



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

ევროკავშირის პოლიტიკა: მიმდინარე საკითხები

სერიიდან „ევროინტეგრაცია“



ევროკომისიის განათლების, აუდიოვიზუალური და კულტურის
აღმასრულებელი სააგენტოს ერაზმუსის, ჟან მონეს, სასწავლო
პროგრამის მხარდაჭერით

თბილისი, 2007

რედაქტორი: კახა გოგოლაშვილი
სერგი კაპანაძე

გამოცემაზე მუშაობდნენ: ვასილ ჭყოიძე
ეკა აკობია
დავით ჭოჭუა
არჩილ გეგეშიძე
სერგი კაპანაძე
კახა გოგოლაშვილი
გიორგი რობაქიძე

კორექტორი: თამარ ხუჯაძე

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

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

© საქართველოს სტრატეგისა და საერთაშორისო
ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2007 წელი



საპარტოვოს სტრატეგია და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

POLITICS OF THE EUROPEAN UNION: CONTEMPORARY ISSUES

“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

Tbilisi, 2007

Editors: Kakha Gogolashvili
Sergi Kapanadze

Authors: Vasil Chkoidze
Eka Akobia
David Chochua
Archil Gegeshidze
Sergi Kapanadze
Kakha Gogolashvili
Giorgi Robakidze

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 © 2007 Georgian Foundation for Strategic and International Studies

ავტორების შესახებ

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

ეკა აკობია არის საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს პოლიტიკური დეპარტამენტის პოლიტიკის დაგეგმვის სამმართველოს მრჩეველი და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის მოწვეული ლექტორი

დავით ჭოჭუა არის საქართველოს ატლანტიკური საბჭოს მდივანი და საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის პროექტის ოფიცერი

არჩილ გეგეშიძე არის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის უფროსი მეცნიერ-თანამშრომელი

სერგი კაპანაძე არის საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს საერთაშორისო ორგანიზაციების დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის ასისტენტ-პროფესორი

კახა გოგოლაშვილი არის სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის ევროპული კვლევების ცენტრის დირექტორი და ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის დირექტორი

გიორგი რობაქიძე არის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის, ევროკავშირის სამმართველოს უფროსი

About the Authors

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

Eka Akobia is a counselor, Division of Policy Planning, Political Department, Ministry of Foreign Affairs of Georgia and a visiting lecturer at the Tbilisi State University, Department of International Relations

David Chochua is the Secretary of the Atlantic Council of Georgia and a project officer at the Georgian Foundation for Strategic and International Studies

Archil Gegeshidze is a senior fellow at Georgian Foundation for Strategic and International Studies

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)

Sergi Kapanadze is a deputy head of the Department of International Organizations at the Ministry of Foreign Affairs of Georgia and assistant professor at the Tbilisi State University, Department of International Relations

Giorgi Robakidze is head of division of the European Union, Department of European Integration, Ministry of Foreign Affairs of Georgia

ს ა რ ჩ ე ვ ი

წინასიტყვაობა

<i>კახა გოგოლაშვილი</i> <i>სერგი კაპანაძე</i>	9
თავი I: ევროპის კონსტიტუცია და მიმდინარე დებატები <i>ვასილ ჭყონიძე</i>	13
თავი II: ევროკავშირის უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა: გამოწვევები და პერსპექტივები <i>ეკა აკობია</i>	33
თავი III: ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი და მოსალოდნელი ცვლილებები საგარეო პოლიტიკაში <i>დავით ჭოჭუა</i>	49
თავი IV: საქართველოს სატრანზიტო პოტენციალი ევროკავშირის ენერჯეტიკული უსაფრთხოების კონტექსტში <i>არჩილ გეგეშიძე</i>	67
თავი V: შავი ზღვის ადგილი ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის აღმოსავლეთ მიმართულებაში <i>კახა გოგოლაშვილი</i>	82
თავი VI: ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის საჭირო კრიტერიუმები <i>სერგი კაპანაძე</i>	99
თავი VII: ევროკავშირის “აბსორბციის შესაძლებლობა” <i>სერგი კაპანაძე</i>	116
თავი VIII: თურქეთის ძნელი გზა ევროკავშირისაკენ <i>ვასილ ჭყონიძე</i>	141
თავი IX: ევროპული პოლიტიკის კოორდინირების არსებული მოდელები <i>სერგი კაპანაძე</i>	163
თავი X: მარეგულირებელ ჩარჩოსთან დაახლოება – ვაჭრობისა და ინვესტიციების წახალისების მნიშვნელოვანი ფაქტორი <i>კახა გოგოლაშვილი</i>	181
თავი XI: ევროკავშირის სავალუტო ზონა: გაფართოების პერსპექტივები და პრობლემები <i>ვიტორგი რობაქიძე</i>	193

Contents

Foreword	
<i>Kakha Gogolashvili</i>	
<i>Sergi Kapanadze</i>	9
Chapter I: Constitution for Europe and Ongoing Debates	
<i>Vasil Chkoidze</i>	13
Chapter II: European Security and Defense Policy: Challenges and Prospects	
<i>Eka Akobia</i>	33
Chapter III: Office of the Minister of Foreign Affairs and the Expected Changes in the EU's Foreign Policy	
<i>David Chochua</i>	49
Chapter IV: Georgia's Transit Capacity in the Context of the EU's Energy Security	
<i>Archil Gegeshidze</i>	67
Chapter V: Black Sea in the EU Neighbourhood Policy Eastern Dimension	
<i>Kakha Gogolashvili</i>	82
Chapter VI: EU Membership Criteria	
<i>Sergi Kapanadze</i>	99
Chapter VII: Absorbtion Capacity of the EU	
<i>Sergi Kapanadze</i>	116
Chapter VIII: Turkey's Difficult Road to the EU	
<i>Vasil Chkoidze</i>	141
Chapter IX: Existing Models of European Policy Coordination	
<i>Sergi Kapanadze</i>	163
Chapter X: Approximation with the EU Regulatory Framework as an Important Factor for Facilitating Trade and Investment	
<i>Kakha Gogolashvili</i>	181
Chapter XI: Monetary Union of the EU: Problems and Prospects of the Enlargment	
<i>Giorgi Robakidze</i>	193

წინასიტყვაობა

ევროპული ინტეგრაციის თანამედროვე გაგება, პირველ რიგში, თვით ევროკავშირის კონსოლიდაციას და ამ გაერთიანებასთან სხვა ევროპული სახელმწიფოების დაახლოებას გულისხმობს. გარდა ამისა, ევროპული ინტეგრაცია შეიძლება განხილული იქნას, როგორც ევროკავშირში უკვე არსებული დამახლოვებელი პროცესების კიდევ უფრო გაღრმავება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, გაფართოება და გაღრმავება არის ევროპული ინტეგრაციის ორი მხარე. რა მიმართულებით ვითარდება ეს პროცესები, რა მიზნებს ემსახურება, რა სახეცვლილებებს ატარებს და რა წარმოადგენს მის მამოძრავებელ ძალას? სწორედ ამ კითხვებს სცემს ეს კრებული პასუხს.

ევროკავშირის კონსტიტუციის მიღება, როგორც ბევრი ექსპერტი თვლის, პრაქტიკულად ევროპული გაერთიანების ფედერალიზაციისკენ მიმართული მცდელობაა, რომლის შედეგად კიდევ უფრო უნდა გაძლიერდეს სუპრანაციონული ინსტიტუტების კომპეტენცია და მოხდეს ევროკავშირში არსებული პოლიტიკური მიმართულებების კონსოლიდაცია და ინტეგრაცია. ევროკავშირის კონსტიტუციას ბევრი ახალი ცვლილება შეაქვს გაერთიანების ცხოვრებაში, მათ შორის ევროპის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი. ამ პოსტის შემოღება ბევრი ევროსკეპტიკოსისთვის ქვეყნის სუვერენიტეტზე მიტანილ იერიშს წარმოადგენს, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ, თუ რა ფორმებში და რა კონტექსტში განიხილება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის დღეს არსებული თანამდებობის გადაკეთება ევროპის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტად და რა შედეგები შეიძლება მოჰყვეს ამ ნაბიჯს.

აღსანიშნავია, რომ, ზოგადად, ევროპის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ინტეგრაცია, კონკრეტულად კი, ერთიანი თავდაცვის და უსაფრთხოების პოლიტიკის კონსოლიდაცია და ერთიანი თავდაცვის პოლიტიკის შემუშავება ერთ-ერთ ყველაზე მტკივნეულ თემას და მუდმივი განხილვის საგანს წარმოადგენს ევროკავშირის ინსტიტუტების და წევრი სახელმწიფოებისთვის. საქართველოს გადმოსახედიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ერთიანი თავდაცვის და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში მიმდინარე სხვადასხვა ტიპის ოპერაციები, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს საგარეო პოლიტიკის

ერთ-ერთ პრიორიტეტს კონფლიქტურ ზონებში არსებული სამშვიდობო კონტინგენტის ინტერნაციონალიზაცია და მისი ევროპელი სამშვიდობოებით ჩანაცვლება წარმოადგენს.

ევროკავშირში მიმდინარე დებატების ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საგანი უკანასკნელი წლების განმავლობაში არის დავა თურქეთის გაწევრიანების ავ-კარგიანობის შესახებ. ამ საკითხს არა მარტო ტექნიკური, ან პოლიტიკური, არამედ მსოფლმხედველური და იდეოლოგიური მნიშვნელობაც აქვს. ამ პროცესის განვითარება გვაჩვენებს, თუ რამდენად შესაძლებელია სხვადასხვა საკმაოდ სერიოზული, მათ შორის, ცივილიზაციური, ბარიერების გადალახვა პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის გზაზე. თურქეთის გაწევრიანების საკითხი ძალზედ მნიშვნელოვანია საქართველოსთვისაც, რადგან მასზე, ზოგიერთი ექსპერტის მოსაზრების თანახმად, პირდაპირ არის დამოკიდებული ევროკავშირში საქართველოს გაწევრიანების ბედი.

თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხი პირდაპირ კავშირშია ევროკავშირში მიმდინარე ალბათ ყველაზე პოპულარულ დებატებთან ევროკავშირის “აბსორბციის შესაძლებლობის” შესახებ. ევროკავშირის ინსტიტუტები, წევრი სახელმწიფოების ლიდერები და დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტები უკვე რამდენიმე წელია აწარმოებენ დებატებს იმაზე, თუ რამდენად აქვს ევროკავშირს ახალი წევრების მიღების ინსტიტუციური, ფინანსური და ფიზიკური შესაძლებლობა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, “აბსორბციის შესაძლებლობის” შესახებ მიმდინარე დებატების ბედი განსაზღვრავს ევროკავშირის მომავალი გაფართოებების და, ზოგადად, გაფართოების მომავლის ბედს.

მიუხედავად იმისა, თუ რა შედეგით დასრულდება ეს დებატები, ჩვენთვის მნიშვნელოვანია, ვიცოდეთ, თუ როგორ ხდება ამა თუ იმ ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანება, რა პროცედურები უნდა გაიაროს ევროპული მისწრაფებების მქონე ქვეყანამ და რა კრიტერიუმები უნდა დააკმაყოფილოს. განსაკუთრებით აქტუალურია ეს საკითხი იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების ფორმალური კრიტერიუმების და პროცედურების გარდა არსებობს სხვა, არაფორმალური კრიტერიუმებიც. ეს კრებული ცდილობს, რომ მკითხველს ორივე მათგანი გააცნოს.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე მდგომ ქვეყნებს და საქართველოს მსგავს, ევროპული მისწრაფებების მქონე სახელმწიფოებს აქვთ

ერთი დიდი მსგავსება – ისინი ორთავე ცდილობენ შეითავსონ ევროპული კანონმდებლობა და დაუახლოვდნენ ევროკავშირის მოთხოვნებს, იქნება ეს რეგულაციური ჩარჩოს, თუ ზოგადად, საკანონმდებლო ბაზის დაახლოების საკითხები. ამ კუთხით უაღრესად მნიშვნელოვანია ქვეყნის შიგნით არსებული მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების მუშაობა და ფუნქციონირების წესი. ჩვენ ცალკე განვიხილავთ ასპირანტი ქვეყნების ევროპული პოლიტიკის მაკოორდინირებელ ინსტიტუციურ არქიტექტურას და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მაგალითების განხილვით, შევეცდებით წარმოვადგინოთ რეკომენდაციები ჩვენი ქვეყნის შიგნით არსებული მოდელის გაუმჯობესებისათვის. ეს საკითხი მით უფრო მნიშვნელოვანია დღეისათვის ვინაიდან საქართველო არის ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილი და ასრულებს “სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას”. ამ გეგმის შესრულება კი მოითხოვს როგორც საგარეო პოლიტიკის ასპარეზზე დიდი ძალისხმევის გაღებას, ისე ქვეყნის შიგნით მოქმედი ინსტიტუტების მობილიზებას.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკამ ევროკავშირის მეზობელ სახელმწიფოებთან ურთიერთობები ერთიანი ჩარჩოს ფარგლებში მოაქცია. ამავე დროს რეგიონალური გასხვავებები მიგვანიშნებენ ამ პოლიტიკის მიღმა სხვა უფრო კონკრეტული პროგრამებისა და პროექტების განხორციელებისას სპეციფიკური მიდგომების დანერგვის აუცილებლობაზე. ამ თვალსაზრისით ძალზე საინტერესოა ევროკავშირის ახალი ინიციატივები შავი ზღვის რეგიონალურ თანამშრომლობასთან მიმართებაში. არ არის გამორიცხული, რომ ამ მიმართულებით სერიოზულმა დაინტერესებამ ევროპული ინტეგრაციის ახალ, მძლავრ განზომილებას ჩაუყაროს საფუძველი.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ევროკავშირის მომავლით დაინტერესებული მკითხველისთვის ევროპის ეკონომიკური ინტეგრაციის მომავლის და სავალუტო კავშირის ფუნქციონირების საკითხი, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირის წევრობის მსურველი ქვეყნებისთვის სავალდებულოა სავალუტო კავშირში გაწევრიანება და ევროზონისთვის მიერთება. ანალოგიურად, საინტერესოა ევროკავშირის ენერგეტიკული უსაფრთხოების პრობლემა და წვერი სახელმწიფოების თანამშრომლობა ამ სფეროში მეზობელ ქვეყნებთან, მათ შორის, სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებთან და რუსეთის ფედერაციასთან. ენერგეტიკული უსაფრთხოების საკითხი ალბათ კიდევ დიდი

ხანი დარჩება ევროკავშირის დღის წესრიგში, იმის გათვალისწინებით, რომ სულ უფრო იზრდება კავშირის დამოკიდებულება ენერჯის მიწოდების რამდენიმე წყაროზე, მიუხედავად მცდელობებისა მოხდეს ენერჯო რესურსების მიწოდების დივერსიფიკაცია.

ეს კრებული წარმოადგენს მორიგ ნაშრომს ევროკავშირისათვის მიძღვნილი სერიიდან “ევროინტეგრაცია”. ამავე სერიის წინა ნაშრომში “ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა” ჩვენ შევეცადეთ ზოგადად მიმოგვეხილა ევროკავშირის ინსტიტუციური მოწყობა, ძირითადი პოლიტიკური მიმართულებები და საქართველოსა და ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორცაა გაფართოება და ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა. ეს ნაშრომი თავისი არსის აღწერილობითი ხასიათის იყო ვინაიდან მიზნად ისახავდა მკითხველისთვის ევროკავშირის გაცნობას. ამ ნაშრომში ჩვენ ვცდილობთ ერთი ნაბიჯით წინ წაწევას და თანამედროვე ევროკავშირის დღისწესრიგში არსებული ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხების თაობაზე აკადემიური და უფრო სიღრმისეული ანალიზის მოწოდებას. იმედს ვიტოვებთ, რომ მკითხველი კმაყოფილი დარჩება ამ გამოცემით და დაიკმაყოფილებს წინა ნაშრომის წაკითხვის შედეგად გაღვივებულ ინტელექტუალურ ცნობისმოყვარეობას.

კახა გოგოლაშვილი
სერგი კაპანაძე

I თავი

კონსტიტუცია ევროპისათვის და მიმდინარე დებატები

გახილ ჭყოიძე

საკონსტიტუციო შეთანხმების შექმნის მოკლე წინაისტორია

ევროპის კავშირის ბოლო პერიოდის ისტორია მისი ძირითადი შეთანხმებების გახშირებული ცვლილებების სერიით ხასიათდება. თითოეულ ამ ცვლილებას, ამზადებდა სამთავრობათაშორისო კონფერენცია (IGC), რომელიც პერიოდულად იკრიბებოდა წევრი სახელმწიფოების მთავრობების წარმომადგენლობებით. კონფერენციების მუშაობაში ევროკომისია და ევროპის პარლამენტიც მონაწილეობდა.

ერთიანმა ევროპული აქტმა, რომელსაც ხელი მოეწერა 1986 წლის თებერვალში, თანამეგობრობას შესაძლებლობა მისცა შეექმნა ერთიანი ბაზარი და ე.წ. ოთხი თავისუფლება შემოეღო – ადამიანების, საქონლის, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების სახით.

მაასტრიხტის შეთანხმებამ, რომელსაც ხელი ექვსი წლის შემდეგ მოეწერა, კავშირს წინსვლის შესაძლებლობა მისცა ისეთ სფეროებში, როგორცაა ერთიანი ვალუტის შემოღება, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, თანამშრომლობა მართლმსაჯულებასა და საშინაო საქმეებში.

თუმცა, მაასტრიხტის შემდეგ, ევროპის პოლიტიკური კავშირის შემდგომმა განვითარებამ თითქოს ტემპი დაკარგა. ორი სამთავრობათაშორისო კონფერენცია, რომლებმაც ამსტერდამისა (1997) და ნიცას (2001) შეთანხმებების ხელმოწერამდე მიგვიყვანეს, სუსტი პოლიტიკური გადაწყვეტილებებით და უფრო მრავალი ინსტიტუციონალური კითხვის ნიშნით ხასიათდებოდა, მიუხედავად იმისა რომ მათი მეშვეობით ორი ხელშეკრულება გაფორმდა. ევროკავშირის გაფართოების მომენტისათვის ეს კითხვები კვლავ უპასუხოდ იყო დარჩენილი (როგორ უნდა უზრუნველყოთ ევროკავშირის მოქნილი ფუნქციონირება 25 და მეტი წევრი სახელმწიფოს პირობებში, როგორ უნდა ყოფილიყო გარანტირებული იმ ინსტიტუტების ლეგიტიმურობა, რომლებიც წარმოადგენენ ევროპის სახელმწიფოებსა და ხალხებს და ა.შ.). 2000 წლის დეკემბერში ნიცაში შეკრებილმა 15 სახელმწიფოსა და

მთავრობის მეთაურებმა, შეთანხმების რევიზიის თაობაზე ერთიანი პოზიცია ჩამოაყალიბეს. ისინი გრძნობდნენ ინსტიტუციური რეფორმების საჭიროებას, რაც აისახა კიდევ ნიცას შეთანხმებაში. შესაბამისად, ევროპულმა საბჭომ კავშირის მომავლის თაობაზე შეთანხმებების ახალი რევიზიის თვალსაზრისით უფრო ფართო და საფუძვლიანი დებატების ინსტიტუციონალიზაცია მოახდინა.

ლაეკენის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება

ნიცას შეთანხმებიდან ერთი წლის შემდეგ, ლაეკენში შეკრებილმა ევროპულმა საბჭომ 2001 წლის 15 დეკემბერს მიიღო დეკლარაცია ევროპის კავშირის მომავლის შესახებ, დეკლარაცია მოუწოდებდა კავშირს გამხდარიყო უფრო დემოკრატიული, გამჭვირვალე და ეფექტური და ევროპის ხალხების მოლოდინის საპასუხოდ გზა გაეკვალა ახალი ევროპული კონსტიტუციისკენ.

ამ დროისთვის ევროპაში ჩამოყალიბდა შეხედულება, რომ მეთოდი, რომელიც გამოიყენებოდა შეთანხმებების გადახედვის დროს მიუღებელი იყო რადგან გავრცელებული აზრის თანახმად ევროპული ინტეგრაცია მისი ყველა მოქალაქის საქმეს წარმოადგენდა და მისი განვითარების უმნიშვნელოვანესი ეტაპები აღარ შეიძლებოდა გადაწყვეტილიყო სამთავრობათაშორისო კონფერენციებზე, დახურულ კარს მიღმა, მხოლოდ წევრი ქვეყნების მთავრობების ლიდერების მონაწილეობით. იმისათვის, რომ მომდევნო სამთავრობათაშორისო კონფერენცია მაქსიმალური გამჭვირვალობისა და, შეძლებისდაგვარად, ფართო წარმომადგენლობის პრინციპით მომზადებულიყო, ევროპულმა საბჭომ სპეციალური კონვენტის მოწვევა გადაწყვიტა, სადაც დებატების ყველა მონაწილე გაერთიანდა: 15 წევრი და 13 კანდიდატი სახელმწიფოს მთავრობათა მეთაურები, მათი ეროვნული პარლამენტების წარმომადგენლები, 13 დამკვირვებელი რეგიონთა კომიტეტიდან და ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტიდან, აგრეთვე, ევროპული სოციალური პარტნიორების წარმომადგენლები და ევროპის ომბუდსმენი. კონვენტის წარმომადგენლობითმა ხასიათმა შესაძლებელი გახადა ყველა ევროპული დონის თუ ეროვნული თვალსაზრისის ფართო, ღია და გამჭვირვალე დებატებში გამოხატვა.

ევროპული კონვენტი და მისი ფუნქციები

ლაეკენის ევროპულმა საბჭომ, შემოიღო ევროპული კონვენტის 105 წევრისა და მათი შემცველების მანდატი, საფრანგეთის ყოფილი პრეზიდენტის, ვალერი ჟისკარ დ'ესტენის თავმჯდომარეობით. მისი მიზანი იყო შეესწავლა ძირითადი საკითხები, რომლებიც უკავშირდებოდა კავშირის სამომავლო განვითარებას და მოეძებნა ისეთი პასუხები დოკუმენტში შესატანად, რომლებიც მოლაპარაკებებისთვის სასტარტოდ იქნებოდა გამოყენებული. თავის მხრივ, სამთავრობათაშორისო კონფერენციას, ევროპის კავშირის შესახებ შეთანხმების თანახმად, უნდა მიეღო საბოლოო გადაწყვეტილება. ზოგიერთი პრიორიტეტული საკითხის იდენტიფიკაცია უკვე ლაეკენის ევროპული საბჭოს სამიტზე მოხდა: როგორ უნდა მომხდარიყო ხელისუფლების დანაწილება კავშირში, როგორ გამარტივებულიყო სამოქმედო ინსტრუმენტები, დემოკრატიისა და გამჭვირვალობისათვის უკეთესი გარანტიების უზრუნველყოფა, როგორ გაემარტივებინათ არსებული შეთანხმებები და რამდენად დაესმარებოდა გამარტივება ევროპული კონსტიტუციის მიღებას.

კონვენტის დებატების წარმართვის მიზნით, შეიქმნა პრეზიდენტი 12 წამყვანი პიროვნების შემადგენლობით. თავმჯდომარე ბატონი ჟისკარ დ'ესტენი და თავმჯდომარის ორი მოადგილე ბატონი ამატო და ბატონი დეჰაენი, სამი წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენლები, რომლებიც ევროკავშირის საბჭოს კონვენტის მიმდინარეობის პერიოდში თავმჯდომარეობდნენ, ორ-ორი წარმომადგენელი ეროვნული პარლამენტიდან და ორი წარმომადგენელი ევროკომისიიდან (ბატონი ბარნიერი და ბატონი ვიტორინო). ამას გარდა, სხდომებში მონაწილეობის მისაღებად¹ მიწვეული იქნა სლოვენის პარლამენტის წარმომადგენელი.

კონვენტის პირველი სესია გამართა 2002 წლის 28 თებერვალს. კონვენტი პლენარულ სესიებზე 15 თვიანი პერიოდულობით იკრიბებოდა, გრძელდებოდა ორი-სამი დღე და მოიცავდა ერთ ან ორ შესხვედრას ყოველთვიურად ევროპარლამენტის შენობაში, ბრიუსელში. კონვენტის პლენარული სესიების პარალელურად, სამუშაოების ორგანიზება მუშა ჯგუფების ან კვლევითი ცენტრების

¹ Draft Constitution for Europe prepared by the European Convention – Presentation to citizens; Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

შიგნითაც ხდებოდა. თითოეულ მუშა ჯგუფს პრეზიდენტის წევრი თავმჯდომარეობდა, რომელიც სპეციფიკური თემების ერთობლიობაზე ამახვილებდა ყურადღებას.

დებატების გაფართოებისა და მათში ევროპის ხალხების ჩართვისათვის, კონვენტის პლენარულმა სესიამ გადაწყვიტა მოეწყო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლობის მოსმენები². კონვენტის ჯგუფების და მუშა ჯგუფების მეშვეობით სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს თავისი შეხედულებების გამოხატვის საშუალება მიეცათ.

ფორუმი გაიხსნა შემდეგი ორგანიზაციებისათვის (სოციალური პარტნიორები, ბიზნეს წრეები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, აკადემიური წრეები და ა.შ.), რითიც ყველა მათგანს საშუალება მიეცა თავისი წვლილი შეეტანა ევროპის მომავლის თაობაზე მიმდინარე დებატებში. წელიწადზე მეტი ხნის შემდეგ, კონვენტმა შეთანხმებას მიაღწია და კონსტიტუციის პროექტი ევროპულ საბჭოს წარუდგინა.³ ბატონმა უისკარ დ'ესტენმა შესაბამისად კონვენტის მუშაობის შედეგები თესალონიკის ევროპული საბჭოს წინაშე 2003 წლის 20 ივნისს წარმოადგინა. კონვენტის მიერ წარდგენილი პროექტი საფუძვლად უნდა დაედებოდა სამთავრობათაშორისო კონფერენციას, სადაც მთავრობათა, ევროკომისიის და ევროპარლამენტის წარმომადგენლები შეიკრიბნენ. კონფერენცია 2003 წლის ოქტომბერში გაიმართა, ანუ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. კონსტიტუციის პროექტი გეთავაზობს ერთიანი კონსტიტუციის ტექსტს, რომელმაც უნდა შეცვალოს (ჩაანაცვლოს) ყველა არსებული ძირითადი შეთანხმებები, კითხვადობისა და მკაფიოობის ინტერესებიდან გამომდინარე.

დოკუმენტის სტრუქტურა

კონსტიტუციის პროექტი ოთხი ნაწილისაგან შედგება. პირველი ნაწილი მოიცავს დებულებებს, რომლებიც ახდენენ კავშირის, მისი მიზნების, მისი უფლებამოსილებების, მისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურებისა და მისი ინსტიტუტების დეფინიციას. ფუნდამენტური უფლებების ქარტიას, რომელიც 2000 წლის დეკემბერში საზეიმოდ

² Draft Constitution for Europe prepared by the European Convention – Presentation to citizens
Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

³ Ibid.,

გაცხადდა ნიცას ევროპულ საბჭოზე, ევროპული კონსტიტუციის პროექტის II ნაწილი აქვს დათმობილი. კონსტიტუციის პროექტის III ნაწილი ფოკუსირებულია ევროკავშირის პოლიტიკასა და ქმედებებზე, მოიცავს არსებული შეთანხმების მრავალ დებულებას. ნაწილი IV შეიცავს დასკვნით დებულებებს, კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის პროცედურების ჩათვლით. კონსტიტუციის პროექტი აფუძნებს ევროპის კავშირს, ევროპის ხალხებისა და სახელმწიფოების კავშირს. კავშირი ღიაა ყველა ევროპული სახელმწიფოსათვის, რომელიც პატივს სცემს მის ფასეულობებს და კისრულობს მათ ხელშეწყობას. კონსტიტუციის პროექტი განსაზღვრავს იმ ფასეულობებს, რომლებსაც ეფუძნება კავშირი: ადამიანის ღირსების პატივისცემა, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების პატივისცემა. ეს ფასეულობები საერთოა წევრი ქვეყნებისათვის, საზოგადოებაში, რომლისთვისაც დამახასიათებელია პლურალიზმი, ტოლერანტობა, სამართლიანობა, სოლიდარობა და არა დისკრიმინაცია⁴.

კავშირის მიზანია ხელი შეუწყოს მშვიდობას, მის ფასეულობებს და მისი ხალხის კეთილდღეობას. იგი სთავაზობს მის მოქალაქეებს მშვიდობის, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის არეალს და ამასთან ერთად ბაზარს, სადაც კონკურენცია თავისუფალი და ხელშეუხებელია. იგი მუშაობს მდგრადი განვითარების ევროპისათვის, რომელიც ეფუძნება ბალანსირებულ ეკონომიკურ ზრდას, მაღალკონკურენტუნარიან სოციალურ საბაზრო ეკონომიკას, მაღალი დონის დაცვას და გარემოს ხარისხის გაუმჯობესებას. იგი დააჩქარებს სამეცნიერო და ტექნიკურ პროგრესს, არ დაუშვებს გამორიცხვასა და დისკრიმინაციას და ხელს შეუწყობს სამართლიანობასა და სოციალურ დაცვას, სქესობრივ თანასწორობას, თაობათა შორის თანასწორობას და ბავშვების უფლებების დაცვას. კავშირი ხელს უწყობს ეკონომიკურ, სოციალურ და ტერიტორიულ მთლიანობას და სოლიდარობას მის წევრ ქვეყნებს შორის.

ამ მიზნების მისაღწევად კავშირს გარკვეული უფლებამოსილებანი გააჩნია, რომლებიც კონსტიტუციით მათ წევრი ქვეყნების მიერ გადაეცემა. ეს უფლებამოსილებანი

⁴ Treaty Establishing a Constitution for Europe; Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

ხორციელდება თანამეგობრობის მეთოდისა და სპეციალური ინსტრუმენტების გამოყენებით ერთიანი ინსტიტუციონალური ჩარჩოს ფარგლებში.

