგმები იშვიათად სრულდება ისე, როგორც ელოდებიან; შესაძლებელია, მათგან ყურადღება სხვა, უფრო გადაუდებელმა პრობლემებმა გადაიტანოს, შეიძლება, პოლიტიკის წინადადებებმა ადეკვატური პოლიტიკური მხარდაჭერა



ილუსტრაცია 19.1: ეს ფოლადის ქარხანა პოლონეთში ასახავს წარმოების მნიშვნელობას ევროკავშირის ეკონომიკაში, თუმცა ასევე წარმოადგენს იმ სექტორს, რომელიც მნიშვნელოვნად დააზარალა მზარდმა საერთაშორისო კონკურენციამ.

წყარო: EC - აუდიოვიზუალური სამსახური

დიაგრამა 19.1 *პოლიტიკის პროცესის მოდელები*

მოდელი	მახასიათებლები
რაციონალური	პრობლემისა და მისი მიზეზების მეთოდური იდენტიფიკაცია, ალტერნატიული მიდგომების ნაკრების შეთავაზება და კონკრეტული მიზნების მიღწევის საუკეთესო საშუალებების დადგენა.
თანდათანობითი	პოლიტიკა მცირე და ხშირად დაუგეგმავი ცვლილებების საშუალებით ვითარდება და არა უფრო რადიკალურით ან ერთიანით.
სანაგვე ქილა	ხაზს უსვამს პოლიტიკის ნაწილობრივ, სწრაფ და არაორგანიზებულ თვისებებს და ცდისა და შეცდომის მეთოდის გამოყენებით დროდადრო ნაწილობრივ აგვარებს ზოგიერთ პრობლემას.

ან დაფინანსება ვერ მოიპოვონ, ან შეიძლება მთავრობებმა აღმოაჩინონ, რომ პოლიტიკის განხორციელება მოსალოდნელზე უფრო ძნელია; არ არის გამორიცხული, მათ გარკვეულმა გარემოებებმა უცვალოს გეზი.

სახელმწიფოთა დონეზე პოლიტიკის მთავარი შემქმნელები არიან: აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოები და სასამართლოები, რომლებზეც გარკვეულ გავლენას ახდენენ ინტერესთა ჯგუფები, ძირითადი ეკონომიკური აქტორები, მედია და საზოგადოებრივი აზრი. პოლიტიკის შემუშავების გზების დადგენა არც ამ დონეზეა ადვილი: შემოთავაზებულია პროცესის მრავალი მოდელი (იხ. დიაგრამა 19.1). დამატებით სირთულეს წარმოადგენს ის, რომ ეროვნულ პოლიტიკაზე უფრო ფართო გავლენებიც ზემოქმედებს, მათ შორის: გლობალიზაცია, პოლიტიკის დიფუზია და პოლიტიკის კონვერგენცია.

ევროკავშირის დონეზე ყველა ეს გამოწვევა რთულდება. დავობენ იმაზე, რამდენად ჰგავს ევროკავშირის პოლიტიკა ჩვეულებრივ სახელმწიფო პოლიტიკას ან რამდენად განსხვავდება მისგან (იხ. Buonanno and Zaharaidis, 2017). ამასთან, როგორც მე-9 თავში დავრწმუნდით, დავობდნენ იმის შესახებაც, რამდენად სწორად აჯამებს განვითარებულ მოვლენებს ისეთი მოდელები, როგორიცაა საზოგადოების მეთოდი ან ევროპეიზაცია. მართალია, არ არსებობს „ევროკავშირის მთავრობა", როგორც ასეთი, მაგრამ, როგორც ზემოთ გახდა ნათელი, ევროკავშირის ინსტიტუციებს თითქმის იგივე აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ფუნქციები აქვთ, რაც მათ ეროვნულ კოლეგებს. თუმცა მათ უფრო მეტიც აქვთ: კომისიის კომიტოლოგია, ევროკავშირის სხვადასხვა საკანონმდებლო ინსტრუმენტების მთელი სპექტრი (დანყებული რეგულაციებით დასრულებული მოსაზრებებით), ან კონსულტაციები, თანამშრომლობა, თანხმობა და ჩვეულებრივი პროცედურები ევროპარლამენტში. ევროკავშირმა წევრი სახელმწიფოების ინტერესებიც უნდა გაითვალისწინოს, რომლებსაც ცენტრთან იმისგან განსხვავებული ურთიერთობები აქვთ, რაც თითოეულ წევრ სახელმწიფოში მთლიანსა და მის ნაწილებს შორის არსებობს. იმ წნეხზე, რასაც ევროკავშირი განიცდის, საერთაშორისო ურთიერთობების ზეწოლა და მოთხოვნებიც ზემოქმედებს.

როგორც მე-4-7 თავებში დავრწმუნდით, ევროინტეგრაცია დიდი ხანია კრიზისს განიცდის, თუმცა ბოლო ათწლეულში ერთ სერიოზულ

კრიზისს მეორე ენაცვლება, რის გამოც გაჩნდა კითხვები, აქვს თუ არა ევროკავშირს თავის მთავარ პასუხისმგებლობებთან (მათ შორის ღია საზღვრების საკითხთან) გამკლავების უნარი, რამაც, თავის მხრივ, ევროკავშირის პოლიტიკის სამომავლო გეზიც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა. „თეთრ დოკუმენტში" ევროპის მომავლის შესახებ ევროკომისიამ (2017b) ხუთი ალტერნატივა წარმოადგინა:

პოლიტიკის დიფუზია
პოლიტიკური პროგრამებისა და იდეების მიდრეკილება, გავრცელდეს ერთი ქვეყნიდან მეორეში, რადგან ქვეყნები ერთმანეთისგან სწავლობენ და საერთო პრობლემებზე მსგავსი მეთოდებით რეაგირებენ.

პოლიტიკის კონვერგენცია
პოლიტიკისა და პოლიტიკის სტრუქტურებისთვის სახასიათო ტენდენცია (ძირითადად პოლიტიკის დიფუზიის შედეგად) სხვადასხვა ქვეყანაში, მეტად დაემსგავსონ ერთმანეთს.

1. გაგრძელება: გულისხმობს ერთიანი ბაზრის გაძლიერებას, მეტ ინვესტიციას ინფრასტრუქტურაში, ევროს გაუმჯობესებულ ფუნქციონირებას, მეტ ნაბიჯს ფინანსური ზედამხედველობის გასაძლიერებლად, ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერებას, თავდაცვის სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავებას და საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებით მეტი თანხმობის მიღწევას.

2. არაფერი, ერთიანი ბაზრის გარდა: თუ „ევროკავშირი 27" ვერ შეთანხმდება პოლიტიკის სფეროს საკითხებზე, შეიძლება, ყურადღება ერთიანი ბაზრის ძირითად ასპექტების ინტეგრაციის გაღრმავებისკენ მიმართოს, რაც შემდეგ ევროკავშირის მთავარ პროექტად იქცევა. მეტი ყურადღება დაეთმობა თავისუფლად გადაადგილების გაუმჯობესებას, რეგულირების ტვირთის შემცირებას, ამ შემთხვევაში ყოველ ახლად შემოთავაზებულ კანონს ევროკავშირის ორი არსებული კანონის გაუქმება მოჰყვება.

3. ისინი, ვინც მეტი სურს, *მეტს* აკეთებენ: ეს იქნება ერთგვარი „ნების კოალიცია", სადაც წევრი ქვეყნების ახალი ჯგუფები შეთანხმდებიან თანამშრომლობის გაღრმავების გეგმებზე პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროებში, როგორც ეს „შენგენის შეთანხმებისა" და ევროს შემთხვევაში მოხდა. შესაძლებელია მეტი თანამშრომლობა თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების, საგადასახადო, სოციალურ და ერთიანი ბაზრის საკითხებზე.

4. ნაკლების უფრო ეფექტიანად კეთება: „ევროკავშირი 27" შეამცირებს პოლიტიკის სფეროების რაოდენობას, რომლებშიც ის აქტიურობს, სანაცვლოდ ყურადღებასა და თავის შეზღუდულ რესურსებს იმ სფეროებისკენ მიმართავს, რომლებშიც უფრო სწრაფი და გადამწყვეტი ქმედებების განხორციელების უნარი აქვს. ეს შეიძლება იყოს ვაჭრობა, უსაფრთხოება და მიგრაცია; რეგიონულ განვითარებასა და საზოგადოებრივ ჯანდაცვაში კი უკან დაიხიოს.

5. ბევრად მეტის კეთება ერთად: ეყრდნობა ვარაუდს, რომ არც „ევროკავშირი 27" და არც ცალკეული წევრი ქვეყნები ახალი გამონვევების დასაძლევად სათანადოდ აღჭურვილნი არ იყვნენ; წევრი ქვეყნები შეთანხმდებიან მეტი ძალაუფლებისა და რესურსების გაზიარებაზე პოლიტიკაში. თანამშრომლობა გაფართოვდება და პოლიტიკის საქმიანობის ყველა სფეროს მოიცავს.

თეთრი დოკუმენტი ინსტრუმენტია, რომელსაც კომისია იყენებს დისკუსიისა და უკუკავშირისთვის ბიძგის მისაცემად. 2017 წლის დოკუმენტები აშკარად ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო, იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირი პირველად იდგა ერთ-ერთი წევრის დაკარგვის ზღვარზე. პუბლიკაცია ხაზს უსვამდა იმას, რაც ისედაც ცნობილი იყო (ევროკავშირს ბევრი პრობლემა ჰქონდა) და მიანიშნებდა, რომ ბრექსიტის შედეგების მიუხედავად, საჭირო იყო ევროკავშირის დამოკიდებულების შეცვლა საჯარო პოლიტიკის მიმართ.

პოლიტიკის ციკლი

საჯარო პოლიტიკაში ჩანვდომა ხელოვნებაცაა და ხელობაც. ის იშვიათადაა (ან უფრო სწორად არასდროს) ისეთი ლოგიკური და დაგეგმილი, როგორც ამაში რაციონალური მოდელი გვარწმუნებს. ყველა თანხმდება, რომ პოლიტიკის შემუშავება რთული პროცესია და რომ ევროკავშირი ამ მხრივ ბევრი რამით ჰგავს ეროვნულ პოლიტიკურ სისტემებს; სხვაგვარად რომ ვთქვათ, როგორც რიჩარდსონი ამბობს (2006), ის „მახინჯი, მაგრამ ნაცნობია". თუმცა პოლიტიკის რამენაირად მოწესრიგებაზე ხელი არ უნდა ჩავიქნიოთ; მას, როგორც წესი, ციკლის სახით ხსნიან; მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ინტერპრეტაცია ამ პროცესს არარეალურად მარტივად და ლოგიკურად წარმოგვიდგენს, ლაბირინთში გარკვეული გზამკვლევის როლს მაინც ასრულებს. ამ ციკლში ექვსი ეტაპია (იხ. დიაგრამა 19.2).

დღის წესრიგის შედგენა

თეორი დოკუმენტი
ავტორიტეტული დოკუმენტი, რომელსაც ზოგიერთი მთავრობა (და ევროკავშირი) იყენებს პოლიტიკური დინებების მესვეურებლად და ახალი პოლიტიკის წინადადებების გასაცნობად.

დღის წესრიგის შედგენა
პროცესი, რომლის დროსაც დგინდება იმ პრობლემათა და საკითხთა ნუსხა, რომლებსაც საზოგადოების ყურადღების მიპყრობა სჭირდება.

როგორც წესი, ახალი კანონებისა და პოლიტიკის მიღებას წინ უძღვის შეთანხმება მათი მიღების საჭიროებაზე ან პრობლემის არსებობაზე, რასაც, ჩვეულებრივ, დღის წესრიგის შედგენა მოსდევს. საჯარო დღის წესრიგის შინაარსს მრავალი ფაქტორი და ზეწოლა განაპირობებს, მათ შორის ეკონომიკური და სოციალური პირობები, პოლიტიკური ლიდერობა, პოლიტიკური პარტიებისა და მთავრობების კონკურენტული პერსპექტივები, პრობლემების მიზეზები და შედეგები, საზოგადოებრივი ინტერესის დონის ცვლილება და სხვადასხვა აქტორის დღის წესრიგი. ზოგიერთი საკითხი, როგორიცაა გადასახადები და დასაქმება, მუდმივია, რადგან ისინი გავლენას ახდენს ადამიანების უმეტესობაზე, ზოგი კი გარდამავალია და ცვალებადი გარემოებების ან აუცილებლობისა და საზოგადოებრივი ინტერესების მიხედვით იცვლება.

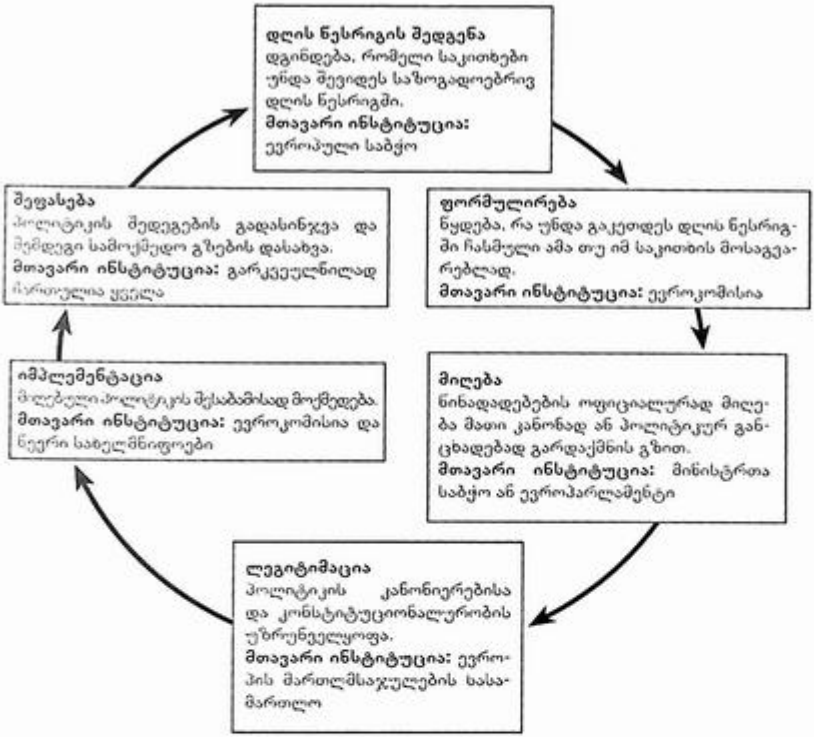
ევროკავშირში ფართო პოლიტიკურ დღის წესრიგს ევროპული საბჭო ადგენს, რისთვისაც განიხილავს ევროინტეგრაციის მიმართულებასთან დაკავშირებულ სტრატეგიულ საკითხებს (მაშინ, როდესაც კომისია ზრუნავს ტექნიკური დღის წესრიგის დიდ ნაწილზე (Kreppel and Oztas, 2017)). ფორმალურად საბჭოზე გავლენას ახდენს და ზღუდავს ხელშეკრულების ვალდებულებები, ეროვნული კანონებისა და პოლიტიკის ჰარმონიზაციის საჭიროება (ინტეგრაციის ინტერესებიდან გამომდინარე), საერთაშორისო სამართლის ვალდებულებები და ზეწოლა, რომელიც ბიძგს აძლევს ახალი კანონებისა და პოლიტიკის შექმნას. არაფორმალურად მასზე გავლენას ახდენს პოლიტიკის ევოლუცია, ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების მოთხოვნები და ზეწოლა, ნევრი ქვეყნების პოლიტიკური და საზოგადოებრივი აზრი და საგანგებო სიტუაციებსა და კრიზისებზე რეაგირების საჭიროება.

პოლიტიკის ევოლუცია
პროცესი, რომლითაც იცვლება საჯარო პოლიტიკის მიზნები ახალი პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოებების ზეწოლის, ამ მიზნების უკეთესი გააზრებისა და საზოგადოების მხარდაჭერისა და ინტერესის დონის ცვლილების გამო.

ფორმულირება

პრობლემის ან საჭიროების არსებობაზე შეთანხმების შემდეგ მასზე რეაგირების ზომების შემუშავებას იწყებენ. საჭიროა მათი (პრობლემისა და საჭიროების) შესწავლა, ახალი კანონების შედგენა, სამოქმედო გეგმის გამოქვეყნება, ახალი პოლიტიკური ინიციატივებით გამოსვლა ან სულაც ევროკავშირის ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანა. ეს ყოველივე კი ხშირად გარკვეული ხარჯების გაღებას და ახალი გამოწვევების პირისპირ დადგომას ნიშნავს. შესაძლოა, პოლიტიკოსები ვერ წყვეტდნენ, რა რეაგირება მოახდინონ, ფეხს ითრევდნენ, პრობლემის კომპლექსურობა საგონებელში აგდებდეთ, პრობლემის გამომწვევ მიზეზზე და განსახორციელებელ ზომებზე ვერ თანხმდებოდნენ ან პოლიტიკური და საზო-

დიაგრამა 19.2 *ევროკავშირის პოლიტიკის ციკლი*



გადაებრივი თანხმობა და მხარდაჭერა არ ჰქონდეთ.

ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკის შექმნის პასუხისმგებლობა ძირითადად ევროკომისიას ეკისრება, რადგან ის ახალი კანონპროექტებისა და საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავებაზე მონოპოლიას ფლობს. თუმცა კომისია ვაკუუმში არ საქმიანობს, კანონებისა და პოლიტიკის შექმნისას უამრავ გარე აქტორთან თანამშრომლობს. ევროკომისია აქტიურად იყენებს კოორდინაციის ღია მეთოდს, რომელიც ძირეულად განსხვავდება იმისგან, რასაც მავალდებულებელი ხასიათის „ხისტ" სამართლებრივ ნორმებს უწოდებენ. ამ მეთოდით პოლიტიკის შემუშავება ხდება თანამშრომლობის, ურთიერთსწავლებისა და წევრი სახელმწიფოების ნებაყოფლობითი მონაწილეობის „რბილი" კომბინირებით (იხ. Barcevičius et al., 2014).

კოორდინაციის ღია მეთოდი პროცედურა, რომლითაც ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს თანამშრომლობისა და ნებაყოფლობითი ქმედებებისაკენ უბიძგებენ პოლიტიკის იმ სფეროებში, რომლებშიც ევროკავშირის ოფიციალური კომპეტენცია შეზღუდულია.

მიღება

ახალი კანონის ან პოლიტიკური კურსის შედგენის შემდეგ მისი ოფიციალურად მიღების (ან უარყოფის) საჭიროება დგება. ამ შემთხვევაში მთავარ როლს მინისტრთა საბჭო და ევროპარლამენტი ასრულებენ, როგორც გადაწყვეტილების ერთობლივად მიმღები ინსტიტუციები. ვაკუუმში არც ისინი მუშაობენ: მინისტრთა საბჭო წევრი ქვეყნების მთავრობების მოსაზრებებს ითვალისწინებს, პარლამენტი კი – ამომრჩევლის თაყვანსაზრისს. გარკვეულ როლს ასრულებს მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობაზე მყოფი წევრი სახელმწიფოც, რადგან ამ სახელმწიფოს, როგორც



ილუსტრაცია 19.2: ზოგჯერ გვეჩვენება, რომ ევროკავშირში პოლიტიკის შემუშავება კომიტეტის შეხვედრების ურთიერთგაუთავებელი რაუნდია. ევროპარლამენტის ასეთივე კომიტეტი ახალი საკანონმდებლო წინადადებების განსაბილწველად და ცენზის სანრულად იკრიბება.

წყარო: წყარო: ევროპარლამენტი

წესი, სურს, მისი პრეზიდენტობისას რაც შეიძლება მეტი საქმე გაკეთდეს, რაც, თავის მხრივ, დამოკიდებულია ამ სახელმწიფოს რესურსებზე, თითოეული წევრი ქვეყნის წარმომადგენლების მოლაპარაკების უნარზე, იმ დასასრულებელ საქმეებზე, რომლებსაც პრეზიდენტი ქვეყანა თავისი წინამორბედისგან იბარებს და ზოგადად არსებულ პოლიტიკურ კლიმატზე.

ლეგიტიმაცია

პოლიტიკა კანონის უზენაესობას უნდა ეფუძნებოდეს (დემოკრატიულ ქვეყნებში მაინც), რაც ნიშნავს, რომ მთავრობები და პოლიტიკური ლიდერები დანესებულ ფარგლებს ვერ გასცდებიან (მიუხედავად იმისა, რომ არაერთი მათგანი სწორედ ამას ცდილობს). ლეგიტიმაცია უზრუნველყოფს ინსტიტუციების მხრიდან მხოლოდ იმ ქმედების განხორციელებას, რის უფლებაც აქვთ კონსტიტუციაზე ან, ევროკავშირის შემთხვევაში, ხელშეკრულებების შინაარსზე დაყრდნობით. ამ შემთხვევაში მთავარი აქტორი მართლმსაჯულების სასამართლოა, რომელიც პასუხისმგებელია ხელშეკრულებების დაცვასა და ინტერპრეტაციაზე, რისთვისაც ის გამოსცემს წინასწარ გადაწყვეტილებას ან პირდაპირი მოქმედებების შემთხვევაში გამოაქვს გადაწყვეტილება.

იმპლემენტაცია

მკითხველს შეიძლება ეგონოს, რომ ახალი კანონის მიღების ან პოლიტიკური კურსის შემუშავების შემდეგ იგი პრაქტიკულ ცვლილებად მალე და უმტკივნეულოდ გარდაიქმნება, თუმცა არ არის გამორიცხული, ამ ეტაპზე ის გარკვეულ პოლიტიკურ ან ბიუროკრატიულ წინააღმდეგობას წააწყდეს, რის გამოც საჭირო გახდება ამ პოლიტიკის ხელახალი ინტერპრეტაცია ან დეფინიცია (Knill, 2015). შესაძლოა, გაჩნდეს მოულოდნელი პრობლემები, მაგ., შეიძლება, არ არსებობდეს პოლიტიკური თანხმობა ან ნება, შეიძლება, სირთულეები წარმოიშვას მათ იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელ ინსტიტუციებში ან წინააღმდეგობა პოლიტიკის სუბიექტების (ადამიანების, კორპორაციების, საზოგადოებრივი სააგენტოებისა და მთავრობების) მხრიდან წამოვიდეს; არ არის გამორიცხული, არსებობ-

დეს ბიუროკრატიულ უმოქმედობა ან არაეფექტიანობა, ან ფინანსების ნაკლებობა; შესაძლოა, შეცვლილ პირობებსა და ახალ მოცემულობაში პრიორიტეტების გადაჯგუფება გახდეს საჭირო; არ არის გამორიცხული, პოლიტიკური კურსის შინაარსისა და მისი მიზნების არასწორი და ურთიერთსანინააღმდეგო ინტერპრეტაცია მოხდეს.

იმპლემენტაციაზე მეთვალყურეობის პასუხისმგებლობა ევროკომისიას ეკისრება, რომელიც ამ პასუხისმგებლობას წევრი სახელმწიფოების ბიუროკრატიული აპარატის მეშვეობით ახორციელებს; ამ უკანასკნელის ეფექტიანობა და პასუხისმგებლობის გრძნობა კი სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოში და მის სხვადასხვა დეპარტამენტში განსხვავებული ხარისხისაა. იმის გამო, რომ კომისიას ყველა კანონის იმპლემენტაციის პროგრესის ზედამხედველობისათვის საკმარისი კადრები არ ჰყავს და არც სათანადო რესურსები გააჩნია, იგი იყენებს ინტერესთა ჯგუფებსა და ინდივიდებს, რომლებიც თავიანთი მთავრობების მიერ ამ კუთხით განხორციელებულ საქმიანობას მეთვალყურეობენ. მთავრობის მხრიდან საქმის გაჭიანურებისა და ფეხის ათრევის შემთხვევაში ისინი ამ ფაქტს საზოგადოების ყურადღებას მიაპყრობენ. ევროკომისიას საქმიანობაში ეხმარება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოც, რომელიც ევროკომისიის მოთხოვნით სათანადო დადგენილებას გამოსცემს, როცა კომისია რომელიმე წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ აღძრავს საქმეს. სპეციალიზებული სააგენტოების შექმნამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა იმპლემენტაციის ხარისხი (და ზოგადად პოლიტიკის წარმოება), რაზეც უკვე ვისაუბრეთ მე-14 თავში. სააგენტოები გასცემენ სათანადო ინფორმაციას და ახორციელებენ პოლიტიკური კურსის მონიტორინგს.

შეფასება

პოლიტიკის ციკლის ბოლო ეტაპზე აკვირდებიან, რამდენად გაამართლა ამა თუ იმ პოლიტიკამ. როცა პრობლემის ძირეული მიზეზები ცნობილია, როცა პრობლემა მეტ-ნაკლებად კონსერვირებული და ხილულია, როცა მისი მიზნები და ვადები გაწერილია და შეფასებებიც არსებობს („როცას" დიდი ნაკრები), მიზეზსა და შედეგს შორის კავშირის გაზომვა უკვე შესაძლებელია. თუმცა ხშირ შემთხვევაში ვერ ადგენენ პრობლემის მიზეზს ან დაზუსტებით ვერ ამბობენ, რა შედეგს გამოიღებს ესა თუ ის ქმედება.

პოლიტიკის შეფასებაში ყველა დაინტერესებული მხარეა ჩართული. თუმცა იმის გამო, რომ წარმატებას ათასი მშობელი ჰყავს, წარუმატებლობა კი ობოლია, სამთავრობო ინსტიტუტები დაფინანსებისა და გავლენის დაკარგვის შიშით შეცდომებს იშვიათად აღიარებენ. ამიტომ შეფასება იშვიათადაა ნეიტრალური. შედეგად საბოლოო გადაწყვეტილება იმის შესახებ, უნდა გაგრძელდეს თუ არა კანონებისა და პოლიტიკის მოქმედება, უნდა დარეგულირდეს ისინი თუ უარი ითქვას მათზე, ძირითადად გაპირობებულია პოლიტიკური მხარდაჭერის დონის ცვლილებებითა და ხარჯებზე გარკვეული ლიმიტის დაწესებით, ასევე მისი ეფექტიანობის შეფასებით.

ევროკავშირის პოლიტიკის მახასიათებლები

პოლიტიკურ სისტემას ნებისმიერ დონეზე, ადგილობრივი იქნება ის, სახელმწიფო თუ საერთაშორისო, თავისი მკაფიო მახასიათებლები აქვს, რაც შესაბამისი ინსტიტუციის უფლებათა და მოვალეობათა ერთობლიობასა და იმ საზოგადოების პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ გარემოზეა დამოკიდებული, რომლისთვისაც ეს პოლიტიკა იქმნება. ამ მახასიათებლების მიზეზები ოფიციალურ და არაოფიციალურ ფაქტორთა კომბინაციაში უნდა ვეძიოთ.

ფოკუსი 6

სიტუაციის ანალიზი – ევროკავშირის საჯარო პოლიტიკა: კვლევა და ინოვაცია

ევროკავშირის ცალკეულ წევრ ქვეყნებს, დიდი ხანია, საინტერესო გამოცდილება აქვთ კვლევებისა და ინოვაციების სფეროში: მეცნიერების, მრეწველობის, ავიაციის, საგზაო და სარკინიგზო ტრანსპორტის, ფარმაცევტული პროდუქტების, ციფრული სამყაროს, მონინავე მასალებისა და სუფთა ტექნოლოგიების სფეროებში ბევრი რამ, რასაც ახლა ჩვენ ვიყენებთ, სათავეს ევროპულ გამომგონებლობასა და კრეატიულობაში ღებულობს (მაგალითად, მეცნიერების სხვადასხვა დარგში მინიჭებულ ნობელის პრემიათა ნახევარზე მეტი ევროკავშირის წილად მოდის, რითაც ბევრებულ მტკიცებასაც კი უსწრებს).

თუმცა ევროკავშირი ჩამორჩება დანარჩენი მსოფლიოს დიდ ნაწილს ძირითად სფეროებში. მაგალითად, ევროკომისიის ბოლო მოხსენებაში (2018ი) ჩამოთვლილია შემდეგი პრობლემები: პროდუქტიულობის შენელებული ზრდა, მწიფლიოს მრავალი უდიდესი კომპანია შეერთებულ შტატებსა და აზიაშია, აშშ და იაპონია ევროკავშირზე გაცილებით მეტ ინვესტიციას ახორციელებენ კვლევებსა და განვითარებაში, ახალი ვენჩურული კაპიტალი (გადამწყვეტია ახალ ინოვაციებში ინვესტიციების უზრუნველსაყოფად) აშშ-ში ხუთჯერ მეტია, ვიდრე ევროკავშირში; აშშ-ის უნივერსიტეტები კი, როგორც ახალი მეწარმეების ინკუბატორები, ბევრად წინ უსწრებენ თავიანთ ევროპელ კოლეგებს.

ამ პრობლემის გაცნობიერების შედეგად შეიქმნა რამდენიმე პროგრამა, რომელთა მიზანია, ევროკავშირი უფრო პროდუქტიული და კონკურენტუნარიანი გახდეს. ევროპის კოსმოსური პროგრამის გაელენაზე მე-15 თავში ვილაპარაკეთ, „ევრბასისა" და „გალილეოს" გლობალური სანავიგაციო სატელიტური სისტემის მიღწევებს კი მე-20 თავში განვიხილავთ. 2014 წელს დაწყო შეიდწლიანი პროგრამა – „პორიზონტი 2020", ის დაახლოებით 80 მილიარდი ევროს ინვესტირებას ახორციელებს პროექტებში, რომელთა მიზანიც ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა და ევროკავშირის გლობალური კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესებაა. ყოველთვის დანამდვილებით ვერ ვიტყვით, რა გაელენას მოახდენს მიღებული ზომები შედეგებზე, მაგრამ კვლევებში ესოდენ დიდი ინვესტიციის განხორციელება ერთზე მეტყველებს – ევროკავშირი კვლევასა და განვითარებას (R&D) საგანგებო ყურადღებას აქცევს. „პორიზონტ 2020"-ის პოლიტიკურ ღირებულებაზე ყველა თანხმდება, რის გამოც მის შემდეგ ამოქმედდა პროექტი პორიზონტ ევროპა, რომელიც 2021–27 ნლებში დაფინანსების თითქმის 30%-იან ზრდას გულისხმობს.

მოკლედ, კვლევა და ინოვაცია დღის წესრიგის ერთ-ერთ საკვანძო პუნქტად იქცა; პოლიტიკის ფორმულირებასა და მის მიღებას მოპყვება ლეგიტიმაცია, განხორციელება და შეფასება. ეს ციკლი არასოდეს მთავრდება, მზარდი გარეგანი კონკურენციის პირობებში ევროკავშირის ინსტიტუტები გაუმჯობესებისთვის იღვწიან.

ოფიციალურად პოლიტიკა ინსტიტუციური წესებით იმართება და დამოკიდებულია იმაზე, რის გაკეთების უფლება აქვთ ან არ აქვთ პოლიტიკურ აქტორებს არსებული კონსტიტუციების (ხელშეკრულებების), კანონებისა და პოლიტიკის ფარგლებში. პოლიტიკაზე ასევე ზემოქმედებს ინსტიტუციათა შეფარდებითი უფლებამოსილება და მისი (ამ უფლებემოსილების) განსხვავებული ნყაროები (კომისია სუპრაეროვნული ბიუროკრატიული აპარატია, მინისტრთა საბჭოზე წევრი სახელმწიფოების ინტერესები ზემოქმედებს, ევროპარლამენტი ამომრჩეველს წარმოადგენს და ა.შ.). არაოფიციალურ დონეზე კი პოლიტიკას გარემოებები, საჭიროებათა ცვლილებები, ახალი შესაძლებლობები, კრიზისები და გარემოებებით შექმნილი ზენოლა მართავს. მასში თავისი წელილი შეაქვს ამ პოლიტიკით დაინტერესებულ ყველა მხარეს, ევროკავშირის შემთხვევაში – წევრ სახელმწიფოებს, მის ინსტიტუციებს, ინტერესთა ჯგუფებს, კორპორაციებს, პოლიტიკურ პარტიებს, საზღვარგარეთის ქვეყნების მთავრობებსა და რიგით მოქალაქეებს. ყველაფრის გათვალისწინებით შეგვიძლია, ევროკავშირის პოლიტიკური პროცესის ხუთი მახასიათებელი გამოვყოთ.

კომპრომისი და გარიგება

დემოკრატიული პოლიტიკა კომპრომისით ხორციელდება, ანუ საერთო გადაწყვეტილების მისაღებად და ერთობლივი მოქმედების განსახორციელებლად სხვადასხვა მოსაზრებები ერთიანდება. მხოლოდ საკუთარ შეხედულებებზე დაყრდნობით ვერავინ იმოქმედებს, რადგან პოლიტიკის შექმნას დისკუსია და გარიგება სჭირდება, პარტიებს საკუთარი პრიორიტეტები აქვთ, მოლაპარაკების მაგიდასთან მხარეები საკუთარ პრიორიტეტებს ასახელებენ და მოსაზრებებსა და მიკერძოებულ აზრებს გამოთქვამენ. ასეთი რამ განსაკუთრებით ხშირად ხდება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისათვის კარგად ნაცნობი კოალიციური მთავრობების შემთხვევაში, სადაც მონაწილე მხარეები მუდმივად იძულებული არიან, გარკვეულ კომპრომისზე წავიდნენ (იხ. თავი 17). კოალიციური მთავრობები ხშირია ფედერალურ სისტემებშიც (მაგ., ავსტრიაში, ბელგიასა და გერმანიაში), სადაც ძალაუფლება ეროვნულ და ქვეეროვნულ მთავრობებს შორისაა დანაწილებული. ევროკავშირში კი, სადაც უფლებამოსილება მკვეთრად გამიჯნული არ არის, ხოლო „მთავრობა", ფაქტობრივად, წევრი სახელმწიფოების კოალიციას წარმოადგენს, კომპრომისის მიღწევა კიდევ უფრო ძნელია.

პოლიტიკური თამაშები

პოლიტიკა ძალაუფლებისა და გავლენისათვის ბრძოლაა, სადაც თითოეული აქტორი ცდილობს, საკუთარი შეხედულებები მოახვიოს სხვებს თავს და მაქსიმალურ უპირატესობას მიაღწიოს. მრავალი მიზეზის გამო ამ ყველაფერს თამამად შეგვიძლია თამაში და სპორტიც კი ვუწოდოთ, სადაც ინდივიდუალური გუნდები ერთმანეთს მეტოქეობას უწევენ და გამარჯვების მოპოვებას ცდილობენ. პიტერსი (1992, გვ. 106-107) თამაშების სამ ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებულ ნაკრებს გამოყოფს: იმათ, რომლებიც წევრ სახელმწიფოთა შორის მიმდინარეობს, იმათ, რომლის მონაწილენიც ევროკავშირის ინსტიტუციები არიან და იმათ, რომლებიც ევროკომისიის ფარგლებში, გენერალურ დირექტორატებს შორის, იმართება. არის სხვა უამრავი თამაშიც, რომლებსაც თამაშობენ საერთო მიზნების მქონე წევრ სახელმწიფოთა ჯგუფები, ნევრი სახელმწიფოების ინტერესთა ჯგუფები (რომლებიც ევროკავშირის თამაშს საკუთარი სახელმწიფოების ინსტიტუციების წინააღმდეგ თამაშობენ), ევროპარლამენტის პოლიტიკური ჯგუფები და ევროკავშირი და წევრი სახელმწიფოები, რომლებიც საერთაშორისო სისტემაში თავიანთი მუდმივად ცვალებადი ფარდობითი პოზიციების განმტკიცებას ცდილობენ (თამაშის თეორიის განხილვა იხ. ინტეგრაციის გააზრება 9-ში, თავი 13).

ინკრემენტალიზმი

პოლიტიკაში იშვიათია დრამატული, გულისამაჩუყებელი განშორებები, რის გამოც მამაცებსა და რადიკალურებს (ლიდერთა საქციელის მიხედვით) ხშირად რისკიანისა და თავზე ხელაღებულის კოდურ სიტყვებად იყენებენ. პოლიტიკა ძირითადად ინკრემენტალიზმის საფუძველზე ხორციელდება, რომელშიც ახალი ინიციატივები ძველებს ეფუძნება, მათ შორის ერთადერთი განსხვავება გეზის ცვლილებაა (როგორც ამერიკელმა მკვლევარმა ჩარლზ ლინდბლომმა (1959) ამის შესახებ თქვა, ზედმეტი პოლიტიკის შექმნა უბრალოდ ყველაფრის „აწენვას" ნიშნავს). კენჭისყრის დროს პოლიტიკური ლიდერები აბომრჩეველს უხვ დაპირებებს აძლევენ, არწმუნებენ, რომ ცვლილებებს გაატარებენ და ახალ მიდგომებს



დიფერენცირებული ინტეგრაცია

პოსტფუნქციონალისტურ თეორიასთან დაკავშირებული ფენომენი (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 5, თავი 7), რომელიც აღწერს ევროპული ინტეგრაციისკენ სელის არათანაბარ პროგრესს: მართალია, ინტეგრაციის საერთო დონე და მასშტაბები იზრდება, მაგრამ მასში ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო სრულად არ მონაწილეობს. მიზეზი ხშირად ნევრი სახელმწიფოების ეროვნული სუვერენიტეტით შეშფოთება და მისი დაცვის სურვილია; მათ არ სურთ, დაამონ უფლებამოსილებები ან შეცვალონ მიდგომები, რომლებსაც სახელმწიფოს ძირითადი პასუხისმგებლობის ან იდენტობის ნაწილად თვლიან. ამის თვალსაჩინო მაგალითებია მონეტარული ინტეგრაცია – ევროკავშირის ყველა ნევრმა ქვეყანამ არ მიიღო ევრო; ასევე ნევრი ქვეყნების არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება ევროკავშირის თაედაცვის საერთო პოლიტიკის მიმართ.

შეიმუშავებენ. თანამდებობაზე მოსვლის შემდეგ კი მემკვიდრეობით იღებენ უკვე არსებულ კანონებსა და პოლიტიკას, რომლის ნაწილსაც ცვლიან, ნაწილს აუქმებენ, ნაწილს ყურადღებას არ აქცევენ, ნაწილი კი თავისით ფერმკრთალდება. პოლიტიკური ლიდერები ყოველთვის დიდი სიფრთხილით ეკიდებიან ცვლილებებს. ინკრემენტალიზმის ერთ-ერთი განშტოებაა განვლილ გზაზე დამოკიდებულება, რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირის ბევრი „ახალი კანონი" სულაც არ არის ახალი, ისინი არსებული კანონების „გადამღერებაა". ევროკავშირის სამთავრობათაშორისო თვისებები ნიშნავს, რომ ახალი ინიციატივები იშვიათად ხორციელდება ფართო თათბირების გარეშე, რაც იმდენად დიდ დროს მოითხოვს, რომ ევროკავშირს ხშირად ინერტულობაშიც ადანაშაულებენ.

დიფერენცირებული ინტეგრაცია

იდეალურ შემთხვევაში ერთობლივ საწარმოში ყველა პარტნიორი ერთი და იმავე ტემპითა და მიმართულებით ივლის. ასე ხდება სახელმწიფოების შემთხვევაშიც (თუმცა ფედერაციებში მხარეები ხშირად განსხვავებულ პოლიტიკას ატარებენ ხოლმე იმ სფეროებში, სადაც ამის უფლებამოსილება აქვთ), მაგრამ ევროკავშირში ყოველთვის ასე არ არის. ევროკავშირში გავრცელებული ფენომენია დიფერენცირებული ინტეგრაცია. რომელიც სხვადასხვა ფორმას იძენს:

განვლილ გზაზე დამოკიდებულება გადანყვეტილების მიღება უკვე არსებულის შინაარსით, მიუხედავად იმისა, რომ შეიძლება, გარემოებები და ხედვა შეცვალოს.

- ინტეგრაცია ალაკარტე (à la carte)**:** შემთხვევები, როცა კონკრეტული სახელმწიფო საერთოდ არ მონაწილეობს რომელიმე ინიციატივაში, მაგ., ევროზონისა და „შენგენის შეთანხმების" შემთხვევაში.
- მრავალსიჩქარიანი ინტეგრაცია: პოლიტიკა, რომელში ჩართვაც სურს ამა თუ იმ ქვეყანას, მაგრამ მას ამისთვის ჯერ მზად არ თვლიან; მაგ., ევროზონაში გაწევრიანების შეყოვნება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის.

ნაწილობრივი გაუქმება კანონის ნაწილობრივ მოშლა ან ანულირება, რაც საშუალებას აძლევს ევროკავშირის წევრ ქვეყანას, განსხვავებულად გამოიყენოს კანონი ან გაახანგრძლივოს მისი მოქმედების ვადა.

- ნაწილობრივი გაუქმება: ამა თუ იმ წევრ სახელმწიფოს უფლება ენიჭება, არ გაატაროს რომელიმე კანონის ან ხელშეკრულების გარკვეული ნაწილი, ან განსხვავებულად გამოიყენოს იგი, ან მისი იმპლემენტაციისათვის საჭირო ვადა გაუხანგრძლივონ, მაგ., როგორც მოხდა კვიპროსის, მალტისა და აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე ქვეყნის შემთხვევაში, რომლებსაც გაუხანგრძლივეს ვადა ადამიანების, საქონლისა და მომსახურების თავისუფალი გადაადგილების პირობების დასაკმაყოფილებლად მას შემდეგ, რაც ისინი ევროკავშირს შეუერთდნენ 2004 წელს.

ლოიფენისა და სხვათა (2012) მტკიცებით, დიფერენცირებული ინტეგრაცია ევროკავშირის პოლიტიკის მუდმივი მახასიათებელი გახდება. მისი არსის ჩასანვდომად კარგად უნდა გვესმოდეს პოლიტიკის ცენტრალიზაციის ხარისხი, ინტეგრაციის ფუნქციური დიაპაზონი და მისი ტერიტორიული განფენილობა. შიმელფენიგის (2018) აზრით, ბოლო დროს, მით უმეტეს უკანასკნელი კრიზისების ფონზე, ევროკავშირი „დიფერენცირებული დაშლის" ეპოქაში შევიდა. ამ ტერმინს იგი განსაზღვრავს „წევრი სახელმწიფოს დონისა და ინტეგრაციის ფარგლების შერჩევით შემცირებად". მისი მტკიცებით, ეს მაშინ ხდება, თუ წევრი ქვეყანა ევროკავშირში დარჩება. მაგრამ გამოეთიშება კონკრეტულ პოლიტიკას და მაშინაც, როცა ქვეყანა ევროკავშირიდან გავა, მაგრამ განაგრძობს მონაწილეობას ევროკავშირის კონკრეტულ პოლიტიკაში.

დისკუსია

არის თუ არა ევროპაში დემოკრატიის დეფიციტი?

დიახ

- ევროპელ მოქალაქეებს, ევროპარლამენტის გარდა, ევროკავშირის არც ერთ სათათბირო ოთახსა და დერეფანში პირდაპირი წარმომადგენლობა არ აქვთ; ევროკავშირის მრავალი შეკრება საზოგადოებისთვის დახურულია.
- იმისათვის, რომ მისი მოქალაქეები ევროკავშირს მეტი სერიოზულობით მოეკიდონ და მის საქმიანობასაც უკეთ ჩასწვდნენ, მათ უკეთ უნდა ესმოდეთ საკუთარი ინტერესი ინტეგრაციის პროცესში, რის ალბათობაც ნაკლებია, რადგან მოქალაქეებს ევროკავშირის ინსტიტუციების წევრებსა და მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე პირდაპირი ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა არ აქვთ.
- სანამ ევროპელ ლიდერებს ნაკლები პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ექნებათ ევროპელი მოქალაქეების წინაშე და სანამ მათი ანგარიშვალდებულება მხოლოდ მათი უშუალო ელექტორატის წინაშე პასუხისმგებლობით შემოიფარგლება, ისინი ეროვნული ინტერესების მიხედვით იმოქმედებენ და არა ევროპული ინტერესების; მათ ხშირად ექნებათ უთანხმოება ძირითადი საკითხების შესახებ, რის გამოც ევროკავშირი, როგორც გლობალური აქტორი, მოქალაქეების ნაკლები ნდობით ისარგებლებს.

არა

- ევროკავშირი კონფედერაციაა, რაც ნიშნავს, რომ იგი სახელმწიფოთა გაერთიანებაა, რომელშიც საკუთარი მოქალაქეების ინტერესების გამომხატველი წევრი სახელმწიფოების მთავრობები ერთობლივ გადაწყვეტილებებს იღებენ. ამიტომ ევროკავშირში არ არსებობს მოქალაქეთა პირდაპირი წარმომადგენლობის აუცილებლობა.
- ევროპარლამენტში (რომელიც მინისტრთა საბჭოსთან ერთად კანონშემოქმედებითობის უფლებამოსილებას იზიარებს) ევროპელი ამომრჩევლის ინტერესები ადეკვატურადაა წარმოდგენილი. ევროპარლამენტს შეუძლია, ზეწოლა მოახდინოს ევროკომისიაზე და აიძულოს იგი, გარკვეული ინიციატივებით გამოვიდეს.
- წევრი სახელმწიფოების არჩეული მთავრობები ევროკავშირის ინსტიტუციებში (ევროსაბჭოში, მინისტრთა საბჭოში) საკუთარ წარმომადგენლებს აგზავნიან ან თავად ნიშნავენ ამ ინსტიტუციათა (ევროკომისიის, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს) ხელმძღვანელ პირებს, რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირის მოქალაქეებს პირდაპირი წარმომადგენლობაც აქვთ და ირიბიც.
- საზოგადოებრივი ინტერესები გამოხატულებას პოვებს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს საქმიანობაში, ეროვნულ რეფერენდუმებში (რომლებმაც ზოგიერთ შემთხვევაში პოლიტიკის მიზნების ცვლილებაც კი გამოიწვია), ინტერესთა ჯგუფებისა და ევროპის ომბუდსმენის საქმიანობასა და სამოქალაქო ინიციატივებში (რაც ჯერ ბოლომდე დადასტურებული არ არის).

ელიტიზმი და დემოკრატიის დეფიციტი

დიდი ხანია, ევროკავშირს ელიტიზმის გამო აკრიტიკებენ, რაც ნიშნავს, რომ ევროპელი ბიუროკრატები და წევრი სახელმწიფოების ლიდერები, რომლებიც არავის წინაშე არ არიან პასუხისმგებელნი, საზოგადოებრივი აზრის გაუთვალისწინებლად მეტისმეტად ბევრ გადაწყვეტილებას იღებენ (მოსაზრებები განვიხილეთ მე-10 და მე-11 თავებში). ეროვნული რეფერენდუმების ჩატარების, ევროპარლამენტის უფლებამოსილების გაზრდისა და ინტერესთა ჯგუფების ლობირების წყალობით პოლიტიკის პროცესი გაცილებით ღია გახდა, მაგრამ დემოკრატიის დეფიციტი კვლავ პრობლემად და დებატების თემად რჩება.



დემოკრატიის დეფიციტი

იდეა, რომლის თანახმადაც ევროკავშირის ინსტიტუტებს არ აქვთ იდეალური დემოკრატიული ლიგიტიმაცია და პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ევროკავშირის მოქალაქეების წინაშე დემოკრატიულ ქვეყნებში პოლიტიკურ ლიდერებსა და ინსტიტუტებს არჩევნებში და კანონის უზენაესობა მოქალაქეების წინაშე ანგარიშვალდებულად აქცევს. მთავრობები კი საარჩევნო ყუთებში იცვლება, მართალია, ევროკავშირში ტარდება ევროპარლამენტის არჩევნები, მაგრამ ამომრჩევლებს არ აქვთ პირდაპირი ბერკეტი, რომლითაც გავლენას მოახდენენ ევროკომისიის, ევროკავშირის ბიუჯეტის ან ევროკავშირის ხელშეკრულებების შინაარსზე.

თუმცა რა დონეზე არსებობს ეს დეფიციტი და რამდენად წარმოადგენს იგი პრობლემას, დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ გვესმის ევროკავშირი (იხ. ქვემოთ). ევროკავშირის კრიტიკოსები მას ხშირად ახასიათებენ, როგორც „ელიტისტურს“, „გასაიდუმლოებულს“, „განყენებულს“. ერთ დროს დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ნაკლებობას „ლეგიტიმურობის კრიზისად“ (Franklin, 1996, გვ. 197) მიიჩნევდნენ, რასაც ყველა არ ეთანხმებოდა. მორავჩიკი (2002) თვლის, რომ დეფიციტზე ლაპარაკი უადგილოა, რადგან ევროკავშირის ინსტიტუციები კონსტიტუციური კონტროლითა და ბალანსით იზღუდება, მათ აქვთ „ვიწრო მანდატები, ფისკალური შეზღუდვები, სუპერმაჟორიტარული და თანმხვედრი კენჭისყრის მოთხოვნა და ძალაუფლების გაყოფა“. მორავჩიკის აზრით, საბოლოო ჯამში „ევროკავშირის პოლიტიკის შექმნის პროცესი, თითქმის ყველა შემთხვევაში, ნათელი, გამჭვირვალე და ეფექტიანია; იგი პოლიტიკურად აკმაყოფილებს ევროპის მოქალაქეების მოთხოვნებს“. ფოლესდალი და ჰიქსი (2006) მის აზრს არ იზიარებენ და ამტკიცებენ, რომ დემოკრატიის უმთავრესი მახასიათებელი ხელმძღვანელი ელიტისადმი და პოლიტიკური სტატუსკვოსადმი დაპირისპირებაა, აზრის ჩამოსაყალიბებლად კი აუცილებელია პოლიტიკური კონკურენცია. მათი აზრით, ევროკავშირის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ამომრჩევლის თანხმობა ნამდვილად არ გააჩნია.

ბიუჯეტი

საჯარო პოლიტიკის პროცესებზე, ალბათ, ცოტა რამ თუ ახდენს ისეთ მნიშვნელოვან გავლენას, როგორსაც ბიუჯეტი. მთავრობის უკლებლივ ყველა ქმედება გარკვეული თანხა ჯდება, პოლიტიკის გავლენა კი დიდწილადაა დამოკიდებული იმაზე, საიდან მოდის ეს თანხები (ბალანსი გადასახადებსა და ნასესხებ თანხებს შორის), რა სახის საქმიანობა იბეგრება, რამდენით იბეგრება, რაში იხარჯება შემოსული თანხები, რამდენად ეფექტიანად და რამდენი იხარჯება სხვადასხვა საქმიანობაზე (ამ თანხების შეფარდებითი წილი). მაგალითისათვის ავიღოთ სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა (Common Agricultural Policy (CAP)) (იხ. თავი 23): ათწლეულების განმავლობაში გაერთიანება გაცილებით მეტს ხარჯავდა სოფლის მეურნეობის სუბსიდირებაზე, ვიდრე პოლიტიკის რომელიმე სხვა სფეროზე, რასაც მნიშვნელოვანი შედეგები მოჰქონდა ევროპის სოფლის მეურნეობისათვის და გავლენას ახდენდა სოფლის მეურნეობით დაკავებული საზოგადოებისა და სხვა საზოგადოების კეთილდღეობის თანაფარდობაზე. სოფლის მეურნეობაზე ხარჯვა სხვა სფეროებში (მაგ., რეგიონულ განვითარებაზე) გამოსაყენებელ რესურსებს ამცირებდა.

ევროკავშირის ბიუჯეტს სამი მთავარი მახასიათებელი აქვს:

1. იგი საოცრად მცირეა. არსებობს მცდარი წარმოდგენა იმის შესახებ, რომ ევროკავშირი უზარმაზარ თანხებს ხარჯავს. 2019 წელს ევროკავშირის ბიუჯეტი მხოლოდ 135 მილიარდ ევროს, ანუ ევროკავშირის მასშტაბით ერთ სულ მოსახლეზე დღეში 72 ევრო ცენტს უდრიდა.

2. არსებობს შემოსავლის ზედა ზღვარი. ევროკავშირი ვერ მიიღებს შემოსავალს, რომელიც წევრი ქვეყნების ერთობლივი მთლიანი ეროვნული შემოსავლის (GNI) 1,2 %-ზე მეტს შეადგენს.

3. იგი დაბალანსებული უნდა იყოს. არ არსებობს ევროკავშირის ვალი, რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირი დაცულია ვალების თანმხლები პრობლემებისაგან (საპროცენტო გადასახადებისაგან). ამ მხრივ ევროკავშირი თავისი იმ წევრი სახელმწიფოებისგან განსხვავდება, რომლებიც

ეროვნული შენატანი (კონტრიბუცია)

საერთაშორისო ორგანიზაციების დაფინანსების ტიპური მეთოდი, რომელსაც ფინანსურად წევრ სახელმწიფოს საკუთარი შენატანი შეაქვს. ევროკავშირის შემთხვევაში მისი რაოდენობა წევრი სახელმწიფოს საერთო ეროვნული შემოსავლის მიხედვით ითვლება.

ეროვნული ბიუჯეტის დეფიციტს განიცდიან, რომელიც კიდევ უფრო გამწვავდა 2007-2009 წლების გლობალური ფინანსური კრიზისის დროს, როცა ამ სახელმწიფოებმა დამატებითი სესხები აიღეს.

საკუთარი რესურსები
ევროკავშირის შემოსავლების დამოუკიდებელი წყაროები. ისინი იმ სფეროებიდან შემოდის, რომლებსაც ევროკავშირი აკონტროლებს და არა ნევრი სახელმწიფოები.

თავისი მოკრძალებული ზომებისა და შედარებითი მონესრიგებულობის მიუხედავად, ევროკავშირის ბიუჯეტი, დიდი ხანია, პოლიტიკური დაპირისპირების თემაა, რაც დიდწილად ფინანსური დამოუკიდებლობის საკითხითაა გაპირობებული: რამდენად უნდა იყოს ევროკავშირი დამოკიდებული წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ შენატანებზე (კონტრიბუციებზე) (რაც სახელმწიფოებს გარკვეულ ბერკეტებს აძლევს ევროპულ ინსტიტუციებზე) და უნდა ჰქონდეს თუ არა ევროკავშირს საკუთარი რესურსების ქონის უფლება (შემოსავლის დამოუკიდებელი წყაროები, რაც ევროკავშირის ინსტიტუციებს მოქმედების მეტ დამოუკიდებლობას მისცემდა)? (ევროკავშირის ბიუჯეტზე მიმდინარე ბრძოლების გასაცნობად იხ. Laffan and Lindner, 2014, გვ. 214 ff.). ამ დებატებს დაემატა კითხვები ევროკავშირის ინსტიტუციების შეფარდებითი როლის შესახებ ბიუჯეტირების პროცესში; ასევე გაჩნდა კითხვები ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს მცდელობის შესახებ, რაც შეიძლება ნაკლები შეიტანოს და რაც შეიძლება მეტი მიიღოს.

„ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებას" საკუთარი მოკრძალებული შემოსავალი ჰქონდა, რომელსაც მწარმოებელთა დაბეგვრით იღებდა. „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების" შექმნის შემდეგ საბიუჯეტო სტრუქტურა შეიცვალა და ეროვნულ შენატანებზე გახდა დამოკიდებული. თითოეული წევრი სახელმწიფოს შენატანს ამ სახელმწიფოს ზომის მიხედვით ითვლიდნენ, რის შედეგადაც საფრანგეთს, გერმანიასა და იტალიას, ცალ-ცალკე, ეეგ-ის მთლიანი ბიუჯეტის 28% შეჰქონდა, ბელგიასა და ნიდერლანდებს – 8%, ლუქსემბურგს კი – 0.2%. პირველი სერიოზული პოლიტიკური ბრძოლა 1965 წელს დაიწყო, როცა ევროკომისია და ევროპარლამენტი ბიუჯეტზე მეტი კონტროლის მოსაპოვებლად გაჩაღებულ ბრძოლაში დაეჯახნენ ერთმანეთს. მოგვიანებით საქმეში ჩაერთო ეროვნული სუვერენიტეტის დაკარგვის შიშით შეშფოთებული შარლ დე გოლი, რომელიც ფრანგი ფერმერების უფლებებს თავგამოდებით იცავდა, რამაც 1965 წელს გაერთიანება „ცარიელი სკამის" კრიზისამდე მიიყვანა (იხ. თავი 5). რეფორმის განხორციელების საჭიროება ამით არ დასრულებულა. 1970-1975 წლებში მიღწეული შეთანხმების მიხედვით, ევროკავშირი საკუთარი წყაროებიდან – საბაჟო მოსაკრებლიდან, სოფლის მეურნეობის გადასახადებიდან, შაქრისთვის მიღებული შენატანებიდან, დამატებითი ღირებულების გადასახადის ფიქსირებული ნილიდან და მთლიან ეროვნულ შემოსავალზე ფიქსირებული ტარიფიდან მიღებული შემოსავლების გამოყენებაზე უნდა გადასულიყო.

ახალმა სტრუქტურამ რამდენიმე დილემა წარმოშვა: შემოსავლების ორი მესამედი სოფლის მეურნეობის სუბსიდირებაზე იხარჯებოდა (რაც კიდევ უფრო გაიზარდა, რადგან ფერმერებმა მეტი პროდუქტის ნარმოება დაიწყეს), ევროგაერთიანების საბაჟო ტარიფების შემცირების გამო საბაჟო მოსაკრებლიდან მიღებული შემოსავალი შემცირდა, სოფლის მეურნეობის პროდუქტზე გადასახადებმა იკლო, რადგან ევროგაერთიანება სურსათის მხრივ უფრო თვითკმარი გახდა, შემცირდა დღგ-დან მიღებული შემოსავლები, რადგან მოხმარებამ ევროკავშირის მშპ-თან მიმართებაში იკლო (Shackleton, 1990, გვ. 10-11). ზოგ წევრ სახელმწიფოს არ სურდა ევროგაერთიანების რესურსების ლიმიტის გაზრდა, ევროგაერთიანება კი დანაკლისს დეფიციტის გამოცხადებით ან კრედიტის აღებით ვერ შეავსებდა. მოვლენები კიდევ უფრო დაიძაბა 1980-იანი წლე-

დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ) მოხმარების გადასახადი, რომელიც გამოიყენება ევროპაში (მაგრამ არა, მაგალითად, შეერთებულ შტატებში) და იმატებს საქონლისა და მომსახურების მიწოდების ჯაჭვის თითოეულ ეტაპზე, ნარმოებაში გამოყენებული ნედლეულიდან დანყებული საბოლოო გაყიდვის ნერტილით დამთავრებული.

მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო (MFF) შეთანხმება, რომლითაც ევროკავშირი ადგენს შეიდწლიან ბიუჯეტებს და არა წლიურს. რომლებსაც საბელმწიფოები იყენებენ.

ბის დასაწყისში, როცა ევროგაერთიანების ისტორიაში ყველაზე ცნობილი პოლიტიკური კონფლიქტი დაიწყო: ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრმა მარგარეტ ტეტჩერმა (თანამდებობაზე იყო 1970–90 წლებში) კამპანია წამოიწყო ევროგაერთიანებაში დიდი ბრიტანეთის კონტრიბუციის შესახებ მოლაპარაკებების გასამართავად.

შედარებით მცირე სასოფლო-სამეურნეო სექტორის მქონე ბრიტანეთი, რომელიც იმპორტზე მაღალ გადასახადებს იხდიდა, ევროგაერთიანების ბიუჯეტში სხვა წევრ სახელმწიფოებზე მეტს იხდიდა და სანაცვლოდ ნაკლებს იღებდა. 1970 წლის შეთანხმება, რომელიც დიდი ბრიტანეთის გაწევრიანებამდე გაფორმდა, ძირითადად ექვსი დამფუძნებელი წევრი ქვეყნის ინტერესებს გამოხატავდა (Laffan and Lindner, 2014, გვ. 215) და საბიუჯეტო წესებსაც მათი ინტერესებიდან გამომდინარე ადგენდა. მაგრამ ბრიტანეთის მხრიდან ამგვარ გამოსვლას არავინ ელოდა. ტეტჩერი ამტკიცებდა, რომ სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა თავისუფალ ბაზარს ამახინჯებდა, იგი ფრანგულ-გერმანული კომპრომისს გამოხატავდა და თანხებს უყაირათოდ ხარჯავდა, რის გამოც იგი იძულებული იყო, თავის ქვეყნაში საჯარო სექტორზე ხარჯვა შეემცირებინა. ტეტჩერს გადაწყვეტილი ჰქონდა, ვითარება შეეცვალა. ცვლილების გატარება მან 1979 წლის ივნისში საბჭოს პირველივე სხდომაზე მოითხოვა, რომელსაც პრემიერ-მინისტრის რანგში ესწრებოდა (იგი არასწორი, მაგრამ ლამაზად ფორმულირებული ფრაზით გამოვიდა: „დამიბრუნეთ ჩემი ფული"). მდგომარეობა 1984 წლის ივნისამდე არ შეცვლილა. ბრიტანეთს 1984 წელსღა დაუკლეს გადასახადები. შეცვალეს სოფლის მეურნეობაზე ევროგაერთიანების ხარჯვითი წილიც (Dinan, 2014).

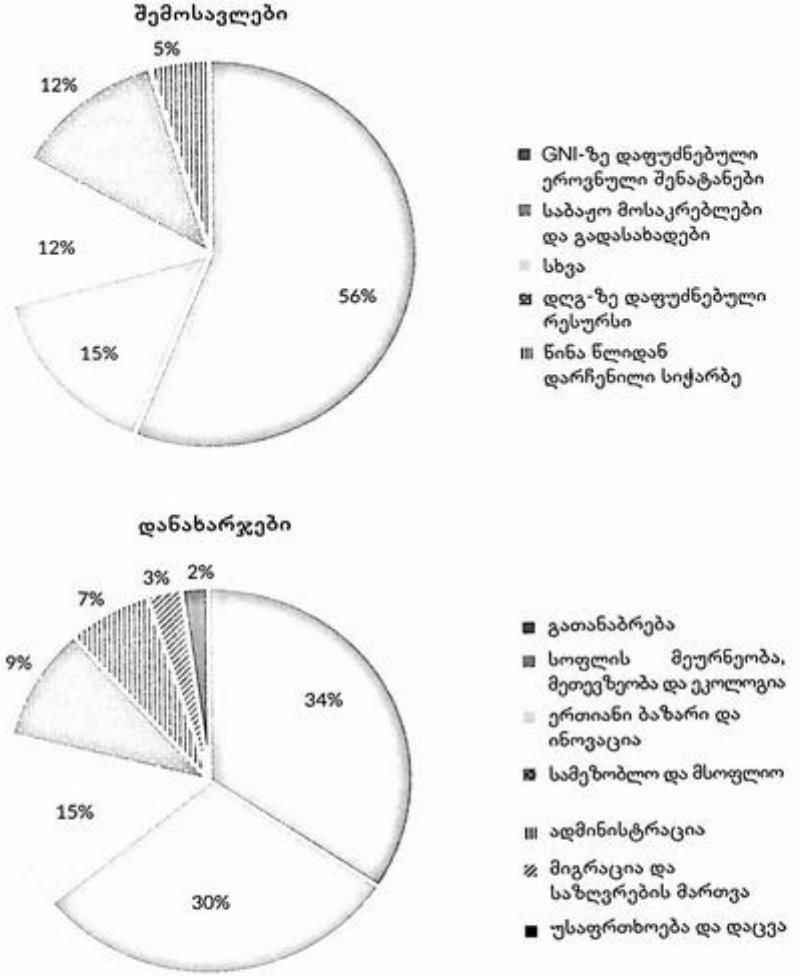
როდესაც ევროგაერთიანება გადახდისუუნარობის ზღვარზე იმყოფებოდა, გადაწყვიტა, საკუთარი რესურსების ჭერი დღგ-ის 1.4%-მდე გაეზარდა, ევროსაბჭოს მიერ 1988 წლის თებერვალში შეთანხმებული სხვა რეფორმების შემდეგ კი ნლიური (რომლის გამოც ხშირად პოლიტიკურად შემაძრწუნებელი დებატები მიმდინარეობდა) ბიუჯეტიდან მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩოს (MFF) მონესრიგებულ სქემაზე გადავიდნენ, რაც ხარჯებს უფრო პროგნოზირებადს ხდის და დადგენილ ფარგლებში ინარჩუნებს; ახალ ფინანსურ ჩარჩოზე, რომელიც 2021 წლიდან 2027 წლამდე პერიოდში იგეგმება, მოლაპარაკება ახლა, ამ წიგნის გამოსაცემად მზადებისას, მიმდინარეობს. საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღება დაახლოებით იმავე გზით მიმდინარეობს, როგორითაც ევროკავშირის კანონმდებლობას იღებენ – ბიუჯეტის გეგმას შეიმუშავებს კომისია, განიხილავს და აკორექტირებს მინისტრთა საბჭო და პარლამენტი და ახორციელებს კომისია აუდიტორთა სასამართლოს ზედამხედველობით. ამ გამარტივებული მონახაზის მიღმა ინტენსიური ვაჭრობა მიმდინარეობს და ათასობით გადაწყვეტილება მიიღება, რომლებშიც ევროკავშირის ინსტიტუციები და წევრი ქვეყნების მთავრობებია (ყველა დონე – ეროვნული და ადგილობრივი) ჩართული.

შემოთავაზებულ 2021-27 წლების მრავალწლიან ფინანსურ ჩარჩოში შემოსავლები სამი ძირითადი წყაროდან შემოვა (იხ. დიაგრამა 19.2):

1. 56%-ზე ოდნავ მეტი წევრი ქვეყნებიდან მათი ეკონომიკური პროდუქტიულობის დონის გათვალისწინებით (2003 წელს შემოსავლების 43% შემოდიოდა). თითოეულ წევრი სახელმწიფო საკუთარ წვლილს შეიტანს, რომელიც დაახლოებით მისი მთლიანი ეროვნული შემოსავლის (GNI) პროპორციული იქნება;

2. დღგ-დან მიღებული შემოსავლები 12%-ზე ოდნავ მეტი იქნება, რაც 2003 წელს მიღებულ 38%-ზე ნაკლებია.

დიაგრამა **19.3** *ევროკავშირის ბიუჯეტი, 2021–27*



წყარო: ევროპარლამენტის კვლევითი სამსახური (2018).

3. თითქმის 15% შემოვა არაწევრი ქვეყნების იმპორტიდან მიღებული მოსაკრებლიდან (ერთიანი საგარეო ტარიფის მოქმედების ფარგლებში) და სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციაზე დაწესებული გადასახადიდან.

რაც შეეხება იმას, თუ რაზე იხარჯება ეს თანხები, ევროკავშირმა ერთხელ უკვე დაადგინა ხარჯვა პოლიტიკის სფეროებს მიხედვით, მაგ., 2006 წელს ბიუჯეტის 47% სოფლის მეურნეობაზე იხარჯებოდა, 30% – სტრუქტურულ ფონდებზე, დაახლოებით 9% – „საშინაო პოლიტიკაზე", 5% – საგარეო ქმედებებზე, 6% კი – ადმინისტრაციაზე. მას შემდეგ ხარჯვა შეიცვალა პოლიტიკის ამოცანების მიხედვით, სადაც აქცენტი პოლიტიკის მიზნებზე გადავიდა. 2021-2027 წლებში ხარჯვა შემდეგნაირად განაწილდა:

- 34.5% (392 მილიარდი ევრო) გამოიყო „გათანაბრებისა და ერთობლივი ღირებულებებისთვის", რომელიც ძირითადად მიმართულია რეგიონულ განვითარებაზე სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდების გავლით (იხ. თავი 22).
- 29.7% (337 მილიარდი ევრო) განაწილდა ბუნებრივ რესურსებსა და ეკოლოგიაზე, ძირითადად სოფლის მეურნეობისა და მეთევზეობის პოლიტიკაზე, გარემოსა და კლიმატის მოქმედების LIFE პროგრამასთან ერთად.
- 14.7% (166 მილიარდი ევრო) მიმართულია ერთიან ბაზარსა და „ინოვაციასა და ციფრულ აქტივობებზე".
- 9.6% (109 მილიარდი ევრო) სამეზობლო და მსოფლიო პოლიტიკისთვის, რაც მოიცავს განვითარებისთვის გაწეულ დახმარებას, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში გაწეულ ხარჯებს.
- 6.7% (75 მილიარდი ევრო) ადმინისტრაციისთვის, ევროკავშირის თანამშრომლების ხელფასებისა და პენსიებისთვის, შენობებისა და ინფრასტრუქტურის ხარჯებისთვის. ამ თანხის ნახევარზე ნაკლები იხარჯება ევროკომისიაზე (რიგით ევროპელებს შორის გავრცელებული ერთ-ერთი ყველაზე მცდარი წარმოდგენა ევროკავშირის შესახებ ის არის, რომ ამ სფეროში ხარჯი იმაზე გაცილებით მეტია, ვიდრე სინამდვილეშია).
- 2.7% (31 მილიარდი ევრო) მიმართულია მიგრაციასა და საზღვრის მართვაზე (იხ. თავი 25).
- 2.1% (დაახლოებით 24 მილიარდი ევრო) იხარჯება უსაფრთხოებასა და თავდაცვაზე. მათ შორის გათვალისწინებულია მეტი დანახარჯი ინფრასტრუქტურაზე, რის მიზანიცაა სამხედრო აქტივების უფრო ადვილად გადაადგილება ევროკავშირის ფარგლებში.

ზემოთ მოყვანილი რიცხვები მხოლოდ ევროკავშირის ბიუჯეტს წარმოადგენს; მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ეს ბიუჯეტი წევრი ქვეყნების ბიუჯეტების კონტექსტში უნდა წარმოვიდგინოთ, რომლებიც ერთობლივად 50-ჯერ აღემატება ევროკავშირისას.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რამდენად ჰგავს ან განსხვავდება ევროკავშირის პოლიტიკის პროცესი სახელმწიფოებისგან?
2. მიუთითებს თუ არა ევროკავშირის პოლიტიკის ციკლი იმაზე, რომ მასში ყველა ინტერესი ადეკვატურად არის წარმოდგენილი?
3. რამდენად ემთხვევა ან განსხვავდება ევროკავშირის პოლიტიკის პროცესის ძირითადი მახასიათებლები სახელმწიფოებისას?
4. არის თუ არა ევროპაში დემოკრატიის დეფიციტი და თუ არის, რამდენად მნიშვნელოვანია ის?
5. უნდა გადაეცეს თუ არა ევროკავშირის ინსტიტუტებს მეტი საბიუჯეტო რესურსი და, შესაბამისად, მეტი თავისუფლება პოლიტიკის თვალსაზრისით?

ძირითადი ტერმინები

განვლილ გზაზე დამოკიდებულება
დამატებული ღირებულების გადასახადი
დღის წესრიგის დადგენა
ეროვნული შენატანები (კონტრიბუცია)
თეთრი დოკუმენტი
კოორდინაციის ღია მეთოდი
მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო
ნაწილობრივი გაუქმება
პოლიტიკის გავრცელება
პოლიტიკის ევოლუცია
პოლიტიკის კონვერგენცია
საკუთარი რესურსები

კონცეფციები

დემოკრატიის დეფიციტი
დიფერენცირებული ინტეგრაცია
საჯარო პოლიტიკა

დამატებითი ლიტერატურა

- Buonanno, Laurie, and Neill Nugent (2013) Policies and Policy Processes of the European Union (Palgrave Macmillan). ევროკავშირის საჯარო პოლიტიკის ვრცელი კვლევა, ძირითადი პოლიტიკის აქტორების, პოლიტიკის პროცესის თავისებურებებისა და პოლიტიკის კონკრეტული სფეროების განხილვა.
- Richardson, Jeremy, and Sonia Mazey (eds) (2015) European Union: Power and Policy-Making, 4th edn (Routledge). ევროკავშირის პოლიტიკის კვლევების რედაქტირებული კრებული, რომლის კონკრეტული თავებიც ფოკუსირებულია ინსტიტუციებზე, მოდელებსა და წარმომადგენლობის არხებზე.
- Zahariadis, Nikolaos, and Laurie Buonanno (eds) (2017) The Routledge Handbook of European Public Policy (Routledge). ევროკავშირის პოლიტიკის გააზრების სხვადასხვა მეთოდის რედაქტირებული კრებული, რომლის კონკრეტული თავებიც კონცენტრირებულია სხვადასხვა სფეროზე.

კადრი: საბერძნეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1981 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	25% დადებითი (ევროკავშირში ყველაზე დაბალი), 39% ნეიტრალური, 35% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (2001 წლიდან)
დედაქალაქი	ათენი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	21/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	58.7%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	12/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

10,8 მილიონი

მოსახლეობა

$203 მილიარდი

მთლიანი შიდა პროდუქტი

$18,885

მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

132,000 კვ. კმ.

ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

მიუხედავად იმისა, რომ საბერძნეთი ევროკავშირის ერთ-ერთი ძველი წევრი ქვეყანაა, ის ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემურიცაა. მისმა პრობლემებმა პიკს 2009 წელს დაწყებული სუვერენული ვალის კრიზისის დროს მიაღწია, რამაც ცხადყო, რომ საბერძნეთი თავის ეკონომიკას დიდი ხნის განმავლობაში არასწორად მართავდა. იგი ევროპულ თანამეგობრობას სამხედრო მმართველობის პერიოდიდან (1967–73) გამოსვლის შემდეგ შეუერთდა და თავიდან გაამართლა იმედი, რომ ეეგ-ის წევრობა დემოკრატიული მანდატის განმტკიცებაში დაეხმარებოდა. მოგვიანებით ურთიერთობა დაეძაბა მეზობელ თურქეთთან და მაკედონიასთან, გაუჭირდა ევროს მიღების პირობების შესრულება, ევროზონის კრიზისის შემდეგ ღრმა რეცესია განიცადა, 2015 წელს კი სირიელი ლტოლვილების კრიზისის მძიმე ტვირთი დაანვა. ქვეყანაში კვლავაც მაღალია კორუფციისა და უმუშევრობის დონე. მიუხედავად იმისა, რომ ბერძნები ევროს უჭერენ მხარს, ევროკავშირის მიმართ უკმაყოფილება სულ უფრო მატულობს; ამომრჩეველთა მხარდაჭერა ძველი ძირითადი პარტიებიდან ახალ და უფრო რადიკალურ ალტერნატივებზე გადავიდა.

20 ეკონომიკური პოლიტიკა

მიმოხილვა

ეკონომიკური საკითხები დიდი ხნის მანძილზე იყო ევროინტეგრაციის ყურადღების ცენტრში. „რომის ხელშეკრულების" უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენდა ერთიანი ბაზრის შექმნა, „საერთო ევროპული აქტისა" – ერთიანი ბაზრის დასრულება, „მაასტრიხტის ხელშეკრულებისა" კი – ერთიანი ვალუტის შემოღების სამზადისის დაწყება. ევროპული ინტეგრაციის თავდაპირველი მიზანი იყო სიმდიდრისა და შესაძლებლობების შექმნა, რათა ომის შემდგომი პერიოდის ნანგრევებად ქცეული ევროპა აღმდგარიყო და ისეთი ორმხრივი კავშირები დამყარებულიყო, რომლებიც მომავალ ომს წარმოუდგენლად აქცევდა. ამ თვალსაზრისით, ეს გეგმა წარმატებული აღმოჩნდა: დღეს ევროპა იმაზე გაცილებით მშვიდობიანი და აყვავებულია, ვიდრე მთელი ისტორიის მანძილზე ყოფილა.

მოგვიანებით ეკონომიკური ინტეგრაციის ფოკუსად ეფექტიანობა იქცა: ევროკავშირი უფრო კონკურენტუნარიანი უნდა გამხდარიყო გლობალურ სისტემაში, რომელშიც თავიდან შეერთებული შტატები დომინირებდა, მოგვიანებით მას იაპონია შეუერთდა, ახლახან კი – ჩინეთი. ევროკავშირის პოლიტიკა ებრძვის უმუშევრობას, ეკონომიკის ზრდის შენელებულ ტემპს, ნაკლებ ინოვაციას შრომითი ბაზრების ლიბერალიზაციის მხრივ და მოსახლეობის შემცირებითა და ხანდაზმულთა რაოდენობის ზრდით გამოწვეულ პრობლემებს. ევროკავშირის დამოკიდებულებას ბუნებრივი აირისა და ნავთობის იმპორტზე და აცხადებს, რომ ეკონომიკური შესაძლებლობები ხანდახან უფრო რიტორიკულია, ვიდრე რეალური.

„ლისაბონის სტრატეგია 2000", რომლის მიზანიც ათ წელიწადში ევროკავშირის მსოფლიოს ყველაზე კონკურენტულ და დინამიკურ ეკონომიკად გადაქცევა იყო, ნარუმატებელი აღმოჩნდა, რის გამოც ვადამ 2020 წლამდე გადაინია. ევროპის წინაშე არსებული გამოწვევები გაამძაფრა გლობალურმა ფინანსურმა და ევროზონის კრიზისებმა, ასევე ნევრი სახელმწიფოების მიერ იმ რეფორმების გატარების დაყოვნებამ, რომლებიც ევროკავშირს თავისი სრული პოტენციალის მიღწევის შესაძლებლობას მისცემს.

საკვანძო საკითხები

- ეკონომიკური თანამშრომლობა, რომელიც აერთიანებს მონეტარულ, ფისკალურ, კონკურენციისა და სავაჭრო პოლიტიკას, დიდი ხანია, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ცენტრში რჩება.
- თავიდან ევროპის ერთიანი ბაზრის მშენებლობა შენელებული ტემპით მიმდინარეობდა. პროგრესი 1990-იან წლებში დაიწყო, თუმცა ეკონომიკური ლიბერალიზაცია არაერთგვაროვნად მიმდინარეობს; ევროკავშირს გაუჭირდა „ლისაბონის სტრატეგიის" მიზნების მიღწევა.
- ერთიანი ბაზრის პროგრამა ითვალისწინებს მეტ ინვესტირებას კვლევასა და განვითარებაში, დასაქმებული ქალებისთვის ცვლილებების განხორციელებას, საბაჟო და სასაზღვრო შემოწმებების თითქმის გაუქმებას და ტრანსევროპული ქსელების მშენებლობას.
- ერთიანმა ბაზარმა ასევე დააჩქარა კორპორაციული შერწყმა და შესყიდვები ევროპის საზღვრებს გარეთ, რამაც ევროპულ კორპორაციებს საშუალება მისცა, გარკვეულწილად დაებრუნებინათ ომამდელი გლობალური დომინანტური პოზიცია.
- დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენების აღსაკვეთად ევროკავშირი ატარებს კონკურენციის პოლიტიკას, რომელიც ორიენტირებულია შემზღუდავი პრაქტიკის შემცირებაზე, კომპანიათა შერწყმის კონტროლსა და სახელმწიფო დახმარების ეფექტიანობის მონიტორინგზე.
- ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკა ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო, ეფექტიანი და პატივსაცემია ევროკომისიის მიერ გატარებულ ყველა პოლიტიკას შორის; მას გაელენა აქვს ევროკავშირის საზღვრებს გარეთ.

ეკონომიკური პოლიტიკის დომინანტური როლი

როდესაც 2016 წელს, გაერთიანებული სამეფოს რეფერენდუმის შემდგომ წლებში, ბრექსიტის დრამა განვითარდა, მხოლოდ იმაზე ლაპარაკობდნენ, რას უქადდა დიდ ბრიტანეთს ევროკავშირიდან გასვლა. მართალია, პარტნიორებმა მიაღწიეს შეთანხმებას განქორწინების პირობებზე, მაგრამ მან ბრიტანეთში ვერც პოლიტიკური მხარდაჭერა მოიპოვა და ვერც საზოგადოებრივი, რის შედეგადაც ბრექსიტი შეიძლებოდა შეთანხმების პირობების გარეშე მომხდარიყო – ვერ მიიღწეოდა შეთანხმება დიდ ბრიტანეთსა და ევროკავშირს შორის საქმიანი ურთიერთობების სამომავლო პირობებზე. ბრექსიტის მხარდამჭერები თავდაჯერებულად ამტკიცებდნენ, რომ ბრიტანეთი ნებისმიერ შემთხვევაში, შეთანხმების პირობების ან მათ გარეშე, გავიდოდა ევროკავშირიდან, სხვები კი, მათ შორის მაღალი რანგის სამთავრობო პირები, საბანკო და ბიზნესის სექტორის მაღალჩინოსნები, აცხადებდნენ, რომ ეკონომიკურ პირობებზე შეთანხმების გარეშე განხორციელებული ბრექსიტი ეკონომიკურად დააზიანებდა არა მხოლოდ ბრიტანეთს, არამედ მთელ ევროკავშირს. აკეთებდნენ შემდეგ პროგნოზებს:

- დიდი ბრიტანეთი გამოეთიშებოდა ევროკავშირთან გაფორმებულ უამრავ შეთანხმებას, რის გამოც გახდებოდა „მესამე ქვეყანა" მის 27 წევრთან ურთიერთობაში.
- ბრიტანეთის მშპ რამდენიმე თვეში რამდენიმე პროცენტული პუნქტით დაეცემოდა.
- ბრიტანეთის გასვლა იმოქმედებდა საკვების იმპორტზე ევროკავშირიდან.
- ბრიტანეთის გასვლა იმოქმედებდა ქვეყნის სოფლის მეურნეობაზე, ვინაიდან კვლავ დაწესდებოდა საბაჟო მოსაკრებელი მის მიერ ევროკავშირში განხორციელებულ საკვების ექსპორტზე.
- დაირღვეოდა ევროკავშირთან არსებული მიწოდების ჯაჭვი.
- გაიზრდებოდა ყველა იმპორტირებული საქონლის ფასი.
- დაიკარგებოდა სამუშაო ადგილები, რადგან დაიხურებოდა ან სხვა ადგილას გადავიდოდა ევროკავშირთან დაკავშირებული ყველა ბიზნესი.
- გართულდებოდა ზოგადად მოგზაურობა.
- შემცირდებოდა ბინების ფასები ან, როგორც ყველაზე პესიმისტურად განწყობილები აცხადებდნენ, საერთოდ „ჩაიძირებოდა".
- ბრიტანეთს სასწრაფოდ მოუწევდა ევროკავშირთან და მსოფლიოს სხვა ნაწილებთან ასობით ახალ სავაჭრო გარიგებაზე მოლაპარაკება, რათა ჩაენაცვლებინა ისინი, რომლებიც ევროკავშირიდან მისი გასვლის შემდეგ გაუქმდებოდა.

ეკონომიკური პოლიტიკა ეხება საქონლისა და მომსახურების მართვას, მათ შორის: წარმოებას, მოხმარებას, ფულის მარაგსა და კონკურენციას.

პოლიტიკური ეკონომიკა ბაზრებსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის შესწავლა.

ბრექსიტთან დაკავშირებულ მთელ ამ დრამაში ორი საკითხი გამოიკვეთა: უპირველეს ყოვლისა, ის, რომ ბრიტანეთის ეკონომიკა თავის ევროკავშირელ მეზობლებთან მჭიდროდ იყო გადაჯაჭვული, რაც გასაკვირი არ არის, რადგან, მართალია, მავანთა მტკიცებით, გლობალიზაცია სულს ღაფავს ან ცვლილებას განიცდის (იხ., მაგ., King, 2017; O'Sullivan, 2019), მაგრამ ეროვნულ ეკონომიკებს ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირი აქვთ, მით უფრო ევროკავშირის ერთიან ბაზარზე. მეორე, კიდევ ერთხელ გახდა ნათელი, რამდენი რამ არის გაურკვეველი ეკონომიკასა და ეკონომიკურ პოლიტიკაში; დებატების უმეტესი ნაწილი ისეთი ფორმებით რბილდებოდა,

როგორიცაა ალბათ და შესაძლებელია; ასევე გაისმოდა გაფრთხილებები იმის შესახებ, რომ დიდი ბრიტანეთი უფსკრულის პირას იყო.

საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკა
ეკონომიკის ქცევის შესწავლა საერთაშორისო დონეზე, მათ შორის ვაჭრობის, ბიზნესის, ფინანსების, განვითარებისა და საერთაშორისო ურთიერთობების როლის კვლევა.

ბრექსიტის შესახებ მიმდინარე დებატებმა კიდევ ერთხელ შეგვახსენა ეკონომიკური პოლიტიკის დომინანტური როლი საჯარო პოლიტიკის დღის წესრიგში. მიუხედავად იმისა, რომ ეკონომიკური პოლიტიკა ძირითადად ბაზრებს, წარმოებას, მიწოდებას, ხარჯებსა და ეფექტიანობას ეხება, ის პოლიტიკის თითქმის ყველა სხვა სექტორზეც ზემოქმედებს. მას შეუძლია გავლენა მოახდინოს გარემოს ხარისხზე, დანაშაულის მაჩვენებლებზე, განათლებაზე, ეროვნულ უსაფრთხოებაზე, საზოგადოებრივ ჯანმრთელობაზე, ტურიზმზე, სამეცნიერო კვლევებზე, მინათსარგებლობაზე, ტრანსპორტზე, საცხოვრებელსა და ყველა სახის საჯარო



ინტეგრაციის გააზრება 12

საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომია

ევროკავშირის შესახებ მიმდინარე თეორიულ დებატებზე სულ უფრო მეტად ზემოქმედებს საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკის აკადემიური დისციპლინა (IPE), რომელსაც ზოგჯერ „გლობალურ პოლიტიკურ ეკონომიკას“ უწოდებენ (იხ. Smith et al., 2013). ეს დისციპლინა, რომელიც აერთიანებს ეკონომიკასა და საერთაშორისო ურთიერთობებს, შედარებით ახალი კონცეფციაა (1980-იან წლებამდე ის საუნივერსიტეტო საგნების ნუსხაში არ იყო), რის გამოც მისი საზღვრები ჯერ მტკიცედ დადგენილი არ არის; ის გარკვეულწილად აერთიანებს შედარებით პოლიტიკას, საჯარო პოლიტიკასა და საერთაშორისო ურთიერთობებს. თანხმდებიან იმაზე, რომ მისი ყურადღების ცენტრში მოქცეული არიან ისეთი პოლიტიკური აქტორები, როგორებიცაა სახელმწიფოები და ინსტიტუტები, რომლებიც ზემოქმედებენ ეკონომიკურ ურთიერთქმედებაზე და პირიქით. ამ დისციპლინის მიზანია ეკონომიკის ახლებურად გაგება და პოლიტიკასა და ეკონომიკას, სახელმწიფოებსა და ბაზრებს შიდა და საერთაშორისო ფაქტორებს შორის არსებული მიჯნების მოშლა.

საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკის მკვლევართა ინტერესს იწვევს ვაჭრობა, ფინანსები, ინვესტიციები, ბაზრები, გლობალიზაცია და განვითარება, თუმცა ინტეგრაციის კვლევებში უმთავრესი მაინც რეგიონალიზმია. საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკა ისეთ თემებს აერთიანებს, როგორებიცაა: გლობალური ეკონომიკური და პოლიტიკური ზეწოლა, რომელიც ხელს უწყობს რეგიონალიზმს, სხვადასხვა რეგიონული დაჯგუფების მიზნებისა და სტრუქტურების შედარება, ინსტიტუციონალიზაციის დონეების ცვალებადობა, რეგიონალიზმის გავლენა იდენტობაზე და რეგიონული ინტეგრაციის გავლენა თავისუფალ ვაჭრობაზე. ასევე ეროვნული სახელმწიფო და საერთაშორისო სისტემა (Rosamond, 2000). გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა წარმოაჩინა ვაჭრობას, ფინანსებსა და საერთაშორისო ინსტიტუტებს შორის არსებული ურთიერთობები და ის სირთულეები, რომლებსაც მთავრობები ამ ურთიერთობების მართვისას აწყდებიან.

ევროკავშირის მკვლევრების განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს დაძაბულობა ეკონომიკურ ღიაობასა და პროტექციონიზმს შორის. ერთიანი ბაზარი და თავისუფალი ვაჭრობა, დიდი ხანია, ევროპული ინტეგრაციის დღის წესრიგში უპირველეს პოზიციას იკავებს, თუმცა არც ეკონომიკური ნაციონალიზმი გამქრალა. დავობენ ღია სავაჭრო სისტემაში ჩართული სახელმწიფოების შედარებით მოგებასა და ზარალზე. ერთი მხრივ, რეალისტთა (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 2) მტკიცებით, საერთაშორისო სისტემის ძირითადი აქტორები ერთმანეთთან კონკურენციაში მყოფი სახელმწიფოები არიან, პოლიტიკური ძალაუფლებისა და ეკონომიკური სიმდიდრისკენ სწრაფვა კი ერთმანეთზეა გადაჯაჭვული. მეორე მხრივ, ლიბერალთა (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 15) აზრით, ინტეგრაციიდან ყველა სახელმწიფო გარკვეულ სარგებელს იღებს და ეკონომიკურ საკითხებში სახელმწიფოების როლი მინიმუმამდე უნდა იქნეს დაყვანილი.

მომსახურებაზე. ის მჭიდროდ დაკავშირებული მონეტარულ, ფისკალურ, კონკურენციისა და სავაჭრო პოლიტიკასთანაც (იხ. შემდეგი თავები), ხშირად კი გადამწყვეტი ფაქტორია (განსაკუთრებით დემოკრატიულ ქვეყნებში) მთავრობების არჩევისას და მათი ხელისუფლებაში ყოფნის დროს, მათ მიერ გეზის შერჩევისას. პოლიტიკისა და ეკონომიკის „განქორწინება" შეუძლებელია: პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, დიდწილად, ეკონომიკური საჭიროებები და ზეწოლა განაპირობებს, მთავრობის ეკონომიკურ არჩევანზე კი პოლიტიკური მოსაზრებები ზემოქმედებს. პოლიტიკური ეკონომიკის შესწავლა იმდენად უმთავრესია სოციალურ მეცნიერებებში, რომ კლარკი (2016) მას „ნამდვილ სოციალურ მეცნიერებასაც" კი უწოდებს, საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკის შესწავლა კი გადამწყვეტია ევროკავშირის ეკონომიკური პოლიტიკის განსაკუთრებული დინამიკის ჩასანვედმად (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 12).

მიუხედავად მისი მკაფიო მნიშვნელობისა, ეკონომიკური პოლიტიკის დინამიკა და პრინციპები ცუდად ესმით, თვით პროფესიონალ ეკონომისტებსაც კი, რის გამოც მათ უნარებსა და შესაძლებლობებზე საინტერესო კომენტარები გაისმის: მაგალითად, ინვესტორ უორენ ბაფეტის თქმით, აქციათა ფასების პროგნოზირების ერთადერთი ღირებულება ის არის, რომ ის ამ მკითხავებს თავის მონონების საშუალება აქვთ, ლოურენს პიტერი (პიტერის პრინციპის ავტორი, რომელიც ამბობს, რომ იერარქიაში ადამიანები მხოლოდ თავიანთი არაკომპეტენტურობის დონემდე მაღლდებიან) კი ეკონომისტს შემდეგნაირად განმარტავს: „ექსპერტი, რომელიც ხვალ გაიგებს, რატომ არ მოხდა დღეს, რაც მან გუშინ ინასწარმეტყველა". გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა კიდევ ერთხელ ცხადყო, რაოდენ გაურკვევლად ფუნქციონირებს ეკონომიკა; შედეგად ეკონომისტთა უმეტესობა ვერ თანხმდებოდა ეკონომიკის ფუნქციონირების მიზეზებზე, შედეგებსა და გრძელვადიან მნიშვნელობაზე.

კონცეფცია

საბაჟო კავშირი

საბაჟო კავშირი არის ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც, უმეტესად ყველა გადასახადი, საბაჟო მოსაკრებელი და ეკრძალება დარჩენილი ყველა შეზღუდვა მოქმედი ქვეყნებს შორის, წესდება საერთო საგარეო ტარიფი, რომლის მიხედვითაც მესამე მხარიდან კავშირში შემოსული ყველა საქონელი თანაბრად იბეგრება. თეორიულად ასეთი გეგმა ხელს უწყობს კავშირის წევრ ქვეყნებს შორის ვაჭრობის გაზრდას, რადგან მათი საქონლის ფასი მესამე მხარის მიერ ამპორტირებული საქონლის ფასზე დაბალია. მესამე ქვეყნის იმპორტზე დაწესებული საბაჟო მოსაკრებლის არსებობის გამო. ევროპის საბაჟო კავშირის შექმნა 1968 წელს გამოცხადდა დასრულებულად, თუმცა მიდა საზღვრებზე საქონელს 1993 წლამდე ამოწმებდნენ.

ერთიანი ბაზარი

ერთიანი ევროპული ბაზრის შექმნა, სადაც ადამიანები, ფული, საქონელი და მომსახურება თავისუფლად გადაადგილდება, დიდი ხნის განმავლობაში ეეგ-ის/ევროკავშირის დღის წესრიგის უმთავრეს საკითხად რჩებოდა და რჩება. ამ საკითხს გაცილებით მეტი ძალისხმევა მოხმარდა, ვიდრე რომელიმე სხვას. ეს ის საკითხია, რომელსაც ევროინტეგრაციის მომხრეები და მოწინააღმდეგეები თანაბრად უჭერენ მხარს. პრაქტიკული თვალსაზრისით, რიგითი ევროპელებისათვის იგი უფრო მეტს ნიშნავს, ვიდრე ევროკავშირის სხვა მიღწევები (ალბათ, ევროს შემოღების გარდა). როგორც მე-18 თავში დავრწმუნდით, „ევრობარომეტრის" მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვისას კითხვაზე: რას ნიშნავს ევროინტეგრაცია თქვენთვის, ადამიანთა უმრავლესობა პასუხობს, რომ ეს თავისუფალი მოგზაურობის, სწავლისა და მუშაობის შესაძლებლობაა ევროკავშირის ნებისმიერ წერტილში. რა თქმა უნდა, საერთო ბაზარს თითოეული ადამიანისთვის გაცილებით გაზომვადი შედეგები აქვს, ვიდრე, მაგალითად, საგარეო პოლიტიკას, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკას, გათანაბრების ან ეკოლოგიურ პოლიტიკას.

ერთიანი ბაზრის შექმნა „რომის ხელშეკრულების" ძირითადი მიზანი იყო. 1960-1970-იან წლებში გარკვეულ პროგრესს მიაღწიეს, თუმცა პროგრესი არათანაბარი აღმოჩნდა. 1968 წელს საბაჟო კავშირის შექმნასთან ერთად საბაჟო მოსაკრებელი და საქონელსა და მომსახურებაზე დაწესებული კვოტები გაუქმდა, თუმცა პრობლემად დარჩა ის ბარიერები, რომლებიც საბაჟო მოსაკრებელთან არ იყო დაკავშირებული. მრავალი მათ-



ილუსტრაცია 20.1: ალბათ, იშვიათია ადგილი, რომელიც იმაზე ნათლად ცხადყოფს სასაზღვრო კონტროლის არარსებობას, უიდრე ახლა უკვე უსარგებლოდ ქცეული სასაზღვრო გამშვები პუნქტები, როგორც ეს ამ სურათზე ნარმოდგენილ საფრანგეთსა და ესპანეთს შორის არსებულ საზღვარზეა.

წყარო: *EC* – აუდიოვიზუალური სამსახური

განი უხილავი იყო და მათი არსებობა არ იგრძნობოდა. ასეთთა შორისაა: დისკრიმინაციული რეგულაციები და გადასახადები, მთავრობათა ძალისხმევა საკუთარი ეროვნული ინდუსტრიების დაცვის მიზნით, სასაზღვრო კონტროლი, რომელიც ტრანსპორტირების ხარჯებს ზრდიდა, ასევე საზოგადოებრივ კონტრაქტებზე გამოცხადებულ ტენდერებში მონაწილეობაზე დაწესებული შეზღუდვები (Neal, 2007). 1985 წელს ევროკომისიის მიერ ერთიანი ბაზრის საკითხებთან დაკავშირებით გამოცემულ თეთრ დოკუმენტში (ევროპის გაერთიანებების კომისია, 1985) ლაპარაკი იყო სამი სახის ბარიერის მოშლის საჭიროებაზე (იხ. ცხრილი 20.1).

ჯერ კიდევ 1980-იან წლებში ცხადი გახდა, რომ ეროვნული ეკონომიკები მეტისმეტად დანაწევრებული იყო, ევროპული კომპანიები პოზიციებს უთმობდნენ ამერიკულ და იაპონურ კონკურენტებს, იზრდებოდა სავაჭრო დეფიციტი, ინფლაციისა და უმუშევრობის მაჩვენებლები ძალიან მაღალი იყო, ევროპული ბაზარი ვერ ქმნიდა ახალ სამუშაო ადგილებს. ამის გამო, როგორც მე-5 თავში ვნახეთ, 1985 წელს შეიქმნა ტერმინი „ევროსკლეროზი“, რომლითაც, ერთი მხრივ ევროპული შრომის ბაზრის სიხისტეს აღწერდნენ, მეორე მხრივ კი, გაერთიანებაში პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ნაკლებობაზე მიუთითებდნენ. გაჩნდა ახალი ევროპის „შექმნის“ იდეები და მიდგომები, რაც „საერთო ევროპული აქტით“ (სეა) (Single European Act (SEA)) გაფორმდა (იხ. თავი 5).

ერთიანი ბაზრის კონცეფციის ცენტრში იყო ეკონომიკური ლიბერალიზაცია, რომელიც გარკვეული მიზეზების გამო არასახარბიელოდ წარმართა. ეს სირთულეები 2000 წელს დიდი ზარ-ზეიმით დანყებული „ლისაბონის სტრატეგიის“ (იხ. თავი 6) შედეგებზეც აისახა, რომლის მიზანიც ათი წლის განმავლობაში „ევროკავშირის მსოფლიოში ყველაზე დინამიკურ და ცოდნაზე დაფუძნებულ ეკონომიკად“ გადაქცევა იყო. ჯერ კიდევ 2004 წელს ცხადი გახდა, რომ მთავრობები ნელა და ზანტად ირჯებოდნენ, ერთიანი ბაზრის პროგრამას ხანდაზმულობის ნიშნები შეპპარვოდა, არ არსებობდა ზედმეტ რეგულაციებთან ჭიდილის პოლიტიკური ნება. ევროკავშირი ჩამორჩენილიყო კელევისა და განვითარების მხრივაც. ამ მიმართულებით გაწეული დანახარჯები მშპ-ის პროცენტთან მიმართებაში 1990-იანი წლებიდან სტაგნაციაში იმყოფებოდა მაშინ, როცა აშშ-ში,

ცხრილი 20.1 *ერთიანი ბაზრის ბარიერები*

ტიპი	მაგალითები	შედეგები
ფიზიკური	შიდა საბაჟო და სასაზღვრო შემოწმება.	ყველას, ვინც გაერთიანების ფარგლებში მოგზაურობდა, უნდა ჰქონოდა პასპორტი და ზოგჯერ ვიზაც კი; საზღვრებზე საქონლის გადატანისას კი საჭირო იყო სათანადო დოკუმენტაციის წარდგენა.
ტექნიკური	უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის, გარემოს დაცვის, მომხმარებელთა დაცვის სტანდარტები; მოთხოვნები საგანმანათლებლო და პროფესიული კვალიფიკაციისთვის.	1986 წლამდე გაერთიანების 12 ნევრ ქვეყანაში 100.000-მდე სხვადასხვა ტექნიკური რეგლამენტი და სტანდარტი მოქმედებდა (Neal, 2007).
ფისკალური	არაპირდაპირი დაბეგვრა, რაც ამახინჯებს კონკურენციას და ფასებს შორის ხელოვნურ განსხვავებას წარმოშობს.	აქციზის გადასახადი ნავთობპროდუქტებზე, თამბაქოსა და ალკოჰოლზე და დამატებული ღირებულების გადასახადის სხვადასხვა განაკვეთი.

ეკონომიკური ლიბერალიზაცია

ბაზრების გახსნის პროცესი რეგულაციების შემცირებისა და კონკურენციაზე დაბრუნებული მეზღვეების ნოხანიც გზით. და ვა მიმდინარეობს იმას შეკავებს. რა რაოდენობით რეგულაციის ქონა საჭირო. რადგან საკმარისი უფასო სერი რეგულაციების არარსებობა 2007–2008 წლების გლობალური ფინანსური კრიზისის ერთერთი მიზეზი გახდა. ევროკავშირის მასშტაბით ლიდერები და მხარეები ევრც იმაზე თანხმდებიან, რა დონეზე უნდა ერთიანდეს სახელმწიფო ეკონომიკის მართვაში. დიდი ერთ დასახელდა ერთიანული კორპორაციების დაცვისა და მონოპოლიებთან გაკეთებულებაზე დაბეგვრის კონტროლის მოთხოვნა.

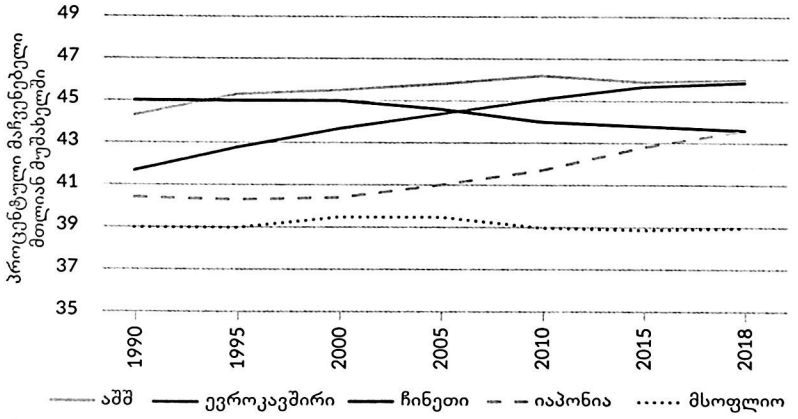
იაპონიაში, ჩინეთსა და სამხრეთ კორეაში კვლევასა და განვითარებაში დიდი ინვესტიციები იდებოდა. დაძაბულობა კვლავაც გრძელდებოდა იმ პოლიტიკურ ლიდერებსა და პარტიებს, რომლებიც ღია ბაზრებს ანიჭებდნენ უპირატესობას და იმათ შორის, ვინც ეკონომიკაში მთავრობის ჩარევის მომხრე იყო.

ამის გამო „ლისაბონის სტრატეგია“ სტრატეგია „ევროპა 2020“-ად გარდაიქმნა და ლისაბონით დადგენილმა ვადამ 2020 წლამდე გადაწია. „ევროპა 2020“-ის ყურადღება ძირითადად ინოვაციის, განათლების, მდგრადი განვითარების, დაბალნახშირორჟანგიანი ეკონომიკისა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნისკენ იყო მიმართული. მისი მიზნები მოიცავდა შრომისუნარიანი მოსახლეობის მინიმუმ 75 %-ის დასაქმებას, მშპ-ის 3%-ის ინვესტირებას კვლევასა და განვითარებაში, კლიმატის ცვლილების კონტროლს, სიღარიბის დონის შემცირებასა და სრული საშუალო განათლების მქონე და დიპლომიანი ახალგაზრდობის რაოდენობის გაზრდას. ამ მხრივ მიღწეული პროგრესი იზომება მექანიზმით, რომელსაც „ევროპულ სემესტრს“ (European Semester) უწოდებენ. ის 2010 წელს შექმნილი საბიუჯეტო და სტრუქტურული პოლიტიკის საკითხების კოორდინაციის წლიური ციკლია, რომელსაც ვერდენი და ზეიტლინი (2018) „ევროკავშირის მმართველობის ძირითად ნაბიჯს“ უწოდებენ. 2020 წლის სტრატეგიის მოქმედების ვადის ამოწურვის შემდეგ „ევროსტატმა“ (2018b) განაცხადა, რომ ამ პროექტს არაერთგვაროვანი შედეგები მოჰყვა, მნიშვნელოვანი წინსვლა აღინიშნებოდა კლიმატის ცვლილების, ენერგეტიკისა და განათლების სფეროებში, ნაკლები დასაქმების, სიღარიბის დაძლევისა და კვლევასა და განვითარებაში განხორციელებულ ინვესტიციებში.

სტრატეგია „ევროპა 2020“ გრძელვადიანი ეკონომიკური სტრატეგია, რომლის მიზანია სამუშაო ადგილების შექმნა, განათლების შიღების გაუმჯობესება და მდგრადი განვითარება.

ამ პერიოდში ევროპულ ეკონომიკას ძლიერი დარტყმა მიაყენა 2007 წლის გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა (იხ. თავი 7). ევროპელი პოლიტიკოსები ამაში აშშ-ს ადანაშაულებდნენ, რადგან ის კრედიტებს აძლევდა მოსახლეობის გადახდისუუნარო ნაწილს, ფინანსურ სექტორში კი საკ-

დიაგრამა 20.1 *ქალების პროცენტული წილი მთლიან მუშახელში*



წყარო: მსოფლიო ბანკი (2019)

მარისი სამთავრობო რეგულაციები არ არსებობდა. პრობლემების წინაშე აღმოჩნდნენ ევროპული ფინანსური ინსტიტუტებიც, რომლებიც ამერიკულ „ტოქსიკურ აქტივებს“ ფლობდნენ. მცირეოდენი ყოყმანის შემდეგ ევროკავშირის მთავრობებმაც აშშ-ის მთავრობას მიბაძეს და ბანკებსა და სხვა ფინანსურ ინსტიტუტებს ეკონომიკური სირთულეებიდან თავის დაღწევაში დაეხმარნენ, რადგან ამ ბანკებისა და ინსტიტუტების კოლაფსი ევროკავშირის ფინანსურ სისტემას სისტემურ საფრთხეს შეუქმნიდა. მოახდინეს საბანკო სისტემის რეკაპიტალიზაცია და დაიცვეს დეპოზიტორთა ანაბრები, გაზარდეს მინიმალური გარანტიები ინდივიდუალური საბანკო დეპოზიტებისთვის და მხარი დაუჭირეს ევროკომისიის მიერ შეთავაზებულ მასტიმულირებელ პაკეტს. შემდეგ ევროზონის კრიზისი დაიწყო. ვერც ამჯერად თანხმდებოდნენ გასატარებელი ზომებზე, რის გამოც ევროკავშირი და მისი წევრი ქვეყნების მთავრობები იძულებული შეიქმნენ, სახელდახელოდ შეემუშავებინათ გარკვეული პოლიტიკური კურსი (უფრო დაწვრილებით იხ. თავი 21).

ერთიანი ბაზრის შეფასება უფრო პოზიტიურ ნოტზე რომ დავასრულოთ, აღვნიშნავთ, რომ ერთ-ერთი სფერო, რომელშიც ევროკავშირმა წარმატებას მიაღწია როგორც შეფარდებითი, ისე აბსოლუტური თვალსაზრისით, ქალების დასაქმებაა. სამუშაო ადგილებზე ქალებისა და მამაკაცების თანაბარი რაოდენობის არსებობა ხელს უწყობს ეკონომიკის ზრდას, გენდერულ თანასწორობას, განსხვავებული უნარ-ჩვევების გამოყენებას და თანაბარი სამუშაო პირობების შექმნას. ის ფაქტი, რომ მამაკაცებსა და ქალებს თანაბარი შესაძლებლობები აქვთ და მათ დამსაქმებლები თანაბარ პირობებში აყენებენ, პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური წინსვლის ნიშანია. მიუხედავად იმისა, რომ ათწლეულების განმავლობაში ქალთა წილი სამუშაო ძალაში მსოფლიოში უცვლელად ნარჩუნდებოდა (დაახლოებით 39%-იან ნიშნულზე იყო) (იხ. დიაგრამა 20.1), ჩინეთში კი დაეცა კიდეც, ის სტაბილურად იზრდება ევროკავშირში: 1990 წლის 42%-იდან 2018 წლის 46%-მდე გაიზარდა, რითაც შეერთებულ შტატებს უტოლდება. თუმცა ეს მაჩვენებლები მერყეობს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის: ბალტიისპირეთის ქვეყნებსა და პორტუგალიაში ის 50%-ს აღწევს, იტალიაში კი – 42%-ს (აქვე დავძენთ, რომ ახლო აღმოსავლეთის ბევრ ქვეყანაში ეს მაჩვენებელი 10-20%-ის ფარგლებშია).

