



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი  
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

## ევროკავშირი და საქართველო: მიმდინარე საკითხები და მომავლის პერსპექტივები

სერიიდან „ევროინტეგრაცია“



ევროკომისიის განათლების, აუდიოვიზუალური და კულტურის აღმასრულებელი სააგენტოს  
ერაზმუსის, ჟან მონეს, სასწავლო პროგრამის მხარდაჭერით  
გრანტის №2008-3083

თბილისი, 2009

რედაქტორი: კახა გოგოლაშვილი  
სერგი კაპანაძე

გამოცემაზე მუშაობდნენ: კახა გოგოლაშვილი  
ეკა აკობია  
სერგი კაპანაძე  
რატი ბრეგაძე  
თამარ ბერუნაშვილი  
მერაბ კაკულია  
ნინო ჩოხელი  
ვასილ ჭყოძე  
კლაუდიუს მანიოკასი

კორექტორი: თამარ ხუჯაძე

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე წიგნის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება გადაიბეჭდოს ნებისმიერი, მათ შორის, ელექტრონული ან მექანიკური ფორმით.

© საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2009 წელი



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევითი ფონდი  
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

## EUROPEAN UNION AND GEORGIA: CURRENT ISSUES AND PROSPECTS FOR THE FUTURE

“European Integration” Series



Published with the support from European Commission's Education, Audiovisual and Culture Executive Agency;  
Erasmus, Jean Monnet, Study Centres Unit, Jean Monnet  
Grant Agreement: 2008-3083

Tbilisi, 2009

Editors: Kakha Gogolashvili  
Sergi Kapanadze

Authors: Kakha Gogolashvili  
Eka Akobia  
Sergi Kapanadze  
Rati Bregadze  
Tamar Beruchashvili  
Merab Kakulia  
Nino Chokheli  
Vasil Chkoidze  
Klaudijš Maniokas

Copyeditor: Tamar Khujadze

Technical Editor: Artem Melik-Nubarov

All rights reserved and belong to Georgian Foundation for Strategic and International Studies. No part of this publication may be reproduced in any form, including electronic and mechanical, without the prior written permission of the publisher

Copyright © 2009 Georgian Foundation for Strategic and International Studies

## ავტორების შესახებ

**კახა გოგოლაშვილი** არის სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის ევროპული კვლევების ცენტრის დირექტორი და ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლის ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC) დირექტორი

**ეკა აკობია** არის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ამერიკის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის ასისტენტ-პროფესორი

**სერგი კაპანაძე** არის საგარეო საქმეთა სამინისტროს საერთაშორისო ორგანიზაციების დეპარტამენტის დირექტორი და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის ასისტენტ-პროფესორი

**რატი ბრეგაძე** არის ჰამბურგის უნივერსიტეტის იურიდიული დეპარტამენტის დოქტორანტი

**თამარ ბერუჩაშვილი** არის ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის დარგში სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

**მერაბ კაკულია** არის ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლის ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის უფროსი მაკროეკონომიკის ექსპერტი

**ნინო ჩოხელი** არის ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლის ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC) უფროსი სამართლებრივი ექსპერტი

**ვასილ ჭყვიძე** არის საქართველოს პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის აპარატის უფროსი და ევროპული ინტეგრაციის კვლევის ცენტრის პრეზიდენტი

**კლაუდიუს მანიოკასი** არის “ევროპული სოციალური, სამართლებრივი და ეკონომიკური პროექტების” (ESTEP) საბჭოს თავმჯდომარე და GEPLAC-ის გუნდის ხელმძღვანელი

## **About the Authors**

**Kakha Gogolashvili** is director of European Studies Center at the Georgian Foundation for Strategic and International Studies and a director of Georgian European Policy and Legal Advice Center (GEPLAC)

**Eka Akobia** is the Deputy Director of the Department for the Americas at the Ministry of Foreign Affairs of Georgia and an Assistant Professor at the Tbilisi State University, Department of International Relations

**Sergi Kapanadze** is the Director of the Department of International Organizations at the Ministry of Foreign Affairs of Georgia and an Assistant Professor at the Tbilisi State University, Department of International Relations

**Rati Bregadze** is a PHD student at the Department of Law of University of Hamburg

**Tamar Beruchashvili** is the Deputy State Minister of Georgia for European and Euro-Atlantic Integration and a Professor of Tbilisi State University

**Merab Kakulia** is Senior Macroeconomic Expert of the Georgian European Policy and Legal Advice Center

**Nino Chokheli** is Senior Legal Expert of the Georgian European Policy and Legal Advice Center

**Vasil Chkoidze** is head of staff of the Committee on Foreign Relations, Parliament of Georgia and head of the Center for European Integration Studies

**Klaudijs Maniokas** is Chairman of the Board of European Social, Legal and Economic Projects (ESTEP) and GEPLAC Team Leader

# ს ა რ ჩ ე ვ ი

## წინასიტყვაობა

*კახა გოგოლაშვილი*

*სერგი კაპანაძე*.....9

**თავი I: ევროკავშირის პოლიტიკა სამხრეთ კავკასიის მიმართ: საქართველოს მაგალითი**

*კახა გოგოლაშვილი*.....12

**თავი II: საქართველო ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის რადარზე: ინტერესები და ინსტრუმენტები**

*ეკა აკობია*.....25

**თავი III: ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში: გამოწვევები და პერსპექტივები**

*სერგი კაპანაძე*.....42

**თავი IV: ევროკავშირის ორი ინსტრუმენტი საქართველოსთან მიმართებაში: სოციალიზაცია და პირობითობა**

*სერგი კაპანაძე*.....51

**თავი V: აღმოსავლეთის პარტნიორობა - მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი**

*ვასილ ჭყოიძე*.....82

**თავი VI: აღმოსავლეთ პარტნიორობის მნიშვნელობა საქართველოსათვის: ასოცირებული შეთანხმება და სხვა საკითხები**

*კლაუდიუს მანიოკასი*.....96

**თავი VII: ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის თანამედროვე ტენდენციები და პრიორიტეტები**

*თამარ ბერუჩაშვილი*.....114

**თავი VIII: საქართველო-ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების მაკროეკონომიკური კონტექსტი**

*მერაბ კაკულია*.....125

**თავი IX: საქართველო და ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების პერსპექტივები**

*ნინო ჩოხელი*.....142

**თავი X: საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პოლიტიკური ნების განხორციელების სამართლებრივი გზები,**

*რატი ბრეგაძე*.....161

# Contents

<b>Foreword</b>	
<i>Kakha Gogolashvili</i>	
<i>Sergi Kapanadze</i> .....	9
<b>Chapter I: The EU’s Policy Towards the South Caucasus: Case of Georgia</b>	
<i>Kakha Gogolashvili</i> .....	12
<b>Chapter II: Georgia on the EU’s Foreign Policy Radar: Interests and Instruments</b>	
<i>Eka Akobia</i> .....	25
<b>Chapter III: EU Monitoring Mission to Georgia: Challenges and Opportunities</b>	
<i>Sergi Kapanadze</i> .....	42
<b>Chapter IV: Two of the EU’s Tools vis-a-vis Georgia: Socialization and Conditionality</b>	
<i>Sergi Kapanadze</i> .....	51
<b>Chapter V: Eastern Partnership – Format for Multilateral Cooperation</b>	
<i>Vasil Chkoidze</i> .....	82
<b>Chapter VI: Implications of the Eastern Partnership for Georgia: Association Agreement and other Topics</b>	
<i>Klaudijs Maniokas</i> .....	96
<b>Chapter VII: Contemporary Tendencies and Priorities of the EU’s Trade Policy</b>	
<i>Tamar Beruchashvili</i> .....	114
<b>Chapter VIII: Microeconomic Context of Georgia-EU Deep and Comprehensive Free Trade Agreement</b>	
<i>Merab Kakulia</i> .....	125
<b>Chapter IX: Prospects of Georgia’s Visa Facilitation with the EU</b>	
<i>Nino Chokheli</i> .....	142
<b>Chapter X: Legal Framework of Georgia’s Political Will to Integrate into the European Union</b>	
<i>Rati Bregadze</i> .....	161

## წინასიტყვაობა

ამ ნაშრომში ჩვენ შევეცადეთ თავი მოგვეყარა ყველა იმ მნიშვნელოვანი თემისთვის, რომელიც დღეს აქტუალურია ევროკავშირს და საქართველოს შორის არსებულ ურთიერთობებში. ერთი წლის წინ, როდესაც ავტორებმა ამ ნაშრომის გამოცემა ჩაიფიქრეს, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები თვისობრივად განსხვავებულ ეტაპზე იმყოფებოდა. საქართველოს და ევროკავშირს შორის 2008 წლის აგვისტომდე ეს ურთიერთობები ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მიმდინარეობდა. პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულების ამოწურვის შემდეგ დღის წესრიგში იდგა ახალი ხელშეკრულების დადება. საქართველო ცდილობდა ევროკავშირის გააქტიურებას კონფლიქტების დარეგულირების სფეროში. მიდიოდა დებატები ევროკავშირს და საქართველოს შორის სავაჭრო ურთიერთობების გადრმავეების მიზანშეწონილობისა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესაძლებლობებზე. მაშინ ჩვენი მიზანი სწორედ ამ საინტერესო საკითხების წარმოჩენა და მკითხველისათვის მიწოდება იყო. აქცენტი კი, რასაკვირველია, სწორედ სამეზობლო პოლიტიკაზე უნდა გაგვეკეთებინა.

ჩვენი გეგმები 2008 წლის აგვისტოს ომმა შეცვალა. რუსეთის აგრესიამ და საქართველოს ორი რეგიონის ოკუპაციამ დრამატულად გაააქტიურა ევროკავშირის როლი საქართველოში და მთლიანად აღმოსავლეთ ევროპაში. თუ აქამდე ევროკავშირის ჩართულობა მხოლოდ ეკონომიკურ სფეროში იყო საგრძნობი და მნიშვნელოვანი, აგვისტოს ომის შემდეგ ევროკავშირი საქართველო-რუსეთს შორის მთავარ მედიატორად იქცა და კონფლიქტის დარეგულირების საკითხებში ჩაერთო. სწორედ ევროკავშირის მედიაციის დამსახურებაა 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების ხელმოწერა და საქართველოში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის განლაგება. ასევე ევროკავშირის ფუნდამენტურად განსხვავებულ როლზე მიუთითებს „საქართველოში კრიზისის საკითხებზე“ სპეციალური წარმომადგენლის პოსტის შემოღება და უენევის მოლაპარაკებებში ევროკავშირის წამყვანი როლი.

ზემოთ ნახსენები პროცესების პარალელურად 2008 წლის ბოლოდან ევროკავშირმა საქართველოსთან ურთიერთობის უფრო დინამიური ფორმატი განავითარა „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ სახით. გაჩნდა რეალური შესაძლებლობა, რომ საქართველომ და ევროკავშირმა ურთიერთობები ასოციაციის ხელშეკრულების ფარგლებში განავითარონ. პრაქტიკულად დასრულდა მუშაობა სავიზო პროცედურების გამარტივების და რეადმისიის ხელშეკრულებებზე. რეალობა გახდა ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების ხელმოწერა.

ყოველივე ამან შეგვაცვლევინა თავდაპირველად ჩაფიქრებული კონცეფცია. ჩვენ შევეცადეთ აგვეწყო ფეხი შეცვლილი რეალობისათვის და მკითხველისათვის მიგვეწოდებინა ახალი საკითხების შესახებ ქართველი და უცხოელი ექსპერტების ანალიზი. ბუნებრივია, ჩვენი მცდელობა შეიძლება ამომწურავი არ იყოს, რადგან აღწერილი საკითხების უმრავლესობა ძალზედ დინამიურია.

ნაშრომში ჩვენ ვსაუბრობთ იმ ზოგადი ინტერესების და ინსტრუმენტების შესახებ, რაც საქართველოსთან დაკავშირებით ევროკავშირს გააჩნია (გოგოლაშვილი, აკობია). შემდგომ ვცდილობთ, დეტალურად მიმოვიხილოთ ერთი ახალი ინსტრუმენტის – ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის როლი (კაპანაძე) და გავაანალიზოთ, თუ როგორი ტიპის ინსტრუმენტების ერთობლიობას იყენებს ევროკავშირი საქართველოსთან მიმართებაში (კაპანაძე). აგრეთვე, ყურადღებას ვამახვილებთ ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამაზე (ჭყოიძე, მანიოკასი) და პარალელურად მიმდინარე ყველაზე მნიშვნელოვან პროცესებზე – თავისუფალი ვაჭრობის და ევროკავშირთან მიმოსვლის ლიბერალიზაციის პერსპექტივებზე (ბერუჩაშვილი, კაკულია, ჩოხელი). ბოლოს, გვსურს, რომ მკითხველმა კიდევ ერთხელ გაიხსენოს, თუ რა არის საჭირო ევროკავშირში გასაწევრიანებლად და რა გზა უნდა გაიაროს საქართველოს მსგავსმა ქვეყანამ ევროპულ ოჯახში ადგილის დასამკვიდრებლად (ბრეგაძე).

ამ წიგნის მიზანი არ არის ზემოთ ნახსენები საკითხების შესახებ ერთი კონსოლიდირებული პოზიციის ჩამოყალიბება, ან მკითხველისათვის ექსპერტების აზრების თავს მოხვევა. ჩვენ ვხვდებით, რომ ამ ნაშრომით მხოლოდ საკითხთა ძალიან მცირე სპექტრს ვეხებით, რადგან შეზღუდული ფორმატი უფრო ღრმა მიმოხილვის საშუალებას არ გვაძლევს. მიუხედავად ამისა, ნაშრომს აქვს პრეტენზია ერთად მოუყაროს თავი ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებზე მომუშავე მაღალკვალიფიციური ექსპერტების ნააზრევს იმ ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ, რომელიც დღეს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებში არსებობს.

*კახა გოგოლაშვილი  
სერგი კაპანაძე*

## მშპ I

### THE EU POLICY TOWARDS THE SOUTH CAUCASUS: CASE OF GEORGIA

*Kakha Gogolashvili*

#### **Introduction**

EU involvement in the South Caucasus region has historical roots as complex and varied as the different nations that have dominated Europe in the past. Although Russia identifies the Caucasus (including the South Caucasus) as part of its exclusive and natural sphere of interest, it is also true that the Greek, Roman, Venetian, and later British and German presences have in fact left deeper cultural traces here than has the Russian domination of the last 200 years. Persian and Ottoman influences, in addition, have created features specific to the Black Sea region, where it is difficult to define which civilization dominates the people's daily life, literature, music, art, political culture, tastes and aspirations. A broad mix is present, which is precisely what makes the South Caucasus so interesting, and simultaneously so difficult to understand, to dominate or to rule. Indeed, no single nation or empire during the last two to three thousand years has been able to establish itself as an indisputably accepted power here.

Georgia, Azerbaijan and Armenia are as different as Portugal, Britain and Turkey, but surprisingly such internal differences do not lead to major gaps in their foreign policy orientations or aspirations. From the outsider's point of view, it is often imagined that Georgia is more pro-western, Armenia pro-Russian, while Azerbaijan tries to find middle ground. However, the reality is not as simple and clear as it seems. Through the last few years of intensive reforms and development, Georgia has introduced many democratic and liberal changes, but these have not always matched the EU approach. Economic policy dedicated to softening businesses' administrative and regulatory burdens has to some extent ignored commitments made in the 1999 Georgia-EU Partnership and Cooperation Agreement (PCA), which aimed at harmonizing Georgian legislation with that of the European Union.

For its part, Armenia, which fundamentally considers Russia to be its main partner and strategic ally, has also tried to show it is "loyal" to its own PCA and ENP Action Plan commitments. It is a widely popular view that Armenia should become a member of the European Union together with Georgia. However, relations with Russia are considered to be necessary for Armenia's security, especially in the context of resolving the Nagorno-Karabakh conflict. Azerbaijan is roughly at the same stage of institutional relations with the European Union as its two neighbors. However, it has faced more criticism for its progress toward democracy and freedom, and the Azeri ruling elite has consequently tried to distance itself somewhat from the "EU hands" in the country's internal affairs. The view that Azerbaijan will also join the European Union is supported among that country's population, but is less widely considered to be a practical objective. Nevertheless, any EU step toward Georgia or Armenia is immediately taken as a benchmark for the Azeri government that illustrates a larger fear of falling behind in the process of European integration. The most interesting manifestation of such a behavior took place with the endorsement of the various ENP Action Plans. The European Commission was ready to endorse the Armenian and Georgian Action Plans already in

summer 2006 but there were strong signs of dissatisfaction from the Azeri side and all three plans were finally endorsed later, in November 2006. The Georgian and Armenian governments requested the EC to include in their Action Plans the right for them to align with the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) declarations, and this was ultimately extended to Azerbaijan as well. The mentioned facts prove that the European Union could not avoid treating all South Caucasian states within the framework of a regional approach, while all other international actors have specific policies for each of the countries.

### **Competing actors**

Russia and the United States have long since abandoned any attempt to pursue the same strategies in all three republics. For Russia, Armenia has clearly become a close ally, ready to provide territory for military engagements and to support Russia's international actions. In exchange, Russia guarantees Armenia's political and economic security. On the military side, this means supplying the country with the most modern arms Russia has, including tactical missiles able to reach hostile neighbors. From the economic perspective, Armenia receives Russian natural gas for prices half of what Georgia pays. Armenian industry has received substantial investment from Russian companies controlled by the Kremlin, and this artificial Russian economic involvement serves nothing other than political goals.

Russia's relations with Azerbaijan are very controversial, and leave much to be desired. Providing strong support for the secessionist movement in Karabakh, Russia has in effect made it possible for Armenia to take control of 20 percent to 25 percent of territory recognized by the United Nations as Azeri territory. For its part, Azerbaijan has also played a "destructive role" in Russia's South Caucasian policy by allowing its oil and gas resources to go to the West by means of a route bypassing Russia. These Azeri decisions undermine Russia's global energy policy goals, which is based on the concept of monopolizing the hydrocarbon routes from East to West. To date, Russia has avoided war with Azerbaijan, as this could have dangerous consequences for Russia's own internal stability (due to Russia's own large Muslim population) and would likely inspire hostility both on the part of Western powers interested in Azerbaijan's oil and gas resources and of Muslim states, especially regional powers such as Turkey and Iran. These nations would be unlikely to tolerate the use of Russian force against Azerbaijan, as it was used against Georgia. Thus, Azeri-Russian relations continue on a basis of apparent friendship, because each fears the other. Much will depend on the ultimate effects of Russia's war with Georgia, which today appears as a key factor influencing the future of the region.

Today, the full burden of Russian anger is focused on Georgia, because it occupies (and always has) a most important strategic location. If Russia succeeds in taking over Georgia and converting it into a loyal country (as Armenia is for the moment), then full control of the Caucasus region (including the North Caucasus) is almost guaranteed. Russia would be delivered from its permanent fear of losing the North Caucasus, Azeri oil and gas would not go through Georgia (of even if it did, control would be in Russian hands) and Russia's resulting strategic position would provide other geopolitical advantages. This calculus determines Russia's very strict policy towards Georgia.

The United States, being a relatively newly established actor in the region, has tried to develop balanced and equally favorable policies with all three republics. Indeed, the real alternatives have pushed the U.S. government to elaborate individual approaches, and it has finally made Georgia its

closest ally. Friendly relations, including intensive aid and assistance, have been pledged for all three countries, but only Georgia has received intensive support in the creation of army and security structures. Georgia's current government is considered to be a close partner of the United States, which is advocating for Georgia's accession to NATO, and has tried to defend the country from aggressive Russian attempts to take control. The U.S. has tried to develop friendly political and economic relations with Azerbaijan, trying to prevent the drift of the ruling elite toward closer relations with Russia, and has additionally tried to push Turkey toward better relations with Armenia, so that Armenia's dependence on Russia could be softened.

Turkey historically was actively involved in the South Caucasus. In the new era, after dissolution of the soviet empire it tried to play a positive role in relation to Georgia, supported economically and politically. As regards to its relations with other two states it naturally took Azeri part in the Nagorno-Karabakh conflict and ceased any diplomatic or economic relations with Armenia. Last few years demonstrated Turkish growing regional ambitions, which became especially apparent after Russian-Georgian war. Turkish government, in particular, tried to initiate a so called Caucasian Platform – a political/security dialogue aimed instrument with participation only local actors like Turkey, Russia, Armenia and Azerbaijan. Buy exclusion of EU and USA from the process itself Turkey tried to become a strong (western supported) counterpart of Russia in “managing the Caucasian affairs”. Turkey also tried to improve relations with Armenia even on expense of sharp reaction of the Azeri government. The attempt was not successful yet, but it seems that turkey will continue consultations

#### **The European Union's Caucasian “dance”<sup>1</sup>**

Unlike the above-mentioned big political actors, the European Union has based its relations with South Caucasus nations on the far-reaching ideological objectives of promoting democratic state-building and encouraging conditions favorable to a stronger economic engagement, primarily through trade and investment. Russia in particular and the United States to a large extent are each motivated by geopolitical interests in their foreign policies; the European Union does not ignore such interests, but places more emphasis on other issues, like governance, development, values and democracy. The European Union has no national idea on which it can base its own external policy. Rather, the European Union's policy ambitions are strongly dependent on the commonly agreed values and objectives, driving ideas and forces of European integration, such as Article 6 of the Treaty Establishing the European Union. Consequently any EU strategy is aimed at satisfy the criteria of promoting stability, peace, democracy, a market economy and so on. If these criteria are met, a project is analyzed from the point of view of its humanitarian, political, security, economic, and cultural potential, along with other relevant objectives and targets.

Naturally, the order of consideration of these factors may differ due to their importance in particular cases. For example, in case of any conflict within the proximity of EU borders, security may become a first priority in assessing policy alternatives. Economic incentives in the case of Mediterranean partnerships are usually considered to be a main driving force of cooperation, while the European Union's decision to enlarge toward the east, resulting in the accession of Central and Eastern European states, was motivated first of all by political reasons. In a number of external cases,

---

<sup>1</sup> In the Caucasus, female and male dancing partners never come close enough to embrace each other although their movements are highly synchronized.

the European Union has acted primarily out of humanitarian considerations. However, in all such actions, the European Union is ultimately promoting its own values regionally and worldwide, whether it does so openly or not.

As long as these objectives are practical, and the countries involved agree to cooperate and fully follow EU “instructions,” all other components of European foreign policy can work successfully (such as the fifth wave of enlargement). Otherwise, the European Union faces problems in reaching its external political objectives. Such problems have been evident in EU policy toward Russia, which before the Putin era showed great interest in finding common political ground, and in becoming a credible partner for the European Union. However, during Putin’s administration, Russia has little by little abandoned the idea of following European models of state building, returning instead to Westphalia-style principles in international relations, hostile to external criticism, intervention, conditions or recommendations related to the country’s internal policy.

*Common approach to “post-Soviet space”<sup>2</sup>*

EU policy in the South Caucasus region has been a classic demonstration of its approach to foreign policy. Beginning with the early 1990s, the European Union used traditional instruments to provide aid, financial grants, technical assistance, and other means of assistance proportionally and fairly to the South Caucasian states. The European Union’s approach to post-Soviet countries as a body was similar across this period. The main features of this approach included the use of the unified technical assistance instrument (TACIS),<sup>3</sup> the creation of similar programs like Food Security and Exceptional Financial Assistance, and the development of framework agreements, or Partnership and Cooperation agreements (PCA), as a unified basis for cooperation with all former Soviet republics including Russia.

In 1994, all three states of the Caucasus began negotiating Partnership and Cooperation Agreements, which have since been signed and endorsed, with the same dates for all three. In fact, the agreements were roughly similar, with very narrow differences tied to the specific national circumstances.<sup>4</sup> This was probably the first serious attempt to introduce sub-regional distinctions into agreements with former Soviet states, as Russia, Ukraine, Moldova and Belarus began negotiating their PCAs earlier (1992-1993), and ultimately settling on texts that were slightly different than those offered to the South Caucasian states.

The most important difference in the agreements was a clause allowing consultation on possible free trade agreements (FTA) between the European Union and the three states. The clause was not included in the agreements with Georgia, Azerbaijan or Armenia, despite intensive negotiation efforts by the Georgian delegation.<sup>5</sup> In reality, the inclusion of the FTA clauses appeared to have little practical effect, as in 1999 Ukraine insisted on commencing free-trade consultations with the European Community, and the EC was very strict in rejecting the possibility.

It is also an interesting detail that the Georgian delegation insisted on describing formerly Soviet countries, in the preamble of the agreement, as “those which emerged or reestablished their

---

<sup>2</sup> With the exception of the Baltic states.

<sup>3</sup> TACIS was introduced as an EC financial instrument in 1992.

<sup>4</sup> See: “The South Caucasus: Back and Forward to Europe,” Temuri Yakobashvili & Kakha Gogolashvili, CAP, Center for Applied Policy Research, 2006.

<sup>5</sup> The author of this paper was a member of Georgian PCA negotiation team, between 1994-1996

independence after dissolution of the Soviet Union.” The European Commission delegation nearly agreed to such a formulation, but some member states ultimately proved reluctant to describe any former Soviet country as having “reestablished the independence.” It is difficult to understand the precise reason for this, as the minutes and conclusions of the Council working group meetings were not available to the wider public, but it can be understood as fear on the part of the European Union to perpetuate Russia’s dark legacy into the post-Soviet environment. If the European Union had agreed on this formulation, it would also have required a differentiated approach to different states, as ultimately happened with Baltic States. All the above-mentioned facts prove that the European Union was strongly inclined to treat Georgia and all South Caucasian states in the context of their role as former Soviet Union republics, with some, but not substantial, differences among them.

*Emerging sub-regional differences and new cooperation patterns*

The differences came anyway. The other EU policy, the “Wider Europe - New Neighborhood Initiative,” which was launched in 2003, initially did not envisage the inclusion of Armenia, Azerbaijan and Georgia.<sup>6</sup> This changed in June 2004, when, for several reasons “the Council noted the recommendations of the European Parliament, the Commission, SG/HR and the EU Special Representative for the Southern Caucasus and decided to include Armenia, Azerbaijan and Georgia in the ENP.”<sup>7</sup> Thus, the inclusion of the South Caucasian states in the ENP could be considered as a new stage in the European Union’s engagement in the region. It is important that this decision was made after two important factors appear—Russia’s reluctance to join the European Neighborhood Initiative (which later became the ENP) and Georgia’s Rose Revolution at the end of 2003. The first probably revealed Russia’s ambition to conduct fully independent policy and develop its own strategy and instruments for rebuilding influence over the post-Soviet space. The second fact signaled to the European Union that new perspectives and aspirations inside Georgia might offer greater hope for development and democratic change in the South Caucasus region as a whole.

The EC communication establishing the basis for the Wider Europe Initiative may help explain why the South Caucasus region was not initially included in the ENP. As the official reason stated: “Given their location, the Southern Caucasus therefore also falls outside the geographical scope of this initiative for the time being.”<sup>8</sup> From this communication, we learn that the ENP was envisioned as a practical response to new challenges posed by unprecedented EU enlargement. That enlargement brought the borders of the Union close to the western borders of post-Soviet space. The Caucasus region was not at that stage considered to be a direct EU neighbor. But was this the sole—or a sufficient—reason for excluding South Caucasian states from the policy? Indeed, the Mediterranean, predominantly Arab states, along with Israel, similarly lack a land border with the European Union, but they were included in the policy nonetheless. We can surmise that by that time it had become necessary to include the South Caucasus in the club of the European Union’s closest neighbors, but

---

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Wider Europe— Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors,” Brussels, 11 March, 2003, Com (2003) 104 final.

<sup>7</sup> Council of the European Union, 10189/04 (Press 195), Press Release, 2590th Council Meeting General Affairs and External Relations, Luxembourg, 14 June 2004, p.12

<sup>8</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Wider Europe— Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors,” Brussels, 11 March 2003, Com (2003) 104 final, p. 4.

policymakers still hoped to have Russia as a reliable and non-aggressive partner. It thus appeared more practical to continue working with these countries on the basis of their PCAs, avoiding irritating Russia while still defining a new framework of relations with the important regional actors.

The hope to have Russia as a close partner, and to explore all possibilities together, including (presumably) those affecting the South Caucasian region, was based on the May 2003 EU-Russia St. Petersburg Summit, at which the European Union and Russia agreed to reinforce cooperation by creating four “common spaces.”<sup>9</sup> This summit followed the EC’s March 11 Communication on a Wider Europe, and was obviously an attempt to create a separate bilateral framework for new relations after it became apparent that Russia was resistant to the idea of being considered no more than one of a number of EU neighbors. Further developments showed that Russia’s ambitions lay far in advance of being a simple EU partner, with Russian anxiety increasing due to Western plans to encourage an East-West Energy corridor through the South Caucasus. This would include the construction of the Baku-Erzurum Gas Pipeline, as well as the development of other projects designed to transport hydrocarbons from Central Asia to Europe across the Caspian Sea.

At that time, Russia strongly opposed such ideas, acting to erect different barriers to the solution of disputes on the status of the Caspian seabed among littoral states. The country refused to join the European Energy Charter, and began evidencing a strong desire to remain an independent actor, with the power to dictate its own rules of supply. This fact inspired the European Union to work out a special strategy, the EC Green Paper on energy policy of 2005, which outlined basic targets for energy security.<sup>10</sup> Among these goals was a substantial diversification of oil and gas supply routes in which the South Caucasus would play a major role. Several future pipeline projects that were to go through Azerbaijan and Georgia had already been developed. These projects include the reinforcement of the South Caucasian gas Pipeline (SCP), the Shah-Deniz (planned for completion in 2009-2010), the Trans-Caspian gas Pipeline (TCP) connecting Turkmen and Kazakh gas fields with Europe, and the Nabucco gas pipeline linking Iranian and Caspian pipeline options, which would diversify supplies in Europe by reaching the Austrian hub of Baumgartner. In the last few years, several different options for transporting trans-Caspian hydrocarbons to Europe via the South Caucasus region, the Black Sea and Ukraine have also emerged.

These projects, while highly interesting for Europe, were at odds with Russia’s strategic plans. This was an obvious reason for the European Union to abandon its previously homogeneous approach to the former Soviet region, and include some of these countries in the ENP. The South Caucasus, as a very important region, appeared to be host to controversial interests on the part of both the European Union and Russia. It was thus logical to include all three South Caucasian states in the policy, which allows the European Union to develop a special partnership that may ultimately play a crucial role in the European Union’s energy security.

As time progressed, these sub-regional contexts were further developed by the European Union in new formats. Starting from 2006 (when the action plans with South Caucasian states were signed), EC documents related to the ENP do not mention the South Caucasus in a separate context,<sup>11</sup> but

---

<sup>9</sup> See: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/common\\_spaces/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/common_spaces/index_en.htm) accessed Nov. 18, 2008.

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, “Green Paper, A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy,” Brussels, March 8, 2006.

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighborhood Policy. Brussels, December 4, 2006, com (2006), 726, p. 10.

mainly in the context of the Wider Black Sea region,<sup>12</sup> which includes EU member states, western members of the former Soviet states, the South Caucasus countries and Turkey. Russia is to some extent considered to be part of that regional approach, but in practice plays little or no role in the EU-dominated process of Europeanization. The regional cooperation envisioned in the EU-Georgia ENP Action Plan, endorsed in November 2006, is aimed primarily at projects that deepen joint activities in the Black, Baltic and Caspian Sea areas.

Since the European Union has now become part of the Black Sea region itself, Georgia's active involvement in Black Sea cooperative efforts offers the chance to tighten relations with the European Union, as well as a potentially stable path toward EU integration. The European Union's engagement in cooperative efforts around the Black Sea in the areas of infrastructure development (oil and gas pipelines), security and stability (cooperation on border protection, and anti-terrorist, military, legal and conflict resolution issues), scientific projects, educational development, and environmental projects will inevitably allow the region to develop into a "European area of stability, security and justice."

Another serious step in shaping a new regional scope of cooperation and the European Union's involvement in the wider region of the Eastern Europe and South Caucasus is the emerging Eastern Partnership. Basic outlines of this new initiative were announced at the European Council of May 28, 2008 apparently as a Swedish-Polish response to French President Nicolas Sarkozy's idea of a "Mediterranean Union." There was a similar, although unsuccessful attempt in 2006 to reinforce the Eastern Dimension of the European Neighborhood Policy—the initiative called "ENP plus"—"...a term being used by the current German Presidency, without this being defined in a public document in operational detail".<sup>13</sup> December 3, 2008 EC Communication on Eastern Partnership was approved by the Council. The Prague Summit of 7th of May 2009 has officially launched the new policy. The policy will create better conditions for adopting and implementing concrete projects of cooperation and widen the framework of relations with following key elements like Association Agreements, Free trade agreements, Higher mobility, Energy security, Regional development, Transport and Energy infrastructure, People to people contacts.

It is important to see that the multilateralism proposed by the Eastern Partnership gives the European Union full carte blanche in developing closer trade, economic, political or cultural relations with all or any of its eastern partners, without any "permission" from Russia or any other big actor. This policy is still in the initial stage and it is difficult to ascertain its real prospects.

Looking at the evolution of previous approaches, it appears that the European Union's new role along its eastern border, and all intermediate sub-regional strategies, will ultimately merge into one basic approach, in which—as mentioned in the ENP Strategy Paper—relationships will depend on the concrete performance of the neighboring state and in particular "new contractual links, in the form of

---

<sup>12</sup> For example see: a) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighborhood Policy, Com (2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006 or b) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative", Brussels, 11.04.2007, Com (2007) 160 final.

<sup>13</sup> Michael Emerson, Gergana Noutcheva and Nicu Popescu, "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'", CEPC Policy Brief, No.126, March 2006, p.2.

European Neighborhood Agreements, whose scope will be defined in the light of an evaluation by the Commission of progress in meeting the priorities set out in the Action Plans”<sup>15</sup>

However, the geopolitical importance or political orientation of the country may still influence the rate of rapprochement. Georgia is seen as a country of substantial geopolitical importance for the European Union. At the same time, it has strong European aspirations, and this is not just the view of elites, but the will of the Georgian people.

### **Perception of the European Union in Georgia**

Public opinion polls carried out in Georgia since the mid-1990s have persistently shown very high public trust accorded to European institutions, and substantial interest in European integration. The opinion poll carried out in the country, during the most recent presidential elections (January 2008), asked the population’s view of Georgia’s integration in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) alliance. Seventy seven percent voted in favor of membership.<sup>16</sup> Different sources indicate that the NATO and EU perspectives resonate strongly among the Georgian public consciousness, and this figure may consequently be expanded to the question of Georgia’s further rapprochement with the European Union.

There are, however, some differences between public and governmental views on European policies. In general, public opinion is very pro-European, while there are some factions in the government and ruling elite that are more or less skeptical of the conditions set by the European Union. Not all recommendations provided by EU advisers and EC missions are considered necessary. Divergences that may hinder Georgia’s advancement in the implementation of its ENP Action Plan, and consequently the country’s closer integration with the European Union, basically relate to national economic policy. Such fields as labor code, food safety and phytosanitary control, quality control of industrial goods, competition rules, consumer rights and environmental rules may hinder advancement of institutional ties with European Union. The ENP AP implementation progress report by the European Commission indicated that “...the implementation of the Action Plan has revealed the difficulties in reconciling the government’s drive for a radical reduction of the role of government in the economy and the EU regulatory approach reflected in the Action Plan,”<sup>17</sup> EC reports on the implementation of the EU-Georgia Action Plan of 2007 have been critical in such areas as migration policy, competition policy, the presence of an independent judiciary, labor rights and food safety.<sup>18</sup>

Indeed, it seems increasingly unlikely that the ENP Action Plan, designed to be implemented over five years, with promises by the Georgian government to do so in just three years, will in fact be realized in such a time frame. The government’s ultra-liberal economic policy, taking “deregulation” as a founding principle, has conflicted with ENP Action Plan commitments. There is still a lack of

---

<sup>15</sup>Communication from the Commission, European Neighborhood Policy Strategy Paper, Com (2004) 373 final, Brussels, 12 May2004, p. 9

<sup>16</sup> Source: Report of the Georgian Central Election Commission at: <http://cec.gov.ge/>

<sup>17</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Implementation of the European Neighborhood Policy in 2007,” Progress Report Georgia, SEC(2008) 393, Brussels, 3 April 2008, p. 2.

<sup>18</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Implementation of the European Neighborhood Policy in 2007,” *Progress Report Georgia*, Brussels, 3 April 2008. SEC 2008: 393.

understanding of the importance of compliance with all topics of the Action Plan, if real progress on the way to closer integration with the European Union is desired.

However, the war with Russia, and post-war assistance and intervention by the European Union has produced a strong stimulus for the reconsideration of this policy approach. The announcement “to step up its relations with Georgia, including visa facilitation measures and the possible establishment of a full and comprehensive free trade area as soon as the conditions are met,” most probably will encourage the Georgian government to take a more active and determined approach towards the Europeanization of Georgia’s institutional and regulatory basis.”<sup>19</sup>

### **EU credibility in the post-war environment**

Both the government and public opinion at large favor active EU involvement in issues of conflict resolution. During negotiations over the ENP Action Plan, the Georgian government presented its own version of the draft, in which the European Union was envisioned as playing an important mediation role in the Georgian-Ossetian and Georgian-Abkhazian conflicts. Since that time, the Georgian government has consistently asked to have the European Union more actively involved, seeking support for Georgian positions vis-à-vis Russia. After the August crisis, in which French President Sarkozy’s (in his role as EU president) negotiated a settlement in the Russian-Georgian conflict, expectations of seeing the European Union firmly present in the region have risen. This diplomatic intervention, and the post-war civilian mission deployed in Georgia to monitor Russian troops’ retreat from undisputed territories, have certainly raised EU credibility in Georgian official and non-official circles. The European Union is now perceived more as a power that is able to and interested in guaranteeing democratic freedoms, the sovereign rights of countries, peace and stability.

This belief is not groundless, forged as it was by real activity during the time of crisis. The acting president of the European Council, the president of the European Commission and the high representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) all traveled from Europe to Moscow and Tbilisi several times to stop the aggression against a sovereign country, and to help negotiate peace. During the war, five other presidents of EU member states came to Tbilisi to demonstrate their full support to the Georgian people and to the country’s democratically elected government. Later, more heads of state and governments of EU members, including German Chancellor Angela Merkel, traveled to Tbilisi to express their support and offer promises to defend the country against open aggression. The donor conference organized by Brussels, which pledged \$4.5 billion for post-war reconstruction and rehabilitation of the country, was another strong impetus strengthening optimism toward EU policy in Georgia.

Certainly, the war in Georgia changed the rate of EU activity toward the region, and especially towards Georgia itself. The Union’s engagement in the resolution process may extend at least as long as the EU mission is allowed inside of disputed Georgian territories. This mission, if succeeded will have a monitoring function aimed at ensuring secure conditions for the safe return of Georgian refugees to their homes, a demilitarization of breakaway territories, ongoing peace negotiations and the reestablishment of territorial integrity. This last goal has been very openly expressed by various EU officials and leaders, including High Representative for the CFSP Javier Solana, who in his

---

<sup>19</sup> Extraordinary European Council, Brussels, 1 SEPTEMBER 2008, Council of the EU, 12594/08 CONCL 3, p.4

October 31, 2008 TV interview for France 24 confirmed the EU is strongly determined not to allow the disintegration of Georgia.<sup>20</sup> In other occasions EU has expressed the official view of support of Georgian territorial integrity in number of declarations. The last one was made by EU Swedish Presidency the very day of the release of the report of “Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia” (September 30, 2009) investigating the causes and consequences of the August 2008 war. The EU moderated Geneva talks between conflicting parties, which have started late fall 2008 and continued during winter 2009 still have not brought tangible results. Indeed, this only existing format has potential to develop into real productive talks only if EU continues to be active supporter and mediator.

Unfortunately Russia and the Abkhazian and South Ossetian separatist regimes do not show real interest for the approaching the positions and finding common positions towards number of important issues. They continue resisting the full fledged presence of International Organizations in the conflicting regions, demilitarization and return of refugees. Moreover, Russia started building up military bases in both regions and practically integration the separatist enclaves into the Russian administrative space by abolishing the State borders with them. It is becoming evident that without very strong pressure from side of the EU and other International community actors the just solution of the problem is not expected for a long time.

### **Conclusion**

EU has tried different policy approaches and frameworks to come to a long term strategy towards the South Caucasus – an important geopolitically region on the Eastern corner of Europe. PCA, ENP, TACIS and other policy and assistance instruments were tailored in full compliance with the regional context trying to secure equal conditions for development and Europeanization of Georgia, Armenia and Azerbaijan. New regional framework was attempted to be introduced in 2007 when EU has announced its Black Sea Synergy. Indeed, Eastern Partnership, derived as a specific framework from ENP has marked new approach in treating former soviet space. All three South Caucasus states have been included in this policy as full fledged actors. It seems that SC will no more be treated as a specific region, but as a part of the EU's Eastern Neighborhood, somehow detached from Russia. Forthcoming negotiations on Association Agreements between all three SC states and EU will mark new stage in their rapprochement. Georgia and its neighbors will certainly spend lots of efforts using external and internal resources to get chances for accession to the EU in the foreseeable future. EU, from its side will try to keep them institutionally at the distance, but to bind them economically and politically by granting access to EU markets and facilitating movement of persons across the borders. The close and even exclusive partnership of the EU with Georgia (and probably with other SC neighbors) seems to be inevitable outcome of first years of functioning of the Eastern Partnership policy. The success of that policy and, in particular the active role of Georgia in this cooperation will determine her future chances to join EU.

---

<sup>20</sup> <http://www.france24.com/archive.php>

## თავი II

### საქართველო ევროკავშირის საბარეო პოლიტიკის რაღარზე: ინტერესები და ინსტრუმენტები

კეა აკობია \*

#### შესავალი

ექსტრორდინალური გადაწყვეტილებების და უპრეცედენტო თანამშრომლობის შედეგად, ევროკავშირი სტაბილურობის, მშვიდობის და კეთილდღეობის სივრცედ ჩამოყალიბდა. დღესდღეობით, ევროკავშირი წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მოთამაშეს მსოფლიო პოლიტიკურ არენაზე.

როგორც მჭიდრო ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სამართლებრივ გაერთიანებას, ევროკავშირს აქვს თავისი საგარეო ინტერესები და მათ უზრუნველსაყოფად საჭირო მთელი რიგი ინსტრუმენტები. ევროკავშირის საერთო საგარეო პოლიტიკა და შემდგომ უკვე ევროკავშირის უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა 1999 წლიდან ვითარდება.<sup>21</sup> ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლა კიდევ უფრო გააფართოებს და გააძლიერებს ევროკავშირის ინსტრუმენტებს საგარეო პოლიტიკის წარმართვის სფეროში.

ამ თავში ჩვენ მიმოვიხილავთ საქართველოს ადგილს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკურ რაღარზე 2003 წლიდან დღემდე და შევაფასებთ, ევროკავშირის მიერ სხვადასხვა ინსტრუმენტების გამოყენებით, რამდენად იქნა მიღწეული ევროკავშირის ინტერესები საქართველოსთან მიმართებაში. შევეცდებით დავასაბუთოთ, რომ მის ხელთ არსებული შესაძლებლობების პასიურად გამოყენების გამო, ევროკავშირმა საქართველოსთან მიმართებით, ვერ შესძლო თავისი ინტერესების სრულყოფილად გატარება. ნაჩვენები იქნება, რომ მთელ რიგ კრიტიკულ შემთხვევებში ევროკავშირს შეეძლო უფრო აქტიური და დროული როლი ეთამაშა უკვე არსებულ რესურსებზე

\* სტატიაში გამოთქმული მოსაზრება არის ავტორის პირადი მოსაზრება და არ არის დაკავშირებული იმ ორგანიზაციებთან, რომლებსაც ავტორი წარმოადგენს.

<sup>21</sup> ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განვითარებაზე იხ. აკობია კეა, *ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა*, "ევროპის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა," საქართველოს სტრატეგისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი, 2006 წელი, გვ. 95-115. და აკობია, *ევროკავშირის პოლიტიკა: მიმდინარე საკითხები*, "ევროკავშირის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა: გამოწვევები და პერსპექტივები," საქართველოს სტრატეგისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი, 2007, გვ. 33-49.

დაყრდნობით. ამ ნაშრომში გაზიარებულია მოსაზრება, რომ ევროკავშირის ახალი ინსტრუმენტი – აღმოსავლეთის პარტნიორობა, ისევე როგორც ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში, ევროკავშირის ინტერესების მიღწევის ქმედით საშუალებებს წარმოადგენს. თუმცა, ეს ინტერესები მხოლოდ მაშინ იქნება დაკმაყოფილებული, თუ სრულყოფილად იქნება ამოქმედებული ამ ინსტრუმენტებში ჩადებული პოტენციალი.

### **საქართველო ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის რადარზე: გუშინ და დღეს**

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ორმხრივი ურთიერთობები 1992 წელს, საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ დაიწყო. 1999 წელს გაფორმდა *პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულება*, რომელიც ძალაში 1999 წლის 1 ივლისს შევიდა.<sup>22</sup>

2003 წლიდან ევროკავშირმა რეგიონში უფრო აქტიური როლის თამაში დაიწყო, რასაც ერთმნიშვნელოვნად ხელი შეუწყო 2003 წლის ვარდების რევოლუციამ და შიდაპოლიტიკურ არენაზე განხორციელებულმა დემოკრატიულმა ცვლილებებმა. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების ინტენსიფიკაციის საწინდარი ახალი მთავრობის მიერ ინიცირებული დემოკრატიული რეფორმების ტალღა გახდა. საქართველო ჩაერთო ევროკავშირთან ურთიერთობების უფრო კონკრეტულ და მიზანმიმართულ პოლიტიკაში – ე.წ. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში (ესპ) 2004 წელს. 2006 წლის 14 ნოემბერს ოფიციალურად იქნა მიღებული ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის საქართველოს სამოქმედო გეგმა. 2003 წელს ევროკავშირმა რეგიონში წარგზავნა თავისი *სპეციალური წარმომადგენელი*, რომლის მანდატის ძირითად მიზანს სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში გაფორმებული სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაცია და კონფლიქტების დარეგულირებაში (conflict resolution) წვლილის შეტანა წარმოადგენდა.

გარდა ურთიერთობების ხსენებული ფორმატებისა, აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირი საქართველოს უმთავრესი სავაჭრო პარტნიორია. საქართველოს ვაჭრობის 32%-ს ევროკავშირთან ვაჭრობა შეადგენს.<sup>23</sup>

ევროკავშირი გახლავთ რიგით მეორე დონორი საქართველოსთვის, აშშ-ის შემდეგ. 1992-2004 წლებში ევროკავშირმა სხვადასხვა პროგრამების

<sup>22</sup> იხ. გოგოლაშვილი კახა, *ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა*, “ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მიღმა,” საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი, 2006, გვ. 186-198.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/south-caucasus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/south-caucasus/index_en.htm)

მეშვეობით საქართველოს 420 მილიონი ევრო გამოუყო (TACIS, ECHO, the Food Security Program, EIDHR).<sup>24</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წლის რუსეთის აგრესიამდე და საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციამდე, ევროკომისია კონფლიქტური რეგიონების სარეაბილიტაციო პროგრამებს ასორციელებდა, რომლებიც ამჟამად შეწყვეტილია.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროკავშირის ეგიდით ორგანიზებული დონორთა კონფერენცია 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდგომ საქართველოსთვის დახმარების უზრუნველყოფის მიზნით, რომელზეც ევროკავშირმა საქართველოს 650 მილიონ დოლარამდე გამოუყო. მთლიანობაში, ომის შემდეგ ევროკავშირმა საქართველოს 1 მილიარდი ევროს ოდენობის დახმარება მიაწოდა, ხოლო ჯამში საერთაშორისო საზოგადოებამ 4.5 მილიარდი დოლარის დახმარების კონსოლიდაცია მოახდინა.<sup>25</sup>

დღეისათვის, საქართველო აღმოსავლეთ ევროპის და სამხრეთ კავკასიის დანარჩენ 5 სახელმწიფოსთან ერთად 2008 წლის პრადის სამიტზე მიღებული ევროკავშირის ახალი ინსტრუმენტის – *აღმოსავლეთის პარტნიორობის მონაწილეა*.

ასევე, საქართველოში 2008 წლის ოქტომბრიდან მოქმედებს ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია, რომლის მანდატის უმთავრეს ნაწილს საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის 6 პუნქტიანი ხელშეკრულების შესრულების მონიტორინგი წარმოადგენს. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირმა ითავა ძალიან საპასუხისმგებლო როლი, როდესაც თავის თავზე აიღო ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების მიხედვით, პოლიტიკური დიალოგის მედიატორის როლი რუსეთს და საქართველოს, ასევე ცხინვალის და სოხუმის დე ფაქტო ხელისუფლებებს შორის. უნების დისკუსიების მთავარი თანათავმჯდომარე სწორედ ევროკავშირია, ხოლო 2008 წლიდან ევროკავშირმა შემოიღო „საქართველოში კრიზისის საკითხებზე სპეციალური წარმომადგენლის“ პოსტი, რომელიც გამოცდილ ფრანგ დიპლომატს – პიერ მორელს ჩააბარა.

შესაბამისად, სწორედ ზემოთ ჩამოთვლილი ინსტრუმენტების მეშვეობით ასორციელებს ევროკავშირი საკუთარ ინტერესებს საქართველოში. გარდა ამ ინსტრუმენტებისა, ევროკავშირს და საქართველოს შორის უახლოეს პერიოდში დაიდება სავიზო მიმოსვლის გამარტივების, რეადმისიის, ასევე ასოციაციის ხელშეკრულებები. ეს ფორმატები, პოტენციურ თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებასთან ერთად, კიდევ უფრო გააძლიერებს ევროკავშირის ჩართულობას საქართველოში.

<sup>24</sup> *Pioneering Foreign Policy, the EU Special Representatives*, “The EU Special Representative for South Caucasus”, Chaillot Paper N 106, p. 55. October, 2007

<sup>25</sup> კონფერენციის შესახებ ინფორმაცია იხილეთ: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/georgia/conference/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/index_en.htm)

## ევროკავშირის ინტერესები საქართველოს მიმართ

არ არსებობს რაიმე დოკუმენტი, რომელშიც კონკრეტულად იქნებოდა გაწერილი ევროკავშირის ინტერესების ფოკუსი საქართველოსთან მიმართებაში. თუმცა, შეგვიძლია ვიხელმძღვანელოთ 2003 წლის ევროკავშირის უსაფრთხოების სტრატეგიით და დავადგინოთ საქართველოს მიმართ ევროკავშირის ინტერესთა ჩარჩოები.

აღსანიშნავია, რომ „უსაფრთხოების სტრატეგიის“ მიღებას მიაწერენ პავერ სოლანას, რომელიც მონდომებული იყო, რომ უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტრუმენტის განვითარების პარალელურად, ევროკავშირს ასევე საერთო საფრთხეების და სტრატეგიული მიზნების ამსახველი დოკუმენტი ჰქონოდა. ეს სტრატეგია ინტენსიური სამთავრობათშორისო კონსულტაციების შედეგად 2003 წლის თესალონიკის საბჭოს სხდომაზე იქნა მიღებული. დოკუმენტი გამიზნულად ბუნდოვანია და ხაზავს მხოლოდ ძალიან ზოგად ჩარჩოებს, რომლის ფარგლებში მოიაზრება ევროკავშირის იმ დროისთვის 15 სახელმწიფოს, ხოლო დღეს უკვე 27 სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკური ეროვნული ინტერესები.

სტრატეგია იწვება გლობალური გამოწვევების იდენტიფიცირებით. ამ გამოწვევებს მიეკუთვნება *ომი, კონფლიქტები, ცხოვრების დაბალი დონე, შიმშილობა, არასრულფასოვანი კვება და შიდა*. დოკუმენტი ხაზს უსვამს უსაფრთხოებას, როგორც განვითარების წინაპირობას. გამოყოფილია *კონკურენცია ბუნებრივი რესურსებისთვის, როგორც მომავალი არასტაბილურობის და შესაბამისად, მიგრაციის წყარო. ამათვან, ენერგეტიკული დამოკიდებულება მიზნულია განსაკუთრებულად პრობლემატურ საკითხად.*<sup>26</sup>

მთავარ საფრთხეებად დასახელებულია *ტერორიზმი, მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელება, რეგიონული კონფლიქტები, არშემდგარი სახელმწიფოები, ორგანიზებული დანაშაული.\**

რაც შეეხება სტრატეგიულ მიზნებს, უმთავრეს მიზნად დასახულია *უსაფრთხოების განმტკიცება მეზობელ რეგიონებში (Building Security in neighborhood).*<sup>27</sup> დოკუმენტის მიხედვით, უსაფრთხოების განმტკიცებაში იგულისხმება კარგი მმართველობის მქონე ქვეყნების რკალის შექმნა გაფართოების, თუ სხვა საშუალებების მეშვეობით. მეზობელი რეგიონებიდან პრიორიტეტად დასახელებულია ბალკანეთი. ასევე ნათქვამია, რომ **ევროკავშირმა უნდა გამოიჩინოს უფრო ძლიერი და აქტიური ინტერესი**

<sup>26</sup> A European Security Strategy, A Secure Europe in a Better World, Brussels, 12 December, 2003, pp: 3-4

\* აქცენტები დასმულია ავტორის მიერ.

<sup>27</sup> A European Security Strategy, Ibid., p. 7

**სამხრეთ კავკასიის პრობლემებისადმი** (EU should take a stronger and more active interest in the problems of South Caucasus).<sup>28</sup>

ზემოთ მოყვანილის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ 2003 წლისათვის ევროკავშირს უკვე გააჩნდა მკაფიოდ გამოხატული ინტერესი საქართველოს მიმართ – საქართველოში უსაფრთხოების განმტკიცება, დემოკრატიული მმართველობის ხელის შეწყობისა და საქართველოს პრობლემებისადმი უფრო აქტიური ინტერესის გამოხატვის მეშვეობით.

ამ ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, უპირანი იქნება ვნახოთ, გამოიყენა თუ არა ევროკავშირმა მის ხელთ არსებული ყველა შესაძლო ინსტრუმენტი, რათა უზრუნველყო საკუთარი ინტერესები საქართველოსთან მიმართებაში.

### **ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, როგორც დემოკრატიული განვითარების ხელის შემწყობი ინსტრუმენტი**

2004 წლის 14 ივნისს საქართველო ჩაერთო ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში. თითქმის წელიწადნახევრიანი მოლაპარაკებების შემდგომ, 2006 წლის 14 ნოემბერს, ბრიუსელში, ხელი მოეწერა საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საბჭოს რეკომენდაციების ტექსტს. სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ხუთწლიან პერიოდს და მოიცავს თანამშრომლობის ფართო სპექტრს.

სამეზობლო პოლიტიკა პირდაპირ ეხმაურება ზემოთხსენებულ უსაფრთხოების სტრატეგიას და მიზნად ისახავს დემოკრატიული მმართველობის მქონე ქვეყნების რეალის გაფართოებას ევროკავშირის სამეზობლოში. „პირობითობის პრინციპი, საკითხების კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ჭრილში განხილვა, ფინანსური დახმარების სტრუქტურა – თითქმის იგივეა, რაც გაწვევრიანების წინა სტრატეგიის განხორციელებისას.“<sup>29</sup> თუმცა, ამ ინსტრუმენტს არ ახლავს არც დაძაბული და დროში შეზღუდული დღის წესრიგი, რომლის წინების ქვეშაც მუდმივად იმყოფებიან კანდიდატი სახელმწიფოები, და არც ნათლად გაწერილი სარგებელი (incentive package) ევროკავშირში არათუ გაწვევრიანების პერსპექტივის, არამედ სრულყოფილად ინტეგრაციის თვალსაზრისითაც კი.

სამეზობლო პოლიტიკაში თანდაყოლილი ხარვეზის გამოსწორების მიზნით, 2006 წლის დეკემბერში ევროკავშირის საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება გაეძლიერებინა სამეზობლო პოლიტიკა, რათა მოეხდინა „კეთილდღეობის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების რეალის შექმნა,

<sup>28</sup> Ibid., p. 7

<sup>29</sup> გოგლაშვილი, გვ. 198

რომელიც დაეფუძნება ადამიანის უფლებების, დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფას ევროკავშირის სამეზობლოში.<sup>30</sup>

2007 წელს დამატებითი სამუშაოები ჩატარდა ამ მიმართულებით. გამოვიდა გერმანიის პრეზიდენტობის მოხსენება, რომელშიც იყო მოწოდება სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის გაძლიერებისკენ. 2007 წლის დეკემბერში კომისიამ გამოსცა დოკუმენტი – კომუნიკაცია „ძლიერი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა“. 2008 წლის თებერვალში ევროპული საბჭო მიესალმა კომისიის კომუნიკაციას. შემდგომ პერიოდებში კომისიამ გამოსცა დამატებითი დეტალები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეიძლებოდა სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერება: ეს დეტალები მოიცავდა იდეებს იმის შესახებ, თუ (1) როგორ უნდა მომხდარიყო შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაცია, (2) განვითარებულიყო თანამშრომლობა სამოქალაქო სფეროში (3) გადრმავეულიყო მრავალმხრივი თანამშრომლობა ენერგეტიკის, ტრანსპორტის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სფეროებში და გამარტივებულიყო მოკლევადიანი მგზავრობა და ვიზების გაცემის წესები. ასევე, 2007 წლის აპრილში მიღებული *შავი ზღვის ხინერჯიის* ინიციატივა მოიაზრებოდა, როგორც სამეზობლო პოლიტიკის რეგიონული განხორციელების გაძლიერების მექანიზმი.<sup>31</sup>

მიუხედავად ამისა, სამეზობლო პოლიტიკა ვერ ჩამოყალიბდა როგორც ძლიერი მექანიზმი, რათა მიღწეულიყო თავად ევროკავშირის მიერ დასმული ამოცანა – ევროპაში დემოკრატიის გავრცელების გზით სტაბილურობის და მშვიდობის შენარჩუნება. მათ შორის, კონფლიქტების მოგვარება. უპირველეს ყოვლისა, მექანიზმი აღმოჩნდა დროში საკმაოდ გაწეილი, რაც რეგიონის ზოგიერთი ქვეყნისთვის, მათ შორის, საქართველოსთვის, დიდ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენდა. ზოგადად მიჩნეული იყო, რომ დემოკრატიული ცვლილებების განხორციელება არ იყო დამოკიდებული მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი მთავრობის კეთილ ნებაზე, ან შესაძლებლობებზე. საქართველოს შემთხვევაში, საგარეო საფრთხე და კონფლიქტები, რომელშიც ასევე ჩართული იყო მესამე ძალა, მუდმივად ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენდა. ეს გარემოება, ევროკავშირის ინტერესებიდან გამომდინარე, ევროკავშირის მხრიდან, ბუნებრივია, მოითხოვდა არა მარტო დემოკრატიის განვითარების ინსტრუმენტების ამოქმედებას, არამედ აღნიშნული საგარეო საფრთხის დაბალანსებასაც.