კონსტიტუციის პროექტის თანახმად, კავშირი პატივს სცემს ეროვნული ქვეყნების იდენტურობას, ადგილობრივი და რეგიონული ავტონომიების ჩათვლით. იგი პატივს სცემს სახელმწიფოს ძირითად ფუნქციებს – ტერიტორიულ მთლიანობას, კანონიერებასა და შიდა უსაფრთხოების დაცვას. კავშირს გააჩნია იურიდიული პირის სტატუსი, რათა წარმოაჩინოს და დაიცვას თავისი ინტერესები და ფასეულობები საერთაშორისო არენაზე. მას თავისი წვლილი შეაქვს ხალხებს შორის მშვიდობის, უსაფრთხოების, მდგრადი განვითარების, სოლიდარობისა და ურთიერთპატივისცემის დამკვიდრებისათვის, თავისუფალი და სამართლიანი ვაჭრობის, სიღარიბის დაძლევის, ადამიანის უფლებების და განსაკუთრებით, ბავშვების უფლებების დაცვაში. ასევე საერთაშორისო სამართლის პატივისცემისა და კონსოლიდაციის საქმეში.

მიმდინარე დებატები საკონსტიტუციო შეთანხმების თაობაზე

ბუნებრივია, ისეთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, როგორცაა კონსტიტუციის პროექტი, აზრთა სხვადასხვაობასა და კამათს იწვევდა და დღესაც იწვევს. ევროსკეპტიკოსები მიიჩნევენ, რომ კონსტიტუციის შემოღება საფრთხეს შეუქმნის ეროვნულ კონსტიტუციურ სისტემებს წევრ ქვეყნებში, შეზღუდავს დემოკრატიას კავშირის შიგნით, გადაქცევს ევროკავშირს ზესახელმწიფოდ, რომელსაც ეყოლება თავისი „სუპერ-პრეზიდენტი“ და „სუპერ-საგარეო საქმეთა მინისტრი“ და ა.შ.

კონსტიტუციის მომხრეები კი მიუთითებენ იმ პოზიტიურ სიახლეებზე, რაც მოყვება კონსტიტუციური შეთანხმების რატიფიცირებას. კერძოდ: ტექსტში ევროკავშირის მიზნები უფრო მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული, ჩადებულია ადამიანის უფლებების დაცვის უფრო ეფექტური მექანიზმები, ვიდრე ეს მანამდე იყო; არჩევით, ანუ ყველაზე მაღალი ლეგიტიმურობის ხარისხის მქონე ორგანოებს - ევროპარლამენტსაც და ეროვნულ პარლამენტებსაც უფრო მეტი უფლებამოსილებები ენიჭებათ და ა.შ. მიმდინარე დებატების ფონზე შესაძლებელია გამოიყოს რამდენიმე მნიშვნელოვანი და პრობლემატური საკითხი, თავისი არგუმენტებითა და კონტრ-არგუმენტებით:

კონსტიტუციური შეთანხმება ჩაანაცვლებს წვერი ქვეყნების ეროვნულ კონსტიტუციებს, საფრთხეს შეუქმნის მათ სუვერენიტეტსა და დამოუკიდებლობას.

კონსტიტუციის მოწინააღმდეგენი ამტკიცებენ, რომ კონსტიტუციური შეთანხმება ავტომატურად ჩაანაცვლებს ეროვნულ კონსტიტუციებს, რადგან არ შეიძლება ერთ სამართლებრივ სივრცეში ორი კონსტიტუციის არსებობა. ამით საფუძველი გამოეცლება წვერი ქვეყნების დამოუკიდებლობას.

კონსტიტუციის მომხრეები კი თვლიან, რომ ეროვნული კონსტიტუციები ქმნიან სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელშიც ხდება ეროვნული დონის პოლიტიკის ორგანიზება, საკონსტიტუციო შეთანხმება კი, ქმნის ჩარჩოს ევროპული დონის პოლიტიკური ცხოვრების ორგანიზებისათვის. შესაბამისად, ისინი მიიჩნევენ, რომ არსებობს მკაფიო ზღვარი ევროკავშირის კომპეტენციებსა და წვერი ქვეყნების კომპეტენციებს შორის, ამიტომ ერთმანეთში აღრევის საფრთხე არ არსებობს.

ევროკავშირი ვერ ჩამოყალიბდება დემოკრატიულ დაწესებულებად

ევროსკეპტიკოსები თვლიან, რომ ჭეშმარიტ დემოკრაციას საფუძვლად უდევს გაზიარებული საერთო კულტურა და ენა, რასაც ევროკავშირში ვერ ვხვდებით.

კონსტიტუციის მომხრეები კი ამტკიცებენ: ევროპული დემოკრატიის იდეა ეფუძნება იმ გარემოებას, რომ ზოგიერთი ტრანს-ეროვნული საკითხის გადაჭრა ეროვნულ დონეზე შეუძლებელია. ასეთი პრობლემების მოსაგვარებლად აუცილებელია ძლიერი, დემოკრატიულ იდეალებზე დაფუძნებული, ევროპული თანამშრომლობა. ამ ტიპის დემოკრატიის იდეა, განსხვავდება იმ იდეისაგან, რომლის თანახმადაც დემოკრატია მხოლოდ ეროვნულ ჩარჩოებშია შესაძლებელი.

ოცდაშვიდი და უფრო მეტი წვერი სახელმწიფოსაგან შემდგარი ევროკავშირის არსებობა მხოლოდ დემოკრატიის ხარჯზეა შესაძლებელი

ევროსკეპტიკოსების პესიმისტური ვერსიის თანახმად, ოცდაშვიდი და უფრო მეტი წვერი სახელმწიფოსაგან შემდგარი ევროკავშირი, რომლის მოსახლეობაც აჭარბებს ნახევარ

მილიარდს, ძალზე დიდია იმისათვის, რომ იქ რეალური დემოკრატია არსებობდეს. ყველა რეფორმა, რომელიც ევროკავშირს ეფექტურს გახდის, ავტომატურად შეამცირებს დემოკრაციას.

ოპტიმისტური ვერსიის მომხრენი კი აცხადებენ, რომ ჩვენ ერთნაირად გვჭირდება, როგორც ეფექტური, ასევე დემოკრატიული ევროკავშირი, უფრო დემოკრატიული, არჩეული ევროპული პარლამენტის გაზრდილი უფლებამოსილებებით და უფრო ანგარიშგაღებული ევროკომისიით, უფრო ეფექტური, გაფართოებული კვალიფიციური უმრავლესობის, ევროპული საბჭოს მუდმივი თავმჯდომარის (პრეზიდენტის) პოსტის შექმნის და ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის შემოღების გზით.

კონსტიტუცია ძირს გამოუთხრის წევრ ქვეყნებში დემოკრაციას

კონსტიტუციის მოწინააღმდეგენი ამტკიცებენ, რომ მინისტრთა საბჭოში (ევროკავშირის საბჭოში) კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღების პრინციპის გაფართოება აიძულებს იმ სახელმწიფოებს, რომლებმაც გადაწყვეტილების წინააღმდეგ მისცეს ხმა, მიიღონ ისეთი კანონები, რაც ამ სახელმწიფოს საპარლამენტო უმრავლესობა არ ეთანხმება. ეს კი დემოკრაციის ფუნდამენტური პრინციპების დარღვევად მიიჩნიათ.

კონსტიტუციის მომხრეთა კონტრარგუმენტი კი შემდეგში მდგომარეობს: წევრმა ქვეყნებმა სწორედ იმიტომაც შემოიღეს კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპი, რომ მათ სჯერათ – ეს უკანასკნელი ძალზე მნიშვნელოვანია ევროპის დონეზე ეფექტური ქმედებებისათვის. ვეტოს წყალობით გამოწვეული უმოქმედობის შედეგები გაცილებით უფრო უარესია, ვიდრე რომელიმე სახელმწიფოს უმცირესობაში აღმოჩენა კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღების დროს.

ევროკავშირი ზესახელმწიფოდ გადაიქცევა და საფრთხეს შეუქმნის წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ იდენტურობას

ევროსკეპტიკოსების და “სუვერენისტების” აზრით ახალი საკონსტიტუციო შეთანხმება ევროკავშირს ზესახელმწიფოდ

გადააქცევს⁵, ვინაიდან მხოლოდ სახელმწიფოებს გააჩნიათ კონსტიტუცია, საგარეო საქმეთა მინისტრები, დროშები და ჰიმნები.

მათი ოპონენტები კი ამტკიცებენ, რომ ევროკავშირი ვერ გადაიქცევა ზე-სახელმწიფოდ, რადგან მას გააჩნია მხოლოდ ის კომპეტენციები, რაც წევრმა სახელმწიფოებმა მიანიჭეს. იგი პატივს სცემს წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ იდენტურობას და ამასთან ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია თავისუფლად დატოვოს ევროკავშირი.

ევროკავშირის შეიქმნება სუპერ-პრეზიდენტი მოეწოდინოს

ევროსკეპტიკოსები მიიჩნევენ, რომ საკონსტიტუციო შეთანხმებას შემოაქვს ევროპული საბჭოს მუდმივი პრეზიდენტის პოსტი, საშინაო და საგარეო კომპეტენციებით. რეალობაში, პრეზიდენტი, შესაძლოა გადაიქცეს სუპერ-პრეზიდენტად, რომელსაც შეეძლება მართოს ევროპელი ერები დემოკრატიული ლეგიტიმურობის გარეშე. მაგ. ჰოლანდიის ქრისტიანული კავშირის ერთ-ერთი ლიდერი და პარლამენტის წევრი ჰანს ბლოკლანდი მოითხოვდა, რომ შენარჩუნებულიყო არსებული როტაციის სისტემა.

ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის ამოცანაა, უზრუნველყოს ამ ინსტიტუტის სტაბილურობა და საქმიანობის განგრძობა იყოს ევროკავშირის სიმბოლური სახე გარე სამყაროსათვის. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს არ გააჩნია რაიმე კომპეტენცია წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებაში. მისი უმთავრესი ფუნქცია ინსტიტუტის შიგნით, მხოლოდ მისი ფორუმების თავმჯდომარეობაში გამოიხატება.

ახალი საკონსტიტუციო შეთანხმებით, ევროკავშირის კანონმდებლობას ეროვნულ კანონმდებლობასთან შედარებით უპირატესი ძალა ენიჭება,

ევროსკეპტიკოსები შეშფოთებას გამოთქვამენ იმის გამო, რომ კონსტიტუციის ტექსტი ადასტურებს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ენიჭება

⁵ Vaughne Miller, "The Future of the European Constitution", International Affairs and Defence Section, House of Commons library research paper 05/45; 13 June 2005

უფლებამოსილება გააუქმოს ნებისმიერი ეროვნული სასამართლოს გადაწყვეტილება, თუნდაც ეს უზენაესი სასამართლო იყოს.

კონსტიტუციის მომხრეები კი აცხადებენ, რომ ევროპული სამართლის უზენაესობა ახალი პრინციპი არ არის. იგი პირველად 1964 წელს შემოიღეს და ევროპული ინტეგრაციის წარმატების ქვაკუთხედს წარმოადგენს. ევროპული სამართლის უზენაესობა ნიშნავს, რომ წევრმა ქვეყნებმა იმ სფეროებში, სადაც მათი აზრით, უკეთესი იყო ევროპულ დონეზე განხორციელებულიყო კანონშემოქმედებითი საქმიანობა, სწორედ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიანიჭეს ევროპული კანონების ინტერპრეტაციის უფლება. გარდა ამისა, ევროპული დონის სასამართლო გაცილებით უფრო სასურველი ნეიტრალური სასამართლოა, როდესაც წევრ ქვეყნებს შორის წარმოიშევა დავა ევროკავშირის კანონმდებლობის ინტერპრეტაციის თაობაზე.

მოსაზრებები კონსტიტუციისა და ევროკავშირის მომავალი ბედის შესახებ

რეფერენდუმის მექანიზმის ეფექტურობა

საფრანგეთსა და პოლანდიაში რეფერენდუმების ჩავარდნის შემდეგ, არაერთმა ევროპელმა ექსპერტმა ეჭვქვეშ დააყენა რეფერენდუმის, როგორც რატიფიკაციის მექანიზმის, ეფექტურობა და დემოკრატიულობა. ყოფილი დიპლომატი ფილიპ დე შოუტეტი მიიჩნევს, რომ რეფერენდუმი სულაც არ არის გადაწყვეტილების ის ფორმა, რომელიც აუცილებელია მნიშვნელოვანი შედეგის მისაღწევად. არც გაეროს არც ნატოს და არც სხვა ევროპული დამფუძნებელი შეთანხმებების მიღებისას რეფერენდუმის მექანიზმი გამოყენებული არ ყოფილა, თუმცა, ეს არ აკნინებს ამ საერთაშორისო ორგანიზაციების დემოკრატიულობის და ლეგიტიმურობის ხარისხს⁶. უფრო მეტიც, შოუტეტი თვლის, რომ თავის დროზე, 50-იან წლებში, ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების დაფუძნების შესახებ შეთანხმება რეფერენდუმზე რომ გაეტანათ, ის, ალბათ ჩავარდებოდა, ვინაიდან

⁶ Philippe de Schoutheete, “Scenarios for escaping the constitutional impasse”, *Europe’s World*, Summer 2006, #3, p.p. 74-79.

ომის შემდგომ ევროპაში საზოგადოებრივი აზრი ჯერ კიდევ არ იყო მზად, გერმანიასთან ხანგრძლივ ვადიანი შეთანხმება დაედო. ამის მიუხედავად, ამ ორგანიზაციის დაარსება, საკანონმდებლო ორგანოებში რატიფიცირების გზით, დღემდე ითვლება ბრძნულ აქტად და დემოკრატიულობის ნიმუშად. „ქვეყნები, რომლებსაც გააჩნიათ რეფერენდუმების ჩატარების დიდი გამოცდილება, სულაც არ არიან ბელგიაზე ბევრად დემოკრატიულნი, სადაც რეფერენდუმი კონსტიტუციით არის აკრძალული“, – ამბობს ფილიპ დე შოუტეტი.

იგი ასევე მიუღებლად მიიჩნევს რაიმე ახალი, ალტერნატიული შეთანხმების ტექსტის მომზადებას და რატიფიკაციის პროცესის თავიდან დაწყებას. ასეთ შემთხვევაში, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება იმ სახელმწიფოების საიმედოობა, რომლებმაც ხელი მოაწერეს შეთანხმებას და შემდეგ აღარ მოახდინეს მისი რატიფიცირება. რა გარანტიაა, რომ ახალი ტექსტის მიღების შემთხვევაში, ხელმომწერი სახელმწიფოები ისევ არ ჩააგდებენ მას. შოუტეტი მიიჩნევს, რომ საფრანგეთში რეფერენდუმზე უარყოფითი შედეგი მეტწილად განაპირობა იმან, რომ საზოგადოებას სჯეროდა გეგმა „ბ“-ს არსებობა. სჯეროდა, რომ საკონსტიტუციო შეთანხმების ჩავარდნის შემთხვევაში, იოლად მოხერხდებოდა ახალი შეთანხმების მიღწევა.

თოგერ სეიდენფადენი, დანიის წამყვანი ყოველკვირეული ჟურნალის „პოლიტიკენ“-ის მთავარი რედაქტორი მიიჩნევს, რომ საფრანგეთის და დანიის რეფერენდუმები კატასტროფას წარმოადგენდნენ, რადგან მათ შეზღუდეს (სუნკ) საკონსტიტუციო შეთანხმება, რომელიც წარმოადგენდა არსებით, პრაგმატულ და პოლიტიკურად რეალისტურ, წინგადადგმულ ნაბიჯს. ამ ჩავარდნებმა დრამატული გავლენა იქონიეს ევროკავშირის პოლიტიკურ ეფექტურობაზე, მათ ხელახლა წამოატივივებს არსებული პრობლემები. თუ საბოლოო ჯამში კონსტიტუცია მაინც გავა სხვა ქვეყნებში, ამ ორ სახელმწიფოში ახალი რეფერენდუმების ჩატარება გახდება საჭირო. თოგერ სეიდენფადენიც, ისევე როგორც ფილიპ დე შოუტეტი, ეჭვქვეშ აყენებს თავად კონსტიტუციის მიღების ინსტრუმენტის – რეფერენდუმის ეფექტურობას და დემოკრატიულობას. იგი გამოყოფს სამ უარყოფით მახასიათებელს, რომელიც თან სდევს რეფერენდუმის სისტემას: 1. იმის ნაცვლად, რომ ამომრჩეველს საშუალება მივცეთ შეაფასოს ალტერნატივები და მოახდინოს მათი შედარება, ჩვენ მათ ვთავაზობთ მკაცრ არჩევანს: ან ისინი მიიღებენ

ხელისუფლებისაგან შემოთავაზებულ საკონსტიტუციო შეთანხმებას ან ამის საპირისპიროდ უარყოფენ მას. უმრავლესი არჩევნების დროს, ამომრჩევლებს შეხედულებების გრადაციის შესაძლებლობა აქვთ. ისინი ირჩევენ მრავალიდან ერთს, ან თუ არ გააჩნიათ ჩამოყალიბებული პოზიცია, ირჩევენ შუალედურ პოზიციას. რეფერენდუმის დროს კი ამის შესაძლებლობა არ არსებობს. თანაც, ამომრჩეველმა იცის, რომ ამ შემთხვევაში არც ვინმეს არჩევა ხდება და არც არავინ არ იქნება გადარჩეული თავისი პოსტიდან. აქედან გამომდინარე, ამომრჩევლის პასუხისმგებლობა გაკეთებულ არჩევანზე საკმაოდ დაბალია. 2. რეფერენდუმს ახასიათებს კიდევ ერთი თვისება, რომელიც ზრდის „არა“-ს შანსებს. მას ასპარეზზე გამოყავს პოლიტიკური მოთამაშეების ახალი ჯგუფი. იგი მოიცავს მარგინალურ და ექსტრემისტულად განწყობილ პოლიტიკურ ლიდერებს, როგორც მემარჯვენე, ასევე მემარცხენე პოლიტიკური სპექტრიდან. იგი წარმოაჩენს ასევე ახალ სახეებს სამოქალაქო საზოგადოებიდან, რომლებიც მანამდე აქტიურ ზეგავლენას ვერ ახდენდნენ საზოგადოებრივ აზრზე. მეორეს მხრივ, კონსტიტუციის იდეა წარმოადგენს კონსერვაციის საგანს ზომიერ და გავლენიან პოლიტიკურ ძალებს შორის. ტრადიციული ოპონენტები, მემარჯვენეები და მემარცხენეები, ამ საკითხში თანხმდებიან და ერთიანი პოზიციით წარსდგებიან საზოგადოების წინაშე. ეს, თავის მხრივ, უნდობლობასა და გაუგებრობას იწვევს ორივე მხარის მხარდამჭერებში, რომლებიც მსოფლმხედველობრივი შეხედულებების გამო ყოველთვის მხარს უჭერენ ერთ პოლიტიკურ ძალას და უარყოფენ ამ ძალის ოპონენტი პოლიტიკური ჯგუფის მოსაზრებებს. შესაბამისად, თვით იდეის, კონსტიტუციის მხარდამჭერი პოლიტიკური ძალების მომხრეებშიც კი, რაღაც ნაწილი გამოდის ამ „არა“-ს მომხრედ. 3. რეფერენდუმის სისტემის კიდევ ერთ უარყოფით მხარედ თოგერ სეიდენფადენი მიიჩნევს იმ გარემოებას, რომ ამომრჩევლებს საქმე აქვთ იდეასთან და არა პიროვნებასთან. ანალიზისათვის მას მოყავს სამი უმთავრესი მომენტი, რასაც ამომრჩეველი უწევს ანგარიშს საპარლამენტო ან საპრეზიდენტო არჩევნების დროს: 1. რას ამბობს კანდიდატი; 2. რა აქვს კანდიდატს გაკეთებული არჩევნებამდე; 3. ვინ არიან კანდიდატები, იმსახურებენ თუ არა ისინი ნდობას. ამისაგან განსხვავებით, რეფერენდუმის კამპანიის დროს, ამომრჩეველს საშუალება აქვს გაითვალისწინოს, მხოლოდ პირველი ფაქტორი, მაშინ, როდესაც იგი მოკლებულია საშუალებას

შეაფასოს მე-2 და მე-3 ფაქტორები. ასეთ პირობებში, „არა“-ს მომხრეების სტრატეგია მიმართულია იქით, რომ საზოგადოებაში გაჩნდეს ეჭვი, ყოყმანი. „თუ დარწმუნებული არა ხართ, „არა“ შემოხაზეთ“, – მოუწოდებენ ისინი ამომრჩეველს.

ინტეგრაციონისტი ქვეყნების ბირთვის კონცეფცია

საკმაოდ საინტერესო კონცეფციას გვთავაზობს ბელგიის პრემიერ-მინისტრი გაი ფერჰოფშტადტი. მისი თქმით, ევროკავშირმა უნდა ჩამოაყალიბოს ინტეგრაციონისტი ქვეყნების ბირთვი, რომლებიც მზად იქნებიან იმოქმედონ, როგორც „ევროპის შეერთებულმა შტატებმა“. გაი ფერჰოფშტადტი მიიჩნევს რომ თუ ევროპას სურს კვლავ დარჩეს მსოფლიო დონის მოთამაშედ, ის უფრო მეტად ინტეგრირებული უნდა გახდეს.

დღეისათვის, საერთაშორისო ასპარეზზე გამოდიან ახალი აზიელი ეკონომიკური მოთამაშეები, როგორცაა ჩინეთი და ინდოეთი. ამ ორი სახელმწიფოს მოსახლეობა, იაპონიის მოსახლეობასთან ერთად 2.5 მილიარდს შეადგენს და მათი სწრაფი ეკონომიკური ზრდა ადრე თუ გვიან, გარდაუვლად გადაიზრდება უფრო დიდ პოლიტიკურ გავლენაში. ამ ფონზე რა როლი შეიძლება ითამაშოს ევროპამ? ევროპის გაერთიანება იყო საკმაოდ პერსპექტიული პროექტი, მაგრამ დღეისათვის, ევროპა პოლიტიკურად დაყოფილია და ეკონომიკურად დასუსტებული. გადამწყვეტ მომენტებში, მაგალითად ერაყის ომის დროს, ევროკავშირმა ვერ შეძლო ერთიანი პოზიციით გამოსვლა. ეკონომიკური თვალსაზრისითაც საკმაოდ რთული მდგომარეობაა. ჩვენი კეთილდღეობა გლობალიზაციის სულ უფრო მზარდი ზეწოლის ქვეშ ხვდება და ამ გამოწვევებს ევროკავშირი კვლავ შეუთანხმებლად და ფრაგმენტულად პასუხობს⁷.

საერთაშორისო ასპარეზზე სერიოზული როლის შესანარჩუნებლად აუცილებელია, რომ ევროკავშირმა მეტი კონცენტრაცია მოახდინოს რამდენიმე მნიშვნელოვან ამოცანაზე. პირველ რიგში შემუშავებული უნდა იქნას ერთიანი სტრატეგია ორ უმთავრეს სოციალ-ეკონომიკურ ამოცანასთან დაკავშირებით. ესენია: გლობალიზაცია და

⁷ Guy Verhofstadt, “Crisis – busting 1: only a new ‘political core’ can drive Europe forward again”; *Europe’s World*; Spring 2006, #2, p.p 78-81.

ევროპის მოსახლეობის დაბერება. გლობალიზაცია გარე ზეწოლას ახდენს ევროპის სოციალურ მოდელზე, ხოლო მოსახლეობის დაბერება არის ასევე ზეწოლა ამ მოდელზე, მაგრამ ამჯერად შიგნიდან. კარგად გათვლილი რეაგირება ორივე ამ ტენდენციაზე, შესაძლებელს გახდის სუსტი ეკონომიკური ზრდის და უმუშევრობის მაღალი დონის დაძლევა. ამ ერთიან სტრატეგიას საფუძვლად კონვერგენცია უნდა დაედოს, რაც ნიშნავს მინიმალური და მაქსიმალური მოთხოვნების საერთო ევროპული სტანდარტების შემოღებას ისეთ სფეროებში, როგორცაა სოციალური დაცვა და გადასახადები. ამ გზით, ევროპის ეკონომიკა გახდება უფრო მეტად კონკურენტუნარიანი და ნაკლებად გადატვირთული სოციალური დამპინგისაგან. ამაში, ალბათ, ევროკავშირის ყველა ქვეყანამ უნდა მიიღოს მონაწილეობა. მაგრამ თუ ვერ მოხერხდა სრული კონვერგენცია, მაშინ უნდა მოხდეს ევროზონის მონაწილე ქვეყნების მობილიზაცია და კონცენტრაცია, რომელსაც თანდათანობით მიუერთდებიან დანარჩენი წევრი ქვეყნები. ასეთი სცენარის შემთხვევაში, ევროპა შეიძლება ორი კონცენტრირებული რეგიონის სახით წარმოვიდგინოთ. პოლიტიკური ბირთვი, „ევროპის შეერთებული შტატები“, რომელიც დაეფუძნება ევროზონას და დანარჩენი წევრი ქვეყნები, ანუ ქვეყანათა კონფედერაცია, რომელიც გარს ერტყმის მას. ეს უკანასკნელი, ფერპოფშტადტის აზრით იქნება „ევროპული სახელმწიფოების ორგანიზაცია“. ბუნებრივია, „პოლიტიკური ბირთვი“ არასოდეს იქნება დანარჩენ ევროპასთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის წინააღმდეგი⁸. ევროკავშირის წევრი ქვეყნები, რომლებიც მოისურვებენ შეუერთდნენ ბირთვს, მნიშვნელობა არა აქვს იქნებიან ისინი ახალი თუ ძველი წევრები, შეიძლება ამას.

არასაკმარისი საინფორმაციო და განმარტებითი პოლიტიკა

ივეს-თიბაულტ დე სილვაი, ევროკომისიონერი ეკონომიკურ და მონეტარულ საკითხებში, მიიჩნევს, რომ საფრანგეთში და ჰოლანდიაში კონსტიტუციის პროექტის ჩავარდნის შემდეგ საკმაოდ გაურკვეველი ვითარება შეიქმნა. არც ევროპულ მთავრობებს, არც ევროკომისიას და არც ევროპარლამენტს ჯერ არ მოუხდენიათ იმის იდენტიფიკაცია,

⁸ Guy Verhofstadt., ... p. 81

თუ რა კონკრეტული გადაწყვეტა შეიძლება მოეძებნოს ამ სიტუაციას. იგი ცდილობს ახსნას საფრანგეთში რეფერენდუმის ჩაყარდნის მიზეზები⁹. საფრანგეთს, 1957 წლის რომის შეთანხმების შემდეგ, არც ერთი ევროპული პროექტი არ ჩაუგდია. ევრობარომეტრი ყოველთვის აჩვენებდა, რომ ფრანგები განწყობილნი იყვნენ ევროპული პროექტების მხარდასაჭერად. მაშ რამ გამოიწვია “არა“-ს გამარჯვება რეფერენდუმზე? ივეს-თიბაულტ დე სილგაი მიიჩნევს, რომ პირველი საგანგაშო სიგნალი საფრანგეთიდან გაცილებით ადრე მიიღო ევროპამ, ვიდრე ეს ზოგ ექსპერტს ჰგონია. ჯერ კიდევ 1992 წელს, მასტრიხტის შეთანხმების რატიფიცირება საფრანგეთში ჩაყარდნის ზღვარზე იყო. რატიფიკაციის მომხრეებმა ხმების უმნიშვნელო უპირატესობით გაიმარჯვეს. უფრო მეტიც, ის თვლის, რომ 1992 წლის შემდეგ ფრანგ პოლიტიკოსებს არც კი უცდიათ აეხსნათ თავისი მოსახლეობისათვის, თუ რა კონკრეტული სარგებელი მიიღო საფრანგეთმა 1992 წლის შემდეგ. თუმცა, ზოგადად, საფრანგეთშიც და ევროკავშირის სხვა ქვეყნებშიც, საკონსტიტუციო შეთანხმების პროექტის მიმართ უარყოფით განწყობას სამი ფაქტორი იწვევს:

1. **ცოდნის (ინფორმაციის) ნაკლებობა.** მაგ. საფრანგეთში მხოლოდ მოსახლეობის 44%-ს ჰქონდა ინფორმაცია ბოლო წლების ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგებისა და მათი ჩატარების ვადის შესახებ.
2. **კეთილგანწყობის ნაკლებობა.** წვერი ქვეყნების უმრავლესობაში, სრულიად დაუსაბუთებლად, ყველა ღონისძიება, რაც არაპოპულარულია ან უხეიროდ ხორციელდება, მიეწერება „ბრიუსელს“, მაშინ როცა, ყველაფერი პოზიტიური ეროვნული მთავრობების საქმიანობის შედეგად ცხადდება.
3. **თვალნათელობის ნაკლებობა.** ევროპული საკითხები სულ უფრო მეტად ხდება სპეციალისტთა ვიწრო ჯგუფის პრეროგატივა, მაშინ როდესაც მოსახლეობის ფართო ფენები ამ საკითხის დეტალებს და სირთულეებს მკაფიოდ ვერ აცნობიერებენ.

⁹ Yves-Thibault de Silguy, “The EU needs a new breed of Europe Ministers” *Europe’s World*; Spring 2006 #2, p.p. 86-91.