ევროპული სემესტრი

ევროკავშირში პოლიტიკის შეფასების წლიური ციკლი, რომელიც გლობალური ფინანსური და ევროზონის კრიზისების ფონზე დაიწყო; მიზნად ისახავს უკეთესი პოლიტიკის შესამუშავებლად საჭირო სტრატეგიული მიდგომის ქონას. იწყება ყოველ ნოემბერში ძირითადი მიზნების აღნუსხვითა და აქტუალური საჭიროებების განსაზღვრით, თითოეული წევრი სახელმწიფოს-თვის მომდევნო წლის თებერვალში დგება ანგარიშები, რომლებსაც განიხილავს ევროპული საბჭო და ევროპარლამენტი.

ერთიანი ბაზრის შეკვრა

ოთხმოცდაათი წლის წინ ევროპის საზღვრებს მედგრად იცავდნენ სამხედრო შემოსევის შიშით. ორმოცი წლის წინ ერთი ევროპული ქვეყნიდან მეორეში სამოგზაუროდ პასპორტისა და ზოგჯერ ვიზის ქონა იყო საჭირო, საზღვარზე საბაჟო და საემიგრაციო კონტროლის მოლოდინში რიგებში იდგნენ, შეზღუდული იყო ერთი ქვეყნიდან მეორეში საქონლისა და თანხების შეტანა. დღეს საბაჟო და საიმიგრაციო კონტროლი თითქმის მთლიანად მოხსნილია. ალბათ, ამ მხრივ მართლაც საოცრებაა გერმანიიდან მის ოთხ დასავლელ მეზობელ ქვეყნაში მანქანით მოგზაურობა, რადგან ერთ დროს ამ საზღვრებს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და სამხედრო მნიშვნელობა ჰქონდა. საფრანგეთი ყველა ღონეს ხმარობდა გერმანიის შემოსევებისგან თავის დასაცავად, ახლა კი მათ შორის უბრალოდ ნიშნებია აღმართული, რომლებიც მგზავრებს აუწყებს, რომ ერთი ქვეყნიდან მეორეში შედიან.

დღეს ძალიან მცირე შეზღუდვაა შემორჩენილი ევროკავშირის ნებისმიერი ნევრი ქვეყნის მცხოვრების ან ლეგალური რეზიდენტისათვის, რომლებსაც უპრობლემოდ შეუძლიათ ნებისმიერი ნევრი სახელმწიფოს საზღვრის გავლა და იქ ცხოვრება და მუშაობა. შესაძლოა, მხოლოდ პირადობის მონმობის ან პასპორტის წარდგენა, ადგილობრივ ორგანოებში დარეგისტრირება ან იმის დამტკიცება მოუხდეთ, რომ ისინი ამ ქვეყნის სოციალურ სამსახურს ტვირთად არ დაანვებიან. ვიზები და ცხოვრების უფლება აღარ სჭირდებათ, თითქმის იმავე უფლებებით სარგებლობენ, რითაც ამ სახელმწიფოს მოქალაქეები, ისინი ქვეყნიდან შეიძლება მხოლოდ საჯარო პოლიტიკის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე გააძევონ და არა ეკონომიკური მოსაზრებით.

იმის გამო, რომ 2004-2007 წლების გაფართოების შემდეგ მოსალოდნელი იყო დიდი რაოდენობით მუშახელის გადინება აღმოსავლეთ ევროპიდან დასავლეთში, შეთანხმდნენ, რომ ევროკავშირის 15 სახელმწიფო (EU-15) ნებაყოფლობით და დროებით დააწესებდა შეზღუდვას აღმოსავლეთევროპელი მუშახელის შესვლაზე. სახელმწიფოთა უმრავლესობა ამგვარი შეზღუდვის დაწესების მომხრე აღმოჩნდა, გამონაკლისთა შორის ყველაზე საინტერესო იყო გაერთიანებული სამეფოს პოზიცია, რომელმაც შეზღუდვაზე უარი განაცხადა და საზღვრები გახსნა. ბრიტანეთი წლიურად 20,000 ადამიანის ჩასვლას ელოდა, მაგრამ გაოცდა, როცა 2004-2006 წლებში 450,000 განაცხადი მიიღო სამუშაოს დაწყების უფლების მიღების მოთხოვნით (British Home Office, 2006). ფენომენს „პოლონელი მრჩილავი" უწოდეს (ტერმინი ფრანგ ნაციონალისტებს ეკუთვნით, 2005 წ.) და აღმოსავლეთ ევროპიდან შემოსული იაფი მუშახელის აღსანიშნად იყენებენ. დღეს თითქმის აღარ არსებობს EU-15-ს არც ერთი შეზღუდვა. 2008 წელს მრავალი მიგრანტი, რომლებმაც ბრიტანეთს მიაშურეს, დასავლეთში გაბატონებული რეცესიისა და აღმოსავლეთში გაუმჯობესებული დასაქმების პირობებისა და გაზრდილი ანაზღაურების გამო სამშობლოში დაბრუნდა (Pollard et al., 2008). საზღვრებზე უპრობლემოდ გადაადგილება ერთიანი ბაზრის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორია, თუმცა დროთა განმავლობაში ამ გადაადგილების მოდელები უფრო კომპლექსური გახდა და შესაძლებლობებიც შეიცვალა.

ტრანსევროპული ქსელები
მშენებლობის პროექტი, რომლის მიზანია ევროპის ინტეგრირებული სატრანსპორტო, ენერგეტიკისა და ტელეკომუნიკაციის სისტემის აგება.

შეიცვალა არა მხოლოდ საზღვრის გადაკვეთის წესები, არამედ იმიგრაციის ეკონომიკური და სოციოლოგიური დინამიკაც (იხ. Mavroudi and Nagel, 2016). ერთ დროს გადაადგილება ეკონომიკური საჭიროებების გამო ხდებოდა, ადამიანები დასაქმების უკეთეს პირობებს და უკეთეს შესაძ-

ლებლობებს ეძებდნენ, გადაადგილდებოდნენ ძირითადად სამხრეთიდან ჩრდილოეთისაკენ, დღეს კი ევროპელები სახელმწიფოდან სახელმწიფოში გადადიან არა იმიტომ, რომ სხვა გზა არ აქვთ, არამედ იმიტომ, რომ ასე სურთ. შესაძლოა, მიგრანტებს განსხვავებულ კულტურულ გარემოში სურდეთ ცხოვრება, სხვა ქვეყანაში უნდოდეთ განათლების მიღება, პენსიაზე გასვლის შემდეგ ევროკავშირის უფრო თბილ ადგილებში სურდეთ დასახლება, შესაძლოა, დამსაქმებელმა გადაიყვანოს სხვა ადგილას სამუშაოდ ან თავად წავიდეს ახალ ქვეყანაში ცხოვრების თავიდან დასაწყებად. ერთ დროს ქვეყნიდან ქვეყანაში საცხოვრებლად ძირითადად ღარიბი ევროპელები გადადიოდნენ, ახლა კი ხშირად მიდიან სტუდენტები, სხვადასხვა დარგის სპეციალისტები, მენეჯერები და პენსიონერები.

ევროპული ბაზრის შეკვრა არა მხოლოდ ფიზიკური, ტექნიკური და ფისკალური ბარიერების მოშლასა და ჰარმონიზაციას გულისხმობს, არამედ ისეთი ინფრასტრუქტურის შექმნასაც საჭიროებს, რომელიც გააადვილებს ადამიანების, საქონლისა და მომსახურების გადაადგილებას. ამ საჭიროების გამო 1990 წელს ევროკომისიამ შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა ტრანსევროპული ქსელების შესაქმნელად, რაც ხელს შეუწყობდა ტრანსპორტის, ენერგეტიკისა და ტელეკომუნიკაციების სისტემების ინტეგრაციას მთელი ევროკავშირის მასშტაბით. შეიქმნა პრიორიტეტულ პროექტთა ნუსხა, რომელშიც გარკვეული ცვლილებები შეიტანეს მთავრობებმა და შემთხვევითმა ეკონომიკურმა გარემოებებმა.

შეიქმნა 30 „პრიორიტეტულ ღერძზე" აგებული ევროპის მასშტაბის სატრანსპორტო ქსელი, რომლის მიზანიც სარკინიგზო ტრანსპორტის გამოცოცხლებაა, რადგან რკინიგზა ავტო- და ავიატრანსპორტის ეკოლოგიურად სუფთა ალტერნატივაა. ამ ღერძებს შორისაა:

- პარიზი-ბრიუსელი-კელნი-ამსტერდამი-ლონდონის ჩქაროსნული სარკინიგზო სისტემა;
- ჩრდილოეთის სამკუთხედი სარკინიგზო/საგზაო სისტემა;
- ე.წ. „საზღვაო მაგისტრალები" – საზღვაო ხაზები ევროკავშირის სანაპირო ზოლზე;
- ჩრდილოეთის ზღვიდან შავ ზღვამდე შიდა სანაოსნო სისტემის დასრულება;
- საგზაო ღერძი გაერთიანებული სამეფო/ირლანდია/ბენილუქსი;
- ჩქაროსნული სარკინიგზო სისტემა სამხრეთ-დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპაში.

მიმდინარეობს ევროპის ჩქაროსნული სარკინიგზო ქსელის შექმნა, რომელიც ერთმანეთთან დააკავშირებს ევროპის მთავარ ქალაქებს. 1994 წელს აიგო ბრიტანეთისა და საფრანგეთის დამაკავშირებელი „ევროგვირაბი", 1998 წელს გაიხსნა ხიდი ზელანდიასა და ფიუნს შორის დანიაში, 2000 წელს კი გაიხსნა ერესუნის ხიდი დანიასა და შვედეთს შორის.

ევროპული აუდიტორთა სასამართლო (2018) გრძელვადიან შედეგებზე ვერ თანხმდება. მართალია, აღიარებს, რომ ჩქაროსნული რკინიგზა კომფორტული, უსაფრთხო, მოქნილი და ეკოლოგიურად მდგრადი სატრანსპორტო საშუალებაა და რომ ჩქაროსნული სარკინიგზო ლიანდაგის სიგრძე 1990 წლიდან 2017 წლამდე გაოთხმაგდა, მაგრამ მაინც ამტკიცებს, რომ ევროკავშირს არ გააჩნია რეალისტური, გრძელვადიანი გეგმა, რომ ეს სისტემა „შეკოწიწებული ეროვნული სარკინიგზო ხაზებია", რომ ძალიან მცირე ყურადღება ეთმობოდა თანხების ეფექტიან გამოყენებას



ილუსტრაცია 20.2: რაკეტა Ariane V-ს აფრენა კურუში, საფრანგეთის გუიანაში მდებარე ევროპის კოსმოსური პორტიდან. მას გადაჰყავს კიდევ ერთი თანამგზავრი, რომელიც „გალილეოს" გლობალური სანავიგაციო თანამგზავრული სისტემის ნაწილი უნდა გახდეს.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

და ხარჯების გადაჭარბება და მშენებლობის შეფერხება ნორმა იყო და არა გამონაკლისი შემთხვევა. თუმცა სასამართლო იმასაც აღიარებს, რომ კომისიას არ გააჩნია სამართლებრივი ინსტრუმენტები და უფლებამოსილებები, რომლებითაც წევრს სახელმწიფოებს იმ ახალი ხაზების აშენებისკენ უბიძგებს, რომლებზე შეთანხმებაც არსებობს.

სრულ პოტენციალს ვერც ევროკავშირის მეორე პროექტმა – ევროპის კოსმოსური სააგენტოს გლობალური სანავიგაციო თანამგზავრული სისტემის („გალილეოს") შექმნამ მიაღწია, რომელიც აშშ-ის „გლობალ პოზიშენინგ სისტემის" (Global Positioning System (GPS)) ალტერნატივა და კონკურენტი უნდა გამხდარიყო. „გლობალ პოზიშენინგ სისტემი" ამერიკელებმა 1970-იან წლებში სამხედრო მიზნებით შექმნეს და სამოქალაქო მიზნებით გამოყენება მოგვიანებით დაიწყეს. მისი სიგნალის შეზღუდვის უფლებამოსილება დღემდე აშშ-ის ხელშია, რომელსაც უფლება აქვს, კონფლიქტების დროს აკრძალოს მისი საჯარო ხელმისაწვდომობა, რაც ევროკავშირს ალტერნატივის შექმნის დამატებით სტიმულს აძლევს. პროექტ „გალილეოს" ევროკავშირის რამდენიმე არაწევრი სახელმწიფოც შეუერთდა: ჩინეთი, ინდოეთი და სამხრეთი კორეა. მიმდინარეობს მოლაპარაკებები პროექტში ავსტრალიის, ბრაზილიის, კანადის, იაპონიის, მექსიკის, რუსეთისა და სხვა ქვეყნების ჩართვაზეც. „გალილეო", რომელზეც შეთანხმება 2003 წელს იქნა მიღწეული, 2016 წლამდე ვერ ამოქმედდა; მას ჯერ კიდევ დაწყების გარკვეული პრობლემები აქვს.

გაიზარდა ენერგომატარებლების ქსელის შექმნის საჭიროებაც, რაც აუცილებელია შიდა ბაზრის უკეთესი ინტეგრაციისა და მეტი შეკავშირებისათვის, საჭიროა ამ ბაზრის მეტი ლიბერალიზაცია და რუსეთიდან აირის მიწოდების უზრუნველყოფა. ევროკავშირი თავისთვის საჭირო აირის დაახლოებით მეოთხედს რუსეთიდან იღებს, რომლის დიდი ნაწილიც უკრაინაზე გამავალი გაზსადენის საშუალებით შემოდის. დავა პირველად 2005-2006 წლებში დაიწყო და 2008 წელს განახლდა, როცა რუსეთმა უკრაინა აირის გადასახადის გადაუხდელობაში დაადანაშაულა და ევროკავშირს მისი მიწოდება შეუწყვიტა, რაც თორმეტზე მეტი ევროპული სახელმწიფოს აირის გარეშე დატოვებას ნიშნავდა. დაპირისპირების გამო სასწრაფოდ დაიწყეს მოლაპარაკებები რუსეთიდან პირდაპირ

გერმანიისკენ, ბალტიის ზღვის გავლით (გაიხსნა 2012 წელს) მიმავალი და რუსეთიდან შავი ზღვის გავლით ბალკანეთში მიმავალი გაზსადენის მშენებლობის საჭიროებაზე, თუმცა რუსეთის მიერ უკრაინაში განხორციელებული აგრესიის შემდეგ ეს პროექტი გაუქმდა, რადგან გამოითქვა შეშფოთება, სტრატეგიულად რამდენად მიზანშეწონილი იქნებოდა ევროკავშირის რუსულ აირზე დამოკიდებულება.

კორპორაციული ევროპის შექმნა

მეორე მსოფლიო ომის დაწყებამდე კაპიტალისტურ სამყაროში ძირითადად ევროპული კომპანიები დომინირებდნენ. მათი ნარმატების მიზეზი იმპერიული ბაზრები იყო, რომლებზეც ზოგ კომპანიას სხვებზე მეტად მიუწვდებოდა ხელი. ომის შემდგომ წლებში ევროპულმა კომპანიებმა ბაზრის ნილის კარგვა იწყეს; მას ჯერ ამერიკელი, მოგვიანებით კი იაპონელი კონკურენტები დაეუფლნენ. ახალი მულტინაციონალური კომპანიები უფრო დინამიკური იყო, ისინი მეტ თანხას დებდნენ კვლევასა და განვითარებაში და უფრო დიდ და მდიდარ საშინაო ბაზრებს ფლობდნენ. ევროპული ბიზნესები ძირითადად მხოლოდ საკუთარ ბაზრებზე იყვნენ კონცენტრირებული. მათ აკრიტიკებდნენ ნაციონალიზმის, იერარქიულობისა და კონსერვატიულობის გამო და იმის გამოც, რომ მათთვის მთავარი ხარისხი იყო და არა რაოდენობა (ადრეული 1970-იანი წლების მიმოხილვისთვის იხ. Brooke and Remmers, 1972, თავი 6).

ევროპული კომპანიები გაურბოდნენ უცხოურ კომპანიებთან კორპორაციულ შერწყმას და სხვა კომპანიების შესყიდვებს, რადგან თავს არიდებდნენ მოგების გადასახადებს, კომპანიის მოგების ორმაგ დაბეგვრას, განსხვავებულ სამართლებრივ სისტემებს, რეგულაციებში არსებულ განსხვავებებსა და სტანდარტებს და საერთო ბაზრის შექმნის ნელ პროგრესს. 1966-1969 წლებში ევროგაერთიანების მასშტაბით მიმდინარე კომპანიების შერწყმის 59% ერთი ქვეყნის ფარგლებში ხდებოდა, 26% საერთაშორისო იყო (ძირითადად აშშ-ის კომპანიებთან) და მხოლოდ 8% ხდებოდა ევროგაერთიანების სახელმწიფოთა შორის (ევროკომისიის მონაცემები, ციტირებული ლეიტონის მიერ, 1971).

1980-იან წლებში, როცა კონკურენციამ და ლიბერალიზაციამ ევროგაერთინების დღის ნესრიგში მეტი მნიშვნელობა შეიძინა, კომისია ბაზრის ფრაგმენტაციის დაძლევას და ეროვნული მთავრობებისთვის სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული უძლიერესი კომპანიების ხელიდან გამოგლეჯას შეეცადა. კომპანიათა შესახებ კანონსა და რეგულაციებში შეტანილი ცვლილებების წყალობით სახელმწიფოთაშორისი შერწყმები გააღვილდა, ერთიანი ბაზრის დინამიკა ევროპულ კომპანიებს აიძულებდა, ახალი შესაძლებლობების სასარგებლოდ მეტი ძალისხმევა გაეწიათ. კომპანიებს სტიმული მისცა ევროგაერთიანების ახალმა პროგრამებმა, რომლებიც მიზნად ისახავდა კვლევების წარმოებას საინფორმაციო ტექნოლოგიებსა და კომუნიკაციებში. მთელ ევროპაში კომპანიების შერწყმა და შესყიდვები გაიზარდა. დღეს ევროპული ბაზარი უმსხვილესია კომპანიების შერწყმისა და შესყიდვების მხრივ. ერთ დროს ევროპელი მომხმარებელი პროდუქტისა და მომსახურების დიდ ნაწილს ან ადგილობრივი კომპანიებისაგან ყიდულობდა, ან ამერიკულისა და იაპონურისაგან. დღეს ევროპულ სახელმწიფოებში სულ უფრო მეტი ევროპული ბიზნესი შედის. მომხმარებლისთვის ეს კომპანიები ან ევროპულია, ან საერთაშორისო.

ბოლო დროს განხორციელებული შერწყმისა და შესყიდვების ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითებია:

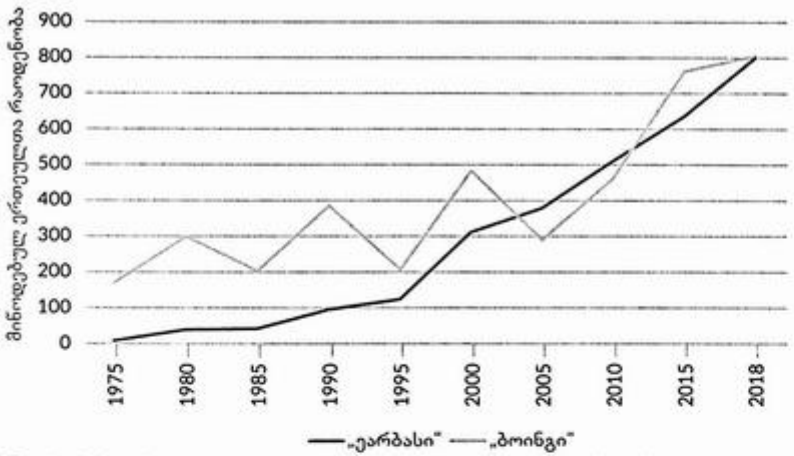
კორპორაციული შერწყმა შეთანხმება, რომლის ფარგლებშიც ორი ან მეტი დამოუკიდებელი კომპანია აერთიანებს აქტივებს და ვალდებულებებს ახალი კომპანიის შესაქმნელად. შერწყმა უნდა განვასხვაოთ კომპანიის აქციების შესყიდვისაგან, რომლის შემთხვევაში კომპანიები ცალ-ცალკე სამართლებრივი ერთეულების სახით აგრძელებენ არსებობას.

- 1989 წლის შემდეგ ბრიტანულ, აშშ და კანადურ კომპანიებს შორის მიმდინარე შერწყმათა სერია, რომელთა შედეგადაც წარმოიშვა „გლაქსოსმითკლაინი" (GlaxoSmithKline).
- ბელგიურ-ბრაზილიური კომპანია „Anheuser-Busch InBev" (ცნობილია „AB InBev"-ის სახელით) მსოფლიოს უდიდესი ლუდსახარშ კომპანიად იქცა. 2016 წელს მისი ბაზრის წილი მსოფლიო ლუდის ბაზრის 30% შეადგენდა.
- შერწყმისა და კოოპერატიული საწარმოების დაარსების მთელი სერია ენერგეტიკულ ბაზარზე – EDF და GDF Suez საფრანგეთში, E.ON და RWE გერმანიაში, რომელთა დაარსებამ გარკვეული შეშფოთება გამოიწვია, რადგან ეს კომპანიები ვერტიკალური ინტეგრაციის პირმშოები არიან. ისინი ენერგიას გამოიმუშავებენ და მაღალ ფასად გადასცემენ.
- ევროპის უდიდესი სატელეკომუნიკაციო კომპანიების („ვოდაფონის", „ტელეფონიკას", „დოიჩე ტელეკომისა" და „ჰაჩისონ ვამპოას") შექმნის გამო საჭირო გახდა ცვლილებების შეტანა ევროკავშირის გარკვეულ კანონებში, რათა შესაძლებელი გამხდარიყო კომპანიათა მეტი შერწყმა ბაზარზე, სადაც დღეს 100-ზე მეტი სერვისპროვაიდერი ფუნქციონირებს. კომპანიები აცხადებენ, რომ ახალ ქსელებსა და ტექნოლოგიებში თანხების ინვესტირებას და აშშ-ისა და აზიელი კონკურენტებისათვის ღირსეული მეტოქეობის გაწევას მხოლოდ კონსოლიდირების შემდეგ შეძლებენ.

გლობალური პანევროპული კორპორაციის ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია „ეარბასი". ბრიტანეთი, საფრანგეთი, გერმანია და სხვა ევროპული სახელმწიფოები საკმაოდ წარმატებული იყვნენ საჰაერო ხომალდების წარმოების მხრივ. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ეკონომიკური გარემოებებისა და ამერიკის მხრიდან გაზრდილი კონკურენციის გამო საჭირო გახდა კომპანიათა შერწყმის, შესყიდვისა და დახურვის მთელი სერიის განხორციელება. ნევრი სახელმწიფოების მწარმოებლები მიხვდნენ, რომ თანამშრომლობა საჭირო და გარდაუვალი იყო, რის შედეგადაც 1970 წელს შეიქმნა „ეარბას ინდუსტრი". ძირითადი აქციონერები იყვნენ საფრანგეთი, გერმანია და ბრიტანეთი, რომლებსაც 1971 წელს ესპანეთიც შეუერთდათ.

„ეარბასის" წარმატებამ სამოქალაქო ავიაციის ევროპული ბაზრიდან გააძევა საჰაერო ხომალდების მწარმოებელი ორი მსხვილი ამერიკული კომპანია („ლოკჰიდი" და „მაკდონელ დუგლასი"), რის გამოც მსოფლიო ავიაბაზარზე თითქმის დუოპოლიური მდგომარეობა შეიქმნა, რომლის მთავარი მოთამაშეებიც „ეარბასი" და „ბოინგი" არიან (იხ. დიაგრამა 20.2). „ევროპის აერონავტიკის, თავდაცვისა და კოსმოსური კომპანია" (the European Aeronautic and Defence and Space Company (EADS)) 2000 წელს ოთხი ევროპული კომპანიის (Aerospatiale, საფრანგეთი, DaimlerChrysler Aerospace, გერმანია, BAE Systems, ბრიტანეთი და CASA, ესპანეთი) შერწყმის შედეგად შეიქმნა (2006 წელს ბრიტანეთი კონსორციუმიდან გავიდა, 2012 წელს მას უარი უთხრეს თავიდან შესვლაზე). „ევროპის აერონავტიკის, თავდაცვისა და კოსმოსური კომპანია" (EADS) „ეარბასის" მშობელი კომპანიაა, თუმცა ასევე აწარმოებს და უშვებს სამხედრო თვითმფრინავებს, საკომუნიკაციო სისტემებს, რაკეტებს, კოსმოსურ ხომალდებსა და კოსმოსურ თანამგზავრებს, არის „არიანსფეისის" 30%-იანი წილის მფლობელი. 2014 წელს „ევროპის აერონავტიკის, თავდაცვისა და კოსმოსურ კომპანიას" სახელწოდება შეეცვალა და „ეარბას გრუპი" ეწოდა.

დიაგრამა **20.2** *„ეარბასისა“ და „ბოინგის“ შეჯიბრი*



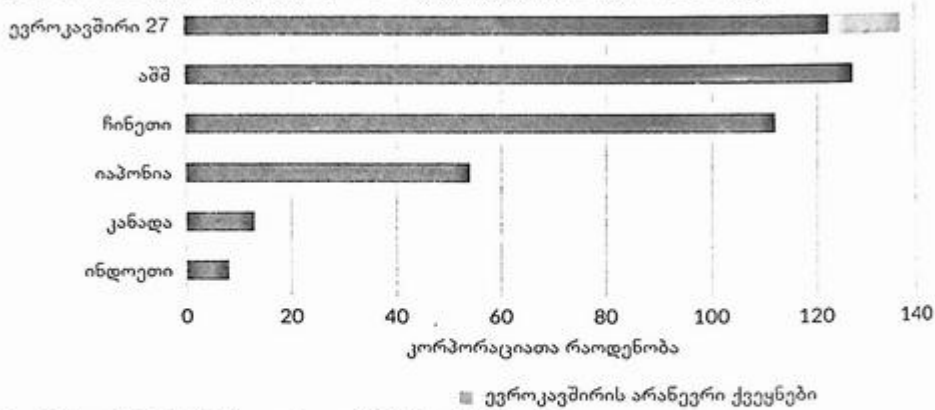
წყარო: მონაცემები „ეარბასისა“ და „ბოინგის“ ვებსაიტების მონაცემებში, მოძიებულია 2019 წლის ივლისში.

ბოლოდროინდელი შერწყმების წყალობით, რომლებსაც ძირითადად ხელი შეუწყო საერთო ბაზრის მიერ შექმნილმა გარემოებებმა და შესაძლებლობებმა, ევროპამ დაიბრუნა ის გლობალური დომინანტური პოზიცია, რომელსაც ევროპული კომპანიები მეორე მსოფლიო ომამდე ფლობდნენ. 1969 წელს ჟურნალმა „ფორტუნამ“ მსოფლიოს 400 უმსხვილესი კომპანიის სია გამოაქვეყნა, რომელთა შორის 238 (თითქმის 60%) ამერიკული იყო, 108 (27%) კი – ევროპული. 2010 წლის „ფორტუნა გლობალ 500“-ის ცნობით, მსოფლიოს 500 უმსხვილესი კომპანიიდან (შემოსავლების მიხედვით) 159 (32%) ევროკავშირში იყო დაფუძნებული, 139 (28%) კი – აშშ-ში. რეცესიისა და ჩინეთის მხრიდან გაზრდილი კონკურენციის გამო 2013 წლისთვის ევროკავშირის კომპანიათა წილი დაეცა (იხ. დიაგრამა 20.3), მაგრამ კორპორაციული ლანდშაფტი წინა ათწლეულებისაგან მაინც მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა. 2018 წელს მსოფლიოს უმსხვილეს კორპორაციათა შორის იყო Royal Dutch Shell, BP, AXA, Total, Volkswagen და ENI; თუმცა მთლიანობაში ევროკავშირში ნაკლებადაა ეგრეთ წოდებული „მარტორქები“ ('unicorns') (კერძო სტარტაპები, რომელთა საბაზრო ღირებულება 1 მილიარდ დოლარს აღემატება); 2018 წლის მონაცემებით, შეერთებულ შტატებში 106 ასეთი „მარტორქა“ იყო, ჩინეთში – 59, ევროკავშირში კი – მხოლოდ 26 (ევროპის კომისია, 2018c).

კონკურენციის პოლიტიკა

ეკონომისტი ადამ სმითი თავის ნაშრომში „ხალხთა სიმდიდრე“ (გამოქვეყნდა 1776 წელს) გვაფრთხილებდა, რომ წარმოების ერთსა და იმავე სფეროში დასაქმებული ადამიანები, მიუხედავად იმისა, რომ იშვიათად ხვდებიან ერთმანეთს, საზოგადოების წინააღმდეგ შეთქმულების მოწყობისა და ფასების ხელოვნურად ზრდისკენ არიან მიდრეკილი. ვერასდროს იარსებებს ბოლომდე თავისუფალი ან ბოლომდე ღია ბაზარი, რადგან ყოველთვის იქნება დამახინჯების უნებლიე მცდელობა, რომელიც ერთ ბიზნესს ან მრეწველობას მეორესთან შედარებით პრივილეგირებულ

დიაგრამა 20.3: *მსოფლიოს უდიდესი კორპორაციები, ქვეყნების/რეგიონის მიხედვით*



წყარო: Fortune (2018). წარმოდგენილია 2018 წლის მონაცემები

მდგომარეობაში ჩააყენებს. არსებობს გამიზნული დამახინჯებებიც: შეიძლება, ბაზრის ხელში ჩაგდების ან მასზე კონტროლის მოპოვების მიზნით ბიზნესთა გარკვეულმა ჯგუფმა კარტელური გარიგება დადოს, ან შეთანხმდნენ, რომ ერთმანეთს კონკურენციას არ გაუწევენ. შეიძლება, მსხვილმა კომპანიებმა თავიანთი დომინანტური მდგომარეობით ისარგებლონ და კონკურენტების შესუსტება და ბაზრის კიდევ უფრო დიდი ნილის ჩაგდება სცადონ ხელში. შეიძლება, რომელიმე ერთმა ბიზნესმა ბაზრის მთლიანი მონოპოლიზება სცადოს. ასეთ შემთხვევაში ეს ბიზნესი ფასებს ასნევს და პროდუქტისა და მომსახურების შექმნასა და განვითარებაში ნაკლებ თანხებს ჩადებს. ბაზრის დეფორმაციას მხოლოდ დომინანტური მდგომარეობა არ იწვევს; შეიძლება, სამთავრობო სუბსიდიებმა მწარმოებლებს უსამართლო უპირატესობა მიანიჭოს და საერთაშორისო ვაჭრობის ტენდენციები არასწორი მიმართულებით წაიყვანოს.

ევროკავშირი, უფრო ზუსტად კი ევროკომისია, დიდი ხანია, აღიარებს ამ პრობლემათა არსებობას და ყველა ღია ბაზრის ყველა ხელშემშლელი ბარიერის დადგენას და აღმოფხვრას ცდილობს. ცინი და მაკგოვენი (2009, გვ. 1) ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკას (ანტიმონოპოლიურ პოლიტიკას) (რომელიც სრულყოფილი არ არის) მის პოლიტიკათა შორის ყველაზე სუპრანაციონალურად მიიჩნევენ. მათი აზრით, სხვა პოლიტიკების შექმნისას ეს პოლიტიკა ევროკავშირის ორიენტირი უნდა გახდეს. პოლიტიკის სხვა სფეროებისაგან განსხვავებით, ევროკომისიას არა მხოლოდ ურჩი კომპანიებისთვის ჯარიმების დაკისრების უფლება-მოსილება აქვს, არამედ შეუძლია, დაბლოკოს კომპანიათა შერწყმა და ჯარიმები დააკისროს უცხოურ კომპანიებს კონკურენციის ხელის შეშლის საფრთხის აღმოჩენისას.

კონკურენციის პოლიტიკა
ცდილობს, თავიდან აიცილოს ბაზრის დამახინჯება, რომელსაც იწვევს მონოპოლიებისა და კარტელების არსებობა, ფასების დაფიქსირება, დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენებისა და ბაზრის გაყოფის მცდელობები.

ამ ყველაფრის მიღწევას საკმაო დრო დასჭირდა, მიუხედავად იმისა, რომ „პარიზის ხელშეკრულებაში" საფუძვლიანად იყო განხილული „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის დეტალები, რომლის პრინციპებიც „რომის ხელშეკრულებაშიც" შევიდა. თავიდან კომისია მხოლოდ შეზღუდვებით შემოიფარგლებოდა, 1970-იან წლებში მეტი ყურადღება გაამახვილა მონოპოლიის კონტროლზე, ბოლოს კი, 1980-1990-იან წლებში, ერთიანი ბაზრის გან-

მტკიცებასთან ერთად ყურადღება მიმართა სახელმწიფო დახმარებასა და შერწყმების კონტროლისაკენ. პოლიტიკური კლიმატის ცვლილებისა და ევროკომისიისადმი მეტი ინსტიტუციური ნდობის გაჩენის შემდეგ განახლდა ერთიანი ბაზრის ლიბერალიზაციის ძალისხმევა, უფრო მედგარი წინააღმდეგობა გაუწიეს ფასების ხელოვნურად გაბერვის მცდელობას, ბაზრის უკანონო წილების ხელში ჩაგდებას, დაწესდა მონიტორინგი კორპორაციებზე გაცემულ სახელმწიფო სუბსიდიებსა და მსხვილი კომპანიების მიერ დომინანტური მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებაზე (Cini and McGowan, 2009; Wilks, 2014).

საინტერესოა, რომ ერთიანი ბაზარი კიდევ უფრო მეტად იძლეოდა დომინანტური მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროპულ კორპორაციებს გარკვეული დრო დასჭირდათ ერთიანი ბაზრის უპირატესობით სარგებლობისთვის, მაგრამ როცა ამით სარგებლობა დაიწყეს და კომპანიათა შერწყმისა და შესყიდვის გზით დიდი კომპანიები დააარსეს, მონოპოლიების გაჩენის მეტი შესაძლებლობა გაჩნდა. ევროკომისიის გენერალური დირექტორატი ანტიმონოპოლიურ საკითხებში, რომელიც ერთ დროს კომისიის საქმიანობაში ერთობ მოკრძალებულ როლს ასრულებდა (Buthe, 2007), ყველა ღონეს ხმარობს ბაზრის ხელში ჩაგდების ყველა მცდელობის გამოვლენისა და აღკვეთისათვის. მისი საქმიანობა მრავალი სკანდალისა და დაპირისპირების მიზეზი გახდა, თუმცა გენერალური დირექტორატი ანტიმონოპოლიურ საკითხებში ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი და ღირსეულია ევროკავშირის გენერალურ დირექტორატთა შორის. იგი ცნობილია იმის გამოც, რომ ხშირად ხვდება მედიის ყურადღების ცენტრში, რის მიზეზიც კორპორაციული შერწყმებია; მათ ხშირად თან ახლავს „გაშმაგებული პოლიტიკური ლობირება" (როგორც უილკსი (2014, გვ. 120) უწოდებს მას), რომელიც „შექსპირის მასშტაბის თეატრალურ წარმოდგენებამდე" მიდის ხოლმე.

მონოპოლიები შედარებით იშვიათია, მაგრამ ამას ვერ ვიტყვით დუოპოლიასა (რომელშიც ბაზრის უდიდესი წილი ორ უდიდეს კომპანიას ეკუთვნის, მაგ., „ბოინგისა" და „ეარბასის" შემთხვევაში) და ოლიგოპოლიაზე (როცა დომინანტი სამი ან მეტი კორპორაციაა). პრობლემები მძაფრდება, როცა ბაზრის წილი უდიდესი კომპანიების ხელში გადადის, როგორც ეს ფარმაცევტულ, ავიაკოსმოსურ, ავტომობილებისა და კომპიუტერულ ბაზრებზე მოხდა. ევროკავშირის ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის სამი უმთავრესი შემადგენელი ნაწილია: შემზღუდველი ნორმების შემცირება, კომპანიათა შერწყმის კონტროლი და მონიტორინგის დაწესება სახელმწიფო დახმარების გავლენაზე.

კონკურენციის შეზღუდვის მეთოდი

„რომის ხელშეკრულება" კრძალავს ისეთი ბიზნესგარიგებების დადებას, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუშალოს ორ წევრ სახელმწიფოს შორის ვაჭრობას, რადგან მისი „მიზანი ან შედეგი, შესაძლოა, კონკურენციის ხელის შეშლა, შეზღუდვა ან დამახინჯება იყოს". „რომის ხელშეკრულება" ევროკომისიას უფლებას ანიჭებს, ჩაერიოს დომინანტური მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების შემთხვევებში (მუხლი 81 და 82). 1968 წელს საბაჟო კავშირის შექმნის დასრულების შემდეგ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში შესვლა იწყო ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებულმა საქმეებმა. განსახილველ საქმეთა რაოდენობამ საგრძნობლად იმატა, სასამართლოს დადგენილებების საფუძველზე ევროკომისიას უფლებამოსილება გაუფართოვდა. 1980-1984 წლებში სასამართლოში

განსახილველად შევიდა სარჩელი კომპანია „IBM"-ის წინააღმდეგ, რომელშიც მას კომპიუტერულ ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენებაში ადანაშაულებდნენ, ასევე შევიდა უამრავი სარჩელი, რომლებშიც კომპანიებს ბრალს სდებდნენ ისეთი გარიგებების დადებაში, რომლებიც ბაზრის წილის დანაწილების შესაძლებლობას აძლევდათ; ბევრ კომპანიას ფასების ხელოვნურად გაბერვასა და ყიდვა-გაყიდვის ექსკლუზიური შეთანხმებების გაფორმებაში (Büthe, 2007) ადანაშაულებდნენ. ქვემოთ შემოგთავაზებთ რამდენიმე უმსხვილესი კომპანიის წინააღმდეგ გამოტანილ დადგენილებას:

- 2001 წელს ევროკომისიამ 800 მილიონის ოდენობის ჯარიმის გადახდა დააკისრა რვა კომპანიას გლობალური კარტელის შექმნის გამო, რომლის მიზანიც იყო 12 სხვადასხვა ვიტამინზე კონკურენციის აღმოფხვრა.

- 2003 წელს იაპონურ კომპანია „ნინტენდოს" ბრალი დასდო 1991-1998 წლებში შვიდ ევროპულ დისტრიბუტორ კომპანიასთან გარიგებაში, რომლებიც მის სათამაშო მოწყობილობებსა და კარტრიჯებზე მაღალ ფასებს ანესებდნენ.

- 2004 წელს კომისიამ კომპანია „მაიკროსოფტს" ბრალი წაუყენა დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენებაში, რადგან ის თავის Windows Media Player-ს Windows OS-თან აკავშირებდა, რითაც დაუფარავად ცდილობდა კონკურენტების განდევნას. „მაიკროსოფტს" 497 მილიონი ევროს ოდენობის ჯარიმა დაეკისრა; კომპანიამ თანხა გადაიხადა, მაგრამ არ დაუკმაყოფილებია კომისიის მიერ დადგენილი ყველა პირობა, რის გამოც 2007 წელს 281 მილიონი ევროს ოდენობის ჯარიმა დაეკისრა.

- 2009 წელს კომისიამ 553 მილიონი ევროს ოდენობის ჯარიმა დააკისრა ენერგიის გიგანტ კომპანიებს „E. ON"-სა და „GDF Suez"-ს მათ შორის დიდი ხნის წინ მიღწეული გარიგების გამო, რომლის თანახმადაც, კომპანიები ერთმანეთს კონკურენციას არ უწევდნენ ევროპული ბუნებრივი აირის ბაზარზე.

- 2009 წელს კომპანია „ინტელს" დაეკისრა (იმ დროისთვის) რეკორდული ოდენობის ჯარიმა – 1.1 მილიარდი ევრო, მის მიმართ წაყენებული ბრალდების გამო, რომ იგი ბოროტად იყენებდა თავის დომინანტურ პოზიციას კომპიუტერული მეხსიერების ბარათების ბაზარზე.

ბოლო ხანებში გაზეთების სათაურები ხშირად იტყობინებიან, როგორ ცდილობს კომისია, აღკვეთოს „გუგლის" მიერ ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება. დავა 2010 წელს დაიწყო, როდესაც რამდენიმე მცირე ვებკომპანიამ სარჩელი აღძრა „გუგლის" წინააღმდეგ იმის საფუძველზე, რომ იგი ძიების შედეგებში თავის პროდუქტებს კონკურენტებისაზე წინ აყენებდა. ხუთწლიანი გამოძიების შემდეგ კომისია სარჩელის მართებულობას დათანხმდა და 2017 წელს „გუგლი" 2,4 მილიარდი ევროთი (დაახლოებით $2,7 მილიარდით) დააჯარიმა, რაც მორიგ რეკორდად იქცა. შემდგომი საჩივრების მიზეზი „გუგლის" მიერ თავისი ოპერაციული სისტემის „ანდროიდის" პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება იყო: ახალ ტელეფონებში აუცილებელი იყო „გუგლის" აპლიკაციების ჩატვირთვა. გამოძიების შემდეგ მორიგი რეკორდი დამყარდა, როდესაც 2018 წელს კომისიამ „გუგლი" 4,5 მილიარდი ევროთი (დაახლოებით $5 მილიარდით) დააჯარიმა. „გუგლმა" გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გაასაჩივრა, მაგრამ დათანხმდა, რომ ევროკავშირის

ანდროიდის ტელეფონების მომხმარებლებს მისცემდა არჩევანს, თავად გადაეწყვიტა, რომელ ბრაუზერსა და საძიებო სისტემას გამოიყენებდა ახალ ტელეფონში.

კომპანიათა შერწყმა

1980-იანი წლების მიწურულამდე, ანუ მანამდე, სანამ ერთიანი ბაზრის გავლენა უფრო საგრძნობი არ გახდა, ევროგაერთიანება კომპანიათა შერწყმის საკითხში ნაკლებად ერეოდა. 1989 წელს მიიღეს „ევროპის კომპანიათა შერწყმის რეგულაცია" (European Merger Regulation). როცა კომპანიების შერწყმა გაყიდვების გარკვეულ ზღვარს აღემატება, ევროკომისია საქმეს შეისწავლის და გადაწყვეტს, საჭიროა თუ არა მოსაზრების გამოთქმა. პირველ ნლებში თითქმის უკლებლივ ყველა შერწყმის უფლება გაიცა – 1990-1993 ნლებში 140-იდან მხოლოდ 11 წინადადებას ეთქვა უარი (Harrop, 2002), მაგრამ შემოთავაზებული შერწყმების რაოდენობისა და მასშტაბების ზრდასთან ერთად კომისიის მიერ გაცემული უარის რაოდენობაც გაიზარდა. მაგ.:

- 2003 წელს ფარმაკოლოგიურ კომპანიებს „ფაიზერსა" და „ფარმაციას" შერწყმის უფლება იმ პირობით მისცეს, რომ თავიანთი პატენტების გარკვეულ რაოდენობას გაყიდდნენ ან ლიცენზიას გასცემდნენ, წინააღმდეგ შემთხვევაში „ფაიზერი" ბაზრის დიდ სეგმენტს დაეუფლებოდა.
- 2007 წელს დაბალბიუჯეტიანი კომპანია „რეინეარის" განაცხადი ირლანდიის ნაციონალური ავიახაზების „ეარ ლინგუსის" შესყიდვის შესახებ დაბლოკეს იმ საფუძველზე, რომ ახლად შექმნილ კომპანიას დუბლინისკენ და დუბლინიდან განხორციელებული ყველა ფრენის მონოპოლია ჩაუვარდებოდა ხელში.
- კომისიამ 2014 წელს შვეიცარიულ ცემენტის მწარმოებელი Holcim-ისა და მისი ფრანგი კონკურენტია Lafarge-ის შერწყმა, რომელიც მსოფლიოში ცემენტის უმსხვილეს მწარმოებლად ჩამოყალიბდებოდა, მას შემდეგლა დაამტკიცა, რაც ორივე კომპანიამ თანხმობა განაცხადა ევროკავშირის შვიდ ქვეყანაში 6,5 მილიარდი ევროს აქტივების გაყიდვაზე.
- 2017 წელს იტალიური სამომხმარებლო სათვალეების ჯგუფის, Luxottica-სა (ფლობს Ray-Ban-ს, Oakley-ს და Sunglass Hut-ს) და მსოფლიოში ლინზების უმსხვილესი მწარმოებელი ფრანგული Essilor-ის შერწყმა მხოლოდ მაშინ დამტკიცდა, როცა სიღრმისეული გამოძიებით დადგინდა, რომ ამ შერწყმას ფასების ზრდა არ მოჰყვებოდა.

კომისიას ევროკავშირის ფარგლებს გარეთაც მიუწვდება ხელი, როგორც ეს 1997 წელს „ბოინგისა" და „მაკდონელ დუგლასის" შემთხვევამ ცხადყო. ამ ნაბიჯმა ისე განარისხა აშშ-ის მთავრობა, რომ ვიცე-პრეზიდენტი ელ გორი სავაჭრო ომის გამოცხადებითაც კი დაიმუქრა, რაზეც ევროპის ანტიმონოპოლიური სამსახურის კომისარმა კარელ ვან დერ ტმა საპასუხო მუქარით უპასუხა და განაცხადა, რომ მკაცრ ჯარიმებს დააწესებდნენ და ევროკავშირის საჰაერო სივრცეში შემოსული „ბოინგის" ნებისმიერი თვითმფრინავის კონფისკაციას მოახდენდნენ (Cini and McGowan, 2009, გვ. 158). კომპრომისი შედგა და შერწყმაც მოხდა. თუმცა მოვლენები განსხვავებულად განვითარდა 2001 წელს „ჯენერალ მოტორსის" მიერ კომპანია „ჰანიველის" შესყიდვის შემთხვევაში. აშშ-ის მთავრობამ შესყიდვაზე თანხმობა განაცხადა, მაგრამ ევროკომისიამ მიიჩნია,

რომ ეს შესყიდვა ამ კომპანიას საავიაციო და არასაავიაციო ელექტრონიკის ბაზარზე (განსაკუთრებით თვითმფრინავების ძრავების ბაზარზე) დომინანტურ პოზიციას შესძენდა. აშშ-ის პოლიტიკოსებისა და მედიის მხრიდან წამოსული უარყოფითი რეაქციის მიუხედავად, შესყიდვა შეაჩერეს (Reid, 2004).

სახელმწიფო დახმარება

სახელმწიფო დახმარების რიგს განეკუთვნება: სუბსიდიები, საგადასახადო შეღავათები, პროცენტის შეჩერება, გარანტიები, სამთავრობო წილი კომპანიებში, გრანტები, კონტრაქტები და ნებისმიერი სხვა სქემა, რომელიც ამა თუ იმ კომპანიას ან წარმოებას სპეციალურ უპირატესობას ანიჭებს. ნებისმიერი დაგეგმილი სამთავრობო დახმარების შესახებ მთავრობებმა ევროკომისიას უნდა აცნობონ, მაგრამ ასეთი შეტყობინებები ძირითადად კონკურენტი კომპანიების ან სხვა მთავრობების სახელით შემოდის ხოლმე (Cini and McGowan, 2009). ბოლო მაგალითი ეხება ირლანდიას და მის მიერ „ეფლისთვის" საგადასახადო შეღავათების მინიჭებას, რაც კომისიამ უკანონოდ მიიჩნია და „ეფლს" 2016 წელს 13 მილიარდი ევრო დააკისრა ირლანდიის მხარისთვის გადაუხდელი გადასახადების გამო. პროცენტის დამატებით ჯამი 20 მილიარდ ევროს შეადგენს, რაც ირლანდიის მთლიანი შიდა პროდუქტის 10%-ს უტოლდება. გასაკვირი არ არის, რომ გადაწყვეტილება ორივე მხარემ გაასაჩივრა – ირლანდიამაც და „ეფლმაც".

პრობლემურია სახელმწიფოს მიერ გაწეული დახმარების შედეგების გაზომვა. კომპანიათა შერწყმაზე უარის შემთხვევაში ევროკომისიას კერძო კომპანიები უპირისპირდებიან ხოლმე, სახელმწიფო დახმარების გაცემის შემთხვევაში კი – წევრი სახელმწიფოების მთავრობები, რის გამოც საკითხი მეტ პოლიტიკურ სენსიტიურობას იძენს (Büthe, 2007). სახელმწიფო დახმარების თემა კიდევ უფრო გაართულა ევროკავშირის მთავრობების რეაქციამ გლობალურ ფინანსურ კრიზისზე, როცა მათ გამოისყიდეს პრობლემების წინაშე მდგომი კომპანიები და სხვადასხვა სახის დახმარება გაუწიეს, თუმცა ამ საქმეებში ევროკომისია ზომიერად ჩაერია და ყველაზე ექსტრემალურ შემთხვევებს წინ აღუდგა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა წვლილი შეიტანა ეკონომიკურმა ფაქტორებმა ევროინტეგრაციის დღის ნესრიგის შედგენაში?
2. რა არის ეკონომიკური ლიბერალიზაციის ხარჯები და სარგებელი?
3. რა პოლიტიკური, სამართლებრივი, ეკონომიკური და სოციალური ბარიერები უშლის ხელს ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულებას?
4. რა გავლენა იქონია მსხვილი ევროპული კორპორაციების ზრდამ ევროკავშირის გლობალურ ეკონომიკურ როლზე?
5. იყო თუ არა დადებითი მოვლენა კონკურენციის პოლიტიკაზე უფლებამოსილების გაერთიანება ევროპისა და ევროპელებისთვის?

ძირითადი ტერმინები

ეკონომიკური პოლიტიკა
კონკურენციის პოლიტიკა
კორპორაციების შერწყმა
პოლიტიკური ეკონომიკა
საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკა
სტრატეგია „ევროპა 2020"
ტრანსევროპული ქსელები

კონცეფციები

ევროპული სემესტრი
ეკონომიკური ლიბერალიზაცია
საბაჟო კავშირი

დამატებითი ლიტერატურა

- Baldwin, Richard, and Charles Wyplosz (2015) The Economics of European Integration, 5th edn (McGrawHill). შესავალი ევროკავშირის ეკონომიკურ ინტეგრაციაში, ცალკეული თავები ეძღვნება პოლიტიკის მიმართულებებს, სოფლის მეურნეობიდან ვაჭრობამდე.
- Damro, Chad, and Terrence Guay (2016) European Competition Policy and Globalization (Palgrave Macmillan). ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების გზა, მისი შიდა მახასიათებლები და გლობალური გავლენა.
- Egan, Michelle P. (2015) Single Markets: Economic Integration in Europe and the United States (Oxford University Press). XIX საუკუნეში შეერთებული შტატების ერთიანი ბაზრის მშენებლობის შედარება მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ შექმნილ მის ევროკავშირისეულ ეკვივალენტთან.

ქვეყანა: საფრანგეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1957 წლის მარტში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	34% დადებითი, 38% ნეიტრალური, 27% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	პარიზი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრეზიდენტი
ადგილები ევროპარლამენტში	74/705 (მეორე ყველაზე მეტი ევროკავშირში)
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	50.1%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	29/316 (თანაბარი სამ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად) („ლისაბონის“ წინარე მონაცემები)

67,1 მილიონი
მოსახლეობა

$2,58 ტრილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$38,480
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

549,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

საფრანგეთი მნიშვნელოვანი ევროპული სახელმწიფოა, რომელიც გამოწვევის წინაშე დგას: მან უნდა მოახდინოს თავისი უნიკალური ტრადიციების ადაპტირება გლობალიზებულ და კონკურენტულ სამყაროსთან. მას პოლიტიკური რყევების ხანგრძლივი ისტორია აქვს და დღემდე ცდილობს, გაარკვიოს, როგორ შეიცვალა მისი განსაკუთრებულობის, რესპუბლიკანიზმისა და სეკულარიზმის ტრადიციები. არის „ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის“ დამფუძნებელი წევრი, მაგრამ ზოგჯერ პრობლემური ევროპელის როლში გვევლინება. უპირველეს ყოვლისა, იგი მრავალი წლის განმავლობაში ენინააღმდეგება საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის რეფორმას და პასუხისმგებელია 2005 წელს ევროპის საკონსტიტუციო ხელშეკრულების ჩავარდნაზე. ეროვნული იდენტობა საფრანგეთში ადგილობრივ თემზე დაფუძნებულ ხელისუფლებას ითხოვს, თავად საფრანგეთი კი ევროკავშირში განსაკუთრებული ადგილის დამკვიდრებას ცდილობს. იმიგრაციით გამოწვეულ შეშფოთებას ნაციონალისტური რეაქცია მოჰყვა, ბევრი ფრანგი ამომრჩეველი მხარს უჭერს მემარჯვენე ანტიევროკავშირული ეროვნული მოძრაობის პარტიას.

21 ევროზონაში

მიმოხილვა

ერთიანი ბაზრის შექმნა იმთავითვე ევროკავშირის დღის წესრიგის ერთ-ერთი პრიორიტეტული საკითხი იყო, რომელიც დასრულებულად ვერ ჩაითვლებოდა, სანამ წევრ სახელმწიფოებს თავიანთი ეროვნული ვალუტები ჰქონდათ: გაცვლითი კურსები მერყეობდა, დანახარჯისა და მოგების ზუსტად პროგნოზირება შეუძლებელი იყო, ვალუტების კონვერტაცია დამატებით ბიუროკრატიულ პროცედურებსა და დაგეგმვის ხარჯებს ითხოვდა. ერთიანი ვალუტის შემოღება კი არა მხოლოდ ამ ბარიერებს გააუქმებდა. არამედ ინტეგრაციას უფრო რეალურად აქცევდა მომხმარებლებისა და ბიზნესებისთვის. იმედოვნებდნენ, რომ 1999 წელს მისი შემოღება თვალსაჩინოს გახდიდა ევროკავშირის ძლიერებას და მის, როგორც საერთაშორისო ეკონომიკური აქტორის, როლს.

სამწუხაროდ, 2007-09 წლების გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა და 2009 წლის ვალის კრიზისმა არა მხოლოდ ევროკავშირის მრავალი წევრი სახელმწიფოს შიდა ეკონომიკური სისუსტეები გამოავლინა, არამედ თავად ევროს რამდენიმე ძირითადი ხარვეზიც, როდესაც არ გამართლდა ვარაუდები იმის შესახებ, რომ ზოგიერთი წევრი ქვეყანა უარს იტყოდა ევროზე, ევროკავშირი კი დაიმლებოდა, მოვლენები უკეთესობისკენ წარიმართა. თუმცა ამას ნინ უძღოდა მწვავე დებატები ევროზონის წევრებს შორის კრიზისის გამკლავებისა და ევროკავშირის იმ ინსტიტუციების უფლებამოსილების გაფართოების შესახებ, რომლებიც წევრი ქვეყნების საშინაო ეკონომიკური პოლიტიკის მონიტორინგს განახორციელებდნენ. ახლა, 2020 წლის დასაწყისში, ევროს ევროკავშირის 19 ქვეყანა იყენებს; ელიან, რომ მას მიიღებს ყველა დანარჩენიც. დანიის გარდა, როდესაც განევრიანების კრიტერიუმებს დააკმაყოფილებენ. თუმცა ერთიანი ვალუტის მომავალი სიჯანსაღისა და გეზის შესახებ ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე გარკვეული.

საკვანძო საკითხები

- ევრო 1999 წელს გამოვიდა ელექტრონული, 2002 წელს კი ნაღდი ფულის სახით. მისი შექმნა როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური აქტი იყო, რომლის მიზანსაც ევროკავშირის საერთაშორისო ფინანსური და პოლიტიკური გავლენის გაფართოება წარმოადგენდა.
- 2002 წელს ევრო ევროკავშირის თორმეტმა სახელმწიფომ მიიღო; მოგვიანებით მათ რიგებს კიდევ შეიდი დაემატა.
- თავიდან ყველაფერი კარგად წარიმართა, გაჩნდა ოპტიმისტური ვარაუდი, რომ ის მალე მსოფლიო დონის ვალუტად ჩამოყალიბდებოდა. თუმცა მალე გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა ევროზონის ლიდერები საგონებელში ჩააგდო – ისინი ვერ წყვეტდნენ, რა ზომებისთვის მიემართათ.
- ევროზონაში 2009 წლის ვალის კრიზისმა ევროზონის არასწორი მართვისა და არაკომპეტენტურობის საფრთხე გამოავლინა, რომელიც მის ერთ წევრ ქვეყანაში (საბერძნეთში) წარმოიქმნა; ამასთან ნათელი გახდა, რომ ევროზონის ლიდერები ვერ თანხმდებოდნენ კრიზისის აღმოსაფხვრელად გასატარებელ ღონისძიებებზე.
- შექმნისთანავე ევრო მსოფლიოს სიდიდით მეორე სარეზერვო ვალუტად ჩამოყალიბდა, რის გამოც ვარაუდობდნენ, რომ ის აშშ დოლარს გამოწვევის ნინაშე დააყენებდა. თუმცა რეზერვში მისი ნილი 25%-მდე გაიზარდა და გარკვეულ ნიშნულზე გაჩერდა, რაც საკმაოდ ჩამორჩება აშშ დოლარის 60-65%-იან წილს.
- რჩება კითხვები ევროს მომავლის შესახებ. როგორ შეედრება მისი პრობლემები აშშ დოლარისას და რა ცვლილებებს ჰპირდება გლობალურ სავალუტო ბაზრებს ჩინეთის აღზევება?

მონეტარული პოლიტიკების შედარება

1999 წელს ევროს, როგორც ელექტრონული ვალუტისა და 2002 წელს როგორც ფულადი ვალუტის, შემოღება ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მოვლენა იყო ევროპის ეკონომიკურ ისტორიაში. რა თქმა უნდა, მას პირველ მრავალეროვნულ ვალუტად ვერ ჩავთვლით (CFA ფრანკს დასავლეთ აფრიკის ათზე მეტი ქვეყანა 1945 წლიდან იყენებს, აღმოსავლეთ კარიბის დოლარი კი კარიბის ზღვის რვა ქვეყანაში 1965 წლიდანაა მიმოქცევაში), მაგრამ უდავოა, რომ მანამდე ამდენ და ასეთი ხანგრძლივი ისტორიის მქონე სუვერენულ სახელმწიფოს ნებაყოფლობით არასდროს შეუცვლია ეროვნული ვალუტა ერთი საერთო ფულადი ნიშნით. ბევრი ეროვნული ვალუტა ამ სახელმწიფოების იდენტობის განუყოფელი ნაწილი იყო:

- ბერძნული დრაჰმა კლასიკური ბერძნული პერიოდით თარიღდებოდა და 1832 წელს თანამედროვე საბერძნეთის სახელმწიფოს შექმნას უკავშირდებოდა.
- ჰოლანდიური გულდენი მე-17 საუკუნიდან არსებობდა.
- იტალიური ლირა 1861 წელს, ეროვნული გაერთიანების შემდეგ შემოიღეს.
- გერმანული დოიჩმარკა, რომელმაც 1948 წელს რაიხსმარკა შეცვალა, გაცილებით ახალგაზრდა იყო, მაგრამ ის მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დასავლეთ გერმანიის აღორძინების სიმბოლოდ ითვლებოდა; დასავლეთ გერმანიის „ბუნდესბანკი" (შექმნილია 1957 წელს) დამოუკიდებელი ინსტიტუცია იყო, რომელსაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეჰქონდა დასავლეთ გერმანიის რეგიონის დომინანტ ეკონომიკად ჩამოყალიბებაში.

ევრომ შეცვალა ევროზონის მილიონობით მომხმარებლისა და ბიზნესის ყოველდღიური ცხოვრება; ასევე შეცვალა საერთაშორისო ფინანსური და სავალუტო ბაზრების დინამიკა, რომლებზეც საკუთარი ადგილი დაიმკვიდრა აშშ დოლართან, იაპონურ იენთან, ბრიტანულ ფუნტთან და სხვა ძირითად საერთაშორისო ვალუტასთან ერთად. ევრომ განამტკიცა ევროკავშირის ერთიანი ბაზარი; ევროზონის ქვეყნებში გაჩნდა მსოფლიო დონის ვალუტა, რომელმაც გააფართოვა ევროკავშირის საერთაშორისო ფინანსური და პოლიტიკური მიღწევები; ევროს შემოღებამ პირველი სერიოზული გამოწვევის წინაშე დააყენა აშშ დოლარის გლობალური ლიდერობა – როლი, რომელსაც ის 1950-იანი წლებიდან, ბრიტანული ფუნტის ჩანაცვლების შემდეგ, ასრულებდა. ევროს შექმნა ეკონომიკური პროექტი და ერთიანი ბაზრის ჩამოყალიბების ლოგიკური გაგრძელება იყო, მაგრამ მას სხვა და უფრო მეტი მნიშვნელობაც ჰქონდა: როგორც გერმანიის საგარეო საქმეთა მინისტრმა, იოშკა ფიშერმა (2000), აღნიშნა:

> „(მისი შემოღება) არა მხოლოდ ეკონომიკური ინტეგრაციის დაგვირგვინება იყო, არამედ უსერიოზულესი პოლიტიკური აქტიც, რადგან ვალუტა ერთ-ერთი ეკონომიკური ფაქტორი არ არის, ის მისი გარანტორი სახელმწიფოს ძლევამოსილების სიმბოლოა".

პოლიტიკური თვალსაზრისით, ამ ღონისძიებამ მონეტარულ პოლიტიკაზე ევროზონის ცალკეული წევრი ქვეყნების პასუხისმგებლობა მყისიერად კოლექტიურ პასუხისმგებლობად აქცია, რომელსაც ქვეყნები ევროკომისიისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის (ECB) მეშვეობით ახორციელებენ. ეროვნულ დონეზე მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკა ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია, რადგან ფულის მიწოდებისა და საპრო-

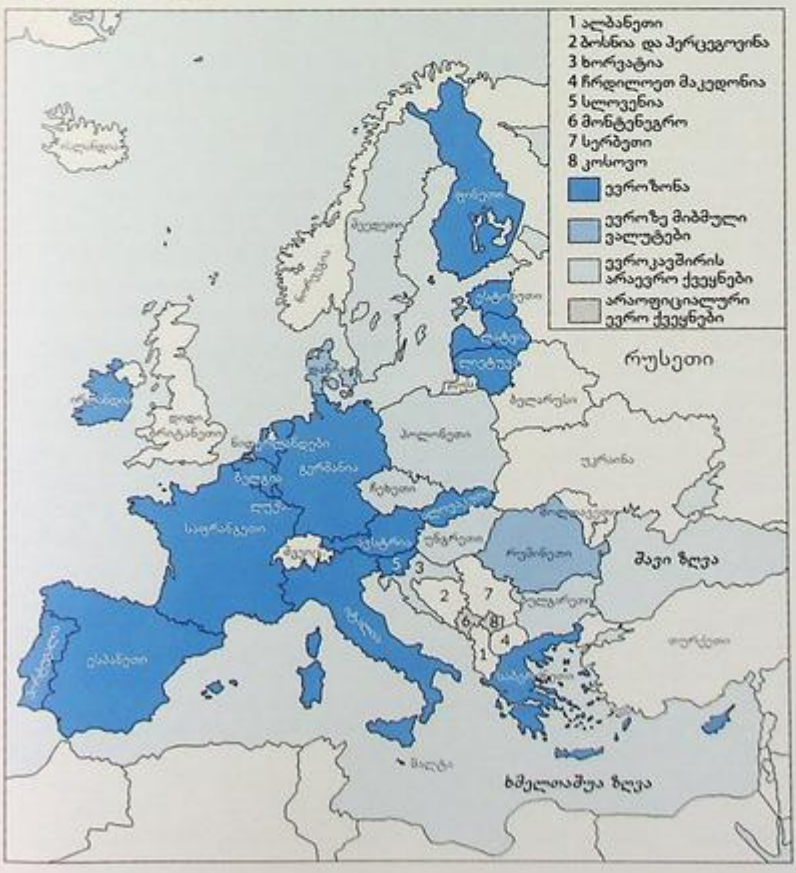
მონეტარული პოლიტიკა
პოლიტიკა, რომელიც ეხება ფულის მიწოდებას: ვალუტის ღირებულებას, ნდობას ამ ვალუტის მიმართ, ინფლაციის კონტროლსა და საპროცენტო განაკეთების დანესებას.

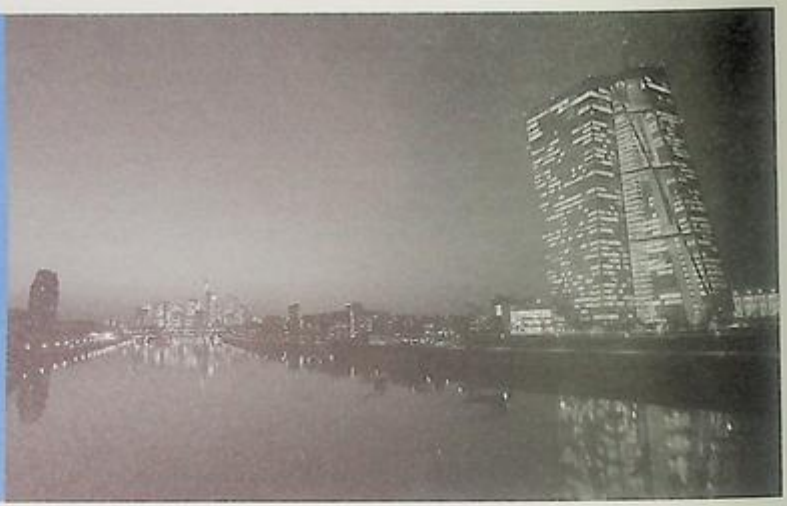
ფისკალური პოლიტიკა
პოლიტიკა, რომელიც ეხება ბიუჯეტებს, განსაკუთრებით იმას, თუ როგორ ზრდის მთავრობა შემოსავალს, როგორ ხარჯავს მიღებულ ფულს და რა გავლენას ახდენს ეს დეფიციტზე, გადასახადებსა და ეკონომიკის საერთო ბედზე.

ცენტრო განაკვეთების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები პირდაპირ უკავშირდება ხარჯვასა და სესხების გაცემას. სურათს მეტად ართულებს ის ფაქტი, რომ ეროვნულ მონეტარულ პოლიტიკას, ჩვეულებრივ, ცენტრალური ბანკები მართავენ, რომელთაგანაც ბევრს ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი აქვს მინიჭებული; ეროვნული ფისკალური პოლიტიკა კი აღმასრულებლების ხელშია. ბანკები ძირითადად ფულის მიწოდების სტაბილურობაზე ზრუნავენ, აღმასრულებლები კი ეკონომიკის მანიპულირების მიზნით ხშირად იცავენ წონასწორობას შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის. მათი პოლიტიკა, შეიძლება, ეკონომიკის გაფართოების ან შეკუმშვისკენ იყოს მიმართული; პირველი ითვალისწინებს რეცესიის დროს საპროცენტო განაკვეთების შემცირებას სამუშაო ადგილების შექმნის წახალისების მიზნით, მეორე კი – ფულის მიწოდების შემცირებას ან ინფლაციის გამოწვევას საპროცენტო განაკვეთების გაზრდით.

ევროს ერთ-ერთ სტრუქტურულ პრობლემად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ ფისკალურ პოლიტიკაზე კონტროლი კვლავ ნევრი ქვეყნების ხელში რჩებოდა. მაგრამ ევროზონაში მონეტარულ პოლიტიკას მკაცრად აკონტროლებდა ევროპის ცენტრალური ბანკი (ECB) (თუმცა ევროზონის შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ კვლავაც ცენტრალურ ბანკებთან უხდებოდა მუ-

რუკა **21.1** ევროზონა





ილუსტრაცია 21.1: ევროპის ცენტრალური ბანკის ახალი შტაბ-ბინა ფრანკფურტში, გერმანიაში. ევროპის ცენტრალური ბანკი (ECB) 2009 წელს დანერგებული ევროზონის კრიზისის დროს მოულოდნელად მთავარი აქტორი გახდა.

წყარო: EC – ევროპული ფოტოსურათების სამსახური

შაობა). მატიასი და ბლაიტი (2015) იმ სამ „დავიწყებულ ერთეულზე" ლაპარაკობენ, რომლებიც ევროს შექმნისას გამორჩათ, ესენია: ფინანსური და საბანკო კავშირი (იხ. დისკუსია მე-15 თავში), ფისკალური კავშირის ხელშემწყობი ინსტიტუტები და პოლიტიკური გაერთიანება. არსებობდა ერთადერთი საკოორდინაციო ორგანო (ევროკომისია), რომელსაც, შუამავლისა და ნდობის შემქმნელის შეზღუდული შესაძლებლობების გარდა, ძალიან მცირე უფლებამოსილება ჰქონდა. საქმეს ართულებს ისიც, რომ ევროკავშირის ყველა ქვეყანას ევრო ჯერაც არ მიუღია. ახალი ვალუტის შემოსვლისას ამ სტრუქტურულ პრობლემებს რიგით ევროპელთა უმეტესობა ვერ ამჩნევდა, მაგრამ ისინი არსებობდა, მწიფდებოდა და მალე იჩინა თავი.

როგორ შეიქმნა ევრო

როგორც მე-5 თავში დავრწმუნდით, სტაბილურ გაცვლით კურსებს დიდი ხნის განმავლობაში ევროპის ერთიანი ბაზრის შექმნის აუცილებელ პირობად მიიჩნევდნენ. დასავლეთ ევროპის მთავრობების პირვანდელი მღელვარების მიზეზის მოსაგვარებლად შეიქმნა „ბრეტონ-ვუდსის" სისტემა, რომელმაც 1950-1960-იან წლებში სტაბილიზაცია გამოიწვია, რაც ციფრებში ასე აისახა: 1950-1967 წლებში ბრიტანული ფუნტი დაახლოებით $2,80-ს უდრიდა, დასავლეთგერმანული გერმანული მარკა კი 3,90-იდან 4,20 დოლარამდე მერყეობდა. ევროპული სავალუტო თანამშრომლობის შექმნისკენ პირველი ნაბიჯები 1958 წელს ევროპის სავალუტო შეთანხმების ხელმონერით გადაიდგა; 1964 წელს ცენტრალური ბანკის მმართველთა კომიტეტი შეიკრიბა, 1969 წელს კი გაერთიანების ლიდერები შეთანხმდნენ, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შესაქმნელად დაეწყოთ მუშაობა. 1970 წელს ვერნერის კომიტეტის მოხსენებაში საჭიროდ იყო მიჩნეული სავალუტო კავშირის შექმნა ათი წლის განმავლობაში. უნდა დაწყებულიყო გაცვლითი კურსის რყევების შემცირება, რისთვისაც 1972 წლის დასასრულს აამოქმედეს პროექტი „გველი გვირაბში".

გაცვლითი კურსის მექანიზმი (ERM) გეგმა, რომლის მიხედვითაც ევროს წევრმა ქვეყნებმა გადაწყვიტეს, საკუთარი ვალუტის კურსი ერთმანეთთან მიმართებაში სტაბილურად შეენარჩუნებინათ.

როგორც მე-5 თავიდან შევიტყვეთ, „გველის" ქმედითუნარიანობა აშშ-ის 1971 წლის გადაწყვეტილებამ შეარყია, როცა მან ამერიკული დოლარის ოქროზე კონვერტაცია შეწყვიტა, რასაც 1970-იანი წლების

ენერგოკრიზისი მოჰყვა. საქმე კიდევ უფრო გაართულა ეეგ-ის წევრი ქვეყნების მთავრობებს შორის არსებულმა მსოფლმხედველობრივმა განხეთქილებამ საჭირო ზომების მიღების თაობაზე: „მონეტარისტები" (ბელგია, საფრანგეთი და ლუქსემბურგი) ეკონომიკური კონვერგენციის საშუალებად გაცვლითი კურსის დაფიქსირებას მიიჩნევდნენ, „ეკონომისტები" კი (მაგ., გერმანია და ჰოლანდია) კონვერგენციას თვლიდნენ იმ საშუალებად, რომელსაც შედეგად გაცვლითი კურსის დაფიქსირება (დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. ჰოსლი, 2005, გვ. 18-21) მოჰყვებოდა. საბოლოოდ დებატებში მონეტარისტულმა მოსაზრებამ გაიმარჯვა და 1979 წელს საფუძველი ჩაუყარა „ევროპის სავალუტო სისტემის" (European Monetary System (EMS)) შექმნას, რომელიც გაცვლითი კურსის მექანიზმს (Exchange Rate Mechanism (ERM)) იყენებდა. მისი მიზანი გაცვლითი კურსის სტაბილურობის ხელშეწყობა იყო. ევროპის სავალუტო სისტემამ ყურადღება მონეტარული პოლიტიკისკენ მიმართა, რამაც 1989 წელს დელორის სამეტაპიანი გეგმის ამოქმედებას ჩაუყარა საფუძველი. გეგმა „მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ" დაამტკიცა. როგორც მე-6 თავში ვნახეთ, „სავალუტო კავშირის" შექმნის თარიღად 1997 წლის იანვარი გამოცხადდა (მოგვიანებით 1999 წლის იანვრამდე გადაიწია). ასევე დადგინდა ევროს მიღების მსურველ სახელმწიფოთა „კონვერგენციის კრიტერიუმები", რომელთა შორისაც იყო: გარკვეული ზღვრის დაწესება ბიუჯეტის დეფიციტზე, სახელმწიფო ვალებზე, ინფლაციაზე, საპროცენტო განაკვეთსა და გაცვლითი კურსის მერყეობაზე.

1995 წელს ევროსაბჭომ ახალ ვალუტას ევრო უწოდა. 1997 წელს გამოაცხადეს, რომ 11 სახელმწიფო მზად იყო 1999 წლის იანვარში დელორის გეგმის მესამე ეტაპის დასაწყებად, გამონაკლისს წარმოადგენდა დიდი ბრიტანეთი, დანია, შვედეთი (რომლებსაც მონაწილეობის სურვილი არ ჰქონდათ) და საბერძნეთი (რომელიც ამ გეგმაში მონაწილეობის მისაღებად მზად არ იყო). 1997 წელს, ძირითადად გერმანიის დაჟინებული მოთხოვნითა და იმის გამო, რომ ზოგიერთი წევრი სახელმწიფო სრულად არ აკმაყოფილებდა კონვერგენციის კრიტერიუმებს, ევროკავშირმა ხელი მოაწერა სტაბილურობისა და ზრდის პაქტს (Stability and Growth Pact), რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოების ბიუჯეტის დეფიციტი მათი მშპ-ის 3%-ზე ნაკლები უნდა ყოფილიყო, მთავრობის სესხის ზედა ზღვრად კი 60% დადგინდა (Hosli, 2005). პაქტი ევროკომისიას უფლებას აძლევდა, დაეჯარიმებინა პაქტის დამრღვევი ნებისმიერი სახელმწიფო. პაქტს პრინციპულ საკითხებში ევროკავშირის ყველა ლიდერი ეთანხმებოდა, თუმცა 2002 წელს ის, ზედმეტი სიხისტის გამო, ევროკომისიის პრეზიდენტმა რომანო პროდიმ გააკრიტიკა, ერთობ არადიპლომატიურადაც მოიხსენია და „სულელური" უწოდა. თუმცა იმის გამო, რომ წესები სრულად არ დაიცვეს, მალე პრობლემებმა იჩინა თავი, რაც თვალნათლივ ცხადყო საბერძნეთში განვითარებულმა მოვლენებმა. საბერძნეთს 2001 წელს ევროს მიღების უფლება მისცეს, მიუხედავად იმისა, რომ ის ვერ აკმაყოფილებდა ბიუჯეტის დეფიციტის სამიზნე ნიშნულის მოთხოვნას, რაც მთავარია, ქვეყანა ევროს მიღების შემდეგაც არასწორად იმართებოდა, რის გამოც 2009 წელს უმძიმესი კრიზისი დაიწყო, რომელმაც ევრო მნიშვნელოვნად შეასუსტა.

დელორის გეგმის მესამე ეტაპი 1999 წლის 1 იანვარს დასრულდა. პაქტის მონაწილე ქვეყნების ადგილობრივი ვალუტების გაცვლითი კურსი სამუდამოდ იმ ნიშნულზე გაიყინა, რომელზეც იყო, ევროზონის საავალუტო პოლიტიკაზე პასუხისმგებლობა ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა აიღო. ევრო ელექტრონული ვალუტის სახით შემოვიდა – ადამიანებს შეეძ-

სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი
1997 წელს მიღებული შეთანხმება, რომლის ფარგლებშიც, ვალუტის სტაბილურობის ინტერესებიდან გამომდინარე, ევროზონის ქვეყნების მთავრობებმა პასუხისმგებლობა აიღეს საკუთარი ბიუჯეტის დეფიციტის კონტროლზე.

ERM II
რეფორმირებული გაცვლითი კურსის მექანიზმი, რომლის მიზანიც იყო ევროზონის არაწევრი ქვეყნების ვალუტების სტაბილურობის შენარჩუნება ევროსთან მიმართებაში.

ლოთ საბანკო ანგარიშების ევროში გახსნა, ფულადი სახსრების ევროებში გადარიცხვა სხვა ანგარიშებზე და ა.შ. ნაღდი ფულის სახით ევრო 2002 წლის იანვარში გამოჩნდა. ევრომონეტებმა და ბანკნოტებმა ეროვნული ვალუტა 12 სახელმწიფოში ჩაანაცვლა (EU-15-ის ყველა წევრ ქვეყანაში, ბრიტანეთის, დანიისა და შვედეთის გარდა). მოგვიანებით ევროზონა გაფართოვდა. 2007 წელს მასში შევიდა სლოვენია, 2008 წელს მიუერთდა მალტა და კვიპროსი, 2009 წელს – სლოვაკეთი, 2011 წელს – ესტონეთი, 2014 წელს – ლატვია, 2015 წელს კი – ლიეტუვა. ევრო არაოფიციალურად მიიღო კოსოვომ და მონტენეგრომაც; რამდენიმე აფრიკულმა ქვეყანამ ეროვნული ვალუტის კურსი ევროსთან მიმართებაში დააფიქსირა. ევრო მიმოქცევაშია მსოფლიოს იმ ნაწილებში, რომლებიც ევროპულ ტურიზმზეა დამოკიდებული.

1999 წელს ევროს შემოღების შემდეგ გაცვლითი კურსის მექანიზმი (Exchange Rate Mechanism (ERM)), რომლის მიზანიც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების გაცვლითი კურსის კონკრეტულ სარტყელში მოქცევა იყო, ერთგვარ მოსაცდელ დარბაზად იქცა; სახელმწიფოები საკუთარი ვალუტის ევროსთან მისაბმელ რიგში ჩადგნენ. გაცვლითი კურსის მექანიზმის მეორე ეტაპის (ERM II) მიზანი ამ ვალუტათა გაცვლითი კურსის სტაბილურობის გაუმჯობესება იყო. წევრი ქვეყნების ვალუტების გაცვლითი კურსი ევროსთან მიმართებაში შეიძლება ±1.5 %-ით მერყეობდეს; ქვეყნებს ამ რკალის დავიწროებაც შეუძლიათ. ევროს მიღება შეუძლია ევროკავშირის ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოს, თუ ის ERM II-ის კონვერგენციის კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს და ERM II-ში ორი წლის განმავლობაში მაინც იმყოფება. ყველა ყოფილი წევრი ქვეყანა უკვე „ევროკლუბის" წევრია; გამონაკლისია დანია, რომელიც ჯერაც ERM II-ის წევრად რჩება. ევროს მიღებასთან დაკავშირებით 2015 წლის დეკემბერში ახალი რეფერენდუმის ჩატარება იგეგმებოდა, თუმცა იმ ცხრა ევროპულ სახელმწიფოს, რომლებსაც ევრო ჯერ არ მიუღია, ERM II-ში გაწევრიანების პირველი ნაბიჯი ჯერაც არ გადაუდგამს.

ევროს გარშემო მიმდინარე დებატებიდან ყოველთვის შორს ეჭირა თავი დიდ ბრიტანეთს, სადაც ევროს მიღებას ცალსახად და მუდმივად ენინააღმდეგებიან. ბლერის ადმინისტრაცია ევროს მიღების წინააღმდეგი არ იყო იმ შემთხვევაში, თუ მას ეროვნული რეფერენდუმი დაუჭერდა მხარს. რეფერენდუმის ჩატარება გადადეს, რადგან შიშობდნენ, რომ ხალხი მხარს არ დაუჭერდა. დიდი ბრიტანეთის ფინანსთა მინისტრმა გორდონ ბრაუნმა ბრიტანეთის შეერთების მზაობის გასაზომად სპეციალური ტესტი შეიმუშავა. ტესტში გათვალისწინებული იყო დიდი ბრიტანეთისა და ევროზონის ქვეყნების ეკონომიკათა კონვერგენციის მაჩვენებლები და ბიზნესებისა და მუშახელის მოქნილობა. 2007 წელს, როცა ბრაუნი პრემიერ-მინისტრი გახდა, მან ერთმანეთს შეადარა ევროზონისა და ბრიტანეთის ზრდისა და უმუშევრობის მაჩვენებლები და განაცხადა, რომ ბრიტანეთმა თავისი საშინაო პოლიტიკის წყალობით ფინანსურ სტაბილურობას მიაღწია და თავიდან აიცილა ეკონომიკური ვარდნა, რომელიც თავს დაატყდა ევროზონის ზოგიერთ ქვეყანას (Buller and Gamble, 2008) (საინტერესოა, რომ გლობალური ფინანსური კრიზისის დროს დიდი ბრიტანეთის ეკონომიკამ მნიშვნელოვანი ვარდნა განიცადა). 2010 წელს ხელისუფლებაში მოსულმა კოალიციურმა მთავრობამ განაცხადა, რომ მისი საპარლამენტო ვადის განმავლობაში ბრიტანეთი ევროს არ მიიღებდა. პრემიერ-მინისტრი დევიდ კამერონი კი კიდევ უფრო შორს წავიდა და თქვა, რომ ბრიტანეთი ევროს „არასოდეს" შეუერთდებოდა. ბრექსიტის კენჭისყრის შემდეგ ამ საკითხზე დისკუსიები შეწყდა.

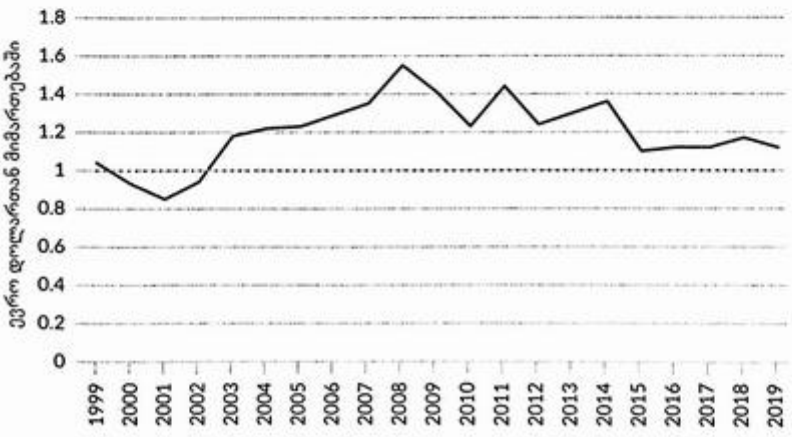
ევროსთან დაკავშირებული პრობლემების მატება

თავიდან ევროსთან დაკავშირებით ყველაფერი კარგად მიდიოდა. მისი შემოღების ინიციატივა გერმანიისა და საფრანგეთის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ეკუთვნოდა. ევროს შემოღებას გასაოცარი ორმაგი ეფექტი ჰქონდა: ერთი მხრივ, ხელი შეუწყო ევროპის გაერთიანებას, მეორე მხრივ კი, ბიძგი მისცა ახალი დებატების დაწყებას ინტეგრაციის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე (Dyson, 2008, გვ. 3). ევროს შემოღება ევროკავშირის პოლიტიკის სფეროს ერთ-ერთი ყველაზე კომპლექსური საკითხი აღმოჩნდა, რადგან მასთან დაკავშირებით პოლიტიკოსთა ელიტისა და პროფესიონალი ეკონომისტების მოსაზრებები გაიყო; მას თან დაერთო საგონებელში ჩავარდნილი ევროპული საზოგადოების ინსტინქტური რეაქცია, რომლის ყოველდღიურ ცხოვრებაზეც ევროს შემოღებას გაცილებით მეტი პირდაპირი გავლენა ჰქონდა, ვიდრე რომელიმე სხვა ევროპულ ინიციატივას. მართალია, ევროზე გადასასვლელი ღონისძიებები საგულდაგულოდ მოამზადეს, სამუშაოები ჯერ კიდევ 1972 წელს, „გეელის" ამოქმედებასთან ერთად დაიწყეს (ზოგიერთის მტკიცებით კი – 1958 წელს ევროპის სავალუტო შეთანხმების მიღებით), მაგრამ ევროზე გადასვლა საბოლოო ჯამში მაინც ალალბედზე მოხდა.

უცხოურ სავალუტო ბაზრებზე ევროს გაცვლითი კურსი მტკიცედ იყო დაფიქირებული $1.18-ზე, მაგრამ ძალიან მალე, 2000 წლის ოქტომბერში, იგი 82.5 ცენტამდე დაეცა. ევრომ კვლავ მოიკრიბა ძალა და 2008 წლის ივლისში $1.60-ზე ავიდა, თუმცა 2010 წლის ივნისში საბერძნეთის კრიზისის შედეგად $1.19-მდე ჩამოვარდა (იხ. დიაგრამა 21.1). მას შემდეგ, კრიზისის კვალის მიუხედავადაც კი, ევრო დოლართან სტაბილურ გაცვლით კურსს ინარჩუნებს და €1.10-1.20-ის ფარგლებში მერყეობს.

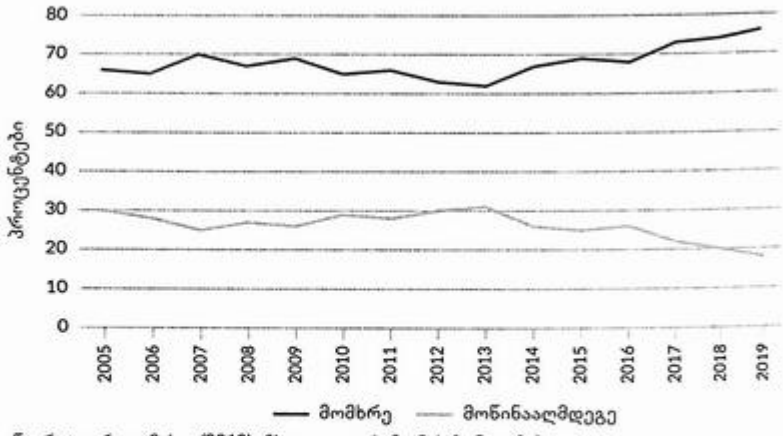
რაც შეეხება საზოფადოებრივ აზრს, თავიდან ევროპელები სკეპტიკურად იყვნენ განწყობილნი, მაგრამ მალე, როცა მის გამოყენებას მიეჩვივნენ, ევრომ მათი კეთილგანწყობა დაიმსახურა. 1997 წელს ევროზონის 11 პოტენციური კანდიდატი ქვეყნის მოსახლეობიდან ევროს შემოღებას მხოლოდ 8 ქვეყნის მოსახლეობა უჭერდა მხარს, EU-15-ის ქვეყნების მოსახლეობაში კი მომხრეები მცირედი უპირატესობით სჭარბობდნენ მოწინააღმდეგეებს

დიაგრამა 21.1. *ევროს ღირებულება*



წყარო: ევროპის ცენტრალური ბანკი (2019). გაკვეთილი კურსი ყოველი წლის მაისში

დიაგრამა 21.2 *რა აზრისა არიან ევროპელები: ევრო I*



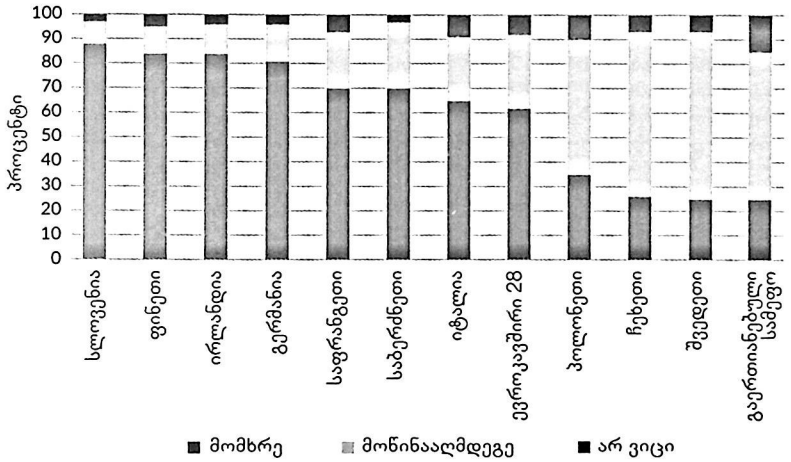
წყარო: ევროკომისია (2019). მხოლოდ ევროზონის მონაცემები

– 47:40-ით (ევროკომისია, 1997). ერთი წლის თავზე მომხრეთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა და EU-15-ის მოსახლეობის შეფარდება იყო 60:28-ის წინააღმდეგ (ევროკომისია, 1998). ევრომონეტები და ბანკნოტები მიმოქცევაში 2002 წელს შემოვიდა, როცა EU-15-ის ქვეყნების მოსახლეობაში მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა შეფარდება უკვე 67:25 იყო. გამონაკლისს მხოლოდ დიდი ბრიტანეთი წარმოადგენდა, სადაც მოწინააღმდეგეები მნიშვნელოვნად სჭარბობდნენ მომხრეებს (50:31) (ევროკომისია 2002).

ევროს მომხრეთა რაოდენობამ უმნიშვნელოდ იკლო ევროზონის კრიზისის პირობებში, როდესაც მის მომხრეთა რაოდენობა 70%-იდან 62%-მდე შემცირდა, მოწინააღმდეგენი კი მოსახლეობის საერთო რაოდენობის ერთ მესამედზე ნაკლებს შეადგენდნენ; თუმცა მომხრეთა რაოდენობა სტაბილურად გაიზარდა და 2019 წელს ახალ მაღალ ნიშნულს – 76%-ს მიაღწია (იხ. დიაგრამა 21.2). საყურადღებოა, რომ ევროზონის ქვეყნების მოსახლეობის უმრავლესობა ევროს უჭერს მხარს (2019 წ. ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი – 85–88% – იყო სლოვენიაში, ესტონეთში, პორტუგალიაში, ფინეთსა და ირლანდიაში, ყველაზე დაბალი – 65% – კი იტალიაში); წინააღმდეგობა გვხვდება იმ ქვეყნებში, რომლებიც ჯერ არ შეერთებიან ევროს: (რიგითობით) რუმინეთში, უნგრეთში, ბულგარეთში, პორტუგალიაში, დანიაში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, შვედეთსა და დიდ ბრიტანეთში (იხ. დიაგრამა 21.3). აქ კითხვა ასე ისმის: იწვევს თუ არა მისი ახლოს გაცნობა მის მხარდაჭერას. საბერძნეთშიც კი, რომელსაც უამრავი პრობლემა აქვს, 2019 წელს ევროს მომხრეები 70%-ს შეადგენდნენ, მოწინააღმდეგეები კი – 27%-ს.

ევროსთან დაკავშირებული პოლიტიკური გათვლები (რომლებიც სხვადასხვა ტექნიკურ და ფინანსურ მოსაზრებას ეფუძნება ხოლმე) რიგითი ევროპელების გათვლებზე გაცილებით კომპლექსურია. ეს უკანასკნელნი ევროზე მისი მოხერხებულობიდან გამომდინარე მსჯელობენ. მომხმარებლისათვის ევრო მოსახერხებელია, რადგან შეუძლიათ იმოგზაურონ სხვადასხვა ქვეყანაში ერთი ვალუტის მეორეზე გადაცვლისა და გადასახადების გადახდის გარეშე, ადვილად ხვდებიან ფასებს შორის არსებულ განსხვავებას თავიანთ ქვეყანაში და მის ფარგლებს გარეთ (გამოსაანგარიშებლად ერთი ვალუტის მეორეზე გადაყვანა არ სჭირდებათ). ევრომ ევროპელებზე მნიშვნელოვანი ფსიქოლოგიური გავლენა იქონია, უცხო

დიაგრამა **21.3** *რა აზრისა არიან ევროპელები: ევრო II*



წყარო: ევროკომისია (2019)

მათთვის მეტად ახლობელი გახდა, ევროს შემოღებით ევროპული სახელმწიფოების გამყოფი და განმასხვავებელი ერთ-ერთი უძველესი ბარიერი მოიშალა. ევროზონის ქვეყნებს მეტი ინტერესი გაუჩნდათ თავიანთი პარტნიორების ეკონომიკური კეთილდღეობის მიმართ. დასასრულ, ევროს არსებობა საქმეს უადვილებს ბიზნესსაც, გამარტივებულია ტრანზაქციები, პრობლემას აღარ ქმნის გაცვლითი კურსის მერყეობა.

თუმცა ერთიანი ვალუტის არსებობას გარკვეული უარყოფითი მხარეებიც აქვს. ყველაზე მეტ შეშფოთებას სავალუტო პოლიტიკის დამოუკიდებლად წარმოების უნარის კარგვა იწვევს. ეროვნული ვალუტის არსებობა მთავრობას (ყოველ შემთხვევაში, ცენტრალურ ბანკს მაინც) საკუთარი ეკონომიკის მართვის მძლავრ ბერკეტს აძლევს, რომელსაც საპროცენტო განაკვეთის კურსის რეგულირებით აღწევს, რაც, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს ინფლაციაზე, ხარჯვასა და დანაზოგებზე. დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებებს, რომლებსაც ერთ დროს ევროზონის ქვეყნების ცენტრალური ბანკები იღებდნენ, ახლა ერთობლივად იღებენ ის სახელმწიფოები, რომლებიც ევროპის ცენტრალურ ბანკში მუშაობენ. ერთ დროს ამ სახელმწიფოებს სხვადასხვა ეკონომიკური ციკლი, განსხვავებული ეკონომიკური სტრუქტურები და სიმდიდრისა და სიღარიბის დონეები ჰქონდათ. მათ შეეძლოთ, აეღოთ სესხი, დაერეგულირებინათ საკუთარი საპროცენტო განაკვეთები და აუცილებლობის შემთხვევაში თავიანთი ვალუტები გაეუფასურებინათ. ახლა კი თავიანთ მეზობელ სახელმწიფოებთან ერთად ხელიხელჩაკიდებულებმა უნდა იარონ. ერთი სახელმწიფოს ეკონომიკის ვარდნა (განსაკუთრებით ისეთი მკვეთრი ვარდნა, როგორიც 2010 წელს იყო საბერძნეთსა და ირლანდიაში) არა მხოლოდ ევროზონის ქვეყნებზე აისახება, არამედ მთელ გლობალურ ეკონომიკაზეც.

ევროს მიღებით სახელმწიფოებმა უარი თქვეს ნაციონალური იდენტობისა და დამოუკიდებლობის მძლავრ სიმბოლოზე. ეს ასე თუ ისე შეესაბამება სიმართლეს ევროკავშირის შედარებით მცირე წევრი სახელმწიფოების შემთხვევაში, რომლებიც საკუთარი ვალუტის წყალობით მეტ-ნაკლებად აკონტროლებდნენ თავიანთ ეკონომიკას, მაგრამ სრული სიმართლეა მსოფლიო დონის ვალუტის მქონე დიდი და მძლავრი ევროპუ-

ლი სახელმწიფოების შემთხვევაში. თვალსაჩინო მაგალითია დასავლეთი გერმანია, რომელმაც დოიჩმარკის წყალობით ომის შემდგომ პერიოდში აღორძინება შეძლო. ასევე საინტერესოა დიდი ბრიტანეთის მაგალითი, რომლისთვისაც გირვანქა სტერლინგი ეროვნული სიამაყის სიმბოლოა და მის დათმობას სასტიკად ეწინააღმდეგება. ის დღემდე არსებული მსოფლიოს უძველესი ვალუტაა (დასაბამს ანგლოსაქსონური პერიოდიდან იღებს); მიმოქცევაში იყო დიდი ბრიტანეთის მთელ იმპერიაში და მრავალი ათწლეულის მანძილზე მსოფლიოს წამყვან ვალუტას წარმოადგენდა. მრავალი ბრიტანელისთვის გირვანქა სტერლინგზე უარის თქმა არა მხოლოდ ეკონომიკური დამოუკიდებლობის დაკარგვას, არამედ ბრიტანეთის როლის შესუსტებასაც ნიშნავს (თუმცა, მავანთა აზრით, ევროს მიღება დიდი ბრიტანეთის გლობალურ ეკონომიკურ გავლენას გაზრდის).

კონცეფცია

სუვერენული ვალი

ეროვნული მთავრობის მიერ დაგროვილი ვალის ოდენობა, რომელსაც სხვაგვარად სახელმწიფო ან ეროვნული ვალის სახელითაც იცნობენ, ის შეიძლება წარმოიშვას ქვეყნის შიგნით მყოფი ან იქ ბოლო ქვეყნებიც კრედიტორების მიმართ. მათ შორის სხვა მთავრობების მიმართ. შეიძლება იყოს მოკლევადიანი (მაგალითად ათი წელი ან მეტის) როგორც ნებისმიერ ვალუტაში, ინვესტორების მიერ განეული რისკის დონე კი, წესებისგან, მსესხებელი ქვეყნის მიერ მიღებული კრედიტის ტარიფში აისახება. ვალის დაფარვის პრობლემების წარმოშობის მუშაობისას ხელახლა ანარმოებენ მოლაპარაკებას ვალის პირობებზე. საბურძნეთის ვალის კრიზისი ნათელობრივ იმის გამო წარმოიშვა, რომ საბერძნეთმა თავისი ვალის მომსახურება (გადახდა) ვერ შეძლო.

კრიზისი ევროზონაში

პისანი-ფერი (2014, გვ. 3) თვლის, რომ ვალუტები ყურადღების ცენტრში არ უნდა ხვდებოდეს; ისინი შეუმჩნეველი უნდა იყოს:

> „მეტრული სისტემის მიზანი სიგრძის გაზომვაა, ფულის კი – საგნების ღირებულების. ფული ღირებულების შენარჩუნების საშუალებაცაა. როცა ადამიანები ფულზე ინყებენ ლაპარაკს, რაღაც არ არის კარგად". გასაოცარი არაფერია იმაში, რომ ასეთი მონუმენტური პროექტის განხორციელებას სირთულეებიც ახლდა თან. ისინი ჯერ კიდევ მაშინ წარმოიშვა, როცა ზოგ სახელმწიფოს სტაბილურობისა და ზრდის პაქტისათვის ფეხის აწყობა გაუჭირდა.

რა თქმა უნდა, ხალხი ევროზე ლაპარაკობდა მაშინ, როდესაც 2009 წელს ევროზონას კრიზისი დაატყდა, თუმცა გარკვეული გამაფრთხილებელი ნიშნები მანამდეც თვალნათლივ ჩანდა. ნითელი ალამი მაშინ აღიმართა, როდესაც 2002-2003 წლებში ინდუსტრიული ქვეყნების დიდ ნაწილს რეცესიის ტალღამ გადაუარა. ევროზონის ქვეყანათა უმრავლესობამ ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვარს გადააბიჯა, რამაც ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივები შეარყია. 2003 წლის ნოემბერში ევროზონის ორი უდიდესი ეკონომიკის ქვეყანამ – გერმანიამ და საფრანგეთმა – არა მხოლოდ დეფიციტის ზღვარი დაარღვია, არამედ დაბლოკა ევროკავშირის ფინანსთა მინისტრის მცდელობა, ჯარიმები დაეკისრებინა მათთვის. მათი მტკიცებით (მათ მხარს უჭერდა დიდი ბრიტანეთიც), სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის (Stability and Growth Pact) წესები მეტისმეტად ხისტი იყო, რის გამოც ისინი უფრო მოქნილი უნდა გაეხადათ. 2003 წლის დეკემბრისთვის პაქტმა თითქმის კოლაფსი განიცადა. 2005 წელს წესები შეარბილეს, რათა მათი მიღწევა და განხორციელება გაეადვილებინათ.

შემდეგ კი 2007-2009 წლების გლობალური ფინანსური კრიზისი დაიწყო. ეკონომიკური ვარდნის შედეგები სრულიად პროგნოზირებადი იყო; მათ შესახებ ზოგი ეკონომისტი ნინასწარ იტყობინებოდა, მაგრამ ეკონომიკური პრობლემები პოლიტიკამ დაჩრდილა. რეცესიამ სავალუტო კავშირის ზოგიერთი დადებითი მხარეც გამოაელინა და უარყოფითიც. ნათელი გახდა, რა დონეზე იყვნენ ჩართული ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები გლობალიზებულ ფინანსურ სისტემაში, რომლის ერთ ნაწილში წარმოშობილი პრობლემები სხვებზე დაუყოვნებლივ, თუმცა ზოგჯერ ირიბად ზემოქმედებს. საყურადღებო იყო განსხვავება ირლანდიასა და ისლანდიას შორის; ირლანდია, როგორც ევროკავშირისა და ევროზონის ნევრი ქვეყანა, შედარებით მსუბუქ მდგომარეობაში აღმოჩნდა. 2008



ილუსტრაცია 21.2: დემონსტრანტები მონაწილეობენ 2015 წელს საბერძნეთში გამართულ რეფერენდუმში, რომლითაც უნდა გადაწყვეტილიყო, მიეღო თუ არა ქვეყანას ევროკავშირის დახმარების შეთანხმების პირობები. შედეგად საბერძნეთის მთავრობა მძიმედ დამარცხდა.

წყარო: iStock/ tatakis

ნლის საბანკო კრიზისმა კი, რომელმაც საფუძველი შეურყია ისლანდიის სახელმწიფო ვალუტას (კრონას), ისლანდიის იზოლირებულობა და დაუცველობა თვალში საცემი გახადა. მოსახლეობა საგონებელში ჩავარდა. პარტიები და პოლიტიკური ლიდერები, რომლებიც მანამდე გულგრილად უყურებდნენ ევროკავშირის წევრობას, გაწევრიანების საჭიროებაზე ალაპარაკდნენ. გამოსავალს ევროინტეგრაციაში ხედავდნენ. ისლანდიამ ევროკავშირის წევრობაზე ოფიციალური განაცხადი 2009 წლის ივლისში შეიტანა. თუმცა მოგვიანებით ენთუზიაზმი გაუნელდა და 2015 წელს განაცხადი უკან გაიტანა.

დასაწყისში სახელმწიფოები შეეცადნენ, კრიზის საწინააღმდეგო ზომები დამოუკიდებლად გაეტარებინათ, მოგვიანებით კი მოვლენებში ევროკავშირის ხელისუფლება ჩაერია და პოლიტიკის კოორდინაცია გააუმჯობესა (იხ. Cline, 2014). ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა საპროცენტო განაკვეთი დასწია; გაისმა მონოდებები ევროკავშირის ფინანსური სისტემის სრული გადასინჯვის საჭიროების შესახებ. 2009 წლის მიწურულს საბერძნეთის სუვერენული ვალის კრიზისის დაწყების შემდეგ ევროზონაც და ევროკავშირიც მკაცრი გამოცდის წინაშე დადგნენ. ცალსახა და ნათელი იყო, რომ ევროკავშირის მრავალი წევრი სახელმწიფოს ეკონომიკას პრობლემები ჰქონდა; ცხადი შეიქნა, რომ ერთ სახელმწიფოში გაჩენილი პრობლემები ირიბ გავლენას იქონიებდა სხვებზეც. პისანი-ფერი (2014) თვლის, რომ დადგა მომენტი, როცა ევრო ერთფეროვანი და უღიმღამო აღარ იყო. ამ კრიზისმა მკაცრი გამოცდა მოუწყო ევროზონის ქვეყნების ლიდერების უნარს, მიეღოთ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები და ამავე დროს ეჭქვეშ დააყენა ევროს სანდოობა. „საბერძნეთის ვალი ევროს ნაგვად აქცევს?“ – კითხულობდა გაზეთი „ნიუ-იორკ ტაიმზი“ 2010 წლის თებერვალში. „მოკლავს საბერძნეთი ევროს?“ – იკითხა „ბი-ბი-სის“ რადიოშოუს წამყვანმა 2010 წლის მაისში. „სავალუტო კავშირის შექმნის ექსპერიმენტი პოლიტიკური კავშირის შექმნის გარეშე დამარცხდა“ – ამტკიცებდა „ფაინანშალ ტაიმზი“ 2010 წლის მაისში. „ევროკავშირი ისტორიული არჩევანის წინაშე დგას – ინტეგრაცია თუ დისინტეგრაცია“.

ფოკუსი 7

ევროკრიზისის მიზეზების ახსნა – ჯორჯ სოროსი

ევროკრიზისზე სევდითაც უნდა ვილაპარაკოთ და კონტრარგუმენტებიც ნარმოვადგინოთ. თავიდანვე არასწორად იყო გააზრებული ევროსთან დაკავშირებული საჭიროებები. ხშირად ირღვეოდა წევრობის წესები. ეროვნული მთავრობების წინააღმდეგობის გამო ევროპის ცენტრალურ ბანკს ხელები შეკრული ჰქონდა. ეროვნული მთავრობები თავგამოდებით იბრძოდნენ და ცდილობდნენ, ფისკალური და საგადასახადო პოლიტიკა ხელიდან არ გაეშვათ. როცა ევროს პრობლემებმა იჩინა თავი, ექსპერტები ვერ თანხმდებოდნენ, როგორ აეხსნათ ისინი ან რა საპასუხო ზომები მიეღოთ. ამ კრიზისის გამომწვევი მიზეზები ძალიან ნათლად და მკაფიოდ ახსნა საერთაშორისო ფინანსისტმა ჯორჯ სოროსმა (2012).

სოროსის მტკიცებით, ევროს შემოღებამდე ევროკავშირის წევრი შედარებით ღარიბი ქვეყნები, მაგ., საბერძნეთი, ესპანეთი და ირლანდია, ფულის სესხებისას მდიდარ ქვეყნებზე მეტს იბდიდნენ, ამიტომ ხელმოჭერილად ცხოვრობდნენ. ევროს შემოღების შემდეგ ევროზონის ყველა წევრი საბელმწიფოსთვის იაფი კრედიტი ხელმისანვდომი გახდა. ბანკები დაუშურებლად გასცემდნენ ფულს სესხის სახით. გერმანიის ეკონომიკა ვითარდებოდა, საექსპორტოდ მეტ საქონელს უშვებდა და მეტად კონკურენტუნარიანიც ხდებოდა. ღარიბი ქვეყნები იმაზე გაცილებით მეტს ხარჯავდნენ, ვიდრე თავისთვის ამის უფლება შეეძლოთ მიეცათ; ისინი იაფი კრედიტით სარგებლობდნენ. ყიდულობდნენ იმპორტს, იშენებდნენ სახლებს, საექსპორტოდ კი ნაკლებ პროდუქტს გზავნიდნენ.

2007 წელს გლობალური ფინანსური კრიზისის დაწყებამ გამოიწვია ის, რაც ბევრისთვის მოულოდნელი არ იყო: ევროზონის საბელმწიფოები მათი სტრუქტურისა და შესაძლებლობების მხრივ მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ. ფული ყველაზე ერთი პირობით არ უნდა გაეცათ. როცა ცხადი გახდა, რომ ევროზონის შედარებით ღარიბ ქვეყნებს, შეიძლებოდა, ვალების დაბრუნების პრობლემები გასჩენოდათ, საპროცენტო განაკვეთი გაზარდეს და კრედიტორ ბანკებზე ზეწოლა გააძლიერეს. მსესხებელი სახელმწიფოების საკრედიტო პრობლემები გადახდისუუნარობის ზღვარზე მყოფი ბანკების პრობლემებთან გადაიხლართა.