სამეზობლო პოლიტიკაში ასევე არ იყო ჩადებული მკაფიო კრიტერიუმები პარტნიორი ქვეყნების მიერ შესრულებული რეფორმების შესაფასებლად. ამასთან, არ ჩანდა მკაფიო სარგებელი, რომელიც უნდა მოჰყოლოდა სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში განხორციელებულ

<sup>30</sup> European Council Conclusions, December 14-15 2006

<sup>31</sup> სამეზობლო პოლიტიკის ოფიციალური ვებგვერდი: [http://ec.europa.eu/world/enp/welcome\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm)

რეფორმებს. აღნიშნულმა ხარვეზებმა განაპირობა, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი გადაიქცა რეგიონის ქვეყნებისთვის სასურველი რეფორმების განხორციელების ერთ-ერთ ჩარჩოდ, როდესაც ევროკავშირს ბრწყინვალე შესაძლებლობა ჰქონდა ეს ინსტრუმენტი დემოკრატიული რეფორმების დამაჩქარებელ და სრულყოფილად წარმართველ ძალად ექცია.

პრობლემის ნაწილი იყო ისიც, რომ სამეზობლო პოლიტიკა, როგორც რეგიონული ინსტრუმენტი, სათანადოდ ვერ ასახავდა იმ ქვეყნების ამბიციებს, რომლებსაც ევროკავშირთან უფრო სწრაფი და ყოვლისმომცველი ურთიერთობების განვითარება სურდათ.

*ევროპული პოლიტიკის კვლევის ცენტრის* ექსპერტები მაიკლ ემერსონი, გერგანა ნოტჩევა და ნიკუ პოპესკუ სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მყოფ ქვეყნებს 4 ჯგუფად ყოფდნენ:<sup>32</sup> 1. *მონდომებული ქვეყნები* – მოლდოვა, საქართველო, უკრაინა და სომხეთი აღმოსავლეთით, ხოლო მაროკო, ტუნისი, პალესტინა ისრაელი და იორდანია სამხრეთით. 2. *პასიური ქვეყნები* – აზერბაიჯანი, ლიბანი და ეგვიპტე. 3. *ქვეყნები, რომლებმაც უარი თქვეს* სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვაზე – რუსეთი და ალჟირი. 4. *გამოტოვებული ქვეყნები*: ბელარუსი, სირია, ლიბია.<sup>33</sup>

ავტორები მიიჩნევენ, რომ აუცილებელი იყო სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერება და სთავაზობდნენ ბრიუსელს 15 პუნქტიან სამოქმედო გეგმას იმ მიზნით, რომ სამეზობლო პოლიტიკა გამხდარიყო სტრატეგიული ბერკეტი, ნაცვლად გაფართოების „უხეირო ბიძაშვილისა“, რომელმაც ის ჩამოყალიბდა ინსტრუმენტის ინიცირებიდან 2 წელიწადში.<sup>34</sup> რეკომენდაციებს შორის იყო მსურველი ქვეყნებისთვის უფრო დაწინაურებული ასოცირების მოდელის შემუშავება, ასევე, ევროკავშირის ინსტიტუტებში და სააგენტოებში მონაწილეობის საშუალება (მაგალითად, ევროპარლამენტში დამკვირვებლის სტატუსით მიწვევა); ეკონომიკური თანამშრომლობის პერსპექტივის უკეთ წარმოჩენა, მათ შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის სამეზობლო პოლიტიკის ხერხემლად გადაქცევა და ლეგიტიმური მოკლევადიანი მგზავრობისთვის სავიზო პროცედურების გამარტივება და საბოლოო ჯამში სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Michael Emerson, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu, “European Neighbourhood Policy Two Years on: Time Indeed for an ‘ENP plus’”, CEPS Policy brief, No. 126, March 2007.

<sup>33</sup> ავტორები *გამოტოვებულთა* რიცხვს მიაკუთვნებენ ასევე არ აღიარებულ წარმონაქმნებს - აფხაზეთს, სახმრეთ ოსეთს, დნესტრისპირეთს და მთიან ყარაბაღს, ვინაიდან თვლიან, რომ ევროკავშირს ამ რეგიონებშიც უნდა ეთამაშა მნიშვნელოვანი როლი დემოკრატიის გავრცელების თვალსაზრისით.

<sup>34</sup> Emerson., p. 1

<sup>35</sup> Ibid., 12-19.

ცალკე უნდა აღინიშნოს ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის როლი კონფლიქტების მოგვარების საქმეში. ბუნებრივია, დადებითი მოვლენაა ის, რომ სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი პრიორიტეტი *კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით მოგვარებაა*, ხოლო სამოქმედო მიზნებიდან მთელი პუნქტი ეთმობა *საქართველოს კონფლიქტების მოგვარებაში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობას*. სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს საჭირო ქმედებების მთელ სპექტრს, რომელიც უნდა განახორციელონ როგორც ევროკავშირმა, ასევე, საქართველომ. თუმცა, ცალსახაა, რომ ევროკავშირის ჩართულობა არ იყო სრულფასოვანი და ის სავალალო პროცესები, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის და მცოცავი ანექსიის ფორმას იღებდა, როგორცაა რუსეთის მიერ უკანონო პასპორტიზაცია, სეპარატისტული რეჟიმების იარაღით მომარაგება და პოლიტიკური მხარდაჭერა. ეს უკანონო ქმედებები არასათანადოდ იკიცხებოდა ევროკავშირის მიერ, რომ არაფერი ვთქვათ ევროკავშირის მხრიდან აღმკვეთი ღონისძიებების არარსებობაზე.<sup>36</sup>

ინსტიტუციურად, 2008 წლამდე ევროკავშირი კონფლიქტების მედიაციის საკითხში წარმოდგენილი იყო სამხრეთ კავკასიაში სპეციალური წარმომადგენლის ოფისით, რომლის მანდატის დიდი ნაწილი ამ სფეროში კონტრიბუციას და ხელშეწყობას გულისხმობდა.<sup>37</sup> თუმცა, ასევე ცალსახაა, რომ მთელი ამ წლების განმავლობაში საქართველო ითხოვდა საერთაშორისო საპოლიციო მისიის განლაგებას, ვინაიდან არსებული – მხოლოდ რუსეთის შეიარაღებული ძალებისგან დაკომპლექტებული „სამშვიდობო“ კონტინგენტი ვერ ასრულებდა მასზე დაკისრებულ მოვალეობას. მიუხედავად ამისა, ევროკავშირს 2008 წლის აგვისტოს ომამდე სერიოზულად არ განუხილავს ქართული მხარის არც ერთი მოთხოვნა საქართველოში ქმედითი და შედეგზე ორიენტირებული საერთაშორისო მისიის განლაგებასთან დაკავშირებით. სიტუაცია აგვისტოს ომის შემდგომ შეიცვალა და დღეს ევროკავშირს საქართველოში წარმოდგენილი ჰყავს სადამკვირვებლო მისია ევროპის თავდაცვის და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში. ხოლო მისი მონაწილეობა კონფლიქტის დარეგულირების პოლიტიკურ პროცესში უზრუნველყოფილია „საქართველოში კრიზისის საკითხებზე სპეციალური წარმომადგენლის“ ინსტიტუტით. თუმცა, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ მდგომარეობა დღეს გაცილებით უფრო რთულია და გამოწვევებიც უფრო მრავალფეროვანი, რაც ევროკავშირის

<sup>36</sup> Nona Mikhelidze, “Eastern Partnership and Conflicts in the South Caucasus: Old wine in new skins?” Documenti IAI, Istituto Affari Internazionali, 2009, p. 4.

<sup>37</sup> Giovanni Grevi, *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*, “The EU Special Representative for South Caucasus,” Chaillot paper N 106, October, 2007, p: 53-61

შესაძლებლობას მიადწიოს სასურველ შედეგს, უფრო ძნელად განსახორციელებელს ხდის.

### **ავვისტოს ომი და ევროკავშირის როლი**

ავვისტოს ომის შემდეგ ევროპამ გამოავლინა ლიდერის პასუხისმგებლობა და აქტიურად ჩაერთო პროცესებში. სწორედ ევროკავშირის პრეზიდენტი ქვეყნის აქტიური დიპლომატიის მეშვეობით გახდა შესაძლებელი ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ ექვსპუნქტიანი შეთანხმების დადება, რამაც შეაჩერა რუსული აგრესია და თანამდევი სისხლისღვრა საქართველოს არაოკუპირებულ ტერიტორიებზე. ევროკავშირის ადეკვატური მოქმედების შედეგი იყო ასევე 2008 წლის 1 სექტემბრის საბჭოს ექსტრაორდინალური სხდომის მოწვევა, სადაც გადაწყდა, რომ ევროკავშირი მოახდენდა საქართველოსთან ურთიერთობების ინტენსიფიკაციას, ხოლო რუსეთთან არ განაახლებდა მოლაპარაკებებს, სანამ მის მიერ სრულად არ იქნებოდა შესრულებული 12 ავვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულება. ასევე, მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომ ევროკავშირი საქართველოში გამოგზავნიდა სადამკვირვებლო მისიას. გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთ თვეში, რაც ევროკავშირისათვის უპრეცედენტოდ მცირე დროა, ევროკავშირმა საქართველოში მისია განაღვა. დღეისათვის, იმის ფონზე რომ რუსეთმა ცალმხრივი ვეტოს გამოყენებით გააუქმა გაეროს და ეუთოს წარმომადგენლობები საქართველოში, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ერთადერთი დამოუკიდებელი, საერთაშორისო, სადამკვირვებლო ინსტრუმენტი. მისიის საქართველოში მუშაობას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან იგი რუსეთის მხრიდან მომდინარე პროპაგანდის და ვითარების ესკალაციის მცდელობების ერთადერთ შემაფერხებელ მექანიზმს წარმოადგენს.<sup>38</sup>

გარდა ამისა, ავვისტოს ომის შემდეგ, ევროკავშირის ევროპულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება შეექმნა „საქართველოში კრიზისის საკითხებზე“ სპეციალური წარმომადგენლის პოსტი, რომლის მთავარი ფუნქცია იქნებოდა ე.წ. „ჟენევის მოლაპარაკებების“ პროცესის წაყვანა და აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში უსაფრთხოების და სტაბილურობის მისაღწევად, ასევე დევნილი მოსახლეობის დასაბრუნებლად საერთაშორისო დისკუსიების თანათავმჯდომარეობა. 2008 წლის ოქტომბრიდან 2009 წლის ბოლომდე ჟენევის მოლაპარაკებების რვა რაუნდი ჩატარდა. ამ მოლაპარაკებებში ევროკავშირის როლი უმნიშვნელოვანესია. მართალია, თანათავმჯდომარეობა გაეროს და ეუთოს წარმომადგენლებთან ერთად მიმდინარეობს, მაგრამ

<sup>38</sup> ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის როლზე იხილეთ ამავე ნაშრომის მესამე თავი

აღსანიშნავია, რომ ის მცირე პროგრესი, რომელიც ამ მართლაც რომ მიძიმე მოლაპარაკებებში შეინიშნება, სწორედ ევროკავშირის დიდი დამსახურებაა.

ევროკავშირი ასევე მონაწილეობს ჟენევის მოლაპარაკებების მეოთხე რაუნდზე შექმნილი ინციდენტების პრევენციის მექანიზმში. ცხინვალის რეგიონთან დაკავშირებით მოქმედ მექანიზმში ევროკავშირი, სადამკვირვებლო მისიის მეშვეობით, თავმჯდომარის როლს ასრულებს. აფხაზეთის ფრონტთან მიმართებაში კი ევროკავშირი ამ პროცესში გაეროს პარალელურად მონაწილეობს.

თუმცა, ამ დროული და უმნიშვნელოვანესი ქმედებების მიუხედავად, ევროკავშირი ბოლომდე არ ასრულებს ლიდერის ფუნქციებს და არ იყენებს მის ხელთ არსებულ როგორც ინსტიტუციურ, ასევე დიპლომატიურ ბერკეტებს კონფლიქტის გადაჭრის საფრთხეების გასანიჭრებლად. ამის დასტურია თუნდაც ის ფაქტი, რომ ევროკავშირის ინსტიტუტების ათობით დოკუმენტის, მათ შორის, ზემოთ ხსენებული 1 სექტემბრის გადაწყვეტილების მიუხედავად, რომლებიც კრძალავდნენ რუსეთთან ურთიერთობების განახლებას სანამ არ იქნებოდა შესრულებული 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულება, ევროკავშირმა მაინც გადაწყვიტა რუსეთთან ურთიერთობების აღდგენა.<sup>39</sup> მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთს არ შეუსრულებია ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების არც ერთი პუნქტი, 2008 წლის ნოემბრის თვეში ევროკავშირმა რუსეთთან ურთიერთობები მაინც განაახლა, რაც ევროკავშირის მიერ მანამდე გაწეული უდიდესი ძალისხმევითვის საკმაოდ კონტრპროდუქტიული ქმედება აღმოჩნდა. <sup>40</sup> ეს კონტრპროდუქტიულობა, პირველ რიგში, იმაში გამოიხატა, რომ ურთიერთობების აღდგენის შემდეგ რუსეთმა დაკარგა სტიმული შეესრულებინა მთელი რიგი ვალდებულებები, რადგან 12 აგვისტოს ხელშეკრულების არშესრულების ფასი ევროკავშირის მხრიდან წნეხის მოხსნის შემდეგ მისთვის ძალიან დაბალი გახდა.

ასევე, ნათელია ევროკავშირის თავშეკავებული პოზიცია კონფლიქტების მოგვარების სფეროში, იქიდან გამომდინარე, რომ მიუხედავად რადიკალურად შეცვლილი უსაფრთხოების მდგომარეობისა და კონფლიქტების რეგიონის სტატუსის ცვლილებისა სეპარატისტული რეგიონიდან ოკუპირებულ ტერიტორიაზე, ევროკავშირი უარზეა გადახედოს სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის კონფლიქტის მოგვარების კომპონენტს. ბუნებრივია, თავად ფორმულირება არ განაპირობებს ევროკავშირის მოქმედებას ან უმოქმედობას, თუმცა ერთი რამ ცალსახაა, ევროკავშირის შიგნით წევრი სახელმწიფოების არაერთსულოვნება მთელ რიგ საკითხებთან მიმართებაში მთლიანობაში

<sup>39</sup> EU freezes talks with Russia at summit, *Euractiv*, 2 September, 2008. <http://www.euractiv.com/en/foreign-affairs/eu-freezes-talks-russia-summit/article-175031>;

<sup>40</sup> Sarkozy Calls for Restart of EU Russia Talks, *Civil Georgia*, November 8, 2008, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19911>.

აფერხებს ევროკავშირის ერთიანი ქმედების ეფექტურობას, რაც ასევე განაპირობებს ევროკავშირის საერთო მიზნებზე პროგრესის ნაკლებობას. სწორედ ასეა საქართველოს შემთხვევაშიც – ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოსთვის რუსეთთან პარტნიორული ურთიერთობების შენარჩუნება ფასეულობებზე და სამართალზე წინ დგას. რაც განაპირობებს იმას, რომ ერთიანი ქმედება უფრო სუსტია, ვიდრე რეალურად ამის შესაძლებლობა ევროკავშირს გააჩნია.

ამის პარალელურად, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ევროკავშირის დაინტერესება საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ოკუპირებულ ტერიტორიებთან დაკავშირებით სტრატეგიის ჩამოყალიბებაში. ევროკავშირი მჭიდროდ თანამშრომლობს საქართველოს ხელისუფლებასთან იმ მიზნით, რომ საქართველომ შეიმუშაოს სწორი სტრატეგია, რათა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ადამიანებს მიეცეთ განვითარების და ეკონომიკური ზრდის შედეგებით სარგებლობის საშუალება.

### **ადმოსავლეთის პარტნიორობა – სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერება?**

სამეზობლო პოლიტიკასთან დაკავშირებული პრობლემების გამო ევროკავშირმა სრულიად საფუძვლიანად გადაწყვიტა სამეზობლო პოლიტიკის გარდაქმნა. თუმცა, ამ გარდაქმნამ მიიღო, არა ინსტრუმენტის გაძლიერების სახე, როგორც ამას გერმანიის პრეზიდენტობა ვარაუდობდა, არამედ სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ადმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის ახალი ინსტრუმენტის – ე.წ. *ადმოსავლეთის პარტნიორობის შეთავაზების* სახე. ადმოსავლეთ პარტნიორობა შეთავაზებული იქნა ადმოსავლეთ ევროპის ექვსი ქვეყნისთვის – *უკრაინა, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი, აზერბაიჯანი და ბელარუსი*. პარტნიორობა გულისხმობს ევროკავშირთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობას როგორც ორმხრივ, ისე მრავალმხრივ ფორმატში. იგი პარტნიორ სახელმწიფოებს სთავაზობს სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და ღრმა და ყოველისმომცველი სავაჭრო რეჟიმის გაფორმების შესაძლებლობებს (ორი რამ, რაც ყველაზე მოთხოვნადი, მაგრამ ბუნდოვანი და გრძელვადიანი პერსპექტივა იყო სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში). რაც ყველაზე მთავარია, ადმოსავლეთის პარტნიორობა სთავაზობს ქვეყნებს ურთიერთობების უფრო მაღალ დონეზე გადასვლას, *ასოცირების შეთანხმების* დადების გზით. აქედან გამომდინარე, ადმოსავლეთის პარტნიორობა წარმოადგენს მნიშვნელოვნად წინგადადგმულ ნაბიჯს და გაცილებით უფრო დიდი მიზიდულობის ძალა გააჩნია.

თავად ინსტრუმენტის ჩამოყალიბების პროცესი წინააღმდეგობრივობით იყო აღსავსე, რაც კითხვას ბადებს, რამდენად სერიოზულად არის ევროკავშირი განწყობილი, რომ ეს ინსტრუმენტი გახდეს პარტნიორი

ქვეყნების დემოკრატიული გარდაქმნების ლოკომოტივი და მათი ევროპაში ხელახალი რეინტეგრაციის მძლავრი მექანიზმი.

არსებობს ერთმნიშვნელოვანი მოსაზრება, რომ თუ არა 2008 წლის აგვისტოში მომხდარი რუსეთის აგრესია სუვერენული საქართველოს წინააღმდეგ, და საშიშროება, რომ ევროპის კონტინენტზე გაჩნდებოდა უკიდურესი არასტაბილურობის ახალი წყარო, ევროკავშირი დიდხანს არ დაძრავდა აღნიშნულ პროექტს. სწორედ აგვისტოს მოვლენებამდე, 2008 წლის ივლისში, შვედეთის პრემიერ-მინისტრმა, რეინფელდტმა განაცხადა, რომ ევროკავშირმა შეაჩერა აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამა ახალი გამოწვევების წარმოშობის გამო, ხოლო ამ გამოწვევებში ფინანსური კრიზისი და, რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს, კლიმატის ცვლილების პრობლემები დაასახელა.<sup>41</sup> ამის საპირისპიროდ, რუსეთის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებული აგრესიის და ოკუპაციის შემდეგ, ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობების გენერალურმა დირექტორმა ენეკო ლანდაბურუმ განაცხადა, რომ „რუსეთის პოლიტიკის აგრესიული ხასიათი“ მისი მეზობლებისადმი აყენებს ევროკავშირს იმ მდგომარეობაში, როდესაც ევროკავშირისთვის „გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ჩვენს აღმოსავლეთის მეზობლებთან თანამშრომლობის გაძლიერებას.“<sup>42</sup>

ევროკავშირის გადაწყვეტილება – უფრო ძლიერი თანამშრომლობის ჩარჩო შესთავაზოს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს, პირდაპირ ეხმაურება ჯერ კიდევ 2003 წელს ევროკავშირის მიერ დასახულ მიზანს, რომ რეგიონის პრობლემებში უფრო ქმედითი ჩართვის მეშვეობით ევროკავშირმა უნდა მიაღწიოს უსაფრთხო სამეზობლოს შექმნას. თუმცა, ცალსახაა დასკვნა იმის შესახებ, რომ ევროკავშირმა „ერთი წუთით და ერთი ნაბიჯით“ დააგვიანა. ოცდამეერთე საუკუნის ევროპაში ომი, ოკუპაცია და ეთნიკური წმენდა კი არ უნდა იყოს მეტი ჩართულობის განმაპირობებელი, არამედ თითოეული შესაძლებლობა, რომ პოზიტიური ცვლილება განხორციელდეს ერთიანი, თავისუფალი და სტაბილური ევროპის სასარგებლოდ.

## დასკვნა

მომავლის საკითხია, აღმოსავლეთის პარტნიორობა სამეზობლო პოლიტიკასთან ერთად, ისევე როგორც ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში, გადაიქცევა თუ არა მშვიდობის და სტაბილურობის რეფორმების მძლავრ ინსტრუმენტად. ეს, უპირველეს ყოვლისა,

<sup>41</sup> “EU suspends the Eastern Partnership Program, Swedish PM said”, Moldova.org, 3 July 2009, <http://politicom.moldova.org/news/eu-suspends-the-eastern-partnership-program-swedish-pm-said-202231-eng.html>

<sup>42</sup> Lobjakas, Ahto. “Citing Russian ‘Aggression,’ EU Steps Up Neighborhood Plans,” Radio Free Europe/Radio Liberty, 21 January, 2009, [http://www.rferl.org/content/Citing\\_Russian\\_Aggression\\_EU\\_Steps\\_Up\\_Neighborhood\\_Plans/1372874.html](http://www.rferl.org/content/Citing_Russian_Aggression_EU_Steps_Up_Neighborhood_Plans/1372874.html)

დამოკიდებულია ევროკავშირის მიზანმიმართულ ქმედებებზე – დაეხმაროს პარტნიორ სახელმწიფოებს, სრულად გამოიყენოს ამ ინსტრუმენტებში ჩადებული შესაძლებლობები. ბუნებრივია, შემდგომ ჯერი თვითონ პარტნიორ ქვეყანაზეა. დღეისათვის, საქართველო და ევროკავშირი ურთიერთობების უმნიშვნელოვანეს ეტაპზე იმყოფებიან. განხილვის საგანია არა მარტო სავიზო რეჟიმის გამარტივება და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების დადება, არამედ ასევე, საქართველო ესწრაფვის შემჭიდროებულ ვადებში დაიწყოს ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები. ეს უკანასკნელი კი დემოკრატიული განვითარების დამატებითი, მძლავრი მექანიზმი გახდება. რაც შეეხება კონფლიქტების მედიაციას, ეს დემოკრატიის განვითარების ხელშეწყობის განუყოფელი ნაწილია, და ამ სფეროში ევროკავშირის დახმარება ისეთივე შემხვედრი და ქმედითი უნდა იყოს, როგორც დემოკრატიის ხელშეწყობის სფეროში იმისთვის რომ ეფექტურად მიღწეულ იქნას მშვიდობა, სტაბილურობა და დემოკრატია.

### თავი III

#### ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში

სერგი კაპანაძე\*

##### შესავალი

2008 წლის აგვისტოს ომმა, დიამეტრულად შეცვალა ევროკავშირის როლი ევროპასა და მსოფლიოში. თუ აქამდე ევროკავშირი აღიქმებოდა როგორც ზანტი და მოუხეშავი ორგანიზაცია, რომელიც მის ირგვლივ არსებულ კრიზისულ ვითარებებს უხალისოდ და დაგვიანებით პასუხობდა,<sup>43</sup> საქართველოსა და რუსეთის დაპირისპირებამ ევროკავშირის მყისიერი რეაქცია გამოიწვია. ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე 90-იანი წლების დასაწყისში დაწვებულ სისხლისღვრას ევროკავშირმა 5 წელიწადში უპასუხა, საქართველოში რუსეთის შემოჭრას სულ რაღაც 5 დღეში გასცა პასუხი. რა თქმა უნდა, ჯერ კიდევ ბევრი შეკითხვა დარჩა იმის თაობაზე, რამდენად ეფექტური იყო ევროკავშირის ჩართულობა, რამდენად სრულყოფილი და შედეგის მომცემია 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულება, რომელიც ევროკავშირის პრეზიდენტი ქვეყნის – საფრანგეთის შუამავლობით იქნა მიღწეული და რამდენად კარგად ასრულებს თავის ფუნქციებს ევროკავშირის მიერ ძალიან მოკლე ვადაში განთავსებული სადამკვირვებლო მისია. მიუხედავად ამ საკვებით ლეგიტიმური კითხვებისა, ფაქტია, რომ ყველაზე კრიზისულ ვითარებაში საქართველოში ევროკავშირი იმაზე გაცილებით უფრო ეფექტურად ჩაერთო, ვიდრე ეს ოდესმე გაუკეთებია ნებისმიერ სხვა რეგიონში.

ამ სტატიაში შევეცდებით მოკლედ მიმოვიხილოთ ევროკავშირის ერთ-ერთი ეფექტური ინსტრუმენტის – ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის (ესმი) ჩართულობა საქართველოში, მისი ფუნქციები, ასევე თუ რა პერსპექტივები აქვს ამ მისიის განვითარებას და რა დამოკიდებულებაა მის მიმართ საქართველოს მხრიდან.

\* სტატიაში გამოთქმული მოსაზრება არის ავტორის პირადი მოსაზრება და არ არის დაკავშირებული იმ ორგანიზაციებთან რომლებსაც ავტორი წარმოადგენს.

<sup>43</sup> Nicu Popescu, "The EU's Conflict Prevention Failure in Georgia", Central Asia – Caucasus Institute (CACI) Analyst, 10.14.2009, viewed at - <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5198>

### ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის განლაგების წინასტორია

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ ევროკავშირის მაშინდელმა პრეზიდენტმა ქვეყანამ – საფრანგეთმა ითავა მოლაპარაკებები რუსეთის ფედერაციასთან და ევროკავშირის დანარჩენ სახელმწიფოებთან საქართველოში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის განლაგების თაობაზე.

2008 წლის აგვისტოს ომის დაწყებიდან რამდენიმე დღეში საქართველოში ჩამოვიდნენ საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრი ბერნარდ კუშნერი და ფინეთის (მაშინდელი ეუთოს თავმჯდომარე ქვეყანა) საგარეო საქმეთა მინისტრი ალექსანდერ სტუბი. მათი მიზანი იყო რუსეთსა და საქართველოს შორის ცეცხლის შეწყვეტას და ევროკავშირის და ეუთოს როლის გაზრდას მომავალში დაპირისპირების თავიდან ასაცილებლად.<sup>44</sup>

ორი მინისტრის მცდელობა დასრულდა 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულებით, რომელმაც დაავალდებულა რუსეთის ფედერაცია, დაებრუნებინა თავისი შეიარაღებული ძალები 7 აგვისტოს არსებულ პოზიციებზე. ამ ხელშეკრულებით ასევე განისაზღვრა ვალდებულება, რომ დაეშვათ პუმანიტარული ორგანიზაციები კონფლიქტის ზონაში, არ განეახლებინათ ცეცხლი და დაეწყოთ საერთაშორისო დისკუსიები ცხინვალის რეგიონში და აფხაზეთში სტაბილურობის და უსაფრთხოების მოდალობებზე. 12 აგვისტოს ხელშეკრულებაში ასევე გაკეთდა მინიშნება, რომ რუსეთის ჯარს უნდა შეესრულებინა დამატებითი უსაფრთხოების ღონისძიებები „საერთაშორისო მექანიზმის განლაგებამდე“.<sup>45</sup>

2008 წლის 8 სექტემბერს საფრანგეთის პრეზიდენტმა ნიკოლა სარკოზიმ მიადწია შეთანხმებას რუსეთის პრეზიდენტ დიმიტრი მედვედევთან, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე განლაგებული ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია. იმ დროს საქართველოს ტერიტორიის დიდ ნაწილზე ჯერ კიდევ იმყოფებოდა რუსეთის საოკუპაციო ძალები, რომელიც კონტროლს ახორციელებდა არა მხოლოდ ცხინვალის რეგიონსა და აფხაზეთზე, არამედ მათ გარეთ არსებულ ტერიტორიებზეც, რასაც თვითონ ე.წ. „ბუფერულ ზონებს“ უწოდებდა. 8 სექტემბრის გეგმაში მოცემული პირობების შესაბამისად, საქართველოში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის საოპერაციო ფაზა 2008 წლის 1 ოქტომბერს დაიწყო. შეთანხმებაში ეწერა, რომ რუსეთის შეიარაღებული ძალები „სრულად უნდა გავიდეს ზონებიდან, რომლებიც მდებარეობს სამხრეთ ოსეთის და აფხაზეთის მიმდებარე ტერიტორიაზე იმ ხაზებზე, სადაც ის იმყოფებოდა საბრძოლო მოქმედებების დაწყებამდე. ეს გასვლა უნდა განხორციელდეს 10 დღის განმავლობაში ამ ზონებში საერთაშორისო მექანიზმების განლაგებიდან, რაც უნდა მოიცავდეს როგორც

<sup>44</sup> France's Kouchner, OSCE's Stubb head to Moscow for Georgia crisis talks, Forbes, 08.11.08, (ხელმისაწვდომია - <http://www.forbes.com/feeds/afx/2008/08/11/afx5308183.html>)

<sup>45</sup> 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულება (სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებ გვერდზე - [http://embassy.mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=343&info\\_id=1637](http://embassy.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=343&info_id=1637))

მინიმუმ ევროკავშირის 200 დამკვირვებელს, და რაც უნდა განხორციელდეს არაუგვიანეს 2008 წლის 1 ოქტომბრისა“.<sup>46</sup>

2008 წლის 1 სექტემბრის ევროპის საბჭოს რეგარეშე სხდომის დასკვნებზე დაყრდნობით, 2008 წლის 15 სექტემბერს, ევროპის საბჭომ საქართველოში დამოუკიდებელი სამოქალაქო სადამკვირვებლო მისიის დაარსება გადაწყვიტა. ამას წინ უძღვოდა 2008 წლის 11 სექტემბრის წერილი, რომლითაც საქართველოს მთავრობამ თხოვა ევროკავშირს განეთავსებინა მის ტერიტორიაზე ევროკავშირის სამოქალაქო მისია უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროდან (ე.წ. ESDP მისია). სულ რაღაც ორ კვირაში, 1 ოქტომბრისათვის, 22 წევრი სახელმწიფოდან, ევროკავშირმა 200-ზე მეტი დამკვირვებლის გამოგზავნა შეძლო. ეს ევროკავშირის მიერ მისიის აქამდე განხორციელებული ყველაზე სწრაფი წარგზავნა იყო.<sup>47</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ პარალელურად ასევე მიმდინარეობდა მოლაპარაკებები ეუთოს ვარგლებშიც, ეუთოს დამკვირვებლების რიცხვის გაზრდის თაობაზე. განსხვავებით ევროკავშირისგან, ეუთოში 2008 წლის 18 აგვისტოს მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომ ეუთოს დამკვირვებლების რიცხვი მხოლოდ 20 მონიტორით განსაზღვრულიყო.<sup>48</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ იმ დროს რუსეთის შეიარაღებული ძალები ჯერ კიდევ იმყოფებოდნენ ცხინვალის რეგიონის და აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრების გარეთ, ეს გადაწყვეტილება საქართველოს საგარეო პოლიტიკის საკმაოდ დიდი წარმატება იყო, მით უმეტეს, რომ 2008 წლის 18 აგვისტოს ეუთოს მუდმივი საბჭოს გადაწყვეტილებით შეთანხმდა, რომ მონიტორების რიცხვი კიდევ 80 ერთეულით უნდა გაზრდილიყო. საბოლოო ჯამში, როგორც ცნობილია, რუსეთის ძალისხმევით ეუთოს მისიამ მონიტორების ჩათვლით 2008 წლის დეკემბერში და 2009 წლის მაისში მთლიანად შეწყვიტა მოქმედება.<sup>49</sup>

ევროკავშირის შედარებითი წარმატებულობა საქართველოში სწორედ იმით არის განპირობებული, რომ რუსეთს არ გააჩნია პირდაპირი ვეტოს უფლება ევროკავშირის გადაწყვეტილებებზე. შესაბამისად, საქართველოსთვის დღეს ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ერთ-ერთი ყველაზე რეალური ინსტრუმენტი უსაფრთხოების და სტაბილურობის შესანარჩუნებლად.

ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მანდატია 12 აგვისტოსა შეთანხმების და 8 სექტემბრის საიმპლემენტაციო გეგმის შესრულების მონიტორინგი, რაც მოიცავს რუსული და ქართული შეიარაღებული ძალების კონფლიქტის დაწყებამდე დაკავებულ პოზიციებზე დაბრუნებას.<sup>50</sup> მისიას ასევე, ბოლოდროინდელი კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ მიდამოში, მდგომარეობის სტაბილიზაციისა და ნორმალიზაციის

<sup>46</sup> “ახალი შეთანხმება ძალაშია”, *საინფორმაციო პორტალი სვილ ჯორჯია* - civil.ge, 2008 წლის 8 სექტემბერი, (ხელმისაწვდომია - <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=19438&search>)

<sup>47</sup> ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი (ხელმისაწვდომია - [http://www.eumm.eu/en/about\\_eumm](http://www.eumm.eu/en/about_eumm))

<sup>48</sup> Decision No 861, Increasing the Number of the Military Monitoring Officers in the OSCE Mission to Georgia, PC.DEC/861, 19 August, 2008 (ხელმისაწვდომია - [http://www.osce.org/documents/pc/2008/08/32615\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/2008/08/32615_en.pdf))

<sup>49</sup> საქართველოში ეუთოს ყოფილი მისიის ვებ-გვერდი (ხელმისაწვდომია - <http://www.osce.org/georgia>)

<sup>50</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; *Official Journal of the European Union*, L 248/26, 17.09.2009, Article 2. (ხელმისაწვდომია - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>);

ხელშეწყობა, ქართული საპოლიციო ძალების განთავსების და ყველა მხარის მიერ ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის მონიტორინგი ევალება.<sup>51</sup>

ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მანდატი ფარავს საქართველოს მთელს ტერიტორიას.<sup>52</sup> იგი შეუიარაღებელი სადამკვირვებლო მისიაა, რომელსაც არ გააჩნია აღმასრულებელი ძალაუფლება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ხელისუფლება აგრძელებს ევროკავშირისგან აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე საპოლიციო მისიის განლაგების მოთხოვნას, ჯერ-ჯერობით ეს ვერ ხერხდება ამ საკითხზე რუსეთის ძალზედ ხისტი პოზიციის გამო.

ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მანდატში ცალსახად წერია, რომ ის მოქმედებს საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე. მიუხედავად ამისა, ჯერ-ჯერობით მისია ვერ ახერხებს რუსეთის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლას. რუსი პოლიტიკოსები და მათი მარიონეტული რეჟიმის წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ვერ შეევა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში, სანამ არ მოახდენს მანდატის ტექსტის ცვლილებას. ბუნებრივია, იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირი არ აღიარებს საქართველოს ოკუპირებული რეგიონების დამოუკიდებლობას და აქტიურად ატარებს არ-აღიარების პოლიტიკას საერთაშორისო არენაზე, მანდატის ამ კუთხით შეცვლა მოსალოდნელი არ არის. შესაბამისად, ესმი-ს განლაგება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე რჩება იმ საკითხად, რაზეც საერთაშორისო თანამეგობრობამ ჯერ კიდევ უნდა მოძებნოს კონსენსუსი რუსეთის ფედერაციასთან.

#### **ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ფუნქციები**

სულ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიაში დასაქმებულია 310 მოქალაქე ევროკავშირის სხვადასხვა ქვეყნებიდან. ყველაზე დიდი წარმომადგენლობა აქვთ გერმანიას (45) და საფრანგეთს (34).

<sup>51</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; *Official Journal of the European Union*, L 248/26, 17.09.2009, Article 2. (ხელმისაწვდომია - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>);

<sup>52</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; *Official Journal of the European Union*, L 248/26, 17.09.2009, Article 2. (ხელმისაწვდომია - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>);

წარმგზავნი ქვეყანა	მონიტორების რიცხვი
ავსტრია	4
ბელგია	1
ბულგარეთი	13
ჩეხეთი	12
დანია	9
ესტონეთი	3
ფინეთი	26
საფრანგეთი	34
გერმანია	45
საბერძნეთი	11
უნგრეთი	6
ირლანდია	4
იტალია	20
ლათვია	2
ლიტვა	6
ლუქსემბურგი	2
მალტა	2
ნიდერლანდები	8
პოლონეთი	24
პორტუგალია	1
რუმინეთი	21
სლოვაკეთი	4
სლოვენია	2
ესპანეთი	10
შვედეთი	24
დიდი ბრიტანეთი	16
<b>სულ</b>	<b>310</b>

ცხრილი 1: დამკვირვებელთა რაოდენობა ქვეყნების მიხედვით<sup>53</sup>

<sup>53</sup> მოწოდებულია ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მიერ  
38

ევროკავშირის მონიტორები განლაგებულნი არიან თბილისში, მცხეთაში, გორში, ზუგდიდში და ხაშურში, საიდანაც ისინი ახორციელებენ თავიანთ სადამკვირვებლო ფუნქციებს. 30 ნოემბრამდე მისიას ასევე გააჩნდა საველე ოფისი ფოთში, მაგრამ იქიდან რუსული შეიარაღებული ძალების გასვლის შემდეგ, ეს ოფისი დაიხურა. ამ სტატიის წერის მომენტისათვის მონიტორების განლაგება ზემოთ ნახსენებ გეოგრაფიულ პუნქტებში იყო შემდეგი:

<b>თბილისი/მცხეთა:</b>	65; შვედეთი, რუმინეთი, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, პოლანდია, ჩეხეთი, იტალია, ბულგარეთი;
<b>გორი:</b>	69; საფრანგეთი, პოლონეთი, ბულგარეთი, მალტა, იტალია, ლატვია, ლუქსემბურგი, დანია;
<b>ზუგდიდი:</b>	68; იტალია, გერმანია, ჩეხეთი, ბულგარეთი, შვედეთი, ფინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ლიტვა;
<b>ხაშური:</b>	48; იტალია, ესპანეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი, ესტონეთი, ლატვია, უნგრეთი, ავსტრია, დანია, ფინეთი, ნიდერლანდები.

ცხრილი 2: დამკვირვებელთა განლაგება საქართველოში <sup>54</sup>

თავისი მოქმედების პირველი ექვსი თვის განმავლობაში ესმი-მ განახორციელა 2700-ზე მეტი პატრულირება, საიდანაც 400-მდე განხორციელდა ღამით. ესმი 24 საათის განმავლობაში ოპერირებს და საშუალოდ დღე-ღამეში ოცამდე პატრულირებას ახორციელებს.<sup>55</sup> ეს ძალიან შთამბეჭდავი ციფრია, თუ შევადარებთ აქამდე საქართველოში მოქმედი სხვა ორგანიზაციების ანალოგიურ მონაცემებს.

ესმი-ს მონიტორინგის ჯგუფები სამ არაფორმალურ ფუნქციურ ჯგუფშია გადანაწილებული. პირველი ჯგუფის მთავარი ამოცანაა იძულებით გადაადგილებულ პირთა თემატიკაზე მუშაობა და პუმანიტარული საკითხები, მეორე ჯგუფი დაკავებულია საპოლიციო, მართლმსაჯულების ადამიანის უფლებების საკითხებით, ხოლო მესამე ჯგუფი სამხედრო საკითხებზე მუშაობს. ამ ფუნქციების კარგად შესრულებას ხელს უწყობს ისიც, რომ ესმი-ს შესაბამისი გამოცდილებისა და ცოდნის მქონე მონიტორები ჰყავს. შესაბამისად, სამოქალაქო გამოცდილების მქონე მონიტორები პირველ ამოცანაზე არიან კონცენტრირებულნი, საპოლიციო და სასაჯელაღსრულების გამოცდილების მქონეები – მეორე ფუნქციაზე, სამხედრო გამოცდილების მქონე მონიტორები კი მესამე ფუნქციაზე.

მანდატის მიხედვით სადამკვირვებლო მისიას აქვს ოთხი მთავარი ფუნქცია: სტაბილიზაცია, ნორმალიზაცია, ნდობის აღდგენა და ინფორმაციის მიწოდება.<sup>56</sup>

**სტაბილიზაცია:** მისიის ფუნქციაში შედის ადგილზე სტაბილიზაციის პროცესთან დაკავშირებული სიტუაციის მონიტორინგი და ანალიზი იმისა, თუ რამდენად არის მდგომარეობა 12 აგვისტოს შეთანხმების და 8 სექტემბრის საიმპლემენტაციო გეგმის შესაბამისი. ამასთან, ესმი-ს მასტაბილიზებელი ფუნქცია

<sup>54</sup> მოწოდებულია ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მიერ

<sup>55</sup> მოწოდებულია ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მიერ.

<sup>56</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; *Official Journal of the European Union*, L 248/26, 17.09.2009, Article 2. (ხელმისაწვდომია - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>);

ასევე მოიცავს ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო ჰუმანიტარული კანონის დარღვევების საკითხებს.<sup>57</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელი წლის განმავლობაში უსაფრთხოების თვალსაზრისით სიტუაცია გაუმჯობესდა, ადმინისტრაციული საზღვრების მიმდებარე ტერიტორიებზე, სხვადასხვა ინციდენტების შედეგად ჯერ კიდევ იღუპებიან პოლიციელები და მშვიდობიანი მოსახლეობა. 2008 წლის ომის შემდეგ საქართველოს ოკუპირებული რეგიონების მიმდებარე ტერიტორიებზე დაიდუპა 23 ადამიანი, მათ შორის 13 სამართალდამცავი. სულ 2008 წლის ომის შემდეგ ამ რეგიონებში 200-ზე მეტი ინციდენტი მოხდა, რაც ნათლად მეტყველებს იქ არსებულ მოწყველად უსაფრთხოების გარემოზე.<sup>58</sup>

ბუნებრივია ესმი-მ ძალიან დიდი როლი შეასრულა ვითარების სტაბილიზაციაში. მიუხედავად ამისა, ამ ფუნქციის სრულად შესასრულებლად აუცილებელია, რომ ესმი-მ მოახერხოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შეღწევა და იქ არსებული უსაფრთხოების და ჰუმანიტარული სიტუაციის მონიტორინგი. ამ პოზიციაზე არის არა მხოლოდ საქართველო, არამედ მთელი საერთაშორისო საზოგადოება, რაც კარგად ჩანს ევროკავშირის, ევროსაბჭოს და სხვა საერთაშორისო აქტორების განცხადებებში.<sup>59</sup>

**ნორმალიზაცია:** ამ ფუნქციაში შედის მმართველობის, კანონის უზენაესობის და საჯარო წესრიგის მდგომარეობის, ასევე სატრანსპორტო კვანძების, ენერჯო ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების და იძულებით გადაადგილებული პირების დაბრუნების პროცესის მონიტორინგი და ანალიზი.

სადამკვირვებლო მისიისთვის ეს ფუნქცია პირდაპირ კავშირშია სტაბილიზაციის ფუნქციასთან. ამასთან, ამ ფუნქციის სრულფასოვნად გამოყენების შემთხვევაში, ესმი-ს როლი საქართველოში საკმაოდ გაიზრდება.

**ნდობის აღდგენა:** ეს ფუნქცია გულისხმობს დაძაბულობის შემცირების ხელშეწყობას მხარეებს შორის კონტაქტის დამყარების და გაადვილების გზით. აღსანიშნავია, რომ ესმი-სთვის ეს არის ყველაზე რთული ფუნქცია, რომელიც არ არის

<sup>57</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; *Official Journal of the European Union*, L 248/26, 17.09.2009, Article 3. (ხელმისაწვდომია - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>);

<sup>58</sup> მაგ. იხ. CNN News, "Georgia Police Officer Slain near Russian checkpoint", September 10, 2008 (ხელმისაწვდომია - <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/09/10/russia.georgia.main/index.html>); Radio Free Europe / Radio Liberty, "Explosion Kills two Georgian Police Officers; EU urges calm", November 10, 2008 (ხელმისაწვდომია - [http://www.rferl.org/content/Blast\\_Kills\\_Georgian\\_Police\\_Officers\\_EU\\_Urges\\_Calm/1340124.html](http://www.rferl.org/content/Blast_Kills_Georgian_Police_Officers_EU_Urges_Calm/1340124.html)); საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 23 ივნისის განცხადება (ხელმისაწვდომია - [http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=59&info\\_id=10540](http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=59&info_id=10540));

<sup>59</sup> მაგ. იხ. ევროკავშირის განცხადება ეუთოს მუდმივ საბჭოზე, 2009 წლის 3 სექტემბერს (ხელმისაწვდომია - <http://www.se2009.eu/en/2.543/2.578/2.674/2.677/1.13217>); ასევე, იხ. ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია 1648 (2009) (ხელმისაწვდომია - <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/t09/ERES1648.htm>); საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2009 წლის 23 ივნისის განცხადება (ხელმისაწვდომია - [http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=59&info\\_id=10540](http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=59&info_id=10540)); ეუთოში აშშ-ის მისიის განცხადება ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ხელმძღვანელის პან-იორგ ჰაბერის პასუხად 2009 წლის 11 თებერვალს (ხელმისაწვდომია - [http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st\\_021109\\_eumm.pdf](http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st_021109_eumm.pdf));

დამოკიდებული მხოლოდ მის მიერ მანდატის ეფექტურად განხორციელებაზე. ამ მხრივ აღსანიშნავია ესმი-ს როლი რუსეთის შეიარაღებული ძალების და საქართველოს შეიარაღებული ძალების წარმომადგენლების კონტაქტის უზრუნველყოფის მხრივ სოფ. პერეესა და ჯრიაში. ასევე აღსანიშნავია, ესმი-ს მონაწილეობა ინციდენტების პრევენციისა და რეაგირების მექანიზმებში.<sup>60</sup>

როგორც ცნობილია, უნევის მოლაპარაკებების მეოთხე რაუნდზე, 2009 წლის 18-19 თებერვალს შეთანხმდა ე.წ. იპრმ-ები (ინციდენტების პრევენციის და რეაგირების მექანიზმები), რაც მომავალში ინციდენტების თავიდან აცილების მიზნით, ადგილზე ეფექტური კონტროლის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირების პერიოდულ შეხვედრებს გულისხმობს.<sup>61</sup> ამ შეხვედრებში მონაწილეობას იღებენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები, ასევე რუსეთის საოკუპაციო ძალების წარმომადგენლები და ცხინვალის მარიონეტული რეჟიმის წევრები. ეს შეხვედრები, რომელიც იმართება როგორც აფხაზეთთან, ისე ცხინვალის რეგიონთან მიმართებაში, ტარდება საქრთავის ორგანიზაციების (ევროკავშირი, ეუთო, გაერო) ეგიდით. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ორივე მექანიზმის შეხვედრაში მონაწილეობს.

ნდობის აღდგენის მანდატის ერთ-ერთ მექანიზმად უნდა ჩაითვალოს ესმი-ს მიერ საქართველოს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებთან ხელმოწერილი ურთიერთგაგების მემორანდუმები, რომლის მიხედვით ესმი-ს საშუალება ეძლევა მონიტორინგი გაუწიოს საქართველოს შეიარაღებული ძალების და პოლიციის მოძრაობას ცხინვალის რეგიონის და აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრების მიმდებარე ტერიტორიებზე. ამავე მემორანდუმებით ქართულმა მხარემ აიღო ვალდებულება წინასწარ შეატყობინოს ესმი-ს მსხვილი გადაადგილებების შესახებ. როგორც ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში ნახავთ, ესმი აფასებს საქართველოს ხელისუფლების მიერ მასთან მჭიდრო თანამშრომლობას.

აქვე აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური მექანიზმი ესმი-ს არ გააჩნია ადმინისტრაციული საზღვრის მეორე მხარეს. შესაბამისად, ესმი ვერ ახორციელებს კონტროლს რუსეთის შეიარაღებული ძალების და ცხინვალის და სოხუმის მარიონეტული რეჟიმების კონტროლის ქვეშ მყოფი შეიარაღებული ფორმირებების მოძრაობაზე. ყოველივე აქედან გამომდინარე, მისიის ის ფუნქცია, რომელიც ნდობის აღდგენას ითვალისწინებს, ბოლომდე ვერ სრულდება.

**ინფორმაციის გავრცელება:** ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის კიდევ ერთი მიზანია ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის საქართველოში ადგილზე არსებული მდგომარეობის შესახებ ობიექტური ინფორმაციის მიწოდება. ეს დამოუკიდებელი ინფორმაცია ბრიუსელსა და ევროპულ დედაქალაქებში გადაწყვეტილებების მიღების მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> “Head of EUMM: Dvani Meeting Held in Positive Atmosphere”, News Portan Civil Georgia – civil.ge, 15 August, 2009 (ხელმისაწვდომია - <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=21369>)

<sup>61</sup> ინციდენტების პრევენციის და მათზე რეაგირების მექანიზმები, საინფორმაციო პორტალი სივილ ჯორჯია – civil.ge. (ხელმისაწვდომია - <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=20495>)

<sup>62</sup> ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მანდატი და სტრატეგია, ესმი-ს ოფიციალური ვებ-გვერდი, (ხელმისაწვდომია - [http://www.eumm.eu/ge/about\\_eumm/eumms\\_mandate](http://www.eumm.eu/ge/about_eumm/eumms_mandate))

ინფორმაციის მიწოდებას ევროკავშირის სახელმწიფოებისთვის ესმი ახორციელებს რუტინული მოხსენებების სახით. საქართველოში მოქმედების პირველი ექვსი თვის განმავლობაში, 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან მისიას ბრიუსელისთვის მიწოდებული ჰქონდა 50 ყოველდღიური მოხსენება, 22 ყოვეკვირეული მოხსენება და 1 ექვსთვიანი მოხსენება. მოხსენებების მიწოდება ბრიუსელისთვის დღესაც დაახლოებით იგივე სიხშირით მიმდინარეობს.

მოკლედ რომ ვთქვათ, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია რუსეთის და საქართველოს მიერ 12 აგვისტოსა და 8 სექტემბერს დადებული სამშვიდობო შეთანხმებების შესრულების მონიტორინგს ახორციელებს. მოცემულთან მიმართებაში, ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ნაბიჯს რუსეთის შეიარაღებული ძალების სამხრეთ ოსეთისა და აფხაზეთის მიმდებარე ტერიტორიიდან გასვლა წარმოადგენს.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის საქმიანობა სცილდება მხოლოდ სამშვიდობო შეთანხმების შესრულების მონიტორინგს. ქვეყანაში ყოფნით მისია ხელს უწყობს ადგილზე სიტუაციის ნორმალიზაციასა და სტაბილიზაციას. ამასთან, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ამზადებს ანგარიშს ადამიანის უფლებების საკითხებზე, საერთაშორისო ჰუმანიტარული კანონის და კანონის უზენაესობის პატივისცემასა და უსაფრთხოების სიტუაციაზე. ანგარიშები ასევე მოიცავს იძულებით გადაადგილებული პირების და ლტოლვილების დაბრუნებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.<sup>63</sup>

### **ესმი-ს განსხვავება საქართველოში აქამდე მოქმედი სხვა მისიებისგან**

საქართველოში უკანასკნელი 18 წლის მანძილზე წარმატებით ფუნქციონირებდა გაეროს (1993-2009) და ეუთოს (1992-2008) სადამკვირვებლო მისიები. სხვადასხვა დროს საქართველოში მოქმედებდა ეუთოს საზღვრის მონიტორინგის მისია (1999-2004), ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისია (2004-2005), და ევროკავშირის საზღვრის მხარდაჭერის მისია (2005-დღემდე). საქართველოს ამგვარ მისიებთან ურთიერთობის საკმაოდ დიდი და ხანგრძლივი გამოცდილება აქვს, მაგრამ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ფუნდამენტურად განსხვავდება ამ მისიებისგან.

ძირითადი განსხვავება ესმი-ს და ეუთოსა და გაეროს შესაბამის მისიებს შორის მდგომარეობს ამ მისიების მოქმედების გეოგრაფიულ არეალში, ფუნქციებში და მისიის პერსპექტიულობაში.

გაეროს სადამკვირვებლო მისიას და ეუთოს მისიას საქართველოში საკმაოდ შეზღუდული გეოგრაფიული არეალები ჰქონდათ. ასე მაგალითად, გაეროს სადამკვირვებლო მისიის ფუნქციონირება შეზღუდული იყო მხოლოდ აფხაზეთის და მის მიმდებარე ტერიტორიაზე და პირდაპირ იყო მიბმული მხარეების მიერ მოსკოვის ხელშეკრულების შესრულებაზე. შესაბამისად, UNOMIG-ს შეეძლო თავისი ფუნქციები განეხორციელებინა მხოლოდ მდ. ენგურიდან 24 კმ-იან მონაკვეთში მდინარის ორივე მხარეს. ეს კი იმას ნიშნავდა, რომ გაეროს სადამკვირვებლო

<sup>63</sup> ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მანდატი და სტრატეგია, ესმი-ს ოფიციალური ვებ-გვერდი, (ხელმისაწვდომია - [http://www.eumm.eu/ge/about\\_eumm/eumms\\_mandate](http://www.eumm.eu/ge/about_eumm/eumms_mandate))

მისიას არ ჰქონდა უფლება ადერიცხა და, შესაბამისად, დაეგმო, ან სხვაგვარად გააკეთებინა კომენტარი ამ ზონის გარეთ მიმდინარე სამხედრო, თუ სხვა სახის ქმედებებზე.<sup>64</sup>

იგივე შეზღუდვა გააჩნდა საქართველოში ეუთოს სადამკვირვებლო მისიასაც. ეუთოს მისიის მანდატის მიხედვით იგი ძირითადად ჩართული იყო ქართულ-ოსური კონფლიქტის დარეგულირების სფეროში. მისი მოქმედების არეალი მიბმული იყო ერთობლივ სამშვიდობო ძალებზე, რომელთა მოქმედების არეალი, როგორც ცნობილია, ცხინვალის რეგიონის მხოლოდ ნაწილზე ვრცელდებოდა. აფხაზეთთან მიმართებაში ეუთოს მისიის როლი ძალზედ შეზღუდული იყო და მხოლოდ გაეროს სადამკვირვებლო მისიასთან კავშირის დამყარებით შემოიფარგლებოდა.<sup>65</sup>

განსხვავებით ეუთოს და გაეროს მისიებისგან, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოს მიუღეს ტერიტორიაზე მოქმედებს და მისი ფუნქციები მთელს ტერიტორიაზე ვრცელდება. მიუხედავად ამისა, ასევე ეუთოსგან და გაეროსგან განსხვავებით, ევროკავშირის დამკვირვებლებს არ უშეუბნებენ ცხინვალის რეგიონსა და აფხაზეთში, რაც იმას ნიშნავს, რომ ევროკავშირი ვერ ახდენს თავისი ფუნქციების სრულ იმპლემენტაციას. თუ აქამდე გაეროს და ეუთოს მისიების საქართველოში ყოფნის დროს არსებობდა ე.წ. „შრომის დანაწილება“ (გაერო მუშაობს აფხაზეთზე, ეუთო – ცხინვალის რეგიონზე), ამჟამად ეს შრომის დანაწილება ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიასთან მიმართებაში არარელევანტურია.

ასევე განსხვავებულია ამ მისიების შესაძლებლობებიც, რაც მათი მანდატებიდან გამომდინარეობს. გაეროს სადამკვირვებლო მისია საშუალოდ 160 დამკვირვებლისგან შედგებოდა, რომელთა ფუნქციას მოსკოვის ხელშეკრულების და დსთ-ის სამშვიდობო ძალების მიერ მანდატის შესრულებაზე მონიტორინგი შეადგენდა. ამასთან, როგორც აღვნიშნეთ, ეს მონიტორები მხოლოდ აფხაზეთთან მიმართებაში მუშაობდნენ. ეუთოს მისიის შემთხვევაში კი საქმე გაცილებით უარესად იყო, რადგან ეუთოს მხოლოდ 8 დამკვირვებელი ჰყავდა ცხინვალის რეგიონში. მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში საქართველოს და აშშ-ის დელეგაციები ეუთოში სერიოზულად აყენებდნენ მონიტორების რიცხვის 5-ით გაზრდის და ცხინვალის რეგიონში დიდი გუფთას ხიდზე (სტრატეგიული ადგილი, რომლის გავლა აუცილებელია როკის გვირაბიდან ცხინვალში მოსახვედრად) და როკის გვირაბთან მონიტორების დაყენების საკითხს, ეს საკითხი მუდამ იბლოკებოდა რუსეთის ვეტოს გამო.<sup>66</sup>

განსხვავებით ამ მისიებისგან, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია შედგება 300-ზე მეტი დამკვირვებლისგან. ასევე განსხვავებულია ესმი-ს ფუნქციები, რის შესახებაც ზემოთ ვისაუბრეთ. ეუთოს მისიის ფუნქციები საქართველოში გაცილებით ფართო იყო და ეუთოს საქმიანობის სამივე კალათას (სამხედრო-პოლიტიკური, გარემოსდაცვითი-ეკონომიკური და ადამიანური) მოიცავდა. ესმი-ს ფუნქცია კი მხოლოდ სადამკვირვებლოა, რაც არ აძლევს მას საშუალებას სხვა

<sup>64</sup> Mandate of the UN Observer Mission to Georgia, <http://www.unomig.org/glance/mandate/>;

<sup>65</sup> Mandate of the OSCE Mission to Georgia, <http://www.osce.org/georgia/13203.html>.

<sup>66</sup> Mandate of the UN Observer Mission to Georgia, <http://www.unomig.org/glance/mandate/>); ასევე იხ. Mandate of the OSCE Mission to Georgia, <http://www.osce.org/georgia/13203.html>)

მნიშვნელოვან თემებში (მაგალითად პოლიტიკური მოლაპარაკებების წარმოების მანდატი აფხაზეთთან და ოსებთან) მიიღოს მონაწილეობა.

ერთი ფუნდამენტური განსხვავება ადრინდელ მისიებს და ესმი-ს შორის მის მიერ ინფორმაციის მიწოდების პრაქტიკას უკავშირდება. ეუთოს მისიის მოხსენებები, რომლებიც ასევე საკმაოდ ხშირი ინტენსივობით გამოდიოდა (კვირაში რამდენიმე დღიური მოხსენება და ყოველკვირეული “აქტივობის მოხსენება”) ვენაში იგზავნებოდა და ეუთოს ყველა სახელმწიფოსთვის იყო ხელმისაწვდომი. ამ მოხსენებებით ასევე სარგებლობდა ქართული მხარეც, რომელსაც შეეძლო მოხსენებებზე დაყრდნობით გაეანალიზებინა ცხინვალის რეგიონში არსებული ვითარება. შესაბამისად, გავრცელების გეოგრაფიული არეალის თვალსაზრისით ყველაზე ეფექტური სწორედ ეუთოს მისიის მოხსენებები იყო.