ეკონომიკური ფაქტორები და იდენტურობის დაკარგვის შიში

ექსპერტები გიორგიო ლა მალფა და მარკო დე ანდრეისი გამოყოფენ საფრანგეთსა და ჰოლანდიაში კონსტიტუციის პროექტის ჩავარდნის რამდენიმე ფაქტორს. მათ შორისაა დაბალი ეკონომიკური ზრდა, უმუშევრობის მაღალი დონე, ევროს შემოღებით გამოწვეული ვალუტის მსყიდველობითი უნარის კლება. ევრობარომეტრის წინა ორი წლის მაჩვენებლებით, გამოკითხულთა მიერ დასახელებულ ყველაზე პრობლემატურ საკითხებს შორის პირველი ადგილი უმუშევრობას ეკავა. გარკვეული იმედგაცრუება გამოიწვია თორმეტწევრიანი ევროზონის შემოღებამ¹⁰. აშკარაა, რომ ამ ქვეყნების მაცხოვრებელთა დიდი ნაწილი არ ელოდა ფასების ასეთ ზრდას. კიდევ ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად სახელდება იმიგრაციის ტალღის მკვეთრი მატება. ამ სამი და კიდევ რამდენიმე სხვა შედარებით ნაკლებად მნიშვნელოვანი ფაქტორის გამო, ევროკავშირის მოქალაქეებს (განსაკუთრებით საფრანგეთსა და ჰოლანდიაში) შეექმნათ შთაბეჭდილება, რომ ასეთი დიდი რუდუნებით შექმნილ ევროპულ სოციალურ მოდელს შესაძლოა საფრთხე დამუქებოდა, თუკი ინტეგრაციული პროცესები კიდევ უფრო გაღრმავდებოდა (საკონსტიტუციო შეთანხმების რატიფიცირების შემდეგ). თუმცა, სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ რეალობა საპირისპირო ტენდენციაში მდგომარეობს. როგორც გიორგიო ლა მალფა და მარკო დე ანდრეისი აღნიშნავენ, რომ მთავარია არსებული სოციალური მოდელის გადახედვა და მისი ადაპტირება ახალ რეალობებთან. ზემოხსენებული პრობლემები წარმოიშევა არა ინტეგრაციის გაღრმავების გამო არამედ, პირიქით, იმიტომ, რომ ევროპას, სხვა მსოფლიო მნიშვნელობის ეკონომიკური გიგანტებისაგან განსხვავებით, აქვს ძალზე პატარა საერთო ბაზარი, არასაკმარისი შიდა კონკურენცია, ნაკლები ინოვაციები, წარმოების და რეალური შემოსავლების ნელი ზრდა.

თავდაპირველი გეგმის თანახმად, რატიფიკაციის პროცესი უნდა დასრულებულიყო 2006 წლის ბოლოსათვის. ეს გეგმა, ბუნებრივია, ჩავარდა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გარკვეული

¹⁰ Giorgio La Malfa, De Andreis Marco, "Treating Europe's ills: Diagnosis and prescription;" *Europe's World*; Summer 2006 #3, p.p. 80-93.

„საერთოევროპული შოკის“ შემდეგ საკონსტიტუციო შეთანხმების რატიფიცირების პროცესი დანარჩენ წევრ სახელმწიფოებში მაინც ერთგვარი წარმატებით გაგრძელდა. ე.წ. „ჯუჯა სახელმწიფოებმა“, ლუქსემბურგმა და მალტამ დეპრესიულ განწყობაში, გარკვეული ოპტიმიზმი შეიტანეს. ამ ქვეყნების პარლამენტებმა ხმების დიდი უპირატესობით მოახდინეს ტექსტის რატიფიცირება. დღეისათვის, კონსტიტუციას მხარი დაუჭირა 15 წევრმა სახელმწიფომ, ხოლო ორში, საფრანგეთში და ჰოლანდიაში რეფერენდუმმა უარყოფითი შედეგი აჩვენა. დანარჩენმა სახელმწიფოებმა, იქ სადაც არსებობდა რეფერენდუმზე ან კენჭისყრაზე საკონსტიტუციო შეთანხმების ჩავარდნის საშიშროება ახალი კრიზისის თავიდან ასაცილებლად, მიიღეს გადაწყვეტილება რეფერენდუმების და კენჭისყრების გადადების თაობაზე. ასე მოხდა, მაგალითად დანიაში, ჩეხეთში, პოლონეთში და პორტუგალიაში. კენჭისყრა გადაიდო გაერთიანებულ სამეფოშიც, სადაც საკითხი პარლამენტს უნდა გადაეწყვიტა.

ორი რეფერენდუმის ჩავარდნის გამო შექმნილი შეფერხების ფონზე, პოლიტიკურ წრეებში საფრანგეთს გავლენის შესუსტებაზე საუბრობენ. საფრანგეთის ყოფილი ევროპის საქმეთა მინისტრი ნოელ ლენორი მიიჩნევს, რომ საფრანგეთმა დაკარგა თავისი პოლიტიკური გავლენა ევროპაში 2005 წლის რეფერენდუმის შემდეგ. საფრანგეთის „არა“-მ ზიანი მიაყენა ქვეყნის რეპუტაციას და ასევე უარყოფითი შედეგები იქონია მთლიანად ევროპისათვის. მან ახალი სული შთაბერა ევრო-სკეპტიციზმს სხვა ქვეყნებში. ამასთან, გააჩინა შიში, რომ ნებისმიერ ახალი ინიციატივა, რომელიც ევროპული პროექტის განვითარებას და დახვეწას ითვალისწინებს წინასწარვე განწირულია მარცხისათვის. თუმცა ნოელ ლენორი არ თვლის, რომ ევროპული ინტეგრაციის გაღრმავების იდეა საბოლოოდ მაინც მარცხისათვის არის განწირული.¹¹ მისი აზრით, საფრანგეთი უნდა დაბრუნდეს ევროპული პოლიტიკის სცენაზე, რაც თავის მხრივ მოითხოვს სერიოზულ ცვლილებებს საფრანგეთის სოციალურ და პოლიტიკურ მოდელში, მიუხედავად ეკონომიკური წარმატებებისა საერთაშორისო და ევროპულ ასპარეზზე. საფრანგეთის გარდა, თავად ევროპული პროექტიც საჭიროებს ცვლილებას. ევროპული იდეა ვერ გაიმარჯვებს, თუკი მას გამუდმებით წარმოაჩენენ და აღიქვამენ,

¹¹ Guy Verhofstadt., ... p. 81.

როგორც ეკონომიკური არასტაბილურობის წყაროს და ეროვნული იდენტურობის დაკარგვის მომასწავებელს. ევროკა აღქმული უნდა იქნას, როგორც ერთი მთლიანობა. ეს მთლიანობა, უფრო დიდია, ვიდრე მისი შემადგენელი ნაწილების ჯამი. ევროპელებს სჭირდებათ იმის კოლექტიური გაცნობიერება, რომ ძლიერება ერთობაშია, ისევე, როგორც რაოდენობაში. მხოლოდ ერთობით შეიძლება ავიცილოთ ჩვენი დამოუკიდებლობის თანდათანობითი შემცირება სამხედრო და ენერგეტიკის საკითხებში, – თვლის ექს-მინისტრი.

მეტი პოლიტიკური ნება თუ შეთანხმების ტექსტის გადახედვა

ბელგიის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი და მემარჯვენე-ცენტრისტული მიმდინარეობის ევროპის სახალხო პარტიის თავმჯდომარე ვილფრედ მარტენსი საფრანგეთსა და ჰოლანდიაში კონსტიტუციის პროექტის ჩავარდნით გამოწვეული კრიზისის მიზეზს პოლიტიკური ლიდერების არასაკმარის პოლიტიკურ ნებაში ხედავს. იგი მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების სათავეებთან ყოველთვის მტკიცე ნებისყოფის ლიდერები იდგნენ. ასეთებად მას მიაჩნია ჰელმუტ კოლი, რომელმაც შეძლო გერმანიის გაერთიანება და მარგარეტ თეტჩერი, რომელმაც დიდი წინააღმდეგობების მიუხედავად მოახერხა თავისი ქვეყნის რეფორმირება. ვილფრედ მარტენსი, საერთო ჯამში მაინც არ თვლის, რომ ევროკავშირის კრიზისის დაძლევა შეუძლებელია. ის მიუთითებს მიღწეულ წარმატებებზეც, მაგ. 2007 წლისათვის, ევროკავშირის მოსახლეობამ, წარმატებული გაფართოების შემდეგ თითქმის ნახევარ მილიარდს მიაღწია, ეს კი მხოლოდ კავშირის ეკონომიკურ წონას კი არა, მის პოლიტიკურ გავლენასაც გაზრდის. საერთოდ, სწორედ ევროპული მოდელის გავლენად მიიჩნევს მარტენსი აფრიკული კავშირის თუ ჩრდილო ამერიკული თავისუფალი ვაჭრობის არეალის შექმნას (რომელიც კანადას, მექსიკას და აშშ-ს აერთიანებს). მისი აზრით, წარმატებაა ისიც, რომ 2007 წლის დასაწყისში, ევროკავშირის „ახალბედა“ წევრი სლოვენია ევროს ზონაში შევიდა. მიუხედავად ასეთი მიღწევებისა, ევროკავშირში სულ უფრო იზრდება ეროვნული ეგოიზმის გამოვლინების ტენდენცია. პოლიტიკური ლიდერების ნაწილი ცდილობს ევროკავშირის მიერ მიღებულ სამართლებრივ აქტებს და გადაწყვეტილებებს დააბრალოს ის გადაუჭრელი პრობლემები,

რომლებიც მათივე ნებისყოფის ნაკლებობის ან უუნარობის გამო წარმოიშვება. აქაც, ვილფრედ მარტენსის აზრით, საქმე გვაქვს ლიდერობის დეფიციტთან. მტკიცე ნებისყოფის პოლიტიკური ლიდერი, ევროკავშირის დადანაშაულების ნაცვლად, შეძლებს გამოავლინოს თავისი მზადყოფნა კომპრომისებისადმი და მიაღწიოს პროგრესს ისეთ საკითხებში, რომლებიც ევროპულ დონეზე უნდა გადაწყდეს. რა თქმა უნდა, გულუბრყვილობა იქნებოდა იმაზე ფიქრი, რომ ევროპის რომელიმე ცალკე აღებულ სახელმწიფოს შეუძლია დამოუკიდებლად მოაგვაროს ისეთი საკითხები, როგორცაა, საერთაშორისო ტერორიზმთან ბრძოლა, კლიმატის ცვალებადობისაგან გამომწვეული პრობლემები ან საკუთარი ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ლიდერობა ევროპულ დონეზე, ნიშნავს ევროპული გადაწყვეტილებების ლობირებას საკუთარ ქვეყანაში. რომ არა, ჰელმუტ კოლის, ფრანსუა მიტერანის და მაშინდელი ევროკომისიის თავმჯდომარის ჯაკ დელორსის პოლიტიკური ნება, ევროპა კიდევ დიდი ხანი ვერ დააღწევდა თავს 80-იანი წლების „ევროსკლეროზს“. სწორედ ამ ლიდერების ძალისხმევამ გახადა შესაძლებელი ერთიანი ევროპული აქტის, მოგვიანებით კი მასტრიხტის შეთანხმების მიღება და ერთიანი ვალუტის ევროს შემოღება.

ევროკავშირის სჭირდება უფრო ინტენსიური დებატები მისი მომავალი ამოცანების შესახებ. ძალზე მნიშვნელოვანია, როდესაც პოლიტიკოსები თავის თავზე იღებს პოლიტიკური გადაწყვეტილებებს და ამ მისიას ბიუროკრატებს არ მიანდობენ. ვილფრედ მარტენსი მიიჩნევს, რომ აუცილებელია გადაწყვეტილების მიმღებთა უფრო მაღალი დონის პერსონალიზაცია. სწორედ ამიტომაც შევიდა ევროპის საკონსტიტუციო შეთანხმების პროექტში ისეთ დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ევროპის საბჭოს პრეზიდენტის დანიშვნას, ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის შემოღებას და ევროკომისიის პრეზიდენტის უფლებამოსილებების გაზრდას.

თავისებურ ვერსიას გვთავაზობს ჯო ლენენი, ევროპარლამენტის წევრი სოციალისტების ფრაქციიდან. მისი თქმით, შექმნილი კონსტიტუციური კრიზისიდან მხოლოდ ერთი გამოსავალი არსებობს. კერძოდ, კონსტიტუციის ტექსტი კიდევ უფრო უნდა გამარტივდეს და დაიყოს ორ ძირითად ნაწილად: 1. ფუნდამენტური შეთანხმება ევროპის კავშირის შესახებ“ 2. შეთანხმება ევროპის კავშირის პოლიტიკათა შესახებ. ამასთან ამ ორ ძირითად ნაწილს შესაძლოა დაემატოს ოქმები,

რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება ახალი პოლიტიკათა ინტეგრირება შეთანხმების ტექსტში (კლიმატის ცვლილება, ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტია, სოციალური ევროპა და .ა.შ.). ჯო ლეინენის პროექტი პრეამბულისა და 70 მუხლისაგან შედგება ¹².

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ მიმდინარე დებატები ევროკავშირის მომავალი კონსტიტუციის შესახებ, მიუთითებს, რომ კრიზისის მიუხედავად, შექმნილი მდგომარეობიდან გამოსავლის მოძებნა უკვე მიმდინარე წელს გახდება შესაძლებელი. ძალზე მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ევროპის პოლიტიკურმა ლიდერებმა და წამყვანმა ექსპერტებმა, გაიაზრეს „რეფერენდუმების კრიზისის“ გამომწვევი მიზეზები. ალბათ, საკამათოა რომელი მიზეზი უნდა იქნას განხილული, როგორც უფრო მნიშვნელოვანი დაბრკოლება კონსტიტუციის მიღების გზაზე, მაგრამ ერთი რამ ცხადია, თითოეულმა მათგანმა თავისი ნეგატიური როლი უკვე ითამაშა ამ პროცესში. ჩვენ შეგვიძლია გამოვყოთ რამდენიმე მათგანი, როგორც ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი: რეფერენდუმის, როგორც რატიფიკაციის მექანიზმის არაეფექტურობა და ნაკლები დემოკრატიულობა; ინფორმაციის კეთილგანწყობის და მკაფიოობის ნაკლებობა; დაბალი ეკონომიკური ზრდა, უმუშევრობის მაღალი დონე, ვალუტის მსყიდველობითი უნარის კლება; ლიდერების არასაკმარის პოლიტიკური ნება; მომავალი ევროპული პროექტის წარმოჩენა და აღქმა, როგორც ეკონომიკური არასტაბილურობის წყაროსი და ეროვნული იდენტურობის დაკარგვის მომასწავებლის. ბუნებრივია, საკმარისი პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში ზემოთ ჩამოთვლილი ნეგატიური ფაქტორების ნაწილობრივი განეიტრალება შესაძლებელია და, ალბათ, ახალი კომპრომისი სწორედ ასეთი დაბრკოლებების ერთობლივი ძალებით გადალახვის შედეგად იქნება მიღწეული.

¹² Jo Leinen, “Proposal for a solution of the constitutional crisis”, in Jan Kreutz, Steffen Breimeier, Sandra Weidemann ed., *MEP*, May 2007

II ტავი

ევროკავშირის უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა: გამოწვევები და პერსპექტივები

ეკა აკობია

ევროპის სახელმწიფოთა შორის მიმდინარე ინტეგრაციული პროცესები ნახევარ საუკუნეზე მეტია ზეგავლენას ახდენს მსოფლიო პოლიტიკის კონტურების ჩამოყალიბებაზე. ამ ინტეგრაციული პროცესებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროპის ქვეყნების მცდელობები შეიქმნას საერთო ევროპული თავდაცვა. ამ მოტივით წარმოქმნილი ევროკავშირის თანამედროვე უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა (ეუთპ) ევროპის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (სსუპ) წიადში აღმოცენდა და წარმოადგენს მცდელობას, რომ საერთო ევროპულ გადაწყვეტილებებს ზურგს უმაგრებდეს საერთო თავდაცვის შესაძლებლობებიც. 1999 წლიდან დღემდე მიმდინარეობს პროცესები, რათა უფრო ქმედითი გახდეს ევროკავშირის ეს ინსტრუმენტი. აღნიშნული პროცესი კომპლექსურობით და თავისებურებებით გამოირჩევა და უდიდესი მნიშვნელობა აქვს როგორც კავშირში შემავალი ქვეყნებისთვის ასევე ევროპის სამეზობლოსთვის და მთლიანად მსოფლიოსთვის¹³. ხავიერ სოლანას მტკიცებით, მიუხედავად იმისა, რომ „ვევლა იმ პრეროგატივების ნუსხიდან, რომლებიც სახელმწიფოებს გააჩნიათ, უსაფრთხოება და თავდაცვის პოლიტიკა ყველაზე ნაკლებად ექვემდებარება კოლექტიურ ევროპულ მიდგომას; ერთიანი ვალუტის შემდეგ ეს არის ის განზომილება, სადაც კავშირმა ყველაზე სწრაფი და საოცარი პროგრესი მოახდინა.“ აღნიშნული პროგრესის პარადელურად, ევროკავშირი მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას, რომელიც საგარეო და საშინაო ხასიათისაა. შიდა ძალების მობილიზება და პროგრესის გაგრძელება უფრო მშვიდობიანი და უსაფრთხო ევროპის საწინდარი უნდა გახდეს.

აღნიშნული პროგრესი შეიძლება დავახასიათოთ სამი ძირითადი მიმართულებით: ეუთპ-ს ინსტიტუტები, ეუთპ-ს

¹³ ეკა აკობია, “ევროპის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა”, კახა გოგოლაშვილისა და სერგი კაპანაძის გამოცემაში, *ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა. საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი*, 2006 წელი. გვ. 95-110.

ეგიდით განხორციელებული ოპერაციები და ეუთპ-ს მზარდი თავდაცვის შესაძლებლობები. თითოეული ამ მიმართულების ფარგლებში, ევროკავშირმა მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია ძალიან მოკლე დროში. თუმცა, წარმატებების პარალელურად სახეზე იყო მზარდი გამოწვევები. ამას თან ერთვის მზარდი მოთხოვნა სხვადასხვა სიტუაციებში ევროკავშირის აქტიური ჩარევის თაობაზე, რაც ევროკავშირის მაქსიმალურ მზადყოფნას საჭიროებს იმ რთული სიტუაციების პირისპირ რომლებსაც თანამედროვე უსაფრთხოების გარემოსთვის დამახასიათებელი რისკები განპირობებენ. როგორც ბატონმა სოლანამ აღნიშნა თავის გამოსვლაში, „*ქველა ამ რისკებმა შეიძლება ჩვენივე წარმატების მსხვერპლი გაგხადოს. ჩვენ გვიხმობენ, რათა მისიები სულ უფრო და უფრო მძიმე პირობებში განვახორციელოთ. აფრიკასა თუ აზიაში, ატომური განიარაღების საკითხებზე, ადამიანის მიერ გამოწვეულ თუ ბუნებრივი კატასტროფების კამს ჩვენ მოგემართავენ თხოვნით და ჩვენ არ გვაქვს სხვა გზა გარდა იმისა, რომ ვიყოთ მზად და თხოვნაზე თანხმობით გუპასუხოთ.*“¹⁴ სწორედ მზაობის საჭიროებითაა განპირობებული ის რომ ეუთპ-მ მუდმივად უნდა განიცადოს პროგრესი, რათა ევროკავშირმა შეძლოს საკუთარი წვლილის შეტანა ევროპის და გლობალური უსაფრთხოების შენების საქმეში.

იმისათვის, რომ გავერკვეთ, თუ რამდენად ქმედითი და საიმედო აქტორი არის და შეიძლება იყოს ევროკავშირი უსაფრთხოების სფეროში, საჭიროა გადავხედოთ არსებულ მიღწევებს და მიმოვიხილოთ მიმდინარე გამოწვევები.

ეუთპ-ს სტრუქტურა

ვინაიდან საერთო სამხედრო დავალების ეფექტურად შესასრულებლად საჭიროა საერთო ევროპული სამხედრო სტრუქტურების არსებობა, ევროპის ქვეყნებმა ამ ინსტიტუტების შექმნაზე იმთავითვე იზრუნეს. 1999 წელს ჰელსინკში ევროკავშირის ლიდერებმა გადაწყვიტეს ჩამოეყალიბებინათ ახალი პოლიტიკური და სამხედრო სტრუქტურები, რაც საბჭოს საშუალებას მისცემდა უზრუნველყო საჭირო პოლიტიკური ხაზი და სტრატეგიული მიმართულება სამხედრო ოპერაციების განსახორციელებლად. სენტ მალოს და შემდეგ ჰელსინკის

¹⁴ Address by Javier Solana, EU HR for CFSP at the European Security and Defence Policy Conference, “From Cologne to Berlin and beyond – Operations, institutions and capabilities.” Berlin, January 29, 2007.

დოკუმენტებმა ნათელჰყო ევროპის ლიდერების მტკიცე სურვილი, რომ საერთო საგარეო პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას საჭიროების შემთხვევაში ზურგს უნდა უმაგრებდეს ქმედითი სამხედრო ძალა. ერთი წლის თავზე, ნიცას ევროპის საბჭოზე ოფიციალურად შეიქმნა სამი ახალი ორგანო: *პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი, სამხედრო კომიტეტი და ევროკავშირის სამხედრო შტაბი*.¹⁵ თავისი ფუნქციების და შესაძლებლობების მიხედვით ეუთპ-ს სტრუქტურა საშუალებას იძლევა დაიგეგმოს და განხორციელდეს იმ მანდატის ოპერაციები, რომლებიც ევროკავშირმა თავის თავზე აიღო 1997 წელს. ამსტერდამის ხელშეკრულების მიხედვით, ესენია „ჰუმანიტარული და სამაშველო ოპერაციები, სამშვიდობო ოპერაციები და კრიზისების მენეჯმენტი, ძალისმიერი სამშვიდობო ოპერაციების ჩათვლით.“¹⁶

მნიშვნელოვანია სამივე სტრუქტურის შინაარსის გადმოცემა. *პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი ანუ პუკ-ი* (ხშირად მოიხსენიება ფრანგული აკრონიმით – COPS) შედგება ეროვნული წარმომადგენლებისგან, როგორც წესი, უმაღლესი თანამდებობის ან ელჩის რანგის მქონე პირებისაგან. პუკ-ის სხდომებს ასევე ესწრება ევროკომისიის წარმომადგენელი, ვინაიდან მასტრიხტის ხელშეკრულების მიხედვით კომისია სრულად არის ასოცირებული სსუპ-ს საკითხებთან. ნიცას ევროპული საბჭოს მიერ მოდიფიცირებული ხელშეკრულების თანახმად, პუკ-ის ფუნქციებში შედის საერთაშორისო სიტუაციის მონიტორინგი იმ სფეროებთან მიმართებაში, რომლებიც სსუპ-ის კომპეტენციაში შედის. ასევე ევალება წვლილის შეტანა პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში საბჭოსათვის მოსაზრებების მიწოდების გზით. საბჭოს მეთვალყურეობით პუკი ახდენს კრიზისების მენეჯმენტის ოპერაციების პოლიტიკური კონტროლისა და სტრატეგიული მიმართულების განსაზღვრას. აღსანიშნავია, რომ პუკ-მა ჩაანაცვლა მასტრიხტის ხელშეკრულების შედეგად შექმნილი პოლიტიკური კომიტეტი, რომელიც ექსკლუზიურად პოლიტიკური დირექტორებისგან შედგებოდა. როგორც ასეთი, პუკ-ს დიდი წვლილი შეაქვს გადაწყვეტილების ფორმირებაში,

¹⁵ Antonio Missiroli, “ESDP – How it works” in Nicole Gnesotto ed. *EU Security and Defence Policy, The first five years (1999-2004)*, *Institute for Security Studies*, European Union, Paris, 2004, p. 63

¹⁶ Martin Ortega, *Petersberg tasks and missions for the EU military forces*, *Institute for Security Studies*, European Union, Paris, February 2005.

მაგრამ არა თავად გადაწყვეტილების მიღებაში. აქ მთავარი როლი საგარეო საქმეთა მინისტრების საბჭოს (GAERC) აქვს, ხოლო რაც შეეხება სსუპ/ეუთპ-ს ადმინისტრაციულ და ფინანსურ მხარეს წამყვანი როლი კორეპერს (COREPER) ენიჭება.¹⁷

სამხედრო კომიტეტი შედგება თავდაცვის მინისტრებისგან და საჭიროების შემთხვევაში მათ სამხედრო წარმომადგენლები ცვლიან. კომიტეტი პუკ-ს უწევს რეკომენდაციებს და მიმართულებას აძლევს სამხედრო შტაბს. აღსანიშნავია, რომ სამხედრო კომიტეტზე წარმოდგენილი ზოგიერთი წევრი ასევე ნატოს სამხედრო კომიტეტის წევრიც არის, რაც ეუთპ-ს სტრუქტურის თავისებურებას და მის ნატოსთან მჭიდრო კონტაქტების არსებობას უსვამს ხაზს.

სამხედრო სამსახური/შტაბი - საბჭოს სამდივნოს შემადგენლობაში შედის და შექმნილია, რათა სამხედრო ექსპერტიზით უზრუნველყოს ეუთპ. შტაბი შედგება სამოცდაათამდე ოფიცრისაგან.

ახლად შექმნილი ორგანოების ფუნქციები და კომპოზიცია დეტალურად აღიწერა 2000 წლის 28 თებერვალს თავდაცვის მინისტრების შეხვედრაზე წარდგენილ დოკუმენტში.¹⁸ დოკუმენტის მიხედვით, ევროკავშირის მიერ კრიზისული სიტუაციის ანალიზი უნდა წარმართოს შემდეგი სქემით: საწყის ეტაპზე ევროკავშირი აქცენტს აკეთებს კრიზისის პრევენციის დიპლომატიურ, ჰუმანიტარულ და ეკონომიკურ ზომებზე. კრიზისის გაჩენის შემთხვევაში სამხედრო შტაბი აძლევს პოკო-ს სიტუაციის თავდაპირველ სამხედრო ანალიზს, რომელიც მომზადებულია ყველა ხელმისაწვდომი ინფორმაციის საფუძველზე, მათ შორის ნატოს წყაროზე დაყრდნობითაც. ამის საფუძველზე, პოკო, შესაბამისი ორგანოების დახმარებით, ქმნის კრიზისის გადაჭრის ჩარჩო დოკუმენტს. როდესაც ეს ჩარჩო მიდგომა შეთანხმებული იქნება ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ, პოკო ავალებს სამხედრო შტაბს მოამზადოს და პრიორიტიზაცია გაუკეთოს შესაფერის სამხედრო სტრატეგიას. ეს შეიძლება იყოს როგორც ნატოს შესაძლებლობების გამოყენება, ასევე დამოუკიდებელი სამხედრო კამპანია. დაგეგმვის მთელი პროცესის მსვლელობისას ევროკავშირის მხრიდან მუდმივად ჩართულია სამხედრო კომიტეტი და

¹⁷ Ibid., Missiroli, p. 64

¹⁸ “Military Bodies of the European Union and the Planning and Conduct of EU-led Military Operations” in Maartje Rutten, *From St. Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, Chaillot Paper No. 47, WEU Institute for Security Studies, Paris, May 2001: pp. 107-120.

სამხედრო შტაბი. თუ ოპერაცია ნატოსთან ერთად ხორციელდება, მაშინ, ასევე ჩართულია ნატოს შესაბამისი ორგანოები, ხოლო თუ ხორციელდება რომელიმე წევრი ქვეყნის ეგიდით, მაშინ ამ ქვეყნის ეროვნული სამხედრო შტაბი.¹⁹

როდესაც ოპერაცია ექსკლუზიურად სამხედრო ტიპისაა და მასში ნატოა ჩართული, ოპერაციის მომზადების პროცესი იწყება ორ ორგანიზაციას შორის სამხედრო პოლიტიკური კონსულტაციების გამართვით. თუ ეს არის ავტონომიური, ევროკავშირის ოპერაცია, კონსულტაციები იმართება ეგრეთ წოდებულ ჩარჩო ქვეყანასთან, ანუ იმ ქვეყანასთან, რომელიც მზად არის თავისი სამხედრო შტაბებინა გამოყენებულ იქნას ოპერაციის დასაგეგმად. როდესაც ოპერაცია არის ექსკლუზიურად სამოქალაქო ოპერაცია, მეთოდი ისეთივეა, მხოლოდ უფრო მეტად არიან ჩართული ევროკავშირის სხვადასხვა ორგანოები და ასევე უფრო დიდია კომისიის როლი. ამ შემთხვევაში, ხავერდს სოლანას ოფისსა და პოკოს განსაკუთრებით დიდი როლი ენიჭებათ.

როდესაც შესაფერისი მიზნები და საშუალებები შეჯერებულია, გენერალური საქმეების საბჭო ამზადებს საერთო ქმედებას.²⁰ საერთო ქმედებაზე კენჭისყრა მიმდინარეობს კონსენსუსის წესით, თუმცა წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ თავი შეიკავონ.²¹

ინსტიტუციურად, ეუთპ-ს ინტეგრალური ნაწილია და შესაბამისად, ვინაიდან მსგავსი პოსტი თავდაცვის სფეროსთვის ჯერ არ შექმნილა, სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენელი, ბატონი ხავერდ სოლანა ეუთპ-ს მესვეურადაც ითვლება. ძირითადი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ეუთპ-ს სფეროში მიიღება უმაღლეს დონეზე, გენერალური საქმეების საბჭოს ან თავად ევროპული საბჭოს სხდომაზე. ეუთპ-ს მთლიანად სამთავრობოთაშორისო ბუნება აქვს. ერთსულოვნება გადაწყვეტილების მისაღებად ერთადერთი საშუალებაა, რაც იმას ნიშნავს, რომ თუ არ არსებობს საერთო ნება, არ არსებობს საერთო თავდაცვის პოლიტიკაც. ერთადერთი თავისუფლება, რაც არსებობს, ესაა უფლება, არ მიიღო მონაწილეობა კენჭისყრაში (კონსტრუქციული თავის შეკავება) და შესაბამისად არ შეიტანო წვლილი ოპერაციის

¹⁹ Willem van Eekelen, "From Words to Deeds: the Continuing Debate on European Security," *Centre for European Policy Studies and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, 2006: pp. 47-49.

²⁰ Ibid; Missiroli, p. 66.

²¹ აკობია, გვ. 102

განხორციელებაში. ეუთპ-სთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები არ არის სავალდებულო, ვინაიდან არ არსებობს შესაფერისი კანონი/აკი. ყველა რესურსი წევრი სახელმწიფოს კონტროლის ქვეშაა. გადაწყვეტილებები მიიღება საგარეო საქმეთა მინისტრების მიერ, ხოლო კომისია თამაშობს ძალიან მცირედ როლს, ისიც ეუთპ-ს სამოქალაქო კომპონენტთან მიმართებაში.