გერმანიას პრობლემის მოგვარება სჭირდებოდა, რადგან ევროს კოლაფსის შემთხვევაში ვალებს ველარ დაიბრუნებდა. გერმანიას მრავალი რამ გაჰქონდა საექსპორტოდ სხვადასხვა ქვეყანაში, ამ ქვეყნებს კი გერმანიაში იმპორტი გაცილებით ძვირი უჯდებოდათ. გადაწყვიტეს, ევროზონის რისკის ქვეშ მყოფი ქვეყნების ვალები გამოესყიდათ და ძალიან მკაცრი ზომები (ხარჯვის შემცირების მხრივ) გაეტარებინათ. სოროსი თვლის, რომ ხელმძღვანელ ორგანოებს კარგად არ ჰქონდათ გააზრებული ევროკრიზისის ბუნება; ისინი მას ფისკალურ პრობლემად მიიჩნევდნენ, როცა ის, ფაქტობრივად, საბანკო და კონკურენციის პრობლემა იყო. მათ ვალის ტვირთის შემცირება ეკონომიკის შემცირებით არ უნდა ეცადათ. ამ მდგომარეობიდან გამოსასვლელად ევროს სტრუქტურული ხარვეზები უნდა გამოესწორებინათ. მათ პრობლემის არსი არ ესმოდათ, შექმნილი ვითარებიდან მკაფიო გამოსავალს ვერ ხედავდნენ და დროის მოგებას ცდილობდნენ.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ მოვლენების მარტივად ახსნა საკმაოდ ძნელია (იხ. ფოკუსი 7), მხოლოდ იმას ვიტყვით, რომ ეს კრიზისი რამდენიმე ფაქტორის კომბინაციის შედეგი იყო: საშინაო პრობლემებისა იმ ქვეყნებში, რომლებიც მალე PIGS-ის (პორტუგალია, ირლანდია, საბერძნეთი და ესპანეთი) სახელით გახდა ცნობილი, გერმანიის უარისა, გაეწირა თავისი ეკონომიკის ნარმატებით მართვის წყალობით ღირსეულად მოპოვებული რეპუტაცია, ევროს შექმნაში არსებული ხარვეზებისა (განსაკუთრებით ევროპის ცენტრალური ბანკის უუნარობისა, ზეგავლენა მოეხდინა წევ-

რი სახელმწიფოების სესხების პოლიტიკაზე) და გლობალური ფინანსური კრიზისის შედეგებისა, რომლებთანაც გასამკლავებლად არც ერთი ქვეყანა მზად არ იყო. რამდენიმეთვიანი დებატებისა და დაბნეულობის შემდეგ, რომლის დროსაც ერთნი ხისტი ზომების გატარებას ითხოვდნენ, მეორენი კი ამტკიცებდნენ, რომ ზრდაზე ზრუნვა იყო საჭირო და არა სიხისტე, ევროზონაში უფრო ძლიერი სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი (Stability and Growth Pact) მიიღეს, რომელმაც ბიუჯეტის დაბალანსების უფრო მკაცრი მოთხოვნები დაანესა და ევროპის საბანკო სექტორში ახალი ინსტიტუციები შექმნა ფასიანი ქაღალდების ბაზრის, სადაზღვევო პოლისების მფლობელთა და საპენსიო სქემების ზედამხედველობისთვის (იხ. თავი 7).

ევროს სამომავლო პერსპექტივებზე არაერთგვაროვანი მოსაზრებები არსებობს. იმის საილუსტრაციოდ, რომ ამ მხრივ დარწმუნებით რამის თქმა ძნელია, ორი ამერიკელი ექსპერტის 2012 წელს გამოქვეყნებულ სტატიებს მოვიხმობთ. 2012 წლის დასაწყისში ეკონომისტმა მარტინ ფელდშტეინმა (2012) არაორაზროვნად განაცხადა: „ევრო წარუმატებელ ექსპერიმენტად არ უნდა მივიჩნიოთ", მისი წარუმატებლობა „არც შემთხვევითია და არც არასწორი ბიუროკრატიული მართვის ნაყოფი, ეს არის გარდაუვალი შედეგი იმისა, რომ ქვეყანათა ესოდენ ჰეტეროგენულ ჯგუფს ერთი ვალუტა შეუქმნეს" და იმისა, რომ „ჰარმონიული ევროპის შექმნის პოლიტიკური მიზანი" წარუმატებელი აღმოჩნდა. თუმცა ფელდშტეინი აქვე დასძენს, რომ, სავარაუდოდ, ევროზონა „არსებობას გააგრძობს და თანაც თითქმის უცვლელი შემადგენლობით", მაგრამ ახლა მათი ამოცანაა ეკონომიკური ქცევის შეცვლა, რისთვისაც საჭიროა ბიუჯეტების დაბალანსება და არსებულ დეფიციტთან გამკლავება.

რამდენიმე თვის შემდეგ, ფრედ ბერგსტენმა (2012) აღიარა ევროზონის პრობლემების არსებობა, მაგრამ განაცხადა, რომ ევროს კრახის შიში „მეტისმეტი" იყო. ევროზონის ქვეყნებმა აჩვენეს, რომ ისინი თანამშრომლობდნენ კრიზისის ყოველი ეტაპის გადასაჭრელად. მათ შექმნეს ახალი ინსტიტუტები და „ფინანსური კედელი ვალის პრობლემების გავრცელების თავიდან ასაცილებლად". როცა მოვლენები კვლავ მწყობრში ჩადგა, ბერგსტენმა დარწმუნებით განაცხადა, რომ ერთიანი ვალუტა და მთლიანად ევროინტეგრაციის პროექტი „დიდი ალბათობით არა მხოლოდ გადარჩებოდა, არამედ გაძლიერდებოდა კიდეც".

დებატები ევროს მომავალზე არც შემდეგ შეწყვეტილა. ოპტიმისტები და პესიმისტები ერთმანეთს უპირისპირდებიან (იხ. Sawyer, 2018). მაგალითად, 2016 წელს ნობელის პრემიის ლაურეატი, ამერიკელი ეკონომისტი ჯოზეფ სტიგლიცი ამტკიცებდა, რომ ევრო „არის სისტემა, რომელიც მარცხისთვისაა შექმნილი", რადგან მან წაართვა მთავრობებს საპროცენტო და გაცვლითი კურსების ცვლილებით ეკონომიკის კორექტირების შესაძლებლობა, დეფიციტს, ვალსა და სტრუქტურულ პოლიტიკას კი ახალი შეზღუდვები დაუწესა. სტიგლიცი დასკვნის სახით აცხადებს, რომ ევროს საერთო კეთილდღეობა უნდა მოეტანა და ევროინტეგრაციის წინასწარისთვის ხელი შეეწყო, მაგრამ ყველაფერი პირიქით მოხდა, ზრდა შენელდა და უთანხმოება გაღვივდა ((Stiglitz, 2016). ბრუნერმაიერი და სხვები (2016) კი საპირისპიროს ამტკიცებდნენ და ამბობდნენ, რომ პრობლემების მიუხედავად, საფრანგეთსა და გერმანიას შორის ერთი შეხედვით შეუთავსებელი განსხვავებები შეიძლებოდა ისე მოგვარებულიყო, რომ ევროკავშირისა და ევროსთვისაც მეტი ძალა მიეცა. მრავალი სირთულის მიუხედავად, ევრო კვლავ არსებობს; მან სუვერენული ვალის კრიზისის უზარმაზარ სტრეს-ტესტსაც კი გაუძლო. კრიზისის ფონზე განხორციელებულმა ცვლილებებმა ევრო გააძლიერა და რიგით ევროპელებს შორის მეტი პოპულარულობა შესძინა.

ევრო, როგორც გლობალური ვალუტა

ევროზონის კრიზისით გამოწვეული შოკის დადგომამდე ევროს, როგორც საერთაშორისო ვალუტას, ბრწყინვალე მომავალს უწინასწარმეტყველებდნენ. თვლიდნენ, რომ ის პირველ რეალურ გამოწვევას შეუქმნიდა

გადარჩება თუ არა ევრო?

დიახ

- ის მეტისმეტად მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ დამარცხების უფლება ჰქონდეს. ევროსთან დაკავშირებული პრობლემები ძირს უთხრის ერთიან ბაზარს და უპრეცედენტოდ საფრთხეს ხდის ევროპულ ინტეგრაციას, რაც ძალიან შორს აღარ უნდა წავიდეს.
- ევროსადმი საზოგადოების მხარდაჭერა ძლიერი და მზარდია.
- ევროს კრიზისი სახელმწიფოთა მთავრობებისა და ფინანსური ინსტიტუტების მიერ არასწორად განხორციელებული პოლიტიკითა და თავად ევროში არსებული პრობლემებით იყო გამოწვეული. კრიზისის შემდგომ პერიოდში დიდი ყურადღება დაუთმეს ევროზონის ნევრი ქვეყნების მიერ განხორციელებულ პოლიტიკას და ევროს სტრუქტურაში არსებულ ხარვეზებს.
- რეგიონული ინტეგრაცია ერთგვარი იმპროვიზაციაა: ინტეგრაციის დროს კრიზისებიც ხშირი იყო. მაგრამ სახელმწიფოთა მთავრობებმა დაამტკიცეს, რომ დაშვებული შეცდომებიდან (მათი უმეტესობიდან) სათანადო გაკვეთილები მიიღეს.
- დიდია საზღაური, რომელიც იმ ქვეყანამ უნდა ზღოს, რომელიც ევროზონიდან გამოსვლას გადაწყვეტს: რთული იქნება ეროვნულ ვალუტაზე სწრაფად გადასვლა. ინვესტორებს ამ ვალუტისადმი ნაკლები ნდობა ექნებათ, საჭირო გახდება მისი ფასის ხელახლა განსაზღვრა.
- თუ ვიტყვით, რომ ევრო სუსტია, უნდა ვიკითხოთ: რასთან შედარებით? აშშ-ის დოლარი კვლავაც ძლიერია. მაგრამ ამერიკის ეკონომიკა – უზარმაზარი სახელმწიფო ვალით, სავაჭრო დეფიციტითა და ინფრასტრუქტურაზე არაადეკვატური ხარჯვით – დოლარს ვერ გაამყარებს. ჩინეთი კი ჯერ არ არის იმ მდგომარეობაში, რომ მსოფლიოს ახალი ალტერნატიული, გლობალური ვალუტა შესთავაზოს.

არა

- ევროს სტრუქტურაში თავიდანვე ძალიან სერიოზული ხარვეზები ჰქონდა. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფისკალური პოლიტიკის წევრი სახელმწიფოების ხელში დატოვება იყო. ამ პრობლემების გამოსწორებას შეეცადნენ, მაგრამ კრიზისმა სავალუტო ინტეგრაციის სტრუქტურა შეარყია, რის გამოც მრავალმა ევროპელმა ევროს ეჭვის თვალით შეხედა.
- საეჭვოა, აქვთ თუ არა ევროზონის ხელმძღვანელებს უნარი, შეთანხმდნენ პოლიტიკაზე ან ბოლომდე ჩასწვდნენ ევროს სტრუქტურული ნაკლის შედეგების მნიშვნელობას. ევროს პრობლემების სრულად მოსაგვარებლად ისეთი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები უნდა მიიღონ, რომლებზეც, ევროკავშირის მთავრობები და მათი ამომრჩევლები, სავარაუდოდ, არ დათანხმდებიან.
- ევროზონის ქვეყნებს კვლავაც განსხვავებული ეკონომიკური ციკლები და ზოგჯერ ეკონომიკური პოლიტიკისა და პრიორიტეტების განსხვავებული ნაკრებები აქვთ. ზოგიერთ მათგანში მაღალია უმუშევრობის დონე. ევროზონაში არ მოქმედებს „ყველას ერთი ზომა ერგება" პოლიტიკა. ამ პრობლემას ვერც ევროს არსებობა შველის.
- შუალედური არჩევანი, რომელიც ევროზონის ზოგიერთმა ქვეყანამ შეიძლება გააკეთოს, ევროზონიდან გასვლა და თავიანთი პატარა, უფრო ღრმა და უკეთ მართული ევროზონის შექმნაა, რაც პოლიტიკურად ისევე მიუღებელი იქნება (და უამრავ პრობლემას გამოიწვევს), როგორც რომელიმე სახელმწიფოს მიერ ევროზე უარის თქმა ან რომელიმე მათგანის ევროზონიდან გაძევება.

აშშ დოლარის დომინანტურ მდგომარეობას. ნობელის პრემიის ლაურეატ რობერტ მუნდელის (2000, გვ. 57) მტკიცებით, ევრო „დოლარის სტატუსს გამოწვევის ნინაშე დააყენებდა და საერთაშორისო სისტემის ძალაუფლების კონფიგურაციის შეცვლიდა". 2005 წელს ჩატარებულმა კვლევამ ინინასწარმეტყველა, რომ თუ ევროზონა გაფართოებას განაგრძობდა და თუ აშშ-ის ეკონომიკური პოლიტიკა დოლარის სანდოობას შეარყევდა, 2022 წლისთვის ევრო დოლარს, როგორც მსოფლიოს წამყვან სარეზერვო ვალუტას, ჩაანაცვლებდა (Chinn and Frankel, 2005).

სტაბილურობა და სანდოობა სამ ძირითად მახასიათებელზეა დამოკიდებული (იხ. Chang, 2016):

1. მისი, როგორც გაცვლის საშუალების, ძალა: რაც ნიშნავს, რომ შესაძლებელი უნდა იყოს მისი გამოყენება საერთაშორისო ფინანსურ ტრანზაქციებში.
2. ანგარიშგების ერთეულად გამოყენება: უცხოური ვაჭრობების ინვოისებისთვის, გაცვლითი კურსების რეჟიმების დასაფიქსირებლად ან საერთაშორისო საქონლის დენომინაციისათვის.
3. დაგროვების საშუალება: ინვესტორები კრედიტებს ვალუტაზე გასცემენ და დეპოზიტებსაც ვალუტაში ინახავენ, მთავრობები მას რეზერვად იყენებენ; მისი მსყიდველობითი უნარი გარკვეული დროის მანძილზე სტაბილურად ნარჩუნდება.

ასევე მნიშვნელოვანია მთავრობებისა და მომხმარებლის ნდობის ფაქტორი: რაც უფრო დიდი, მდიდარი და ღიაა რომელიმე ქვეყნის ეკონომიკა, მით მეტია იმის ალბათობა, რომ მისი ვალუტა საერთაშორისო მიმოქცევაში იქნება, მომხმარებლისა და ბიზნესების მეტ ნდობას დაიმსახურებს და მეტადაც გამოიყენებენ.

ყველაზე მაღალგანვითარებული კაპიტალისტური საზოგადოებების ვალუტები სტაბილური და სანდოა, განსხვავებით სუსტი სახელმწიფოებისაგან, რომელთა ვალუტის ფასიც ხშირად გაბერილია, სტაბილური არ არის, ნდობით არ სარგებლობს და უკიდურეს შემთხვევაში გამოუსადეგარია (ეროვნული ვალუტის ჰიპერინფლაციის პირობებში ზიმბაბვემ გადაწყვიტა, თავისი დოლარი უფრო სანდო ვალუტით – აშშ-ის დოლარით ან ევროთი ჩაენაცვლებინა). მსოფლიოს წამყვანი ვალუტის მფლობელი და განმკარგავი სახელმწიფო მრავალი უპირატესობით სარგებლობს:

- აქვს პოლიტიკური პირველობა, რადგან მთავრობა, რომელიც ამ ვალუტას აკონტროლებს, აუცილებლად წამყვან როლს ითამაშებს საერთაშორისო სავალუტო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში, რაც დიდად წაადგება მის ქვეყანას.
- სხვა ქვეყნები უცხოურ რეზერვს ამ ვალუტაში დააგროვებენ, რის გამოც იგი ღირებულებას შეინარჩუნებს.
- მეტი შანსია იმისა, რომ საქონელი, რომელზეც საერთაშორისო ვაჭრობა მიმდინარეობს, მაგ., ნავთობი, ოქრო და ვერცხლი, ამ ვალუტაში იქნება დენომინირებული, რაც ნიშნავს, რომ ამ ვალუტის შემქმნელ სახელმწიფოს საქონლის ყიდვისას ნაკლები პრობლემები შეექმნება; თუ ისინი სხვა ვალუტაშიცაა დენომინირებული, საქონლის ფასი მერყევი იქნება ამ ორი ვალუტის შეფარდებითი ღირებულების მიხედვით.
- სახელმწიფო უფრო ადვილად მართავს უცხოური ვაჭრობის დეფიციტს; მას ვალის საკუთარ ვალუტაში აღების უპირატესობა აქვს, რის გამოც მის ვალუტას სხვა ვალუტებთან შიმართებაში მერყეობის ნაკლები საფრთხე ემუქრება.

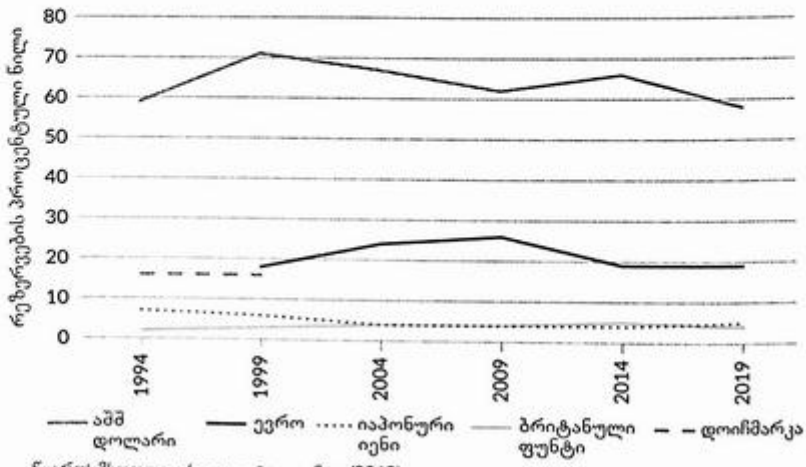
სარეზერვო ვალუტა

ეს არის უცხოური ვალუტის მარაგი, რომელიც ცენტრალურ ბანკებსა და მსხვილ ფინანსურ ინსტიტუციებში ინახება, როგორც საერთაშორისო ვალის გადახდის საშუალება ან ადგილობრივ გაცვლით კურსზე ზემოქმედების მექანიზმი. 1950-იანი წლებიდან ძირითადი სარეზერვო ვალუტის როლს აშშ დოლარი ასრულებს, ამერიკის ბაზრის ზომისა და ღიაობის წყალობით; ასევე იმის გამო, რომ იმ საქონლის ფასი, რომელიც საერთაშორისო ვაჭრობის საგანია, დოლარებშია დაფიქსირებული.

გლობალური სავალუტო გავლენის საუკეთესო საზომად შესაძლებელია ამა თუ იმ ვალუტის სარეზერვო ვალუტის სახით გამოყენების სიხშირის შესწავლა; ანუ რომელ ვალუტაში აქვთ მთავრობებს დაგროვილი უცხოური ვალუტის რეზერვი და რომელი ვალუტა იცვლება საერთაშორისო ბაზრებზე (მაგ., ნავთობსა და ოქროზე). მე-18-19 საუკუნეებში ბრიტანული გირვანქა სტერლინგი მსოფლიოს უპირველესი სარეზერვო ვალუტა იყო, რომლის სიმტკიცესაც დიდი ბრიტანეთის ეკონომიკის მოცულობა და მისი იმპერიის სავაჭრო ქსელი ამყარებდა. მაგრამ ორმა მსოფლიო ომმა და აშშ-ის ეკონომიკის აღმასვლამ ბოლო მოუღო მის დომინანტურ მდგომარეობას. დოლარი აშშ-ის ეკონომიკის მოცულობამ და „ბრეტონ-ვუდსის" სისტემაში ამერიკის მდგომარეობამ გაამყარა, რის გამოც 1950-იან წლებში აშშ დოლარი მსოფლიოს დომინანტი და ყველაზე სანდო ვალუტა გახდა. აშშ დოლარის დომინანტური პოზიცია 1990-იან წლებამდე ეჭვს არ იწვევდა. მისი, როგორც სავალუტო რეზერვის, წილი გერმანულ დოიჩმარკას, ბრიტანულ გირვანქა სტერლინგსა და იაპონურ იენს აღემატებოდა.

ევროს შემოღებამ თამაშის წესები თვისებრივად შეცვალა. მიუხედავად იმისა, რომ იმ დროს უცხოური სავალუტო რეზერვების ორი მესამედი აშშ დოლარში იყო შენახული, ევროში რეზერვების თითქმის ერთი მეხუთედი (ძირითადად დოიჩმარკის შეცვლის წყალობით) გადავიდა. მოგვიანებით ევროს წილი ერთ მეოთხედამდე გაიზარდა (იხ. დიაგრამა 21.4). აღსანიშნავია, რომ ამავე დროს იზრდებოდა უცხოურ ვალუტაში დაგროვილი რეზერვების მოცულობაც: 1999 წელს იგი $1.4 ტრილიონს შეადგენდა, 2009 წელს – $4.5 ტრილიონს, 2019 წელს კი – თითქმის $12 ტრილიონს. სანყის ეტაპზე ევრო ძალიან სწრაფად შემოვიდა ბაზარზე, მაგრამ შემდეგ გარკვეულ მაღალ ნიშნულზე შეჩერდა და სტაბილურად ინარჩუნებს ერთ პოზიციას – ევროზონის კრიზისის შემდეგ უცხოურ ვალუტაში დაგროვილი რეზერვების 20% ევროშია შენახული. გლობალური ფინანსური კრიზისის მიუხედავად, რომელმაც მნიშვნელოვნად შელახა აშშ-ის, როგორც მაღალი ხარისხის, სანდო ფინანსური აქტივების ქვეყნის რეპუტაცია, უცვლელი დარჩა დოლარის როლი. ის კვლავაც ინარჩუ-

დიაგრამა **21.4** *ევრო, როგორც სარეზერვო ვალუტა*



წყარო: მსოფლიო სავალუტო ფონდი (2019)

ნებს პოზიციას აშშ-ის მზარდი ეროვნული ვალის მიუხედავად, რომელმაც 2019 წელს $22 ტრილიონს მიაღწია (ელიან, რომ კიდევ გაიზრდება).

განვითარებულმა მოვლენებმა ცხადყო, რომ საერთაშორისო საზოგადოება დაინტერესებულია აშშ დოლარის ახალი საერთაშორისო ეკვივალენტით ჩანაცვლებით, თუმცა შეიძლება, ეს ეკვივალენტი ევრო სულაც არ იყოს. შფოთავენ იმ გავლენის გამო, რომელსაც აშშ საერთაშორისო ეკონომიკურ პოლიტიკაზე ახდენს; ღელავენ იმ რისკის გამოც, რომელსაც დოლარის უდიდესი რეზერვის მქონე ჩინეთი (და მისი მსგავსი ქვეყნები) წარმოადგენს. მით უმეტეს, რომ აშშ-ის ვალები მუდმივად მატულობს. არიან ისეთებიც, ვინც თვლის, რომ ევროკავშირთან ვაჭრობის ზრდის გამო ზოგ ქვეყანას, შესაძლოა, საკუთარი უცხოური სავალუტო რეზერვის ევროში დაგროვების სურვილი გაუჩნდეს. ევროზონის კრიზისის დადგომამდე ზოგიერთმა ქვეყანამ, მათ შორის რუსეთმა, ჩინეთმა და საუდის არაბეთმა, სავალუტო კალათის გამოყენება, ანუ სავალუტო რეზერვების დაგროვება, დოლარის გარდა, სხვა ვალუტაშიც დაიწყეს. ჩინეთსა და რუსეთში ალაპარაკდნენ სესხების საგანგებო წესების (Special Drawing Rights) ამოქმედების საჭიროებაზე, რომელიც დოლარის ალტერნატივადაა დაშვებული საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ 1969 წლიდან, თუმცა მას ვერ გამოიყენებენ ვაჭრობაში და გადასახადების გადასახდელად. ლაპარაკობენ აზიური სავალუტო ერთეულის შექმნაზეც და იმაზეც, რომ ჩინეთში განვითარებულმა მოვლენებმა, შესაძლოა, ხელი შეუწყოს ჩინური იენით თავისუფალ ვაჭრობას მსოფლიო ბაზრებზე, რაც მსოფლიო სავალუტო ბაზრებზე ჩინურ იენს, დოლარისა და ევროს გვერდით, ახალ სავალუტო რეზერვად აქცევს (O'Neill, 2010).

ევროზონის კრიზისის დაწყებამდე კოჰენი (2008) ამტკიცებდა, რომ ევროს რამდენიმე ნაკლი ჰქონდა, მათ შორის ყველაზე აშკარა იყო ევროპის ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელობის ნაკლებობა. ცენტრალურ ბანკში გადაწყვეტილებას ერთობლივად იღებენ მმართველი საბჭო და აღამსრულებელი საბჭო, რომელთა წევრებიც საქმიანობის პროცესში, შეიძლება, საკუთარი სახელმწიფოებრივი ინტერესებით მეტად ხელმძღვანელობდნენ, ვიდრე ევროკავშირის ინტერესებით. ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტმა იგივე საერთაშორისო სტატუსი ვერ მოიპოვა, რაც ფედერალური სარეზერვო ბანკის პრეზიდენტს აქვს. ევრომ მოლოდინი ვერ გაამართლა, აშშ დოლარი კი კვლავაც დომინანტურ ვალუტად რჩება, რაშიც ხელს უწყობს ამერიკის ეკონომიკის ზომა და შედარებითი სტაბილურობა.

ევროზონის კრიზისმა დაბადა კითხვები ევროს, როგორც გლობალური ვალუტის, მიმართ, განსაკუთრებით იმ პესიმიზმით აღსავსე დღეებში, როცა ევროზონის წევრი ქვეყნების ევროზონიდან გასვლასა და ევროს შესაძლებელ კოლაფსზე ლაპარაკობდნენ. ევროკავშირი კვლავაც უამრავი ეკონომიკური პრობლემის წინაშე დგას, რომელთა შორისაა უმუშევრობის მაღალი დონე და მის მდიდარ და ღარიბ წევრებს შორის არსებული დისბალანსი. აქვე აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროს სტრუქტურაში არსებული მრავალი ხარვეზი გამოსწორდა, ევროზონის წევრი ქვეყნების მთავრობებმა კრიზისის მაგალითზე ისწავლეს, როგორ განკარგონ თავიანთი ბიუჯეტი და სესხები; შეთანხმდნენ ახალი ინსტიტუტების შექმნაზე, რომელთა მიზანიც ევროს საფუძვლის განმტკიცებაა. აღნიშნულისა და აშშ-ის ეკონომიკაში არსებული პრობლემებისა და ჩინეთის ეკონომიკური პოლიტიკის არასათანადო გამჭვირვალობის გამო, ევროს, როგორც გლობალური ვალუტის, როლზე მსჯელობა მომავალშიც გაგრძელდება.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. იყო თუ არა ევროს შემოტანა გონივრული არჩევანი?
2. რა სჯობს ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნებისთვის – მოვლენათა განვითარებას დაელოდონ და ბევრი რამ საკუთარი თვალით ნახონ, თუ უფრო აქტიურად იმუშაონ გასაწევრიანებლად?
3. რა იყო ევროკრიზისის გრძელვადიანი შედეგები?
4. გადარჩება თუ არა ევრო?
5. რატომ ვერ მოიპოვა ევრომ საერთაშორისო სავალუტო რეზერვებში უფრო დიდი პროცენტული ნილი?

ძირითადი ტერმინები

გაცვლითი კურსის მექანიზმი
ERM II
მონეტარული პოლიტიკა
სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი
ფისკალური პოლიტიკა

კონცეფციები

სარეზერვო ვალუტა
სუვერენული ვალი

დამატებითი ლიტერატურა

- De Grauwe, Paul (2018) Economics of Monetary Union, 12th edn (Oxford University Press). სავალუტო კავშირის ზოგადი კვლევა, რომელიც ევროკავშირის გამოცდილებას უფრო ფართო კონტექსტში განიხილავს.
- Chang, Michelle (2016) Economic and Monetary Union (Palgrave). ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის (EMU) კვლევა. სპეციალური თავები ეძღვნება მონეტარულ და ფინანსურ ინტეგრაციას, ECB-ის მუშაობასა და ევროს სტრუქტურასა და ეფექტებს.
- Pisani-Ferry, Jean (2014) The Euro Crisis and its Aftermath (Oxford University Press). ევროზონის კრიზისის შედეგებს მომავალშიც ვიხილავთ, მაგრამ ამ ნაშრომში წარმოდგენილია მისი მყისიერი შედეგების საინტერესო და ინფორმაციული მიმოხილვა.





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	33% დადებითი (მე-3 ყველაზე დაბალი ევროკავშირში), 49% ნეიტრალური, 17% უარყოფითი
ევროზონის ნევრი?	დიახ (2009 წლიდან)
დედაქალაქი	ბრატისლავა
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	13/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	22.7% (ყველაზე დაბალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	7/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები).

5,4
მილიონი
მოსახლეობა

$96
მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$17,580
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

49,000
კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ ავსტრია-უნგრეთის იმპერიის დაშლის შედეგად შეიქმნა ჩეხოსლოვაკია. ნანილობრივ შედიოდა ნაცისტური გერმანიის შემადგენლობაში; „ცივი ომის" პერიოდში კი აღმოსავლეთის ბლოკის ნაწილი იყო; დაიშალა 1993 წლის „ხავერდოვანი განქორწინების" შედეგად, რის საფუძველზეც შეიქმნა ახალი სახელმწიფოები: სლოვაკეთი და ჩეხეთის რესპუბლიკა, რომლებიც 2004 წელს ცალ-ცალკე გაწევრიანდნენ ევროკავშირსა და ნატოში. ევრო მხოლოდ სლოვაკეთმა მიიღო 2009 წელს. ევროზონის კრიზისის სირთულეების დაძლევის შემდეგ სლოვაკეთის ეკონომიკა სტაბილურად იზრდება, თუმცა მაღალია უმუშევრობის დონე ახალგაზრდებს შორის. ბოლო წლებში არასტაბილურია პარტიათა მხარდაჭერა: 1990-იან წლებში მემარცხენე სახალხო პარტია დომინირებდა, ბოლო ხანს კი მეტი მხარდაჭერა მოიპოვა სოციალ-დემოკრატიული მიმართულების პარტიამ (Smer) და ლიბერალური თავისუფლებისა და სოლიდარობის პარტიამ; ანტიიმიგრაციული განწყობების ზრდის კვალდაკვალ იმატა ულტრამემარჯვენე ნაციონალისტურ პარტიათა მხარდამჭერთა რიცხვმაც.

22 გათანაბრების პოლიტიკა

მიმოხილვა

სოციალური და ეკონომიკური უთანასწორობა ცხოვრებისეული რეალობაა, რადგან ადამიანებს განსხვავებული მისწრაფებები და უნარები აქვთ; ესეც რომ არა, ეკონომიკები სხვადასხვა დროს და სხვადასხვა ადგილას განსხვავებულ შესაძლებლობებს ქმნიან. ევროპის მთავრობები, დიდი ხანია, იბრძვიან უთანასწორობების აღმოსაფხვრელად, თუმცა ზოგიერთები ამ მიმართულებით სხვებზე მეტ წარმატებას აღწევენ. მათ ინდივიდუალურ ძალისხმევას ემატება კოლექტიური ინიციატივები, რომელთა მიზანიც გათანაბრების მიღწევა და მთელ ევროკავშირში თანაბარი ეკონომიკური პირობების შექმნაა: ევროკავშირის უმდიდრესი რეგიონების მშპ რამდენჯერმე აღემატება ყველაზე ღარიბებისას; როგორც წესი, ქალაქები სოფლებზე მდიდარია, რაც ხელს უშლის დაბალანსებულ განვითარებას.

რეგიონული პოლიტიკა ამ განსხვავების აღმოსაფხვრელად ინვესტიციებს დებს სამუშაო ადგილების შექმნასა და ეკონომიკურ ზრდაში. სოციალური პოლიტიკა კონცენტრირებულია მუშახელის თავისუფალ გადაადგილებაზე, სამუშაო და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებასა და მშრომელთა უფლებების დაცვაზე. ევროკავშირს განსაკუთრებით აშფოთებს უმუშევრობის მუდმივად მაღალი დონე მის გარკვეულ ნაწილებში, რაც გლობალური ფინანსური კრიზისისა და ევროზონის კრიზისის ზემოქმედებით კიდევ უფრო გაუარესდა (განსაკუთრებით ახალგაზრდა ევროპელების შემთხვევაში).

გაუმჯობესებული სოციალური მობილობა და შრომითი ბაზრის ღიაობა განათლების კვალიფიკაციის გადატანამ უნდა უზრუნველყოს. განათლების პოლიტიკა კვლავაც წევრი სახელმწიფოების ხელში რჩება; თუმცა ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის მიერ ინიციირებული პროგრამების მიზანია წევრ სახელმწიფოებში განათლების ეკვივალენტურობის უზრუნველყოფა. ამისთვის ისინი ხელს უწყობენ ევროპელ ახალგაზრდებს, განათლების გარკვეული საფეხური რომელიმე სხვა წევრ სახელმწიფოში გაიარონ. განათლების ეს სისტემა უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს პანევროპული იდენტობის შექმნაში.

საკვანძო საკითხები

- გათანაბრების პოლიტიკა ცდილობს, გააძლიეროს ევროკავშირის ბაზრის შიდა კავშირები. რისთვისაც ხელს უწყობს სახელმწიფოების მიერ ეკონომიკური უთანასწორობის მოგვარებისთვის განეულ ძალისხმევას და ცდილობს, სიმდიდრე ევროკავშირის შედარებით მდიდარი ქვეყნებიდან უფრო ღარიბებზე გადაანაწილოს.
- ევროკავშირს ბუნთი სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდი აქვს, რომელთა მიზანია სამუშაო ადგილებისა და ინოვაციების შექმნა და ინვესტიციების განხორციელება სატრანსპორტო ქსელებში, სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციასა და მდგრადი თევზჭერის ხელშეწყობაში.
- ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკა მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: უკეთესი სამუშაო და საცხოვრებელი პირობები, დასაქმებულთა, ქალთა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვა.
- პრობლემა, რომელსაც ევროპულმა პოლიტიკამ აქამდე ვერაფერი მოუხერხა, უმუშევრობის მაღალი დონეა ევროკავშირის ბევრ ნაწილში; ეს პრობლემა გლობალურმა ფინანსურმა და ევროზონის კრიზისებმა გაუარესა.
- მუშახელის თავისუფლად გადაადგილების ხელშესაწყობად 1980-იანი წლების ბოლოდან ევროკავშირი სულ უფრო აქტიურად უწყობს ხელს მობილობას განათლების სფეროში.
- ამ ძალისხმევის ერთ-ერთი შედეგია ერასმუსის თაობის აღზრდა, რომელიც ძირითადად ახალგაზრდა, უკეთესი განათლების მქონე და უფრო კოსმოპოლიტი ევროპელებისგან შემდგარი, პანევროპული იდენტობის გაძლიერებული გრძნობის მქონე ჯგუფია.

ეკონომიკური თანასწორობის შედარება

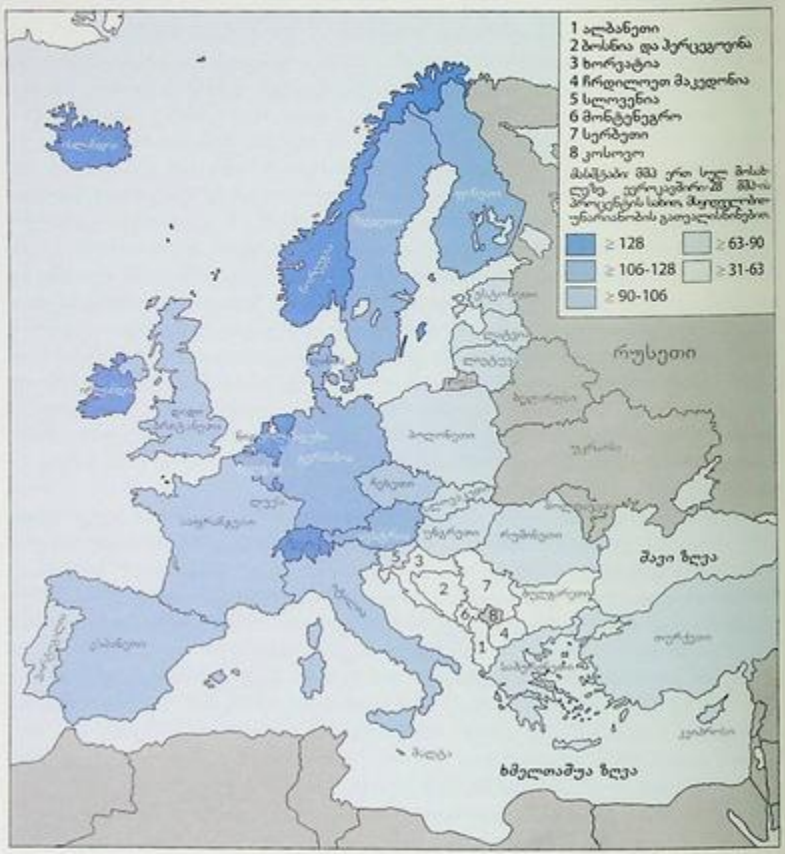
როდესაც 2004 წლის 1-ლ მაისს პოლონეთი ევროკავშირში გაწევრიანდა, მას ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე მოძველებული და არაეფექტიანი სარკინიგზო სისტემა ჰქონდა. მისი ქსელის დიდი ნაწილი მეორე მსოფლიო ომამდე გერმანელებმა და რუსებმა ააგეს, რის გამოც იმდენად სავალალო მდგომარეობაში იყო, რომ მატარებლები მთავარ ხაზებზეც კი 160 კმ/სთ-ზე მეტი სიჩქარით ვერ მოძრაობდნენ. ამიტომ გასაკვირი არ არის, რომ პოლონეთის (ევროკავშირის კლუბის ახალი წევრის) სარკინიგზო სისტემის განახლება ევროკავშირის მიერ ამ ქვეყანაში განხორციელებული ინვესტიციების ერთ-ერთ პრიორიტეტად იქცა. ამ ინვესტიციისა და ევროპის საინვესტიციო ბანკის სესხის მეშვეობით ახალი გზები გაიყვანეს, ძველები შეცვალეს, სადგურებისა და სასიგნალო სისტემების მოდერნიზება განახორციელეს, რის შედეგადაც გაუმჯობესდა კავშირი ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან. დღეს პოლონეთის პირველი ჩქაროსნული სარკინიგზო ხაზი შენდება. პოლონეთი ევროკავშირის რეგიონულ განვითარებაზე გაღებული თანხების ყველაზე დიდი მიმღებია, სადაც რკინიგზაზე გაწეული ხარჯები მეორე ადგილზეა მაგისტრალების მშენებლობაზე დახარჯულთა შემდეგ, რაც 2004 წელს პოლონეთს სავალალოდ მცირე რაოდენობით ჰქონდა.

ამ დანახარჯებმა ხელი შეუწყო პოლონეთის უფრო სრულყოფილ ინტეგრაციას ევროკავშირში, აღმოფხვრა ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაში არსებული დიდი და თვალსაჩინო განსხვავებები; ქვეყნისა, რომელიც დიდი ხნის განმავლობაში იყო მომწყვდეული საბჭოური არაეფექტიანი ცენტრალური დაგეგმვის მარწუხებში: 2004 წელს პოლონეთის მშპ ერთ სულ მოსახლეზე $6,700-ზე ოდნავ ნაკლები იყო, 2018 წელს კი, თვით გლობალური ფინანსური კრიზისის შემდეგ, ამ მაჩვენებელმა $15,400-ზე მეტი შეადგინა, რაც 14 წელიწადში 130%-იან ზრდას ნიშნავს (მსოფლიო ბანკი, 2019). ასეთი ზრდა სხვადასხვაგვარად შეიძლება ავხსნათ, მათ შორის ერთ-ერთია ევროკავშირის მიერ განხორციელებული ინვესტიციები, თუმცა მავანნი მათ ეფექტიანობას ეჭვქვეშ აყენებენ: ანალიტიკოსი ანა ჩეპიელი, პოლონეთის სამოქალაქო განვითარების ფორუმიდან, ვარაუდობს, რომ ევროკავშირის ანგარიშები მისი საინვესტიციო ხარჯების შესახებ მხოლოდ იმას მიუთითებს, ვინ იღებს ფულს და რა ოდენობით, გრძელვადიანი ეფექტების შესახებ კი არაფერს ამბობს. მისი აზრით, ევროკავშირის ლოგიკა ასეთია – მთავარია მეტი დაფინანსება და არა ჯანსაღი ხარჯვა (Schacht, 2019).

ევროპელები მსოფლიოში უმდიდრესი ხალხია; ისინი ძირითადად პროგრესულ, განსხვავებული ეკონომიკის მქონე პოსტინდუსტრიულ საზოგადოებებში ცხოვრობენ. სარგებლობენ საზოგადოებრივი მომსახურების ფართო სპექტრით, აქვთ განვითარებული ინფრასტრუქტურა და ცხოვრების მაღალი სტანდარტი განათლების, სამუშაო ადგილების, საცხოვრებელი პირობებისა და დარიცხული შემოსავლის მიხედვით. მაგრამ ევროკავშირისთვის არც ეკონომიკური უთანასწორობაა უცხო, მისი წევრი სახელმწიფოების მოსახლეობას განსხვავებული შემოსავლები და შესაძლებლობები აქვს.

სიმდიდრე განათლებისა და მომსახურების ზრდის პარალელურად იზრდება, ალბათ, ნაწილობრივ ამიტომაც არის ლუქსემბურგი, რომლის ეკონომიკაც თითქმის მთლიანად საბანკო და ფინანსურ მომსახურებას ეყრდნობა, მსოფლიოს უმდიდრესი ქვეყანა მშპ-ის ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით. ევროკავშირის პერიფერიული რეგიონების პრობლემებს სხვადასხვა მიზეზი აქვს: ზოგი მათგანი ჩამორჩენილი სოფლის მეურ-

რუკა 22.1 *ეკონომიკური სიმდიდრე ევროკავშირში*



შენიშვნა: აჩვენებს შეფარდებით მთლიან შიდა პროდუქტს ერთ სულ მოსახლეზე, სადაც მთლიანად ევროკავშირ 28-ს ენიჭება 100 ქულა. ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი: ლუქსემბურგი – 254, ყველაზე დაბალი: ბულგარეთი – 50, აშშ-ის მაჩვენებელია 140, იაპონიისა კი – 96. 2018 წლის მონაცემები.

წყარო: *Eurostat (2019a)*

ნეობის რეგიონია, ზოგის მრეწველობა მცირდება, ზოგი კი დიდ ბაზრებზე არსებული შესაძლებლობებისგან გეოგრაფიულადაა იზოლირებული. ბევრი მათგანის პრობლემის მიზეზი განათლებისა და ჯანდაცვის დაბალი დონე და ნაკლებად განვითარებული ინფრასტრუქტურაა.

გათანაბრების პოლიტიკა
პოლიტიკა, რომლის მიზანია ქონების გადანაწილება და ახალი შესაძლებლობების შექმნა ევროკავშირის შედარებით ღარიბ ნაწილებში შემოსავლებს შორის არსებული განსხვავების აღმოსაფხვრელად.

ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემები ამ პრობლემის მასშტაბურობაზე მეტყველებს. თუ მოსახლეობის მსყიდველობით უნარს (რამდენის ყიდვაა შესაძლებელი ვალუტის ერთი ერთეულით თითოეულ წევრ სახელმწიფოში) ერთ სულ მოსახლეზე მთლიანი შიდა პროდუქტის მიხედვით გამოვიანგარიშებთ, დავრწმუნდებით (როგორც ამას რუკა 22.1 ცხადყოფს), რომ დასავლეთ ევროპის ქვეყანათა უმრავლესობის მოსახლეობას ყველაზე მაღალი მსყიდველობითი უნარი აქვს, აღმოსავლეთევროპელთა უმრავლესობას კი – ძალიან დაბალი. თუ დავუშვებთ, რომ ეს რიცხვი მთელი ევროკავშირისთვის 100-ია, 2018 წელს ლუქსემბურგის მშპ ერთ სულ მო-

სახლეზე 254 იყო, რაც ხუთჯერ აღემატებოდა ბულგარეთის მაჩვენებელს (50), რომლის მოსახლეობაც ძირითადად სოფლად ცხოვრობს და სოფლის მეურნეობას მისდევს. ეს განსხვავება კიდევ უფრო დიდი და თვალში საცემია წევრი სახელმწიფოების ცალკეულ რეგიონებში: გერმანიის სამხრეთ რეგიონების მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 160-180-ის ფარგლებშია, მისი აღმოსავლეთის გარკვეულ ნაწილებში კი მხოლოდ 87-90-ს შეადგენს.

ამ პრობლემების არსებობის გამო ევროკავშირი ცდილობს, ყველას უფრო ფართო შესაძლებლობები შეუქმნას. გათანაბრების პოლიტიკით ევროკავშირი ევროპული ბაზრის შიდა კავშირების განმტკიცებისკენ ისწრაფვის, რაშიც წვლილი უნდა შეიტანონ წევრმა სახელმწიფოებმა, რათა აღმოიფხვრას რეგიონული განსხვავება, მოიშალოს ერთიან ბაზარზე შემორჩენილი ბარიერები და გაიზარდოს ევროკავშირის გლობალური კონკურენტუნარიანობა. მეტი შესაძლებლობების შექმნას, სოციალური და ეკონომიკური სარგებლის გარდა, მნიშვნელოვანი ფსიქოლოგიური ფაქტორიც ახლავს: შედარებით ღარიბი ქვეყნებისთვის ინტეგრაციის დადებითი მხარეები უფრო ხილული და საგრძნობია, რადგან ქონების ხელახლა გადანაწილების წყალობით მათ უფრო ფართო შესაძლებლობები ეძლევათ; მდიდარი ქვეყნების სარგებელი კი ახალი ბაზრების ხელმისაწვდომობაა (ევროკომისია, 2017c).

გათანაბრების პოლიტიკა სათავეს იმ დროიდან იღებს, როცა „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებამ" სუსტი ინდუსტრიული რეგიონების გამოსაცოცხლებლად სპეციალური გრანტები გამოყო. „რომის ხელშეკრულება" ხაზგასმით მიუთითებდა წევრი სახელმწიფოების მხრიდან ეკონომიკების გაძლიერებისა და „ჰარმონიული განვითარების საჭიროებაზე სხვადასხვა რეგიონს შორის არსებული განსხვავების აღმოფხვრითა და ნაკლებად განვითარებული რეგიონების ჩამორჩენილობის დაძლევით". მუშახელის მობილობისა და გადამზადების ხელშესაწყობად დაარსდა ევროპის სოციალური ფონდი (European Social Fund (ESF)). იმის გამო, რომ, ეკონომიკური თვალსაზრისით, პირველ ექვს დამფუძნე-

რეგიონული პოლიტიკა
პოლიტიკა, რომლის მიზანია ევროკავშირის რეგიონებს შორის განსხვავებების აღმოფხვრა; აქცენტს მიმართავს სამუშაო ადგილების შექმნასა და ეკონომიკის ზრდაზე.



ილუსტრაცია 22.1: ევროკავშირის ერთობლივი ფონდების გამოყენება აისახება ისეთ პროექტებში, როგორიცაა ევროკავშირის მხარდაჭერით აგებული ლისაბონის Estação do Oriente, რომელიც წარმოადგენს კომბინირებულ რკინიგზის/მეტროს/საავტომობილო სადგურს, სავაჭრო კომპლექსსა და საგამოფენო სივრცეს.

წყარო: *EC* – აუდიოვიზუალური სამსახური

ბელ სახელმწიფოს შორის ნაკლები განსხვავება იყო, 1969 წელს ევროკომისიის მიერ შემოღებულ საერთო რეგიონულ პოლიტიკას და რეგიონული განვითარების ფონდის დაარსებას დიდი ენთუზიაზმი არ მოჰყოლია.

განყობა 1973 წელს, დიდი ბრიტანეთისა და ირლანდიის განევრიანების შემდეგ შეიცვალა, რადგან ეკონომიკური განსხვავება ნევრ სახელმწიფოებს შორის მეტად თვალში საცემი გახდა. 1973 წელს ევროკომისიის მიერ დაფინანსებული კვლევა (the Thomson Report) ამტკიცებდა, რომ რეგიონული განსხვავება საფრთხეს უქმნიდა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნის გეგმის განხორციელებას; არსებულ განსხვავებებს შეიძლებოდა საერთო ბაზარისთვისაც გარკვეული საფრთხე შეექმნა (ევროგაერთიანებების კომისია, 1973). ამის გამო 1975 წელს შეიქმნა ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (European Regional Development Fund (ERDF)), რომლის მიზანიც ინვესტიციების ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების უფრო მდიდარი ქვეყნებიდან უფრო ღარიბებში გადასროლა იყო. 1986 წელს ესპანეთისა და პორტუგალიის გაწევრიანების შემდეგ ეკონომიკური განსხვავებები კიდევ უფრო გაიზარდა. ვარაუდობდნენ, რომ სეა-ს ძალაში შესვლასთან ერთად სიმდიდრე გაერთიანების ძირითად ეკონომიკებში კონცენტრირდებოდა. გატარდა რეფორმები, რომელთა შედეგადაც გათანაბრების ჭეშმარიტად ევროპული პოლიტიკა შეიქმნა. გაორმაგდა ხარჯვა ევროკავშირის იმ ნაწილებზე, რომლებსაც ეს ყველაზე მეტად სჭირდებოდათ. სეა-ში ჩამოყალიბებული იყო „ეკონომიკისა და სოციალური გათანაბრების" უმთავრესი მიზნები. დამკვიდრდა ტერმინი გათანაბრება (cohesion), რომლის მიზანიც ეკონომიკური განსხვავებების აღმოფხვრაა. მორიგი ინიციატივა 1993 წელს, „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" პირობებზე მოლაპარაკების დროს გაჩნდა, როცა ესპანეთმა დაჟინებით მოითხოვა ახალი „გათანაბრების ფონდის" შექმნა, რომელიც ეკოლოგიური სტანდარტების გამკაცრებისა და ინფრასტრუქტურის მშენებლობაში გაზრდილი თანხების გამო ღარიბ ქვეყნებზე კომპენსაციას გასცემდა.

სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები

სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები
ევროკავშირის მიერ მართული ფონდები, რომელთა შექმნის მიზანია ევროკავშირის შედარებით ღარიბ ნაწილებში ინვესტიციების ჩადება ეკონომიკური განვითარებისა და სამუშაო ადგილების შექმნის მიზნით.

ინტეგრაციის ადრეული წლებიდან 1990-იან წლებში ერთიანი ბაზრის პროექტის დაწყებამდე მიდგომები რეგიონული პოლიტიკისადმი რამდენჯერმე შეიცვალა. სურათი შეიცვალა 2004-2007 წლებში აღმოსავლეთით განხორციელებული გაფართოების, ანუ ევროკავშირში პოსტსაბჭოთა ქვეყნების გაწევრიანების, შემდეგაც. იმის გამო, რომ ამ ქვეყნებს ცენტრალური დაგეგმვის ნაკლებ განვითარებული, გაჩანაგებული, პოსტსაბჭოთა ეკონომიკა ჰქონდათ, ევროკავშირის მდიდარ და ღარიბ ნევრებს შორის განსხვავება უფრო თვალსაჩინო გახდა. დაიწყო რეფორმებისა და ცვლილებების ახალი რაუნდი, რომელთა შედეგადაც ამჟამად არსებული სისტემა შეიქმნა. სისტემა ხუთ ეგრეთ წოდებულ სტრუქტურულ და საინვესტიციო ფონდს (structural and investment funds) ეფუძნება (იხ. დიაგრამა 22.1), თითოეული მათგანი რესურსებს ევროკავშირის იმ ნაწილს გამოუყოფს, რომელსაც ყველაზე მეტად სჭირდება დახმარება. თითოეულ ფონდს თავისი მიზანი აქვს – ქალაქის ღარიბ უბნებში სამუშაო ადგილების შექმნა, მუშახელის გადამზადება, გამკაცრებული ეკოლოგიური რეგულაციებით შექმნილი საჭიროებების დაფინანსება. დაფინანსების მიღება არსებულ საჭიროებებზეა დამოკიდებული.

ევროკავშირი ეკონომიკური ზრდისთვის გამოყოფილ ინვესტიციებს კიდევ ორი ფონდის მეშვეობით ახორციელებს, რომლებსაც უფრო ფოკუსირებული მიზნები აქვთ:

- სოლიდარობის ფონდი (დაარსებულია 2002 წ.) აფინანსებს ბუნებრივი კატასტროფებით მიყენებულ ზარალს, აშენებს ინფრასტრუქტურას, დროებითი საცხოვრებლით უზრუნველყოფს დაზარალებულ მოსახლეობას და იცავს კულტურულ მემკვიდრეობას. 2018 წლისთვის ფონდიდან 5,5 მილიარდ ევროზე მეტი დაიხარჯა 23 ქვეყანაში წყალდიდობების, ტყის ხანძრების, მიწისძვრების, ქარიშხლებისა და გვალვის შედეგების შესამსუბუქებლად. რეკორდული 1,2 მილიარდი ევრო დაიხარჯა 2016-17 წლებში ცენტრალურ იტალიაში მომხდარი მიწისძვრით გამოწვეული შედეგების ლიკვიდაციისთვის. 2019 წლის შუაში კომისია იქამდეც კი მივიდა, რომ ბრექსიტის დროს შეთანხმების ვერმიღწევის შემთხვევაში, რაც, მისი მტკიცებით, „დიდი კატასტროფა" იქნებოდა, ფონდიდან თითქმის 600 მილიონი ევროს გამოყოფაზეც კი თანხმდებოდა (Boffey and Rankin, 2019).
- გლობალიზაციის რეგულირების ფონდი (დაარსებულია 2007 წ.) სამუშაო ადგილების პოვნაში ეხმარება იმ მშრომელებს, რომლებმაც

დიაგრამა 22.1 სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები

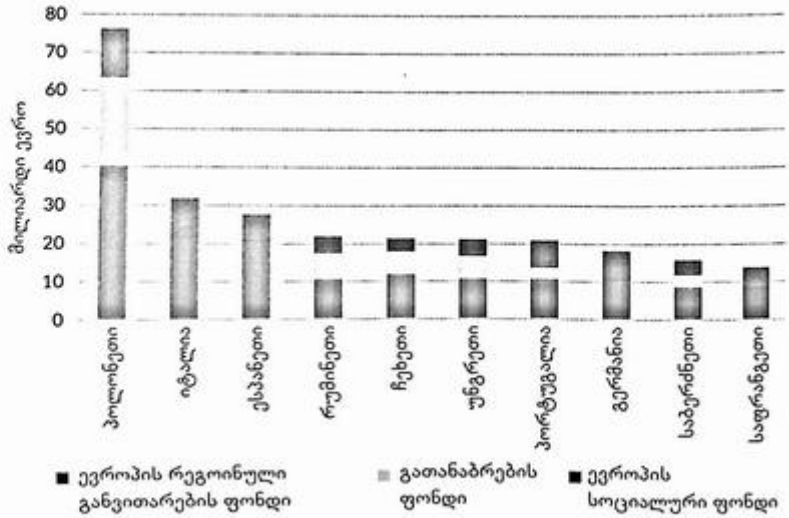
სახელწოდება შეიქმნა	მიზანი	ხელმისაწვდომია	დაგეგმილი ხარჯვა 2021-2027 წწ.
გვროპის სოციალური ფონდი 1958	სამუშაო ადგილების შექმნა და მუშახელის მობილობის ხელშეწყობა, გრძელვადიან უმუშევრობასთან ბრძოლა და მშრომელთა მხარდაჭერა ტექნოლოგიურ ცვლილებებთან ადაპტირებაში.	ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო	€101 მილიარდი
ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი 1975	ხელს უწყობს ნაკლებად განვითარებულ რაიონებსა და ქალაქის ღარიბ უბნებს; აქცენტს აკეთებს ინფრასტრუქტურის მშენებლობაზე, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და მცირე და საშუალო ზომის ბიზნესის ხელშეწყობაზე.	ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო	€227 მილიარდი
გათანაბრების ფონდი 1992	ინვესტიციები ტრანსევროპულ სატრანსპორტო ქსელებში და გარემოსდაცვითი სტანდარტების გაუმჯობესებაში.	სახელმწიფოები, რომელთა მშპ ერთ სულ მოსახლეზე ევროკავშირის საშუალო სტატისტიკური მშპ-ის 90%-ზე ნაკლებია	€47 მილიარდი
ევროპის სოფლის მეურნეობის ფონდი სოფლის განვითარებისათვის 2006	ხელს უწყობს ფერმერობისა და მეტყევეობის მოდერნიზაციას; ასევე სოფლის ეკონომიკის დივერსიფიკაციას.	ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო	€79 მილიარდი
ევროპის საზღვაო და თევზჭერის ფონდი 2007	ხელს უწყობს მდგრად თევზჭერას და სანაპირო ზოლებზე მცხოვრები თევზის ეკონომიკის დივერსიფიკაციას.	ძირითადად ევროკავშირის ზღვისპირა სახელმწიფოები	€6 მილიარდი

ვაჭრობის ლიბერალიზაციის შედეგად სამუშო დაკარგეს. დახმარების უდიდეს ნაწილი მიმართულია იმათთვის, ვინც ერთ დროს მანქანათმშენებელ, მობილური ტელეფონების, ავეჯის, ტექსტილისა და ტანსაცმლის მრეწველობაში მუშაობდნენ. 2014-2020 წლებში ფონდის ბიუჯეტი 150 მილიონ ევროს შეადგენს.

2014-2020 წლებში სტრუქტურული ფონდებისათვის ჯამურად დაახლოებით 325 მილიარდი ევრო გამოიყო (რაც ევროკავშირის ერთ მცხოვრებზე 650 ევროს შეადგენს), 2021-2027 წლებში ამას 460 მილიარდი ევრო დაემატა. როგორც დიაგრამა 22.2 ცხადყოფს, ამ თანხის ყველაზე დიდი ოდენობა (აბსოლუტური თვალსაზრისით) მიიღეს ალმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა, ასევე იტალიამ, ესპანეთმა და პორტუგალიამ; ერთ სულ მოსახლეზე აბსოლუტური ოდენობის გათვალისწინებით ყველაზე დიდი თანხა მიიღო პოლონეთმა (თითქმის 80 მილიარდი ევრო, ანუ დანახარჯების ერთი მეოთხედი), ყველაზე ნაკლები კი – დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა.

ევროკავშირის გათანაბრებაზე განეული ხარჯები ფრიად სოლიდურია, მაგრამ მათ ეფექტიანობაზე ვერ თანხმდებიან ძირითადად იმის გამო, რომ ეკონომიკურ საკითხებში მიზეზშედეგობრივი კავშირის დადგენა ადვილი არ არის. სიმდიდრესა და შესაძლებლობებს შორის არსებული უფსკრულის შესამცირებლად, ეფექტიან ეკონომიკურ პოლიტიკასთან ერთად, საჭიროა საერთო ეკონომიკური გარემოს შეცვლა (მაგ., სიმდიდრის გადანაწილების), რაც აძნელებს ევროკავშირის პოლიტიკის კონკრეტულ ეფექტებზე მსჯელობას. ბუნდოვანება გამოიწვია გლობალური ფინანსური კრიზისის შედგებმაც, რამაც ევროკავშირის ქვეყნებს ერთგვარად გეზის შეცვლა გადააწყვეტინა: კვლავინდებურად ნათელი იყო, რომ ევროკავშირის ღარიბ ნაწილებში მეტი ინვესტიცია უნდა განხორციელებულიყო, მაგრამ მდიდარი ქვეყნების მთავრობებმა ძირითადად ხარჯებისა და ბიუჯეტის კონტროლს მიაქციეს ყურადღება და ხარჯვის ეფექტიანობაზე დაფიქრდნენ. ყოველთვის თვლიდნენ, რომ ევროკავშირიდან მიღებულმა დაფინანსე-

დიაგრამა 22.2 *ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების მთავარი მიმღებები*



წყარო: ევროკომისია (2019ბ). მონაცემები წარმოადგენს 2014-2020 წლების შედეგების ჯამს.

ბამ ეროვნული ხარჯები უნდა შეავსოს, მაგრამ საკითხავია, გათანაბრება კოლექტიური ძალისხმევით უკეთ მიიღწევა თუ პოლიტიკის „რენაციონალიზაციით", ანუ მდიდარი წევრი სახელმწიფოების მიერ საკუთარი რესურსების გამოყენებითა და ევროკავშირის დახმარებაზე ნაკლები დამოკიდებულებით, რაც შესაბამისად შეამცირებს მათ მიერ ევროკავშირის ბიუჯეტში გადახდილ თანხებს. გასაკვირი არ არის, რომ შედარებით ღარიბი ქვეყნები ამ მოსაზრებას ეწინააღმდეგებიან, ისევე როგორც ეწინააღმდეგება ევროკომისია და ევროპარლამენტი.

გათანაბრებაზე გაწეული ხარჯების ეფექტიანობას თაღლითობასთან დაკავშირებული პრობლემებიც ასუსტებს. 2019 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში აუდიტორთა სასამართლომ აღნიშნა, რომ მართალია, გათანაბრებაზე გაწეულმა ხარჯებმა ევროკავშირის ბიუჯეტის ერთი მესამედი შეადგინა, მაგრამ ევროკავშირის ფონდებთან დაკავშირებული ყველა თაღლითობის შემთხვევათა თითქმის 40% და თაღლითური მიზნებით გამოყენებული მთლიანი თანხის სამი მეოთხედი სწორედ გათანაბრებაზე მოდიოდა. როგორც სასამართლომ აღნიშნა, მიუხედავად იმისა, რომ წევრი ქვეყნების უმეტესობა საკმარისად მიიჩნევს თაღლითობის საწინააღმდეგო ზომებს, ისინი აშკარად საკმარისი არ არის ამ პრობლემის მოსაგვარებლად. 2013-2017 წლებში ევროკავშირის ხარჯებთან დაკავშირებით თაღლითობის 4000-ზე მეტი ინციდენტი გამოვლინდა. მართალია, შემთხვევათა უმეტესობა სოფლის მეურნეობის ხარჯებს უკავშირდება (იმ შემთხვევათა ნახევარი, რომელზეც შეტყობინება არსებობს), მაგრამ გათანაბრების თანხები ამ უკანასკნელს მნიშვნელოვნად აღემატება (1 მილიარდ ევროზე ოდნავ მეტი) (ევროპის აუდიტორთა სასამართლო, 2019 წ.).

სოციალური პოლიტიკა

ეკონომიკური თანასწორობის მიღწევის მცდელობამ ბიძგი მისცა დებატების დაწყებას სოციალური პოლიტიკის შესახებ, რომელიც ისეთ საკითხებს მოიცავდა, როგორიცაა უკეთესი სამუშაო და საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა, მშრომელთა, ქალთა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების დაცვა. ამ საკითხებით ევროკავშირის დაინტერესება საყოველთაო კეთილდღეობის სისტემის ამოქმედების ლოგიკური შედეგია. ეს სისტემა ერთიანი ბაზრის პროგრამის ნაწილს წარმოადგენდა; იგი ომის შემდგომ პერიოდში ჩრდილოეთ და დასავლეთ ევროპის ბევრ სახელმწიფოში ხორციელდებოდა; სისტემას ყველა თანაბარი სამუშაო პირობებითა და შესაძლებლობებით უნდა უზრუნველეყო. თუმცა მისი მრავალი ასპექტი საკამათო იყო, რის გამოც ევროპული ბიზნესი და კონსერვატიული პოლიტიკური პარტიები პროფკავშირებს, ევროკომისიასა და ევროპარლამენტს დაუპირისპირდნენ. ამ პოლიტიკის მომხრეთა მტკიცებით, ერთიანი ბაზრის შესაძლებლობები უფრო თანასწორად და სამართლიანად უნდა განაწილებულიყო, მოწინააღმდეგეები კი თვლიდნენ, რომ ეს პოლიტიკა გლობალურ ბაზარზე ევროპულ ბიზნესს კონკურენტუნარიანობას დააკარგვინებდა. დავობდნენ იმაზეც, რომელ დონეზე უნდა გადაწყვეტილიყო ეს საკითხები – ეროვნულზე თუ ევროკავშირისაზე. როგორც ანდერესენი (2017) ასკვნის, ევროკავშირი სოციალური პოლიტიკის სფეროში აქტიურდება, წინ მიიწევს, მაგრამ ფრთხილობს.

„რომის ხელშეკრულებას" საფუძვლად ედო ერთობ იმედიანი, მაგრამ გულუბრყვილო ვარაუდი იმის შესახებ, რომ ერთიანი ბაზარი რესურსების უკეთ განაწილებას შეუწყობდა ხელს, რაც, თავის მხრივ, ბიძგს მისცემდა ისეთ ეკონომიკურ ზრდას, რომელიც ყველა ევროპელის ცხოვრებას გააუმჯობესებდა. ხელშეკრულებაში ლაპარაკი იყო ევროპული

კონცეფცია

სოციალური დამპინგი

პროცესი, რომლითაც ბიზნესები ამცირებენ ნარმოების ხარჯებს და კონკურენტული უპირატესობის მოპოვებას დაბალანაზღაურებადი მიგრანტი ან დროებითი მუშაკების გამოყენებით ცდილობენ; ამავე მიზნით სამუშაო ადგილები, ფული და მომსახურება გადააქვთ სხვა ქვეყნებში, სადაც შრომის სუსტი სტანდარტები, დაბალი ხელფასები და ნაკლები სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯებია. ასეთი პრაქტიკა გარკვეულ საფრთხეს უქმნის ევროკავშირის ერთიან ბაზარს, რის გამოც ევროპარლამენტმა ის დასაბრკოლებლად გარკვეული ღონისძიებები გაატარა.

სოციალური პოლიტიკა ევროკავშირის მიერ განეული ძალისხმევა თანაბარი ანაზღაურების, თანაბარი სამუშაო პირობების, გენდერული თანასწორობის, მუშაკთა ტრენინგისა და მშრომელთა უფლებების ხელშეწყობის მიზნით.

სოციალური ქარტია მუშაკთა სოციალური უფლებების ევროკავშირის ქარტია, მიღებულია 1989 წელს; ხელშეკრულებებში შეიტანეს 1997 წელს.

სოციალური ფონდის შექმნაზეც, მაგრამ იმის გამო, რომ 1960-იან წლებში პოლიტიკური აქცენტი ძირითადად ერთიანი ბაზრის დასრულებასა და სოფლის მეურნეობის გარშემო მიმდინარე ბრძოლის მოგვარებაზე იყო გადატანილი, მუშახელის გადაადგილება კვლავაც შეზღუდული დარჩა. საბაზრო ძალებმა ვერ მოაგვარა ასაკობრივი და გენდერული დისკრიმინაციის საკითხები, განსხვავება ხელფასებს შორის კვლავ მნიშვნელოვან ნიშნულზე რჩებოდა, განსხვავებული იყო უმუშევრობის დონე და სამუშაო ადგილებზე არსებული უსაფრთხოებისა და ჯანდაცვის პირობები.

1973 წლის გაფართოების შემდეგ წარმოქმნილმა ეკონომიკურმა ნაპრალმა ყურადღების ცენტრში რეგიონული პოლიტიკა მოაქცია, სოციალურმა საკითხებმა კი უკანა პლანზე გადაიწია. 1974 წელს პირველი ოთხწლიანი სოციალური სამოქმედო პროგრამა (Social Action Program) მიიღეს. პროგრამა ერთობ ამბიციურ მიზნებს ისახავდა: საყოველთაო დასაქმება, საცხოვრებელი და სამუშაო პირობების გაუმჯობესება და გენდერული თანასწორობის მიღწევა. ევროპის სოციალური ფონდის მხრიდან დიდძალი თანხების ხარჯვის მიუხედავად, რომლის ძირითადი მიზანიც ხაგრძლივ უმუშევრობასთან ბრძოლა, სამუშაო ადგილების შექმნა და ახალგაზრდების პროფესიული მომზადება იყო, ეკონომიკურმა

ცხრილი 22.1 *სოციალური ქარტიით გათვალისწინებული გარკვეული უფლებები*

დასაქმება	სოლიდარობა
საცოცხლის უფლება	კოლექტიური მოლაპარაკებისა და მოქმედების უფლება
პიროვნების ხელშეუხებლობის უფლება	დაცვა დაუსაბუთებელი გათავისუფლების შემთხვევაში
ნამების აკრძალვა	სამართლიანი სამუშაო პირობები
მონობისა და იძულებითი შრომის აკრძალვა	ბავშვთა შრომის აკრძალვა
თავისუფლება	ოჯახური და პროფესიული ცხოვრება
თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება	სოციალური უზრუნველყოფა და სოციალური დახმარება
პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემა	ჯანმრთელობის დაცვა
პერსონალური მონაცემების დაცვა	გარემოს დაცვა
ქორწინების უფლება და ოჯახის შექმნის უფლება	მომხმარებლის დაცვა
აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება	**სამოქალაქო უფლებები**
გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლება	ხმის მიცემისა და ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება
შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება	ხმის მიცემისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება
განათლების უფლება	კარგი ადმინისტრირების უფლება
დასაქმების უფლება	დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უფლება
ბიზნესის წარმართვის თავისუფლება	შუამდგომლობის უფლება
საკუთრების უფლება	გადაადგილებისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლება
თავშესაფრის უფლება	
თანასწორობა	**მართლმსაჯულება**
კანონის წინაშე თანასწორობა	ეფექტიანი დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლება
არადისკრიმინაცია	უდანაშაულობის პრეზუმფცია და დაცვის უფლება
კულტურული, რელიგიური და ენობრივი მრავალფეროვნება	უფლება, არ იყოს გასამართლებული ან დასჯილი ორჯერ სისხლის სამართლის ერთი და იმავე დანაშაულისთვის
თანასწორობა ქალსა და მამაკაცს შორის	
ბავშვის უფლებები	
მოხუცთა უფლებები	
შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინტეგრაცია	

რეცესიამ და გაერთიანების ზოგიერთი ლიდერის წინააღმდეგობამ მალე ცხადყო, რომ სიტყვა სიტყვად რჩებოდა, საქმე ნაკლებად კეთდებოდა (Anderson, 2017).

სოციალურმა პოლიტიკამ მწვავედ იჩინა თავი „საერთო ევროპული აქტის" შესახებ მიმდინარე დებატების დროს, როცა დღის წესრიგში დადგა მუშახელის მობილობისა და სოციალური დამპინგის საკითხი – ფულის, მომსახურებისა და ბიზნესის გადასროლა ევროკავშირის ყველაზე დაბალანაზღაურებად ნაწილებში, რომლებშიც სოციალურ დაცვაზე ძალიან მცირე თანხები იხარჯებოდა. ევროკომისია შეეცადა, ეროვნული მთავრობების ყურადღება ამ საკითხებისკენ მიემართა, მაგრამ შემდგომი რეცესიის ფონზე პოლიტიკურმა ნინააღმდეგობამ იმატა. 1987 წელს ახალი მიმართულება აიღეს. მინისტრთა საბჭოს ახალი ბელგიელი პრეზიდენტის წინადადებით, გაერთიანებას ბელგიის ეროვნული ქარტიის მიხედვით ძირითად სოციალურ უფლებათა ქარტია უნდა შეემუშავებინა. ის გარკვეულწილად დაკავშირებული იქნებოდა ევროპის საბჭოს მიერ 1961 წელს შემუშავებულ, ხშირად უგულებელყოფილ ევროპის სოციალურ ქარტიასთან (ძალაში შევიდა 1965 წელს), რომელშიც ამ საკითხებიდან ბევრი იყო გათვალისწინებული (იხ. Khaliq, 2013).

ევროკომისიის პრეზიდენტმა ჟაკ დელორმა ეს საკითხი იმ იმედით აიტაცა, რომ ასე ერთიანი ბაზრის სოციალურ შედეგებს მეტ ყურადღებას მიაპყრობდა. ქარტია მოგვიანებით „გაერთიანების მშრომელთა ფუნდამენტური სოციალური უფლებების ქარტიის" (the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers) ან უფრო მოკლედ „სოციალური ქარტიის" სახელით გაიცნეს. მას მხარს უჭერდა ზომიერად კონსერვატიული დასავლეთ გერმანიის მთავრობა და ის სახელმწიფოები, რომლებსაც სოციალისტური მთავრობები ედგათ სათავეში (მაგ., საბერძნეთი და ესპანეთი), მაგრამ კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა ბრიტანეთი. ქარტიას მხარი დაუჭირა 11-მა სახელმწიფომ. ის ევროსაბჭოს სტრასბურგის 1989 წლის სამიტზე მიიღეს, რაც იმის მაუწყებელი იყო, რომ „საერთო ევროპულმა აქტმა" სოციალური მიმართულება აიღო. ქარტიამ გააერთიანა ევროგაერთიანების მიერ შემუშავებული სოციალური პოლიტიკის ყველა მიზანი (იხ. ცხრილი 22.1); საბოლოოდ ის „ამსტერდამის ხელშეკრულებაში" შეიტანეს (თუმცა რატომღაც „სოციალური თავი" ჩართეს „მაასტრიხტის ხელშეკრულებაშიც", რომელიც სოციალური პოლიტიკის კონკრეტულ საკითხებზე კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრას ითხოვს, მათ შორის თანაბარი შესაძლებლობებისა და სამუშაო პირობების საკითხების შესახებ).

ქარტიის მიღებამდე სოციალურ პოლიტიკაზე ძირითადად ლაპარაკით შემოიფარგლებოდნენ, რეალურად კი არაფერი კეთდებოდა. ჰანტრაისის (2007, გვ. 13) მტკიცებით, თავისთავად „სოციალური ქარტიისა" და „სოციალური თავის" (მაასტრიხტის პროტოკოლის) არსებობა „სოციალური საკითხებისადმი ძლიერ თავდადებაზე" არ მეტყველებდა. თითქმის უგულებელყოფილი იყო ოჯახური უფლებები. ვერ თანხმდებიან იმაზე, რა გავლენა მოახდინა ევროკავშირის პოლიტიკამ ქალთა უფლებებზე (განსაკუთრებით დასაქმების თანასწორი უფლების მხრივ). თვლიან, რომ ევროკავშირის მიერ ამ კუთხით განეული საქმიანობა ძირითადად ინფორმირებულობის გაზრდისკენ იყო მიმართული და არა პოლიტიკური ინიციატივებისკენ. ერთიანი ბაზრის მიერ შექმნილი შესაძლებლობების მიუხედავად, სიღარიბე მთელი ევროკავშირის მასშტაბით დღემდე დაუძლეველ პრობლემად რჩება.

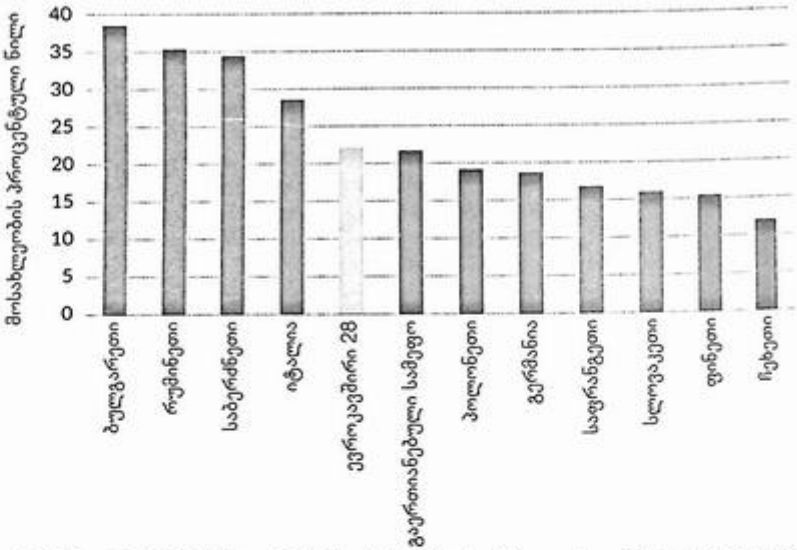
სოციალურ პოლიტიკას ყველაზე ხშირად იმის გამო აკრიტიკებენ,



სიღარიბე

სიღარიბის აბსოლუტური მაჩვენებლებით განსაზღვრა ან გაზომვა ძნელია. ის საზოგადოებაში შეზღუდული შესაძლებლობებია და შესაძლებლობების საერთო განაწილების მიხედვით უნდა გაიზომოს. ზოგადად, ადამიანი მაშინ არის ღარიბი, როცა საკვების, თავშესაფრის, ტანსაცმლისა და ძირითადი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება ან ცხოვრების მინიმალური სტანდარტის შენარჩუნება უჭირს. ევროკავშირსა და მის წევრ ქვეყნებში კეთილდღეობის, განათლებისა და სამუშაო ადგილების ხელშეწყობის განხორციელებული ინვესტიციების მოულოდნელად, ჯერ კიდევ შრება ევროპელს უჭირს თავისი მინიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება. რაც მათ მარგინალიზებულად აქცევს და ევროპელი საზოგადოება სტრესს განიცდის. ევროკავშირის კვლევა ცხადყოფს, რომ 2017 წელს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მცხოვრებთა დაახლოებით 22% სიღარიბის ან სოციალური გარიყულობის რისკის ქვეშ იმყოფებოდა. ეს პოპულაცია ყველაზე მეტად ბერძნეთის, რუმინეთისა და საბერძნეთის ავრცობა. ყველაზე ხალხებად ჩეხეთის რესპუბლიკა, ფინეთისა და სლოვაკეთის სხ. დაკვირვება 22.3).

დიაგრამა 22.3 *სიღარიბის დონე ევროკავშირში*

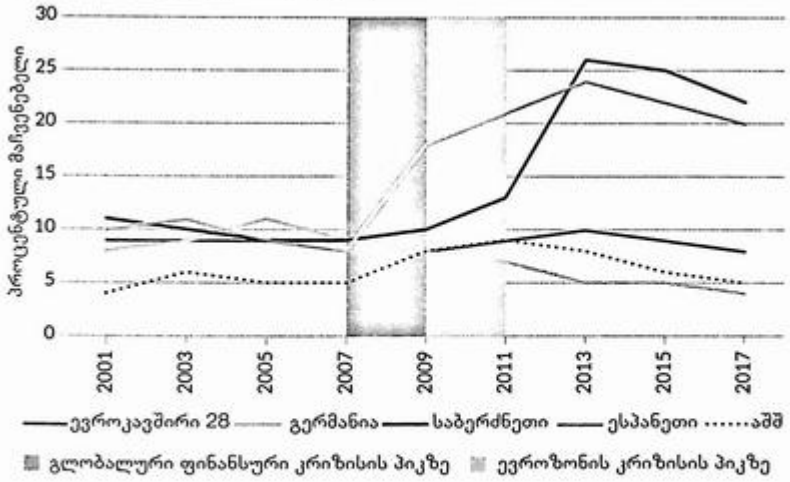


შენიშვნა: აჩვენებს მოსახლეობის პროცენტულ წილს, რომელიც სიღარიბის ან სოციალური გარიყულობის რისკის ქვეშ ცხოვრობენ. 2017 წლის მონაცემები.
წყარო: Eurostat (2019b).

რომ ევროპულმა ბაზარმა ვერ დაძლია უმუშევრობის მაღალი დონე და იმ ჯანსაღ დონეზე ვერ ჩამოიყვანა, რომლის მიღწევის იმედიც ერთიანი ბაზრის მხარდამჭერებს ჰქონდათ. „ამსტერდამის ხელშეკრულებამ" დასაქმების პოლიტიკის კომპეტენცია წევრ ქვეყნებს დაუტოვა, მაგრამ ასევე დაავალა, შეემუშავებინათ დასაქმების კოორდინირებული სტრატეგია და შეექმნათ სისტემა, რომლითაც ერთმანეთს გაუზიარებდნენ ინფორმაციას თავიანთი დასაქმების პოლიტიკის შესახებ. იგი ასევე ავალდებულებდა ევროკავშირსა და წევრ ქვეყნებს, შეემუშავებინათ დასაქმების საკითხებთან დაკავშირებული კოორდინირებული სტრატეგიული მიდგომა. 1997 წლის ნოემბერში ლუქსემბურგში გამართულ ევროსაბჭოს შეხვედრაზე დასაქმება დღის წესრიგის ერთადერთი საკითხი იყო. შედეგად დაიწყო „დასაქმების ევროპული სტრატეგია" (European Employment Strategy (EES). ცნობილია ლუქსემბურგის პროცესის სახელითაც), რომელიც დასაქმების ეროვნული პოლიტიკების კოორდინირებისა და თანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით შეიქმნა.

ევროკავშირისა და ეროვნული პოლიტიკის შედეგები დამაიმედებელი არ იყო: მაგალითად, გლობალური ფინანსური კრიზისის დაწყებამდე ევროზონაში უმუშევრობა დაახლოებით 7%-იან ნიშნულზე ნარჩუნდებოდა, შეერთებულ შტატებში კი ჯანსაღი 4,5% იყო. გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა და ევროზონის კრიზისმა ევროპას ორმაგი დარტყმა მიაყენა და მოვლენები კიდევ უფრო პირქუში გახდა. მართალია, ევროკავშირის საერთო მაჩვენებელი უცვლელად, დაახლოებით 9-10%-იან ნიშნულზე, შენარჩუნდა (გერმანიაში უფრო დაბალიც იყო), მაგრამ ესპანეთსა და საბერძნეთში 24-26%-ს მიაღწია (2017 წლის მიწურულს ჯერ კიდევ არ დაბრუნებულა კრიზისის წინარე პერიოდის ნიშნულამდე). შეერთებულ-

დიაგრამა 22.4 უმუშევრობა და ევროკრიზისი



წყარო: ევროკავშირის მაჩვენებლები „ევროსტატის" მონაცემების მიხედვით (2019c). აშშ-ის შრომის დეპარტამენტის მონაცემები (2019).

მა შტატებმა კი გაუძლო გლობალურ ფინანსურ კრიზისს, 2017 წელს იქ უმუშევრობის დონე 5%-მდე დაეცა, რაც ერთობ შთამბეჭდავად გამოიყურება ევროკავშირის 8 %-თან შედარებით (იხ. დიაგრამა 22.4).

ძნელია ცალსახად რამის თქმა იმის შესახებ, რატომ იყო ევროკავშირში უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი ფინანსური კრიზისის დაწყების წინაც. ამას რამდენიმე ფაქტორით ხსნიან: ევროპის მუშახელის დიდ რაოდენობას (ზოგიერთი ვარაუდით, მესამედსაც კი) არ გააჩნია სათანადო უნარები და კვალიფიკაცია, რის გამოც სამუშაოს პოვნა უჭირთ. ევროკავშირში ბოლო ოცი წლის განმავლობაში მილიონობით ახალი სამუშაო ადგილი შეიქმნა, მათი ნახევარი დროებით ან ნახევარგანაკვეთიანი სამუშაოა, ბევრი კი მომსახურების სექტორშია. დასაქმების ბაზარზე ბევრი ახალი ადამიანი გამოჩნდა (ქალებიც და კაცებიც), რის გამოც ახალი სამუშაო ადგილების შექმნამ საქმე ვერ შეამსუბუქა. მოკლევადიანმა ტენდენციებმა ეს პრობლემა კიდევ უფრო გააუარესა; ეკონომიკური კრიზისის შემდგომ პერიოდში შემცირდა ექსპორტი და ინვესტიციები, სამუშაო ადგილები შემცირდა იმ წარმოებში, რომელმაც ძლიერი ეკონომიკური ვარდნა განიცადა. საბოლოო ჯამში შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ევროკავშირის მრავალდონიანმა მმართველობამ (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 13) სამუშაო ადგილების შექმნის თვალსაზრისით არ გაამართლა.

განათლების პოლიტიკა

ეეგ-ის არსებობის პირველი დღეებიდანვე ნათელი გახდა, რომ ერთიანი ბაზრის შესაქმნელად შრომის ღია ბაზრის არსებობა იყო საჭირო. მიუხედავად იმისა, რომ „რომის ხელშეკრულების" ერთ-ერთი მიზანი ადამიანების თავისუფალი გადაადგილება იყო, გარკვეული შეზღუდვები მაინც არსებობდა, რომლებიც „საჯარო პოლიტიკით, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებითა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვით მართლდება". თავი-

ინტეგრაციის ბაზრები 13

მრავალდონიანი მმართველობა

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ გათანაბრების, სოციალური, დასაქმებისა და განათლების პოლიტიკის შემთხვევაში (ისევე როგორც პოლიტიკის სხვა სფეროების უმეტესობაში, რომელსაც ევროკავშირი ანარმოებს) ევროკავშირი მარტო არ საქმიანობს: ეს პოლიტიკა უნდა განვიხილოთ, როგორც ხელისუფლების მრავალი დონის (ზენაციონალურიდან დაწყებული ადგილობრივის ჩათვლით) ერთობლივი საქმიანობის პროდუქტი. ეს არის მრავალდონიანი მმართველობა (multilevel governance (MLG)), რომლის არსის გააზრებაც მნიშვნელოვანია ევროპული ინტეგრაციის დინამიკის ჩასაწვდომად, რომელიც ოდესლაც პოპულარული, სახელმწიფოზე ორიენტირებული მიდგომის საპირისპიროა. ძველი მიდგომა ინტეგრაციის პროცესის ძირითად პოლიტიკურ აქტორებად სახელმწიფოებს განიხილავდა, მრავალდონიანი მმართველობის თანახმად კი, უფლებამოსილება სხვადასხვა დონეზე ნაწილდება, რომლებიც ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ. მარქსი და სხვები (1996) მიიჩნევენ, რომ ეს არის „მთავრობათა სხვადასხვა დონეს შორის არსებული კომპეტენციების გადაფარვის სისტემა, რომელშიც პოლიტიკური აქტორები ურთიერთქმედებენ". მათი მტკიცებით, ორდონიანი თამაშის სახელმწიფოებზე კონცენტრირებული მიდგომისგან განსხვავებით, მრავალდონიანი მმართველობის თანახმად, არსებობს „ყოვლისმომცველი, მრავალდონიანი პოლიტიკის ქსელების ერთობლიობა", რომლის სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის კონტროლის სტრუქტურა განსხვავდება.

სახელმწიფოები ცენტრალურია ინტეგრაციის პროცესში, მაგრამ მასში სხვადასხვა სამთავრობო და არასამთავრობო აქტორებიც მონაწილეობენ, რომლებიც უფლებამოსილებას ახორციელებენ ზემოდან ქვევით, ქვემოდან ზევით და ჰორიზონტალურად. მრავალდონიანი მმართველობის თანახმად, პოლიტიკის კოორდინაცია ხდება არა მხოლოდ ევროკავშირის ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ვერტიკალურად – ზესახელმწიფოებრივ, ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე, არამედ ჰორიზონტალურადაც ნებერ ქვეყნებს შორის. 2014 წელს რეგიონთა კომიტეტმა მიიღო ევროპის მრავალდონიანი მმართველობის ქარტია (Charter for Multilevel Governance in Europe), რათა ხელი შეუწყოს მრავალდონიანი მმართველობის მიდგომების განხორციელებას ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და ეროვნული და ადგილობრივი მთავრობების მიერ.

ისევე, როგორც სოციალური მეცნიერებების ბევრი „ახალი" იდეა, არც ესაა ახალი: მის არსს კარგად გადმოსცემს ამერიკელი პოლიტოლოგის დონალდ პუჩალას ერთი ნაშრომი – საზოგადოება შეიძლება ჩაითვალოს „პოლიტიკურ ფენებად მოწყობილ მრავალდონიან სისტემად, დაწყებული ადგილობრივიდან სუპრანაციონალურ დონემდე"; მას რთული ორგანიზაციული კავშირები აქვს ცენტრსა და პერიფერიებს შორის, რომლებიც მიმართულია ზემოთ და ქვემოთ, შიგნით და გარეთ (Puchala, 1975).

მრავალდონიანი მმართველობა პოპულარული მიდგომაა იმის ჩასაწვდომად, თუ როგორ ხორციელდება პოლიტიკა ევროკავშირში: ის სცილდება ევროკავშირის ინსტიტუციებსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთქმედებას და ინტეგრაციის გასაგებად უფრო დახვეწილ მიდგომას გვთავაზობს, ვიდრე ამას ფუნქციონალისტური, ნეოფუნქციონალისტური, სამთავრობათაშორისო ან ინსტიტუციური მიდგომები ახერხებს. მას იყენებენ ევროპის ცალკეულ ქვეყნებში, მაგ., გერმანიასა და დიდ ბრიტანეთში, ასევე ლათინურ ამერიკასა და აზიაში.

დან მუშახელის გადაადგილებას მხოლოდ ეკონომიკური თვალსაზრისით განიხილავდნენ, თავისუფალი გადაადგილების უფლება მხოლოდ ეკონომიკურად აქტიურ მუშახელს ჰქონდა, მაგრამ ეროვნული მთავრობები გარკვეული უნარ-ჩვევების მქონე მუშახელის ქვეყნიდან გასვლას ხელს უშლიდნენ. ამ პაკეტის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი იყო განათლე-

ბაც; თუმცა მხოლოდ პროფესიული მომზადების საჭიროება განიხილებოდა. თავისუფალი გადაადგილების საკითხი პოლიტიკური დღის წესრიგის პრიორიტეტულ საკითხად სეა-ს მიღების შემდეგ, 1980-იან წლებშიღა იქცა. მაშინ მიაქციეს ყურადღება საგანმანათლებლო მობილობის საჭიროებასაც. მართალია, დღესაც არ არსებობს ევროკავშირის განათლების პოლიტიკა, როგორც ასეთი, მაგრამ ევროკავშირი ცდილობს თავის წევრ ქვეყნებს შორის საგანმანათლებლო სტანდარტების მხრივ არსებული განსხვავებების გათანაბრებას და საზღვარგარეთ სწავლის ხელშეწყობას (იხ. St. John and Murphy, 2019).

განათლების პოლიტიკა
პოლიტიკა, რომლის მიზანია სტუდენტებისა და აკადემიური პერსონალის უცხო ქვეყნებში მობილობისა და განათლების საკითხებში ევროკავშირის ნევრ სახელმწიფოთა თანამშრომლობის ხელშეწყობა.

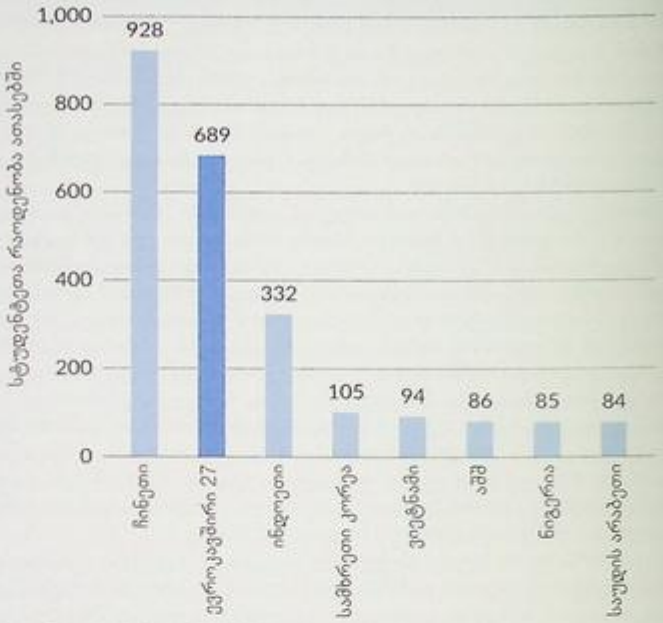
გაერთიანებამ საქმიანობა განათლების სფეროში 1987 წელს პროგრამა „კომეტის“ ამოქმედებით დაიწყო, რომლის მიზანიც უნივერსიტეტებსა და მრეწველობას შორის კონტაქტების დამყარებისა და თანამშრომლობის ხელშეწყობა იყო. მოგვიანებით ამოქმედდა პროგრამა „ერაზმუსი“, რომელსაც მე-16 საუკუნის ნიდერლანდელი ჰუმანისტისა და მღვდლის სახელი ეწოდა. პროგრამის მიზანი უნივერსიტეტებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობაა. 1995 წელს დაიწყო ახალი პროექტი „სოკრატე“, რომლის მიზანი უმაღლესი სასწავლებლების სტუდენტების სხვა ქვეყნებში სწავლისა და ევროპულ უნივერსიტეტებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობაა; ამ პროგრამის მიზანია ასევე საგნებისა და დიპლომების აღიარება ამა თუ იმ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ. 2000 წელს დაიწყო პროგრამა „სოკრატე II“, რომელსაც 2007 წელს ახალი პროგრამა „უწყვეტი განათლება“ (Lifelong Learning Programme) მოჰყვა.

ევროკავშირი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს განათლებას მსოფლიოს სხვა ქვეყნებშიც: 1990 წელს დაიწყო პროგრამა „ტემპუსი“ (Tempus), რომლის მიზანიც აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (მოგვიანებით გაფართოვდა და მოიცვა ცენტრალური აზიის, ჩრდილოეთ აფრიკისა და ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნები) უმაღლესი განათლების მიღების ხელშეწყობაა. 2003 წელს დაიწყო პროგრამა „ერაზმუს მუნდუსი“, რომლის მიზანიც ევროპულ უნივერსიტეტებში არაევროპელი სტუდენტებისა და აკადემიური პერსონალის მოზიდვა და ევროპულ და არაევროპულ უნივერსიტეტებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა იყო. 2014 წელს ევროკავშირის ყველა საგანმანათლებლო პროგრამა ერთ პროგრამა „ერაზმუს +“-ში გაერთიანდა, რაც ევროკავშირის პოლიტიკის ერთ მთლიან კალაპოტში მოქცევას ისახავდა მიზნად. პროექტი 2021-2027 წლებშიც გაგრძელდება და განათლების ყველა საფეხურზე ერთიანად 7 მილიარდ ევრომდე დაიხარჯება.

ბოლონიის პროცესი
ევროპის (და არა მხოლოდ ევროკავშირის) სახელმწიფოებს შორის დადებული შეთანხმება, რომლის თანახმადაც მოხდა უმაღლესი განათლების საკვალიფიკაციო მოთხოვნების სტანდარტიზაცია, რამაც მათი ტრანსფერის საშუალება გაზარდა.

ევროკავშირის განათლების პოლიტიკის ცენტრში „ლისაბონის სტრატეგია“ და „ბოლონიის პროცესია“. „ლისაბონის სტრატეგიამ“ ენერგია შთაბერა ევროკავშირის საქმიანობას განათლების სფეროში. მიღებულია ზომები ძველი ინიციატივების გასაახლებლად და ახლების დასაწყებად, რომელთა მიზანიც კონკურენციის გაძლიერება და განათლების გლობალიზაციაა (John and Murphy, 2019). ახლა სტუდენტები და აკადემიური პერსონალი გაცილებით მობილურია, ვიდრე ადრე იყო. ამას ხელს უწყობს საზღვარგარეთ განათლების მიღების გაზრდილი შესაძლებლობები და საგანმანათლებლო გაცვლითი პროგრამები. იუნესკოს მონაცემებით, სტუდენტები ევროკავშირს ყველაზე ხშირად ირჩევენ განათლების მისაღებად: 2017 წელს საკუთარი ქვეყნების ფარგლებს გარეთ გასული 5.3 მილიონი სტუდენტის 13% ევროკავშირის ქვეყნებში სწავლობდა, აშშ-ში კი მხოლოდ მათი 2% იღებდა განათლებას (იხ. დიაგრამა 22.5). ევროკავშირის ფარგლებში სტუდენტები ყველაზე მეტ უპირატესობას გერმანიას, საფრანგეთსა და იტალიას ანიჭებენ.

დიაგრამა 22.5 *ყველაზე პოპულარული ადგილები უცხოელ სტუდენტთა შორის*



წყარო: იუნესკოს მონაცემები *(2019a). 2018* წლის მონაცემები.

„ბოლონიის პროცესის" მიზანია ერთ ქვეყანაში მიღებული საგანმანათლებლო კვალიფიკაციის გადატანა სხვა ქვეყნებში. თავიდან ევროკომისიამ თითოეული პროფესიისთვის ცალ-ცალკე სტანდარტის შექმნა სცადა; გაიმართა უამრავი დებატი; რამდენიმე წლის თავდაუზოგავი შრომის შემდეგ შეიქმნა გაერთიანების 60-მდე კანონი (ყველასთვის ცალკე) ექიმებისთვის, ექთანებისთვის, სტომატოლოგებისთვის, ვეტერინარებისთვის, ბებიაქალებისთვის, იურისტებისთვის, არქიტექტორებისა და ფარმაცევტებისათვის (Hantrais, 2007) (მხოლოდ არქიტექტორების სტანდარტის შექმნას 17 წელი დასჭირდა). ამოსავალი გახდა კვალიფიკაციის ურთიერთაღიარების პრინციპი. გამონაკლისია მომსახურების გაწევისა და დაფუძნების თავისუფლება – ევროკავშირის ნებისმიერ მოქალაქეს, რომელიც ლეგალურად ეწევა მომსახურებას რომელიმე ერთ წევრ სახელმწიფოში, უფლება აქვს, იგივე საქმიანობა გასწიოს სხვა სახელმწიფოშიც დროდადრო ან დროებით, რისთვისაც მას კვალიფიკაციის აღიარების მოთხოვნის გაკეთება არ დასჭირდება, თუმცა, შესაძლოა, მოსთხოვონ ამ კვალიფიკაციის დამადასტურებელი საბუთების წარდგენა ან ენის ცოდნა. იმ შემთხვევაში, როცა ადამიანს სურს, იცხოვროს და მუდმივად იმუშაოს სხვა წევრ სახელმწიფოში, უნდა დაამტკიცოს, რომ ამ სახელმწიფოში ამ საქმიანობის გასანევად საჭირო სათანადო კვალიფიკაცია აქვს.

დამატებითი პრობლემა შექმნა სხვადასხვა სახელმწიფოში უმაღლესი განათლებისათვის წაყენებულმა განსხვავებულმა მოთხოვნებმა: კვალიფიკაცია სხვადასხვა სახითა და სახელით იყო შენიღბული, სწავლის სხვადასხვა ხანგრძლივობას ითვალისწინებდა და სასწავლო დისციპლინებიც



ილუსტრაცია 22.2: ევროკომისიის ძალისხმევამ, ხელი შეუწყოს საგანმანათლებლო გაცვლას, ევროპულ სტუდენტებს უცხოურ უნივერსიტეტებში სწავლა გაუადვილა. გამართივდა მათი კვალიფიკაციის აღიარება თავიანთი საბელმწიფოს საზღვრებს გარეთ.

წყარო: ევროპარლამენტი

განსხვავებული იყო. მაგალითად, ბაკალავრის ხარისხის მოპოვებას დიდ ბრიტანეთსა და ირლანდიაში სამი წელი სჭირდებოდა, კონტინენტურ ევროპაში – ხუთი, ზოგგან კი – რვა. ეს ნიშნავდა, რომ ევროპის კონტინენტურ ნაწილში სტუდენტები გაცილებით მეტი ზეწოლის ქვეშ იყვნენ. პრობლემას სხვა რამეც ქმნიდა – ვერ თანხმდებოდნენ, როგორ გადაეყვანათ ან გაეგოთ ერთ წევრ სახელმწიფოში მიღებული კვალიფიკაცია მეორეში.

ამის გათვალისწინებით 1997 წელს ევროპის საბჭომ შექმნა ლისაბონის აღიარების კონვენცია (the Lisbon Recognition Convention), რომლის თანახმადაც, ერთი ქვეყნის უნივერსიტეტში მოპოვებული ხარისხი და კვალიფიკაცია სხვა წევრმა სახელმწიფოებმაც უნდა აღიარონ, იმ შემთხვევების გარდა, როცა გამოვლინდება და დამტკიცდება კვალიფიკაციებს შორის არსებული არსებითი განსხვავებები. საბოლოოდ ბოლონიაში 29 სახელმწიფოს განათლების მინისტრმა ხელი მოაწერა დეკლარაციას ევროპული უმაღლესი განათლების სივრცის (European Higher Education Area) შექმნის თაობაზე, რომელიც 2010 წელს ამოქმედდა. მის ფარგლებში შესაძლებელია განათლების შედარება და გადატანა. სტუდენტები და აკადემიური პერსონალი შეძლებენ თავისუფალ გადაადგილებას მუშაობის ან სწავლის გასაგრძელებლად, რაც საერთაშორისო დონეზე ევროპულ განათლებას კონკურენტუნარიანსა და უფრო მიმზიდველს გახდის (იხ. რუკა 22.2).

მართალია, „ბოლონიის პროცესი" მხოლოდ კრედიტების სტანდარტიზაციის მიზნით შეიქმნა, მაგრამ მან რადიკალური ცვლილებები შეიტანა ევროკავშირის ყველა სასწავლო გეგმაში. მართალია, იგი პანევროპული შეთანხმება უფროა, ვიდრე მხოლოდ ევროკავშირის პროექტი, რომელშიც დღეს 48 ქვეყანაა ჩართული (რუსეთის, თურქეთის, უკრაინისა და კავკასიის სამი ქვეყნის ჩათვლით), მაგრამ ის ევროკავშირის განათლების პოლიტიკის უმთავრესი ნაწილია. ის განათლების სამსაფეხურიანი სისტემის შემოღებას და კრედიტების ტრანსფერისა და დაგროვების ევროპული სისტემის (European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS)) შესაბამისად კრედიტების განსაზღვრული რაოდენობის დაგროვებას ითვალისწინებს. სწავლის ერთი წლის განმავლობაში სტუდენტმა 60 კრე-

რუკა 22.2 *ევროპული უმაღლესი განათლების დაფარვის ზონა*



დიტი, ანუ 1500-1800 სასწავლო საათი, უნდა დააგროვოს, ხარისხების მინიჭება კი 1-ლი, მე-2 და მე-3 საფეხურების მიხედვით ხდება:

- პირველი საფეხური – 180-240 კრედიტსაათის (ECTS კრედიტის) დაგროვების შემთხვევაში კურსდამთავრებულს ენიჭება ბაკალავრის აკადემიური ხარისხი ან მისი ეკვივალენტი სამ წელიწადში.
- მეორე საფეხური – 90-120 კრედიტსაათის (ECTS კრედიტის) დაგროვების შემთხვევაში კურსდამთავრებულს ენიჭება მაგისტრის აკადემიური ხარისხი ან მისი ეკვივალენტი ორ წელიწადში.
- მესამე საფეხურისთვის კრედიტების დადგენილი რაოდენობა არ არსებობს; მისი დასრულების შემდეგ კურსდამთავრებულს ენიჭება დოქტორის აკადემიური ხარისხი სამ წელიწადში.

კრედიტების ტრანსფერისა და დაგროვების ევროპული სისტემა (ECTS), რომელიც 1992 წელს ევროგაერთიანების პროგრამა „ერაზმუსის" ფარგლებში საპილოტე პროგრამის სახით ამოქმედდა, კრედიტების ტრანსფერის სისტემიდან კრედიტების დაგროვების სისტემად იქცა. შესაძლოა, სხვადასხვა ქვეყანაში მინიჭებულ ხარისხს დღემდე განსხვავებული სახელები ჰქონდეს, მაგრამ ევროკავშირის ნევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობა ბაკალავრის ხარისხის ან მის ეკვივალენტურ სისტემაზეა გადასული. მაგ., იტალიამ თავისი laurea-ს პროგრამა, რომლის სტანდარტული ხანგრძლივობაც ოთხიდან ექვს წლამდე იყო, სამწლიან საბაკალავრო (უნოდა laurea triennale) და სამაგისტრო (laurea magistrale) პროგრამად გადაკეთა. ავსტრიის Magister და Diplom კი Bakkalaureus-მა ჩაანაცვლა. კრედიტების ტრანსფერისა და დაგროვების ევროპულმა სისტემამ (ECTS) არა მხოლოდ ევროკავშირის ნევრი სახელმწიფოების სასწავლო გეგმებში ცვლილებების შეტანას და ევროპული უმაღლესი განათლების სივრცის შექმნას შეუწყო ხელი, არამედ საერთაშორისო მასშტაბებიც შეიძინა: არაევროპელი სტუდენტებისთვის გაცილებით ადვილი და მიმზიდველია ევროპაში სწავლა. აშშ ყურადღებით აკვირდება ევროპაში განვითარებულ მოვლენებს, რადგან აქ (ევროპაში) ტრანსატლანტიკური სტუდენტების ნაკადმაც იმატა.

„ერაზმუსის თაობა" ევროკავშირის პროგრამა „ერაზმუსის" გაცვლით საგანმანათლებლო პროგრამაში მონაწილე სტუდენტების თაობა, რომელიც 1987 წლის შემდეგ აღიზარდა; ეს თაობა ევროპული იდენტობის შეგრძნების ლიდერად ითვლება.

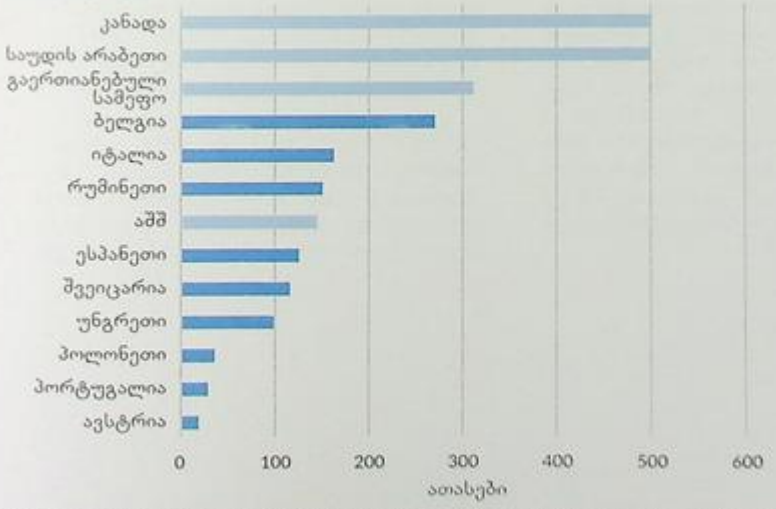
ევროკავშირის ამ პოლიტიკის დამსახურებაა ერაზმუსის თაობის აღზრდა (იხ. James, 2018). „ერაზმუსმა" (ახლა „ერაზმუს +"-ის ნაწილმა) სტუდენტებსა და აკადემიურ პერსონალს უცხო ქვეყნების უნივერსიტეტებში სწავლი-

სა და მუშაობის საშუალება მისცა და ხელი შეუწყო უმაღლესი განათლების ინსტიტუტების თანამშრომლობას. მოგვიანებით დაიწყო ახალი პროგრამა „ერაზმუს მუნდუსი", რომელიც მიზნად ისახავდა ევროპული განათლების სისტემის გლობალიზაციას. „ერაზმუსი" ყოველ წელს მინიმუმ სამი თვის განმავლობაში 250,000 სტუდენტს ევროპის სხვა ქვეყნებში სწავლისა და ცხოვრების საშუალებას აძლევს (იხ. დიაგრამა 22.6), სადაც ისინი უკეთ ეცნობიან ევროპულ კულტურას და სწავლობენ ამ ქვეყნის ენას. 2017 წლისთვის „ერაზმუსში" მონაწილე სტუდენტთა რაოდენობა 3 მილიონს აღწევდა. მან საფუძველი ჩაუყარა ახალი ტიპის ევროპელის შექმნას: ახალგაზრდა, უკეთ განათლებული და უფრო კოსმოპოლიტური, ევროპული იდენტობის მძაფრი შეგრძნებით. „ერაზმუსის" მონაწილეები მოგზაურობენ, ფლობენ რამდენიმე ენას, იძენენ უცხოელ მეგობრებს და ქორწინდებიან სხვა ევროპული ქვეყნების მოქალაქეებზე, მათ პოლიტიკური და სოციალური გარემოს უფრო ინკლუზიური მსოფლმხედველობა აქვთ.