გაეროს მოხსენებებს ერთი დიდი მინუსი ჰქონდა – არ იყო ხელმისაწვდომი ფართო საზოგადოებისთვის, მათ შორის გაეროს წევრი სახელმწიფოებისთვის. მექანიზმის მიხედვით, მოხსენებები ჯერ ეგზავნებოდა საქართველოში გაეროს სადამკვირვებლო მისიის ხელმძღვანელობას, შემდეგ კი ნიუ იორკში მდებარე გაეროს სეკრეტარიატს – კერძოდ, სამშვიდობო ოპერაციების და პოლიტიკური საკითხების დეპარტამენტებს. ეს მოხსენებები, შესაბამისად, მხოლოდ რამდენიმე ადამიანისთვის იყო ხელმისაწვდომი. ფართო საზოგადოებისათვის ისინი ცნობილი ხდებოდა მხოლოდ გაეროს გენერალური მდივნის პერიოდული მოხსენებების წყალობით, რომლებშიც სხვადასხვა მოხსენებების საფუძველზე გამოტანილი დასკვნები იყო თავმოყრილი. შესაბამისად, მოხსენებების გავრცელების არეალის მიხედვით ყველაზე სუსტი სწორედ გაეროს სადამკვირვებლო მისია იყო.

რაც შეეხება ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას, მის მიერ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მოხსენებები საკმაოდ ხშირი პერიოდულობით იწერება. სამწუხაროდ, ეს მოხსენებები ქართულ მხარეს არ გადმოეცემა და არც ეუთოსა და გაეროში ვრცელდება. ამ შეზღუდული გავრცელების პრობლემა ის არის, რომ საქართველოს არ შეუძლია რეაგირება მოახდინოს ამ მოხსენებებზე და საერთაშორისო საზოგადოების ყურადღება მიაპყროს რომელიმე მნიშვნელოვან საკითხზე. ასევე, საქართველო მოკლებულია შესაძლებლობას გამოიყენოს ესმი-ს მოხსენებები სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებში არსებული დებატების დროს. ყოველივე ამის გამო, საქართველოს ხელისუფლება პერიოდულად მოუწოდებს ევროკავშირს რეგულარულად მიაწოდოს მას მოხსენებები.

აღსანიშნავია, რომ განსხვავებით ეუთოს და გაეროს მისიებისგან, ესმი მისდევს საჯარო განცხადებების საკმაოდ ეფექტურ პრაქტიკას. მართალია, ესმი-ს საჯარო განცხადებები საკმაოდ იშვიათად ქვეყნდება (საშუალოდ, თვეში ორჯერ), მაგრამ ისინი ხშირად პოლიტიკური ხასიათისაა და სიტუაციის განმუხტვას ემსახურება. მსგავსი საჯარო განცხადებების გაკეთებისგან, როგორც წესი, ეუთო და გაერო თავს იკავებდნენ, რათა არ მოეხდინათ რუსეთის ფედერაციის გადიზიანება. ეს პრობლემა, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიასთან მიმართებაში, თითქმის არ არსებობს.

	განცხადების სათაური	თარიღი
1	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (ესმი) მოუწოდებს ყველა მხარეს გამოიყენონ ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმი შავ ზღვაში ბოლო დროს განხორციელებული საზღვაო ინციდენტების განსახილველად	02.09.2009
2	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიამ (ესმი) არსებულ მგრძობიარე პერიოდში პატრულირება გააძლიერა	06.08.2009
3	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (ესმი) სავარაუდო ინციდენტებზე ბრალდებების დაგროვებასთან დაკავშირებით სერიოზულ შემფოთებას გამოთქვამს და თავშეკავებისაკენ მოუწოდებს	01.08.2009
4	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიამ საქართველოს და დე ფაქტო სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლებთან ერგეთში საგანგებო შეხვედრა გამართა	31.07.2009
5	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (ესმი) გასული წლის მოვლენების წლისთავის მოახლოებასთან დაკავშირებით ყველა მხარეს თავშეკავებისკენ მოუწოდებს	30.07.2009
6	ინციდენტების პრევენციისა და რეაგირების მექანიზმის ფარგლებში გალში გამართულ მეორე შეხვედრაზე „კონსტრუქციული დისკუსია“ შედგა	29.07.2009
7	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის (ესმი) მანდატი კიდევ თორმეტი თვით გაგრძელდა	27.07.2009
8	ლიტვის პრეზიდენტმა მოიწონა ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის როლი რეგიონის სტაბილიზაციაში	25.06.2009
9	ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საერთო საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების საკითხებში, ხავერდოვანი, გლობს ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის საპატრულო ჯგუფის მიმართ აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ახლოს განხორციელებულ თავდასხმას	24.06.2009
10	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია გლობს კვირას ერისწყალთან მის საპატრულო ჯგუფზე განხორციელებულ თავდასხმას	22.06.2009
11	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია იმედგაცრუებულია, რომ შეხვედრა ინციდენტების პრევენციის და რეაგირების მექანიზმის ფარგლებში არ გაიმართება	21.06.2009
12	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია მწუხარებას გამოთქვამს „მედიკლაბის“ ავტომატის მძღოლის გარდაცვალების გამო, რომელიც ჩვენს ერთ-ერთ სადამკვირვებლო ჯგუფს ახლდა	21.06.2009
13	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ინციდენტების პრევენციის მექანიზმის ფარგლებში შეხვედრის გასამართად თანამშრომლობისაკენ მოუწოდებს	07.05.2009
14	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია ევროპის დღეს ფოტოგამოფენით აღნიშნავს	06.05.2009
15	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია კმაყოფილია საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიერ სამხედრო გადაადგილების შეზღუდვის პირობების დაცვით	28.04.2009
16	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია გლობს დევანთან პოლიციელებზე განხორციელებულ თავდასხმებს	30.03.2009
17	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია მზადყოფნას გამოთქვამს გამოიძიოს მოსაბრუნის მახლობლად განხორციელებული აფეთქება	09.03.2009
18	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია: „უკანასკნელი შემთხვევა ხაზს უსვამს ინციდენტების პრევენციის მექანიზმზე წინსვლის მიღწევის	04.03.2009

	აუცილებლობას“	
19	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის შემოწმება ცხადყოფს, რომ ადგილი არ აქვს ქართული შეიარაღებული ძალების კონცენტრაციას	11.02.2009
20	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია უარყოფს სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ხელისუფლების განცხადებებს	09.02.2009
21	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია შემფოთებას გამოთქვამს ოძისთან მისი საპატრულო ჯგუფის მახლობლად განხორციელებული სროლის გამო	27.01.2009
22	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიამ და საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ ხელი მოაწერეს ურთიერთგაგების მემორანდუმს	26.01.2009
23	ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია გმობს კნოლევთან ქართველი პოლიციელის მკვლელობას	16.01.2009

**ცხრილი 3: 2009 წლის განმავლობაში ესმ-ის მიერ გაკეთებული განცხადებები <sup>67</sup>**

კიდევ ერთი ფუნდამენტური განსხვავება ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას და გაეროს და ეუთოს სადამკვირვებლო მისიებს შორის მისი პერსპექტიულობა და მოქნილობაა. გაეროს და ეუთოს შემთხვევაში, მისიების მანდატის ნებისმიერი ცვლილება უნდა შეთანხმებულიყო რუსეთთან, რაც პრაქტიკულად შეუძლებელი იყო საქართველოსთან რუსეთის დამოკიდებულებიდან გამომდინარე. სწორედ რუსეთის პოზიციის სიხისტის გამო, 1992 და 1993 წლებში შექმნილი ეუთოს და გაეროს მისიების მანდატები პრაქტიკულად ცვლილების გარეშე შენარჩუნდა 16 წლის განმავლობაში. ხშირ შემთხვევაში მანდატების ასეთი მოუქნელობა იწვევდა იმას, რომ სადამკვირვებლო მისიებს არ შეეძლოთ ყველაზე მნიშვნელოვანი ინციდენტების გამოძიება და გაუარესების გზაზე მყოფი უსაფრთხოების მდგომარეობის გაუმჯობესება. ამის კარგი მაგალითებია 2007 წელს წითელუბნის ინციდენტი, როდესაც რუსეთის კუთვნილმა ბომბდამშენმა ჭურვი ჩამოაგდო საქართველოს ტერიტორიაზე და 2008 წლის, ინციდენტი, როდესაც აფხაზეთის რეგიონის თავზე, რუსეთის გამანადგურებელმა ქართული უპილოტო საფრენი აპარატი გაანადგურა.<sup>68</sup> ამ ორივე შემთხვევაში ეუთოს და გაეროს მისიებს უნდა პქონოდათ გამოძიების ჩატარების და ფაქტების დადგენის უფლება, თუმცა, მანდატების მოუხეშაობის და მათში ცვლილების შეტანის შეუძლებლობის გამო, ამ ინციდენტების სათანადო გამოძიება ვერ მოხერხდა.

ანალოგიურად, წლების განმავლობაში, საქართველო გაეროს და ეუთოს ყოფნისთვის სხვა დატვირთვის მიცემას და მათ საერთაშორისო საპოლიციო და სამშვიდობო ელემენტების მატარებელ მისიებად გადაკეთებას ითხოვდა. ამ

<sup>67</sup> ინფორმაცია აღებულია ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ვებ-გვერდიდან - [http://www.eumm.eu/ge/press\\_and\\_public\\_information/press\\_releases/](http://www.eumm.eu/ge/press_and_public_information/press_releases/)

<sup>68</sup> Rimple, Paul, “Georgia accuses Russia of carrying out “bombing” act”, *Eurasia Insight*, 08.07.07, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav080707a.shtml>

შემთხვევაშიც, ამ მისიების მანდატების ტრანსფორმაცია პირდაპირ უკავშირდებოდა რუსეთის მიერ ვეტოს გამოყენების საკითხს.

განსხვავებით მაშინდელი ვითარებისგან, ესმი-ს მანდატში ცვლილების შეტანა არ არის დაკავშირებული რუსეთის ვეტოსთან და მხოლოდ ევროკავშირის სახელმწიფოების კონსენსუსზეა დამყარებული. ბუნებრივია, 27 სახელმწიფოს შეთანხმება ასეთ მნიშვნელოვან საკითხზე არანაკლებ პრობლემატურია, მაგრამ თეორიაში, ესმი-ს მანდატის ტრანსფორმაცია ახლა უფრო შესაძლებელია ვიდრე, ადრე ეუთოს და გაეროს მისიების მანდატის შეცვლა იყო.

### **საქართველოს დამოკიდებულება ესმი-ს მიმართ**

ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის მომავლის შესახებ საქართველოში ბევრი მოსაზრება არსებობს. ფაქტია, რომ ესმი დღეს წარმოადგენს ერთადერთ უსაფრთხოების გარანტიას საქართველოსათვის. რუსეთის მხრიდან საქართველოს მისამართით გაკეთებული მრავალი უსაფუძვლო განცხადება, თითქოს საქართველო აგრძელებს შეიარაღებას და აპირებს ცხინვალის და სოხუმის წინააღმდეგ ძალის გამოყენებას, სწორედ ესმი-ს მიერ არის ხოლმე უკუგდებული. ხოლო თუ რამდენად სახიფათოა რუსეთის მხრიდან მსგავსი განცხადებები და მუქარები, ეს საქართველოს კარგად ახსოვს 2008 წლის აგვისტოს ომის წინა პერიოდიდან.

იმის გამო, რომ ესმი-ს გაფორმებული აქვს ურთიერთგაგების მემორანდუმი საქართველოს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებთან,<sup>69</sup> მას აქვს უნიკალური შესაძლებლობა აკონტროლოს ადმინისტრაციული საზღვრის აქტუა მხარეს არსებული მდგომარეობა. შესაბამისად, ევროკავშირის აქვს საშუალება ფაქტებით, არგუმენტირებულად უპასუხოს რუსეთის ცილისწამებას საქართველოს მიერ სამხედრო ქმედებებისათვის მზადების თაობაზე.

გარდა ამისა, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მონაწილეობს ინციდენტების პრევენციის და რეაგირების მექანიზმებში. ცხინვალის რეგიონთან მიმართებაში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას მთავარი მოდერატორის ფუნქცია აკისრია, ხოლო გალის იპრმ-თან მიმართებაში იგი გაეროსთან ერთად თანათავმჯდომარეობს. ეს ფუნქცია აძლევს ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას იმის საშუალებას, რომ სრულად იყო ჩართული საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან დაკავშირებით მიმდინარე მოვლენებში.

მიუხედავად ამისა, საქართველოს ხელისუფლებას მიაჩნია, რომ სიტუაციის სტაბილიზაციის ერთადერთ რეალურ გზად შეიძლება იქცეს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საერთაშორისო საპოლიციო და სამშვიდობო მისიის განლაგება, სასურველია ევროკავშირის ეგიდით. საქართველო ელოდება, რომ ევროკავშირის მხრიდან გაგრძელდება უპირობო მხარდაჭერა საქართველოს მიმართ და რომ ევროკავშირი ქმედით ნაბიჯებს გადადგამს ამ მიმართულებით. ბუნებრივია, საკითხის მოდლობები უნდა შეთანხმდეს რუსეთის და მისი მარიონეტული რეჟიმების წარმომადგენლებთან ჟენევის მოლაპარაკებების ფარგლებში. დღეს,

<sup>69</sup> "EUMM reinforces cooperation with the Georgian Ministry of Defense", 30.01.2009, Official web site of the EUMM, [http://www.eumm.eu/en/press\\_and\\_public\\_information/features/819/](http://www.eumm.eu/en/press_and_public_information/features/819/)

ქვეყანაში მიმდინარე დისკუსიის ერთ-ერთი მთავარი თემა სწორედ ევროკავშირის, ან სხვა რომელიმე საერთაშორისო ორგანიზაციის ეგიდით საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საერთაშორისო უსაფრთხოების მექანიზმების განლაგება წარმოადგენს.<sup>70</sup>

მანამ, სანამ მიღწეული იქნება შეთანხმება ევროკავშირის საპოლიციო მისიის, ან სამშვიდობო ოპერაციის განხორციელების შესახებ, საქართველოს სურს, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიამ გააგრძელოს ფუნქციონირება საქართველოს ტერიტორიაზე შეფერხების და ფუნქციების შეზღუდვის გარეშე. უფრო მეტიც, საქართველოს ხელისუფლებაში დარწმუნებული არიან, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას შეუძლია საკუთარი ფუნქციების კიდევ უფრო გაფართოება და მასტაბილიზებული როლის უკეთ შესრულება, თუ ის გამოიყენებს სხვადასხვა შესაძლებლობებს, მათ შორის სატელიტურ მონაცემებს და უფრო განვითარებულ ტექნიკას.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> ქვეყნის მთავარ პარაკების მექსე რაუნდის შემდგომი პრეს-კონფერენცია, 2009 წლის 1 ივლისი, გაეროს შტაბ-ბინა ქ. ქვეყანაში (ხელმისაწვდომია - <http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/d/13146.html>); ასევე იხ. "Unspecified progress registered at Geneva Talks", Radio Free Europe / Radio Liberty, May 20, 2009, - [http://www.rferl.org/content/Unspecified\\_Progress\\_Registered\\_At\\_Geneva\\_Talks\\_/1736041.html](http://www.rferl.org/content/Unspecified_Progress_Registered_At_Geneva_Talks_/1736041.html);

<sup>71</sup> Ahto Lobjakas, "Russia Set for a Long Continuation War with Georgia", Georgian Daily Independent Voice, June 17, 2009, [http://georgiandaily.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12235&Itemid=132](http://georgiandaily.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12235&Itemid=132)

## თავი IV

### ევროკავშირის ორი ინსტრუმენტი საქართველოსთან მიმართებაში: სოციალიზაცია და პირობითობა

*სერგი კაპანაძე \**

#### შესავალი:

ევროკავშირის შემსწავლელ თეორიულ ლიტერატურაში მინეუელია, რომ ევროკავშირის ურთიერთობა მეზობელ ქვეყნებთან, მათ შორის, გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებთან, შეიძლება ეფუძნებოდეს ორ ინსტრუმენტს – პირობითობას და სოციალიზაციას. პირობითობა არის ინსტრუმენტი, რომლითაც ევროკავშირი გარდაქმნის მასთან ურთიერთობაში მყოფ სახელმწიფოებს ჯილდოს მიცემის, არ-მიცემის, ან დასჯის გზით. სოციალიზაცია კი არის პროცესი, რომლის დროსაც სახელმწიფოები გადადიან ევროკავშირის ღირებულებებზე მასთან ინტერაქციის და ევროპული პრაქტიკის და ნორმების ნებაყოფლობით გადმოღებით. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ევროკავშირთან სოციალიზაციის პროცესი გულისხმობს ნებაყოფლობით დაახლოებას ევროპულ კანონმდებლობასთან, პრინციპებთან და ღირებულებებთან. სოციალიზაცია არის „ნებაყოფლობითი ევროპეიზაცია“ იმის მოლოდინის გარეშე, რომ ევროკავშირისგან რამის სანაცვლოდ მიიღება შეიძლება. პირობითობის შემთხვევაში კი ევროკავშირი თვითონ აწესებს თამაშის წესებს და ნათლად განსაზღვრავს, თუ რას შეიძლება ელოდოს ესა თუ ის სახელმწიფო „კარგად მოქცევის“, ან „ცუდად მოქცევის“ შემთხვევაში.

საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობების სხვადასხვა ეტაპზე ნათლად შეიძლება გამოიყოს, თუ როგორი ტიპის ურთიერთობები არსებობს მას და ევროკავშირს შორის. ამ სტატიის მიზანია ჩვენ ვახეხებთ, რომ ევროკავშირის მხრიდან სხვადასხვა ინიციატივებში, პროგრამებში და პოლიტიკებში საქართველოს ჩართვა არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირი საქართველოს მიმართ ისეთივე ტიპის პირობითობაზე დაყრდნობით ურთიერთობას აწეობს, როგორც ეს აღმოსავლეთ ევროპის სხვა სახელმწიფოებთან ჰქონდა 1990-იან წლებში. თუმცა, ისიც უნდა ვაღიაროთ, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის დაწყების, ასოციაციის ხელშეკრულების დადების პერსპექტივის წარმოშობის და საქართველოსთან ვიზების გაცემის გამარტივების და რეადმისიის ხელშეკრულებების დადების შემდეგ ევროკავშირს და საქართველოს შორის ურთიერთობებში პირობითობის ელემენტები უფრო ნათლად გამოიკვეთება. გარკვეული დოზით პირობითობის ელემენტებს თავის თავში ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაც (ესპ) მოიცავს და აღმოსავლეთის პარტნიორობაც, თუმცა ეს არ არის ისეთი ტიპის პირობითობა, როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის (ცაე) სახელმწიფოებს ჰქონდათ.

ევროკავშირს და საქართველოს შორის დღეს არსებული ურთიერთობების ფორმატები იძლევა იმის საშუალებას, რომ საქართველო მჭიდროდ მიუახლოვდეს ევროკავშირს და მისი სტანდარტების გადმოღება სერიოზულად დაიწყოს. თუმცა არც ერთი ეს ინსტრუმენტი არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ევროკავშირმა

აიძულოს საქართველო რადიკალური რეფორმები გაატაროს და “ევროპეიზაციის” პროცესით თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირს ისე დაუახლოვდეს, რომ შესაძლებელი გახდეს მისი სრული ინტეგრაცია ევროკავშირში. ჩვენი აზრით, ეს სწორედ იმის გამო არ მოხდება, რომ ევროკავშირი არ აპირებს პირობითობის ისეთი ელემენტები მიუსადაგოს საქართველოს, როგორსაც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემთხვევაში ჰქონდა ადგილი.

სანამ მოკლედ მიმოვიხილავთ საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებს სოციალიზაციის და პირობითობის კუთხით, განვიხილოთ ეს კონცეპტუალური ინსტრუმენტები და ენახოთ, თუ როგორი იყო მათი მისადაგება ევროკავშირის მხრიდან ცენტრალური და აღმოსავლეთის ევროპის სახელმწიფოებისადმი.

### რა არის პირობითობა?

პირობითობა არის ერთ-ერთი იმ ინსტრუმენტთაგანი, რომელსაც ევროკავშირი წარმატებით იყენებს იმ სახელმწიფოების გარდასაქმნელად, რომლებსაც მასთან საეკონომიკური ურთიერთობები გააჩნიათ, ან რომლებიც მასთან დაახლოებას ცდილობენ. „პირობითობა აღნიშნავს სახელმწიფოების, საერთაშორისო და სუპრანაციონალური ორგანიზაციების მხრიდან ადამიანის უფლებების დაცვის და დემოკრატიის განვითარების პატივისცემის მოთხოვნას მესამე სახელმწიფოებისათვის, მათთვის დახმარების გაწევის, მათთან ვაჭრობის, ან მათთვის საერთაშორისო სიმძლავრის მინიჭების სანაცვლოდ“.<sup>72</sup> პირობითობა იმდენად პოპულარული ტერმინია და ისე ხშირად გამოიყენება დიდი და პატარა სახელმწიფოების, ან საერთაშორისო ორგანიზაციების და პატარა სახელმწიფოების ურთიერთობების აღწერის დროს, რომ ზოგიერთი ავტორის აზრით, სწორედ ამ კონცეფციის მეშვეობით იმორჩილებენ წამყვანი კაპიტალისტური სახელმწიფოები სუსტ და ბუნებრივი რესურსებით მდიდარ სახელმწიფოებს. ეს “დამორჩილება” მათთვის სესხების გამოყოფით, და შემდეგ ამ სესხის გადახდის პირობების და ადგილობრივი ტრადიციების და კანონმდებლობის შეცვლის პირობების წაყენების გზით ხდება.<sup>73</sup>

ევროკავშირის ურთიერთობები მესამე სახელმწიფოებთან შეგვიძლია გაგვანალიზოთ იმ კუთხით, რომ ევროკავშირი ამ სახელმწიფოებს მუდამ უყენებს გარკვეულ პირობებს და მოთხოვნებს, შემდეგ კი ურთიერთობს ამ სახელმწიფოებთან იმის მიხედვით, თუ როგორია მათი რეაქცია წაყენებული პირობებისადმი. ამ თვალსაზრისით პირობითობას შეიძლება რამდენიმე ფორმა გააჩნდეს. ევროკავშირის რეაქცია მის მიერ წაყენებული პირობების შესრულება -- არ-შესრულებაზე შეიძლება იყოს ან ურჩი სახელმწიფოს დასჯა, ან მისი „დაჯილდოება“. ორივე ამ ინსტრუმენტს, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირი თანაბარი სისწილით იყენებს, თუმცა, შიმფლენიგს მიაჩნია, რომ ევროკავშირი უფრო ხშირად მაინც ე.წ. „რეაქციულ ძალდატანებას“, ანუ ჯილდოს არ-მიცემას

\* სტატიაში გამოთქმული მოსაზრება არის ავტორის პირადი მოსაზრება და არ არის დაკავშირებული იმ ორგანიზაციებთან, რომლებსაც ავტორი წარმოადგენს.

<sup>72</sup> Cesare Pinelli, “Conditionality and Enlargement in light of EU Constitutional Developments”, European Law Journal, Vol. 10, No. 3, May 2004. p. 354

<sup>73</sup> John Perkins, *Confessions of an Economic Hit Man*, Plume Group, Penguin Group, 2006

ანიჭებს უპირატესობას.<sup>74</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, დღეს ევროკავშირის და მისი პარტნიორი სახელმწიფოების ურთიერთობები თითქმის ექსკლუზიურად პირობითობაზეა დაფუძნებული. როგორც ჯეფრი პრიდჰემი ამბობს, „პირობითობის მისადაგება ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობების ე.წ. სავაჭრო ნიშნად იქცა ხოლო უკანასკნელ ხანს ევროკავშირმა შეიმუშავა პირობითობაზე დაფუძნებული მოთხოვნების კიდევ უფრო ექსტენსიური პორტფელი“.<sup>75</sup>

ევროკავშირის მიერ პირობითობის ელემენტის მისადაგება შეიძლება მრავალი ფორმით მოხდეს. ყველაზე ცნობილ მაგალითებს მიეკუთვნება PHARE-ს პროგრამებში და ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის დახმარების პროექტებში “შეჩერების მუხლის” ჩადება,<sup>76</sup> და სლოვაკეთისათვის მეორე რიგის კანდიდატებს შორის ადგილის მიზნა 1997 წელს, ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხის უარყოფითად შეფასების გამო.<sup>77</sup> პირობითობა ასევე ეფექტურად იქნა გამოყენებული ევროკავშირის მიერ ხორვატიასთან მიმართებაში, რის შედეგადაც ამ უკანასკნელმა კაცობრიობის მრავალ დანაშაულში ეჭვმიტანილი კრიმინალები დააკავე. ანალოგიურად, პირობითობის პოლიტიკის გამოყენებით ევროკავშირმა მოახერხა თურქეთისათვის სისხლის სამართლის კოდექსის რეფორმის გატარების იძულება.

მრავალ მეცნიერს მიაჩნია, რომ წარმატებული გაფართოების მთავარი მიზეზი სწორედ პირობითობის ელემენტის ეფექტური გამოყენება იყო.<sup>78</sup> უფრო მეტიც, ამ მეცნიერთა აზრით, პირობითობის კონკრეტული ელემენტი – „გაწვერიანების პირობა“ იყო ის მნიშვნელოვანი ასპექტი, რამაც განაპირობა რეფორმების წარმატებულად და სწრაფად განხორციელება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. როგორც ჰეზარ გრაბბე ამბობს, „ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები მოტივირებულნი იყვნენ გაწვერიანების ნამდვილი და ახლო პერსპექტივით, რამაც პოლიტიკოსებს საშუალება მისცა, სწრაფად გაეტარებინათ რეფორმები ევროკავშირში გაწვერიანების მოტივით“.<sup>79</sup>

ჩვენი აზრით, პირობითობის ინსტრუმენტის წარმატებით გამოყენებას ახასიათებს რამდენიმე ასპექტი, რომელთა იდენტიფიცირება მნიშვნელოვანია იმის გასაანალიზებლად, თუ როგორი ტიპის პირობითობას ეფუძნება დღეს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები. პირველ რიგში, პირობითობის ინსტრუმენტის ეფექტურობისთვის მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მესამე ქვეყნის პროგრესის, ან რეგრესის შემოწმებას და შეფასებას. ევროკავშირის მიერ ცაგ-ს ქვეყნების სკრუტინიზაცია და მათი ჰარმონიზაციის

<sup>74</sup> Frank Schimmelfennig et al., “The Conditions of Conditionality”, paper prepared for workshop 4 “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March, 2002, page 3.

<sup>75</sup> Pridham, Geoffrey, “The European Union’s Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Meciar and Dzurinda governments compared”, *Europe Asia Studies*, Vol. 54, No. 2, p. 203

<sup>76</sup> Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, “Eastern Enlargement”, in Helen Wallace and William Wallace, *Policy Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, 2000, p. 435

<sup>77</sup> Frank Schimmelfennig et al., “The Conditions of Conditionality”, paper prepared for workshop 4 “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March, 2002, page 5

<sup>78</sup> Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, “Europeanization, conditionality and domestic change: the twinning exercise and administrative reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, p. 622

<sup>79</sup> Heather Grabbe, 2004, How the EU should help its neighbors. *Centre for European Policy Brief*, 25 June, p. 2

პროგრესის მუდმივი შემოწმება პირობითობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოვლინება იყო. შემოწმების მიზნით ევროკომისია ყოველწლიურად აქვეყნებდა ამ სახელმწიფოების პროგრესის შესახებ მოხსენებებს, რომლებიც შემდეგ საფუძვლად ედებოდა ევროკავშირის სახელმწიფოების მხრიდან ამ ქვეყნების მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. პროგრეს-რეპორტებში წარმატების დაფიქსირება იყო გარანტი იმისა, რომ ცაე-ს სახელმწიფო გაზრდილ ფინანსურ დახმარებას მიიღებდა, მაშინ, როდესაც ამ მოხსენებებში დაფიქსირებული რეგრესი ნიშნავდა, რომ ევროკავშირი გაამკაცრებდა წნეხს ამ სახელმწიფოზე.

პირობითობის მეორე დამახასიათებელი ფაქტორი იყო ის, რომ ყველა სახელმწიფო, რომელთანაც ევროკავშირი საუბრობდა პირობითობის ენით, უკვე იზიარებდა დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების და უმცირესობების უფლებების დაცვის, ასევე საბაზრო ეკონომიკის ფუნდამენტურ პრინციპებს. ბუნებრივია, არსებობდა ხარისხი ამ გაზიარებას შორის, თუმცა ის, რომ ეს ქვეყნები უკვე სოციალიზებული იყვნენ ევროკავშირის ნორმებში, ეჭვს არ იწვევს. შესაბამისად, პირობითობის წარმატებულობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად სოციალიზებულ სახელმწიფოსთან აქვს ურთიერთობა ევროკავშირს. ამიტომ არის, რომ ევროკავშირი არ იწვევს პირობითობის ენით საუბარს ისეთ სახელმწიფოებთან, რომელთაც არ სურთ ევროპულ ყაიდაზე გარდაქმნან თავიანთი ეკონომიკა და პოლიტიკური სისტემა. მხოლოდ ამ ქვეყნების სურვილის და მათ მიერ ევროკავშირის ღირებულებების დეკლარირებული გაზიარების შემდეგ იწვევს ევროკავშირი პირობითობის ელემენტების მისადაგებას.

პირობითობის წარმატებულობის მესამე განმაპირობებელი ფაქტორი იყო ის, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებმა რეფორმების დაწყებისთანავე იცოდნენ, რომ მთავარი პირობა, რომელსაც მათ ევროკავშირი აძლევდა სრული გაწვევრიანების პერსპექტივა იყო.

მეოთხე: იმისათვის, რომ პირობითობა ეფექტური იყოს, ნათლად უნდა განისაზღვროს, რომელ პირობას რა სასჯელი, ან ჯილდო მოჰყვება. სახელმწიფოების მიერ იმის ცოდნა, თუ რას შეიძლება ელოდოს იგი რეფორმების სწორად გატარების შემთხვევაში და რა სასჯელი შეიძლება მიიღოს, რეფორმების დაგვიანებისას, მნიშვნელოვნად განაპირობებს, რამდენად წარმატებულია პირობითობის მისადაგება ევროკავშირის მხრიდან.

და ბოლოს, პირობითობის ელემენტის მისადაგება უნდა ხდებოდეს ურთიერთობების ფართო სპექტრში და არა მხოლოდ ერთ, ან ორ სფეროში. ამგვარად, უზრუნველყოფილია ის, რომ ქვეყანა თანაბრად ვითარდება ყველა მიმართულებით.

ქვემოთ ჩვენ ვნახავთ, რომ საქართველოს შემთხვევაში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა პრაქტიკულად ერთ ამ კრიტერიუმს არ აკმაყოფილებდა, ხოლო აღმოსავლეთის პარტნიორობა მეტ-ნაკლებად მოიცავს ზემოთ ნახსენებ კრიტერიუმებს.

### **რა არის სოციალიზაცია?**

საერთაშორისო სოციალიზაცია „არის პროცესი, რომლის დროსაც სახელმწიფოები ახდენენ იმ ნორმების ინტერნალიზაციას (შეთვისებას), რომლებიც საერთაშორისო სისტემაში სხვაგან არის წარმოშობილი“.<sup>80</sup> შესაბამისად, სოციალიზაციის შესახებ საუბრის დროს ორი ტიპის სუბიექტს გამოყოფენ – ნორმების შემქნელებს და ნორმების შემთვისებლებს.<sup>81</sup>

სოციალიზაცია გულისხმობს ნებაყოფლობით პროცესს, როდესაც სახელმწიფო მესამე აქტორის ზეწოლის გარეშე ახდენს ნორმების და პრინციპების დამკვიდრებას ქვეყნის შიგნით. ბუნებრივია, ამ შეთვისების პროცესში შეიძლება მოქმედებდეს იდეოლოგიური ფაქტორები (მაგ. სახელმწიფოს სურდეს, რომ გახდეს დასავლური ცივილიზაციის ნაწილი), მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ პროცესი ზეწოლის გარეშე მიმდინარეობდეს. ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ დასავლურ სამყაროში სოციალიზაციის პროცესის დროს სამი ფაქტორი არის გამოსაყოფი. ესენია, დასავლეთის მატერიალური სიძლიერე, რომლისკენაც ისწრაფვიან სახელმწიფოები, ასევე დასავლური ნორმების ნორმატიული ჰეგემონობა და დასავლეთის უნარი – დაიცვას და თავს მოახვიოს ეს ნორმები მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოებს.<sup>82</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, ფაქტია, რომ ევროპული (ან დასავლური) ნორმების და პრინციპების გაზიარება ამა თუ იმ სახელმწიფოს მიერ ნებაყოფლობით ხდება.

სოციალიზაციის შედეგი არის ის, რომ მსოფლიო მსგავსი ხდება და ერთი და იგივე ნორმები მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეებში თანაბრად მისაღები და მოსაწონია. სოციალიზაციის შედეგია, რომ იაპონია და დიდი ბრიტანეთი სულ უფრო ემსგავსება ერთმანეთს ცხოვრების დონით და ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების პატივისცემით, მაშინ როდესაც სულ რაღაც ასი წლის წინ, მათ შორის ორივე მიმართულებით საკმაოდ დიდი განსხვავება იყო. სოციალიზაციის შედეგად, სახელმწიფოები იწყებენ მოქცევას იმ სახელმწიფოების მსგავსად, სადაც ეს ნორმები და ქცევები აღმოცენდა.

მუსტაფა აიდინი, თურქი მკვლევარი და მეცნიერი, ამტკიცებს, რომ სწორედ სოციალიზაცია არის მიზეზი იმისა, რომ ევროკავშირში გაწევრიანებული სახელმწიფოები „ერთობლივი ქმედებებისკენ“ არიან მიდრეკილნი. მისი აზრით, ამით აიხსნება, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ისეთ არაინტეგრირებულ პოლიტიკურ მიმართულებებშიც კი, როგორცაა ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები მოქმედებენ არა სუვერენიტეტის და ეროვნული ინტერესების ტრადიციული გაგების შესაბამისად, არამედ სხვა სახელმწიფოების ინტერესების გათვალისწინებით.<sup>83</sup> აიდინის აზრით, თუ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე, სწორედ პირობითობა განსაზღვრავს

<sup>80</sup> Schimmelfennig, Frank (2000): "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment". *European Journal of International Relations* Vol. 6:1 (2000), 109-139.

<sup>81</sup> Schimmelfennig, Frank (1994): "Internationale Sozialisation neuer Staaten: Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat". *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1994), No. 2, 335-355.

<sup>82</sup> Schimmelfennig, Frank (2001): "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union". *International Organization* 55 (2001), No. 1, 47-80.

<sup>83</sup> Mustafa Aydin and Sinem A. Acikmese, "Europeanization through EU conditionality: understanding the new era in Turkish foreign policy," *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 9, Number 3, December 2007, p 266-267

სახელმწიფოების ქმედებებს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, გაწვევრიანების შემდეგ „ელიტების სოციალიზაცია“ და სოციალიზაციის სხვა ფორმები განაპირობებს ქვეყნების საგარეო პოლიტიკის ევროპეიზაციას.<sup>84</sup>

სოციალიზაცია, უკვე აღიქმება იმ ძალად, რომლის გავლენის მეშვეობით სახელმწიფოებმა შეიძლება უარი თქვან თავიანთ ინტერესებზე და იმის მიხედვით დაიწყო მოქმედება, როგორც სხვები იქცევიან. თეორიულ ლიტერატურაში ამას „მისაღებობის ლოგიკით“ მოქმედება ეწოდება.<sup>85</sup> „მისაღებობის ლოგიკა“ იმას გულისხმობს, რომ სახელმწიფოები იქცევიან არა იმის გათვალისწინებით, რაც მათთვის რაციონალურად არის მომგებიანი, არამედ იმის გათვალისწინებით, რაც მათგან მისაღები და მოსალოდნელია მათი სტატუსის გათვალისწინებით.<sup>86</sup>

აიღინის მიხედვით ძნელი გასარკვევია, რამდენად ხდება საგარეო პოლიტიკის სოციალიზაცია, რადგან ამ დროს ძნელია ჩაწვდეს რამდენად მოქმედებს საგარეო პოლიტიკის ფორმირებაზე სხვადასხვა შიდა (რეფორმები, პარტიებს შორის არსებული ურთიერთობები, ინტერესთა ჯგუფების გავლენა) და საგარეო (გლობალური პოლიტიკა, სხვადასხვა საერთაშორისო ინსტიტუტები) ფაქტორები.<sup>87</sup>

ევროპული ინტეგრაციის კონტექსტში შეიძლება ითქვას, რომ სოციალიზაცია არის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფოები ნებაყოფლობით ითვისებენ ევროკავშირის ფასეულობებს და ნორმებს. მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესში არ ჩანს ძალდატანების ელემენტი, რაც პირობითობის მახასიათებელია.

სოციალიზაცია არის საკმაოდ ბუნდოვანი პროცესი, რომლის შედეგად ხდება „ევროპული ფასეულობების“ ინტერნალიზაცია, ასევე ევროპულ გზასთან დაახლოება, რაც არის ევროპულ აქტორებთან სიახლოვის და ევროპული სტილის ინსტიტუტების გადმოღების შედეგი.<sup>88</sup>

მოკლედ რომ ვთქვათ, სოციალიზაცია არის ევროპეიზაციის პროცესის განუყოფელი ნაწილი, რომლის დროს სახელმწიფო ვოლუნტარულად იღებს ევროკავშირის პრინციპებს და ღირებულებებს, ასევე საკანონმდებლო ნორმებს. ეს ნებაყოფლობითი საქციელი არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირი არ ეხმარება ასეთ სახელმწიფოს და არ უწყობს მას ხელს ევროპეიზაციის პროცესში. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების შემთხვევაში, ევროკავშირი აქტიურად უწყობდა ხელს სოციალიზაციის პროცესს ადრეულ 1990-იან წლებში, როდესაც სხვადასხვა პროგრამების მეშვეობით ცდილობდა, რომ სოციალიზმის უღლისგან ახლად გათავისუფლებულ სახელმწიფოებს დაენერგათ საბაზრო ეკონომიკის და დემოკრატიის პრინციპები. თუმცა, ეს წახალისება არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირი აქტიურად მონაწილეობს პროცესში და პირობების წაყენების გზით ახდენს რეფორმების და გარდაქმნის ფორსირებას. როგორც შიმელფენიგი ამბობს,

<sup>84</sup> Mustafa Aydın and Sinem A. Acikmese, “Europeanization through EU conditionality: understanding the new era in Turkish foreign policy,” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 9, Number 3, December 2007, p 267

<sup>85</sup> Wendt, Alexander, “Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, Volume 46, Issue , Spring 1992

<sup>86</sup> Checkel, Jeffrey T. (2000b): “Compliance and Conditionality”. *ARENA Working Paper* WP 00/18

<sup>87</sup> Mustafa Aydın and Sinem A. Acikmese, Europeanization through EU conditionality: understanding the new era in Turkish foreign policy, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 9, Number 3, December 2007, p 267-268

<sup>88</sup> Ghia Nodia, p. 13

ევროკავშირი ასეთ შემთხვევაში მიმართავს სტრატეგიას, რომლის დროსაც ის უბრალოდ აჯილდოვებს ყველაზე პროგრესირებად სახელმწიფოებს. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ამ შემთხვევაში ევროკავშირი არ იყენებს დასჯის მექანიზმს „ურჩი“ სახელმწიფოების მიმართ.<sup>89</sup> ეს არის სოციალური კონტროლის ფორმა, რომლის დროსაც პრო-სოციალური ქცევა ჯილდოვდება, ხოლო ანტი-სოციალური ქცევა არ მოიწონება.

შესაბამისად, სოციალიზაციის ინსტრუმენტს ევროკავშირი, როგორც წესი, იყენებს იმ შემთხვევებში, როდესაც მას განსაკუთრებული სტრატეგიული ინტერესი არ აქვს შესაბამისი სახელმწიფოს მიმართ, ან ამ სახელმწიფოების მიერ ევროკავშირის სტანდარტებზე გადასვლა არ წარმოადგენს მის სასიცოცხლო ინტერესს.

### **პირობითობა და სოციალიზაცია აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სახელმწიფოების შემთხვევაში**

აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სახელმწიფოებმა ევროკავშირში ინტეგრაციის სხვადასხვა ეტაპები გაიარეს. პეზარ გრაბბეს აზრით ევროკავშირის დამოკიდებულება ცაე-ს სახელმწიფოებთან 1989-1993 წლებში მესამე სახელმწიფოებთან ურთიერთობის ეტაპიდან გადავიდა ისეთ ურთიერთობაზე, რომელშიც ნათლად გამოჩნდა მათი გაწვევრიანების პერსპექტივა.<sup>90</sup> ამ ეტაპზე უკვე გამოჩნდა პირობითობის ელემენტები, მაგრამ ეს იყო ძალიან სუსტი პირობითობა. მაგალითად, PHARE (პოლონეთისა და უნგრეთისათვის ეკონომიკური რესტრუქტურისაციის პროგრამა, რომელიც 90-იან წლებში გაწვევრიანების პროცესში მყოფ ყველა სახელმწიფოზე გავრცელდა) პროგრამის ერთ-ერთი პირობა იყო ცაე-ს სახელმწიფოებში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა და შესაბამისი რეფორმების გატარება. ამავე პერიოდში (1997 წლამდე) PHARE ასევე გამოიყენებოდა დემოკრატიული რეფორმების დასაფინანსებლად.<sup>91</sup>

ამ პერიოდში, როგორც გრაბბე აღნიშნავს, ძირითადი ურთიერთობა ევროკავშირს და ცაე-ს შორის ვაჭრობის და დახმარების (Trade and Aid) ფარგლებში მიმდინარეობდა, შესაბამისად პირობითობაც ამ სფეროებზე იყო მიბმული. მაგალითად, 1988-1990 წლებში ევროკავშირმა გააფორმა სავაჭრო და ეკონომიკური ხელშეკრულებები ცაე-ს ქვეყნებთან. ამ შეთანხმებების მიერ დაწესებული იყო პირობა, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებს გაეუქმებინათ რაოდენობრივი შეზღუდვები (ქვოტები) ევროგაერთიანებისათვის.<sup>92</sup>

პირობითობის ელემენტები გაიზარდა ევროკავშირს და ცაე-ს შორის ე.წ. ასოცირების ხელშეკრულებების, ანუ ევროპის ხელშეკრულებების გაფორმების შემდეგ. 1993-1996 წლებში ევროკავშირმა ასეთი ხელშეკრულებები გააფორმა ცაე-ს

<sup>89</sup> Frank Schimmelfennig et al., “The Conditions of Conditionality”, paper prepared for workshop 4 “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March, 2002, page 1

<sup>90</sup> Grabbe, Heather, *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 7

<sup>91</sup> Grabbe, p. 8

<sup>92</sup> Grabbe, p. 9

ყველა სახელმწიფოსთან. ამ ხელშეკრულებების შესრულება, როგორც გრაბბე აღნიშნავს, მიბმული იქნა ხუთი პირობის შესრულებაზე – კანონის უზენაესობის შენარჩუნება, ადამიანის უფლებების დაცვა, მრავალპარტიული სისტემის შექმნა, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები და საბაზრო ეკონომიკა.<sup>93</sup> მიუხედავად ამისა, პირობითობის ელემენტები ამ ეტაპზე ძლიერი არ იყო. ევროკავშირს, იმ შემთხვევაში, თუ პარტნიორი სახელმწიფო დაარღვევდა ხელშეკრულებას, შეეძლო მხოლოდ ამ ხელშეკრულების დროებით შეწყვეტა, რაც არავის ინტერესში არ შედიოდა.

გრაბბე მიიჩნევს, რომ პირველად პირობითობის სერიოზული ელემენტები მას შემდეგ გამოჩნდა, რაც ევროკავშირმა მიიღო გაწვევრიანებისათვის აუცილებელი კრიტერიუმების ჩამონათვალი კოპენჰაგენის ევროპულ საბჭოზე 1993 წელს.<sup>94</sup> კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით აუცილებელი იყო შემდეგის დაკმაყოფილება:

- კანდიდატ სახელმწიფოს უნდა მიეღწია იმ ინსტიტუტების სტაბილურობისათვის, რომლებიც ახდენდნენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და ეროვნული უმცირესობების უფლებების გარანტირებას ქვეყნის შიგნით

- კანდიდატ სახელმწიფოებს უნდა შეექმნათ ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა და უნდა შეძლებოდათ გამკლავებოდნენ შიდა ბაზარზე არსებულ კონკურენციას

- კანდიდატ სახელმწიფოს უნდა შეძლებოდა გაწვევრიანების შემდეგ ვალდებულებების აღება, რაც გულისხმობდა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის მიზნების შესრულებას

- ევროკავშირს უნდა შეძლებოდა ახალი წევრების მიღება, ისე რომ შეენარჩუნებინა მომდევნო ინტეგრაციის პერსპექტივა.<sup>95</sup>

სახელმწიფო	ასოციაციის ხელშეკრულების დადების თარიღი	გაწვევრიანების განაცხადის შეტანის თარიღი
ბულგარეთი	1993 წ. მარტი	1995 წ. დეკემბერი
ესტონეთი	1995 წ. ივნისი	1995 წ. ნოემბერი
თურქეთი	1973 წ. სექტემბერი	1987 წ. აპრილი
კვიპროსი	1972 წ. დეკემბერი	1990 წ. ივლისი
ლატვია	1995 წ. ივნისი	1995 წ. ოქტომბერი
ლიტვა	1995 წ. ივნისი	1995 წ. ოქტომბერი
მალტა	1970 წ. დეკემბერი	1990 წ. ივლისი

<sup>93</sup> Grabbe, p. 9

<sup>94</sup> Grabbe, p. 10

<sup>95</sup> Grabbe, p. 10

პოლონეთი	1991 წ. დეკემბერი	1994 წ. აპრილი
რუმინეთი	1993 წ. თებერვალი	1995 წ. ივნისი
სლოვაკეთი	1993 წ. ოქტომბერი	1995 წ. ივნისი
სლოვენია	1996 წ. ივნისი	1996 წ. ივნისი
უნგრეთი	1991 წ. დეკემბერი	1994 წ. მარტი
ჩეხეთი	1993 წ. ოქტომბერი	1996 წ. იანვარი

ცხრილი 1: ასოციაციის ხელშეკრულებების მიღების და გაწვევრიანების განაცხადის შეტანის თარიღები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების შემთხვევაში <sup>96</sup>

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შემუშავება მიზნად ისახავდა როგორც კონკრეტული წესების და პირობების დადგენას გაწვევრიანების მსურველი სახელმწიფოებისთვის, ისე მაშინ სკეპტიკურად განწყობილი წევრი-სახელმწიფოების დარწმუნებას, რომ ახალი წევრების მიღება ტვირთად არ დააწევბოდა ევროკავშირს. <sup>97</sup> კოპენჰაგენის კრიტერიუმებზე თავისუფლად შეიძლება ითქვას, რომ პირველად მოხდა პირობების ჩამოყალიბება ევროკავშირში გასაწვევრიანებლად.

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შემუშავებას მოჰყვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოებისათვის ფორმალური „გაწვევრიანების წინა სტრატეგია“ შემუშავება. <sup>98</sup> ეს სტრატეგია იყო მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირმა ცაე-ს სახელმწიფოების სრული ევროპეზაცია მოახდინა.

პიუზის, სასის და გორდონის აზრით, ევროკავშირმა პირობითობის ინსტრუმენტი სამ ფორმატში გამოავლინა. პირველ რიგში ეს ფორმატი იყო ე.წ. ასოციაციის, ანუ ევროპის ხელშეკრულებები, სადაც აპლიკანტმა სახელმწიფოებმა აიღეს ვალდებულება დაეცვათ ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, დაენერგათ თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პრინციპები. ამ ეტაპზე პირობითობა მაინც სუსტი იყო. მეორე ფორმატი, სადაც პირობითობა უფრო ძლიერად გამოვლინდა, იყო კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დოკუმენტი, სადაც ნათლად ითქვა, თუ რა უნდა გაეკეთებინა ნებისმიერ სახელმწიფოს იმისათვის, რომ ევროკავშირის წევრი გამხდარიყო. ყველაზე ნათლად კი ევროკავშირმა პირობითობის მისადაგება ევროპული საბჭოს 1997 და 1999 წლის დასკვნებში მოახდინა, სადაც ნათლად ითქვა, რომ თუ ცაე-ს სახელმწიფოები შეასრულებდნენ პირობებს, ისინი ევროკავშირის წევრები გახდებოდნენ. <sup>99</sup> გაწვევრიანების პერსპექტივის სწორედ ეს ნათელი და

<sup>96</sup> ევროკავშირის ვებ გვერდი – [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), nanaxia misamarTze - <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/e40001.htm>;

<sup>97</sup> Helen Wallace and William Wallace, *Policy Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, 2000, p. 435

<sup>98</sup> Helen Wallace and William Wallace, *Policy Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, 2000, p. 436

<sup>99</sup> James Hughes, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe, The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan 2004, p. 22

ერთმნიშვნელოვანი პირობა იყო ის ფაქტორი, რამაც ცაე-ს სახელმწიფოებში რეფორმები დაახქარა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პირობითობის მისაღებებისთანავე ევროკავშირმა დაიწყო მრავალფეროვანი ინსტრუმენტების გამოყენება. PHARE-ს პროგრამა, რომელიც 1990-იანების დასაწყისში მხოლოდ ტექნიკური დახმარების პროგრამა იყო და მხოლოდ უნგრეთსა და პოლონეთზე ვრცელდებოდა იქცა სერიოზულ ინსტრუმენტად, რომელმაც პრაქტიკულად ევროკავშირთან ურთიერთობის ყველა სფერო მოიცვა. ამ ინსტრუმენტებში ასახულმა პირობითობამ ფორმა მისცა გაფართოების მთელ პროცესს<sup>100</sup>

მოკლედ, რომ შევაჯამოთ, ევროკავშირმა 1994 წლის შემდეგ უპირობოდ მოთხოვა ცაე-ს სახელმწიფოებს, რომ გარდაეკმნათ თავიანთი პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემა ევროკავშირის მხრიდან დახმარების მისაღებად და გაერთიანებაში გასაწევრიანებლად.<sup>101</sup>

### **ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო: ინსტრუმენტი ნებაყოფლობითი სოციალიზაციისათვის**

ევროკავშირის მიერ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში 2004 წელს საქართველოს ჩართვა იმ მოტივით მოხდა, რომ დემოკრატიზაციის ახალ გზაზე დამდგარი სახელმწიფოსთვის მიეცა ევროპეიზაციის სტიმული. თუმცა, როგორც ეს ტიპურად ხდება სოციალიზაციის შემთხვევაში, საქართველომ არ აირჩია ექსკლუზიურად ევროპული გზა ეკონომიკის გარდასაქმნელად, რადგან ვერ დაინახა ევროპის მხრიდან საკმარისი დაინტერესება.

საინტერესოა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შექმნის წინაისტორიის გადახედვა იმის დასანახად, რომ ეს ინსტრუმენტი იმთავითვე პირობითობის ელემენტების გარეშე შეიქმნა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, აღმოცენებისთანავე გახდა დებატების საგანი, წარმოადგენდა თუ არა იგი ეფექტურ გზას ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნების წარმატებული ევროპეიზაციისათვის. უკრაინამ, საქართველომ და მოლდოვამ თავიდანვე სკეპტიკურად შეხედეს სამეზობლო პოლიტიკას, რადგან დაინახეს საშიშროება, რომ ევროკავშირის მეზობლების სტატუსის მიღება შეიძლება ევროკავშირში გაწევრიანების შორეულ პერსპექტივად დაჯდომოდათ. მიუხედავად ამისა, ამ ქვეყნებმა მალე გააცნობიერეს, რომ მცირე არჩევანი ჰქონდათ და დაიწყეს სამოქმედო გეგმების მომზადება. უკრაინამ და მოლდოვამ მალევე (2005 წ.) დაასრულეს თავიანთი სამოქმედო გეგმები, საქართველომ კი სამოქმედო გეგმა 2006 წელს შეიმუშავა.

ნიკოლას რედმანი თავის სტატიაში ამბობს, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა ვერ იქნება წარმატებული, რადგან ევროკავშირმა ურემი ცხენზე წინ

<sup>100</sup> Bretherton and J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 1999, p. 149

<sup>101</sup> Frank Schimmelfennig, Stefan Engert and Heiko Knobel, "The Impact of EU Political Conditionality", in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005, p. 31

დააყენა.<sup>102</sup> რედმანის შეფასება საინტერესოა, რადგან ანალოგიური დამოკიდებულება ბევრ მეცნიერს აქვს. ეს განმარტება იმას ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა ჩათვალა, რომ გაწვევრიანების პერსპექტივის მიცემის გარეშე, ასევე სერიოზული ინსტრუმენტების გამოყენების გარეშე, შესაძლებელი იქნებოდა ევროკავშირის მეზობელი სახელმწიფოების გარდაქმნა. შესაბამისად, „ცხენის“, ანუ პირობითობის გარეშე, ევროკავშირმა მთელი აქცენტი პროცესზე და საშუალებებზე (ანუ „ურემზე“) გააკეთა, რითაც, რედმანის აზრით იმთავითვე წარუმატებლობაზე გაწირა სამეზობლო პოლიტიკა.

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა ნათლად ამბობს, რომ „იგი მიზნად ისახავს ახალი გამყოფი ხაზების აღმოცენების არდაშეებას გაფართოებულ ევროკავშირს და მის მეზობლებს შორის“.<sup>103</sup> შესაბამისად, სამეზობლო პოლიტიკა წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომელმაც უნდა დაარწმუნოს მასში მოქცეული სახელმწიფოები, რომ ეს არ ისახავს მიზნად ამ სახელმწიფოების მუდამ მეზობლებად დატოვებას. ეს პოზიცია ასევე მრავალჯერ იქნა გამეორებული სხვადასხვა ევროპელი პოლიტიკოსების და ბიუროკრატების მიერ. თავად ესპის სტრატეგია ამბობს, რომ ევროკავშირის პოლიტიკა „მდგომარეობს იმაში, რომ შესთავაზოს მათ შესაძლებლობა მიიღონ მონაწილეობა ევროკავშირის სხვადასხვა დონის დიპლომატიურ და პოლიტიკურ, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული, ეკონომიკური და კულტურული თანამშრომლობის გზით.“<sup>104</sup> თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ეს ფორმულირება არ ახსენებს გაწვევრიანების პერსპექტივას. უფრო მეტიც, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია ნათლად ამბობს, რომ „იგი მოიცავს სახელმწიფოებს, რომელთაც ამჟამად არ აქვთ წევრობის პერსპექტივა“<sup>105</sup> და რომ „დამოკიდებულება იმ პრაქტიკული საკითხებისადმი, რომლებიც წამოიჭრება სიახლოვის და სამეზობლოში ყოფნის გამო, უნდა განხილულ იქნას, როგორც დამოუკიდებელი საკითხები, რომელთაც არ აქვთ კავშირი ევროკავშირში გაწვევრიანების საკითხთან“.<sup>106</sup> ამის გამო, ევროკავშირის მეზობლების რწმენა, რომ ისინი შეიძლება ევროკავშირში გაწვევრიანებულიყვნენ სამეზობლო პოლიტიკის მეშვეობით, მალე გაუჩინარდა.

წევრობის პერსპექტივის არქონის გამო ეს მალე გახდა ევროპული სახელმწიფოების კრიტიკის ობიექტი. ხშირი იყო კრიტიკა სხვადასხვა მეცნიერის მხრიდანაც. კრიტიკა ძირითადად ორი მიმართულებით ისმოდა. პირველ რიგში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კრიტიკა მიმართული იყო იმისკენ, რომ ეს არ ითვალისწინებდა წევრობის შესაძლებლობას. ხშირად, ამის გამო ამბობდნენ, რომ „ევროკავშირს საკუთარი მეზობლებისათვის თანამშრომლობის მეტი სტიმული უნდა

<sup>102</sup> Nicholas Redman, “EU left-outs; failing the neighbors”, Business Eastern Europe, October 11, 2004

<sup>103</sup> European Neighborhood Policy Strategy Paper; Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM (2004), 373 final. p. 3

<sup>104</sup> ENP Strategy Paper, European Neighborhood Policy Strategy Paper; Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM (2004), 373 final. p. 3

<sup>105</sup> COM(2003) 104 final, 11.3.2003, Wider Europe Downloadable: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF> p. 4

<sup>106</sup> COM(2003) 104 final, 11.3.2003, Wider Europe Downloadable: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>, p. 5

შეთავაზებინა“, თუ არ სურდა, რომ ძალზედ მცირე გავლენა ჰქონოდა მათზე.<sup>107</sup> ეს სტიმული, ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, იყო გაწვევიანების პერსპექტივა, სხვების აზრით – ფუნქციური წვერობის შესაძლებლობა,<sup>108</sup> ან თანდათანობითი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავაჭრო სტიმულების პაკეტის მიღება.<sup>109</sup>

მეორე მიმართულება, რის გამოც ხშირად აკრიტიკებდნენ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკას, უკავშირდებოდა ამ პოლიტიკის ფარგლებში არტიკულირებული მოთხოვნების ბუნდოვანებას. აკადემიურ ლიტერატურაში, ისევე როგორც პრაქტიკულ დიპლომატიაშია მიჩნეული, რომ იმისათვის, რათა პირობა წარმატებით შესრულდეს, პირობა ნათლად და ფორმალურად უნდა იყოს წარმოდგენილი.<sup>110</sup> ესპ-ს სერიოზული პრობლემა კი ის არის, რომ იგი ნათლად არ განსაზღვრავს, თუ რა მოგება შეიძლება ნახონ მასში მყოფმა სახელმწიფოებმა. მიუხედავად იმისა, რომ ესპ ასხენებს „საერთო ბაზარში წვლილის შეტანის შესაძლებლობას“<sup>111</sup> და „ევროკავშირის მთელ რიგ პროგრამებში მონაწილეობას და ევროკავშირთან ურთიერთობის და ფიზიკური კავშირის გაუმჯობესებას“,<sup>112</sup> საკმაოდ ბუნდოვანია, თუ კონკრეტულად რას გულისხმობს ეს დაპირება.