სტრუქტურულად, ეუთპ საკმაოდ მოქნილი და დინამიური ორგანო აღმოჩნდა. უსაფრთხოების პირობების ცვალებადობის შესაბამისად, 2000 წლიდან მოყოლებული დღემდე იხვეწებოდა მისი შესაძლებლობები. მაგალითად, დამატებით შეიქმნა ჯგუფი, რომლის ფუნქციაა უზრუნველყოს ოპერაციის დაგეგმვის და ჩატარების მომენტებში კონსოლიდირებული რჩევის ჩამოყალიბება, რათა უზრუნველყოფილი იქნას სამხედრო და სამოქალაქო ტიპის ქმედებების ერთიანობა და თავსებადობა. ასევე მოხდა სამხედრო და სამოქალაქო დაზვერვის და შეფასების შერწყმა. ამასთანავე, გადაწყდა, რომ ეუთპ-ს ეგიდით განხორციელებულ სამოქალაქო ოპერაციებს სამოქალაქო სარდალი ეყოლება (civilian operation commander). ასევე, მიმდინარეობს ძალისხმევა, რათა სამხედრო და სამოქალაქო სამსახურებს შორის უფრო მჭიდრო და სისტემური კოორდინაცია დამყარდეს. სამხედრო და სამოქალაქო ფუნქციების ურთიერთშეხამება სამხედრო ოპერაციის განხორციელების მთელი ციკლის განმავლობაში (კრიზისების მენეჯმენტი, სტაბილიზაცია და რეკონსტრუქცია) სწორედ ერთ-ერთი გამოწვევაა და გლობალური თავდაცვის და უსაფრთხოების სფეროში ევროკავშირის განსაკუთრებულ ნიშანს წარმოადგენს.

ეუთპ-ს ოპერაციები

2003 წლიდან დღემდე ევროკავშირმა განახორციელა 20-მდე ოპერაცია, რომლებიც მასშტაბებით, ინტენსივობით და მანდატის მრავალფეროვნებით მზარდ ტენდენციას წარმოადგენენ. თავდაპირველად ევროპის სამხედრო ჯარი ექსკლუზიურად პეტერსბერგის ამოცანებს პასუხობდა, რაც ითვალისწინებდა 60 ათასი კაცის გამოყვანას 60 დღის განმავლობაში. პარალელურად, სამოქალაქო კომპონენტი დაყოფილი იყო საპოლიციო, კანონის უზენაესობის და სამოქალაქო ადმინისტრაციის ტიპის განაკვეთებად. რამდენიმე წელიწადში სურათი სრულიად შეიცვალა, რადგან უსაფრთხოების გარემო

მოითხოვდა ევროკავშირს მხრიდან უფრო სწრაფ, მობილურ და ქმედითი სამხედრო ძალის განლაგებას. სამოქალაქო ოპერაციების ტიპებიც უფრო მრავალფეროვანი გახდა. ისინი ხშირად გადაჯაჭვული გახლდათ სამხედრო ოპერაციებთან.

დღესდღეობით ევროკავშირი ახორციელებს 10-მდე ოპერაციას მსოფლიოს სამ კონტინენტზე: ევროპის (ბალკანეთი, კავკასია), აზიის (ახლო აღმოსავლეთი, ინდონეზია) და აფრიკის (დიდი ტბების რეგიონი) კონტინენტებზე. ოპერაციების ტიპიც ძლიერ განსხვავებულია: კლასიკური სამშვიდობო ოპერაციები (ბოსნია), საზღვრის კონტროლი (მოლდავეთი, გაზა), საკანონმდებლო და კანონის უზენაესობის მისია (ერაყი), უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა (კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა) და ლოგისტიკური დახმარება (დარფური).

აღსანიშნავია ევროკავშირის მიერ ESDP-ის ფარგლებში განხორციელებული ოპერაციების კონცენტრაცია **რეგიონების მიხედვით**. განხორციელებული ოპერაციების სიხშირის მიხედვით პირველ ადგილზე არიან **ბალკანეთი** (6 ოპერაცია) და **აფრიკის კონტინენტი** (6), შემდეგ **შუა აღმოსავლეთი** (3). ეუთპ-ს ფარგლებში ოპერაციები ასევე განხორციელდა **საქართველოში** - 1, **ინდონეზიაში** 1 და ავღანეთში -1 (იხ. ცხრილი).

განხორციელებული ოპერაციების კონცენტრაცია გარკვეულ რეგიონებში ბევრს მეტყველებს ეუთპ-ს სპეციფიკაზე და მისი განვითარების ტრაექტორიაზე. ამ კუთხით ყველაზე თვალშისაცემი არის ის ფაქტი, რომ ოპერაციების უმეტესობა ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე განხორციელდა. აქ აღსანიშნავია არა მარტო კონცენტრაცია, არამედ ისიც, რომ ევროკავშირის მიერ ეუთპ-ს ფარგლებში პირველი ორი ოპერაცია ბალკანეთში ჩატარდა, რაც შემთხვევითი არ არის, ვინაიდან სწორედ ბალკანეთში ატეხილმა ეთნიკურმა კონფლიქტებმა უბიძგეს ევროკავშირის სახელმწიფოებს განვეითარებინათ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, და შემდგომში, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სამხედრო კომპონენტი, საერთო თავდაცვა. საყურადღებოა გეოგრაფიული კონცენტრაციის მეორე ასპექტი, კერძოდ ის, რომ ევროკავშირი თავისი ჩარევის არეალებს არჩევს ფრთხილად, და ერევა ისეთ სიტუაციებში, სადაც უსაფრთხოების გარემო არ არის დახუნძლული სხვა აქტორებით.

ზემოთმოყვანილის დასტურია ის ფაქტი, რომ კონცენტრაციის სიდიდით მეორე არეალია აფრიკის კონტინენტი (კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და დარფური).

**ევროკავშირის მიერ ეუთო-ს შარბლებში
ბანხორციელებული ოპერაციები²²**

#	ოპერაციის სახელწოდება	მდებარეობა	ოპერაციის ტიპი	წელი
1	EUPM	ბოსნია და ჰერცეგოვინა	საპოლიციო მისია	2003
2	კონკორდია (B+)	მაკედონია	კრიზისების მენეჯმენტი-სამხედრო	2003
3	არტემისი	კონგო	კრიზისების მენეჯმენტი-სამხედრო	2003
4	პროქსიმა	მაკედონია	საპოლიციო მისია	2003
5	EUPAT	მაკედონია	საპოლიციო მისია	2005
6	EUFOR (B+) ალტეა	ბოსნია და ჰერცეგოვინა	სამშვიდობო	
7	კანონის უზენაესობის მისია	საქართველო	სამოქალაქო	2004
8	EUPOL Kinshasa	კინშასა (კონგო)	საპოლიციო მისია	2004
9	EU JUST LEX	ერაყი	სამოქალაქო, კრიზისების მენეჯმენტი	2005
10	EUSEC	კონგო	სამოქალაქო	2005
11	EUPOL COPS	პალესტინის ტერიტორია	საპოლიციო მისია	2005
12	EU BAM რაფა	პალესტინის ტერიტორია	საზღვრის მონიტორინგი	2005
13	მოდლოვა და უკრაინა BMO	მოდლოვა და უკრაინა	საზღვრის მონიტორინგი	2005
14	ევროკავშირის AMIS II მხარდამჭერი მისია	დარფური	სამხედრო-სამოქალაქო	2005
15	მონიტორინგის მისია აჩეში	ინდონეზია	მონიტორინგის მისია	2005
16	EUFOR RD Congo	კონგო	სამხედრო	2006
17	EU PT - კოსოვო	კოსოვო	კრიზისების მენეჯმენტი	2006
18	EU POL	ავღანეთი	საპოლიციო	2007
19	EU POL RD Congo	კონგო	საპოლიციო	2007

²² ცხრილი შედგენილია სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენლის ოფიციალურ ვებგვერდზე მოპოვებული ოფიციალური ინფორმაციის საფუძველზე. მისამართი:

ამერიკის შეერთებული შტატები ნაკლებად ერევა აფრიკის კონტინენტზე კრიზისულ სიტუაციებში. ეს განპირობებულია ბევრი მოსაზრებით, უპირველეს ყოვლისა კი ამერიკის საგარეო პოლიტიკის სპეციფიკით, რასაც, რა თქმა უნდა დადი დაასვა სომალში ამერიკელი ჯარისკაცების ჩახოცვის ფაქტმა, რომლის შემდეგაც ამერიკის შეერთებულ შტატებში დამკვიდრდა მოსაზრება, რომ არასდროს მომავალში არ იქნას გადაკვეთილი „მოგადიშუს ხაზი“. გარდა ამისა, ამერიკის შეერთებულ შტატებს არ ჰყავს ევროკავშირის დარად სამოქალაქო ოპერაციებისთვის განკუთვნილი კომპონენტი და გაეროს ეგიდითაც ნაკლებად მონაწილეობს სამშვიდობო ოპერაციებში. შესაბამისად, აფრიკის კონტინენტზე არსებულ კრიზისულ სიტუაციებში მონაწილეობით ევროკავშირი კონკურენციაში არ შედის არც-ერთ რეგიონულ, ან საერთაშორისო ძალასთან, იგი მხოლოდ ავსებს უსაფრთხოების ვაკუუმს და მოქმედებს სრულ ჰარმონიაში გაეროსთან (ევროკავშირის მიერ განხორციელებულ ყველა სამხედრო ოპერაციას გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია უდევს საფუძვლად).

რაც შეეხება ჩარევის სიხშირით მესამე არეალს, ახლო აღმოსავლეთს, აქაც იგივე შეიძლება ითქვას. ევროკავშირი ასრულებს დამხმარე ძალის როლს ისეთ სიტუაციებში, სადაც უსაფრთხოების მიწოდების საქმეში პრაქტიკულად კონკურენტი არ არის. რაც შეეხება საქართველოს, ერაყს და აჩეს, სამივე ქვეყანაში განხორციელებული ოპერაცია წმინდა სამოქალაქო მანდატზე დაყრდნობით მოხდა და უსაფრთხოების მთავარი აქტორების გაღიზიანება არ გამოუწვევია.

ევროკავშირის მიერ აქამდე განხორციელებული ოპერაციების გეოგრაფიული არეალების გამოკვლევიდან ჩანს, რომ ჯერჯერობით ევროკავშირი ჩარევის არეალებს ძალიან ფრთხილად არჩევს, ისე რომ მისი ჩარევით არ შექმნას კონკურენტული გარემო და არ მოხდეს სხვა უსაფრთხოების აქტორების გაღიზიანება, ან პოლარიზაცია. ეს მეტყველებს ორ ფაქტზე. პირველი, ევროკავშირის თავდაცვის კომპონენტი ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების ფაზაშია და მისი გამოყენება მხოლოდ სახელდახელოდ შერჩეულ სიტუაციებში ხდება, რომელიც ნაკლები რისკის შემცველია (თუ არ ჩავთვლით მეტად სარისკო ოპერაცია არტემისს კონგოში). ამის მიზეზი ისაა, რომ

ევროკავშირი დიდი ხნის მანძილზე ცდილობდა საერთო საგარეო და საერთო თავდაცვის სფეროში ინსტრუმენტების შექმნას რასაც დიდი ძალისხმევა დაჭირდა და კავშირისთვის ძალზედ სათუთია საერთო თავდაცვის კომპონენტის რეპუტაცია. შეიძლება ითქვას, ევროკავშირი ჯერ კიდევ ბავშვის ნაბიჯებს დგამს ამ მიმართულებით და ძალიან ფრთხილობს.

მეორე, ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკაში დიდი როლი ენიჭება საერთაშორისოდ აღიარებულ ნორმებს და პრინციპებს ძალის გამოყენების შესახებ. ამიტომაც ევროკავშირი მხოლოდ ისეთ სიტუაციებში ერევა, სადაც უპირველეს ყოვლისა არის გაეროს მანდატი და კონფლიქტის მონაწილე ორივე მხარის თანხმობა. (რა თქმა უნდა, თუ საქმე არ ეხება ძალისმიერ სამშვიდობო ოპერაციას – peace enforcement, ან კრიზისების მენეჯმენტს).

გამოიკვეთა საერთო თავდაცვის ეგიდით განხორციელებული ოპერაციების ტიპებიც. დღემდე ჩატარებული 19 ოპერაციიდან უმეტესობა სამოქალაქო მისიაა, ხოლო დანარჩენი სხვადასხვა სპექტრის სამშვიდობო ოპერაციები, როგორცაა კრიზისების მენეჯმენტი, საზღვრის მონიტორინგი და შერეული სამხედრო-სამოქალაქო ტიპის მისიები. შესაბამისად, ნათელი ხდება, რომ ევროკავშირი მიზანმიმართულია თავისი ნიშა დაიმკვიდროს რბილი უსაფრთხოების სფეროში, კერძოდ კი სამოქალაქო მისიების, საზღვრის დაცვის და ნო-ჰაუს გადაცემის კუთხით და არა ტრადიციულ სამხედრო სფეროში.

თავდაცვის შესაძლებლობები

ხელშესახები და ქმედითი სამხედრო საშუალებების განვითარების გარეშე ეუთპ ვერასდროს გახდებოდა სენტ მალოსა და შემდეგ კიოლნის ევროპული საბჭოს შეხვედრაზე დასახული მიზნის პროტოტიპი. სწორედ ამიტომ ეუთპ-ს რეალური დაბადება და განვითარება ამ ახალი კომპონენტისთვის სამხედრო შესაძლებლობების ჩამოყალიბებით და განვითარებით იწყება.

შესაძლებლობების განვითარება 1999 წლიდან მოყოლებული დღემდე ბევრ გამოწვევასთან იყო დაკავშირებული. ეს გამოწვევები შეიძლება ორ განზომილებაში განვიხილოთ. პირველი ეს არის შიდა განზომილების პრობლემატიკა, ანუ მთელი რიგი პრობლემები რაც დაკავშირებულია წევრი სახელმწიფოების მოტივირებასთან,

რომ მათ განავითარონ საერთო ევროპული თავდაცვა, ჩაღონ უფრო მეტი თანხები საერთო თავდაცვაში და საჭიროების შემთხვევაში მოახდინონ ეროვნული სარდლობის ფუნქციების დელეგირება სუპრანაციონალური სარდლობისთვის. მეორე, ეს არის უკვე გარე განზომილება, რაშიც მოიაზრება სხვა საერთაშორისო აქტორების მიდგომა ევროპის ამ ახალი და ამბიციური წამოწყებისადმი. განსაკუთრებით თვალშისაცემია ამერიკის შეერთებული შტატების რეაქციები ეუთპ-ს განვითარებისადმი და მცდელობები რომ ეუთპ-ს განვითარება წარმართოს ნატოსთან მჭიდრო კოორდინაციის პირობებში. ორივე განზომილებამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ეუთპ-ს შესაძლებლობების ჩამოყალიბებაში. ზეგავლენა ხშირად ატარებდა ურთიერთქმედების ხასიათს, რაც დღემდე გრძელდება. შესაბამისად, პროცესი დაკავშირებულია მთელ რიგ გამოწვევებთან და ამავდროულად პერსპექტივებთან, რაც მთლიანობაში წარმოადგენს მნიშვნელოვან პროცესს თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობებში.

პირველი ნაბიჯი ეუთპ-სთვის რეალური სულის შთაბერვის მიზნით გადაიდგა 1999 წელს, ჰელსინკის ევროპული საბჭოს სამიტზე, რომელზეც ქვეყნებმა მიზნად დაისახეს ე.წ. *ჰელსინკის მთავარი ამოცანა* – 2003 წლისათვის 50 000 – 60 000 კაციანი სწრაფი რეაგირების ჯარის თავმოყრა, რომლის განლაგება შესაძლებელი იქნებოდა 60 დღეში, ხოლო შენახვა 1 წლის განმავლობაში. მანდატი იქნებოდა პეტერსბერგის ამოცანების სრული ნუსხა²³. სამხედრო ამოცანის პარალელურად ევროკავშირმა მიზნად დაისახა შესაძლებლობების განვითარება სამოქალაქო სფეროშიც. 2000 წლის ივნისში, სანტა მარია დე ფეირას ევროპული საბჭოს შეხვედრაზე წვერი ქვეყნები შეთანხმდნენ, რომ 2003 წლისათვის თავს მოუყრიდნენ 5000 პოლიციელს, 200-მდე მოსამართლეს, პროკურორებს და სხვა ექსპერტებს. მიზნად დაისახეს ასევე შესაძლებელი ყოფილიყო 3-7 საათში შემფასებელი მისიის გაგზავნა, ისევე როგორც 2000 კაციანი შემადგენლობის საინტერვენციო ჯგუფის გამოყვანა მოკლე ვადებში.²⁴

ჰელსინკიში გაკეთებული პოლიტიკური განცხადება მალე რეალურ გეგმებში და კატალოგებში გადაიზარდა. 2000 წლის შემოდგომისთვის უკვე გაჩნდა დოკუმენტი - *ჰელსინკის მთავარი კატალოგი*, რომელშიც თავმოყრილი იყო 144 კონტრიბუცია

²³ იხ. აკობია, გვ. 103

²⁴ Feira Presidency Conclusions, June 2000.

დაყოფილი 7 მთავარ კატეგორიად. ამ კატალოგზე დაყრდნობით, 2000 წლის 20-21 ნოემბერს, ბრიუსელის *შესაძლებლობების მინიჭების კონფერენციაზე* წევრმა ქვეყნებმა გააკეთეს თავიანთი კონტრიბუციები, რომელიც ცნობილია *ჰელსინკის ძალების კატალოგის* სახელით. რიცხობრივად, წევრი სახელმწიფოების კონტრიბუციამ შეადგინა 100 000-ზე მეტი ცოცხალი ძალა, 400-მდე საბრძოლო საფრენი საშუალება და 100 საზღვაო ხომალდი.

გეგმების რეალურად შესრულების მიზნით, კავშირმა ასევე იზრუნა სამონიტორინგო და განხილვის მექანიზმების შექმნაზე. 2001 წელს შეიქმნა ე.წ. ევროპული შესაძლებლობების სამოქმედო გეგმა (European Capabilities Action Plan-ECAP), რათა აღმოეფხვრათ ჰელსინკის ამოცანის შესრულებაში არსებული პრობლემები. 2003 წლის მარტში დაიწყო პროცესის მეორე ფაზა, რომლის დროსაც ჩამოყალიბდა საპროექტო ჯგუფები. თითოეულ ჯგუფს სათავეში ედგა ერთი ქვეყანა და ფოკუსს ახდენდა კონკრეტული პროექტის იმპლემენტაციაზე. პროცესის მსვლელობის პროგრესის მონიტორინგის უზრუნველსაყოფად ევროკავშირის სამხედრო შტაბს დაევალა საგზაო რუქის შემუშავება, რომლის მიზანი პროცესის მონიტორინგი იქნებოდა.²⁵

ეს მრავალრიცხოვანი მექანიზმები და საშუალებები შემუშავდა, რათა ჰელსინკის მთავარი ამოცანა რეალურად განხორციელებულიყო. ამ ძალისხმევის შედეგად, 2003 წლის მაისში თავდაცვის მინისტრებმა ჰელსინკის მთავარი ამოცანა შესრულებულად გამოაცხადეს, თუმცა აღნიშნეს, რომ არსებობს გარკვეული შეზღუდვები რომლებიც ეხება განლაგების დროს და შესაძლებელია რისკის ფაქტორი ძლიერ გაიზარდოს პარალელური ოპერაციების განხორციელების უამს.²⁶ აღსანიშნავია აგრეთვე ის ფაქტიც, რომ 2003 წელს ევროპულმა საბჭომ დაამტკიცა ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგია – უსაფრთხო ევროპა უკეთეს მსოფლიოში. დოკუმენტში აღწერილმა რისკებმა და საფრთხეებმა პრაქტიკულად განსაზღვრეს როგორც სსუპ-ს ისე ეუთპ-ს ქმედითუნარიანობის და რელევანტურობის შენარჩუნებისათვის საჭირო მომავალი განვითარების კონტურები. ეუთპ-სთვის რელევანტურობის შენარჩუნებას ემსახურება 2004 წელს

²⁵ Schmitt Burkard, “European Capabilities: How many divisions?” in Nicole Gnesotto ed. *EU Security and Defence Policy, The first five years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, European Union, Paris, 2004: pp. 92-95.

²⁶ Declaration on EU Military Capabilities, 19 May, 2003, p. 2

ჩამოყალიბებული მთავარი ამოცანა 2010, რომლის ბირთვია საბრძოლო ჯგუფების კონცეფცია. მასში მოაზრება 1500 კაციანი საბრძოლო ჯგუფების შექმნა, რომლებიც განლაგებადი იქნება 15 დღის განმავლობაში. ამ შემთხვევაში მთავარია ხარისხი და სისწრაფე და არა რიცხოვნობა, ხოლო ყურადღება მახვილდება მზაობაზე (კრიზისული სიტუაციების დროს), შენახვადობასა და თავსებადობაზე.

ევროპის თავდაცვის სააგენტო (ეთს), ეს ის ინსტიტუტია, რომელიც უნდა ჩამოყალიბდეს ჩარჩო ორგანიზაციად და უზრუნველყოს კოორდინაცია შესაძლებლობების განვითარებასა და თავდაცვის მომარაგებაში ევროკავშირის დონეზე, და ამით გადალახულ იქნას დღეს არსებული ფრაგმენტაცია. სააგენტოს დღესდღეობით ასამდე თანამშრომელი ყავს და მისი წლიური ბიუჯეტი 30 მილიონ დოლარს შეადგენს. ეთს-ს აღმასრულებლის, ნიკ ვიტნის მტკიცებით ყველაზე რთულია აიძულო წვერი სახელმწიფოები დახარჯონ თავიანთი თავდაცვის ბიუჯეტის სახსრები სხვაგვარად, ვიდრე ისინი ამას თავისთავად გააკეთებდნენ.²⁷ ინსტიტუციურად ეთს-ს ევალება თავდაცვის საშუალებების განვითარება კრიზისების მენეჯმენტის სფეროში, ევროპის შეიარაღების თანამშრომლობის ხელშეწყობა და გაფართოება, ევროპის თავდაცვის ინდუსტრიის გაძლიერება და კომისიასთან ერთად კვლევის წარმოება, რომლის მიზანია მომავალი თავდაცვის და უსაფრთხოების შესაძლებლობების დაკმაყოფილება.

გამოწვევები და პერსპექტივები

ეუთპ-ს სფეროში 2000 წლიდან მოყოლებული დღემდე პროგრესი აშკარაა. ევროკავშირი გვევლინება ბევრისთვის სასურველ მესამე ძალად, რომლის ჩარევას, სამხედრო თუ სამოქალაქო მანდატით, ითხოვენ როგორც ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნები (საქართველო, მოლდოვა, უკრაინა), ასევე შორეული აზიისა და აფრიკის ქვეყნები. თუმცა, აქვე უნდა აღვნიშნოთ ის ფაქტიც, რომ უსაფრთხოების გარემო გაცილებით უფრო დატვირთული და ასიმეტრიულია ვიდრე ეს საუკუნის დასაწყისში იყო. თუ ეუთპ თავდაპირველად შეიქმნა როგორც პასუხი ევროკავშირის „უკანა ეზოში“ დატრიალებულ ტრაგედიაზე, დღეს პრობლემები მსოფლიოს ბევრ ცხელ

²⁷ Nick Witney, “The EDA’s goals: strengthening Europe’s capabilities and defence industrial base”, European Institute: Transatlantic Roundtable on Defence and Security, Washington, 14 February 2007.

წერტილში დუღს და მათგან მომავალი საფრთხეები საერთო ევროპულ თავსატკივარს წარმოადგენენ. თუ ევროკავშირი გადაიქცა ქმედით აქტორად გლობალური უსაფრთხოების არენაზე, საჭიროა მისი შესაძლებლობები განვითარდეს დინამიურად, თანამედროვე უსაფრთხოების პირობების შესაბამისად. ოცდამეერთე საუკუნის ევროკავშირის უსაფრთხოების ხედვა და სამოქმედო არეალი საკმაოდ რეალისტურადაა განსაზღვრული 2003 წელს მიღებულ უსაფრთხოების დოქტრინაში, *უსაფრთხო ევროპა უკეთეს მსოფლიოში*. დოქტრინაში ნათქვამია, რომ ევროპას ემუქრება ახალი საფრთხეები, რომლებიც უფრო მრავალფეროვანია, ნაკლებად ხილულია და კიდევ უფრო ძნელად განჭვრეტადია. ჩამოთვლილია კონკრეტული საფრთხეებიც: ტერორიზმი, მასობრივი განადგურების იარაღების გავრცელება, რეგიონული კონფლიქტები, სახელმწიფოს ეროზია და ორგანიზებული დანაშაული. ამ საფრთხეების კომბინაცია მართლაც რომ მნიშვნელოვან მუქარას წარმოადგენს ევროპის კეთილდღეობისათვის და მოითხოვს რომ არა მარტო ეროვნული თავდაცვა, არამედ საერთო ევროპული თავდაცვაც მოწოდების სიმძლავრეზე იდგეს მათ დასამარცხებლად.

ამ ეტაპისთვის, სსუპ/ეუთპ-ს შესაძლებლობები ჯერ კიდევ არ არის სრულად განვითარებული დოქტრინაში გაცხადებული საერთო გამოწვევების საერთო ძალით დასამარცხებლად. ჯერ კიდევ მრავალია არა მხოლოდ ტექნიკური (შეიარაღება, შესყიდვები), არამედ უმთავრესად პოლიტიკური სახის გამოწვევები, რომელიც ძირითად იმაში გამოიხატება, რომ ვიწრო ეროვნული ინტერესები ხშირად ხელს უშლიან გაბედული და ქმედითი საერთო საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკის ფორმირებას. მაგალითისთვის, აღსანიშნავია, რომ უსაფრთხოების სტრატეგიაში, სტრატეგიული მიზნებიდან პირველ ადგილზეა ევროპის სამეზობლოში უსაფრთხოების შენება, ვინაიდან მეზობლები, რომლებიც ჩართული არიან ძალისმიერ კონფლიქტებში, სუსტი სახელმწიფოები სადაც ორგანიზებული დანაშაული ყვავის, დისფუნქციური საზოგადოებები ან თუნდაც ფეთქებადი მოსახლეობის ზრდა, ყოველივე ეს საფრთხეს უქმნის თავად ევროკავშირის უსაფრთხოებას, განსაკუთრებით გაფართოების პირობებში, როდესაც ევროპის საზღვრები უფრო უახლოვდება არასტაბილურ არეს. მიუხედავად ამგვარი სტრატეგიული მიზნისა, ევროკავშირი არ არის მზად აქტიურად ჩაერიოს სამხრეთ კავკასიის კონფლიქტებში ან თუნდაც ქმედითი

პოლიტიკური და ეკონომიკური მხარდაჭერის გზით გააძლიეროს მის სამეზობლოში არსებული დემოკრატიული სახელმწიფოები. დანახული საფრთხეების დაძლევა და სტრატეგიული მიზნების მიღწევა შესაძლებელი გახდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც ევროკავშირის ქვეყნები შეძლებენ საერთო ინტერესები ვიწრო ეროვნულ ინტერესებზე მაღლა დააყენონ. ეს, კავშირის წინაშე მდგარი უმთავრესი და გამჭოლი გამოწვევაა, რომელიც გადაჭრის შემთხვევაში ყველა დანარჩენ პრობლემას ადვილად მოსაგვარებელს გახდის.

ევროკავშირის წინაშე დღეს მდგარი გამოწვევებიდან უმთავრესია სამი მიმართულება.²⁸ პირველი, ეს არის სამოქალაქო და სამხედრო ინსტრუმენტების ერთმანეთთან შესამება და მათ შორის უკეთესი კოორდინაციის უზრუნველყოფა. როგორც უკვე აღინიშნა, ევროკავშირმა უსაფრთხოების სფეროში განსაკუთრებული ნიშა დაიმკვიდრა. ეს არის კრიზისული სიტუაციიდან გამოსვლის შემდგომ სამოქალაქო რეაბილიტაცია. რეალურ სამყაროში, ხშირად ეს ორი ურთიერთდაკავშირებულია და პარალელურ ქმედებას მოითხოვს. შესაბამისად, სტრუქტურულად ორივე კომპონენტის მჭიდროდ დაკავშირება და შეთამაშება ევროკავშირის ერთ-ერთი ამოცანაა.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ევროპის ქვეყნების თავდაცვის სტრუქტურების მოდერნიზაცია, რაშიც უპირველეს ყოვლისა მოიაზრება ჰელსინკის მთავარი ამოცანა 2010-ის პირნათლად შესრულება და გადაწყვეტილების მექანიზმების უფრო დახვეწა. ამას თან უნდა ერთვოდეს ევროპის თავდაცვის სააგენტოს გამართული მუშაობა. ევროპის ქვეყნებმა უნდა შეძლონ ეროვნული თავდაცვის შესყიდვების სინქრონიზაცია, რათა მათ მიერ შესყიდული ტექნიკა ურთიერთთანაცვლებადი და ოპერირებადი იყოს მულტიეროვნული ოპერაციების განხორციელების უამს. ამასთანავე, საჭიროა შრომის დანაწილება და ევროპის თავდაცვის ინდუსტრიის ფესზე დაყენება.

მესამე და არანაკლებ მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სხვა მთავარ მოქმედ პარტნიორებთან, როგორცაა ნატო, გაერო, ეუთო, აშშ, რუსეთის ფედერაცია და სხვა შესაძლო პარტნიორი, ეფექტური თანამშრომლობის დამყარება. როგორც

²⁸ Javier Solana, "The Quiet Success of European Defence", *Schlossplatz*, Spring 2007, issue 2.