ენა ის ფსიქოლოგიური და პრაქტიკული ბარიერია, რომელიც სხვა ქვეყნებში მოგზაურობას უშლის ხელს. ერთენოვნება არა მხოლოდ ხელს უშლის მიგრაციას, არამედ ნინ ეღობება მულტინაციონალური ბიზნესების მშენებლობას, აბრკოლებს ექსპორტს და ევროპელებს მათ შორის არსებული სხვა განსხვავებების არსებობას შეახსენებს. ევროკავშირს არა მხოლოდ 24 ოფიციალური ენა აქვს (იხ. თავი 3), არამედ უამრავი ადგილობრივი ენაც, ათობით დიალექტი და ის ენები, რომლებზეც ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნებიდან ახალჩასული ემიგრანტები ლაპარაკობენ; ასევე ის ენები, რომლებზეც ევროკავშირის არაწევრ ქვეყნებში მეტყველებენ.

გაუმჯობესდა ენების სწავლებაც. ევროკავშირის ყველა საშუალო სკოლაში სავალდებულო მოთხოვნაა მინიმუმ ერთი უცხო ენის შესწავლა, არაერთი სახელმწიფო ორსაც სავალდებულოდ მიიჩნევს. თუმცა ადამიანებს ენების შესწავლის განსხვავებული უნარი აქვთ; ენების ათვისების

დიაგრამა 22.6 *ქვეყნები, საიდან გასული ყველაზე მეტი სტუდენტიც სწავლობს საზღვარგარეთ*



წყარო: **UNESCO (2019b). 2016** *წლის მონაცემები (მუქი ლურჯი ფერით აღნიშნულია ევროკავშირის სახელმწიფოები).*

უნარი თავად ენებისა და სახელმწიფოების მიხედვითაც განსხვავდება. სკოლაში ორ ან მეტ უცხო ენას ევროკავშირის ნებისმიერი ქვეყნების 59%-ში ასწავლიან, ამასთან ეს რიცხვი იცვლება თითქმის 100%-იდან (ლუქსემბურგში, საფრანგეთში, ფინეთსა და რუმინეთში) 1%-მდე საბერძნეთში, 6%-მდე პორტუგალიაში და 14%-მდე ირლანდიაში (Eurostat, 2019d). 2012 წელს „ევრობარომეტრის" მიერ ჩატარებულმა გამოკითხვამ (სამწუხაროდ, მას შემდეგ აღარ გამეორებულა) ცხადყო, რომ გერმანულ ენაზე, როგორც დედაენაზე, ყველაზე მეტი ადამიანი ლაპარაკობს (რესპონდენტთა 16%), მას მოსდევდა ინგლისური და იტალიური (თითოეული 13%). ევროპელთა ნახევარზე მეტი ამტკიცებდა, რომ მშობლიური ენის გარდა, მინიმუმ კიდევ ერთ ენაზე შეეძლოთ ლაპარაკი და რომ ინგლისური არა მხოლოდ ყველაზე გავრცელებული სალაპარაკო ენა იყო (რესპონდენტთა 38%), არამედ ყველაზე სასარგებლოც (გამოკითხულთა ორი მესამედი, ბევრად უსწრებს გერმანულსა და ფრანგულს, 16-17%) (ევროკომისია, 2012b).

მართალია, რაღაც ხანს დავობდნენ, ბრექსიტის შემთხვევაში რა ბედი ენეოდა ინგლისურს, როგორც ევროკავშირის ოფიციალურ ენას (იხ. Ginsburgh et al., 2017), მაგრამ გადაწყვეტილება არსებული რეალობითაა ნაკარნახევი: ინგლისური ევროკავშირში არა მხოლოდ ყველაზე გავრცელებული სასაუბრო ენაა (ის, ფაქტობრივად, მეორე ენაა ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ნიდერლანდები და სკანდინავიის სახელმწიფოები), არამედ დიპლომატიის, კომერციის, გართობისა და ინტერნეტის საერთაშორისო ენაც. ასე რომ, გადაწყვეტილება მისი ევროკავშირის ოფიციალურ ენად შენარჩუნების შესახებ პრაქტიკულმა მოსაზრებებმა განაპირობა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რამდენად რეალურია, ევროკავშირს ჰქონდეს თავის წევრ ქვეყნებს შორის არსებული ეკონომიკური უთანასწორობის შემცირების იმედი?
2. გათანაბრების ხელშესაწყობად კოლექტიური ძალისხმევის გამოყენებაა უკეთესი, თუ მეტი ყურადღება ეროვნული რესურსების გამოყენებას უნდა მიექცეს?
3. არის თუ არა სხვადასხვა სტრუქტურულ და საინვესტიციო ფონდებზე ფოკუსირება საუკეთესო სტრატეგია?
4. რატომ არის სიღარიბის დონე ჯერ კიდევ ასე მაღალი ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში და რა როლი უნდა ითამაშოს ინტეგრაციამ ამ პრობლემის მოგვარებაში?
5. რა მნიშვნელობა აქვს „ერაზმუსის თაობას" პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური თვალსაზრისით?

ძირითადი ტერმინები

ბოლონიის პროცესი
გათანაბრების პოლიტიკა
განათლების პოლიტიკა
ერაზმუსის თაობა
რეგიონული პოლიტიკა
სოციალური პოლიტიკა
სოციალური ქარტია
სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები

კონცეფციები

სიღარიბე
სოციალური დამპინგი

დამატებითი ლიტერატურა

- Anderson, Karen M. (2015) Social Policy in the European Union (Palgrave Macmillan). ამ თემის კვლევა, რომელიც ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკა სოციალური უზრუნველყოფის, დასაქმების, უმაღლესი განათლების, ჯანდაცვის პოლიტიკისა და სიღარიბის თვალსაზრისით განვითარებულ მოვლენებს უკავშირდს.
- Bachtler, John, Ian Begg, David Charles, and Laura Polverari (2016) EU Cohesion Policy in Practice: What Does It Achieve? (Rowman & Littlefield); Baun, Michael, and Dan Marek (2014) Cohesion Policy in the European Union (Palgrave Macmillan). გათანაბრების პოლიტიკის ორი კვლევა, რომლებშიც წარმოდგენილია მისი ისტორია, შინაარსი და მისი გავლენის შესახებ მიმდინარე დებატები.
- St. John, Sarah K., and Mark Murphy (eds) (2019) Education and Public Policy in the European Union: Crossing Boundaries (Palgrave Macmillan). ევროკავშირის განათლების პოლიტიკის წარმოშობის, ევოლუციისა და შედეგების კვლევათა რედაქტირებული კრებული.





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	38% დადებითი, 43% ნეიტრალური, 18% უარყოფითი
ევროზონის ნევრი?	დიახ (2007 წლიდან)
დედაქალაქი	ლუბლიანა
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	8/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	28.9% (მე-3 ყველაზე დაბალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	4/316 (მე-2 ყველაზე მცირე ევროკავშირის ოთხ სხვა სახელმწიფოსთან ერთად) (ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

მოკლე მიმოხილვა

სლოვენია ყოფილი იუგოსლავიის ის ნაწილია, რომელიც პირველი შეუერთდა ევროკავშირს; ცხრა წლის შემდეგ მის გზას მიჰყვა ხორვატიაც. სლოვენია ოდესღაც ავსტრია-უნგრეთის იმპერიის შემადგენლობაში შედიოდა; 1918 წელს სერბების, ხორვატებისა და სლოვენების სამეფოს ნაწილი გახდა; მეორე მსოფლიო ომის დროს დაიკავეს ნაცისტებმა; 1945 წელს შევიდა იუგოსლავიის შემადგენლობაში. დამოუკიდებლობა მოიპოვა 1991 წელს, ხორვატიასთან შედარებით უფრო სწრაფად (ნაწილობრივ ევროკავშირის შუამავლობით დადებული სამშვიდობო შეთანხმების წყალობით); ასევე შედარებით ადვილად გადავიდა თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე. 2007 წელს სლოვენია გახდა პირველი სახელმწიფო ყოფილ კომუნისტურ ქვეყნებს შორის, რომელმაც ევრო მიიღო. მძიმედ განიცადა გლობალური ფინანსური კრიზისის შედეგები, რის გამოც ერთობ მკაცრი პოლიტიკა გატარდა. ქვეყანა გახდა სირიიდან ჩამოსული ლტოლვილების სატრანზიტო პუნქტი, რის შედეგადაც მეტი მხარდაჭერა მოიპოვა ანტიიმიგრაციულმა SDS პარტიამ. ყველაფრის მიუხედავად, სლოვენიელები ევროკავშირის ნევრობისა და ევროს ძლიერი მხარდამჭერები არიან.

2 მილიონი
მოსახლეობა

$49 მილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$23,600
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

20,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

23 სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა

მიმოხილვა

სოფლის მეურნეობას ევროკავშირის პოლიტიკაში ყოველთვის წამყვანი ადგილი ეჭირა. ის იყო ერთ-ერთი „რომის ხელშეკრულებით" განსაზღვრულ მცირერიცხოვან პოლიტიკათა შორის. სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა (Common Agricultural Policy (CAP)) რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე პირველ ადგილს იკავებდა ევროგაერთიანების/ევროკავშირის ბიუჯეტში. სოფლის მეურნეობაზე თანხების ინტენსიური ხარჯვის შედეგად გაიზარდა სოფლის მეურნეობის პროდუქცია, შემცირდა საკვების დეფიციტი, მნიშვნელოვანი თანხები ჩაიდო დასავლეთ ევროპის სოფლის განვითარებაში, მაგრამ გატარებულმა ღონისძიებებმა პრობლემებიც წარმოშვა: დამახინჯდა ბაზრები, სხვა პრიორიტეტებიდან რესურსები სოფლის მეურნეობაში გადაიტანეს, ევროკავშირს სავაჭრო პარტნიორებთან ურთიერთობა დაეძაბა. სოფლის მეურნეობის რეფორმირების მცდელობას ეწინააღმდეგებოდნენ დასავლეთევროპელი ფერმერები, ევროკავშირის გაფართოებამ და საერთაშორისო რეჟიმების ზეწოლამ საჭირო გახადა სოფლის მეურნეობის პოლიტიკაში ცვლილებების განხორციელება.

რაოდენობასთან ერთად მნიშვნელოვანი გახდა ხარისხიც. დღეს ევროკავშირი უფრო აქტურად ეხმრობა ორგანულ სოფლის მეურნეობას; მიიღო კანონები დამუშავებული საკვების ეიმპორტირების შემცველობის შესახებ; სოფლის მეურნეობას კი ისეთ საკითხები დაუკავშირა, როგორიცაა: სურსათის უვნებლობა, ცხოველთა ჯანმრთელობა და სოფლის ლანდშაფტების მართვა. სურსათის უვნებლობის პოლიტიკა შედარებით ახალია, თუმცა სწრაფად ვითარდება; ევროკავშირი ჩაერთო გენმოდიფიცირებული ორგანიზმების შესახებ მიმდინარე დებატებში, რის გამოც რამდენიმე მთავარ სავაჭრო პარტნიორს დაუპირისპირდა. ევროპული სოფლის მეურნეობის მომავალი კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა გაელენამ, რომელსაც კლიმატის ცვლილება სასოფლო-სამეურნეო კულტურებზე ახდენს.

მიუხედავად იმისა, რომ თევზჭერის პოლიტიკას სოფლის მეურნეობის პოლიტიკაზე ვიწრო ინტერესის სფერო აქვს, მას სერიოზული ეკონომიკური შედეგები მოჰყვა სანაპირო ზოლზე ან მის მახლობლად მცხოვრებ ევროპელთა რაოდენობის გამო. თევზჭერის საერთო პოლიტიკა (Common Fisheries Policy) მიზნად ისახავდა კონსერვაციისა და მდგრადი თევზჭერის ხელშეწყობას, მაგრამ შედეგებმა იმედი არ გაამართლა; საჭირო გახდა რეფორმების გატარება.

საკვანძო საკითხები

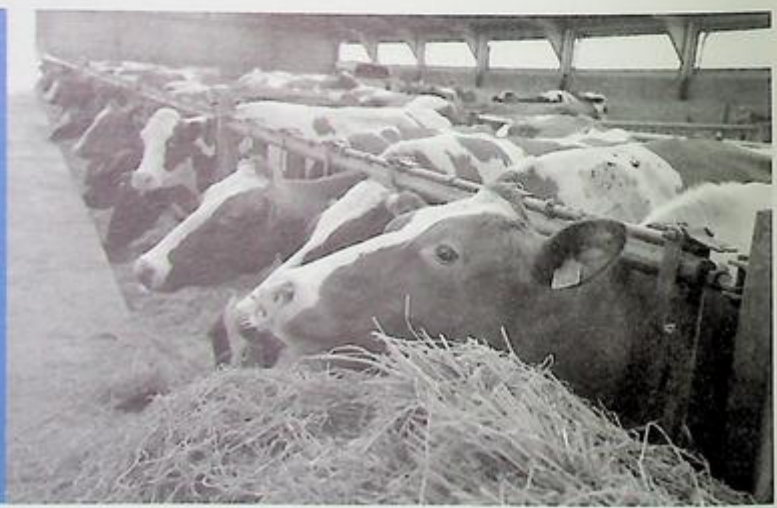
- სოფლის მეურნეობას ბევრად უფრო მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ევროკავშირის დღის წესრიგში, ვიდრე ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნების უმეტესობისაში.
- ევროკავშირის საქმიანობათა შორის ცენტრალური იყო ერთიანი სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა, რომელმაც მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცა სოფლის მეურნეობის განვითარებას და გაზარდა მისი პროდუქტიულობა, მაგრამ, ამავე დროს, შთანთქა მისი თანხები და დაამახინჯა ბაზრები.
- სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის რეფორმებმა აქცენტი რაოდენობიდან ხარისხზე გადაიტანა, რის გამოც დახარჯულ თანხებსა და ფერმერების მიერ წარმოებული რაოდენობას შორის პროპორცია შეიცვალა.
- სურსათის უვნებლობა არცთუ დიდი ხნის წინ აღმოჩნდა ევროკავშირის პოლიტიკის დღის წესრიგში; მისი მიზანია სურსათის ხარისხის ამაღლების ხელშეწყობა და უვნებლობის დაცვა, რასაც ბიძგი მისცა გენმოდიფიცირებული ორგანიზმების გამოყენებასთან დაკავშირებულმა დავებმა.
- სავარაუდოდ, ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა ახალ რელსებზე გადავა, რის მიზეზიც გახდება კლიმატის ცვლილების სავარაუდო გრძელვადიანი ზემოქმედება მოსალიანობასა და ფერმერულ საქმიანობაზე.
- ევროკავშირის თევზჭერის საერთო პოლიტიკა ფოკუსირებულია თევზსაჭერი ფლოტისა და რესურსის მართვაზე, ასევე საზღვაო გარემოს უსაფრთხოებაზე. თუმცა გადაჭარბებული თევზჭერა ევროპის წყლებში, ისევე როგორც მთელ მსოფლიოში, კვლავ პრობლემად რჩება.

სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა
პოლიტიკა, რომელიც ეხება საკვების ნარმოებასა და დისტრიბუციას, ფოკუსირებულია მინდობაზე, ფასებზე, ხარისხზე, მინათსარგებლობაზე, ვაჭრობასა და დასაქმებაზე.

სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის შედარება

2018 წლის დასაწყისში სამხრეთ-დასავლეთ საფრანგეთის ფერმერებმა გზებზე დიდი ქაოსი მოაწყვეს, როდესაც ქალაქ ტულუზის მიმდებარე მაგისტრალები გადაკეტეს. მათ ცეცხლი წაუკიდეს საბურავების გროვას და თივის ზვინებს; გზებზე ტრაქტორებით ზანტად გადაადგილდებოდნენ და ტრანსპორტის მოძრაობას აფერხებდნენ; ალაგ-ალაგ პიკნიკებიც გამართეს და ძეხვის შესაწვავად მაყლები დადგეს. ადგილობრივმა მედიამ აქ გამართული დემონსტრაციების გამო მძღოლებს ამ გზებით სარგებლობისგან თავის შეკავება სთხოვა. ამბოხის მიზეზი გახდა გეგმა, რომლითაც საფრანგეთში იმ სასოფლო-სამეურნეო ტერიტორიების რაოდენობა მცირდებოდა, რომლებიც ევროკავშირის სუბსიდიებით სარგებლობდნენ. აქციის მონაწილეები აცხადებდნენ, რომ წლიურად ათასობით ევროს შემოსავალს დაკარგავდნენ, ბევრი ფერმა დაიხურებოდა და სოფლები დაიცლებოდა.

ამ დემონსტრაციებს უჩვეულოს ნამდვილად ვერ ვუწოდებთ, რადგან საფრანგეთი ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკაში ყოველთვის წამყვანი ფიგურა იყო, ფრანგი ფერმერები და მათი პროფკავშირები კი სახელმწიფოში ძლიერ პოლიტიკურ როლს ასრულებდნენ. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მკვეთრად შემცირდა საფრანგეთის ფერმერული მოსახლეობის რაოდენობა (ისევე როგორც დასავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებში), რის კვალდაკვალაც იკლო სოფლის მეურნეობის წილმა საფრანგეთის მშპ-ში. თუმცა საფრანგეთი კვლავ რჩება ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის მსხვილ მწარმოებელად, რომელიც მთელი ამ პროდუქციის 18%-ს ანარმოებს და ევროკავშირის მიერ სოფლის მეურნეობაზე განეული ხარჯების უდიდეს ნილს იღებს (დაახლოებით 16% 2018 წელს). ამავდროულად, საფრანგეთის სოფლებში მცხოვრები ადამიანების რაოდენობის ზრდის კვალდაკვალ (რომლებიც ეკონომიკურად სოფლის მეურნეობაზე არიან დამოკიდებული) ძლიერდება ფრანგი ფერმერების საშინაო პოლიტიკური როლი; მათ პოზიციას აძლიერებს ის ნახევრად მითური წარმოდგენა, რომელსაც ფრანგების ეროვნულ ფსიქოლოგიაში სოფელი თამაშობს. კოულის მტკიცებით (2017), ფრანგების ეროვნული იდენტობის ფესვები სოფლის თემს



ილუსტრაცია 23.1: ეს მსხვილი რქოსანი საქონელი ბელგიის ურბან-ურან ფერმაში სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის მიერ მოტანილი არაერთგვაროვანი სარგებლის მაგალითია; პოლიტიკისა, რომელმაც ხელი შეუწყო ევროპული მეურნეობების პროდუქტიულობას, მაგრამ, გარკვეულწილად, ზედმეტად პროდუქტული გახადა.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

მეტად უკავშირდება, ვიდრე მთლიანად ერს. ამ გაელენის გამო საფრანგეთის მთავრობა თავის ფერმერებს ევროკავშირის წინაშე მუდამ ლობირებს, რადგან ნებისმიერ საფრთხეს, რომელიც მათ ინტერესებს დაემუქრება, სავარაუდოდ, ორგანიზებული პროტესტი მოჰყვება.

ფრანგული სოფლის მეურნეობის პოლიტიკური როლი მცირდება – მრავალი მცირე ფერმერი სიღარიბეში ცხოვრობს, ყოველ წელს ათასობით მათგანი მიწას ტოვებს და სხვა სამუშაოს საძებნელად მიდის, ფრანგულმა ფერმერობის ლობმა ვერ შეძლო ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის რეფორმების შეჩერება. როგორც სოუერვაინი (2018) აღნიშნავს, მიუხედავად იმ კულტურული მნიშვნელობისა, რაც სოფელს ფრანგების ცნობიერებაში აქვს, აქაური სოფლები ნახევრად მიტოვებულ და უკაცრიელ ადგილებად ან ქალაქელებისა და უცხოელების დასასვენებელ ადგილებად იქცა.

საფრანგეთის მსგავსად, სოფლის მეურნეობის ძლიერი პოლიტიკური როლი მთელ ევროკავშირში ერთგვარი ანომალიაა. სოფლის მეურნეობა საჯარო პოლიტიკის ერთ-ერთი ყველაზე ფუნდამენტური სფეროა, რადგან საკმარისი რაოდენობის საკვების გარანტირებული მარაგის გარეშე ჩვენი სიცოცხლე კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება. მთელი სასოფლო-სამეურნეო მიწა, რომლის უმეტესი ნაწილი ნაწილი ხუთ ჰექტარზე (12 აკრი) ან უფრო ნაკლებ ფართობზე გაშენებული მცირე მეურნეობებია, ევროკავშირის მიწის ფართობის 40%-ს შეადგენს, სოფლის მეურნეობაში 22 მილიონი ადამიანია დასაქმებული, კიდევ 22 მილიონი კი სურსათთან დაკავშირებულ მრეწველობასა და მომსახურების სექტორში მუშაობს (ევროპის გარემოს სააგენტო, 2019ა). სოფლის მეურნეობა კი დიდი ხნის წინ ჩაანაცვლა მრეწველობამ და მომსახურების სფერომ, რომლებიც ლიბერალური დემოკრატიული ეკონომიკის საფუძველს წარმოადგენს. დღეს სოფლის მეურნეობას მთლიან ეკონომიკურ სიმდიდრეში შედარებით მცირე წვლილი შეაქვს: გლობალურად, სოფლის მეურნეობა მშპ-ის 4%-ზე ნაკლებს შეადგენს, ევროკავშირში ის მშპ-ის 1.5%-ს უახლოვდება, შეერთებულ შტატებში კი 1%-ზე ნაკლებია (მსოფლიო ბანკი, 2019).

ამ მონაცემების მიუხედავად, მთავრობები საოცრად აქტიურად ახდენდნენ სოფლის მეურნეობის სუბსიდირებას. ჰილის (2018) თქმით, ამ ფაქტის მიზეზის ჩასანვდომად უნდა გავიაზროთ პოლიტიკური სურვილი. ფერმერები (რომლებიც უძრავი რესურსებით მუშაობენ) ეკონომიკური ძალების მოქმედებისგან დაიცვან, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში მათ მიერ მიღებული შემოსავალი და მათი რაოდენობა შემცირდება. მათ ტექნოლოგიურ ცვლილებებთან ადაპტაციაში უნდა დავეხმაროთ. თუმცა ჰილის თქმით, დამცავი პოლიტიკის დამკვიდრების შემდეგ მისი დემონტაჟი „აშკარად ძნელია", რაც *სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის* შემთხვევამაც ცხადყო.

მიზეზი, რომლის გამოც ევროკავშირის პოლიტიკაში სოფლის მეურნეობას ცენტრალური ადგილი უჭირავს, ალბათ ევროკავშირის ჩამოყალიბების პირველ წლებში უნდა ვეძებოთ. სოფლის მეურნეობა გადამწყვეტ როლს ასრულებდა ომის შემდგომი დასავლეთ ევროპის ეკონომიკაში. ის არა მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის ეკონომიკის დიდ ნაწილს შეადგენდა, არამედ მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა ზოგადად ეკონომიკის სიჯანსაღეზე. 1958 წელს ეეგ-ის ექვს დამფუძნებელ წევრს შორის „რომის ხელშეკრულებაზე" მიმდინარე მოლაპარაკებებში სოფლის მეურნეობა დღის წესრიგის მთავარი საკითხი იყო; აფიქრებდათ სასურსათო უსაფრთხოება: ომის წლებში განცდილი საკვების ნორმირება და მომარაგების შეფერხება ჯერ კიდევ ახლო წარსული და კოლექტიურ მეხსიერებაში

სასურსათო უსაფრთხოება მდგომარეობა, როდესაც ადამიანებს ხელი მიუწვდებათ საკმარისად უსაფრთხო და ნოყიერ საკვებზე. ეს კონცეფცია ხშირად ბუნებრივად მიიჩნიათ ყველაზე მდიდარ და განვითარებულ ეკონომიკებში.

სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა (CAP) ევროკავშირის ერთ-ერთი უძველესი და ყველაზე საკამათო პოლიტიკა, რომელიც თავიდან ფერმერებს, ფასების თვალსაზრისით, გარკვეულ შეღავათს აძლევდა, თუმცა მოგვიანებით რეფორმებით შეიცვალა.

ში მტკიცედ ჩაბეჭდილი მოვლენა იყო, რის გამოც გადაწყვიტეს, მსგავსი რამის გამეორება არ დაეშვათ.

მოლაპარაკებების შედეგად შეიქმნა სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა (Common Agricultural Policy (CAP), რომლის მიზნებიც „რომის ხელშეკრულების" 39-ე მუხლში შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული:

ა) სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის გაზრდა ტექნიკური პროგრესის ხელშეწყობით, სასოფლო-სამეურნეო წარმოების რაციონალური განვითარებითა და წარმოების ფაქტორების, კერძოდ შრომის, ოპტიმალური გამოყენებით;

ბ) ამგვარად უზრუნველყოფილი იქნება სოფლის მეურნეობის საზოგადოების ცხოვრების სამართლიანი დონე, კერძოდ, გაიზრდება სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული ადამიანების ინდივიდუალური შემოსავლები;

გ) მოხდება ბაზრების სტაბილიზაცია;

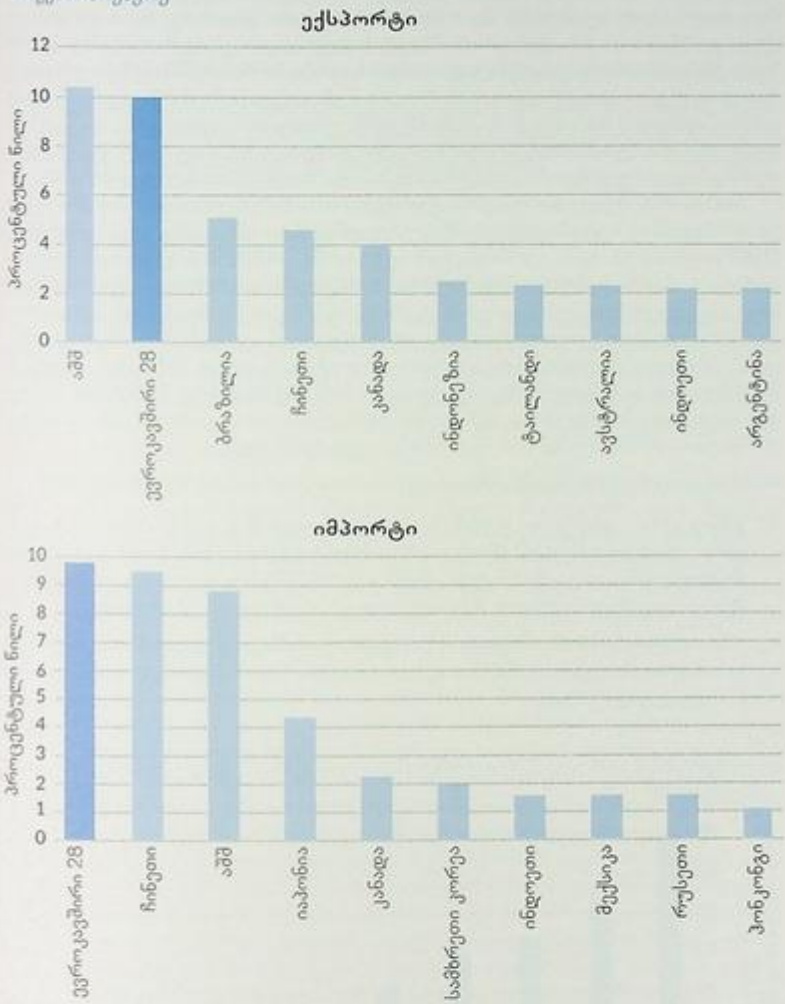
დ) უზრუნველყოფილი იქნება მარაგის ხელმისაწვდომობა;

ე) მარაგს მომხმარებელი გონივრულ ფასად მიიღებს.

სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა, მრავალი თვალსაზრისით, წარმატებული პროექტი აღმოჩნდა. ევროპის სოფლის მეურნეობის პროდუქტების წარმოება ნახტომისებურად გაიზარდა; მალე თანამეგობრობა თავის თავს თითქმის ყველა პროდუქტით უზრუნველყოფდა, რომლის მოყვანისა და წარმოების შესაძლებლობასაც მისი კლიმატური პირობები იძლეოდა, ხორბლის, ქერის, ღვინის, ხორცის, ბოსტნეულისა და რძის პროდუქტების ჩათვლით. 1950-1964 წლებში დასავლეთ ევროპაში მარცვლეულის წარმოების დონე გაორმაგდა (მსოფლიო ბანკი, 2019). შემცირდა პროდუქტის დუბლირება, რადგან წევრი სახელმწიფოები სხვადასხვა პროდუქტში სპეციალიზდებოდნენ. *სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის* წყალობით მრავალი ფერმერი გამდიდრდა; მათი საარსებო წყარო უფრო პროგნოზირებადი და სტაბილური გახდა. ევროკავშირი დღეს გლობალური სასოფლო-სამეურნეო ძალაა: აქ მსოფლიოს მოსახლეობის 6%-ზე მეტი ცხოვრობს, თუმცა მისი ფერმერები აწარმოებენ მსოფლიოს მარცვლეულის 12%-ს, შაქრის ჭარხლის მთლიანი რაოდენობის ნახევარს, ზეითუნის ზეთის სამ მეოთხედს და ღვინის ორ მესამედს (ევროპის გარემოს სააგენტო, 2019ა). ევროკავშირი ასევე ახორციელებს მსოფლიოს სოფლის მეურნეობის იმპორტისა და ექსპორტის დაახლოებით 10%-ს (იხ. დიაგრამა 23.1). მისი ძირითადი ექსპორტია გადამუშავებული საკვები პროდუქტი: შაქარი, სასმელები და ცხოველთა საკვები, ბოსტნეული და მარცვლეულის ფართო ასორტიმენტი; ასევე ცხოველური პროდუქტები, მათ შორის ცოცხალი საქონელი, ხორცი და რძის პროდუქტები.

თუმცა რაოდენობა ამ განტოლების მხოლოდ ნაწილი იყო. ტექნოლოგიების განვითარების, 1960-იან წლების მწვანე რევოლუციის პერიოდში აგროქიმიკატების გამოყენების ზრდისა და საკვების გადამუშავების განვითარების კვალდაკვალ *სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა* სულ უფრო მეტ საზოგადოებრივ თანხებს შთანთქავდა და სხვა პრიორიტეტებს რესურსებს ართმევდა. 1970 წელს სოფლის მეურნეობას ევროგაერთიანების ბიუჯეტის 75% ხმარდებოდა. მოვლენები გაუარესდა, როდესაც დღის წესრიგში დადგა საკვების ქიმიური შემცველობა, სოფლის მეურნეობის ზემოქმედება გარემოზე და გენეტიკური მოდიფიკაციის გამოყენება. ცოტა ხნის წინ სასურსათო უსაფრთხოების შესახებ მიმდი-

დიაგრამა 23.1 *მსოფლიოს მასშტაბით სოფლის მეურნეობის პროდუქტებით ათი წამყვანი მოვაჭრე*



წყარო: მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია (2016). 2016 წლის მონაცემები

ნარე დებატებმა ახალი ელფერი შეიძინა, როდესაც დაიწყო დისკუსია იმ მნიშვნელობაზე, რომელსაც კლიმატის გლობალური ცვლილება ახდენს სოფლის მეურნეობაზე.

სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა

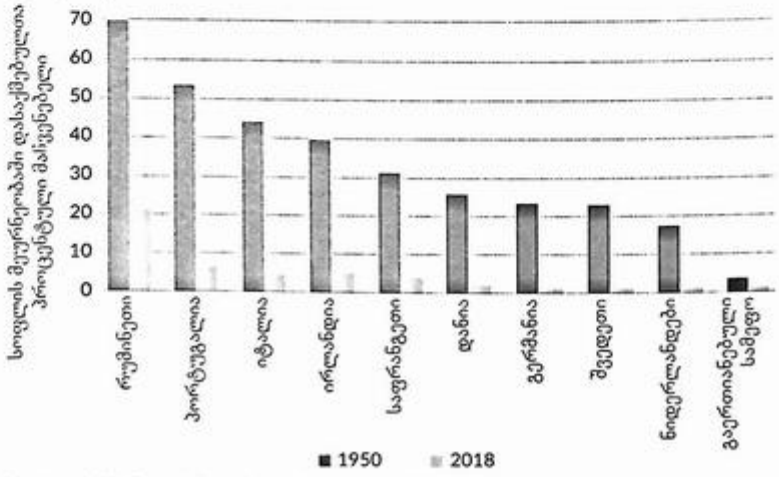
1958 წლის ივლისში ეეგ-ის ექვსი დამფუძნებელი ქვეყნის ლიდერები სოფლის მეურნეობის საკითხებზე მოსალაპარაკებლად სტრესაში (იტალია) შეიკრიბნენ. იმხანად სოფლის მეურნეობა დასავლეთ ევროპის ეკონომიკებში წამყვან როლს ასრულებდა, მასზე მოდიოდა დასავლეთ გერმანიის, საფ-

რანგეთისა და ნიდერლანდების მშპ-ის 12-15%, იტალიის – 30%. ის ასევე იყო მსხვილი დამსაქმებელი, რომელიც მოიცავდა რადენიმე ქვეყნის სამუშაო ძალის დიდ სეგმენტს, მათ შორის იტალიის, საფრანგეთისა და დასავლეთ გერმანიისა (იხ. დიაგრამა 23.2). სასურსათო უსაფრთხოებისა და იმ ზემოქმედების მოსაგვარებლად, რასაც საერთაშორისო ბაზარზე სურსათის ფასების რყევა ახდენს (ფასების ზრდის შემთხვევაში ზემოქმედებს ინფლაციაზე, ფასების შემცირების შემთხვევაში – სამუშაო ადგილებსა და ვალზე), დელეგატები შეთანხმდნენ სუბსიდიების დაწესებაზე, რაც ხელს შეუწყობდა ფერმერული მეურნეობის განვითარებას და ხალხის სოფლად დარჩენას.

თათბირის შედეგად შეიქმნა ევროგაერთიანების ერთადერთი პოლიტიკა, რომელსაც ზედამხედველობას უწევდნენ მისი ინსტიტუციები; ფენელის (1997) თქმით, ეს იყო „ეკონომიკურ სექტორში ერთიანი პოლიტიკის შექმნის პირველი წარმატებული მცდელობა, რომელიც განხორციელდებოდა დამოუკიდებელი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე ერთიანი წესით და დაარეგულირებდა მათ ურთიერთობებს ერთმანეთთან და დანარჩენ მსოფლიოსთან". სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა თავისი მიზნების: სოფლის მეურნეობის გაზრდილი პროდუქტიულობის, სტაბილური ბაზრების, საკვების მუდმივი მიწოდებისა და მომხმარებლებისთვის გონივრული ფასების დანესების მისაღწევად სამ მექანიზმს ითვალისწინებდა:

- სოფლის მეურნეობის პროდუქციისათვის ერთიანი ბაზრის შექმნას.
- ერთგვარი კოდური ტერმინის: „გაერთიანებისთვის პრიორიტეტული", დამკვიდრებას, რომლითაც პროტექციონიზმს ნიღბავდნენ. სინამდვილეში კი ეს ნიშნავდა, რომ გაერთიანების პროდუქციას იმპორტირებულ საქონელთან შედარებით უპირატესობა ენიჭებოდა.
- ერთობლივ ფინანსირებას – სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ხარჯებს გაერთიანება გაიღებდა და არა წევრი სახელმწიფოები ინდივიდუალურად.

დიაგრამა 23.2 *ევროპის სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული მოსახლეობის ცვალებადობა*



წყარო: 1950 წლის მონაცემები – Carin et al. (2016). 2018 წლის მონაცემები – მსოფლიო ბანკი (2019).

წევრი სახელმწიფოების მხრიდან დაინტერესება იმდენად დიდი იყო, რომ სოფლის მეურნეობა „რომის ხელშეკრულების" ხუთი პოლიტიკური საკითხიდან ერთ-ერთად იქცა. მასთან ერთად სხვა საკითხები იყო: ვაჭრობა, ტრანსპორტი, კონკურენცია და ერთიანი ბაზარი.

სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა რამდენიმე მიზანს ისახავდა:

- სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის გაზრდას, რაც ხელს შეუწყობდა ცხოვრების „სამართლიანი" სტანდარტის შექმნას სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული ადამიანებისათვის.
- ბაზრების სტაბილურობის მიღწევას;
- მარაგით უზრუნველყოფას;
- მომხმარებლისთვის გონივრული ფასების დადგენას.

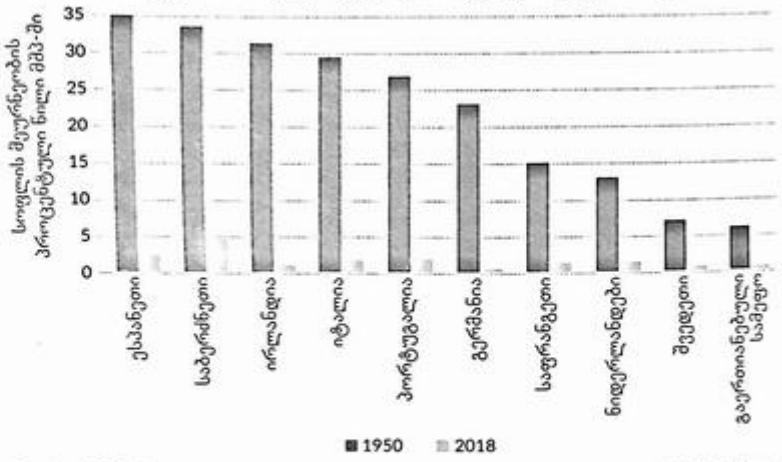
ამ პოლიტიკას გაერთიანების სხვა პოლიტიკებისგან განსხვავებულად ეკიდებოდნენ: ეკონომიკურ ფრონტზე გაერთიანება კონკურენციას და თავისუფალ ვაჭრობას უწყობდა ხელს, სოფლის მეურნეობის შემთხვევაში კი პროტექციონიზმის, ინტერვენციონისტურ და ანტისაბაზრო პოლიტიკას ახორციელებდა, რაც ეკონომიკის ამ კრიტიკულ სექტორს კონკურენტული ძალების შელწევისგან იცავდა.

სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ამოქმედებაში თვალნათლივ იკვეთება საფრანგეთის ინტერესი. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ საფრანგეთის სოფლის მეურნეობაში ყველაზე მეტი ადამიანი იყო დასაქმებული და შესაბამისად ყველაზე მეტ ეკონომიკურ სიმდიდრესაც ქმნიდა. მართალია, ევროინტეგრაციის ადრეულ საფეხურზე საფრანგეთი ინტეგრაციის პროცესში წამყვან როლს ასრულებდა, მაგრამ ქვეყანაში ამ პროცესს (ინტეგრაციას) ნაკლები პოლიტიკური და საზოგადოებრივი მხარდაჭერა ჰქონდა. საფრანგეთს საკუთარი მოსახლეობისთვის უნდა დაემტკიცებინა, რომ ინტეგრაციას მათთვის მრავალი სარგებელი მოჰქონდა. საფრანგეთი თავის ფერმერებს სახელმწიფო სუბსიდიებითაც ანებივრებდა. 1950-იანი წლების მიწურულს სოფლის მეურნეობის ჭარბი პროდუქცია იქმნებოდა, რასაც საექსპორტო ბაზრები სჭირდებოდა. დასავლეთი გერმანია სურსათის ნაკლებობას განიცდიდა, მაგრამ დაბალი ფასების გამო იმპორტს სხვა ქვეყნებიდან ახორციელებდა და არა საფრანგეთიდან, გერმანელები სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის პროტექციონისტურ ხასიათს ეწინააღმდეგებოდნენ. გერმანიის ინტერესებში შედიოდა საბაჟო კავშირის შექმნა, რაც მის მრეწველობას უამრავ სარგებელს ჰპირდებოდა, მაგრამ შარლ დე გოლი სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის თავის ჭკუაზე მიღებას ცდილობდა, საბაჟო კავშირის შექმნას კი სათუოს ხდიდა. 1962 წელს დე გოლმა გერმანელებს სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ძირითადი პრინციპების შესახებ თანხმობა გამოგლიჯა (Dinan, 2014).

ამ პრინციპების ამოსავალი წერტილი სოფლის მეურნეობის პროდუქტების ფასების ხელშეწყობა იყო (Burrell, 2009). ყოველ წელს კომისიის, მინისტრთა საბჭოსა და ფერმერთა წარმომადგენლები მოლაპარაკებებს მართავდნენ ფასების სამ ტიპზე:

1. სამიზნე ფასი, რომელიც ფერმერებს თავიანთი ნაწარმის ღია ბაზარზე გატანით უნდა მიეღოთ;
2. სამიჯნე ფასი – ევროკავშირი გაზრდიდა იმპორტს, მაგრამ ისე, რომ ეს ზრდა ადგილობრივი პროდუქციის ფასების შემცირებას არ გამოიწვევდა;

დიაგრამა 23.3 *ევროპის სოფლის მეურნეობის ცვალებადი ეკონომიკური როლი*



წყარო: 1950 წლის მონაცემები დათესლილია რიეგერის მიერ (2005), გვ. 163. 2018 წლის მონაცემები – მსოფლიო ბანკი (2019).

3. გარანტირებული ფასი, რომელსაც იმ შემთხვევაში გადაიხდიდნენ, თუ ნაწარმი ბაზარზე სამიზნე ფასს ვერ მიაღწევდა.

მაგალითად, 1990 წელს ხორბლის სამიზნე ფასი ერთ ტონაზე 234 ეკიუ იყო, სამიჯნე – 229 ეკიუ, გარანტირებული კი – 172 ეკიუ (Swisbank, 2002, გვ. 166). ამ სისტემის ხარჯებს 1962 წელს შექმნილი ევროპის სოფლის მეურნეობის ხელმძღვანელი და საგარანტიო ფონდი (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)) ამტკიცებდა. სისტემა გაერთიანების ბიუჯეტის საკვანძო საკითხად იქცა. ფონდის ნაწილი სოფლის მეურნეობის გაუმჯობესებას ხმარდებოდა (ინვესტირება ხდებოდა ახალ მანქანა-დანადგარებსა და ტექნოლოგიებში), საგარანტიო ნაწილი კი (რომელზეც ხარჯვის უდიდესი წილი მოდიოდა) ბაზრებსა და ფასებს იცავდა – ყიდულობდა და ასაწყობებდა ნამატ ნაწარმს და ხელს უწყობდა მათ ექსპორტს.

მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის გრძელვადიანი შედეგი სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის მკვეთრი ზრდა იყო, მისი მიზეზი შეიძლება სხვა რამეც გამხდარიყო – ტექნოლოგიური მიღწევები და მწვანე რევოლუციის შედეგად შექმნილი მარცვლეულის ახალი და უფრო მაღალმოსავლიანი ჯიშები, ქიმიური სასუქების გამოყენება, უკეთესი ირიგაცია და მეურნეობის უფრო დიდი მექანიზაცია. თუმცა, რა თქმა უნდა, სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის წარმატების მიზეზი ეეგ-ის მიერ გაღებული დიდი ხარჯებიც არის, რასაც არა მხოლოდ ნევრი ქვეყნების, არამედ ძირითადი სავაჭრო პარტნიორებიც – აშშ-ისა და განვითარებადი ქვეყნების მთავრობები – აკრიტიკებენ, რომელთა ფერმერები კონკურენციას ვერ უწევენ ეეგ-ის ფასებს. 1990 წლისთვის „ეკონომისტმა" (The Economist (1990)) მრავალი კრიტიკოსის აზრი გამოხატა, როდესაც ევროგაერთიანების სოფლის მეურნეობის პოლიტიკას დასავლეთის მდიდარი ქვეყნების მიერ შექმნილი „ეკონომიკის არასწორი მართვის ყველაზე იდიოტური სისტემა" უწოდა. ამ სისტემაზე არც მაშინ თქვეს უარი, როცა ევროპულ ეკონომიკაში მომსახურების სექტორის აღზევების კვალდაკვალ შემცირდა სოფლის მეურნეობის როლი – საკვებზე

მოთხოვნა იმაზე ნელა იზრდებოდა, ვიდრე მომსახურებაზე, მოსახლეობა სულ უფრო მეტად გადადიოდა სოფლიდან ქალაქში. 2018 წელს ევროკავშირის თითქმის ყველა დასავლეთის ქვეყანაში სოფლის მეურნეობის წილი მშპ-ში 3%-მდე დაეცა (იხ. დიაგრამა 23.3).

სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა საკუთარი წარმატების მსხვერპლად იქცა: ფერმერებს მიწის ნაკლებ ფართობზე მეტი საკვები მოჰყავდათ. მოთხოვნას ბევრად აღემატებოდა ისეთი საქონლის მიწოდება, როგორიცაა: კარაქი, ბურღული, ჭარხალი და შაქარი. გაერთიანება ვალდებული იყო, ნამატი საქონელი შეესყიდა და საწყობებში შეენახა, რის გამოც გაზეთები ქილიკობდნენ „კარაქის მთებსა“ და „ღვინის ტბებზე“, რომლის სანახავადაც ბრიუსელში ჩამოსული სტუმრები მატარებლიდან გადმოსვლისთანავე მიემართებოდნენ. ჭარბი პროდუქციის გარკვეული ნაწილი განადგურდა ან სხვა პროდუქტად გარდაიქმნა (მაგ., შესაძლებელია ღვინის სპირტად ან საწვავად ქცევა), დანარჩენი იაფად გაყიდეს ან სასურსათო დახმარების სახით გაერთიანების ფარგლებს გარეთ, ღარიბ ქვეყნებზე გააჩუქეს (დამპინგი). ამგვარმა მდგომარეობამ დარტყმა მიაყენა ადგილობრივ ფერმერებს, დააზიანა საერთაშორისო ბაზრები და გააფუჭა გაერთიანების ურთიერთობა აშშ-თან, მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის მეურნეობის სუბსიდირებასა და საქონლის დამპინგს ეს უკანასკნელიც ახორციელებდა. ევროპის სოფლის მეურნეობის ხელმძღვანელი და საგარანტიო ფონდის წესები იმდენად დახლართული იყო, რომ მათით მანიპულირება დიდ სირთულეს არ წარმოადგენდა, რის გამოც ფერმერები და მომწოდებლები ადვილად ბერავდნენ წარმოების ციფრებს და თაღლითურ მოთხოვნებს აყენებდნენ (Laffan, 1997).

თითქოს ეს პრობლემები არ კმაროდა, საქმეში გარემოს დამცველებიც ჩაერთვნენ, რომლებიც ჩიოდნენ ხელოვნურად გაზრდილი ფასებისა და იმის გამო, რომ ფერმერები მოსავლის რაოდენობის ხელოვნურად გასაზრდელად ქიმიურ სასუქსა და პერბიციდებს იყენებდნენ; კაფავდნენ ტყეებსა და ბუჩქების საფარს და ამ გზით ჭარბტენიანი ტერიტორიების „დაბრუნებას“ და ფერმების გაფართოებისა და ეფექტიანობის ამაღლებას ცდილობდნენ. მომხმარებელი სურსათში გაბერილ ფასს იხდიდა. სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ფონდებიდან ჭარბი თანხების ხარჯვამ ევროპის მოსახლეობა ინტეგრაციის მხარდამჭერად ვერ აქცია. ამ პოლიტიკამ ვერ მოსპო განსხვავება მდიდარ და ღარიბ ფერმერებს შორის; დახარჯული თანხების დაახლოებით 70%-ს ჩრდილოეთ ევროპის უდიდესი და უმდიდრესი მეურნეობები იღებდნენ, რაც ფერმათა მხოლოდ 20%-ს შეადგენდა, ძირითადად სამხრეთ ევროპაში მდებარე პატარა მეურნეობებს კი, რომლებიც გაერთიანების მეურნეობათა 40%-ს შეადგენდა, დახარჯული თანხების 8% ხმარდებოდა. შექმნილი მდგომარეობის გამო საჭირო გახდა რეფორმების გატარება, მაგრამ ჯერ სოფლის მეურნეობის ლობისტებისა და მათი გავლენის ქვეშ მყოფი მთავრობების წინააღმდეგობა უნდა დაძლეულიყო (Dinan and Camhis, 2004).

1968 წელს სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის რეფორმის პირველი დიდი მცდელობა სერიოზულ წინააღმდეგობას წააწყდა საფრანგეთისა და დასავლეთ გერმანიის მხრიდან. ამ რეფორმების ფარგლებში მეურნეობები დიდ და ეფექტიან ერთეულებად უნდა გაერთიანებულიყვნენ, პატარა ფერმერებს კი მიწაზე უარი ეთქვათ. რეფორმების გატარების საჭიროება კიდევ უფრო მწვავედ დადგა საერთაშორისო კრიტიკის გამო, რაც „ვაჭრობისა და მოსაკრებლის საერთო შეთანხმების“ ურუგვაის რაუნდზე მიღებულმა გადაწყვეტილებამ გამოიწვია. 1991 წელს სოფლის მეურნეობის კომისარმა რეი მაკშერიმ წამოაყენა წინადადება გარანტირებული ფასების სისტემის გადახდის პირდაპირი სისტემით ჩა-

ნაცვლების შესახებ, რომელსაც ფერმერები მაშინ მიიღებდნენ, როცა ფასები გარკვეული ზღვრის ქვემოთ დაეცემოდა. ამასთან, ფერმერებს მინა უნდა „გადაენახათ" (ანუ მინის გარკვეული ნაწილი სასოფლო-სამეურნეო მიზნებისათვის არ უნდა გამოეყენებინათ), რომ სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ფარგლებში დაფინანსება მიეღოთ (Lewis, 1993). ფერმერთა და მათი კავშირების წინააღმდეგობის მიუხედავად, მაკშერის (რომელსაც ამის გამო ბრიტანული ტაბლოიდებში „დანა მაკი" („Mack the Knife") შეარქვეს) წინადადება მიიღეს.

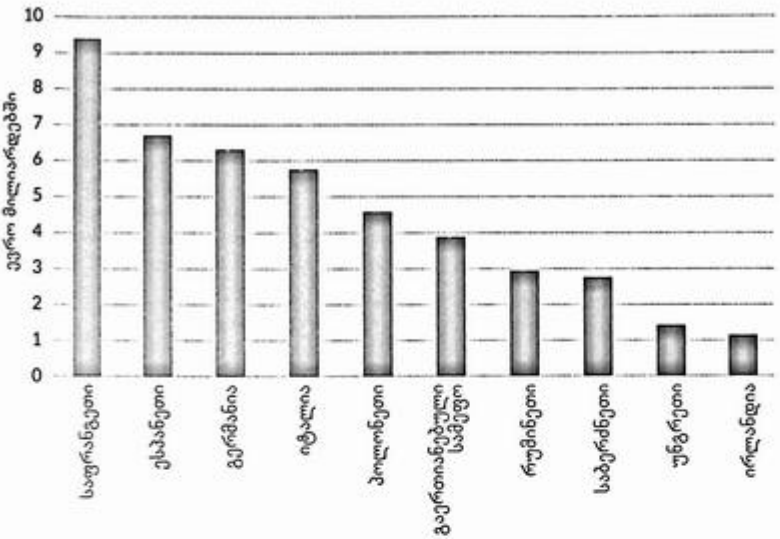
რეფორმების საჭიროება კიდევ უფრო გაძლიერდა აღმოსავლეთით გაფართოების გეგმების შემუშავებისას, რაც სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის მხრიდან მეტ დანახარჯებს მოითხოვდა (იხ. Jensen et al., 2009).1998 წელს სოფლის მეურნეობის ახალმა კომისარმა ფრანც ფიშლერმა ახალი წინადადებები დააყენა:

- ევროკავშირი აღარ მისცემდა ფერმერებს კომპენსაციას ფასების კლების შემთხვევაში, მაშინაც კი, თუ ისინი კონკრეტული ნიშნულის ქვემოთ ჩავიდოდა.
- „გადანახვის" სქემა დასრულდებოდა.
- შემცირდებოდა ძროხის ხორცის, მარცვლოვანი კულტურებისა და რძის ფასები.
- ფერმერებისათვის ფულადი დახმარების გაწევისას ეკოლოგიური მენეჯმენტის ფაქტორებს მეტად გაითვალისწინებდნენ.
- მეტი თანხა ჩაიდებოდა ევროკავშირის სოფლის რეგიონების განვითარებაში.

რეფორმების მთავარი იდეა იყო სუბსიდიებსა და წარმოებას შორის არსებული კავშირების „რღვევა" და ფერმერების წახალისება – ენარმოებინათ ბაზრისთვის და არა ევროკავშირის მიერ გაცემული სუბსიდიების მისაღებად. მართლაც, დაირღვა კავშირი ფერმერებისთვის მიცემულ სუბსიდიებსა და მათ მიერ წარმოებული პროდუქციის რაოდენობას შორის. სოფლის მეურნეობის პროდუქტების ფასებმა მნიშვნელოვნად იკლო, შემცირდა დიდი ფერმების პირდაპირი დაფინანსებაც; ახლა სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა ნაკლებ ამახინჯებდა ვაჭრობას. იგი ბაზარზე ორიენტირებულ სისტემად იქცა; შემცირდა ევროკავშირის მიერ სოფლის მეურნეობაზე გაღებული ხარჯებიც; 1970 წელს ისინი ევროკავშირის დანახარჯების 75%-ს შეადგენდა, 2018 წელს კი – მხოლოდ 36%-ს, რაც 58 მილიარდ ევროს მცირედით აღემატება (იხ. დიაგრამა 23.4). თავიდან სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკისთვის მთავარი საკვები პროდუქტების შექმნა და მათით მომარაგება იყო; დღეს კი მისი ამოსავალი ნერტილი ფერმერების დახმარებაა – მათ გლობალურ ბაზრებზე გადარჩენა და სხვებისთვის კონკურენციის გაწევა უნდა შეძლონ.

დასასრულ, სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის შესახებ ვიტყვით, რომ ის დღესაც „რომის ხელშეკრულებით" გათვალისწინებული თავდაპირველი მიზნების (მნიშვნელოვანი პროდუქტიულობა, სასურსათო უსაფრთხოება და ფერმერებისთვის მისაღები საარსებო პირობების შექმნა) ერთგულია, თუმცა ძირითადი აქცენტი მიმართულია თავად სოფლისა და სოფლის მეურნეობების შენარჩუნებისა და ასევე, როგორც შემდეგ ნანილში ვნახავთ, კლიმატის ცვლილების დაძლევასა და ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვის უზრუნველყოფისკენ. სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა აღიარებს არსებულ მძიმე რეალობას, კერძოდ, ფერმერების შემოსავალი სხვა სექტორებში დასაქმებულ-

დიაგრამა 23.4 სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის (CAP) დაფინანსების ათი მთავარი მიმღები



წყარო: ევროკომისია (2019c), 2018 წლის მონაცემები. მთლიანი დანახარჯი: 58.54 მილიარდი ევრო

თა შემოსავალზე გაცილებით ნაკლებია და სოფლის მეურნეობა მეტად არის დამოკიდებული ამინდსა და კლიმატზე, ვიდრე რომელიმე სხვა ეკონომიკური საქმიანობა. განსახილველი პოლიტიკა ამ საჭიროებებსა და პრობლემებზე რეაგირებისთვის ხელს უწყობს ფერმერების მიერ შემოსავლის მიღებას და ითვალისწინებს ბაზრის რყევებით გამოწვეული ზარალის ანაზღაურების ღონისძიებებსა და სოფლის რეგიონებში არსებული კონკრეტული პრობლემების გადაჭრის აუცილებლობას. თუმცა, გლობალური ბაზრის ცვალებადი ბუნების გამო, რეფორმის პროცესი უსრულია, რაც ნიშნავს, რომ სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა კვლავაც აუცილებლად განვითარდება.

სურსათის უვნებლობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, თავიდან სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა დიდ ყურადღებას უთმობდა რაოდენობას: რა რაოდენობა იწარმოებოდა და რა შემოსავალს ელოდნენ ფერმერები თავიანთი საქმიანობიდან. დროთა განმავლობაში კი დღის წესრიგში ხარისხი დადგა, რადგან ეკოლოგებს სულ უფრო მეტად აშფოთებთ აგროქიმიკატების გამოყენება და ის გავლენა, რომელსაც სოფლის მეურნეობა ბიომრავალფეროვნებაზე ახდენს. ამავდროულად გაიზარდა მომხმარებლის მოთხოვნა სურსათის უვნებლობაზე. დღის წესრიგის მთავარ საკითხად იქცა ორგანული სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობა და გადამუშავებული საკვების ქიმიური შემცველობითა და გენეტიკური მოდიფიკაციის შედეგებით დაინტერესება. სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა გადახდას ახორციელებს გარკვეული პირობებით, რომლებიც დაკავშირებულია სურსათის უვნებლობასთან, ცხოველთა ჯანმრთელობასა და კეთილდღეობასთან, მდგრად

ტერმინები

სურსათის უვნებლობა

პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს სურსათის ხარისხის უზრუნველყოფასა და დაცვას ყოველ ეტაპზე – ნარმოებიდან დანყებული შოხმარებით დამთავრებული. ითვალისწინებს საკვების ისეთი პათოგენებით დაბინძურების აღკვეთას, როგორიცაა ბაქტერიები და ობი, ფიზიკური დამაბინძურებლები – თმა ან პლასტმასის ნამცეცები, პესტიციდებისა და პერბიციდების ქიმიური ნარჩენები; ასევე ითვალისწინებს საკვების უსაფრთხო შენახვისა და დამუშავების უზრუნველყოფას, უში და შემზადებული საკვების გამოჯანსაღებას და საკვების შემზადებისა და დასუფთავებისას გამოყენებული წყლის სისუფთავეს.

განვითარებასა და სოფლის ლანდშაფტების მართვასთან. ამ ყველაფერს კი ერთვის კლიმატის ცვლილების რეალური და პოტენციური გავლენა ევროპის სოფლის მეურნეობაზე.

ევროკავშირი სურსათის უვნებლობას არაერთგვაროვნად განმარტავს და ითვალისწინებს შემდეგს:

- როგორ იწარმოება საკვები, როგორ ხდება მისი გადამუშავება, შეფუთვა, ეტიკეტირება და გაყიდვა. ეს მოთხოვნები ევროკავშირში იმპორტირებულ საკვებსაც ეხება.
- როგორ ხდება საგანგებოდ საკვები პროდუქტებისთვის გაზრდილი ცხოველების მართვა და მათი ჯანმრთელობის დაცვა; მათი სანიტარიული კონტროლი, დაავადების გამოვლენა და მართვა, ცხოველთა საკვების დაბინძურების აღკვეთა და ფერმის ცხოველების გადაადგილება.
- მცენარეებისა და მცენარეული პროდუქტების ხარისხის სტანდარტების დაცვა, მათ შორის მავნებლების გამოვლენა, პესტიციდების კონტროლი, მცენარეთა ჯიშების უფლებების მართვა და გენეტიკური მოდიფიკაციის მიდგომების გამოყენება.
- სტანდარტებისა და ნორმების არსებობა და დაცვა, რომლებიც უზრუნველყოფს სურსათის თავისუფალ გადაადგილებას ევროკავშირის ფარგლებში.

გაერთიანებამ საკვებ პროდუქტებში პესტიციდების გამოყენების შესახებ კანონები ჯერ კიდევ 1970-იან წლებში მიიღო; ორგანული სოფლის მეურნეობა ევროკავშირის პოლიტიკის დღის წესრიგში 1990-იანი წლების დასაწყისში შევიდა, რადგან მომხმარებელი სხვა დონის ორგანულ პროდუქტს ითხოვდა, კომისიას კი საჭიროდ მიაჩნდა სურსათის გარკვეული სტანდარტების შექმნა, რადგან ნევრ ქვეყნებს ამ მხრივ განსხვავებული მოთხოვნები ჰქონდათ. სურსათის უვნებლობისადმი უფრო სტრატეგიული მიდგომის შემუშავების მიზეზი მსხვილი რქოსანი საქონლის სპონგიური ენცეფალოპათია, ანუ ძროხის ცოფის კრიზისი (BSE – bovine spongiform encephalopathy) გახდა, რომელმაც 1990-იანი წლების მიწურულს დიდი ზარალი მიაყენა დიდ ბრიტანეთს. ეს იყო ტვინის დეგენერაციული დაავადება და მას იწვევდა პირუტყვის ისეთი საკვებით კვება, რომელიც დაავადებული პირუტყვის ნარჩენებს შეიცავდა. ევროკავშირმა აკრძალა ბრიტანული საქონლის ხორცის იმპორტი; აკრძალვა გაუქმდა 1999 წელს, საფრანგეთში კი (დიდი წინააღმდეგობის შემდეგ) – 2002 წელს.

ამ და საკვებ პროდუქტებთან დაკავშირებული სხვა პრობლემებით (დიოქსინით დაბინძურება, ლისტერიის გავრცელება საფრანგეთში 1999 წელს და 2001 წელს ფეხისა და პირის ღრუს დაავადების გავრცელება დიდ ბრიტანეთში) შეშფოთებულმა ევროკავშირმა 2002 წელს მიიღო საყოველთაო კანონი სურსათის შესახებ (General Food Law). ეს ერთგვარი ჩარჩო იყო, რომლის ფარგლებშიც შეიმუშავეს კანონმდებლობა სურსათისა და საკვების შესახებ; დაარსდა ევროპის სურსათის უვნებლობის უწყება (European Food Safety Authority (EFSA)), რომლის სათავო ოფისი პარმაში, იტალიაშია. EFSA აფასებს რისკებს, ევროკავშირი კი მართავს მიკვლევის სისტემებსა და მონაცემთა ბაზებს, რომელთა მიზანიც არსებული ვითარების მონიტორინგი და დროული გაფრთხილებაა. ბრემერსისა და პურნჰაგენის (2018) აზრით, ის მსოფლიოში კვების კანონმდებლობის ერთ-ერთ ყველაზე დახვეწილ სისტემად უნდა ჩაითვალოს.

გენმოდიფიცირებული ორგანიზმები (გმო) ორგანიზმი (ცხოველი, მცენარე ან სხვ.), რომლის გენეტიკური შემადგენლობა ხელოვნურადაა შეცვლილი ან გენური ინჟინერიის პროდუქტია.

განსაკუთრებული დავის საგანი გახდა გენეტიკური მოდიფიკაცია და გენმოდიფიცირებული ორგანიზმების (გმო) ნარმოება, რამაც ერთმანეთს

დაუპირისპირა, ერთი მხრივ, ევროკავშირის მზარდი ბიოტექნოლოგიური ინდუსტრია (რომლის მულტინაციონალური კომპანიების ფლაგმანიც არის Monsanto) და ვაჭრობისა და მრეწველობის კომისრები, მეორე მხრივ კი, მომხმარებელთა ინტერესებისა და გარემოს დამცველი ორგანიზაციები და ევროკავშირის რამდენიმე უმსხვილესი სურსათით საცალო მოვაჭრე, რომლებიც თავიანთი ბრენდის პროდუქტებში გენმოდიფიცირებული ინგრედიენტების გამოყენებაზე უარს ამბობენ; ასევე ეკოლოგიისა და მომხმარებელთა დაცვის საკითხებში მოღვაწე კომისრები და წევრი ქვეყნების მთავრობები, რომლებიც მედგარ წინააღმდეგობას უწევენ გენეტიკურ მოდიფიკაციას, მათ შორის ავსტრია, ფინეთი, საფრანგეთი, ნიდერლანდები და შვედეთი. ევროკავშირს უთანხმოება აქვს შეერთებულ შტატებთანაც, სადაც გმო-ს ნაკლები საჯარო და პოლიტიკური წინააღმდეგობა შეხვდა. დებატების ცენტრში აღმოჩნდა საზოგადოებრივი აზრი, გაურკვევლობაში მყოფი საზოგადოება ძალიან ღელავდა გენმოდიფიცირების საკითხების გამო (ალბათ ისიც მრავლისმეტყველია, რომ კრიტიკოსები გენეტიკურად მოდიფიცირებულ საკვებს Frankenfood-ს (ფრანკენშტაინის საკვებს) უწოდებენ).

გენეტიკური მოდიფიკაცია (ან ინჟინერია) არის პროცესი, რომლის დროსაც ხდება ერთი ორგანიზმის ცალკეული გენების კოპირება და მათი მეორეზე გადატანა, რაც ცვლის მიმღები ორგანიზმის გენეტიკურ შემადგენლობას კონკრეტული მახასიათებლების გადაცემის ან მათი გაქრობის მიზნით. შედეგად შეიძლება შეიქმნას, მაგალითად, ბაქტერიები, სოკოები, ვირუსები, მცენარეები, მწერები, თევზები ან ძუძუმწოვრები, რომელთა შეცვლილი გენეტიკური მასალა ზრდის დაავადებისადმი წინააღმდეგობას, მოსავლიანობას ან აძლიერებს რაიმე სხვა ფიზიკურ თვისებას. გენეტიკურ ინჟინერიას შეუძლია გაზარდოს საკვების მარაგი სოფლის მეურნეობის პროდუქტების დაავადებებისა და მავნებლებისგან დაცვით; შეუძლია გააკონტროლოს სარეველა მცენარეები, გააუმჯობესოს საკვების კვებითი ღირებულება, გააზანგრძლივოს საკვების ვარგისიანობა, ნათესები კი გვალვისა და ყინვის მიმართ უფრო მდგრადი გახადოს. ამავდროულად, ზოგიერთს აშფოთებს მათი პოტენციური ზემოქმედება ადამიანის ჯანმრთელობაზე, დამტვერვით გამოწვეული დაბინძურების პერსპექტივა და ამ ტექნოლოგიის დიდძალი მოგების მაძიებელი ბიოტექნოლოგიური კომპანიების ხელში აღმოჩენა.

ყველაზე ადრეული გმო-ები 1970-იან წლებში შეიქმნა, თუმცა ისინი საჯარო განხილვის თემად 1990-იანი წლების შუა ხანებშიღა იქცა, ანუ რამდენიმე წლის შემდეგ, როცა ევროგაერთიანებამ გმო-ს შეზღუდვის შესახებ პირველი კანონები მიიღო. ევროკავშირის რამდენიმე ქვეყანაში დაიწყო გახმაურებული საჯარო კამპანიები გმო-ების წინააღმდეგ; 1998 წელს ევროკავშირში გამოცხადდა დე ფაქტო მორატორიუმი გმო-ს ავტორიზაციის, დარგვის ან გამოყენების წინააღმდეგ, რასაც ლიმ (2008) ევროკავშირის სამართლებრივ ჩარჩოში განხორციელებული გასაოცარი და ალბათ უპრეცედენტო შემთხვევა უწოდა. რამდენიმე ქვეყანამ, მათ შორის ავსტრიამ, საფრანგეთმა, გერმანიამ და საბერძნეთმა, აკრძალა მათი გამოყენება. მას შემდეგ ევროკომისიამ მხოლოდ ორი გენმოდიფიცირებული კულტურის (კარტოფილისა და სიმინდის თითო შტამის) გამოყენების ავტორიზაცია გასცა (Kritikos, 2018). გმო-სა და მის წესებთან დაკავშირებით ევროკავშირს დავა აქვს აშშ-სთან, ავსტრალიასთან, ბრაზილიათან, კანადასთან, ინდოეთთან და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრ რამდენიმე სხვა ქვეყანასთან. 2015 წელს ევროკავშირში მიღებულმა ახალმა წესებმა ნება დართო ცალკეულ წევრ სახელმწიფოებს, აკრძალონ ან შეზღუდონ გენმოდიფიცირებული ორგანიზმების გამოყენება იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი დაშვებულია ევროკავშირის მიერ.

სოფლის მეურნეობა და ეკოლოგია

მართალია, ამბობენ, რომ ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა იმდენად განვითარდა, რომ მან ყურადღება იმ გაელენაზე უნდა მიმართოს, რომელსაც ის გარემოზე ახდენს, მაგრამ ზოგი მის მიერ განხორციელებულ ცვლილებებს სკეპტიკურად უყურებს. მაგალითად, ალონსი (2017) სტატიაში „გამწვანება თუ სიმწვანით ტყვინის რეცხვა?" (greening or greenwashing?) რომ „თუ ინსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად პოლიტიკის ამოსავალ იდეათა ცვლილება არ განხორციელდება, გარემოზე ორიენტირებული პოლიტიკა არასტაბილური იქნება, მისი ეფექტიანობა კი – შეზღუდული". ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის ეკონომიკურ ზეგავლენასა და სურსათის უვნებლობაზე მნიშვნელოვანი კლიმატის ცვლილების რეალური და პოტენციური გრძელვადიანი გავლენაა.

ამინდისა და გეოგრაფიის კომბინაციის წყალობით ევროკავშირი მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე პროდუქტიული სასოფლო-სამეურნეო რეგიონია. თუმცა კლიმატის ცვლილება, რომლის ნაწილობრივი მიზეზიც ფერმერული მეურნეობის თანამედროვე მეთოდების გამოყენებაა, გამოიწვევს ტემპერატურის მატებას, წყლის დეფიციტს, დაბალ და ცვალებად მოსავლიანობას, ხვნა-თესვის მოდელების შეცვლას და ზოგადად სოფლის მეურნეობის ფოკუსს ჩრდილოეთისკენ გადაანაცვლებს. ეს ყველაფერი სიახლე არ არის (მაგ., იხ. ოლესენი და ბინდი, 2002 წელი), მაგრამ ეს საკითხები სულ უფრო ხშირად და მეტად გვაშფოთებს. ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტოს მოხსენება (2019a) ერთობ შემაშფოთებელ შეფასებებს აკეთებს:

- კლიმატის ცვლილებამ უკვე უარყოფითად იმოქმედა ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის სექტორზე, რაც მომავალშიც გაგრძელდება. ასევე შესაძლებელია, კლიმატის ცვლილებამ დადებითად იმოქმედოს სოფლის მეურნეობაზე, რადგან გახანგრძლივდება მოსავლის მოყვანის სეზონები და პირობები უფრო ხელსაყრელი გახდება, მაგრამ იმასაც ვარაუდობენ, რომ გაიზრდება იმ ექსტრემალური მოვლენების რაოდენობა, რომლებიც უარყოფითად აისახება სოფლის მეურნეობაზე.

- კლიმატის ცვლილებამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს პროდუქციის ფასზე, რაოდენობასა და ხარისხზე და, შესაბამისად, ვაჭრობის მოდელებზე. რაც, თავის მხრივ, შეიძლება აისახოს სოფლის მეურნეობიდან მიღებულ შემოსავალზე ევროპაში; ეს უკანასკნელი 2050 წლისთვის შეიძლება 16%-ით შემცირდეს, თუმცა, რა თქმა უნდა, იქნება განსხვავებები რეგიონების მიხედვით.

- მართალია, ევროკავშირში სასურსათო უსაფრთხოება, სავარაუდოდ, პრობლემას არ წარმოადგენს, მაგრამ სურსათზე მოთხოვნის ზრდა, ალბათ, იმოქმედებს სურსათის ფასებზე.

- ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში მოსალოდნელია სიცხის ექსტრემალური მატება, ნალექის შემცირება, მეტი გვალვა, წყალზე მოთხოვნის ზრდა სოფლის მეურნეობაში და მოსავლიანობის კლება. ამ რეგიონისგან განსხვავებით, სკანდინავიაში მოსალოდნელია მეტი ნალექი და მოსავლიანობის ზრდა.

კლიმატის ცვლილებამ მეტი ყურადღება მიიქცია სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკაშიც; ევროკავშირმა დაადგინა, რომ მთავარია (კლიმატის ცვლილების გამომწვევი მიზეზების მოგვარებასთან ერთად, იხ. თავი 24) ადაპტაცია, რაც გულისხმობს: ადაპტირებული კულტურების შემოტანას, სარწყავი ტექნიკის გაუმჯობესებას, ისეთი პირუტყვის მოშე-

ფოკუსი 8

ევროპის სატყეო პოლიტიკა

დიდი ხანია, სატყეო მეურნეობას პერიფერიული ადგილი უჭირავს ევროკავშირის პოლიტიკაში, რაც უცნაურია იმ როლის გათვალისწინებით, რომელსაც იგი ასრულებს ევროპის ეკონომიკაში: სატყეო მეურნეობასა და ხეტყისგან დამზადებული პროდუქტების ინდუსტრიას მნიშვნელოვანი ნელილი შეაქვს ევროკავშირის ნარმოებულ პროდუქციაში; ფართობის მიხედვით, ევროპაში მსოფლიოს ტყეების 25%-ზე მეტია; ევროკავშირი ხეტყის მასალისგან დამზადებული პროდუქტების ყველაზე დიდი მოვაჭრე და მეორე ყველაზე დიდი მომხმარებელია მსოფლიოში. ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით, ტყე ევროკავშირის ბუნებრივი რესურსების მართვის კრიტიკული ფაქტორია; ის მნიშვნელოვანია გარემოსდაცვითი თვალსაზრისითაც, რადგან გადამწყვეტ როლს ასრულებს ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებაში, ტყე, როგორც გამოყოფილი სათბურის აირების შთამნთქმელი, უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია კლიმატის ცვლილების შედეგების შემსუბუქებაშიც.

ევროკავშირის სატყეო პოლიტიკის შემუშავება არაერთგზის სცადეს, მაგრამ თავიდან შეთანხმებებს მიაღწიეს მხოლოდ ჰაერის დაბინძურებისა და ტყეების ხანძრისგან დაცვის შესახებ. მართალია, სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა (CAP) სატყეო მეურნეობას ფინანსურ მხარდაჭერას უწევდა, მაგრამ სტრატეგიული მიდგომა ბოლო ათწლეულის განმავლობაშიღა შეიმუშავეს, რაც ისეთი წევრი სახელმნიფოების ეროვნული პოლიტიკის ნაწილი გახდა, როგორიცაა: შვედეთი, ფინეთი, ესპანეთი და საფრანგეთი, სადაც, ფართობის მიხედვით, ევროპის უდიდესი ტყეები მდებარეობს (Kirby and Watkins, 2015). იმის გამო, რომ არ არსებობს ევროკავშირის სატყეო პოლიტიკა, როგორც ასეთი და ტყეების მართვის ძალისხმევა ნევრი ქვეყნების ხელში რჩება, 2014–20 წლების ევროკავშირის სატყეო სტრატეგია ძირითადად თანამიმდევრული სტრატეგიის შემუშავებასა და მართვის მდგრადობაზეა ორიენტირებული. როგორც სახელმნიფოების, ისე ევროკავშირის პოლიტიკის წარმატებად უნდა ჩაითვალოს ის ფაქტი, რომ ევროპა მსოფლიოს ერთადერთი რეგიონია (აზიასთან ერთად), სადაც ტყის საფარი დიდია და ნელ-ნელა კიდევ იზრდება, რაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება სამხრეთ ამერიკასა და აფრიკაში არსებული ვითარებისგან (იხ. დიაგრამა 23.5).

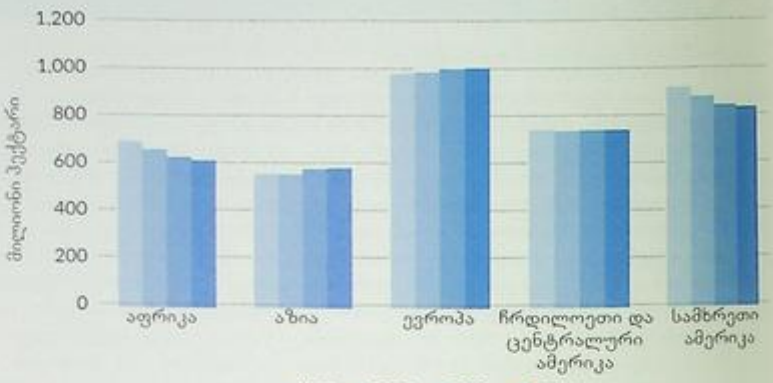
თუმცა, სატყეო პოლიტიკა სხვა მოთხოვნებისა და ზენოლის კონტექსტშიც უნდა განვიხილოთ, როგორიცაა: სოფლის მეურნეობა, რეკრეაცია, ხე-ტყის ინდუსტრიის მოთხოვნები და ახლახან წარმოქმნილი ბიოენერგეტიკული ინდუსტრიის საჭიროებები. ვინაიდან ევროკავშირი ცდილობს თავის ენერგეტიკულ გეგმებში გაზარდოს განახლებადი ენერგიის წილი, ბიომასაზე (ორგანულ ნივთიერებებზე) და ბიომასისგან წარმოქმნილ ბიოსაწვავზე (როგორიცაა ბიოეთანოლი და ბიოდიზელი) გაჩენილი მოთხოვნა საფრთხეს უქმნის ევროკავშირის სატყეო მეურნეობის ზოგიერთ მიღწევას. (Söderberg and Eckerberg, 2013).

ნებას, რომელიც უკეთ იტანს მაღალ ტემპერატურას, მოსავლის კალენდრების შეცვლასა და მოსავლის დივერსიფიკაციას. ასევე საჭიროა მეტი ძალისხმევა სოფლის მეურნეობის საქმიანობის პროცესში გამოყოფილი სათბურის აირების შესამცირებლად (განსაკუთრებით სასუქის, ნაკელის შენახვისა და პირუტყვის საკვების დამზადების სფეროებში).

თევზჭერის პოლიტიკა

მართალია, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკისაგან განსხვავებით, თევზჭერის პოლიტიკა არც მეტისმეტად ძვირად ღირებული იყო და არც

დიაგრამა 23.5 გლობალური სატყეო ტენდენციები



წყარო: გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის *(2015)* მონაცემებზე დაყრდნობით. შეფასებები ქვეყნდება ყოველ ხუთ წელიწადში.

დიდად სადავო, მაგრამ პოლიტიკურ ყურადღებას ყოველთვის იქცევდა. ის პოლიტიკის იმ სფეროთა რიგს განეკუთვნება, რომლის შესახებაც ევროკავშირის მასშტაბით საერთო მიდგომა შეიმუშავეს (თუმცა შედეგები არაერთგვაროვანი აღმოჩნდა) (ევროკავშირის თევზჭერის პოლიტიკის ზოგადი მიმოხილვა იხ. Penas Lado, 2016). ევროპის თევზსაჭერი ტერიტორიები ოდესლაც მთელ მსოფლიოში ყველაზე პროდუქტიული იყო, მაგრამ წლების განმავლობაში მიმდინარე გადაჭარბებულმა თევზჭერამ და არაეფექტიანმა პოლიტიკამ მარაგი თითქმის ამოწურა, რის გამოც ევროკავშირი ამ ინდუსტრიის შედარებით მცირე მოთამაშე გახდა: მასზე გლობალური თევზჭერის სულ რაღაც 3%-ზე მეტი მოდის. ამ თვალსაზრისით მისმა ყველაზე აქტიურმა წევრმა – ესპანეთმა – 2016 წელს მხოლოდ 1,2 მილიონი ტონა თევზი დაიჭირა, რაც გლობალურ ლიდერს, ჩინეთს, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება: მან 81,5 მილიონი ტონა დაჭირა (მსოფლიო ბანკი, 2019). დღეს თევზჭერაში მხოლოდ 400,000 ევროპელია დასაქმებული, რაც ევროკავშირის აქტიური მუშახელის 0.2%-ს შეადგენს. მიუხედავად ამისა, თევზჭერის ინდუსტრიის სიჯანსაღე მნიშვნელოვანია მრავალი ევროპელისთვის:

- ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესობას აქვს სანაპირო ზოლი, ხუთი გამონაკლისის გარდა: ავსტრია, ჩეხეთის რესპ., უნგრეთი, ლუქსემბურგი და სლოვაკეთი.
- ევროკავშირს აქვს მსოფლიოში ყველაზე დიდი საზღვაო ტერიტორია (მისი საზღვაო ტერიტორიის ფართობი ხმელეთისას აღემატება).
- ევროკავშირის მოსახლეობის დაახლოებით 60% ზღვიდან რამდენიმე კილომეტრში ცხოვრობს; ეს მოსახლეობა ევროკავშირის მთლიანი შიდა პროდუქტის 40%-ზე მეტს ქმნის.

ევროკავშირის თევზჭერაში ყველაზე გამორჩეული აქტორები ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნები არიან, თუმცა მონაცემების შეფასებისას სიფრთხილე გვმართებს; გემების რაოდენობის მიხედვით ყველაზე დიდი ფლოტი საბერძნეთს ჰყავს, მაგრამ დაჭერილი თევზის ტონაჟის მიხედვით შედარებით დაბალ პოზიციაზეა. სიდიდით მესამე ადგილზე მყოფი

ესპანეთის ფლოტი კი, ტონაჟის თვალსაზრისით, გაცილებით წინაა (იხ. დიაგრამა 23.6).

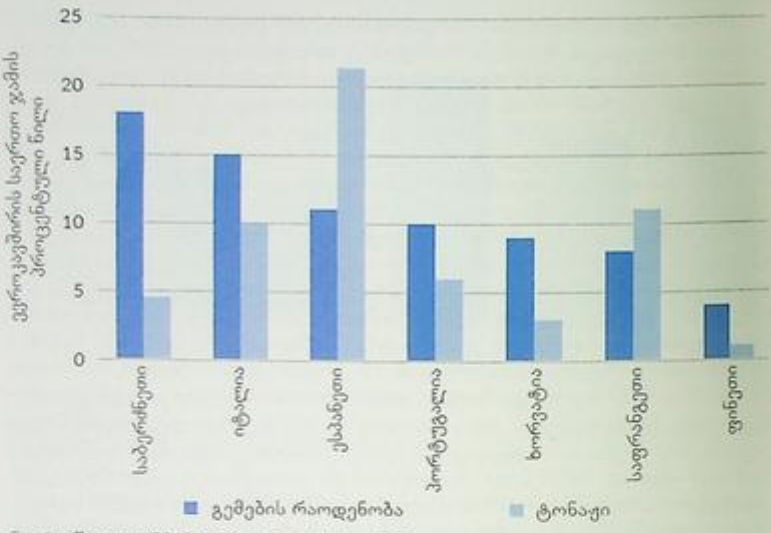
„რომის ხელშეკრულება" ითვალისწინებდა დებულებას თევზჭერის საერთო პოლიტიკის შესახებ, რომელმაც საბოლოო სახე 1970-იან წლებში მიიღო. მანამდე ყოველი ევროპული სანაპირო სახელმწიფო საკუთარ თევზსაჭერ ტერიტორიას თავად აკონტროლებდა და ხანდახან მათი მართვის გამო პირდაპირ კონფლიქტში შედიოდა მეზობლებთან. ასეთ შემთხვევათა შორის ყველაზე ცნობილია 1950-იან და 1970-იან წლებში ბრიტანეთსა და ისლანდიას შორის მიმდინარე კონფლიქტი ჩრდილოეთ ზღვაში განხორციელებული თევზჭერის გამო. 1970 წელს შეთანხმდნენ, რომ გაერთიანების თევზსაჭერი გემებისთვის ხელმისაწვდომი იქნებოდა ყველა სახელმწიფოს სათევზაო აკვატორია გარკვეული ლიმიტის ფარგლებში – სანაპიროსთან ახლოს მდებარე ზოლის მიღმა; შეიქმნა მეთევზეობის პროდუქტების საერთო ბაზარი. 1976 წელს, საერთაშორისო სამართლის ცვლილებების კვალდაკვალ, საზღვაო რესურსების ხელმისაწვდომობის არეალი სანაპიროდან 19 კმ-იანი დაშორებიდან (12 მილი) 322 კმ-მდე (200 მილი) გაიზარდა; გადაწყდა, რომ ყველა ეროვნული მეთევზეობა გაერთიანების იურისდიქციაში მოექცეოდა და შეიქმნებოდა თევზჭერის საერთო პოლიტიკა (Common Fisheries Policy (CFP)), რომელზეც საბოლოოდ 1983 წელს შეთანხმდნენ. სათევზაო აკვატორიის გახსნას ყველა სახელმწიფო არ მისალმებია; 1984 წელს ფრანგულმა საპატრულო კატარღებმა ცეცხლი გაუხსნეს ესპანურ ტრალერებს, რომლებიც 322 კმ ლიმიტის ფარგლებში მოქმედებდნენ. ორ ათეულზე მეტი ესპანური ტრალერი შეაჩერეს ირლანდიის სანაპიროსთან. ესპანეთის სათევზაო ფლოტი იმ დროს ევროკავშირის გაერთიანებულ ფლოტზე გაცილებით დიდი იყო. თევზჭერის უფლებები ესპანეთის ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების პროცესში დღის წესრიგის მთავარ საკითხს წარმოადგენდა.

თევზჭერის საერთო პოლიტიკის (Common Fisheries Policy (CFP)) უმთავრესი (თეორიული) მიზანია თევზჭერის კონკურენტული ინდუსტრიის მხარდაჭერა, ჭარბი თევზჭერის აღკვეთა და თევზჭერის მდგრადობის უზრუნველყოფა, რასაც ძირითადად შემდეგი საშუალებებით აღწევს:

თევზჭერის საერთო პოლიტიკა (CFP) ევროკავშირის ერთობლივი პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს თევზის მარაგის მართვას და ევროკავშირის თევზჭერის ინდუსტრიის რეგულირებას.

- კონსერვირება;
- ეროვნული კვოტების დაწესება (თევზის დაჭერის ჯამური რაოდენობა) ატლანტის ოკეანისა და ჩრდილოეთის ზღვის შემთხვევაში;
- თევზსაჭერი მოწყობილობებსა და სათევზაო ბადეების თვლების ზომაზე წესების დაწესება;
- დაჭერილი თევზის რაოდენობის ზუსტად აღრიცხვა;
- ზღვის ძუძუმწოვრების, ფრინველებისა და თევზის ყველაზე მოწყვლადი ჯიშების დაცვა;
- ევროკავშირის ყველა თევზსაჭერი გემის ლიცენზირების მოთხოვნა;
- ფლოტის მენეჯმენტის პოლიტიკის ქონა, რომელიც გარკვეულ ლიმიტს უწესებს ევროკავშირის თევზსაჭერ ფლოტებს;
- ბაზრის მართვა ფასების, ხარისხის, მარკეტინგისა და კონკურენციის მონიტორინგის მიზნით;
- მესამე ქვეყნებთან შეთანხმებების მიღწევა მათ თევზსაჭერ ნყლებში შესვლის თაობაზე.

დიაგრამა 23.6 *ევროკავშირის უდიდესი თევზსაჭერი ფლოტები*



წყარო: ***Eurostat (2018c). 2017*** *წლის მონაცემები.*

თევზჭერის საერთო პოლიტიკის რეფორმა 2002 წელს განხორციელდა. მისი მიზანი იყო მეტი ყურადღების მიმართვა მდგრადობაზე და საზღვაო ეკოსისტემაზე თევზჭერის უარყოფითი ზემოქმედების მინიმუმამდე დაყვანა. რეფორმების გატარებით გამოწვეული პრობლემების გამო 2005 წელს დაარსდა გაერთიანების თევზჭერის კონტროლის სააგენტო, რომელსაც კანონების განხორციელება და თევზჭერის ინსპექტორების მომზადება ევალებოდა. თევზჭერის საერთო პოლიტიკაში რეფორმების საჭიროებაზე მოლაპარაკებები 2009-2010 წლებში განახლდა. განხილვის თემა იყო მეტისმეტად დიდი ფლოტების არსებობა, არამდგრადი დაჭერა და თევზჭერის ოპერაციათა არაპროდუქტიულობა. თევზჭერის საერთო პოლიტიკის რეფორმებზე 2013 წელს შეთანხმდნენ; მიზანი მინიმუმ 2015 და არაუგვიანეს 2020 წლისთვის ჭარბი თევზჭერის აღკვეთა იყო. 2014-2020 წლების ბიუჯეტის პაკეტში ევროპის საზღვაოსნო და თევზსაჭერ ფონდს (European Maritime and Fisheries Fund) 6 მილიარდი ევრო გამოეყო. ფონდის მიზანი მდგრადი თევზჭერისა და სანაპირო ზოლზე მცხოვრები მოსახლეობის ხელშეწყობა იყო, რათა მას საკუთარი ეკონომიკის დივერსიფიკაცია მოეხდინა.

იმ გამონვევათა ჩასანვდომად, რომლის წინაშეც თევზჭერის საერთო პოლიტიკა აღმოჩნდა, ის გლობალურ კონტექსტში უნდა განვიხილოთ. თევზჭერა იმ დილემის კლასიკური მაგალითია, რომელიც თან ახლავს საერთო სარგებლობის რესურსებს (common pool resources): როცა არსებული რესურსი იმდენად დიდია, რომ შეუძლებელია მისი ეფექტიანად მართვა, რის გამოც, რაციონალური პირადი ინტერესის კარნახით, განურჩევლად ყველა, ვისაც ხელი მიუწვდება, მისგან იმდენს იღებს, რამდენის აღებაც შეუძლია, ანუ თავის სარგებელს მაქსიმალურად ზრდის სხვის ხარჯზე. ჭარბი თევზჭერა გლობალური პრობლემაა, რომელიც ფინლის (2017) მტკიცებით, სათავეს „ცივი



ილუსტრაცია 23.2: თევზჭერის კონსერვირება ერთ-ერთია პოლიტიკის იმ მცირერიცხოვან სფეროთა შორის, რომელშიც ევროკავშირი ექსკლუზიურ კომპეტენციას ფლობს. სანაპირო დაცვა და მეთევზეობის ინსპექტორები ჩრდილოეთის ზღვაში სათევზაო გემებს აკონტროლებენ.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

ომის" პერიოდიდან იღებს, როდესაც რესურსებისთვის ძლიერი კონკურენცია მიმდინარეობდა. მისი მტკიცებით, აშშ-ის, იაპონიის, საბჭოთა კავშირის, ბრიტანეთის, გერმანიის, ესპანეთისა და ჩინეთის მიერ თევზჭერისა და რენვის ჭარბმა ინდუსტრიალიზაციამ „ნარმოუდგენელ მასშტაბებს" მიაღწია. გლობალური საზღვაო რეჟიმის არარსებობა და საშინაო წყლებში ჭარბი თევზჭერა მთავრობათა მიერ სუბსიდირებულ მეთევზეთა ფლოტებს საშუალებას აძლევდა, უფრო შორს ნასულიყვნენ და საქმიანობის არეალი გაეფართოებინათ; ამავე დროს იყენებდნენ ახალ ტექნოლოგიებსაც, რომელიც თევზის პოვნასა და დამუშავებას აადვილებდა. თევზჭერის დონე გაცილებით აღემატებოდა მდგრადობის მისაღწევად საჭირო ზღვარს, დანახარჯები კი გაცილებით აჭარბებდა მის გასაყიდ ფასს. ამასთან, თევზჭერის საერთო პოლიტიკა იზოლირებულად ვერ იმუშავებს, ის თევზჭერის გლობალური რეჟიმის ნაწილი უნდა გახდეს.

2020 წლისთვის ევროკავშირში ჭარბი თევზჭერის დასრულების მიზანი ძნელი მისაღწევი აღმოჩნდა. კლეიტონის მტკიცებით (2019), საქმეს ის ართულებს, რომ მოლაპარაკებები თევზჭერის მართვის უალრესად პოლიტიზებული სისტემის შესახებ ძირითადად დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობდა; ნაკლები იყო სანდო ინფორმაცია. მისი მტკიცებით, ევროკავშირში თევზჭერის მართვა გაუმჯობესდა, მაგრამ კონკრეტული მონაცემები და მის პოლიტიკასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების წესი უფრო თანამიმდევრული და საჯარო უნდა იყოს.

კონცეფცია

საერთო სარგებლობის რესურსები

რესურსები, რომლებიც არ არის რომელიმე ერთი სახელმწიფოს, ხელისუფლების ან მთავრობის იურისდიქციაში და რომელთა გამოყენებაც არ რეგულირდება. მათ რიცხვს განეკუთვნება: პაერი, ოკეანეები, მდინარეები, ტბები, თევზსაჭერები, საძოვრები და მინისქვეშა წყლები. ისინი, ეისაც მინიმალური დანახარჯებით მაქსიმალური მოგების მილება სურს, შეეცდებიან, ამ რესურსებით მაქსიმალურად ისარგებლონ, საზღაურს კი მათით დაინტერესებული ყველა მხარე იხდის. ევროკავშირის თევზჭერის პოლიტიკა იმის მკაფიო მაგალითს იძლევა, რა ძნელია საერთო სარგებლობის რესურსების მართვა.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. კვლავაც იმსახურებს თუ არა სოფლის მეურნეობა ცენტრალურ როლს ევროკავშირის პოლიტიკაში?
2. უწყობს თუ არა ფეხს სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ რეალობას?
3. რას ამბობს სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის რეფორმის მიდგომა ზოგადად ევროკავშირში პოლიტიკის შემუშავების ბუნებაზე?
4. იყო თუ არა ევროკავშირის მიდგომა გენმოდიფიცირებული ორგანიზმების მიმართ გონივრული?
5. რა არის ჭარბი თევზჭერის პრობლემის მოგვარების ყველაზე ეფექტიანი შესაძლებლობა?

ძირითადი ტერმინები

გენმოდიფიცირებული ორგანიზმები
თევზჭერის საერთო პოლიტიკა
სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა
სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკა
სურსათის უვნებლობა

კონცეფციები

საერთო სარგებლობის რესურსები
სურსათის უვნებლობა

დამატებითი ლიტერატურა

- Hill, Berkeley (2012) Understanding the Common Agricultural Policy (Earthscan). სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკისა და საჯარო პოლიტიკის პროცესის შეფასება. სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის განვითარება, მიზნები, პრობლემები და წარმატებები.
- Lovec, Marko 2016) The European Union's Common Agricultural Policy Reforms (Palgrave Macmillan). სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის რეფორმების მოტივებისა და მექანიზმების მიმოხილვა.
- Penas Lado, Ernesto (2016) The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability (John Wiley). სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის კვლევა, მისი ნარმოშობის, განვითარების, სტრუქტურისა და შედეგების გათვალისწინებით.





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	43% დადებითი, 38% ნეიტრალური, 19% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	ბუდაპეშტი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	21/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	43.4%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	12/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

მოკლე მიმოხილვა

უნგრეთი ავსტრია-უნგრეთის იმპერიის დაშლისა და „ცივი ომის" პერიოდში საბჭოთა გავლენის აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში გაფართოების კიდევ ერთი პროდუქტია. 1991 წელს, საბჭოთა კონტროლის დასრულების შემდეგ, თვლიდნენ, რომ უნგრეთი აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა ჯგუფის ერთ-ერთი ლიდერი, მთავარი პოლიტიკური და ეკონომიკური ბენეფიციარი გახდებოდა და მალე ევროკავშირსაც შეუერთდებოდა. თავიდან ეს მოლოდინი გამართლდა, მაგრამ ბოლო წლებში იმატა შეშფოთებამ ნაციონალისტური პოპულიზმის ზრდისა და პრემიერ-მინისტრ ვიქტორ ორბანის ადმინისტრაციის მიერ ძალაუფლების ცენტრალიზაციის გამო. 2018 წელს ორბანი ხელისუფლებაში მესამე ვადით მოვიდა, ანტიიმიგრაციული პლატფორმის წყალობით მისმა პარტია „ფიდესმა" პარლამენტში ხმათა ორი მესამედი მიიღო. ორბანის მტკიცებით, იგი ქრისტიანულ კულტურას მუსლიმური მიგრაციისგან იფარავს. აღსანიშნავია, რომ მას მხარი დაუჭირა ძირითადად ხანდაზმულმა, სოფლად მცხოვრებმა ამომრჩეველმა, ახალგაზრდები და ქალაქელები კი მას ნაკლებად ემხრობიან.



9,8 მილიონი

მოსახლეობა



$140 მილიარდი

მთლიანი შიდა პროდუქტი



$14,280

მშპ ერთ სულ მოსახლეზე



93,000 კვ. კმ.

ტერიტორია

24 ეკოლოგიური პოლიტიკა

მიმოხილვა

მიუხედავად იმისა, რომ გარემოსდაცვითი საკითხები შედარებით გვიან ჩართეს ევროკავშირის პოლიტიკის დღის წესრიგში (1960-იანი წლების ბოლოს შემუშავებული ყველაზე ადრეული ინიციატივები უაღრესად მოკრძალებული და ნაკლებ სტრატეგიული იყო), ისინი ევროპული ინტეგრაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან მიღწევად იქცა. ევროკავშირმა ისეთი პრობლემების მოსაგვარებლად, როგორებიცაა: ჰაერისა და წყლის დაბინძურება, ნარჩენების განკარგვა, ბიომრავალფეროვნების დაცვა და, რაც მთავარია, კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებით გასატარებელი ღონისძიებები, უფრო სტრატეგიული მიდგომა აირჩია, რომლის მთავარი აქტორები ნევრი ქვეყნები არ არიან.

ამ პოლიტიკას საფუძვლად ორმაგი ლოგიკა ედო: გარემოს დაცვის განსხვავებული სტანდარტების არსებობა ერთიან ბაზარს ბარიერს უქმნიდა, ეკოლოგიურ პრობლემათა უმეტესობა კი – განსაკუთრებით ჰაერისა და წყლის დაბინძურება და ნარჩენების განკარგვა – უკეთესად გვარდება მაშინ, როცა სახელმწიფოები ერთობლივად მოქმედებენ და არა იზოლირებულად. ევროკავშირის მიერ გატარებულმა პოლიტიკამ გარემოს დაცვის საკითხებში ოდესღაც ჩამორჩენილი ევროპა იმ რეგიონად აქცია, რომელიც, დიდწილად, ეკოლოგიის მართვის გლობალურ სტანდარტებს ადგენს. საზოგადოება აშკარად ემხრობა ევროკავშირის ამგვარ მიდგომას ეკოლოგიური პრობლემებისადმი; მისი ლიდერობით შეიმუშავეს გლობალური ინიციატივების ფართო სპექტრი, მათ შორის ქიმიკატების მართვა, ენერგოეფექტიანობის მიღწევა, ენერგიის განახლებად წყაროებზე გადასვლა და კლიმატის ცვლილების გამომწვევი სათბურის აირების ემისიის შემცირება. მართალია, ევროკავშირს ოფიციალურად არ გააჩნია სოფლის მეურნეობის ერთიანი პოლიტიკის მსგავსი ეკოლოგიური პოლიტიკა, მაგრამ მისი მიდგომა გარემოსდაცვითი საკითხებისადმი სულ უფრო კოორდინირებული და პროდუქტიული ხდება.

საკვანძო საკითხები

- ეკოლოგია ევროპული პოლიტიკის დღის წესრიგში შედარებით გვიან ჩაერთო. მან მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ყურადღება 1960-იანი წლების მიწურულსღა მიიპყრო, როცა „ცხოვრების ხარისხის" საკითხებმა პოლიტიკის წინა პლანზე გადაიწია.
- მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირმა ეკოლოგიურ ფრონტზე დიდ წინსვლას მიაღწია, ამ მხრივ, ცალკეული ნევრი ქვეყნების მიღწევები არაერთგვაროვანია.
- ევროკავშირის პოლიტიკა ითვალისწინებს მდგრადი განვითარების მიღწევას, რომელიც მისი უფრო ფართო პოლიტიკის ნაწილია.
- ევროკავშირმა კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებით ამბიციური მიზნები დაისახა. მის მიერ ამ კუთხით განეულ ძალისხმევაში მნიშვნელოვანია ემისიებით ვაჭრობის სქემა, რომელიც სათბურის აირების გამოყოფის შემცირებას თავისუფალი ბაზრის მექანიზმებით ცდილობს.
- ევროკავშირის კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პოლიტიკა ინტეგრირებულია ენერგეტიკულ პოლიტიკასთან, რომლის მიზანიც, ერთი მხრივ, სათბურის აირების ემისიების შემცირებაა, მეორე მხრივ კი, ენერგოეფექტიანობის გაუმჯობესება და ევროკავშირის ენერგეტიკაში განახლებადი ენერგიის წილის გაზრდა.
- მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ენერგეტიკულ პოლიტიკას ეკოლოგიურზე უფრო ხანგრძლივი ისტორია აქვს, ენერგომომარაგებისა და უსაფრთხოებისადმი სტრატეგიული მიდგომა 2000-იანი წლების შუა პერიოდშიღა შეიმუშავეს.

ეკოლოგიური პოლიტიკის შედარება

2019 წლის ზაფხულში ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში, მათ შორის, ბელგიაში, ბრიტანეთში, გერმანიაში, ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდებში, ტემპერატურამ ახალ უმაღლეს ნიშნულს მიაღწია. ეს მოვლენა მყისიერად „ომეგა ბლოკის" არსებობით ახსნეს (მეტეოროლოგიური მდგომარეობა, რომელშიც მაღალი წნევის (ცხელი ჰაერის) უბანი ორ დაბალი წნევის (ცივი ჰაერის) სისტემას შორის ექცევა, რაც ამინდის რუკებზე ბერძნულ ასო ომეგას მსგავს ფორმას ქმნის). ასეთი მოვლენები შეიძლება ავხსნათ დედამიწის ტემპერატურის ზრდით, რომლის მიზეზიც ადამიანის საქმიანობით გამონვეული კლიმატის ცვლილებაა.

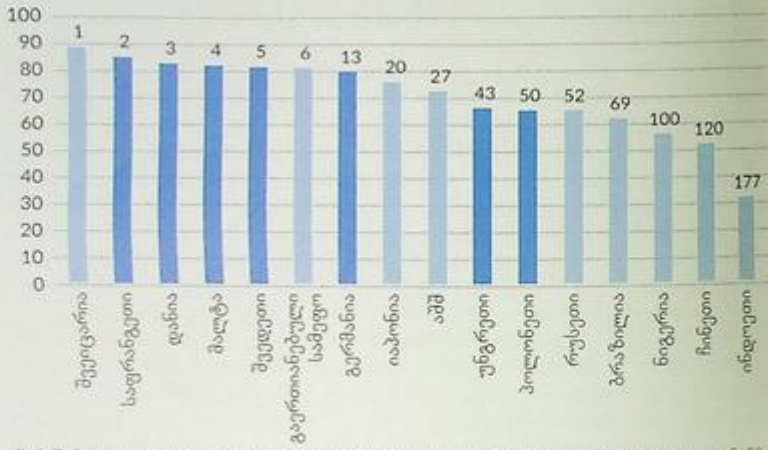
2019 წლის ივნისში საფრანგეთში დაფიქსირდა ყველაზე მაღალი ტემპერატურა – 46,1°C (115,0°F), ბელგიაში 24 ივლისს ჰაერის ტემპერატურამ რეკორდულ ნიშნულს – 40,2°C-ს (104,4°F) მიაღწია, მეორე დღეს კი – 41.8°C-ს (107.2°F). ზაფხულში სიცხემ რამდენიმე ასეული ადამიანის სიცოცხლე შეიწირა, პარიზის დაზიანებული ღვთისმშობლის ტაძრის მთავარმა არქიტექტორმა განაცხადა, რომ მაღალ ტემპერატურას შეიძლებოდა მისი თაღოვანი ჭერის ჩამოენგრია, მშრალ პირობებში რამდენიმე ხანძარი გაჩნდა, ნიდერლანდებში სარკინიგზო მიმოსვლა შეფერხდა, „ამინდის ექსტრემალური პირობების" გამო რეისები გაუქმდა ლონდონის აეროპორტებში. მოგვიანებით მსოფლიო მეტეოროლოგიურმა ორგანიზაციამ 2019 წლის ივლისი მსოფლიოში ყველაზე ცხელ თვედ გამოაცხადა, 2019 წელი კი – ყველაზე ცხელ წლად, რომელმაც 2016 წლის რეკორდი მოხსნა.

ამ მოვლენებმა კიდევ ერთხელ შეგვახსენა კლიმატის ცვლილებით გამონვეული საფრთხეები, რომლებიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კაცობრიობის წინაშე მდგარ რამდენიმე ჭეშმარიტად ეგზისტენციალურ პრობლემას შორის (ატომური ომის საფრთხესთან ერთად). მიუხედავად იმისა, რომ ტემპერატურისა და ნახშირორჟანგის (CO_2) კონცენტრაციის მატებას შორის კავშირის შესახებ მეცნიერები პირველად 1890-იან წლებში ალაპარაკდნენ, ტემპერატურის ზრდის პირველი ურყევი მტკიცებულება 1950-იან წლებშიღა გამოჩნდა, პრობლემა კი პოლიტიკის დღის წესრიგში სერიოზულად 1980-იანი წლების ბოლოს ჩართეს. იმთავითვე ცხადი გახდა, რომ კლიმატის ცვლილებაზე წარმატებით რეაგირება მხოლოდ სახელმწიფოთა საერთაშორისო თანამშრომლობით შეიძლებოდა. ევროკავშირი (მსოფლიოში სათბურის აირების (GHG) ერთ-ერთი მთავარი მწარმოებელი) უმალ გასცდა შეშფოთების გამოხატვის ფარგლებს; იგი სწრაფად იქცა გლობალურ ლიდერად და ამ აირების ემისიის შესამცირებლად ენერგიულ მოქმედებაზე გადავიდა (როგორც ამ თავში მოგვიანებით დავრწმუნდებით, ევროკავშირში მთავარი სათბურის აირის – CO_2-ის გამოყოფა 1990-იდან 2017 წლებს შორის ოც პროცენტზე მეტით შემცირდა).

ევროკავშირი, დიდი ხანია, გლობალური ლიდერია ეკოლოგიური პოლიტიკის სხვადასხვა ასპექტში – ჰაერის დაბინძურება, ნყლის ხარისხი, ნარჩენების წარმოება და მართვა და ბიომრავალფეროვნების დაცვა. ალბათ ეს განცხადება უცნაურად მოგეჩვენებათ იმის გამო, როცა ევროპა კვლავაც მრავალი ეკოლოგიური პრობლემის წინაშე დგას; მაგალითად, ევროპის გარემოს სააგენტოს ანგარიშში (2019b) აღნიშნულია, რომ ქალაქად მცხოვრები ყველა ევროპელი ჰაერის დაბინძურების არაჯანსაღ პირობებში ცხოვრობს, რამაც, 2016 წელს დაახლოებით 498,000 ნაადრევი სიკვდილი გამოიწვია, მათგან 92% ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში. თუმცა ჰაერი გაცილებით მეტად არის დაბინძურებული აზიის დიდ ქალაქებში; ეკოლოგიური ეფექტიანობის ინდექსი (Environmental Performance Index) (შექმნილია აშშ-ის იელისა და კოლუმბიის უნივერსიტეტების მიერ; ინდექ-

ეკოლოგიური პოლიტიკა ეხება განახლებადი ბუნებრივი რესურსების მართვას, როგორიცაა ჰაერი, ნყალი, მინა და ტყეები და ზღუდავს გარემოზე ადამიანის საქმიანობის მავნე ზემოქმედებას.

დიაგრამა 24.1 *ეკოლოგიური ეფექტიანობის შედარება*



შენიშვნა: რიცხვები აღნიშნავს ადგილს საერთო რეიტინგში, მუქი ლურჯი ფერით აღნიშნულია ევროკავშირის სახელმწიფოები.