რაციონალური თეორიებით თუ მიუხედავებით, ქვეყანა იღებს ევროკავშირის წესებს, თუ მოგება ევროკავშირის მიერ მინიჭებული ჯილდოსგან უფრო დიდია, ვიდრე ამ წესის გადმოღებასთან დაკავშირებული ხარჯი.<sup>113</sup> ეს ნიშნავს, რომ იმისათვის, რათა ამა თუ იმ სახელმწიფომ პირნათლად შეასრულოს სამოქმედო გეგმაში მოცემული დებულებები, მან ზედმიწევნით უნდა იცოდეს, თუ რა მოგებას ნახავს ამის შედეგად. როგორც კი ამ განტოლებაში ქრება გაწვევიანების პერსპექტივა, ხოლო კონკრეტული მოგების ელემენტები ბუნდოვანი ხდება, რეფორმების გატარების სტიმული მცირდება.

ევროკავშირის წესები, სავარაუდოდ, არ იქნება გაზიარებული, თუ ევროკავშირი მათ არ მიაბამს ჯილდოს, და არ დასახავს პირობებს, რომლის შემთხვევაში ეს ჯილდო მინიჭებული იქნება. დამატებით, ევროკავშირის პირობითობის დეტერმინანტულობა და კანონების დეტერმინანტულობა, საიდანაც ეს პირობითობა მომდინარეობს, ზრდის წესის გადაღების შანსს. დეტერმინანტულობა აქ გულისხმობს, როგორც წესის სიცხადეს და გაგებადობას, ისე მის ფორმალურ სტატუსს. რაც უფრო ნათელია ამ წესის გადმოღებასთან დაკავშირებული შედეგები

<sup>107</sup> Heather Grabbe, 2004, How the EU should help its neighbors. *Centre for European Policy Brief*, 25 June, p. 2

<sup>108</sup> Michael Emerson, “The Black Sea as Epicentre of the Aftershocks of the EU’s Earthquake”, *CEPS Policy Brief*, No. 79, July 2005, p. 5

<sup>109</sup> Nicholas Redman, “Failing the Neighbors, The EU’s Policy Towards its Neighbors is Misplaced, and could be counterproductive”, *Business Eastern Europe*, October 11<sup>th</sup>, 2004, page 4.

<sup>110</sup> Legro, J. (1997) ‘Which norms matter? Revisiting the “failure” of internationalism’, *International Organization* 51(1): 31–64. Franck, T. (1990) *The Power of Legitimacy among Nations*, New York: Oxford University Press.

<sup>111</sup> ENP Strategy Paper, p. 14

<sup>112</sup> ENP Strategy Paper, p. 14

<sup>113</sup> Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005, p 664

(სასჯელი ან ჯილდო), და რაც უფრო ლეგალიზებულია მისი სტატუსი, მით უფრო მაღალია მისი დეტერმინანტულობა.<sup>114</sup>

ჯუდიო კელის მიხედვით, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმები ძირითადად სთავაზობს მეზობელ სახელმწიფოებს მხოლოდ ისეთი ეკონომიკური ხასიათის სტიმულებს, როგორცაა „თანამშრომლობიდან ინტეგრაციისაკენ გადანაცვლება“, „ეკონომიკის გახსნა, სავაჭრო ბარიერების შემცირება“, „გაზრდილი ფინანსური დახმარება“, „გაერთიანების ისეთ პროგრამებში მონაწილეობა, რომლებიც აწინაურებენ კულტურულ, საგანმანათლებლო, გარემოსდაცვით, ტექნიკურ და სამეცნიერო უნარებს“, „ევროკავშირის ნორმების და სტანდარტების გადაღება“ და „სავაჭრო და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავება“.<sup>115</sup>

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში აშკარად ჩანს, რომ ევროკავშირის მესვეურებმა ამჯობინეს ამ პოლიტიკისათვის სოციალიზაციის ინსტრუმენტებისთვის მიენიჭებინათ უპირატესობა, ვიდრე პირობითობისათვის. სამეზობლო პოლიტიკას საფუძვლად უდევს ე.წ. „ერთობლივი მფლობელობის“ იდეა. ანუ, ევროკავშირი არ ისახავს მიზნად პარტნიორებისათვის საკუთარი პირობების და მოთხოვნების თავზე მოხვევას. სამოქმედო გეგმები ეფუძნება საერთო ინტერესების გაცნობიერების და წინასწარგანსახდერული პრიორიტეტებისადმი ერთობლივი დამოკიდებულების პრინციპებს. ანუ, ამ შემთხვევაში ევროკავშირი არ მოქმედებს პირობების წაყენების გზით. ის, რომ საერთო ინტერესები ცალსახადაა აღიარებული როგორც სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ნაწილი – ამის ნათელი დადასტურებაა.<sup>116</sup>

როდესაც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა იქმნებოდა, ევროკავშირის მესვეურებმა ძალიან ნათლად განაცხადეს, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება არ იყო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მიზანი. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია ცხადად ამბობს, რომ „ევროკავშირს არ სურს თავს მოახვიოს პრიორიტეტები და პირობები საკუთარ პარტნიორებს“.<sup>117</sup>

გარდა ამისა, ცხადია, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა არ არის პირობითობით დატვირთული ინსტრუმენტი, რადგან იგი მიზნად არ ისახავს გაფართოებას. შესაბამისად, ყველაზე მთავარი ელემენტი პირობითობისა ამ პოლიტიკას არ აქვს.

მეორე, როგორც დოვ ლინჩი ამბობს, ევროკავშირის შესაძლებლობა, განახორციელოს ახალი ამბიციური პროგრამები სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, შემოიფარგლება მისი „დაკავებულიობით აუცილებელი შიდა საკითხებში“.<sup>118</sup> ახალი ამბიციური პროგრამები კი აუცილებელ საჭიროებას წარმოადგენს ისეთი სახელმწიფოებისათვის, როგორც უკრაინა, ან საქართველო,

<sup>114</sup> Legro, J. (1997) ‘Which norms matter? Revisiting the “failure” of internationalism’, *International Organization* 51(1): p. 45

Franck, T. (1990) *The Power of Legitimacy among Nations*, New York: Oxford University Press.

<sup>115</sup> Judith Kelley, “New Wine in Old Wineskins: Policy Learning and Adaptation in the new European Neighborhood Policy”, Working Paper Series SAN05-01, January 2005, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, pp. 7-8

<sup>116</sup> European Neighborhood Strategy Paper, p. 7

<sup>117</sup> European Neighborhood Strategy Paper, p. 8

<sup>118</sup> Dov Lynch, “The European Neighborhood Policy”, European Union Institute for Security Studies, 2004

რათა ისინი საბოლოოდ დარწმუნდნენ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად აუცილებელი მტკივნეული რეფორმების გატარების მნიშვნელობაში. შესაბამისად, კონკრეტული პროექტების, როგორც მოკლევადიანი მიზნის, ხოლო გაწევრიანების პერსპექტივის, როგორც გრძელვადიანი მიზნის არარსებობა, ხელს უშლის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მყოფი სახელმწიფოების რეფორმატორულ საქმიანობას.

მესამე, იმის გამო, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის ფინანსური შესაძლებლობები შეზღუდულია, ფინანსური პირობითობის ელემენტის გამოყენება საქართველოსთან მიმართებაში ევროკავშირის მხრიდან პრაქტიკულად შეუძლებელია. რა თქმა უნდა, ევროკავშირს შეუძლია საქართველოსთვის პირობების წაყენება მთელ რიგ საკითხებში. ერთ-ერთი ასეთი საკითხი იყო 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ საქართველოსთვის 500 მლნ. ევროს ოდენობის დახმარების გადმოცემა. ამ დახმარებას რამდენიმე პირობა ჰქონდა მიბმული, მაგრამ ძირითადად ეს პირობები სამხედრო ბიუჯეტის არ-გაზრდას და იარაღის შესყიდვას უკავშირდებოდა და არა კონკრეტული რეფორმების გატარებას. შესაბამისად, ასეთი სპორადული პირობითობა, ჩვენი აზრით, არ შეიძლება იყოს გაელენის მომხდენი ჩვენს დამოკიდებულ ცვლადზე – მაკორდინებული ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე.

შემდეგ, პირობითობა აუცილებლად გულისხმობს მკვეთრად გამოსატულ და ნაცნობ „ჯილდოს“, ან „სასჯელს“. რაც უფრო ბუნდოვანია „ჯილდო“ ან „სასჯელი“, მით უფრო ნაკლებად არის პირობითობა ეფექტური. იმის გამო, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის „სიკეთეები“ ბოლომდე გაანალიზებული და ნაცნობი არ იყო საქართველოსათვის, ადვილი მისახვედრია, რომ ამ ინსტრუმენტის ფარგლებში პირობითობა მხოლოდ ეფემერულ ხასიათს ატარებს.

კიდევ ერთი მიზეზი, რის გამოც პირობითობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ეფექტური ვერ იქნებოდა, იყო სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგი ევროკომისიის მხრიდან. ჩვენ ზემოთ კარგად ვნახეთ, რომ ცაე-ს შემთხვევაში მონიტორინგი და რეგულარული ანგარიში წარმოადგენდა ამ სახელმწიფოების შეფასების და, შესაბამისად, მათი წახალისების, ან დასჯის დროს სახელმძღვანელო ინსტრუმენტს. მონიტორინგის პერიოდულობა და სიცხადე პირობითობის ნამდვილად განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს.

### **ადმოსავლეთის პარტნიორობა და საქართველო: პირობითობის ელემენტები ინტეგრაციის დასაჩქარებლად**

ოლე უეივერის აზრით, ევროკავშირს აქვს „ჩუმი მადისციპლინირებული ძალა თავის უახლოეს სამეზობლოში“<sup>119</sup>. ადმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის შემუშავება ევროკავშირის მხრიდან სწორედ ამ ჩუმი მადისციპლინირებული ძალის უფრო ეფექტურად გამოყენების მაგალითს წარმოადგენს.

<sup>119</sup> Ole Waever, 'Insecurity, security and asecurty in the West European non-war community' in Emanuel Adler and Michael Barnett, *Security Communities* (Cambridge University Press, Cambridge, 1998), p. 99.

ბევრ მეცნიერს მიაჩნდა, რომ ევროკავშირის მიდგომა გაცილებით უფრო ეფექტური იქნებოდა მის უახლოეს სამეზობლოში, თუ იგი გაამარტივებდა შეზღუდვებს პროდუქციის და ადამიანების გადაადგილებაზე. უფრო ლოიალურად მიუდგებოდა ვიზების გაცემის საკითხს და ასიმეტრიული სავაჭრო შეღავათებს დააწესებდა მეზობელი ქვეყნებისთვის მნიშვნელოვან პროდუქტებზე.<sup>120</sup> 2009 წლის მაისის სამიტზე აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის დაწყებით, ევროკავშირმა სწორედ ასეთი საკითხების გადასაჭრელი ფორუმი შესთავაზა სამეზობლო პოლიტიკის იმ სახელმწიფოებს, რომლებსაც თეორიული ევროპული პერსპექტივა გააჩნიათ.

ევროკავშირმა, შეიძლება ითქვას ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა ორ ნაწილად გაყო მას შემდეგ, რაც ხმელთაშუაზღვისპირეთის კავშირი და აღმოსავლეთის პარტნიორობა დააფუძნა შესაბამისად 2008 და 2009 წლებში. ამ დიპლომატიით, ევროკავშირმა პრაქტიკულად უარი თქვა მიდგომაზე – სხვადასხვა სახელმწიფოებთან თავისი დამოკიდებულება „ერთი თარგის“ მიხედვით გამოეჭრა.<sup>121</sup>

აღმოსავლეთ პარტნიორობით ყოფილი საბჭოთა კავშირის ექვს სახელმწიფოს „სტრატეგიული მნიშვნელობის“ სტატუსი მიენიჭათ. შეიძლება ითქვას, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოებს საშუალება მიეცათ უფრო მჭიდრო ინტეგრაცია განეხორციელებინათ ევროკავშირთან. პრალაში მიღებული ერთობლივი დეკლარაციის მიხედვით აღმოსავლეთ პარტნიორობის მთავარი მიზანი იყო „სათანადო პირობების შექმნა პოლიტიკური ასოციაციის და შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციის დასაჩქარებლად ევროკავშირს და დაინტერესებულ პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის.“<sup>122</sup> რაც მთავარია, აღმოსავლეთის პარტნიორობის მეშვეობით პარტნიორი სახელმწიფოები ევროკავშირთან გააფორმებენ ასოციაციის ხელშეკრულებებს. ევროკავშირმა უკვე გამოთქვა მზადყოფნა, რომ საქართველოსთან ასოციაციის ხელშეკრულება გაეფორმებინა. ანალოგიურად, საქართველო უახლოეს პერიოდში დაასრულებს მუშაობას სავიზო რეჟიმის გამარტივების და რეადმისიის ხელშეკრულებებზე, რაც ხელ-ფეხს უხსნის საქართველოს, რომ ამ ხელშეკრულებების კარგად შესრულების პირობებში დაიწყოს მუშაობა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციაზე. ანალოგიურად, ასოციაციის ხელშეკრულების ფარგლებში საქართველო მუშაობს ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების დადებაზე. თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების დადება კი ნიშნავს, რომ საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობის ახალ ეტაპზე გადავა.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> Nicholas Redman, “EU left-outs”, p. 4

<sup>121</sup> Kerry Longhurst Susanne Nies - Recasting Relations with the Neighbours - Prospects for the Eastern Partnership, Europe Visions 4 2009, P.5; Downloadable at: [http://www.ifri.org/files/Europe\\_visions/Europe\\_Visions\\_4.pdf](http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_Visions_4.pdf) retrieved 30.07.2009

<sup>122</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009, Download: <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=46526&down=yes> Retrieved 30.07.2009

<sup>123</sup> UNDP, “Assessment of the Impact of Potential Free Trade Agreement between EU and Georgia”. UNDP Georgia, 2007

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები <sup>124</sup>	დასავლეთ ბალკანეთის სახ-ები <sup>125</sup>	აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოები <sup>126</sup>
რეგიონული თანამშრომლობა	რეგიონული თანამშრომლობა	რეგიონული თანამშრომლობა
ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა	ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა	ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა
დემოკრატიული ინსტიტუტები, ადამიანის უფლებები, უმცირესობების უფლებები, კანონის უზენაესობა, უმფ	დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, უმცირესობების უფლებები, კანონის უზენაესობა, უმფ	დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, უმცირესობების უფლებები, კანონის უზენაესობა, უმფ
ფინანსური დახმარება პროგრამა PHARE-ის მეშვეობით	ფინანსური დახმარება პროგრამა CARDS მეშვეობით	ფინანსური დახმარება სამეზობლო პოლიტიკის ფინანსური ინსტრუმენტის მეშვეობით
თავისუფალი ვაჭრობა არის ხელშეკრულების ნაწილი	ენიჭებათ სავაჭრო პრეფერენციები	თავისუფალი ვაჭრობა შეიძლება იყოს ხელშეკრულების ნაწილი
შრომის ბაზრის ნაწილობრივი გახსნა და სრული გახსნის შესაძლებლობა	შრომის ბაზრის ნაწილობრივი გახსნა და სრული გახსნის შესაძლებლობა	მობილობის წახალისება და შრომის ბაზრის გახსნის შორეული შესაძლებლობა
ოთხი თავისუფლების სრული გამოყენება		
ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა მოცემულია	ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა მოცემულია	ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივის საკითხი ღიად არის დატოვებული

ცხრილი 2: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, დასავლეთ ბალკანეთის და აღმოსავლეთის პარტნიორობის სახელმწიფოებთან ევროკავშირის ასოციაციის ხელშეკრულებების შედარება.

<sup>124</sup> Europe Agreements with Hungari, Poland, Czech Republic.

<sup>125</sup> EU External Relations, Instrument for pre-accession assistance (IPA) [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm)

<sup>126</sup> Eastern Partnership,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, EU external Relations [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm) Retrieved 30.07.2009, EU ENP Funding [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm), Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf).

## თავი V

### აღმოსავლეთის პარტნიორობა – მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი

ვახილ ჭყოიძე

#### აღმოსავლეთის პარტნიორობის შექმნის წინაპირობები

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ კონცეფცია პოლონეთის და შვედეთის ერთობლივი ძალისხმევით შეიქმნა. იგი მიზნად ისახავს თანამშრომლობის გაღრმავებას ევროკავშირსა და ექვს პარტნიორ სახელმწიფოს (უკრაინა, ბელორუსი, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი, აზერბაიჯანი) შორის.

მისი პირველი პრეზენტაცია 2008 წლის მაისში ევროკავშირის საბჭოს მინისტრიალზე მოხდა, ხოლო ერთი თვის შემდეგ იგი ევროპულმა საბჭომაც განიხილა. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ოფიციალური მიღება 2009 წლის 7 მაისს პრადის სამიტზე განხორციელდა.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის უმთავრესი ამოცანა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში დემოკრატიზაციისა და ეკონომიკური გარდაქმნების პროცესის მხარდაჭერაა. **„სახელმწიფოები, რომლებიც ეფუძნებიან ლიბერალურ-დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემას და თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკას, ევროკავშირისათვის ყველაზე მიმზიდველი პარტნიორები არიან“** – განმარტავს პოლონეთის საგარეო საქმეთა მინისტრი რადოსლავ სიკორსკი<sup>127</sup>.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინიცირებას თავისი წინაპირობები გააჩნია. ზოგად დონეზე, ექსპერტები გამოყოფენ ახალ გეოგრაფიულ სიახლოვეს და პარტნიორ ქვეყნებში მიმდინარე რეფორმებს. თუმცა უფრო დეტალური ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ამ ინიციატივას და, შესაბამისად, მის დაჩქარებას საფუძვლად დაედო მთელი რიგი ფაქტორებისა, რომლებიც შესაძლოა პრიორიტეტულობის მიხედვით რამდენიმე ძირითად ჯგუფებად დაიყოს:

#### **1. რუსეთის სამხედრო აგრესია საქართველოს წინააღმდეგ და რუსეთ - უკრაინის გაზის ომი**

რაოდენ სუბიექტურადაც არ უნდა გვეჩვენოს, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინიციატივის დაჩქარების ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად მიჩნეულია რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის აგვისტოს ომი. რუსეთის სამხედრო აგრესიამ საქართველოს წინააღმდეგ აჩვენა ევროკავშირის ლიდერებს, რომ რუსეთის ფედერაციის ხელმძღვანელობის კონცეფცია პოსტ-საბჭოთა სივრცეში საკუთარი ექსკლუზიური ინტერესებისა და გავლენის სფეროს არსებობის თაობაზე, თეორიული მსჯელობიდან საქმეში გადაიზარდა. აშკარაა, რომ საქართველოში ხელისუფლების ძალისმიერი გზით შეცვლისა და სასურველი კანდიდატის

<sup>127</sup> Radoslaw sikorski, The EU's "Eastern Partnership" is key to relations with Russia; Europe's World Summer 2009 N12  
ISSN: 1782-0642

ხელისუფლების სათავეში მოყვანის შემთხვევაში, რუსეთი რეალურად იწყებდა საბჭოთა კავშირის ტიპის წარმონაქმნის აღდგენის პროცესს, რაც სერიოზულ და პირდაპირ საფრთხეს შეუქმნიდა თავად ევროპის უსაფრთხოებას.

როგორც წესი, სამხედრო აგრესია საქართველოს წინააღმდეგ და რუსეთ-უკრაინის გაზის კრიზისი ერთ კონტექსტში განიხილება. ეს იყო რუსეთის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მცდელობა შეერყია ორი ყველაზე პრო-დასავლური და რეფორმისტული ქვეყნის სტაბილურობა და დაებრუნებინა ისინი რუსული გავლენის სფეროში. რუსეთი თავიდანვე უნდობლობით და გაღიზიანებით შეხვდა ევროკავშირის ამ ახალ ინიციატივას, მიუხედავად იმისა, რომ ინიციატივაში არ არის საუბარი რაიმე ტიპის სამხედრო თანამშრომლობაზე.

რუსეთის რეაქცია გასაკვირი არ არის, რადგან რუსეთის დღევანდელი მმართველი ელიტა დაჟინებით ცდილობდა დაესაბუთებინა დასავლეთისათვის, რომ პოსტ-საბჭოთა სივრცეში და უახლოეს სამეზობლოში მას საკუთარი, ექსკლუზიური ინტერესები და გავლენა გააჩნდა, დაჟინებით ცდილობდა ამ ინტერესების ლეგიტიმაციას.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობამ“ ცივი წყალი გადაასხა რუსეთის ილუზორულ სტრატეგიას სამეზობლოში მისი განსაკუთრებული გავლენის დამკვიდრების შესახებ. ევროკავშირის ახალი ინიციატივა საშუალებას აძლევს პარტნიორ სახელმწიფოებს რუსეთისაგან დამოუკიდებლად განავითარონ მჭიდრო ურთიერთობა ევროკავშირთან, დაანქარონ რეფორმები, დემოკრატიული ინსტიტუტების აღმშენებლობა და საბაზრო ეკონომიკა. აღმოსავლეთის პარტნიორობა ითვალისწინებს ევროკავშირის შიდა ბაზარზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას და სავიზო ურთიერთობების ლიბერალიზაციას. რუსეთი განსაკუთრებით გააღიზიანა იმ გარემოებამ, რომ ზეწოლის მიუხედავად ვერ დაიყოლია ბელორუსიის ხელისუფლება, ეღიარებინა აფხაზეთისა და ე.წ. „სამხრეთ ოსეთის“ დამოუკიდებლობა. რუსეთის პოლიტიკური ელიტა მიიჩნევს, რომ ბელორუსიამ საქართველოს სუპერატისტული რეგიონების აღიარებისაგან სწორედ „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში ევროკავშირთან დაახლოების პერსპექტივის გამო შეიკავა თავი. პუტინ-მედევედევის დუეტი ვერ ეგუება იმ გარემოებას, რომ მისი უახლოესი მოკავშირეები (ამ შემთხვევაში, ბელორუსია და სომხეთი) უარს ამბობენ მონაწილეობა მიიღონ რუსეთის მიერ წამოწყებულ ძალზე საშიშ და საუკვო ავანტიურაში. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თვალსაზრისით მთავარ შემთხვევებში ფაქტორად „აღმოსავლეთის პარტნიორობასთან“ ერთად, ევროკავშირის მტკიცე პოზიცია გახდა. ევროკავშირმა არა მხოლოდ დაგმო მარიონეტული რეჟიმების დამოუკიდებლობის აღიარება რუსეთის მიერ, არამედ პირდაპირ მოუწოდა ევროპის ყველა სახელმწიფოს თავი შეეკავებინათ მსგავსი ნაბიჯისაგან. ეს იყო პირდაპირი მინიშნება იმაზე, რომ ნებისმიერი სახელმწიფო, რომელიც აყვებოდა რუსეთის ავანტიურას, სერიოზულად გაიუარესებდა ევროკავშირთან ურთიერთობას, აქედან გამომდინარე ყველა შედეგით: დახმარების პროგრამების შეჩერება, სავიზო ურთიერთობების გამკაცრება, აღმოსავლეთის პარტნიორობის მიღმა დარჩენა, შეღავათიანი სავაჭრო უპირატესობების დაკარგვა, და რაც მთავარია, ამას მოყვებოდა ასეთი სახელმწიფოს ავტორიტეტის მკვეთრი დაცემა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების თვალში. რუსეთის ტრადიციული

მოკავშირეები, ბუნებრივია, ამ დონის მსხვერპლის გაღებისათვის მზად არ აღმოჩნდნენ.

მეორეს მხრივ, რუსეთის მიერ 2008 წლის აგვისტოში განხორციელებულმა სამხედრო აგრესიამ, დააჩქარა „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ იდეის განხორციელება. ევროკავშირმა ნათლად დაინახა, რომ რუსეთი არა მხოლოდ სიტყვით, არამედ საქმითაც აპირებს აღადგინოს საბჭოთა კავშირის მსგავსი წარმონაქმნი მეზობელი სახელმწიფოების საშინაო საქმეებში უხეში ჩარევით. მართალია, ინიციატივის ავტორები აცხადებენ, რომ ეს პროექტი არ არის მიმართული რუსეთის ან სხვა რომელიმე სახელმწიფოს წინააღმდეგ (ეს პრინციპში ასეც არის, თუ რუსეთს ნორმალურ სახელმწიფოდ განვიხილავთ), მაგრამ აშკარაა, რომ „აღმოსავლეთის პარტნიორობაში“ ჩანასახშივე ჩაახშო საბჭოთა კავშირის აღდგენის და რუსეთის პოსტ-საბჭოთა სივრცეში გაბატონების ყოველგვარი ილუზია. რადოსლავ სიკორსი მიიჩნევს, რომ თუ ევროკავშირი მოახერხებს აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ კავკასიის სწრაფ ინტეგრირებას, ამით გაიზრდება თავად რუსეთის მიერ პრო-ევროპული ორიენტაციის არჩევის შანსი სამომავლოდ<sup>128</sup>.

## **2. ახალი გეოგრაფიული სიახლოვე (Geographic Proximity)**

აღმოსავლეთის პარტნიორობის იდეის კიდევ ერთ წინაპირობას ევროკავშირის გაფართოების ახალი, ბოლო ტალღის შემდეგ წარმოშობილი გეოგრაფიული სიახლოვე წარმოადგენს. თავის დროზე, ევროკავშირმა ამ ახალ რეალობას ახალი ინიციატივით უპასუხა. 2003-2004 წლებში გაცხადდა და შემდეგ რეალობაში განხორციელდა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP), რომელმაც ზემოსხენებული ექვსი სახელმწიფო და სამხრეთის ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნები მოიცვა. სამეზობლო პოლიტიკის ამოქმედებიდან რამდენიმე წელში აშკარა გახდა, რომ ეს ინიციატივა ვერ პასუხობდა ვერც ევროკავშირის და ვერც სამეზობლო პოლიტიკაში შემაჯავლი აღმოსავლეთის მეზობლების მზარდ მოთხოვნას უფრო მჭიდრო თანამშრომლობისა და დემოკრატიული რეფორმების ტემპების დაჩქარების თაობაზე. პოლონეთის საგარეო საქმეთა მინისტრის რადოსლავ სიკორსკის აზრით, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებს გააჩნიათ დიდი გეოგრაფიული და ეკონომიკური პოტენციალი. ამ არეალთან (80 მლნ. მაცხოვრებელი დასახლებული დაახლოებით 1 მლნ კვ. კმ-ზე გადაჭიმული ტერიტორია) თავისუფალი ვაჭრობის ზონის შექმნა სამომავლოდ დიდ მოგებას და ეკონომიკურ აღმავლობას მოუტანს ევროპას.

პოლონეთის და შვედეთის ინიციატივა „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ შესახებ ამ თვალსაზრისით უფრო ეფექტური ჩანს რამდენიმე მიზეზის გამო: 1) აღმოსავლეთის პარტნიორობა იძლევა უფრო უკეთეს და უფრო ზუსტ გეოგრაფიულ ფოკუსს და თავისუფალია იმ ამორფულობისაგან, რაც დამახასიათებელია სამეზობლო პოლიტიკისათვის; 2) აღმოსავლეთის პარტნიორობის მიერ შემოთავაზებული ახალი შესაძლებლობები უფრო კონკრეტული, უფრო პრაქტიკული

<sup>128</sup> Radoslav sikorski, The EU's "Eastern Partnership" is key to relations with Russia; Europe's World Summer 2009 N12  
ISSN: 1782-0642

და თვალსაჩინოა, ვიდრე სამეზობლო პოლიტიკის გაცელებით უფრო ზოგადი შემოთავაზებები; 3) აღმოსავლეთის პარტნიორობას ინდივიდუალური მიდგომის უფრო მაღალი ხარისხი გააჩნია, ვიდრე სამეზობლო პოლიტიკას. 4) აღმოსავლეთის პარტნიორობა იძლევა ენერგეტიკული უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის ძალზე დეტალურ სამოქმედო პროგრამას და პრინციპებს.

### **3. ენერგეტიკული უსაფრთხოება**

აღმოსავლეთის პარტნიორობის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს ენერგორესურსების მიწოდების უსაფრთხოება და ენერგეტიკული დამოუკიდებლობის გაძლიერება. ყველაზე ოპტიმისტური გამოთვლებითაც კი, თუ ევროკავშირი ფუნდამენტურად არ გარდაქმნის თავის ენერგეტიკულ პოლიტიკას და არ ჩადებს ამ სფეროში სერიოზულ ინვესტიციებს, ევროკავშირის დამოკიდებულება ენერგორესურსების გარე მომწოდებლებზე 2025 წლისათვის 50%-დან (დღევანდელი მდგომარეობა) 70%-მდე გაიზრდება. ამ დონის დამოკიდებულება გარე მომწოდებლებზე, საფრთხეს უქმნის ევროკავშირის პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას. ევროკავშირის და პარტნიორი ქვეყნების ენერგეტიკული უსაფრთხოების გაძლიერება აღმოსავლეთის პარტნიორობის მთავარ პრიორიტეტს წარმოადგენს.

ასოცირებული შეთანხმებები, რომლებიც აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში უნდა გაფორმდეს, პარტნიორ ქვეყნებთან ენერგეტიკის სფეროში ურთიერთდამოკიდებულების პრინციპის რეალიზაციას ითვალისწინებს. ენერგეტიკულ კონტექსტში იგი პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირის სამ სხვადასხვა პოლიტიკაში ჩართვას და მონაწილეობის შესაძლებლობას გულისხმობს. ესენია: ევროკავშირის ვაჭრობა, კონკურენციის პოლიტიკა და ევროკავშირის ენერგეტიკული პოლიტიკა. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ შესაძლებლობას აძლევს უკრაინას და მოლდოვას, გახდნენ ევროპის ენერგეტიკული თანამეგობრობის სრულუფლებიანი წევრები. რაც შეეხება დანარჩენ პარტნიორ ქვეყნებს – ბელორუსს, სომხეთს და აზერბაიჯანს, მათ ევროკავშირი სთავაზობს ამ ორგანიზაციის დამკვირვებლის სტატუსს (საქართველოს დამკვირვებლის სტატუსი უკვე გააჩნია). ძალზე მნიშვნელოვანია ასევე წინადადება საქართველოსთან, სომხეთთან და მოლდოვასთან ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმების თაობაზე. თანამშრომლობა მემორანდუმის ფარგლებში მოიცავს ენერგომიწოდების სქემებში მონაწილეობას და ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის განვითარებას ამ სახელმწიფოებში<sup>129</sup>. აქვე ევროკავშირი აქტიურად ითანამშრომლებს სომხეთთან მეძამორის ატომური ელექტროსადგურის დახურვის საკითხში. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში მოხდება უკრაინის ენერგობაზრის სრული ინტეგრაცია ევროკავშირის ენერგობაზართან. გაძლიერდება ასევე, უკრაინა-ევროკავშირის თანამშრომლობა ბირთვული ენერგეტიკის უსაფრთხოების სფეროში უკრაინის ატომურ სადგურებზე. დიდი ყურადღება დაეთმობა უკრაინის გაზისა და ნავთობის ტრანზიტის ქსელის რეაბილიტაციას. ამ თემაზე ევროკავშირი ამზადებს სერიოზულ საინვესტიციო კონფერენციას. ბუნებრივია, აზერბაიჯანს, როგორც ენერგორესურსების ერთადერთ

<sup>129</sup> Declaration: Prague Summit - Southern Corridor - Ref: CL09-102EN, Source UE: Conseil, UN forum, Date: 8/5/2009

მწარმოებელს პარტნიორი ქვეყნებიდან, ცენტრალური ადგილი უკავია „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ენერგეტიკულ სეგმენტში. განზრახულია აზერბაიჯანის ეტაპობრივი კონვერგენცია ევროკავშირის ენერგეტიკულ ბაზართან და მისი ინფრასტრუქტურული ინტეგრაცია ევროკავშირში<sup>130</sup>.

8 მაისს პრადის სამიტზე მიღებული დოკუმენტი – „სამხრეთის კორიდორი“ იძლევა ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის საკმაოდ კონკრეტულ გეგმას, რომელშიც სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოები (საქართველო, აზერბაიჯანი) ცენტრალურ როლს თამაშობენ. პრადის დეკლარაციაში მომხმარებელ, მწარმოებელ და სატრანზიტო ქვეყნებს შორის შეთანხმებული, კოორდინირებული და სამართლიანი თანამშრომლობის ყველა მხარისათვის მომგებიანი სქემაა წარმოდგენილი.

### **აღმოსავლეთის პარტნიორობის არსი**

ევროკომისიის ინიციატივა აღმოსავლეთის პარტნიორობის შესახებ, წარმოადგენს ახალ ეტაპს აღმოსავლეთ სამეზობლოსთან ურთიერთობის გაღრმავების მიმართულებით. როგორც უკვე აღინიშნა ინიციატივა მოიცავს ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნებს – აზერბაიჯანს, საქართველოს, სომხეთს, უკრაინას, მოლდოვას და ბელორუსიას.

ზოგად ასპექტში, ამ ინიციატივით, ევროკავშირი სთავაზობს თავის პარტნიორებს პოლიტიკურ ასოციაციას და ევროკავშირის ეკონომიკაში უფრო მჭიდრო ინტეგრირებას. ინიციატივა გულისხმობს არაერთ ახალ შესაძლებლობას, მათ შორის მოქალაქეთა გამარტივებულ მოგზაურობას ევროკავშირში, გაზრდილ ფინანსურ დახმარებას რეფორმების განხორციელების გზაზე, მხარდაჭერას ფართომასშტაბიანი ინსტიტუციონალური მშენებლობის საქმეში, ეკონომიკური და სოციალური უთანაბრობის პრობლემების მოგვარებას და ა.შ.

#### ***1. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ძირითადი პრიორიტეტები***

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში თანამშრომლობის ახალი ჩარჩო გუთავაზობს შემდეგ უმთავრეს მიმართულებებს:

- ახალი ასოცირებული შეთანხმებები, რომლებიც სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავენ ღრმა და ფართომასშტაბიანი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს იმ პარტნიორი ქვეყნებისათვის, რომელთაც აქვთ ამის სურვილი და ამავე დროს მზადყოფნა, იკისრონ გრძელვადიანი ვალდებულებები ევროკავშირის წინაშე;
- ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროგრამები, რომლებიც პარტნიორი ქვეყნების ადმინისტრაციული სტრუქტურების ეფექტურობის გაზრდაზე არის ორიენტირებული;

<sup>130</sup> Declaration: Prague Summit - Southern Corridor - Ref: CL09-102EN, Source UE: Conseil, UN forum, Date: 8/5/2009

- ევროკავშირის ეკონომიკურ სტრუქტურებში თანდათანობით ინტეგრირება, მარეგულირებელ სფეროში არსებული სამართლებრივი ვალდებულებების ჩათვლით;
- პარტნიორი სახელმწიფოების წახალისება, რათა მათ ერთმანეთთან დაამყარონ თავისუფალი ვაჭრობის პრინციპებზე აგებული ურთიერთობები, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში შეიძლება „სამეზობლო ეკონომიკურ თანამშრომლობაში“ გადაიზარდოს;<sup>131</sup>
- მობილურობისა და უსაფრთხოების შეთანხმებების (პაკეტების) დადება, რაც ითვალისწინებს უფრო გამარტივებულ ლეგალურ მგზავრობას ევროკავშირში და, ამავდროულად, ძალისხმევის გაძლიერება კორუფციის აღმოფხვრის, ორგანიზებული დანაშაულის და არალეგალური მიგრაციის სფეროში. ეს ხელშეკრულებები, ასევე, ითვალისწინებს თავშესაფრის სისტემის მოდერნიზებას ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად, საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას და ა.შ. შეთანხმების საბოლოო მიზანია უვიზო რეჟიმის შემოღება ყველა პარტნიორთან;
- შრომითი მობილურობის წახალისება – ამ მიზნით ევროკომისია შეისწავლის შრომითი მობილურობის შესაძლებლობებს პარტნიორი ქვეყნის მოქალაქეებისათვის;
- ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფა ევროკავშირისა და აღმოსავლეთ სამეზობლოს პარტნიორებისათვის;
- პროგრამები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას, განსაკუთრებით მკვეთრი ეკონომიკური და სოციალური უთანაბრობების დაძლევის პარტნიორ ქვეყნებში;
- ოთხი მრავალმხრივი პოლიტიკური პლატფორმის შექმნა შემდეგ სფეროებში: 1. დემოკრატია, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა; 2. ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან კონვერგენცია; 3. ენერგოუსაფრთხოება და 4. ადამიანებს შორის კონტაქტების დამყარება;
- საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროგრამა; მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მექანიზმი; რეგიონული ელექტრობაზრის განვითარების ხელშეწყობა, ენერგოეფექტურობა და განახლებადი ენერგორესურსები; სამხრეთის ენერგოდერეფნის განვითარება და ბუნებრივ, თუ ადამიანის მიერ გამოწვეულ კატასტროფებზე რეაგირებისა და აღკვეთისათვის თანამშრომლობა;
- უფრო ინტენსიური კონტაქტები ადამიანებს შორის, სამოქალაქო საზოგადოების და სხვა ჯგუფების, მათ შორის, ევროპარლამენტის უფრო აქტიური ჩართულობა;

<sup>131</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague

## 2. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინსტიტუციონალური და ფინანსური ასპექტები

ინდივიდუალური მიდგომა გარკვეულწილად აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფინანსურ ასპექტზეც ჰპოვებს ასახვას. პრადის დეკლარაციაში აღნიშნულია, რომ ფინანსური დახმარება მიმართული იქნება აღმოსავლეთის პარტნიორობის მიზნების მისაღწევად და ამასთან გაითვალისწინებს ინდივიდუალური პარტნიორი ქვეყნის პროგრესს<sup>132</sup>. გარდა თანამეგობრობის მიერ გამოყოფილი გრანტისა და თანადაფინანსებისა ეროვნულ დონეზე, ევროკავშირი შეეცდება ასევე მოიხილოს დამატებითი დაფინანსება სხვა დონორების, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების და კერძო სექტორის მხრიდან. ინიციატივის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტების მხარდასაჭერად თანამეგობრობა ხელს შეუწყობს კერძო და სახელმწიფო სექტორს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებას და ამასთან, მოუწოდებს ევროპის საინვესტიციო ბანკს, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკს და სხვადასხვა საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციებს, დახმარება აღმოუჩინონ პარტნიორ ქვეყნებში მიმდინარე მოდერნიზაციის პროცესს და შეიმუშაონ მოსახერხებელი საინვესტიციო პროექტები.

აღმოსავლეთის პარტნიორობა უზრუნველყოფს ასევე გარკვეულ ინსტიტუციონალურ მხარდაჭერას. სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების შეკრება ევროკავშირში და პარტნიორ ქვეყნებში ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ<sup>133</sup> გაიმართება. რაც შეეხება საგარეო საქმეთა მინისტრებს, მათი შეხვედრა (მინისტრიალი) აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში წელიწადში ერთხელ გაიმართება. ოთხი თემატური პლატფორმის ფარგლებში მიმდინარე, კონკრეტული, შედეგზე ორიენტირებული სესიები, შესაძლებლობას მისცემს მხარეებს, გამართონ ღია დისკუსიები ისეთ საკითხებზე, როგორცაა დემოკრატია, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა, ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის სექტორულ პოლიტიკებში კონვერგენცია, ენერგოუსაფრთხოება, კონტაქტი ხალხებს შორის. თემატური პლატფორმების ფარგლებში შესაძლებელი გახდება შეხვედრების ორგანიზება სულ მცირე წელიწადში ორჯერ უფროსი სახელმწიფო მოხელეების დონეზე, რომლებიც უშუალოდ არიან ჩართულნი რეფორმებში, შესაბამის სფეროებში.

თემატური პლატფორმების მონაწილეები წარმოადგენენ თავის ანგარიშს მინისტრების ყოველწლიურ შეკრებაზე. თემატური პლატფორმების მუშაობა შესაძლოა გაძლიერდეს, ასევე შესაბამისი დარგობრივი მინისტრების შეკრების ორგანიზებითაც. აღმოსავლეთის პარტნიორობას საპარლამენტო განზომილებაც გააჩნია, რომელიც ითვალისწინებს ევროკავშირი-აღმოსავლეთ სამეზობლოს საპარლამენტო ასამბლეის შექმნას (EURO-NEST PA). ასამბლეის ფარგლებში შესაძლებელი იქნება ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისა და პარტნიორი ქვეყნის

<sup>132</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague

<sup>133</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague

პარლამენტის წევრების პერიოდული შეკრება და საკანონმდებლო სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავება.

## **აღმოსავლეთის პარტნიორობა და საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა**

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების მნიშვნელოვანი საფუძველი და მთავარი ღერძია. ამ მიმართულებით არსებული წინსვლის მიუხედავად, საქართველოში 2008 წლის აგვისტოში განვითარებულმა კონფლიქტმა სამხრეთ კავკასიის რეგიონის საკითხებში ევროკავშირის უფრო მეტი ჩართულობის, აქტიური მონაწილეობისა და ძლიერი რეგიონული თანამშრომლობის აუცილებლობა ცხადყო<sup>134</sup>. ამიტომაც აღმოსავლეთის პარტნიორობა და მასში გათვალისწინებული ორმხრივი ურთიერთობების გაღრმავება (განსაკუთრებით მობილურობისა და ვაჭრობის საკითხებში) ძალიან მნიშვნელოვანი და მიმზიდველია როგორც საქართველოსათვის, ასევე ევროკავშირისათვის. ევროპის აღმოსავლეთის პარტნიორობა სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის როლისა და მონაწილეობის ზრდის ნათელი დასტურია, რაც პასუხობს საქართველოს დაინტერესებას ევროკავშირთან დაახლოების მიმართულებით.

აღმოსავლეთ პარტნიორობა საშუალებას მოგვცემს მნიშვნელოვნად გააძლიეროთ ჩვენი ერთობლივი მუშაობა, განსაკუთრებით დემოკრატიული რეფორმების, ეკონომიკური განვითარების, კონფლიქტის შემდგომი რეაბილიტაციის, სოციალური რეფორმებისა და სიღატაკის დაძლევის, ასევე ევროკავშირთან საკანონმდებლო ჰარმონიზაციის მიმართულებით. უფრო მეტიც, აღმოსავლეთის პარტნიორობა ჩვენ თანამშრომლობას მრავალმხრივ განზომილებას მიანიჭებს. ეს საკითხი ძალიან მნიშვნელოვანია საქართველოსათვის, განსაკუთრებით სამხრეთ კავკასიაში რეგიონული განვითარების პოტენციალის თვალსაზრისით.

### **1. საქართველოს ევროპული მისწრაფებები და აღმოსავლეთის პარტნიორობა**

რაც შეეხება „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ მიმართებას ევროკავშირში გაწევრიანებასთან – აქ შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ ეს ინიციატივა არ ითვალისწინებს მასში მონაწილე სახელმწიფოების გაწევრიანებას ევროკავშირში. თუმცა, თუ რომელიმე პარტნიორი სახელმწიფო ინდივიდუალურ დონეზე შეძლებს ევროკავშირთან მჭიდრო და ინტენსიური ურთიერთობების განვითარებას, მას საშუალება ექნება გაწევრიანდეს ევროკავშირში სხვა პროცედურების გამოყენებით, რომლებიც არ უკავშირდებიან „აღმოსავლეთის პარტნიორობას“.

თავად აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში, როგორც უკვე აღინიშნა, ჩვენ შესაძლებლობა გვაქვს მივაღწიოთ ღრმა თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმს ევროკავშირთან, ლიბერალურ სავიზო რეჟიმს ჩვენი მოქალაქეებისათვის,

<sup>134</sup> Mircea Geoana, Why we mustn't look at Eastern Europe as a single bloc; Europe's World Summer 2009 N11 ISSN: 1782-0642

ევროკავშირის შიდა ბაზარზე ჩვენი საქსპორტო პროდუქციის ფართოდ დაშვებას და პოლიტიკურ ასოცირებას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მიუხედავად იმისა, რომ პროცედურულად „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ არ გვთავაზობს ევროკავშირში გაწევრიანების მექანიზმებს, ამ ინიციატივის ფარგლებში შემოთავაზებული შესაძლებლობების ბოლომდე გამოყენება მკვეთრად გაზრდის საქართველოს შანსებს სამომავლოდ დასვას ევროკავშირში სრულუფლებიან წევრად მიღების საკითხი.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ერთ-ერთ დადებით მომენტს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ პარტნიორობისადმი ერთიანი მიდგომის მიუხედავად, იგი საშუალებას აძლევს ცალკეულ პარტნიორ სახელმწიფოს, წარმატებული რეფორმების და ევროკავშირთან დაახლოების მაღალი ტემპების მიღწევის შემთხვევაში, ინდივიდუალურად მოახდინოს თავისი პოლიტიკური მისწრაფებების რეალიზაცია, მათ შორის იმ მისწრაფებებისა, რომლებიც უკავშირდება ევროკავშირის სტრუქტურებში სრულ ინტეგრაციას<sup>135</sup>. რუმინეთის სენატის თავმჯდომარე მირნა გეოანა სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) მთავარ ნაკლად მიიჩნევს იმ ფაქტს, რომ ეს ინიციატივა „დაიწყო ცუდად“. უკრაინის და საქართველოს იორდანიასა და მაროკოსთან ერთად, თანამშრომლობის ერთიან ჩარჩოში მოთავსება, გეოანას აზრით იყო იმედგაცრუების სიგნალი იმ ქვეყნებისათვის, რომელიც ევროკავშირის წევრობისაკენ მისწრაფვიან<sup>136</sup>.

უდავოა, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა საქართველოსათვის წინ გადადგმული ნაბიჯია სამეზობლო პოლიტიკასთან შედარებით, რომელიც თავის დროზე (2004 წელს) წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების შემდეგ. მიუხედავად ასეთ პოზიტიური დინამიკისა, უნდა აღინიშნოს, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა სრულად ვერ პასუხობს საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებს. კერძოდ, ისევე როგორც სამეზობლო პოლიტიკა (ე.წ. ENP), აღმოსავლეთის პარტნიორობაც, მიუხედავად მისი პოზიტიური დატვირთვისა, არ წარმოადგენს ევროკავშირში სრული ინტეგრაციის და ევროკავშირის კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსის მიღების მექანიზმს. აქაც, ისევე როგორც სამეზობლო პოლიტიკაში, ხაზგასმულია, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა არ გამოიცხადებს ევროკავშირის სრულუფლებიან წევრობას, თუმცა ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში ჩართვა შესაძლებელია აბსოლუტურად სხვა, აღმოსავლეთის პარტნიორობისაგან განსხვავებული მექანიზმებით. რა თქმა უნდა, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობით შემოთავაზებული შესაძლებლობების სრული რეალიზაცია ხელს არ შეუწყობს საქართველოს დაახლოებას ევროკავშირთან და არ გაზრდის ჩვენი ევროკავშირში გაწევრიანების შანსს. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში, ჩვენ საშუალება გვქვია მოვაგვაროთ უამრავი პრობლემა და ჩამოვიცილოთ არაერთი დაბრკოლება ევროკავშირში სრული ინტეგრაციის გზაზე. თუმცა, კიდევ ერთხელ უნდა

<sup>135</sup> 'Eastern Partnership' could lead to enlargement, Poland says RENATA GOLDIROVA, 27.05.2008 @ 09:15 CET, EUobserver.com

<sup>136</sup> Mircea Geoana, Why we mustn't look at Eastern Europe as a single bloc; Europe's World Summer 2009 N11 ISSN: 1782-0642

აღინიშნოს, რომ ევროკავშირში მიღების პროცესი, სრულიად სხვა, აღმოსავლეთის პარტნიორობისაგან განსხვავებული მექანიზმებით წარმართება<sup>137</sup>.

სწორად ისმის კითხვა, რამდენად მართებულია აღმოსავლეთის პარტნიორობით განსაზღვრული სამეზობლო არეალისა და დასავლეთ ბალკანეთის შედარება. ანალიზი გვიჩვენებს, ამ ორ რეგიონს შორის არის როგორც მსგავსებები, ასევე განსხვავებები. ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოში, დასავლეთ ბალკანეთის მსგავსად, მკვეთრი სხვაობაა დემოკრატიული რეფორმების გატარების ტემპებსა და სიღრმეებს შორის. თუ დასავლეთ ბალკანეთში ამ მხრივ დაწინაურებულია ხორვატია და მაკედონია, აღმოსავლეთ სამეზობლოში გამოირჩევიან უკრაინა და საქართველო. მეორე მსგავსება იმაში მდგომარეობს, რომ მიუხედავად რეფორმების ტემპების სხვადასხვაობისა (ორივე რეგიონული ერთობის შიგნით), ევროკავშირს ორივე ამ რეგიონული ერთობის მიმართ აქვს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული სტრატეგია და მიდგომა. დასავლეთ ბალკანეთის შემთხვევაში სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პროცესი, ხოლო აღმოსავლეთ სამეზობლოს მიმართ აღმოსავლეთის პარტნიორობა.

## **2. აღმოსავლეთის პარტნიორობა როგორც რეგიონული ერთობა და მისი მიმართება სხვა რეგიონულ დაჯგუფებებთან**

დასავლეთის ბალკანეთის ყველა სახელმწიფოს არ გააჩნია ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსი (ასეთი სტატუსი ჯერ-ჯერობით მხოლოდ ხორვატიას და მაკედონიას მიენიჭა). ამის მიუხედავად, დასავლეთ ბალკანეთის ყველა სახელმწიფო განიხილება, როგორც ევროპული პერსპექტივის მქონე სახელმწიფო. აღმოსავლეთის პარტნიორობაში ჩართულ სახელმწიფოებს კი არ გააჩნიათ არც კანდიდატის და არც ევროპული პერსპექტივის მქონე ქვეყნის სტატუსი. ამ შემთხვევაში, პარტნიორი სახელმწიფოებისაგან შედგენილი რეგიონული ერთობა შეიძლება შევადაროთ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართულ სამხრეთის ხმელთაშუა ზღვის სახელმწიფოებს (სხვა ტერმინით – ბარსელონას პროცესში ჩართულ სახელმწიფოებს). ისევე როგორც აღმოსავლეთ მეზობლებთან, ევროკავშირი ცდილობს დაამყაროს თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმი ბარსელონას პროცესის მონაწილე ქვეყნებთან, რომელთა ევროპული პერსპექტივაც აღიარებული არ არის. თუმცა, აქაც არის გარკვეული განსხვავება. აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნები ევროპულ სახელმწიფოებად ითვლებიან, ამდენად, ხელსაყრელი პოლიტიკური ფონის შექმნის შემთხვევაში, მათ შეიძლება მიიღონ ევროპული პერსპექტივის მქონე ქვეყნის სტატუსი ან უკეთეს შემთხვევაში ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსი, რაც ბარსელონას პროცესის მონაწილე სახელმწიფოებისათვის მიუწვდომელია (მარკოს მაგალითი), იმის მიუხედავად, რომ მათი სავაჭრო და ეკონომიკური კავშირები ევროკავშირთან გაცილებით უფრო მჭიდროა, ვიდრე აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნების, მათ შორის საქართველოსიც. ზემოთ მოყვანილი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საქართველოსათვის, როგორც ევროპული მისწრაფების სახელმწიფოსათვის,

<sup>137</sup> 'Eastern Partnership' could lead to enlargement, Poland says RENATA GOLDIROVA, 27.05.2008 @ 09:15 CET, EUobserver.com

აღმოსავლეთის პარტნიორობა მომგებიანია მხოლოდ მოკლევადიან პერსპექტივაში. პარტნიორობის პირველ ეტაპზე შესაძლებელია მიღწეულ იქნას საქართველოს მოქალაქეებისათვის ძალზე მნიშვნელოვანი სიახლეები – გამარტივებული სავიზო რეჟიმი, თავისუფალი ვაჭრობა, უფრო მჭიდრო ეკონომიკური თანამშრომლობა, მაღალი ინტენსივობის მობილურობა, ევროკავშირის უფრო მეტი ჩართულობა კონფლიქტების მოგვარების საკითხში და ა.შ. პოლიტიკური თვალსაზრისით, აღმოსავლეთის პარტნიორობას ამ ეტაპზე, სასიცოცხლო მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოსათვის და სავარაუდოდ, უკრაინისთვისაც. რომ არა აღმოსავლეთის პარტნიორობით შეთავაზებული ახალი შესაძლებლობები და ბენეფიტები, არ არის გამორიცხული, რომ საქართველოს სეპარატისტული რეგიონების დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარების ავანტურისტულ პროცესში რუსეთს ბელორუსიის ხელმძღვანელობის (აქედან გამომდინარე ყველა შესაძლო გართულებებით, დსთ-ს სხვა პრო-რუსულად განწყობილ სახელმწიფოებშიც) ჩათრევა მოეხერხებინა.

საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში, საქართველო უნდა შეეცადოს ევროკავშირთან ურთიერთობების განსაკუთრებულ, ინდივიდუალურ რელსებზე გადაყვანას. აღმოსავლეთის პარტნიორობა იძლევა ასეთ ტიპის ურთიერთობების განვითარების შესაძლებლობას, თუმცა გარკვეულ ზღვრამდე, უფრო კონკრეტულად კი პარტნიორი სახელმწიფოს კანდიდატ სახელმწიფოდ აღიარებამდე. ამ ეტაპიდან კი ჩვენი ურთიერთობა (რამდენადაც ამის საშუალებას არსებული პოლიტიკური გარემო და ჩვენივე საკუთარი წარმატებები მოგვცემენ), უნდა ამოვარდეს აღმოსავლეთის პარტნიორობის ჩარჩოდან. საქართველოს მზადყოფნა ევროკავშირში სრული ინტეგრაციისათვის (კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსის მიღებისათვის) ავტომატურად ნიშნავს იმას, რომ, დღეს, ჩვენთვის ასეთი სასურველი და მომგებიანი აღმოსავლეთის პარტნიორობა, შესაძლოა ზედმეტ დაბრკოლებად იქცეს მომავალში. უნდა ითქვას, რომ დღევანდელი გადასახედიდან ამის მიღწევა არც ისე ადვილი და რეალისტური ჩანს, მაგრამ, თუ ეს მოხდა, ბუნებრივია ეს ფაქტი, როგორც საქართველოს, ასევე საქართველოში ევროკავშირის აღმოსავლეთის პოლიტიკის წარმატების ინდიკატორი იქნება.

**IMPLICATIONS OF EASTERN PARTNERSHIP FOR GEORGIA:  
ASSOCIATION AGREEMENT AND OTHER TOPICS***Klaudijus Maniokas*

The paper focuses on the key technical aspects of the Eastern Partnership (EaP) and its implications for Georgia. It starts with the brief recapitulation of the origins and scope of the initiative and goes on with its assessment in the Georgian context. Subsequent structure of the paper reflects the technical content of the EaP. The paper assesses and, where possible, unpacks the multilateral and bilateral elements of the initiative. A particular attention is paid to the bilateral dimension of the EaP including issues of an association agreement and its relation with the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA), institution building, mobility and socio-economic development. Further papers will elaborate on the forms of dialogue, flagship initiatives and other issues within the scope of the EaP.

**Strengths and weaknesses of the EaP**

The EaP was met rather ambiguously. On the one hand, it is undoubtedly a big step forward towards strengthening the EU relations with its Eastern neighbours. It was recognized that differentiation between Southern and Eastern ENP countries was long overdue and it was undoubtedly a positive step. A perspective of an association agreement as a future framework of bilateral relations between the Eastern ENP countries and the EU was also welcomed. Multilateral framework supporting and reinforcing bilateral relations was also necessary to achieve the goals of the ENP policy. In this respect the EaP could be regarded as a logical and welcomed enhancement of the ENP policy. However, the EaP was also met with certain criticism related to the (un)sufficiency of the EaP with regard to the primary goal of the ENP policy through inducing reforms in the ENP countries to ensure democracy, stability and increasing prosperity in its Eastern Neighbourhood. In other words, there was an argument that the EaP is still short on incentives to induce reforms in the partner countries (Mayhew and Hillion, 2009). Yet another subject of criticism was a too technocratic nature of the initiative and a particular lack of a politically active and attractive strategy taking a full account of the Russia's policy of dominance in the region (Popescu and Wilson, 2009).

Both strong and weak points of the strategy are particularly evident in Georgia. Lack of a strong political component of the EaP, in particular the lack of new instruments, strategies and resources aimed at conflict resolution and prevention as well as readiness to confront Russia when necessary seems a particularly serious weakness of the EaP in the Georgian context dominated by a still continuing struggle with the aggressive attitude of Russia and unresolved consequences of the August war. On a positive side, an association agreement and new bilateral and multilateral elements of the Partnership might in a medium to long term help to enhance the EU presence in Georgia and mutual interdependence.

This paper first and foremost deals with the technical aspects of the EaP. However, it should be recognized that many of the technological aspects of the EaP remain unclear. It is possible to criticize

this initiative not only for a lack of a political strategy to deal with the active policy of Russia in the Eastern neighborhood, but also for a vague outline of its technological innovations. For example, it is still very little known about the comprehensive institution building programs presented as a key element of the initiative. It is likely that the European Commission will present it as a list of priority sectors and institutions which can benefit from an additional financial assistance in, most probably, a form of twinning projects. Initial multilateral meetings of experts under the four platforms held in June 2009 also lacked substance and understanding where these meetings lead. There is a risk that these platforms, while necessary to socialize civil servants from the partner countries, will achieve little more than the structured dialogue initiated with then applicant countries from Central and Eastern Europe in 1995. Therefore there is clear need to develop the major technological elements of the EaP, to define clear priorities and results to be achieved by them. This will require more resources from the partner countries, but capacities of the European Commission will be even more critical in this regard.

#### **Are there enough incentives to reform and stabilize the Eastern neighbourhood?**

As regards structure of incentives the EaP is offering for the Eastern partners, an initial point was that the ENP was considered insufficient in this particular sense. EaP goes beyond the ENP providing a prospect of an AA, DCFTA and, while with many “conditionalities” and in a long-term perspective only, a prospect of a visa free regime. There will be more resources, more dialogue, also in the multilateral framework and, subsequently, attention to the Eastern Neighbourhood. This is better but hardly enough. More EU resources will be needed in the future to strengthen this incentives structure. A stronger political dimension to complement it and match competing Russia, as recommended by Popescu and Wilson, could be necessary as well. However, there is also an issue of the target of these incentives and the way of communication of it.