უკვე აღინიშნა, ჯერჯერობით ევროკავშირი ფრთხილობს და მხოლოდ ისეთ მისიებს იღებს თავის თავზე, სადაც სხვა აქტორი არ არის ჩარეული, ან წარმატალი მისიაა და თავისუფლდება ადგილი ახალი აქტორისთვის. ეს სიტუაცია დიდხანს ვერ გაგრძელდება, ვინაიდან არის კონფლიქტები და კრიზისული სიტუაციები, სადაც ძველი აქტორების ქმედებები არაეფექტურია და მოითხოვს ახალი ძალის ჩარევას. მაგალითისთვის კმარა საქართველოს ორი კონფლიქტი. აფხაზეთის ტერიტორიაზე ძირითადად რუსეთის ფედერაცია, გაერო და დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობაა წარმოდგენილი მესამე მხარედ, ხოლო სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტში, რუსეთის ფედერაცია, ჩრდილოეთ ოსეთი და ეუთო. ორივე შემთხვევაში აქტორები უმოქმედონი არიან კონფლიქტის პოლიტიკური მოგვარების მხრივ, ხოლო არსებული სიტუაცია ქვეყნის მცოცავი ანექსიის ფორმას ატარებს. ამავდროულად, უკვე აღინიშნა, რომ სამხრეთ კავკასიაში სტაბილურობა მიჩნეულია ევროკავშირის ერთ-ერთ მთავარ სტრატეგიულ მიზნად. მაშასადამე, მნიშვნელოვანია, რომ კავშირმა დაამყაროს ქმედითი ურთიერთობები მთავარ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და ქვეყნებთან და თავი აქტიურად წარმოაჩინოს რეალურ ალტერნატივად არაეფექტური მექანიზმების ფონზე.

არსებული გამოწვევების დაძლევა ევროკავშირს საშუალებას მისცემს გაგრძელდეს ის უპრეცედენტო მშვიდობის ხანა, რომელიც ევროპაში აგერ უკვე ნახევარ საუკუნეზე მეტია სუფევს. დღევანდელი გლობალიზაციის და ურთიერთდამოკიდებულობის პირობებში უსაფრთხოება ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ და შიგნით უმნიშვნელოვანესია მიმდინარე ეკონომიკური განვითარების და სტაბილურობის გასაგრძელებლად. არსებული მექანიზმების დახვეწა და დინამიურად განვითარება ევროკავშირს აძლევს შანსს მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს ევროპული და გლობალური უსაფრთხოების განმტკიცების საქმეში.

III თავი

ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი და მოსალოდნელი ცვლილებები საგარეო პოლიტიკაში

დავით ჭოჭუა

იუგოსლავიის დაშლის კატასტროფულმა პროცესმა მაშინ ჯერ კიდევ ახალ ევროპის ერთიან საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკაში უამრავი დეფექტი გამოავლინა. მას შემდეგ დიდი ძალისხმევა დაიხარჯა "მეორე სვეტის" გასაძლიერებლად, რადგან პოლიტიკოსებმაც და მკვლევარებმაც ერთხმად აღიარეს როგორც ევროკავშირის სამხედრო შესაძლებლობების განვითარების, ასევე მის ხელთ არსებული რესურსების კოორდინირების გაუმჯობესების აუცილებლობა. ამსტერდამის ხელშეკრულებამ შემოიღო ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი, ევროკავშირისათვის ძალიან საჭირო "სახე და ხმა." 2005 წელს კი კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაში უკვე ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის თანამდებობაც გამოჩნდა.

საფრანგეთსა და ჰოლანდიაში გამართულ რეფერენდუმებზე კონსტიტუციური ხელშეკრულების ჩავარდნამ აჩვენა, რომ ყველაზე ოპტიმისტური შეფასებითაც კი, ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის თანამდებობის შემოღებას წლები დასჭირდება. თუმცა ეს ფაქტი ვერ აკნინებს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკაში იმ ცვლილებების კვლევის მნიშვნელობას, რომელსაც სავარაუდოდ გამოიწვევს ამ თანამდებობის შემოტანა. მაგრამ სანამ ამ შესაძლო ცვლილებების პროგნოზირებამდე, აუცილებელია განვიხილოთ ორი საკითხი: 1). რას წარმოადგენს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა და 2). რატომ წარმოადგენს ევროკავშირი საგარეო პოლიტიკის ანალიზისათვის შესაფერის ფენომენს. ვინაიდან ამ კითხვებზე გაცხოველებული აკადემიური დებატები მიმდინარეობს, მათი გამოტოვება მიზანშეწონილი არ იქნება. ჩვენს შემთხვევაში, ძირითად თეორიულ ინსტრუმენტს ევროპის საგარეო პოლიტიკის ანალიზის თეორია წარმოადგენს.

საგარეო პოლიტიკის ანალიზის რელევანტურობა ევროპასთან მიმართებაში

ზოგადად ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის და კერძოდ ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის შემოღებით გამოწვეული ძვრების განხილვამდე, ლოგიკური იქნება, ავხსნათ, თუ რატომ ვამჯობინეთ საგარეო პოლიტიკის ანალიზის ევროპული თეორია საგარეო პოლიტიკის ანალიზის (სპა) და საერთაშორისო ურთიერთობების სხვა თეორიებს. პრინციპში, ჩვენ ვეთანხმებით სტივ სმიტის არგუმენტს, რომ საერთაშორისო ურთიერთობების და საგარეო პოლიტიკის ანალიზის „ამერიკულობა“ ავტომატურად ნიშნავს ა.შ.შ-ს საგარეო პოლიტიკის პრობლემების და მიმართულებების კვლევის აქსიომატურობას. „ამერიკულობაში“ ჩვენ ვგულისხმობთ იმ ფაქტს, რომ აშშ-ში გაბატონებულ თეორიებს დომინანტური პოზიცია უჭირავთ საერთოდ საგარეო პოლიტიკის კვლევის დარგში: საგარეო პოლიტიკის ანალიზის დარგში მომუშავე 500-მდე ამერიკელი მკვლევარი და მათი რამდენიმე ათეული ევროპელი კოლეგა, რა თქმა უნდა, თანაბარ გავლენას ვერ მოახდენს კვლევის ამ დარგზე²⁹, საგარეო პოლიტიკის ანალიზის ამერიკული თეორიის რელევანტურობა ევროკავშირთან მიმართებაში კი საკმაოდ საეჭვოა. უფრო მეტიც, სმიტმა ყურადღება გაამახვილა ამ პრობლემის მრავალგანზომილებიან ხასიათზე: პირველ ყოვლისა, აშშ-ს პოლიტიკური სისტემა ძალიან განსხვავდება ევროკავშირისაგან და შესაბამისად ამერიკული თეორიების გამოყენება ევროკავშირთან მიმართებაში პრობლემატურია. მეორეც, საგარეო პოლიტიკური ანალიზის ამერიკული თეორია აშშ-სათვის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე ამახვილებს ყურადღებას. სმიტის აზრით, საერთაშორისო ურთიერთობების დისციპლინაში არსებობს მთელი რიგი მიდგომები, რომლებიც მხოლოდ და მხოლოდ აშშ-ს საგარეო პოლიტიკაზე არის მორგებული. მეტიც, თუ მკვლევარი გადახედავს საგარეო პოლიტიკის ანალიზის სხვადასხვა თეორიების ევოლუციას და იმავე პერიოდში აშშ-ს ლიდერების წინაშე მდგარ რეალურ გამოწვევებს, თვალსაჩინო კავშირი შეინიშნება. ამ ლოგიკით, სმიტი ასკვნის, რომ „საგარეო პოლიტიკის სხვადასხვა

²⁹ Steve Smith, Foreign Policy Theory and the New Europe. In W. Carlsnaes and S. Smith (eds) European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives In Europe, pp. 1-20. London: Sage

მიდგომების აღმოცენება და კრაზი უფრო მეტად დაკავშირებულია აშშ-ს წინაშე მდგარი საკითხების ცვლილებასთან, ვიდრე რაიმე თეორიულ დეფექტებთან³⁰.

„ამერიკული“ და „ევროპული“ სკოლების ასეთი მკაცრი დიქტომიზაცია (თეორიული თუ ეპისტემოლოგიური ნიშნებით) ბევრი მკვლევარის აზრით ზედმეტ გამარტივებას წარმოადგენს. მაგრამ ვინაიდან საგარეო პოლიტიკის უნივერსალური თეორია ჯერ კიდევ არ შემუშავებულია, საგარეო პოლიტიკის ანალიზის ცალკეული, ევროპული თეორიის დახვეწა ევროკავშირის, როგორც „სუი გენერის“ ფენომენის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით, უარეს შემთხვევაში სასურველია, უკეთეს შემთხვევაში კი აუცილებელი.

ბრაიან უაიტი მიიჩნევს, რომ სანამ მოახდენენ სხვადასხვა სტრუქტურალისტური თეორიების ან ტრადიციული რეალიზმის/საგარეო პოლიტიკის ანალიზის მიდგომების გამოყენებას ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ასახსნელად, ანალიტიკოსებმა აუცილებლად უნდა შეამოწმონ მათი რელევანტურობა ამ შემთხვევაში. „განცხადება გაკეთდა ოცი წლის წინ და მას შემდეგ ფართოდ არის აღიარებული, რომ საგარეო პოლიტიკის წარმართვა **ევროსაზოგადოების** და ევროკავშირის კონტექსტში არის *სუი გენერის*, და მკვლევარებმა სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ საგარეო პოლიტიკის ანალიზის ტრადიციული ანალიტიკური კატეგორიების პირდაპირ გადმოტანისაგან ევროპულ კონტექსტში³¹. ეს არგუმენტი ორმაგად მნიშვნელოვანია: 1). ევროპულ კონტექსტთან მიმართებაში საგარეო პოლიტიკის ანალიზის „ტრადიციული“ ანუ ამერიკული მიდგომის რელევანტურობის ეჭვქვეშ დაყენებით (კერძოდ იმ საფრთხეებზე მინიშნებით, რაც მოჰყვება ამ თეორიის ანალიტიკური ხელსაწყოების პირდაპირ, უცვლელ გადმოტანას ევროპის საგარეო პოლიტიკის ასახსნელად) უაიტი ირიბად ეთანხმება სმიტის მოსაზრებას ორ სამეცნიერო სკოლას შორის არსებული დიქტომიის შესახებ. 2). კიდევ ერთხელ ხაზგასმულია აუცილებლობა იმისა, რომ მოხდეს საგარეო პოლიტიკის ანალიზის თეორიის მოდიფიცირებული ვარიანტის შემუშავება, რომელიც ითვალისწინებს ევროპული კონტექსტის სპეციფიკას.

მაგანი შესაძლოა დაეთანხმოს მოსაზრებას, რომ

³⁰ Ibid.

³¹ Brian White. “The European Challenge to Foreign Policy Analysis.” *European Journal of International Relations*, no. 5(1), (1999) 37-66

აკადემიურ წრეებში ზოგადი საგარეო პოლიტიკის თეორიის შემუშავების მიზნით ათწლეულების მანძილზე გაწეული უნაყოფო მცდელობებით გამოწვეულმა იმედგაცრუებამ დარგში სტაგნაცია გამოიწვია. მაგრამ იგივეს ვერ ვიტყვით კვლევებზე, რომლებიც სპეციალურად ორიენტირებულია საგარეო პოლიტიკის ანალიზის თეორიის ევროპის საგარეო პოლიტიკაზე მორგებით - იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ასეთი კვლევები ისედაც მწირია. ამ კუთხით საკმაოდ საინტერესოა ლისტერის მოსაზრება, რომ „ტრადიციული საგარეო პოლიტიკის ანალიზის ინსტრუმენტები შედარებით ნაკლებად გვეხმარება, ჩაწვდეთ ევროკავშირს“. მართალია, ჩვენ ვეთანხმებით ლისტერის მოსაზრებას, რომ საგარეო პოლიტიკის ტრადიციული ანალიზი გამოუსადეგარია, მაგრამ საგარეო პოლიტიკის ანალიზის როგორც თეორიის ხელაღებით უარყოფა ნაადრევი და მცდარი იყო: ნაადრევი იმიტომ, რომ საგარეო პოლიტიკის ანალიზის ევროპული მიდგომა ჯერ კიდევ არ იყო შემუშავებული როდესაც ლისტერი თავის ნაშრომს წერდა. მცდარი კიდევ იმიტომ, რომ თუ თეორია არ არის გამოცდილი იმ სპეციფიკურ კონტექსტში რისთვისაც მას შემუშავებენ (ჩვენს შემთხვევაში, ევროპული საგარეო პოლიტიკა), მაშინ მისი უარყოფა შეუძლებელია. თუ ასეთი თეორია ჯერ კიდევ არ შემუშავებულა, მაშინ ვერ გამოვრიცხავთ მომავალში მისი გამოჩენის შესაძლებლობას, და შესაბამისად წინასწარ ვერ ვიმსჯელებთ მის ღირსებებსა თუ ნაკლოვანებებზე.

სმიტის მოსაზრების - რომ რეალური მოვლენები გავლენას ახდენენ საგარეო პოლიტიკის მიდგომების შემდგომ განვითარებაზე - ლოგიკური გაგრძელებით, ისეთი მოვლენები როგორცაა აშშ-ს სამხედრო კამპანია ერაყში, ევროკავშირის 2004 წლის გაფართოება, ევროკავშირის კონსტიტუციის ჩაყარდნა და ირანის ბირთვული პროგრამის საკითხი საგარეოდ გაააქტიურებს კვლევით მუშაობას ევროპის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში. შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადგილი აქვს წრიულ პროცესს - საგარეო პოლიტიკის პრობლემებს მივყავართ საგარეო პოლიტიკის ახალი მიდგომების შემუშავებამდე, რომლებიც თავის მხრივ გვეხმარებიან ამ პრობლემების მოგვარებაში. ჩვენ არ გამოვრიცხავთ, რომ ეს შეიძლება იყოს ძალიან გამარტივებული მოდელი, მაგრამ მისი ლოგიკურობა უდავოა.

"ნიშა" ევროკავშირისათვის: აქტორ-ცენტრისტული და სახელმწიფო-ცენტრისტული მიდგომები

ქრისტოფერ ჰილი განსაზღვრავს საგარეო პოლიტიკას, როგორც „საერთაშორისო ურთიერთობებში დამოუკიდებელი აქტორის (ჩვეულებრივ სახელმწიფოს) მიერ წარმოებული ოფიციალური საგარეო ურთიერთობების ჯამს³²“. აქტორების, როგორც კატეგორიის, მნიშვნელოვნებას ზოგადად საერთაშორისო ურთიერთობების და კერძოდ ევროპის საგარეო პოლიტიკის ანალიზის დროს ხაზს უსვამს ბრაიან უაიტიც, რომლის აზრით სტრუქტურალისტური მიდგომების სისუსტე მომდინარეობს იქედან, რომ სისტემის ანალიზისას ვერ შეძლეს აეღოთ უფრო აქტორზე დაფუძნებული მიდგომები შესაფერის შემთხვევებში³³. თუმცა თუ უაიტი გვთავაზობს, მოხდეს სტრუქტურალიზმის „მაკრო“ ანალიზის შევსება „მიკრო“, აქტორ-ცენტრისტული ანალიზის ფორმ(ებ)ით, ჰილი პირდაპირ ამტკიცებს, რომ „საგარეო პოლიტიკის დარგში ცენტრალური კატეგორია არის აქტორები³⁴“. შემდეგი პრობლემა, რომელსაც მკვლევარი აწყდება: საგარეო პოლიტიკის ანალიზმა ევროპულ კონტექსტში უნდა აირჩიოს „სახელმწიფო-ცენტრისტული“ თუ „აქტორ-ცენტრისტული“ მიდგომა. მაიქლ სმიტი, მაგალითად, ამტკიცებს, რომ „დარგის [საგარეო პოლიტიკის ანალიზი] საძირკველი არის ცნებები სამთავრობო ძალაუფლება და სახელმწიფო“. „სახელმწიფო-ცენტრისტულობა“ წარმოადგენს ერთ-ერთ ძირითად ფუძემდებლურ კომპონენტს „სახელმწიფო ცენტრისტული რეალიზმისა“, როგორც საგარეო პოლიტიკის ტრადიციულ მიდგომას უწოდა ჯოზეფ ნაიმ, და რომლის მიხედვითაც სახელმწიფოები წარმოადგენენ საერთაშორისო სისტემის ყველაზე მნიშვნელოვან ან ერთადერთ მნიშვნელოვან აქტორებს. შესაბამისად, საგარეო პოლიტიკის ძირითადი კონცეფციები და თეორიები აქცენტს აკეთებენ ერ-სახელმწიფოებზე (ნაციონ სტატუს)³⁵. „ყველამ ვიცით“, წერს ალენი, „რომ მრავალეროვნული კომპანიები, კერძო პირები,

³² Christopher Hill. *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 3.

³³ White, 40-1.

³⁴ Hill, 47.

³⁵ იხ. Roy H Ginsberg. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989); David Allen. “Who Speaks for Europe”: The Search for an Effective and Coherent External Policy.” In John Peterson and Helene Sjusren (eds) *A Common Foreign Policy for Europe* (London: Routledge, 1998)

რელიგიური ორგანიზაციები და საერთაშორისო ორგანიზაციები გავლენას ახდენენ საერთაშორისო სისტემაზე, მაგრამ ჩვენ არ განვიხილავთ მათ მოქმედებებს, როგორც „საგარეო პოლიტიკას“. ჩვეულებრივ ჩვენ ყურადღებაში ვიღებთ მათ გავლენას იმ ზემოქმედების მიხედვით, რასაც ისინი ახდენენ თავად ქვეყნების საგარეო პოლიტიკაზე³⁶.

ძალიან საინტერესოა ჰილის პოზიცია ღერძზე, რომლის პოლუსებზეც „აქტორ-ცენტრისტული“ და „სახელმწიფო-ცენტრისტული“ მიდგომები ძევს. ერთის მხრივ ჰილი ამტკიცებს, რომ „საერთაშორისო სისტემების დონეზე სახელმწიფოები არის აქტორების ყველაზე მნიშვნელოვანი წევრი, ვინაიდან მათ გააჩნიათ დომინანტური გავლენა პოლიტიკური მობილიზაციის საშუალებებზე³⁷“ და განიხილავს სახელმწიფოებს, როგორც საგარეო პოლიტიკის ძირითად წყაროებს. მეორეს მხრივ, იგი მიუთითებს სხვადასხვა არასახელმწიფო აქტორებზე (ეკლესიები, საერთაშორისო ზეწოლის ჯგუფები, ტერორისტული ქსელები, მრავალფეროვანი კორპორაციები) და ასკვნის, რომ „მაშინაც კი, თუ აქტორი არ არის სახელმწიფოსაგან სრულიად დამოუკიდებელი, არ გააჩნია მკაფიოდ განსაზღვრული ელექტორატი და მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობის საკითხებით შემოიფარგლება, ის შესაძლოა მაინც იყოს ღირსი განიხილებოდეს საგარეო პოლიტიკური ანალიზის კუთხით³⁸“. მეტიც, გინსბერგისაგან განსხვავებით, ჰილი მიიჩნევს, რომ საგარეო პოლიტიკის ანალიზი არ უნდა შეიზღუდოს მხოლოდ სახელმწიფოებით, თუნდაც იმ მიზეზით, რომ მათზე უფრო მეტის თქმა შეუძლებელია³⁹.

უაიტი მიიჩნევს, რომ სავსებით შესაძლებელია საგარეო პოლიტიკის ანალიზთან ასოცირებული პერსპექტივისა და ანალიტიკური მიზნების გადატანა სახელმწიფოდან სხვა მნიშვნელოვან საერთაშორისო აქტორებზე ან „შერეულ აქტორთა“ სისტემებზე. მისი აზრით, საგარეო პოლიტიკის ანალიზი, როგორც საერთაშორისო ურთიერთობების მნიშვნელოვანი დომენი, ჩამოყალიბდა ადრეულ მეორე მსოფლიოს ომის შემდგომ პერიოდში, როდესაც სახელმწიფოს ფენომენს არ ჰყავდა სერიოზული მოწინააღმდეგეები და შესაბამისად ლოგიკური იყო საერთაშორისო ურთიერთობების

³⁶ Allen, 43.

³⁷ Hill, 39.

³⁸ Ibid., 41.

³⁹ Ginsberg, 1989; Hill, 2003.

„მიკრო“ ანალიზის დაფუძნება

სახელმწიფოზე, როგორც საერთაშორისო სისტემის ძირითად აქტორზე. თუმცა უაიტი სავარაუდოდ სწორია თავის შენიშვნაში, რომ საგარეო პოლიტიკის ანალიზისათვის ყოველთვის მნიშვნელოვანი იყო ზოგადად აქტორი როგორც ფენომენი, და არა სპეციფიკური აქტორი ან აქტორები. ანალოგიურ ხედვას ეთანხმება ჰილის ზემოაღნიშნული დაკვირვება რომ საერთოდ "აქტორი" და არა სპეციფიკური აქტორი (იქნება ეს ვრი-სახელმწიფო თუ რაიმე სხვა) წარმოადგენს საგარეო პოლიტიკის დისციპლინის ცენტრალურ კატეგორიას⁴⁰. უფრო მეტიც, ჩვენის აზრით, უაიტის ზემოაღნიშნული წინადადება არამარტო შესაძლებელია, არამედ აუცილებელიცაა. ტრადიციული, „სახელმწიფო-ცენტრისტული“ საგარეო პოლიტიკის ანალიზის მარცხი ევროპულ კონტექსტში საკმაოდ იოლად პროგნოზირებადი იყო, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ ფაქტს, რომ რადგან ევროკავშირი არ არის სახელმწიფო, მისთვის „სახელმწიფო-ცენტრისტულ“ მიდგომაში შესაფერისი ნიშის მოძებნა შეუძლებელი იყო იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ამ მიდგომაში ევროკავშირი საერთოდ ვერ კვალიფიცირდება როგორც საგარეო პოლიტიკის აქტორი.

ევროპის საგარეო პოლიტიკა: მოქიშპე დეფინიციები

მრავალი ურთიერთსაწინააღმდეგო დეფინიციის არსებობა ევროპის საგარეო პოლიტიკის შესახებ მიგვანიშნებს, რომ მძაფრი აკადემიური დებატები მიმდინარეობს ევროპის საგარეო პოლიტიკის საყოველთაოდ აღიარებული დეფინიციის შესამუშავებლად და ასევე დასადგენად, თუ რას მოიცავს ის. როგორც ალენი აღნიშნავს, "ევროპის საგარეო პოლიტიკაზე ფიქრის მცდელობებს ხშირად ხელს უშლის გაურკვეველობა, თუ როგორ უნდა განისაზღვროს ისეთი ბაზისური ტერმინები, როგორცაა „სახელმწიფო“ და „საგარეო პოლიტიკა“⁴¹. მავანი იოლად დარწმუნდება ამ არგუმენტის სიძლიერეში, თუ შეადარებს ერთის მხრივ თავად ალენის ნაშრომებს და, მეორეს მხრივ, ქრისტოფერ ჰილის და უილიამ უოლესის კვლევებს, სადაც საწყის ეტაპზე კონცეფციების განსხვავებს მკვლევარები საბოლოოდ დიამეტრულად განსხვავებულ დასკვნებამდე მიჰყავს. ალენი განსხვავებს ევროპის თანამეგობრობის

⁴⁰ Brian White. *Understanding European Foreign Policy* (New York: Palgrave, 2001), 35.

⁴¹ Allen, 43.

საგარეო ურთიერთობებს და ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკას, თუმცა მისთვის საგარეო პოლიტიკის იდენტიფიცირების ცენტრალურ წერტილად "ეროვნული ინტერესის" ცნება რჩება. ალენი ამტკიცებს, რომ საგარეო პოლიტიკა შეიძლება განისაზღვროს უფრო როგორც ეროვნული ინტერესების (ანუ მიზნებისა და ამოცანების) იდენტიფიცირების და განხორციელების *პროცესი* ვიდრე შემაღვენლობა, იქნება ეს სამხედრო-პოლიტიკური, ეკონომიკური ან კულტურული.

ეროვნული ინტერესების ცენტრალურ როლს ალენის კვლევებში ავტორი მიჰყავს დასკვნამდე, რომ "ევროპული ინტერესების" იდენტიფიცირების, არტიკულაციის და განხორციელების სირთულე საბოლოო ჯამში "ევროპის საგარეო პოლიტიკის" იდეას ღუპავს⁴². ალენი მიიჩნევს, რომ არ არსებობს "ევროკავშირის მთავრობა" და ამავდროულად არც ალტერნატიული ინსტიტუტები, რომლებსაც შეუძლიათ შეასრულონ ეს ამოცანები. ამ ინსტიტუტების არსებობა კი, მისი აზრით, აუცილებელია, თუ ევროკავშირს სურს საგარეო პოლიტიკის განვითარება.

ჰილი და უოლესი აღიარებენ, რომ კოლექტიური ინტერესების [საერთო]ევროპულ დონეზე "აწევა" ვერ დაიკვეხნის წარმატებულობას, თუმცა აქ აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა მთავრობებს შორის არსებობს მზარდი ურთიერთშეღწევა – რაც ნიშნავს, რომ პოლიტიკის წარმოების ეროვნული დონე უკვე გაჯერებულია მათ შორის ინფორმაციის გაზიარებით (არა მხოლოდ საგარეო საქმეთა სამინისტროებს შორის, არამედ უშიშროების, თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს შორისაც, რასაც სახელმწიფოს საგარეო სოლიდარობის კიდევ უფრო მეტი დაშლამდე მივყავართ), კოლევიალურობით და კონსენსუსის ძიებით, რასაც მივყავართ "ეროვნული ინტერესის" ფაქიზ რედეფინიციაში⁴³.

რაც შეეხება "მაღალი" და "დაბალი" პოლიტიკების საკითხებს, ასეთ დიქტომიას ჰილი სკეპტიკურად უყურებს, მიიჩნევს მას ანაქრონისტულად, და ამტკიცებს რა, რომ "ამრიგად საგარეო პოლიტიკა არის ერთდროულად უფრო მეტიც და უფრო ნაკლებიც ვიდრე "საგარეო ურთიერთობები" რომლის გენერირებას სახელმწიფოები განუწყვეტლივ ახდენენ ყველა ფრონტზე", არ აკეთებს სპეციალურ აქცენტს

⁴² Ibid., 44-5.

⁴³ Christopher Hill, ed. *The Actor's in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge, 1996), 11-2.

შემადგენლობაზე (substance), იქნება ეს პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ რაიმე სხვა.⁴⁴

სტანდარტულ ინსტიტუციონალისტურ ლიტერატურაში განვითარებული შეხედულებით, ევროპის საგარეო პოლიტიკა (1993 წლიდან) არის ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის სინონიმი, ანუ აღნიშნავს საგარეო პოლიტიკის კოორდინირებას თავიდან ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის (ეპთ) მექანიზმით, რომელიც შემდგომ გადაიქცა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკად, აღნიშნავს უაიტი⁴⁵. ეს ხედვა განასხვავებს ერთის მხრივ ეპთ/სსუპ-ს როგორც "ნამდვილ ევროპულ საგარეო პოლიტიკას," და მეორეს მხრივ საგარეო ძალაუფლებებს ანუ "კომპეტენციებს", რომლებიც დაადგინა რომის ხელშეკრულებამ და რომელსაც ჩვეულებრივ "საგარეო ურთიერთობებს უწოდებენ"⁴⁶.

გამოთქმულ იქნა მოსაზრება, რომ „იმ გზამ რითაც მოხდა „საგარეო პოლიტიკის“ დეფინიცია თავად ევროპული ინსტიტუტების დონეზე, გამოიწვია ევროპული საგარეო პოლიტიკის შედარებით ვიწრო განმარტება⁴⁷“. უაიტი ამტკიცებს, რომ თუ ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის მასშტაბი (scope) უტოლდება ეპთ/სსუპ-ს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური იმპლიკაციების მქონე პროცესებს/შედეგებს, მაშინ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების წვლილი ევროპის საგარეო პოლიტიკაში ან დაკნინებული იქნება ინსტიტუციონალისტების მიერ ან თითქმის მთლიანად იქნება ამოღებული "ევროპა როგორც აქტორი" მიდგომის მომხრეთა მიერ.⁴⁸

აანალიზებს რა ევროპაში საგარეო პოლიტიკური ქმედებების ჰილისეულ დეფინიციას რომ „[ეს არის] ჯამი იმისა, რასაც ევროკავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები აკეთებენ საერთაშორისო ურთიერთობებში⁴⁹“, უაიტი ასკვნის, რომ ევროპის საგარეო პოლიტიკის დეფინიცია, როგორც „წევრი სახელმწიფოების საგარეო პოლიტიკა“, „ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა“ ან „ევროპული თანამეგობრობის (European

⁴⁴ Christopher Hill. *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 5.

⁴⁵ White, *Understanding European Foreign Policy*, 38

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ John Peterson and Helene Sjursen., eds. *A Common Foreign Policy for Europe* (London: Routledge, 1998), 154-7

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ White, 39.

Community, EC) საგარეო პოლიტიკა“ არის ძალიან შეზღუდული, რადგან ევროპულ მმართველობას (governance) საგარეო პოლიტიკის სფეროში სამივე ფორმა გააჩნია. იგი ასევე ასკვნის მიუხედავად იმისა, რომ მათი დიფერენცირება ხდება ანალიტიკური მიზნები გამო, ანალიტიკოსის ძირითადი ამოცანა უნდა იყოს მათი ურთიერთშერევის იდენტიფიცირება, ვინაიდან რაც უფრო გადაჯაჭვულნი არიან ისინი, მით უფრო გამართლებულია "ევროპის საგარეო პოლიტიკის" იარღიყის გამოყენება⁵⁰.