წყარო: *ეკოლოგიური ეფექტიანობის ინდექსი (2018). მაქსიმალური ქულა 100.*

სი ახდენს მსოფლიოს ქვეყნების უმეტესობათა რანჟირებას ისეთი კრიტერიუმების მიხედვით, როგორიცაა: გარემოს სიჯანსაღე, დაბინძურების დონე და ჰაბიტატის დაცვა) ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის მიერ ეკოლოგიურ საკითხების მოსაგვარებლად გაწეული ძალისხმევა ეფექტიანია. 2018 წლის ინდექსის ზოგიერთი შედეგი ასახულია დიაგრამა 24.1-ზე: მინიჭებული მაქსიმალური ქულაა 100; ათიდან ცხრა ადგილი ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებს უჭირავთ, მისი ყველა ქვეყანა კი ზედა 50-ეულში შედის. ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებს შორის ყველაზე დაბალი პოზიცია – 50-ე ადგილი – პოლონეთს უჭირავს, 64-ზე ოდნავ მაღალი ქულით.

ალბათ არაერთი პრობლემა არსებობს, მაგრამ ერთი რამ ცხადია – ევროკავშირის თანამშრომლობითი მიდგომა ამართლებს; რომ არა ის, სხვადასხვა გარემოსდაცვით სტანდარტის არსებობა ერთიან ბაზარზე სერიოზულ ბარიერებს შექმნიდა, მით უმეტეს, რომ ეკოლოგიური პრობლემები სახელმწიფოთა საზღვრებს არ ცნობს; მაგალითად, შეიძლება ევროკავშირის ერთი სახელმწიფოს ურბანულ ცენტრში დაბინძურებული ჰაერი ქარმა და ამინდმა სხვა ქვეყნებში გადაიტანოს; ისეთი მდინარეების ეფექტიან მართვას კი, როგორიცაა დუნაი (მიედინება ათ ქვეყანაში, მათ შორის სამი ევროკავშირის გარეთაა) და რაინი (მიედინება ევროკავშირის ხუთ ქვეყანაში), კოორდინირებული საერთაშორისო პოლიტიკა სჭირდება. ეკოლოგიური პოლიტიკა მე-19 თავში განხილული პოლიტიკის დიფუზიისა და კონვერგენციის, ევროპეიზაციისა და მრავალდონიანი მმართველობის დინამიკის კარგი მაგალითია.

ევროკავშირმა ამ პრობლემების მოგვარებაში მსოფლიოს მრავალ სხვა ქვეყანას გაუსწრო; მისი მოქალაქეები ძირითადად მწვანე ცხოვრების ნესით ცხოვრობენ. იქნება ეს კანონისა და პოლიტიკის წახალისებით თუ მის გარეშე. რაც ევროკავშირს სხვა ქვეყნებისგან განასხვავებს (თუნდაც შეერთებული შტატებისგან, რომელიც ზოგიერთ ეკოლოგიურ საკითხში ლიდერობს, მაგრამ არა ყველაში). ეს ცვლილება ეროვნული პოლიტიკის, ევროკავშირის პოლიტიკისა და რონალდ ინგლეჰარტის (1977) მიერ



ილუსტრაცია: 24.1 გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ევროინტეგრაციის ღირს წესრიგში ზედა პოზიციებს იკავებს, რადგან სულ უფრო მეტი მოსარჩლობა აცნობიერებს დაბინძურების მიერ მოტანილ ზიანსა და სარგებელს, რომლებსაც ქვეყნები საერთო მიზნებისა და სტანდარტების მისაღწევად ერთობლივი საქმიანობით იღებენ.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

შემოთავაზებული პოსტმატერიალისტური თეზისის შერწყმის შედეგად განხორციელდა: დასავლური საზოგადოების ღირებულებები შეიცვალა – აქცენტმა მატერიალური ფასეულობებიდან ფიზიკურ უსაფრთხოებასა და ცხოვრების უკეთეს ხარისხზე გადაინაცვლა. ინგლეჰარტის თქმით, გაჩნდა ახალი საშუალო კლასი, რომელიც შედარებითი მშვიდობისა და უსაფრთხოების, ტექნოლოგიური ცვლილებებისა და გაფართოებული უმაღლესი განათლების პირობებში ცხოვრობს; ამ კლასის ახლებურმა დამოკიდებულებებმა და აღქმებმა „ცხოვრების ხარისხი" და გარემოზე ზრუნვა საზოგადოებას ახლებურად დაანახვა.

რა თქმა უნდა, გარემოზე ზრუნვის თვალსაზრისით, ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებს განსხვავებული მიღწევები აქვთ. დიდი ხანია, ამ მხრივ გერმანია და სკანდინავიის ქვეყნები ლიდერობენ, რომელთაც ახალახან საფრანგეთი და ესპანეთი წამოეწია, აღმოსავლეთ ევროპის ნევრი ქვეყნების უმეტესობა კი ჩამორჩებათ. „ცივი ომის" პერიოდში გაბატონებული საბჭოთა და აღმოსავლეთევროპული შეხედულების თანახმად, ეკონომიკური განვითარებისთვის ნებისმიერ ფასად უნდა მიეღწიათ; მცირე ყურადღება ექცეოდა ნარჩენებსა და მრენველობის მიერ გამოწვეულ დაბინძურებას. ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებშიც კი, რომლებსაც ამ მხრივ სერიოზული მიღწევები აქვთ, ეკოლოგიურ რისკებს განსხვავებულად აღიქვამენ. ბალტეკინე და ტელეშიენი (2017) აღნიშნავენ, რომ უფრო უსაფრთხო და სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური სტატუსის მქონე ევროპელები ამ საკითხს უფრო სერიოზულად უყურებენ, რადგან მათ უფრო სუფთა გარემოს უზრუნველსაყოფად საჭირო ხარჯების გადახდის სურვილიც აქვთ და შესაძლებლობაც.

მოკლედ, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირს ეკოლოგიური პოლიტიკის ფრონტზე გარკვეული მიღწევები აქვს, ერთიან მწვანე ევროპულ იდენტობაზე ლაპარაკი ჯერ ნაადრევია.

თუმცა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვებმა ცხადყო, რომ საზოგადოება მხარს უჭერს ეკოლოგიური ღონისძიებების გატარებას ევროკავშირის და არა ნევრ სახელმწიფოთა დონეზე; ერთმა ბოლოდროინდელმა გამოკითხვამ (ევროპის კომისია, 2017d) კი დაგვარწმუნა, რომ გამოკითხულთა ორი მესამედი უპირატესობას ანიჭებს ევროკავშირის

დონეზე განეულ ერთობლივ ძალისხმევას; დაახლოებით იგივე რაოდენობა კი თვლიდა, რომ არც ევროკავშირისა და არც მათი ეროვნული მთავრობების მიერ გარემოს დასაცავად განეული ძალისხმევა საკმარისი არ არის. ეკოლოგიაზე ზრუნვის ზრდის კვალდაკვალ ეროვნულ დონეზე იმატა მრავალრიცხოვანმა და ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკურად გავლენიანმა საზოგადოებრივი ინტერესების ჯგუფებმა; გაიზარდა მწვანე პოლიტიკის მხარდამჭერთა რიცხვი. მწვანეთა პარტიებმა მანდატების მნიშვნელოვანი რაოდენობა მოიპოვეს ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოებში; მწვანეთა პარტიები შედიან ბელგიის, ფინეთის, საფრანგეთის, გერმანიის, იტალიისა და რამდენიმე სხვა ქვეყნის კოალიციური მთავრობების შემადგენლობაში. ინდულის ემისი – ლატვიის პრემიერ-მინისტრი 2004 წელს – მსოფლიოში პირველი მწვანე პოლიტიკოსი იყო, რომელიც ეროვნულ მთავრობას ჩაუდგა სათავეში, თუმცა ათიოდე თვით.

ეკოლოგიური პოლიტიკის ჩამოყალიბება

კონცეფცია

მდგრადი განვითარება

სოფლის მეურნეობის პოლიტიკისაგან განსხვავებით, რომელიც ეეგ-ის დღის წესრიგში იმთავითვე ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხი იყო, ეკოლოგიური პოლიტიკა მასში შედარებით გვიან, საზოგადოებისა და პოლიტიკური წრეების ამ საკითხებით დაინტერესების შემდეგღა შეიტანეს. 1950-იან წლებში ეროვნული მთავრობები გარემოს არცთუ დიდ ყურადღებას უთმობდნენ. თუმცა ის, რაზეც „რომის ხელშეკრულებაში" იყო ლაპარაკი: „ეკონომიკური საქმიანობების ჰარმონიულ განვითარებაზე, მუდმივ და დაბალანსებულ გაფართოებაზე, [და] ... ცხოვრების სტანდარტის სწრაფ ზრდაზე". დღევანდელი გადმოსახედიდან, შეიძლება, მოგვიანებით განვითარებული მოვლენებისთვის ერთგვარ ნიადაგის მომზადებად განვიხილოთ. ევროგაერთიანების არსებობის პირველ წლებში სამუშაო ადგილებზე გამოსხივების არსებობისა და საშიში ქიმიური ნივთიერებების განკარგვასთან დაკავშირებით რამდენიმე კანონი მიიღეს. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ კანონების მიღება ერთიანი ბაზრის შექმნის სურვილით იყო ნაკარნახები და არა ეკოლოგიური მოსაზრებებით (ევროკავშირის ამ პოლიტიკის განვითარების შესახებ მეტი ინფორმაციისთვის იხ. Knill and Liefferink, 2013). ევროგაერთიანების მთავრობებმა ეკოლოგიურ საკითხებს სერიოზული ყურადღება პირველად 1960-იანი წლების ბოლოს და 1970-იანი წლების დასაწყისში მიაქციეს. მიზეზი იყო საზოგადოების მზარდი შეშფოთება იმით, რომ გაერთიანების წევრ სახელმწიფოებში არსებული განსხვავებული სტანდარტი ერთიანი ბაზრის ეფექტიან ფუნქციონირებას აბრკოლებდა. ეკოლოგიის მდგომარეობაზე ზრუნვის გამკაცრება გადმოღრის ეფექტის კლასიკური მაგალითია (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 14).

ევროკომისიამ გარემოს დაცვის პირველი სამოქმედო გეგმა (Environment Action Programme) 1973 წლის მიწურულს მიიღო. მისი ყურადღება მიმართული იყო პრევენციული ზომებისა და სხვადასხვა სახელმწიფოში მოქმედი განსხვავებული პოლიტიკისაკენ, რომლებიც ერთიანი ბაზრის შექმნას აბრკოლებდა. მოგვიანებით აქცენტი შეიცვალა და ეკოლოგიურმა საკითხებმა პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც, ძირითადად სოფლის მეურნეობაში, მრეწველობაში, ენერგეტიკასა და სატრანსპორტო პოლიტიკაში, შეაღწია. მას შემდეგ ეკოლოგია მეორად საკითხს აღარ წარმოადგენდა (Hilderbrand, 1993). ეს ცვლილებები ხელშეკრულებებში არ ასახულა. ამ მიდგომებმა უფრო ოფიციალური სახე გაფართოების მორიგი რაუნდის შემდეგღა მიიღო, როცა გაერთიანებას ესპანეთი,

ინტეგრაციის გააზრება 14

გადმოღვრა

როგორც პირველ თავში დავრწმუნდით, ტერმინით „გადმოღვრა" აღწერენ ზენოლას, რომელიც სახელმწიფოებს, რომლებიც პოლიტიკის ერთ სფეროში თანამშრომლობენ, სხვა სფეროებში თანამშრომლობისკენაც უბიძგებს. ამერიკულ სამხედრო ენაზე ამ მოვლენას „შისიის გასხლტომა" ჰქვია. მისით აღწერენ ისეთ სიტუაციას, როდესაც პროექტი, ახალი საჭიროებებისა და შესაძლებლობების წარმოშობის კვალდაკვალ, თავდაპირველ მიზნებს სცდება. როგორც ვილდავსკიმ (1979) აღნიშნა, პოლიტიკა შეიძლება თავად გახდეს თავისი თავის მიზეზი, რადგან ორგანიზაციების ქმედებებს ხშირად სხვადასხვა გაუთვალისწინებელი შედეგი მოსდევს. „გადმოღვრა" ნეოფუნქციონალისტური თეორიის ყველაზე ცნობილი ელემენტია, იმდენად ცნობილი, რომ საურუგერი (2013, გვ. 39) მას „ინტეგრაციის ყველა პროცესის ძირითად მამოძრავებელ ძალასაც" უწოდებს.

ჰაასი (1968) თავიდან გადმოღვრას ფუნქციონალურ ეკონომიკურ ფენომენად განიხილავდა და მისით აღწერდა სიტუაციას, როდესაც ერთ ეკონომიკურ სექტორში განხორციელებული ინტეგრაცია აუცილებელს ხდის შემდგომ ინტეგრაციას ამ სექტორსა და მასთან დაკავშირებულ სხვა სფეროებში. ტექნიკური გადმოღვრა აღწერს შემთხვევას, როდესაც სტანდარტების უთანასწორობის გამო ზოგი სახელმწიფო იმ სახელმწიფოს დონეზე ამაღლდება (ან დამდაბლდება), რომელსაც ყველაზე მკაცრი (ან ყველაზე თავისუფალი) რეგულაციები აქვს; პოლიტიკური გადმოღვრა კი გულისხმობს, რომ სხვადასხვა ფუნქციური სექტორის ინტეგრაციის შემდეგ ინტერესთა ჯგუფების (მაგ., კორპორატიული ლობისა და პროფკავშირების) სამიზნე ეროვნული მთავრობების ნაცვლად ევროკავშირის ინსტიტუციები ხდებიან; ისინი ახალი უფლებამოსილების მოპოვებას ცდილობენ.

გადმოღვრის პროცესი დღესაც გრძელდება. ალბათ ყველაზე თვალსაჩინოდ იქცა ევროზონის კრიზისიდან გამოსვლის შემდეგ, როცა გაფართოვდა ევროპის ცენტრალური ბანკის უფლებამოსილება და დაიწყო ევროპის საბანკო კავშირის შექმნის ღონისძიებები, რაც პოლიტიკურ მხარდაჭერას ითხოვდა. უფრო იშვიათად განიხილავენ ლინდბერგისა და შაინგოლდის მიერ (1970, გვ. 135) შემოთავაზებულ „სპილბექის" კონცეფციას, რომელიც აღწერს „სიტუაციას, როდესაც კონკრეტულ ვალდებულებებს ემიჯნებიან. წესებს რეგულარულად აღარ აღასრულებენ და არ ემორჩილებიან. გაერთიანების მოქმედების ფარგლები და მისი ინსტიტუციური შესაძლებლობები მცირდება". გადმოღვრა პოლიტიკის ინტერესებისა და უფლებამოსილების გაფართოებაა, „სპილბექი" კი – დავიწროება, რომლის მიზეზიც ინტეგრაციისადმი პოლიტიკური წინააღმდეგობაა. ეს ფენომენი ეეგ/ევროკავშირის ისტორიაში თვალნათლივ გამოიკვეთა ჯერ კიდევ 1960-იანი წლების შუაში და დღეს ევროსკეპტიციზმის სახით გრძელდება.

პორტუგალია და საბერძნეთი (რომლებსაც არ ჰქონდათ გარემოს დაცვის ძლიერი სტანდარტები) შეუერთდა.

ევროგაერთიანების ეკოლოგიურ პოლიტიკას სამართლებრივი საფუძველი „საერთო ევროპულმა აქტმა" (სეა-მ) შეუქმნა, რის შემდეგაც გარემოს დაცვა ევროგაერთიანების ყველა პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი გახდა. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, სეა-მ დაიწყო პროცესი, რომელმაც მდგრადი განვითარება (Sustainable development) ევროპული პოლიტიკის ცენტრში მოაქცია. სეა-ში ხაზგასმულია „ბუნებრივი რესურსების გონივრული და რაციონალური გამოყენების" აუცილებლობა, „მაასტრიხტის ხელშეკრულება" კი „მდგრადი ზრდისა და ეკოლოგიის პატივისცემის" აუცილებლობაზე მიუთითებს. „ეკონომიკური საქმიანობის დაბალანსებული და მდგრადი განვითარების" საჭიროება „ამსტერდამის ხელშეკ-

რულებამ" დაადასტურა. დღეს მდგრადი განვითარება ევროკავშირის უმთავრესი პოლიტიკური ამოცანაა, რომელმაც მისი საქმიანობის ყველა სფეროში შეაღწია.

1990 წელს დაარსდა ევროპის ეკოლოგიური სააგენტო (European Environment Agency (EEA)), სათავო ოფისით კოპენჰაგენში, რომლის მთავარი ამოცანაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან, ისევე როგორც ისლანდიიდან, ნორვეგიიდან, შვეიცარიიდან და თურქეთიდან ეკოლოგიასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება და დამუშავება იყო. ორგანიზაცია ეროვნულ გარემოსდაცვით სააგენტოებთან ევროპის საინფორმაციო და სადამკვირვებლო ქსელის მეშვეობით თანამშრომლობს, მათგან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით აუმჯობესებს ევროკავშირისა და ეროვნული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ხარისხსა და მის მიერ მიღწეულ შედეგებს ზომავს. ევროპის ეკოლოგიურმა სააგენტომ არაერთი ანგარიში გამოაქვეყნა ევროკავშირში ეკოლოგიის მდგომა-

ცხრილი 24.1 *ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკის მთავარი სფეროები*

თემა	ღონისძიებები
წყლის ხარისხი	ყურადღების გამახვილება საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასა და სასმელი და ტექნიკური წყლის ხარისხის სტანდარტების დანესებაზე. წყლის ეკოლოგია ახორციელებს სანაპირო წყლების საშიში ნივთიერებებით დაბინძურების კონტროლს. წყლის მართვის უახლესი სტრატეგიული მიდგომა, რომლის ამოქმედების მიუხედავად, მტკნარ წყალს კვლავ ემუქრება კანალიზაციით, პესტიციდებითა და სამრეწველო ნარჩენებით დაბინძურების საფრთხე; ჭარბი თევზჭერა და დაბინძურება საფრთხეს უქმნის არაერთ სანაპირო ზონას და ზღვის წყალს.
ნარჩენების კონტროლი	ყურადღების ცენტრშია სოფლის მეურნეობის, სამთო, სამრეწველო და საყოფაცხოვრებო ნარჩენები. ევროკავშირის პოლიტიკა ხელს უწყობს გადამუშავებას და ხელახლა გამოყენებას; აუმჯობესებს კონტროლს ნარჩენების განადგურებასა და მათ სახელმწიფოთა საზღვრებზე ტრანსპორტირებაზე. მიღწეული შედეგები არაერთგვაროვანია. ნარჩენების წარმოების მოცულობა კი კვლავ იზრდება.
ჰაერის ხარისხი	პოლიტიკა, რომელიც ითვალისწინებს ჰაერის ხარისხის ერთიანი სტანდარტების დანესებას და ავტომობილებისა და სამრეწველო ქარხნების მიერ გამოყოფილი ემისიების კონტროლს. ევროკავშირის კანონები გოგირდის დიოქსიდის, ტყვიის, ნერილი ნაწილაკების, აზოტის დიოქსიდის, ბენზოლის, ნახშირბადის მონოქსიდისა და მძიმე ლითონების შესახებ. შეშფოთებას იწვევს კლიმატის ცვლილება, გზებზე ტრანსპორტის მზარდი მოძრაობა და ჰაერის ხარისხი ალმოსავლეთ ევროპაში.
ქიმიური ნივთიერებები	საშიში ქიმიკატებისა და სხვა ნივთიერებების კონტროლი ევროკავშირის ეკოლოგიური კანონმდებლობის ცენტრშია, რომელიც ყურადღებას ამახვილებს ახალი ქიმიკატების მართვაზე, ქიმიურ ქარხნებში მომხდარ ავარიებზე, პესტიციდებსა და საშიში ქიმიკატებით ვაჭრობაზე.
ბიომრავალფეროვნება	ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის პოლიტიკა ძირითადად საერთაშორისო ხელშეკრულებების პირობებიდან გამომდინარე შეიქმნა და ითვალისწინებს გადაშენების პირას მყოფი სახეობებით ვაჭრობის კონტროლს და მიგრირებადი სახეობების დაცვას. შეშფოთებას იწვევს ის ზენოლა, რასაც ინტენსიური სოფლის მეურნეობა ახდენს ჰაბიტატებზე.
გენმოდიფიცირებული ორგანიზმები	ევროპელ მომხმარებლებს აშფოთებს გენმოდიფიცირებული მცენარეული საკვები, რის გამოც წარმოიქმნა პრობლემა აშშ-თან ვაჭრობაში, სადაც გენეტიკურ მოდიფიკაციას უფრო ფართოდ იყენებენ, საზოგადოება კი ნაკლებად ღელავს (იხ. თავი 23).
ხმაურით დაბინძურება	ერცელი კანონი, რომელიც შემუშავებულია იმისთვის, რომ ევროკავშირში შეიზღუდოს ავტომობილების, თვითმფრინავების, კომპრესორების, ამწეების, შედუღების გენერატორების, დენის გენერატორების, ბეტონის სამტვრევების მიერ წარმოქმნილი ხმაური.

ფოკუსი 9

ევროპის მოწინავე როლი ქიმიური მრეწველობის მართვაში

ქიმიურ ნივთიერებათა კონტროლი ევროკავშირის ეკოლოგიური დღის წესრიგის ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხია. მიღებულია უამრავი კანონი ბაზარზე ახალი ქიმიური ნივთიერებების შეტანასთან დაკავშირებით, ქიმიურ ქარხნებში უბედური შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად, პესტიციდების გამოყენებაზე კონტროლის დასანესებლად და საშიში ქიმიური ნივთიერებებით ვაჭრობის დასარეგულირებლად. თავდაპირველად ქიმიურ ნივთიერებებთან დაკავშირებით კანონმდებლობა იმ დაბრკოლებების აღმოსაფხვრელად მიიღეს, რომელსაც ერთიან ბაზარს სხვადასხვა სახელმწიფოში მოქმედი რეგულაციები უქმნიდა. შემდგომში კი მომხმარებლის დასაცავად საჭირო გახდა საშიშ ნივთიერებათა და პრეპარატთა კომერციული მიზნებით გამოყენების აკრძალვა ან მათზე შეზღუდვის დანესება. საჭიროდ მიიჩნიეს გარემოზე ქიმიური ნივთიერებების ზემოქმედების მინიმუმამდე დაყვანა.

ეს ინიციატივები 2006 წელს ქიმიური ნივთიერებების რეგისტრაციის, შეფასების, ავტორიზაციისა და შეზღუდვის რეგულაციის (Registration, Evaluaton, Authorizatin and Restriction of Chemicals (REACH)) მიღებით დაგვირგვინდა. ძალაში შევიდა 2007 წელს. რეგულაციის მიღების მიზეზი საზოგადოების იმ ქიმიური ნივთიერებებით (მრავალი მათგანი სინთეზური იყო) დაინტერესება გახდა, რომლებიც ბაზარზე ისე გამოჰქონდათ, რომ თითქმის არაფერი იცოდნენ იმ პოტენციური საფრთხის შესახებ, რომელსაც ისინი ადამიანის ჯანმრთელობასა და გარემოს უქმნიდნენ. რეგისტრაციის, შეფასების, ავტორიზაციისა და შეზღუდვის რეგულაცია მწარმოებლებსა და იმპორტიორებს ავალდებულებს, მოიძიონ ინფორმაცია ქიმიური ნივთიერებების შესახებ და ევროპის ქიმიურ სააგენტოში წარადგინონ. სააგენტოს აქვს მონაცემთა ბაზაში დაცული ინფორმაცია, რომელიც ხელმისაწვდომია მომხმარებლებისა და მრეწველობის სხვადასხვა დარგისთვის, მისი მიზანი რისკებთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაციის გასაჯაროებაა. რეგულაცია მწარმოებლებს ხელს უწყობს, შექმნან ყველაზე საშიში ნივთიერებების შემცვლელები.

თავიდან აშშ-ის მთავრობა რეგისტრაციის, შეფასების, ავტორიზაციისა და შეზღუდვის რეგულაციას (REACH) სასტიკად ენინააღმდეგებოდა, რადგან ქიმიურ ნივთიერებებთან დაკავშირებული მისი კანონები ყოველთვის საკმაოდ ლმობიერი იყო, რის გამოც რომელიმე ნივთიერების აკრძალვა ან მასზე შეზღუდვის დანესება ძნელი იყო; მწარმოებლები კი კონკურენტული უპირატესობის დაკარგვის შიშით ინფორმაციის არ ასაჯაროებდნენ. თუმცა საბოლოოდ ამერიკა არა მხოლოდ შეეგუა ამ რეგულაციას, არამედ იმისაც მიხვდა, რომ მის მწარმოებლებს ან ევროკავშირის დანესებული წესებით უნდა ემოქმედათ, ან მათთვის ერთობ მიმზიდველი, მდიდარი ევროპული ბაზარი დაეკარგათ (Layton, 2008). აშშ ეკოლოგიურ საკითხებში ხანგრძლივი დროის მანძილზე ინარჩუნებდა ლიდერობას, ევროპელებს კი მათი მიბაძვით გარკვეული ცვლილებების გატარება უხდებოდათ. ქიმიურ ნივთიერებებთან დაკავშირებული ეს ისტორია კი, შესაძლოა, როლების ცვლილებაზე მიუთითებდეს.

რეობაზე, ასევე შეაფასა ევროკავშირის ეკოლოგიური კანონმდებლობის ეფექტიანობა. ეკოლოგიური საკითხებით დაინტერესება ევროკომისიაში განხორციელებულ ინსტიტუციონალურ ცვლილებებშიც აისახა: 1981 წელს შეიქმნა გარემოს დაცვის ცალკე გენერალური დირექტორატი, რომელიც 1990 წელს კომისართა კოლეგიის ერთ-ერთი პორტფელი გახდა; 2010 წელს შეიქმნა ცალკე პორტფელი კლიმატის საკითხებში.

თავიდან ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკა სახიფათო ქიმიკატებისა და სამუშაო ადგილების რადიაციის პრობლემებით შემოიფარგლებოდა, მოგვიანებით კი მისი ინტერესის სფერო გაფართოვდა და

თემების ფართო სპექტრი მოიცვა (იხ. ცხრილი 24.1). ევროკავშირი ორ კონკრეტულ სფეროში პოლიტიკის ლიდერი და შემქმნელია არა მხოლოდ ევროპაში, არამედ მთელ მსოფლიოში. რაც შეეხება ქიმიურ პოლიტიკას, ევროკავშირმა შეცვალა ქიმიკატების ტესტირებისა და აღრიცხვის მეთოდი, რითაც შეერთებულ შტატებსა და ზოგადად საერთაშორისო რეჟიმს შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებისკენ უბიძგა (იხ. ქვემოთ). იმავდროულად, ყველაზე დიდი პოლიტიკური ყურადღება მიიპყრო კლიმატის ცვლილებამ. ამ საკითხში ევროკავშირი მსოფლიოს ოთხი ძირითადი მოთამაშისგან ერთ-ერთია, აშშ-სთან, ჩინეთთან და ინდოეთთან ერთად. იგი ამ სფეროში საერთაშორისო შეთანხმების მიღწევის ძალისხმევის ცენტრალური ფიგურა იყო (იხ. Wurzel et al., 2018).

კლიმატის ცვლილება



კლიმატის ცვლილება

პროცესი, რომლის დროსაც გლობალური კლიმატი იცვლება გავლენას ახდენს ბუნებრივი სამყაროს ეკოსისტემებზე, ზემოქმედებს ადამიანის საქმიანობის მრავალ ასპექტზე, ნიშნავს ადამიანის საქმიანობის ფართო მიზეზობრიობის ფენომენს, დედამიწის ბუნებრივი ატმოსფეროს ტემპერატურის საშუალო სრულიად ბუნებრივი ფენომენის – დედამიწის ატმოსფეროს მიერ მზის ენერგიის შთანთქმა – ფლუქტუაცია სათბურის აირების – ნახშირორჟანგის, გამოყოფამ დააჩქარა. მართალია, ეს საკითხი გლობალურ ეკოლოგიურ პრობლემად ითვლება, მაგრამ სახელმწიფოთა მთავრობები კონკურენტული ეკონომიკური უპირატესობის დაკარგვის შიშით ზომების ცალმხრივად მიღებას გაურბიან. ჯერ კიდევ არიან ისეთებიც, რომლებიც ამ პრობლემას სკეპტიკურად უყურებენ, მაგრამ მათი სკეპტიციზმის მიზეზი ეკონომიკური ინტერესების დაცვაა. მართალია, მთელი მსოფლიოს მეცნიერთა აბსოლუტური უმრავლესობა ამტკიცებს, კლიმატის ცვლილების გამომწვევი მიზეზებისა და შედეგების შესახებ ყველაფერი ვიცით, გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ სრული თანხმობა ჯერაც არ არსებობს. ევროპელებს მეცნიერებისა სხვებზე მეტად სჯერათ; 2019 წელს 23 ქვეყანაში ჩატარებულმა გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ამ თვალსაზრისით სკეპტიკოსთა ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი პოლონეთშია (8%). ყველაზე დაბალი კი – საფრანგეთსა (6%) და დიდ ბრიტანეთში (4%), რაც გაცილებით ნაკლებია ნავთობით მდიდარი საუდის არაბეთისა (17%) და აშშ-ის (13%) მაჩვენებელზე (YouGov, 2019).

ევროკავშირი, დიდი ხანია, სათბურის აირების მთავარი მწარმოებელი (იხ. დიაგრამა 24.2) და კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის პიონერია

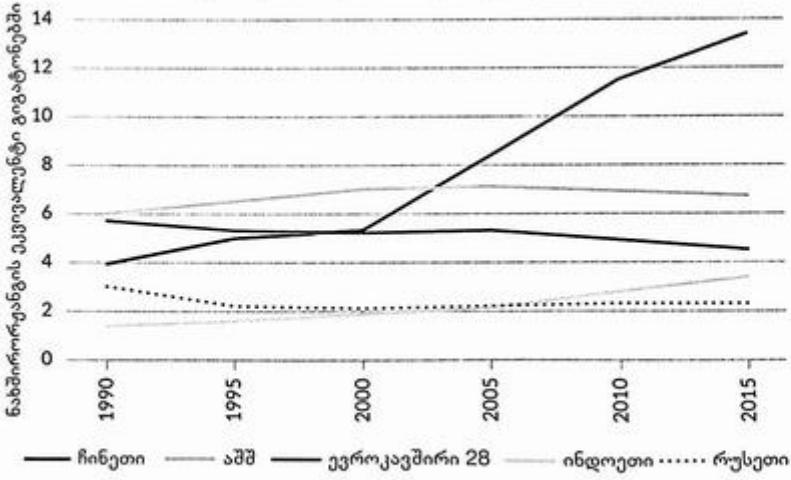
(იხ. Delreux and Happaerts, 2016, თავი 9). ევროკავშირმა მხარი დაუჭირა და ხელი მოაწერა მთავარ საერთაშორისო ხელშეკრულებას – გაეროს 1992 წლის ჩარჩო კონვენციას კლიმატის ცვლილების შესახებ (the UN Framework Convention on Climate Change) და 1997 წლის კონვენციის პროტოკოლს, რომელსაც ხელი მოეწერა იაპონიაში, კიოტოში. ამ უკანასკნელის მიზანი 1992 წლის კონვენციის განმტკიცება იყო. 2000 წელს ევროკომისიამ კლიმატის ცვლილების პროგრამა (Climate Change Programme) აამოქმედა. პროგრამაში აღნუსხულია გამონაბოლქვის შემცირებისათვის საჭირო ზომები და ლაპარაკია განახლებადი ენერგორესურსების უფრო ინტენსიურად გამოყენების აუცილებლობაზე. 2002 წელს ევროკავშირის 15 წევრმა სახელმწიფომ კიოტოს პროტოკოლის რატიფიკაცია მოახდინა, რომლითაც აიღეს ვალდებულება, 2008-2012 წლებში CO_2-ის გამონაბოლქვი 8%-ით შეემცირებინათ და 1990 წლის ნიშნულამდე ჩამოეყვანათ. მიზნის მისაღწევად 2005 წელს ამოქმედებული ემისიებით ვაჭრობის სქემა (Emissions Trading Scheme) უნდა გამოიყენონ. ნევრი სახელმწიფოები სამრეწველო ქარხნებიდან CO_2-ის გამონაბოლქვის გარკვეულ ლიმიტს ადგენენ (სქემაში ჩართულია 10000 ქარხანაზე მეტი) – ქარხნებს გამონაბოლქვის გარკვეული დასაშვები ლიმიტი ეძლევათ. ვინც ამ ლიმიტს სრულად არ მოიხმარს, შეუძლია, მიჰყიდოს იმ კომპანიებს, რომლებიც ზღვრის ფარგლებში ვერ ეტევიან. ლიმიტი (ან ჭერი) ყოველწლიურად 2%-ზე ცოტა ნაკლებით მცირდება, 2013 წლიდან კი ეს ლიმიტები აუქციონზე ნაწილდება. ევროკავშირის ძალისხმევას აშშ და ჩინეთი არ შეერთებია და ასეთი ვალდებულებები არ აუღიათ.

2007 წლის მარტში ევროკავშირმა სტრატეგია 20-20-20 აამოქმედა, რომლის მიზანიც CO_2-ის გამონაბოლქვის შემცირება და ენერგიის განახლებადი წყაროებიდან მიღებაა. სტრატეგიის მიღების დროს გამონაბოლქვი, 1990 წლის დონესთან შედარებით, მხოლოდ 7%-ით შემცირდა, რაც ნიშნავდა, რომ სტრატეგიის განხორციელებას ბევრი დრო და ენერგია დასჭირდებოდა. თუმცა მას შემდეგ ერთობ შთამბეჭდავი შედეგებს მიაღ-

ემისიებით ვაჭრობის სქემა (ETS)
თავისუფალი ბაზრის მექანიზმი, რომლის მიზანიც არის სათბურის გაზების შემცირება, რის მისაღწევადაც ადგენს ემისიის ზღვრებსა და უშვებს ემისიების შეღავათებით ვაჭრობას.

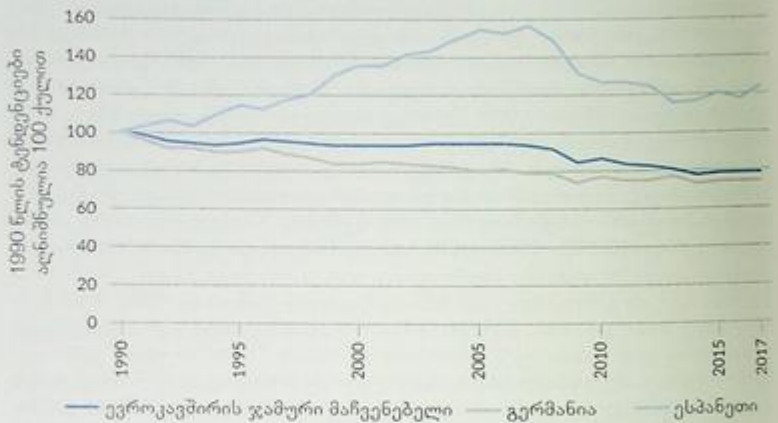
სტრატეგია 20-20-20
2007 წელს ამოქმედებული პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავს ევროკავშირში CO_2-ის ემისიის 20%-ით შემცირებას (1990 წლის დონეზე), ენერგოეფექტიანობის 20%-ით გაუმჯობესებას და 2020 წლისთვის ენერგიის 20%-ის მიღებას განახლებადი წყაროებიდან.

დიაგრამა 24.2 *სათბურის გაზების ემისია: ხუთი უდიდესი მწარმოებელი*



წყარო: ნიდერლანდების გარემოსდაცვითი შეფასების სააგენტოს მონაცემებზე დაყრდნობით (2018).

დიაგრამა 24.3 *ნახშირორჟანგის ემისიის ტენდენციები ევროკავშირში*



წყარო: ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტოს მონაცემებზე დაყრდნობით (2017).

წიეს (იხ. დიაგრამა 24.3). 2017 წლისთვის ევროკავშირში ემისიები 22%-ით შემცირდა, რაც ნიშნავს, რომ მან თავის 20-20-20 მიზანს გადააჭარბა და გაცილებით გაუსწრო აშშ-ს, რომლის ემისია იმავე პერიოდში 17%-ით გაიზარდა, ჩინეთისა 170%-ით გაიზარდა, ინდოეთისა კი – 142%-ით. ამასთან, ევროკავშირი უახლოვდება თავის მიზანს – ენერგიის 20%-ის განახლებადი წყაროებიდან მიღებას.

კერის (2007) მტკიცებით, ევროკავშირის მიღწევა ეკონომიკურ პირობებში შემთხვევით განხორციელებული ცვლილებების შედეგი იყო და არა დაბინძურების კონტროლის მიზანმიმართული პოლიტიკისა. მისი თქმით, ემისიების შემცირების მიზეზი გლობალური ფინანსური კრიზისის დროს ნაკლები ინდუსტრიული აქტივობა იყო. თუმცა ევროკავშირში ემისია კვლავ მცირდება, მიუხედავად იმისა, რომ მრენველობა აღდგა. 2017 წელს ევროკავშირის უმსხვილესი მწარმოებელი ქვეყნების – გერმანიის, დიდი ბრიტანეთისა და საფრანგეთის CO_2-ის ემისიები საერთო ემისიის 43%-ს შეადგენდა; მათი ემისიები კოლექტიურად 27%-ით შემცირდა. დიაგრამაზე მოცემულია ესპანეთის მაგალითი, როგორც იმ წევრი სახელმწიფოსი, რომელსაც ამ მხრივ სახარბიელო შედეგები არ აქვს; მართალია, 2017 წელს ესპანეთზე ევროკავშირის ემისიების მხოლოდ 8% მოდიოდა, მაგრამ 1990 წლის შემდეგ ეს მაინც მნიშვნელოვანი მატება იყო, მით უმეტეს მის მიერ ფინანსური კრიზისის დროს განცდილი პრობლემების ფონზე; მიზეზი ძირითადად ტრანსპორტის გამონაბოლქვის ზრდაა.

2009 წლის დეკემბერში კლიმატის ცვლილების კონვენციისა და კიოტოს პროტოკოლის ხელმომწერი მხარეები კოპენჰაგენში შეიკრიბნენ კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის კიდევ უფრო მეტად განსამტკიცებლად. კონფერენცია ნარუმატებლად დამთავრდა. თუმცა შეთანხმდნენ, რომ კლიმატის ცვლილება თანამედროვე მსოფლიოს ერთ-ერთი უდიდესი გამოწვევაა და საჭიროა სათანადო ზომების მიღება და ტემპერატურის მატების 2°C-ის ფარგლებში შენარჩუნება; მიღებული გადაწყვეტილება სამართლებრივად მავალდებულებელი არ იყო და სახელმწიფოებს CO_2-ის გარკვეულ ნიშნულამდე შემცირების ვალდებულებას არ აკისრებდა. მოლაპარაკებების დროს ევროკავშირმა მაღალი მორალური პოზიცია დაიკავა და განაცხადა, რომ, კოპენჰაგენში მიღწეული შეთანხმების



ილუსტრაცია **24.2:** 2019 წლის სექტემბერში ბრიუსელში გამართული დემონსტრაცია – დემონსტრატები იმ შეშფოთების გამოსახატავად გამოვიდნენ, რომელსაც კლიმატის ცვლილება იწვევს საზოგადოებაში.

წყარო: *EC* – აუდიოვიზუალური სამსახური

მიუხედავად, გამონაბოლქვის გაცვლის სქემით მუშაობას განაგრძობდა. ევროკავშირი მაინც კრიტიკის ობიექტად იქცა, რადგან კოპენჰაგენის კონფერენციაზე ლიდერის როლი არ იტვირთა, არ აიღო CO_2-ის მეტად შემცირების ვალდებულება და კონფერენციას არ მისცა მაგალითი, რომელიც, მრავალი ექსპერტის აზრით, მას აშკარად სჭირდებოდა

2015 წლის დეკემბერში პარიზში კლიმატის ცვლილების კონვენციის ხელმომწერ მხარეთა 21-ე კონფერენცია გაიმართა, რომელზეც შეთანხმდნენ, რომ გლობალური საშუალო ტემპერატურა ინდუსტრიამდელ დონეზე ოდნავ მაღალ ნიშნულზე 2°C-ზე „საკმაოდ დაბლა" შეენარჩუნებინათ და სათბურის აირების გლობალური პიკისთვის „რაც შეიძლება მალე" მიეღწიათ (ეს არაფრის მთქმელი ფრაზები იყო, რომლებიც გააკრიტიკეს იმის გამო, რომ მხარეებს კონკრეტულ სამიზნე ნიშნულებს არ უდგენდა). წინა შეთანხმებებისგან განსხვავებით, რომლებიც ზემოდან ქვევით იყო მიმართული იმ გაგებით, რომ ისინი ქვეყნებს გარკვეულ მიზნებსა და მათი მიღწევის განრიგებს უდგენდა, პარიზში მოვლენები ქვემოდან ზევით წარიმართა: დაწესდა ტემპერატურის გარკვეული ზღვარი, ხელმომწერებს კი საკუთარი გეგმების შემუშავების უფლება მიეცათ. მთავარი აქცენტი ნიაღისეული საწვავიდან განახლებად ენერგიაზე გადასვლის აუცილებლობაზე გაკეთდა. ამასთან, შეერთებულ შტატებსა და ევროკავშირს შორის მკვეთრი განსხვავება თვალში საცემი გახდა: ობამას ადმინისტრაციამ მხარი დაუჭირა პარიზის შეთანხმებას, ტრამპისამ კი 2017 წელს ამ შეთანხმებიდან გასვლა გადაწყვიტა, ასე რომ შეერთებული შტატები მსოფლიოს ერთადერთი ქვეყანა გახდა, რომელმაც შეთანხმებას მხარი არ დაუჭირა.

ევროკავშირის მიზანი ენერგოეფექტიან ეკონომიკად გადაქცევაა, რომელიც ნაკლებ ნახშირბადს გამოყოფს. ამ მიზნით, მან გადაწყვიტა გააფართოოს *20-20-20*-ის მიზნები და 2030 წლისთვის CO_2-ის ემისია 1990 წლის დონემდე შეამციროს, რაც ჯამურად 40%-ით შემცირებას ნიშნავს; 2050 წლისთვის კი 80%-ით შემცირებას გეგმავს. დასახული მიზნების მისაღწევად საჭიროა ემისიებით ვაჭრობის სქემა (ETS) შემდგომი განვითარება და წევრი ქვეყნებისთვის დასახული ემისიების შემცირების სამიზნე ნიშნულების მონიტორინგი, რომელიც საერთო ძალისხმევის რეგულაციების ფარგლებში (Effort Sharing Regulation)) ხორციელდება.

თითოეულმა წევრმა სახელმწიფომ 2030 წლისთვის სავალდებულო სამიზნე ნიშნულს უნდა მიაღწიოს, რისთვისაც საჭირო გახდება ენერგიის განახლებად წყაროებზე გადასვლა, ენერგეტიკისა და ენერგოეფექტიანობის გაუმჯობესება, ავტომობილთა გამონაბოლქვის შემცირება და ელექტროსადგურებისა და სხვა დიდი სამრეწველო ობიექტების მიერ გამოყოფილი ნახშირბადის შეკავებისა და შენახვის ტექნოლოგიების დანერგვა. მომავალი გვიჩვენებს, რამდენად შეძლებს ევროკავშირი ამ მხრივ წინსვლას შეერთებული შტატების, ჩინეთისა და ინდოეთის ნინააღმდეგობის ფონზე.

ენერგეტიკული პოლიტიკა პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია ენერგიის. მათ შორის წიაღისეული სანვავისა და განახლებადი წყაროების. მოპოვების. გადამუშავების. ტრანსპორტირებისა და მოხმარების მართვაზე.

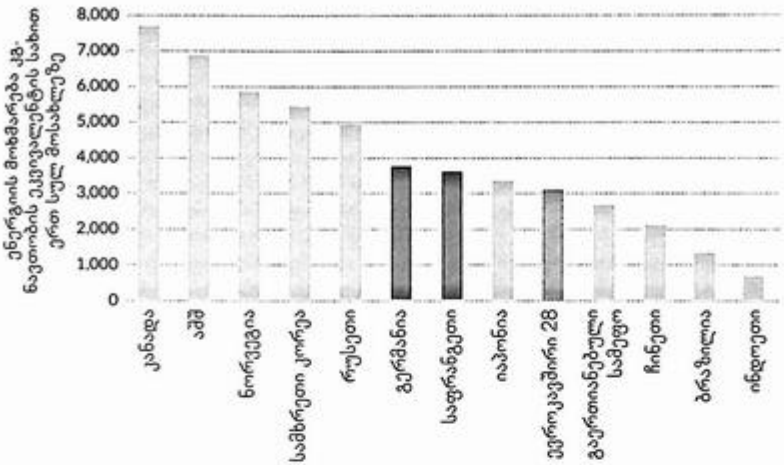
ენერგეტიკული პოლიტიკა

მართალია, ენერგეტიკული პოლიტიკა ევროკავშირის დღის წესრიგის შემადგენელი ნანილი 1960-იანი წლების შუა პერიოდში მაინც გახდა (ენერგეტიკის კომისრის თანამდებობა შეიქმნა 1967 წელს, გარემოს დაცვის კომისრის პოსტის შექმნამდე 23 წლით ადრე), მაგრამ დღის წესრიგის ზედა პოზიციებზე მან ბოლო დროსღა გადაინაცვლა. კონკრეტული კანონები ენერგოეფექტიანობის შესახებ დიდი ხნის წინ მიიღეს, ენერგეტიკის პოლიტიკა კი ოფიციალურად 2005 წელს შეიქმნა. მან მეტი მნიშვნელობა შეიძინა „ლისაბონის ხელშეკრულების" მიღების შემდეგ, რომელიც ენერგომომარაგებასაც ითვალისწინებდა. ამ ცვლილებას წინ უძღოდა ენერგომომარაგების უსაფრთხოების მნიშვნელობით მეტი დაინტერესება და ენერგიის მოხმარებას, კლიმატის ცვლილებასა და ეკონომიკურ კონკურენტუნარიანობას შორის კავშირის ახლებურად გააზრება. როებენის (2018) მტკიცებით, რეგიონულ და ეროვნულ პოლიტიკაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ევროკავშირი ენერგეტიკული გაერთიანების ჩამოყალიბების ზღვარზე აღმოჩნდა, რომელიც წარმოების, ტრანსპორტირებისა და მოხმარების მთელ ციკლს უსაფრთხო, მდგრადი და ხელმისანვდომი ენერგიით უზრუნველყოფს.

რა თქმა უნდა, ენერგეტიკული პოლიტიკა გარკვეულწილად მიწოდებასაც ითვალისწინებს, მაგრამ დიდ ყურადღებას აქცევს იმ ზემოქმედებას, რომელსაც ენერგომოხმარება ახდენს გარემოზე. იმისათვის, რომ მომხმარებელი და სანარმოო სექტორი კმაყოფილი იყოს, მათ საკმარისი ოდენობით იაფი და სუფთა ენერგია უნდა მიეწოდოს, თუმცა ენერგიის გამომუშავება და მოხმარება ჰაერისა და წყლის ხარისხზე ზემოქმედებს; სამრეწველო ქვეყნების უმძიმესი ეკოლოგიური პრობლემების ძირითადი მიზეზი მათ მიერ დიდი რაოდენობით ნიაღისეული საწვავის (ნავთობის, ქვანახშირისა და ბუნებრივი აირის) მოხმარებაა. ამ პრობლემათა შორის ყველაზე მწვავედ დგას: ნყლის დაბინძურება ნავთობის ჩაღვრისა და ჟონვის გამო და ჰაერის დაბინძურება გამოყოფილი ქიმიური ნივთიერებებით, განსაკუთრებით სათბურის აირებით, რომლებიც კლიმატის ცვლილებას იწვევს.

კომისიის პოლიტიკის შემუშავებისას და საკითხის მინისტრთა საბჭოში განხილვისას თავიდან ისეთ საკითხებზე ამახვილებდნენ ყურადღებას, როგორიცაა ენერგომომარაგება და კონკურენცია ენერგეტიკულ ბაზარზე, რაც გასაგებია იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირი ენერგეტიკულ საჭიროებებს ძირითადად იმპორტით იკმაყოფილებს (განსაკუთრებულ შეშფოთებას იწვევს მისი დამოკიდებულება რუსული ბუნებრივი აირის იმპორტზე). როდესაც ერთიანი ბაზრის პროგრამამ სიჩქარე აკრიფა, დღის წესრიგში ევროკავშირის ენერგეტიკული ბაზრების ინტეგრაციისა და კონკურენციის ხელშეწყობა დადგა, რაც ენერგიის ღირებულებას შეამცირებდა. ენერგეტიკისა და გარემოსდაცვითი პოლიტიკის თავსებადობა, 1990-იანი წლების ბოლომდე მაინც, ნაკლებ ინტერესს

დიაგრამა 24.4 *ენერგიის მოხმარების შედარება*



წყარო: მსოფლიო ბანკი (2019). 2014-15 წლის მონაცემები (მუქ ლურჯად აღნიშნულია ევროკავშირის ნევრი სახელმწიფოები).

ინვევდა და თუ მას განიხილავდნენ კიდეც, ყურადღებას ძირითადად ორ მიზანზე ამახვილებდნენ: ენერგოეფექტიანობის გაზრდასა და ენერგიის განახლებადი წყაროების გამოყენებაზე.

პირველი ინიციატივა 1991 წელს განხორციელდა SAVE პროგრამის (სპეციფიკური ღონისძიებები ძლიერი ენერგოეფექტიანობისთვის, Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency) წამოწყებით, რომლის მიზანიც იყო, ნევრ სახელმწიფოებს ისეთი ეროვნული პოლიტიკის შემუშავებაში დახმარებოდა, რომელიც მათ მეტი ენერგოეფექტიანობის მიღწევის საშუალებას მისცემდა. ამ ინიციატივას დაემატა საყოფაცხოვრებო ტექნიკის ენერგიის მოხმარების სტანდარტები, მაგ., 1994 წელს (გაფართოვდა 2004 წელს) დაინერგა ენერგეტიკული ეტიკეტების სისტემა, რომელიც მოწყობილობებს A (ყველაზე ეფექტიანი) და G (ნაკლებად ეფექტიანი) კატეგორიებად ყოფს. 2007 წელს ევროკავშირმა დაადგინა სამიზნე ნიშნული, რომელიც 2020 წლისთვის ენერგოეფექტიანობის 20%-ით გაუმჯობესებას ითვალისწინებს; ის კლიმატის ცვლილების სტრატეგია 20-20-20-ის ნაწილი გახდა. ევროკავშირისა და ეროვნული პოლიტიკის კომბინაციის წყალობით დღეს ევროკავშირს მთელ ინდუსტრიულ სამყაროში ერთ სულ მოსახლეზე ენერგიის მოხმარების ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს (იხ. დიაგრამა 24.4). ეს მაჩვენებელი 1960-იდან 1980 წლამდე თითქმის გაორმაგდა, მოგვიანებით ისეთ ნიშნულს მიაღწია, რომელიც აშშ-ის (მსოფლიოში ენერგიის ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო მომხმარებლის) იმავე მაჩვენებლის ნახევარზე ნაკლებს შეადგენდა, გლობალური ფინანსური კრიზისის ფონზე კი დაახლოებით 15%-ით დაეცა (მსოფლიო ბანკი, 2019).

მეორე ინიციატივამ ევროკავშირი განახლებადი ენერგიის პოპულარიზაციის გლობალურ ლიდერად აქცია. რა თქმა უნდა, განახლებადი ენერგიის მთლიანი მოხმარების პროცენტი ბევრად მაღალია სუბსაჰარული აფრიკისა და აზიის ბევრ ქვეყანაში, მაგრამ ამის მიზეზი ის არის, რომ ისინი ძირითადად შეშას და ნახშირს მოიხმარენ და არა კომერციულ ენერგიას. გლობალური მასშტაბით დღეს განახლებადი ენერგიის მოხ-

მარება მთლიანად მოხმარებული ენერგიის დაახლოებით 18%-ს შეადგენს, თუმცა მიზეზი ამ შემთხვევაშიც დაბალშემოსავლიან ქვეყნებია, მაგ., სუბსაჰარული აფრიკის ქვეყნები, სადაც ეს მაჩვენებელი თითქმის 80%-ს შეადგენს. მაღალშემოსავლიან ქვეყნებში განახლებადი ენერგიის მოხმარება მხოლოდ 11%-ია, ევროკავშირში კი 2017 წელს თითქმის 17% იყო, რითაც იგი გაცილებით უსწრებს მსოფლიოს სამრეწველო ქვეყნების უმეტესობასა და აშშ-ს, სადაც ეს მაჩვენებელი 9%-ია (ყველა მონაცემი ეკუთვნის მსოფლიო ბანკს, 2019 წ.).

ევროკავშირმა ამ მხრივ ძალისხმევა 1990-იანი წლების დასაწყისიდან პროგრამა ALTENER-ით (განახლებადი ენერგიის წყაროების ხელშეწყობა საზოგადოებაში) დაიწყო, რომლის მიზანიც 2005 წლისთვის ევროკავშირში განახლებადი ენერგიის მოხმარების 8%-მდე გაზრდა იყო. მოგვიანებით ეს მიზანი ევროკავშირის კლიმატის ცვლილების სტრატეგიის ნაწილი გახდა; გადაწყდა, რომ 2020 წლისთვის განახლებადი ენერგიის მოხმარების წილი 20%-მდე გაიზრდებოდა, რის მისაღწევადაც ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის შეიქმნა ეროვნული სამოქმედო გეგმა და ევროკავშირის 2009 წლის დირექტივა, რომელიც ენერგიის გამოყენების იურიდიულად მავალდებულებელ მიზნებს ადგენდა. დღეს განახლებადი ენერგიის ყველაზე დიდი ნილი მოდის ხის მასალისა და ნარჩენების გამოყენებაზე, შემდეგ არის ქარის ენერგია, ჰიდროენერგია და მზის ენერგია. ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში განახლებადი ენერგიის მოხმარება მკვეთრად განსხვავდება: შვედეთსა და ლატვიაში მისი წილი საერთო მოხმარებულ ენერგიაში 40%-ზე მეტია, დაახლოებით 30%-ია ავსტრიასა და დანიაში, ბელგიაში, კვიპროსზე, ირლანდიაში, ნიდერლანდებში, პოლონეთსა და დიდ ბრიტანეთში კი 5-10%-ს შეადგენს. ევროკავშირის ყველა ქვეყანას აჯობა მისმა არანაწილმა ნორვეგიამ, რომელიც ენერგეტიკული მოთხოვნილების 45%-ს განახლებადი წყაროებით, ძირითადად ჰიდროენერგეტიკით, იკმაყოფილებს (ყველა მონაცემი ეკუთვნის „ევროსტატს", 2017c).

განახლებადი ენერგია ენერგია, რომელიც მიიღება პოტენციურად ან რეალურად ამოუწურავი წყაროებიდან, მათ შორის მზისგან, ქარისგან, წყლისგან და გეოთერმული ენერგიიდან, ასევე ბიომასა და ნაგავსაყრელებიდან, როგორიცაა ბიოგაზი და ნახშირი.

თავდაპირველი ყურადღება, რომელიც ენერგოეფექტიანობასა და განახლებად ენერგიაზე იყო მიმართული, მოგვიანებით უფრო სტრატეგიულ მიდგომად ჩამოყალიბდა, რომელიც ითვალისწინებდა მიწოდების უსაფრთხოებას, გაუმჯობესებულ კვლევას, დეკარბონიზებულ ეკონომიკას და ევროკავშირის ინტეგრირებული ენერგეტიკული ბაზრის არსებობას. მთავარ გამოწვევად უსაფრთხოება რჩება, ვინაიდან ევროკავშირი საჭირო ენერგიის მოთხოვნილების ნახევარზე მეტს იმპორტით იკმაყოფილებს: ნედლი ნავთობის დაახლოებით 30%-ის იმპორტს რუსეთიდან ახდენს, რომელიც მისი ბუნებრივი აირის დაახლოებით 40%-ის წყაროცაა. როგორც მე-20 თავში ვნახეთ, რუსეთს შეუძლია, თავისი ენერგორესურსების წყალობით გარკვეული გავლენა იქონიოს ევროკავშირზე; თუმცა ევროკავშირის ბაზრის სიდიდე და რუსეთის საჭიროება, იქონიოს ნვდომა ამ ბაზარზე, გეოსტრატეგიაზე მნიშვნელოვანია.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა დადებითი და უარყოფითი მხარე აქვს ეკოლოგიური პოლიტიკის განხორციელებას ევროკავშირის დონეზე და არა წევრი სახელმწიფოებისა?
2. რატომ და როგორ აჯობა ევროკავშირმა შეერთებულ შტატებს ეკოლოგიური საკითხების მოგვარების თვალსაზრისით?
3. არის თუ არა ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკა ევროპეიზაციის კარგი მაგალითი?
4. გახდა თუ არა ევროკავშირი გლობალური ლიდერი ეკოლოგიის საკითხებში? და თუ გახდა, როგორ ავხსნით მის ახალ როლს?
5. რამდენად არის ევროკავშირის კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული მიღწევები მიზანმიმართული პოლიტიკის შედეგი და რამდენად – ეკონომიკური პრობლემებისა?

ძირითადი ტერმინები

სტრატეგია 20-20-20
განახლებადი ენერგია
ეკოლოგიური პოლიტიკა
ემისიებით ვაჭრობის სქემა
ენერგეტიკული პოლიტიკა

კონცეფციები

კლიმატის ცვლილება
მდგრადი განვითარება

დამატებითი ლიტერატურა

- Delreux, Tom, and Sander Happaerts (2016) Environmental Policy and Politics in the European Union (Palgrave). სახელმძღვანელო, რომლის ცალკეული თავებიც მიმოიხილავს გლობალურ კონტექსტს, ძირითად აქტორებსა და ეკოლოგიური პოლიტიკის სექტორებს.
- Schubert, Samuel R., Johannes Pollak, and Maren Kreutler (2016) Energy Policy of the European Union (Palgrave). წიგნში განხილულია ევროკავშირის ენერგეტიკული პოლიტიკის ევოლუცია, მის განხორციელებაში ჩართული მხარეები და მისი კავშირი კლიმატის ცვლილების პოლიტიკასთან.
- Wurzel, Rüdiger K.W., James Connelly, and Duncan Liefferink (eds) (2017) The European Union in International Climate Change Politics (Routledge). ევროკავშირის გლობალური როლის კრიტიკული შეფასება კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებულ საკითხებში. ცალკეული თავები ეძღვნება ევროკავშირის ძირითადი ინსტიტუტების საქმიანობას და კონკრეტული წევრი ქვეყნების მიღწევებს.

კადრი: ფინეთი





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	1995 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	40% დადებითი, 44% ნეიტრალური, 15% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	დიახ (1999 წლიდან)
დედაქალაქი	ჰელსინკი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	13/705
აქტიურობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	40.7%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	7/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

მოკლე მიმოხილვა

ფინეთი ევროკავშირის ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული და პროგრესული ქვეყანაა. მან მსოფლიოში ერთ-ერთმა პირველმა მისცა ქალებს ხმის უფლება (1906 წელს); მისი ძირითადად აგრარული ეკონომიკა გარდამავალ პერიოდში იმყოფება (1950-იანი წლებიდან დანყებული); არის სოციალური პროგრესის საერთაშორისო ლიგის რეიტინგების მონინავე პოზიციებზე; აქვს საყოველთაოდ აღიარებული საჯარო საგანმანათლებლო სისტემა. დიდი ხნის განმავლობაში იყო რუსეთის გავლენის ქვეშ; დამოუკიდებელი გახდა 1917 წელს; 1939–44 წლებში იბრძოდა დამპყრობელი საბჭოთა კავშირის წინააღმდეგ; „ცივი ომის" დროს ინარჩუნებდა ნეიტრალიტეტს. „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ მეტად დაუახლოვდა დასავლეთს; 1995 წელს ევროკავშირს შეუერთდა (მეზობელ შვედეთთან ერთად). არის ევროს ერთ-ერთი დამფუძნებელი და მიმღები; „შენგენის ზონის" წევრია 2001 წლიდან. დიდი ხნის განმავლობაში მართავდნენ ძირითადად მემარჯვენე-ცენტრისტული და სოციალ-დემოკრატიული პარტიები; ბოლო ათწლეულებში გაძლიერდა მწვანე პოლიტიკა; ამ ბოლო დროს მეტი მხარდაჭერა აქვს ნაციონალისტურ და ფინეთის ანტიევროკავშირულ პარტიას.

5,5 მილიონი
მოსახლეობა

$252 მილიონი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$45,800
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

338,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

25 მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები

მიმოხილვა

მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები (Justice and Home Affairs (JHA) ევროკავშირის პოლიტიკის ერთ-ერთი უახლესი სფეროა, რომელიც ითვალისწინებს კოორდინირებულ მიდგომას საერთაშორისო სისხლის სამართლის დანაშაულისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად, იმიგრაციის პროცესის საკონტროლებლად, უსაფრთხოებისა და ადამიანის უფლებების დასაცავად და სასამართლო თანამშრომლობისათვის. 1980-იანი წლების მიწურულს, როცა ერთიანი ბაზრის შექმნა დასასრულს უახლოვდებოდა, საჭირო გახდა საერთო საშინაო პოლიტიკის შემუშავება და გარე საზღვრების მართვა, ე.წ. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის ზონის (Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)) მიზნები საბოლოოდ „მაასტრიხტის ხელშეკრულებით" დადგინდა, „ლისაბონის ხელშეკრულებამ" კი ისინი ევროკავშირის პოლიტიკის მთავარ საკითხთა რიგში ჩართო. ევროკავშირში AFSJ-მ უამრავი დავა და დაპირისპირება გამოიწვია; მან ეჭვქვეშ დააყენა სახელმწიფო სუვერენიტეტი, რადგან ისეთ საკითხებს შეეხება, როგორიცაა საშინაო პოლიტიკა და სასამართლო პოლიტიკა.

AFSJ მოიცავს ევროკავშირის საშინაო და საგარეო საკითხებს, მათ შორის ევროკავშირის შიგნით ადამიანების თავისუფალ გადაადგილებას და მისი გარე საზღვრების კონტროლს. გარკვეული ნაბიჯები გადადგა თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადების განხილვის სტანდარტული პროცედურების შესამუშავებლად, კვალიფიციური მუშახელის იმიგრაციის პროცესის სამართავად და უკანონო იმიგრაციის საკონტროლებლად; ასევე, ვიზების გაცემის პოლიტიკის შესამუშავებლად, პირადი მონაცემების დასაცავად, პოლიციის ძალებისა და სასამართლო ხელისუფლების თანამშრომლობის ხელშესაწყობად და უცხოელთა მიერ ჩადენილი დანაშაულის საკონტროლებლად. დროთა განმავლობაში ამ ზომებმა უფრო მწყობრი ხასიათი მიიღო – ის, რაც ერთ დროს სამთავრობათაშორისო ინიციატივებით ხორციელდებოდა, ახლა გაცილებით კოორდინირებული და სუპრაეროვნული ხასიათისა გახდა. ახალი დინამიკა ყველაზე ცხადად ჩანს დაკავების ახალი სისტემის შემოღებასა და მტკიცებულებების მოძიების სისტემაში, რაც, თავის მხრივ, სასამართლო საკითხებში ურთიერთაღიარების პრინციპის დამკვიდრებას ადასტურებს.

საკვანძო საკითხები

- ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულების შემდეგ გაიზარდა ზენოლა თავშესაფრის, იმიგრაციისა და ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის პოლიტიკის კოორდინირებისთვის.
- დიდი ხანია, რაც იმიგრაცია ევროპის დემოგრაფიული ლანდშაფტის ნაწილია, მაგრამ ის მეტად გაართულა ევროპის გარედან შემოსული მიგრანტების რაოდენობის ზრდამ.
- ევროკავშირში თავშესაფრის მოთხოვნით უფრო მეტი განცხადება შედის, ვიდრე მსოფლიოს რომელიმე სხვა ქვეყანაში, მაგრამ ეს პოლიტიკა მნიშვნელოვნად ვერ განვითარდა – სტანდარტებისა და პროცედურების შეთანხმების ფარგლებს ვერ გასცდა.
- ევროპა მსოფლიოში კანონიერი იმიგრაციის ყველაზე პოპულარული სამიზნეა; „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ კი უკანონო იმიგრაციის მაგნიტად იქცა. მიგრანტების რასობრივმა და რელიგიურმა მრავალფეროვნებამ ბიძგი მისცა ანტიიმიგრანტულ განწყობებს.
- პოლიციისა და სასამართლოს თანამშრომლობას ხელი შეუწყო ევროპოლის, ევროიუსტისა და ევროპის სასამართლო ქსელის არსებობამ; შემოიღეს ევროპული დაპატიმრებისა და მტკიცებულებების ორდერი.
- დიდი ხანია, რაც ტერორიზმი ევროპის პრობლემაა, მაგრამ ევროკავშირის მასშტაბით საერთო მიდგომის შემოღებაზე მუშაობა ბოლო წლებშილა დაიწყეს. მიუხედავად იმისა, რომ ყველაზე მეტს ისლამურ ექსტრემიზმზე ლაპარაკობენ, ევროკავშირში უკანასკნელ წლებში გააქტიურდნენ ნაციონალისტური და სეპარატისტული მოძრაობები, მემარცხენე და ანარქისტული, მემარჯვენე რასისტული და კონკრეტული საკითხისთვის მებრძოლი ჯგუფები.

თანამშრომლობა საშინაო საქმეებში

2016 წლის ივლისის მშვიდ საღამოს, ეროვნული დღესასწაულის – ბასტილიის დღის – აღსანიშნავად საფრანგეთის ქალაქ ნიცის სანაპიროზე, ცნობილ ინგლისურ სანაპიროზე (Promenade des Anglais), ათასობით ადამიანი შეიკრიბა. ქუჩა გადაკეტეს და საფეხმავლო ზონად გადააკეთეს. ადამიანები საფრანგეთის საჰაერო ძალების მანევრებისა და ფოიერვერკის ცქერით ტკბებოდნენ. ფოიერვერკის დასრულებისთანავე, დაახლოებით საღამოს 22:30-ზე, დიდი თეთრი სატვირთო მანქანა საათში 90 კილომეტრამდე სიჩქარით შევარდა ტროტუარზე და ფეხით მოსიარულეებს გადაუარა. პოლიციამ მანქანის შეჩერება ვერ შეძლო, რადგან მძღოლმა მათ ცეცხლი გაუხსნა. სატვირთო მანქანა თავდასხმის დაწყებიდან 5 წუთის მერეღა გაჩერდა, როცა პოლიციელებმა მძღოლი მოკლეს. თავდასხმას 86 ადამიანი ემსხვერპლა, 460 კი დაშავდა. როგორც მოგვიანებით დადგინდა, მანქანას საფრანგეთში მცხოვრები ტუნისელი მართავდა, რომელმაც თავისი ამ ქმედებით ისლამური სახელმწიფოს მიმართ თანადგომა გამოხატა. მძღოლის ბიოგრაფიაში შეიარაღებული ძალადობის შემთხვევა მანამდეც ფიქსირდებოდა.

მართალია, ამ შემთხვევაში თავდასხმის სამიზნეს საფრანგეთი წარმოადგენდა, მაგრამ ეს იყო მორიგი აქტი ბოლო დროს ევროკავშირის სხვადასხვა ქვეყანაში განხორციელებულთა შორის. ეს ფაქტი ისლამისტური ტერორიზმის გაღრმავებაზე მეტყველებს, რომელიც მნიშვნელოვნად გაიზარდა 2001 წლის სექტემბერში აშშ-ში მომხდარი ტერორისტული აქტისა და იმას შემდეგ, რაც საფრანგეთმა და ბრიტანეთმა მონაწილეობა მიიღეს ავღანეთსა და ერაყში განხორციელებულ ოპერაციებში. ეს ფაქტი ერთსაც ცხადყოფს – აუცილებელია თანამშრომლობა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის დანაშაულის, უსაფრთხოებისა და ტერორიზმის საკითხებში. ევროკავშირის საზღვრები სულ უფრო მეტად იხსნება, რის გამოც მის წევრ ქვეყნებს დანაშაულის წინააღმდეგ ერთობლივი ბრძოლა მართებთ და არა ინდივიდუალური.

პოლიტიკის სხვა სფეროების მსგავსად, მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეთა საკითხებში (justice and home affairs (JHA)) თანამშრომლობის საჭიროებამაც შემთხვევით მიიქცია ევროკავშირის მთავრობების ყურადღება. ზომები მეტ-ნაკლებად სწრაფად მიიღეს. როგორც მონარი (2001) აღნიშნავს, არც ერთი სხვა სფერო ისე სწრაფად და მთელი სისრულით არ აღმოჩენილა ხელშეკრულებებისა და ევროკავშირის დღის წესრიგის უმთავრეს საკითხთა შორის, როგორც მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები. მონარი ახსენებს რამდენიმე „ლაბორატორიას“, რომლებშიც ეს პოლიტიკა და სამუშაო პრაქტიკა შეიქმნა, მათ შორის: ევროპის საბჭოს, საერთაშორისო ტერორიზმზე რეაგირების მიზნით დაარსებულ TREVI ჯგუფსა (Terrorism, Radicalism, Extremism, and International Violence) და „შენგენის შეთანხმებას“. ასევე მიუთითებს ამ პოლიტიკის შექმნის რამდენიმე მამოძრავებელ ფაქტორზე, მათ შორის ისეთ საერთაშორისო გამოწვევებზე, როგორებიცაა: თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადთა მზარდი რაოდენობა, 1990-იან წლებში რუსული ორგანიზებული დანაშაულის მიერ შექმნილი საფრთხეები და კიბერდანაშაულის საფრთხე.

მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა (JHA) პოლიტიკა ეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა საერთაშორისო დანაშაული და ტერორიზმი, თავშესაფარი, იმიგრაცია, პოლიცია და სასამართლო თანამშრომლობა.

„რომის ხელშეკრულებაში“ არაფერია ნათქვამი მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების შესახებ. ევროგაერთანების არსებობის პირველ წლებში წევრ სახელმწიფოთა თანამშრომლობას ფრაგმენტული და არაკოორდინირებული ხასიათი ჰქონდა, არ გააჩნდა მიზანი და ინსტიტუციური მონყობა. ამ მხრივ, ევროგაერთიანებაზე აქტიურად ევროპის საბჭო საქმიანობდა. განიხილავდა სისხლის სამართლისა და ადამიანის უფლებათა საკითხებს,

იბრძოდა საერთაშორისო კონვენციების მიღებისათვის და დანაშაულში ეჭვმიტანილი დამნაშავეების გადაცემისა და ექსტრადიციისათვის, ატარებდა შეკრებებს და შინაგან საქმეთა მინისტრებს მოუწოდებდა, უფრო მულტინაციონალური მიდგომებით ეხელმძღვანელათ. რაც შეეხება ევროგაერთიანებას, მისი საქმიანობა ძირითადად ეკონომიკური ინტეგრაციით შემოიფარგლებოდა; მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეებში კოორდინირებული პოლიტიკის გატარება მისი საქმიანობის სფეროში არ შედიოდა.

1967 წელს ხელი მოაწერეს „ნეპალის კონვენციას" ევროგაერთიანების ნევრი ქვეყნების საბაჟო სამსახურების თანამშრომლობის შესახებ, თუმცა ვერ ვიტყვით, რომ ეს ინიციატივა ევროგაერთიანებიდან მოდიოდა (Hobbing, 2003, გვ. 8). კონვენცია სახელმწიფოების პოლიციებსა და საბაჟო უწყებებს ნებას რთავდა, ტრანსსასაზღვრო ქვეყნებში სისხლის სამართლის დანაშაულში ეჭვმიტანილების თვალთვალი განეხორციელებინათ. კონვენციის უმთავრეს დამსახურებად ეროვნულ მთავრობებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა უნდა ჩაითვალოს. 1997 წელს ნეპალის კონვენცია ევროკავშირის საბაჟო უწყებათა ურთიერთდახმარებისა და თანამშრომლობის კონვენციით შეცვალეს, რომელიც „ნეპალ II"-ის სახელითაა ცნობილი.

1971 ნელს შეიქმნა „პომპიდუს ჯგუფი" (ჯგუფს სახელი ეწოდა საფრანგეთის პრეზიდენტის ჟორჟ პომპიდუს პატივსაცემად), რომლის მიზანიც ნარკოტიკების უკანონო გამოყენებისა და ტრეფიკინგთან დაკავშირებული გამოცდილების გაზიარება იყო (მოგვიანებით შეუერთდა ევროპის საბჭოს). ასევე შეიქმნა TREVI-ჯგუფი, რომლის მიზანიც ანტიტერორისტული საქმიანობის კოორდინირება იყო. ჯგუფს მანდატი 1985 ნლის შემდეგაც გაუგრძელეს; მისი უფლებამოსილების სფეროში შედიოდა ნარკოტრეფიკინგისა და ორგანიზებული დანაშაულის კონტროლი. თანამშრომლობას მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეებში სტიმული მისცა „შენგენის შეთანხმებამაც", რომლის იმპლემენტაციამაც ხელი შეუწყო პოლიციებისა და სასამართლოთა თანამშრომლობას, სავიზო პოლიტიკის ჰარმონიზაციას, უკანონო იმიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლას და თავშესაფრისა და ექსტრადიციის საკითხების დახვეწას. შეიქმნა შენგენის საინფორმაციო სისტემა, რომელიც პოლიციასა და საბაჟო სამსახურებს აჩვენებს იმ ინდივიდთა მონაცემთა ბაზას, რომელთა შესვლაც არასასურველია შენგენის ქვეყნებში და რომლებზეც საგანგებო კონტროლის განხორციელებაა საჭირო. 1990 წელს ევროგაერთიანების თორმეტმა სახელმწიფომ (EC-12) ხელი მოაწერა „დუბლინის კონვენციას" თავშესაფრის შესახებ. კონვენცია განსაზღვრავს, რომელ სახელმწიფოს აქვს მესამე ქვეყნის მოქალაქის მხრიდან თავშესაფრის მოთხოვნით შემოსული განაცხადის განხილვის უფლება, რაც ნიშნავს, რომ თავშესაფრის მაძიებლები თავად ვეღარ აირჩევენ მათთვის საუკეთესო ვარიანტს. 2003 წელს „დუბლინის კონვენცია" „დუბლინის რეგულაციამ" ჩაანაცვლა, რომლის თანახმადაც, თავშესაფრის მაძიებლებმა (გამონაკლისი შემთხვევების გარდა) თავშესაფრის მოთხოვნით ევროკავშირის იმ სახელმწიფოს უნდა მიმართონ, რომლითაც ევროკავშირის ტერიტორიაზე შედიან.

გაერთიანების წევრმა სახელმწიფოებმა თანამშრომლობის ადრეულ ეტაპზე კარგი გაკვეთილი მიიღეს და როცა 1990-იან წლებში უფრო სტრუქტურიზებული და კონცენტრირებული პოლიტიკის შექმნის საჭიროება დადგა, მათ ამ მხრივ უკვე გარკვეული ცოდნა და გამოცდილება ჰქონდათ. თუმცა თითოეულ წევრ სახელმწიფოში ჯერ კიდევ მოქმედებდა საკუთარი მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სისტემა. ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულების შემდეგ რეფორმების გატარებისა და თანამშრომლობის საჭიროება უფრო მწვავედ დადგა; ტვირთი ყველას ერთად

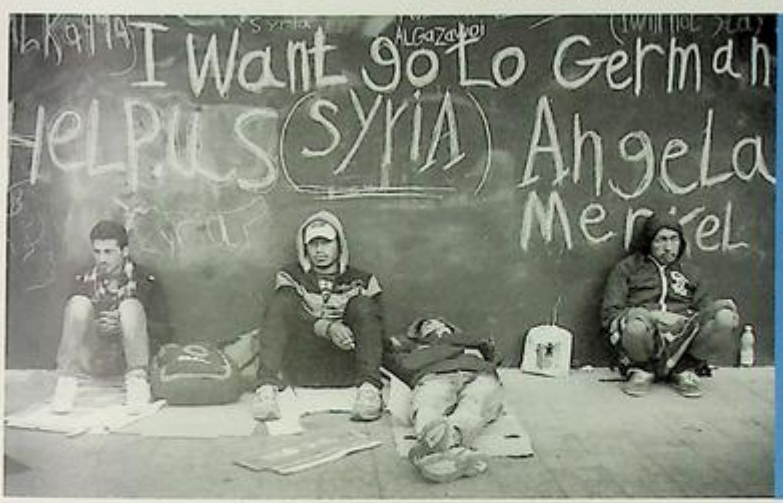
უნდა ეზიდა. კომუნიზმის დამარცხების შემდეგ გააქტიურდნენ რუსული კრიმინალური ბანდები; ბალკანეთის სამოქალაქო ომების შემდეგ თავშესაფრის მაძიებელთა განახცადების რაოდენობამ საგრძნობლად იმატა; აშ-შ-ში 2001 წლის სექტემბერში მომხდარი ტერორისტული აქტის შემდეგ კი ცხადი გახდა, რომ ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად უფრო ინკლუზიური და სტრუქტურიზებული მიდგომის შემუშავება სჭირდებოდათ.

ლაპარაკი გაერთიანების საქმიანობაში მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების ოფიციალურად ჩართვაზე ჯერ კიდევ „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" მიღებამდე დაიწყო. მაშინ შეეცადნენ, მართლმსაჯულება, საშინაო საქმეები და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა ერთ სტრუქტურაში მოექციათ. თუმცა სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაკარგვის შიშით მხარეებმა შეთანხმებას ვერ მიაღწიეს: ვესტფალიის ზავის შემდეგ უსაფრთხოება სახელმწიფოს ძალაუფლების საკვანძო საკითხად იქცა. ის დღემდე უამრავ შეკითხვას ბადებს დემოკრატიის, სამოქალაქო თავისუფლებისა და იმ როლის შესახებ, რომელიც მთავრობამ ადამიანების ცხოვრებაში უნდა შეასრულოს. „მაასტრიხტის ხელშეკრულების" მიღებისას გარკვეულ კომპრომისს მაინც მიაღწიეს და პოლიციისა და სასამართლოს თანამშრომლობის საკითხი ევროგაერთიანების სამი „საყრდენიდან" ერთ-ერთად აღიარეს (პირველი ორი იყო ევროგაერთიანება და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა), რაც ნიშნავდა, რომ თანამშრომლობა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეებში სამთავრობათაშორისო დონეზე განხორციელდებოდა, გადაწყვეტილებები კი ერთსულოვნად იქნებოდა მიღებული. შეთანხმების მიუღწეველობამ ხელი ვერ შეუშალა პოლიციათა ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის სწრაფ ზრდას: პროცესს ახლად შექმნილი „ევროპის პოლიციის ოფისი" („ევროპოლი") ხელმძღვანელობდა, რომელმაც საქმიანობა სრულად 1999 წელს დაიწყო.

კონსტიტუციური ცვლილება „ამსტერდამის ხელშეკრულებით" განხორციელდა. სამთავრობათაშორისო მიდგომების გამო ევროპელთა უკმაყოფილება მატულობდა, ამიტომაც „ამსტერდამის ხელშეკრულებით" შეეცადნენ, ჩვეულებრივ ევროპელთა თვალში ევროინტეგრაცია უფრო მისაღებად ექციათ. ხელშეკრულებამ გამოაცხადა, რომ შეიქმნა „თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის სივრცე". შენგენის შეთანხმება ევროკავშირის კანონმდებლობაში (acquis communautaire) შეიტანეს (არმიერთების უფლება დაუტოვეს დიდ ბრიტანეთს, დანიასა და ირლანდიას) და თავშესაფრის, იმიგრაციისა და სასამართლო თანამშრომლობის საკითხებიც ევროკავშირის პასუხისმგებლობაში გადაიტანეს. 1999 წლის ოქტომბერში ტამპერის ევროპულ საბჭოზე შეთანხმდნენ სამოქმედო გეგმაზე, რომლითაც საზღვრებზე თავისუფალი გადაადგილებით შექმნილი პრობლემების მოგვარებისას უნდა ეხელმძღვანელათ. მიიღეს 60 ინიციატივა, რომლებიც 2004 წლამდე უნდა განხორციელებულიყო. ინიციატივები თავშესაფრის, იმიგრაციისა და ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის საკითხებს მოიცავდა.

2001 წლის ტერორისტულმა აქტებმა ევროკავშირის მთავრობები აიძულა, ნაჩქარევი ზომები მიეღოთ იმ საფრთხეების აღსაკვეთად, რომლებსაც კავშირის შიდა საზღვრების მოშლა უქადდათ. იმის გამო, რომ ევროკავშირის ფარგლებში გადაადგილება გაადვილებული იყო, საჭირო გახდა მისი გარე საზღვრების განსაკუთრებული სიმკაცრით დაცვა (იხ. Wolff, et al., 2009). 2004 წელს ევროპულმა საბჭომ მიიღო „ჰააგის პროგრამა", რომელშიც ჩამოთვლილი იყო ევროკავშირის პოლიტიკის 10 პრიორიტეტი, მათ შორის:

- ფუნდამენტური უფლებებისა და მოქალაქეობის განმტკიცება.
- ტერორიზმზე სრულმასშტაბიანი რეაგირება.



ილუსტრაცია 25.1: 2015 წლის სირიის სამოქალაქო ომის ლტოლვილები ბუდაპეშტის რკინიგზის სადგურზე იცდიან იმ იმედით, რომ გერმანიაში გადასვლის ნებას მისცემენ.

წყარო: iStock/csakist

- დაბალანსებული მეთოდის შემუშავება კანონიერი და უკანონო იმიგრაციის შემთხვევაში.
- ევროკავშირის გარე საზღვრების ინტეგრირებული მართვა.
- თავშესაფრის მიცემის საერთო პროცედურების შემუშავება.
- გარკვეული ზომების მიღება იმიგრანტთა თემების უკეთ ინტეგრირებისთვის.
- ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ საბრძოლველად სტრატეგიული მიდგომის შემუშავება.

„ლისაბონის ხელშეკრულების" მიღებისა და სამსაყრდენიანი სისტემის გაუქმების შემდეგ მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები ევროკავშირის ძირითადი პოლიტიკური მიმართულებების სფეროში გადავიდა; ამ საკითხებზე გადაწყვეტილებები სამთავრობათაშორისო დონეზე აღარ მიიღებოდა. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირში ამ მხრივ ერთიანი პოლიტიკა არსებობს. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი და ირლანდია „შენგენის შეთანხმებას" არ მიუერთდნენ, თუმცა მისი (შენგენის შეთანხმების) და დუბლინის კონვენციის წევრები ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოებიც (ისლანდია, ნორვეგია და შვეიცარია) კი არიან. მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეებში „გადმოღვრის" ეფექტის ძირითადმა კონცეფციებმა (ინკრემენტალიზმი და კომპრომისი) ყველაზე მეტად იჩინა თავი; ზოგადად თანამშრომლობაზე უფრო მეტი აქცენტი კეთდება, ვიდრე ჰარმონიზაციაზე, რის გამოც კომპეტენციები გაზიარებულია ევროპულ, სახელმწიფო და ქვესახელმწიფო დონეებზე (Lavenex, 2014).

ინსტიტუციური თვალსაზრისით, მოვლენები პოლიტიკური პროცესების პარალელურად წარიმართა. ევროკავშირის სპეციალიზებულ სააგენტოთა შორის ყველაზე თვალსაჩინო და მნიშვნელოვანია „ევროპოლი"; ასევე მნიშვნელოვანია „ევროიუსტისა" და ევროკავშირის სამართალდამცავი სააგენტო (დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. თავი 15). მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების კონკრეტულ სფეროებს ევროპის ნარკოტიკებისა და ნარკოდამოკიდებულების მონიტორინგის ცენტრი (European Mon-

itoring Centre for Drugs and Drug Addiction), ფუნდამენტური უფლებების ევროპული სააგენტო (European Fundamental Rights Agency) და ფრონტექსი (Frontex) განიხილავს. ამ უკანასკნელის პასუხისმგებლობაში შედის ევროკავშირის გარე საზღვრების საკონტროლო ზომების კოორდინაცია. 1999 წელს ევროკომისიის ფარგლებში შეიქმნა ახალი გენერალური დირექტორატი. „ლისაბონის ხელშეკრულების" მიღებისა და სამსაყრდენიანი სისტემის შექმნის შემდეგ მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები ევროკავშირის ძირითადი პოლიტიკების სფეროში გადავიდა; მართლმსაჯულებას და საშინაო საქმეებს მოგვიანებით სახელი შეუცვალეს და მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების დირექტორატი (Justice, Liberty and Security) უწოდეს. 2010 წელს დირექტორატი ორად გაიყო: მართლმსაჯულებისა და მომხმარებელთა საქმეების დირექტორატებად. მართლმსაჯულების დირექტორატი ევროკავშირში თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფაზეა პასუხისმგებელი, მიგრაციისა და საშინაო საქმეების დირექტორატის პასუხისმგებლობის სფეროში კი უსაფრთხოება და მიგრაციის საკითხები შედის. მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეები ევროპული საბჭოსა და ევროპარლამენტის დღის წესრიგის საკვანძო საკითხი გახდა.

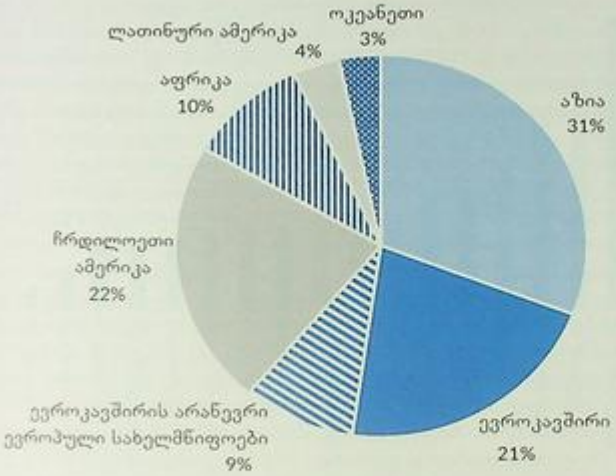
მიგრაცია

ალბათ არ მოიძებნება სხვა საკითხი, რომელმაც ისე სწრაფად გადაინაცვლა ევროკავშირის დღის წესრიგის მთავარ პრიორიტეტთა შორის ან იმდენად ემოციური და პოლიტიკური დატვირთვის მატარებლად იქცა, როგორიც მიგრაციაა. მიუხედავად იმისა, რომ მიგრაცია ათასწლეულების განმავლობაში იყო ევროპის დემოგრაფიული ლანდშაფტის შემადგენელი ნაწილი, ის, თავისი მასშტაბების ზრდისა და მოდელის ცვლილების გამო, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ უფრო კომპლექსური გახდა. პარსონისა და სმიდინგის (2006ბ, გვ. 1) მტკიცებით, ეს ცვლილება რეგიონში „ისტორიულ ტრანსფორმაციას" უდრის; ერთ დროს ევროპელები ძირითადად თავიანთ საზღვრებში ან ევროპულ სახელმწიფოებში მიმდინარე დემოგრაფიული ცვლილებებით ინტერესდებოდნენ. 1950-იანი წლებიდან კი ამ საკითხს ახალი და უფრო რთული განზომილება შეემატა სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფისა და რელიგიური აღმსარებლობის წარმომადგენელთა მიგრაციის გამო. იმიგრაცია ევროკავშირის უნიკალური პრობლემა არ არის, მის წინაშე თითქმის ყველა ინდუსტრიული ქვეყანა და განვითარებადი ეკონომიკა დგას, რომლებიც სამუშაო ადგილებისა და შესაძლებლობების წყაროდ იქცნენ და ადამიანებს მაგნიტივით იზიდავენ. იმიგრანტთა მზარდი რაოდენობა კი სერიოზული გამოწვევების წინაშე აყენებს ისედაც ხალხმრავალ ევროპას. უამრავი აფრიკელის, ახლოაღმოსავლელის, სამხრეთაზიელისა და მუსლიმის ჩამოსვლა რასობრივ და რელიგიურ დაძაბულობას იწვევს, რასაც მემარჯვენე ანტიიმიგრანტული პოლიტიკური პარტიების აღზევება მოჰყვა.

კანონიერი მიგრაცია

გაეროს მონაცემებით, 1990-2017 წლებში საერთაშორისო მიგრანტთა რაოდენობა მთელი მსოფლიოს მასშტაბით ორ მესამედზე მეტით გაიზარდა. ეს რიცხვი 1990 წელს 152 მილიონს შეადგენდა, 2017 წელს კი 258 მილიონს მიაღწია (ამ პერიოდში მსოფლიოს მოსახლეობამ 40%-ით მოიმატა). ამ რაოდენობიდან 55 მილიონი (21%) ევროპაში შევიდა და მთელი რეგიონის მოსახლეობის 11% შეადგინა (UN Population Division, 2017), თუმცა სხვადასხვა ქვეყნის მონაცემები ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება;

დიაგრამა 25.1 *მიგრანტთა გლობალური წილი*

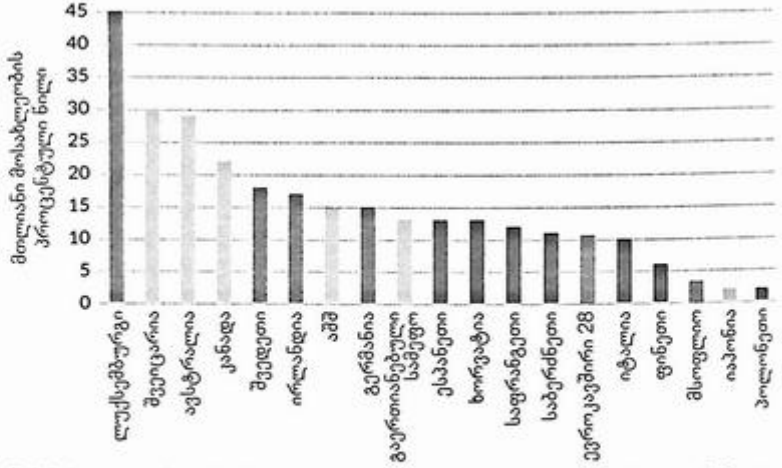


წყარო: გაეროს მოსახლეობის განყოფილების მონაცემებზე დაყრდნობით (2017 წ.). ანალიზი 2017 წლის მონაცემებია.

მაგალითად, დანიაში მიგრანტების რაოდენობა 180%-ით გაიზარდა, ბრიტანეთში – 142%-ით, გერმანიასა და საბერძნეთში გაორმაგდა, საფრანგეთში მხოლოდ 34% შეადგინა, პოლონეთში კი 43%-ით შემცირდა. მართალია, აბსოლუტური რიცხვები საკმაოდ შთამბეჭდავია, მაგრამ მსოფლიოს სხვა ნანილებშიც ზრდის იგივე ან უფრო მაღალი ტემპი შეინიშნება: მიგრაცია 115%-ით გაიზარდა შეერთებულ შტატებში, 250%-ით – სამხრეთ აფრიკაში, 540%-ით – არაბეთის გაერთიანებულ საემიროებში, 2500%-ით კი – სამხრეთ კორეაში. ეჭვგარეშეა, რომ მიგრაცია გლობალურ ფენომენად იქცა, რომელსაც სხვადასხვა ფაქტორი აძლევს ბიძგს, მათ შორის ეკონომიკური შესაძლებლობა, გამარტივებული მოგზაურობა, ხელფასებს შორის არსებული სხვაობა, განათლების შესაძლებლობა, ეკონომიკური ვარდნა, ომი და ბუნებრივი ან ადამიანის მიერ გამოწვეული კატასტროფები.

ევროკავშირის მასშტაბით ამ სიის თავში ლუქსემბურგია, რომლის მოსახლეობის 40% სხვა ქვეყანაშია დაბადებული, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ მუშახელს ლუქსემბურგის რეზონანსული ეკონომიკა და ლიბერალური საიმიგრაციო კანონები იზიდავს, განსაკუთრებით კათოლიკური ევროპის ქვეყნებიდან (ლუქსემბურგში მიგრანტი უმცირესობის დიდ უმრავლესობას პორტუგალიელები შეადგენენ). სკალის მეორე ბოლოში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს არიან. „ცივი ომის" პერიოდში ამ რეგიონში მიგრაცია იშვიათობას წარმოადგენდა. დღეს ეს ქვეყნები ძირითადად მუშახელის ექსპორტიორები არიან და არა იმპორტიორები (იხ. დიაგრამა 25.2), მაგრამ თუ ზოგიერთი დასავლეთევროპული სახელმწიფოს მაგალითით ვიმსჯელებთ, არ არის გამორიცხული, ტენდენცია მათშიც შეიცვალოს. მაგალითად, ესპანეთი, ირლანდია, იტალია, პორტუგალია და საბერძნეთი ერთ დროს ემიგრანტთა წყარო ქვეყნები იყო, ეკონომიკური ზრდის პირობებში კი მათ ალბანეთიდან, ბულგარეთიდან, ეგვიპტიდან, მაროკოდან, პოლონეთიდან, რუსეთიდან, უკრაინიდან და ლათინური ამერიკის ქვეყნებიდან უამრავი ადამიანი მიიწყდა. მართალია, მოვლენათა ასეთი განვითარება გლობალური ფინანსური კრიზისის შემდგომ პე-

დიაგრამა 25.2 *იმიგრანტების პროცენტული წილი მოსახლეობაში*



შენიშვნა: ევროკავშირი 10.4% გაერთიანებული სამეფოს გარეშე. მუქ ლურჯად აღნიშნულია ევროკავშირის ქვეყნები.

წყარო: გაეროს მოსახლეობის განყოფილების მონაცემებზე დაყრდნობით (2017 წ.). 2017 წლის მონაცემები.

რიოდში შეიცვალა, მაგრამ ეს ტენდენცია ცხადყოფს, როგორ შეიძლება ნარიმართოს მოვლენები ეკონომიკური აღმასვლის პირობებში.

იმ ტიპის „ნაციონალურმა იდენტობამ", რომელიც მე-3 თავში განვიხილეთ, ევროპაში ჯერ კიდევ დიდი ხნის წინ გამიჯნა „ჩვენ" და „ისინი". იმიგრაციისადმი სამართლებრივი და პოლიტიკური რეაქცია ერთგვაროვანი ნამდვილად არ ყოფილა. პირველ მსოფლიო ომამდე რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ევროპის საზღვრები საკმაოდ გახსნილი იყო (ხშირად მოგზაურთა დიდ ნაწილს პასპორტიც კი არ ჰქონდა), მაგრამ იმ დროს ევროპელებს ნაკლებად ჰქონდათ მოგზაურობის სურვილი ან შესაძლებლობა, რის გამოც „უცხოელები" იშვიათობას წარმოადგენდნენ. რეგულაციები პირველი მსოფლიო ომის წინ და შემდგომ პერიოდში გამკაცრდა. იმიგრაცია დღის წესრიგის მნიშვნელოვან საკითხად 1950-60-იან წლებში საერთაშორისო მასობრივი მოგზაურობის გაიაფებასთან ერთად იქცა. თუმცა იმხანად ევროპულ მთავრობებს ნაკლებად აინტერესებდათ სხვა ევროპელთა გადაადგილება, მათ ყურადღებას ძირითადად შემოსულ არაევროპელთა (უმეტესად ალჟირელების – საფრანგეთში, თურქი მუშახელის – გერმანიაში და ინდოელებისა და სამხრეთაზიელების – დიდ ბრიტანეთში) ნაკადები იპყრობდა. საიმიგრაციო პოლიტიკა ძირითადად სახელმწიფო დონეზე იქმნებოდა და მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო პოლიტიკები ამ მხრივ გარკვეულ შეზღუდვებს აწესებდა, მიგრანტებს ეს ევროკავშირში შესვლაში ხელს ვერ უშლიდა.

უკანონო მიგრაცია

ლეგალური მიგრაციის მართვა შესაძლებელია მიგრანტთა შემოსული რაოდენობის გათვალისწინებით, იმ სახელმწიფოთა მიხედვით, საიდანაც შემოდიან და იმ სამუშაო ადგილების მიხედვით, რომლებსაც იკავებენ. უკანონო მიგრაციის მართვა კი სრულიად განსხვავებულ პრობლემებს წარმოშობს.

უკანონო იმიგრანტებს სხვადასხვა ტერმინით მოიხსენიებენ: არალეგალური, უსაბუთო, ფარული, არაკანონიერი, უწესო. უკანონო მიგრანტები სხვადასხვა მიზეზით გადაადგილდებიან. როგორც წესი, ისინი არაკვალიფიციური მუშახელია და მიზნების მისაღწევად ხშირად უკიდურეს ზომებსაც მიმართავენ ხოლმე, სხვა ქვეყანაში შესაღწევად არც ტრავმებს გაურბიან და არც სიკვდილის საფრთხეს. ხშირად გაყალბებული აქვთ საბუთები და ვინაობა, ხშირია ადამიანების ტრეფიკინგი, კონტრაბანდა და პროსტიტუცია, რაც ორგანიზებული დანაშაულის ნიშნებს ატარებს. სამიზნე ქვეყანაში შეღწევის შემდეგ უკანონო მიგრანტები საზოგადოებას ემიჯნებიან და ლეგალურ მიგრანტებზე მეტად უჭირთ ადაპტაცია და ინტეგრაცია.

უკანონო იმიგრაციის ბუნებიდან გამომდინარე, ძნელია რამის დაზუსტებით თქმა მისი მასშტაბების შესახებ. არსებული სტატისტიკური მონაცემები მხოლოდ ვარაუდად შეიძლება მივიჩნიოთ. „ევროსტატის“ მონაცემებით, ევროკავშირში დღეს 400000-იდან 600000-მდე უკანონო იმიგრანტია, რამაც პიკს 2015 წელს სირიის სამოქალაქო ომის ფონზე მიაღწია, როდესაც ქვეყნიდან 2 მილიონი ადამიანი გავიდა. (Eurostat, 2017b). (შედარებისთვის, უკანონო იმიგრანტთა რაოდენობა, რომლებიც, სავარაუდოდ, აშშ-ში ცხოვრობენ, დაახლოებით 10.5 მილიონია (Passel, 2019). 2018 წელს ევროკავშირში არალეგალურად შეღწევის მსურველთა რაოდენობა რეკორდულ ნიშნულამდე დაეცა და 150,000 შეადგინა (Frontex, 2019), თუმცა ამ რაოდენობაში არ შედიან ევროკავშირში არალეგალურად მყოფნი, რომლებიც ვერ გამოავლინეს.

განვიხილოთ, რომელი ქვეყნებიდან ჩადის ევროკავშირში ყველაზე მეტი უკანონო იმიგრანტი. „ფრონტექსის“ ცნობით, მისი საზღვრების უკანონოდ გადაკვეთის მცდელობაში ყველაზე ხშირად მხილებულნი არიან ალბანეთის, პაკისტანის, ალჟირის, ირანის, გვინეის, ბანგლადეშის, თურქეთისა და სირიის მოქალაქეები. აფრიკელ უკანონო ემიგრანტთა დიდი ნაწილი ესპანეთსა და კანარის კუნძულებზე შედის. ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებიდან და სამხრეთ აზიიდან ძირითადად სახმელეთო გზით შედიან – თურქეთის გავლით საბერძნეთში გადადიან; ბალკანეთის დასავლეთი ნაწილი მსოფლიოს მიგრანტთა მთავარ სატრანზიტო ადგილად იქცა. უკანონო მიგრანტთა მნიშვნელოვანი წყაროა აღმოსავლეთ ევროპის ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნებიც, რომლებიც სხვა ქვეყნებიდან შემოსულთა სატრანზიტო ადგილებადაა ქცეული.

ევროგაერთიანებაში საიმიგრაციო პოლიტიკის კოორდინაციის აუცილებლობაზე ჯერ კიდევ 1970-იან წლებში ალაპარაკდნენ. თუმცა ამ საკითხმა სერიოზული ყურადღება 1980-იანებში, ერთიანი ბაზრის დასრულების შემდეგლა მიპყროა. საჭიროდ მიიჩნიეს ევროკავშირის მასშტაბით საერთო მიდგომის შემუშავება (Luedtke, 2006). მართალია, პოლიტიკის ცვლილებაზე ბევრს ლაპარაკობენ, მაგრამ გადამწყვეტ ზომებს ნაკლებად იღებენ. საიმიგრაციო პოლიტიკის განხილვას აძნელებს მითები, სტერეოტიპები და დისკრიმინაციული განცხადებები. ტამპერეს ევროპულ საბჭოზე შეთანხმდნენ მთელი ევროკავშირის მასშტაბით საერთო პოლიტიკის მიღების საჭიროებაზე, რომელშიც თანაბრად იქნება გათვალისწინებული ჰუმანიტარული და ეკონომიკური საჭიროებები, უზრუნველყოფილი იქნება მესამე ქვეყნების მოქალაქეების სამართლიანი მოპყრობა და იმიგრანტთა ქვეყნებთან შეთანხმება.

თუმცა მას შემდეგ რამდენიმე საკითხზე თუ შეთანხმდნენ, მათ შორის: ოჯახის გაერთიანების შემთხვევაზე; იმ შემთხვევაზე, როცა მესამე ქვეყნების მოქალაქეები ევროკავშირში გარკვეული დროის (მინიმუმ ხუთი წლის) მანძილზე ცხოვრობენ, ასევე სტუდენტთა და მეცნიერთა სტა-

ტუსზე. სამუშაოები ჩატარდა ევროკავშირის გარე საზღვრების მართვის თვალსაზრისითაც, გაუმჯობესდა თანამშრომლობა პოლიციის ძალებსა და საზღვრის დაცვის სამსახურს შორის. თუმცა ევროკავშირის იმიგრაციის საერთო პოლიტიკა ჯერაც არ არსებობს. მიზეზი, გარკვეულწილად, იმიგრაციისადმი ეროვნულ დონეზე საზოგადოების წინააღმდეგობაა, რომლის გამოც ევროკავშირის ჰარმონიზებულმა პოლიტიკამ მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა, მიუხედავად იმისა, რომ ის, შესაძლოა, ეროვნულ კანონებზე გაცილებით უფრო ლიბერალური (ან მკაცრი) იყოს. მრავალთა აზრით, წევრმა სახელმწიფოებმა თავად უნდა გადაწყვიტონ, რამდენ იმიგრანტს მიიღებენ; ზოგი თვლის, რომ ევროპაში უკვე ისედაც ბევრი ხალხია, რის გამოც ევროკავშირმა საზღვრების გადაკვეთა კი არ უნდა გაამარტივოს, არამედ უნდა გაამკაცროს.

2008 წელს მიიღეს პაქტი იმიგრაციასა და თავშესაფრის შესახებ, რომლის უმთავრესი მიზანი ევროკავშირში უკანონო იმიგრაციის შემცირება და კვალიფიციური მუშახელის იმიგრირების გაუმჯობესებული მართვა იყო. პაქტს სამართლებრივზე მეტად პოლიტიკური დატვირთვა ჰქონდა. იგი ნევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებდა, უკანონო იმიგრანტებისათვის მასობრივი ამნისტია არ გამოეცხადებინათ (როგორც ეს წარსულში იტალიამ და ესპანეთმა გააკეთა) და საბუთების არმქონე იმიგრანტები ქვეყნის ტერიტორიაზე არ გაეჩერებინათ. პაქტმა საფუძველი ჩაუყარა 2009 წელს ევროკავშირის „ცისფერი ბარათის" შემოღებას, რომელიც აშ-ის „მწვანე ბარათის" ანალოგიურია და მფლობელს ევროკავშირის ტერიტორიაზე ლეგალურად ცხოვრებისა და მუშაობის უფლებას აძლევს. ბარათის შემოღების მიზანი ევროკავშირში კვალიფიციური მუშახელის მოზიდვა იყო. ვერ თანხმდებიან, იმიგრაციის რომელი ფორმა უნდა იქნეს მიჩნეული ლეგალურად (Lavenex, 2014) (მაგ., უნდა გავრცელდეს თუ არა ოჯახთან შეერთების უფლება 12 წლის ასაკს ზემოთ ბავშვებზე). აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები კი ამტკიცებენ, რომ „ცისფერი ბარათის" შემოღება მიზანშეწონილი მას შემდეგღა იქნებოდა, რაც ევროკავშირის სახელმწიფოების მოქალაქეებს გადაადგილების სრული თავისუფლება მიენიჭებოდათ.

მართალია, იმიგრაცია ევროკავშირისთვის უმთავრესი პრობლემაა, მაგრამ არც ის უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ხშირად ემიგრაციაც პრობლემაა და საკმაოდ ძველიც. ვერ ვიტყვით, რომ ადამიანები გადაადგილების სტიმულს კარგავენ. შინ შექმნილი ეკონომიკური პრობლემების გამო მრავალი ევროპელი სამუშაოს საძებნელად საზღვარგარეთ მიდის, რასაც „ტვინების გადინება" და კვალიფიციური მუშახელის კარგვა მოსდევს. ზუსტი მონაცემები არ არსებობს, მაგრამ დაბეჯითებით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ბოლოდროინდელი რეცესიის პირობებში უფრო მეტი ადამიანი გავიდა ესპანეთიდან, პორტუგალიიდან, ირლანდიიდან, სლოვენიიდან და კვიპროსიდან, ვიდრე იქ შევიდა. პროფესიონალი კადრების კარგვის გამო შეშფოთებას გამოთქვამენ საფრანგეთში, გერმანიასა და იტალიაში. აქამდე მიგრაცია ერთი ევროპული ქვეყნიდან მეორეში ხორციელდებოდა, ახლა კი სულ უფრო მეტი ადამიანი გადის ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ, მაგ., ესპანელები და პორტუგალიელები ლათინურ ამერიკაში მიემგზავრებიან (Boudreaux and Prada, 2012).

იმიგრაციის შესახებ მიმდინარე დებატების ერთ-ერთი თემაა ევროპის მოსახლეობის დაბერება და რაოდენობრივად შემცირება. პენსიონერ და შრომისუნარიან მოსახლეობას შორის სასწორის პინა პირველის მხარესაა გადაბრილი. შეშფოთებას გამოთქვამენ იმის გამო, რომ ეკონომიკური ზრდისა და არსებული სოციალური დაცვის შენარჩუნება მალე შეუძ-

ლებელი გახდება. ზოგიერთები ამტკიცებენ, რომ ევროპის მოსახლეობა მხოლოდ იმიგრანტთა რაოდენობის მატების ხარჯზე შეიძლება გაიზარდოს, რასაც ის ფაქტი ამყარებს, რომ 1990-იანი წლების შემდეგ ევროკავშირის მოსახლეობა მართლაც იმიგრაციის ხარჯზე იმატებს. მხოლოდ ბუნებრივი გზის იმედად ყოფნის შემთხვევაში ევროპის მოსახლეობის ზრდის ტემპი 2014 წელს ნულს მიაღწევდა; მოსახლეობის ზრდა იმიგრაციის დამსახურებაა (ევროსტატი, 2018d). მაგრამ ახალ იმიგრანტთა დიდი უმრავლესობა არც თეთრკანიანია და არც ქრისტიანი, რაც მკაცრი გამოცდის წინაშე აყენებს ევროპული საზოგადოების მიერ აღიარებულ პროგრესულ ღირებულებებს. გაჩნდა დაძაბულობა რასობრივი და რელიგიური არატოლერანტობის გამოც, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა მემარჯვენე და ანტიიმიგრანტული პარტიების მხარდამჭერთა რაოდენობა. მათ შთამბეჭდავ შედეგებს მიაღწიეს ეროვნულ არჩევნებში ავსტრიაში (სადაც „თავისუფლების პარტიამ" საკმარისი მანდატები მოიპოვა კოალიციურ მთავრობაში შესასვლელად), ბელგიაში, დანიაში, საფრანგეთში, ნიდერლანდებსა და შვედეთში, ასევე სხვა ქვეყნების ადგილობრივ არჩევნებში (იხ. Art, 2011; Lazaridis et al., 2016).