Comparison with the Western Balkan countries is appropriate here. While these countries were offered the biggest incentive possible – a prospect of the EU membership - the reform process in some of those countries is hardly easier than in the Eastern neighbourhood. And this is in sharp contrast to the successful and quick Europeanization of the CEE countries. Some argue that this relates to an insufficient credibility of the membership offer (Steunenberg and Dimitrova, 2007). This might be partly true but can hardly explain the differences between Europeanization in the CEE and the Western Balkans.

Causes of these differences might help to better understand the pre-conditions of an effective EaP policy. In a nutshell, this might relate to the fact that many Western Balkan and, to a larger extent, Eastern Partnership countries are governed by semi-democratic regimes<sup>138</sup>. Many of them can be labelled as captured states. As it is rightly noticed in the CEFRR paper on the EaP (Popescu and Wilson, 2009), for the elites of the semi-authoritarian countries of the EaP the issue of staying in power is more important than anything else. Therefore, incentives provided by the EU could be assessed in this particular sense. As the EU is short on hard power to match Russia’s military might,

---

<sup>138</sup> Marked differences should be also acknowledged in these regions. All Western Balkan countries do have all formal attributes of democracies, which is in sharp contrast with some Eastern Partnership countries. However, deEaP ethnic division persisting in Bosnia and Herzegovina and, to a lesser extent, Macedonia, and resulting complicated constitutional and political arrangements, attributes of captured states suggest that most Western Balkan countries are far from being consolidated well-functioning democracies.

only soft incentives are available. And they are not very attractive for the governing elites as an emphasis on democratic values, free trade and transparent regulatory regime might erode their power. The EU, however, might refocus its policy in this respect to move away from the exclusive government-to-government relations and assistance. Civil society component of the EaP might be strengthened to create a popular pressure for reform.

### **Origins of the Eastern Partnership**

Eastern Partnership (EaP) was formally launched on May 7, 2009 at a special EU Summit in Prague. It was preceded by a joint Polish-Swedish policy paper proposing this initiative, European Commission's Communication outlining proposals for it at the end of 2008 and a Declaration on Eastern Partnership adopted at the European Council meeting in March 2009.

The Eastern Partnership is a product of an evolution of the EU policy of European Neighborhood policy (ENP). The European Neighborhood Policy (ENP) was developed in the context of the EU's 2004 enlargement, with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and instead strengthening stability, security and well-being for "The EU, its partners and indeed the entire continent" (EC, 2008). The ENP concept was first outlined in a Commission Communication on Wider Europe in March 2003, followed by a more developed Strategy Paper on the European Neighborhood Policy published in May 2004. Originally, the ENP was intended to apply to the EU immediate neighbours Algeria, Belarus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, The Palestinian Authority, Syria, Tunisia and Ukraine. In 2004, it was extended to also include the countries of the Southern Caucasus.

The ENP process was based on the legal framework in force with the ENP countries. Partnership and Cooperation agreements provided this framework with the Eastern ENP countries.

The Mediterranean Union (MU) launched in July 2008 paved the way for the EaP. Launch of these two initiatives marks a decision to separate two tracks for countries of South and East Europe. However, the key elements and governance of the Eastern Partnership are modelled on the Barcelona Process and an initiative for the MU in particular. An Eastern Partnership signals an aim to make the EU relationship with the Mediterranean countries and countries of Eastern Europe more symmetrical. At the same time the establishment of two tracks reflects different geopolitical, historical and cultural reality of two neighbourhoods of the EU. It also might imply a possibility of a closer relationship with the EU for Eastern neighbours given the success of their reform process and continuing willingness to come as close to the EU as possible.

The EaP is also informed by the experience of the EU enlargement to the Central and Eastern Europe (CEE), in particular its practical tools. For example, ENP action plans are similar to Accession and European Partnerships used for former and current candidate countries and the multilateral framework offered in the EaP reminds a structured dialogue between the EU and then associated countries of the CEE launched in 1995.

The Georgian-Russian war directly influenced this initiative. It demonstrated volatility of the Eastern neighbourhood of the EU and a necessity of new actions to stabilize the region. Presidency Conclusions of the Extraordinary European Council held in Brussels on 1 September 2008 include a decision "to step up its relations with Georgia, including visa facilitation measures and the

possible establishment of a full and comprehensive free trade as soon as the conditions are met". This is repeated and elaborated in a more structured way in the Eastern Partnership.

### **Key elements of the Eastern Partnership**

The European Commission puts forward concrete ideas for enhancing the relationship with Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ukraine and Belarus (the latter depending on the development of its relations with the EU). This implies new association agreements including deep and comprehensive free trade agreements with those countries willing and able to enter into a deeper engagement, gradual integration in the EU economy and allow for easier travel to the EU through gradual visa liberalization, accompanied by measures to tackle illegal immigration. The Partnership also aims at promotion of democracy and good governance, strengthening of energy security; promotion of sector reform and environment protection; encouragement of people to people contacts; support to economic and social development by offering additional funding for projects to reduce socio-economic imbalances and increase stability.

EaP is organized into a) bilateral and b) multilateral tracks. There are five key bilateral elements: (1) Association Agreements (AAs), (2) better market access and free trade via deep and comprehensive free trade agreements (DCFTA), (3) higher mobility via mobility and security pacts comprising visa facilitation agreements, visa-free travel in a longer run; joint efforts to combat corruption, organized crime and illegal migration, (4) energy security and (5) support for regional development, also within partner countries. Initiative is rich in details and provides a comprehensive roadmap along these 5 elements. However, there is a need of further details, in particular regarding the organization and content of thematic platforms and flagship initiatives. Multilateral track is about a) political dialogue in a specific multilateral format of the EAP and b) expert dialogue along the thematic platforms. Political dialogue is based on meeting of Heads of State every two years and yearly meetings of ministers of foreign affairs. Expert dialogue will be structured along three themes: 1) democracy, good governance and stability, 2) economic integration and convergence with EU policies and 3) energy security.

Issues of democratic institutions, strengthening of civil society, electoral standards, and regulation of media, combating corruption as well as multilateral confidence-building and political dialogue on CFSP and ESDP issues and early warning arrangements for conflict areas feature among the proposed topics under the first thematic platform.

DCFTA is a key issue under the second platform. A Neighbourhood Economic Community is also suggested as inspired by the European Economic Area. Environment and interconnection of partners transport and telecommunications networks are also selected as important topics.

Energy security dimension is elaborated with the references to mutual energy support and security mechanisms, harmonization of partners' energy policies and legislation, interconnected and diversified energy market, and diversification of supply and transit routes.

Flagship initiatives to inform the thematic discussions are outlined as well further specifying and focusing policy dialogues between the EU and the Eastern partners. These include integrated border management, SME facility, promotion of regional electricity markets, energy efficiency and renewables, development of the Southern energy corridor and cooperation on prevention and response to disasters.

Association Agreement is a major element of the whole initiative. It provides an answer to the question about a possible new form of contractual relations between Eastern Partnership countries and the EU. It means that a special Neighbourhood Agreement mentioned, *inter alia*, in the Lisbon Treaty is no longer considered as a viable option. The answer was clearly facilitated by a decision to move to an Association Agreement as a future framework for Ukrainian-EU relations taken in the autumn of 2008. Discussion about an agreement similar to the European Economic Area (EEA) agreement in force with Norway, Iceland and Liechtenstein was reflected in an offer of a multilateral Neighbourhood Economic Community. AA is based on the concept of deep and comprehensive trade meaning a gradual establishment of a free trade zone and regulatory convergence with the internal market acquis alongside with the flanking measures in a number of related policy fields. The scope, content, conditionalities and implications of the possible AA between the EU and Georgia are explored in a separate chapter.

There are 600 million Euro earmarked for this initiative including additional 350 million Euro, which could leverage more investment funding through the EIB and EBRD. These additional funds are provisionally divided in the following way: Comprehensive Institutional Building (I pillar) 186 million Euro, multilateral cooperation/flagship initiatives (II pillar) - 81 million Euro, social and economic development (III pillar) - 72 million Euro. There was a decision also to reinforce the EC Delegations in the partner countries.

### **Prospects, scope and implications of the imminent AA and DCFTA**

Association agreement is a key element of the EAP. This section of the report will look into the possible scope and content of an AA with Georgia, as well as into its link with the DCFTA, conditionalities for DCFTA and the AA and, finally, the issues of preparation for the association agreement.

#### *Scope and content of the AA*

The European Commission in its communication on EaP stated that “the content of the agreements will vary and will be differentiated according to partners’ objectives and capacities. The implementation of the AAs will be facilitated by successor documents to the current ENP Action Plans, incorporating where appropriate milestones and benchmarks and underpinning domestic reform agendas”.

It is clear at this stage however, that association agreements with the EaP countries will be modelled on the AA between the EU and Ukraine. One substantial difference might be that for some EAP countries issues of trade or DCFTA might be only briefly touched in the agreement (perspective of the DCFTA). This might be the case for Moldova and Georgia. There could also be minor difference with regard to modalities of political dialogue and areas of cooperation.

AA between the EU and Ukraine, in its turn, is modelled on the latest association agreements concluded with the Western Balkan countries. However, detailed provisions on regulatory approximation listing the most important pieces of the acquis and the respective deadlines for their transposition and implementation will be a novelty even in the context of the SAA.

*Scope and content of the AA of Ukraine*<sup>139</sup>

In his study *Ukraine and European Union: Financing Accelerated Integration*, Mayhew (2008) outlines the main elements of the negotiating directives given to the European Commission by the Council of Ministers in 2007 about the New Enhanced Agreement (which was titled “Association Agreement” at the EU-Ukraine summit in September 2008):

- the agreement will be based on respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms. The parties also commit themselves to the principles of a free market economy
- political dialogue will be reinforced as will cooperation on strengthening the institutions guaranteeing democracy, the rule of law and the fight against corruption
- economic co-operation should focus on the principles of sound macroeconomic and fiscal policies, improvements in the management of public finances and financial control, the gradual approximation of national tax legislation with the principles of the EU acquis and the adoption of statistical methods compatible with EU standards
- on trade the normal elements of an Association Agreement will be negotiated-standstill clauses, the dismantling of import duties with certain exceptions for sensitive products and the elimination of export tariffs and quantitative restrictions
- on technical regulations, standards and conformity assessment, the agreement will aim to bring Ukrainian legislation in line with community technical regulations, standards and conformity assessment procedures
- on sanitary and phyto-sanitary measures, the agreement will aim at the gradual approximation of legislation in priority areas leading to the liberalization of trade. This could lead eventually to a veterinary and phyto-sanitary agreement which would do much to facilitate trade
- on trade in services, freedom of establishment and investment, the Agreement aims to go beyond the PCA and indeed beyond Ukraine’s WTO commitments
- the complete liberalization of the establishment rules will be the objective, although certain limitations might be considered. The cross-border supply of services will be encouraged. The aim here will be the gradual approximation of Ukraine’s laws to those of the EU
- on competition policy the directives are extremely strong and state that “the Agreement will contain far reaching commitments on competition policy, including on state aid, both in the industrial and in the services sectors

---

<sup>139</sup> This part of the paper draws on the paper developed by Darius Zeruolis, UEAPLAC key expert for the conference on DCFTA, which took place in Kyiv on April 9, 2009. See UEAPLAC, 2009.

- binding provisions covering further approximation to EU legislation on intellectual, industrial and commercial property
- under the title of "regulatory cooperation", the Council aimed at ensuring that Ukraine will have the necessary expertise in order to implement the regulatory approximation envisaged in the areas of the free movement of goods, sanitary and phyto sanitary measures, trade facilitation and customs, trade in services, intellectual property rights and public procurement
- regulatory approximation and cooperation in the energy sector
- justice, freedom and security will figure in a significant way in the new Agreement, especially concerning migration, asylum and border management. Cooperation to fight organized crime and drug smuggling will also be significant
- the more general cooperation chapters will cover a vast field of activity including transport, environment, the business environment, agriculture and rural development, space, health, education and civil society
- there will be the extremely important institutional articles outlining the institutions of the Agreement and their powers.

DCFTA will be part of the agreement. Its scope is likely to be as follows:

- Free movement of goods
  - Trade in goods (industrial goods, agricultural products, processed agricultural products and fishery products)
  - Rules of origin
  - Trade facilitation and customs, including anti-fraud measures
  - Technical regulations for industrial products, standards and conformity assessment procedures
  - Sanitary and phytosanitary (SPS) measures
- Services and investment
  - Trade in services, freedom of establishment and investment
  - Capital movement and payments
  - Co-operation in trade of services
  - Recognition of diplomas
- Horizontal issues:
  - Competition and state aid
  - Intellectual, industrial and commercial property
  - Public procurement
  - Trade and sustainable development
  - Transparency of regulations
  - General exceptions
  - Safeguards

- Anti-dumping and countervailing measures
- Institutional provisions:
  - Dispute settlement mechanism
  - Institutional provisions and implementation

Novelty of EU-Ukraine Association Agreement is expected to be in the linkages between trade opening and regulatory convergence. Implementation of the trade and trade related *acquis communautaire* are expected to be binding. The parties are also negotiating concrete lists of the EU legislation for legal approximation in the policy areas falling under the sectoral co-operation, such as, for example, transport, energy, environment and other with specific deadlines related to its transposition and implementation.

#### *Flanking Agreements*

This agreement in parallel or in the future (which ever comes first) would be ‘flanked’ by sector specific agreements (implying legal harmonization), for example:

- Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods (ACAA), (expected to be negotiated by 2011):
- Ukraine’s accession to the European Energy Community (negotiations ongoing):
- Common Aviation Area Agreement (expected to be negotiated in 2009):
- and possibly some other agreements of such type

In the context of Georgia ACAA is mentioned as a long-term perspective (see EC Progress REaPort on Georgia 2008). Georgia currently is an observer, but is about to submit its application for accession to the European Energy Community. In February 2009 the European Commission received a mandate to negotiate the Common Aviation Area agreement with Georgia.

Visa facilitation and readmission agreement will precede the AA. Its content, implications and prospects as well as conditionalities for visa free regime are addressed in the relevant chapter of this paper. The issue of Mobility Partnership is address in this chapter as well.

#### *Implications*

It is necessary to start the process of preparations, which have to include several elements. First, this is about reinforced coordination structure with more people, resources, instruments and attention of policy makers. Second, this is about the structured process of regulatory approximation and, third, this is about a focus on institution building.

Reinforced coordination structure might involve: a) the team responsible for the preparation, b) reinforced OSMEI, c) reinforced EU units and links with the ministries and d) proper communication to and feedback from the government at large (Parliament, President and the Government). Second and third issues have to be addressed via an enhanced planning instrument. The APIP has to be gradually transformed into the NPAA type program. There will be an additional justification for this as the ENP AP should be replaced with a new instrument. However, as the Ukrainian version of this new instrument demonstrates, this is hardly different from the action plan. It has to contain a) a substantial law approximation program, and b) measures to address institution building measures.

Consolidation of civil service in general and the network of EU experts in particular are necessary. It requires, however, a real change of an attitude in the Government at large.

#### *Conditionalities*

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit provides that “bilateral cooperation under the Eastern Partnership umbrella should provide the foundation for Association Agreements between the EU and those partner countries who are willing and able to comply with the resulting commitments”. How this willingness and ability will be assessed? The European Commission in its December 2008 Communication stated that “a sufficient level of progress in terms of democracy, the rule of law and human rights, and in particular evidence that the electoral legislative framework and practice are in compliance with international standards, and full cooperation with the Council of Europe, OSCE/ODIHR and UN human rights bodies will be a precondition for starting negotiations and for deepening relations thereafter”. In other words, this is mainly a political conditionality related to the quality of democracy.

Inclusion of the DECFTA in the scope of the AA will depend of further specific conditionalities. They were defined for Georgia in particular in the European Commission report submitted to the GoG on March 26, 2009. It amounted to five main key priorities or conditions for the start of negotiations and a number of other priorities. The first priority was to strengthen the administrative capacity of the institutions to be involved in DCFTA negotiations, in particular capacities of a task force responsible for the preparation. This task force was created by a the GoG resolution No 78 issued on April 14, 2009 in a form of a special working group (WG). Other key priorities included adoption and start of implementation of essential legal acts and improvement of institutional framework in the areas of:

- o technical regulations (adopt and start implementing a governmental program of adoption of technical regulations in line with the EU *acquis* in the priority industrial sectors and achieve progress in the establishment of a domestic institutional system (tech. regulations, standardization, accreditation, metrology, conformity assessment and market surveillance);
- o sanitary and phytosanitary measures (start implementation of the suspended food safety legislation and prepare a comprehensive strategy of establishment of a solid food safety system);
- o competition policy (preparation of a comprehensive strategy in line with the EU standards, adoption of a general competition law and start of its implementation through capacity building);
- o intellectual property rights protection (significant improvement of implementation and enforcement of existing IPR legislation through in particular launching a study on piracy and counterfeiting and a dialogue with right holders) and
- o information of the envisaged treatment for Abkhazia and South Ossetia in this context.

An idea to provide a perspective of the AA for all Eastern partners seems very important. However, a seeming decision not to conclude separate DCFTA agreements is more controversial. For a number of partner countries it could be difficult to comply with the rigidly interpreted political conditionality for the AA. For those countries a separate DCFTA might be a stEaP forward while dealing with the political conditionalities for the AA.

### **Comprehensive institution building program**

This element of the EaP has not been developed neither in the Commission's Communication, nor in the subsequent Prague declaration on the EaP. It is clear so far that this will be a bilateral instrument. The Commission Communication on EaP just states that "to assist partners in meeting these conditions and to help them meet the commitments stemming from the AAs, a **Comprehensive Institution-Building Programme** for improving administrative capacity in all relevant sectors of cooperation will be developed with each partner co-financed through the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)"<sup>140</sup>. The Prague declaration added that these programs will be developed by the European Commission and made a reference to "any appropriate innovative measures" which could be used to improve the administrative capacity of Eastern neighbours.

The EU does have an extensive experience in institution building accumulated during the latest enlargement, in the Western Balkans, South Mediterranean and other third countries. As the EU itself, it is based on a soft power, e.g. attractiveness of the EU institutional design which is promoted through different instruments, including twinning. Specific institutional templates can not be forced neither on the EU member states nor on the third countries as institution building can hardly be defined as a competence of the EU.

#### *Scope on institution building in Georgia*

Hopefully, comprehensive institution building program of the EU will take into account not only strengthening of vertical (sectoral) institutions such as ministries and government agencies but also to the horizontal aspects of governance such as policy making, coordination and implementation in general. Performance based management of the public service might then be one of the main key areas for intervention within the framework of comprehensive institution building program of Georgia and complement strengthening of sectoral institutions.

*Horizontal aspects.* Support to the performance management based consolidation of the civil service in Georgia could be the main focus of the Georgian institution building program. It can touch upon all 6 cross-cutting issues defined by the SIGMA baseline. It seems that civil service and internal financial control could be the priority areas, in particular de-politization and stabilization (reducing the high turnover) of the civil service. The preparation of the program has to naturally start from the assessment of the main strengths and weaknesses of the Georgian public service and to define main performance indicators. Independence and professionalism of the judiciary and development of the capacities of autonomous regulatory agencies could be separate components of the horizontal part of the program.

*Vertical/sectoral aspects.* Institutions related to preparation for the negotiations of the Association Agreement including an important dimension of the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) could become a primary focus. Therefore food safety and quality infrastructure, statistics, competition, and IPRs protection could be natural priorities. There are also other areas indicated in the EC progress reports, such as maritime and aviation safety.

---

<sup>140</sup> Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006.

A methodologically sound way to plan and monitor institution building would be to make an institution building program an integral part of the ENP Action Plan Implementation Programme (APIP). The above mentioned reference documents, such as SIGMA baselines and the European Commission document on the catalogue of sectoral administrative capacities could be useful tools. However, the process should not be over-bureaucratized. Institution building implies an increase of budgetary resources and might be easily captured by civil servants willing to get new resources, so the process has to be steered politically and well coordinated. Special units close to the centre of the government proved to be an efficient means to ensure it in other countries.

#### **Mobility<sup>141</sup>**

##### *Visa Facilitation and Readmission Negotiations*

Visa facilitation and the conclusion of re-admission agreements are one of the central issues of the Eastern Partnership agenda in the short to medium term. For the more advanced countries, the EU is also ready to begin a process, the “long-term goal” of which is “full liberalisation” of the visa system, provided the countries in question meet security conditions.<sup>142</sup>

Although one can find the texts of the visa facilitation agreements concluded so far similar, the European Commission stresses that they are indeed “tailor-made,” responding to the specific needs of the third country concerned and providing simplification of the short-term visa issuing procedures for certain categories of persons.<sup>143</sup> The differences between these agreements become more visible if one compares the categories of persons benefiting from a waiving of the visa fee.

The agreements aim mainly at the simplification of procedures of granting short-stay visas (90 days per period of 180 days). The benefit that applies to all citizens irrespective of their belonging to special categories is the reduced fee for visa (35 instead of 60 Euros) and speeding up of the procedures for the examination of the visa applications (10 calendar days). Other benefits are linked to the special categories of citizens. They include visa fee waiver, lifting up the requirements on documentary evidence regarding the purpose of the journey, and eligibility for multiple-entry visas up to five years.

Another important advantage of the visa facilitation agreement is that it is considered to be the first step to the common visa free regime with the Member States of the European Union. Since the recent establishment of the common EU migration policy, non-EU countries of Europe are not granted a visa free regime unless and until they have a visa facilitation regime.

After signature of the agreement Georgia will join rather exclusive club of countries. Only 7 states have common visa facilitation regime with EU.

In terms of substance, the EC visa facilitation agreements with the Western Balkans are the most comprehensive ones. They contain the clearest statements on visa-free travel and the most categories of citizens that benefit from facilitated travel, including tourists in particular. The EC-

---

<sup>141</sup> This chapter is based on the technical report of the GEPLAC short-term expert Juris Gromovs developed in May 2009 supplemented by GEPLAC key legal expert Nino Chokheli.

<sup>142</sup> Agence Europe, European Council approves new €600 million policy towards eastern neighbors, 20/03/2009.

<sup>143</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighborhood Policy, COM(2006)726 final, p.6.

Russian visa facilitation agreement is at the other end of the scale.<sup>144</sup> It is most limited in scope in terms of the categories of citizens benefiting from the simplified procedures.

#### *Mobility Partnership*

This initiative was first voiced by the European Commission in May 2007 with the adoption of Communication on Circular Migration and Mobility Partnership between the EU and Third Countries<sup>145</sup>. It was an attempt by the Commission to create the new framework of cooperation with third countries in order to facilitate the legal migration from those countries to be adapted to the needs of the EU Member States' labour market. The Communication states that in every particular case the mobility partnership "will be tailored to the specifics of each relevant third country, to the ambitious of the country concerned and of the EU, and to the level of commitments which the third country is ready to take on in terms of actions against illegal migration and facilitating reintegration of returnees..." Therefore, the Communication lays down only in general terms the possible components of the future mobility partnerships and stresses that the parties should decide themselves the content and dimension they want to bring into this partnership.

However, the success of any kind of cooperation under the mobility partnership umbrella will depend on the progress of Georgia in implementing the reforms in relevant areas of JLS. As mentioned above the Communication underlines "the level of commitments third country is ready to take on" as one of the decisive factors of the partnership. The Communication goes further and defines in more concrete terms what commitments the third country is expected to take on. This may include effective readmission of its own nationals or third-country nationals; campaigns discouraging illegal migration; improved border control; improved security of travel documents; fight against trafficking and smuggling in human beings etc. Georgia has already made significant progress in a number of respective areas. The European Commission in its Progress Report on Georgia on ENP Implementation of 2008<sup>146</sup> positively assessed the reforms of civil registry system and launching of the process of introduction of biometric passports, as well as fight against trafficking in human beings. However, much has to be done in the future. In this regards particular attention should be paid to proper implementation of the forthcoming readmission agreement with the EU which will definitely require putting in place of relevant asylum policy and infrastructure; in addition, Georgia shall make further progress in the area of border management and embark on reforms related to migration management.

#### **Support to social-economic development**

This element is new in comparison with the ENP policy and is clearly taken from the arsenal of the EU enlargement policies. As the EC pointed out in its communication of the EaP, "some partners have structural problems stemming from sharp economic and social disparities between their regions and population groups, which are often divided by historical, cultural, ethnic and religious

---

<sup>144</sup> F. Trauner, I. Kruse "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a new EU Security Approach in the Neighbourhood" (2008) p. 30.

<sup>145</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:EN:NOT>

<sup>146</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09\\_513\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_513_en.pdf)

differences. All of them also seek economic convergence with the EU. To address these challenges, EaP partner countries should be able to draw on the experience and mechanisms of EU economic and social policies". The EC therefore proposed:

- **Memoranda of Understanding on regional policy** with partners, as a basis for dialogue. EU expertise and networks can assist in building up administrative capacity at national and local level and support national development plans.
- With additional funding cooperation with partners on pilot **regional development programmes** addressing local needs for infrastructure, human capital, and small and medium sized enterprises (SMEs), modelled on EU cohesion policy.
- Direct co-operation between the regions of the EU and of the partner countries, including participation of relevant partners in existing **transnational programmes in South-Eastern, Central and Northern Europe**.
- Extending ENPI-funded **cross-border co-operation**, currently implemented at the external borders of the EU, to the borders between partners.

The Prague declaration just said that the EaP "will provide additional impetus to the economic and social and regional development of the partner countries".

As with other elements and tools of the EaP, the support to social-economic development will be likely modelled on the experience of former and current candidate countries. They were receiving the EU grants for pilot development schemes and projects on the basis of specially designed regional development programs. These rather small projects usually targeted small infrastructure development, tourism, SMEs and similar areas. However, there was always a certain misunderstanding or even confusion about the final purpose of these programs. First, they were designed in order to prepare the candidates for the use of structural funds, and to build their administrative capacities in particular. However, the EaP countries do not have any clear prospect of receiving structural assistance from the EU. Hence, this exercise can not be tackled as training for something else. Georgia is a special case in this regard though as there was a massive EU and international assistance to reconstruction after the August 1998 war. Certain experience has been accumulated already and could be used for this exercise. Second, development of the initial schemes of this kind in the candidate countries posed a special question to smaller states whether the focus should be on the reduction of disparities within the country concerned or on the national development as such.

Cross-border cooperation and cooperation between the EU and regions of the EaP countries is also envisaged in the proposal. It is likely that this will be built on the accumulated experience with these kinds of programs in former and current candidate countries.

Later one special component for agricultural development and environment could be added based on the respective experience of the candidates and IPA in particular. Alternatively, agriculture could be made eligible for the pilot support in the initial stage. Investment into environment is also clearly necessary in all EaP countries.

#### **Implications for Georgia: engagement, compatibility and governance**

In general, the EaP could be regarded as a promise of a more substantial EU engagement in Georgia and the region in general. Association Agreement is the most important element of the EaP in this regard. Full use of the opportunities opened by EAP presupposes a much stronger alignment of Georgia's policy targets and policy steps with the EU, in particular with regard to regulatory policy, democratic standards and governance/institutional issues. It will also require more political and institutional focus on the EaP compatible policy agenda. EaP will therefore once more bring an issue of compatibility of Georgia regulatory policy.

EaP has also an important element of institution building. This element might bring an issue of compatibility of the Georgian approach to governance to that of the EU in general and the European Commission in particular. This will imply focus on issues of civil service reform and institutional strengthening, which needs reconciliation with the concept of a minimal state. Focus on results oriented government and performance management is suggested in this paper as a way forward.

Another evident implication in the context of institution building is a need to reinforce the coordination of the EU affairs in Georgia providing central administration and special coordinating bodies with more resources to actively pursue targets outlined in the EaP. Reinforced coordination structure might involve: a) the team responsible for the preparation for negotiations of the AA, b) reinforced OSMEI, c) reinforced EU units and links with the ministries and d) proper communication to and feedback from the government at large (Parliament, President and the Government). Second and third issues have to be addressed via an enhanced planning instrument. The APIP has to be gradually transformed into the NPAA type program. There will be an additional justification for this as the ENP AP should be replaced with a new instrument. However, as the Ukrainian version of this new instrument demonstrates, this is hardly different from the action plan. It has to contain a) a substantial law approximation program, and b) measures to address institution building measures. Consolidation of civil service in general and the network of EU experts in particular are necessary.

## თაზი VII

### ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის თანამედროვე ტენდენციები და პრიორიტეტები

თამარ ბერუნაშვილი, ეკონომიკის დოქტორი

#### შესავალი

თანამედროვე მსოფლიოში ევროკავშირი, რომელიც სადღეისოდ 27 ევროპულ სახელმწიფოს აერთიანებს, მსოფლიო ეკონომიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ცენტრი და წარმატებული ინტეგრაციული პროცესების შთაბეჭდავი მაგალითია. ამასთან, ევროკავშირი თანმიმდევრულად აღრმავებს ეკონომიკურ თანამშრომლობას მსოფლიოს მრავალ ქვეყანასთან, რაც მათ ეკონომიკური განვითარებისათვის ახალ შესაძლებლობებს უქმნის.

ევროკავშირი ძლიერი, დემოკრატიული, განვითარებული ერი-სახელმწიფოების პირმოა. მის ზეეროვნულ ინსტიტუტებზე ეროვნული სახელმწიფოების მხრიდან ზოგიერთი ფუნქციების გადაცემა კი არ შეასუსტა ისინი, პირიქით, გააძლიერა. ზეეროვნული მიდგომები გამოიყენება მხოლოდ იმ სფეროებში, სადაც მათ შეუძლიათ უფრო ეფექტიანი პოლიტიკის წარმართვა, ვიდრე ეროვნულ სახელმწიფოებს. ერთ-ერთ ასეთ მნიშვნელოვან სფეროს ვაჭრობა და სავაჭრო პოლიტიკა წარმოადგენს.

გლობალურ დონეზე ვაჭრობის განვითარების მხარდაჭერასთან ერთად, თანამედროვე ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია რეგიონულ პარტნიორობთან მჭიდრო ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა. ამ თვალსაზრისით რეგიონული ინტეგრაციული პროცესების განვითარება წარმოადგენს პასუხს ვაჭრობის გლობალური სისტემის ფუნქციონირების პრობლემებზე. განსაკუთრებით კი ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის (ვმო) “დოპას განვითარების რაუნდის” ფარგლებში პროგრესის სიმწირეზე.

უახლოეს პერიოდში შესაძლებელია საქართველო-ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობების ინტენსიფიკაციისა დრმა და ყოველსმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის (Deep and Comprehensive Free Trade - DCFTA) შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დაწყება. ამ შესაძლებლობების გათვალისწინებით განსაკუთრებულ აქტუალურობას იძენს თანამედროვე გლობალიზებად მსოფლიო

ეკონომიკაში ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ძირითადი ტენდენციებისა და პრიორიტეტული მიმართულებების განხილვა.

### განვითარების ხელშეწყობა – ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის მიზანი

საერთაშორისო ვაჭრობამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა თანამედროვე ინდუსტრიული ქვეყნების განვითარებაში, განსაკუთრებით სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის რეგიონში. ამ ქვეყნების სწრაფი განვითარება ძირითადად უკავშირდება მასშტაბურ თანმიმდევრულ ლიბერალიზაციას და ექსპორტზე ორიენტირებულ სამრეწველო პოლიტიკას. შედეგად, აღნიშნულ ქვეყნებში ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლის ზრდამ ხელი შეუწყო სიღარიბის დაძლევის, რაც შემთხვევებში ძალიან მნიშვნელოვნად.

ამავე თემას ეხმიანება ევროკავშირი „განვითარების საკითხებზე ევროპულ კონსენსუსში“<sup>147</sup> და აცხადებს, რომ სიღარიბის აღმოფხვრა განვითარების საკითხებზე თანამშრომლობის ძირითად მიზანს წარმოადგენს. ამასთან ერთად, ევროპული კონსენსუსში ხაზგასმულია ის მნიშვნელოვანი როლი, რომელსაც ვაჭრობა და რეგიონული ინტეგრაცია ასრულებს განვითარების ხელშეწყობის კუთხით, და ასევე თუ როგორ აპირებს ევროკავშირი განვითარებადი ქვეყნების დახმარებას ვაჭრობიდან რეალური სარგებლის მისაღებად. ამ მიზნის მიღწევის ძირითად საშუალებებს შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ბაზარზე დაშვების პირობების გაუმჯობესებას, დიფერენცირებულ მიდგომას, აგრარული პოლიტიკის რეფორმის განხორციელებაში დახმარებას. „ევროპულ კონსენსუსში“ სპეციალური ყურადღების საგანია ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის (გმ) ფარგლებში განვითარების ხელშეწყობისკენ მიმართულ მრავალმხრივის მოლაპარაკებების დოქსა რაუნდი, ასევე აფრიკის, კარიბის ზღვისა და წყნარი ოკეანისა აუზის ქვეყნებთან ეკონომიკური თანამშრომლობის შესახებ მიღწეულ შეთანხმებები და მათი განხორციელებისათვის დიფერენცირებული მიდგომების აუცილებლობა.

ევროკავშირი, როგორც პრეფერენციების განზოგადებული სისტემის პრაქტიკაში განხორციელების პიონერი, 1971 წლიდან განვითარებად და ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებზე ავრცელებს სავაჭრო პრეფერენციების გენერალიზებული სისტემის (GSP) შეღავათებს, რომელიც ვმოს-ს წესებთან თავსებად ავტონომიურ სავაჭრო შეთანხმებას წარმოადგენს. იმის გათვალისწინებით, რომ განვითარების მიზნების მისაღწევად მხოლოდ ბაზარზე დაშვების პირობების გამარტივება საკმარისი არ არის, 2007 წელს ევროკავშირმა შეიმუშავა ვაჭრობის ხელშეწყობის სტრატეგია,<sup>148</sup> რომლის მიზანია განვითარებადი ქვეყნების დახმარება სავაჭრო

<sup>147</sup> ევროკავშირის საბჭოს, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ხელისუფლების წარმომადგენლების, ევროპარლამენტის და ევროკომისიის, ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკის შესახებ ერთობლივი განცხადება: „ევროპული კონსენსუსი“, ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი, 2006/C 46/01, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019PDF>.

<sup>148</sup> EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries,

შესაძლებლობების გასაძლიერებლად (Aid for Trade) და გეგმავს 2010 წლიდან ყოველწლიურად გაზარდოს ვაჭრობასთან დაკავშირებული დახმარებები 2 მილიარდი ევროთი.

აღსანიშნავია, რომ გლობალურ დონეზე ევროკავშირი ემო-ს დოჰას რაუნდის წარმატებით დასრულების მომხრეა, თუმცა ამ ეტაპზე ეს საკმაოდ რთული ამოცანაა. 2001 წელს ოპტიმისტური სტარტის შემდგომ, დოჰას რაუნდის კრიზისი 2003 წელს მექსიკის ქალაქ კანკუნში განვითარებულ და რამდენიმე მნიშვნელოვან განვითარებულ ქვეყანას შორის უთანხმოების გამო დაიწყო. შემდგომ წლებში რამდენჯერმე სცადეს აღნიშნული პრობლემა მოლაპარაკებების გზით მოგვარებულიყო. 2008 წლის 21 ივლისს, ქენევაში ვაჭრობის მინისტრების შეხვედრაზე, ევროკავშირი სამრეწველო და სასოფლო-სამეურნეო საქონელზე მაღალი ტარიფების შემცირების წინადადებით გამოვიდა. მიუხედავად ამისა, 29 ივლისს მოლაპარაკებები კიდევ ერთხელ ჩაიშალა, განვითარებადი ქვეყნების სოფლის მეურნეობის დაცვისათვის სპეციალური მექანიზმების შემუშავებასთან დაკავშირებით ერთი მხრივ, ინდოეთსა და ჩინეთს და მეორე მხრივ, აშშ-ს შორის უთანხმოების გამო, რაც ამ ქვეყნების ფერმერებს იმპორტის ზრდისა და სოფლის მეურნეობის პროდუქციაზე ფასების დაცემისგან დაიცავდა. თუმცა, ვაჭრობის მინისტრებმა, მათ შორის ევროკავშირის ვაჭრობის კომისარმა ბარონესა კატრინ აშტონმა, გამოხატეს თავიანთი მზადყოფნა შეეცადონ დოჰას რაუნდის საკითხებზე დაბალანსებული შეთანხმების მიღწევას. 2009 წლის 2 აპრილის ლონდონის სამიტზე დიდი ოცეულის ლიდერებმა პირობა დადეს, რომ განახლებენ მსოფლიო სავაჭრო მოლაპარაკებების რაუნდს<sup>149</sup>, თუმცა სასურველი შედეგის მიღწევა და რაუნდის სწრაფად დასრულების შანსი არც თუ ისე მაღალია.

როგორც ექსპერტები ვარაუდობენ,<sup>150</sup> ემო-ს ფარგლებში დოჰას რაუნდის საბოლოოდ ჩაშლის შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა, ღარიბი ქვეყნები დაზარალებიან. განვითარებადი ქვეყნები დაკარგავენ როგორც განვითარებული ქვეყნების, ასევე მზარდი ეკონომიკების (მაგ. ბრაზილია, ჩინეთი, ინდოეთი) ბაზრებზე დაშვების შესაძლებლობას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამხრეთ-სამხრეთი ვაჭრობის მიმართულების მზარდი წილის გათვალისწინებით განვითარებადი ქვეყნების ვაჭრობის საერთო მოცულობაში. დოჰას რაუნდის მიზანს ასევე წარმოადგენს პროგრესის მიღწევა ვაჭრობასთან დაკავშირებულ იმ საკითხებზე, რომელიც მნიშვნელოვანია განვითარების ხელშეწყობისათვის. მათ შორის ერთ-ერთი ძირითადია სოფლის მეურნეობის პროდუქციით ვაჭრობის ლიბერალიზაცია, განვითარებადი ქვეყნებში სოფლის მეურნეობის სუბსიდირების შემცირების და ეტაპობრივი გაუქმების ხელშეწყობა, რამაც მნიშვნელოვანი სარგებელი შეიძლება მოუტანოს განვითარებადი ქვეყნებს. ასევე მნიშვნელოვანია

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st13/st13070.en07.pdf>

<sup>149</sup> G-20 London Meeting 2009 Final Communiqué, <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communication>

<sup>150</sup> Jeffrey J. Schott, *Completing the Doha Round*, *Institute for International Economics, Policy briefs in International economics, October 2006*, pp:2-8; Daniella Markheim, *The Future of the WTO Doha Round*, the Center for International Trade and Economics at the Heritage Foundation, 2008

ვაჭრობის განვითარებასთან დაკავშირებული მხარდაჭერა, ტარიფების ესკალაციის თავიდან აცილება და ბაზარზე დაშვების პირობების გაუმჯობესება ყველა ნაკლებად განვითარებული ქვეყნებისათვის.

ამ ეტაპზე ვმოს-ს ფარგლებში მრავალმხრივი ლიბერალიზაციის სირთულეების ფონზე, ალტერნატივად განიხილება ლიბერალიზაცია ორმხრივ და რეგიონულ დონეზე თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების მეშვეობით. მიუხედავად იმისა, რომ თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებები ნაკლებად ეფექტიანად არის მიჩნეული, ვიდრე მრავალმხრივი ლიბერალიზაცია<sup>151</sup> და მიუხედავად მწვავე დებატებისა იმასთან დაკავშირებით, ეს შეთანხმებები ხელს უწყობს თუ აფერხებს საერთაშორისო ვაჭრობის სრული ლიბერალიზაცია, ნათელია, რომ საერთაშორისო ვაჭრობაში რეგიონალიზმის განვითარება ობიექტური რეალობაა.

რეგიონული ინტეგრაციული პროცესების ანალიზისას შემდეგი კანონზომიერება იკვეთება: განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების მხრიდან რეგიონულ ინტეგრაციულ პროცესებში ჩართვა განვითარების იგივე დონის ქვეყნებთან ნაკლები სარგებლის მომტანია, ვიდრე განვითარების შედარებით მაღალი დონის სახელმწიფოებთან. ამას ძირითადად შემდეგი ფაქტორები განაპირობებს:

- ეკონომიკის ერთგვაროვანი სტრუქტურა, რაც აფერხებს დარგთაშორის ვაჭრობის განვითარებას;
- განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების ძირითად საექსპორტო პროდუქციას შრომატევადი პროდუქცია და ნედლეული წარმოადგენს, რაც თავის მხრივ დიფერენციაციის ნაკლები ხარისხით ხასიათდება. შესაბამისად, შიდადარგობრივი ვაჭრობის განვითარების პოტენციალი საკმაოდ დაბალია;
- აღნიშნული ქვეყნების ეკონომიკების ურთიერთშეესებადობის პოტენციალი საკმაოდ მცირეა, რაც წარმატებული ინტეგრაციული პროცესების განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პირობაა.

### **ევროკავშირის სავაჭრო სტრატეგიის ძირითადი მიმართულებები**

ამჟამად, ევროკავშირი გეგმავს ახალი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებზე ორმხრივ მოლაპარაკებებს რიგ მზარდი ეკონომიკის ქვეყნებთან და რეგიონულ გაერთიანებებთან ძირითადად აზიის რეგიონში და აღმოსავლეთ სამეზობლოში. ევროკავშირის ეს პოზიცია საკმაოდ სიახლეა, რადგან ბოლო დრომდე მისი ძალისხმევა დოჰას რაუნდზე, აფრიკის, კარიბის ზღვის და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნებთან, ევროპის რეგიონში მის პარტნიორებთან - აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის, ყოფილი იუგოსლავიის და სმელთაშუა ზღვის აუზის ქვეყნებთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებების გაფორმებაზე იყო ორიენტირებული (იხ. დანართი).

<sup>151</sup> რეგიონალიზმის ოპონენტები აცხადებენ, რომ ორმხრივი და რეგიონული თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებები საფრთხეს უქმნის გლობალურ სავაჭრო სისტემას, რადგან ისინი არღვევენ უპირატესი ხელშეწყობის პრინციპს (MFN).

ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკაში აქცენტების გადატანა ორმხრივ ლიბერალიზაციაზე ნაწილობრივ გამოწვეულია დოჰას რაუნდში მიღწეული მცირე პროგრესით და გლობალური ეკონომიკურ სისტემაში ბალანსის მკვეთრი ცვლილებით. ევროკავშირის მთავარი კონკურენტები აშშ და იაპონია სწრაფად მზარდ ეკონომიკებთან (ჩინეთი და ინდოეთი) აქტიურად ატარებენ თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების გაფორმების პოლიტიკას. ევროკავშირისთვის აშშ-ს და იაპონიის მსგავსი პოზიცია გახდა დამატებითი სტიმული, დაემყარებინა უფრო მჭიდრო ურთიერთობები ჩინეთთან და ინდოეთთან, ამ ქვეყნების უზარმაზარი პოტენციალის მქონე ბაზრებზე ევროკავშირის ექსპორტის მიმართ დისკრიმინაციული მიდგომის თავიდან აცილების მიზნით. ასევე, განვითარებადი ქვეყნების მხრიდან დოჰას რაუნდში ევროკავშირის მთავარი ინტერესები გათვალისწინებაზე უარის თქმამ – როგორც მაგალითად სინგაპურის საკითხი<sup>152</sup> - ევროკავშირი იძულებული გახდა თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ორმხრივი შეთანხმებების გაფორმებისკენ გადახრილიყო.

ევროკავშირის თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებზე მოლაპარაკებების დაწყება კონკურენტუნარიანობის ზრდისა და “ლისაბონის სტრატეგიის”<sup>153</sup> მიზნების ხელშეწყობის სტრატეგიის მიღებას უკავშირდება. აღნიშნული სტრატეგია აღწერილია დოკუმენტში „გლობალური ევროპა: კონკურენცია მსოფლიოში”<sup>154</sup>, რომლის მიზანი სავაჭრო პოლიტიკა გადააქციოს ევროკავშირის კონკურენტუნარიანობის ამაღლების ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტად. ეს მიდგომა გულისხმობს კონკურენტუნარიანობის გაზრდისკენ მიმართული შიდა და საგარეო პოლიტიკის თავსებადობის ზრდას, რაც საერთაშორისო ვაჭრობის შემდგომ ლიბერალიზაციას და იმ ბაზრების გახსნას ითვალისწინებს, სადაც ევროპულ კომპანიებს წარმატებული კონკურენციის გაწევა შეეძლება. ეს თავის მხრივ, ევროკავშირის ეკონომიკას ზრდისა და განვითარების ახალ შესაძლებლობებს შექმნის. გამართული შიდა პოლიტიკის პარალელურად, კონკურენტუნარიანობა დამოკიდებულია სხვა ბაზრების გახსნილობის მაღალ ხარისხზე, ასევე უფრო სამართლიანი და გამჭვირვალე წესების არსებობაზე.

„გლობალური ევროპა: კონკურენცია მსოფლიოში“ ასევე განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს მრავალმხრივი მიდგომის გამოყენებას, რომელიც ამ მიზნის განხორციელების უმთავრეს საშუალებად განიხილება. თუმცა, როგორც დოჰას რაუნდის მოლაპარაკებები ცხადყოფს, ნებისმიერი მიღწეული შეთანხმება ევროკავშირის ყველა მოლოდინის შესაბამისი ვერ იქნება და მათი მოგვარება არა მარტივი თავისუფალი ვაჭრობის, არამედ მხოლოდ ღრმა და ყოვლისმომცველი

<sup>152</sup> ტერმინი სინგაპურის საკითხი შეეხება ინვესტიციების დაცვას, კონკურენციის პოლიტიკას, სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობას და ვაჭრობის გამართლებას, რომელიც სინგაპურში 1996 წლის ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის მინისტრიალზე დაფუძნდა. იგი განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებს შორის დრემდე უთანხმოების თემაა.

<sup>153</sup> 2000 წლის მარტში, ევროკავშირის საბჭოს სხდომაზე, სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაურებმა დაამტკიცეს „ლისაბონის სტრატეგია“, რომელიც მიზნად ისახავს 2010 წლისთვის მსოფლიოში ევროკავშირის ეკონომიკის ყველაზე კონკურენტუნარიან ეკონომიკად გადაქცევას.

<sup>154</sup> EC, 2006

თავისუფალი ვაჭრობის (DCFTA) შესახებ ორმხრივი შეთანხმებებით არის შესაძლებელი. უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებში ევროკავშირის მიდგომა ეფუძნება შეთანხმებით გათვალისწინებული სფეროების ეოვლისმომცველობას და ვაჭრობის უფრო მნიშვნელოვან ლიბერალიზაციას, ვიდრე ეს ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის შეთანხმებებითაა განსაზღვრული (ე.წ. ემთ+). ეს ხელშეკრულებები არ შემოიფარგლება მხოლოდ ტარიფების შემცირებით და ითვალისწინებს როგორც არასატარიფო ბარიერების შემცირებას, ისე ვაჭრობასთან დაკავშირებულ სარეგულაციო პოლიტიკას და ეკონომიკური რეგულირების სხვა სფეროებს, როგორებიცაა სანიტარული და ფიტოსანიტარული პრაქტიკა (SPS), ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები (IPR), სახელმწიფო შესყიდვები, ვაჭრობის გამარტივება და კონკურენცია. ევროკავშირს განსაკუთრებული ინტერესი აქვს პარტნიორები „აიძულოს“ განახორციელონ მნიშვნელოვანი ჰარმონიზაცია ამ სექტორებში. მაგალითად, ევროკავშირის კომპანიებისათვის ახალ ბაზრებზე დაშვება საგრძნობლად შემცირებულია სხვა ქვეყნებში ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების შესაბამისი დაცვის მექანიზმების არარსებობის გამო, სახელმწიფო შესყიდვები ევროკავშირის ექსპორტორებისათვის მნიშვნელოვან აუთვისებელ პოტენციალად ითვლება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის კომპანიები სახელმწიფო შესყიდვების კუთხით მსოფლიო ლიდერები არიან. რაც შეეხება კონკურენციის საკითხებს, მესამე ქვეყნებში სახელმწიფო დახმარების წესები, ქმნიან რა ახალ სავაჭრო ბარიერებს, ამცირებენ ბაზარზე დაშვების შესაძლებლობას ევროპული კომპანიებისათვის, ხოლო მომსახურება ევროკავშირის კონკურენტული უპირატესობის ის სფეროა, რომელსაც ევროკავშირის ექსპორტის ზრდის უდიდესი პოტენციალი გააჩნია.

ზემოთაღნიშნულ სფეროებში ევროკავშირის ნორმებისა და სტანდარტების დანერგვამ უნდა უზრუნველყოს ბაზრების თავისებულების ხარისხის ამაღლება, რესურსებზე ხელმისაწვდომობა და სავაჭრო პარტნიორების საინვესტიციო მიმზიდველობის გაზრდა (სხვა რეგულაციების პარალელურად). საბოლოოდ ეს ყველაფერი ეკონომიკური განვითარებას შეუწყობს ხელს.

ზემოთაღნიშნული სტრატეგია ევროკავშირის მხრიდან „აგრესიული“ პოზიციის დაკავებას გულისხმობს, განსაკუთრებით ეკონომიკურ პოტენციალთან დაკავშირებით. ამდენად, ახალი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების ინიცირების მთავარ ეკონომიკურ კრიტერიუმად ბაზრის პოტენციალი (ეკონომიკის მოცულობა) და ევროკავშირის საექსპორტო ინტერესების დაცვის დონე განიხილება. ამავე დროს, კონკურენციის საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებთან ურთიერთობებში, რომლებმაც ევროკავშირის ძირითად კონკურენტებთან (აშშ, იაპონია) თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს მოაწერეს ხელი. ნათელია, რომ ევროკავშირი პარტნიორი ქვეყნების ბაზარზე მთავარ კონკურენტებთან მიმართებაში თანასწორი პოზიციის დაკავებას ცდილობს.

იმის გათვალისწინებით, რომ მრავალმხრივი სისტემის ფარგლებში ბერი მნიშვნელოვანი საკითხის გადაჭრა კვლავ პრობლემატური რჩება. ევროკავშირი ცდილობს მიაღწიოს თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს მსოფლიოს სხვადასხვა რეგიონებში. ამ კუთხით ევროკავშირისთვის პრიორიტეტული მიმართულებებია სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების თანამეგობრობა, სამხრეთ

კორეა, ინდოეთი და სპარსეთის ყურის ქვეყნები. ეს იმ ქვეყანათა ბაზრებია, რომელიც მნიშვნელოვანი ზრდით გამოირჩევა და ევროკავშირის კონკურენტებთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ აქტიურ მოლაპარაკებებს აწარმოებს. რუსეთი ევროკავშირისათვის ასევე მნიშვნელოვან პარტნიორად განიხილება, თუმცა, ამ ეტაპზე არსებული ვითარება მასთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების<sup>155</sup> გაფორმების შესაძლებლობას გამორიცხავს. რაც შეეხება ჩინეთს, ის განსაკუთრებულ შემთხვევად ითვლება, რომელიც განსხვავებულ მიდგომას მოითხოვს.

## დასკვნა

თანამედროვე ეტაპზე გლობალური ეკონომიკური პროცესების რეგულირების ეფექტიანი ინსტიტუციონალური სისტემის არარსებობა ცალკეულ ქვეყნებს ორმხრივ და რეგიონულ დონეზე ურთიერთობების შემდგომი გადრმავეებისკენ უბიძგებს.

უკანასკნელ წლებში, მსოფლიოში ყველაზე წარმატებული ინტეგრაციული გაერთიანების - ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის პრიორიტეტებმა მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაცია განიცადა. ევროკავშირი რჩება რა ემო-ს ფარგლებში დაწესებული “განვითარების რაუნდის” წარმატებით დასრულების მომხრედ, აქტიურად ცდილობს ორმხრივ დონეზე სავაჭრო ურთიერთობების გაფართოებას.

ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის მსგავსი ტრანსფორმაციის უმთავრესი მიზეზი გლობალიზებად მსოფლიო ეკონომიკაში კონკურენციის გამძაფრებაა, განსაკუთრებით აშშ-ის და იაპონიის მხრიდან. ცალკეულ ქვეყნებთან, განსაკუთრებით სწრაფად მზარდ ეკონომიკებთან, ორმხრივ დონეზე ვაჭრობის შემდგომი ლიბერალიზაცია ევროკავშირის კონკურენტუნარიანობის ამაღლების ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტად განიხილება. მასთან ერთად, სავაჭრო პარტნიორებთან ურთიერთობების გადრმავეებისას მათი განვითარება ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს.

---

<sup>155</sup> რუსეთი ჯერ კიდევ აწარმოებს მოპალარაკებებს ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციაში გაწევრიანების შესახებ, რომელიც ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების მიღწევის წინაპირობაა. სევე რიგმა პრობლემებმა (ენერგეტიკული შანტაჟი, რუსეთ-საქართველოს ომი) ევროკავშირსა და რუსეთს შორის ორმხრივი სავაჭრო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივები სერიოზულად შეაფერხა.

ევროკავშირის შეთანხმებები თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ

სტატუსი ქვეყნები და რეგიონები	თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ გაფორმებული შეთანხმებები	თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე შეზღუდული მოლაპარაკებე ბი	თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე ოლაპარაკებები ს დასკვნითი ეტაპები	თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე მიმდინარე მოლაპარაკებე ბი
ხმელთაშუა ზღვის აუზის ქვეყნები Euromed (9 ქვეყანა: ალკირი, ეგვიპტე, ისრაელი, გაზა, იორდანია, ლიბანი, მაროკო, სირია, ტუნისი)	✓			
სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა	✓			
ჩილე	✓			
მექსიკა	✓			
სამხრეთი ამერიკის საერთო ბაზარი MERCOSUR (4 ქვეყანა: არგენტინა, ბრაზილია, პარაგვაი, ურუგვაი, ვენესუელა)		✓		
აფრიკის, კარიბის ზღვისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნები ACP (76 ქვეყანა)			✓	

ინდოეთი				✓
ცენტრალური ამერიკა CA (6 ქვეყანა: კოსტა რიკა, გვატემალა, პონდურასი, ელსალვადორი, ნიკარაგუა, პანამა)				✓
ანდების თანამეგობრობა CAN (4 ქვეყანა: ბოლივია, კოლუმბია, ეკვადორი, პერუ)				✓
სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების თანამეგობრობა ASEAN (10 ქვეყანა: ბრუნეი, კამბოჯა, ინდონეზია, ლაოსი, მალაზია, შიამარი, ფილიპინები, სინგაპური, ტაილანდი, ვიეტნამი)				✓
სპარსეთის ყურის თანამშრომლობის საბჭო GCC (6 ქვეყანა: ბაჰრეინი, კუვეიტი, კატარი, ომანი, საუდის არაბეთი, გაერთ. არაბთა ემირატები)				✓
სამხრეთ კორეა				✓
უკრაინა				✓

## თავი VIII

### საქართველო-ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების მაკროეკონომიკური კონტექსტი

მერაბ კაკულია

#### შესავალი

რამდენიმე თვის წინ საქართველოს მთავრობამ ოფიციალურად დაადასტურა, რომ იგი მზადაა ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) შესახებ მოსალაპარაკებლად. ამ მოლაპარაკებათა შედეგიანობა ბევრად და მოკიდებული, თუ რამდენად მკაფიოდ წარმოუდგენია ქართულ მხარეს DCFTA-ს შესაძლო გავლენა ქვეყნის წინაშე მდგარი გრძელვადიანი მაკროეკონომიკური ამოცანების გადაწყვეტაზე.

DCFTA-ს მაკროეკონომიკური ეფექტიანობა იმ რეალობის გათვალისწინებით უნდა შეფასდეს, რომელიც საქართველოს ეკონომიკაში აგვისტოს (2008) ომის შემდეგ, მსოფლიო ფინანსური კრიზისის გაღრმავების კვალობაზე გამოვლინდა. მკვეთრად დაეცა ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ტემპი (2007 წლის 12.4%-დან 2009 წლის პროგნოზულ -4%-მდე), მასობრივი ხასიათი მიიღო უმუშევრობამ და სწრაფად გაიზარდა ფისკალური დეფიციტი. ამ ფონზე, სტრატეგიული ამოცანებიდან, რომელთა გადაწყვეტაც DCFTA-ს მაკროეკონომიკური შეფასების კრიტერიუმებად შეიძლება გამოდგეს, განსაკუთრებით აღსანიშნავია:

1. მშპს-ს ზრდის მაღალი ტემპის აღდგენა;

2. მთლიანი გამოშვების ზრდა იმ დარგების ხარჯზე, რომელშიც ქვეყანას შეიძლება გააჩნდეს ფარდობითი უპირატესობა;

3. საქონლით და მომსახურებით ვაჭრობის დივერსიფიკაცია და მისი ბალანსის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება;

4. უცხოეთიდან კერძო კაპიტალის ნაკადის აღდგენა და სტაბილიზაცია.

DCFTA-ს ბოლო<sup>156</sup> ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა (CASE/Global Insight, 2008), რომელიც გასული წლის აპრილში დასრულდა, ეკონომიკური ზრდის კრიზისამდელ მოდელს ეყრდნობოდა, თუმცა ითვალისწინებდა მშპს-ს ზრდის ტემპის ციკლური შენელების პერსპექტივას. ხსენებული კვლევა საქართველოს ეკონომიკის, განსაკუთრებით მისი საგარეო სექტორის, ფუნდამენტურ ანალიზს შეიცავს. ამასთან, მასში მოცემულია ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ხუთი

Comment [MK1]: am abzacis zevit space ar unda ikos

<sup>156</sup> პირველი კვლევა გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) დაკვეთით უფრო ადრე-2007 წლის აპრილ-ივნისში განხორციელდა (იხილეთ: UNDP. (2007). Assessment of the Impact of Potential Free Trade Agreement Between EU and Georgia).

სხვადასხვა ფორმატის გამოყენების შესაძლო შედეგების რაოდენობრივი შეფასება CGE სტანდარტული მოდელის გამოყენებით, რომელიც აღნიშნული ფორმატების მაკროეკონომიკური ეფექტიანობის შედარების საშუალებას იძლევა.

წინამდებარე სტატიის მიზანია ჩამოთვლილი მაკროეკონომიკური ამოცანების კონტექსტში განვიხილოთ DCFTA-ს შესაძლო შედეგები. თავისუფალი ვაჭრობის აღნიშნული ფორმატი არ შემოიფარგლება მხოლოდ ტარიფების ლიბერალიზაციით (ანუ განულებით ან მინიმიზაციით). იგი ითვალისწინებს აგრეთვე არასატარიფო ბარიერების შეკვეთრ შემცირებას და ღრმა რეფორმების გატარებას ვაჭრობასთან დაკავშირებულ სფეროებში.<sup>157</sup> ეს კი თავისთავად ეკონომიკური ზრდისა და კეთილდღეობის ამაღლების ერთობ მნიშვნელოვანი წყაროა (Vincentz, 2008, pp. 57-58).