ევროპის საგარეო პოლიტიკის ფორმები

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ბრაიან უაიტი გამოყოფს ევროპის საგარეო პოლიტიკის სამ სხვადასხვა ტიპს:

1. თანამეგობრობის საგარეო პოლიტიკა (Community foreign policy) – აღნიშნავს ევროპის თანამეგობრობის საგარეო პოლიტიკას, რომელიც წარმოიშვა 1957 წელს ევროპის სხვადასხვა გაერთიანებების შედეგად. ძირითადად ეს ეხება მესამე მხარეებთან სავაჭრო და განვითარების ურთიერთობებს. საგარეო პოლიტიკის ანალიზის მიდგომისათვის, როგორც უაიტი ხსნის, ეჭვგარეშეა რომ იგი წარმოადგენს საგარეო პოლიტიკას, კერძოდ ევროპის საგარეო პოლიტიკის საგარეო ეკონომიკურ განზომილებას.
2. ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა (Union foreign policy) – აღნიშნავს ევროპის საგარეო პოლიტიკის უფრო აშკარად გამოხატულ პოლიტიკურ განზომილებას. უაიტი ამტკიცებს, რომ "ის შედგება წევრი სახელმწიფოების საგარეო პოლიტიკის კოორდინირებისაგან იმ პროცესში, რომელიც 1986 წლის ერთიან ევროპულ აქტამდე მიმდინარეობდა თანამეგობრობის (Community) იურიდიული ჩარჩოების გარეთ⁵¹." თავდაპირველად, ასეთი პოლიტიკის ფორმირება მოხდა როგორც ეპთ-ს პროცესი, რომელიც მაასტრიხტის ხელშეკრულებით გაუმჯობესდა; ეპთ შეცვალა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკამ (სსუპ).
3. ეროვნული საგარეო პოლიტიკა (National foreign policy) – აღნიშნავს წევრი სახელმწიფოების საგარეო პოლიტიკებს. თუმცა უაიტი მიიჩნევს, რომ საგარეო პოლიტიკის სისტემის ანალიზის ხარისხიანი კვლევისათვის აქცენტი უნდა

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ White, 41.

გაკეთდეს, თუ რა ხარისხით მოხდა წვერი სახელმწიფოების ტრანსფორმირება ევროკავშირის ინსტიტუციონალურ კონტექსტში მოქმედების პროცესის მიერ. ამ "ტრანსფორმირებული კონტექსტის" აღწერა მოცემულია ჰილისა და უოლესის მიერ: "თანამშრომლობის ჩვევები, გაზიარებული ინფორმაციის უპირატესობების აღიარება, საერთო საფრთხეებზე პასუხები, ხარჯების შემცირება გაზრდილი თანამშრომლობით – ამ ყველაფერმა მნიშვნელოვნად შეცვალა ეროვნული პოლიტიკის წარმოების სურათი⁵²".

ეროვნული პოლიტიკის წარმოების შეცვლილი სურათი დააფიქსირეს ჰილმა და უოლესმა, რომლებიც ამტკიცებენ: "ასე რომ, დასავლეთ ევროპული ქვეყნები, რომლებიც ატარებდნენ თავიანთ საგარეო პოლიტიკას ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის საშუალებით უნდა განვიხილოთ, ჯერ კიდევ 1970-იანი წლების დასაწყისში, როგორც ნაწილობრივ სუვერენულები და ნაწილობრივ შეზღუდულნი, და არა როგორც რეალიზმის თეორიის კლასიკური სუვერენული სახელმწიფოები⁵³".

ევროპის საგარეო პოლიტიკის სამივე ფორმა ნამდვილად იმსახურებს ღრმა და საფუძვლიან ანალიზს. ამჯერად ჩვენ განვიხილავთ მხოლოდ სსუპ-ს, ვინაიდან ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის შექმნის მიზანი სსუპ-ს პერსონიფიცირება იყო.

სსუპ: გაკვეთილები იუგოსლავიის ომებიდან

ევროპის თანამეგობრობის/ევროკავშირის წარუმატებელმა მოქმედებამ იუგოსლავიის ომების დროს – რაც გამოწვეული იყო წვერი სახელმწიფოების პოლიტიკის არაადეკვატური კოორდინირებით და არსებული ინსტიტუტების სისუსტით – განამტკიცა მოსაზრება, რომ ინსტიტუტების განვითარება *პერ სე* წარმოადგენდა აუცილებლობას, თუ ევროკავშირს ნამდვილად უნდოდა საერთაშორისო პოლიტიკურ სისტემაში რეალურ მოთამაშედ გადაქცევა. ჟაკ დელორის თანახმად, შეთანხმებულ პოლიტიკურ აქტორად ქცევა სხვა რაღაცეებთან ერთად მოითხოვდა არსებული "ტროიკის" შეცვლას უფრო ეფექტიანი მექანიზმით, რათა გაზრდილიყო ევროკავშირის

⁵² Christopher Hill, ed. *The Actor's in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge, 1996), 12.

⁵³ *Ibid.*, 11.

ყოფნა (presence) და თვალსაჩინოობა (visibility)⁵⁴.

უფრო მეტიც, დელორმა მიუთითა საჭიროებაზე, შექმნილიყო დაგეგმვისა და ანალიზის შესაძლებლობა ევროკავშირის დონეზე, მოდელირებული სავარაუდოდ აშშ-ს ეროვნული უშიშროების საბჭოს მსგავსად, რომელიც ამზადებს და განიხილავს სტრატეგიებს და ასევე აწარმოებს კრიზისის მენეჯმენტს⁵⁵. ადექვატური სტრატეგიული დაგეგმვის, პროგნოზირების და ანალიზის შესაძლებლობების დეფიციტი, როგორც სსუპ-ს ერთ-ერთი მთავარი დეფექტი ხაზგასმულია როგორც თეორეტიკოსების, ასევე პრაქტიკოსების მიერ⁵⁶.

ამსტერდამის ხელშეკრულება და სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის შემოღება

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების გადაწყვეტილების შემდეგ, რომ სსუპ-ს გაუმჯობესება გამხდარიყო 1996-97წწ. სამთავრობათშორისო კონფერენციის (I ჩ) ძირითადი თემა, ამსტერდამის ხელშეკრულებამ შემოიღო რამდენიმე საკმაოდ მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომლებიც ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის საკმაოდ უიღბლო მექანიზმის უფრო შეთანხმებულად და უწყვეტად გადასაქცევად იყო გამიზნული. ხელშეკრულებამ შემოიღო საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი, რომელიც შეუერთდა მინისტრთა საბჭოს გენერალური მდივნის პოსტს.

"[ევროკავშირის მინისტრთა] საბჭოს გენერალური მდივანი, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი დაეხმარება საბჭოს იმ საკითხებში, რომლებიც არის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში, [დაეხმარება] კერძოდ პოლიტიკის გადაწყვეტილებების (policy decisions) ფორმულირებაში, მომზადებასა და იმპლემენტაციაში წვლილის შეტანის საშუალებით, და როცა შესაფერისია (appropriate) და პრეზიდენტის თხოვნით საბჭოს სახელით მესამე მხარეებთან პოლიტიკური დიალოგების გამართვის საშუალებით“

⁵⁴ E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent and W. Wessels. eds. *Foreign Policy of the European Union* (Boulder, CO: Rienner, 1997), VII-VIII.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ ob. Bildt, Carl. *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1998); Andreas Kintis. "The EU's Foreign Policy and the War in the Former Yugoslavia." In M. Holland. ed. *Common Foreign and Security Policy* (London: Pinter 1997), 165; White, *Understanding European Foreign Policy*, 110.

(ამსტერდამის ხელშეკრულება, მუხ. ქ. 16).

პოლიტიკის განყოფილების (Policy Unit) – დაგეგმვისა და ადრეული გაფრთხილების სისტემის (planning and early warning) ახალი წარმონაქმნის დაარსება ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოს გენერალურ სამდივნოში წარმოადგენს ამსტერდამის ხელშეკრულების კიდევ ერთ აღსანიშნავ ინოვაციას. პოლიტიკის განყოფილებას, რომელსაც პატარა აპარატისაგან შედგება, უძღვება სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენელი და მისი მიზანია სტრატეგიული დაგეგმვის (რომელიც ძალიან საჭიროა) გაძლიერება "სტრატეგიულ ვარიანტებზე მითითების, მათი თვალსაჩინოდ ქცევის და იმპლემენტაციის" საშუალებით.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორი ინსტიტუტის მუშაობის ხარისხი გრძელვადიან პერსპექტივაში ჯერ კიდევ სანახაია, ისინი ზოგადად განიხილებიან როგორც წარმატებები, განსაკუთრებით მისტერ სსუპ, რომელიც წარმოადგენს ევროკავშირის "სახეს და ხმას", რომელსაც დიდი ხნის განმავლობაში ელოდნენ. საინტერესოა, რომ კლინტონის ადმინისტრაციამ 2000 წლის მაისში განაცხადა, რომ ჰავიერ სოლანა "იყო ასრულება ჰენრი კისინჯერის სურვილისა, ჰქონოდა [ევროპის] ტელეფონის ნომერი ევროპასთან სალაპარაკოდ".

სოლანას აქტიურობა მთელ რიგ საკითხებზე – ყოფილი იუგოსლავიით დაწყებული და ისრაელ-პალესტინის კონფლიქტითა და ირანის ბირთვული პროგრამით დამთავრებული – მხოლოდ და მხოლოდ შექებას იმსახურებს. ამავედროულად, სსუპ-ს დღევანდელი და მოსალოდნელი მდგომარეობის უკეთ გასაგებად ძალიან სასურველი იქნებოდა იმ ძირითადი ფაქტორების განხილვა, რომელიც განაპირობებს მის წარმატებებს, და პასუხის პოვნა კითხვაზე: გადამწყვეტ როლს თამაშობს სოლანას პოსტი თუ სოლანას პიროვნება?

საკონსტიტუციო ხელშეკრულება და ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის შემოღება

[ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი აწარმოებს [ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას. თავისი წინადადებებით ის წვლილს შეიტანს იმ პოლიტიკის განვითარებაში, რომელსაც გაატარებს [ევროკავშირის მინისტრთა] საბჭოს მანდატით. იგივე ეხება საერთო უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკას (საკონსტიტუციო ხელშეკრულება, მუხ. 28).

ასეა თუ ისე, მიუხედავად იმისა, რომ დელორის მოწოდებები მომხდარიყო სსუპ-ს დეფექტების გამოსწორება, მხედველობაში იქნა მიღებული და შესაბამისი ნაბიჯებიც გადაიდგა, როგორც ამსტერდამის ხელშეკრულების შესაბამის მუხლებში ჩანს, შემდგომი ინსტიტუციური გაუმჯობესების საკითხი მალე დადგა დღის წესრიგში. საკონსტიტუციო ხელშეკრულებაში წვერი სახელმწიფოების მთავრობები შეთანხმდნენ, რომ მომხდარიყო ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის შემოღება, რომელიც იქნებოდა სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენლის და საგარეო ურთიერთობათა კომისარის პოსტების შერწყმა. ამ გადაწყვეტილების მიზანი იყო, მომხდარიყო ამ ორ პოსტს შორის კომპეტენციების გაყოფასთან დაკავშირებული დაბნეულობისა და კონფლიქტების აღმოფხვრა, როგორც სწორად შენიშნა ჰიქსმა⁵⁷. დრო გვანვენებს, მოხერხდება თუ არა ამ გადაწყვეტილებით არსებული ინსტიტუციური პრობლემების მოგვარება ახალი პრობლემების წარმოქმნის გარეშე, ვინაიდან "ორმაგი ქუდის" სტატუსი ტარებას ახასიათებს სუპრანაციონალური და ინტერგოვერნმენტალური ელემენტების შერევა და ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი იქნება "ძლიერი ინსტიტუტების შორის და შიდაინსტიტუციონალური დაძაბულობებისა და ზეწოლის ქვეშ"⁵⁸.

ორი ამოცანის – ევროკავშირის აქტორობის გაძლიერებისა და ინსტიტუციური პრობლემების გადაჭრის – გარდა, მკვლევარები, განსაკუთრებით ქრისტოფერ ჰილი, აღნიშნავენ რამდენიმე სხვა ფაქტორის მოქმედების მნიშვნელოვნებას. ჰილის მიხედვით, ზოგადად ევროპული ინტეგრაცია და კერძოდ სსუპ-ს განვითარება ისტორიულად მიმდინარეობდა ოთხი ფაქტორის ან/და მოტივთა ჯგუფების შედეგად: სახელმწიფოს შენების იმპერატივი; ზეწოლა ინსტიტუციური რეფორმების გატარებისათვის; დემოკრატიისა და ანგარიშვალდებულების საკითხები; საერთაშორისო ურთიერთობებში ზესახელმწიფოს შენების იმპერატივი⁵⁹.

⁵⁷ Hix, Simon. *The Political System of the European Union* (London: Palgrave, 2004).

⁵⁸ Wolfgang, Wessels. *The Institutional Achitecture: Evolutions and Reforms* (2005).

⁵⁹ Christopher, Hill. *The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Constitutions, and Consequentiality* (2002).

საგარეო საქმეთა მინისტრი – სახელმწიფოს კიდევ ერთი ატრიბუტი

მიუხედავად იმისა, რომ ფრაზა „საკონსტიტუციო ხელშეკრულება“ მიზნად ისახავს, ასიაშოვნოს როგორც მგზნებარე ევროპეისტებს ასევე ევროსკეპტიკოსებს, (როგორც უესელსი აღნიშნავს, ტერმინი "კონსტიტუცია" (Constitution) ჩვეულებრივ მაგრამ არა ექსკლუზიურად, ეხება სახელმწიფოსმაგვარ ფორმაციას, მაშინ როცა "ხელშეკრულება" (Treaty) სახს უსვამს საერთაშორისო შეთანხმებას ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის⁶⁰), "საგარეო საქმეთა მინისტრის" ცნება ეჭვგარეშეა რომ წარმოადგენს მხოლოდ სუვერენული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელ ენდემურ ნიშან-თვისებას.

საკონსტიტუციო ხელშეკრულების მთავარ ინოვაციას საგარეო პოლიტიკის დარგში – ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრს – უმნიშვნელოვანესი სიმბოლური ღირებულება აქვს, რადგან ამ საკითხის მხოლოდ განხილვაც კი მიუთითებს ფუნდამენტურ ცვლილებებზე ევროპელი პოლიტიკოსების მენტალიტეტში.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის შემოღებას თან ახლავს შიში, რომ ეს არის ნაბიჯი შემდგომი ინტეგრაციისაკენ ან/და სახელმწიფოს სუვერენიტეტის რღვევისაკენ მიმართული ქმედება, მისი სიმბოლური ღირებულის შემცირება ან გამოტოვება უბრალოდ არ შეიძლება. ამ მოსაზრებას მხარს უმაგრებს ბრიტანელების შიში საწყის ეტაპზე ტექსტის (ე.წ. "wording"-ის) შესახებ, რადგან უფრო და უფრო ძლიერდება აღქმა, რომ ინტეგრაციის ძალები ნელ-ნელა მაგრამ განუხრელად არღვევენ ვესტფალიის ტიპის ერი-სახელმწიფოს ერთ დროს მონოლითურ სუვერენიტეტს. როგორც ვესელსი აღნიშნავს: "... შესამჩნევია, რომ ერი-სახელმწიფოს ექსკლუზიური კომპეტენციების ბოლო ციტადელები – *the domain reserv-ს* – უფრო და უფრო იზღუდება⁶¹".

⁶⁰ Wessels, 2005.

⁶¹ Ibid.

საგარეო საქმეთა მინისტრი - ინსტიტუციონალიზაციის პლიუსები

საკონსტიტუციო ხელშეკრულების I-28 (4) მუხლის თანახმად, "მინისტრი უზრუნველყოფს [ევრო]კავშირის საგარეო მოქმედების მდგრადობას." ევროკავშირის ოფიციალური ვებ-გვერდიც, Europe - The European Union On-Line, მსგავსად აცხადებს, რომ "ასეთი როლის შემოდების მიზანი იყო ევროპის საგარეო მოქმედების უფრო ეფექტიანად და შეთანხმებულად გადაქცევა; საგარეო საქმეთა მინისტრი ფაქტიურად ხდება [ევრო]კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ხმა".

დეკლარაციული განცხადებების გვერდზე გადაღების შემდეგ, საინტერესო იქნებოდა შეგვემოწმებინა, თუ რა სახის გაუმჯობესებებს მოიტანს ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი და საერთოდ მოიტანს თუ არა. სტავრიდისი, მაგალითად, ამტკიცებს, რომ სსუპ-ს ინსტიტუციური დიზაინი პრინციპში არ ახდენს მნიშვნელოვან გავლენას საგარეო მოქმედებების საკითხში ევროკავშირის საქმიანობის ხარისხზე⁶². ამ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღების უფრო ეფექტიან მექანიზმი არაფერს შეცვლის, თუ წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკური ნება ირყევა, ვინაიდან ევროკავშირი უბრალოდ წარმოადგენს მანქანას, რისი საშუალებითაც წევრი სახელმწიფოები – საგარეო პოლიტიკურ საკითხებში სუვერენული აქტორები – იცავენ და მისდევენ საკუთარ ინტერესებს.

ზემოთხსენებულ მოსაზრების სიცოცხლისუნარიანობა ეჭვქვეშ დგას რამდენიმე მიზეზის გამო. პირველი, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, უფრო და უფრო მეტი მკვლევარი ამტკიცებს, რომ დასავლეთ ევროპული ქვეყნები აღარ არიან ვესტფალიური მოდელის კლასიკური მაგალითები, ანუ თავიანთი საგარეო პოლიტიკის ერთადერთი შემქმნელები.

როგორც კარენ სმიტი ხსნის, "როგორც კი წევრი სახელმწიფოები შეთანხმდნენ, რომ ევროკავშირმა უნდა მისდიოს გარკვეულ მიზნებს, ისინი ხდებიან ჩარეულნი ისეთ პროცესში სადაც მათი თავდაპირველი პრეფერენციები გარდაიქმნება, და სადაც მათ უნდა მიაღწიონ კომპრომისებს თუ როგორ უნდა შეასრულონ ეს მიზნები... დეკლარაციები და განცხადებები ქმნიან მოლოდინებს, რომ ევროკავშირი იმოქმედებს... და რთული ხდება რიტორიკული ვალდებულებების უკან წაღება. ამ

⁶² Hix, 2004.

პროცესის საშუალებით ევროკავშირის საერთაშორისო [არენაზე] იდენტიფიკაცია შეჩერებებით, ნაბიჯ-ნაბიჯ ხორცს ისხამს⁶³." მეორე, სსუპ-ს კონფიგურაცია დიდ მნიშვნელობას იძენს რადგან სწრაფი მოქმედება გარკვეულ შემთხვევებში, განსაკუთრებით კრიზისულ სიტუაციებში წარმატების ძირითადი წინაპირობაა. შესაბამისად, საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი საგარეო პოლიტიკის უფრო კოორდინირებულად და სწრაფად წარმოების საშუალებას იძლევა. მესამე, მართალია სსუპ-ს ევოლუცია ნამდვილად არ წარმოადგენს წარმატების თვალსაჩინო მაგალითს, მაგრამ მისი პროგრესს ვერაფერს უარყოფს.

კრიზისების მართვის შემსწავლელმა ნებისმიერმა სტუდენტმა იცის, რომ კრიზისის გადაწყვეტისაკენ გადადგმულ პირველ ნაბიჯს მის არსში ჩაწვდომა წარმოადგენს; სსუპ-ის თითოეულმა მარცხმა გამოავლინა ყველა ის დეფექტი, რომელიც სასწრაფოდ გამოსწორებას საჭიროებდა. "რეტროსპექტივაში ვხედავთ კბილანა ბორბლის ეფექტს (ratchet effect); ყოველი კრიზისი, ყოველი მარცხი იწვევს მოკრძალებულ მაგრამ მზარდ გაუმჯობესებას ვალდებულებებისა და პროცედურების საკითხებში⁶⁴". მეოთხე, ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტის იგნორირება სსუპ-ის მომავლის ანალიზის დროს უბრალოდ მცდარ ანალიტიკურ მიდგომას წარმოადგენს, მათ შორის ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზების გამო. ამავდროულად, ძალიან სასარგებლო ჩანს საგარეო პოლიტიკის წარმოების დეტალური შესწავლა საგარეო საქმეთა მინისტრის (და მისი აპარატის) ანალიზის მეშვეობით, ვინაიდან პირველი და მეორე განუყოფელია, და მეორე წარმოადგენს საგარეო პოლიტიკის სფეროში შეთანხმებული, მდგრადი და უწყვეტი (coherent, consistent and continual) პოლიტიკის წარმოების ისტორიულად აპრობირებულ მეთოდს.

საგარეო საქმეთა მინისტრის, როგორც პოსტის, ინსტიტუციური ღირებულება სცილდება ერი-სახელმწიფოების სფეროს. სტოპფორდი და სორენიჯი ამტკიცებენ: „მსოფლიო დონის ფირმებს თითქმის ესაჭიროებათ საგარეო საქმეთა სამინისტრო და დიპლომატიური კადრები, რომელთაც აქვთ ექსპერტიზა სხვა ქვეყნებში მთავრობებთან ურთიერთობების საკითხებში⁶⁵“

სხვა გაუმჯობესებებს შორის, რასაც ევროკავშირის

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Hill, 1996, 13.

⁶⁵ John Stopford and Susan Strange, with John Henley. Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares (Cambridge: Cambridge, 1991).

საგარეო საქმეთა მინისტრი და მისი აპარატი მოიტანს, არის უკეთესი ინსტიტუციონალური მექანიზმები; მათთვის უფრო ხელმისაწვდომია ადმინისტრაციული რესურსები, რომელიც წარმოადგენს ეროვნული და თანამეგობრობის რესურსების ერთიანობას.

ინსტიტუციონალური გაუმჯობესების მიუხედავად, ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის რეალური ძალაუფლება ძირითადად დამოკიდებული იქნება წევრ სახელმწიფოებზე, განსაკუთრებით დიდ წევრ სახელმწიფოებზე. თუ გავიხსენებთ პროაქტიული ინსტრუმენტების შეზღუდულ რაოდენობას, მინისტრის წინადადებების სიცოცხლისუნარიანობა ძირითადად დამოკიდებული იქნება, თუ რამდენად მტკიცე იქნება წევრი სახელმწიფოების მხარდაჭერა. ამ შემთხვევაში არჩევანი უნდა გაკეთდეს პროაქტიურ მინისტრს და “ლეგიტიმატორ” მინისტრ შორის, რომლის ძირითად ფუნქციას შტამპის დარტყმა წარმოადგენს.

კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხს ვაწყდებით უკვე სოლანას, როგორც სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენლის საქმიანობის წარმატებულობის განხილვისას. რა თქმა უნდა, სოლანას წარმატებულობა აპრიორი არანაირ პრობლემას არ წარმოადგენს, მაგრამ ისიც გასათვალისწინებელია რომ მაღალი რანგის თანამდებობის პირის, და ჩვენს შემთხვევაში ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის ძალაუფლება, ავტორიტეტი და კომპეტენცია უნდა იყოს დაფუძნებული არა პიროვნულ ქარიზმასა და ნაცნობების ქსელზე, არამედ ხელშეკრულების მუხლებსა და სხვა ლეგალურ საფუძვლებზე, ანუ ჯეროვნად უნდა იყოს ინსტიტუციონალიზირებული.

2002 წელს ჩატარებულმა გამოკითხვამ ექვს ევროპულ ქვეყანაში – დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი, გერმანია, ნიდერლანდები, იტალია და პოლონეთი – აჩვენა, რომ გამოკითხულთა 65%-ს უნდა, რომ ევროკავშირი “გახდეს ზესახელმწიფო, როგორც შეერთებული შტატები”, საფრანგეთში ეს მაჩვენებელი 91% აღწევდა. ეს კარგად აჩვენებს, თუ რამდენად ძლიერია (ზე)-სახელმწიფოს შენების იმპერატივი ევროკავშირში, და რომ საზოგადოებას ესმის და მხარს უჭერს ძლიერი ევროკავშირის იდეას.

IV თავი

საქართველოს სატრანზიტო პოტენციალი ევროკავშირის ენერგეტიკული უსაფრთხოების კონტექსტში

არჩილ გეგეშიძე

საქართველოს მიერთება ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკასთან და ამ პროცესის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის შემუშავება ერთგვარი პოლიტიკური საფუძველი გახდა ევროკავშირთან თანამშრომლობის გაღრმავებისთვის პრაქტიკულად ყველა მიმართულებით, მათ შორის ენერგეტიკის სფეროშიც.⁶⁶ განსაკუთრებული ყურადღება აღნიშნულ დარგში თანამშრომლობის განვითარებამ ევროპაში ენერგეტიკული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ამოცანის აქტუალობის გამო მიიქცია. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპამ ჯერ კიდევ 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან დაიწყო საკუთარ ენერგეტიკულ უსაფრთხოებაზე ზრუნვის აუცილებლობის გაცნობიერება და ამ მიზნით 2000 წ. პირველი ე.წ. მწვანე დოკუმენტიც კი შექმნა,⁶⁷ მის სტრატეგიულ გათვლებში კასპიისპირეთის ენერგომატარებლები ბოლო დრომდე უმნიშვნელო ადგილს იკავებდა. შესაბამისად, არც საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის პოტენციალს ექცეოდა ყურადღება. სამხრეთ კავკასიაზე გამავალ „აღმოსავლეთ-დასავლეთის ენერგეტიკულ დერეფანს“, რომელიც იმთავითვე მოწოდებული იყო ევროპაში კასპიისპირეთის ენერგორესურსების ექსპორტის უზრუნველსაყოფად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მხრიდან პრაქტიკულად არავითარი ყურადღება არ ექცეოდა. აღნიშნული დერეფნის მშენებლობა, რომელიც ბაქო-სუფსის და ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენს, აგრეთვე სამხრეთკავკასიურ გაზსადენს მოიცავდა, მრავალმილიარდიან ინვესტიციებს და პოლიტიკურ მხარდაჭერას მოითხოვდა. საჭირო იყო, ერთის მხრივ, ინვესტორების დარწმუნება დერეფნის ეკონომიკური თვალსაზრისით რენტაბელურობაში და, მეორეს მხრივ, რუსეთის მხრიდან ღია თუ ფარული წინააღმდეგობის დაძლევა.

⁶⁶ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა. სამოქმედო გეგმა ევროკავშირი-საქართველო; <http://www.eu-integration.gov.ge/pdfs/ENP-final-ge-bolo.pdf>

⁶⁷ Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply, European Commission, 29 November 2000; <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/127037.htm>

რთულ გეოპოლიტიკურ ვითარებაში ევროკავშირმა პასიური პოზიცია დაიკავა და აღნიშნული ამოცანის გადაწყვეტის მთელი სიმძიმე აშშ-ს და რეგიონის ქვეყნებს – თურქეთს, საქართველოსა და აზერბაიჯანს - დააწვა.

სადღეისოდ ვითარება მნიშვნელოვნად შეიცვალა: ნავთობზე მსოფლიო ფასების უპრეცედენტო ზრდამ, OPEC-ის ქვეყნებსა და რუსეთზე ევროპის ენერგეტიკული დამოკიდებულების ხარისხის შეუქცევადმა მატებამ, ნახშირწყალბადების იმპორტის ტრადიციული წყაროების არასაიმედოობამ და კლიმატის ცვლილების აღმოფხვრის მიზნით სასაბურვე გაზების ატმოსფეროში გაფრქვევის შემცირების სურვილმა ევროპის ქვეყნების წინაშე მთელი სიცხადით დააყენა გრძელვადიანი ენერგეტიკული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხი. აღნიშნულ კონტექსტში ნავთობის და, განსაკუთრებით, გაზის მოწოდების ალტერნატიული წყაროების მოძიების მნიშვნელობამ არსებითად იმატა.

საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობა ენერგეტიკის სფეროში

დღისწესრიგი

საქართველოს ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკასთან მიერთებამდე (2004წ.) ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობას, ძირითადად, ენერგოსექტორის რეაბილიტაციასა და კრიზისული სიტუაციების პროფილაქტიკაზე ორიენტირებული ტექნიკური და ჰუმანიტარული დახმარების ხასიათი ჰქონდა. ამ მიზნით, გასულ პერიოდში ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნებისგან ათეულობით მლნ დოლარის ოდენობის გრანტი თუ სესხი იქნა მიღებული, მაგრამ სექტორში არსებულმა კორუფციამ და დეფექტურმა ინსტიტუციონალურმა სისტემამ მინიმუმამდე დაიყვანა აღნიშნული დახმარების ეფექტიანობა.

ამჟამად ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის თანახმად, ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის დიაპაზონი მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. ზოგადად, ამ თანამშრომლობის მიზანია საქართველოს ენერგეტიკული პოლიტიკის შესაბამისობაში მოყვანა ევროპის მდგრადი, კონკურენტული და უსაფრთხო ენერჯის სტრატეგიასთან (2006 წ. 8 მარტს მიღებული “მწვანე დოკუმენტი”⁶⁸). ეს მიზანი

⁶⁸ ‘A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy’, European Commission, 8 march 2006

სრულად არის გაზიარებული საქართველოსა და ევროკავშირის მიერ და ასახულია აღნიშნულ სამოქმედო გეგმაში საკითხთა ისეთი ჯგუფების სახით, როგორცაა: *ენერგეტიკის პოლიტიკის დაახლოება ევროკავშირის ენერგეტიკის პოლიტიკის ამოცანებთან; ევროკავშირის ელექტროენერჯის და გაზის შიდა ბაზრის პრინციპებთან თანდათანობითი დაახლოება; ენერგეტიკის ქსელების განვითარება; ენერგეტიკის ქმედითობის გაუმჯობესება და ენერჯის განახლებადი წყაროების გამოყენება; კასპისა და შავი ზღვის რეგიონული ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის გაგრძელება; ევროპაში კასპისპირეთის ენერგომატარებლების ტრანზიტი საქართველოს გავლით.* აღნიშნული ჯგუფების და მათში შემაჯავლი საკითხების ანალიზის საფუძველზე დღის წესრიგის სამი ასპექტის გამოყოფა შეიძლება:

1. საქართველოსა და ევროკავშირის ენერგეტიკული სექტორის კანონმდებლობების და მარეგულირებელი აქტების ჰარმონიზაცია;

2. საქართველოს ენერგოსაფრთხოების გაუმჯობესების მიზნით ენერგეტიკის შიდა ინფრასტრუქტურის (ნაწილის) განვითარება;

3. ევროკავშირის ენერგოსაფრთხოების განმტკიცების ხელშეწყობის მიზნით საქართველოზე გამავალი ენერგოდერეფნის ეფექტიანად გამოყენება.