ჩამოყალიბების პროცესში მყოფი პოლიტიკა თავშესაფრის მაძიებლობის შესახებ

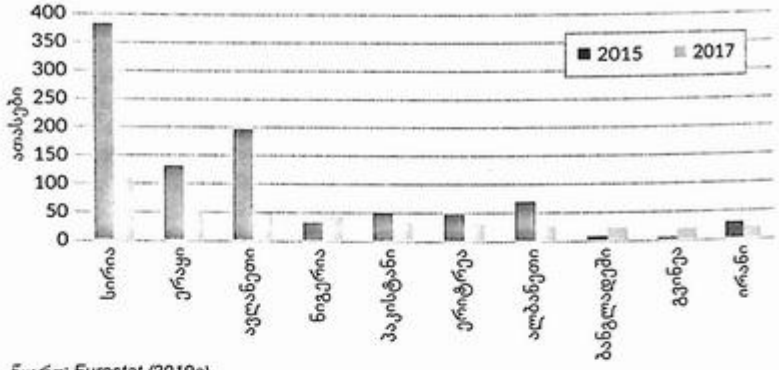
თავშესაფრის პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მცდელობები 1980-იან წლებში დაიწყო განცხადებების რაოდენობის მკვეთრი ზრდის ფონზე. ბევრი მათგანის მიზეზი „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ გაჩენილი მცირე ომები და ეთნიკური კონფლიქტები იყო, რომელთა მსხვეპლიც ხშირად მშვიდობიანი მოსახლეობა ხდებოდა. ახალხან თავშესაფრის მაძიებელთა განცხადებებმა იმატა ავღანეთისა და ერაყის ომების, სირიის სამოქალაქო ომისა და აფრიკის რამდენიმე სახელმწიფოში არსებული არასტაბილურობის გამო. ერთ-ერთი გამოწვევაა თავშესაფრის ნამდვილი მაძიებლებისა და ეკონომიკური მიგრანტების განსხვავება, რის გამოც 1990-იან წლებში ევროკავშირის რამდენიმე სახელმწიფომ (ბალკანეთის სამოქალაქო ომების ფონზე) თავშესაფრის შესახებ არსებული ლიბერალური კანონები გაამკაცრა.

თავშესაფრის მაძიებლების საკითხი ლტოლვილთა უფრო ფართო გლობალური პრობლემის მცირე ნაწილია, მაგრამ ის ევროკავშირისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია; გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის მიერ მოწოდებული მონაცემების მიხედვით (გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარი, 2017), „ევროკავშირი 28"-ში თავშესაფრის მოთხოვნის ყველაზე მეტი განცხადება 2008-17 წლებში შევიდა; სამიზნე სამი ძირითადი ქვეყანაა: გერმანია, იტალია და საფრანგეთი, რაც 2017 წელს 25%-ით აღემატებოდა აშშ-ში შესული მსგავსი განცხადებების რაოდენობას. თავშესაფრის მაძიებელთა უმეტესობა ახლო აღმოსავლეთიდან, რუსეთიდან, ბალკანეთიდან და აფრიკის პრობლემური ქვეყნებიდანაა. ბოლო დროს თავშესაფრის მოთხოვნის ყველაზე მეტი განცხადება შემოდის სირიიდან, ერაყიდან და ავღანეთიდან (იხ. დიაგრამა 25.3).

თავშესაფარი ინდივიდის მცდელობა, მოიპოვოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობა, როდესაც თავის ქვეყანაში სიკვდილის, წამების ან დევნის საფრთხე ემუქრება.

ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყანა 1950 წლის ჟენევის კონვენციის ხელმომწერია, რაც მათ ლტოლვილების დაცვას ავალდებულებს, კერძოდ, არ უნდა დაუშვან მათი ისეთ სახელმწიფოში დაბრუნება, სადაც სიკვდილის, წამების ან სხვა არაადამიანური თუ დამამცირებელი მოპყრობის საფრთხე ემუქრებათ. ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულებამდე პოლიტიკა ეროვნულ დონეზე ხორციელდებოდა, მისი დასრულების შემ-

დიაგრამა 25.3 *ევროკავშირში შესული თავშესაფრის მოთხოვნის განცხადებები განმცხადებელთა ქვეყნების მიხედვით*



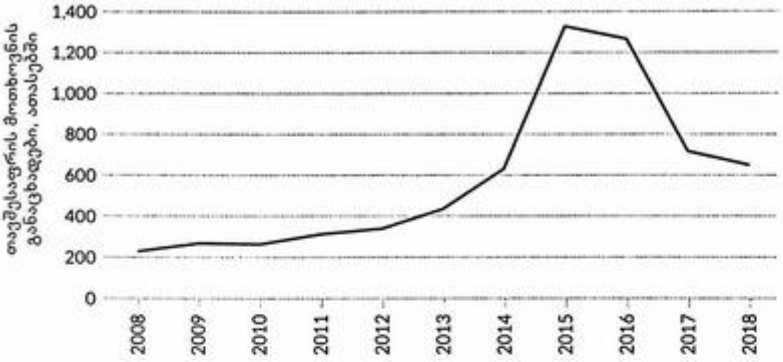
წყარო: Eurostat (2019e).

დეგ კი აშკარა გახდა კოორდინირებული მიდგომის საჭიროება. თუმცა ამ მხრივ ევროკავშირი დღემდე ბევრად შორს არ წასულა, ის ძირითადად თავშესაფრის მაძიებელთათვის მინიმალური სტანდარტების დაწესებით შემოიფარგლება; ასევე მიღწეულია შეთანხმება განაცხადების დამუშავების სიტემის შესახებ და დადგენილია, რა შემთხვევებში ხდება თავშესაფრის მიცემა.

1999 წელს ქალაქ ტამპერეში გამართულ ევროპული საბჭოს სხდომაზე ისაუბრეს ევროპის საერთო თავშესაფრის სისტემის შექმნის საჭიროებაზე. ლავენექსი (2001) თვლის, რომ ეს აუცილებლობა, ნაწილობრივ, „ევროპული ციხესიმაგრის" არსებობითა და, ნაწილობრივ, მომავალში იმ ერთობ „უხერხული" რეაქციის თავიდან აცილების სურვილით იყო ნაკარნახევი, რომელიც ევროკავშირმა 1999 წლის კოსოვოს ლტოლვილთა კრიზისის დროს გამოხატა, როდესაც 800,000 ეთნიკური ალბანელი სერბეთის უშიშროების ძალებმა კოსოვოდან გააძევეს. იმ დროს ევროკავშირმა ინიციატივის ხელში აღება ვერ შეძლო, მისი რეაქცია დუნე იყო როგორც პოლიტიკურად, ისე სტრუქტურულად. 2004 წლიდან ევროკავშირი ინტენსიურად მუშაობს **საერთო ევროპული თავშესაფრის სისტემის** (Common European Asylum System (CEAS)) შექმნაზე. იღებენ კანონებს, რათა უფრო სწრაფად და სამართლიანად მიიღონ გადაწყვეტილებები თავშესაფრის მოთხოვნების შემოსვლის შემთხვევაში და იმისათვის, რომ თავშესაფრის მაძიებლებს უკეთესი საცხოვრებელი და სხვა პირობები შესთავაზონ. ასევე გადაიდგა შემდეგი ნაბიჯები:

- 2005 წ. შეიქმნა ფრონტექსი.
- 2008 წ. დაარსდა ევროპის ლტოლვილთა ფონდი (European Refugee Fund), რომელიც ევროკავშირის ქვეყნებს ლტოლვილთა მიღებასა და განსახლებაში და ახალჩამოსულთა რაოდენობის უეცარი ზრდის შემთხვევების მართვაში ეხმარება.
- 2010 წ. დაარსდა ევროპის თავშესაფრით დახმარების ოფისი (Asylum Support office), რომელიც ეხმარება საერთო ევროპული თავშესაფრის სისტემის შექმნის პროცესს და თანადგომას უწევს ევროკავშირის იმ სახელმწიფოებს, რომლებშიც თავშესაფრის მოთხოვნით ყველაზე მეტი განაცხადი შედის.

დიაგრამა 25.4 *ევროკავშირში შესული თავშესაფრის მოთხოვნის განცხადებები წლების მიხედვით*



წყარო: Eurostat (2019e).

სირიის სამოქალაქო ომმა (რომლის პიკი იყო 2012-2017 წწ.) ევროკავშირი ახალი გამოწვევის წინაშე დააყენა (იხ. დიაგრამა 25.4), როდესაც მასთან ყველაზე ახლოს მდებარე ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს (განსაკუთრებით საბერძნეთსა და იტალიას) კარზე ლტოლვილთა უზარმაზარი ნაკადი მიადგა. გარკვეული კითხვები გაჩნდა ევროკავშირის თავშესაფრის პოლიტიკის მიმართ. გადაწყდა, რომ 2012 წლის ახალ საბიუჯეტო ციკლში ევროკავშირის თავშესაფრისა და მიგრაციის ფონდის ხარჯები 36%-ით გაიზრდებოდა.

ბრძოლა ტერორიზმის წინააღმდეგ

მართალია, 2001 წელს ამერიკაზე განხორციელებული ტერორისტული შეტევის შემდეგ ევროკავშირის პოლიციისა და სასამართლოს თანამშრომლობამ ახალი მნიშვნელობა შეიძინა, მაგრამ თავად ტერორიზმი ევროპისათვის ახალი მოვლენა არ არის. ევროპელები დიდი ხნის წინ იცნობდნენ შემთხვევებს, როცა რომელიმე პირი საკუთარი ამოცანების მიღწევის ერთადერთ გზად შიშის დათესვას მიიჩნევდა და ამ მიზნით პოლიტიკურ, სამხედრო და სამოქალაქო წერტილებზე შეტევებს ახორციელებდა. ტერორიზმი ევროპის ცხოვრების ნაწილი იყო 1960-1970-იან წლებში, როცა აქ მოქმედებდნენ ჯგუფები, რომლებიც კამპანიებს მართავდნენ პალესტინის აღიარების მოთხოვნით (ერთ-ერთმა ასეთმა ჯგუფმა 1972 წლის მიუნხენის ოლიმპიადაზე ისრაელის 11 სპორტსმენი მოკლა) და ბასკეთსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში მიმდინარე დაპირისპირებების დროს, რამაც განსაკუთრებით მწვავე ხასიათი მიიღო 1968-1969 წლებში. არსებობდა ასევე დასავლეთ გერმანიის წითელი არმიის ფრაქციის ანტიკაპიტალისტური მოძრაობა (RAF), რომელიც განსაკუთრებით გააქტიურდა 1970-1977 წლებში (მას ბაადერ-მაინჰოფის ბანდის სახელითაც მოიხსენიებენ ხოლმე), წითელი ბრიგადები იტალიაში (სავარაუდოდ, მათი საქმიანობის შედეგი იყო 1978 წელს იტალიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ალდო მოროს გატაცება და მკვლელობა) და შეიარაღებულ რევოლუციონერთა უჯრედები (Armed Revolutionary Nuclei), რომლებიც 1980 წლის აგვისტოში ბოლონიაში განხორციელებულ აფეთქებებში მონაწილეობდნენ (ემსხვერპლა 85 ადამიანი, დაიჭრა 200-ზე მეტი).

ტერორიზმი

პოლიტიკური ცელილებების განხორციელების მცდელობები საზოგადოებაში შიშისა და დაუცველობის გრძნობის დათესვით. რასაც ჩვეულებრივ სამოქალაქო ობიექტებზე თავდასხმებით აღნევენ. ტერორიზმის საფრთხემ გარკვეული ცვლილებები შეიტანა ევროპელთა ცხოვრების წესში: აეროპორტებში გამკაცრდა უსაფრთხოების პროცედურები, დიდ საზოგადოებრივ ღონისძიებებზე წარმოებს დამსწრეთა სკრინინგი, სამთავრობო შენობების გარშემო შენდება დამცავი ზღუდეები, ქალაქის ქუჩებში კი უფრო მეტი შეიარაღებული პოლიციელი დადის. შეიცვალა შიდა უსაფრთხოების პოლიტიკა; ბიძგი მიეცა საგარეო პოლიტიკის მიზნების ცვლილებას; ახლებურად განისაზღვრა ის საფრთხეები, რომელთა წინაშეც ევროკავშირის ნევრი ქვეყნები დგახან.

ფიქრისთვის

პოლიცია და სასამართლო თანამშრომლობა

ევროკავშირის საქმიანობა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საკითხებში გულისხმობს პოლიციის თანამშრომლობას სისხლის სამართლის ისეთ სფეროებში, როგორიცაა: ნარკოტიკებით ვაჭრობა, ფულის გათეთრება, ბავშვთა პორნოგრაფია, ტერორიზმი და კორუფცია. გაკოტრება და მასთან დაკავშირებული საკითხები. ინსტიტუციურად, „ევროპოლისა" და სასამართლო თანამშრომლობის განყოფილების („ეროიუსტის") (იხ. თავი 15) მუშაობამ გააუმჯობესა ინფორმაციის გაცვლა სახელმწიფოთა პოლიციებს შორის; ასევე გააუმჯობესა გამოძიების ნარმოება და სისხლისსამართლებრივი დევნა, როცა საქმე ორ ან მეტ წევრ სახელმწიფოს ეხება. ევროკავშირმა ასევე შეიქმნა ევროპის სასამართლო ქსელი (European Judicial Network), რომელიც პასუხისმგებელია სამოქალაქო და სავაჭრო კომერციულ საკითხებში წევრ სახელმწიფოთა შორის სასამართლო თანამშრომლობის გაუმჯობესებაზე. თავისი საქმიანობით იგი ერულყოფს „ევროპოლისა" და „ეროიუსტის" საქმიანობას.

ქსელი 1998 წელს დაარსდა. იგი ერთმანეთთან აკავშირებს წევრი სახელმწიფოების მიერ შექმნილ საკონტაქტო წერტილებს, რომელთა შემადგენლობაშიც ადგილობრივი და სახელმწიფო ხელისუფლებების წარმომადგენლები შედიან. დღეს 300 ასეთი წერტილი მოიქმედებს. მათ „ეროიუსტის" შემადგენლობაში მყოფი მცირე ზომის, ჰაგაში მდებარე სამდივნო მართავს.

ევროპული თანამშრომლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგია სასამართლო საქმეებში ურთიერთაღიარების კონცეფციის შემოღება, რომელიც ყველაზე აშკარად დაკავების ევროპული ორდერის (European arrest warrant) არსებობაში ჩანს. მისი გაცემის შემთხვევაში წევრი სახელმწიფო ვალდებულია, ეძებვინებული დააკავოს და 90 დღის ვადაში გადასცეს ორდერის გამცემ სახელმწიფოს. ორდერის შემოღებამ შეცვალა ექსტრადიციის ხანგრძლივი პროცესი, რომელსაც ევროპის ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის შემთხვევაში იყენებდნენ. ორდერს მხოლოდ იმ შემთხვევებში იყენებენ, რომელიც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას 12 თვეზე მეტი ხნით ან მინიმუმ ოთხთვიან პირობით სასჯელს; ის მხოლოდ ბრალდების წაყენების დროს გაიცემა და არა მოკვლევის მიმდინარეობისას. ამ ორდერის მოქმედების წყალობით ევროკავშირის სახელმწიფოები ვეღარ განაცხადებენ უარს საკუთარი მოქალაქეების გადაცემაზე. ეს მიდგომა შემდეგ პრინციპს ეფუძნება – ჩადენილი დანაშაულის გამო ევროკავშირის მოქალაქეები პასუხისგებაში შეიძლება გადასცენ ევროკავშირის ნებისმიერ სახელმწიფოში. ევროკავშირის მასშტაბით წელინადში დაახლოებით 14000 ასეთი ორდერი გაიცემა.

ევროკავშირში ასევე ამოქმედდა მტკიცებულების მოთხოვნის ევროპული ორდერი (European evidence warrant), რომლის საშუალებითაც შეიქმნა ევროკავშირის სხვა სახელმწიფოში ჩადენილი დანაშაულის შემთხვევაში საბუთების, მონაცემებისა და სხვა მტკიცებულებების მოძიების პროცედურათა სტანდარტები. ასეთი ორდერი გაიცემა ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოში სისხლის სამართლის საქმეზე აღძრული სასამართლო წარმოების დროს, თუ მოთხოვნილი მტკიცებულება „აუცილებელი და მართლზომიერია" სასამართლო წარმოებისთვის; ეს მტკიცებულება უნდა არსებობდეს და მისი წარმოდგენა მყისიერად უნდა იყოს შესაძლებელი, რაც ნიშნავს, რომ ორდერი სხვა სახელმწიფოს პოლიციას აბალი მტკიცებულების მოძიებას ვერ დაავალებს. შესაძლებელია, ასეთი ორდერი მეორე წევრ სახელმწიფოს პირდაპირ ან ევროპის სასამართლოთა ქსელის საშუალებით გაეგზავნოს. ასეთი ორდერის შემოღებამდე გადაწყვეტილებას მტკიცებულების გაცემის შესახებ ნევრი სახელმწიფოების სასამართლოები ან იუსტიციის სამინისტროები იღებდნენ. ორდერის ამოქმედებასთან ერთად დადგინდა მტკიცებულების გაცემის საფუძვლებიც – უარის თქმის საფუძველი შეიძლება მხოლოდ იმუნიტეტის ქონა ან ეროვნული უსაფრთხოების რისკი იყოს. ასეთი ორდერის ამოქმედების ერთ-ერთი დადებითი შედეგია ის, რომ დღეს გაცილებით ნაკლები საქმე იხურება სათანადო მტკიცებულების არარსებობის გამო.

თავად ტერმინების ტერორიზმისა და ტერორისტის განმარტებაც დავისა და პოლემიკის საგანია. საერთაშორისო სამართალში არ არსებობს ამ ტერმინების სტანდარტული დეფინიცია. ზოგიერთების აზრით, ტერორისტი არის ადამიანი, რომელიც თავისი იდეოლოგიური, პოლიტიკური ან რელიგიური მიზნების მისაღწევად მშვიდობიან სამიზნეს ესხმის თავს. ზოგიერთების აზრით, ისინი თავისუფლებისათვის მებრძოლები არიან, რომელთათვისაც ნებისმიერი სამიზნე, რომელიც ჩაგვრის ამა თუ იმ ფორმას უკავშირდება, ლეგიტიმურია. ორივე მოსაზრებას ერთი რამ უდავოდ აქვს საერთო: ეს ხალხი პოლიტიკური ცვლილებების განხორციელებას შიშისა და ტერორის დათესვით ცდილობს. ჰოფმანი (2017) მიიჩნევს, რომ თავისი მიზნებითა და მოტივებით ტერორიზმი პოლიტიკურია, ის შიშსა და ძალადობას იყენებს, რომლითაც არა მხოლოდ თავის უშუალო სამიზნეზე ზემოქმედებს. ტერორიზმს ახორციელებს ორგანიზაცია, რომელსაც არ გააჩნია მმართველობის ერთიანი ჯაჭვი და დანაყოფობრივი სტრუქტურა, ის არ არის სახელმწიფო ორგანიზაცია, თუმცა, შეიძლება, სახელმწიფო აფინანსებდეს.

შეიძლება, ამერიკაზე 2001 წლის სექტემბერში განხორციელებული ტერორისტული შეტევა აშშ-ის მთავრობის საგარეო პოლიტიკის წინააღმდეგ იყო მიმართული, მაგრამ ისლამისტი ტერორისტების სამიზნეები ის ევროპული სახელმწიფოებიც (ესპანეთი და დიდი ბრიტანეთი) გახდნენ, რომლებმაც მხარი დაუჭირეს ამერიკის ჯარების ერაყში შესვლას (იხ. Nesser, 2018). მადრიდის მეტროზე 2004 წლის მარტში კოორდინირებული შეტევა განხორციელდა. 2005 წლის ივლისში თვითმკვლელმა ტერორისტებმა კოორდინირებული შეტევა განახორციელეს ლონდონის საზოგადოებრივი ტრანსპორტის სისტემაზე (იხ. თავი 6). შედარებით ბოლოდროინდელ ინციდენტთა რიცხვს განეკუთვნება:

- თავდასხმები პარიზში 2015 წელს; მათ შორის პირველი სატირულ გაზეთ „შარლი ებდოზე" განხორციელდა; ასევე მოხდა კოორდინირებული თავდასხმები ნოემბერში, რომლებმაც 130 ადამიანის სიცოცხლე იმსხვერპლა; დაშავდა 400-ზე მეტი.
- 2016 წლის მარტში ბრიუსელის აეროპორტსა და მეტროსადგურზე თვითმკვლელი ტერორისტების კოორდინირებული თავდასხმები, რომელსაც დაიღუპა 32 და დაშავდა 340.
- 2016 წლის ივლისში სატვირთო ავტომობილის მიერ განხორციელებული შეტევა ქალაქ ნიცაში.
- 2017 წლის მაისში ჩრდილოეთ ინგლისში, მანჩესტერში, მუსიკალური კონცერტის დასრულების შემდეგ თვითმკვლელმა ტერორისტმა 22 ადამიანის სიცოცხლე იმსხვერპლა, დაშავდა 500-ზე მეტი.

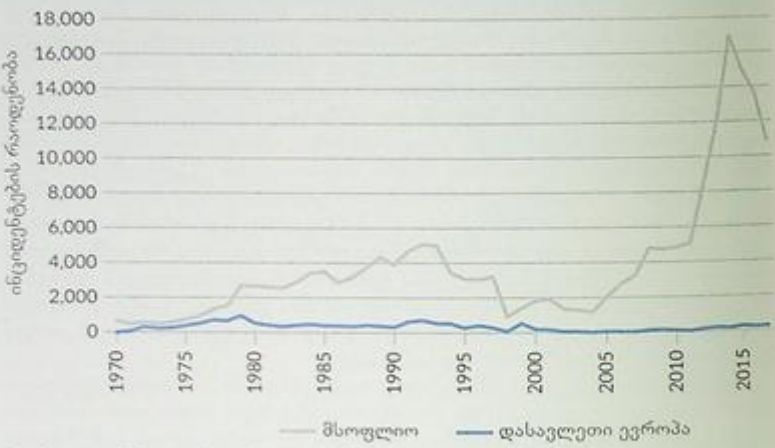
იყო არაერთი სხვა წარუმატებელი ან ჩაშლილი თავდასხმაც, რომლებიც ისლამურ ექსტრემიზმს უკავშირდება, რის გამოც ევროპაში ისლამოფობიამ იმძლავრა. თუმცა ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრი მუსლიმი მეორე-მესამე თაობის ევროპელია; მათი მცირე უმცირესობაა სიმპათიით განწყობილი მებრძოლი ან ექსტრემისტი ტერორისტების მიმართ, რომელთა შესახებაც ასე ხშირად წერენ გაზეთები. დიაგრამა 25.5-ზე წარმოდგენილი მონაცემები ცხადყოფს, მართალია, ევროპაში ტერორიზმი გლობალურ ყურადღებას იპყრობს, მაგრამ ტერორისტული ინციდენტებისა და მათ შედეგად დაღუპულთა და დაშავებულთა რაოდენობა შედარებით მცირეა. დასავლეთი ევროპა ტერორისტთა საქმიანობის აქტიური ცენტრი 1970-იანი წლების ბოლოს გახდა; ინციდენტების რაოდენობამ პიკს 1979

ევროპის სასამართლო ქსელი
1998 წელს შექმნილი ქსელი, რომლის მიზანიცაა ევროკავშირში სამოქალაქო და კომერციულ საკითხებში ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის გაუმჯობესება.

დაკავების ევროპული ორდერი
ორდერი, რომლითაც ერთ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, მეორე წევრ სახელმწიფოს სისხლის სამართლის დამნაშავის ან ეჭვმიტანილის გადაცემა მოსთხოვოს.

მტკიცებულების მოთხოვნის ევროპული ორდერი
ორდერი, რომლითაც ერთ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, მეორეს მოსთხოვოს საბუთები და მტკიცებულებები სასამართლო საქმეების განხილვისას.

დიაგრამა 25.5 ტერორიზმი: დასავლეთი ევროპა გლობალურ პერსპექტივაში



წყარო: ეფუძნება გლობალური ტერორიზმის მონაცემთა ბაზას (2019).

წელს მიაღწია (1020 შემთხვევა), რაც გლობალურად განხორციელებული აქტების 40%-ს შეადგენდა; დაიღუპა 390-ზე მეტი ადამიანი. მას შემდეგ ტერორიზმი ბევრად უფრო გავრცელდა და ბევრად მეტი ზიანი მოაქვს ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა ერაყი, ავღანეთი, პაკისტანი, ინდოეთი და სირია. მაგალითად, 2015–17 წლებში, როდესაც საფრანგეთში, ბელგიაში, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთსა და ესპანეთში განხორციელებულმა ტერორისტულ აქტებმა უკიდურესი შეშფოთება გამოიწვია, მათ მთელ დასავლეთ ევროპაში 500-ზე ნაკლები ადამიანი ემსხვერპლა, ერაყში კი – თითქმის 28,000 (გლობალური ტერორიზმის მონაცემთა ბაზა, 2019).

მართალია, გაზეთები ძირითადად მეომარი ისლამური ტერორისტული დაჯგუფებების შესახებ წერენ, მაგრამ ტერორიზმის სხვა წყაროებიც არსებობს. „ევროპოლის" მიხედვით (2014), 2007-2009 წლებში ევროკავშირის ათ წევრ სახელმწიფოში 1300 წარმატებული და წარუმატებელი ტერორისტული აქტი განხორციელდა, რომელთაგანაც მხოლოდ ერთის უკან იდგნენ ისლამისტი ტერორისტები. 2015-2018 წლებში (ევროპოლი, 2019) ევროკავშირში 700-მდე ტერორისტული თავდასხმა განხორციელდა. „ევროპოლმა" მათ მხოლოდ 12%-ს მიანიჭა „ჯიჰადისტთა" მიერ განხორციელებულის კვალიფიკაცია; ამ პერიოდში ყველაზე მეტი ინციდენტი (55%-ზე მეტი) ეთნონაციონალისტურმა და სეპარატისტულმა ორგანიზაციებმა მოაწყვეს ძირითადად საფრანგეთში, ესპანეთსა და დიდ ბრიტანეთში, გააქტიურდნენ ჩრდილოეთ ირლანდიის დისიდენტური რესპუბლიკური ჯგუფები და სეპარატისტული მოძრაობა „ეტა" (Euskadi ta Askatasuna (ETA) ესპანეთის ბასკეთის რეგიონში. ტერორისტული აქტების დაახლოებით 14% განახორციელეს მემარცხენე და ანარქისტულმა ჯგუფებმა, რომლებიც კაპიტალიზმის, მილიტარიზმისა და ფაშიზმის წინააღმდეგ გამოდიან, მემარჯვენე ჯგუფები კი ძირითადად რასობრივი უმცირესობების წინააღმდეგ ილაშქრებენ; ასევე საყურადღებოა კონკრეტული საკითხისთვის მებრძოლი ჯგუფები, მაგ., ცხოველთა უფლებების დამცველი ექსტრემისტები.

2001 წელს, აშშ-ში ტერორისტული აქტის განხორციელებიდან ათ დღეში, ევროპულმა საბჭომ ნაჩქარევად მიიღო ტერორიზმთან ბრძოლის



ილუსტრაცია 25.2: პოლიცია პატრულირებს პარიზის ქუჩებში, რომელიც 2015 წელს ორი დიდი ტერაქტის სამიზნე გახდა. ამ ტერაქტებმა საერთაშორისო ყურადღება მიიპყრო და კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი ევროპის ქალაქების დაუცველობას ექსტრემიზმისგან.

წყარო: iStock/Flory

სამოქმედო გეგმა, რომელიც მადრიდისა და ლონდონის ტერორისტული აქტების შემდეგ გადასინჯეს. მას შემდეგ გეგმა კიდევ რამდენჯერმე გადაამონმეს. ის შემდეგ შვიდ მიზანს ისახავს:

- ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად საგანგებო ზომების მიღება საერთაშორისო კონსენსუსის გაღრმავებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერების გზით.
- ტერორისტებისათვის ფინანსურ და ეკონომიკურ წყაროებზე ხელმისანვდომობის შეზღუდვა.
- ტერორისტების აღმოჩენისა და მათი სამართალში მიცემის გზების გაუმჯობესება, რის შედეგადაც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ტერორისტული აქტების აღკვეთას შეძლებენ.
- ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების უნარის გაძლიერება ტერორისტული აქტების შედეგებთან უკეთ გასამკლავებლად.
- ტერორიზმის ხელშემწყობი ფაქტორების უკეთ გააზრება.

2004 წელს შეიქმნა ევროკავშირის კონტრტერორიზმის კოორდინატორის ახალი თანამდებობა. 2005 წელს მიიღეს კონტრტერორიზმის სტრატეგია, რომელიც ოთხ მიზანს ისახავდა:

1. ტერორიზმის პრევენცია – ხელი შეუშალოს ტერორიზმს რადიკალიზაციის ძირეულ მიზეზებთან ბრძოლით.
2. დაიცვას ევროპელები ტერორიზმისაგან.
3. კვალში მისდიოს ტერორისტებს ევროკავშირის მასშტაბითა და გლობალურად.
4. უკეთ მოამზადოს ევროპის ხელისუფლება ტერორისტულ აქტებზე რეაგირებისათვის.

თავიდან მოვლენები არცთუ სახარბიელოდ წარიმართა – 2007 წელს კონტრტერორიზმის პირველი კოორდინატორი, ნიდერლანდების შინაგან საქმეთა მინისტრის ყოფილი მოადგილე გაის დე ვრისი, ოპერატიული

უფლებამოსილების ნაკლებობისადმი პროტესტის ნიშნად თანამდებობიდან გადადგა; ამასთან, წევრ ქვეყნებს არ სურდათ, მიეწოდებინათ ინფორმაცია თავიანთი ანტიტერორისტული საქმიანობის შესახებ და არც სამოქმედო გეგმას ჰქონდა მკაფიო ფორმა და შინაარსი (Lavenex), რის გამოც ის კრიტიკის ობიექტი გახდა (Bossong, 2013). მას აკრიტიკებდნენ იმის გამო, რომ ევროკავშირის ძალისხმევისადმი ნდობა ვერ აამაღლა; ევროკომისიამ იგი ერთგვარ სარკმელად გამოიყენა, რომლის საშუალებითაც დღის წესრიგში ცვლილებების შეტანას შეუდგა, მაგრამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები ვერც ამ მხრივ გადადგა; შედეგად მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გადატვირთვა მიიღო. რამდენიმე ერთობ სკანდალური წინადადების წამოყენებამ და მათზე შეთანხმების მისაღწევად უკიდურესად შემჭიდროებული ვადების დაწესებამ ევროკავშირის მიერ გატარებული ზომების ლეგიტიმურობა და მიზანშეწონილობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა, საბოლოოდ საეჭვო გახდა წონასწორობა უსაფრთხოებასა და თავისუფლებას შორის.

ლონდონის ტერორისტული აქტის შემდეგ მინისტრთა საბჭომ გადაწყვიტა, დაუყოვნებლივ გაეტარებინათ ყველა ანტიტერორისტული ზომა, რომლებზეც შეთანხმება იყო მიღწეული, მათ შორის:

- დაენესებინათ დაკავების ევროპული ორდერი და მტკიცებულებების მოთხოვნის ორდერი.
- გაეძლიერებინათ შენგენისა და სავიზო ინფორმაციის სისტემა.
- შეეტანათ ბიომეტრიული დეტალები პასპორტში და შემდეგ – ვიზებშიც.
- გაეტარებინათ ტერორისტების დაფინანსების აღკვეთის ზომები ფულის გათეთრებაზე კონტროლის გამკაცრებით.
- ხელი შეეშალათ ტერორისტების რეკრუტირებისათვის – ამას განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა მას შემდეგ, რაც გამოვლინდა, რომ ლონდონის ტერაქტის სამი მონაწილე ბრიტანეთის მოქალაქე იყო.
- დაენესებინათ კონტროლის ახალი მექანიზმი ასაფეთქებელი ნივთიერებებით ვაჭრობაზე, შენახვასა და ტრანსპორტირებაზე.

ტერორიზმის საერთაშორისო ბუნების გათვალისწინებით, ნათელია ევროკავშირის ქვეყნების ერთობლივი საქმიანობის ლოგიკა – მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო ტერორიზმის თანაბარი სამიზნე არ არის, მაინც საჭიროა საერთო მიდგომისა და რეაგირების პოლიტიკის ქონა. ევროკავშირი არა მხოლოდ ანტიტერორისტული პოლიტიკის მნიშვნელოვან მოთამაშედ, არამედ საერთაშორისო უსაფრთხოების ერთ-ერთ თვალსაჩინო აქტორადაც ჩამოყალიბდა (de Londras and Doody, 2015). ევროკავშირის ტერორისტული პოლიტიკის შესახებ საყურადღებო მოსაზრებას გამოთქვამს ბეიკერ-ბიელი (2016), რომლის აზრითაც, ეს პოლიტიკა უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე გაცილებით მეტია, რადგან ის ევროპულ იდენტობას ასახავს, რომელსაც, თავის მხრივ, ანტიტერორისტული პოლიტიკის ფორმულირების თავისებურება განსაზღვრავს. მისი მტკიცებით, ტერორიზმთან ბრძოლას საფუძვლად უდევს გაზვიადებული მოსაზრება, რომ ტერორიზმი უკიდურეს საფრთხეს უქმნის ევროპულ საზოგადოებას, შესაბამისად, ეს ბრძოლა გაცილებით მეტია, ვიდრე ტერორიზმზე რეაგირება, რადგან ის იმასაც განსაზღვრავს, როგორ იმართება საზოგადოება.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რატომ დასჭირდა ევროკავშირს ამდენი დრო თავშესაფრის, მიგრაციის, ტრანსსასაზღვრო დანაშაულისა და ტერორიზმის პოლიტიკის შესამუშავებლად?
2. ევროკავშირისთვის მის ფარგლებს გარეთ არსებული ქვეყნებიდან შესული იმიგრანტები საფრთხეს წარმოადგენენ თუ შესაძლებლობას?
3. არის თუ არა იმიგრაცია ერთადერთი (ან საუკეთესო) პასუხი იმ ეკონომიკურ პრობლემებზე, რომლებიც ევროპის მოსახლეობის კლებამ და დაბერებამ წარმოშვა?
4. რა მასშტაბით ვლინდება ევროპული საზოგადოების მიერ აღიარებული პროგრესული ღირებულებები, იმ მტრული რეაქციის გათვალისწინებით, რომლებსაც ისინი არათეთრკანიანი და არაქრისტიანი იმიგრანტების მიმართ ავლენენ?
5. შეიძლება, ოდესმე ტერორიზმის საფრთხე სრულად აღმოიფხვრას?

ძირითადი ტერმინები

დაკავების ევროპული ორდერი
ევროპული სასამართლო ქსელი
თავშესაფარი
მტკიცებულების მოთხოვნის ევროპული ორდერი
სამართალი და საშინაო საქმეები

კონცეფციები

მიგრაცია
ტერორიზმი

დამატებითი ლიტერატურა

- Boswell, Christina, and Andrew Geddes (2020) Migration and Mobility in the European Union, 2nd edn (Palgrave Macmillan). -ცივი ომის" დასრულების შემდეგ ევროკავშირის შიგნით მიგრაციის ნიმუშების შესწავლა და ევროკავშირის მიგრაციისა და თავშესაფრის პოლიტიკა.
- De Londras, Fiona, and Josephine Doody (eds) (2015) The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism (Routledge). ევროკავშირის პოლიტიკის რედაქტირებული კრებული, რომელიც განიხილავს, როგორ განვითარდა ის, მისი ინსტიტუციური ჩარჩო და როგორ ჩამოყალიბდა სხვადასხვა თვალსაზრისი.
- Ripoll Servent, Ariadna, and Florian Trauner (eds) (2017) The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research (Routledge). რედაქტირებული კრებული, რომლის კონკრეტული თავები განიხილავს ევროკავშირის თავშესაფრის, იმიგრაციის, ვიზებისა და ორგანიზებული დანაშაულის პოლიტიკას და მათ ფუნქციონირებას ევროკავშირის სხვადასხვა ნაწილში; ასევე ევროკავშირის ინსტიტუტების როლს.

კადრი: შვედეთი





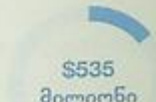
შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ ევროკავშირს	1995 წლის იანვარში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	53% დადებითი, 33% ნეიტრალური, 14% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	სტოკჰოლმი
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	20/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	55.3%
ხმები მინისტრთა საბჭოში	10/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

მოკლე მიმოხილვა

შვედეთი მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული, წარმატებული და სტაბილური ქვეყანაა; აქვს ცხოვრების მაღალი სტანდარტი, ძლიერი ეკონომიკა და საერთო კეთილდღეობის ძლიერი სისტემა. ნორვეგიასთან ხანგრძლივი კავშირის შემდეგ, 1905 წელს დამოუკიდებლობა მოიპოვა; ორივე მსოფლიო ომში ინარჩუნებდა ნეიტრალიტეტს. უარი თქვა ნატოში შესვლაზე. შედარებით გვიან, 1995 წელს, განევრიანდა ევროგაერთიანებაში ავსტრიასა და ფინეთთან ერთად. შენგენის ზონას შეუერთდა მისი შექმნიდან 11 წლის თავზე, 1996 წელს. 2003 წლის რეფერენდუმით უარი თქვა ევროზონაში განევრიანებაზე. ათწლეულების განმავლობაში ქვეყნის წამყვან პოლიტიკურ ძალას სოციალ-დემოკრატიული პარტია წარმოადგენდა, თუმცა ბოლო წლებში მეტი მხარდაჭერა მოიპოვა მემარჯვენე-ცენტრისტულმა კოალიციამ – „ალიანსი შვედეთისთვის". 2015 წელს მიგრანტთა კრიზისის დაწყების შემდეგ ქვეყანამ მიგრანტების დიდი რაოდენობა მიიღო, რის გამოც გაძლიერდა ულტრამემარჯვენე შვედეთის დემოკრატიული პარტია და არასტაბილურობა გაჩნდა ქვეყნის პარტიულ სისტემაში.



მოსახლეობა



მთლიანი შიდა პროდუქტი



მშპ ერთ სულ მოსახლეზე



ტერიტორია

26 ევროკავშირი, როგორც გლობალური აქტორი

მიმოხილვა

როგორც მე-2 თავში დავრწმუნდით, არ არსებობს მკაფიო პასუხი ერთი შეხედვით მარტივ კითხვაზე: „რა არის ევროკავშირი?". შესაბამისად, ვერც იმაზე ვიტყვით ცალსახად ვერაფერს, როგორ უნდა გავიაზროთ ევროკავშირი გლობალური აქტორის როლში. ის ამერიკის შეერთებული შტატების ან ჩინეთის მსგავსი ჩვეულებრივი სახელმწიფო არ არის, თუმცა ხშირად მოქმედებს, როგორც ერთი მთლიანი: მისი ნევრი ქვეყნები თანამშრომლობენ, რათა დანარჩენ მსოფლიოსთან ურთიერთობისას მათთან იხელმძღვანელონ; ევროკავშირი რამდენიმე მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ორგანიზაციის ნევრია, მაგ., მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციისა. მართალია, მისი ნევრი ქვეყნები ერთმანეთს ყოველთვის და ყველაფერში არ ეთანხმებიან, მაგრამ თავიანთ რიცხობრივ უპირატესობას გონივრულად იყენებენ რეგიონული თუ გლობალური გავლენის მოსახდენად.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ყოველთვის ასე არ იყო. „ცივი ომის" პერიოდში დასავლეთი ევროპა ძირითადად აშშ-ის გზას მიჰყვებოდა, აღმოსავლეთ ევროპაში კი საბჭოთა კავშირი დომინირებდა. ევროგაერთიანების წევრებს საგარეო პოლიტიკის საკითხებისადმი სულ უფრო მკაფიო მიდგომა უყალიბდებოდათ, თუმცა ამ პოლიტიკამ საბოლოო სახე „ცივი ომის" დასრულების შემდეგღა მიიღო, როდესაც შეიცვალა გლობალური სისტემის დინამიკა და ევროკავშირის ერთობლივი ძალისხმევის მნიშვნელობა უფრო მკაფიო გახდა – იგი ახალ საფრთხეებს უნდა გამკლავებოდა და ახალი შესაძლებლობები გამოეყენებინა. წინამდებარე თავში ვისაუბრებთ ევროკავშირის, როგორც გლობალური აქტორის, საქმიანობის ბუნებაზე საგარეო, უსაფრთხოების, თავდაცვისა და ვაჭრობის საკითხებში, რითაც შევქმნით 27-ე თავში ევროკავშირის დანარჩენ მსოფლიოსთან არსებული ურთიერთობების განხილვის საფუძველს.

საკვანძო საკითხები

- ევროკავშირის გლობალური როლის გააზრება დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ გვესმის გლობალური სისტემის დინამიკა, რომელიც ბოლო ათწლეულებია საკმაოდ სწრაფად იცვლება.
- „ცივი ომის" დროინდელი ორპოლუსიანი სისტემა მრავალპოლუსიანმა ჩაანაცვლა, გამოჩნდნენ ახალი ძალები – ჩინეთი და ინდოეთი; ცოტა უცნაურია, რომ ევროკავშირს, ამ თვალსაზრისით, რატომღაც უგულებელყოფენ ხოლმე.
- არსებობს ფრიად სადავო მოსაზრება იმის შესახებ, რომ ევროკავშირი გლობალური აქტორის ახალი სახეობაა, რომელსაც ნორმატიული და ლიბერალური პრიორიტეტები აქვს, უპირატესობას კი მულტილატერალიზმსა და გავლენის რბილ ინსტრუმენტებს ანიჭებს და არა ხისტს.
- ევროკავშირის „საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა" (Common Foreign and Security Policy) ნაკლებად არის საერთო პოლიტიკა, ის ძირითადად საერთო პოზიციების შემუშავების საშუალებაა, თუმცა ხელმძღვანელობა და ფოკუსი აკლია.
- რჩება პასუხგაუცემელი კითხვები იმის შესახებ, თუ რა შედეგს უნდა მიაღწიოს ევროკავშირმა უსაფრთხოების პოლიტიკაში, რამდენად დამოუკიდებელი უნდა იყოს მისი პოლიტიკა აშშ-სგან და როგორ მიუდგეს ისეთ ახალ გამოწვევებს, როგორიცაა კლიმატის ცვლილება და მიგრაცია.
- თავისი ერთიანი ბაზრის ზომისა და „საერთო კომერციულ პოლიტიკაში" მიღწეული წინსვლის წყალობით ევროკავშირი სავაჭრო ზესახელმწიფოდ ჩამოყალიბდა.

გლობალური სისტემის გააზრება

გლობალური სისტემა

2011 წლის მარტში ეკვადორის დედაქალაქ კიტოში ერთობ მოკრძალებულ ცერემონიაზე საფუძველი ჩაეყარა ახალი რეგიონული ორგანიზაციის, „სამხრეთ ამერიკის ერების კავშირის" (the Union of South American Nations (USAN)) შტაბ-ბინის დაარსებას. მას ცხრა დამფუძნებელი წევრი ჰყავდა და რამდენიმე წინამორბედის საქმიანობის გამოცდილებას ემყარებოდა, მათ შორის: „ანდების საზოგადოების" (Andean Community), „სამხრეთული საერთო ბაზრისა" (Southern Common Market) და „მერკოსურის" (Mercosur). ორგანიზაციას თითქმის იგივე მიზანი ჰქონდა, რაც ევროკავშირს, მათ შორის – ერთიანი ბაზრისა და ერთიანი ვალუტის შექმნა. ის ყველაზე ბოლოს გამოჩნდა რეგიონული ორგანიზაციების მზარდ სფეროში, რომელიც მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანას მოიცავს. როგორც მე-3 თავში ვნახეთ, ზოგ მათგანს სხვებზე დიდი ამბიციები აქვს, ზოგს კი – წარმატების უფრო რეალური შანსები. თუმცა USAN სულ რამდენიმე წელიწადში რატომღაც ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად წარმატებული პროექტი აღმოჩნდა; უთანხმოებისა და ხელმძღვანელობის კრიზისის გამო ექვსმა დამფუძნებელმა წევრმა ქვეყანამ (მათ შორის არგენტინამ და ბრაზილიამ) 2018 წელს განაცხადა, რომ ორგანიზაციის მიზნებისა და მისი სტრუქტურის შესახებ ახალი შეთანხმებების მიღწევამდე წევრობას აჩერებდნენ.

USAN-ის შექმნა, ისევე როგორც გარკვეული რეგიონული დაჯგუფებებისა აზიაში, აფრიკაში, ახლო აღმოსავლეთსა და ჩრდილოეთ ამერიკაში, გლობალური სისტემის ცვალებადი ბუნების ერთ-ერთი ძირითადი ინდიკატორია. „ცივი ომის" პერიოდში დინამიკას ძირითადად შეერთებულ შტატებსა და მის მოკავშირეებს და საბჭოთა კავშირსა და მისი ბანაკის ქვეყნებს შორის არსებული დაძაბულობა წარმართავდა. მათი სამხედრო ძალების ზომის, დესტრუქციული შესაძლებლობების, გლობალური წვდომისა და ძლიერი ბირთვული არსენალის გამო შეერთებულ შტატებსა და სსრკ-ს ახალი სახელი – ზესახელმწიფო (superpower) უწოდეს (Fox, 1944). ახალ ორპოლუსიან ეპოქაში სახელმწიფოთა უმრავლესობა ან ამერიკელებს ემხრობოდა, ან საბჭოთა კავშირს, ზოგი კი ცდილობდა, არავის დაკავშირებოდა (როგორც წესი, ნაკლები წარმატებით).

1991 წლის დეკემბერში, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, მრავალი ექსპერტი თვლიდა, რომ მსოფლიო ერთპოლუსიან ფაზაში შევიდა, რომელშიც ერთადერთი ზესახელმწიფო – ამერიკის შეერთებული შტატები არსებობდა; მას ტოლი არ მოეძებნებოდა არც სამხედრო და ალბათ არც ეკონომიკური და პოლიტიკური თვალსაზრისით. ზოგიერთთა აზრით კი, აშშ „ჰიპერსახელმწიფო" (Védrine and Moïsi, 2001) და ახალი ტიპის გლობალური იმპერია (Ferguson, 2004) იყო. მაგრამ ძალიან მალე ალაპარაკდნენ იმაზე, რომ მსოფლიო მრავალპოლარულობის ახალი ეპოქისკენ მიდიოდა, სადაც უპირატესობა კვლავაც აშშ-ის ხელში იქნებოდა, თუმცა მას ჩინეთი და ინდოეთი გაუწევდნენ მეტოქეობას.

ზესახელმწიფო აქტორი, რომელსაც გლობალური ძალაუფლება აქვს, სარგებლობს მაღალი დონის ავტონომიით და თვითმყარია საერთაშორისო ურთიერთობებში.

ორპოლუსიანი სისტემა მდგომარეობა საერთაშორისო ურთიერთობებში, სადაც ძალაუფლებას იყოფს, იზიარებს და აკონტროლებს ორი დომინანტი აქტორი.

შეერთებული შტატების შესახებ უნდა აღვნიშნოთ, რომ უდავოდ არსებობს მისი ძალაუფლების სიჯანსაღისა და მიღწევების ეჭვქვეშ დაყენების საფუძველი. მისი ძლიერება, უპირველეს ყოვლისა, სამხედრო და ეკონომიკური ხასიათისაა. ვერ უარვყოფთ, რომ მას ორივე შემთხვევაში სერიოზული მიღწევები აქვს, მაგრამ გარკვეული კითხვები ორივესთან დაკავშირებით ისმის. მაგალითად, სამხედრო ძალის შენახვა ძვირია როგორც ადამიანური, ისე ფინანსური თვალსაზრისით, ხოლო სამხედრო ძლიერებამ შეიძლება ახალი საფრთხეები წარმოშვას – მტერს აგრესიული ქმედებებისკენ უბიძგოს; ისეთი პრობლემების გადაჭრას კი, როგო-

რიცაა კლიმატის ცვლილება, ტერორიზმი და სიღარიბე, სამხედრო პასუხი არ სჭირდება. ამერიკის ეკონომიკური ძალაუფლების საზღვრები თვალნათლივ გამოჩნდა მის მიერ გლობალური ფინანსური კრიზისის გამოწვევაში შესრულებულ როლში. ამ დროს აშკარა გახდა მისი უუნაროობა, ცალმხრივად მოახდინოს რეაგირება ასეთ კრიზისზე და იმ გამოწვევებს უპასუხოს, რომლებსაც მას ჩინეთის, როგორც ეკონომიკური ზესახელმწიფოს, აღზევება უქმნის. გარკვეული ირონია ჩანს პრეზიდენტობის კანდიდატობისას დონალდ ტრამპის გაკეთებულ განცხადებებსა (თითქოს მას სურდა, „ამერიკა კვლავ დიდებული ყოფილიყო") და შემდგომ მის იდიოსინკრატულ და ხშირად ურთიერთგამომრიცხავ საგარეო პოლიტიკას შორის, რომლითაც მან შეერთებული შტატებს მრავალ სფეროში დააკარგვინა ლიდერის როლი, მათ შორის კლიმატის ცვლილებაში, ვაჭრობასა და მსოფლიოს რამდენიმე ნაწილის რეგიონული უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში.

რაც შეეხება ჩინეთსა და ინდოეთს, არსებობს რამდენიმე ფაქტორი, რომლებიც ეჭვქვეშ აყენებს მოსაზრებას, რომლის თანახმადაც, ჩინეთი (უეჭველად) და შესაძლოა ინდოეთი (მოგვიანებით) ზესახელმწიფოებად ჩამოყალიბდებიან:

- ჯერ არც ერთს არ აქვს შესაძლებლობა, თავისი შეიარაღებული ძალები მთელ მსოფლიოში განათავსოს.
- ორივე ქვეყანა კვლავ საოცრად ღარიბია შეფარდებითი თვალსაზრისით: 2017 წელს აშშ-ის მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე თითქმის შვიდჯერ აღემატებოდა ჩინეთისას და 30-ჯერ ინდოეთისას (იხ. ცხრილი 0.1).
- მათი პოლიტიკური გავლენა ჯერ კიდევ ძირითადად რეგიონულია და არა გლობალური; ინდოეთის ინდუისტური ნაციონალიზმისკენ გადახრამ კი მისი რეგიონული გავლენა შეარყია.
- მათ არც მსოფლიო დონის ვალუტა აქვთ.
- მათი კორპორაციების გლობალური განფენილობა ჯერ კიდევ საკმაოდ მოკრძალებულია (თუმცა ჩინური კორპორაციები ძლიერდება და თვალსაჩინო ხდება).
- ჩინეთში ადამიანის უფლებათა დაცვის მხრივ არსებული მდგომარეობა და ეკონომიკური გამჭვირვალობის ნაკლებობა მის გლობალურ გავლენას ზღუდავს.
- ინდოეთი მასობრივ სიღარიბესა და მწვავე შიდა სოციალურ და რელიგიურ განხეთქილებას უნდა გაუმკლავდეს მანამ, სანამ დიდ გლობალურ გავლენას მოახდენს.

ყველა ამ ცვლილებაში ევროკავშირის როლს სხვადასხვა კუთხით აფასებენ, მაგრამ ვერ თანხმდებიან, როგორ უნდა გავიაზროთ ის ყველაზე უკეთ. ზოგი თვლის, რომ მას ძალაუფლების დიდი პოტენციალი აქვს (იხ. Haseler, 2004; Reid, 2004; Leonard, 2005; McCormick, 2007), თუმცა რამდენიმე მიზეზის გამო ამ მოსაზრებას ბევრი არ იზიარებს:

- უდიდეს სახელმწიფოებს ჯერ კიდევ სამხედრო ძლიერების მიხედვით აფასებენ; რადგან ევროკავშირს არც ერთობლივი სამხედრო ძალები ჰყავს და არც ერთიანი და მკვეთრი თავდაცვის პოლიტიკა აქვს (ან, უფრო სწორად, არ გააჩნია პოლიტიკა, რომელიც დიდ, გლობალური მასშტაბების მქონე სამხედრო ძალის ყოლას ითვალისწინებს), მას აშ-

მრავალპოლუსიანი სისტემა
მდგომარეობა საერთაშორისო ურთიერთობებში, სადაც ძალაუფლებას იყოფს, იზიარებს და აკონტროლებს ორზე მეტი დომინანტი აქტორი.



ძალაუფლება
ძალაუფლება არის ერთი აუტორის (კონკრეტული პირი იქნება ეს თუ სახელმწიფო) უნარი, აიძულოს ან ნაკლებად სხვები, იმოქმედონ კონკრეტული გზით. ევროკავშირის შემთხვევაში გასათვალისწინებელია სამი ასპექტი: სამშვიდობო ძალა ამოცანების მისაღწევად იყენებს მშვიდობიან და არა სამხედრო საშუალებებს; ხისტი ძალის ჭონა გულისხმობს გავლენის მოხდენას მუქარის, იძულებისა და ძალის გამოყენებით (ხისტი ძალა, როგორც წესი, სამხედრო ძალას უკავშირდება, მაგრამ მისი გამოყენება შესაძლებელია ეკონომიკური საშუალებებითაც: მაგ., ეკონომიკური სანქციების გატარებას); რბილი ძალა გულისხმობს გავლენის მოხდენის მცდელობას სტიმულისა და ნახალისების გზით, მაგ., დიპლომატიური შეთავაზებით, მოლაპარაკებებით და ეკონომიკური ინვესტიციებით. რბილი და ხისტი ძალების დაბალანსებულად გამოყენებას „ჭკვიან ძალას" უწოდებენ.

ნორმატიული ძალაუფლება ძალაუფლება, რომელიც გამოიხატება დადგენილი ნორმებით, ღირებულებებითა და იდეებით და არა სამხედრო ძალით ან ეკონომიკური მოთხოვნებით.

მულტილატერალიზმი მოსაზრება, რომლის თანახმადაც, პრობლემები უნდა მოგვარდეს სახელმწიფოთა თანამშრომლობით, რომელსაც, სავარაუდოდ, განახორციელებენ საერთაშორისო ორგანიზაციების სამუშაკლებით და არა იზოლირებულად.

შ-ისა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის დონის ზესახელმწიფოდ ცოტა თუ თვლის.

- უდიდესი ძალა დღემდე მხოლოდ ინდივიდუალურ სახელმწიფოებთან ასოცირდება, რადგან მიიჩნევენ, რომ გლობალური გავლენა მხოლოდ მათ შეიძლება მოიპოვონ, რამეთუ შეიარაღებული ძალები მხოლოდ მათ ჰყავთ. ევროკავშირის თითოეულ წევრ სახელმწიფოს, მათ შორის ყველაზე დიდებსაც კი, ძალიან მოკრძალებული საერთაშორისო გავლენა აქვს, თავად ევროკავშირის გავლენა კი ფარულია და არა აშკარა და შეუპოვარი.
- კრიტიკოსები მუდმივად მიუთითებენ ევროკავშირის უუნარობაზე, იკისროს ლიდერის როლი – როგორც ეს მოხდა ბალკანეთში 1990-იან წლებში, ერაყში 2003 წელს და უკრაინაში 2014 წელს რუსეთის ინტერვენციის დროს.
- ევროკავშირის მიერ ბოლო 10-15 წლის განმავლობაში განცდილი კრიზისების უწყვეტმა ჯაჭვმა გააჩინა კითხვები მისი სიცოცხლისუნარიანობის შესახებ. 2000-იან წლებში გაკეთებული ოპტიმისტური შეფასებები პირქუშმა პროგნოზებმა შეცვალა, გაჩნდა ასეთი სათაურები: „ევროკავშირის ნეკროლოგი" (Gillingham, 2018), „ევროპის უკანასკნელი შანსი" (Verhofstadt, 2017) და „ევროპის შემდეგ" (Krastev, 2017).

როგორც მე-20 თავში დავრწმუნდით, რეგიონში არსებული უამრავი პრობლემის მიუხედავად, ევროკავშირს ერთობ შთამბეჭდავი ეკონომიკური ძალა აქვს. რაც შეეხება სამხედრო აქტორის როლს, იგი ამ მხრივ ნამდვილად ვერ დაიკვეხნის, თუმცა მისი ყველა წევრი სახელმწიფოს სამხედრო ძალების გაერთიანებით საკმაოდ შთამბეჭდავ ძალას მივიღებთ (იხ. ქვემოთ ამ თავში). ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები აქტიურად მონაწილეობდნენ მსოფლიოს სხვადასხვა ნაწილში მიმდინარე სამხედრო ოპერაციებში. თუმცა ევროკავშირის გეგმებში არ შედის ისეთი ძალაუფლების მოპოვება, როგორზეც შეიძლება ამერიკამ იფიქროს. ასეთი ძალაუფლება მაშინაა მნიშვნელოვანი, თუ კვლავაც გვგონია, რომ უსაფრთხოების რისკებს მხოლოდ ძალის გამოყენებით გავუმკლავდებით, რაც ალბათ, ასე აღარ არის. ჩვენ მრავალპოლარულობის ახალ ეპოქაში შევდივართ, რომელიც ეკონომიკურ და ტექნოლოგიების ძალას ემყარება და არა სამხედრო ძალას; ამ ეპოქაში ევროკავშირს ახალი ტიპის საერთაშორისო აქტორის როლის შესრულება შეუძლია; მისი გავლენა კი დამოკიდებული იქნება იმ ახალი ტიპის ძალაზე, რომელიც მას ახალი ტიპის მსოფლიოში ექნება.

ევროკავშირი: ნორმატიული და ლიბერალური?

სამხედრო და ეკონომიკურ შესაძლებლობებზე დაფუძნებული ძალაუფლების შესახებ ტრადიციული მსჯელობისაგან განსხვავებით, ევროკავშირის გლობალური როლის შესახებ ბოლოდროინდელი დებატების უმეტესი ნაწილი ნორმატიული ძალაუფლების იდეის გარშემო ტრიალებს, რაც გულისხმობს „ძალაუფლებას შეხედულებაზე" (Carr, 1962). ეს მოსაზრება როზეკრანსმა (1998) ასე ჩამოაყალიბა:

> „ევროპის მიღწევები ნორმატიული უფროა, ვიდრე ემპირიული. მას დიდი მიზიდულობა აქვს, რის გამოც მასთან დაკავშირებას სხვები თავად შეეცდებიან... ალბათ პარადოქსია, რომ კონტინენტი, რომელიც ოდესღაც მსოფლიოს იმპერიალისტური მეთოდებით მართავდა, ახლა მსოფლიო სტანდარტებს ნორმატივებით ადგენს".

ლიბერალიზმი

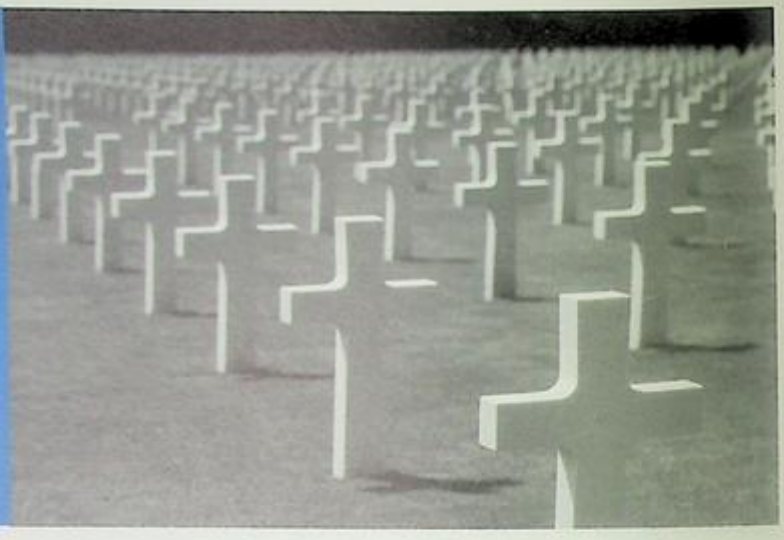
ინტეგრაციის გააზრება 2-ში (თავი 1) განვიხილეთ საერთაშორისო ურთიერთობების რეალისტური თეორია, რომლის ყურადღების ცენტრშიც სახელმწიფოთა შორის არსებული მეტოქეობა და ანარქიული მსოფლიო სისტემაა. საპირისპირო შეხედულებას გვთავაზობს ლიბერალური თეორია, რომლის თანახმადაც, თანამშრომლობის მრავალი შესაძლებლობა არსებობს და მასში ყველა სფერო უნდა ჩავრთოთ. ეს თეორია სათავეს იღებს იდეალისტურ ფილოსოფიაში, რომელიც პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ აღმოცენდა. მეორე მსოფლიო ომის წინა წლებში მისდამი ნდობამ იკლო (თუმცა ასახულია დევიდ მიტრანის ნაშრომში), „ცივი ომის" მიმდინარეობისას რეალიზმმა ჩაანაცვლა.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროინტეგრაციის შესახებ მიმდინარე დებატებში ლიბერალიზს მართებულად ეკუთვნის ადგილი რეალიზმის გვერდით, მას, რაც უნდა უცნაური იყოს, იშვიათად განიხილავენ. მაგალითად, ვინერი და დიეზი (2009) და ზაურუგერი (2013) თავიანთ ევროინტეგრაციის თეორიული საფუძვლების ფართომასშტაბიან კვლევაში ლიბერალიზმს მხოლოდ გაკვრით მოიხსენიებენ. სავარაუდოდ, მთავარი პრობლემა ისაა, რომ რეალიზმი საგნებსა და მოვლენებს იმად განიხილავს, რანიც არიან (რეალობაში), ლიბერალიზმი კი იმად, რანიც უნდა იყვნენ (იდეალური).

ლიბერალიზმისთვის მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო სამართლის როლი. მისი ამოსავალი წერტილი დემოკრატიული მშვიდობის თეორიაა, რომლის თანახმადაც, დემოკრატიული საზოგადოებები ერთმანეთთან ომს არ იწყებენ. რა თქმა უნდა, ევროინტეგრაციაში ყოველთვის იყო საკუთარი ინტერესის ელემენტი, მაგრამ თანამშრომლობის ძლიერი ტრადიციაც არსებობდა. შორს მიმავალი გეგმების შემუშავებისას სახელმწიფოები მკაცრ რეალობას სცდებიან და საკუთარ მიზნებს ისე სახავენ (კიდევ უფრო შორს მიდის ნეოლიბერალიზმი, რომლის მტკიცებითაც საერთაშორისო ორგანიზაციებს შეუძლიათ ზემოქმედება სახელმწიფოთა ქმედებებზე, თუ ისინი ხელს შეუწყობენ ამ უკანასკნელთა შიერ კანონების დაცვასა და საერთო ფასეულობების შექმნას).

ევროკავშირის ლიბერალიზმის გამოხატულებაა ის, რომ მისთვის პრიორიტეტულია მულტილატერალიზმი და არა უნილატერალიზმი. თუ უნილატერალიზმი არის სახელმწიფოს სურვილი, ცვლილებების მისაღწევად მარტომ იმოქმედოს და მხოლოდ საკუთარ რესურსებს დაეყრდნოს, მაშინ მულტილატერალიზმი პრობლემების შეთანხმებულად და სხვა სახელმწიფოებთან თანამშრომლობით გადაწყვეტას ნიშნავს. ევროპელები, დიდი ხანია, პოლიტიკურ და უსაფრთხოების კოალიციებს ქმნიან, მათ პოლიტიკების შემუშავებასა და კანონშემოქმედებითობაში თანამშრომლობის ათწლეულების გამოცდილება აქვთ, ისინი ძალისხმევას არ იშურებენ ინკლუზიურები იყვნენ (თუმცა ყოველთვის ვერ ახერხებენ). 2003 წელს ევროკომისიამ (2003ა) მულტილატერალური თანამშრომლობის ხელშეწყობა ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის „ძირითად პრინციპად" გამოაცხადა – ევროკავშირმა თავი უნდა მიიჩნიოს გაეროს მდგრადი განვითარების, სიღარიბის შემცირებისა და საერთაშორისო უსაფრთხოების ინიციატივების განხორციელების „მამოძრავებელ ძალად".

ეს არგუმენტი კიდევ უფრო განავითარა მანერსმა (2002), რომლის მტკიცებითაც, ევროკავშირი გლობალურ პოლიტიკაში სხვა აქტორებზე შორს წავიდა, ის ცდილობს, მისი საგარეო ურთიერთობები „ნორმების კატალოგით ინფორმირებული და მათით განპირობებული" იყოს; ეს კატალოგი კი „ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში", „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციასა" და „გაეროს წესდებაში" ჩადებულ პრინციპებს მოიცავს. მანერსის აზრით, ევროკავშირის ხუთი ძირითადი ნორმაა: მშვიდობის ცენტრალურობა, თავისუფლების იდეა და დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების



ილუსტრაცია 26.1: ისეთი სამხედრო სახაფლაოები, როგორიც ლუქსემბურგში მდებარეობს, სასაფლაოა, ევროპელებს ახსენებს, რაც მათ იმშვიდებთ. ალბათ ასე ეიხსნება ისიც, რატომ ანიჭებენ ევროპელები უპირატესობას მულტილატერალიზმსა და საერთაშორისო თანამშრომლობას.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

მხარდაჭერა. მისი მტკიცებით, ეს ნორმები რამდენიმე გზით ვრცელდება. მათ შორის გადადებით (მაგალითებით ხელმძღვანელობა), პროცედურებით (როდესაც ურთიერთობა ევროკავშირსა და მესამე მხარეებს შორის ინსტიტუციონალიზებულია), ტრანსფერით (როდესაც ევროკავშირი ცვლის საქონელს, მომსახურებას და ტექნიკურ დახმარებას მესამე მხარესთან) და აშკარა დიფუზიით (მესამე ქვეყნებში ევროკავშირის ფიზიკური ყოფნით).

ევროკავშირის, როგორც გლობალური აქტორის არსს, მეტ ნათელს ჰფენს საერთაშორისო ურთიერთობების ლიბერალიზმის თეორია (იხ. ინტეგრაციის გააზრება 15). ევროკავშირმა, ფაქტობრივად, გააბათილა რეალისტების არგუმენტი, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოები ანარქიულ საერთაშორისო სისტემაში საკუთარი ინტერესებით მოქმედებენ და გრძელვადიან თანამშრომლობასა თუ ალიანსებს ნაკლებად ენდობიან (იხ. თავი 1). ლიბერალიზმის აზრით, საერთაშორისო თანამშრომლობა სასურველი და შესაძლებელია, ომი და ანარქია გარდაუვალი არ არის, თუ საზღვარგარეთის ქვეყნებში დემოკრატია განმტკიცდება, სახელმწიფოები კი თავიანთ საგარეო პოლიტიკაში საკუთარ ღირებულებებს ჩართავენ.

საგარეო პოლიტიკა

თავისი არსებობის პირველ წლებში ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება მხოლოდ საკუთარი შიდა პრობლემებით, მაგ., ეკონომიკური საკითხებით, იყო დაკავებული და ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა ეეგ-ის როლს მსოფლიოში. 1950-1960-იან წლებში ძირითადი აქცენტი ეკონომიკის აშენებაზე კეთდებოდა და არა სამხედრო ძალების შექმნაზე. დასავლეთი ევროპა ამერიკის სამხედრო საფარველქვეშ იყო მოქცეული, აღმოსავლეთი – საბჭოთა კავშირისა. ევროპას სამხედრო ინიციატივა თითქმის არ ჰქონდა, თუ არ ჩავთვლით ნატოში მის განვრიანებას და ვარშავის სამხედრო პაქტზე ხელმოწერას.

ლიბერალიზმი
საერთაშორისო ურთიერთობების თეორია, რომელიც ხაზს უსვამს მშვიდობის შენარჩუნების შესაძლებლობას საერთაშორისო თანამშრომლობითა და საერთაშორისო სამართლის დაცვით.

მაგრამ 1960-იან წლებში ინტეგრაციის მასშტაბების ზრდის კვალდაკვალ ნათელი გახდა, რომ ეეგ-ს მეტი ყურადღება უნდა მიექცია იმ როლისთვის, რომელსაც იგი მსოფლიოში განვითარებულ მოვლენებში შეასრულებდა. ამ მხრივ პირველი მოკრძალებული ნაბიჯი 1970 წელს

გადაიდგა, როცა ევროპის პოლიტიკურ თანამშრომლობაზე (European Political Cooperation) შეთანხმდნენ. ეს არაოფიციალური პროცესი იყო, გაერთიანების წევრი სახელმწიფოების საგარეო საქმეთა მინისტრები რეგულარულად იკრიბებოდნენ საერთაშორისო საკითხების განსახილველად. „საერთო ევროპული აქტის" მიღებით კი წევრმა სახელმწიფოებმა იკისრეს ვალდებულება, „ერთობლივი ძალისხმევით შეექმნათ და განეხორციელებინათ ევროპული საგარეო პოლიტიკა". მაგრამ საერთო საგარეო პოლიტიკის (ან საერთო მიზნობრივი პოლიტიკების გარკვეული ნაკრების) შექმნას აჭიანურებდნენ, როგორც გრუა და მანინი აცახდებდნენ, ევროგაერთიანება შერეული სისტემის (1985)) ერთგული რჩებოდა.

1980-იანი წლების ბოლოსა და 1990-იანი წლების დასაწყისში „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ განხორციელებულ ხმაურიან ცვლილებებს „გაერთიანება" მოუმზადებელი შეხვდა – მას სერიოზულ ცვლილებებზე ადეკვატურად რეაგირების უნარი არ ჰქონდა. ევროგაერთიანების ხელმძღვანელობამ მოვლენებს ახლებურად შეხედა. „მაასტრიხტის ხელშეკრულებაში" ევროკავშირმა თანხმობა განაცხადა ახალი საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (Common Foreign and Security Policy (CFSP)) „შექმნასა და განხორციელებაზე", რომლის მიზნებშიც შედიოდა ევროკავშირის უსაფრთხოების განმტკიცება, გაეროს ქარტიის ფარგლებში მშვიდობისა და საერთაშორისო უსაფრთხოებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობისა და დემოკრატიის ხელშეწყობა და კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა პატივისცემა. წევრ სახელმწიფოებს ეკრძალებოდათ ევროკავშირის ინტერესების საწინააღმდეგო ზომების გატარება; საერთო ინტერესების საკითხების გადაწყვეტისას ერთმანეთისთვის უნდა ეცნობებინათ და ერთმანეთთან კონსულტაცია გაეევლოთ, ქმედებების კოორდინირებაზე კი საერთაშორისო ფორუმებზე შეთანხმებულიყვნენ. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საფუძველზე სამი ორგანიზაციული ინსტრუმენტი შეიქმნა:

1. შეთანხმდნენ საერთო სტრატეგიებზე იმ სფეროებში, რომლებშიც წევრ სახელმწიფოებს მნიშვნელოვანი საერთო ინტერესები ჰქონდათ, მაგ., რუსეთთან, უკრაინასთან, მიანმართან და ხმელთაშუაზღვისპირეთთან ურთიერთობაში.

2. სახელმწიფოები ერთობლივ ქმედებებს განახორციელებდნენ ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა: ახლო აღმოსავლეთში მშვიდობის შენარჩუნების მხარდაჭერა, რუსეთსა და სამხრეთ აფრიკაში ჩატარებულ არჩევნებზე დაკვირვება და საზღვაო ძალების გაგზავნა მეკობრეობის აღსაკვეთად სომალის სანაპირო ზოლის მიმდებარე წყლებში.

3. შეთანხმდნენ საერთო პოზიციაზე ბალკანეთის, ახლო აღმოსავლეთის, მიანმარის, ზიმბაბვეს საკითხებში, ასევე საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოსთან დაკავშირებით და ისეთ პოლიტიკურ საკითხებში, როგორებიცაა: იარაღის ექსპორტი, ბიოლოგიური იარაღი და ტერორიზმი.

თუმცა ამ პოლიტიკას მაინც აკლია ფოკუსი და სათანადო ხელმძღვანელობა. წევრი სახელმწიფოები სხვადასხვა საკითხზე შეთანხმებას ვერ აღწევენ; ზოგიერთ მათგანს კი საკუთარი ეროვნული დღის წესრიგი აქვს, მაგ., დიდ ბრიტანეთსა და საფრანგეთს განსაკუთრებული ინტერესი აქვთ თავიანთი ყოფილი კოლონიების მიმართ; ავსტრია, ფინეთი, ირლანდია და შვედეთი ოფიციალურ ნეიტრალიტეტს ინარჩუნებენ, ყოველ შემთხვევაში, სიტყვიერად მაინც. შეხედულებათა ფუნდამენტური განსხვავებაა ატლანტისტებსა და ევროპეისტებს შორის.

საგარეო პოლიტიკა პოლიტიკა, რომელიც არეგულირებს ურთიერთობებს რომელიმე ერთ სახელმწიფოსა და სხვებს შორის; მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: უსაფრთხოება, ვაჭრობა, იმიგრაცია და უკონომიკური ურთიერთობები.

შერეული სისტემა სისტემა, რომელშიც მხარდამხარ თანაარსებობს სხვადასხვა სახელმწიფოს ინდივიდუალური პოლიტიკა და რამდენიმე სახელმწიფოს საერთო პოლიტიკა, როგორც ეს არის ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკაში.

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა „მაასტრიხტის ხელშეკრულებით" მიღწეული შეთანხმება, რომლის მიხედვითაც, ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა საგარეო საქმეებში საერთო პრინციპები და მიდგომები უნდა შეიმუშაონ.

ატლანტისტები ევროპული სახელმწიფოები, მათ შორის, ბრიტანეთი, ნიდერლანდები, პორტუგალია და აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე სახელმწიფო, რომლებიც კეთავაც მხარს უჭერენ შეერთებულ შტატებთან მჭიდრო საგარეო პოლიტიკური კავშირების შენარჩუნებას.

ევროპეისტები ევროპული სახელმწიფოები, მათ შორის, საფრანგეთი და გერმანია, რომლებიც მხარს უჭერენ ევროკავშირის პოლიტიკის უფრო მეტ დამოუკიდებლობას.

ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ევროკავშირთან ურთიერთობისას გარე აქტორები ერთი განსაკუთრებული პრობლემის წინაშე აღმოჩნდებიან ხოლმე, რომელსაც შესანიშნავად გამოხატავს ამერიკის ყოფილი სახელმწიფო მდივნის ჰენრი კისინჯერის შეკითხვა: „ევროპასთან დასალაპარაკებლად ვის მივმართო?".

ევროკავშირის ინსტიტუციათა შორის ევროკავშირის ინტერესებს ყველაზე უკეთ ევროკომისია გამოხატავდა, მაგრამ 1990-იან წლებში საქმეები ოთხ კომისარს შორის განაწილდა. კომისიის საქმიანობა მეტად კონცენტრირებული გახდა 1999 წელს, საგარეო საქმეთა კომისიის შექმნის შემდეგ. მალე კვლავ გაუგებრობამ დაისადგურა, როცა მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობაში ახალი თანამდებობა გაჩნდა; ეს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის (the High Representative for the CFSP) თანამდებობა იყო. უმაღლეს წარმომადგენელს მსოფლიოსთან საგარეო საკითხებზე ევროკავშირის სახელით უნდა ელაპარაკა. თანამდებობა პირველმა ნატოს ყოფილმა გენერალურმა დირექტორმა ხავიერ სოლანამ დაიკავა. ის ამ თანამდებობაზე ორი ვადით დარჩა – 1999 და 2009 წლებში. საქმეს ართულებდა მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე მოქმედი როტაციის წესი – უცხოური ქვეყნების ხელმძღვანელობებს ყოველ ექვს თვეში ახალ ლიდერთან უხდებოდათ ურთიერთობა.

დამატებითი ცვლილებები „ლისაბონის ხელშეკრულებით" განხორციელდა – ერთ თანამდებობაში გაერთიანდა უმაღლესი წარმომადგენლისა და საგარეო საქმეთა კომისრის თანამდებობა და შეიქმნა კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი საგარეო საქმეებსა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy). კანდიდატს თანამდებობაზე ნიშნავს ევროპული საბჭო (ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით) და ამტკიცებს კომისიის პრეზიდენტი. „ლისაბონის ხელშეკრულების" თანახმად, ახალი უმაღლესი წარმომადგენლის მოვალეობა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის „განხორციელება" და ევროკავშირის საგარეო საქმეების თანამიმდევრულად კეთებაა. უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა საბჭოს თავმჯდომარეცაა და ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტიც, რომელიც ევროპის საგარეო მოქმედების სამსახურის (European External Action Service) 5000-კაციან შტატს ხელმძღვანელობს. სამსახური აერთიანებს საგარეო საქმეთა სამინისტროს და დიპლომატიურ კორპუსს, რომელმაც 2010 წელს დაიწყო ფუნქციონირება.

ძნელია დაზუსტებით იმის თქმა, რამდენად წავიდა წინ ევროკავშირი საერთო საგარეო პოლიტიკის თვალსაზრისით. თუმცა უდავოა, რომ ამ მხრივ 1970-იანი წლების შემდეგ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა. შეთანხმება მიღწეულია საერთო პოზიციების შესახებ, გაუმჯობესდა ევროკავშირის ინსტიტუციური მექანიზმები. თუმცა, უამრავი შიდა პრობლემის მიუხედავად, მსოფლიოს უდიდეს ეკონომიკურ ძალად კვლავაც აშშ რჩება – აკონტროლებს მსოფლიოს ნამყვან საერთაშორისო ვალუტას და ყველა სხვა სახელმწიფოზე გაცილებით დიდ სამხედრო ძალას ფლობს; ეს მიზეზებიც კმარა იმისთვის, რომ ამერიკის სიტყვა მსოფლიოში ყველაზე ხმამაღალი სიტყვა ეთქმოდეს – მისი ხმა კარგად ესმით, როცა საქმე ეხება ეკონომიკური პრობლემების მოგვარებას ან მსოფლიოს ცხელ წერტილებში პრობლემების გადაწყვეტას. ამასობაში ეკონომიკურ ფრონტზე (თუ არა სამხედროზეც) ჩინეთის ხმაც სულ უფრო ხმამაღალი და მტკიცე ხდება, რაც გლობალურ სურათს უფრო კომპლექსურად აქცევს. ეკონომიკურ საკითხებში ევროკავშირის როლიც გაძლიერდა, რა-

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები

ჯოზეფ ბორელი



წყარო: EC – ავდიოვიზუალური სამსახური

ჯოზეფ ბორელ ფონტელიესი (1947–) მესამე ადამიანია, რომელმაც ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის განახლებული თანამდებობა დაიკავა საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში. თანამდებობაზე მოვიდა 2019 წლის ნოემბერში, 72 წლის ასაკში. შეცვალა იტალიის საგარეო საქმეთა ყოფილი მინისტრი ფედერიკა მოგერინი, რომლის წინამორბედიც ბრიტანეთის სავაჭრო კომისარი კეტრინ ეშტონი იყო. ბორელი დაიბადა ესპანეთში, კატალონიის რეგიონში; სპეციალობით ინჟინერია; სწავლობდა შეერთებულ შტატებსა და საფრანგეთში. პოლიტიკური მოღვაწეობა დაიწყო 1979 წელს, როცა მადრიდში მუნიციპალური საკითხების მრჩევლად დაინიშნა. მოგვიანებით გახდა მინისტრი და ესპანეთის სოციალისტური პარტიის თავმჯდომარე. თანამდებობიდან გადადგა, როცა დაიწყო თაღლითობის გამოძიება ინსაიდერული გარიგების შესახებ. ევროპარლამენტში აირჩიეს 2004 წელს, რამდენიმე კვირაში გახდა ევროპარლამენტის პრეზიდენტი. ევროპარლამენტში გატარებული ერთი ვადის შემდეგ დაიწყო აკადემიური მოღვაწეობა. 2018 წელს დაინიშნა ესპანეთის საგარეო საქმეთა მინისტრად. მან აშშ-ის პრეზიდენტ დონალდ ტრამპს „კოვბოი" უწოდა, როდესაც ამ უკანასკნელმა დაიწყო მუქარა ვენესუელაში სამხედრო ინტერვენციის განხორციელებისა და საჰარაში ანტიიმიგრაციული კედლის აშენების შესახებ.

საც ხელს უწყობს ევროპული ბაზრის ზომა, მისი დომინანტური პოზიცია გლობალურ ვაჭრობაში და ევროს პოპულარულობა. ევროკავშირი ლიდერია კლიმატის ცვლილების საკითხებში (როგორც 24-ე თავში ვნახეთ და 27-ეშიც დავრწმუნდებით) და განვითარების ასპექტებში თანამშრომლობის ძლიერი დამცველი. თუმცა, მრავალთა აზრით, უდიდესი სახელმწიფო მაინც მისი სამხედრო ძლიერებით იზომება და სანამ ევროკავშირს ერთობლივი სამხედრო ძალა არ ეყოლება (და სანამ თავიდან არ გავიაზრებთ, რას ნიშნავს ძალა და გავლენა თანამედროვე მსოფლიოში), მისი გავლენა, სავარაუდოდ, შეზღუდული იქნება.

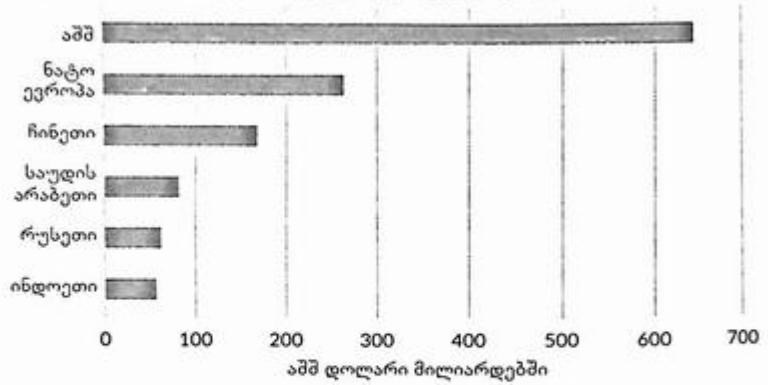
უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა

ევროკავშირს გაცილებით შთამბეჭდავი სამხედრო ძალა აქვს, ვიდრე ბევრს წარმოუდგენია. თუ ნატოს შემადგენლობაში შემავალი 27 ევროპული სახელმწიფოს (რომელთა უმრავლესობაც ევროკავშირის წევრია) სამხედრო ბიუჯეტს, სამხედრო პერსონალსა და შეიარაღებას გავაერთიანებთ, ევროკავშირი ამერიკის შეერთებული შტატების შემდეგ მსოფლიოში უდიდესი სამხედრო ძალა აღმოჩნდება. მისი თავდაცვის ბიუჯეტი (ყველა ნევრი სახელმწიფოს ერთად აღებული) გაცილებით აღემატება რუსეთისა და ჩინეთის ერთად აღებულ სამხედრო ბიუჯეტს, თუმცა გაცილებით ნაკლებია აშშ-ისაზე (იხ. დიაგრამა 26.1). იგი ბირთვულ იარაღსაც ფლობს (დიდი ბრიტანეთი და საფრანგეთი), ჰყავს დაახლოებით 1.9 მილიონი აქტიური სამხედრო პირი, აქვს დაახლოებით 3 500 საბრძოლო თვითმფრინავი და იმაზე მეტი არაატომური წყალქვეშა ნავი და საბრძოლო ხომალდი, ვიდრე აშშ-ს (გამონაკლისია ავიამზიდები) (სტრატეგიულ კვლევათა საერთაშორისო ინსტიტუტის მონაცემები, 2018).

ასეთი შთამბეჭდავი რიცხვების მიუხედავად, უსაფრთხოების აქტორის რანგში ევროკავშირი ჯერ მხოლოდ „პირველ ნაბიჯებს დგამს" (Howorth, 2014, გვ. 3). მართალია, „ცივი ომის" დროს თავდაცვის რამდენიმე შეთან-

პეტერსბერგის ამოცანები
1992 წელს დასავლეთევროპული კავშირის (WEU) მიერ დასახული, მოგვიანებით კი ევროკავშირის მიერ მიღებული პრიორიტეტები, რომლებიც აერთიანებს პუმანიტარულ, სამაშველო, სამშვიდობო და კრიზისების მართვის სხვა ოპერაციებს.

დიაგრამა 26.1 *თავდაცვის ბიუჯეტი: ექვსი ყველაზე დიდი მხარჯველი*



წყარო: სტრატეგიული კვლევების საერთაშორისო ინსტიტუტი (2018).

ხმებაზე გაიმართა მოლაპარაკება და ხელიც მოეწერა, მაგრამ დასავლეთ ევროპის თავდაცვა მნიშვნელოვნად შესუსტდა ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსში განევრიანების შემდეგ, რომელშიც მუდამ აშშ დომინირებდა. 1955 წელს ევროპის თავდაცვის გაერთიანების (European Defence Community) დაშლისა და დასავლეთევროპული კავშირის (Western European Union (WEU)) შექმნის შემდეგ ევროპას შეეძლო, სხვა გზით წასულიყო. მაგრამ დასავლეთევროპული კავშირი (WEU) ანგარიშგასაწევ ძალად ვერ ჩამოყალიბდა და 2011 წელს დაიშალა კიდეც. მისი ყველაზე გამორჩეული წვლილი იყო 1992 წელს საგარეო და თავდაცვის მინისტრებს შორის სასტუმრო „პეტერსბერგში" (ბონთან ახლოს) მიღწეული შეთანხმება, რომელიც პეტერსბერგის ამოცანების სახელითაა ცნობილი, რადგან თვლიდნენ, რომ დასავლეთევროპული კავშირი შეიძლებოდა ნატოს ევროპული შტო ან ევროკავშირის სამხედრო ფრთა გამხდარიყო, მინისტრები შეთანხმდნენ, რომ დასავლეთევროპული კავშირის ქვეყნების სამხედრო შენაერთები მისი ხელმძღვანელობით ჰუმანიტარულ, სამაშველო, სამშვიდობო და კრიზისის მართვის (მათ შორის მშვიდობის დაცვის ღონისძიებებსაც) ოპერაციებს განახორციელებდნენ. ეს ამოცანები 1997 წელს „ამსტერდამის ხელშეკრულებით" ევროკავშირის ამოცანების ნაწილი გახდა.

„ცივი ომის" დასრულებამ აშშ-ისა და ევროკავშირის პოლიტიკური ურთიერთობა შეცვალა. როგორც მე-5 თავში დავრწმუნდით, 1990-1991 წლებში სპარსეთის ყურის ომისა და ბალკანეთის კრიზისის დროს თვალნათლივ გამოჩნდა, რაოდენ შეზღუდული იყო ევროკავშირის სამხედრო შესაძლებლობები; მაგრამ ისიც ცხადი გახდა, რომ ევროკავშირს სურდა, ნაკლებ ყოფილიყო დამოკიდებული აშშ-ზე. ჰოვორტის (2014) მტკიცებით, ევროკავშირი, როგორც უსაფრთხოების აქტორი, 1998 წელს სენ-მალოში (საფრანგეთი) დაიბადა, დიდი ბრიტანეთის ახლად არჩეული პრემიერ-მინისტრ ტონი ბლერისა (რომელსაც სურდა, ბრიტანეთს უფრო მნიშვნელოვანი როლი ეთამაშა ევროკავშირის თავდაცვის საკითხებში) და საფრანგეთის პრეზიდენტ ჟაკ შირაკის შეხვედრის დროს. სენ-მალოს დეკლარაციაში ნათქვამია, რომ ევროკავშირმა უნდა შეძლოს, „საერთაშორისო არენაზე სრული დატვირთვით შეასრულოს საკუთარი როლი", მას უნდა ჰქონდეს „ავტონომიურად მოქმედების უნარი, რომელსაც ზურგს გაუმაგრებს საიმედო სამხედრო ძალა, უნდა ჰქონდეს საშუალება, თავად გადაწყვიტოს, როდის გამოიყენებს ამ ძალას და მზად უნდა

იყოს მის გამოსაყენებლად". იმ მომენტში ევროპის უსაფრთხოების პოლიტიკამ ახალი არსი შეიძინა.

საფრანგეთმა და გერმანიამ ჯერ კიდევ 1992 წელს, ევროგაერთიანების/ ევროკავშირის სტრუქტურების გვერდის ავლით ხელში აიღეს ერთობლივი სამხედრო ძალის შექმნის ინიციატივა და ევროკორპუსი დაარსეს (იხ. თავი 15). 1996 წელს ნატოს მინისტერიალზე შეთანხმდნენ, რომ ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის იდენტობის (European Security and Defence Identity (ESDI)) შექმნაზე პასუხისმგებლობას დასავლეთევროპული კავშირი (WEU) აიღებდა, რაც ნატოს ევროპელ წევრებს დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალებას მისცემდა მაშინ, როცა თავად ნატო მოქმედებისაგან თავს შეიკავებდა; ასეთ დროს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას დასავლეთევროპული კავშირი (WEU) განახორციელებდა. ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის იდენტობის შექმნა ნაჩქარევი და არასწორი ნაბიჯი აღმოჩნდა, რის გამოც 1999 წელს ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის იდენტობა ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკით (European Security and Defence Policy (ESDP)) ჩაანაცვლეს, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, საჭიროების შემთხვევაში, მოთხოვნიდან 60 დღის ვადაში 60000-კაციანი სწრაფი რეაგირების ძალები უნდა გამოეყვანათ და მინიმუმ ერთი წლის განმავლობაში შეენახათ. შეიქმნა საორგანიზაციო კომიტეტები და სამხედრო კადრები. ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკას ინერცია შესძინა აშშ-ის 11 სექტემბრის მოვლენებმა; ყველასთვის ცხადი გახდა, რომ ტერორიზმი ახალი ტიპის საფრთხე იყო, რომელსაც თავს მარტო ვერ დააღწევდნენ.

2003 წლის დეკემბერში ევროპულმა საბჭომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სტრატეგიული მიზნების პირველი ერთობლივი დეკლარაცია – „ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგია" (European Security Strategy) მიიღო. დეკლარაცია აცხადებდა, რომ ევროკავშირი „გლობალური მოთამაშეა" და ამიტომ „მზად უნდა ყოფილიყო, თავისი წილი პასუხისმგებლობა ეტვირთა გლობალური უსაფრთხოების საკითხებში". ის აღნუსხავდა იმ ძირითად საფრთხეებს, რომელთა წინაშეც ევროკავშირი იდგა: ტერორიზმი, მასობრივი განადგურების იარაღი, რეგიონული კონფლიქტები, ნარუმატებელი სახელმწიფოები და ორგანიზებული დანაშაული. მალე მიხვდნენ, რომ სწრაფი რეაგირების ძალების (Rapid Reaction Force) შექმნა ზედმეტად ამბიციური გეგმა იყო, ამიტომ 2004 წლის მაისში ევროკავშირის თავდაცვის მინისტრები შეთანხმდნენ, შეექმნათ 15 „საომარი ჯგუფი", რომელთაგანც თითოეულში 1500 ჯარისკაცი შევიდოდა; მათ გამოყვანას 15 დღეში შეძლებდნენ და 30-იდან 120 დღის განმავლობაში შეინახავდნენ. 2004 წელს შეიქმნა „ევროპის თავდაცვის სააგენტო" (European Defence Agency), რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფო მინისტრები იკრიბებიან და ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ინტერესებიდან გამომდინარე გეგმებს ადგენენ და კვლევებს ატარებენ.

მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი ეჭვის თვალით უყურებს ევროკავშირის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის გეგმებს, მან უსაფრთხოების საკითხებში თანამშრომლობის მხრივ იმაზე გაცილებით მეტს მიაღწია, ვიდრე ხალხს ჰგონია. ევროკავშირს უნდა, რაც შეიძლება ნაკლებად იყოს დამოკიდებული აშშ-ზე. ევროკავშირის მიერ განხორციელებულ ოპერაციათა შორისაა:

- 2003 წელს სამშვიდობო ძალების გაგზავნა მაკედონიასა (ოპერაცია „კონკორდია") და კონგოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (ოპერაცია „არტემისი").

უსაფრთხოების პოლიტიკა ეროვნული თავდაცვის პოლიტიკა, რომლის მიზანია ეროვნული ინტერესებისათვის შექმნილი სამხედრო და სხვა სახის საფრთხეების იდენტიფიცირება და დაბალანსება.

ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა ნატოს ფარგლებს მიღმა ევროპის უსაფრთხოების პოლიტიკის შესაქმნელად გადადგმული სერიოზული ნაბიჯი; ემყარება პეტერსბერგის ამოცანებს; ითვალისწინებს „საბრძოლო ჯგუფების" ყოლას, რომლებიც მზად იქნებიან, სწრაფად განახორციელონ სამხედრო ოპერაციები.

ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგია
ევროკავშირის სამხედრო პრიორიტეტების პირველი მასშტაბური მონახაზი, რომელშიც იდენტიფიცირებულია საფრთხეები და ჩამოყალიბებულია ძირითადი ამოცანები

- სამშვიდობო ოპერაციები ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში 2008 და 2014 წლებში.
- პოლიციისა და სხვა მისიების გაგზავნა ავღანეთში, გვინეა-ბისაუში, ერაყში, ინდონეზიაში, კოსოვოში, მაკედონიაში, მალიში, ნიგერიაში, პალესტინაში, საქართველოში, სამხრეთ სუდანსა და სუდანში, სომალისა და ჩადში.
- 2008 წელს განხორციელდა ოპერაცია „ატალანტა" ინდოეთის ოკეანეში, რომლის მიზანიც სომალის სანაპიროებთან მეკობრეობის წინააღმდეგ ბრძოლა იყო.
- 2011 წელს ბრიტანეთმა და საფრანგეთმა მონაწილეობა მიიღეს სამხედრო ინტერვენციაში ლიბიაში – დაემხო მუამარ კადაფი; 2015 წლიდან ევროკავშირმა აამოქმედა საზღვაო ძალები ხმელთაშუა ზღვაში, რომლის მიზანიც ლტოლვილთა იმ მარშრუტების დაბლოკვა იყო, რომლებითაც ისინი არალეგალურად აღწევდნენ მის ტერიტორიაზე.
- ევროკავშირმა სანქციები დაუწესა ორ ათეულზე მეტ ქვეყანას. მათ შორის:
  - აკრძალა ვაჭრობა და მოგზაურობა ბელარუსში.
  - ემბარგო დაადო იარაღს კოტ დ'ივუარში, ერიტრეასა და ერაყში.

დებატები 6

სჭირდება თუ არა ევროკავშირს საერთო სამხედრო ძალა?

დიახ

- რამდენიც უნდა ვილაპარაკოთ ეკონომიკურ ძლიერებაზე, საერთაშორისო ურთიერთობებში სამხედრო ძალა მაინც კოზირია. შესაძლოა, ევროკავშირი მართლაც მსოფლიოს უმდიდრესი ბაზარი და უდიდესი საჯარო ძალაა, მაგრამ სანამ იგი თავის გლობალურ როლს სამხედრო და საერთო თავდაცვის პოლიტიკით არ განამტკიცებს, ვერც უსაფრთხოების რისკებისაგან საკუთარი თავის ეფექტიანად დაცვას შეძლებს და ვერც მსოფლიოს სხვა ნაწილებში შექმნილი პრობლემების გადაჭრაზე მოახდენს სერიოზულ გავლენას.
- შეიძლება, იდეალისტ ევროპელებს საერთაშორისო პრობლემების რბილი მიდგომით გადაწყვეტის დიდი იმედი ჰქონდეთ, მაგრამ უკიდურეს შემთხვევებში სამხედრო ძალის გამოყენება გარდაუვალი იქნება.
- საერთო სამხედრო ძალების არყოლის შემთხვევაში ევროკავშირი კვლავაც ვერ სახელმწიფოებზე ან აშშ-ზე იქნება დამოკიდებული, რის გამოც შეეზღუდება დამოუკიდებლად მოქმედების უნარი.

არა

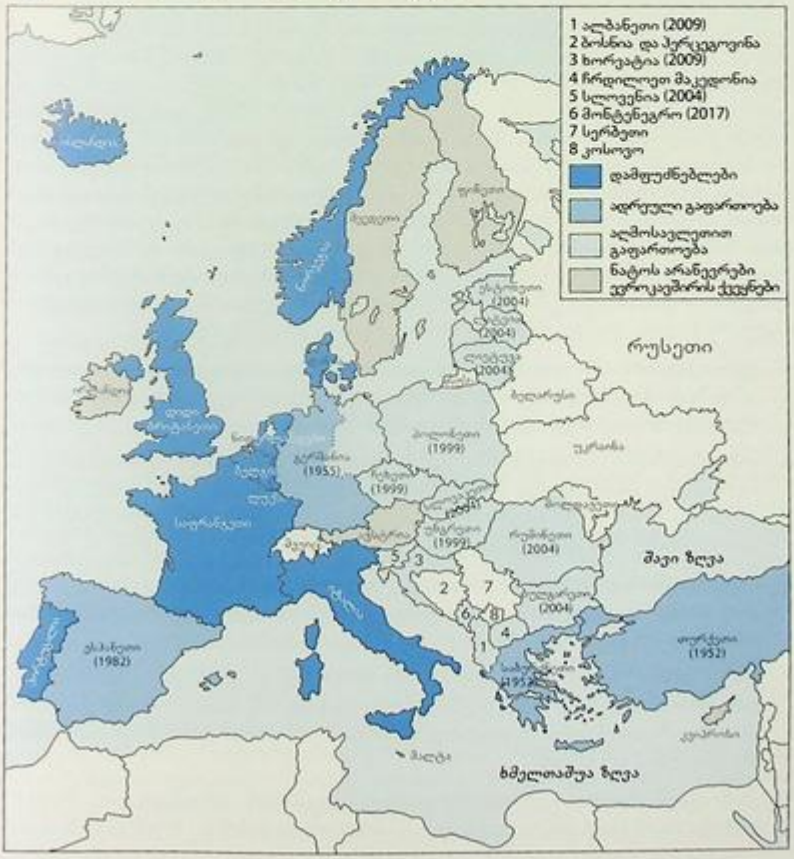
- სამხედრო მეტოქეობა ევროპის შიდა, ყველაზე რთული დაძაბულობების წყარო იყო.
- დიდი სამხედრო ძალის შენახვა განუზომელ ხარჯებს ითხოვს; ფულადი სახსრები სხვა საჭიროებებს აკლდება, მაგ.: განათლებას, ჯანდაცვას, სიღარიბის დაძლევას და ინფრასტრუქტურის აგებასა და მოსახურებას.
- ისტორიაში უხვადაა მაგალითები, როცა სამხედრო ძალამ საკუთარი მიზნის მიღწევა ვერ შეძლო; უფრო უარესი, ისეთი საფრთხე შექმნა, რომლის გასამკლავებლადაც სხვა აქტორებს საკუთარი სამხედრო ძალების შექმნა მოუხდათ.
- ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა სამხედრო საკითხებზე შეთანხმებას ვერ მიაღწიეს, ამიტომ, ჯობს, მათ საკუთარი შეხედულებისამებრ მოქმედების თავისუფლება ჰქონდეთ; საჭიროების შემთხვევაში კი ძალების მობილიზება ad hoc პრინციპით მოხდეს.

- თანხები გაუყინა ეგვიპტის, სუდანისა და ზიმბაბვეს ლიდერებს.
- შეზღუდა მოგზაურობა ირანიდან და ლიბერიიდან.
- სხვადასხვა სახის სავაჭრო აკრძალვა დაუწესა ჩრდილოეთ კორეას, სომალისა და სირიას.

- 2014 წელს უკრაინის კრიზისის შემდეგ მიზნობრივი სანქციები დაუწესა რუსეთის ლიდერებს.

ჰოვორტი (2014) ასევე აღნიშნავს, რომ 1989-1999 წლების სტაგნაციის შემდეგ ევროკავშირის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკამ მოკლე პერიოდში გრძელი გზა გაიარა, მაგრამ იმასაც დასძენს, რომ ბოლომდე სანდო და კოორდინირებულ აქტორად ჩამოყალიბებამდე, ისეთად, რომელიც პეტერსბერგის ამოცანების შესრულებას შეძლებს, ევროკავშირს წინ კიდევ დიდი გზა აქვს. კვლავაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას, რას უნდა მიაღწიოს ევროკავშირმა; ის ძველებურად მშვიდობის შენარჩუნებისა და ომის თავიდან აცილების იდეის ერთგულია და არც აშშ-ის მასშტაბის მთავარ სამხედრო აქტორად ჩამოყალიბებისკენ მიისწრაფვის; რაც მთავარია, ბოლო დროს შეიცვალა თავად იმ საშიშროების ბუნება,

რუკა **26.1** *ნატოს ევროპელი წევრი ქვეყნები*



რომელიც უსაფრთხოებას ემუქრება. ასევე უპასუხოდ რჩება კითხვა – პოლიტიკურად რამდენად დამოუკიდებელი უნდა იყოს იგი აშშ-სგან და რამდენად უნდა იმოქმედოს ნატოს მოთხოვნილებების მიხედვით.

საფრანგეთის პრეზიდენტი ემანუელ მაკრონი, ამ თვალსაზრისით, შეუპოვარი აღმოჩნდა. მან ცოტა ხნის წინ კვლავ ისაუბრა ევროპული არმიის შექმნის აუცილებლობაზე და განაცხადა, რომ ევროკავშირი სათანადოდ ვერ იქნება დაცული (განსაკუთრებით რუსეთის მხრიდან ახალი საფრთხის არსებობის პირობებში) თავდაცვის უნარის ქონის გარეშე (ანუ ისე, რომ აშშ-ის მხარდაჭერა არ დასჭირდეს). გერმანიამ მხარი დაუჭირა ამ იდეას. მისი აზრით, ის თავდაცვითი თანამშრომლობის უფრო ფართო სტრუქტურის ნაწილი უნდა გახდეს; ბრიტანეთის მტკიცებით კი, ევროპული არმიის შექმნა ნატოს პარალელური სტრუქტურის შექმნას ნიშნავს. თითქმის არ არსებობს იმის მტკიცებულება, რომ ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობას არ აქვს შეერთებული შტატების სამხედრო ძალის ეკვივალენტური ძალის შექმნის ან მისი ჩანაცვლებისთვის საჭირო ბიუჯეტი ან პოლიტიკური ნება.

სავაჭრო პოლიტიკა არეგულირებს საზღვრებს მიღმა საქონლისა და მომსახურების გაცვლას და მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: ტარიფები, კვოტები და პროტექციონიზმი.

სავაჭრო პოლიტიკა

სადავოა, რამდენად აქვს ევროკავშირს გლობალური გავლენა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, მაგრამ ეჭვგარეშეა, რომ სავაჭრო პოლიტიკაში ის ნამდვილად მსოფლიოს უდიდესი ძალაა, მეტიც, სავაჭრო ჰეგემონია" (Orbie, 2008). მის ბირთვს წარმოადგენს საერთო კომერციული პოლიტიკა (Common Commercial Policy (CCP)), რომელიც „რომის ხელშეკრულების" მიღების შემდეგ ამოქმედდა. ამ პოლიტიკის ოფიციალური მიზანია, წელილი შეიტანოს „მსოფლიო ვაჭრობის ჰარმონიულ განვითარებაში, საერთაშორისო ვაჭრობაზე დაწესებული შეზღუდვების თანდათანობით მოხსნასა და საბაჟო ბარიერების შემცირებაში". ფაქტობრივად კი, მისი მიზანი ევროკავშირის სავაჭრო ინტერესების დაცვაა. მართალია, მის შექმნას მრავალი წელი დასჭირდა, მაგრამ მისი წყალობით ევროკავშირი ნამყვან როლს ასრულებს მსოფლიო სავაჭრო მოლაპარაკებებში; იგი გლობალური ძალაა, რაშიც შემდეგი მონაცემებიც გვარწმუნებს:

- ევროკავშირი მსოფლიოს უმდიდრესი ბაზარია, მისი ნახევარ მილიარდზე მეტი მოსახლეობის დიდი ნაწილი საშუალო ფენას ეკუთვნის, რომელსაც უხვად აქვს დასახარჯი შემოსავალი.
- ევროკავშირი მსოფლიოს ეკონომიკური ნაწარმის თითქმის ერთ მეოთხედს ანარმოებს; მისი ერთობლივი მშპ ლამის აშშ-ის მშპ-ის ტოლია, 40%-ით აღემატება ჩინეთისას და თითქმის ექვსჯერ მეტია ინდოეთისაზე (იხ. დიაგრამა 26.2).
- ევროკავშირი მსოფლიოს საქონლით ვაჭრობის ერთ მეექვსედს, ხოლო კომერციული მომსახურების ერთ მეოთხედს ახორციელებს (იხ. ცხრილი 26.1).
- ევრო ერთ-ერთია მსოფლიოს სამ უმსხვილეს ვალუტას შორის; ბოლოდროინდელი პრობლემების მიუხედავად, ის თითქმის აშშ დოლარსა და იაპონურ იენს უტოლდება. ჩინეთსა და ინდოეთს მისი თანასწორი ვალუტა არ აქვთ.
- ევროკავშირი მსოფლიოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციის (foreign direct investment (FDI)) უდიდესი წყარო და სამიზნეა. თუმცა FDI-ს ნი-



ილუსტრაცია 26.2: ევროკავშირის ვაჭრობის დიდი ნაწილი დანარჩენ მსოფლიოსთან ხორციელდება ჰოლანდიის ქალაქ როტერდამიდან, რომელიც ევროპის უდიდესი პორტი და მსოფლიოს ათი უდიდესი საკონტეინერო პორტია.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

ლი მკვეთრად დაეცა მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისისა და ევროზონის კრიზისის პერიოდში. 2007 წელს ევროკავშირზე მოდიოდა გლობალური გარე ინვესტიციების დაახლოებით 60% ($1,2 ტრილიონი) და გლობალური შიდა ინვესტიციების 40% ($830 მილიარდი), 2018 წელს კი – საგარეო ინვესტიციების 34% ($340 მილიარდი) და შიდა ინვესტიციების 25% ($280 მილიარდი) (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, 2019b)

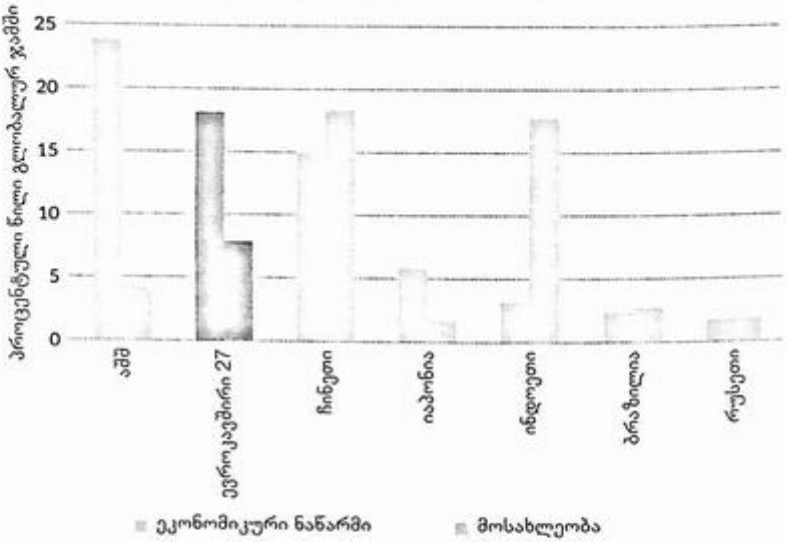
- როგორც მე-20 თავში აღვნიშნეთ, ევროკავშირი მსოფლიოს უდიდესი ბაზარია კომპანიათა შერწყმისა და შესყიდვების მხრივ; ევროპული მულტინაციონალური კომპანიები მთელ მსოფლიოში არსებობს, ისინი გაიზარდნენ როგორც ძალით, ისე მასშტაბებით (თუმცა ჩინეთი ამ შემთხვევაშიც შთამბეჭდავად მიიწევს წინ).