### ეკონომიკური ზრდის ტემპი

მხოლოდ ტარიფების სრული ლიბერალიზაცია, რომელსაც თავისუფალი ვაჭრობის მარტივი ხელშეკრულების (Simple FTA) კონცეფცია გულისხმობს, დიდად ვერ წაადგება საქართველოში ეკონომიკური ზრდის ტემპების აღდგენას. პირიქით, როგორც აღვნიშნავთ კვლევაში აჩვენა, ტარიფების განულების გავლენა რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპზე სამი წლის განმავლობაში (2008-2010) უარყოფითი იქნებოდა და მხოლოდ მეხუთე წელს (2012) მიადწევს ძალიან მცირე დადებით ნიშნულს (0.03%) (UNDP, 2007, p.74).

დაახლოებით იგივე სურათი აჩვენა CASE/Global Insight-ის შედარებით ახალმა კვლევამ, რომლის მიხედვითაც თავისუფალი ვაჭრობის მარტივი ხელშეკრულების (ე.წ. Simple FTA BIS)<sup>158</sup> შემთხვევაში (2006 წელს საქართველოს მიერ უკვე განხორციელებული ტარიფების ლიბერალიზაციის ეფექტის გარეშე) რეალური მშპ მომდევნო 5 წელიწადში<sup>159</sup> დამატებით 0.045%-ით თუ გაიზრდება (CASE/Global Insight, 2008, p.208).

მეთოდოლოგიური განსხვავებების მიუხედავად, დასახელებული კვლევების რეზულტატების შეჯერება აჩვენებს, რომ მხოლოდ ტარიფების განულება ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით რაიმე სერიოზულ შედეგს ვერ მოიტანს. ამ

<sup>157</sup> ამ სფეროებს განეკუთვნება სტანდარტები და ტექნიკური რეგულირება, სანიტარული და ფიტოსანიტარული კონტროლი, კონკურენციის პოლიტიკა, ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების დაცვა, აგრეთვე მომსახურებით ვაჭრობა, უცხოური ინვესტიციები და სხვა.

<sup>158</sup> თავისუფალი ვაჭრობის მარტივი ხელშეკრულების ეს მოდელი სატარიფო ბარიერების მოხსნის გარდა ზოგიერთი არასატარიფო ბარიერის შემსუბუქებასაც გულისხმობს. გარდა ამისა, UNDP-ის კვლევაში გამოყენებული მოდელისგან განსხვავებით იგი მასშტაბის ეკონომიის ეფექტსაც ითვალისწინებს, თუმცა ამ ფაქტორის მხედველობაში მიღებას საქართველოსთან მიმართებაში ზოგიერთი ექსპერტი აუცილებლად არ მიიხსნევს (Vincentz, 2008, p. 57). ჩვენი აზრით, მასშტაბის ეკონომიის გათვალისწინება სასურველია, რადგანაც წამყვან ექსპორტიორებს შორის საქართველოში არა ერთი მსხვილი სამრეწველო საწარმოა.

<sup>159</sup> მოდელი, რომელიც თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ეფექტის რაოდენობრივი შეფასებისათვის გამოიყენება, აჩვენებს კუმულატურ შედეგს, რომელიც დაახლოებით 3-5 წლის შემდეგ ვლინდება (Vincentz, 2008, p. 57).

მხრივ სულ სხვა ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებას.

თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების სქემა (Deep FTA+), რომელიც საქართველოსთან მიმართებაში ცნობილია კვლევითმა ცენტრმა CASE-მა Global Insight-თან ერთად მოდელირებისთვის გამოიყენა, ყველაზე ახლო DCFTA-ს ფორმატთან. სატარიფო ბარიერების მოხსნასთან ერთად, იგი ითვალისწინებს მარეგულირებელი ჩარჩოს მასშტაბურ დაახლოებას ევროკავშირთან, რის საფუძველზეც უნდა მოხდეს არასატარიფო ბარიერების გადალახვა და მომსახურებით ვაჭრობის ლიბერალიზაცია. გარდა ამისა, აღნიშნული ფორმატი გულისხმობს ისეთი რადიკალური რეფორმების განხორციელებას, მათ შორის კონკურენციის პოლიტიკისა და ინვესტიციების ხელშეწყობის სფეროში, რომელთა შედეგად მკვეთრად უნდა გაიზარდოს საქართველოს საინვესტიციო მიზიდველობა და შემცირდეს ინვესტიციებთან დაკავშირებული რისკის პრემია.

აღნიშნული სქემის მოდელირებით მიღებული შედეგები საკმაოდ შთამბეჭდავია: DCFTA-ს ამოქმედების შემდეგ საქართველოს მშპ მომდევნო 5 წელიწადში დამატებით 6.5%-ით შეიძლება გაიზარდოს (CASE/Global Insight, p. 208), რაც საშუალოდ წლიურად მშპ-ს დამატებით 1.3%-იან ზრდას ნიშნავს.

თუ ამ შედეგს იგივე კვლევის ფარგლებში მიღებული თავისუფალი ვაჭრობის მარტივი ხელშეკრულების შესაძლო შედეგთან შევადარებთ, DCFTA, მშპ-ს ზრდის თვალსაზრისით, 145-ჯერ მეტი ეფექტს მოგვცემს. გამოდის, რომ თავისთავად არასატარიფო ბარიერების მოხსნა მარეგულირებელი გარემოს ჰარმონიზაციის საფუძველზე (Regulatory convergence) ბევრად მეტ ეფექტს იძლევა, ვიდრე ტარიფების სრული ლიბერალიზაცია. ეს არც არის გასაკვირი, რადგანაც 2006 წელს საქართველომ უკვე მოახდინა ტარიფების დაახლოებით 90%-ის განულება, ხოლო ევროკავშირმა საქართველოზე გააგრძელა GSP+-ის რეჟიმი, რომელიც 7200 დასახელების პროდუქციაზე ტარიფების მაქსიმალურ ლიბერალიზაციას გულისხმობს.

არ უნდა დაგვაიწვიდეს, რომ არასატარიფო ბარიერების მოხსნის ეფექტის რაოდენობრივი შეფასება ჩვეულებრივ დიდ ცდომილებას იძლევა (Vincentz, 2008, p. 57). ამდენად, ზემოთ მოტანილი შედარება რეალურად ნაკლებად კონტრასტული შეიძლება იყოს. ამას ნაწილობრივ თვით CASE/Global Insight-ის გამოკვლევაც ადასტურებს, რომელშიც თავისუფალი ვაჭრობის ზემოთ წარმოდგენილთან ერთად უფრო ზომიერი სქემაც განიხილება (Deep FTA)<sup>160</sup>. ამ სქემის განხორციელების შედეგად რეალური მშპ მომდევნო 5 წელიწადში დამატებით შესაძლოა 1.8%-ით გაიზარდოს, რაც თითქმის 40-ჯერ აღემატება მარტოოდენ ტარიფების სრული ლიბერალიზაციის შედეგს.

<sup>160</sup> აღნიშნული სქემა ითვალისწინებს სამრეწველო საქონელზე ტარიფების 100%-იან, ხოლო აგრარულ და კვების პროდუქტებზე – 50%-იან შემცირებას, აგრეთვე 2004 წელს მომსახურებით ვაჭრობაში არსებული ბარიერებისა და არასატარიფო ბარიერების გადალახვასთან დაკავშირებული ხარჯების განახევრებას.

## გამოშვების სტრუქტურა

DCFTA-ს შესაძლო გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე ბევრად არის დამოკიდებული, თუ რამდენად შეუწყოფს იგი ხელს ეროვნული ეკონომიკის მაპროფილებელ დარგებში გამოშვების მატებას. ეს ის დარგებია, რომლებშიც საქართველოს პოტენციური ან უკვე გამოვლენილი ფარდობითი უპირატესობები გააჩნია. მსოფლიო ბანკის ჯგუფის მიერ სულ ახლახანს ჩატარებული კვლევის შედეგად, მატერიალური წარმოების სფეროში ექვსი ასეთი დარგი გამოიკვეთა. ესენია: ხილის, ბოსტნეულის, ღვინის, საშენი მასალების, ტანსაცმლის, მედიკამენტებისა და სამედიცინო მოწყობილობის წარმოება (World Bank Group, 2009).

როგორც CASE/Global Insight-ის კვლევამ აჩვენა (CASE/Global Insight, 2008, p. 210), დასახელებული დარგებიდან ყველაზე შესაძინევი გავლენის მოხდენა DCFTA-ს საფეიქრო პროდუქციის გამოშვებაზე შეუძლია: ხელშეკრულების დადების შემდეგ 5 წლის განმავლობაში იგი დამატებით თითქმის 55%-ით შეიძლება გაიზარდოს<sup>161</sup>. აღსანიშნავია, რომ ამ სასაქონლო ჯგუფზე უკვე ვრცელდება GSP+ -ის, რეჟიმი, მაგრამ ნედლეულის ნაკლები ხელმისაწვდომობის, წარმოების დაბალი ტექნიკური დონისა და არასატარიფო ბარიერების გამო ამ სახეობის პროდუქციის წარმოება და ექსპორტი ერთობ მწირია, რაც ნაწილობრივ განაპირობებს კიდევ გამოშვების შესაძლო ზრდის მაღალ ტემპს. საგარეოდ, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობა აღნიშნულ დარგში დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვისა და ექსპორტის ზრდის კარგ პირობებს შექმნის.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია DCFTA-ის ზემოქმედება სოფლის მეურნეობასა და კვების მრეწველობაზე, სადაც საქართველოს ჯერ კიდევ არარეალიზებული ფარდობითი უპირატესობები გააჩნია. როგორც მოდელის საშუალებით განხორციელებულმა სიმულაციამ აჩვენა, ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველმა თავისუფალმა ვაჭრობამ მომდევნო 5 წლის განმავლობაში მარცვლეულის, ხილისა და ბოსტნეულის გამოშვება უმნიშვნელოდ (4%-დღე), საკვების პროდუქტების და სასმელების კი 3%-დღე შეიძლება გაზარდოს.

საქართველოს საკმარისი კონკურენტული პოტენციული აქვს საშენ მასალათა წარმოების სფეროშიც. მოდელის საშუალებით განხორციელებულმა სიმულაციამ აჩვენა, რომ იმ სექტორებიდან, რომლებიც საშენ მასალებს აწარმოებენ, DCFTA-ის გავლენა პოზიტიური შეიძლება იყოს სამთომომპოვებითი მრეწველობისა და კარიერების დამუშავების გამოშვებაზე, იგი 5 წლის განმავლობაში დამატებით 21%-ით გაიზრდება. თუმცა ეს დარგი სხვა პროდუქციასაც უშვებს, მათ შორის საექსპორტოს; მაგალითად სპილენძის მადნებსა და კონცენტრატებს. რაც შეეხება, სხვა სამშენებლო მასალებს, რომელიც მინერალურ პროდუქციის ჯგუფს (Mineral products nec) განეკუთვნება, მათ შორის ცემენტის წარმოებას, იგი შესაძლოა მხოლოდ 4%-ით გაიზარდოს.

<sup>161</sup> აქ და ქვემოთ მოტანილი მონაცემები ასახავენ DCFTA-ის შესაძლო წმინდა ეფექტს, 2006 წელს განხორციელებული ტარიფების ლიბერალიზაციის ეფექტის გარეშე.

საგრძობი ეფექტი შეიძლება იქნას მიღწეული ქიმიური, რეზინის და პლასტიკის პროდუქტის ჯგუფშიც, რომელიც სამკურნალო საშუალებებსაც მოიცავს. მისი გამოშვება მომდევნო ხუთი წლის განმავლობაში დამატებით 19%-ით შეიძლება გაიზარდოს, თუმცა ძნელი სათქმელია რა როლს ითამაშებს ამაში უშუალოდ ფარმაცევტიკა, რადგანაც აღნიშნულ ჯგუფს განეკუთვნება აგრეთვე ისეთი ტრადიციული საექსპორტო პროდუქტიც, როგორც აზოტოვანი სასუქებია.

ამრიგად, მოდელის საშუალებით განხორციელებული სიმულაციის შედეგებით თუ ვიმსჯელებთ, 6 დარგიდან, რომლებშიც მსოფლიო ბანკის კვლევის მიხედვით საქართველოს შედარებით მაღალი ფარდობითი უპირატესობები გამოვლინდა, DCFTA-ი აშკარად პოზიტიურ გავლენას მხოლოდ ერთის წარმოებაზე მოახდენს, სამში ეს გავლენა მნიშვნელოვანი არ იქნება, დანარჩენ ორში კი იგი მხოლოდ ნაწილობრივ შეინიშნება.

სხვა დარგებიდან, რომლებიც ვერ მოხვდა პოტენციურად კონკურენტუნარიანი დარგების დასახელებულ ექვსეულში, ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობა კეთილისმყოფელ გავლენას იქონიებს მეტალურგიაზე. მისი გამოშვება შეიძლება დამატებით 30%-ით გაიზარდოს. საფარადოდ ეს ძირითადად ფეროშენადნობების ხარჯზე მოხდება, რომელზეც, თუ გლობალური რეცესიის დროებით გავლენას არ გავითვალისწინებთ, საკმაოდ სტაბილური საგარეო მოთხოვნა არსებობს, მათ შორის ევროკავშირშიც.

DCFTA-ს პოზიტიური გავლენის მოხდენა შეუძლია ხეტყის პროდუქციის გამოშვებაზეც, რომელიც მომდევნო ხუთი წლის მანძილზე დამატებით თითქმის 21%-ით შეიძლება გაიზარდოს. ამ სასაქონლო ჯგუფზეც ვრცელდება GSP+-ის რეჟიმი, მაგრამ უშედეგოდ. არადა, აღნიშნულ დარგს თანამედროვე ტექნოლოგიით აღჭურვილი დაუტვირთავი საწარმოო სიმძლავრეები გააჩნია, რომელთა გამოყენებასაც ხელს უშლის როგორც არასატარიფო ბარიერები, ისე მთიანი რელიეფის გამო ნედლეულის წვდომის სირთულე.

### **ფასები და ხელფასები**

ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ძალაში შესვლა, მოდელის მიხედვით განხორციელებული სიმულაციის შედეგების მიხედვით (CASE/Global Insight, 2008, p.211), ფასების დინამიკაზე რაიმე სერიოზულ გავლენას ვერ იქონიებს. საქმე იმაშია, რომ ტარიფების ლიბერალიზაციამ, რომელიც 2006 წელს განხორციელდა, ძირითადად უკვე მოახდინა დაწვევის მიმართულების ფასების კორექტირება. დამატებითი ეფექტი წამყვან სასაქონლო ჯგუფებში, რომელიც 5 წლის ვადაში შეიძლება გამოვლინდეს, მაქსიმუმ 2%-ის ფარგლებში კლება თუ იქნება.

აღნიშნული სასაქონლო ჯგუფებიდან განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს ისინი, რომელთაც სამომხმარებლო კალათაში მაღალი ხვედრითი წილი აქვს. მაგალითად, სურსათის ფასები შესაძლოა დამატებით 1%-ის ფარგლებში გაიზარდოს, საწვავისა კი – 0.5%-ის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ DCFTA-ის შესაძლო გავლენა სამომხმარებლო ფასების ინფლაციაზე ერთობ უმნიშვნელო იქნება.

მოდელის საშუალებით ჩატარებულმა სიმულაციამ აჩვენა, რომ DCFTA-ის ამოქმედების შედეგად ხელფასების დონე საქართველოში აიწევს. ამასთან, არაკვალიფიციური მუშების ხელფასი უფრო სწრაფად გაიზარდება (6.4%-ით), ვიდრე კვალიფიციურების (5.5%-ით), რადგანაც ზრდის მეტი პერსპექტივა სწორედ იმ დარგებში გამოვლინდა (საფეიქრო წარმოება, მეტალურგია და სხვა), რომლებიც შრომის მაღალი ინტენსიურობით ხასიათდებიან.

## **საქონლით ვაჭრობის ბალანსი**

### ***ექსპორტი***

მოდელის საშუალებით სიმულაციის შედეგებით (CASE/Global Insight, 2008, p.209) თუ ვიმსჯელებთ, ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის განხორციელების შემთხვევაში მოლიანი ქართული ექსპორტი მომდევნო ხუთი წლის განმავლობაში დამატებით 13.3%-ით შეიძლება გაიზარდოს. ეს ზრდა ძირითადად არასატარიფო ბარიერების მოხსნით და საექსპორტო სექტორში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვით უნდა იქნას მიღწეული.

DCFTA-ის ფონზე ექსპორტის ზრდას, განაპირობებს როგორც დამკვიდრებული საექსპორტო კატეგორიებით ვაჭრობის გაფართოება, ისე გამოუყენებელი საექსპორტო პოტენციალის ამოქმედება (CASE/Global Insight, 2008, p.212).

ტრადიციული საექსპორტო კატეგორიებიდან მოდელის საშუალებით განხორციელებულმა სიმულაციამ ზრდის ყველაზე მაღალი პოტენციალი ქიმიური და რეზინის ნაწარმის ჯგუფში გამოავლინა, რომელშიც აზოტოვანი სასუქები შედის. ამ ჯგუფის პროდუქციის ექსპორტი ხელშეკრულების გაფორმების შემდგომ ხუთ წელიწადში შესაძლოა დამატებით 38%-ით გაიზარდოს, რაც, ალბათ, მხოლოდ სასუქების ექსპორტის ზრდის ხარჯზე არ მოხდება. შესაძლოა გარკვეული როლი ამაში სამკურნალო საშუალებების ექსპორტის ზრდამაც ითამაშოს, რომელიც დღეს სიდიდით მე-15 საექსპორტო პროდუქტია.

DCFTA-ის გავლენით დამატებითი ზრდის მაღალი ტემპი აღინიშნა აგრეთვე ლითონის ნაწარმებში (34%). ეს არც არის გასაკვირი, თუ გავითვალისწინებთ, რომ საექსპორტო პროდუქციის პირველი ათეულიდან სამი (ფეროშენადნობები, შავი ლითონების ჯართი და დაუმუშავებელი და ნახევრად დამუშავებული ოქრო) სწორედ აღნიშნულ კატეგორიას განეკუთვნება.

მოდელის საშუალებით განხორციელებულმა სიმულაციამ ხე-ტყის პროდუქციის სერიოზული საექსპორტო პოტენციალი გამოავლინა. ხე-ტყის გატანა დამატებით შესაძლოა 34%-ით გაიზარდოს. ნიშანდობლივია, რომ უკვე დიდი ხანია ამ სახეობის საქონელი ქართული საექსპორტო პროდუქციის პირველ ოცეულში შედის. კონკურენტული შესაძლებლობების მიხედვით მსოფლიო ბანკის ჯგუფის კვლევაში, იგი მე-9 ადგილზეა.

DCFTA-ის ამოქმედების შემთხვევაში დამატებით 31%-ით შეიძლება გაიზარდოს საკვები პროდუქტებისა და სასმელების ექსპორტი. ეს განსაკუთრებით სპირტიან სასმელებსა და ყურძნის ნატურალურ ღვინოებს შეეხება. ასევე შესაძინე მატებას

(28%) შეიძლება ჰქონდეს ადგილი არალითონური მინერალური პროდუქციის სასაქონლო ჯგუფში, რომელშიც ცემენტი და სხვა სამშენებლო მასალები შედის.

მოდელის საშუალებით განხორციელებულმა სიმულაციამ ექსპორტის ზრდის შედარებით მოკრძალებული პერსპექტივა (23%-დე) აჩვენა აგრარული პროდუქციის კატეგორიაში, კერძოდ მარცვლეულისა და ხილ-ბოსტნეულის ჯგუფში, რომელსაც განეკუთვნება ერთ-ერთი წამყვანი საექსპორტო პროდუქტი თხილი. როგორც ჩანს, ხილისა და ბოსტნეულის სხვა სახეობების კონკურენტული პოტენციალის რეალიზაცია, არასატარიფო ბარიერების მოხსნის შემთხვევაშიც კი, ძალზე ძნელი იქნება.

ასევე ნაკლებად შთამბეჭდავი შეიძლება იყოს DCFTA-ის გავლენა სამთომშობვებითი მრეწველობის პროდუქციის ექსპორტზე, რომელიც 23%-ით გაიზრდება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ამ კატეგორიაში შედის სპილენძის მადნები და კონცენტრატები (სიდიდით მე-3 საექსპორტო პროდუქტი), ეს არც თუ ისე ბევრია.

ცალკე შეფასდა ნედლი ნავთობის ექსპორტის ზრდის პოტენციალი, რომელმაც DCFTA-ის გაფორმების შემდეგ მომდევნო ხუთ წელიწადში შესაძლოა 21% შეადგინოს. აღსანიშნავია, რომ ნედლი ნავთობის მოპოვება, იგივე კვლევის თანახმად, 23%-ით შეიძლება გაიზარდოს ანუ ექსპორტის ზრდა ამ შემთხვევაში წარმოების მატების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს.

ამრიგად, DCFTA-ის საკმაოდ მნიშვნელოვანი პოზიტიური გავლენის მოხდენა შეუძლია მეტ-ნაკლებად უკვე დამკვიდრებულ საექსპორტო კატეგორიებზე, რაც შემდგომ განამტკიცებს არსებული საექსპორტო ბაზას.

იმ სასაქონლო ჯგუფებიდან, რომელშიც საქართველოს ფარდობითი უპირატესობები აქვს, მაგრამ ჯერ-ჯერობით ვერ ახერხებს მათ რეალიზაციას, განსაკუთრებით აღსანიშნავია საფეიქრო პროდუქცია. მისი ექსპორტი DCFTA-ის გაფორმებიდან ხუთ წელიწადში შესაძლოა 158%-ით გაიზარდოს, ანუ ბევრად უფრო მეტად, ამ სახეობის საქონლის წარმოების გაფართოებასთან შედარებით. ექსპორტის ზრდის წინმსწრები ტემპი<sup>162</sup> ძირითადად აღნიშნული დარგების პროდუქციის ექსპორტის ერთობ დიდი საბაზისო მანველებლებით უნდა აიხსნას, რის გამოც ექსპორტის არც თუ ისე დიდი მოცულობით მატებამ შესაძლოა პროცენტულად საკმაოდ შთამბეჭდავი სურათი შექმნას.

იგივე მიზეზით ზრდის ძალზე მაღალი ტემპი (140%) შეიძლება ჰქონდეს აგრეთვე გადამამუშავებელი მრეწველობის ე.წ. სხვა ჯგუფებში ჩაურთველ პროდუქციას (Manufactures nec), რომელშიც შემავალი საქონლის არც-ერთი სახეობა ქართული ექსპორტის მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვან კატეგორიებში არ იდენტიფიცირდება. ამ ჯგუფში, პერსპექტივის თვალსაზრისით, ყურადღებას იქცევს ავეჯი, საიუველირო ნაკეთობები, სპორტული ინვენტარი, სათამაშოები, აგრეთვე გადამამუშავებელი მეორადი ლითონის ნედლეული.

ამრიგად, მოდელის საშუალებით სიმულაციის შედეგების ქართული ექსპორტის არსებულ ძირითად სასაქონლო სტრუქტურასთან შედარებამ აჩვენა, რომ DCFTA-მ

<sup>162</sup> ანალოგიური სურათი მოდელით განხორციელებულმა სიმულაციამ სხვა სასაქონლო ჯგუფებშიც გამოავლინა (ხორბლის, ხილისა და ბოსტნეულის; საკვები პროდუქტების და სასმელების და სხვა ჯგუფები).

გარკვეული გავლენის მოხდენა შეუძლია ქართული ექსპორტის დივერსიფიკაციაზე, თუმცა მისი შესაძლო პოზიტიური ზემოქმედება ტრადიციული ექსპორტის დინამიკაზე ბევრად უფრო თვალსაჩინოა.

### **იმპორტი**

მოდელის საშუალებით განხორციელებული სიმულაციის შედეგებით (CASE/Global Insight 2008, p.209), მთლიანი იმპორტი DCFTA-ის ძალაში შესვლის შემდეგ 5 წელიწადში შესაძლოა დამატებით 7.4%-ით გაიზარდოს. აღსანიშნავია, რომ 2006 წელს განხორციელებული ტარიფების ლიბერალიზაციის შედეგად, იგივე კვლევის მონაცემებით თუ ვიმსჯელებთ, იმპორტმა უკვე დამატებით 5.6%-ით მოიმატა. ასე, რომ DCFTA-ის გავლენით შემდგომი მატების ტემპი ზომიერი უნდა იყოს.

ყურადღებას იქცევს ის გარემოება, რომ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ამოქმედება ფაქტობრივად არანაირ ზემოქმედებას არ მოახდენს ნავთობისა და ნავთობპროდუქტების იმპორტზე. რაც შეეხება მსუბუქი ავტომობილების იმპორტს, რომელიც სიდიდით მეორეა საწვავის შემდეგ, DCFTA-ის გაფორმებიდან 5 წლის მანძილზე იგი შესაძლოა 6%-ით გაიზარდოს, რაც ერთობ მოკრძალებული მანველებელია. დაახლოებით ანალოგიური სურათი იკვეთება სხვა წამყვანი საიმპორტო კატეგორიების (ბუნებრივი აირი, სამკურნალო საშუალებები, ტელერადიოაპარატურა, ნახშირბადიანი ფოლადის წნელები და გამომთვლელი მანქანები) მიხედვითაც (CASE/Global Insight 2008, p.213).

ზრდის შედარებით მაღალი ტემპი შეიძლება ჰქონდეს მარცვლეულის, ხილისა და ბოსტნეულის და საკვები პროდუქტების იმპორტს (შესაბამისად, 18% და 12%). პირველი მოიცავს ხორბალს, ხოლო მეორე – ფქვილს, რომლებიც იმპორტული საქონლის უმსხვილესი კატეგორიების ათეულს განეკუთვნება. ამის გათვალისწინებით, DCFTA-ს, წესით, ადგილობრივი აგრარული და კვების მრეწველობის პროდუქციის იმპორტით შემდგომი მასშტაბური ჩანაცვლება არ უნდა მოჰყვეს.

იმპორტმა შესაძლოა, მნიშვნელოვნად მოიმატოს სამთომომპოვებითი მრეწველობის პროდუქციის სასაქონლო ჯგუფში (20%-ით), რაც სავარაუდოდ ფეროშენადნობების და სამშენებლო მასალების წარმოებისთვის აუცილებელი ნედლეულის შემოტანასთან იქნება დაკავშირებული. ასევე საგრძნობლად შეიძლება გაიზარდოს გადამამუშავებელი მრეწველობის მინერალური პროდუქტების იმპორტი (14%-ით), რაც კვლავ სამშენებლო მასალებისათვის აუცილებელი ნედლეულის შემოტანით შეიძლება აისხნას.

აღსანიშნავია, რომ CASE/Global Insight-ის კვლევის შედეგებით, ნაკლებად ჩანს DCFTA-ს გავლენა კაპიტალური საქონლის იმპორტის კუთხით; მანქანათმშენებლობისა და ელექტრომწიფობილობის იმპორტის ზრდამ შესაძლოა 7% შეადგინოს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ იგივე კვლევა DCFTA-ს ფონზე უცხოური ინვესტიციების მკვეთრ ზრდას პროგნოზირებს, ეს ერთობ დაბალი მანველებელია.

ამრიგად, მოდელის საშუალებით ჩატარებული სიმულაციის შედეგების იმპორტის არსებულ ძირითად სასაქონლო სტრუქტურასთან შედარებისას გაირკვა, რომ იმპორტული პროდუქციის 10 წამყვანი კატეგორიიდან შვიდში DCFTA-ს ამოქმედების შედეგად რაიმე მნიშვნელოვანი მატება არ უნდა მოხდეს, დანარჩენ სამში მატება ზომიერი შეიძლება იყოს. ამასთან, ნაკლებად სავარაუდოა ადგილობრივი წარმოების იმპორტით მასშტაბური ჩანაცვლება.

#### ***სავაჭრო დეფიციტი***

საქონლის ექსპორტის წილი სავაჭრო ბრუნვაში იმპორტის წილზე ბევრად ნაკლებია (მოდელის საბაზისო 2004 წელს იმპორტი საგადამხდელო ბალანსის მონაცემებით 1.8-ჯერ მეტი იყო ექსპორტზე). აქედან გამომდინარე, იმპორტთან შედარებით ექსპორტის დამატებითი წინმსწრები ზრდა ხელს შეუწყობს სავაჭრო ბალანსის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას, მაგრამ ფუნდამენტური ხასიათის ძვრებს ალბათ ვერ გამოიწვევს.

## მომსახურების ბალანსი

მოდელის საშუალებით განხორციელებული სიმულაციის შედეგებით თუ ვიმსჯელებთ, DCFTA-ს გავლენა სხვადასხვა სახის მომსახურებით ვაჭრობაზე არაერთგვაროვანია.

მომსახურების ექსპორტის მატჩების თვალსაზრისით განსაკუთრებით გამოირჩევა ფინანსური სექტორი, კერძოდ საბანკო და სადაზღვევო მომსახურება. მათი ექსპორტი ხელშეკრულების გაფორმებიდან ხუთი წლის განმავლობაში დამატებით შეიძლება 55%-ით გაიზარდოს, მაშინ როდესაც იმპორტის მატჩებამ შესაძლოა მხოლოდ 26% შეადგინოს. ექსპორტის მზარდი დინამიკა აღნიშნულ სფეროებში მნიშვნელოვანწილად დაბალი საბაზისო მაჩვენებლებით შეიძლება აიხსნას, რომლებიც DCFTA-ს ფონზე სავარაუდოდ მკვეთრად გაუმჯობესდება.

იგივე მონაცემებით, ექსპორტი შეიძლება მნიშვნელოვნად გაიზარდოს „სხვა საქმიანი მომსახურების“ (Business services nec) სფეროში. კერძოდ, იურიდიული, საბუღალტრო, ადმინისტრაციული და სხვა. მათი ექსპორტი შესაძლოა დამატებით 25%-ით გაიზარდოს, მაშინ როდესაც იმპორტი 12%-ით შემცირდება. ამ სექტორის მომსახურების ექსპორტის ზრდაც უპირატესად არასახარბიელო საბაზისო მაჩვენებლებითაა განპირობებული, რომელთა მატჩებზეც ევროკავშირთან მარვეულირებული ჩარჩოს ჰარმონიზაცია და ზოგადად სავაჭრო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა გაფართოება სავარაუდოდ პოზიტიურ გავლენას იქონიებს.

მომსახურების დასახელებული სახეობებისგან განსხვავებით, DCFTA-ს შესაძლო ზემოქმედება ამ სფეროს წამყვან სექტორებზე ნაკლებად კეთილსმყოფელი ჩანს. მაგალითად, სატრანსპორტო მომსახურების ექსპორტი, არა თუ არ გაიზარდება, არამედ შეიძლება შემცირდეს კიდევ, მაშინ როდესაც იმპორტი მნიშვნელოვნად (26%-ით) მოიმატებს. დაახლოებით ანალოგიური სურათი იკვეთება კომუნიკაციების სფეროშიც, თუმცა იმპორტის ზრდის ტემპი აქ ბევრად ნაკლებია (7%) მოსალოდნელი. რაც შეეხება სამშენებლო მომსახურებას, იგივე მონაცემებით DCFTA მასზე ვერანაირ გავლენას ვერ მოახდენს.

მოდელის საშუალებით განხორციელებულმა სიმულაციამ ვერ ასახა მომსახურების სფეროს ერთ-ერთი უმსხვილესი სექტორი – ტურიზმი, რომლის პერსპექტივის გათვალისწინების გარეშე ძნელი იქნება მომსახურების ბალანსზე ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გავლენის შეფასება.

CASE/Global Insight-ის კვლევის სხვა შედეგებიდან ჩანს, რომ DCFTA ხელს შეუწყობს უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას ტურისტულ ინფრასტრუქტურაში, რის საფუძველზეც აღნიშნული მომსახურების ექსპორტი ერთობ შთაბეჭდავ პოზიტიურ დინამიკას გამოავლენს. ამასვე წაადგება ევროკავშირთან ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმება, რომელიც სავარაუდოდ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ხელმოწერამდე დასრულდება.

კვლევის აღნიშნული შედეგების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ DCFTA-ს გავლენა მომსახურების ბალანსზე, ტურისტული მომსახურების ექსპორტის

მაღალი ტემპებით ზრდის შემთხვევაში, მთლიანობაში პოზიტიური შეიძლება იყოს.

### პირდაპირი ინვესტიციები

DCFTA-ს, როგორც ეკონომიკური ზრდის ფაქტორის მოქმედება საქართველოში, ბევრად და მოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად გაზრდის იგი ქვეყნის საინვესტიციო მიზიდველობას. ეს მნიშვნელოვანწილად ინვესტორის მიერ ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმების პოზიტიურ აღქმასთანაა დაკავშირებული. ამიტომ გასაკვირი არ არის, რომ DCFTA-ს საინვესტიციო ეფექტიანობის განსაზღვრისათვის, მოდელის უმნიშვნელოვანეს ცვლადად რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკის (EBRD) მიერ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში რეფორმების მიმდინარეობის შეფასებისათვის შემუშავებული ინდექსი (Transition Progress Index-TPI) გამოიყენება. CASE/Global Insight-მა გამოთვალა, რომ აღნიშნული ინდექსის 5, 10 და 15 პროცენტით მაგების შემთხვევაში, პირდაპირი ინვესტიციების ნაკადი საქართველოში შესაბამისად 21, 45 და 72 პროცენტით გაიზრდება, რის შედეგადაც პირდაპირი ინვესტიციების კუმულატიური მოცულობა (FDI stock) 2020 წლისათვის 2005 წლის დონესთან შედარებით შესაძლოა 4-5-ჯერ გაიზარდოს<sup>163</sup> (CASE/Global Insight 2008, p.105-108).

Comment [MK2]: "ს" kvlav aklia

დასახელებული ინდექსის შესაძლო ცვლილების შემოთავაზებული მასშტაბები დღევანდელი გადასახედიდან ერთობ ოპტიმისტურია, რადგანაც 2008 წელს 2005 წელთან შედარებით ეს ინდექსი მხოლოდ 1.3%-ით გაიზარდა, 2007 წელთან შედარებით კი საერთოდ არ შეცვლილა (EBRD, 2009). ნიშანდობლივია, რომ ინდექსის გაანგარიშებაში შემავალი 8 ინდიკატორიდან ყველზე დაბალი მაჩვენებლების სამეული საწარმოთა მართვის და რესტრუქტურისების, კონკურენციის პოლიტიკისა და ფინანსური, კერძოდ ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების სფეროებში შექმნილ ვითარებას ასახავს. DCFTA-ს ფორმატი მოიცავს მარეგულირებელი ჩარჩოს ჰარმონიზებას ყველა ამ სფეროში, რაც შესაბამისი პოზიტიური ცვლილებების საწინდარი უნდა იყოს.

მიმზიდველი საინვესტიციო კლიმატი წარმოადგენს აუცილებელ, მაგრამ არასაკმარის პირობას ინვესტორის მოტივირებისთვის, რომელსაც, ძირითადად ორი ფაქტორი განსაზღვრავს. ესაა რესურსების წვდომა და ბაზრის წვდომა. რესურსების წვდომის თვალსაზრისით, საქართველო შედარებით იაფი სამუშაო ძალითაა ცნობილი, თუმცა ამ მოტივით დაინტერესებამ, ბოლო წლებში კერძო სექტორში საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის სწრაფი ზრდისა (2005 წელთან შედარებით თითქმის სამჯერ და მეტად) და ეროვნული ვალუტის რეალური გაძვირების ფონზე, შესაძლოა საგრძნობლად იკლოს, მით უმეტეს, რომ მუშახელის კვალიფიკაცია ქვეყანაში მეტწილად ერთობ დაბალია. ამდენად, მიუხედავად

<sup>163</sup> გამოყენებულ მოდელში არის დაშვება, რომლის თანახმადაც პროგრესი რეფორმების პროცესში გაუღენას ახდენს მხოლოდ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადზე და არა სხვა ცვლადებზე. როგორცაა მშპ ან მშპ მოსახლეობის ერთ სულზე, რომელთა ცვლილება ცხადია გაუღენას ახდენს საინვესტიციო ნაკადზე.

ულტრალიბერალური (ინვესტორის თვალსაზრისით) შრომის კანონმდებლობისა, სამუშაო ძალის ფასი შესაძლოა არ იყოს საქართველოში ინვესტიციების მზარდი შემოდინების გადამწყვეტი ფაქტორი.

ხელფასის დონე ჯერ კიდევ ძალზე დაბალია აგრარულ სექტორში. არადა მას, მსოფლიო ბანკის ჯგუფის მიერ ჩატარებული კვლევის მიხედვით, წარმოების მასშტაბის გაზრდისა და ტექნოლოგიური დონის ამაღლების შემთხვევაში კონკურენტული პროდუქციის წარმოების პოტენციალი აქვს. ამ ბაზაზე აღნიშნული პროდუქტებისა და ღვინის ექსპორტის გარკვეული პერსპექტივები იკვეთება (World Bank Group, 2009), რაც საქართველოს პირობებში ინვესტიციების მოზიდვაში რესურსების წვდომისა და ბაზრის წვდომის მოტივების ყველაზე ხელსაყრელ კომბინაციას შეიძლება წარმოადგენდეს.

აქვე უნდა ითქვას, რომ DCFTA-ს პირობებში ბაზრის წვდომა, როგორც ინვესტიციის მოტივი, განსაკუთრებით ვაჭრობადი საქონლის წარმოების სფეროში, გულისხმობს არა იმდენად საქართველოს, რამდენადაც ევროკავშირის ბაზარს, რომლის წვდომა საქართველოდან ინვესტორთათვის შესაძლოა ძალზე ხელსაყრელი იყოს. როგორც მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, ამ მხრივ სერიოზული კონკურენტული პოზიციები შეიძლება ჰქონდეს არა მხოლოდ აგრარულ და მასთან დაკავშირებულ გადამამუშავებელ მრეწველობას, არამედ ისეთ სექტორებს, როგორცაა ტანსაცმლის და სამკურნალო საშუალებათა წარმოება.

CASE/Global Insight-ის კვლევის მიხედვით, ბაზრის წვდომის სწრაფვა ინვესტორთა ქცევაში ძირითადად არავაჭრობად სექტორებში, უწინარეს ყოვლისა მომსახურების სფეროში, კერძოდ ტურიზმის და საქმიანი მომსახურების სფეროში გამოვლინდება (CASE/Global Insight, 2008, p.109). ინვესტორთათვის მიმზიდველად რჩება აგრეთვე ჰიდროენერგეტიკა. თუმცა, იგივე კვლევაში მოცემული პროგნოზებით, არც ელექტროენერჯის გამოშვება და არც საქმიანი მომსახურება DCFTA-ს ამოქმედების შედეგად რაიმე განსაკუთრებულ ზრდას არ გამოავლენს. ტურიზმის სექტორში კი ზრდა საგარეოდოდ ერთობ მნიშვნელოვანი იქნება.

ამრიგად, DCFTA-ს შეუძლია ერთობ სერიოზულ ბიძგი მისცეს პირდაპირი ინვესტიციების შემოდინებას საქართველოში, როგორც არავაჭრობად, ისე ვაჭრობად სექტორებში. საინვესტიციო ნაკადები ორიენტირებული იქნება რესურსების (შედარებით იაფი მუშახელი, ხარისხიანი აგრარული ნედლეული და სხვა) და ბაზრის წვდომის ოპტიმალურ შეთანაწყოებაზე.

## დასკვნები

მეთოდოლოგიური განსხვავებების მიუხედავად, სხვადასხვა კვლევის შედეგების შეჯერება აჩვენებს, რომ ტარიფების თუნდაც სრული ორმხრივი განულება (ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის მარტივი ხელშეკრულების ფორმატი) საქართველოს ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით რაიმე სერიოზულ შედეგს ვერ მოუტანს. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებას კი, მშპ-ს ზრდის თვალსაზრისით, 145-ჯერ მეტი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს.

CASE/Global Insight მიერ მოდელის საშუალებით განხორციელებული სიმულაციის შედეგებით თუ ვიმსჯელებთ, 6 წამყვანი სექტორიდან, სადაც, მსოფლიო ბანკის კვლევის მიხედვით, საქართველოს შედარებით მაღალი ფარდობითი უპირატესობები გააჩნია, DCFTA აშკარად პოზიტიურ გავლენას მხოლოდ ერთის გამოშვებაზე მოახდენს, სამში ეს გავლენა მნიშვნელოვანი არ იქნება, ორში კი იგი მხოლოდ მკრთალად ჩანს.

ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ძალაში შესვლა, იგივე მოდელით განხორციელებული სიმულაციის შედეგების მიხედვით, ფასების დინამიკაზე მნიშვნელოვან გავლენას ვერ იქონიებს, რადგანაც ტარიფების ლიბერალიზაციამ, რომელიც 2006 წელს განხორციელდა, ძირითადად უკვე მოახდინა დაწვეის მიმართულების ფასების კორექტირება.

მოდელის საშუალებით სიმულაციის შედეგების ქართული ექსპორტის არსებულ სასაქონლო სტრუქტურასთან შედარებამ აჩვენა, რომ DCFTA-მ გარკვეული გავლენის მოხდენა შეუძლია ექსპორტის დივერსიფიკაციაზე, მაგრამ მისი პოზიტიური ზემოქმედება საექსპორტო პროდუქციის დამკვიდრებული სახეობებით ვაჭრობის ზრდაზე ბევრად უფრო თვალსაჩინოა.

მოდელით განხორციელებული სიმულაციის შედეგების იმპორტის არსებულ სასაქონლო სტრუქტურასთან შედარებით გაირკვა, რომ იმპორტული პროდუქციის 10 წამყვანი კატეგორიიდან 7-ში DCFTA-ს ძალაში შესვლის შედეგად მნიშვნელოვანი მატება არ უნდა მოხდეს, დანარჩენ სამში მატება ზომიერი შეიძლება იყოს. ამასთან, ნაკლებად სავარაუდოა ადგილობრივი წარმოების იმპორტით შემდგომი მასშტაბური ჩანაცვლება.

თუ გავითვალისწინებთ, რომ ფაქტობრივად საქონლისა და მომსახურების ექსპორტის წილი სავაჭრო ბრუნვაში იმპორტის წილზე ბევრად ნაკლებია, ექსპორტის დამატებითი წინმსწრები ზრდა იმპორტთან შედარებით, მართალია, ხელს შეუწყობს სავაჭრო ბალანსის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას, მაგრამ ფუნდამენტური ხასიათის ძვრებს მაინც ვერ გამოიწვევს.

მოდელის საშუალებით ჩატარებული სიმულაციის შედეგებით DCFTA-ს ამოქმედება დადებით გავლენას ვერ მოახდენს მომსახურების სფეროს უმსხვილესი სექტორის – სატრანსპორტო მომსახურების ვაჭრობაზე. მიუხედავად ამისა, იგივე კვლევის სხვა მონაცემებით DCFTA მნიშვნელოვან დადებით გავლენას იქონიებს ტურიზმსა და ენერჯეტიკასთან დაკავშირებულ მომსახურებაზე, რაც საბოლოო ჯამში მთლიანად მომსახურების ბალანსის გაუმჯობესებას გამოიწვევს.

DCFTA-ს შეუძლია ერთობ სერიოზული ბიძგი მისცეს პირდაპირი ინვესტიციების შემოდინებას საქართველოში, როგორც არავაჭრობად (მომსახურების სფერო), ისე ვაჭრობად სექტორებში. საინვესტიციო ნაკადები ვაჭრობად სექტორში ორიენტირებული იქნება რესურსების (შედარებით იაფი მუშახელი, ხარისხიანი აგრარული ნედლეული და სხვა) და ბაზრის წვდომისკენ სწრაფვის ოპტიმალურ შეთანაწყობაზე.

## წყაროები

1. CASE; Global Insight (2008). Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a Free Trade Agreement Between the European Union and Georgia. Final Report, May 8.
2. UNDP. (2007) Assessment of the Impact of Potential Free Trade Agreement Between EU and Georgia.
3. World Bank Group. (2009). Georgia: Sector Competitiveness Overview. Identification of Most Promising Manufacturing Sectors and Priority Actions to Accelerate Investment and Growth: Preliminary Recommendations to Government of Georgia. June.
4. EBRD. (2009). Transition Indicators by Country. Economic Statistics and Forecasts.
5. Vincentz Volkhart. (2008). Trade Policy and Georgian Exports. Georgian economic Trends, Quarterly Review, October.

## თავი IX

### საქართველო და ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების პარსკეპტივები

ნინო ხოსელი

#### შესავალი

ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გამარტივება საქართველოს მთავრობისათვის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ საკითხს წარმოადგენს. უკანასკნელი წლების მანძილზე, განსაკუთრებით, მას შემდეგ რაც ევროკავშირმა რუსეთთან სავიზო რეჟიმის გამარტივებაზე შეთანხმება დადო (2006წ.). კონფლიქტურ რეგიონებში მცხოვრები რუსეთის პასპორტის მქონე საქართველოს მოქალაქეები სარგებლობდნენ ევროკავშირში მიმოსვლის უფრო შეღავათიანი რეჟიმით, ვიდრე დანარჩენი საქართველოს მოქალაქეები. ეს ერთის მხრივ არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებდა სხვადასხვა რეგიონში მცხოვრებლებს და, მეორეს მხრივ, უარყოფით ზეგავლენას ახდენდა კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მცდელობებზე, ვინაიდან კონფლიქტურ რეგიონები მაცხოვრებლებს რუსეთის პასპორტების მიღებისაკენ უბიძგებდა. თუმცა, აშკარა იყო, რომ ევროკომისია თავს იკავებდა შეთანხმებასთან დაკავშირებული პროცედურების ინიცირებისაგან.

აღნიშნული პროცესის დაჩქარებაში გადამწყვეტი როლი 2008 წლის აგვისტოს მოვლენებმა შეასრულა. 2008 წლის 1 სექტემბერს ევროპული საბჭოს საგანგებო შეხვედრაზე გადაწყდა, რომ უნდა გადრმავებულიყო ურთიერთობები საქართველოსთან, მათ შორის, სავიზო რეჟიმის გამარტივების ღონისძიებებისა და შესაძლო ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნის გზით.<sup>164</sup> 2008 წლის 25 სექტემბერს ევროკომისიამ რეკომენდაციით მიმართა ევროკავშირის საბჭოს, დაეწყო მოლაპარაკებები საქართველოსთან სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულების თაობაზე.<sup>165</sup> აღნიშნულ რეკომენდაციაში ევროკომისიამ ხაზი გაუსვა, რომ რუსეთთან არსებული გამარტივებული სავიზო რეჟიმის პირობებში საქართველოს მოქალაქეები კონფლიქტურ რეგიონებში მცხოვრებ პირებთან შედარებით არათანაბარ, დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში არიან. რეკომენდაციის თანახმად, ხელშეკრულების მიზანია, „მიანიჭოს საქართველოს მოქალაქეებს ვიზის მიღების ისეთივე პირობები, რომლებიც უფრო ადრე რუსეთის მოქალაქეებს მიენიჭა. არსებული წესებით, საქართველოს სამხრეთ ოსეთისა და აფხაზეთის სეპარატისტული რეგიონების მცხოვრებლებზე, რომლებიც ფლობენ რუსეთის პასპორტებს, ვრცელდება ნაკლებად შემზღუდავი მოთხოვნები, ვიდრე საქართველოს

<sup>164</sup> Extraordinary European Council, Brussels, 1September 2008, Presidency Conclusions, ხელმისაწვდომია [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf)

<sup>165</sup> Commission recommends the negotiation of Visa Facilitation and Readmission Agreements with Georgia, IP/08/1406, Brussels, 25/09/2008, ხელმისაწვდომია

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1406&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

მოქალაქეებზე. ახალი შეთანხმება მოწოდებულია აღმოფხვრას აღნიშნული უთანასწორობა.<sup>166</sup> რეკომენდაციას მალევე მოჰყვა მოლაპარაკებების მანდატის დამტკიცება ევროპული საბჭოს მიერ.

უკვე გაიმართა მოლაპარაკებათა ორი რაუნდი. პირველი ჩატარდა 2009 წლის 2 აპრილს, ხოლო მეორე – 2009 წლის 1 ივნისს. რაუნდებს შორის, 2009 წლის 20 მაისს გაიმართა ექსპერტთა დონეზე შეხვედრა. მოლაპარაკებათა მესამე რაუნდი დაგეგმილია აგვისტოს ბოლოსათვის და სავარაუდოდ შეთანხმებას ხელი 2009 წლის დასრულებამდე მოეწერება.

ნაშრომის მიზანია გააცნოს მკითხველს სავიზო რეჟიმის გამარტივების ხელშეკრულებების წარმოშობის წინაპირობები და მათი გაფორმების ისტორია, აგრეთვე მიმოიხილოს ხელშეკრულებათა შინაარსი და ის შედეგადაც, რომლითაც ისარგებლებენ საქართველოს მოქალაქეები შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ. ასევე მნიშვნელოვანია მესამე ქვეყნებთან უკვე ძალში შესული შეთანხმებების განხორციელების არსებული გამოცდილების გაანალიზება, რაც საშუალებას მოგვცემს თავიდან ავიცილოთ ის ხარვეზები და სირთულეები, რომლებიც სხვა ქვეყნების პრაქტიკამ წარმოაჩინა. მოკლედ შევეხებით „პარტნიორობა მობილურობისათვის“ ინიციატივას, ვინაიდან ისევე, როგორც სავიზო რეჟიმის გამარტივება, ეს მექანიზმიც მოწოდებულია ხელი შეუწყოს საქართველოს მოქალაქეთა ლეგალურ მიმოსვლას ევროკავშირში, თუმცა, ამ შემთხვევაში ყურადღება გამახვილებულია ეკონომიკური მიგრაციის შესაძლებლობების გაზრდაზე.

#### **ევროკავშირის კომპეტენცია სავიზო საკითხებში**

ცნობილია, რომ სავიზო პოლიტიკა და შესაბამისი სავიზო რეგულირება ყოველთვის არ განეკუთვნებოდა ევროკავშირის კომპეტენციას. თავდაპირველად ეს იყო გაერთიანება რომელსაც წმინდა ეკონომიკური ამოცანები ამოძრავებდა. თუმცა, უკვე 80-იან წლებში ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში დაიწყო დებატები სავიზო პოლიტიკის თაობაზე. კერძოდ ქვეყნების ნაწილი თვლიდა, რომ ერთიანი ბაზრის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი – მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილება – უნდა გავრცელდებოდა მესამე ქვეყნების მოქალაქეებზე და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის სასაზღვრო შემოწმება სრულად უნდა გაუქმებულიყო. ქვეყანათა მეორე ნაწილი კი მიიჩნევდა, რომ მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების კონცეფციას უნდა მოეცვა მხოლოდ ევროკავშირის მოქალაქეები და ამდენად ქვეყნებს შორის სასაზღვრო კონტროლი უნდა შენარჩუნებულიყო, რათა ერთმანეთისაგან გაერჩიათ ევროკავშირისა და არა-ევროკავშირის მოქალაქეები. ამ საკითხში კომპრომისის მიუღწევლობამ ბიძგი მისცა ევროკავშირის რამდენიმე წევრ ქვეყანას<sup>167</sup>, შეექმნა გაერთიანება, რომელიც ითვალისწინებდა შიდა საზღვრების გაუქმებას, რაც

<sup>166</sup> EU/Georgia: Visa Facilitation Talks Set to Get Underway, European Report, September 26, 2008, ხელმისაწვდომია <http://www.highbeam.com/DocPrint.aspx?DocId=1G1:187822841>

<sup>167</sup> საფრანგეთი, ბელგია, გერმანია, ნიდერლანდები და ლუქსემბურგი.

შენგენის სივრცის სახელითაა ცნობილი<sup>168</sup>. ამდენად, შეიძლება ითქვას, ევროკავშირის დღეს არსებულ ერთიან სავიზო პოლიტიკას საფუძველი შენგენის შეთანხმებამ ჩაუყარა, რომელიც თავის დროზე ევროკავშირის სამართლებრივი სისტემის გარეთ ჩამოყალიბდა, ხოლო მოგვიანებით, მოხდა მისი ინტეგრაცია ევროკავშირის პოლიტიკასა და კანონმდებლობაში. დღესაც, უკვე ევროკავშირის ფარგლებში, ეს პოლიტიკა შენგენის სახელს ატარებს და ცნობილია როგორც შენგენის *acquis*-ი.

ევროკავშირის კომპეტენციის გაფართოება ამ სფეროში ეტაპობრივად განხორციელდა. მიუხედავად იმისა, რომ სამთავრობათაშორისო თანამშრომლობა გარე საზღვრებთან დაკავშირებით მანამდეც არსებობდა, პირველი სეროზული ნაბიჯი ამ მიმართულებით მასტრიხტის ხელშეკრულების დადებით გადაიდგა (ძალაში შევიდა 1993 წელს). კერძოდ, ამ ხელშეკრულებამ საფუძველი ჩაუყარა ევროკავშირის მეორე და მესამე სვეტებს – საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და იუსტიცია და საშინაო საქმეები. სწორედ ამ უკანასკნელი სვეტის ქვეშ გაერთიანდა პოლიტიკა თავშესაფრის, იმიგრაციის და მესამე ქვეყნის მოქალაქეებთან დაკავშირებულ სფეროებში. თუმცა, წვერი ქვეყნები ამ ეტაპზე არ აღმოჩნდნენ მზად ეს სფეროები გადაწყვეტილებათა მიღების სუპრანაციონალური მექანიზმისათვის დაექვემდებარებინათ. შესაბამისად, შემუშავებულ იქნა გადაწყვეტილებათა მიღების ისეთი სისტემა, რომელიც თავისი შინაარსით უფრო სამთავრობათაშორისი იყო და რომელშიც გაერთიანების სხვა ინსტიტუტების მონაწილეობა მინიმუმამდე იყო დაყვანილი. აღნიშნულმა ხელშეკრულებამ ძირითადი კრიტიკა სწორედ იმის გამო დაიმსახურა, რომ ამ სვეტის ქვეშ გაერთიანებული პოლიტიკები შესაბამის ინსტიტუციონალურ დებულებებს საჭიროებდნენ და არსებული სამთავრობათაშორისო პროცესები ადეკვატური ვერ იქნებოდა.<sup>169</sup> ამ ეტაპზე ევროგაერთიანების კომპეტენციას სავიზო პოლიტიკის მხოლოდ რამდენიმე ასპექტი დაემატა. კერძოდ, ევროგაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-100C(1) მუხლის (რომელშიც ცვლილებები შეიტანა ევროკავშირის დამფუძნებელმა ხელშეკრულებამ) თანახმად, „საბჭო, კომისიის შეთავაზებითა და პარლამენტთან კონსულტაციის შემდგომ ერთსულოვნად იღებს გადაწყვეტილებას იმ მესამე ქვეყნების თაობაზე, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზის ქონა ევროკავშირის გარე საზღვრის გადაკვეთისას“.

საბოლოოდ, ევროკავშირის უფრო ფართო კომპეტენცია სავიზო საკითხებში ამსტერდამის ხელშეკრულებით განისაზღვრა, რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა. ევროკავშირის მესამე სვეტთან მიმართებაში ხელშეკრულებამ მიზნად დაისახა თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის არეალის შექმნა და განვითარება ისეთი მექანიზმების შემუშავებით, რომლებიც შეეხებოდა

<sup>168</sup> 1985 წლის შეთანხმება ნემელუქსის ეკონომიკური კავშირის ქვეყნების, გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკისა და საფრანგეთის რესპუბლიკის მთავრობებს შორის საერთო საზღვრებზე შემოწმების ეტაპობრივი აღმოფხვრის თაობაზე (*Schengen I*), რომელშიც დამატებები შეიტანა 1990 წლის კონვენციამ შენგენის 1985 წლის შეთანხმების იმპლემენტაციის თაობაზე (*Schengen II*).

<sup>169</sup> Graig, P., De Burca, G. *EU Law. Texts, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2008), გვ. 230-231.

თავშესაფრის, სასაზღვრო კონტროლისა და ვიზის საკითხებს<sup>170</sup>. რაც შეეხება საეიზო პოლიტიკას, ხელშეკრულების თანახმად<sup>171</sup>, მისი ძალაში შესვლიდან 5 წლის მანძილზე საბჭოს უნდა განესაზღვრა მოკლევადიანი ვიზის (არაუმეტეს სამი თვისა) გაცემის წესები, მათ შორის:

- იმ მესამე ქვეყნების სია, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზის ქონა ევროკავშირის გარე საზღვრის გადაკვეთისას და იმ ქვეყნების, რომლის მოქალაქეებიც გათავისუფლებულნი არიან ამ მოთხოვნისაგან;
- წევრი ქვეყნების მიერ ვიზის გაცემის პროცედურები და პირობები,
- ვიზის უნიფიცირებული ფორმატი;
- წესები უნიფიცირებული ვიზის თაობაზე.

ამსტერდამის ხელშეკრულებითვე (ხელშეკრულების ოქმით) მოხდა შენგენის 1985 წლის შეთანხმების ევროკავშირის ჩარჩოში ინტეგრირება. ამსტერდამის ხელშეკრულების შესაბამისად, საბჭომ ევროგაერთიანებისა და ევროკავშირის ხელშეკრულებებს შენგენის *acquis*-ის სხვადასხვა ნაწილები მიაკუთვნა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის რამდენიმე წევრი ქვეყანა სრულად არ მონაწილეობს იუსტიციის, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობაში. კერძოდ, დიდი ბრიტანეთი და ირლანდია არ არიან შებოჭილნი შენგენის *acquis*-ის დებულებებით, თუმცა შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ შენგენის ზოგიერთ ან ყველა საკითხში. ასევე სპეციალური დებულება ეძღვნება დანიის მონაწილეობას/თანამშრომლობას ამ სფეროში. აქედან გამომდინარე, როდესაც ქვემოთ საუბარი გვექნება ევროკავშირთან საეიზო რეჟიმის გამარტივებაზე, აუცილებელია გვახსოვდეს, რომ ევროკავშირთან დადებული შესაბამისი ხელშეკრულებები ზეგავლენას არ მოახდენს ამ სამ ქვეყანასთან არსებულ საეიზო რეჟიმზე.

ამსტერდამის ხელშეკრულების შესაბამისი დებულების განხორციელების მიზნით 2001 წელს მიღებულ იქნა საბჭოს რეგულაცია №539, რომელმაც განსაზღვრა ის მესამე ქვეყნები, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზის ქონა ევროკავშირის გარე საზღვრების გადაკვეთისას, და აგრეთვე ისინი, რომლებზეც აღნიშნული მოთხოვნა არ ვრცელდება. რეგლამენტის დანართში მოცემულია ქვეყნების ე.წ. „თეთრი“ და „შავი“ სიები, სადაც თეთრი სია დაახლოებით ოცდაათ ქვეყანას ითვლის (ეს არის ძირითადად სამხრეთ და ჩრდილოეთ ამერიკის ქვეყნები); ხოლო შავი სია – ასოცდაათს. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს სიები ცვალებადია და ხშირია ერთიდან მეორეში ქვეყნების გადანაცვლება.