თუმცა, უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული ჯგუფები დეტალიზაციის სხვადასხვა ხარისხით არის დაყოფილი მათში შემაჯავლი საკითხების სახით. აშკარაა, რომ ბევრი საკითხი, კომპლექსურობიდან გამომდინარე, თავად საჭიროებს შემდგომ დეკომპოზიციას უფრო კონკრეტულ საკითხებად. ამდენად, ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობის დღის წესრიგი დასახვეწია. ეს ხელს შეუწყობს სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის ეტაპზე მხარეთა მიერ ამოცანების ერთგვაროვნად ინტერპრეტირებასა და აღებული ვალდებულებების თანაბარი მოტივაციით შესრულებას.

ინსტრუმენტები

ევროკავშირი ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან მონაწილეობს შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნების ენერგოსექტორის განვითარებაში. ძირითადად, ეს

TACIS-ის ფარგლებში შემუშავებული ტექნიკური დახმარების რეგიონული პროგრამის **INOGATE** (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) ფარგლებში ხდება. INOGATE მოწოდებულია ხელი შეუწყოს ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში, მათ შორის კავკასიის ქვეყნებში, მილსადენი სისტემების რეგიონულ ინტეგრაციას და ნავთობისა და გაზის ტრანსპორტირებას ევროპის საექსპორტო ბაზრებისკენ. ამავდროულად, INOGATE თავად არ წარმოადგენს საინვესტიციო პროგრამას, იგი მხოლოდ ხელს უწყობს კერძო კაპიტალის მოზიდვას ინფრასტრუქტურულ პროექტებში. ამ მიზნით იგი სხვასთან ერთად აფინანსებს წინასაპროექტო კვლევებს, ენერგოსექტორის რეფორმის სტრატეგიების შემუშავებას, ნავთობისა და გაზის ბაზრობებს, კონფერენციებს და სხვ. მიუხედავად იმისა, რომ INOGATE-მა ხელი შეუწყო რეგიონული თანამშრომლობის გარემოს ჩამოყალიბებას, მისი ფორმატი და რესურსები არ აღმოჩნდა საკმარისი ევროკავშირისა და რეგიონის ქვეყნებს შორის ენერჯის წარმოების, ვაჭრობისა და მოხმარების დარგში არსებული სურათის შეცვლისთვის.⁶⁹

INOGATE-ის ფარგლებში თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით ევროკავშირის მიერ შემოთავაზებული იქნა ახალი ინიციატივა, რომელიც **“ბაქოს ინიციატივის”** სახელით არის ცნობილი. 2004 წლის 13 ნოემბერს ბაქოში ევროკომისიის წარმომადგენლებისა და რეგიონის 14 ქვეყნის ენერგეტიკის მინისტრების მონაწილეობით ჩატარებულ კონფერენციაზე კიდევ ერთხელ გაცხადდა ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის შემდგომი განვითარებისა და გაღრმავების საერთო სურვილი. განსაკუთრებით გაესვა ხაზი ამგვარი თანამშრომლობის მნიშვნელობას როგორც ევროკავშირის, ისე რეგიონის ქვეყნების ენერგეტიკული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. მთავარ საერთო ინტერესთა შორის განსაკუთრებით აღინიშნა ადგილობრივი ენერგობაზრების ევროკავშირის ბაზართან ინტეგრირების მნიშვნელობა.

გადაწყდა საექსპორტო სამუშაო ჯგუფების შექმნა, რომლებიც იმუშავებენ შემდეგ საკითხებზე:

- ნახშირწყალბადებისა და ელექტროენერჯიის ჰარმონიზებული ბაზრების შექმნის ხელშეწყობა;

⁶⁹ A. Vitale, “The EU wants to build an energy strategy in the Caspian region,” *Caucas.com*, 9 January 2007

- ენერჯის წარმოების, ტრანსპორტირებისა და მიწოდების უსაფრთხოება;
- ენერგოეფექტურობის, ენერჯის დაზოგვისა და განახლებადი ენერჯის საკითხების დამუშავებისას მდგრადი განვითარების პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა; აგრეთვე ენერჯის წარმოების, ტრანსპორტირებისა და გამოყენებისას გარემოსდაცვითი ასპექტების გათვალისწინება;
- საერთო ინტერესში შემავალი ენერგეტიკული პროექტებში ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა.

INOGATE-ის ტექნიკური სამდივნო წარმოადგენს “ბაქოს ინიციატივის” ფარგლებში თანამშრომლობის ხელშეწყობის საკოორდინაციო მექანიზმს.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ახლადშექმნილი “ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტი,” რომელიც 2007-2013 წლების პერიოდზეა გათვლილი, სავარაუდოდ გააფართოებს INOGATE-ის პროგრამის კომპეტენციას მონაწილე ქვეყნების უფლებებისა და ინტერესების მეტად გათვალისწინების მიმართულებით.⁷⁰ სხვა სიტყვებით, აღნიშნული ინსტრუმენტის საშუალებით გაძლიერდება ევროკავშირის მხრიდან რეგიონის ქვეყნებისადმი “ინდივიდუალური მიდგომა” და თანამშრომლობის რეგიონული და ორმხრივი ფორმატების უკეთ შეხამება.

ორი ასპექტი

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობის საერთო მიზანი გააჩნიათ, ამ მიზნის მიღწევის გზაზე მათ განსხვავებული ტაქტიკური პრიორიტეტები აქვთ. სხვა სიტყვებით, საქართველო და ევროკავშირი ზემოთაღნიშნული დღის წესრიგის ასპექტებზე განსხვავებულ აქცენტებს აკეთებენ. საქმე იმაშია, რომ ევროკავშირი საკუთარი ენერგეტიკული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის წინაპირობად თანაბრად განიხილავს როგორც ევექტიან და კარგად ფუნქციონირებად ენერგობაზრებს, ისე ენერგომატარებლების იმპორტის წყაროებისა და სატრანზიტო მიმართულებების დივერსიფიკაციას. კარგად ფუნქციონირებად ენერგობაზრებში, სხვასთან ერთად, მოიაზრება არა მარტო სათანადო ფიზიკური

⁷⁰ Ibid.,

და სამართლებრივი ინფრასტრუქტურით აღჭურვილი ტერიტორია (ქვეყანა, რეგიონი), არამედ საერთო რეგულატორულ სისტემებზე დაფუძნებული სივრცე, სადაც ვაჭრობის, ტრანზიტის და გარემოსდაცვითი მსგავსი სტანდარტები მოქმედებს.⁷¹ აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირისთვის მის ფარგლებს გარეთ ეფექტიანი ენერგობაზრების ფორმირება ერთგვარ წინაპირობას წარმოადგენს ენერგომატარებლების იმპორტის წყაროების დივერსიფიცირებისთვის. ამდენად, ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის იმ ასპექტს, რომელიც კანონმდებლობის ჰარმონიზაციასა და ინსტიტუციონალურ თავსებადობაზეა ორიენტირებული, საწყის ეტაპზე უფრო მნიშვნელობა ენიჭება. სხვა სიტყვებით, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობის დღის წესრიგის ზემოაღნიშნული სამი ასპექტიდან პირველი ორი გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა. იგივე შეიძლება ითქვას, ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან თანამშრომლობაზეც. საქართველოსთვის კი ხსენებული დღის წესრიგის მესამე ასპექტი, ანუ ევროპის ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით საკუთარი სატრანზიტო პოტენციალის გამოყენება პრიორიტეტულად მიჩნეული. ვინაიდან მოცემული სტატიის მიზანი მესამე ასპექტის, ანუ ევროკავშირის ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს სატრანზიტო რესურსის გამოყენების შესაძლებლობის განხილვაა, ქვემოთ განვმარტავთ ამ საკითხთან მიმართებაში მხარეების პოზიციებს და შევაფასებთ მოტივაციის განმაპირობებელ ფაქტორებს.

საქართველო: პოზიცია და მოტივაცია

პოზიცია. საქართველოს ტერიტორიაზე გამავალი ენერგოდერეფნის არსებული შესაძლებლობები და პოტენციალი მაქსიმალურად უნდა იქნას გამოყენებული ევროპაში კასპისპირეთის ენერგომატარებლების ტრანზიტისთვის. კასპისპირეთის მიმართულება უნდა გახდეს ევროპის ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფის სერიოზული (უმთავრესი) ფაქტორი. ამ მიზნით უნდა გაფართოვდეს ენერგოდერეფნის გამტარუნარიანობა, საჭიროების შემთხვევაში,

⁷¹ 'An External Policy to Serve Europe's Energy Interests', S160/06 Paper from Commission/SG/HR for the European Council, June 2006; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/90082.pdf

აიგოს დამატებითი ინფრასტრუქტურული ობიექტები, გაიზარდოს გატარებული ნავთობისა და გაზის მოცულობები.

მოტივაცია. 1. კასპიის პირეთში (კასპიის ზღვის აზერბაიჯანის სექტორში) ნავთობისა და, განსაკუთრებით, ბუნებრივი გაზის დიდი მარაგების არსებობის გამო, უზრუნველყოფილ იქნება ევროკავშირის ქვეყნების მზარდი მოთხოვნილება ენერჯის ტრადიციულ წყაროებზე. ამით მოიმატებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთდამოკიდებულების ხარისხი. შედეგად, ევროკავშირს გაეზრდება მოტივაცია, უფრო აქტიურად ჩაერთოს საქართველოს წინაშე მდგარი პოლიტიკური პრობლემების (რუსეთთან ურთიერთობების გაუმჯობესება, კონფლიქტების მოგვარება) გადაჭრაში;

2. გაჩნდება ევროკავშირის მიერ საქართველოს ევროპულ ქვეყნად აღიარების დამატებითი წინაპირობა (ხელშემწეობი ფაქტორი), რაც სამოქმედო გეგმის წარმატებით შესრულებასთან ერთად სერიოზულ საფუძველს შექმნის საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივის ჩამოყალიბებისთვის;

3. საქართველოს ტერიტორიის გავლით გატარებული ბუნებრივი გაზის მოცულობების გაზრდის შედეგად გაიზრდება საქართველოს კუთვნილი სატრანზიტო საფასურის სანაცვლო გაზის მოცულობაც, რაც ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოების განმტკიცებას შეუწყობს ხელს.

ევროკავშირი: პოზიცია და მოტივაცია

პოზიცია. კასპიისპირეთის ენერგომატარებლების, განსაკუთრებით ბუნებრივი გაზის, იმპორტს ევროპის ენერგოუსაფრთხოებისთვის მზარდი, მაგრამ არა გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. აღნიშნული მნიშვნელობის ზუსტად განსაზღვრა ჯერ ნაადრევია და დამატებით შესწავლას საჭიროებს. გარდა ამისა, სატრანზიტო დერეფანი პოლიტიკურად არასტაბილურია და ახალი ინვესტიციებისთვის მაღალ რისკს შეიცავს. ამდენად, ამ ეტაპზე (სანამ არ მოგვარდება პოლიტიკური პრობლემები) დერეფნის განვითარების მიზნით აქცენტი უნდა გაკეთდეს ტექნიკურ დახმარებაზე და არა საინვესტიციო პროექტებზე.

მოტივაცია: 1. ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია ევროკავშირის ქვეყნების ერთიანი ხედვა ენერგოუსაფრთხოების

უზრუნველყოფის თაობაზე. ამგვარ ხედვას უნდა დაეფუძნოს შეთანხმებული ენერგეტიკული პოლიტიკა, რომელმაც სხვასთან ერთად უნდა განსაზღვროს კასპიისპირეთის ენერგორესურსების ევროპაში იმპორტის საკითხის მნიშვნელობა საქართველოზე გამავალი ენერგოდერეფნისთვის აქედან გამომდინარე ყველა შედეგით.⁷² აღნიშნულ კონტექსტში ტრანსკასპიური გაზსადენის მშენებლობის პერსპექტივის გამოკვეთას, შესაძლოა, გადაამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეს, ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში სამხრეთკავკასიური ენერგოდერეფანი ევროპისთვის უფრო მეტად ღირებული გახდება.⁷³

2. ენერგოუსაფრთხოების თვალსაზრისით არანაკლებ მნიშვნელოვანია ენერჯის მომჭირნეობით ხარჯვა, რაც არსებული გათვლებით წელიწადში 60-დან 270 მლრდ ევროს ეკონომიას მოიტანს.⁷⁴ გარდა ამისა, ითვლება, რომ განახლებადი ენერჯის წყაროების შემდგომი განვითარება, თხევადი გაზის იმპორტის ზრდა, ე.წ. სოლიდარობის პრინციპის დანერგვა, არქტიკაში ბუნებრივი გაზის ახალი პერსპექტიული საბადოს ერთობლივი ექსპლუატაცია აშშ-სთან და რუსეთთან ერთად და სხვ. მნიშვნელოვნად აამაღლებს ევროკავშირის ქვეყნების საერთო ენერგოუსაფრთხოებას;

3. მიუხედავად ზემოაღნიშნული ფაქტორებისა, რუსეთი, როგორც ნავთობისა და, განსაკუთრებით, ბუნებრივი გაზის მომწოდებელი მთავარი წყარო, კიდევ დიდ ხანს შეინარჩუნებს თავის მნიშვნელობას. მას შემდეგ, რაც მწყობრში შევა ჩრდილოეთ ევროპის გაზსადენი, ეს მნიშვნელობა კიდევ უფრო გაიზრდება.⁷⁵ აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ჩინეთისა და

⁷² საზოგადოებრივი აზრის ბოლო გამოკითხვის თანახმად, ევროპელებს მიაჩნიათ, რომ ენერგეტიკის სფეროში სტრატეგიული ხასიათის გადაწყვეტილებები ეროვნულ დონეზე უნდა მოხდეს და არა ევროკავშირის მიერ (EUobserver, 12.07.2006).

⁷³ გასული საუკუნის 90-იან წლებში წარმოშობილი იდეა ტრანსკასპიური გაზსადენის მშენებლობის თაობაზე კასპიის ზღვის სტატუსის ირგვლივ დავისა და თურქმენეთის პრეზიდენტის არაადეკვატური პოზიციის გამო დროებით დაევიწყებას მიეცა. ამჟამად ადგილი აქვს იდეის რეანიმირების მცდელობას, კერძოდ, აშშ-სა და ევროკავშირის წარმომადგენლების მხრიდან მიმდინარეობს კონსულტაციები ტრანსკასპიური პროექტის თაობაზე ყაზახეთის და თურქმენეთის ახალ ხელმძღვანელობასთან. დაწვრილებით იხ. ქვეთავი „ერთიანი ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის პრობლემები: კონფლიქტი ეროვნულ და ზენაციონალურ ინტერესებს შორის“.

⁷⁴ იხ. ევროკომისიის “მწვანე წიგნი”, 22 ივნისი, 2006 წ. და EurActiv, June 10, 2006

⁷⁵ წინასწარი ინფორმაციით, რუსეთიდან გერმანიისკენ ბალტიის ზღვის ფსკერზე გამავალი ჩრდილოეთ ევროპის გაზსადენის საპროექტო სიმძლავრე წელიწადში 50 მლრდ კუბ.მ-ს აჭარბებს.

ინდოეთის სახით გამოჩნდნენ სერიოზული “კონკურენტი მომხმარებლები,” რაც მომავალში ენერგომატარებლებზე მოთხოვნას კიდევ უფრო გაზრდის. ამიტომ რუსეთთან კორექტული და პარტნიორული ურთიერთობები ევროპისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობას იძენს. აქედან გამომდინარე, რუსეთის გაღიზიანების თავიდან აცილების მიზნით მეტი სიფრთხილეა საჭირო სამხრეთ კავკასიაში სერიოზული სატრანზიტო ინფრასტრუქტურული ობიექტების განვითარების მხარდაჭერისას.

ზემოთმოყვანილი პოზიციებისა და არგუმენტების ანალიზით ნათლად ჩანს, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს განსხვავებული მოლოდინი აქვთ ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობისგან, თუმცა, როგორც აღინიშნა, საბოლოო საერთო მიზანი გაზიარებული აქვთ. ჩანს, ამგვარი განსხვავება კიდევ გარკვეულ ხანს დარჩება, სანამ ევროკავშირი საბოლოოდ არ ჩამოყალიბდება საკუთარი ენერგოუსაფრთხოების საკითხში.

ევროკავშირის “შავი ზღვა/კასპისპირეთის” პოლიტიკა

ზემოსხენებული პოზიციები და მოტივაცია, რა თქმა უნდა, არ არის და არც შეიძლება იყოს სტატიკური და დროსა და სივრცეში აუცილებლად განიცდის ცვლილებას. ალბათ, ეს ცვლილება დროთა განმავლობაში დაჩქარდება და, საბოლოო ჯამში, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობა მიზნებისა და ამოცანების, აგრეთვე მოსალოდნელი შედეგების ერთიან აღქმას დაეფუძნება. ეს პროცესი ამ მიმართულებით უკვე მიდის, თუმცა ნელა. გადამწყვეტი ფაქტორი, ამ თვალსაზრისით, ევროკავშირის ენერგეტიკული უსაფრთხოების ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების სტადიაში მყოფ სტრატეგიაში შავი ზღვის რეგიონისა და კასპისპირეთის მნიშვნელობის, მათი ადგილისა და როლის საბოლოო განსაზღვრა იქნება. მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება საუბარი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობის საერთო ხედვისა და ტაქტიკური ამოცანების განსაზღვრაზე, ვინაიდან საქართველოს რეგიონული კონტექსტის მიღმა არანაირი სატრანზიტო რესურსი არ გააჩნია.

ევროკავშირში სულ უფრო მეტად ხდება შავი ზღვის/კასპისპირეთის რეგიონის მნიშვნელობის გაცნობიერება, მათ შორის ენერგეტიკის დარგში თანამშრომლობის კუთხით.

როგორც აღვნიშნეთ, უკვე არსებობს ამგვარი თანამშრომლობის ფორმატები, რომელთა შორის აღსანიშნავია ე.წ. „ბაქოს ინიციატივა“. ამავე დროს, არ შეიძლება არ აღინიშნოს ევროკომისიის აქტიური მუშაობა ერთიანი ენერგეტიკული ხედვის ჩამოყალიბების ხელშეწყობის მიზნით. ბოლო ხანებში არაერთი დოკუმენტი მომზადდა, სადაც ევროკომისია რეკომენდაციების დონეზე მოუწოდებს წევრი-ქვეყნების უფლებამოსილ წარმომადგენლებს ყურადღება მიაქციონ ენერგომატარებლების მოწოდების წყაროების დივერსიფიცირების აუცილებლობას და სხვასთან ერთად კასპისპირეთის რეგიონზეც ამახვილებს ყურადღებას. ასე მაგალითად, მიმდინარე წლის 10 იანვრის *კომუნიკაციაში* აღნიშნულია *ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის* ფარგლებში სპეციალური ენერგეტიკული ხელშეკრულებების მომზადების მიზანშეწონილობა. იქვე მკაფიოდ არის აღნიშნული კასპისპირეთის ენერგორესურსების ევროპის ბაზრებზე ტრანსპორტირების ხელშეწყობის აუცილებლობაც. მიუხედავად ამისა, ევროპის ენერგეტიკულ უსაფრთხოებაზე მსჯელობისას მთავარი აქცენტი ტრადიციული ენერჯის წყაროების დივერსიფიცირებაზე ჯერ-ჯერობით კვლავ არ კეთდება. ეს კიდევ ერთხელ გამოჩნდა ევროკავშირის ენერგოსამიტზე, რომელიც მ.წ. 8-9 მარტს ჩატარდა. სამიტზე მიღებულ იქნა წინადადებები ენერგეტიკული და კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის შესამუშავებლად და, აგრეთვე, სამოქმედო გეგმა 2009 წლისთვის ერთიანი ენერგეტიკული პოლიტიკის მისაღებად. ფორუმის მთავარი თემები სასათბურე გაზების შემცირება, განახლებადი ენერჯის წყაროების დამატებით მოძიება, ენერგოეფექტურობის გაზრდა და რუსეთთან დიდი “ენერგოგარიგების მიღწევა” იყო. ევროკავშირში იმედოვნებენ, რომ 2007 წელს მოხერხდება რუსეთის დათანხმება ენერგოქარტიის რატიფიცირების თაობაზე, რაც ევროკავშირს ორმხრივად სასარგებლო თანამშრომლობისკენ გაუხსნის გზას. ამავე დროს, ყველას ესმის, რომ ეს იოლი არ იქნება.⁷⁶ რუსეთი, თავის მხრივ, ევროპის ქვეყნებში გენერაციისა და, განსაკუთრებით, სადისტრიბუციო ქსელების შექმნა/მართვის უფლებას ითხოვს, რაც ევროპის ენერგოუსაფრთხოების

⁷⁶ 2000 წელს დაწყებული ენერგოდიპლომატიური ევროკავშირისა და რუსეთს შორის რთულად მიმდინარეობს. 2007 წლის მაისში გამართული ევროკავშირ-რუსეთის მორიგი სამიტის ერთ-ერთი მთავარი თემა ტრადიციულად ენერგეტიკა იყო. მიუხედავად იმედებისა, მოლაპარაკებები კვლავ უშედეგოდ დასრულდა.

გრძელვადიანი პერსპექტივის თვალსაზრისით სერიოზულ ხიფათს შეიცავს.⁷⁷

ერთიანი ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის პრობლემები: კონფლიქტი ეროვნულ და ზეეროვნულ ინტერესებს შორის

მიუხედავად იმისა, რომ ძნელია ერთიანი ენერგეტიკული პოლიტიკის საწინააღმდეგო არგუმენტის მოყვანა, ევროკავშირის ცალკეული წევრი ქვეყნები თავისი ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფას საკუთარი ეროვნული ინტერესების გადმოსახედიდან ცდილობს. გეოგრაფიული მდებარეობა, ენერგობალანსში ენერჯის ტრადიციული წყაროების წილი, რუსეთზე ენერგოდამოკიდებულების ხარისხი – ეს ის ფაქტორებია, რომელიც ევროკავშირის ამა თუ იმ ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკუთარი ხედვის ჩამოყალიბებას აპირობებს. ამიტომაც არის, რომ ნავთობისა თუ გაზის ტრანსპორტირების ახლად განხორციელებული თუ სამომავლო პროექტები არა მთელი ევროპის, არამედ ქვეყნების ცალკეული ჯგუფების ინტერესებში შედის. ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში მოცემულია ხსენებული პროექტების ძირითადი ნაწილი. აქვე აღვნიშნავთ, რომ ცალკეული პროექტის განხორციელებით, გარდა უშუალოდ მონაწილე ქვეყნებისა, ევროპის სხვა სახელმწიფოებიც შეიძლება იყვნენ დაინტერესებული. მაგალითად, „ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის“ პროექტით სარგებლობს სამხრეთ ევროპის ქვეყნები, ხოლო NABUCCO-ს გაზსადენით დასავლეთ ევროპისა და ევროპის ცენტრალური ქვეყნების დიდი ჯგუფი არის დაინტერესებული. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი პროექტი ითვალისწინებს რუსეთის მონაწილეობას, რაც საბოლოო ჯამში ევროპის რუსეთზე ენერგეტიკული დამოკიდებულების ხარისხს გაზრდის. ამგვარი პროექტების მაგალითია „ბურგას-ალექსანდროპოლისი“ და „ჩრდილო ევროპული გაზსადენი“. საერთო ჯამში, რუსეთთან ამა თუ იმ დოზით ორმხრივ თანამშრომლობას აწარმოებს გერმანია, იტალია, უნგრეთი, ავსტრია, საბერძნეთი და ბულგარეთი. უფრო მეტიც, ავსტრიას, უნგრეთსა და რუსეთს შორის მიმდინარე მოლაპარაკებები ალტერნატიული მილსადენებისა და გაზსაცავების მშენებლობის შესახებ

⁷⁷ იხ. მაგალითად V. Socor, 'Seven Russian Challenges to the West's Energy Security', *Eurasia Daily Monitor*, September 6, 2006

პირდაპირ ეწინააღმდეგება ენერგეტიკული დერეფნის ტრანსკასპიური მიმართულების განვითარების ინტერესებს. ყოველივე აღნიშნული კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს იმ გარემოებას, რაც ხელს უშლის ევროპაში ენერგეტიკული უსაფრთხოების თემის მიმართ ერთგვაროვანი დამოკიდებულებას ჩამოყალიბებას.

პროექტი	მილსადენის სახეობა	მონაწილე ქვეყნები
„ბურგას-ალექსანდროპოლისი“	ნავთობსადენი	რუსეთი, ბულგარეთი, საბერძნეთი
AMBO	ნავთობსადენი	ბულგარეთი, მაკედონია, ალბანეთი
„ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანი“	ნავთობსადენი	აზერბაიჯანი, საქართველო, თურქეთი
„ბაქო-სუფსა“	ნავთობსადენი	აზერბაიჯანი, საქართველო
„ოდესა-ბროდი“	ნავთობსადენი	უკრაინა, პოლონეთი
„პან-ევროპული“	ნავთობსადენი	იტალია, ხორვატია, სლოვენია, სერბია, რუმინეთი
NABUCCO ⁷⁸	გაზსადენი	თურქეთი,
„ჩრდილო ევროპული გაზსა-დენი“ (NEGP ⁷⁹)		რუსეთი, გერმანია
TGI	გაზსადენი	თურქეთი, საბერძნეთი, იტალია
„სამხრეთ კავკასიური გაზსა-დენი“ (“შაჰ დენიზი”)	გაზსადენი	აზერბაიჯანი, საქართველო, თურქეთი
„საქართველო-უკრაინა-ევროკავშირი“ (GUEU ⁸⁰)	გაზსადენი	საქართველო, უკრაინა

⁷⁸ დაწვრილებით იხ.: http://en.wikipedia.org/wiki/Nabucco_Pipeline

⁷⁹ North European Gas Pipeline, დაწვრილებით იხ.: <http://negp.info/news/news23.html>

⁸⁰ Georgia-Ukraine-European Union, დაწვრილებით იხ.

http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371712

აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის არათანმიმდევრულობას სხვა მიზეზებიც აქვს. ევროკავშირის ზოგიერთი წევრი რესურსებით მდიდარი ამა თუ იმ არაევროპული ქვეყნის მიმართ ხშირად დიპლომატიური სანქციების ინიციატივით გამოდის და ამას ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებით ასაბუთებს. ამგვარი მიდგომის მაგალითად გამოდგება დიდი ბრიტანეთისა და შვედეთის დამოკიდებულება უზბეკეთის მიმართ. ამავე დროს, გერმანია და ესპანეთი უფრო პრაგმატულ პოლიტიკას უჭერენ მხარს და ცენტრალური აზიის ქვეყნებთან ურთიერთობისას ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვის საკითხს მეორე პლანზე აყენებენ. ცხადია, რესურსებით მდიდარ ავტორიტარულ ქვეყნებს „კრიტიკოსი“ პარტნიორები არ უყვართ და, ხშირად, ამიტომაც არის, რომ თანაბარ პირობებში რუსეთთან თანამშრომლობას აძლევენ უპირატესობას.

„შავი ზღვის სინერგია“

ენერგოუსაფრთხოებასთან და რუსეთთან დაკავშირებული „თავის ტკივილმა“ ევროკავშირს შავი ზღვის რეგიონისადმი მეტი ყურადღებისკენ უბიძგა, რაც 2007 წლის აპრილის დასაწყისში ახალი ინიციატივის – „შავი ზღვის სინერგის“ – სახით გამოიხატა. ევროკომისიის მიერ შემუშავებული ამ დოკუმენტით წარმოდგენილ იქნა სტრატეგია, რომელმაც უნდა შეავსოს შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნებში სტაბილურობის განმტკიცებისკენ და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისკენ მიმართული უკვე მიმდინარე პროგრამები. ევროკომისია „შავი ზღვის სინერგიას“ განიხილავს, როგორც ევროკავშირის სამეზობლოში არსებული რეგიონული თანამშრომლობის ფორმატების – „ბარსელონას პროცესი“ და „ჩრდილოეთის განზომილება“ – ქსელის დამასრულებელ კომპონენტს. თუმცა, „შავი ზღვის სინერგია“ ხსენებული მექანიზმებისგან იმით განსხვავდება, რომ ახალი ინიციატივა არ გულისხმობს ინსტიტუტებისა და ბიუროკრატიული სტრუქტურების შექმნას. ვინაიდან რეგიონის მიმართ ასე თუ ისე ფართე ხედვა და პოლიტიკა უკვე წარმოდგენილია თურქეთის გაწევრიანებისწინა სტრატეგიაში, აგრეთვე რუსეთთან „სტრატეგიულ თანამშრომლობაში“ და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში, „შავი ზღვის სინერგის“ თანახმად, რეგიონთან ევროკავშირის თანამშრომლობა არსებული

რეგიონული ინიციატივების ფარგლებში დაგროვილ გამოცდილებას დაეყრდნობა.

დოკუმენტის თანახმად, BSEC-ი მიჩნეულია ოპტიმალურ მექანიზმად, რომლის მეშვეობითაც განხორციელდება რეგიონსა და ევროკავშირს შორის დიალოგი და თანამშრომლობა. ამჟამად ევროკავშირის 7 ქვეყანას აქვს BSEC-ში დამკვირვებლის სტატუსი. ევროკომისია მხარს დაუჭერს ევროკავშირის სხვა ქვეყნების მიერ დამკვირვებლის სტატუსის მიღებას და თავადაც მზად არის მიიღოს ეს სტატუსი.