ევროკავშირის ვაჭრობაში მოიშალა ყველა ბარიერი, რომლებიც ერთ დროს მის წევრ სახელმწიფოებს შორის იყო აღმართული. 1960-1970-იან წლებში დასავლეთ ევროპაში იშვიათად თუ მოიძებნებოდა საქონელი (ან მომსახურება), რომელიც ადგილობრივი წარმოების არ იყო ან ადგილობრივად არ იყო მოყვანილი. მომხმარებელს საქონელს ძირითადად ადგილობრივი კორპორაციები ან მსხვილი ამერიკული მულტინაციონალური კომპანები „ფორდი", „კოდაკი", „IBM" და „ესსო" აწვდიდნენ. ერთიანმა ბაზარმა ხელი შეუწყო კომპანიების შერწყმასა და შესყიდვებს მთელი ევროპის მასშტაბით და ახალი შესაძლებლობები გააჩინა. ევროპელმა მომხმარებელმა მეზობელი სახელმწიფოებიდან მეტი საქონელი და მომსახურება მიიღო. ახლა ევროკავშირის მთლიანი ვაჭრობის ორი მესამედი თავად ევროკავშირის ფარგლებში ხორციელდება. ევროკავშირი გლობალურ სავაჭრო ძალად იქცა, იგი თავის საქონელსა და მომსახურებას მთელ მსოფლიოში ყიდის. ევროკავშირის ბაზარზე შესვლა სურთ უცხოურ ქვეყნებსა და კორპორაციებს.

ევროკავშირის, როგორც სავაჭრო ძალის, როლზე მრავალისმთქმელ ინფორმაციას გვაწვდის ის, თუ რამდენჯერ იყო იგი მხარე მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში (World Trade Organization (WTO)) გახილულ საქმეებში. WTO-ს შექმნისა და 1995 წელს მისი დავათა გადაწყვეტის პრო-

საერთო კომერციული პოლიტიკა (CCP) ევროკავშირის საერთო სავაჭრო პოლიტიკა, რომელიც „რომის ხელშეკრულების" ნაწილია. მის ფარგლებში ევროკავშირი ეფექტიანად იყენებს თავის უფლებამოსილებას სავაჭრო საკითხებზე მესამე მხარეებთან გარიგებების დასადებად და მოლაპარაკებების სანარმოებლად

დიაგრამა 26.2 *ევროკავშირი გლობალურ ეკონომიკაში*



წყარო: მსოფლიო ბანკის (2019) მონაცემებზე დაყრდნობით. 2017 წლის მაჩვენებლები აღებულია 2019 წლის მაისში.

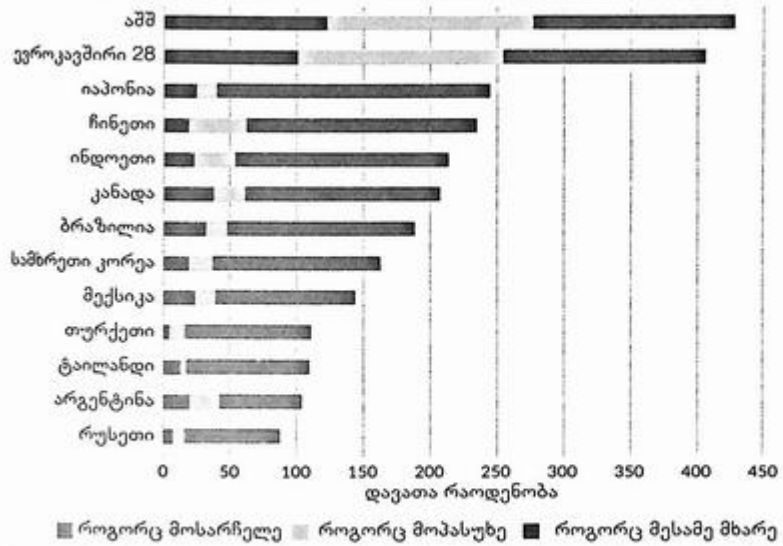
ცესის ამოქმედების შემდეგ ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოს, რომელსაც სავაჭრო დავა აქვს მეორესთან, შეუძლია, საქმე განსახილველად მას გადასცეს. მის მიერ გამოტანილი განაჩენი მავალდებულებელია ორივე მხარისათვის. ევროკავშირი და აშშ მსოფლიოს ორი უდიდესი სავაჭრო ძალაა და ალბათ, ბუნებრივიცაა, რომ მათ მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში ნებისმიერ სხვა სახელმწიფოზე მეტი დავა შეაქვთ (იხ. დიაგრამა 26.3). ხშირია დავები თავად ევროკავშირსა და აშშ-ს შორისაც. ისინი დავობდნენ ჰორმონებით დამუშავებული ძროხის ხორცის, ლათინური ამერიკიდან განხორციელებული სოფლის მეურნეობის პროდუქციის იმპორტის, ფოლადის იმპორტის ტარიფებისა და თვითმფრინავების მწარ-

ცხრილი 26.1 *მსოფლიოს ბუთი უდიდესი სახელმწიფო ვაჭრობის მაჩვენებლის მიხედვით*

	პროდუქციული მომსახურება			
	საქონელი		კომერციული მომსახურება	
	იმპორტი	ექსპორტი	იმპორტი	ექსპორტი
ევროკავშირი 28	15.1	15.8	14.6	16.9
აშშ	17.3	11.5	9.4	13.5
ჩინეთი	13.2	16.9	8.0	3.7
იაპონია	4.8	5.2	3.4	3.1
სხვა	49.6	50.6	64.6	62.8

წყარო: დათვლილია გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის (UNCTAD) მონაცემების მიხედვით (2019). 2017 წლის მონაცემები. ევროკავშირის შემთხვევაში არ შედის მისი შიდა ვაჭრობის მონაცემები, ჩინეთისაში – კი ჰონკონგის.

დიაგრამა 26.3 *მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში განხილული დავები*



წყარო: მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია (2019). 1995-2019 წლების მონაცემები.

მოებელი კომპანიების სუბისიდირების გამო. ევროკავშირი საქონლით ვაჭრობის საკითხებზე შორს წავიდა და ისეთ თემებს შეეხო, რომლებიც ორგანიზაციის ლეგალური კომპეტენციის ფარგლებს სცდებოდა, მაგ., ინტელექტუალური საკუთრების უფლებას, მომსახურებით ვაჭრობას და მესამე ქვეყნების დაბეგვრის რეჟიმებს (Gstöhl and de Bièvre, 2018).

რა თქმა უნდა, ევროკავშირი სავაჭრო მოლაპარაკებების დროს სასურველ შედეგს ყოველთვის ვერ აღწევს, მაგრამ სტატისტიკური მონაცემები მაინც ერთობ შთამბეჭდავია. ალბათ ევროკავშირის შიდა ეკონომიკური პოლიტიკის შესახებ გარკვეული კითხვები კვლავაც არსებობს (იხ. თავი 20), მაგრამ ვაჭრობაში მისი გლობალური როლი ეჭვს არავისში იწვევს. შეიძლება, სერიოზულ საერთაშორისო პრობლემებთან გამკლავება ძლიერი სამხედრო ძალის არსებობის გარეშე ძნელი იყოს, მაგრამ გლობალიზაციის ეპოქაში, ახალი ტექნოლოგიების, მიგრაციების ახალი ტენდენციებისა და მეტი თავისუფალი ბაზრის არსებობის პირობებში, საქონლის წარმოების კონტროლი გაცილებით მნიშვნელოვანია, ვიდრე მოსპობისა და განადგურების საშუალებებისა. ყოველ შემთხვევაში, ევროკავშირი სავაჭრო ფრონტზე მაინც არის მბრძანებლის როლში.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. რა არის ევროკავშირის, როგორც გლობალური სისტემის აქტორის, ძლიერი და სუსტი მხარეები?
2. არის თუ არა მნიშვნელოვანი ევროკავშირის შედარებითი სამხედრო სისუსტე გლობალიზაციის ეპოქაში?
3. ევროკავშირისთვის რომელია უფრო სტრატეგიული მნიშვნელობის: საგარეო პოლიტიკის ატლანტისტური მიდგომა თუ ევროპეისტული?
4. სჭირდება (ან შეუძლია) თუ არა ევროკავშირს საერთო სამხედრო ძალის შექმნა?
5. რატომ რჩებათ უყურადღებოდ ევროკავშირის სავაჭრო ძალა მის გლობალურ როლზე მსჯელობისას, როცა ესოდენ დიდ ყურადღებას უთმობენ მისი გაერთიანებული სამხედრო ძალის ნაკლებობას?

ძირითადი ტერმინები

ატლანტისტები
ორპოლუსიანობა
ევროპეისტები
ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა
ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგია
ლიბერალიზმი
მრავალპოლარულობა
მულტილატერალიზმი
ნორმატიული ძალა
პეტერსბერგის ამოცანები
საგარეო პოლიტიკა
საერთო კომერციული პოლიტიკა
საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა
სავაჭრო პოლიტიკა
სუპერძალა
უსაფრთხოების პოლიტიკა
შერეული სისტემა

კონცეფციები

გლობალური სისტემა
ძალაუფლება

დამატებითი ლიტერატურა

- Howorth, Jolyon (2014) Security and Defence Policy in the European Union, 2nd edn (Palgrave Macmillan). ევროკავშირის პრობლემების მიმოხილვა პოლიტიკის ამ კრიტიკულ სფეროში.
- Keukeleire, Stephan, and Tom Delreaux (2014) The Foreign Policy of the European Union, 2nd edn (Palgrave Macmillan); Karen E. Smith (2014) European Union Foreign Policy in a Changing World, 3rd edn (Polity); Knud Erik Jorgensen, Aasne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen, and Ben Tonra (eds) (2015) The SAGE Handbook of European Foreign Policy (Sage). სამი კვლევა ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის შესახებ არსებულ უამრავ კვლევას შორის.
- Gstöhl, Sieglinde, and Dirk de Bièvre (2018) The Trade Policy of the European Union (Red Globe Press). ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ზოგადი კვლევა. შესულია თავები მისი (ამ პოლიტიკის) ევოლუციისა და ეფექტების შესახებ; ასევე განხილულია ევროკავშირის ურთიერთობა **მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასა** (WTO) და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის (ACP) ქვეყნებთან.

კადრი: ჩეხეთის რესპუბლიკა





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2004 წლის მაისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	28% დადებითი (მე-2 ყველაზე დაბალი ევროკავშირში), 40% ნეიტრალური, 32% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	პრაღა
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	21/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	28.7% (მეორე ყველაზე დაბალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	12/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

10,6 მილიონი
მოსახლეობა

$216 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$20,380
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

79,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ცენტრალური ევროპის დიდი ნაწილის მსგავსად, ჩეხეთის რესპუბლიკის ისტორიაც სათავეს ავსტრია-უნგრეთის იმპერიაში იღებს, რომლის დაშლის შედეგად 1918 წელს მრავალი ახალი სახელმწიფო შეიქმნა, მათ შორის ჩეხოსლოვაკიაც. 1939 წელს დაიპყრო ნაცისტურმა გერმანიამ, რომელშიც ჩეხოსლოვაკია ნაწილობრივ განევრიანდა კიდეც. 1945 წელს მისი ოკუპაცია განახორციელა საბჭოთა კავშირმა; გახდა აღმოსავლეთ ბლოკის ნაწილი. 1968 წელს იყო ლიბერალიზაციის მცდელობები – განვითარდა „პრაღის გაზაფხულის" სახელით ცნობილი მოვლენები, რომლებიც საბჭოთა კავშირმა ჩაახშო; ქვეყანაში დემოკრატია 1989 წელსღა შევიდა. 1993 წელს, „ხავერდოვანი განქორწინების" შემდეგ, შეიქმნა ჩეხეთისა და სლოვაკეთის სახელმწიფოები, რომლებიც 2004 წელს ევროკავშირში ცალ-ცალკე განევრიანდნენ. 1990-იან და 2000-იან წლებში სტაბილურობის შემდეგ ჩეხეთის პოლიტიკა სულ უფრო ფრაგმენტული ხდება. პოლარიზებულმა, პოპულისტურმა პარტია ANO-მ ახალი მხარდაჭერა მოიპოვა. 2016 წელს ჩეხეთის რესპუბლიკას ოფიციალურად ალტერნატიული შემოკლებული სახელი ჩეხეთი ენოდა.

27 ევროკავშირი და მსოფლიო

მიმოხილვა

2მ-ე თავში ვისაუბრეთ იმაზე, თუ როგორ ჩამოაყალიბა ევროკავშირის საგარეო, უსაფრთხოებისა და სავაჭრო პოლიტიკამ მისი, როგორც გლობალური აქტორის, როლი. წინამდებარე თავში ამ პოლიტიკას უფრო დეტალურად განვიხილავთ და ვიმსჯელებთ ევროკავშირის ურთიერთობაზე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანასთან. დავიწყებთ ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამხედრო ურთიერთობებით – ურთიერთობით ევროკავშირსა და აშშ-ს შორის, რომლებიც ყოველთვის უპრობლემოდ არ მიმდინარეობდა, ის განსხვავებები კი, რომლებიც „ცივი ომის" დროს ზედაპირზე არ ჩანდა, მისი დასრულების შემდეგ თვალში საცემი გახდა.

წინამდებარე თავში ასევე განვიხილავთ ევროკავშირის ურთიერთობებს თავის უშუალო მეზობლებთან: ხმელთაშუა ზღვისა და ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებთან და რუსეთთან. ევროკავშირის პოტენციური მომავალი წევრების რკალის გარდა, არსებობს მისი „მეგობრების წრე", ანუ ქვეყნები, რომლებსაც არ აქვთ მასში გაწევრიანების პერსპექტივა, მაგრამ ევროკავშირი მათთან უფრო მჭიდრო კავშირის დამყარებას ცდილობს. აღსანიშნავია, რომ ეს ძალისხმევა ნარუმატებელია მის ყველაზე დიდ მეზობელთან – რუსეთთან, რომელთან დაკავშირებითაც უამრავი შემაშფოთებელი კითხვა ისმის.

გარკვეული სიახლეები შეინიშნება ევროკავშირის ურთიერთობებში ჩინეთთან, რომლის გლობალური როლიც სულ უფრო მეტად იზრდება. მართალია, მათ შორის კავშირი გაუმჯობესდა, მაგრამ გაურკვეველობაც არსებობს. ევროკავშირი ყურადღებით აკვირდება ჩინეთში ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით არსებულ მდგომარეობას და მის საგარეო პოლიტიკას. დასასრულ, ევროპის ყოფილი კოლონიები აფრიკაში, კარიბის ზღვის აუზსა და წყნარი ოკეანის რეგიონში დიდი ხანია გარკვეულ როლს ასრულებენ ევროკავშირის გლობალური ინტერესების განსაზღვრაში. ევროკავშირი მსოფლიოში „განვითარების ოფიციალური ხელშეწყობისთვის" გაღებული ფინანსური დახმარების უდიდესი წყაროა. თუმცა ამ პოლიტიკის ეფექტიანობაზე ჯერ ძნელია გადაჭრით რამის თქმა.

საკვანძო საკითხები

- ევროკავშირსა და აშშ-ს შორის ურთიერთობა ყველაზე მნიშვნელოვანია მსოფლიოში არსებულ ურთიერთობათა შორის, თუმცა ის ადვილი არასდროს ყოფილა.
- მიუხედავად იმისა, რომ შეერთებულმა შტატებმა ევროინტეგრაციას პირდაპირაც დაუჭირა მხარი და ირიბადაც, და ორივე, აშშ-იცა და ევროკავშირიც, დემოკრატიისა და თავისუფალი ბაზრების ხელშეწყობის აუცილებლობაზე თანხმდება, არსებობს გარკვეული საკითხები და ღირებულებები, რომლებიც მათ შორის აზრის სხვადასხვაობას იწვევს, რის გამოც ბუნდოვანი რჩება ტრანსატლანტიკური ურთიერთობების ტრაექტორია.
- ევროკავშირი აქტიურ ურთიერთობებს ამყარებს მეზობლებთან, რადგან „მეგობრების წრის" შექმნას, რეგიონში დემოკრატიის დამყარებასა და თავისუფალი ბაზრის შექმნას ცდილობს.
- ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მიზანია, აღკვეთოს გამყოფი ხაზების გაჩენა გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის უშუალო მეზობლებს შორის.
- ევროკავშირს ახლო აღმოსავლეთთან დრო და დრო მშფოთვარე ურთიერთობა აქვს, რუსეთთან ურთიერთობა კი ცვალებადია. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე მხარეს ერთმანეთი სჭირდება.
- ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ევროკავშირ-ჩინეთის ურთიერთობაში დიდი ცვლილებები მოხდა, მაგრამ ყველაფერი ბოლომდე გარკვეული არ არის.
- საერთო ისტორიის წყალობით აფრიკა, კარიბის ზღვის აუზი და წყნარი ოკეანის რეგიონი ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკის დღის წესრიგში პირველ პოზიციაზე აღმოჩნდა. თუმცა ამ პოლიტიკის შედეგებზე ჯერ დარწმუნებით ვერაფერს ვიტყვით.

ევროკავშირი და ამერიკის შეერთებული შტატები

ევროპაში ამერიკის თანამედროვე რესპუბლიკელი პრეზიდენტები ცოტას თუ მოსწონს. ალბათ ჰოვარდი (1987) არ შემცდარა, როდესაც თქვა: „თვით კონსერვატორი ევროპელი პოლიტიკოსებიც კი თავს დემოკრატებთან უკეთ იგრძნობენ, ვიდრე რესპუბლიკელებთან", რასაც შემდეგი შემთხვევებიც ცხადყოფს:

- რიჩარდ ნიქსონი ვიეტნამის ომის არეალის გაფართოების, ახლო აღმოსავლეთის პოლიტიკისა და უოტერგეიტის სკანდალში მონაწილეობის გამო კრიტიკის ობიექტი გახდა.
- მიუხედავად იმისა, რომ რონალდ რეიგანს მისი სანდოობის, ოპტიმიზმისა და საბჭოთა კავშირისადმი მედგარი წინააღმდეგობის გამო დიდად აფასებდნენ, არც კრიტიკას აკლებდნენ შემცირებული ეკონომიკური პოლიტიკის, რელიგიურ კონსერვატორებზე დამოკიდებულებისა და ირან-კონტრას სკანდალში ჩაბმის გამო.
- ჯორჯ ჰ. უ. ბუში ამ მხრივ გამონაკლისს წარმოადგენდა. მას ცენტრისტად მიიჩნევდნენ, მის საგარეო პოლიტიკაში (ევროპულის მსგავსად) უპირატესი მულტილატერალიზმი და დიპლომატია იყო.
- 2001 წელს შეშფოთება გამოიწვია მისი ვაჟის, ჯორჯ უ. ბუშის, გაპრეზიდენტებამ, რომელიც სამხედრო ძალის გამოყენების მომხრედ ითვლებოდა. ეს დადასტურდა კიდეც ამერიკის ძალების ერაყსა და ავღანეთში შეჭრით, რამაც, როგორც მე-6 თავში დავრწმუნდით, საფრანგეთსა და გერმანიაში უპრეცედენტო საზოგადოებრივი პროტესტი გამოიწვია.

თუმცა ყველა წინა შეშფოთება გააფერმკრთალა 2016 წლის ნოემბერში ხელისუფლებაში დონალდ ტრამპის მოსვლამ. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპელი პოპულისტები და ნაციონალისტები ტრამპს დიდ პატივს სცემდნენ, მას თითქმის მთელი დანარჩენი პოლიტიკური სპექტრი აკრიტიკებდა თავისი პოლიტიკის, ხელმძღვანელობის სტილისა და პოლიტიკის დეტალებისადმი აშკარა უყურადღებობის გამო. რაც მთავარია, მან ამ თანამდებობაზე შეცვალა ევროპელთა ერთ-ერთი საყვარელი პრეზიდენტი, ბარაკ ობამა, რომელსაც მთელი პრეზიდენტობის განმავლობაში ევროპელთა შორის მაღალი რეიტინგი ჰქონდა. საფრანგეთსა და გერმანიაში გამოკითხულთა 70% ობამას საგარეო პოლიტიკას პოზიტიურად მიიჩნევდა, ტრამპისას კი მხოლოდ 10% ემხრობოდა (Wike et al., 2018).

ამერიკის შეერთებული შტატებისა და ევროკავშირის ორმხრივი ურთიერთობა მსოფლიოში ყველაზე მნიშვნელოვანი (და ყველაზე გულდასმით შესნავლილი) ურთიერთობაა. ეკონომიკური თვალსაზრისით, ეს ორი აქტორი ზესახელმწიფოა; ისინი ანარმოებენ მსოფლიო საქონლის ნახევარს, მათ ხელშია საქონლითა და მომსახურებით ვაჭრობის 30%, ფლობენ და აკონტროლებენ მსოფლიოს ორ წამყვან ვალუტას – დოლარსა და ევროს; ისინი უდიდესი მულტინაციონალური კომპანიების სამშობლოებია, რის გამოც საერთაშორისო კომერციული საქმიანობის კონტროლი მათ ხელშია; მათი კომპანიები ქმნიან და აკონტროლებენ მილიონობით სამუშაო ადგილს მთელ მსოფლიოში; ევროკავშირი და აშშ პირდაპირი ინვესტიციების მთავარი წყარო და სამიზნეა; არიან ერთმანეთის უმთავრესი სავაჭრო პარტნიორები. ისინი მსოფლიოში უდიდეს და უძლიერეს სამხედრო ძალას ფლობენ; თავდაცვაზე ერთობლივად გაწეული მათი დანახარჯები მსოფლიოს თავდაცვის ხარჯების 75%-ს შეადგენს. ასეთი ეკონომიკური და სამხედრო საქმიანობა მათ გლობალურ პოლიტიკურ გავლენას ანი-

ჭებს; აშშ და ევროკავშირი დომინირებენ მსოფლიოს უმსხვილეს საერთაშორისო ორგანიზაციებზე; ერთის სიტყვა და მოქმედება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ მეორისთვის, არამედ მთელი მსოფლიოსთვისაც.

ამის მიუხედავად, ტრანსატლანტიკური ურთიერთობები ყოველთვის იოლად არ მიმდინარეობდა (იხ. Bindi, 2019). მეორე მსოფლიო ომის დაწყებამდე ამერიკელებს შორს ეჭირათ თავი, ევროპულ კონფლიქტებში ჩარევას ერიდებოდნენ და ევროპულ კოლონიალიზმს აკრიტიკებდნენ. ევროპელები შიშით უყურებდნენ ამერიკის პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული გავლენის ზრდას. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპელები ამერიკელების გავლენის ქვეშ მოექცნენ (თუმცა უხალისოდ), რადგან სხვა არჩევანი არ ჰქონდათ – ისინი ამერიკის ეკონომიკურ ინვესტიციებსა და უსაფრთხოების გარანტიებზე იყვნენ დამოკიდებული. შეიძლება, ზოგჯერ ევროპული მთავრობები პირად საუბრებში აშშ-ის წინააღმდეგ ილაშქრებდნენ კიდეც, მაგრამ საჯაროდ თბილ ურთიერთობებს ინარჩუნებდნენ. რადგან კარგად ესმოდათ ატლანტიკური ალიანსის მნიშვნელობა.

აშშ ყოველთვის ევროინტეგრაციის მხარდამჭერი იყო (ტრამპის მოსვლამდე). რომ არა მისი მხარდაჭერა, ალბათ, არც „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება" შეიქმნებოდა და არც იმ ევროკავშირად ჩამოყალიბდებოდა, როგორიც დღესაა. ადრეულ ეტაპზე აშშ-მა მარშალის გეგმის ამოქმედებითა და ნატოს უსაფრთხოების ქოლგა-ორგანიზაციის დაარსებით უმნიშვნელოვანესი წვლილი შეიტანა ევროკავშირის შექმნაში. თუმცა, რა თქმა უნდა, ამერიკას მხოლოდ სულგრძელობა არ ამოქმედებდა: დასავლეთ ევროპაში მშვიდობის დამყარება და ეკონომიკის გაუმჯობესება მის ინტერესებში შედიოდა, რადგან რეგიონი მხოლოდ ასე შეძლებდა საბჭოთა კავშირის გავლენის წინააღმდეგ ბრძოლას და მისი ძალის დაბალანსებას. ევროპის რეგიონი ამერიკის ექსპორტისთვის ხელსაყრელ ბაზრად იქცა; დასავლეთი ევროპა აშშ-ის უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური და ეკონომიკური პარტნიორი გახდა.

მართალია, აშშ-ის პოლიტიკამ ევროინტეგრაციას მიზანმიმართულად შეუწყო ხელი, მაგრამ მან გაუცნობიერებლად კიდევ ორი გზით შეიტანანწვლილი: პირველი, მისმა პოლიტიკამ ევროპელები გააერთიანა და მისი პოლიტიკის მხარდამჭერებად ან პირიქით, მოწინააღმდეგეებად აქცია (ძირითადად მოწინააღმდეგეებად). ევროპა ვიეტნამის ომის (რომელმაც პიკს 1965-1975 წლებში მიაღწია) ნინააღმდეგი იყო, რამაც „ალიანსში" დაძაბულობა წარმოშვა, 1971 წელს კი აშშ-ის ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებას დოლარის ოქროში კონვერტაციის შეწყვეტის შესახებ პოლიტიკური და ეკონომიკური დაძაბულობა მოჰყვა. 1973 წელს ახლო აღმოსავლეთში განხორციელებულ პოლიტიკასთან დაკავშირებით ტრანსატლანტიკურ ურთიერთობებში კიდევ ერთი ბზარი გაჩნდა. ევროპულმა მთავრობებმა ზურგი აქციეს აშშ-ს იომ-ქიფურის ომის დროს ისრაელისათვის გაწეული სამხედრო დახმარების გამო. განხეთქილებათა სია კიდევ უფრო გაიზარდა; უთანხმოების მიზეზი იყო: დასავლეთ გერმანიის პოლიტიკა აღმოსავლეთ გერმანიასთან მიმართებაში, აშშ-ის პოლიტიკა ცენტრალურ ამერიკაში, 1979 წელს საბჭოთა კავშირის შეჭრა ავღანეთში და რეიგანის ადმინისტრაციის მიერ ევროპაში ბირთვული იარაღის განთავსება.

მეორე, ამერიკის პოლიტიკა ევროკავშირს საკუთარ სისუსტეებს აჩვენებდა. 1960-იან წლებში აშშ-ის კორპორაციების მხრიდან გაწეულმა კონკურენციამ დასავლეთევროპელებს დაანახვა, რა ნელა ხდებოდა მათი მრეწველობის აღდგენა. ამერიკის გადაწყვეტილებამ ოქროსა და დოლარის კონვერტაციის შეწყვეტის შესახებ გაცვლითი კურსის მერყეობა გამოიწვია, რამაც ნიადაგი მოუმზადა სავალუტო კავშირის შექ-

მნას. 1990-იან წლებში უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ბევრი საკითხი გაჩნდა, მაგალითად: 1990-1991 წლებში სპარსეთის ყურის ომი, 1991 წელს ბალკანეთის მოვლენები და 1999 წელს კოსოვოს კრიზისი. ამ მოვლენებმა ცხადყო, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს საგარეო პოლიტიკის საკითხების შესახებ ერთი აზრი არ ჰქონდათ და რომ ევროკავშირი მზად არ იყო მნიშვნელოვანი საერთაშორისო პრობლემების გადასაწყვეტად.

დიდი ხანია, რაც აშშ და ევროკავშირი ოფიციალურ შეთანხმებებს დებენ. 1990 წლის „ტრანსატლანტიკური დეკლარაცია" (Transatlantic Declaration) მხარეებს ავალდებულებდა, ჰქონოდათ მუდმივი და მაღალი დონის კონტაქტები და მოუწოდებდა, ეთანამშრომლათ ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: ტერორიზმთან ბრძოლა, ნარკოტრეფიკინგი და საერთაშორისო დანაშაული (Commission of the European Communities, 1990). 1995 წელს მიღებული „ახალი ტრანსატლანტიკური დღის წესრიგი" (New Transatlantic Agenda) მხარეებს მთელ მსოფლიოში მშვიდობის დაცვისა და დემოკრატიის ხელშეწყობის საკითხებში თანამშრომლობას აკისრებდა. 1995 წლიდან ევროპელი და ამერიკელი ბიზნესლიდერები „ტრანსატლანტიკური ბიზნესდიალოგის" (The Transatlantic Business Dialogue) ფარგლებში რეგულარულ კონფერენციებზე იკრიბებიან; 1998 წელს საფუძველი ჩაეყარა „ტრანსატლანტიკურ ეკონომიკურ პარტნიორობას" (Transatlantic Economic Partnership), რომლის მიზანი იყო ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებით მეტი დისკუსიის ხელშეწყობა (აშშ ევროკავშირის უდიდესი სავაჭრო პარტნიორია, იხ. დიაგრამა 27.1). 2013 წელს დაიწყო მოლაპარაკებები „ტრანსატლანტიკური სავაჭრო და საინვესტიციო პარტნიორობის" (Transatlantic Trade and Investment Partnership) შესახებ, რომლის მიზანიც ფართომასშტაბიანი სავაჭრო შეთანხმების მიღწევა იყო, მაგრამ ისინი 2017 წელს ტრამპის ადმინისტრაციამ შეაჩერა. დღეს აშშ ევროკავშირის უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორია (როგორც 26-ე თავში დავრწმუნდით, აშშ და ევროკავშირი ორი უდიდესი სავაჭრო ძალაა).

მართალია, მხარეები ერთმანეთს დიპლომატიურად უღიმიან, მაგრამ „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ თამაშის ბუნება ცალსახად შეიცვალა. ერთადერთი ნამდვილი ტრანსატლანტიკური პროექტი – საბჭოთა კავშირთან დაპირისპირება და მისი ჭკუაში მოტყუება – დასრულდა. ამ პროექტის დამთავრების შემდეგ მხარეთა შორის აზრთა დაუფარავმა სხვადასხვაობამ იჩინა თავი. თანამშრომლობენ უსაფრთხოების უმნიშვნელოვანეს საკითხებში, ერთიანნი არიან ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში, მაგრამ ვერ თანხმდებიან ზოგიერთ საკითხში, მათ შორის კუბასთან, ირანთან, ერაყთან და ლიბიასთან დაკავშირებით (Haass, 1999). ევროპელებს არ მოსწონდათ ჯორჯ უ. ბუშისა და დონალდ ტრამპის პოზიციები გლობალური კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებით, აშშ-ს კი აოცებს ევროპელთა უუნარობა ან სურვილის არქონა, იტვირთონ საკუთარი ნილი პასუხისმგებლობა საერთაშორისო უსაფრთხოების დაცვაში. როგორც 26-ე თავში დავრწმუნდით, აშშ-სა და ევროკავშირს შორის უთანხმოება სავაჭრო საკითხებთან დაკავშირებითაც არსებობს. ისინი დავების გადასაწყვეტად ხშირად მიმართავენ მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციას.

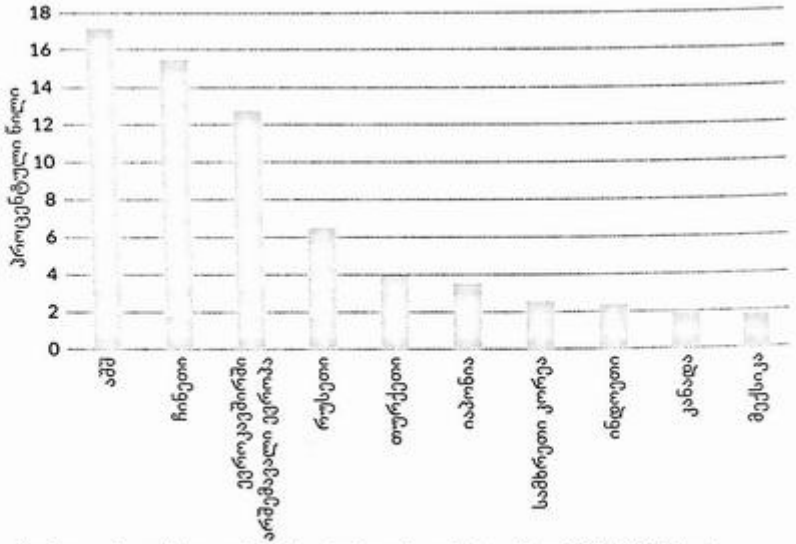
ნაცვლად იმისა, რომ 2001 წლის ტერორისტულ აქტს აშშ და ევროკავშირი ერთმანეთთან დაეახლოებინა, ის მათ შორის უთანხმოებისა და განხეთქილების მიზეზად იქცა. თავდაპირველად ევროკავშირის პოლიტიკოსები და საზოგადოება აშშ-ის მხარეზე დადგნენ, მათ აშშ-ს თანაგრძნობა და თანადგომა გამოუცხადეს. ევროპის ლიდერები იმედოვნებდნენ, რომ ერთად მიიღებდნენ საჭირო ზომებს, მაგრამ ევროპელები გააოგნა ჯორჯ ბუშის ადმი-

მოლაპარაკება

ატლანტიკური ალიანსი

სამხედრო და პოლიტიკური ალიანსი აშშ-ს, კანადასა და ევროპას შორის, რომლის საფუძველსაც ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (ნატო) წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ სანყის ეტაპზე ის ცალკეული სახელმწიფოების კავშირი იყო (არ შედიოდა აღმოსავლეთი ევროპა), მოგვიანებით მისი ყურადღების ცენტრში მოექცა ალიანსი აშშ-ს, კანადასა და ევროკავშირს შორის. გაფართოების (მეევიდა აღმოსავლეთი ევროპაც) კვალდაკვალ გაფართოვდა მისი ინტერესების სფეროც და „ცივი ომის" მიერ ნარმოქმნილ საფრთხეებს გასცდა; ახლა მის მიზნებში ისეთი პრობლემებთან ბრძოლაც შედის, როგორიცაა ტერორიზმი. ზოგიერთის შეფასებით (იხ., მაგალითად, Moller, 2018 და Gordon and Shapiro, 2019) ტრამპის ადმინისტრაციამ სერიოზული დარტყმა მიაყენა ნატოს, რის გამოც მისი მომავალი მომართულებაა გაურკვეველია.

დიაგრამა 27.1 *ევროკავშირის ათი უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორი*



წყარო: ევროკომისია, ვაჭრობის გენერალური დირექტორატი (2019). 2018 წლის მონაცემები; ითვალისწინებს მხოლოდ ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ ვაჭრობას.

ნისტრაციის განცხადებამ, რომ ტერორიზმის წინააღმდეგ მიმდინარე ომში ევროპული სახელმწიფოები ან მასთან იქნებოდნენ, ან მის წინააღმდეგ და რომ აშშ, საჭიროების შემთხვევაში, საკუთარი შეხედულებისამებრ იმოქმედებდა. რამდენიმე ევროპული მთავრობა, საფრანგეთისა და გერმანიის მეთაურობით, ღიად დაუპირისპირდა აშშ-ის პოლიტიკას და გააკრიტიკა იგი. ამერიკელმა კრიტიკოსებმა კი ევროკავშირი შფოთის გამოწვევაში დაადანაშაულეს და აღნიშნეს, რომ იგი ჯერ კიდევ 1930-იანი წლების მეთოდებით მუშაობდა. აშშ-ის თავდაცვის მინისტრმა დონალდ რამსფელდმა გერმანიასა და საფრანგეთს „ძველი ყაიდის ევროპა" უწოდა და დასძინა, რომ ნატოს ევროპული ნაწილის გრავიტაციის ცენტრი ევროკავშირის ახალი, აღმოსავლეთევროპელი წევრებისკენ იხრებოდა. ევროპელებმა ამერიკა „ველური დასავლეთის" მეტაფორით „შეამკეს". საყურადღებოა, რომ 2003 წლის საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში ევროპელთა 53%-მა აშშ მსოფლიო მშვიდობის საფრთხედ მიიჩნია და ამ თვალსაზრისით ჩრდილოეთ კორეასა და ირანს გაუთანაბრა (ევროკომისია, 2003b).

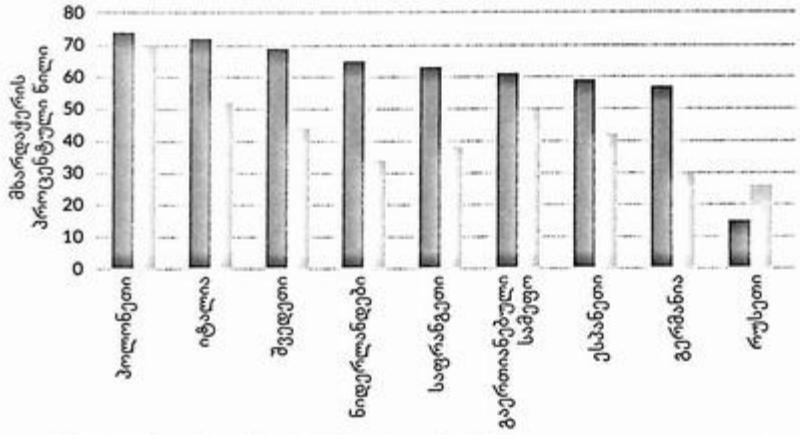
ერაყის მოვლენების გამო გაჩენილმა დაპირისპირებამ ტრანსატლანტიკური ურთიერთობები აკადემიური წრეებისა და მედიის ყურადღების ცენტრში მოაქცია (მაგალითისთვის იხ. Kagan, 2003; Mowle, 2004; Kopstein and Steinmo, 2008). ოპტიმისტების მტკიცებით, უთანხმოება ხანმოკლე და ადვილი დასაძლევი იყო, რადგან თანამშრომლობა ორივე მხარის ინტერესებში შედიოდა. პესიმისტები კი მას (უთანხმოებას) გაცილებით სილრმისეული პრობლემებით გამოწვეულად მიიჩნევდნენ და განხეთქილებას გარდაუვალად თვლიდნენ; მათ სჯეროდათ, რომ აშშ-ევროკავშირის ურთიერთობა ძველ კალაპოტში აღარ დაბრუნდებოდა. ერაყის მოვლენებმა ცხადყო, რომ ევროპელების პოზიცია იმაზე მტკიცე იყო, ვიდრე ერთი შეხედვით ჩანდა. ევროპელებმა თვალნათლივ დაინახეს, რაოდენ განსხვავებულად უყურებდნენ ევროკავშირი და აშშ ისეთ საკითხებს,

როგორებიცაა: კლიმატის ცვლილება, ახლო აღმოსავლეთის სამშვიდობო პროცესები და საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლო, რომლის დაარსების ინიციატივა ევროკავშირს ეკუთვნოდა; მისი დაარსების ხელშეკრულებას ხელი მოაწერა ევროკავშირის ყველა წევრმა ქვეყანამ.

ევროპელთა უმეტესობა სიხარულით შეხვდა 2008 წელს ბარაკ ობამას აშშ-ის პრეზიდენტად არჩევას; იმედოვნებდნენ, რომ მისი ამ თანამდებობაზე მოსვლის შემდეგ ამერიკისა და ევროკავშირის ურთიერთობა გაუმჯობესდებოდა, რადგან აშშ ახალი, მათთვის უფრო მისაღები საგარეო პოლიტიკის წარმოებას დაიწყებდა. ობამას ადმინისტრაცია კი პირველ დღეებში ნაკლებ ინტერესს იჩენდა ევროკავშირის მიმართ. პრეზიდენტი 2010 წელს აშშ-ევროკავშირის სამიტსაც კი არ დაესწრო, რასაც მითქმა-მოთქმა მოჰყვა, თვლიდნენ, რომ ამერიკა ევროკავშირზე მეტ ყურადღებას ჩინეთს აქცევდა (Erlanger, 2010). თუმცა მდგომარეობა გამოსწორდა, როდესაც მხარეებმა თანამშრომლობა დაიწყეს 2011 და 2013 წლებში ლიბიისა და სირიის სამოქალაქო ომების, 2013 წელს უკრაინაში რუსეთის ინტერვენციისა და 2014 წელს ერაყში ექსტრემისტული ჯგუფის – ისლამური სახელმწიფოს (ISIS) შექმნის საპასუხოდ.

2016 წელს აშშ-ის სათავეში დონალდ ტრამპის მოსვლის შემდეგ კი ტრანსატლანტიკური ურთიერთობები მეორე უკიდურესობაში გადავარდა. ტრამპი ჯერ კიდევ გაპრეზიდენტებამდე აცხადებდა შეერთებული შტატების ნატოდან სავარაუდო გასვლის შესახებ; იგი აკრიტიკებდა ნატოს ევროპელ წევრებს მათ მიერ მის ბიუჯეტში შეტანილი არასაკმარისი წვლილის გამო. მოგვიანებით კი აღიარა, რომ ევროკავშირი შეერთებული შტატებისთვის მნიშვნელოვანი არ იყო და არც მისი მომავალი აღელვებდა (Birnbaum, 2017); მან ევროკავშირს „მტერი" უწოდა სავაჭრო საკითხებში; 2018 წლის ოქტომბრის ინტერვიუში კი განაცხადა: ევროკავშირი „იმისთვის შეიქმნა, რომ ვაჭრობაში დაგვჩაგროს და ასეც იქცევა" (Qiu, 2018). ტრამპმა მხარი დაუჭირა ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლას და წინააღმდეგობა არ გაუწევია (და არც გაუკრიტიკებია) ვლადიმერ პუტინის ავტორიტარული მთავრობისთვის რუსეთში. ამ ყველაფერმა ტრამპის

დიაგრამა 27.2 *რა აზრისა არიან ევროპელები: ობამა და ტრამპი*



წყარო: ***Wike et al. (2018).***

ადმინისტრაციის მოღვაწეობის პირველ წლებში უარყოფითად იმოქმედა ევროკავშირის დასავლეთევროპულ ქვეყანათა (ნაკლებად – პოლონეთში) განწყობაზე შეერთებული შტატების მიმართ (იხ. დიაგრამა 27.2).

ტრამპის პრეზიდენტობის წლები მორიგი მოკლევადიანი ტრანსატლანტიკური ქიშპი აღმოჩნდება, თუ საბოლოო ჯამში ეს მათი ურთიერთობის მუდმივ ცვლილებას გამოიწვევს, ჯერ ნათელი არ არის. ევროპელები და ამერიკელები თანხმდებიან დემოკრატიის, თავისუფალი ბაზრების, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის ხელშეწყობის აუცილებლობაზე. მათ შეუძლიათ, საჭიროების შემთხვევაში, თავიანთ შორის არსებული უთანხმოებები დაიწინყონ და მწვავე საერთაშორისო პრობლემები ერთობლივად გადაჭრან. ისინი ერთმანეთზე ეკონომიკურადაც დამოკიდებულნი არიან, რაც მათ სავაჭრო ურთიერთობებსა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ორმხრივ ნაკადებზეც აისახება და იმაზეც, რომ ერთის ეკონომიკური პრობლემები სწრაფად ვრცელდება მეორეზე. მეორე მხრივ, ორივე ამბიციური და თავდაჯერებულია და უამრავ საკითხში განსხვავებული ღირებულებები და მოქმედების სტილი აქვთ:

- ევროპელებს მრავალ სოციალურ საკითხთან დაკავშირებით ამერიკელებზე გაცილებით ლიბერალური მიდგომები აქვთ, მათ შორის აბორტთან, სიკვდილით დასჯასთან, ერთი სქესის მქონე ადამიანთა ქორწინებასა და ევთანაზიასთან მიმართებაში.
- ევროპელები ამერიკელებზე მეტად უჭერენ მხარს სახელმწიფოს როლს განათლების, ჯანდაცვისა და სოციალური კეთილდღეობის საკითხებში. ამერიკელები თვლიან, რომ მთავრობამ მათ თავისუფლება უნდა მისცეს საკუთარი მიზნების დასახვაში, ევროპელებს კი მიაჩნიათ, რომ სილარიბის დაძლევა მთავრობის პასუხისმგებლობაა (მაგ., Russell, 2006, pp. 48-9).
- უსაფრთხოების პოლიტიკაში ევროპელები (როგორც 26-ე თავშიც დავრწმუნდით) რბილ ძალასა და მშვიდობის შენარჩუნებას ემხრობიან, ამერიკელები კი ხისტი ძალის გამოყენებას არ ერიდებიან.

ამერიკელებსა და ევროპელებს ისტორიული წარსული, კულტურა, პოლიტიკა და ეკონომიკური პრინციპები აკავშირებთ, თუმცა გარკვეულ დისტანციასაც ინარჩუნებენ. თუ დავუშვებთ, რომ ევროპელები შეძლებენ საერთო საგარეო პოლიტიკაზე შეთანხმებას, უფრო მტკიცე ევროპის შექმნა ნიშნავს, რომ ტრანსატლანტიკურ ურთიერთობაში, რომელიც არც წარსულში იყო სტატიკური, მომავალში, სავარაუდოდ, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდება. შესაძლოა, ევროპელები და ამერიკელები მრავალ ასპექტში ვერ თანხმდებოდნენ, მაგრამ მათ თანამშრომლობის გაგრძელებისთვის საკმაოდ მყარი საფუძველი აქვთ.

ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნები

„ბარსელონის პროცესი“ პროგრამა, რომლის მიზანია კავშირის განმტკიცება ევროკავშირსა და მის მეზობელ ჩრდილოეთ აფრიკისა და ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებს შორის.

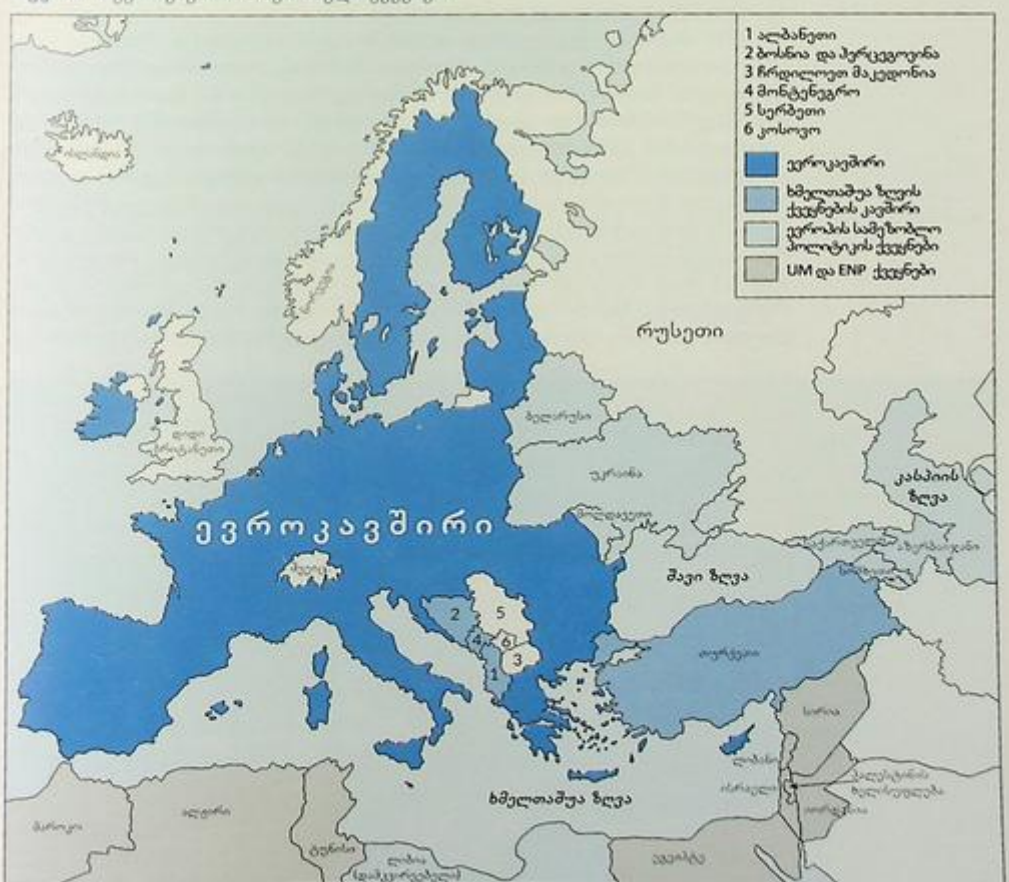
მე-5-7 თავებში დავინახეთ, რა გავლენა იქონია გაფართოებამ ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებზე და როგორ შეცვალა თავად ევროკავშირის ბუნება. მე-9 თავში ისიც ვნახეთ, რომ ევროკავშირში განევრიანების პერსპექტივა კიდევ 16 სახელმწიფოს აქვს, თუ ევროპის ცნებას გავაფართოებთ და მასში კავკასიასა და თურქეთსაც ჩავრთავთ. პოტენციური წევრების გარდა, არსებობენ ევროკავშირის მოსაზღვრე სახელმწიფოებიც, რომლებიც ევროკავშირის წევრობის ამჟამინდელ პირობებს ვერ აკმაყოფილებენ, მაგრამ მასთან მტკიცე კავშირი სურთ. ევროკავშირისთვის ეს ქვეყნები „მეგობრების წრეს“ წარმოადგენენ, მათ შორისაა: ჩრდილოეთი აფრიკა,

ახლო აღმოსავლეთის სახელმწიფოები და რუსეთი, რომელთან ურთიერთობაც ევროკავშირს მრავალი გამოწვევის წინაშე აყენებს.

1995 წელს დაარსდა „ევრო-ხმელთაშუაზღვისპირეთის პარტნიორობა" (Euro-Mediterranean Partnership), რომელსაც „ბარსელონის პროცესის" სახელითაც იცნობენ. მისი მიზანი იყო პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური კავშირის განმტკიცება ევროკავშირსა და ხმელთაშუა ზღვის მოსაზღვრე ჩრდილო აფრიკისა და ახლო აღმოსავლეთის ყველა სახელმწიფოს შორის. მათ რიცხვს განეკუთვნება: ალჟირი, ეგვიპტე, ისრაელი, იორდანია, პალესტინა და თურქეთი. 2004 წ. ევროკავშირში შესვლამდე მათ რიგებში იყო კვიპროსიცა და მალტაც. პროგრამის მიზნებში სხვა დანარჩენთა შორის შედიოდა: საერთო ღირებულებებზე შეთანხმება, დემოკრატიის ხელშეწყობა, აშშ-ის მიერ ხმელთაშუაზღვისპირეთში წარმოებული პოლიტიკის შემავსებელი პოლიტიკის შემუშავება და 2010 წლისთვის ახლო აღმოსავლეთში თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნა. მართალია, ამ პროცესმა ხელი შეუწყო ეკონომიკური და კულტურული კავშირის განმტკიცებას, მაგრამ სხვა მხრივ გარკვეული ხარვეზები ჰქონდა: ახლო აღმოსავლეთში სამშვიდობო პროცესების ხელშეწყობის

ხმელთაშუაზღვისპირეთის კავშირი პროცესი, რომლითაც 2008 წელს „ბარსელონის პროცესი" განახლდა; აქცენტი მიმართულია თანამშრომლობაზე უსაფრთხოების საკითხებში, იმიგრაციაზე, ეკოლოგიაზე, ტრანსპორტსა და განათლებაზე.

რუკა **27.1** *ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნები*



მხრივ წინ ვერ ნავიდა, პარტნიორმა ქვეყნებმა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენეს ევროკავშირის დომინანტური როლი, ხმელთაშუაზღვისპირეთზე ფოკუსი მოიშალა მას შემდეგ, რაც ამ პროცესში ისეთი ქვეყნებიც ჩაერთნენ, რომლებიც ხმელთაშუა ზღვას არ ესაზღვრება.

2008 წელს, ძირითადად პრეზიდენტ სარკოზის ინიციატივით, „ბარსელონის პროცესი" „ხმელთაშუაზღვისპირეთის კავშირად" (Union for the Mediterranean) გარდაიქმნა. თავდაპირველი ჩანაფიქრის მიხედვით, კავშირში მხოლოდ ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნები გაერთიანდებოდნენ (რომლებიც ევროკავშირის თანხებს გამოიყენებდნენ), მასში შევიდოდა ხმელთაშუა ზღვის საინვესტიციო ბანკი (Mediterranean Investment Bank) და იგი ევროკავშირის წევრობის ალტერნატივა გახდებოდა (თურქეთის შემთხვევაში). პროექტმა ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნების კრიტიკა დაიმსახურა, რის გამოც გადაწყდა, რომ „კავშირში" ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყანა შევიდოდა, თურქეთისათვის კი ის ერთგვარი ტრამპლინი გახდებოდა (და არა ალტერნატივა). „კავშირს" თითქმის იგივე მიზნები აქვს, რაც „ბარსელონის პროცესს" ჰქონდა, ინსტიტუციური შტაბ-ბინა ბარსელონაშია, მოქმედებს თანაპრეზიდენტობის როტაციული წესი (ევროკავშირის ერთი წევრი და ერთი არაწევრი სახელმწიფო ერთდროულად), ჰყავს 43 წევრი სახელმწიფო: ევროკავშირის 28 წევრი სახელმწიფო და მისი მეზობელი 15 ქვეყანა (იხ. რუკა 27.1) (იხ. Bicchi and Gillespie, 2012).

2004 წელს მიიღეს „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა" (the European Neighbourhood Policy (ENP)), რომლის მიზანიც იყო, არ დაეშვა გამყოფი ზოლის ნარმოქმნა გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის უშუალო მეზობლებს შორის და დაემყარებინა ისეთი ურთიერთობა, რომელსაც ევროკავშირი „პრივილეგირებულს" უწოდებს. პოლიტიკა 16 მეზობელ სახელმწიფოს მოიცავს და ითვალისწინებს სამოქმედო გეგმის მიღებას თითოეულ მათგანთან ცალ-ცალკე. გეგმაში განსაზღვრული იქნება მხარეთა სამომავლო ურთიერთობა და საერთო ინტერესები. ევროკავშირის დღის წესრიგი ითვალისწინებს „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის" წევრი სახელმწიფოებისთვის ისეთი გეგმების შედგენას, რომლებიც უზრუნველყოფს მათში დემოკრატიის დანერგვას, ადამიანის უფლებათა დაცვას, კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფას, საბაზრო ეკონომიკის



ილუსტრაცია 27.1: 2014 წელს უკრაინის დედაქალაქ კიევში ევროკავშირის ოფისთან მომიტინგეები შეკრებილნენ, რათა ევროკავშირისთვის დახმარება ეთხოვათ იმ პრეცედენტის დროს, რომელსაც ბიძგი მისცა რუსეთის გაბრაზებამ თავის მეზობელთან დაკავშირებით.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

შექმნას, კარგი მმართველობის ხელშეწყობასა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში თანამშრომლობას.

მართალია, ევროკავშირის ურთიერთობა მეზობელ ქვეყნებთან საკმაოდ მშრალი და ტექნიკური ხასიათის პროექტებითა და პროგრამებითაა წარმოდგენილი, მაგრამ ამ ურთიერთობას სინამდვილეში გაცილებით დიდი და ფართო მნიშვნელობა აქვს. მსოფლიოში, სადაც მუდმივად ლაპარაკობენ მშვიდობის დამყარების აუცილებლობასა და დემოკრატიის ხელშეწყობაზე, ევროპული რბილი ძალა ამერიკელთა ხისტ ძალასთან ერთგვარ კონტრასტს ქმნის. ალბათ, ევროპის ბაზარზე შესვლის პერსპექტივა დემოკრატიისა და კაპიტალიზმის განვითარების ხელშეწყობის ერთადერთი ეფექტიანი საშუალებაა. ლეონარდის (2005, გვ. 56, 103-104) მტკიცებით, ევროკავშირს გარდამქნელი ძალა აქვს, რომელიც:

> „მომდინარეობს მისი უნარიდან, სათანადოდ დააჯილდოოს რეფორმატორები და შეღავათზე უარი უთხრას ჩამორჩენილებს; [ის არის ერთგვარი] კლუბი, რომელსაც თავისი წესები და პრივილეგიები აქვს. სამეზობლო კლუბის შექმნით [ევროპელები] შექმნიან სტიმულებს, რომლებითაც რეფორმებს განახორციელებენ, მაგრამ იმპერიული მეთოდებით არ იმოქმედებენ".

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა

პოლიტიკა, რომლის მიზანია ევროკავშირის მეზობელ აღმოსავლეთ ევროპისა და ჩრდილოეთ აფრიკის ქვეყნებში დემოკრატიისა და კაპიტალიზმის ხელშეწყობა.

ევროკავშირის ურთიერთობა ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებთან ადვილი არასდროს ყოფილა, მაგრამ უფრო გართულდა ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ირანში, ერაყსა და ისრაელში არსებული დაძაბულობისა და 2014-2015 წლებში სირიის ლტოლვილთა კრიზისის ფონზე. ახლო აღმოსავლეთში მშვიდობის დამყარება ევროპას ამ რეგიონში უმთავრეს უცხოელ მოთამაშეზე – ამერიკაზე გაცილებით მეტად აინტერესებს, რადგან ამისთვის სულ მცირე ოთხი ძირითადი მიზეზი აქვს:

1. ევროკავშირი, რომელსაც, აშშ-გან განსხვავებით, საკუთარი ნავთობის მარაგი არ აქვს, ნავთობის 90%-ის იმპორტს ახდენს (Eurostat, 2019g), რომლის ერთ მესამედზე მეტიც ახლო აღმოსავლეთიდან შეაქვს.
2. ევროკავშირს უფრო მეტი სავაჭრო ურთიერთობა აქვს ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებთან, ვიდრე აშშ-ს.
3. ევროპაში ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნებიდან გაცილებით მეტი იმიგრანტი ჩადის, ვიდრე აშშ-ში.
4. ევროკავშირი აშშ-ზე მეტად დგას ისლამისტური ტერორიზმის უშუალო საფრთხის წინაშე; ევროპაში გაცილებით მეტი მუსლიმი ცხოვრობს, რის გამოც მას შინაური საფრთხეც ემუქრება. მაგრამ, ყველაფრის მიუხედავად, ევროკავშირი მხოლოდ აშშ-ის დამხმარის როლში გამოდის; იგი იმ პოლიტიკურ-სამხედრო როლით სარგებლობს (ან შეიძლება, პირიქით, ითრგუნება), რომელსაც ამ რეგიონში აშშ ასრულებს, თუმცა იგი ხშირად აკრიტიკებს ხოლმე აშშ-ს.

ევროკავშირის ახლო აღმოსავლეთის პოლიტიკის საკვანძო (და რაც უნდა უცნაურად გეჩვენოთ, ნაკლებად შესწავლილ) პრობლემა ისრაელია. 1950-იან წლებში დასავლეთ ევროპას ისრაელთან მჭიდრო ურთიერთობა ჰქონდა, რომელიც 1967 წლის ექვსდღიანი ომისა და ისრაელის მიერ დასავლეთ სანაპიროსა და ღაზის ოკუპაციის შემდეგ (რომელიც დღემდე გრძელდება) გაუარესდა. 1973 წლის იომ-ქიფურის ომის დროს „გაერთიანება" შეერთებულ შტატებს ისრაელისთვის იარაღის მიწოდების გამო დაუპირისპირდა; 1980-იან წლებამდე საბერძნეთი და ესპანეთი უარს აცხადებდნენ ისრაელთან დიპლომატიური ურთიერთობის დამყარებაზე;

ევროკავშირმა პალესტინელთა სამშობლოს შექმნა ახლო აღმოსავლეთის მშვიდობის პირობად გამოაცხადა. ალბათ ყველასთვის ცნობილია (თუმცა არასახარბიელოა) ის ფაქტი, რომ 2003 წელს ევროკავშირის 15 სახელმწიფოში ჩატარებული „ევრობარომეტრის" გამოკითხვის მონაცემების თანახმად, ისრაელი იმ ქვეყნების სიის სათავეშია, რომლებსაც მსოფლიო მშვიდობის საფრთხედ თვლიან – ის წინ უსწრებს ირანს, ჩრდილოეთ კორეასა და ერაყს. ბოლო დროს, ევროკავშირი მკაცრად აკრიტიკებს ისრაელის თავდასხმებს ლიბანსა და ღაზის სექტორზე და აშშ-ზე უფრო ღიად გამოდის დასავლეთ სანაპიროს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, განსაკუთრებით აღმოსავლეთ იერუსალიმში, ისრაელის დასახლებების მშენებლობის წინააღმდეგ.

სადავოა, რამდენად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს ისრაელი ევროკავშირის აზრს. პოლიტიკური თვალსაზრისით მისთვის უმთავრესი და უპირველესი შეერთებული შტატებია, რომელიც მისთვის სამხედრო დახმარების მთავარი მიმწოდებელია. ისრაელს ვაშინგტონში ძლიერი ლობი ჰყავს; მის ლიდერებს კი, ზოგადად, ევროკავშირის აზრზე ბევრად მეტად აშშ-ის აზრი აინტერესებთ. ევროკავშირის მიერ ისრაელის პოლიტიკის მისამართით გამოთქმული კრიტიკის შედეგად ალაპარაკდნენ იმის შესახებ, რომ ევროპის ბევრ ნაწილში ანტისემიტიზმი დღემდე ცოცხალია და ყვავის კიდეც. ისრაელი კი აკრიტიკებს ევროკავშირის პროარაბულ პოლიტიკას ახლო აღმოსავლეთში; ბევრ ევროპელს აძრწუნებს ისრაელის პოლიტიკის მილიტარიზმი და რელიგიური ფუნდამენტალიზმი, რომლითაც ის მის მიერ პალესტინის ტერიტორიის ოკუპაციას ამართლებს. ამავდროულად, ისრაელის ექსპორტი დიდად არის დამოკიდებული ევროკავშირის ბაზარზე და, შესაბამისად, ურთიერთობების მეტისმეტ გაუარესებას არ დაუშვებს. მოკლედ, საუკეთესო შემთხვევაში ეს სიყვარულსა და სიძულვილზე აგებული ურთიერთობაა (დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. Pardo and Peters, 2010).

პრობლემები არსებობს აღმოსავლეთითაც, სადაც „ცივი ომის" დასრულების შემდეგ ევროკავშირისა და რუსეთის ურთიერთობა არაერთგვაროვნად მიმდინარეობს (Forsberg and Haukkala, 2016). თავიდან, როცა რუსეთი ევროკავშირის მიერ შექმნილი ეკონომიკური შესაძლებლობებით სარგებლობას ცდილობდა, ურთიერთობა პოზიტიურად ვითარდებოდა. ევროკავშირს აღმოსავლეთით გაფართოებისათვის რუსეთის მხარდაჭერა სჭირდებოდა. 1997 წელს ევროკავშირმა და რუსეთმა ხელი მოაწერეს „პარტნიორობისა და თანამშრობლობის შეთანხმებას" (Partnership and Cooperation Agreement), რომლის მიზანიც თანამშრომლობის ხელშეწყობა და მომავალში თავისუფალი სავაჭრო ზონის დაარსებისათვის საჭირო პირობების შექმნა იყო. ევროკავშირის თქმით, იგი იმედოვნებდა, რომ შეიქმნებოდა „სტაბილური, დემოკრატიული და აყვავებული რუსეთი, რომელიც მტკიცედ მოიკიდებდა ფეხს გაერთიანებულ ევროპაში, სადაც გამყოფი ზოლები არ იარსებებდა". 1990-იანი წლების მიწურულს მოლაპარაკება დაიწყო საერთო ევროპული ეკონომიკური სივრცის (Common European Economic Space) შექმნაზე, რომელიც რუსეთს გზას გაუხსნიდა ევროპის ერთიან ბაზარზე, თუ იგი თავის კანონებში საჭირო ცვლილებებს შეიტანდა. 2003 წელს რუსეთი საფრანგეთისა და გერმანიის მხარეს დადგა და ერაყში აშშ-ის შეჭრას დაუპირისპირდა.

მოგვიანებით რუსეთი მასა და ევროკავშირს შორის არსებულმა ეკონომიკურმა დისბალანსმა დააფიქრა და საბჭოთა კავშირის ყოფილი სამი რესპუბლიკის (ესტონეთის, ლატვიისა და ლიეტუვის) განაცხადს ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ ალმაცერად შეხედა. ევროკავშირმა გააკ-

რიტიკა პუტინის ადმინისტრაციისა და რუსეთის პოლიტიკის ავტორიტარული ტენდენციები ჩეჩნეთში. მხარეები ვერც კლიმატის ცვლილებისა და რუსეთიდან არალეგალური მიგრაციის საკითხებზე შეთანხმდნენ. დაძაბულობამ კიდევ უფრო იმატა, როცა ყოფილი საბჭოთა ბლოკის ქვეყნებმა ნატოში გაწევრიანება დაიწყეს (ყოფილი საბჭოთა ბლოკის, ანუ აღმოსავლეთ ბლოკის, 12 ქვეყანა დღეს ნატოს წევრია). რუსეთის უკმაყოფილება გამოიწვია 2004 წლის უკრაინის საპრეზიდენტო არჩევნების გაყალბების გამო (რასაც „ნარინჯისფერი რევოლუცია“ და განმეორებითი არჩევნები მოჰყვა) ევროკავშირის მიერ გამოთქმულმა კრიტიკამ.

შემდეგ 2013-2014 წლის უკრაინის მოვლენები განვითარდა. საკითხი ასე იდგა: რა სურდა უკრაინას – ევროკავშირისა თუ რუსეთის მოკავშირეობა. 2013 წელს უკრაინის პრეზიდენტის, ვიქტორ იანუკოვიჩის, გადაწყვეტილებას, ხელი არ მოეწერა უკრაინის ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებაზე, ამბოხება მოჰყვა. იანუკოვიჩის რუსეთში გაქცევის შემდეგ უკრაინას დროებითი მთავრობა ჩაუდგა სათავეში, ყირიმში კი ხელისუფლებაში სეპარატისტები მოვიდნენ. რუსეთმა 2014 წელს ყირიმის ანექსია მოახდინა. ევროკავშირმა რუსეთს დაუყოვნებლივ დაუწესა მიზნობრივი სანქციები. უკრაინის აღმოსავლეთ რეგიონებში პრორუსულად განწყობილმა სეპარატისტებმა დამოუკიდებლობა გამოაცხადეს. ივნისში უკრაინის ახალმა მთავრობამ დაგვიანებით მოაწერა ხელი ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას. მოვლენები კიდევ უფრო დაიძაბა, როცა ივლისში ამბოხებულებმა „მალაიზიის ავიახაზების“ თვითმფრინავი ჩამოაგდეს (მგზავრთა ორ მესამედზე მეტი ჰოლანდიელები იყვნენ). თუმცა დასადგენი იყო, რამდენად იყო ჩართული რუსეთი აღმოსავლეთ უკრაინის ამბოხებაში.

დღეს ევროკავშირისა და რუსეთის ურთიერთობა კვლავაც დაძაბულია. მხარეებს ერთმანეთი სჭირდებათ, მაგრამ არ ენდობიან. დაძაბულობის ცენტრში ეკონომიკური საკითხებია; განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს ენერგეტიკა: ევროკავშირი რუსეთიდან იღებს მისთვის საჭირო ნავთობის 28%-სა და აირის 40%-ს. რუსეთისათვის ევროკავშირი უდიდესი საექსპორტო ბაზარია, სადაც თავისი ექსპორტის 70% გააქვს. ევროკავშირი რუსეთისათვის უცხოური ინვესტიციის უდიდესი წყაროცაა. ინვესტიციისა, რომელიც მის მრეწველობასა და ინფრასტრუქტურის განვითარებას ხმარდება.

ევროკავშირი და ჩინეთი: მოვლენათა ახალი განვითარება

დღეს დასავლეთში ბევრს ლაპარაკობენ ჩინეთის ახალ გლობალურ როლზე. მრავალრიცხოვანი მოსახლეობისა და სწრაფად განვითარებადი ეკონომიკის გამო, მრავალთა აზრით, ჩინეთი მალე ზესახელმწიფოდ იქცევა (თუ უკვე არ არის). თუმცა გააჩნია, როგორ განვმარტავთ ზესახელმწიფოს (იხ. თავი 26) და რამდენად გავითვალისწინებთ ჩინეთის ზოგად სიღარიბეს, იმას, რომ მას გლობალური ვალუტა არ აქვს და გლობალური მასშტაბის სამხედრო ძალა არ ჰყავს; ამასთან, ჩინეთს ერთობ არასახარბიელო ისტორია აქვს ადამიანის უფლებათა დაცვის მხრივაც. თუმცა არც ერთ ამ ფაქტორს ხელი არ შეუშლია იმისთვის, რომ უამრავი ნაშრომი შექმნილიყო ჩინეთის გლობალური როლისა და ევროკავშირ-ჩინეთის ურთიერთობის შესახებ. ამ ლიტერატურაში სხვადასხვა კუთხითაა გაშუქებული ამ ორი გოლიათის კავშირი (მაგალითისათვის იხ. Vogt, 2012; Dong et al., 2013; Wang and Song, 2016). დღეს ჩინეთი ევროკავშირისთვის ზომით მეორე საექსპორტო ბაზარი (აშშ-ის შემდეგ) და მისი იმპორტის უდიდესი წყაროა.

ყველაფრის მიუხედავად, ჩინეთისა და ევროკავშირის ურთიერთობების გააზრება ადვილი არ არის. საუკუნეების მანძილზე ევროპასა და ჩი-

ნეთს შორის არსებული სავაჭრო ურთიერთობები ორივე მხარეზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა; მათ შორის არსებული ფიზიკური მანძილი კი დიდ გაუგებრობებს წარმოშობდა. ჩინეთმა და ევროკავშირმა 1990-იანი წლების შუა პერიოდიდანღა დაიწყეს მჭიდრო კავშირის დამყარება. მათი ურთიერთობა არც დღესაა მარტივი. მას ართულებს ჩინეთის გრძელვადიანი გეგმები და სამმხრივი ურთიერთობა ევროკავშირს, აშშ-სა და ჩინეთს შორის. ეს უკანასკნელი არა მხოლოდ შეცვლის საერთაშორისო სისტემას, არამედ დიდ გავლენას მოახდენს ჩინეთთან იაპონიის, ინდოეთისა და რუსეთის დამოკიდებულებაზეც (Wang and Song, 2016).

პირველი კავშირი ევროგაერთიანებასა და ჩინეთს შორის 1975 წელს დამყარდა, როცა ერთ-ერთი ევროკომისარი ჩინეთს ესტუმრა. 1978 წელს ხელი მოეწერა სავაჭრო შეთანხმებას, 1985 წელს ხელი მოაწერეს სავაჭრო და ეკონომიკური თანამშრომლობის შეთანხმებას, 1988 წელს კი ევროკომისიამ „დელეგაცია" გახსნა პეკინში. 1989 წლის ივნისში ტიანანმენის მოედანზე განვითარებული მოვლენების შემდეგ ჩინეთსა და ევროგაერთიანებას შორის ურთიერთობა დაიძაბა; გაერთიანებამ მას სანქციები დაუწესა. სამ წელიწადში ურთიერთობა კვლავ განმტკიცდა, თუმცა იარაღზე დანესებული ემბარგო ძალაში დარჩა. 1998-2002 ნლებში ევროკავშირსა და ჩინეთს შორის სამიტთა მთელი წყება გაიმართა, რის შემდეგაც კომისიამ გამოსცა დოკუმენტები, რომლებშიც ლაპარაკი იყო ამ ორ მხარეს შორის „პარტნიორობის მომწიფების" შესახებ. 2003 ნელს ხელი მოაწერეს შეთანხმებას, რომლის საფუძველზეც ჩინეთი (აშშ-ის სამწუხაროდ) სატელიტურ სანავიგაციო პროგრამა „გალილეოში" ჩაერთო. ჩინეთსა და ევროკავშირს შორის უამრავი შეხვედრა გაიმართა შემდეგ საკითხებზე: ადამიანის უფლებების დაცვა, საზღვაო ტრანსპორტი, ტექნოლოგია, კლიმატის ცვლილება და ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა.

ევროკავშირი ყოველთვის აკრიტიკებდა ჩინეთს ადამიანის უფლებების დაცვის მხრივ მისი არასახარბიელო მაჩვენებლების გამო; მათ შორის არსებობს უთანხმოება კლიმატის ცვლილებისა და სხვა საკითხების შესახებაც. მხარეები რეგულარულად აწყობენ ერთობლივ შეკრებებს ისეთი საკითხების განსახილველად, რომელთა შესახებ დიპლომატიური ურთიერთობები მათ შორის სულ ცოტა ხნის წინ არ არსებობდა. მათ შორის კავშირის განმტკიცებას ხელი შეუწყო „ცივი ომის" დასრულებამ და იმან, რომ, აშშ-სგან განსხვავებით, ევროკავშირი არ ერევა ტაივანის საკითხში (აშშ-ში კი ტაივანის ძალიან ძლიერი ლობი მოქმედებს), რომ ევროპას (აშშ-გან განსხვავებით) აღმოსავლეთ აზიაში სამხედრო ძალა არ ჰყავს შეყვანილი და იმანაც, რომ ამ ორ აქტორს ერთმანეთთან აშკარა კომერციული და ეკონომიკური ინტერესები აქვს.

კაზარინის (2009, გვ. 15) აზრით, ევროკავშირ-ჩინეთის ურთიერთობამ სამი ეტაპი განვლო: კონსტრუქციული გეგმების ეტაპი 1990-იანი წლებიდან, რომელიც 2003-2005 წლებში სტრატეგიულ პარტნიორობაში გადაიზარდა (ძირითადად თანამშრომლობდნენ ტექნოლოგიებისა და კოსმოსური და სატელიტური სანავიგაციო სისტემების სფეროში), ბოლო ხანებში კი „პრაგმატული თავშეკავების" სახე მიიღო ამ ურთიერთობების დინამიკით შეშფოთებული აშშ-ის პოზიციის გამო. კაზარინის აზრით, თავად აშშ-მა ვერ შეძლო ცხადი პოლიტიკის შემუშავება ჩინეთთან მიმართებაში; მისი ლიდერები ვერ თანხმდებიან, რა ტიპის სახელმწიფოდ ყალიბდება ჩინეთი. ახლახან მოვლენები ისევ შეიცვალა, ჩინეთის ავტორიტარულმა მთავრობამ შიდა კონტროლი გაამკაცრა (2019 წელს გააუქმეს ჩინეთის პრეზიდენტის თანამდებობაზე ყოფნის ორი ოთხწლიანი ვადის ლიმიტი,

რის შედეგადაც პრეზიდენტ სი ძინპინს შეუძლია თანამდებობაზე უვადოდ დარჩეს) და ქვეყნის გლობალური ძალაუფლება გაფართოა.

ჩინეთის ეკონომიკური მისწრაფებები ჩინური მულტინაციონალური კომპანიების ზომისა და განფენილობის მუდმივ ზრდასა და 2013 წელს „სარტყლისა და გზის" ინიციატივის წამოწყებაში აისახება. ინიციატივა შთაგონებულია „აბრეშუმის გზის" მოდელით, რომელიც ჩინეთს ძვ.წ. მე-3 საუკუნიდან დასავლეთთან აკავშირებდა. ახალი წამოწყების მიზანია ჩინეთის სავაჭრო ინტერესების ხელშეწყობა აზიაში, სტაბილური ენერგომომარაგების უზრუნველყოფა, აზიის ინფრასტრუქტურის განვითარება და ჩინეთის რეგიონული გავლენის გაძლიერება (იხ. Zhang et al., 2018). საბოლოო მიზანი კი ახალი სავაჭრო ქსელის შექმნაა, რომელშიც გლობალური სავაჭრო სისტემის ცენტრი ჩრდილო ატლანტიკის ქვეყნებიდან აზიაში გადაინაცვლებს. ცხადია, რომ ჩინეთი როგორც ევროკავშირის, ისე შეერთებული შტატების ეკონომიკური კონკურენტი ხდება.



განვითარების პოლიტიკა

1960-იან წლებში კოლონიური უღლის დასრულების შემდეგ მდიდარ სამრეწველო ქვეყნებზე გაიზარდა მორალური ზეწოლა. დახმარება გაუნაწილონ ღარიბ, განვითარებად ქვეყნებს, რომელთა დიდი ნაწილი ერთ დროს მდიდარი ევროპული სახელმწიფოების კოლონია იყო. ამ დახმარების შედეგები სადავოა. კრიტიკოსები თვლიან, რომ ის არასწორ მიზნებს ემსახურება და დამოუკიდებლობის ნაცვლად შეტ დამოკიდებულებას იწვევს, თანაც უმნიშვნელოა. ბრალს სდებენ არაერთი განვითარებადი ქვეყნის ხელმძღვანელებსაც, ადანაშაულებენ მიღებული დახმარების არაგონივრულ განაწილებაში. საკუთარი ჯიბის გასქელებასა და მეორეხარისხოვან. მაგრამ თანამედროვე პროექტების დაფინანსებაში, მაგ., სკოლებისა და საავადმყოფოების ნაცვლად ახალ აეროპორტებსა და საკონფერენციო ცენტრებს ამჯობინებენ.

ევროკავშირი და თანამშრომლობა განვითარებისთვის

ევროპული იმპერიალიზმის ეპოქა დიდი ხნის წინ დასრულდა, მაგრამ მისი შედეგები დღემდე იგრძნობა იმ პოლიტიკურ მემკვიდრეობასა და ეკონომიკურ კავშირში, რომელიც ჯერ კიდევ არსებობს ევროკავშირსა და ევროპის ყოფილ კოლონიებს შორის. 1958 წელს, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შექმნისთანავე, არსებულ კოლონიებს პირდაპირ მიენიჭათ მისი ასოცირებული წევრობა, საფრანგეთის ყოფილი კოლონიები კი, რომლებიც დღეს საფრანგეთის უცხოურ დეპარტამენტებს წარმოადგენენ (საფრანგეთის გვიანა, გვადელუპა, მარტინიკა და რეიუნიონი), ევროკავშირში არიან ინტეგრირებული. სხვა სახელმწიფოების შემთხვევაში ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკა (development policy) ორ ძირითად კომპონენტს შეიცავს: სავაჭრო ხელშეკრულებები ქვეყნების სხვადასხვა ჯგუფთან, რომლის მიზანიცაა მათთვის დახმარების გაწევა ექსპორტისა და ეკონომიკური ზრდის გასაძლიერებლად და განვითარების ოფიციალური დახმარება (official development assistance (ODA)) გრანტებისა და ტექნიკური დახმარების სახით.

აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის (Africa Caribbean Pacific (ACP)) პროგრამის ფარგლებში (იხ. ცხრილი 27.2) სავაჭრო შეთანხმებებს ხელი მოაწერეს ევროგაერთიანების წევრი სახელმწიფოების რამდენიმე ყოფილ კოლონიასთან, ძირითადად ბელგიის, დიდი ბრიტანეთის, საფრანგეთისა და პორტუგალიის კოლონიებთან. პროცესი 1963 და 1969 წლის „იაუნდეს კონვენციებიდან" (Yaoundé Conventions) დაიწყო (სახელი ეწოდა კამერუნის დედაქალის პატივსაცემად, სადაც ისინი გაფორმდა). კონვენციებმა ეეგ-ის 6 წევრი ქვეყნის ყოფილ 18 კოლონიას ევროგაერთიანების ბაზრებზე შესვლის უპირატესი უფლება მიანიჭა. სანაცვლოდ ამ ქვეყნებმა გაერთიანებას თავიანთ ბაზრებზე შესვლის უფლება მისცეს ყოველგვარი კვოტის ან საბაჟო მოსაკრებლის დანესების გარეშე. როცა 1973 წელს ეეგ-ს დიდი ბრიტანეთიც შეუერთდა, პროცესში ბრიტანეთის მრავალი კოლონიაც ჩაერთო, რის გამოც 1975 წელს ხელი მოაწერეს „ლომეს კონვენციას" (სახელი ეწოდა ტოგოს დედაქალაქის პატივსაცემად), რის შემდეგაც „აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის პროგრამის" წევრთა რაოდენობა 46-მდე გაიზარდა. ამ ქვეყნებს გაერთიანების ბაზარზე საქონლის საბაჟო მოსაკრებლის გადახდის გარეშე შეტანის უფლება მიენიჭა. ასევე შეიქმნა სადაზღვევო ფონდი „სტაბექსი" (Stabex), რომლის მიზანიც ამ ქვეყნებისთვის სოფლის მეურნეობის 50 სახეობის პროდუქტის (მათ შორის ყავის,

განვითარების ოფიციალური დახმარება (ODA) მთავრობების მიერ სხვა სახელმწიფოებზე გაცემული ოფიციალური დახმარება, ძირითადად ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაში განხორციელებული ინვესტიციების სახით, არ ითვალისწინებს სამხედრო დახმარებასა და კომერციულ ინვესტიციებს.

აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის პროგრამა პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც გაფორმდა ევროკავშირის სხვადასხვა ნეგრი სახელმწიფოების პრეფერენციული შეთანხმებები ზე კოლონიურ ქვეყანასთან.

ჩაისა და კაკაოს) დაცემული ღირებულების კომპენსირება იყო; შეიქმნა ფონდი „სისმინიც" (Sysmin), რომლის მიზანიც მადნეულის მწარმოებელი ქვეყნების ეკონომიკის დივერსიფიკაციის ხელშეწყობა იყო.

ლომეს მეორე კონვენცია 1980 წელს გააფორმეს, რითაც ეეგ-ის მიერ გაწეული დახმარება და საინვესტიციო დანახარჯები გაიზარდა. „ლომე III"-ის (1985-1990) ფოკუსი შეიცვალა და მთელმა ყურადღებამ თვითუზრუნველყოფასა და საკვების უსაფრთხოებაზე გადაინაცვლა; „ლომე IV"-მ (1990-2000) სტრუქტურული ცვლილება შეიტანა აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის პროგრამაში – უბრალოდ დახმარების გაწევის ნაცვლად, მას ამ ქვეყნების ეკონომიკური დივერსიფიკაციისათვის უნდა შეეწყო ხელი. აიკრძალა ტოქსიკური ნარჩენების ექსპორტის გაცვლა ევროკავშირსა და მონაწილე ქვეყნებს შორის; კონვენციაში ასევე გათვალისწინებული იყო პუნქტები ადამიანის უფლებათა და ტროპიკული ტყეების დასაცავად. ერთი მხრივ, ეს შეთანხმებები ევროკავშირისა და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებს შორის არსებულ ეკონომიკურ კავშირს განამტკიცებდა და მათ საშუალებას აძლევდა, მეტი ექსპორტი შეეტანათ ევროკავშირის ბაზარზე, თუმცა, მეორე მხრივ, პრობლემაც უამრავი იყო. აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებში ეკონომიკური ზრდა ნელი ტემპით მიმდინარეობდა; ევროკავშირში ამ ქვეყნებიდან სხვა ქვეყნებზე ნაკლები იმპორტი შედიოდა, განვითარების ფონდების განაწილებას დიდი ხანი სჭირდებოდა, ნაკლები ყურადღება ექცეოდა ექსპორტისათვის მოწეული მოსავლით მიყენებულ ეკოლოგიურ ზიანს. პროგრამამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები ვერ შეიტანა ევროკავშირისა და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნების ურთიერთობაში.

1996 წელს პროგრამის ინტენსიური გადასინჯვა დაიწყეს. 1998 წელს მოლაპარაკებები დაიწყო ევროკავშირსა და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებს შორის. მოლაპარაკებების მიზანი „ლომეს კონვენციის" უფრო მოქნილი სტრუქტურით ჩანაცვლება იყო, რომელსაც რეგიონთაშორისი თავისუფალი სავაჭრო შეთანხმებების სახე ექნებოდა. 2000 წელს მიიღეს „კოტონუს შეთანხმება" (სახელი ეწოდა ბენინის დედაქალაქის პატივსაცემად), რომელიც 20 წელი უნდა გაგრძელებულიყო. კრიტიკოსებზე ვერც ამ შეთანხმებით განხორციელებულმა ცვლილებებმა მოახდინა შთაბეჭდილება. მათი მტკიცებით, ეს შეთანხმება იმაზე ნაკლებად ინოვაციური იყო, ვიდრე შეიძლებოდა, ყოფილიყო, რომ ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკა სიმბოლური გახდა, ნაცვლად იმისა, რომ პრაქტიკულად განხორციელებულიყო (Holland and Doidge, 2012).

ევროკავშირის განვითარების ხელშეწყობის პოლიტიკის მეორე ელემენტია „განვითარების ოფიციალური დახმარების" (ODA) პროექტი, რომლის დაფინანსების მთავარი წყაროა ევროკავშირი: 2017 წელს „განვითარების დახმარების კომიტეტის" (Development Assistance Committee (DAC) 30 წევრი ქვეყნის მიერ გაღებული $153 მილიარდის 44% ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა გაიღეს (იხ. დიაგრამა 27.3). მართალია, უდიდესი დახმარება, მისი აბსოლუტური რაოდენობით, აშშ-იდან (როგორც ინდივიდუალური ქვეყნიდან) მოდის, მაგრამ ევროკავშირის ქვეყნების მიერ კოლექტიურად გაწეული დახმარება მისას აღემატება. 1970 წელს გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ დონორ ქვეყნებს ამ პოლიტიკაში წვლილის შესატანად მთლიანი ეროვნული შემოსავლის 0.7 %-ის გადახდა დაუდგინა, მაგრამ ჯერჯერობით ამ მიზანს სულ რვა ქვეყანამ მიაღწია, რომელთაგანაც ოთხი (ლუქსემბურგი, შვედეთი, დანია და ნიდერლანდები) ევროკავშირის წევრია.

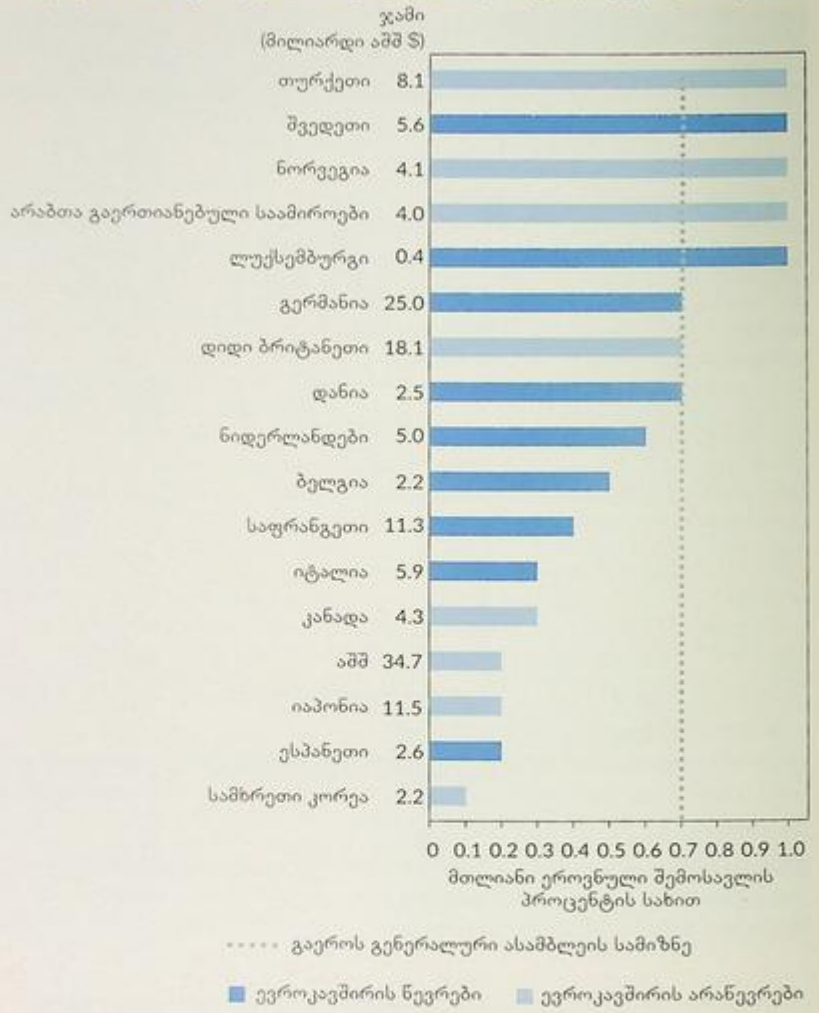
ცხრილი 27.1 *აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნები*

აფრიკის (49)	მალავი	გრენადა
ანგოლა	მალი	დომინიკა
ბენინი	მოზამბიკი	დომინიკელთა რესპუბლიკა
ბოტსვანა	ნამიბია	იამაიკა
ბურკინა-ფასო	ნიგერია	კუბა
ბურუნდი	ნიგერი	სენტ-ვინსენტი და გრენადინები
გაბონი	რუანდა	სენტ-კიტსი და ნევისი
გამბია	სან-ტომე და პრინსიპი	სენტ-ლუსია
განა	სამხრეთი აფრიკა	სურინამი
გვინეა	სამხრეთი სუდანი	ტრინიდადი და ტობაგო
გვინეა-ბისაუ	სეიშელი	ჰაიტი
ეთიოპია	სენეგალი	წყნარი ოკეანის რეგიონის (15)
ეკვატორული გვინეა	სიერა-ლეონე	ვანუატუ
ერიტრეა	სომალი	კირიბატი
ესვატინი	სპილოს ძვლის ნაპირი	კუკის კუნძულები
ზამბია	სუდანი	მარშალის კუნძულები
ზიმბაბვე	ტანზანია	მიკრონეზია
კამერუნი	ტოგო	ნაურუ
კაბო-ვერდე	უგანდა	ნიუე
კენია	ჩადი	პალაუ
კომორის კუნძულები	ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკა	პაპუა-ახალი გვინეა
კონგო (რესპუბლიკა)	ჯიბუტი	სამოა
კონგო (დემოკრატიული რესპუბლიკა)	კარიბის აუზის ქვეყნები (16)	სოლომონის კუნძულები
ლესოტო	ანტიგუა და ბარბუდა	ტიმორ-ლეშტე
ლიბერია	ბარბადოსი	ტონგა
მადაგასკარი	ბაჰამის კუნძულები	ტუვალუ
მავრიტანია	ბელიზი	ფიჯი
მავრიკი	გვიანა	

დონორმა ქვეყნებმა გაწეული დახმარების გაზრდის ვალდებულება აიღეს, რაც ზოგმა მოახერხა კიდეც. მაგრამ ფინანსური და ევროზონის კრიზისების გამო ევროკავშირის „განვითარების დახმარების კომიტეტის" წევრმა თითქმის ყველა სახელმწიფომ 2010-12 და 2016-18 წლებში ხარჯები შეამცირა. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ზოგ შემთხვევაში კერძო დახმარება გაცილებით აღემატება ოფიციალურს; მაგ., 2017 წელს საფრანგეთმა და გერმანიამ კერძო დახმარების სახითაც იმდენი გაიღეს, რამდენიც ოფიციალურის. კერძო დახმარება ნაკლებად კოორდინირებულია და მთავრობის ოფიციალურ პოლიტიკას არ ასახავს.

ევროკავშირის სახელმწიფოები უცხოეთს დახმარებას უწევენ როგორც მრავალმხრივ, ისე ორმხრივ ფორმატებში. მათ მიერ განვითარების დასახმარებლად გაღებული ხარჯები სამიზნე ქვეყნებს „ევროპის განვითარების ფონდის" (the European Development Fund (EDF)) საშუალებით გადაეცემათ; ფონდი „რომის ხელშეკრულების" საფუძველზე შეიქ-

დიაგრამა 27.3 *ევროკავშირის მიერ განვითარებისთვის გაწეული დახმარება*



წყარო: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია *(2019c). 2017 წლის მონაცემები.*

მნა ეეგ-ის დამფუძნებელი ექვსი წევრი ქვეყნის ყოფილი ან არსებული კოლონიების ტექნიკური და ფინანსური დახმარების მიზნით. პროექტს ქვეყნები საკუთარი და არა ევროკავშირის ბიუჯეტებიდან აფინანსებენ; თანხებს განკარგავს სპეციალური კომიტეტი, რომელიც თავისი წესების მიხედვით მოქმედებს. პროექტი აგებულია ხუთწლიანი პაკეტების სისტემაზე, რომელთა ოდენობაც სტაბილურად იზდება. „ევროპის განვითარების ფონდის" მე-11 პაკეტის (2014-2020 წლების) ბიუჯეტი დაახლოებით 31 მილიარდ ევროს შეადგენს. ამავე დროს, ევროკავშირის ყოველ ნევრ სახელმწიფოს განვითარების საკუთარი ორმხრივი პოლიტიკა აქვს.



ილუსტრაცია 27.2: ევროკავშირის სამოქალაქო დაცვის ოპერატიული განყოფილების თანამშრომლები ცენტრალურ ამერიკაში. გვატემალაში, სადაც ისინი ტყის ხანძარზე რეაგირების ოპერაციაში მონაწილეობენ.

წყარო: EC – აუდიოვიზუალური სამსახური

თუმცა ამდენი პოლიტიკის ერთდროულად არსებობა ხელს უშლის ევროკავშირს განვითარების ფოკუსირებული მიზნების დასახვაში და მის საერთაშორისო გავლენას ასუსტებს. მაგრამ უნდა აღვნიშნოთ, რომ ვითარება იცვლება, რადგან გარკვეული მიზნები თავად ევროკომისიამ დასახა და სტანდარტებიც შექმნა.

მართალია, ევროკავშირი განვითარებაზე ერთობ შთამბეჭდავ თანხებს ხარჯავს, მაგრამ მარტო ფული არაფერს ნიშნავს. დახმარების რეალური მნიშვნელობა დამოკიდებულია იმაზე, როგორ და რამდენად კარგად გამოიყენება ეს რესურსები. განვითარების ოფიციალურ დახმარებას აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ განვითარების პრობლემებს იგი „სალბუნის დადებით" მკურნალობს, თანხები არასწორ საქმიანობაში იდება და გაწეული დახმარება დამოუკიდებლობის ნაცვლად დამოკიდებულებას ნარმოშობს (საკითხის განხილვისათვის იხ. Moyo and Ferguson, 2010). არიან ისეთებიც, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ განვითარებას დახმარებაზე მეტად ხელს სამართლიანი ვაჭრობა უწყობს. ასევე სვამენ კითხვებს იმის შესახებ, თუ რა პოლიტიკურ გავლენას ქმნის ეს დახმარება და რა როლს თამაშობს იგი მმართველობის გაუმჯობესებაში.

კითხვები დისკუსიისთვის

1. შეხედავენ ოდესმე ევროპელები და ამერიკელები სამყაროს ერთი თვალით?
2. რას სთავაზობს ევროინტეგრაცია ევროკავშირის ახლო მეზობლებს კაპიტალიზმისა და დემოკრატიის ხელშეწყობის საშუალებად?
3. რით განსხვავდება ის მამოძრავებელი ძალები, რომლებიც ნარმართავს ევროკავშირის ურთიერთობებს რუსეთთან და ჩინეთთან და რა შედეგებს უნდა ველოდეთ?
4. რა გავლენას ახდენს ევროკავშირს, აშშ-სა და ჩინეთს შორის არსებული სამმხრივი ურთიერთობა საერთაშორისო პოლიტიკასა და ეკონომიკაზე?
5. რა იქნება უფრო პერსპექტიული განვითარებადი ქვეყნებისთვის: სამართლიანი ვაჭრობა თუ განვითარების ოფიციალური დახმარება?

ძირითადი ტერმინები

აფრიკა, კარიბის აუზი და წყნარი ოკეანის რეგიონი
ბარსელონის პროცესი
ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა
განვითარების ოფიციალური დახმარება
ხმელთაშუაზღვისპირეთის კავშირი

კონცეფციები

ატლანტიკური ალიანსი
განვითარების პოლიტიკა

დამატებითი ლიტერატურა

- Beringer, Sarah L., Sylvia Maier, Markus Thiel (eds) (2019) EU Development Policies: Between Norms and Geopolitics (Palgrave Macmillan). An edited collection of chapters on EU development policy, tying it to the debate about the EU as a normative power. ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკის რედაქტირებული კრებული, რომელიც ამ პოლიტიკას ევროკავშირის, როგორც ნორმატიული ძალის, შესახებ მიმდინარე დებატებთან აკავშირებს.
- Federiga, Bindi (ed.) (2019) Europe and America: The End of the Transatlantic Relationship? (Washington DC: Brookings Institution Press). რედაქტირებული კრებული, რომელიც აფასებს ევროკავშირისა და შეერთებული შტატების ურთიერთობაში ბოლო დროს მომხდარ ცვლილებებსა და შესაძლო შედეგებს
- Schumacher, Tobias, Andreas Marchetti, and Thomas Demmelhuber (eds) (2018) The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy (Routledge). რედაქტირებული კრებული ევროკავშირის თავის უშუალო მეზობლებთან ურთიერთობის სხვადასხვა ასპექტის შესახებ.

კადრი: ხორვატია





შეუერთდა ევროგაერთიანებას/ევროკავშირს	2013 წლის ივლისში
განწყობა ევროკავშირის მიმართ	39% დადებითი, 42% ნეიტრალური, 18% უარყოფითი
ევროზონის წევრი?	არა
დედაქალაქი	ზაგრები
მმართველობის ფორმა	უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა
წარმომადგენელი ევროპულ საბჭოში	პრემიერ-მინისტრი
ადგილები ევროპარლამენტში	11/705
აქტივობა 2019 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებზე	29,9% (მე-4 ყველაზე დაბალი ევროკავშირში)
ხმები მინისტრთა საბჭოში	7/316 („ლისაბონის" წინარე მონაცემები)

4,1 მილიონი
მოსახლეობა

$55 მილიარდი
მთლიანი შიდა პროდუქტი

$13,390
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე

57,000 კვ. კმ.
ტერიტორია

მოკლე მიმოხილვა

ხორვატია ევროკავშირის უახლესი წევრი ქვეყანაა; ის იუგოსლავიის დაშლის შედეგად შექმნილი და ევროკავშირში გაწევრიანებული მეორე სახელმწიფოა სლოვენიის შემდეგ, რომელიც ევროკავშირში 2004 წელს შევიდა. ხორვატია 1918 წელს ავსტრია-უნგრეთის იმპერიის დაშლის შედეგად შეიქმნა; 1929 წელს გახდა სერბულ-ხორვატულ-სლოვენური იუგოსლავიის ნაწილი; ომის წლებში ძირითადად ოკუპირებული იყო ნაცისტების მიერ; 1945 წელს შევიდა იუგოსლავიის სახალხო ფედერაციული რესპუბლიკის შემადგენლობაში, რომლის სათავეშიც იოსიპ ბროზ ტიტო იდგა; ტიტოს გარდაცვალების შემდეგ, 1980 წელს, იუგოსლავიამ ნელ-ნელა დაშლა დაიწყო. 1991 წელს ხორვატიამ დამოუკიდებლობა გამოაცხადა, რასაც მოჰყვა ოთხწლიანი ომი, რომლის დასრულების შემდეგაც ხორვატიამ საერთაშორისო საზოგადოებაში ინტეგრაცია შეძლო: 1996 წელს ევროპის საბჭოს შეუერთდა, 2009 წელს ნატოში შევიდა, 2013 წელს კი – ევროკავშირში. ბოლო დროს ერთგვარ ნორმად იქცა ქვეყნის სათავეში მემარცხენე-ცენტრისტული და მემარჯვენე-ცენტრისტული პარტიებისგან შემდგარი კოალიციური მთავრობის მოსვლა. ხორვატები ევროკავშირის წევრობასთან დაკავშირებით არაერთგვარი აზრისა არიან, ძლიერია ევროსკეპტიციზმი.

საით უჭირავს გეზი ევროკავშირს?

2005 წლის ივლისში ერთმა დანიელმა ეკონომისტმა, ამერიკელმა პოლიტოლოგმა და მე ჯგუფური მოხსენება წარვადგინეთ აშშ-ის წარმომადგენელთა პალატის ქვეკომიტეტში. ევროკავშირის მომავლის შესახებ საუბრისას სამ თემაზე გამოვთქვით მოსაზრება: ბრექსიტი, სუვერენული ვალის კრიზისი და ევროსკეპტიკური პოლიტიკური პარტიების წარმატება არჩევნებზე. შევთანხმდით, რომ ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლა იმდენად ნაკლებად იყო მოსალოდნელი, რომ მასზე დისკუსიაც არ ღირდა, ამიტომ ძირითადად დანარჩენ ორ საკითხზე ვიმსჯელეთ.

ამ ამბიდან ერთი წლის თავზე ბრიტანელმა ამომრჩეველმა, მცირე უმრავლესობით, ხმა ევროკავშირიდან გასვლას მისცა. ასეთ შედეგს ცოტა თუ ელოდა: მათ შორის არც „გასვლის" კამპანიის ხელმძღვანელები, იმჟამინდელ ბრიტანეთის მთავრობას კი „დარჩენის" სასარგებლოდ კამპანიის წარმოება არც უცდია, რადგან მიიჩნევდა, რომ ადამიანთა უმრავლესობას ევროკავშირის ნევრობით მიღებული სარგებელი კარგად ესმოდა.

ამ სამი ექსპერტის მაგალითიც ცხადყოფს, რა რთულია ხშირად რამის პროგნოზირება პოლიტიკასა და საერთაშორისო ურთიერთობებში. აქ ნობელის პრემიის ლაურეატის, ნილს ბორის სიტყვებს მოვიხმობ: „რამის წინასწარმეტყველება ძალიან რთულია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე მომავალს ეხება". არც სხვა ექსპერტების აზრის გათვალისწინება მოპფენს რამეს ნათელს, რადგან მათი მოსაზრებებიც ძირითადად უბრალოდ პესიმისტური ან ოპტიმისტურია. თუმცა მე „ბრექსიტთან" დაკავშირებული შეცდომა მალევე გამოვასწორე, როდესაც რეფერენდუმის მეორე დღეს სწორად ვიწინასწარმეტყველე, რომ ამერიკის შემდეგი პრეზიდენტი დონალდ ტრამპი გახდებოდა, რადგან ბევრ ამერიკელ ამომრჩეველს მოუნდებოდა მსოფლიოსთვის იგივე, ნაციონალისტური, ანტიელიტისტური, გლობალიზაციის საწინააღმდეგო გზავნილის გაგზავნა. ზოგადად, ასეთ საკითხებში პოლიტოლოგები და ეკონომისტები ხშირად ცდებიან.

ალბათ, მომავალზე მსჯელობა ამ წიგნის საკვანძო საკითხების მიმოხილვით უნდა დავიწყოთ. ნიგნის მიზანი კი საერთაშორისო ურთიერთობაში გადადგმული ერთ-ერთი ყველაზე თამამი ნაბიჯის ჩაწვდომაა; ნაბიჯისა, რომელსაც იმხანად მოკლევადიანი მიზანი ჰქონდა – ევროპაში მშვიდობის დამყარების ხელშეწყობა, მაგრამ მოგვიანებით გეზი იცვალა და საკუთარი ცხოვრებით ცხოვრება დაიწყო. ბოლო დროს ევროკავშირში არაერთი კრიზისი გაჩნდა: ეკონომიკის შესუსტება, მიგრაციით გამოწვეული ზეწოლა და ნაციონალიზმის ზრდა, რამაც ევროინტეგრაცია გაურკვეველი მომავლის ნინაშე დააყენა.

შევაჯამოთ:

- განვიხილეთ ევროპისა და მისი მოსახლეობის იდენტობა და ხასიათის თავისებურებები; შევეცადეთ, დაგვედგინა რეგიონის გეოგრაფიული და კულტურული ფარგლები, განვსაზღვრეთ ის ნორმები და ღირებულებები, რომლებიც ევროკავშირსა და მის მოსახლეობას სხვებისაგან განასხვავებს.

- გავაანალიზეთ ევროკავშირის მრავალფეროვანი და ერთობ სადავო ისტორია. განხილვა დავიწყეთ 1951 წელს „პარიზის ხელშეკრულების" ხელმოწერიდან და დავასრულეთ ამჟამად არსებული ევროკავშირით, რომელსაც ორ ათეულზე მეტი წევრი და ნახევარი მილიარდი მოსახლეობა ჰყავს და რომელში განევრიანების სურვილი სხვა ევროპულ სახელმწიფოებსაც აქვთ.

- განვიხილეთ მთავარ ევროპულ ინსტიტუციათა სტრუქტურა და საქმიანობა, შევეცადეთ, ჩავწვდომოდით, როგორ ფუნქციონირებენ ისინი და რა დამოკიდებულება არსებობს მათ

და წევრ სახელმწიფოებს შორის; ასევე ვიმსჯელეთ, რა გავლენას ახდენს მათი საქმიანობა წევრი სახელმწიფოების ლიდერთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და რიგითი ევროპელების ცხოვრებაზე.

- შევაფასეთ ინტეგრაციის გავლენა ისეთ სფეროებზე, როგორებიცაა: სოფლის მეურნეობა, თავშესაფრის საკითხები, კომერცია, კონკურენცია, კორპორაციათა შერწყმა, კომპანიების შესყიდვა, თავდაცვა, ეკონომიკური განვითარება, განათლება, დასაქმება, ეკოლოგია, თევზჭერა, საერთაშორისო ურთიერთობები, იმიგრაცია, მონეტარული საკითხები, პოლიცია და სასამართლო თანამშრომლობა, უსაფრთხოება, ერთიანი ბაზარი, ვაჭრობა და მშრომელთა უფლებები.
- განვიხილეთ ევროინტეგრაციის თეორიული საფუძვლები და ვნახეთ, როგორ გადაიქცა ევროკავშირი საერთაშორისო ორგანიზაციიდან დამოუკიდებელ სამთავრობათაშორისო და სუპრაეროვნული თვისებების მქონე პოლიტიკურ სისტემად, რომელიც ფედერალურ და კონფედერაციულ სისტემებს შორისაა.

წიგნის დასაწყისში აღვნიშნეთ, რომ ევროინტეგრაციის პროცესი უპრობლემოდ და უმტკივნეულოდ არ წარმართულა; მისი ისტორია წარმატებითა და წარუმატებლობით, ამპარტავნობითა და მოკრძალებით, ოპტიმიზმითა და პესიმიზმით აღსავსე გრძელი ამბავია. ვნახეთ, რომ ზოგჯერ გარკვეული კრიზისების გამო ევროინტეგრაცია არეულ-დარეულად მიმდინარეობდა, ნაცვლად იმისა, რომ კარგად გააზრებული, სტრატეგიული გეგმის მიხედვით ნარმართულიყო. ვნახეთ, რომ ევროკავშირის ლიდერები ზოგჯერ მხოლოდ პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოებებით წარმოქმნილ დინებას მიჰყვებოდნენ; თუმცა არც ამ გარემოებების შექმნას ელოდნენ და არც ბოლომდე ესმოდათ მათი არსი. ამ ყველაფრის შედეგების შესახებ აზრები იყოფა: ინტეგრაციის მხარდამჭერები მის დამსახურებად თვლიან, რომ ბოლო რამდენიმე ათწლეულია, ევროპა მშვიდობიან გარემოში ცხოვრობს, რაც მის ისტორიაში იშვიათობაა; ევროკავშირი მსოფლიოს უმდიდრეს ბაზრად და უდიდეს სავაჭრო ძალად ჩამოყალიბდა, ის კორპორაციული შერწყმისა და შესყიდვის უდიდესი ბაზარი და უცხოური პირდაპირი ინვესტიციის უდიდესი წყარო და მთავარი სამიზნეა. ინტეგრაციის მომხრეები იმასაც ამტკიცებენ, რომ ევროკავშირმა ახალი ევროპული იდენტობა შექმნა; აღარ ხდება პოლიტიკური კურსებისა და მიზნების დუბლირება, რამაც მათი ეფექტიანობა გაზარდა, შეიცვალა ევროპის გლობალური როლი და შეიქმნა ახალი ტიპის ძალა, რომელიც მშვიდობიან საშუალებებს ეფუძნება და არა სამხედრო ძალას. კრიტიკოსები კი ამტკიცებენ, რომ ინტეგრაციამ ეროვნული სუვერენიტეტი შეასუსტა, რამაც, თავის მხრივ, საზოგადოების გაღიზიანება გამოიწვია, ინტეგრაციას ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა აკლდა, უგულებელყოფდა ევროპულ საზოგადოებებს შორის არსებულ განსხვავებას, წევრ სახელმწიფოთა მიღმა ახალი ტიპის ელიტისტური და ტექნოკრატიული მთავრობა შეიქმნა. ფედერალური ევროპის შექმნის იდეას ბევრი მოწინააღმდეგე ჰყავს, ინტეგრაციის მრავალი მხარდამჭერი კი თვლის, რომ ევროკავშირს სასწრაფოდ სჭირდება რეფორმების გატარება. არიან ისეთებიც, რომლებსაც სჯერათ, რომ მათი ქვეყანა ევროკავშირიდან უნდა გავიდეს.