ამ სფეროს განვითარებაში უკანასკნელ სიახლეს წარმოადგეს 2009 წლის 25 ივნისს მიღებული ევროკავშირის საეიზო კოდექსი (რეგულაცია №3625). იგი უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია ერთიანი საეიზო პოლიტიკის განვითარებისა და შენგენის სივრცეში თანამშრომლობის გაღრმავებისთვის. ადგენს რა ვიზების გაცემის წესებს და პროცედურებს (საეიზო განაცხადის თანმხლებ დოკუმენტებს და ვიზის

<sup>170</sup> ევროგაერთიანების შესწორებული ხელშეკრულების 61-ე მუხლი.

<sup>171</sup> ევროგაერთიანების შესწორებული ხელშეკრულების მუხლი 62 (2)-(3).

საფასურს, განაცხადის განხილვის ვადებს და გასაჩივრების უფლებას, მრავალჯერადი ვიზის გაცემის საფუძვლებს და სხვ.) კოდექსი თავს უყრის ვიზის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების ყველა სამართლებრივ ინსტრუმენტს, რაც ვიზის მაძიებლისათვის უფრო გამჭვირვალეს ხდის პროცესს და უზრუნველყოფს მის სამართლებრივ დაცულობას.<sup>172</sup>

### **საეიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების წარმოშობის წინაპირობები**

ამ ტიპის ხელშეკრულებათა წარმოშობას რამდენიმე ძირითადმა ფაქტორმა შეუწყო ხელი. პირველი და მთავარი გარემოება იყო ევროკავშირის გაფართოება აღმოსავლეთისკენ, რამაც ევროკავშირი ახალი გამოწვევების წინაშე დააყენა. ერთის მხრივ, ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ამოცანად მის საზღვრებზე წარმოშობილი ახალი მეზობელი ქვეყნების დაახლოება და მათი შემდგომი ინტეგრირება გახდა, რითაც თავის მხრივ ხელი შეეწყო გადაერთიანების საზღვრებზე სტაბილურობასა და უსაფრთხოებას (სწორედ ამ მიზანს ემსახურება სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესი დასავლეთ ბალკანებისათვის და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა). მეორეს მხრივ, ევროკავშირის ინსტიტუტები სულ უფრო დიდ როლს ასრულებენ გაერთიანების შიგნით უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე, რაც ძალიან მკაცრ საეიზო და საემიგრაციო პოლიტიკაში გამოვლინდა. ფაქტობრივად გამოიკვეთა ერთმანეთის საწინააღმდეგო პოლიტიკა, ერთი საგარეო ფლანგზე, რომლის მიზანი იყო ახალ მეზობელ ქვეყნებთან დაახლოება, ხოლო მეორე – შიდა ფლანგზე, რომელიც ემსახურებოდა ევროკავშირის შიგნით უსაფრთხოების გაზრდას და მეზობელ ქვეყნებთან სულ უფრო მეტი ბარიერის გაჩენას იწვევდა, რამაც ევროკავშირს ციხესიმაგრის („fortress Europe“) იმიჯიც კი შესძინა.

საეიზო პოლიტიკა შიდა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ ინსტრუმენტად იქცა. რეგულაციის №539 ე.წ. შავ სიაში მოხვედრილი ქვეყნების მოქალაქეები განიხილებოდა, როგორც პოტენციური საფრთხის წყარო. „თუკი კარგად ჩაუფიქრდებით, შავი სია წარმოადგენს „არაკეთილსაიმედო“ ქვეყნების განზოგადებულ ფორმას. ის მიანიშნებს ეჭვზე, უნდობლობასა და შიშზე ამ ქვეყნების წარმომადგენელთა მიმართ“.<sup>173</sup> სწორედ ამ სიაში აღმოჩნდა ყველა ის ქვეყანა (გარდა ისრაელისა და ხორვატიისა), რომელთა დაახლოებას ევროკავშირი სამეზობლო პოლიტიკისა თუ სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის ფარგლებში ცდილობდა. შენგენის ვიზის მიღებასთან დაკავშირებული სირთულეები დიდი უკმაყოფილების წყაროდ იქცა და ჩრდილს აყენებდა ევროკავშირის იმიჯს. ეს კი თავის მხრივ ხელს უშლიდა ევროკავშირს ამ პოლიტიკის წარმატებულ განხორციელებაში. საბოლოოდ, ევროკომისიამ თავის 2006 წლის 4 დეკემბრის

<sup>172</sup> European Council adopts Community code on Visas (Visa Code), 25 June 2009, ხელმისაწვდომია <http://soderkoping.org.ua/page24908.html>

<sup>173</sup> Bigo, D., Guild, E. “Policing at a Distance: Schengen Visa Policies”, in Bigo, D., Guild, E., (eds) Controlling frontiers. Free movement Into and Within Europe. გვ. 236.

მიმართვაში საბჭოსა და პარლამენტისადმი აღიარა, რომ „მოკლევადიანი ვიზის (მაგ. ბიზნესმენებისათვის, მკვლევართათვის, სტუდენტებისათვის, ტურისტებისა და ოფიციალური დელეგაციებისთვისაც კი) მიღებასთან დაკავშირებული პროცედურების ხანგრძლივობა და საფასური პარტნიორი ქვეყნებისათვის აშკარა ბარიერს წარმოადგენს და ხელს უშლის ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანების განხორციელებას“.<sup>174</sup>

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი უკმაყოფილების წყარო იყო სავიზო ბარიერების გაჩენა ისეთ ქვეყნებს შორის რომლებიც ტრადიციულად თავისუფალი მიმოსვლით სარგებლობდნენ, რაც ასევე ევროკავშირის გაფართოებას უკავშირდებოდა. გაწვევრიანების კანდიდატმა ქვეყნებმა გაწვევრიანებამდე კარგა ხნით ადრე დაიწყეს ევროკავშირის კანონმდებლობის დანერგვა, მათ შორის სავიზო სფეროში, რამაც მათი მეზობელი ქვეყნების მოქალაქეებს, რომლებიც მანამდე უვიზო მიმოსვლის რეჟიმით სარგებლობდნენ, შენგენის მსგავსი ბარიერები გაუჩინა. ამით მნიშვნელოვანი პოლიტიკური სირთულეები წარმოიშვა ქვეყნებს შორის; მაგალითად, უკრაინასა და რუსეთში პოლონეთის მიერ მათთვის სავიზო რეჟიმის შემოღების შემდგომ.<sup>175</sup>

ბოლოს უნდა ითქვას, რომ 2000 წლიდან ევროკავშირი აქტიურად ცდილობდა რეადმისიის ხელშეკრულებების დადებას მთელ რიგ მესამე ქვეყნებთან. ხშირ შემთხვევაში მოლაპარაკებები ძალიან ჭიანურდებოდა (მაგალითად რუსეთის შემთხვევაში მოლაპარაკებებმა 5 წელი გასტანა). ამან აშკარად დაანახა ევროკავშირს და მის წევრ ქვეყნებს, რომ აუცილებელი იყო რაიმე საკომპენსაციო ღონისძიების შეთავაზება, რომელიც დააბალანსებდა რეადმისიის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ რთულ ვალდებულებებს და წახალისებდა ამ ქვეყნებს მოლაპარაკებების დაჩქარებისაკენ. მაღევე ასეთ მაკომპენსირებელ საშუალებად შეღავათიანი სავიზო რეჟიმის შეთავაზება იქცა. თუ არ ჩავთვლით ჰონგკონგისა და მაკაოს ძალიან სპეციფიკურ შემთხვევებს, რეადმისიის ვიზებთან ყველაზე წარმატებული მიზმა რუსეთის ფედერაციის შემთხვევაში მოხდა.<sup>176</sup> შესაბამისად, პირველი მოლაპარაკებები სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე რუსეთის ფედერაციასთან დაიწყო (მოლაპარაკებათა მანდატი 2004 წლის ივლისში დამტკიცდა). შემდეგი იყო უკრაინა, რომელთანაც რეადმისიის შესახებ მოლაპარაკებები 2002 წლიდან მიმდინარეობდა. 2005 წლის ივნისში ევროპულ გაერთიანებასა და უკრაინას შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე მოლაპარაკებების დაწყების შემდეგ ევროკავშირმა დაამკვიდრა მესამე ქვეყნებთან

<sup>174</sup> Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. on strengthening the European Neighbourhood Policy, COM (2006)726. გვ. 3-4. ხელმისაწვდომია [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)

<sup>175</sup> Gromovs., J. „Visa Facilitation Regime with the European Union: Legal Basis and Conditions”. Georgian Law Review, 11 N1 2008. გვ. 6.

<sup>176</sup> Trauner. F., Kruse. I “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood”, Case Network Studies and Analyses, No 363/2008. გვ. 18.

სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის შესახებ მოლაპარაკებების პარალელურ რეჟიმში წარმოების პრაქტიკა.<sup>177</sup>

პარალელურად მიმდინარეობდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ამ ინსტრუმენტის ინტეგრირება. კერძოდ, ევროკომისიის 2006 წლის 4 დეკემბრის მიმართვაში საბჭოსა და პარლამენტისადმი აღინიშნა, რომ „კავშირი მზად უნდა იყოს დაიწყოს მოლაპარაკებები რეადმისიისა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე ყველა მეზობელ ქვეყანასთან, რომელსაც გააჩნია სამოქმედო გეგმა და რომელიც დააკმაყოფილებს შესაბამის წინაპირობებს“.<sup>178</sup> ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში გაფორმებულ თითქმის ყველა სამოქმედო გეგმაში ნახსენებია სავიზო და რეადმისიის საკითხები.

აღმოსავლეთ ევროპელი პარტნიორებისთვის სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და სავიზო რეჟიმის სრული ლიბერალიზაციის პერსპექტივა კიდევ უფრო მკაფიოდ არის წარმონიშნული ევროკავშირის თანამშრომლობის ახალ ინსტრუმენტში – აღმოსავლეთის პარტნიორობა. ევროკავშირის საბჭოს 2009 წლის 20 მარტის დეკლარაციაში აღმოსავლეთის პარტნიორობის შესახებ<sup>179</sup> ნათქვამია, რომ აღნიშნულმა ინსტრუმენტმა სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულებათა მეშვეობით ხელი უნდა შეუწყოს პარტნიორი ქვეყნების მოქალაქეთა მობილურობას. დეკლარაციის თანახმად, გრძელვადიან მიზნად დასახულია სავიზო რეჟიმის სრული ლიბერალიზაცია, თუმცა ეს უკანასკნელი დაეფუძნება ინდივიდუალურ მიდგომას თითოეული ქვეყნისადმი და განხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ქვეყნები დააკმაყოფილებენ კარგად მართული და უსაფრთხო მობილობის მოთხოვნებს.

დღესდღეობით სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმება დადებულია დასავლეთ ბალკანეთის ყველა ქვეყანასთან (ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მონტენეგრო, სერბეთი, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა – მაკედონია და ალბანეთი; რაც შეეხება ხორვატიას, იგი უვიზო მიმოსვლის რეჟიმით სარგებლობს), რუსეთთან, უკრაინასა და მოლდოვასთან.

### სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ ხელშეკრულებათა შინაარსი

მართალია, ევროკომისია ხაზს უსვამს, რომ თითოეული ხელშეკრულება „მიზნობრივია და მორგებულია შესაბამისი მესამე ქვეყნის საჭიროებებს“<sup>180</sup>, მაგრამ თუ შევადარებთ აქამდე დადებულ ხელშეკრულებათა ტექსტებს, დავინახავთ, რომ

<sup>177</sup> Gromovs., J. „Visa Facilitation Regime with the European Union: Legal Basis and Conditions“. Georgian Law Review, 11 N1 2008. გვ. 11.

<sup>178</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. on strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006)726. გვ. 6. ხელმისაწვდომია [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)

<sup>179</sup> Presidency Conclusions, 20 March 2009, Annex 2 Declaration by the European Council on the Eastern Partnership, გვ. 21, ხელმისაწვდომია: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf)

<sup>180</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. on strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006)726. გვ. 6. ხელმისაწვდომია [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)

ხელშეკრულებით მინიჭებული შეღავათები სტანდარტულია. ერთადერთი, რაც ხელშეკრულებებს ერთმანეთისაგან განასხვავებს, არის მოსახლეობათა კატეგორიები, რომლებიც ამ შეღავათებით სარგებლობს. აშკარაა, რომ თითოეული შეთანხმების შემთხვევაში ზოგიერთ ბენეფიციართან დაკავშირებით სპეციალური მოლაპარაკებები გაიმართა.<sup>181</sup>

შეთანხმებათა მთავარი მიზანია მოკლევადიანი ვიზის (მაქსიმუმ 90 დღე 180 დღიანი პერიოდში) გაცემის პროცედურების გამარტივება. ამასთან, არის შეღავათები, რომლებიც შესაბამისი მესამე ქვეყნის ყველა მოქალაქეზე თანაბრად ვრცელდება და არის ისეთებიც, რომელიც მხოლოდ მოქალაქეთა გარკვეულ კატეგორიებს ეხება. შეღავათებს, რომლებიც ყველა მოქალაქეზე თანაბრად ვრცელდება, განეკუთვნება ვიზის საფასურის შემცირება (60 ევროდან 35 ევრომდე) და სავიზო განაცხადის განხილვის შემოკლებული პერიოდი, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 10 კალენდარულ დღეს. ყველა დანარჩენი შეღავათი ვრცელდება მოსახლეობის მხოლოდ განსაზღვრულ ჯგუფებზე. მაგალითად, სავიზო გადასახადიდან სრულიად თავისუფლდებიან ევროპაში ლეგალურად მცხოვრებ პირთა ახლო ნათესავები, ოფიციალური დელეგაციების წევრები, სტუდენტები, პენსიონერები, 18 წლამდე მოზარდები და სხვ.

კონკრეტული კატეგორიისადმი კუთვნილებაზე დამოკიდებული აგრეთვე სავიზო საბუთებთან დაკავშირებული გამარტივებული მოთხოვნებიც. კერძოდ, ხელშეკრულებები ზედმიწევნით განსაზღვრავს, რომელი კატეგორიის მოქალაქემ რა დოკუმენტი უნდა წარმოადგინოს მოგზაურობის მიზნის დასაბუთებისათვის. ყველა კატეგორიისათვის დგინდება ერთი სახეობის დოკუმენტი და საკონსულო დაწესებულებას უფლება არ აქვს მოითხოვოს რაიმე დამატებითი საბუთი მოგზაურობის მიზნის შესახებ. სხვა სახის დოკუმენტებთან დაკავშირებით, (მაგ. ფინანსური მდგომარეობის დადასტურებისათვის), ხელშეკრულება წევრი ქვეყნების საკონსულოებს არ ზღუდავს.

ხელშეკრულებებით მინიჭებულ ყველაზე მნიშვნელოვან შეღავათად, მრავალჯერადი გრძელვადიანი ვიზების გაცემის შესაძლებლობების გაზრდა უნდა ჩაითვალოს, რაც აგრეთვე მოქალაქეთა სპეციალურ კატეგორიებს უკავშირდება. მოქალაქეებს, რომელთაც ხშირად უწევთ მოგზაურობა ევროკავშირში (მაგ. ევროკავშირში ლეგალურად მცხოვრებ პირთა ახლო ნათესავები, ბიზნესმენები, ჟურნალისტები, ოფიციალური დელეგაციის წევრები და სხვ.), უფლება ენიჭებათ მოითხოვონ მრავალჯერადი ვიზა ვადით ერთიდან ხუთ წლამდე.

ხელშეკრულება ითვალისწინებს აგრეთვე სპეციალური ერთობლივი კომიტეტის შექმნას, რომელმაც თვალყური უნდა ადევნოს ხელშეკრულების შესრულებას. კომიტეტი შედგება ევროკომისიის მოხელეთა, წევრი ქვეყნების ექსპერტებისა და პარტნიორი ქვეყნის სახელმწიფო ჩინოვნიკებისაგან. კომიტეტს უფლება აქვს შესთავაზოს მხარეებს ხელშეკრულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა და მოწოდებულია განიხილოს მასთან დაკავშირებული

<sup>181</sup> Gromovs., J. „Visa Regime with the European Union: Legal Basis and Conditions“. Georgian Law Review, 11 N1 2008.

დავები. კომიტეტი იკრიბება წელიწადში ერთხელ, თუმცა, მისი მოწვევა საჭიროების შემთხვევაშიც არის შესაძლებელი.

სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე ხელშეკრულებების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი თავისებურება ისიცაა, რომ იგი განიხილება, როგორც ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის სრული ლიბერალიზაციისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი. აქამდე დადებული ყველა ხელშეკრულების პრეამბულაში აღნიშნულია, რომ მხარეები თავიანთ გრძელვადიან მიზნად უვიზო მიმოსვლის რეჟიმზე გადასვლას ისახავენ. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ უკვე 2008 წელს, ე.ი. სავიზო რეჟიმის გამარტივების ძალაში შესვლისთანავე, დაიწყო დიალოგი დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან სავიზო რეჟიმის სრული ლიბერალიზაციის თაობაზე. თითოეულ ქვეყანას მიეცა სამოქმედო გეგმა<sup>182</sup> იმ რეფორმებისა, რომელთა წარმატებულ განხორციელებაზეც იქნებოდა დამოკიდებული მათთვის უვიზო რეჟიმის შემოღება. უკვე 2009 წლის 15 ივნისს ევროკომისიამ წარუდგინა წინადადება საბჭოს მონტენეგროს, სერბეთისა და ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა – მაკედონიისათვის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის მინიჭების თაობაზე. რაც შეეხება ალბანეთს და ბოსნიასა და ჰერცეგოვინას, კომისიამ აღნიშნა, რომ მათ ჯერჯერობით ვერ შეძლეს შესაბამისი მოთხოვნების სრულად დაკმაყოფილება.<sup>183</sup>

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ შინაარსობრივად ყველაზე უფრო ფართო და ყოვლისმომცველი დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან დადებული ხელშეკრულებებია. ისინი შეიცავენ მკაფიო ჩანაწერს უვიზო რეჟიმზე გადასვლის თაობაზე და მოსახლეობის ყველაზე უფრო ფართო ფენები, მათ შორის ტურისტები, სარგებლობენ გამარტივებული სავიზო რეჟიმით. ამ მხრივ რუსეთთან დადებული ხელშეკრულება ხასწორის მეორე მხარესაა. მისი მოქმედების სფერო ყველაზე უფრო შეზღუდულია და იგი მოქალაქეთა ყველაზე მცირე კატეგორიებს მოიცავს.<sup>184</sup>

### **სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებათა იმპლემენტაცია**

წელიწადნახევარზე მეტია გასული მას შემდეგ, რაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან, უკრაინასა და მოლდოვასთან გამარტივებული სავიზო რეჟიმი ამოქმედდა (ყველა ხელშეკრულება ძალაში 2008 წლის იანვარში შევიდა, გარდა რუსეთთან დადებული ხელშეკრულებისა, რომელიც 2007 წლის ივნისში შევიდა ძალაში). ხელშეკრულებათა განხორციელება, განსაკუთრებით მისი ძალაში შესვლიდან პირველი ექვსი თვის განმავლობაში, ხასიათდებოდა მთელი რიგი ხარვეზებითა და ადგილი ჰქონდა მისი დებულებების სისტემატურ დარღვევას ყველა ხელშეკრულ ქვეყანაში, რამაც ამ ქვეყნების მოსახლეობაში მნიშვნელოვანი

<sup>182</sup> დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისათვის მინიჭებული სამოქმედო გეგმათა ტექსტები შეგიძლიათ იხილოთ ვებ-გვერდზე European Stability Initiative, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=352>

<sup>183</sup> Press Releases RAPID: *Commission proposes visa free travel for citizens from the Western Balkans* available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>184</sup> Trauner, F., Kruse, I. “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood”, Case Network Studies and Analyses, No 363/2008, p.30.

უკმაყოფილება და იმედგაცრუება გამოიწვია, ხოლო სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან ევროკავშირის მკაცრი კრიტიკის საფუძველი გახდა. შედეგად, ამ სახელმწიფოების მთავრობათა უმეტესობამ უვიზო რეჟიმზე გადასვლის პროცესის დაჩქარება მოითხოვა, როგორც პრობლემის გადაჭრის ერთადერთი გზა.<sup>185</sup>

პრეტენზიები ხელშეკრულებათა დარღვევის შესახებ ტიპურია თითქმის ყველა ხელშეკრულ ქვეყანაში. კერძოდ, ძირითადი პრეტენზიები უკავშირდება გაზრდილ საკონსულო მოსაკრებლებს, რისი მიზეზიც საკონსულოთა მხრიდან შუამავალი კომპანიების მომსახურების გამოყენებაა; საეიზო განაცხადის განხილვის გაჭიანურებას და შესაბამისი ვადების დარღვევას; მოგზაურობის მიზნის თაობაზე დამატებითი საბუთების მოთხოვნას; მრავალჯერადი გრძელვადიანი ვიზების გაცემის წესების დარღვევას; ვიზაზე უარის თქმის შემთხვევაში, შესაბამისი მიზეზის არ მითითებას და სხვ.

ევროკავშირის წარმომადგენლები ზემოაღნიშნულ დარღვევებს ძირითადად მიაწერენ წვერი ქვეყნების საკონსულო დაწესებულებების მიერ ასეთი ხელშეკრულებების განხორციელების გამოცდილების არ ქონას; აგრეთვე, საკონსულოთათვის შესაბამისი ახალი ინსტრუქციების დაგვიანებით მიწოდებას. გარდა ამისა, ევროკავშირის მოხელეები არსებულ პრობლემებს სხვა გარემოებებითაც ხსნიან და თავის მხრივაც უყენებენ პრეტენზიებს პარტნიორ ქვეყნებს. ამ კონტექსტში რამდენიმე ძირითადი საკითხი იკვეთება:

- ევროკავშირის საერთო საკონსულო ინსტრუქციები უფლებამოსილებას ანიჭებს წვერი ქვეყნების საკონსულო დაწესებულებებს, მოსთხოვონ დამატებითი დოკუმენტები (მაგ. ფინანსური სახსრების დასადასტურებლად);
- დოკუმენტების გაყალბების ხშირი ფაქტები და ვიზის მაძიებელთა მხრიდან სხვა სახის თაღლითობები;
- ე.წ. „ვიზა შოპინგი“, როდესაც მოქალაქე ვერ მიიღებს შენგენის ვიზას ერთი ქვეყნის საელჩოში და მერე ცდილობს ვიზის მიღებას სხვა ქვეყნის საელჩოში;
- ვიზის გამარტივების თაობაზე ხელშეკრულებების დადების შემდგომ ვიზის მაძიებელთა განსაკუთრებული მოზღვაება;
- გრძელვადიანი ვიზის მიღების მსურველ ევროკავშირის მოქალაქეთა წინაშე მდგარი ბიუროკრატიული ბარიერები (რუსეთის შემთხვევა);
- ევროკავშირის ცალკეული წვერი ქვეყნის მიმართ ცალმხრივად საეიზო რეჟიმის შემოღება (მოლდოვას მიერ რუმინეთისათვის 2009 წლის აპრილში).

დღემდე, ევროკავშირისა და პარტნიორი მესამე ქვეყნების შეფასებები ხელშეკრულებათა განხორციელების თაობაზე საკმაოდ განსხვავებულია. მაგალითად, 2009 წლის მაისში, მას შემდეგ, რაც უკრაინის რამდენიმე პოლიტიკოსი გამოვიდა წინადადებით, შემოეღოთ საეიზო რეჟიმი ევროკავშირისათვის, რითაც ისინი ცდილობდნენ ევროკავშირზე ზეწოლას უვიზო რეჟიმის თაობაზე მოლაპარაკებათა დაჩქარების მიზნით, ევროკომისიის დელეგაციამ უკრაინაში

<sup>185</sup> მაგალითისათვის იხილეთ: *Preliminary assessments of implementation of the Agreement on Visa Regime Facilitation between Ukraine and EU* ხელმისაწვდომია <http://eu.prostir.ua/library/233918.html?print> აგრეთვე, ECAS press release on the project “Does it really matter? Visa facilitation in the Western Balkans: monitoring of the new agreements”, 6 August 2008, ხელმისაწვდომია <http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/146>

გამოაქვეყნა სტატისტიკური მონაცემები, რომლებიც ნათლად მიუთითებდნენ შეთანხმებათა მიერ გამოღებულ პოზიტიურ შედეგებზე.<sup>186</sup> კერძოდ, 2008 წლის მონაცემებით 1, 022 მილიონი ვიზა გაიცა უკრაინის მოქალაქეებზე რაც 134%-ით გაზრდილი მაჩვენებელია 2007 წლის მონაცემებთან შედარებით. მოქალაქეთა დაახლოებით 1/3-მა ვიზა მიიღო სავიზო მოსაკრებლის გადახდის გარეშე. 2008 წელს ვიზის არ გაცემის მაჩვენებელია 5% შეადგინა, მაშინ როცა 2007 წელს იგივე მაჩვენებელი 10%-ს უდრიდა. ვიზაზე უარის თქმის მიზეზი შემთხვევათა 90%-ში გაყალბებული დოკუმენტები (რაც ხშირად შუამავალი კომპანიების დახმარებით ხდება) ან მოგზაურობის მიზანთან დაკავშირებით მიწოდებული არასწორი ინფორმაცია იყო.

არსებული გამოცდილება ადასტურებს, რომ ხელშეკრულებების განხორციელებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი პრობლემების თავიდან აცილება შესაძლებელია, თუკი სათანადოდ დაიგეგმება შესაბამისი მოსამზადებელი სამუშაოები. ასე მაგალითად, სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, საქართველოს მხარეს შეუძლია გამოასწოროს ხელშეკრულებათა სტანდარტულ ტექსტებში არსებული რამდენიმე ბუნდოვანი ფორმულირება, რამაც შემდგომ პრაქტიკაში პრობლემები წარმოშვა. ასევე მნიშვნელოვანია დიალოგი წვერი სახელმწიფოების საელჩოებთან საქართველოში და მათი ინფორმირება მოლაპარაკებათა თაობაზე. ხოლო ხელშეკრულების დადებისთანავე მათი უზრუნველყოფა ხელშეკრულებათა ტექსტით. ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია სწორი და კარგად გააზრებული საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, რათა მოსახლეობაში მცდარი ილუზია არ შეიქმნას ხელშეკრულებით მინიჭებულ უფლებებთან დაკავშირებით, რამაც შესაძლოა შემდგომში იმედგაცრუება გამოიწვიოს..

#### **„პარტნიორობა მობილურობისათვის“**

აღნიშნული ინიციატივა პირველად გაუღერდა ევროკომისიის მიერ 2007 წლის მაისში, როდესაც მიღებულ იქნა მიმართვა ევროკავშირის საბჭოსა და პარლამენტისადმი, „ევროკავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის ცირკულარული მიგრაციისა და პარტნიორობა მობილურობისათვის“<sup>187</sup> შესახებ. ეს იყო ევროკომისიის მცდელობა, შეექმნა მესამე ქვეყნებთან თანამშრომლობის ჩარჩო, რომელიც ხელს შეუწყობდა ევროკავშირის შრომითი ბაზრის საჭიროებებისადმი მისადაგებულ ლეგალურ მიგრაციას მესამე ქვეყნებიდან. მიმართვაში ნათქვამია, რომ ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში პარტნიორობა მობილურობისათვის „მორგებული იქნება კონკრეტული მესამე ქვეყნის თავისებურებებზე, შესაბამისი ქვეყნისა და ევროკავშირის ამბიციებსა და ვალდებულებათა იმ ხარისხზე, რომელიც მზადაა იკისროს მესამე ქვეყანამ არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებათა და დაბრუნებულ მოქალაქეთა რეინტეგრაციის ხელშეწყობის კუთხით...“. შესაბამისად, 2007 წლის მაისის მიმართვაში მხოლოდ ზოგადოდაა ჩამოყალიბებული მომავალი შესაძლო პარტნიორობის კომპონენტები და

<sup>186</sup> EU-Ukraine Visa Facilitation Agreement Works Well, ხელმისაწვდომია: [http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/20090416\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/20090416_01_en.htm)

საზგასმულია, რომ მხარეებმა თავად უნდა განსაზღვრონ ამ პარტნიორობის შინაარსი და მოცულობა. ამ დოკუმენტის თანახმად პარტნიორობის მინიმალური შესაძლო კომპონენტები შეიძლება იყოს:

- მესამე ქვეყნის მოქალაქეთათვის ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების გაზრდა. ასეთმა პარტნიორობამ შესაძლოა მოიცვას როგორც ეკონომიკური, ისე სხვა სახის მიგრაცია (მაგ. სასწავლო) და შეიძლება გამოვლინდეს რამდენიმე წვერი ქვეყნის მიერ კონსოლიდირებული შეთავაზების სახით, გაამარტივონ შესაბამისი მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეთა დაშვება თავიანთ შრომით ბაზარზე (მაგ. სამუშაო კვლების ფორმით) ან მიანიჭონ ამ ქვეყნის მოქალაქეებს უპირატესობები სხვა ქვეყნების მოქალაქეებთან შედარებით შრომით ბაზარზე დაშვების თვალსაზრისით.
- მესამე ქვეყნისათვის ფინანსური/ტექნიკური დახმარების აღმოჩენა ლეგალური მიგრაციის ნაკადების მართვის შესაძლებლობების გასაძლიერებლად. ეს არის ინფორმაციის მიწოდება წვერი ქვეყნების შრომით ბაზრებზე არსებული მოთხოვნების და იმიგრაციის პირობების შესახებ; სტუდენტების, მკვლევარების, მოხალისეების მობილობის ხელშეწყობი ღონისძიებები; ევროკავშირში დასაქმების პერსპექტივის მქონე პირთა გამგზავრების წინა მომზადება (ენის სწავლება და ტექნიკური ტრენინგი).
- ღონისძიებები, რომლებიც შეამცირებს ინტელექტუალური რესურსების გადინების (*brain drain*) რისკებს და ხელს შეუწყობს ცირკულარული მიგრაციის განვითარებას. მაგ. შესაბამისი მესამე ქვეყნის საჭიროებებიდან გამომდინარე პრეფერენციული რეჟიმიდან შეიძლება გამოირიცხოს იმ სექტორში დასაქმებული მიგრანტები, სადაც კადრების მწვავე დეფიციტია. ეს, აგრეთვე, შეიძლება იყოს მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ცირკულარულ მიგრაციას, შექმნის დამატებით სტიმულს დროებითი და სეზონური მიგრანტებისათვის თავიანთ ქვეყნებში დასაბრუნებლად და სხვ.
- მოკლევადიანი ვიზების გაცემის პროცედურების სრულყოფა/გამარტივება შესაბამისი მესამე ქვეყნის მოქალაქეებისათვის.

2007 წლის ივნისის დასკვნით, ევროკავშირის საბჭომ დადებითად შეაფასა ევროკომისიის წინადადება და განსაზღვრა შემდგომი ნაბიჯები ამ მიმართულებით. კერძოდ, უნდა შერჩეულიყო რამდენიმე ქვეყანა პილოტური პარტნიორობის დასაწყებად. ამავე დასკვნით, მიგრაციის სფეროში თანამშრომლობა უნდა გადრმაგებულიყო, მათ შორის, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებთან. საბჭოს 2007 წლის დეკემბრის გადაწყვეტილებით პირველ ორ ქვეყნად შეირჩა მოლდოვა და კაბო ვერდე. ქვეყანათა მეორე ჯგუფი პილოტური პარტნიორობისათვის – საქართველო და სენეგალი – 2008 წლის ივნისში განისაზღვრა.

<sup>187</sup> ხელმისაწვდომია <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:EN:NOT>

ევროკავშირის 15 წევრმა სახელმწიფომ<sup>188</sup> გამოსატო სურვილი ითანამშრომლოს საქართველოსთან ამ პარტნიორობის ფარგლებში. კონსულტაციათა პირველი და მეორე რაუნდი სავიხო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულებების შესახებ მოლაპარაკებათა პარალელურად, 2009 წლის აპრილსა და ივნისში გაიმართა. ერთობლივი დეკლარაციის პროექტი, რომელსაც ხელი უნდა მოეწეროს, ევროკომისიის 2007 წლის მიმართვის ძირითადი დებულებების გარშემო განვითარებული. ის კონკრეტული სფეროები, რომლებშიც წევრი ქვეყნები მზად არიან ითანამშრომლონ საქართველოსთან, ჩამოყალიბებულია დეკლარაციის დანართში.

ქვეყანათა უმრავლესობა მზადაა დაეხმაროს საქართველოს მიგრაციის მართვის შესაძლებლობათა განვითარებაში. ისინი გაუზიარებენ საქართველოს მთავრობას თავიანთ გამოცდილებას და დაეხმარებიან მიგრაციის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებასა და ანალიზში (მაგ. მიგრაციის ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნა); ხელს შეუწყობენ ლეგალური მიგრაციის განვითარებას (მაგ. მიაწოდებენ ინფორმაციას მიგრაციის ლეგალური გზების შესახებ); ითანამშრომლებენ კვალიფიკაციით აღიარებაში და შესაფერისი სამუშაოს მოძიებაში; დაეხმარებიან დაბრუნებული ეფექტიან რეინტეგრაციაში.

შრომითი მიგრაციის სფეროში პოლონეთი და საფრანგეთი გამოთქამენ მზადყოფნას ხელი შეუწყონ საქართველოს მოქალაქეთა დაშვებას თავიანთ შრომით ბაზრებზე. ცირკულარული მიგრაციის ხელშეწყობის მიზნით, დანია შესაძლებლობას მისცემს მის ტერიტორიაზე ლეგალურად მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეებს დატოვონ ქვეყანა შედარებით ხანგრძლივი დროით ისე რომ არ დაკარგონ ბინადრობის უფლება; ნიდერლანდები ხელს შეუწყობენ კერძო სექტორში მოღვაწე კვალიფიციური პირების დროებით დაბრუნებას საქართველოში.

ევროკავშირის ქვეყნები ასევე მზად არიან, ითანამშრომლონ ნებაყოფლობით დაბრუნებული ინტეგრაციის საკითხებში; დაეხმარონ საქართველოს თავშესაფრის სფეროში, საზღვრის მართვის გაუმჯობესებისა და რეადმისიის ხელშეკრულების განხორციელებაში.

თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ახალი ინიციატივის ფარგლებში თანამშრომლობის წარმატება დამოკიდებული იქნება საქართველოს მიერ იუსტიციის, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული რეფორმების წარმატებაზე. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ევროკომისიის 2007 წლის მიმართვა ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ „ვალდებულებათა ხარისხი, რომელიც მზადაა იკისროს მესამე ქვეყანამ“ წარმოადგენს პარტნიორობის ერთ-ერთ განმსაზღვრელ ფაქტორს. მიმართვა კიდევ უფრო შორს მიდის და შედარებით დეტალურად განსაზღვრავს იმ ვალდებულებებს, რომელთა აღებასაც მოელიან მესამე ქვეყნებისაგან. ეს შეიძლება იყოს საკუთარ მოქალაქეთა და მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა ეფექტიანი რეადმისია; არალეგალური მიგრაციის საწინააღმდეგო კამპანიები; გაძლიერებული საზღვრის დაცვა; სამგზავრო დოკუმენტების გაყალბებისაგან დაცულობის ხარისხის გაუმჯობესება; ბრძოლა ადამიანებით

<sup>188</sup> ბულგარეთი, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, დანია, ესტონეთი, იტალია, ლატვია, ლიტვა, ნიდერლანდები, პოლონეთი, რუმინეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი, შვედეთი, ჩეხეთი.

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ და სხვ. უნდა ითქვას, რომ საქართველომ უკვე გადადგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები მთელი რიგი მიმართულებით. ევროკომისიის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების 2008 წლის ანგარიშში<sup>189</sup> დადებითად არის შეფასებული საქართველოს ხელისუფლების მიერ სამოქალაქო რეესტრის სფეროში განხორციელებული რეფორმები და ბიომეტრიული პასპორტების გამოშვებასთან დაკავშირებული ღონისძიებები, აგრეთვე, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლაში მიღწეული წარმატებები. თუმცა, ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი. განსაკუთრებული ყურადღება, ალბათ, ევროკავშირთან მომავალი რეადმისიის ხელშეკრულების სათანადო იმპლემენტაციას უნდა მიექცეს, რაშიც პირველ რიგში თავშესაფრის პოლიტიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარება მოიაზრება; გარდა ამისა, საქართველომ უნდა გააგრძელოს მუშაობა საზღვრის მართვის მიმართულებით და შეუდგეს მიგრაციის მართვის სფეროს რეფორმას.

## დასკვნა

ევროკავშირის მიერ საქართველოს მოქალაქეთათვის სავიზო რეჟიმის გამარტივება კიდევ ერთი ნაბიჯი იქნება საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების გზაზე. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს ისეთ ინსტრუმენტთან რომელიც პოზიტიურ ზეგავლენას იქონიებს საზოგადოების საკმაოდ ფართო წრეზე, ამდენად, სახელმწიფოს მიერ აღებული კურსი ევროინტეგრაციისაკენ, რიგითი მოქალაქეებისათვის რაღაც შორეული და ბუნდოვანი პერსპექტივის ნაცვლად, ამ შემთხვევაში ძალიან კონკრეტულ და ხელშესახებ ფორმას შეიძენს, რაც უდავოდ წაადგება, როგორც ევროკავშირის იმიჯს ქვეყნის შიგნით, ისე ამ კურსისადმი მხარდაჭერას.

თუმცა, აქვე უნდა ხაზი გაესვას ხელშეკრულების იმპლემენტაციისათვის სათანადო მომზადების აუცილებლობას, რათა ხელისუფლება, არ აღმოჩნდეს იმ პრობლემათა წინაშე რასაც, სხვა ქვეყნები წააწყდნენ ხელშეკრულებათა განხორციელების საწყის ეტაპზე. ამ კუთხით ჩვენ, ის უპირატესობა გაგვაჩნია, რომ გვაქვს სხვა ქვეყნების გამოცდილება და შეგვიძლია მათ მაგალითზე დაყრდნობით თავიდან ავიცილოთ ან მინიმუმამდე დავიყვანოთ ის სირთულეები და ხარვეზები, რომლებიც გამარტივებული სავიზო რეჟიმის ამოქმედებას შეიძლება ახლდეს თან. ამასთან, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს მოსახლეობის სწორი ინფორმირების მნიშვნელობა, რათა საზოგადოებაში ცრუ მოლოდინი არ გაჩნდეს, რაც შემდგომ იმედგაცრულების საფუძველი იქნება.

აქვე, სავიზო რეჟიმის გამარტივების ხელშეკრულების ამოქმედებასთან ერთად მიზანშეწონილი იქნება, ევროკავშირთან მუშაობის დაწყება საქართველოსათვის სამოქმედო გეგმის მინიჭების თაობაზე, რომლის წარმატებული განხორციელებაც სავიზო რეჟიმის სრულ ლიბერალიზაციამდე მიგვიყვანს.

ასევე ძალზედ მნიშვნელოვანია გააზრებული მიდგომა მობილური პარტნიორობის მექანიზმისადმი, რომელიც საკმაოდ ბევრ შესაძლებლობას ანიჭებს ქვეყანას, მიიღოს სარგებელი მიგრაციული პროცესებიდან. მიგრაციის მართვის სწორი

<sup>189</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09\\_513\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_513_en.pdf)

და მიზანმიმართული სახელმწიფო პოლიტიკის შემთხვევაში, ერთის მხრივ, საქართველოს მოქალაქეებს უფრო მეტი შესაძლებლობა მიეცემათ ჩაერთონ ლაგალურ შრომით მიგრაციაში, ხოლო ხელისუფლება შეძლებს, ქვეყნის საკუთრივად გამოიყენოს მიგრაციული პროცესები ცირკულარული მიგრაციისა და დაბრუნებულთა ინტეგრაციის სათანადო მექანიზმებისა შემუშავების გზით.

## თავი X

### საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პოლიტიკური ნების განხორციელების სამართლებრივი ბაზა

რეტი ბრევაძე

#### შესავალი

საქართველო, როგორც ევროპის პოლიტიკური, ეკონომიკური, კულტურული სივრცის განუყოფელი ნაწილი, თავის ძირითად ეროვნულ ინტერესად ევროპის პოლიტიკურ და უსაფრთხოების სისტემებში სრულ ინტეგრაციას მიიხსენებს.<sup>190</sup> თანმიმდევრული ინტეგრაცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ჩვენი ქვეყნის დღევანდელი ხელისუფლების საგარეო პოლიტიკის უმთავრესი პრიორიტეტია.<sup>191</sup>

ცივილიზებული ევროპული ოჯახის სრულუფლებიანი წევრობისაკენ სწრაფვა მხოლოდ მისასალმებელია, თუმცა აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ ევროპის კავშირში გაწევრიანება, გამოკვეთილი პოლიტიკური ნების გარდა, გარკვეულ წინაპირობათა დაკმაყოფილებასა და საკმაოდ ხანგრძლივი განსაკუთრებული ხასიათის მქონე პროცესის გავლას საჭიროებს. სწორედ ამ პროცესის წარმოჩენა, ანალიზი და ქართული რეალობის გათვალისწინებით გარკვეული რეკომენდაციების გაკეთება არის ამ ნაშრომის მიზანი.

#### ევროპის კავშირში გაწევრიანების წინაპირობები

##### 1. ევროპული სახელმწიფო

ევროპის კავშირის უმთავრესი კონსტიტუციური პრინციპი ყველა ევროპული სახელმწიფოსათვის მისი გახსნილობაა.<sup>192</sup>

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით, ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილის შესახებ განაცხადის გაკეთება ყოველ ევროპულ სახელმწიფოს შეუძლია.

სიტყვა „ევროპა“ ფინიკიური „ერეზ“-იდან (არაბულად „გჰარზ“) მომდინარეობს და ნიშნავს „ბნელ ადგილს“, სადაც მზე დასავლეთით ჩადის, აზია (აქუ) კი „მზის ამოსვლას“ გულისხმობს.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> მიხეილ სააკაშვილი – საქართველოს პრეზიდენტი, [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge).

<sup>191</sup> ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრ გიორგი ბარამიძის გამოსვლა ევროპის დღეებისადმი მიძღვნილ ფორუმზე – „საქართველო და ევროინტეგრაცია“, 3 მაისი, 2005, 1; იხ. ასევე: ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრ გიორგი ბარამიძის მისასალმებელი გამოსვლა, „ჯეკლაკის“ V ფაზის გახსნილი კონფერენცია, 17 იანვარი, 2006, 1, [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge).

<sup>192</sup> Bruha/Alsen, EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, in: Bruha/Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Liechtenstein Politische Schriften, Band 40, 2005, 171.

<sup>193</sup> Dorau, Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten, EuR, Heft 6, 1999, 737.

დისკუსია იმის შესახებ, თუ რომელი სახელმწიფოები მიეკუთვნებიან ევროპას (განსაკუთრებით, სად გადის ევროპის აღმოსავლეთ საზღვარი), მომდინარეობს 1989/90 წლებში კონტინენტის პოლიტიკური დაყოფის დასრულების შემდეგ.<sup>194</sup> მთავარი კითხვაა, რა უნდა იქნეს გაგებულად „ევროპულში“: სახელმწიფოს ტერიტორიის ადგილმდებარეობა, თუ, ასევე, ევროპისადმი ისტორიულ-კულტურული კუთვნილება? პასუხად შეიძლება ცალსახად ითქვას, რომ აღმოსავლეთსა და სამხრეთში ევროპის საზღვრების არაერთმნიშვნელოვნების გამო მხოლოდ გეოგრაფიული კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობა არ კმარა,<sup>195</sup> ასევე აუცილებელია ისტორიული, კულტურული და პოლიტიკური კომპონენტების გათვალისწინებაც. ევროპის კავშირმა აღმოსავლეთსა და სამხრეთ-აღმოსავლეთში თავისი საზღვრები იქ უნდა ეძებოს, სადაც ხალხთა ევროპული ისტორიულ-კულტურული იდენტობა უკვე არასაკმარისი ოდენობითაა.<sup>196</sup>

49-ე მუხლის მიხედვით, გამორიცხულია იმ სახელმწიფოთა გაწევრიანება, რომლებიც ევროპას არც გეოგრაფიული და არც ისტორიულ-კულტურული თვალსაზრისით არ მიეკუთვნებიან.<sup>197</sup> ქვეყნები, რომელთა ტერიტორიის მხოლოდ გარკვეული ფართობია განთავსებული ევრაზიის კონტინენტის ევროპულ ნაწილში, შეიძლება განიხილონ გაწევრიანების პოტენციურ კანდიდატებად. აღნიშნული შემთხვევა განსაკუთრებით თვალშისაცემია თურქეთისა და რუსეთის მაგალითზე. ვინაიდან ორივე სახელმწიფოს ტერიტორიების უმეტესი ნაწილი სწორედ აზიაშია. აზიურ-ევროპული სინთეზის სახელმწიფოთა ევროკავშირში შესვლის შესაძლებლობა მნიშვნელოვანწილად ასევე სხვა წინაპირობათა დაკმაყოფილებაზეა დამოკიდებული.

ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიდან ყაზახეთი, ყირგიზეთი, თურქმენეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი ცალსახად მიეკუთვნებიან იმ სახელმწიფოთა რიცხვს, რომლებიც ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმს ევრო აკმაყოფილებენ და, აქედან გამომდინარე, დღეისათვის არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის გათვალისწინებით ვერ იქნებიან მიღებული ევროპის კავშირში.<sup>198</sup>

სახელმწიფოთა კვალიფიცირება „ევროპულად“ შესაძლებელია სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების პრაქტიკის საფუძველზეც. ყოფილი საბჭოთა კავშირის კავკასიური სახელმწიფოები (აზერბაიჯანი, საქართველო, სომხეთი) ევროსაბჭომ კულტურული კავშირებისა და მოსახლეობის ევროპული ორიენტაციის გამო მიიხნია „ევროპული ოჯახის“ წევრებად.<sup>199</sup> სამივე სახელმწიფო ევროსაბჭოს სრულუფლებიანი წევრია, ამ ორგანიზაციაში გაწევრიანება კი, ევროსაბჭოს წესდების თანახმად, მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოებისათვისაა შესაძლებელი.<sup>200</sup> ევროპის კავშირისათვის ამგვარი პრაქტიკა სამართლებრივად მნიშვნელოვანია

<sup>194</sup> Geiger, 138, Rn. 4.

<sup>195</sup> Pechstein in Streinz (Hrsg.), 202, Rn. 2.

<sup>196</sup> Dorau, 751.

<sup>197</sup> Vedder in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 49 EUV, 7, Rn. 10.

<sup>198</sup> ix. Bruha/Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung (VRÜ) (30), 1997, 482.

<sup>199</sup> The Geographical Enlargement of the Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, Conclusion of the Bureau as approved on 22 April 1992, HRLJ 1992, 231.

<sup>200</sup> Art. 4 Europaratsatzung.

იმდენად, რამდენადაც უფრო გვიან დაარსებული ევროპული თანამეგობრობებისათვის „ევროპის“ სხვა დეფინიციის არანაირი სიმპტომი არ არსებობს და ასევე აღნიშნული სახელმწიფოების ევროსაბჭოში მიღებას წინ სწორედ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების თანხმობა უძღოდა.<sup>201</sup> აღნიშნული პრაქტიკის განზოგადებით შესაძლოა, გაწვევიანების სურვილის შესახებ განცხადებით ევროკავშირის საბჭოს ევროსაბჭოს ყველა წევრმა მიმართოს.

ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმის დაკმაყოფილება საკმაოდ ცალსახადაა წარმოდგენილი, როგორც განაცხადის წარდგენისათვის აუცილებელი წინაპირობა,<sup>202</sup> რომელიც სახელმწიფოს მიერ უკვე განაცხადის გაკეთებისას უნდა იქნეს შესრულებული. ამის თვალსაჩინო მაგალითი მაროკოს შემთხვევაა.

მაროკოს საგარეო საქმეთა მინისტრმა აბდელატიფ ფილალმა 1987 წლის 20 ივლისს საბჭოს, რომელსაც დანია თავმჯდომარეობდა, გადასცა ჰასან II-ის ოფიციალური წერილი, თავისი ქვეყნის ევროპის თანამეგობრობაში გაწვევიანების თხოვნით. დანიის საგარეო საქმეთა მინისტრმა უფე ელემან-იენსენმა პრესკონფერენციაზე განაცხადა, რომ აღნიშნულ საკითხს საბჭო სექტემბერში განიხილავდა და დაადგენდა, შეიძლებოდა თუ არა იგი ჩვეულებრივ განაცხადად ჩათვლილიყო.<sup>203</sup> იმავე წლის 1 ოქტომბერს თანამეგობრობამ მაროკოს შეატყობინა, რომ გაწვევიანების მსურველი სახელმწიფო ევროპულ სივრცეს არ მიეკუთვნებოდა და იურიდიული მიზეზების გამო მათი სურვილი გათვალისწინებული ვერ იქნებოდა.<sup>204</sup> მოყვანილი შემთხვევა ცხადყოფს, რომ მაროკოს მისი საკითხის შემდგომ განხილვაზე უარი ეთქვა, რადგან იგი ევროპული სახელმწიფოს წინაპირობას ვერ აკმაყოფილებდა და ცალსახად გაესვა ხაზი განაცხადის გაკეთებისას მისი არსებობის აუცილებლობას.

„ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმი“ ნათლად ავლენს ევროკავშირის შეზღუდულ, მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოებისათვის გახსნილ ხასიათს. აუცილებელია იმის აღნიშვნაც, რომ ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი და ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებებით დასახული უმთავრესი მიზნები „ევროპულ ხალხთა“ სულ უფრო მჭიდრო კავშირისა<sup>205</sup> და ევროპის კონტინენტის დაყოფის გადალახვის ისტორიული მნიშვნელობის გააზრებით მომავალი ევროპისათვის მყარი საფუძვლების შექმნაა<sup>206</sup>. სწორედ ევროპული ინტეგრაციის ძირეული ამოცანების გათვალისწინებითაც სახელმწიფო, რომელიც შეიძლება დახასიათდეს „ევროპულად“, არ შეიძლება გამოირიცხოს „გაწვევიანების პოტენციურ კანდიდატთა“ ზუსტად ასახავს რეალობას, ვინაიდან ევროპული სახელმწიფოს მიერ გაკეთებული განაცხადი ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მიმართ

<sup>201</sup> Vedder, 7, Rn. 12.

<sup>202</sup> ix. Šarčević, EU-Erweiterung nach Art. 49 EUV: Ermessensentscheidung und Beitrittsrecht, EuR, Heft 4, 2002, 465.

<sup>203</sup> EA 1987 Z. 160.

<sup>204</sup> EA 1987 Z. 207.

<sup>205</sup> Präambel EGV.

<sup>206</sup> Präambel EUV.

<sup>207</sup> Bruhal/Vogt, 482.

განმცხადებლის წევრად მიღებაზე არავითარ სამართლებრივ მოთხოვნას არ წარმოქმნის.

## 2. პოლიტიკური კრიტერიუმები ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი გაწვევრიანების მსურველ სახელმწიფოს, ევროპულობის გარდა, პოლიტიკურ წინაპირობათა შესრულების აუცილებლობას უწევს. ამსტერდამის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე ამ ტიპის მოთხოვნები ზოგადად ხელშეკრულებებიდან და კავშირის ორგანოთა მიერ მიღებული აქტებიდან გამომდინარეობდა. 1999 წლის 1 მაისს ძალაში შესული ამსტერდამის ხელშეკრულებით განისაზღვრა, რომ ევროპის კავშირი თავისუფლების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს ეფუძნება.<sup>208</sup> აღნიშნულში იგულისხმება, მაგალითად: წარმოებული სამართლის ნორმების შესაბამისობა პირველად სამართალთან, ორგანოთა შებოჭვა სამართლის ნორმებით, ხელისუფლების დაყოფა<sup>209</sup>, მოქალაქეთა ჩართვა ორგანოების ფორმირების პროცესში, რაც რეალიზაციას პოულობს წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებისაგან უშუალოდ არჩეულ ევროპულ პარლამენტში. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპარლამენტის როლი არცთუ ისე ძლიერია და სწორედ მასთანაა დაკავშირებული დემოკრატიის დეფიციტის პრობლემა. ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ევროპის კავშირი იცავს ისე, როგორც ისინი 1950 წლის 4 ნოემბერს რომში ხელმოწერილი კონვენციითაა გარანტირებული და როგორც წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური დებულებებიდან თანამეგობრობის სამართლის საყოველთაო პრინციპებად<sup>210</sup> გამომდინარეობენ.<sup>211</sup>

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მუხლს (ახლა 49-ე მუხლი), რომელიც მხოლოდ „საპროცესო ნორმა იყო“<sup>212</sup>, ხასიათი შეუცვალა მე-6 მუხლზე გაკეთებულმა მითითებამ და მას მატერიალური ფუნქციაც შესძინა იმით, რომ გაწვევრიანების წინაპირობად მსურველი სახელმწიფოს მიერ ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლით გათვალისწინებული პრინციპების პატივისცემა და უზრუნველყოფა განსაზღვრა.

<sup>208</sup> იხ. Art. 49, Art. 6 EUV.

<sup>209</sup> ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება) ევროპის კავშირში ბოლომდე უზრუნველყოფილი არ არის. მხოლოდ ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლოს მიწვევა შეიძლება ტრადიციული გაგების სასამართლო ხელისუფლებად.

<sup>210</sup> სამართლის საყოველთაო პრინციპები ასევე თანამეგობრობის სამართლის წყაროა. მასზე საუბარია ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულების 288-ე მუხლში. ისინი ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლომ უნდა მოიძიოს „შეფასებითი სამართალშედარებითი მეთოდის საფუძველზე“, რაც გულისხმობს, რომ მოსამართლე ამოწმებს პრინციპების მოქმედებას და შემდგომ თანამეგობრობათა მიზნების გათვალისწინებით ასკვნის, თუ რამდენად შეიძლება მათ ჰქონდეთ სამართლებრივი მნიშვნელობა თანამეგობრობებისათვის.

<sup>211</sup> Art. 6 Abs. 2 EUV.

<sup>212</sup> Pechstein, 202, Rn. 3.

თავისუფლების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებათა პატივისცემისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები ერთდროულად ევროკავშირის ფუნდამენტი და წევრი სახელმწიფოებისათვის საერთო ძირეული პრინციპებია.<sup>213</sup> ეს „სტრუქტურული პრინციპები“<sup>214</sup>, „გაწევრიანებისათვის აუცილებელი დაუწერელი წინაპირობების“<sup>215</sup> სახით მოქმედებდნენ და, თამამად შეიძლება ითქვას, პირველად სამართალში მათი გამოჩენით პრაქტიკულად კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების კოდიფიკაცია განხორციელდა.

ზემოთ აღნიშნული პრინციპების უპირველესი დანიშნულება ევროკავშირის სტრუქტურის დაცვაა (სწორედ ამიტომ გამოიყენება მათს დასახასიათებლად ტერმინი „სტრუქტურული პრინციპები“). კავშირს, როგორც სამართლებრივ თანამეგობრობას, მხოლოდ მაშინ შეეძლება მოქმედება, როდესაც მისი წევრი სახელმწიფოები დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირეულ პრინციპებს დაიცავენ.<sup>216</sup> სწორედ ამიტომ, რაც უფრო შორს იქნება გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფო ამ წინაპირობათა შესრულებისაგან, მით უფრო ნაკლებად სავარაუდო იქნება მიღებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების დაწყება და გაიზრდება გაწევრიანების შესახებ განაცხადის მიღებაზე უარის თქმის ალბათობა<sup>217</sup>. ევროპულმა კომისიამ „პროგრამა – 2000“-ის<sup>218</sup> ფარგლებში შუა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განაცხადებთან დაკავშირებით გაკეთებულ დასკვნებში ძირითად ინდიკატორებად კონსტიტუცია, დემოკრატიული თავისუფლებები, პოლიტიკური პლურალიზმი, აზრის თავისუფალი გამოხატვის უზრუნველყოფა, სტაბილური დემოკრატიული ინსტიტუტები, სამართლიანი და თავისუფალი არჩევნები, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან შესაბამისი დამოუკიდებელი სასამართლო გამოყოფა.<sup>219</sup> გაწევრიანების განსახორციელებლად მსურველ სახელმწიფოში განმტკიცებული უნდა იყოს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები; ხელისუფლების დაყოფა და კანონის უზენაესობა სახელმწიფოსათვის ამოსავალ პრინციპად უნდა იქცეს; გარანტირებული უნდა იქნეს სამართლიანი არჩევნების ჩატარება, რაც დემოკრატიის უმთავრესი წინაპირობაა. წინააღმდეგ შემთხვევაში პოლიტიკურ წინაპირობათა შესრულებაზე საუბარი უტოპიური იქნება. სასამართლო სისტემა ხელისუფლების რეალურად დამოუკიდებელი რგოლი უნდა იყოს, რომელიც შეიძლება ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვას და, შესაბამისად, ევროპის ადამიანის უფლებათა და საყოველთაო თავისუფლებათა კონვენციის დაცვის გარანტი იქნება. შეიძლება ითქვას, ევროპის შესაბამისი ორგანიზაციების მიერ

<sup>213</sup> Nicolaysen, Beitritt und Erweiterung – drei Perspektiven zur Europäischen Union, 4, [www.jura.uni-hamburg.de](http://www.jura.uni-hamburg.de).

<sup>214</sup> *Hernfeld* in *Schwarze* (Hrsg.), Art. 49 EUV, 215, Rn. 4.

<sup>215</sup> *Vedder* Art. 49 EUV.

<sup>216</sup> *Bruhal/Vogt*, 486.

<sup>217</sup> *Vedder*, 8, Rn. 13.

<sup>218</sup> 1995 წლის დეკემბრის მადრიდის ევროპულმა საბჭომ თხოვნით მიმართა ევროკომისიას, რათა წარედგინა ზოგადი სახის დოკუმენტი გაფართოებისა და პოლიტიკის საერთო სფეროთა რეფორმის შესახებ. ამ თხოვნის საპასუხოდ ევროპულმა კომისიამ 1997 წლის 15 ივლისს მიიღო სამოქმედო გეგმა – „პროგრამა 2000“. აღნიშნული დოკუმენტი მოიცავს ყველა იმ ამოცანას, რომელიც ევროპის კავშირის წინაშე დგას 21-ე საუკუნის დასაწყისში. დოკუმენტს თან ერთვის კომისიის მოსაზრებები იმ ქვეყნების თაობაზე, რომელთაც განაცხადი გააკეთეს ევროპის კავშირში გაწევრიანების შესახებ. ( იხ. დაწვრილებით: ევროპის კავშირი: პოლიტიკა და მმართველი ორგანოები. სიტყვარი. თბ., 2003, 4).

<sup>219</sup> იხ. *Hernfeld*, 215, Rn. 5.

ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროსთან დაკავშირებული დადებითი შეფასებები სახელმწიფოს მხრიდან ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციისაკენ მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება. გავრცელებულ მოსაზრებათა თანახმად, აღნიშნული წინაპირობები სრულყოფილად უნდა დაკმაყოფილდეს არა განაცხადის გაკეთების, არამედ გაწვევიანების შესახებ მოლაპარაკებათა დაწყებისას<sup>220</sup>. განაცხადის მიღებაზე უარის თქმა იმ მოსაზრებით, რომ სახელმწიფო სრულად არ აკმაყოფილებს პოლიტიკური სისტემისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს, თავად ინტეგრაციის მიზნებთან და ყველა ევროპული სახელმწიფოსათვის ევროპის კავშირის გახსნილობასთან იქნება შეუსაბამო. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გაწვევიანებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების დაწყების ალბათობა ისეთ სახელმწიფოებთან, რომლებიც ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოებისათვის უმნიშვნელოვანეს ამოსავალ პრინციპებს ცალსახად უზულებელყოფენ, საკმაოდ მცირეა.

### **3. კოპენჰაგენის კრიტერიუმები**

1993 წლის 21-22 ივნისს კოპენჰაგენში ჩატარებულმა ევროპულმა საბჭომ თავის დასკვნაში განსაზღვრა ის წინაპირობები,<sup>221</sup> რომლებსაც გაწვევიანების მსურველი სახელმწიფო უნდა აკმაყოფილებდეს. ესენია:

1. სტაბილური ინსტიტუტების არსებობა, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების, უმცირესობათა და, ზოგადად, ადამიანის უფლებების დაცვა.

2. საბაზრო ეკონომიკა და ევროპის კავშირში არსებულ საბაზრო კონკურენციასთან გამკლავების უნარი.

3. გაწვევიანების კანდიდატებმა უნდა გადაიღონ წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებანი და გაითავისონ ხელშეკრულებით დასახული მიზნები. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მე-4 პუნქტად შეიძლება გამოიყოს მოთხოვნა არა სახელმწიფოების, არამედ თავად ევროკავშირის მიმართ, რომლის თანახმადაც ევროპის კავშირის გაფართოებისათვის, ახალი წევრების მიღების უნარიანობასთან ერთად, ევროპული ინტეგრაციის შემდგომი განვითარების შენარჩუნებაა აუცილებელი.

ამსტერდამის ხელშეკრულებით, როგორც უკვე აღინიშნა<sup>222</sup>, განხორციელდა კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების კოდიფიკაცია.

#### *ა) ეკონომიკური კრიტერიუმები*

ღია „საბაზრო ეკონომიკისა და თავისუფალი კონკურენციის მოთხოვნა“ მანსტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან უშუალოდ ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-4 მუხლიდან წარმოიშობა,

<sup>220</sup> იხ. Lippert, in Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, 2006, Berlin (Institut für europäische Politik), 122.

<sup>221</sup> იხ. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 26. Jahrgang, Nr. 6, 1993.

<sup>222</sup> იხ. ზევი, IV თავის მე-2 ქვეთავი, პოლიტიკური კრიტერიუმები ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით.

ამიტომაც უკვე საუბარია არა დაუწერელ წინაპირობებზე, არამედ წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებაზე.<sup>223</sup> ევროპის კავშირში შემავალმა სახელმწიფოებმა ეკონომიკური სისტემა დამკვიდრებული ფორმითვე უნდა გადაიღონ,<sup>224</sup> ანუ იმ პრინციპებს უნდა მიუსადაგონ, რომელთაც თანამეგობრობა ეფუძნება.

განაცხადის გაკეთებისას სახელმწიფოებისადმი გადამეტებულ მოთხოვნათა წაყენება არ შეიძლება.<sup>225</sup> განსხვავებით პოლიტიკური კრიტერიუმებისაგან, ეკონომიკური მოთხოვნების სრულად დაკმაყოფილება არაა აუცილებელი არც განაცხადის გაკეთებისას და არც გაწვერიანების მომენტში.<sup>226</sup> ამის მაგალითად გამოდგება 2004 წელს განხორციელებული გაფართოებაც, რის შედეგადაც კავშირმა ისეთი სახელმწიფოები მიიღო, რომელთა ეკონომიკური მდგომარეობა წევრ სახელმწიფოებს აშკარად ჩამორჩებოდა. ამგვარ პირობებში კი ბაზრის სრული გახსნა ორივე მხარეს სტრუქტურულ კრიზისამდე მიიყვანს.<sup>227</sup> შიდა ბაზარში ახალი წევრი სახელმწიფოს სრული ჩართვისა და მისი ეკონომიკის ევროპულ სტანდარტებთან მისადაგებისათვის შემოღებულია გარდამავალი პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც საერთოევროპულ ეკონომიკურ სივრცეში ინტეგრაცია თანდათანობით ხორციელდება.

### ბ) ინტეგრაციის ნებულობის კრიტერიუმი (*Acquis Communautaire*)

ევროპულმა კომისიამ დანიის სამეფოს, ირლანდიის, ნორვეგიის სამეფოს, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მიერ ევროპის თანამეგობრობაში გაწვერიანების შესახებ განაცხადებზე გაკეთებულ დასკვნაში *Acquis Communautaire*-ს დეფინიცია შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: „თანამეგობრობებში წევრობით სახელმწიფოები ყოველგვარი პირობის გარეშე ცნობენ ხელშეკრულებებს, მათ პოლიტიკურ მიზნებს, ხელშეკრულებათა ძალაში შესვლიდან მიღებულ ყველა სახის გადაწყვეტილებას და ასევე თანამეგობრობათა განვითარებისა და გაძლიერებისათვის გაკეთებულ არჩევანს.

თანამეგობრობათა დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით შექმნილი სამართლის სისტემისათვის არსებითად დამახასიათებელია წევრ სახელმწიფოებში მისი ზოგიერთი დებულების უშუალო მოქმედება, შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან უპირატესი იურიდიული ძალა და თანამეგობრობის სამართლის ერთგვარი განმარტების უზრუნველსაყოფად განკუთვნილი პროცესის არსებობა. თანამეგობრობაში გაწვერიანება გულისხმობს ამ დანაწესების იმპერატიული ხასიათის აღიარებას, რომელთა დაცვაც თანამეგობრობის სამართლის მოქმედებისა

<sup>223</sup> Pechstein, 203, Rn. 5.

<sup>224</sup> Vedder, 10, Rn. 16.

<sup>225</sup> Vedder, EUV, 10, Rn. 16.

<sup>226</sup> Hernfeld, 215, Rn. 16.

<sup>227</sup> Meng in: von der Groeben Hans/Schwarze Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 49, 540.

და მისი ერთგვაროვნებისთვისაა აუცილებელი“<sup>228</sup>. მასტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ კი *Acquis Communautaire*-ს ასევე ევროკავშირის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებანი დაემატა.<sup>229</sup>

ინტეგრაციის ნებელობის კრიტერიუმის დაკმაყოფილება გაწვევრიანების კანდიდატ სახელმწიფოთა მხრიდან სერიოზულ მოთხოვნათა შესრულებასთანაა დაკავშირებული. ამისათვის აუცილებელია არა მხოლოდ უამრავი სამართლებრივი დანაწევრის გადაღება, არამედ თანამეგობრობის სამართლის სტრუქტურასთან ეროვნული სამართლის მისადაგებაც.<sup>230</sup>

თანამეგობრობის სამართალი გაწვევრიანების მსურველი სახელმწიფოებიდან გაწვევრიანების მომენტისათვის *Acquis Communautaire*-ს არა მთლიან, არამედ მისი გადაღებისათვის გამოკვეთილ სურვილსა და გარანტირებული შესაძლებლობების არსებობას მოითხოვს.<sup>231</sup> ეს გარემოება გონივრული გადაწყვეტილების თვალსაზრისითაც კი არარეალური იქნება იმაზე საუბარი, რომ ერთ დღეს სახელმწიფომ საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე წარმოქმნილი სრულიად ახალი, განსაკუთრებული სამართლებრივი ხასიათის მქონე, სუპრანაციონალური სამართლის ცხოვრებაში ერთი ხელის მოსმით გატარება შეძლოს.

წვერ სახელმწიფოებში თანამეგობრობის სამართლის უშუალო მოქმედების ერთ-ერთი ძირითადი შედეგია ინდივიდის აღჭურვა უფლებით, სასამართლოში დაეყრდნოს ამ დებულებებს.<sup>232</sup> ესე იგი, ეროვნულ სასამართლოებს გარკვეულ შემთხვევაში შეიძლება მოუწიოთ თანამეგობრობის სამართლის უშუალოდ მოქმედი ნორმების განმარტება, რისთვისაც აუცილებელია, მოსამართლეებმა იცოდნენ ევროპული სამართალი, ვინაიდან რთული წარმოსადგენია მისი გამოყენება, თუ წვერ სახელმწიფოს მოსამართლეს, როგორც მინიმუმ, „ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლოში წინასწარი გადაწყვეტილების პროცესის“<sup>233</sup> შესახებ სათანადო ცოდნა არ ექნა.

ახალგაწვევრიანებულ სახელმწიფოში თანამეგობრობის სამართლის დაუბრკოლებელი მოქმედების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, მოსამართლეთა გარდა, სხვა იურისტებმაც საფუძვლიანად იცოდნენ ევროპის სამართალი. სწორედ ამიტომ გაწვევრიანების მსურველ სახელმწიფოთა უნივერსიტეტებში ევროპის სამართლის სწავლება კვალიფიციური თანამედროვე ევროპელი იურისტების მომზადების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობად შეიძლება იქნეს მიხნეული,

<sup>228</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1972, L. 73. 3 Stellungnahme der Kommission vom 19. Januar 1972 zu den Anträgen des Königreichs Dänemark, Irlands, des Königreichs Norwegen und des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften.

<sup>229</sup> იხ. Bull EG, Beilage 3-92 EG-Kommission, Die Erweiterung Europas: Eine neue Herausforderung.

<sup>230</sup> Nicolaysen, 8.

<sup>231</sup> Bruha/Vogt, 488.

<sup>232</sup> EuGH Slg., 1978, 629.

<sup>233</sup> თანამეგობრობათა სასამართლოში პროცესის ერთ-ერთი სახე, რომლის ფარგლებშიც ეროვნულ სასამართლოს თანამეგობრობის სამართლის განმარტების დროს ეჭვის არსებობისას შეუძლია შეკითხვით მიმართოს თანამეგობრობათა სასამართლოს. უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოები კი ეჭვის შემთხვევაში ვალდებული არიან, ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლოს მიმართონ.

ვინაიდან მხოლოდ ევროკავშირის ექსპერტების დახმარებით ეროვნული სამართლის მისადაგება ევროპულთან და ამ უკანასკნელის ყოველდღიურ ცხოვრებაში დანერგვა რთული და პრაქტიკულად შეუძლებელიც კი იქნება.

*გ) ევროპის კავშირის „გაფართოების უნარიანობა“*

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ადრესატი, გაწვევრიანების მსურველი სახელმწიფოების გარდა, თავად ევროპის კავშირიცაა. სახელმწიფოთა მიერ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამართლებრივ წინაპირობათა დაკმაყოფილებასთან ერთად, აუცილებელია თავად ევროპის კავშირის „გაფართოების უნარიანობა“ და ინტეგრაციის შემდგომი განვითარების ძალის შენარჩუნება.

ევროპის კავშირით გაფართოებით იზრდება შიდა ბაზრის ტერიტორიული მოცულობა, სულ უფრო მეტი ადამიანი ხდება კავშირის მოქალაქე, საგარეო პოლიტიკური თვალსაზრისით ფართოვდება ერთობლივი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკოორდინაციო სფერო, რაც ევროპის კავშირის მსოფლიო პოლიტიკურ როლს ზრდის, მაგრამ წარმოშობს კოორდინაციის პრობლემებსაც. როგორც ვხედავთ, გაფართოებას ევროპის კავშირისათვის აქვს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მხარეებიც, რომლებმაც შესაძლებელია, ევროპული ინტეგრაციის უმთავრესი მიზნების განხორციელებას გარკვეულწილად საფრთხეც კი შეუქმნას. ინტეგრაციის დონისა და ევროპის კავშირის ფუნქციონირების უნარის შესანარჩუნებლად შეიძლება აუცილებელი გახდეს ორგანოებისა და გადაწყვეტილებათა სისტემაში რეფორმების გატარება.<sup>234</sup> დემოკრატიის პრინციპის თანახმად, გაფართოებისათვის ასევე წევრ სახელმწიფოთა თანხმობაა აუცილებელი.<sup>235</sup>

ყოველივე ზემოთქმულის შემდეგ შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ აღნიშნული კრიტერიუმის უმთავრესი დანიშნულება იმის გარკვევაა, თუ რამდენად შეძლებს ევროპის კავშირი ახალი წევრების მიღების შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოთა შორის ინტერესთა კონფლიქტების ეფექტური და დროული გადაჭრით, ინტეგრაციის შემდგომი გადრმავეების უნარის შენარჩუნებას.

*დ) კრიტერიუმთა იურიდიული ბუნება*

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, იურიდიული თვალსაზრისით, ევროპული საბჭოს დასკვნაა. ევროპული საბჭო აძლევს კავშირს განვითარებისათვის საჭირო სტიმულს, რისთვისაც განსაზღვრავს საერთო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.<sup>236</sup> იგი არის მხოლოდ „ინსტიტუციონალიზებული, სახელმწიფოთაშორისი კონფერენცია, რომელიც პერიოდულად ტარდება“<sup>237</sup> და აგვარებს ისეთ კონფლიქტებს, რომელთა გადაჭრაც ქვედა დონეზე ვერ ხერხდება.<sup>238</sup>

<sup>234</sup> Vedder, 11, Rn. 18.

<sup>235</sup> Geiger, 139, Rn. 8.

<sup>236</sup> Art. 4 EUV.

<sup>237</sup> Bruha/Vogt, 485.

<sup>238</sup> Oppermann, 96, Rn. 62.

ევროპული საბჭოს სხდომებზე, როგორც წესი, განიხილება ევროპის კავშირისათვის უმნიშვნელოვანესი საკითხები წვერი ქვეყნების სახელმწიფოთა და მთავრობების მეთაურთა დონეზე. მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები კი პოლიტიკური თვალსაზრისით შესასრულებლად სავალდებულო პრინციპებია.

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, მართალია, მხოლოდ კოპენჰაგენის საბჭოს პოლიტიკური ნების გაცხადებაა, მაგრამ როგორც, სახელმწიფოთა ერთსულოვანი და ხანგრძლივი თანხმობიდან გამომდინარე, ეჭვშეუვალი, ევროპის კავშირში გაწევრიანებისათვის ობლიგატორული გახდა<sup>239</sup> და სახელმწიფოს „ევროპის უნარიანობის“<sup>240</sup> საზომად იქცა.

ბოლოს, შეიძლება ითქვას, ევროპული საბჭოს დასკვნა და, შესაბამისად, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, როგორც კანდიდატი სახელმწიფოებისათვის, ასევე ევროპის კავშირისათვის, განსაკუთრებული ძალის მქონე „Soft Law“<sup>241</sup> და გაწევრიანების მატერიალური ელემენტების სახელმძღვანელო არის. ამის დამადასტურებელია თუნდაც ის ფაქტი, რომ თანდათანობით კოპენჰაგენის კრიტერიუმების კოდიფიცირება ხორციელდება.

#### ე) კრიტერიუმთა შესრულების შეფასება

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების უმთავრესი ამოცანა ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა გაწევრიანების შესაძლებლობათა და ევროპის კავშირის გაფართოების უნარიანობის დადგენაა. სწორედ ამ მომენტში ჩნდება კითხვა, თუ ვინ და როგორ უნდა შეფასოს ამ წინაპირობათა შესრულება-არ შესრულების საკითხი.

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლიდან გამომდინარე, არცერთ სახელმწიფოს, მაშინაც კი, როდესაც წინაპირობებს აკმაყოფილებს, არა აქვს კავშირში მიღების პრინციპული მოთხოვნის უფლება. გაფართოების პოლიტიკური მიზანშეწონილობის შეფასება მხოლოდ თანამეგობრობის კომპეტენციას განეკუთვნება.<sup>242</sup>

ევროკომისია სხვადასხვა საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი წყაროს მეშვეობით მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე, გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებათა დაწყებამდე და ასევე მისი მიმდინარეობის პროცესში რეგულარულად იძლევა დასკვნებს სახელმწიფოთა შიგნით მიმდინარე პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პროცესებზე. მაგალითად, ესტონეთის მიერ კოპენჰაგენის პირველი კრიტერიუმის დაკმაყოფილების შეფასებისას კომისია ევროდნობოდა უამრავ საინფორმაციო წყაროს, ისეთებს, როგორებიც იყო: ესტონეთის მთავრობის პასუხები

<sup>239</sup> Meng, 535.

<sup>240</sup> Zeh, Recht auf Beitritt? Ansprüche von Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, Baden-Baden (Nomos), 2002, 24.

<sup>241</sup> „Soft Law“ („რბილი“ სამართალი) ანგლოამერიკული სამართლის ტერმინია. იგი გამოიყენება საერთაშორისო ორგანიზაციების სარეკომენდაციო ხასიათის გადაწყვეტილებებთან მიმართებით გამოიყენება. „Soft Law“ შესაძლოა, საერთაშორისო სამართლებრივი წყულების წინა საფეხურიც იყოს. „Soft Law“-ს ნორმებს სამართლებრივად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია და ძირითადად მხოლოდ პოლიტიკური ხასიათის მოვალეობებს წარმოშობს. ბოლო დროს „Soft Law“-ს ასევე კერძო სამართალშიც გავრცელდა, მაგ., UNIDROIT-ის პრინციპები.

<sup>242</sup> Nicolayzen, 9.

კომისიის მიერ 1996 წელს დაგზავნილ კითხვარებზე, ორმხრივ სხდომათა შედეგები, წევრ სახელმწიფოთა საელჩოებისა და კომისიის წარმომადგენლობის ანალიზი, საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნები (განსაკუთრებით, ევროსაბჭოსა და ეუთოს), ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციათა მოხსენებები.<sup>243</sup>

პოლიტიკურ წინაპირობათა<sup>244</sup> შესრულების დადგენა, სხვა კრიტერიუმებისაგან განსხვავებით, უფრო ცალსახადაა შესაძლებელი. სწორედ ამიტომ მათი შესრულება უკვე გაწვერიანების მომენტისთვისაა აუცილებელი და მათთან მიმართებით რაიმე სახის გარდამავალი დებულებანი გათვალისწინებული არ არის. ევროპის კავშირში ისეთი სახელმწიფოს მიღება, რომლის შიდასახელმწიფოებრივი პოლიტიკური წყობილება არადემოკრატიულია, საფრთხეს შეუქმნის თავად ევროპის კავშირის დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას, ვინაიდან მთავრობათა წარმომადგენლები თითქმის ყველა ორგანოში არიან. გარდა ამისა, რთული იქნება ევროპარლამენტის სამართლიანი არჩევნების ჩატარების უზრუნველყოფაც.

ეკონომიკურ წინაპირობათა შესრულების შეფასება კი არცთუ იოლი საკითხია. პრაქტიკულად შეუძლებელია, დაზუსტებით ითქვას, შეძლებს თუ არა სახელმწიფო, სრულყოფილად ჩაერთოს შიდა ბაზარში და მისმა ეკონომიკამ გაუძლოს არსებულ კონკურენციას. სწორედ ამიტომ მეორე წინაპირობის დაკმაყოფილების შეფასება წმინდა ეკონომიკური გადაწყვეტილების საკითხია.<sup>245</sup> არსებული სირთულეების გამო, აღმოსავლეთით გაფართოების შემდეგ მთელი რიგი გარდამავალი დებულებები იქნა მიღებული.

ინტეგრაციის ნებელობის კრიტერიუმის სრულად დაკმაყოფილება, როგორც უკვე აღინიშნა, გაწვერიანების მომენტისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელია, სწორედ ამიტომ ამ დროს გაწვერიანების მსურველი სახელმწიფო *Acquis Communitaire*-ს წინაპირობის შეფასებისას ყურადღებას ძირითადად ევროპის სამართლის გადაღების აშკარად გამოკვეთილ სურვილსა და გარანტირებულ შესაძლებლობათა არსებობაზე ამახვილებს.

#### **4. სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციათა წევრობა, საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დაცვა და დავების მშვიდობიანი გადაწყვეტა – ევროპის კავშირში გაწვერიანებისათვის აუცილებელი წინაპირობები**

1974 წლიდან ევროპულ თანამეგობრობებსა და, შემდეგ, ევროპის კავშირში შემაგალი ყველა სახელმწიფო ამავედროულად ევროსაბჭოს წევრიცაა. გამომდინარე აქედან, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ევროსაბჭოს წევრობა ევროპის კავშირში გაწვერიანებისათვის აუცილებელი დაუწერელი წინაპირობაა. გარდა ამისა, ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-9 მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, კავშირი ისევე იცავს ძირითად უფლებებს, როგორც ისინი ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის მიხედვითაა გათვალისწინებული. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ევროკავშირის წევრობისათვის აუცილებელია, სახელმწიფო ევროპის

<sup>243</sup> Bull. EU Beilage 11/97, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Estlands auf Beitritt zur Europäischen Union, 15.

<sup>244</sup> იხ. პოლიტიკური კრიტერიუმები ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით.

<sup>245</sup> იხ. Bruha/Vogt, 488.

აღამიანის უფლებათა კონვენციას იყოს მიერთებული. გაწვევრიანებისთვის ასევე აუცილებელი წინაპირობაა გაეროსა და ეუთოს წევრობაც.<sup>246</sup>

1997 წლის 12-13 დეკემბრის ლუქსემბურგის ევროპულმა საბჭომ საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დაცვა და დავების მშვიდობიანი გადაწყვეტა, განსაკუთრებით ჰააგის საერთაშორისო სასამართლოში, „ევროპის კონფერენციაში“ მონაწილეობის აუცილებელ წინაპირობებად მიიჩნია.<sup>247</sup> გამომდინარე იქიდან, რომ კონფერენციაში მონაწილეობა მხოლოდ ევროპის კავშირის წევრებსა და იმ სახელმწიფოებს შეეძლოთ, რომელთა მიღებაც ევროპის კავშირში განხილვის საგანი იყო, აღნიშნული წინაპირობები ასევე გაწვევრიანებისათვის აუცილებლად უნდა იქნეს მიჩნეული.

## 5. კონსტიტუციური წინაპირობები

გაწვევრიანების მსურველმა სახელმწიფოებმა ევროპის კავშირში გაწვევრიანებისათვის თავიანთი ეკონომიკური და სამართლებრივი სისტემების ტრანსფორმაცია უნდა მოახდინონ. რა თქმა უნდა, სამართლებრივი სისტემის აბსოლუტური მისადაგება შესაბამის კონსტიტუციურ ცვლილებებსაც საჭიროებს. როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპის კავშირში გაწვევრიანება ასევე სუპრანაციონალური ხასიათის ევროპის თანამეგობრობაში გაწვევრიანებას გულისხმობს. სუპრანაციონალიზმი საერთაშორისო სამართლებრივი ცნებაა. იგი გულისხმობს სახელმწიფოდან ზესახელმწიფოებრივ დონეზე კომპეტენციათა გადაცემას. მისი განსაკუთრებული ხასიათი იმით გამოიხატება, რომ „ორგანიზაციები, რომლებსაც სუპრანაციონალიზმი ახასიათებთ, თავის წევრ სახელმწიფოებზე ზემდგომად გვევლინებიან.“<sup>248</sup> სუპრანაციონალურ ორგანიზაციაში გაწვევრიანებისას სახელმწიფოები ზღუდავენ თავიანთ სუვერენიტეტს და გარკვეულ სუვერენულ უფლებებს თანამეგობრობას გადასცემენ. შეზღუდული სუვერენიტეტის თვალსაჩინო მაგალითად შეიძლება დასახელდეს სავალუტო კავშირი. ევროს ემისიის უფლება მხოლოდ ევროპის ცენტრალური ბანკს აქვს. წევრ სახელმწიფოთა ეროვნულ ბანკებს კი ევროპის ცენტრალური ბანკის ნებართვით შეუძლიათ მონეტების მოჭრა.<sup>249</sup> მოყვანილი შემთხვევიდან სუვერენულ უფლებათა გადაცემა ცალსახად ვლინდება.

ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოებში სუვერენიტეტის შეზღუდვა კონსტიტუციური ნორმებითაა დარეგულირებული. მაგალითად: ნიდერლანდების კონსტიტუციის<sup>250</sup> 92-ე მუხლი ხელშეკრულებით საერთაშორისო ორგანიზაციებზე საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო უფლებამოსილებათა გადაცემის

<sup>246</sup> იხ. *Vedder*, 9, Rn. 15.

<sup>247</sup> Bulletin der Europäischen Union 12-1997 I. Europäischer Rat von Luxemburg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 9.

<sup>248</sup> *Schwantes*, Die Supranationalität, Eine Untersuchung internationaler wirtschaftlicher Organisationen Europas im 19. und 20. Jahrhundert, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln, Tag der mündlichen Prüfung: 15 Mai 1962, 5.

<sup>249</sup> იხ. EGV Art. 106.

<sup>250</sup> Verfassung des Königreichs der Niederlande vom 17. Februar 1983, ნიდერლანდების სამეფოს 1983 წლის 17 თებერვლის კონსტიტუცია [www.Verfassungen.de](http://www.Verfassungen.de).

საშუალებას იძლევა; ავსტრიის კონსტიტუციის<sup>251</sup> მიხედვით კი, შესაძლებელია ცალკეულ სუვერენულ უფლებათა სახელმწიფოთაშორის ორგანიზაციებზე გადაცემა; იტალიის კონსტიტუცია სხვა სახელმწიფოებთან თანასწორობის პირობებში მშვიდობისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფელი სისტემისათვის აუცილებლობიდან გამომდინარე სუვერენიტეტის შეზღუდვას შესაძლებლად მიიჩნევს.<sup>252</sup> ვინაიდან ევროპის თანამეგობრობათა და ევროპის კავშირის უმთავრესი ფუნქცია მშვიდობის უზრუნველყოფაა, ევროპის კავშირის სასარგებლოდ სუვერენიტეტის შეზღუდვის კონსტიტუციურობა არავითარ ეჭვს არ იწვევს.

სუვერენიტეტის შეზღუდვასთან დაკავშირებული დისკუსია გერმანიაში ძირითადი კანონის 24-ე I მუხლით დაიწყო. თუ რა პოლიტიკური დატვირთვა უნდა ჰქონოდა 24-ე მუხლს, საპარლამენტო საბჭოს წევრმა კარლო შმიდმა 1948 წელს ასე აღწერა: „შემდგომში უნდა შემოვიღოთ ისეთი წესი, რომელიც საკანონმდებლო გზით საერთაშორისო ორგანიზაციებზე გარკვეულ სუვერენულ უფლებათა გადაცემის საშუალებას მოგვცემს. მე მჯერა, ეს იქნება ნათელი გამოვლინება, რომ გერმანულ ხალხს გადაწყვეტილი აქვს, სულ ცოტა, თავისი ისტორიის ეროვნულსახელმწიფოებრივი ფაზიდან ზესახელმწიფოებრივში გადავიდეს... ჩვენ აღარ უნდა შეგვცდეთ, ვინაიდან ამ დროისათვის აღარ არსებობს პრობლემა, რომლის მოგვარება მხოლოდ ეროვნული საშუალებებით შეიძლება.“<sup>253</sup> 23-ე მუხლი გერმანიის ძირითად კანონს, რომელიც ერთიანი ევროპის იდეის განხორციელებისათვის კანონის მეშვეობით სუვერენულ უფლებათა გადაცემას ითვალისწინებს,<sup>254</sup> 1992 წელს დაემატა და მას შემდეგ 24-ე მუხლთან მიმართებით მოქმედებს როგორც *ქს სპეციალის*.<sup>255</sup>

ევროპის კავშირის ყველაზე დიდი გაფართოების წინ, 2004 წლის 1 მაისამდე, აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა „კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წინაპირობები“<sup>256</sup> მოამზადეს. მაგალითად, უკვე 1997 წლიდან, პოლონეთის კონსტიტუციის თანახმად, შესაძლებელი იყო ევროპის კავშირისთვის სუვერენულ უფლებათა გადაცემა.<sup>257</sup>

სუვერენიტეტის შეზღუდვა, როგორც გამოიკვეთა, საჭიროებს კონსტიტუციურ მოწესრიგებას. სწორედ ამიტომ, შეიძლება ითქვას, გაწევრიანების მსურველმა სახელმწიფომ თავისი ნება ასევე შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილებებითაც

<sup>251</sup> Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich vom 10. Nov. 1920, i.d.F. vom 7. Dezember 1929 [www.Verfassungen.de](http://www.Verfassungen.de).

<sup>252</sup> იხ. Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947 Art. 11 იტალიის რესპუბლიკის 1947 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუცია მუხ. 11 [www.Verfassungen.de](http://www.Verfassungen.de).

<sup>253</sup> Stenographische Berichte des Parlamentarischen Rates, 2. Plenarsitzung v. 8.9.1948.

<sup>254</sup> იხ. Art. 23 GG.

<sup>255</sup> Schwarze (Hrsg.), Die Entstehung einer Europäischen Verfassungsordnung, Das Ineingreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht, Baden-Baden (Nomos), 2000, 133.

<sup>256</sup> Vedder, 14, Rn. 23.

<sup>257</sup> ix. Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 Art. 90 (პოლონეთის რესპუბლიკის 1997 წლის 2 აპრილის კონსტიტუცია მუხ. 90.), [www.Verfassungen.de](http://www.Verfassungen.de)

უნდა გამოავლინოს, რაც, აშკარად გამოსატყულო სურვილის გარდა, გაწვევრიანების შემდეგებზე<sup>258</sup> წინასწარ თანხმობადაც შეიძლება ჩაითვალოს.

### ევროპის კავშირში გაწვევრიანების პროცესი

მაასტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე გაწვევრიანების პროცესს ევროპულ თანამეგობრობათა დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ერთმანეთისაგან განსხვავებულად აწესრიგებდნენ.<sup>259</sup> აღნიშნული აქტის ძალაში შესვლის შემდეგ, 1993 წლის 1 ნოემბრიდან, გაწვევრიანების პროცესუალური საკითხი ერთიანად რეგულირდება.<sup>260</sup>

ევროპის კავშირში გაწვევრიანების პროცესს ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი მხოლოდ ნაწილობრივ აწესრიგებს<sup>261</sup>, მისი შევსება საბჭოს მიერ 1976 წლის 9 ივნისის გადაწყვეტილებით განსაზღვრული გაწვევრიანების თაობაზე მოლაპარაკებათა წესებით ხორციელდება.<sup>262</sup> გარდა ამისა, პროცესის ფორმალურ ჩამოყალიბებაში თავისი წვლილი გაწვევრიანების შესახებ მოლაპარაკებათა არსებულმა პრაქტიკამაც შეიტანა.

გაწვევრიანების პროცესში სამი ძირითადი ეტაპის გამოყოფა შესაძლებელია: *1. საწყისი ფაზა, 2. მოლაპარაკებათა ფაზა, 3. ბოლო ფაზა.*

### 1. საწყისი ფაზა

გაწვევრიანების პროცესის პირველი ნაბიჯია გაწვევრიანების მსურველი სახელმწიფოს გადაწყვეტილება განაცხადის გაკეთების თაობაზე.

განაცხადის ფორმას არ განსაზღვრავს არც ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და არც რაიმე სხვა სახის სამართლებრივი აქტი – იგი არის ცალმხრივი ნების გამოვლენა.<sup>263</sup>

სახელმწიფოს მხრიდან საერთოევროპულ ოჯახში შესვლის შესახებ სურვილის გამოსახატავად ევროპის კავშირის საბჭოს უნდა გადაეცეს განაცხადი გაწვევრიანების სურვილის თაობაზე (მაგ., საბჭოს პრეზიდენტ პანგალოსს 1994 წლის 1 აპრილს უნგრეთის განაცხადი იმდროინდელმა პრემიერ-მინისტრმა ბოროსმა, 1994 წლის 8 აპრილს კი პოლონეთის განაცხადი პრემიერ-მინისტრმა პავლაკმა გადასცა).<sup>264</sup>

განაცხადის მიღების შემდეგ ევროპის კავშირის საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას გაწვევრიანების პროცესის დაწყების შესახებ (მაგ., ევროპის კავშირის საბჭომ პოლონეთისა და უნგრეთის მიერ განაცხადების გაკეთების შემდეგ, 1994 წლის 18 აპრილს, მიიღო გადაწყვეტილება აღნიშნულ სახელმწიფოთა

<sup>258</sup> მაგ., თანამეგობრობის სამართლის უპირატესი იურიდიული ძალა შეიძლება გამოვლინდეს სამართალთან მიმართებით და სხვ.

<sup>259</sup> Art. 237 EGV, Art. 205 EAGV, Art. 98 EGKS. დღეისათვის აღნიშნული მუხლები აღარ არსებობს.

<sup>260</sup> Hemfeld, 216, Rn. 7.

<sup>261</sup> Pechstein in: Streinz (Hrsg.), Art. 49 EUV, 204, Rn. 5. Vedder in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 49 EUV, 15, Rn 25.

<sup>262</sup> იხ. EA 1970, D 350.

<sup>263</sup> Meng, 542, Rn. 87.

<sup>264</sup> Bull. EU 4, 1994, 1.3.18/1.3.19.

გაწვერიანების პროცესის დაწყების შესახებ<sup>265</sup>). შემდგომ ეტაპზე საბჭო მიმართავს კომისიას დასკვნის წარმოსადგენად.

გაწვერიანების კანდიდატის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი მდგომარეობის ანალიზის შემდეგ ევროპული კომისია ამზადებს თავის „წინასწარ დასკვნას“<sup>266</sup> მაგალითად შეიძლება მოყვანილ იქნეს დასკვნა ჩეხეთის განაცხადზე.<sup>267</sup> კომისიის აღნიშნულ დოკუმენტში აღწერილ იქნა ჩეხეთის რესპუბლიკისა და ევროკავშირის ურთიერთობა, ევროპული საბჭოს მიერ შეფასდა რესპუბლიკაში არსებული მდგომარეობა განსახლებული პოლიტიკური კრიტერიუმების კუთხით (დემოკრატია, სამართლებრივი, სახელმწიფო, ადამიანის უფლებები, უმცირესობათა დაცვა), ეკონომიკური კრიტერიუმების მიხედვით (საბაზრო ეკონომიკა, კონკურენტუნარიანობა), პირველადი და მეორადი სამართლის გადაღების უნარიანობა და ასევე, ზოგადად, შემდგომი განვითარების პერსპექტივები.

კომისია სხვადასხვა საინფორმაციო წყაროს მიერ მიწოდებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე თავის დასკვნაში იძლევა რეკომენდაციას გაწვერიანების მოლაპარაკებათა დასაწყებად.<sup>268</sup>

ევროპის კავშირის საბჭო, კომისიის მიერ წინასწარი დასკვნის გაკეთების შემდეგ გადაწყვეტილებას იღებს მოლაპარაკებების დაწყებაზე, რითაც გაწვერიანების პროცესი სრულიად ახალ, ე.წ. მოლაპარაკებათა, ფაზაში გადადის.

ევროპის კავშირი მოლაპარაკებებს იმ შემთხვევაში დაიწყებს, თუ წევრობისათვის აუცილებელი პოლიტიკური წინაპირობები გაწვერიანების მსურველი სახელმწიფოს მიერ უკვე შესრულებულია.<sup>269</sup>

## 2. მოლაპარაკებათა ფაზა

ევროპის კავშირში გაწვერიანების პროცესის მოლაპარაკებათა ეტაპი უკვე ჩამოყალიბებული პრაქტიკის მეშვეობით რეგულირდება.

დიდ ბრიტანეთთან გაწვერიანების მოლაპარაკებათა დაწყებამდე წევრი სახელმწიფოები საბჭოში შეთანხმდნენ, რომ მოლაპარაკებებს სწორედ ისინი გამართავდნენ კომისიის მონაწილეობით. რაც, მათი აზრით, ამავედროულად წევრ სახელმწიფოთა შორის კოორდინაციას გააუმჯობესებდა.<sup>270</sup> თუმცა აღნიშნული პროცესი არაეფექტური გამოდგა. (1961-1963 წლებში დიდ ბრიტანეთთან გამართული მოლაპარაკებები ჩაიშალა).

1970 წლის 9 ივნისს საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც, მოლაპარაკებები კომისიასთან ერთად შემუშავებული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად მას უნდა ეწარმოებინა.<sup>271</sup> საბჭოს ასევე კომისიისათვის

<sup>265</sup> Bull. EU 4, 1994, 1.3.18/1.3.19.

<sup>266</sup> *Hernfeld*, 217, Rn 7.

<sup>267</sup> Bull. EU Beilage 14/97, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union.

<sup>268</sup> *ib.* Bull. EU beilage 12/97, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Litauens auf beitrtritt zur Europäischen Union, 84.

<sup>269</sup> *Lippert*, in: *Europa von A bis Z*, 122.

<sup>270</sup> *Meng*, 544, Rn. 94.

<sup>271</sup> *ib.* *Beschl. v. 9.6.1970, EA 1970, Folge 3/1970 Z 143.*

მოლაპარაკებათა წარმართვის უფლებამოსილების მინიჭება შეეძლო.<sup>272</sup> ამგვარი წესით ჩაიარა მოლაპარაკებებმა დიდ ბრიტანეთთან, ირლანდიასთან, დანიასთან, ნორვეგიასთან (1970-1972), საბერძნეთთან (1976-1979), ესპანეთსა და პორტუგალიასთან (1978/79-1985).

1995 წელს, კავშირის გაფართოებისას, რომელიც, ტრადიციის მიხედვით, წინა პროცესის ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულებასთან ადაპტაცია იყო,<sup>273</sup> მოლაპარაკებები მინისტრების დონეზე გაიმართა წევრ და გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოთა სამთავრობო კონფერენციებზე, საბჭოს თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით. აქედან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ მოლაპარაკებებზე, სადაც ფაქტობრივად ხელშეკრულების ტექსტი თანხმდება, ევროპის კავშირზე მეტ გავლენას, პირველ რიგში, მაინც წევრი სახელმწიფოები ახდენენ და, შესაბამისად, მათი ეროვნული ინტერესებიც სათანადო დონეზეა წარმოჩენილი.

მოლაპარაკებათა პროცესში მუშავდება ხელშეკრულების ტექსტი, ახალი წევრის მიღების პირობები, სახელშეკრულებო ცვლილებები; თანხმდება გარდამავალი დებულებები გარკვეული პერიოდით ახალი წევრებისათვის. 2004 წელს კავშირში შესული 10 სახელმწიფოსათვის შემუშავდა დაახლოებით 300-მდე გარდამავალი დებულება, რომელთა მოქმედების ვადაც 11 წლით განისაზღვრა.<sup>274</sup>

ყველა სადავო დეტალზე შეთანხმების მიღწევის შემდეგ სრულდება მოლაპარაკებათა ფაზა, რაც ამავდროულად გაწევრიანების პროცესის შემდგომ ეტაპზე გადასვლისათვის აუცილებელი წინაპირობაა.

### 3. ბოლო ფაზა

#### ა) გადაწყვეტილება ევროპის კავშირის მხრიდან

მოლაპარაკებათა დასრულების შემდეგ კომისია აკეთებს დასკვნას, თუშეცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ აქტს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია.<sup>275</sup> გამომდინარე აქედან, კომისიის აზრის გათვალისწინება მხოლოდ საბჭოს ნება-სურვილსა და კომისიის პოლიტიკურ ძალაზე იქნება დამოკიდებული.

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის თანახმად, საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე აუცილებელია ევროპული პარლამენტის მიერ ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით მიღებული თანხმობა. ამ დანაწესის მეშვეობით, ევროპის კავშირის მოქალაქეების მიერ არჩეული ორგანო უშუალოდ მონაწილეობს და გავლენას ახდენს გაწევრიანების პროცესზე. ევროპული პარლამენტის თანხმობის აუცილებლობიდან გამომდინარე, მას კომისიაზე უფრო მეტად შეუძლია ევროპის კავშირის ინტერესების გატანა.<sup>276</sup> პარლამენტის თანხმობა საკმაოდ მცირე

<sup>272</sup> Vedder, 16 Rn. 30.

<sup>273</sup> Meng, 544, Rn. 96.

<sup>274</sup> Lippert, 125.

<sup>275</sup> იხ. Pechstein, 205, Rn. 8.

<sup>276</sup> Vedder, 16, Rn. 33. ევროპული კომისია და ევროპული პარლამენტი საერთოევროპული ინტერესების მატარებელი ორგანოებია. ისინი, ევროპის კავშირის საბჭოსაგან განსხვავებით, წევრი სახელმწიფოებისაგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ.

მოცულობის აქტია, რომლითაც იგი ეთანხმება განმცხადებელი სახელმწიფოს ევროპის კავშირში მიღებას. მასში, კომისიის დასკვნისაგან განსხვავებით, მოცემული არ არის გაწვევრიანების მსურველ სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი მდგომარეობის ანალიზი, იგი შესაბამის სახელმწიფოსთან დაკავშირებით კომისიის დასკვნასა და ევროპული პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტების მოხსენებებზე მიუთითებს.<sup>277</sup>

ევროპული პარლამენტიდან თანხმობის მიღების შემთხვევაში, ევროპის კავშირის საბჭოს შეუძლია, ერთხმად მიიღოს დადებითი ან უარყოფითი გადაწყვეტილება. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ აქტის საფუძველზეც და მთელი უკვე განხილული პროცესის დადებითად გაკლის შემდეგაც, გაწვევრიანების კანდიდატს არ უნდებია კავშირში მიღების მოთხოვნის რაიმე სახის უფლება, ვინაიდან გაწვევრიანების ხელშეკრულების მხარედ არა ევროპის კავშირი, არამედ წევრი სახელმწიფოები გვევლინებიან. მათ კი, თავის მხრივ, ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით, გაწვევრიანების მსურველ სახელმწიფოებთან მხოლოდ მაშინ შეუძლიათ დადონ გაწვევრიანების შეთანხმება, როდესაც ევროპული კომისიის დასკვნისა და ევროპული პარლამენტის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის თანხმობის შემდეგ ევროკავშირის საბჭო ერთხმად მიიღებს გადაწყვეტილებას. გამომდინარე აქედან, ნათელია, რომ ევროპულ ორგანოთა და, შესაბამისად, საერთოევროპულ ინტერესთა გავლენა ახალი წევრის მიღების პროცედურაზე საკმაოდ ძლიერია.

*ბ) გაწვევრიანების შეთანხმება წევრ სახელმწიფოებსა და გაწვევრიანების მსურველ სახელმწიფოს შორის*

საბჭოს მხრიდან დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და გაწვევრიანების მსურველ სახელმწიფოს შორის იდება გაწვევრიანების შეთანხმება, რომლითაც კანდიდატი სახელმწიფოს მიღების პირობები და ხელშეკრულებათა<sup>278</sup> მისადაგება რეგულირდება.<sup>279</sup> ცვლილებები, რომლებიც ხელშეკრულებებში შედის, ძირითადად ინსტიტუციურ დებულებებს უკავშირდება (ახალმიღებულ წევრთა წარმოდგენა ორგანოებში და ა.შ); ცვლილებების შეტანა, როგორც წესი, ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლით განსაზღვრული წესის მიხედვითაა შესაძლებელი, ხოლო მაშინ, როდესაც ხელშეკრულებები მისადაგებას გაწვევრიანებისაგან გამოწვეულ შეცვლილ გარემოებებთან საჭიროებენ, „49-ე მუხლი 48-ე მუხლთან მიმართებით მოქმედებს როგორც *ეს სპეციალის*“.<sup>280</sup>

გაწვევრიანების შეთანხმების სტრუქტურა, მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტულად არსად რეგულირდება, პრაქტიკაში მაინც ერთგვარად ჩამოყალიბდა.

<sup>277</sup> იხ. ABI 94/C 241/03, Legislative Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 4. Mai 1994 zu dem Antrag der Republik Österreich, Mitglied der Europäischen Union zu werden.

<sup>278</sup> იგულისხმება ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, ევროპისა და ევროპის ატომური თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები.

<sup>279</sup> იხ. Art. 49 Abs. 2 EUV.

<sup>280</sup> *Cremmer*, 321, Rn. 4, *Pechstein*, 206, Rn. 10.

მაგალითისათვის შეიძლება განხილულ იქნეს ავსტრიის გაწვევრიანების შეთანხმება.<sup>281</sup> აღნიშნული 702-გვერდიანი აქტი 3 ნაწილისაგან შედგება, ესენია: 1. გაწვევრიანების ხელშეკრულება, 2. გაწვევრიანების აქტი, 3. დასკვნითი აქტი.

გაწვევრიანების ხელშეკრულების მიხედვით განისაზღვრა ხელშეკრულების მხარეები, რატიფიცირების ვადის დასასრული<sup>282</sup> და გაწვევრიანების თარიღი<sup>283</sup>; დეპოზიტორ სახელმწიფოდ დასახელდა იტალია.

გაწვევრიანების პირობები, ხელშეკრულებათა ცვლილებები გათვალისწინებული იყო თანდართულ გაწვევრიანების აქტში, რომელიც 176 მუხლის, 19 დანართისა და 10 პროტოკოლისაგან შედგებოდა. დასკვნითი აქტი ხელშეკრულების შემადგენელ ნაწილთა ჩამონათვალსა და მხარეთა განცხადებებს შეიცავდა.

გაწვევრიანების ხელშეკრულება ძალაში შედის მასში მითითებულ დღეს ყოველ ხელმოწერ სახელმწიფოში, საკუთარი კონსტიტუციით გათვალისწინებული წესით რატიფიცირების მოწოდების იტალიის მთავრობაში წარდგენის შემდგომ.<sup>284</sup>

გაწვევრიანების პროცესის ანალიზისას იქმნება შთაბეჭდილება, რომ კავშირის ორგანოები წვევებზე, გაწვევრიანება მოხდება თუ არა, ხოლო წვერი სახელმწიფოები კანდიდატებთან ხელშეკრულების საშუალებით განსაზღვრავენ, თუ როგორ არის შესაძლებელი გაწვევრიანების განხორციელება.<sup>285</sup> თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს საკითხები დაყოფას არ ექვემდებარება და ორივე ერთიანი, კომპლექსური პროცესის თანაბარი და განუყოფელი კომპონენტია.

### ევროპის კავშირში გაწვევრიანების შედეგები

გაწვევრიანების პროცესში ევროპის კავშირი, მისი წევრი სახელმწიფოები და გაწვევრიანების მსურველი სახელმწიფო მონაწილეობს. პოლიტიური გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, გაწვევრიანებას გარკვეული შედეგები ყოველი სუბიექტისათვის მოაქვს.

აღმოსავლეთით გაფართოების შემდეგ იმატა ერთიანი ევროპული ოჯახის წევრთა რაოდენობამ. ოფიციალურ სამუშაო ენათა რიცხვი 11-დან 22-მდე გაიზარდა,<sup>286</sup> რაც, კავშირის ორგანოებში ახალ წევრ სახელმწიფოთა წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად განხორციელებულ რეფორმებთან ერთად, დამატებითი ხარჯების გამომწვევ ფაქტორად იქცა. გაფართოების შედეგად ევროპის კავშირის მემკვიდრეობადაა მიჩნეული, აგრეთვე, უნგრეთისა და სლოვაკეთის საზღვართან დაკავშირებული კონფლიქტები, უმცირესობათა პრობლემები ბალტიის ქვეყნებში, კვიპროსის დაყოფა ბერძნულ და თურქულ ნაწილებად.<sup>287</sup> უნდა აღინიშნოს,

<sup>281</sup> EuZW Heft 10/1994, Der Beitrittsvertrag Österreichs zur Europäischen Union vom 12.04.1994, 309-310 .

<sup>282</sup> 31.12.1994.

<sup>283</sup> 01.01.1995.

<sup>284</sup> Geiger, 140.

<sup>285</sup> Geiger, 139.

<sup>286</sup> ბერძნული, გერმანული, დანიური, ესპანური, ესტონური, ინგლისური, იტალიური, ლატვიური, ლიტვიური, მალტური, ნიდერლანდური, პოლონური, პორტუგალიური, სლოვაკური, სლოვენური, უნგრული, ფინური, ფრანგული, შვედური, ჩეხური, ბულგარული, რუმინული.

<sup>287</sup> Pfetsch, 350.

რომ ახალი წევრების მიღებას ევროპის კავშირისათვის, გაწეული ხარჯებისა და ინსტიტუციურ რეფორმებთან დაკავშირებული გარკვეული სირთულეების მიუხედავად, დადებითი მხარეებიც აქვს. მაგალითად, 2004 წლის 1 მაისს ევროპის კავშირის წევრთა რიცხვს ათი სახელმწიფო შეემატა, რის შედეგადაც მოსახლეობის რიცხვი 28 %-ით, ტერიტორია კი 23 %-ით გაიზარდა,<sup>288</sup> რაც მისი საგარეო პოლიტიკური წონის ზრდის უმნიშვნელოვანეს კატალიზატორად შეიძლება იქნეს მიჩნეული. გაფართოვდა თანამეგობრობის სამართლის მოქმედების არეალიც, თუმცა გარკვეული სირთულეები მის გამოყენებასთან დაკავშირებით ახალ წევრ სახელმწიფოებში არ უნდა გამოირიცხოს.

ევროპის კავშირში გაწევრიანების შედეგად ახალი წევრი სახელმწიფო უერთდება თანამეგობრობათა მიერ დადებულ ყველა ხელშეკრულებას, ზღუდავს თავის სუვერენულ უფლებათა ნაწილს კავშირის სასარგებლოდ, მის ტერიტორიაზე მოქმედებს იწყებს უშუალოდ მოქმედი და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე თანამეგობრობის სამართალი. წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეები ავტომატურად ხდებიან კავშირის მოქალაქეები, რის შედეგადაც ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოში საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით უნდა ევროპული პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში აქტიური და პასიური საარჩევნო ხმის უფლება,<sup>289</sup> აქვთ ევროპის კავშირის ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილებისა და დასახლების უფლება,<sup>290</sup> მესამე სახელმწიფოებში შეუძლიათ ისარგებლონ ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს დიპლომატიური წარმომადგენლობის დაცვით ისევე, როგორც საკუთარით.<sup>291</sup> ზოგადად მიჩნეულია, რომ აღმოსავლეთით გაფართოება, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ძველ წევრებთან შედარებით ახლებსათვის უფრო ხელსაყრელი იყო.<sup>292</sup> მაგალითად, გერმანიაში მოსახლეობის 62%-ის აზრით, გაფართოება მათი სახელმწიფოსათვის ფინანსურ რისკთან იქნებოდა დაკავშირებული, ამავდროულად, 60% თვლიდა, რომ იმატებდა უმუშევრობა და 57%-ის აზრით, გაფართოება ხელფასების შემცირებას გამოიწვევდა. ნეგატიური ასპექტების გარდა, მოსახლეობის 94% გაფართოების მომავალ უმნიშვნელოვანეს შედეგად მშვიდობის უზრუნველყოფას ასახელებდა.<sup>293</sup> აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ძველმა წევრმა სახელმწიფოებმა გაითავისეს დასავლეთსა და აღმოსავლეთ ევროპას შორის არსებული ბარიერის გადალახვის აუცილებლობა და ახალი წევრების მიღებისას ევროპაში მშვიდობისა და ეკონომიკური კეთილდღეობის განსამტკიცებლად გარკვეული რისკის შემცველი თამამი გადაწყვეტილება მიიღეს.

## დასკვნა

<sup>288</sup> Pfetsch, 347.

<sup>289</sup> Art. 19 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EGV.

<sup>290</sup> Art. 18 S.1 EGV.

<sup>291</sup> Art. 20 EGV.

<sup>292</sup> Breuss, EU Erweiterung: Europas grosse Chance, Forschungsinstitut für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität (Wifo) Wien, 12. September 2000.

<sup>293</sup> იხ. Umfrage Perspektive - Deutschland: Deutliche Skepsis gegenüber EU-Erweiterung, Eine Initiative von Mc Kinsey, Stern, ZDF und AOL.

საერთოევროპულ ოჯახში სრულფასოვანი წევრობის პოლიტიკურ ნებას დღეისათვის ბევრი სახელმწიფო გამოხატავს, თუმცა ნებისმიერის სურვილი სამართლებრივად ნამდვილი მხოლოდ ევროპის კავშირის საბჭოში გაწევრიანების შესახებ განაცხადის გაკეთების შემდეგ ხდება.

ევროპის კავშირი, ყოველი ევროპული სახელმწიფოსადმი გახსნილობის მიუხედავად, მასში გაწევრიანების მსურველებს კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სახით საკმაოდ სერიოზულ მოთხოვნებს უყენებს, რომელთა შესრულების კონტროლი, ძირითადად ევროკომისიის მიერ ხორციელდება.

ევროპის კავშირში გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებს, წინაპირობათა დაკმაყოფილების გარდა, საკმაოდ ხანგრძლივი და რთული სტრუქტურის მქონე პროცესის გავლა უწევთ. კომისიის წინასწარი დასკვნა, საბჭოს გადაწყვეტილება მოლაპარაკებათა დაწყების შესახებ, მათი წარმატებით დასრულება, კომისიის დასკვნა, პარლამენტის მიერ ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით მიღებული თანხმობა, საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილება, შეთანხმების დადება წევრ სახელმწიფოებსა და გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებს შორის და მისი რატიფიცირება გაწევრიანების პროცესის შემადგენელი ნაწილებია.

გაწევრიანების შესახებ შეთანხმების მხარეები გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფო და ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნებია. ევროკავშირის საბჭოს, ევროპულ პარლამენტსა და ევროპულ კომისიას კი, გაწევრიანების პროცესში მათი აქტიური მონაწილეობის მიუხედავად, წევრ და გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოთა შორის შეთანხმების მიღებასა და შემდგომში მის რატიფიცირებაზე გავლენის მოსახდენად სამართლებრივი ბერკეტები აღარ გააჩნიათ. აქედან გამომდინარე, ერთი მხრივ, საკვებით სამართლიანად იქმნება შთაბეჭდილება, რომ გაწევრიანების პროცესში წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული ინტერესები საერთოევროპულზე მაღლა დგას, თუმცა, მეორე მხრივ, შეიძლება ითქვას კიდევ, რომ აღმოსავლეთით გაფართოებამ სრულიად საპირისპირო დაამტკიცა.<sup>294</sup>

საქართველოში, როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპის კავშირში გაწევრიანების ცალსახა პოლიტიკური სურვილი არსებობს. გაწევრიანების პროცესის დასაწყებად კი აუცილებელია პოლიტიკური ნების სამართლებრივი დადასტურება ევროპის კავშირის საბჭოში გაწევრიანების სურვილის შესახებ განაცხადის წარდგენის გზით.

საქართველო, როგორც ევროსაბჭოს წევრი, ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმს ცალსახად აკმაყოფილებს, რაც სამართლებრივად იმის თქმის საშუალებას იძლევა, რომ განაცხადს ევროკავშირის საბჭო მიიღებს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან ამ გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ მაშინ იქნება მიზანშეწონილი, როდესაც პოლიტიკური წინაპირობები ერთმნიშვნელოვნად დაკმაყოფილდება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ ევროპული კომისია უარყოფით წინასწარ დასკვნას გააკეთებს, საბჭოს მიერ მოლაპარაკებათა დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება და მთელი შემდგომი პროცესის მიმდინარეობის წარმოდგენა რეალობას ყოველმხრივ დაშორდება.

<sup>294</sup> იხ. ევროპის კავშირში გაწევრიანების შედეგები.

კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს მიერ განსაზღვრული ყოველი კრიტერიუმის დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც კი არცერთ სახელმწიფოს ევროპის კავშირში მიღების მოთხოვნის რაიმე სამართლებრივი უფლება არ უნდა ჰქონდეს. ამისათვის ევროპული კომისიის, პარლამენტისა და საბჭოს მხრიდან დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ კავშირის წევრებსა და გაწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებს შორის დადებული შეთანხმების ძალაში შესვლა აუცილებელია. აღნიშნული გარემოება გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფოს მიერ, საერთოევროპულ მოსაზრებათა გარდა, ცხადყოფს ოცდახუთივე წევრის ეროვნულ ინტერესთა გათვალისწინების საჭიროებას. გამომდინარე აქედან, წევრ სახელმწიფოებთან აქტიური თანამშრომლობა, მათთვის გაფართოების დადებითი მხარეების წარმოჩენა, კეთილგანწყობის მოპოვება ნებისმიერი გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფოსათვის უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს.

უკვე გაწევრიანებულ სახელმწიფოთა პრაქტიკის საფუძველზე საქართველოსთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური ნება კონსტიტუციურ დონეზე გამოვლენასაც საჭიროებს, რასაც სჭირდება კონსტიტუციური კანონის მიღება<sup>295</sup>. იგი სხვადასხვაგვარად შეიძლება იქნას ჩამოყალიბებული : „საქართველოს პარლამენტს სრული შემადგენლობის ორი მესამედით შეუძლია, სუვერენულ უფლებათა ნაწილი გადასცეს ევროპის კავშირს“, ან „საქართველოს პარლამენტს სრული შემადგენლობის ორი მესამედით ევროპის კავშირის სასარგებლოდ შეუძლია სუვერენიტეტის შეზღუდვა“. ამგვარი სახის კონსტიტუციური კანონის მიღებით, შეიძლება ითქვას, საქართველო თავად ევროკავშირსა და ასევე წევრ სახელმწიფოებს ნათლად აჩვენებს თავის თანხმობას შესაძლო გაწევრიანების შედეგებზე, რაც ევროკავშირში ინტეგრაციისაკენ მიმავალ გზაზე გარკვეული წარმატების განმაპირობებელ ფაქტორადაც შეიძლება იქცეს.

---

<sup>295</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 164-ე მუხლის თანახმად, კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.