აზრთა ასეთი სხვადასხვაობის ფონზე რას უნდა ველოდეთ ევროკავშირისაგან? პროგნოზის გაკეთება ყოველთვის ძნელია, რადგან მრავალი ჩვენგანი მხოლოდ იმას ხედავს, რის დანახვაც სურს და უგულებელყოფს იმ მტკიცებულებებს, რომლებიც ჩვენს ვარაუდს ეწინააღმდეგება. ბევრი ჩვენგანი ისტორიის ტყვეობაში ექცევა და მომავალს წარსულის მიხედვით გეგმავს. 1952 წელს „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების" შექმნისას ანალიტიკოსებს, შეიძლებოდა, მრავალი რამ ეწინასწარმეტყველათ ამ გაერთიანების მოსალოდნელი შედეგების შესახებ, მაგრამ ალბათ ვერ დაუშვებდნენ, რომ მისი შექმნა ბოლოს მოუღებდა ევროპის საუკუნოვან ომებსა და კონფლიქტებს, ევროპის რეგიონული ეკონომიკა 5200%-ით გაიზრდებოდა, მოიშლებოდა ევროპის საზღვრები, გაუქმდებოდა მრავალი ევროპული ვალუტა, შეიქმნებოდა ახალი ევროპა, მოხდებოდა რევოლუცია საერთაშორისო ვაჭრობასა და კომუნიკაციაში, რაც ფუნდამენტურად შეცვლიდა გლობალურ კავშირებს სახელმწიფოებსა და ხალხებს შორის.

დღევანდელი პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და ტექნოლოგიური სწრაფი ცვლილებების ფონზე, ევროინტეგრაციის მოსალოდნელი შედეგებისადმი არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებისა და იმის გამო, რომ ძალიან ცოტამ თუ იცის და ესმის ევროკავშირის მუშაობის სპეციფიკა და არსი, ევროპის მომავლის წინასწარმეტყველება გაცილებით ძნელია, ვიდრე 1952 წელს იყო. თუმცა მაინც შევეცდები, შემოგთავაზოთ ზოგადი მოსაზრებები იმის შესახებ, როგორ შეიძლება განვითარდეს ინტეგრაციის პროცესი და რას შეიძლება უქადდეს მომავალი ევროპასა და ევროკავშირს.

პირველი, ევროინტეგრაციის შედეგები ადვილად ვერ შეიცვლება. ევროკავშირს ყოველთვის ეყოლება მომხრეები და მოწინააღმდეგეები. ხელშეკრულებები და მათი თანმხლები კანონები რაღაც საოცრების წყალობით რომც გაუქმდეს, ყველა ევროპული ინსტიტუცია რომ დაიხუროს და მათი კადრები დაითხოვონ, კავშირები, რომლებმაც ევროპელები და ევროპული სახელმწიფოები 1945 წლის შემდეგ დააკავშირა, არათუ შენარჩუნდება, არამედ განმტკიცდება კიდეც იმ უხილავი ხელის წყალობით, რომელიც პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ თანამშრომლობას მართავს. ჭორები ევროკავშირის გარდაცვალების შესახებ გაზვიადებულია; ევროკავშირის ინსტიტუციები ფუნქციონირებას განაგრძობს, ახალი კანონებიც შეიქმნება, ხელშეკრულებები დაიხვეწება, ევროპელები კი არჩეულ გზას არ უღალატებენ პოლიტიკის სხვადასხვა საკითხში.

მეორე, ინტეგრაციის პროცესში კრიზისებიც იქნება და დაპირისპირებებიც. ეს პროცესი კვლავაც მრავალი დავის საგანი გახდება. ევროპის ლიდერები იძულებული იქნებიან, გაითვალისწინონ მიმდინარე მოვლენები, განსაკუთრებით გრძელვადიანი გეგმების შემუშავებისას. ევროკავშირი რიგით ევროპელებს კვლავაც გააოცებს; მათ შორის კვლავაც იქნება უთანხმოება მისი წვლილის შესახებ, ინტეგრაციის პროცესზე კი შიგადაშიგ კვლავაც იტყვიან, მოკვდა ან კვდებაო. ევროკავშირის კანონები მომავალშიც შეიცვლება; პრიორიტეტული გახდება ევროკავშირის ინსტიტუციების საქმიანობის მეტი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. შეიქმნება იმისგან სრულიად განსხვავებული ტიპის ფედერაცია, რომელსაც ახლა ვიცნობთ; შეიძლება, კონფედერაციის სახეც კი მიიღოს. თუმცა მას ცალკე სახელმწიფოს სახე არ ექნება; ევროკავშირი მუდმივი ჩამოყალიბების პროცესში იქნება.

მესამე, შორს არ არის დრო, როცა ევროკავშირის წევრთა რაოდენობა გაიზრდება. ევროკავშირში განევრიანების რიგში ათობით სახელმწიფო დგას; სეპარატისტული მოძრაობის გაძლიერებამ, შესაძლოა, რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს საზღვრები შეცვალოს (დამოუკიდებელი შოტლანდიის ევროკავშირში შესვლის პერსპექტივა კვლავაც არსებობს, ასევე საკითხავია, რამდენ ხანს შეძლებს ესპანეთი არსებობის გაგრძელებას თავისი ამჟამინდელი ფორმით), რასაც ევროკავშირის შიდა დინამიკის შეცვლა მოჰყვება. წარსულს ჩაბარდა ის დრო, როცა საფრანგეთსა და გერმანიას დომინანტური მდგომარეობა ჰქონდათ. აღმოსავლეთით გაფართოების შედეგები ჯერ კიდევ იგრძნობა, მომავალი გადაჯგუფებები კი ევროინტეგრაციაში ახალ პრიორიტეტებს გააჩენს, საჭირო გახდება პერსპექტივების შეცვლა და ახალი პოლიტიკური ინიციატივების დაყენება; გასააზრებელია კავშირის გაფართოებითა და გაღრმავებით გაჩენილი მოთხოვნები; კვლავაც განხილვის საგანი იქნება მრავალსიჩქარიანი ალტერნატივის გამოყენების შესაძლებლობა. ასე იქნება თუ ისე, ევროპელები იმავე პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ გარემოებებს დაექვემდებარებიან და იმავე მიმართულებით განაგრძობენ სვლას, ევროკავშირთან ერთად იქნება ეს თუ მის გარეშე.

მეოთხე, ბოლო დროს ევროკავშირის მრავალ ქვეყანაში ნაციონალიზმის აღზევების მიუხედავად, ევროპული იდენტობის გრძნობა გაიზრდება. ევროპელებს გაცილებით მეტი აქვთ საერთო, ვიდრე ამას ბევრი მათგანი ხვდება, რაც მათ მომავალში მეტად განასხვავებს მსოფლიოს სხვა ხალხებისგან. ავტორიტარული ჩინეთის ეკონომიკური და, შესაძლოა, სამხედრო უპირატესობა სწრაფად იზრდება, შეერთებულ შტატებში კი ღრმა შიდა განხეთქილება იგრძნობა, იცვლება მისი გლობალური როლიც, რის გამოც ევროპელებს მეტი ერთობლივი ძალისხმევა სჭირდებათ იმისათვის, რომ ახალ გამოწვევებს წარმატებით გაართვან თავი.

მეხუთე, ევროკავშირის საქმიანობა საერთაშორისო სისტემის გადაფასებას შეუწყობს ხელს. მძლავრი ევროპული სახელმწიფოების ეპოქა და „ცივი ომის" პერიოდის ორპოლუსიანი მსოფლიო წარსულს ჩაბარდა; გლობალიზაციით გამოწვეული ზეწოლა და ახალი სახელ-

მწიფოების აღზევება მსოფლიოს დღის წესრიგს ცვლის. დღეს უკეთ გვესმის ეკონომიკური და ნორმატიული ძალის უპირატესობა სამხედროსთან შედარებით, საზოგადოებებს შორის არსებულ კავშირებსაც ახლებურად აღვიქვამთ, ამიტომ ალბათ უფრო მეტი ადამიანი შეხედავს სხვა თვალით იმ გავლენას, რომელსაც ევროკავშირი გლობალურ პოლიტიკასა და ეკონომიკაზე ახდენს. სამხედრო ძალის, როგორც სახელმწიფოებრიობის უპირველესი იარაღის, როლის შესუსტების პირობებში ევროკავშირი კვლავაც ლიდერი იქნება, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ქმედებები ყოველთვის გააზრებული და გამიზნული არ არის და ისინი ყოველთვის სწორად არ ესმით. მდიდარი დემოკრატიული სახელმწიფოები ერთმანეთს არ ეომებიან; ეს არსად ისე მტკიცედ არ აქვთ გააზრებული, როგორც ევროპაში, რის გამოც ევროკავშირი მომავალშიც რბილ ძალად დარჩება.

დასასრულ, ევროკავშირი კვლავაც მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდება, რომლებიც ევროპულ მთავრობებსა და საზოგადოებებს აიძულებს, ფუნდამენტურად გადააფასონ ზოგიერთი მოსაზრება, რომლებსაც დიდი ხნის მანძილზე რუდუნებით ეკიდებოდნენ. ევროკავშირს კვლავაც მოუხდება თავის ნესებში არსებული ხარვეზების გამოსწორებაზე მუშაობა, რომელთაგანაც ზოგის არსებობა თავად მისთვისაც მოულოდნელი აღმოჩნდა; ისინი კრიზისის დადგომამ გამოააშკარავა. ევროკავშირს კვლავაც მოუწევს საქმიანობა არამდგრადი განვითარების, ნაკლებად განვითარებული ეკონომიკის, კლიმატის ცვლილების, უმუშევრობის, ტერორიზმის, სიღარიბისა და სოციალური გარიყვის მიმართულებით. რაც მთავარია, ევროკავშირმა გარკვეული ზომები უნდა მიიღოს დემოგრაფიული ცვლილების კრიტიკულ შედეგებთან გასამკლავებლად: ევროპელები უფრო დიდხანს ცოცხლობენ და ბერდებიან, უფრო იშვითად აჩენენ შვილებს, იმიგრაციის ახალი ტენდენციის პირობებში ცხოვრობენ, რასაც მეტი რასობრივი, კულტურული და რელიგიური მრავალფეროვნება მოსდევს.

ევროკავშირი მეტ ყურადღებას და სწორად გააზრებას იმსახურებს. ის ადამიანის შექმნილია, რომელიც ადამიანის სხვა ნახელავის მსგავსად, არასრულყოფილია და ყოველთვის ასეთად დარჩება. მას მუდმივად მოუნევს თავისი არასრულყოფილებით გამოწვეული პრობლემების დაძლევა. ერთხელ უინსტონ ჩერჩილმა თქვა, დემოკრატია მმართველობის ყველაზე არასრულყოფილი ფორმაა, თუ მის დანარჩენ ფორმებს არ ჩავთვლითთო. შეიძლება, ევროკავშირი არასრულყოფილი არის კიდეც, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ ევროპელთა მიერ თავიანთი ქვეყნების მართვის ისტორიულ მაგალითებს, მივხვდებით, რომ რეგიონული ინტეგრაცია და თანამშრომლობა უდავოდ სჯობს ნაციონალიზმისა და სახელმწიფოთა მეტოქეობის ეპოქაში დაბრუნებას.

Aarts, Kees, and Henk van der Kolk (2006) 'Understanding the Dutch "No": The Euro, the East and the Elite', *PS: Political Science & Politics*, 37:2, pp. 243-6.

Acheson, Dean (1969) *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W.W. Norton).

Alessi, Christopher (2012) 'The Role of the European Central Bank', 12 September, at Council on Foreign Relations. Available at www.cfr.org/world/role-european-central-bank/p28969.

Almond, Gabriel A. (1966) 'Political Theory and Political Science', *American Political Science Review*, 60:4, pp. 869-79.

Alons, Gerry (2017) 'Environmental Policy Integration in the EU's Common Agricultural Policy: Greening or Greenwashing?', *Journal of European Public Policy*, 24:11, pp. 1604-22.

Amaro, Silvia (2018) 'Goldman Sachs executive Jose Manuel Barroso, a former top EU chief, in row over Brussels lobbying', *CNBC News* at www.cnbc.com, 21 February.

Anderson, Benedict (2006) *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (London: Verso).

Anderson, Karen M. (2017) *Social Policy in the European Union* (London: Red Globe Press).

Anderson, Scott (1992) 'Western Europe and the Gulf War', in Reinhardt Rummel (ed.) *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community* (Boulder, CO: Westview Press).

Arnull, Anthony (2008) *The European Union and its Court of Justice* 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Art, David (2011) *Inside the Radical Right: The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

Aydin-Düzgit, Senem, and Nathalie Tocci (2015) *Turkey and the European Union* (London: Red Globe Press).

Baker-Beall, Christopher (2016) *The European Union's Fight Against Terrorism: Discourse, Policies, Identity* (Manchester: Manchester University Press).

Balibar, Etienne (2004) *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Balme, Richard, and Didier Chabanet (2008) *European Governance and Democracy: Power and Protest in the EU* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).

Balzackiené, Ainé, and Audronė Telesené (2017) 'Vulnerable and Insecure? Environmental and Technological Risk Perception in Europe', in Audronė Telesené and Matthias Gross (eds) *Green European* (Abingdon: Routledge).

Barcevičius, Egidijus, Timo Weishaupt, and Jonathan Zeitlin (eds) (2014) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Bardi, Luciano, Richard S. Katz, and Peter Mair (2015) 'Towards a European Politics', in Richard Johnston and Campbell Sharman (eds) *Parties and Party Systems: Structure and Context* (Vancouver: University of British Columbia Press).

Barnet, Richard J. (1983) *The Alliance: America, Europe, Japan; Makers of the Post-war World* (New York: Simon & Schuster).

Bartolini, Stefano (2012) 'The Strange Case of Europarties', in Erol Külahci (ed.) *The Domestic Party Politics of Europeanisation: Actors, Patterns and Systems* (Colchester: ECPR Press).

Beck, Ulrich, and Edgar Grande (2007) *Cosmopolitan Europe* (Cambridge: Polity Press).

Bellamy, Richard, and Dario Castiglione (eds) (2019) *From Maastricht to Brexit. Democracy, Constitutionalism and Citizenship in the EU* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

Bergbauer, Stephanie (2018) *Explaining European Identity Formation: Citizens' Attachment from Maastricht Treaty to Crisis* (Berlin: Springer).

Bergsten, C. Fred (2012) 'Why the Euro Will Survive: Completing the Continent's Half-Built House', *Foreign Affairs*, 91:5, pp. 16-22.

Bernstein, Barton J. (1980) 'The Cuban Missile Crisis: Trading the Jupiters in Turkey?', *Political Science Quarterly*, 95:1, pp. 97-125.

Bicchi, Federica, and Richard Gillespie (eds) (2012) *The Union for the Mediterranean* (Abingdon: Routledge).

Bindi, Federiga (2019) 'EU Foreign and Defense Policies and Transatlantic Relations: Friends and Foes', in Federiga Bindi (ed.) *Europe and America: The End of the Transatlantic Relationship?* (Washington DC: Brookings Institution Press).

Birch, Anthony (1966) 'Approaches to the Study of Federalism', *Political Studies*, 14:1, pp. 15-33.

Birnbaum, Michael (2017) European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split', *Washington Post*, 16 January.

Blankart, Charles B. (2007) 'The European Union: Confederation, Federation or Association of Compound States?', *Constitutional Political Economy*, 18.2, pp. 99-106.

Blom-Hansen, Jens (2011) *The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Boffey, Daniel, and Jennifer Rankin (2019) 'EU to declare a no-deal Brexit a major natural disaster', *The Guardian*, 3 September.

Börzel, Tanja (2005) 'What can Federalism Teach us about the European Union? The German Experience', *Regional and Federal Studies*, 15:2, pp. 245-57.

Börzel, Tanja, Antoaneta L. Dimitrova, and Frank Schimmelfennig (eds) (2017) *European Union Enlargement and Integration Capacity* (Abingdon: Routledge).

Bossong, Raphael (2013) *The Evolution of EU Counter-Terrorism: Europe Security Policy After 9/11* (Abingdon: Routledge).

Boudreaux, Richard, and Paulo Prada (2012) 'Exodus of workers from continent reverses old patterns', *Wall Street Journal*, 14 January.

Boylan, Kevin, and Luc Olivier (2018) *Valley of the Shadow: The Siege of Dien Bien Phu* (Oxford: Osprey).

Brack, Nathalie (2018) *Opposing Europe in the European Parliament: Rebels and Radicals in the Chamber* (London: Palgrave Macmillan).

Bremmers, Harry, and Kai Purnhagen (eds) (2018) *Regulating and Managing Food Safety in the EU: A Legal-Economic Perspective* (Cham, Switzerland: Springer).

Bretherton, Charlotte, and Michael Mannin (eds) (2013) *The Europeanization of European Politics* (New York: Palgrave Macmillan).

Briand, Aristide (1997) 'Memorandum on the Organization of a Regime of a European Federal Union Addressed to Twenty-six Governments of Europe', in Trevor Salmon and Sir William Nicoll (eds) *Building European Union: A Documentary History and Analysis* (Manchester: Manchester University Press).

British Home Office (2006) *Accession Monitoring Report May 2006 - June 2006*, published online 22 August.

Brooke, Michael Z., and H. Lee Remmers (eds) (1972) *The Multinational Company in Europe: Some Key Problems* (London: Longman).

Brown, Chris (2019) *Understanding International Relations*, 5th edn (London: Red Globe).

Brown, L. Neville, and Tom Kennedy (2000) *The Court of Justice of the European Communities*, 5th edn (London: Sweet & Maxwell).

Brunkhorst, Hauke (2004) 'A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution', in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds) *Developing a Constitution for Europe* (London: Routledge).

Brunnermeier, Markus K., Harold James, and Jean-Pierre Landau (2016) *The Euro and the Battle of Ideas* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Buller, Jim, and Andrew Gamble (2008) 'Britain: The Political Economy of Retrenchment', in Kenneth Dyson (ed.) *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence* (Oxford: Oxford University Press).

Bulmer, Simon, and Christian Lequesne (eds) (2013) 'Introduction', *The Member States of the European Union*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Buonanno, Laurie and Nikolaos Zahariadis (2017) 'European Union Policymaking: Issues and Debates', in Nikolaos Zahariadis and Laurie Buonanno (eds) *The Routledge Handbook of European Public Policy* (Abingdon: Routledge).

Burgess, Michael (1996) 'Introduction: Federalism and Building the European Union', *Publius*, 26:4, pp. 1-15.

Burgess, Michael (2000) *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000* (London: Routledge).

Burgess, Michael (2006) *Comparative Federalism: Theory and Practice* (London: Routledge).

Burgess, Michael (2009) 'Federalism', in Antje Wiener and Thomas Diez (eds) *European Integration Theory*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Burrell, Alison (2009) 'The CAP: Looking Back, Looking Ahead', *Journal of European Integration*, 31:3, pp. 271-89.

Burrows, Noreen, and Rosa Greaves (2007) *The Advocate General and EC Law* (Oxford: Oxford University Press).

Busuioc, Madalina (2013) *European Agencies: Law and Practices of Accountability* (Oxford: Oxford University Press).

Busuioc, Madalina, Martijn Groenleer, and Jarle Trondal (eds) (2012) *The Agency Phenomenon in the European Union* (Manchester: Manchester University Press).

Büthe, Tim (2007) 'The Politics of Competition and Institutional Change in the European Union: The First Fifty Years', in Sophie Meunier and Kathleen R. McNamara (eds) *The State of the European Union*, vol. 8 (Oxford: Oxford University Press).

Carin Martiin, Juan Pan-Montojo, Paul Brassley (eds) (2016) *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960: From Food Shortages to Food Surpluses* (Abingdon: Routledge).

Carr, E.H. (1962) *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd edn (London: Macmillan).

Carubba, Clifford J. (2001) 'The Electoral Connection in European Union Politics', *Journal of Politics*, 63:1, pp. 141-58.

Casarini, Nicola (2009) *Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States* (Oxford: Oxford University Press).

Chambers, Whittaker (2017) *Ghosts on the Roof: Selected Essays* (Abingdon: Routledge).

Chang, Michele (2009) *Monetary Integration in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Chang, Michele (2016) *Economic and Monetary Union* (London: Red Globe Press).

Chinn, Menzie, and Jeffery Frankel (2005) 'Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as the Leading International Reserve Currency?', National Bureau of Economic Research Working Paper 11510.

Christensen, Johan, and Kutsal Yesilkagit (2019) 'International Public Administrations: A Critique', *Journal of European Public Policy*, 26:6, pp. 946-61.

Christiansen, Thomas (2006) 'The Council of Ministers: Facilitating Interaction and Developing Actorness in the EU', in Jeremy Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*, 3rd edn (New York: Routledge).

Christiansen, Thomas (2016) 'After the Spitzenkandidaten: Fundamental change in the EU's Political System?' *West European Politics*, 39:3, pp. 992-1010.

Christiansen, Thomas, and Christine Reh (2009) *Constitutionalizing the European Union* (Basingstoke: Red Globe Press).

Cini, Michelle, and Lee McGowan (2009) *Competition Policy in the European Union*, 2nd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Clark, Alan (1993) *Diaries* (London: Farrar, Straus & Giroux).

Clark, Barry (2016) *Political Economy: A Comparative Approach*, 3rd edn (Santa Barbara, CA: Praeger).

Clayton, Andrew (2019) 'EU's claims of progress toward ending overfishing hard to verify', at Pew Charitable Trusts, 4 April, www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis.

Cline, William R. (2014) *Managing the Euro Area Debt Crisis* (Washington DC: Peterson Institute for International Economics).

Closa, Carlos (2013) *The Politics of Ratification of EU Treaties* (Abingdon: Routledge).

Closa, Carlos, and Lorenzo Casini (2016) *Comparative Regional Integration: Governance and Legal Models* (Cambridge: Cambridge University Press).

Cohen, Benjamin, J. (2008) 'The Euro in a Global Context: Challenges and Capacities', in Kenneth Dyson (ed) *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence* (Oxford: Oxford University Press).

Cole, Alistair (2017) *French Politics and Society*, 3rd edn (Abingdon: Routledge).

Cole, Jeffrey E (ed.) (2011) *Ethnic Groups of Europe: An Encyclopedia* (Santa Barbara, CA: ABC-CLIO).

Coman, Ramona, Thomas Kostera, and Luca Tomini (eds) (2014) *Europeanization and European Integration: From Incremental to Structural Change* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Coman-Kund, Florin (2018) *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol* (Abingdon: Routledge).

Commission of the European Communities (1970) 'Economic and Monetary Union in the Community' (the Werner Report) *Bulletin of the European Communities*, Supplement 11.

Commission of the European Communities (1973) *Report on the Regional Problems of the Enlarged Community* (the Thomson Report) COM(73)550 (Brussels: CEC).

Commission of the European Communities (1985) *Completing the Internal Market: The White Paper* (the Cockfield Report) COM(85)310 final (Brussels: CEC).

Commission of the European Communities (1989) *Report of the Committee for the Study of Economic and Monetary Union* (Luxembourg: Office of Official Publications).

Commission of the European Communities (1990) *Transatlantic Declaration on EC-US Relations*, 23 November (Brussels: European Commission).

Conant, Lisa (2002) *Justice Contained: Law and Politics in the European Union* (Ithaca: Cornell University Press).

Corbett, Richard, Francis Jacobs, and Darren Neville (2016) *The European Parliament*, 9th edn (London: John Harper).

Corporate Europe Observatory (2017) *Lobby Planet Brussels* (Brussels: Corporate Europe Observatory)

Costello, Cathryn (2005) 'Ireland's Nice Referenda', *European Constitutional Law Review*, 1:3, pp. 357–82.

Court of Justice of the European Union (2019) *Annual Report 2018: The Year in Review*, at https://curia.europa.eu.

Criddle, Byron (1993) 'The French Referendum on the Maastricht Treaty, September 1992', *Parliamentary Affairs*, 46:2, pp. 228–39.

Cross, Maia Davis (2017) *The Politics of Crisis in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

Crystal, David (2003) *English as a Global Language*, 2nd edn (Cambridge: Cambridge University Press).

Curtin, Deirdre, and Morten Egeberg (eds) (2019) *Towards A New Executive Order in Europe?* (Abingdon: Routledge).

Defarges, Philippe Moreau (1988) 'Twelve Years of European Council History (1974–1986): The Crystallizing Forum', in Jean-Marc Hoscheit and Wolfgang Wessels (eds) *The European Council 1974–1986: Evaluation and Prospects* (Maastricht: European Institute of Public Administration).

Dehousse, Renaud (2002) Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance. Working Paper No. 2/02. Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice, New York University School of Law.

De Londras, Fiona, and Josephine Doody (eds) (2015) *The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism* (Abingdon: Routledge).

Delors, Jacques (1991) 'European Integration and Security', *Survival*, 33:2, pp. 99–109.

Delreux, Tom, and Sander Happaerts (2016) *Environmental Policy and Politics in the European Union* (London: Palgrave).

Dempsey, Judy (2010) 'Shaping policy by playing safe', *The New York Times*, 3 March.

Deutsch, Karl W., Sidney A. Burrell, Robert A. Kann et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

De Vreese, Claes H., and Holli A. Semetko (2004) *Political Campaigning in Referendums: Framing the Referendum Issue* (Abingdon: Routledge).

De Vries, Catherine E. (2018) *Euroscepticism and the Future of European Integration* (Oxford: Oxford University Press).

Dinan, Desmond (2004) 'Reconstituting Europe', in Maria Green Cowles and Desmond Dinan (eds) *Developments in the European Union 2* (Basingstoke: Red Globe Press).

Dinan, Desmond (2014) *Europe Recast: A History of European Union*, 2nd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Dinan, Desmond, and Marios Camhis (2004) 'The Common Agricultural Policy and Cohesion', in Maria Green Cowles and Desmond Dinan (eds) *Developments in the European Union 2* (Basingstoke: Red Globe Press).

Dinan, Desmond, Neill Nugent, and William E. Paterson (eds) (2017) *The European Union in Crisis* (London: Red Globe Press).

Dong, Lisheng, Zhengxu Wang, and Henk Dekker (eds) (2013) *China and the European Union* (Abingdon: Routledge).

Drace-Francis, Alex (ed.) (2013) *European Identity: A Historical Reader* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Duff, Andrew (2008) *True Guide to the Treaty of Lisbon* (Brussels: Alliance of Liberals and Democrats for Europe).

Dunkerley, David, Lesley Hodgson, Stanislaw Konopacki, Tony Spybey, and Andrew Thompson (2002) *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens* (Abingdon: Routledge).

Dyson, Kenneth (2008) 'Introduction', in *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence* (Oxford: Oxford University Press).

Dyson, Kenneth, and Kevin Featherstone (1999) *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford: Oxford University Press).

Economist, The (1990) 'Europe's farm farce: The latest quarrel over reforming Europe's farm trade has missed the point', 29 September.

Economist, The (1991) 'War in Europe', 6 July.

Eichengreen, Barry (2007) *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond* (Princeton: Princeton University Press).

Eilstrup-Sangiovanni, Mette (2006) *Debates on European Integration* (Basingstoke: Red Globe Press).

Environmental Performance Index (2018), at https://epi.envirocenter.yale.edu. Retrieved October 2019.

EOS-Gallup Europe Survey (2003) Removed from EOS-Gallup website and subsequently available at website of Parlamentarische Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik (Parliamentary Control of Security Policy), 21–27 January. Heinrich Heine University Düsseldorf, School of Social Sciences, at www.paks.uni-duesseldorf.de.

Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum, and Agustín José Menéndez (eds) (2004) 'Introduction', in *Developing a Constitution for Europe* (London: Routledge).

Erlanger, Steven (2010) 'Europe feels snubbed by Obama', *Wall Street Journal*, 2 February.

Etzioni, Amitai (1995) *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda* (London: Fontana Press).

Etzioni, Amitai (2013) 'The EU: The Communitarian Deficit', *European Societies* 15.3, pp. 312–30.

EU Agencies Network (2019). Website at https://euagencies.eu/?location=SRB. Retrieved October 2019.

EUR-Lex website (2019) at https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html. Retrieved October 2019.

European Central Bank (2019) 'Euro Foreign Exchange Reference Rates', at www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates. Retrieved October 2019.

European Commission (1997) *Eurobarometer 47*, Autumn.

European Commission (1998) *Eurobarometer 49*, September.

European Commission (2002) *Eurobarometer 57*, Spring.

European Commission (2003a) Communication to the Council and the European Parliament, of 10 September, 'The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism', COM(2003) 526 final

European Commission (2003b) Flash Eurobarometer: *Iraq and Peace in the World*, Full Report, No. 151, October (European Commission).

European Commission (2005) *Eurobarometer 63*, September.

European Commission (2008a) *European Agencies: The Way Forward* (Luxembourg: Publications Office of the European Union).

European Commission (2008b) *Eurobarometer 69*, Spring.

European Commission (2008c) *Flash Eurobarometer: Attitudes towards the EU in the United Kingdom*, January.

European Commission (2010) *Eurobarometer 73*, Spring.

European Commission (2012a) *Eurobarometer 78*, Autumn.

European Commission (2012b) *Europeans and Their Languages: Special Eurobarometer 386*, June.

European Commission (2013) *Eurobarometer 80*, Autumn.

European Commission (2017a) *Eurobarometer 88*, Autumn.

European Commission (2017b) *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025*, COM (2017) 2025, 1 March.

European Commission (2017c) *My Region, My Europe, Our Future: Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion* (Luxembourg: Publications Office of the European Union).

European Commission (2017d) *Special Eurobarometer 468: Attitudes of European Citizens towards the Environment*, November.

European Commission (2018a) *Eurobarometer 89*, Spring.

European Commission (2018b) *Eurobarometer 90*, Autumn.

European Commission (2018c) *Science, Research and Innovation Performance of the EU, 2018* (Luxembourg, Commission Directorate-General for Research and Innovation).

European Commission (2019a) *Eurobarometer 91*, Spring.

European Commission (2019b) 'European Structural and Investment Funds', at https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf#. Retrieved October 2019.

European Commission (2019c) 'Agriculture in the European Union and the Member States: Statistical Factsheets', at https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en. Retrieved October 2019.

European Commission (2019d) *Special Eurobarometer Report 490: Climate Change*, October.

European Commission, Directorate-General for Trade (2019) Trade statistics, at http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics. Retrieved October 2019.

European Council (2019) 'A New Strategic Agenda, 2019–2024', at www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024. Retrieved October 2019.

European Court of Auditors (2014) 'Analysis of Potential Savings to the EU Budget if the European Parliament Centralised its Operations', 11 July, at www.eca.europa.eu.

European Court of Auditors (2018) 'A European High-speed Rail Network: Not a Reality but an Ineffective Patchwork', Special Report No. 19 (Luxembourg: European Court of Auditors).

European Court of Auditors (2019) 'Tackling Fraud in EU Cohesion Spending: Managing Authorities Need to Strengthen Detection, Response and Coordination', Special Report 06/2019 (Luxembourg: European Court of Auditors).

European Court of Human Rights (2019) 'Violations by Article and by State', at www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2018_ENG.pdf. Retrieved October 2019.

European Court of Justice (2019) *Annual Report 2018* (Luxembourg: European Court of Justice).

European Environment Agency (2017) 'Emissions of Greenhouse Gases and Air Pollutants', reproduced at Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/air-emissions-inventories/main-tables. Retrieved October 2019.

European Environment Agency (2019a) 'Climate Change Adaptation in the Agriculture Sector in Europe', EEA Report No 4/2019.

European Environment Agency (2019b) *Air Quality in Europe – 2019 Report* (Luxembourg: Publications Office of the European Union).

European Institute for Gender Equality (2017) *Gender Equality Index 2017*, at https://eige.europa.eu/gender-equality-index.

European Parliament (2016) *Major Changes in European Public Opinion Regarding the European Union* (Brussels, European Parliament Research Service).

European Parliament (2018) *Women in the European Parliament*, at www.europarl.europa.eu.

European Parliament (2019a) 'Rules of Procedure of the European Parliament', 8th Parliamentary Term, March, at www.europarl.europa.eu.

European Parliament (2019b) 'Elections 2019: Highest Turnout in 20 Years', at www.europarl.europa.eu/news/en. Retrieved October 2019.

European Parliamentary Research Service (2018) *2021–2027 Multiannual Financial Framework and New Own Resources: Analysis of the Commission's Proposal* (Brussels: European Parliament).

European, The (1990) 'The presidency of the Community', 28–30 December.

European Union (2019) 'EU Administration: Staff, Languages and Location', at https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en. Retrieved October 2019.

Europol (2014) *EU Terrorism Situation and Trend Report 2014* (The Hague: Europol).

Europol (2019) *EU Terrorism Situation and Trend Report 2019* (The Hague: Europol).

Eurostat (2017a) 'People in the EU', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2017b) 'Migration Enforcement in the EU: Latest Figures', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2017c) 'Share of Renewables in Gross Inland Energy Consumption', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2018a) 'Are More Babies Born Inside or Outside Marriage?', at https://ec.europa.eu/eurostat.

Eurostat (2018b) *Smarter, Greener, More Inclusive? Indicators to Support the Europe 2020 Strategy* (Luxembourg: Publications Office of the European Union).

Eurostat (2018c) *Agriculture, Forestry and Fishery Statistics: 2018 Edition* (Luxembourg: Publications Office of the European Union).

Eurostat (2018d) 'Population Change by Component (Annual Crude Rates), EU-28, 1960–2018 (per 1,000 persons)', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019a) 'Data for Per Capita Gross Domestic Product in the EU', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019b) 'Data for People at Risk of Poverty or Social Exclusion', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019c) 'Unemployment Statistics and Beyond', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019d) 'Foreign Language Learning Statistics', at https://ec.europa.eu/eurostat. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019e) 'Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex: Annual Aggregated Data', at https://ec.europa.eu. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019f) 'Asylum Applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008–2018', at https://ec.europa.eu. Retrieved October 2019.

Eurostat (2019g) 'Oil and Petroleum Products: A Statistical Overview', at https://ec.europa.eu/eurostat/statistics. Retrieved October 2019.

Fabbrini, Federico (2017) 'Brexit and EU Treaty Reform: A Window of Opportunity for Constitutional Change?', in Federico Fabbrini (ed.) *The Law & Politics of Brexit* (Oxford: Oxford University Press).

Farrell, David M., and Roger Scully (2007) *Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation* (Oxford: Oxford University Press).

Feldstein, Martin (2012) 'The Failure of the Euro: The Little Currency that Couldn't', *Foreign Affairs*, 91:1, pp. 105–16.

Fennell, Rosemary (1997) *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change* (Oxford: Clarendon Press).

Ferguson, Niall (2004) *Colossus: The Price of America's Empire* (New York: Penguin).

Fernandes, Jorge, and David M. Willumsen (2016) 'Representing Without Governing', in Ferdinand Müller-Rommel and Fernando Casal Bértoa (eds) *Party Politics and Democracy in Europe* (Abingdon: Routledge).

Ferreres Comella, Victor (2009) *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective* (New Haven, CT: Yale University Press).

Finley, Carmel (2017) *All the Boats on the Ocean: How Government Subsidies Led to Global Overfishing* (Chicago: University of Chicago Press).

Fischer, Joschka (2000) 'From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration', speech given at Humboldt University, Berlin, 12 May.

Fligstein, Neil (2008) *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Follesdal, Andreas, and Simon Hix (2006) 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik', *Journal of Common Market Studies*, 44 3, pp. 533–62.

Food and Agriculture Organization of the UN (2015) *Global Forest Resources Assessment 2015* (Rome: FAO).

Food and Agriculture Organization of the UN (2019) 'Food and Agriculture Data', at www.fao.org/faostat/en/#home. Retrieved October 2019.

Forsberg, Tuomas, and Hiski Haukkala (2016) *The European Union and Russia* (London: Red Globe Press).

Forsyth, Murray (1981) *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation* (Leicester: Leicester University Press).

Fortune (2018) Global 500 ranking, at http://fortune.com/global500. Retrieved October 2019.

Fox, W.T.R. (1944) *The Super-Powers: The United States, Britain and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace* (New York: Harcourt Brace).

Franklin, Mark (1996) 'European Elections and the European Voter', in Jeremy Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-Making* (London: Routledge).

Franklin, Mark (2005) *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press).

Franklin, Mark, and Sara B. Hobolt (2011) 'The Legacy of Lethargy: How Elections to the European Parliament Depress Turnout', *Electoral Studies* 30:1, March, pp. 67–76.

Franklin, Mark, Michael Marsh, and Christopher Wlezien (1994) 'Attitudes toward Europe and Referendum Votes: A Response to Siune and Svensson', *Electoral Studies*, 13:2, pp. 117–21.

Frontex (2019) *Risk Analysis for 2019* (Warsaw: Frontex).

Georgakakis, Didier (2004) 'Was it Really Just Poor Communication? A Socio-political Reading of the Santer Commission's Resignation', in Andy Smith (ed.) *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence, Legitimacy* (London: Routledge).

George, Stephen (1990) *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (Oxford: Oxford University Press).

Gerston, Larry N. (2015) *American Federalism: A Concise Introduction* (Abingdon: Routledge).

Giersch, Herbert (1985) *Eurosclerosis* (Kiel: Institut für Weltwirtschaft).

Gilbert, Mark (2012) *European Integration: A Concise History* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

Gillingham, John (1991) *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945–55* (New York: Cambridge University Press).

Gillingham, John R. (2018) *The EU: An Obituary*, updated edn (London: Verso).

Ginsburgh, Victor, Juan D. Moreno-Ternero, and Shlomo Weber (2017) 'Ranking Languages in the European Union: Before and after Brexit', *European Economic Review*, 93, April, pp. 139–51.

Global Terrorism Database (2019) at www.start.umd.edu/gtd. Retrieved October 2019.

Gordon, Philip H., and Jeremy Shapiro (2019) 'How Trump Killed the Atlantic Alliance: And How the Next President Can Restore It', *Foreign Affairs*, 26 February, at www.foreignaffairs.com.

Grabbe, Heather (2003) 'Challenges of EU Enlargement', in Anatol Lieven and Dmitri Trenin (eds) *Ambivalent Neighbors. The EU, NATO and the Price of Membership* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace).

Greenwood, Justin (2017) *Interest Representation in the European Union*, 4th edn (London: Red Globe Press).

Greer, Steven (2006) *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press).

Groux, Jean, and Philippe Manin (1985) *The European Communities in the International Order* (Brussels: Commission of the European Communities).

Grzymski, Jan (2019) 'Seeing Like a European Border: Limits of the European Borders and Space', *Global Discourse*, 9:11, pp. 135–51.

Gstöhl, Sieglinde, and Dirk de Bievre (2018) *The Trade Policy of the European Union* (London: Red Globe Press).

Guild, Elspeth (1997) 'The Legal Framework of Citizenship of the European Union', in David Cesarani and Mary Fulbrook (eds) *Citizenship, Nationality, and Migration in Europe* (London: Routledge).

Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957* (Stanford: Stanford University Press).

Haas, Ernst B. (1964) 'Technocracy, Pluralism and the New Europe', in Stephen R. Graubard (ed.) *A New Europe?* (Boston: Houghton Mifflin).

Haas, Ernst B. (1968) 'Foreword', in *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, 2nd edn (Stanford: Stanford University Press).

Haas, Ernst B. (1970) 'The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing', *International Organization*, 24, pp. 607–46.

Haas, Ernst B. (1975) *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California).

Haas, Ernst B., and Philippe C. Schmitter (1964) 'Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America', *International Organization*, 18:4, pp. 705–37.

Haass, Richard (ed.) (1999) *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries* (Washington DC: Brookings Institution).

Habermas, Jürgen (2004) 'Why Europe Needs a Constitution', in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Augustín José Menéndez (eds) *Developing a Constitution for Europe* (London: Routledge).

Habermas, Jürgen, and Jacques Derrida (2003) 'February 15, or What Binds Europe Together: Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in Core Europe', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 May. Reproduced in Daniel Levy, Max Pensky, and John Torpey (eds) (2005) *Old Europe, New Europe, Core Europe* (London: Verso).

Häge, Frank M. (2014) *Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers* (Abingdon: Routledge).

Haltern, Ulrich (2003) 'Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination', *European Law Journal*, 9:11, pp. 14–44.

Hantrais, Linda (2007) *Social Policy in the European Union*, 3rd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Harrop, Jeffrey (2002) 'Competition Policy', in Jackie Gower (ed.) *The European Union Handbook*, 2nd edn (Chicago: Fitzroy Dearborn).

Haseler, Stephen (2004) *Super-State: The New Europe and its Challenge to America* (London: I.B. Taurus).

Hayes-Renshaw, Fiona, and Helen Wallace (2006) *The Council of Ministers*, 2nd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Heater, Derek (1992) *The Idea of European Unity* (New York: St Martin's Press).

Herszenhorn, David (2019) 'EU Needs New Treaty and "Generational Change" in Brussels, says Kurz', *Politico*, 4 May, at www.politico.eu.

Hildebrand, Philipp M. (1993) 'The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?', in David Judge (ed.) *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes* (London: Frank Cass).

Hill, Berkeley (2018) *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy*, 3rd edn (Abingdon: Routledge).

Hitchcock, William I. (2004) *The Struggle for Europe: The Turbulent History of a Divided Continent* (New York: Anchor Books).

Hix, Simon (1994) 'The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics', *West European Politics*, 17:1, pp. 1–30.

Hix, Simon, and Bjørn Høyland (2011) *The Political System of the European Union*, 3rd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Hix, Simon, Abdul G. Noury, and Gerard Roland (2007) *Democratic Politics in the European Parliament* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hobolt, Sara B. (2014) 'A Vote for the President? The Role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament Elections', *Journal of European Public Policy*, 21:10, pp. 1528–40.

Hobson, Jeremy (2019) 'Speaker Bercow: Britain Could Leave Without A Deal, But Not Without "Explicit" Endorsement From Parliament', WBUR Public Radio, 19 September, at www.wbur.org/hereandnow/2019/09/19/brexit-uk-john-bercow-order-speaker.

Hodson, Dermot (2015) 'Policy-Making Under Economic and Monetary Union: Crisis, Change and Continuity', in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds) *Policy-Making in the European Union*, 7th edn (Oxford: Oxford University Press).

Hoffman, Bruce (2017) *Inside Terrorism*, 3rd edn (New York: Columbia University Press).

Hoffmann, Stanley (1965) 'The European Process at Atlantic Crosspurposes', *Journal of Common Market Studies*, 3:2, pp. 85–101.

Hoffmann, Stanley (1966) 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedelus*, 95:3, pp. 862–915.

Hoffmann, Stanley (1982) 'Reflections on the Nation-State in Western Europe Today', *Journal of Common Market Studies*, 21:1/2, pp. 21–37.

Hofmann, Herwig C.H., and Jacques Ziller (eds) (2017) *Accountability in the EU: The Role of the European Ombudsman* (Cheltenham: Edward Elgar).

Holland, Martin, and Mathew Doidge (2012) *Development Policy of the European Union* (Basingstoke: Red Globe Press).

Honnige, Christoph, and Diana Panke (2016) 'Is Anybody Listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their Quest for Awareness', *Journal of European Public Policy*, 23:4, pp. 624–42.

Hooghe, Liesbet, and Gary Marks (2001) *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).

Hooghe, Liesbet, and Gary Marks (2009) 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', *British Journal of Political Science* 39:1, January, pp. 1–29.

Horsley, Thomas (2018) *The Court of Justice of the European Union as an Institutional Actor: Judicial Lawmaking and its Limits* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hosli, Madeleine O. (2005) *The Euro: A Concise Introduction to European Monetary Integration* (Boulder, CO: Lynne Rienner).

House of Commons Library (2010) 'How Much Legislation Comes from Europe?', Research Paper 10/62, 13 October.

Howard, Michael (1987) 'A European Perspective on the Reagan Years', *Foreign Affairs* 66:3, Winter, pp. 477–93.

Howorth, Jolyon (2014) *Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Hueglin, Thomas O., and Alan Fenna (2015) *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, 2nd edn (Toronto: University of Toronto Press).

Hunt, Elgin F., and David C. Colander (2017) *Social Science: An Introduction to the Study of Society*, 16th edn (Abingdon: Routledge).

Inglehart, Ronald (1977) *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

International Institute for Strategic Studies (2018) *The Military Balance 2018* (London: Routledge).

International Monetary Fund (2019) 'Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves', at https://data.imf.org, Retrieved October 2019.

Inter-Parliamentary Union (2019) 'Data on Women in National Parliaments', at https://data.ipu.org, Retrieved October 2019.

Ipsos MORI (various years) 'Polls on British Attitudes Towards the European Union', at www.ipsos.com.

Ivaldi, Gilles (2006) 'Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty', *West European Politics*, 29:1, pp. 47–69.

Jagland, Thorbjørn (2012) 'Award Ceremony Speech', 10 December, Available at www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/presentation-speech.html.

James, Cherry (2018) *Citizenship, Nation-Building and Identity in the EU: The Contribution of Erasmus Student Mobility* (Abingdon: Routledge).

Jenkins, Roy (1989) *European Diary, 1977–1981* (London: Collins).

Jensen, Maria Skovager, Kim Martin Lind, and Henrik Zobbe (2009) 'Enlargement of the European Union and Agricultural Policy Reform', *Journal of European Integration*, 31:3, pp. 329–48.

Jessop, Bob (2016) *The States: Past, Present, Future* (Cambridge: Polity).

Johnston, Mary Troy (1994) *The European Council: Gatekeeper of the European Community* (Boulder: Westview Press).

Joppke, Christian (2010) *Citizenship and Immigration* (Cambridge: Polity Press).

Judge, David, and David Earnshaw (2008) *The European Parliament*, 2nd edn (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Judt, Tony (2005) *Postwar: A History of Europe since 1945* (New York: Penguin).

Juncker, Jean-Claude (2016) 'Speech Before the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises', Athens, 21 June, Available at http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2293_en.htm.

Kagan, Robert (2003) *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Knopf).

Kaina, Viktoria, Ireneusz Pawel Karolewski, and Sebastian Kuhn (eds) (2016) *European Identity Revisited: New Approaches and Recent Empirical Evidence* (Abingdon: Routledge).

Kant, Immanuel ([1795] 2009) *Perpetual Peace: A Philosophical Essay* (London: Penguin).

Kassim, Hussein, John Peterson, Michael W. Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe, and Andrew Thompson (2013) *The European Commission of the Twenty-First Century* (Oxford: Oxford University Press).

Kaunert, Christian, Sarah Léonard, and John D. Occhipinti (eds) (2015) *Justice and Home Affairs Agencies in the European Union* (Abingdon: Routledge).

Keleman, R. Daniel (2006) 'Shaming the Shameless? The Constitutionalization of the European Union', *Journal of European Public Policy*, 13:8, pp. 1302–7.

Keohane, Robert O., and Stanley Hoffmann (1990) 'Conclusions: Community Politics and Institutional Change', in William Wallace (ed.) *The Dynamics of European Integration* (London: Royal Institute for International Affairs).

Kerr, Richard A. (2007) 'Global Warming: How Urgent is Climate Change?' *Science*, 318.5854, pp. 1230–1

Khaliq, Urfan (2013) 'The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?', *Cambridge Yearbook of European Legal Texts*, 15, pp. 169–96.

King, Stephen D. (2017) *Grave New World: The End of Globalization, the Return of History* (New Haven, CT: Yale University Press).

Kirby, Keith, and Charles Watkins (eds) (2015) *Europe's Changing Woods and Forests: From Wildwood to Managed Landscapes* (Wallingford: CABI).

Knill, Christoph (2015) 'Implementation', in Jeremy Richardson and Sonia Mazey (eds) *European Union: Power and Policy-Making*, 4th edn (Abingdon: Routledge).

Knill, Christoph, and Duncan Liefferink (2013) 'The Establishment of EU Environmental Policy', in Andrew Jordan and Camilla Adelle (eds) *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, 3rd edn (Abingdon: Routledge).

Knutsen, Torbjorn L. (2016) *A History of International Relations Theory*, 3rd edn (Manchester: Manchester University Press).

Kopecký, Petr, and Cas Mudde (2002) 'The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe', *European Union Politics*, 3:3, pp. 297–326.

Kopstein, Jeffrey and Sven Steinmo (eds) (2008) *Growing Apart? America and Europe in the Twenty-First Century* (New York: Cambridge University Press).

Kowalski, Krzysztof (2009) Lecture on the History and Origins of the EU Flag, at Indiana University, September.
Krapohl, Sebastian (ed.) (2017) *Regional Integration in the Global South* (London: Palgrave Macmillan).
Krastev, Ivan (2017) *After Europe* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press).
Kreppel, Amie, and Buket Oztas (2017) 'Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission', *Comparative Political Studies*, 50:8, July, pp. 1118–50.
Kritikos, Mihalis (2018) *EU Policy-Making on GMOs: The False Promise of Proceduralism* (London: Palgrave Macmillan).
Külahci, Erol (ed.) (2012) *Europeanisation and Party Politics. How the EU Affects Domestic Actors, Patterns and Systems* (Colchester: ECPR Press).
Ladrech, Robert (1994) 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, 32:1, pp. 69–88.
Ladrech, Robert (2014) 'Rethinking the Relationship between Europeanization and European Integration', in Ramona Coman, Thomas Kostera, and Luca Tomini (eds) *Europeanization and European Integration: From Incremental to Structural Change* (Basingstoke, Palgrave Macmillan).
Laffan, Brigid (1997) *The Finances of the European Union* (Basingstoke: Macmillan).
Laffan, Brigid (2018) 'Member States', in Daniel Kenealy, John Peterson, and Richard Corbett (eds) *The European Union: How Does it Work?* 5th edn (Oxford: Oxford University Press).
Laffan, Brigid, and Johannes Lindner (2014) 'The Budget: Who Gets What, When and How?', in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds) *Policy-Making in the European Union*, 7th edn (Oxford: Oxford University Press).
Landman, Todd, and Edzia Carvalho (2017) *Issues and Methods in Comparative Politics*, 4th edn (Abingdon: Routledge).
Landorff, Laura (2019) *Inside European Parliament Politics: Informality, Information and Intergroups* (London: Palgrave Macmillan).
Lasok, K.P.E. (2007) *European Court Practice and Procedure*, 3rd edn (Haywards Heath, Tottel).
Lasswell, Harold D. (1968) 'The Future of the Comparative Method', *Comparative Politics*, 1:1, pp. 3–18.
Lastra, Rosa M. (2017) 'The Evolution of the European Central Bank', *Fordham International Law Journal*, 35:5, pp. 1260–81.
Laursen, Finn (2010) (ed.) *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond* (Farnham: Ashgate).
Lavenex, Sandra (2001) 'The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies', *Journal of Common Market Studies*, 39:5, pp. 851–74.
Lavenex, Sandra (2014) 'Justice and Home Affairs', in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds) *Policy-Making in the European Union*, 7th edn (Oxford: Oxford University Press).
Layton, Christopher (1971) *Cross-Frontier Mergers in Europe* (Bath: Bath University Press).
Layton, Lyndsey (2008) 'Chemical law has global impact', *Washington Post*, 12 June.
Lazaridis, Gabriella, Giovanna Campani, and Annie Benveniste (eds) (2016) *The Rise of the Far Right in Europe: Populist Shifts and 'Othering'* (London: Palgrave Macmillan)
Lee, Maria (2008) *EU Regulation of GMOs: Law and Decision Making for a New Technology* (Cheltenham: Edward Elgar).
Leonard, Mark (2005) *Why Europe will Run the 21st Century* (London: Fourth Estate).
Lerner, Hanna (2011) *Making Constitutions in Deeply Divided Societies* (Cambridge: Cambridge University Press).
Leruth, Benjamin, Nicholas Startin, and Simon Usherwood (eds) (2018) *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (Abingdon: Routledge).
Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, and Frank Schimmelfennig (eds) (2012) *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
Levy, Jack S. (1983) *War in the Modern Great Power System, 1495–1975* (Lexington, KY: University Press of Kentucky).
Lewis, David P. (1993) *The Road to Europe: History, Institutions and Prospects of European Integration 1945–1993* (New York: Peter Lang).
Lewis, Jeffrey (2012) 'Council of Ministers and European Council', in Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill (eds) *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press).
Liang, Xiaodon L. (2019) 'Sympathy for May? How Game Theory Explains Her Brexit Strategy', blog at Center for Strategic Studies, Tufts University, https://sites.tufts.edu/css, 24 May.
Lightfoot, Simon (2005) *Europeanizing Social Democracy? The Rise of the Party of European Socialists* (London: Routledge).
Lim, Timothy C. (2016) *Doing Comparative Politics*, 3rd edn (Boulder, CO: Lynne Rienner).
Lindberg, Leon N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press).
Lindberg, Leon N. and Stuart A. Scheingold (1970) *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).
Lindblom, Charles (1959) 'The Science of "Muddling Through"', *Public Administration Review*, 19:2, pp. 79–88.
Lipset, Seymour Martin (1990) *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (London: Routledge).
Lister, Frederick K. (1996) *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance* (Westport, CT: Greenwood).
Lueditke, Adam (2006) 'The European Union Dimension: Supranational Integration, Free Movement of Persons, and Immigration Politics', in Craig Parsons and Timothy M. Smeeding (eds) *Immigration and the Transformation of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
Lundestad, Geir (2003) *The United States and Western Europe since 1945* (Oxford: Oxford University Press).
Maas, Willem (2007) *Creating European Citizens* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).
McCormick, John (2007) *The European Superpower* (Basingstoke: Red Globe Press).

McCormick, John (2014) 'Voting on Europe: The Potential Pitfalls of a British Referendum', *Political Quarterly*, 85:2, pp. 212–19.

McKay, David (2001) *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience* (Oxford: Oxford University Press).

Macmillan, Harold (1971) *Riding the Storm 1956–59* (New York: Harper & Row).

Mair, Peter, and Jacques Thomassen (2010) 'Political Representation and Government in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 17:1, January, pp. 20–35.

Majone, Giandomenico (2006) 'Federation, Confederation, and Mixed Government: An EU-US Comparison', in Anand Menon and Martin Schain (eds) *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press).

Manners, Ian (2002) 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40:2, June, pp. 235–58.

Marks, Gary (1993) 'Structural Policy and Multi-level Governance in the EC', in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal (eds) *The State of the European Community*, Vol. 2 (Boulder, CO: Lynne Rienner).

Marks, Gary, François Nielsen, Leonard Ray, and Jane Salk (1996) 'Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union', in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck (1996) *Governance in the European Union* (London: Sage).

Marks, Sally (2003) *The Illusion of Peace: International Relations in Europe, 1918–23*, 2nd edn (Basingstoke: Red Globe Press).

Marr, Andrew (2009) 'David Miliband backs Tony Blair for EU president', *The Guardian*, 25 October.

Marshall, George C. (1947) Speech at Harvard University, June, at George C. Marshall Foundation, http://marshallfoundation.org.

Martill, Benjamin, and Uta Staiger (eds) (2018) *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe* (London: UCL Press).

Matthijs, Matthias, and Mark Blyth (eds) (2015) *The Future of the Euro* (Oxford: Oxford University Press).

Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mavroudi, Elizabeth, and Caroline Nagel (2016) *Global Migration: Patterns, Processes, and Politics* (Abingdon: Routledge).

Mendez, Fernando, Mario Mendez, and Vasiliki Triga (2014) *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry* (Cambridge University Press).

Mertens, Daniel, and Matthias Thiemann (2019) 'Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, National Development Banks and European Economic Governance', *Journal of European Public Policy*, 26:1, pp. 23–43.

Milward, Alan S. (1984) *The Reconstruction of Western Europe 1945–51* (Berkeley: University of California Press).

Minahan, James B. (2000) *One Europe, Many Nations: A Historical Dictionary of European National Groups* (Westport, CT: Greenwood).

Mitrany, David (1966) *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle).

Mitrany, David (1970) 'The Functional Approach to World Organisation', in Carol A. Cosgrove and Kenneth J. Twitchett (eds) *The New International Actors: The UN and the EEC* (London: Macmillan).

Mitsilegas, Valsamis (2016) *EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe* (Oxford: Hart Publishing).

Moeller, Joergen Oerstroem (2018) 'The End of the Atlantic Alliance', *The National Interest*, 28 May, at https://nationalinterest.org.

Monar, Jörg (2001) 'The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs', *Journal of Common Market Studies*, 39:4, pp. 747–64.

Monnet, Jean (1978) *Memoirs* (Garden City, NY: Doubleday).

Moravcsik, Andrew (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, 31:4, pp. 473–524.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Moravcsik, Andrew (2001) 'Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality', in Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Moravcsik, Andrew (2002) 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40:4, pp. 603–24.

Moravcsik, Andrew (2007) 'The European Constitutional Settlement', in Sophie Meunier and Kathleen R. McNamara (eds) *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty* (Oxford: Oxford University Press).

Morgan, Annette (1976) *From Summit to Council: Evolution in the EEC* (London: Chatham House).

Mourlon-Druol, Emmanuel, and Federico Romero (eds) (2016) *International Summitry and Global Governance: The Rise of the G7 and the European Council, 1974–1991* (Abingdon: Routledge).

Mowle, Thomas S. (2004) *Allies at Odds? The United States and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Moyo, Dambisa, and Niall Ferguson (2010) *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* (New York: Farrar, Straus and Giroux).

Mudde, Cas (2017) *On Extremism and Democracy in Europe* (Abingdon: Routledge).

Mulvey, Stephen (2007) 'Poles in war of words over voting', *BBC News Online*, 21 June, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6227834.stm.

Mundell, Robert (2000) 'The Euro and the Stability of the International Monetary System', in Robert Mundell and Armand Clesse (eds) *The Euro as a Stabilizer in the International Economic System* (Dordrecht: Kluwer).

Nas, Çigdem and Yonca Özer (2017) *Turkey and EU Integration: Achievements and Obstacles* (Abingdon: Routledge).

Neal, Larry (2007) *The Economics of Europe and the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press).

Nesser, Petter (2018) *Islamist Terrorism in Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Netherlands Environmental Assessment Agency (2018) *Trends in Global CO2 and Total Greenhouse Gas Emissions: 2018 Report* (The Hague: Netherlands Environmental Assessment Agency).

Newman, Abraham L. (2018) 'Global European Union Studies: Sometimes Normal is a Little Weird', *Journal of European Public Policy*, 25:7, pp. 959–68.

Nielsen, Julie Hassing, and Mark N. Franklin (eds) (2017) *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections: Second Order or Second Rate?* (London: Palgrave Macmillan).

Nijeboer, Arjen (2005) 'The Dutch Referendum', *European Constitutional Law Review*, 1:3, pp. 393–405.

Norheim-Martinsen, Per M. (2013) *The European Union and Military Force: Governance and Strategy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Norman, Ludvig (2015) 'When Norms and Rules Collide: The Social Production of Institutional Conflict in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 22:5, pp. 630–49.

Nugent, Neill, and Mark Rhinard (2015) *The European Commission*, 2nd edn (London: Red Globe Press).

Nye, Joseph S. (1970) 'Comparing Common Markets: A Revised Neofunctionalist Model', *International Organization*, 24:4, pp. 796–835.

Ohmae, Kenichi (2005) *The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in our Borderless World* (Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing).

Olesen, Jørgen, E., and Marco Bindi (2002) 'Consequences of Climate Change for European Agricultural Productivity, Land Use and Policy', *European Journal of Agronomy* 16:4, June, pp. 239–62.

O Neill, Jim (2010) 'A Twenty-first Century International Monetary System: Two Scenarios', in Paola Subacchi and John Driffill (eds) *Beyond the Dollar: Rethinking the International Monetary System* (London: Chatham House).

Orbie, Jan (2008) 'The European Union's Role in World Trade: Harnessing Globalisation?', in Jan Orbie (ed.) *Europe's Global Role: External Policies of the European Union* (Aldershot: Ashgate).

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019a) OECD Family Database, at www.oecd.org/els/family/database.htm. Retrieved October 2019.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019b). FDI flows, at https://data.oecd.org/fdi/fdi-flows.htm. Retrieved October 2019.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019c) Official development assistance data, at www.oecd-ilibrary.org/oecd/about. Retrieved October 2019.

O'Sullivan, Michael (2019) *The Levelling: What's Next After Globalization* (New York: Hachette).

Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro (1992) *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences* (Chicago: University of Chicago Press).

Palayret, Jean-Marie, Helen Wallace, and Pascaline Wynand (eds) (2006) *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On* (Brussels: Peter Lang).

Palmer, Michael, and John Lambert (eds) (1968) *European Unity: A Survey of European Organizations* (London: George Allen & Unwin).

Pan, Christoph, and Beate Sibylle Pfeil (2004) *National Minorities in Europe* (West Lafayette, IN: Purdue University Press).

Panayi, Panikos (2000) *An Ethnic History of Europe Since 1945. Nations, States and Minorities* (Harlow, Longman).

Pardo, Sharon, and Joel Peters (2010) *Uneasy Neighbors. Israel and the European Union* (Lanham, MD: Lexington Books).

Parsons, Craig, and Timothy M. Smeeding (eds) (2006a) *Immigration and the Transformation of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

Parsons, Craig, and Timothy M. Smeeding (2006b) 'What's Unique about Immigration in Europe?', in Craig Parsons and Timothy M. Smeeding (eds) *Immigration and the Transformation of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press)

Parties and Elections in Europe (2019) Database, at www.parties-and-elections.eu. Retrieved October 2019.

Passel, Jeffrey S. (2019) 'Measuring illegal immigration: How Pew Research Center counts unauthorized immigrants in the US', at Pew Research Center, www.pewresearch.org. 12 July.

Pearce, David, and Francois-Carlos Bovagnet (2005) 'The Demographic Situation in the European Union', *Population Trends*, No. 119 (London: ONS).

Penas Lado, Ernesto (2016) *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability* (Chichester: John Wiley).

Peter, Laurence (2009) 'Profile: EU Commission Chief Barroso', BBC News Online, 8 July.

Peters, B. Guy (1992) 'Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community', in Alberta Sbragia (ed.) *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* (Washington DC: Brookings Institution).

Peters, B. Guy, and Jon Pierre (2004) 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?', in Ian Bache and Matthew Flinders (eds) *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press)

Pew Research Center (2019a) 'Public trust in government: 1958–2019', at www.people-press.org/2019/04/11/public-trust-in-government-1958-2019. Retrieved October 2019.

Pew Research Center (2019b) 'Being Christian in Western Europe', at www.pewforum.org/2018/05/29/being-christian-in-western-europe.

Phelan, William (2019) *Great Judgements of the European Court of Justice: Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period* (Cambridge: Cambridge University Press).

Pinder, John (1991) *European Community: The Building of a Union* (Oxford: Oxford University Press).

Pisani-Ferry, Jean (2014) *The Euro Crisis and its Aftermath* (Oxford: Oxford University Press).

Pollard, Naomi, Maria Latorre, and Dhananjayan Sriskandarajah (2008) *Floodgates or Turnstiles? Post-EU Enlargement Migration Flows to (and from) the UK* (London: IPPR).

Popkin, Samuel (1994) *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns* (Chicago: University of Chicago Press).

Prestowitz, Clyde (2003) *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions* (New York: Basic Books).

Puchala, Donald J. (1975) 'Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities', *World Politics*, 27:4, pp. 496–520.

Puetter, Uwe (2014) *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change* (Oxford University Press).

Qiu, Linda (2018) 'Trump falsely claims EU was formed to "take advantage" of US on trade', *New York Times*, 15 October.

Qvortrup, Matt (2009) 'Rebels without a Cause? The Irish Referendum on the Lisbon Treaty', *Parliamentary Affairs*, 80:1, January/March, pp. 59–66.

Rainey, Bernadette, Elizabeth Wicks, and Clare Ovey (2017) *The European Convention on Human Rights*, 7th edn (Oxford: Oxford University Press)

Reid, T.R. (2004) *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy* (New York: Penguin).

Reiff, Karlheinz, and Hermann Schmitt (1980) 'Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results', *European Journal of Political Research*, 8:1, pp. 3–44.

Renan, Ernest (1882) 'What is a Nation?', speech at the Sorbonne in March, translated by and quoted in Timothy Baycroft, *Nationalism in Europe 1789–1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)

Richardson, Jeremy (2006) 'Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup', in Jeremy Richardson (ed.) *European Union: Power and Policymaking*, 3rd edn (Abingdon: Routledge).

Rieger, Elmar (2005) 'Agricultural Policy: Constrained Reforms', in Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack (eds) *Policy-Making in the European Union*, 5th edn (Oxford: Oxford University Press).

Rifkin, Jeremy (2004) *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream* (New York: Jeremy Tarcher/Penguin).

Ringe, Nils (2009) *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament* (Oxford: Oxford University Press).

Ripoll Servent, Ariadna. (2018) *The European Parliament* (London: Red Globe Press).

Risse, Thomas (2010) *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres* (Ithaca, NJ: Cornell University Press).

Rittberger, Berthold (2005) *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press).

Rittberger, Berthold, and Arndt Wonka (2013) *Agency Governance in the EU* (Abingdon: Routledge).

Robertson, Roland, and Sophie Krossa (eds) (2012) *European Cosmopolitanism in Question* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Roeben, Volker (2018) *Towards a European Energy Union: European Energy Strategy in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press).

Ronan, Sally (2014) *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration* (Abingdon: Routledge).

Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration* (Basingstoke: Macmillan).

Rosecrance, Richard (1998) 'The European Union: A New Type of International Actor', in Jan Zielonka (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague: Kluwer Law International).

Ruggie, John Gerard, Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and Philippe C. Schmitter (2005) 'Transformations in World Politics: The Intellectual Contribution of Ernst B. Haas', *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 271–96.

Rüland, Jürgen, Heiner Hänggi, and Ralf Roloff (eds) (2008) *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* (Abingdon: Routledge).

Rumford, Chris (2007) 'Introduction', in *Cosmopolitanism and Europe* (Liverpool: Liverpool University Press).

Russell, James W. (2006) *Double Standard: Social Policy in Europe and the United States* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).

Salmon, Trevor, and Sir William Nicoll (eds) (1997) *Building European Union: A Documentary History and Analysis* (Manchester: Manchester University Press).

Saurugger, Sabine (2013) *Theoretical Approaches to European Integration* (Basingstoke: Red Globe Press).

Saurugger, Sabine, and Fabien Terpan (2017) *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law* (London: Red Globe Press).

Sawyer, Malcolm (2018) *Can the Euro be Saved?* (Cambridge: Polity Press).

Sbragia, Alberta (1992) 'Introduction' and 'Thinking about the European Future: The Uses of Comparison', in Alberta Sbragia (ed.) *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* (Washington DC: Brookings Institution).

Schacht, Kira (2019) 'How the EU funds its economically disadvantaged regions', *Deutsche Welle* at www.dw.com/en, 8 May.

Schimmelfennig, Frank (2018) 'Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 25:8, pp. 1154–73.

Schmidt, Vivien A. (2016) 'Reinterpreting the Rules "By Stealth" in Times of Crisis: A Discursive Institutionalist Analysis of the European Central Bank and the European Commission', *West European Politics*, 39.5, pp. 1032–52.

Scully, Roger (2005) *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, and Socialization in the European Parliament* (Oxford: Oxford University Press).

Selznick, Philip (2002) *The Communitarian Persuasion* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).

Shackleton, Michael (1990) *Financing the European Community* (New York: Council on Foreign Relations Press).

Shapiro, Martin (1992) 'The European Court of Justice', in Alberta Sbragia (ed.) *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* (Washington DC: Brookings Institution).

Siaroff, Alan (2019) *Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945*, 2nd edn (Abingdon: Routledge).

Skouris, Vassilios (2004), Interview with the *Financial Times* (London), 30 June. Available at www.open-europe.org.uk.

Smith, Roy, Imad El-Anis, and Christopher Farrands (2013) *International Political Economy in the 21st Century: Contemporary Issues and Analyses* (Abingdon: Routledge).

Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, and Philp E. Tetlock (1991) *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology* (New York: Cambridge University Press).

Snyder, Francis (2003) 'The Unfinished Constitution of the European Union: Principles, Processes and Culture', in J.H.H. Weiler and Marlene Wind (eds) *European Constitutionalism Beyond the State* (Cambridge: Cambridge University Press).

Söderberg, Charlotta, and Katarina Eckerberg (2013) 'Rising Policy Conflicts in Europe over Bioenergy and Forestry', *Forest Policy and Economics*, 33, August, pp. 112–19.

Soros, George (2012) Remarks at the Festival of Economics, Trento, Italy, 2 June. Available at www.georgesoros.com/interviews-speeches/entry/remarks_at_the_festival_of_economics_trento_italy.

Sowerwine, Charles (2018) *France since 1870: Culture, Politics and Society*, 3rd edn (London: Palgrave Macmillan).

Spaak, Paul-Henri (1971) *The Continuing Battle: Memoirs of a European 1933–66* (Boston: Little, Brown).

Spero, Joan E., and Jeffrey A. Hart (2010) *The Politics of International Economic Relations*, 7th edn (Boston, MA: Wadsworth).

Spinelli, Altiero (1972) 'The Growth of the European Movement since the Second World War', in Michael Hodges (ed.) *Europe Integration: Selected Readings* (Harmondsworth: Penguin).

Startin, Nick, and André Krouwel (2013) 'Euroscepticism Re-galvanized: The Consequences of the 2005 French and Dutch Rejections of the EU Constitution', *Journal of Common Market Studies*, 51:1, January, pp. 65–84.

Stavridis, Stelios, and Daniela Irrera (eds) (2015) *The European Parliament and its International Relations* (Abingdon: Routledge).

Stephenson, Paul (2015) 'Reconciling Audit and Evaluation? The Shift to Performance and Effectiveness at the European Court of Auditors', *European Journal of Risk Regulation*, 6:1, March, pp. 79–89.

Stiglitz, Joseph E. (2016) *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe* (New York: W.W. Norton).

Stiglitz, Joseph (2018) *The Euro and its Threat to the Future of Europe* (London: Penguin).

Stirk, Peter M.R., and David Weigall (eds) (1999) *The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary* (New York: Pinter).

St. John, Sarah K., and Mark Murphy (eds) (2019) *Education and Public Policy in the European Union: Crossing Boundaries* (London: Palgrave Macmillan).

Swinbank, Alan (2002) 'The Common Agricultural Policy', in Jackie Gower (ed.) *The European Union Handbook*, 2nd edn (London: Fitzroy Dearborn).

Taggart, Paul, and Aleks Szczerbiak (2001) 'Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the Candidate States of Central and Eastern Europe', paper presented at the Annual Meeting of the Political Studies Association, Manchester, April.

Tallberg, Jonas (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press).

Taylor, Simon (2009) 'Party deals give Buzek clear run to presidency', *European Voice*, 8 July.

Thatcher, Margaret (1993) *The Downing Street Years* (New York: HarperCollins).

Thomassen, Jacques (2005) 'Introduction', in Jacques Thomassen (ed.) *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press).

Treib, Oliver (2014) 'The Voter says No, but Nobody Listens: Causes and Consequences of the Eurosceptic Vote in the 2014 European Elections', *Journal of European Public Policy*, 21:10, pp. 1541–54.

Trondal, Jarle, Anchrit Wille, and Anne Elizabeth Stie (2017) 'The Rise of International Accountability Institutions: The Case of the European Parliament and the European Ombudsman', in Jarle Trondal (ed.) *The Rise of Common Political Order: Institutions, Public Administration and Transnational Space* (Cheltenham: Edward Elgar).

Truman, Harry S. (1947) Speech to US Congress, March, at Harry S. Truman Library and Museum, www.trumanlibrary.org.

Tsoukalis, Loukas (2003) 'Monetary Policy and the Euro', in Jack Hayward and Anand Menon (eds) *Governing Europe* (Oxford: Oxford University Press).

UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019) *Handbook of Statistics 2018*, at https://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html. Retrieved October 2019.

UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018) *World Population Prospects: The 2017 Revision* (New York: United Nations).

UNESCO (2019a) 'Global Flow of Tertiary-Level Students', at http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow#slideoutmenu. Retrieved October 2019.

UNESCO (2019b) UNESCO Institute for Statistics, at http://data.uis.unesco.org/Index.aspx#. Retrieved October 2019.

UN High Commissioner for Refugees (2017) *Global Trends: Forced Displacement in 2017* (Geneva: UN High Commissioner for Refugees).

Union of International Associations (2019) Yearbook of International Organizations, at https://uia.org/yearbook. Retrieved October 2019.

United States Department of Labor (2019) Bureau of Labor Statistics, at https://data.bls.gov. Retrieved October 2019.

United States Senate (2018) 'Putin's Asymmetric Assault on Democracy in Russia and Europe: Implications for US National Security', Minority Staff Report for the Committee on Foreign Relations, 10 January.

UN Population Division (2017) *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (New York: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

Urwin, Derek W. (1995) *The Community of Europe*, 2nd edn (London: Longman).

Usherwood, Simon, and Nick Startin (2013) 'Euroscepticism as a Persistent Phenomenon', *Journal of Common Market Studies*, 51:1, January, pp. 1–16.

Van Biezen, Ingrid, Peter Mair, and Thomas Poguntke (2012) 'Going Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe', *European Journal of Political Research*, 51:1, January, pp. 24–56.

Van der Eijk, Cees, and Mark N. Franklin (eds) (1996) *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Van Eekelen, Willem (1990) 'WEU and the Gulf Crisis', *Survival*, 32:6, pp. 519–32.

Van Haute, Emilie (ed.) (2016) *Green Parties in Europe* (Abingdon: Routledge).

Van Rompuy, Herman (2014) 'Looking back, looking forward', speech at the conference 'The State of the Union', Accademia dei Lincei, Rome, 7 November.

Védrine, Hubert, with Dominique Moïsi (2001) *France in an Age of Globalization* (Washington DC: Brookings Institution).

Verdun, Amy, and Jonathan Zeitlin (2018) 'Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice', *Journal of European Public Policy*, 25:2, pp. 137–48.

Vernofstadt, Guy (2017) *Europe's Last Chance: Why the European States Must Form a More Perfect Union* (New York: Basic Books).

Vesterdorf, Bo (2006) 'A Constitutional Court for the EU?', *International Journal of Constitutional Law*, 4:4, October, pp. 607–17.

Virtual Centre for Knowledge on Europe (CVCE) (2019) Website at www.cvce.eu/en/home. Retrieved October 2019.

Vogt, Roland (ed.) (2012) *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?* (Hong Kong: University of Hong Kong Press).

Von Coudenhove-Kalergi, Richard N. (1926) *Pan-Europa* (New York: A.A. Knopf).

Von Tunzelman, Alex (2016) *Blood and Sand: Suez, Hungary, and Eisenhower's Campaign for Peace* (New York: HarperCollins).

Wallace, William (1983) 'Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System', in Helen Wallace, William Wallace, and Carole Webb (eds) *Policy-Making in the European Community*, 2nd edn (Chichester: Wiley).

Wallace, William (2005) 'Foreign and Security Policy', in Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack (eds) *Policy-Making in the European Union*, 5th edn (Oxford: Oxford University Press).

Wang, Jianwei, and Weiqing Song (eds) (2016) *China, the European Union, and the International Politics of Global Governance* (London: Palgrave Macmillan).

Ward, Ian (2009) *A Critical Introduction to European Law*, 3rd edn (Cambridge: Cambridge University Press).

Warntjen, Andreas (2010) 'Between Bargaining and Deliberation: Decision-making in the Council of the European Union', *Journal of European Public Policy*, 17:5, pp. 665–79.

Watts, Ronald J. (2008) *Comparing Federal Systems*, 3rd edn (Montreal: Institute of Intergovernmental Relations).

Webber, Douglas (2019) 'Trends in European Political (Dis) Integration: An Analysis of Postfunctionalist and other Explanation', *Journal of European Public Policy*, 26:8, pp 1134–52.

Weigall, David, and Peter Stirk (eds) (1992) *The Origins and Development of the European Community* (Leicester: Leicester University Press).

Werts, Jan (2008) *The European Council* (London: John Harper).

Wessels, Wolfgang (2016) *The European Council* (London: Red Globe Press).

Westlake, Martin, and David Galloway (eds) (2004) *The Council of Ministers*, 3rd edn (London: John Harper)

White, Brian (2001) *Understanding European Foreign Policy* (Basingstoke: Red Globe Press).

Whitney, Craig R. (1991) 'War in the Gulf: Europe: Gulf fighting shatters Europeans' fragile unity', *New York Times*, 25 January.

Wiener, Antje, and Thomas Diez (eds) (2009) *European Integration Theory*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Wike, Richard, Bruce Stokes, Jacob Poushter, Laura Silver, Janell Fetterolf, and Kat Devlin (2018) 'Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies', Pew Research Center, Washington DC, October.

Wildavsky, Aaron (1979) *Speaking Truth to Power* (New York: John Wiley).

Wilks, Stephen (2014) 'Competition Policy', in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds) *Policy-Making in the European Union*, 7th edn (Oxford: Oxford University Press).

Wille, Anchrit (2013) *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive* (Oxford: Oxford University Press).

Wolff, Sarah, Nicole Wichmann, and Gregory Mounier (eds) (2009) *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the European Union?* (Abingdon: Routledge).

World Bank (2019) Development Indicators, at https://data.worldbank.org/indicator. Retrieved October 2019.

World Economic Forum (2018) *Global Gender Gap Index 2018* (Geneva: World Economic Forum).

World Trade Organization (2016) *World Trade Statistical Review, 2016*, at www.wto.org. Retrieved October 2019.

World Trade Organization (2019) Dispute settlement data, at www.wto.org. Retrieved October 2019.

Wurzel, Rüdiger K.W., James Connelly, and Duncan Liefferink (eds) (2018) *The European Union in International Climate Change Politics* (Abingdon: Routledge).

Yordanova, Nikoleta (2013) *Organising the European Parliament: The Role of Committees and Their Legislative Influence* (Colchester: ECPR Press).

YouGov (2019) YouGov-Cambridge Globalism Project, at https://yougov.co.uk. Retrieved October 2019.

Zhang, Wenxian, Ilan Alon, and Christoph Lattemann (2018) *China's Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization* (London: Palgrave).

Zibold, Franziska (2013) 'Briefing: Lobbying the EU Institutions', Library of the European Parliament, 18 July.

ტერმინთა საძიებელი

ა

acquis communautaire, 119, 500

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, 80, 167, 291-2

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 275, 291

ადენაუერი, კონრადი, 74, 81-2, 221

ავსტრია, 74, 95, 99, 118-9, 127, 134, 135, 144, 146, 174, 350, 382, 389, 471, 474, 494, 507, 523,

კადრი, 11

აზერბაიჯანი, 52, 54, 182,

ალბანეთი, 107, 134, 182, 504-5

ამერიკის შეერთებული შტატები, 76, 79, 84, 93, 108, 125, 140, 314, 434, 518, 530, 532

და ევროკავშირი, 537-542

და როლი ევროპულ ინტეგრაციაში, 76, 153

ამსტერდამი, ხელშეკრულება (1997),– 104, 121, 122, 156, 165, 240, 351, 447, 448, 485, 500, 526,

არჩევნები, 92, 367

ამომრჩევლის აქტიურობა, 341-46

არჩევნების შედარება, 337-46

ევროპული/ ევროპარლამენტის, 60, 121, 137, 146, 193, 195, 200, 202, 203, 318, 323, 326, 327, 338-41, 347, 348, 368

პირველი და მეორე რიგის, 341

ატლანტიკური ალიანსი, 74, 79, 126, 538

ატლანტისტები, 524

აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის პროგრამა, 449-50

აღმასრულებელი, 195

აღმასრულებელთა შედარება, 195–197

ბ

ბალკანეთი, 52-108, 131, 160, 181, 409, 500, 505. 520, 539

ბარსელონას პროცესი, 542-43

ბაროზუ, ჟოზე მანუელი, 202. 233

ბელარუსი, 182, 528

ბელგია, კადრი, 31

ბენილუქსის ქვეყნები, 75, 78-9, 81, 104, 165, 198, 219, 262

ბერლემონის შენობა, 197

ბიუჯეტი, იხ. ევროკავშირი, ბიუჯეტი

ბლერი, ტონი, 127, 135, 264, 351, 424, 536

ბოლონიის პროცესი, 451-53

ბორელი, ჟიზეფი, 242

მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 525

ბოსნია და ჰერცეგოვინა, 131, 182

ბრანდტი, ვილი, 93-4

ბრაუნი, გორდონი, 424

ბრეტონ ვუდსის სისტემა, 79, 99, 100, 125, 261, 422, 434

ბრექსიტი, xxi, 1, 144-149, 164-64, 171, 257, 267, 270, 297, 345-50, 354, 358-59, 366-68, 383, 400-01, 424, 443, 456, 556

ბრიტანეთი, იხ. გაერთიანებული სამეფო

ბრიუსელი, ხელშეკრულება (1948), 79, 83

ბრიუსელი, ხელშეკრულება (1965 წ.)-155-158

ბულგარეთი, 73, 104, 107, 165, 267, 297, 347, 441

კადრი, 49

ბუში, ჯორჯ უმცროსი, 126, 127, 537, 539

ბუზეკი, იეჟი, 241-2

გ

გადმოღვრა, 24, 26-7, 36, 484, 501

გაერთიანებული სამეფო, 100, 104, 108, 114, 142, 171, 323, 327

და ბრექსიტი, xxi, 1, 144-149, 164-64, 171, 257, 267, 270, 297, 345-50, 354, 358-59, 366-68, 383, 400-01, 424, 443, 456, 556

და ეეგ/ევროკავშირის წევრობა, 91-98, 146-47

და ევრო, 99, 125, 142, 264

და ევროინტეგრაცია, 100, 135

კადრი, 169

და უსაფრთხოების პოლიტიკა, 83, 84, 127

და შენგენი, 104, 165

და სუეცის კრიზისი - 84,

გალილეოს სატელიტური ნავიგაცია, 314, 408, 548

განათლების პოლიტიკა, 449-455

განვითარების პოლიტიკა, 549-50

გაღრმავება თუ გაფართოება, 180

გაცვლითი კურსის მექანიზმი, 101, 361, 422-24

გაცვლითი კურსის მექანიზმი II, 423-24

გაძლიერებული თანამშრომლობა, 121

გეიტსი, რობერტ, 175

გენერალური დირექტორატი, იხ ევროპის კომისია

გენმოდიფიცირებული ორგანიზმები, 470-71

გერმანია, 20, 36, 45, 56, 51, 64, 74, 78-81, 93, 101, 103-4, 107, 113, 127-8, 165, 171, 195, 231, 244, 267, 276, 313-14, 406, 410, 463-5, 471, 481, 484, 503, 507

და ევრო, 99, 125, 420, 428
და საფრანგეთი, 71, 73, 83, 113, 144, 178, 527
კონფედერაცია, 43
გაერთიანება, 99, 100, 105
როლი ეეგ/ევროკავშირში, 81-2, 267, 276-77, 464-65
კადრი, 89
გელი გვირაბში, 100-01, 422, 425
გლობალიზაციის რეგულირების ფონდი, 443
გლობალური სისტემა, 518
გლობალური ფინანსური კრიზისი (2007-09), 189-143, 152, 248, 301, 381, 393, 424, 428, 431, 434, 439, 444, 448, 490, 493, 503, 519
გრენლანდია, 51-350
გუგლი, 414

დ

დანია, 62, 78, 350 – 95, 97, 98, 100, 103, 121, 407, 424
და ეროვნული რეფერენდუმი, 116, 120, 147, 160, 166, 349, 351, 352, 354
კადრი, 110
დასავლეთ ევროპის კავშირი, 83
დასაქმების პოლიტიკა, 448
დე გოლი, შარლ, 91-93, 97-8, 393, 465,
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 92
დეი, კატრინი, 209
დეიტონის სამშვიდობო შეთანხმება, 108
დელორი, ჟაკ, 102-3, 108, 113-4, 198, 202, 209, 447
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 103
დემოგრაფიული ტენდენციები ევროპაში, 63-7, 502
დემოკრატიის დეფიციტი, 120, 217, 332, 338, 347, 391-7,
დეცენტრალიზებული სააგენტო, 7, 303-7
დირექტივები, 221, 281
დიფერენცირებული ინტეგრაცია, 389–90
დუბლინის კონვენცია თავშესაფრის შესახებ (1990), 499

ე

ეარბასი, 388, 410, 411, 413
ეეგ/ ევროკავშირის გაფართოება, 94, 99, 121-2
1960–86 რაუნდები, 94-99
1990–95 რაუნდები, 117-119
აღმოსავლეთით, 119, 131-34, 164, 212, 406, 546
ევრო, 420-35
ევოლუცია, 99-100, 112-3, 123-25, 422-4
კონვერგენციის კრიტერიუმები, 100, 350
კრიზისი ევროზონაში (იხ. კრიზისები ეეგ-ეგ-ში)
რეფერენდუმი 349-50
როგორც სარეზერვო ვალუტა, 432-5
საზოგადოებრივი აზრი, 125, 351, 425-6
სამომავლო პერსპექტივები, 433
ხარჯები და სარგებელი, 425-6
ევრობარომეტრი, 217, 358-9, 354-5, 402, 456, 546
იხ. ასევე საზოგადოებრივი აზრი ევროპაში
ევროგვირაბი, 301, 407
ევროიუსტი, 308, 310
ევროკავშირი
და ისრაელი, 52, 53, 84, 545-46
და რუსეთი, 357, 408, 409, 494, 523
და შეერთებული შტატები, 537-542
და ჩინეთი, 547-54
ბიუჯეტი, 208, 209, 212, 218, 228, 237, 241, 252, 361, 366, 392-97
გათანაბრება, 311, 396, 402, 442-5, 438-45, 451
განათლება, 404, 439-440, 451-3,
განვითარება, 549-53
გაფართოება თუ გაღრმავება, 180, 382, 558
ასევე იხ. სამეზობლო პოლიტიკა-544-6
დასაქმება, 445-449
დროშა, 62, 65, 104
ეკონომიკა, 399-416
ენები, ოფიციალური, 57, 455-6
ენერგეტიკული პოლიტიკა, 492
ეკოლოგია, 123, 170, 172, 179, 281, 326, 472, 480, 484-6
ერთიანი ბაზარი, 85, 420, 413, 420, 445
ვაჭრობა, 530-31
თავშესაფარი, 145, 498-9, 500-1, 506-9
თავდაცვა (იხ. უსაფრთხოება)
თევზჭერა, 473-7
იმიგრაცია, 51, 64, 144-5, 147, 361-2, 374, 406, 499, 500-2, 505-7
კანდიდატი ქვეყნები, 43, 134, 180–88
კანონი, 280-1, 302, 322, 558
კლიმატის ცვლილება, 137, 248, 258, 321, 381, 404, 413, 468, 472, 481, 488-93, 519, 525, 547-8, 559
კონკურენცია, 200, 202, 203, 381, 392, 409-14, 451, 465
კონსტიტუცია, 134-40, 152-4, 161-66, 276-8, 352, 367,
კონფედერალური თვისებები, 43-7
მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები, 497-502
მომავლის პერსპექტივები, 180–8
მოქალაქეობა, 43, 47, 56, 58, 60, 62
ნიშნულები, 179–80
პასპორტი, 15, 58, 60, 62, 104, 514,

როგორც გლობალური აქტორი, 7, 517-22

როგორც პოლიტიკური სისტემა, 38–40

საგარეო პოლიტიკა - 522-5

სამხედრო ძალა, 144, 374, 518-30

სამეურნეო საქმეები, 146, 380–3

სამეზობლო პოლიტიკა, 140. 184, 396, 544-5,

სოციალური პოლიტიკა, 310-11, 445-7

უსაფრთხოება (იხ. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა)

ტერორიზმი, 126-7, 137, 147, 165, 308, 343, 498, 500, 509, 511-14, 519, 523, 527, 539-40, 545, 559

ფედერალური მახასიათებლები, 33

ფისკალური პოლიტიკა, 402, 407, 420, 421-22

ფულადი პოლიტიკა, 101, 420, 424

წევრობის მოთხოვნები (იხ. კოპენჰაგენის პირობები)

წევრობის პროცესი, 179–80

ხელშეკრულებები (იხ. ხელშეკრულებები (ევროკავშირი)

ევროკავშირი, ხელშეკრულება (1992 წ.), 6, 103, 114, 116, 120, 121, 123-4, 136, 155, 158, 160-1,167, 179, 251, 268, 299. 351, 354, 361, 423, 442, 447, 485, 500, 523,

ევროკომისია, 6, 27, 194-213

გენერალური დირექტორატი და მომსახურება, 207-9

გენერალური სამდივნო, 208-9

კომისართა კოლეგია, 203-6

კომიტეტები, 208

პრეზიდენტი, 195-7, 199-202

ძალაუფლება და როლი, 209-213

ევროკორპუსი, 313, 527

ევროპარლამენტი, 6, 195, 235-254

არჩევნები, 121, 146, 236, 239-40, 246, 338-45, 354, 368

კანდიდატები, 245

კომიტეტები, 247-8

მომხსენებლები, 248

საკანონმდებლო ორგანოების შედარება, 236

პოლიტიკური ჯგუფები, 202, 241, 244, 248-9, 257, 318, 321-2, 325-6, 328, 343, 389

პრეზიდენტი, 240-4

პრეზიდენტთა კონფერენცია, 244

სამდივნო, 248, 278

საკანონმდებლო პროცედურები, 231, 251

ჩამოყალიბება, 239-40

წევრები, 244-6

ძალაუფლება და როლი, 249-54

ევროპარტია, 319, 326-7

ევროპეიზაცია, 174, 176, 321, 382, 482

ევროპეიზმი, 371

ევროპეისტები, 523-4

ევროპის

დემოგრაფია, 63-76, 502, 559

ენები, 455-56

ერები, 54-6, 60

იდენტობა, 54

მოქალაქეობა, 43, 47, 56, 58, 60, 116, 208

საზღვრები, 51-2, 55

ევროპის აერონავტიკის, თავდაცვისა და კოსმოსური კომპანია (EADS), 410

ევროპის ატომური ენერგიის თანამეგობრობა (ევრატომი), 84-5, 155, 198, 219, 239, 280, 312

ევროპის განვითარების ფონდი, 551-2

ევროპის გარემოს სააგენტო, 461-2

ევროპული დაკავების ორდერი, 511, 514

ევროპის დასაქმების სტრატეგია, 448

ევროპის დროშა, 62, 65, 104

ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, 310-11

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება, 6, 33, 35, 84-7, 94-5, 98-99,100, 155, 175, 186, 239, 280, 312, 347, 367, 381, 393, 442, 522, 538, 549,

ევროპის ეკონომიკური სივრცე, 118-9, 185

ევროკორპუსი, 312-4, 527

ევროპის თავდაცვის სააგენტო, 527

ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია, 95, 97, 118

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7, 27, 275

გენერალური ადვოკატები, 286

ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა, 280

მოსამართლეები, 283-5

მოსამართლე-მომხსენებლები, 288

პირდაპირი ქმედება, 290-1

პირდაპირი ეფექტი, 275

პრეზიდენტი, 281-3

საერთო სასამართლო, 286-7

ჩამოყალიბება, 279

ძალაუფლება და როლი, 287-9

წინასწარი დადგენილებები, 289-90

ევროპის საინვესტიციო ბანკი, 85, 298, 300-302

ევროპის სავალუტო ერთეული (ეკიუ), 101

ევროპის ცენტრალური ბანკი, 7, 297-300, 421-422

პრეზიდენტი, 252, 435

ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება, 5, 21, 28, 81-86, 94, 172, 197-98, 221, 239, 278-79, 324, 399, 412, 441

ევროპის ომბუდსმენი, 252-53
ევროპის სავალუტო სისტემა, 100, 101, 103, 113, 423
ევროპის სავალუტო შეთანხმება, 422, 425
ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, 544-45
ევროპის სასამართლო ქსელი, 511
ევროპის კოსმოსური სააგენტო, 312, 314, 408
ევროპის კოსმოსური პოლიტიკა, 308, 315
ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება, 71, 83-4, 112-13,
ევროპის პოლიციის ოფისი, იხილეთ ევროპოლი
ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი, 101, 105, 442
ევროპის ფასიანი ქაღალდები და ბაზრები, 142, 302
ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა, 527
ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგია, 527-28
ევროპული სემესტრი, 405
ევროპის სოციალური ქარტია, 105, 165, 446
ევროპის სოციალური ფონდი, 85, 441, 443
ევროპოლი, 115, 308-310, 500-501, 512
ევროსკეპტიციზმი, 120, 139, 358, 361, 363
ევროსკლეროზი, 102, 403
ევროსისტემა, 299-300
ევროპული უმაღლესი განათლების სივრცე, 453-4
ევროპული საბჭო, 7, 113, 123, 194, 202, 206, 219, 256
ჩამოყალიბება, 261-2
სამიტები, 257-8, 261-62, 269-71, 447, 548,
წევრობა, 265-67
ძალაუფლება და როლი, 268-72
პრეზიდენტი, 262-65
ევროპული მოძრაობა, 79-81
ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი, 99-101, 113, 209, 422, 442
იხ. ასევე ევრო
ეკონომიკური ლიბერალიზაცია, 403-404
ეკონომიკური პოლიტიკა, 142, 146, 324, 400-202, 433, 435,
ეკოლოგიური პოლიტიკა, 172, 481-82, 484, 487-88,
და ენერგეტიკული პოლიტიკა, 492-93
და სოფლის მეურნეობა, 472
ქიმიკატების პოლიტიკა, 298, 305, 480, 486, 488
შედარება, 481-83
კლიმატის ცვლილება, 488-90
მდგრადი განვითარება, 484-86
ელიტები/ელიტიზმი, 3, 20,24 136, 144, 147, 195, 362, 367, 391-92,
ენერგეტიკული პოლიტიკა, 492
ერაზმუსის თაობა, 454-55
ერაზმუსის პროგრამა, 454-55
ერაყი 1990–91, 107-108
სპარსეთის ყურის ომი, 526, 539
შეჭრა (2003), 125-27, 264, 270, 371, 511, 546,
ერთიანი ბაზარი, 85-87, 141, 240, 297, 396, 402, 406-409, 413, 420, 445, 465, 557
ესპანეთი, 75, 99, 142, 146, 227, 267, 285-86, 309, 313, 325, 410, 430, 447, 475, 483, 490, 503, 512, 558
კადრი, 129
ესტონეთი, კადრი, 150
ეფექტები, 101, 134, 139, 167, 179, 280, 332, 439

ვ

ვან დერ ვუდი, მარკი, 286
ვან რომპეი, პერმანი, 139, 264
ვარშავის პაქტი, 79, 84, 93, 522
ვიეტნამის ომი, 93, 100, 126, 537-38
ვაისი, ლუიზ, 238
ველე, კლაუსი, 249
ვერნერის კომიტეტი, 422
ვესტფალიის სისტემა, 15, 17, 46

ზ

ზესახელმწიფო, 34, 38, 67, 75, 154, 160, 171, 362, 450, 518-520, 537, 547

თ

თეორია/თეორიები,
ახალი ინსტიტუციონალიზმი, 39, 197
თამაშის თეორია, 260-61
იდეალიზმი, 25, 72, 374, 521
კონსტრუქტივიზმი, 5, 59-60, 176
ლიბერალური ინტერგოვერნმენტალიზმი, 29
ლიბერალიზმი, 521-22
მთავრობათაშორისი/ინტერგოვერნმენტალიზმი, 26-28, 29, 43, 59, 83, 102, 114
ნეოფუნქციონალიზმი, 22, 24, 26-29
პოსტფუნქციონალიზმი, 145
რეალიზმი, 5, 23, 25-27, 521
სუპრანაციონალიზმი, 5, 27, 94, 279
ტრანსაქციონალიზმი, 370-71
ფედერალიზმი, 20-22, 38, 40-43, 46,
ფუნქციონალიზმი, 5, 20,22-23,
თურქეთი, 52-3, 118, 125, 133, 292, 542-43
და ევროკავშირის წევრობა, 99, 134, 182-84, 544

ი

ისლანდია, 152, 165
და ევროკავშირის წევრობა, 184, 429
იდენტობა, ევროპული და ეროვნული, 16-18, 54, 57-60, 62-63, 73, 88, 167, 259, 360, 371, 373-74, 420, 427, 454-55, 504, 514, 556-57

იმიგრაცია, 17-18, 64, 115, 134, 144, 147, 164, 269, 359, 361, 364, 500-502, 504-507, 557, 559
ინკრემენტალიზმი, 389-90
ინტეგრაციის პოტენციალი, 20, 22, 24
ინტერესთა ჯგუფები, 329-33
იომ-ქიფურის ომი (1973), 100, 538, 545
ირლანდია, 73, 74, 97-99, 108, 125, 142, 159, 162, 166, 199, 223, 428, 430
ეკონომიკური პრობლემები, 139, 141,
ეროვნული რეფერენდუმი, 103, 116, 122, 138, 178, 347, 349, 352
კადრი, 169
იტალია, 61, 64, 71, 73-74, 79, 81, 127, 135, 142, 219, 292, 306, 338, 405, 426, 454, 507
კადრი, 190
იუგოსლავია, 16, 108, 131

კ

კვაზიფედერაცია, 42
კისინჯერი, პენრი, 524
კრედიტების ტრანსფერისა და დაგროვების ევროპული სისტემა, 453
კომპარატივისტული პოლიტიკა, 37-39, 59, 176
კონფედერაცია, 43-47
კოსოვო, 16, 56, 108, 134, 167, 184, 313, 424, 508, 539
კურცი, სებასტიანი, 164

ლ

ლაგარდი, კრისტინ
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები 301
ლატვია, კადრი, 234
ლენაერტსი, კოენ
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 282
ლიეტუვა, კადრი, 255
ლისაბონი, ხელშეკრულება (2007), 58, 123, 137-139, 155, 162, 164, 167, 202, 205
სტრატეგია, 122, 123, 403-404, 451,
ლობირება, 329, 333, 413,
ლომეს კონვენციები, 113, 549, 550
ლუქსემბურგი, 75, 104, 125, 136, 178, 197, 245
კადრი, 274
ლუქსემბურგის კომპრომისი, 92, 231

მ

მაიკროსოფტი, 414
მაასტრიხტის ხელშეკრულება იხ. კავშირი, ხელშეკრულება
მაკედონია, ჩრდილოეთი, 188
მალტა, კადრი, 295
მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო, 293
მარშალის გეგმა, 77, 79, 82,
მერკელი, ანგელა, 164, 195, 267
მეორე მსოფლიო ომი, 16, 18, 71, 73, 231
მთავრობა, 15,122,25,26,36, 39, 40, 65
იხ. ასევე მთავრობათაშორისი ხელმძღვანელი, 18-19, 43, 87, 114, 221
მიგრაცია, იხილეთ იმიგრაცია
მიტრანი, დავითი, 21-23, 28, 40
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 23
მიშელი, შარლ
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 264
მმართველობა, 39-40, 298, 307, 318, 449
მომავალი გაფართოების პერსპექტივები, 182-88
მოლდოვა, 184
მონე, ჟან, 21, 81-82, 98, 198
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 23
მონეტარული პოლიტიკა, 99, 423
შედარება, 420-22
აგრეთვე ევრო, ევროპის ცენტრალური ბანკი იხილეთ ასევე ევრო
მონტენეგრო, 185
მსოფლიო ბანკი, 76
მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია, 171, 531-32
მულტიკულტურალიზმი, 373
მულტილატერალიზმი, 18, 371, 374, 520-21, 537
მრავალდონიანი მმართველობა, 39, 47, 450
მრავალპოლარულობა, 518, 520

ნ

ნაციონალიზმი, 16, 22, 26, 56, 61-62, 71, 73, 75, 84, 143, 144, 147, 362, 373-74, 401, 409, 556, 558
აგრეთვე პატრიოტიზმი, პოპულიზმი
ნეპალის კონვენცია (1967), 499
ნიდერლანდები, 75, 114, 125, 351, 456, 471
და ეროვნული რეფერენდუმი, 135-36, 178
კადრი, 316
ნიცა, ხელშეკრულება (2001), 122,
და ირლანდიის რეფერენდუმი, 161, 178, 351, 369
ნობელის მშვიდობის პრემია, ევროკავშირის, 130
ნორმატიული ძალა, 520
ნორვეგია, 486
და ეეგ/ევროკავშირის წევრობა, 97-98, 104, 112, 118-120, 185, 349

ო

ობამა, ბარაკ, 537
ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო, 217-18
ორპოლუსიანობა 518
ოფიციალური განვითარების დახმარება, 549-50

პ

პარიზი, ხელშეკრულება (1951), 5, 78, 82, 115, 155, 158, 165, 172, 279, 412, 556
პარლამენტი, 6, 72, 84-85, 113-15, 121-22, 146, 159, 232, 235-254, 257
პასპორტი, ევროპული, 65, 96, 104
პეტერსბერგის ამოცანები, 525-527, 539
პოლიტიკის დიფუზია, 382-83,
პოლიტიკური ეკონომიკა, 145, 400-401
პოლიტიკური თამაშები, 380, 389
პოლიტიკის კონვერგენცია, 382-83
პოლიტიკური ჯგუფები ევროპაში, 323-28
პოლიტიკურ პარტიათა შედარება, 318-21
პოლიცია და სასამართლო თანამშრომლობა, 498, 510, 557
პოლონეთი, 61, 64, 73, 93, 106, 113, 212
„პოლონელი მრჩილავი", 406
კადრი, 335
პოოსი, ჟაკ, 108
პორტუგალია, 79, 99, 176
კადრი, 356
პროპორციულობა, 172
პროპორციული სისტემა, 338-340
პოლიტიკის ციკლი, 384-85, 387
პოლიტიკის ევოლუცია, 384

რ

რამსფელდი, დონალდ, 540
რედ-ბული, 290
რეგიონული ინტეგრაცია, 19, 22, 194, 432, 559
რეგიონული ინტეგრაციის ასოციაცია, 19, 32-34, 38
რეგიონული პოლიტიკა, 132, 179, 438, 441-42, 446,
რეგულაციები (EU), 18, 102, 119, 140, 179, 298, 307, 346, 382, 404-405, 431
რეფერენდუმი, 347-355
ახალი ხელშეკრულებების მიღების თაობაზე, 351-52
დადებითი და უარყოფითი მხარეები, 352-54
ევროკავშირის წევრობის შესახებ, 347-51
რეჟიმი, 38
რუმინეთი, 132-33
კადრი, 376
რომი, ხელშეკრულება (1957), 6, 70, 102, 114, 120, 156, 158, 179, 280, 445, 465, 468
რუსეთი, 51-52, 147, 167, 251, 258, 292, 314, 408-409, 435, 494,
და ევროკავშირი, 188, 520, 546-47
და უკრაინა, 144, 171, 186-187

ს

საბერძნეთი
ვალის კრიზისი, 4, 27, 429, 431, 556
კადრი, 398
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 76, 99-101, 142, 301, 433, 435
საერთაშორისო ორგანიზაციები, 2-3, 14, 17-18, 32, 151, 153, 171, 197, 236, 257,308, 347, 351, 367, 521, 538
მაგალითად ევროკავშირი, 33-35, 38-39
საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლო, 309, 541
საერთაშორისო პოლიტიკური ეკონომიკა, 145, 401-402
საერთაშორისო ურთიერთობები, 25-26, 90, 557
საერთო ევროპული აქტი (1986), 90, 102-104, 128, 156,
სამიტი, 25, 100, 112-13, 180, 219, 257-58, 261-62, 270-72
სამთავრობათაშორისო კონფერენცია, 102, 114-15, 121-22, 135, 137, 158, 162
სამსაყრდენიანი სისტემა, 160
სარკოზი, ნიკოლა, 164, 544
სასოლი, დავიდ
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 242
საქართველო, 52, 54, 185
სეკულარიზმი, 327, 357, 374
სელმაიერი, მარტინი, 209
სერბეთი, 56, 108, 131, 185
სლოვაკეთი, კადრი, 437
სლოვენია, 108
კადრი, 458
სოლანა, ხავიერი, 202, 227-28, 524
სოლიდარობის ფონდი, 443
სოროსი, ჯორჯ, 101, 430
სოციალური დამპინგი, 445, 447
სოციალური მედია, 354, 365
სოციალური მოძრაობა, 332
სოციალური პოლიტიკა, 445-49
სოციალური ღირებულებები, იხ. ევროპეიზმი
სუვერენიტეტი, 15, 17, 22, 27-28, 35-36, 58, 99, 112, 135, 161, 171, 221, 261, 279, 349, 393
სუვერენული ვალის კრიზისი, იხ. კრიზისები ეეგ/ევროკავშირში
სპააკი, პოლ-ანრი, 91, 2243
სპინელი, ალტიერო, 21
Spitzenkandidaten, 202, 272
იხ. ევროკომისია, საპრეზიდენტო კანდიდატები
სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი, 423, 431
სტრატეგია 20-20-20, 489
სახელმწიფო, 15-17
სტოკჰოლმის კონვენცია (1960), 95
სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები, 396, 438, 442-43
სუბსიდიაროობა, 172
სუეცის კრიზისი, 84, 94-95, 126
სომხეთი, 52, 54, 186

სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა, 179, 459, 463-69
და ეკოლოგია, 472-73
და სურსათის უვნებლობა, 469-71
შედარება, 460-63

თ

ტერორიზმი, 17-18, 121, 126-127, 137, 165, 248, 269, 308, 383, 498, 500, 509-515, 519, 523, 527, 539, 545,
ტეტჩერი, მარგარეტი, 267, 394,
ტრამპი, დონალდი, 491, 519, 525, 537-39, 541-42, 556
ტრანსაქციონალიზმი, 56, 60, 256, 317
ტრანსევროპული ქსელები, 311, 399, 407, 417
ტრუმენის დოქტრინა, 78
ტუსკი, დონალდ, 263-64

ფ

ფედერაცია, 40-47
ფინეთი, 74, 118-19
კადრი, 496
ფისკალური კომპაქტი, 157, 349
ფისკალური პოლიტიკა, 420, 421
ფრონტექსი, 298, 502, 508
ფონ დერ ლაიენი, ურსულა, 197, 202
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 200
ფონ კუდენჰოვე-კალერგი, რიჩარდ, 71, 79

ჩ

ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (ნატო) 79, 82-83, 99, 108, 125, 144, 202, 269, 313, 375, 522, 525, 527, 530, 538, 541, 547

ც

ცარიელი სკამის კრიზისი, 91-92, 198, 393

ხ

ხელშეკრულება/ხელშეკრულებები (EU), 5,6,7, 151
შედარება, 151-155
ევოლუცია, 155-161
ასევე იხ. ინდივიდუალური ხელშეკრულებები:
ამსტერდამის,
კონსტიტუცია ევროპისთვის,
ევროპული კავშირის,
ლისაბონის,
შერწყმის,
ნიცის,
პარიზის,
რომის
ერთიანი ევროპული აქტი
ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა, 231, 524

შ

შენგენის შეთანხმება, 90, 96, 104, 109, 121, 156, 166, 498, 499, 500, 501,
შვედეთი, 841, 74, 119
კადრი, 516
შვეიცარია, 44, 118, 187
შუმანი, რობერ, 80, 81, 239
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 81
შუმანის დეკლარაცია, 28, 78,

ჯ

ჯაასი, ერნესტ, 22, 24, 28, 40, 485
მოკლე ბიოგრაფიული ცნობები, 24
ჰაագის პროგრამა, 500
ჰალშტაინი, ვალტერ, 88, 91-92, 202
ჰიტი, ედვარდი, 349
ჰოფმანი, სტენლი, 26-28

Candidate status

Georgia

ISBN 978-9941-9888-1-3