ახალი ინიციატივის პრეზენტაციის დროს ევროკომისიის საგარეო ურთიერთობებში და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის დარგში კომისარმა ბენიტა ფერერო-ვალდნერმა აღნიშნა, რომ „შავი ზღვის სინერჯია“ ხელს შეუწყობს „გაყინული კონფლიქტების“ მოგვარებისთვის უკეთესი პირობების შექმნას. ითქვა, აგრეთვე, რომ ევროკომისია მხარს უჭერს ევროკავშირის გააქტიურებას ამ მიმართულებით, მაგრამ არ დაზუსტებულა როგორ უნდა მოხდეს ეს.⁸¹

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკომისია „შავი ზღვის სინერჯიას“ წარმოაჩენს როგორც რეგიონული დიალოგის ხელშემწყობ მნიშვნელოვან ახალ შესაძლებლობას, ისევე როგორც დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის წახალისების სერიოზულ მექანიზმს, ითვლება, რომ დოკუმენტის დაბადება უფრო მეტად ევროპის ენერგეტიკული უსაფრთხოების ბოლო დროს გაცნობიერებული მნიშვნელობის შედეგია. ერთ-ერთი დიპლომატიური წყაროს ცნობით, „ევროკავშირს სურს ყველა საშუალებით შეინარჩუნოს რუსეთი მხედველობის არეში. ვინაიდან შავი ზღვის რეგიონი რუსეთის ენერგოპოლიტიკის თვალსაზრისით მეტად მნიშვნელოვანია, ევროკავშირს სურს თვითონაც იყოს მაგიდას მომჯდარი“.⁸²

ახალი ინიციატივისადმი ყურადღების მისაპყრობად ევროკომისია გეგმავს მაღალი დონის პოლიტიკური დონისძიების მოწოდებას, ხოლო შემდგომ ნავარაუდევია პერიოდული მინისტრიალების მოწოდება, სადაც ევროკავშირიც იქნება წარმოდგენილი. „შავი ზღვის სინერჯიის“ ოფიციალური სტარტი 2007 წლის ივნისში ევროკავშირის სამიტზე იგეგმება.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ რაც დრო გადის, სულ უფრო მეტად იკვეთება საქართველოს სატრანზიტო პოტენციალის მნიშვნელობა ევროპის ენერგეტიკული

⁸¹ C. Çamlıbel, 'EU Looking for Involvement in Black Sea politics', *Turkish Daily News*, 13 April, 2007

⁸² *Ibid.*,

უსაფრთხოების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ამავე დროს, ენერგეტიკული უსაფრთხოების საკითხის გლობალურიდან გამომდინარე, ევროპისათვის საქართველოს სატრანზიტო მიმზიდველობა მრავალ ისეთ ფაქტორზეა დამოკიდებული, რაც ჩვენი ქვეყნის კომპეტენციას სცილდება. უმთავრესი ფაქტორი შავი ზღვისა და კასპიისპირეთის რეგიონისადმი ევროპელთა ინტერესია, რაც, თავის მხრივ, რუსეთის ფაქტორზეც არის დამოკიდებული. ფაქტორთა სიმრავლე და მათ შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების მრავალფეროვნება უაღრესად ართულებს ევროპის ენერგეტიკული უსაფრთხოების სისტემაში საქართველოს, ზოგადად რეგიონის, ადგილისა და როლის ზუსტად განჭვრეტას.

ასეთ ფონზე, როდესაც, ერთი მხრივ, შავი ზღვისა და კასპიისპირეთის რეგიონი თავისი ენერგეტიკული წყაროებითა და სატრანზიტო შესაძლებლობებით სულ უფრო მეტად იქცევის დასავლეთის ყურადღებას და, მეორე მხრივ, თვითონაც ესწრაფვის ევრო-ატლანტიკურ სივრცესთან თანამშრომლობის გაღრმავებას, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ევროკავშირის მხრიდან ინიციატივის გამოჩენას და სხვა დასავლურ ინსტიტუტებსა თუ წამყვან სახელმწიფოებთან კოორდინაციით სათანადო ყოვლისმომცველი ენერგეტიკული პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას. “შავი ზღვის სინერჯია” ამგვარი პოლიტიკის შემუშავებისთვის სათანადო სტრატეგიული ხედვის ჩამოყალიბების ერთგვარი მცდელობაა. ამავე დროს, თავად რეგიონშიც უნდა იყოს მზაობა ევროკავშირთან თანამშრომლობის არსებული თუ სამომავლო ფორმატების ეფექტიანად გამოყენებისთვის, რისთვისაც, შესაძლოა, არსებული ინსტიტუტებისა და ინიციატივების მოდერნიზება გახდეს საჭირო.

V თავი

შავი ზღვის აღბილი ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის აღმოსავლეთ მიმართულებაში

კახა გოგოლაშვილი

თითქმის ორი ათასი წლის განმავლობაში საქართველო ვერ სარგებლობდა იმ გეოგრაფიული უპირატესობით, რომელსაც შავ ზღვაზე გასასვლელი იძლეოდა. სამწუხაროდ, ატლანტიკის ოკეანის ეს უკიდურესად აღმოსავლეთით მდებარე აუზი, მხოლოდ ვიწრო გასასვლელით (ბოსფორითა და დარდანელის უკავშირდება „დასავლური ცივილიზაციის აკვანს“ – ხმელთაშუა ზღვას, რაც სხვადასხვა ეპოქაში „გეოპოლიტიკური საკეტი“ უფრო იყო, ვიდრე ხალხებსა და მხარეებს შორის დამაკავშირებელი არხი. ხმელთაშუა ზღვის, ან ბალტიის ზღვისაგან განსხვავებით შავ ზღვაზე გაბატონებული ძალები ძირითადად კონტინენტურ ცივილიზაციას წარმოადგენდა, რაც თავისუფალი ნაოსნობისა და საზღვაო-სავაჭრო აქტივობის განვითარებას აფერხებდა. განსაკუთრებული ზიანი შავი ზღვის ვაჭრობისა და ეკონომიკური თანამშრომლობის რეგიონად გადაქცევას გვიან ეპოქაში ორი უდიდესი პოტენციის ქვეყნის – თურქეთისა და რუსეთის გამუდმებულმა ომებმა და დაპირისპირებამ მიაყენა. მეოცე საუკუნეშიც კი შავი ზღვის აუზი საბჭოთა კავშირისა და ნატოს მძლავრი დაპირისპირების არეალად ითვლებოდა. აქ პრაქტიკულად მხოლოდ ორი ერთმანეთისაგან იზოლირებული ბლოკი არსებობდა. ეს გარემოება ხელს უშლიდა თავისუფალი სავაჭრო ურთიერთობების განვითარებას.

ცივი ომის დასრულებისა და საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ შავი ზღვის ქვეყნები არ აღმოჩნდნენ მზად იმისათვის, რომ სწრაფად გამოეყენებინათ საუკუნეების მანძილზე ხელიდან გაშვებული თანამშრომლობის შანსები. ისინი პრაქტიკულად რამდენიმე სხვადასხვა რეგიონული პროცესის მონაწილეებად ჩამოყალიბდნენ და ერთიანი შავი ზღვის კონტექსტში მათ როლს ჯეროვნად არავენ აღიქვამდა. მაგალითად, ბულგარეთი და რუმინეთი ბალკანეთის ან სამხრეთ აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნებად არიან ცნობილნი; თურქეთი, როგორც ხმელთაშუა ზღვის, ასევე, ახლო აღმოსავლეთში მოთამაშედ მოიაზრება; რუსეთი – დსთ-ს, რეგიონული წარმონაქმნის ლიდერია;

საქართველო, სომხეთთან და აზერბაიჯანთან ერთად უფრო ამიერკავკასიის ქვეყნად (ამჟამად სამხრეთ კავკასია) განიხილება; უკრაინა და მოლდოვა (ბელორუსთან ერთად) კი ევროკომისიის დეფინიციით დასავლეთ ადს-დ⁸³ კლასიფიცირდება, რომლებიც ეკონომიკურად რუსეთთან არიან მჭიდროდ ასოცირებულნი, მაგრამ ცდილობენ ევროპასთან კავშირების განვითარებას და მასთან ინტეგრირებას.

მიუხედავად ამისა, ამ ქვეყნების ლიდერები და მათი მოსახლეობა სრულიად აცნობიერებენ შავი ზღვის კონტექსტის ძალზე დიდ პოტენციურ მნიშვნელობას და ცდილობენ ხელი შეუწყონ რეგიონული თანამშრომლობის განვითარებას.

შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია (BSEC)

ქვეყნებს შორის ნებისმიერი თანამშრომლობა, როგორც წესი, ჯერ სპონტანურად ვითარდება, ხოლო შემდეგ, როცა იგი საკმაოდ მომწიფებულა, ინსტიტუციონალურ ხასიათს იძენს. ეს განსაკუთრებით მრავალმხრივი ურთიერთობებისათვის არის დამახასიათებელი. რაც შეეხება შავი ზღვის რეგიონს, აქ პირიქით მოხდა. შავი ზღვის ქვეყნებმა რეგიონული თანამშრომლობის ფორუმი გასული საუკუნის 90-ნი წლების დასაწყისში შექმნეს, როდესაც საკმარისი თანამშრომლობა ჯერ კიდევ არ მიმდინარეობდა. არ არსებობდა შესაბამისი ინფრასტრუქტურა, ძალზე დაბალ დონეზე იდგა სავაჭრო ბრუნვა და ეკონომიკური კოოპერაცია. მსგავსი „პოლიტიკური ნებით“ შექმნილი საერთაშორისო რეგიონული თანამშრომლობის მაგალითი შემდგომ პერიოდში ნორმალურ მოვლენად გადაიქცა, მაგრამ იმ დროისათვის, ასეთი, ალბათ, მხოლოდ სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიაში შექმნილი ASEAN-ი იყო. შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობა – BSEC, 1992 წელს დაარსდა, როგორც რეგიონული თანამშრომლობის ფორუმი. მასში შავი ზღვისა და მასთან მიმდებარე 11 ქვეყანა ეტაპობრივად გაწევრიანდა⁸⁴. ამ ორგანიზაციამ განვითარება ჰპოვა როგორც საგნობრივი, ასევე ინსტიტუციონალური მიმართულებით. გამოიკვეთა თანამშრომლობის სფეროები,

⁸³ ახლად დამოუკიდებელი სახელმწიფოები

⁸⁴ საბერძნეთი, თურქეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი, ალბანეთი, საქართველო, მოლდოვა, აზერბაიჯანი, უკრაინა, სომხეთი, რუსეთი.

რომელთა ერთობლივი ძალისხმევით განვითარებაც
ორგანიზაციამ მიზნად დაისახა:

- ეკონომიკური განვითარება და ვაჭრობა;
- ტურიზმი;
- კავშირგაბმულობა;
- გარემოს დაცვა;
- სოფლის მეურნეობა და აგრომრეწველობა;
- ენერგეტიკა;
- მეცნიერება და ტექნიკა;
- სტატისტიკა;
- ჯანდაცვა;
- ტრანსპორტი;
- დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა;
- სხვ. ⁸⁵

ყველა აღნიშნული მიმართულებით შეიქმნა სამუშაო
ჯგუფები, რომლებიც დღესაც მოქმედებენ. ამ ორგანიზაციას
გააჩნია საკმაოდ კარგად განვითარებული ინსტიტუციონალური
სტრუქტურა:

- სამიტები (შეხვედრები უმაღლეს დონეზე);
- საპარლამენტო ასამბლეა (1993 წლიდან);
- შავი ზღვის ვაჭრობისა და განვითარების ბანკი სალონიკოში;
- მუდმივმოქმედი სამდივნო (სტამბოლში);
- შავი ზღვის კვლევის ცენტრი ათენში

BSEC-ის ფარგლებში და მისი ხელშეწყობით ასევე
ვითარდება თანამშრომლობის სხვა ფორმებიც – შავი ზღვის
დედაქალაქების ასოციაცია, შავი ზღვის ბიზნეს საბჭო და სხვა.

მიუხედავად ასეთი მრავალფეროვნებისა, BSEC არ
შეიძლება წარმატებულ და ეფექტურ ორგანიზაციად
ჩაითვალოს. მან ძალზე მცირე პროექტები განახორციელა. რაც
მთავარია, თითქმის არ მიმდინარეობს რაიმე სახის სერიოზული
მუშაობა ეკონომიკური ინტეგრაციის (თავისუფალი ვაჭრობა)
მიმართულებით. შესაძლოა, ამის მიზეზი ის არის, რომ მასში

⁸⁵ Michael Emerson, Marius Vahl, Europe's Black Sea Dimension – Model European Regionalism, *prêt-à-porter*, Europe's Black Sea Dimension, CEPS Brussels and ICBSS Athens, 2002, p. 1-32

მონაწილე ქვეყნები სხვადასხვა ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გაერთიანებებს განეკუთვნებიან. სხვათა შორის, თვით ევროპის კავშირიც არ მიესაღმება შავი ზღვის აუზის სხვა სახელმწიფოების (მათ შორის საქართველოს) მცდელობას, ისაუბრონ თურქეთთან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის შექმნის თაობაზე. BSEC-ის წევრი ქვეყნები, რომელთა შორის საბერძნეთიცაა – ევროკავშირის წევრი 1982 წლიდან – დიდი ხანი ცდილობდნენ ორგანიზაციაში ევროკავშირის ჩართვას, თუნდაც დამკვირვებლის სტატუსით. ამ მიზნით 1999 წელს BSEC-ში საქართველოს თავმჯდომარეობის დროს დამტკიცდა *ევროკავშირთან თანამშრომლობის პლატფორმა*, რომელიც ევროკომისიასთან უშუალო კონსულტაციების შემდეგ ორგანიზაციის ცალმხრივ ინიციატივად გაფორმდა.

სხვა ინიციატივები

გარდა BSEC-ისა შავი ზღვის რეგიონში თანამშრომლობის სხვა ფორმატებიც არსებობს, რომლებშიც სხვა და სხვა საერთაშორისო და რეგიონული ორგანიზაციებიც მონაწილეობენ. ეს თანამშრომლობის ფორმები თემატური ხასიათისაა და მრავალმხრივი ინტერესის მქონე კერძო საკითხებს მოიცავს. ასეთი თანამშრომლობის მაგალითია სატრანსპორტო და ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები და პროექტები - TRACECA, INOGATE, რომელთაც ძირითადად ევროკომისია აფინანსებს, მაგრამ, რომლებშიც ასევე მონაწილეობს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი. ამ პროექტების ძირითად მიზანს ცენტრალური აზიიდან ევროპაში ტვირთებისა და ენერგომატარებლების უსაფრთხო გადაზიდვა წარმოადგენს.

ტრანსპორტის მინისტრების კონფერენციამ 1997 წელს ახალი მონაკვეთი გამოყო პან ევროპულ სატრანსპორტო სივრცეში - *შავი ზღვის სატრანსპორტო არეალი (PETrA)*, რომელიც ტრანს-ევროპული სატრანსპორტო ქსელების განვითარების ერთ-ერთ პერსპექტიულ მიმართულებას წარმოადგენს.

გარემოს დაცვის დარგში შეიძლება გამოვყოთ „*დაბინძურებისაგან შავი ზღვის დაცვის შესახებ*“ 1992 წლის *საერთაშორისო კონვენცია*, რომლის იმპლემენტაციისათვის სტამბოლში შექმნილია მუდმივმოქმედი მცირე კომისია და 1993 წელს გაეროსა და ევროკავშირის ძალისხმევით შექმნილი *შავი*

ზღვის გარემოს დაცვის პროგრამა (BSEP)⁸⁶. პროგრამის მიზანი იყო შავი ზღვის გარემოს დაცვის ერთიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავება და მისი შემდგომი რეალიზაციისათვის სხვა და სხვა აქტების განხორციელება. ასეთი სახის გარემოსდაცვითი პროექტები ხორციელდება დუნაისა და დნეპრის აუზებთან მიმართებაში, შავი ზღვის რადიოაქტიური დაბინძურების თავიდან აცილების სფეროში და სხვა.

შავი ზღვისპირა ქვეყნების თანამშრომლობა უსაფრთხოების დარგში ისეთი ინიციატივების ფარგლებში წარმოებს, როგორცაა BlackSeaFor⁸⁷. ამ ფორმატით, რომელიც 1998 წელს თურქეთის ინიციატივით შეიქმნა, მრავალმხრივ შეთანხმებას მოეწერა ხელი. იგი მონაპირე ექვს სახელმწიფოს სამხედრო-საზღვაო ძალებს შორის თანამშრომლობას ითვალისწინებს. დღემდე გაიმართა 10 საექსპერტო და რამდენიმე მაღალი დონის სამხედრო მოსამსახურეთა შეხვედრა, მათ შორის ერთი საქართველოშიც. თანამშრომლობის ფარგლებში თურქეთის ინიციატივით შეიქმნა მუდმივმოქმედი საოპერაციო კონტროლის ცენტრი, ხელი მოეწერა მემორანდუმსა და დაწესდა ინფორმაციის გაცვლა საქველ გემებზე კონტროლის მიზნით. ამ ფორმატში ვითარდება თანამშრომლობა მასობრივი განადგურების იარაღის გაუვრცელებლობასა და ტერორიზმის საფრთხის თავიდან აცილებისთვის. შავ ზღვაში უსაფრთხოების უზრუნველყოფისთვის ვითარდება თანამშრომლობის სხვა ფორმებიც, როგორცაა „შავი ზღვის ჰარმონია“ (Black Sea Harmony). არსებობს ასევე შავი ზღვის აუზში ნატოს ეგიდით თანამშრომლობის გააქტიურების გეგმები (ნატოს შავი ზღვის სტრატეგია), მაგრამ ზოგიერთი მკვლევარის თვალსაზრისით თურქეთი ასეთი ინიციატივების მეშვეობით, ცდილობს შეამციროს ნატოს შავი ზღვის აუზში გააქტიურების პერსპექტივა, რათა რუსეთთან ერთად გააკონტროლოს მოცემული სივრცე. ამავე დროს საქართველო, რუმინეთი და უკრაინა, პირიქით, ჩრდილო ატლანტიკური ალიანსის რეგიონში მყარად დამკვიდრების მიმართ არ მალავენ თავიანთ ინტერესს.⁸⁸

⁸⁶ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ: <http://www.blackseaweb.net/general/enviprogram.htm#table11>

⁸⁷ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ: http://www.blackseafor.org/English/Establishment_Home.asp

⁸⁸ Jeffrey Simson, Black Sea Regional Security Cooperation: Building Bridges and Barriers; Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea region, *The German Marshall Fund of US*, Washington, D.C., 2006, p. 87-88

ამასთან ერთად მიმდინარეობს მუშაობა თევზჭერის შესახებ შავი ზღვის კონვენციის გარშემო.

ევროკავშირის შავი ზღვის პოლიტიკა

10 წლის წინ – 1997 წელს ევროკომისიამ წარმოადგინა მიმართვა ევროკავშირის საბჭოსადმი „შავი ზღვის აუზში რეგიონული თანამშრომლობის შესახებ“, რომელშიც პრაქტიკულად უარყოფილი იყო შავი ზღვის რეგიონში მრავალმხრივი აქტიური თანამშრომლობის შესაძლებლობა. ევროკომისია მოუწოდებდა ევროპის კავშირს შეენარჩუნებინა არსებული რეგიონული ფორმატები – სამხრეთ კავკასია, თურქეთი, უკრაინა-მოლდოვა და ძირითადად შავი ზღვისპირა სახელმწიფოებთან ორმხრივ ფორმატში ეთანამშრომლა.

ევროკავშირის გაფართოების ბოლო ტალღამ უპრეცედენტო გეოპოლიტიკური ცვლილებები მოახდინა, რომელიც შავ ზღვას და კერძოდ საქართველოსაც შეეხო. საქართველოს შავი ზღვისპირა მეზობელი ქვეყნები 2007 წლის 1 იანვრიდან ევროკავშირში გაწევრიანდნენ. ამით ევროკავშირი გეოგრაფიულად შავი ზღვის მონაპირე გაერთიანებად იქცა. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა, რომელიც სამხრეთ და აღმოსავლეთ მიმართულებებს მოიცავს, პრაქტიკულად შავი ზღვის რეგიონის ყველა იმ ქვეყანაზე გავრცელდა, რომლებიც არც ევროკავშირის წევრები (საბერძნეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი) არიან და არც მასთან ასოცირებული სახელმწიფოები (თურქეთი). თუმცა, ამ პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის პარტნიორები გახდნენ⁸⁹. ბუნებრივად გაიზარდა ევროკავშირის დაინტერესება რეგიონში თანამშრომლობით, განსაკუთრებით შავი ზღვის გარშემო არსებული მრავალი სახის პრობლემის მოგვარებით. ევროპის კავშირის ეს ახალი ხედვა აისახა სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მიღებულ ერთობლივ სამოქმედო გეგმებში, რომლებშიც შავი ზღვის ქვეყნების თანამშრომლობის გაღრმავებისათვის კონკრეტული ღონისძიებებია დასახული⁹⁰. ეს ღონისძიებები (მაგალითად საქართველოს შემთხვევაში) შემდეგ ძირითად პრიორიტეტებს ეფუძნება:

⁸⁹ უკრაინა, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი, აზერბაიჯანი.

⁹⁰ იხილეთ: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

- გარემოს დაცვა, განათლება, საზღვრების მართვა, ტრანსპორტი და საპარლამენტო თანამშრომლობა;
- თანამშრომლობის გაგრძელება ენერგეტიკის, ტრანსპორტის და მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სფეროებში ევროკავშირის/შავი ზღვის/კასპიის ზღვის აუზის სახელმწიფოთა და მეზობელი ქვეყნების ინიციატივის კონტექსტში;
- სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლობის ინიციატივების გააქტიურება
- შავი ზღვის რეგიონში და შავი ზღვის, ბალტიის ზღვის და კასპიის ზღვის რეგიონებს შორის ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის განმტკიცება;
- შავი ზღვის სახელმწიფოებს შორის (სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების ჩათვლით) ახალგაზრდობის გაცვლისა და თანამშრომლობის პროგრამებში მონაწილეობის გააქტიურება.

ეს სამოქმედო გეგმები, რომლებიც 2004-2006 წლებში მიიღეს, ჯერ კიდევ ბოლომდე არ ასახავს ევროკავშირის შავი ზღვის რეგიონში აქტიური ჩაბმის შესაძლებლობას. აქ მაინც ფრთხილი და „კეთილმეზობლური“ სულისკვეთება ჩანს, მაგრამ არა პოზიცია და განზრახვა სუბიექტისა, რომელიც ამ რეგიონის სრულუფლებიანი წევრისა და მონაწილის პრეტენზიას ამჟღავნებს.

სურათი შეიცვალა 2007 წლიდან, როდესაც, როგორც ადრე აღვნიშნეთ ევროკავშირი შავ ზღვაზე „გავიდა“. 11 აპრილს ევროკომისიამ ახალი მიმართვა წარმოადგინა.⁹¹

ევროკომისიის მიმართვა საბჭოსა და პარლამენტისადმი: შავი ზღვის სინერჯია – რეგიონული თანამშრომლობის ახალი ინიციატივა

მიმართვა აშკარად ახლებურად აშუქებს ევროკომისიის პოზიციას შავ ზღვაში აქტიური მრავალმხრივი

⁹¹ 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

თანამშრომლობის პერსპექტივების შესახებ. დოკუმენტში არც ერთხელ არ არის ნახსენები სამხრეთ კავკასია, როგორც რეგიონი, რაც იმის მიმანიშნებელია, რომ ჩვენი მხარე უკვე პრაქტიკულად აღარ განიხილება შავი ზღვის არეალიდან განცალკევებით.

„კომუნიკაცია“ აშკარად ახლებურად აშუქებს ევროკომისიის პოზიციას შავ ზღვაში აქტიური მრავალმხრივი თანამშრომლობის პერსპექტივების შესახებ. დოკუმენტში არც ერთხელ არა არის ნახსენები სამხრეთ კავკასია, როგორც რეგიონი, რაც იმის მიმანიშნებელია, რომ ჩვენი მხარე უკვე პრაქტიკულად აღარ განიხილება შავი ზღვის არეალიდან განცალკევებით.

შევეცადოთ უფრო დეტალურად გავაანალიზოთ აღნიშნული დოკუმენტი, რადგანაც, როგორც ჩანს იგი მომავალი რამდენიმე წლის მანძილზე ევროპის კავშირის რეგიონში ინტერვენციის ძირითად მიმართულებებსა და ინტენსივობას განსაზღვრავს.

შესავალ ნაწილში მიმოხილულია აღნიშნული დოკუმენტის ძირითადი დებულებები. აღნიშნულია, რომ, ბოლო გაფართოების შედეგად ძალიან გაიზარდა ევროკავშირის დაინტერესება შავი ზღვის რეგიონით, განსაკუთრებით გამოიკვეთა უსაფრთხოების პრობლემატიკა. აქვე ევროკომისია იძლევა რეგიონის, როგორც პოზიტიური (ა), ასევე ნეგატიური (ბ) პოტენციალის დახასიათებას: ა) რეგიონი საკმაოდ დიდი და მზარდი ბაზარია, პოტენციური სატრანსპორტო და ენერგეტიკული ხაზით; ბ) რეგიონში ადგილი აქვს მოუგვარებელ კონფლიქტებს, სუსტადაა დაცული საზღვრები და არსებობს არალეგალური მიგრაციისა და ორგანიზებული დანაშაულის გაერცელების საფრთხე. ევროკომისიის დოკუმენტი აღნიშნავს, რომ პრობლემური საკითხების რეგიონული მართვა დადებით ზეგავლენას მოახდენდა არა მხოლოდ რეგიონის ქვეყნების, არამედ მთელი ევროპის უსაფრთხოებაზეც. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი არსებული ინიციატივების ფარგლებში უკვე ჩართულია რეგიონის განვითარების საქმეში, ევროკომისიის აზრით, მოვიდა დრო, რომ ევროპის კავშირი მძლავრად დამკვიდრეს რეგიონში, შეიმუშაოს თანამშრომლობის პრიორიტეტები და მექანიზმები. ამ ახალი ინიციატივის საფუძველია „შავი ზღვის სინერჯია“ (BSS).

შავი ზღვის სინერჯის (BSS) მოკლე დახასიათება

ეს არ არის მცდელობა ახალი რეგიონული სტრატეგიის შემუშავებისა, რადგანაც ევროკავშირის ხედვები ამ რეგიონთან მიმართებაში უკვე წარმოდგენილია თურქეთის გაწვევრიანების სტრატეგიაში ესპ-სა⁹² და რუსეთთან სტრატეგიული პარტნიორობის დოკუმენტში.⁹³ BSS ორ ამოცანას ისახავს – განავითაროს თანამშრომლობა რეგიონში და განავითაროს თანამშრომლობა ევროპის კავშირსა და რეგიონს შორის. ამ მიზნით იგი სთავაზობს უკვე არსებული იმ ინიციატივების სინერჯიას, რომლებიც რეგიონს ევროპის გაერთიანებასთან აკავშირებენ. ძალზე მნიშვნელოვანია ის, რომ ევროკომისია ამ ინიციატივის მოქმედების გავლენასა და შედეგებს უფრო ფართო გეოგრაფიულ არეალში მოიაზრებს. კერძოდ, კასპიის ზღვის, ცენტრალური აზიასა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში. პირდაპირ არის გაცხადებული, რომ ცენტრალური აზიის მიმართ ევროკავშირის სტრატეგია მჭიდრო შეხებაში იქნება შავი ზღვის რეგიონის თემატიკასთან.

თანამშრომლობის ძირითადი მიმართულებები BSS-ს მიხედვით

დემოკრატია, ადამიანის უფლებები და კარგი მმართველობა. ამ მიმართულებით ევროკავშირი გამოიყენებს ტრენინგებისა და გაცვლების მექანიზმებს, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების რეგიონული დიალოგის ხელშეწყობას.

მოქალაქეების მიმოსვლისა და უსაფრთხოების მართვა. აქ იგულისხმება ყველა სახის ტრანს-სასაზღვრო დანაშაულებათა მართვა. ევროკომისიის აზრით, საზღვრის მართვის დარგში ევროკავშირის მოდლოგურ-უკრაინული გამოცდილება⁹⁴ უზენაესს, რომ ეს პროცესი კონფლიქტების მოგვარებასაც უწყობს ხელს. ევროკომისია აპირებს აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ მეზობლებისათვის მიგრაციის მართვის გლობალური მიდგომის შეთავაზებას, რომელიც შავი ზღვის რეგიონისათვის ძალზე რელევანტური იქნება. პირველ რიგში

⁹² Communication from the commission: european neighbourhood policy strategy paper, brussels, 12.5.2004, com(2004), 373 final, p. 21

⁹³ Common strategy of the european union of 4 June 1999 on Russia, (1999/414/cfsp), official journal of the european communities, 24. 6. 1999, L 157/1

⁹⁴ იგულისხმება EUBAM, ევროკავშირის სასაზღვრო დახმარების პროგრამა. მოქმედებს 2005 წლიდან

ევროკომისიას აუცილებლად მიაჩნია ტრანს-სასაზღვრო დანაშაულების მართვის შავი ზღვის ქვეყნების ერთიანი საინფორმაციო სისტემის შექმნა და ამისათვის SECI⁹⁵ და BBCIC⁹⁶ გამოყენებას სთავაზობს⁹⁷.

გაყინული კონფლიქტები. ევროკომისია მოუწოდებს ევროპის კავშირს უფრო აქტიურად ჩაერთოს რეგიონში არსებული კონფლიქტების მოგვარების პროცესებში. აღნიშნულია, რომ უნდა მოიძებნოს „მონაწილეობის გააქტიურების გზები, მაგალითად მონიტორინგი“⁹⁸. ეს, ჩვენი აზრით, პირდაპირი მინიშნებაა იმისაკენ, რომ ევროკავშირი აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტების მოგვარებაში დამკვირვებლის სტატუსით მაინც ჩაერთოს. ასევე საუბარია კონფლიქტის მხარეთა შორის დიალოგის და ნდობის აღდგენის ხელშეწყობაზე.

ენერგეტიკა. რეგიონი დახასიათებულია, როგორც ევროკავშირის საგარეო ენერგეტიკული სტრატეგიის მნიშვნელოვანი ობიექტი. ევროკომისია რეკომენდაციას იძლევა, რომ გამოყენებული იქნას ამ მიმართულებით არსებული ყველა ინიციატივა⁹⁹. ევროკომისიის აზრით, ენერგო-მოწოდების უსაფრთხოების დივერსიფიკაცია რეგიონის ყველა ქვეყნის ინტერესში შედის, მათ შორის ევროკავშირის. ეს მტკიცება შეიძლება მხოლოდ ნაწილობრივ გავიზიაროთ, რუსეთის გამორიცხვით. რუსეთი, სწორედ ენერგორესურსების მიწოდების წყაროს „აგრესიულად შეგნებულ“ მონოპოლისტია! აქ ევროკომისია ზედმეტ დელიკატურობას იჩენს. მიმართვაში აღნიშნულია, რომ ევროკავშირი ეცდება განავითაროს გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციული ჩარჩო ენერგო-უსაფრთხოების დიალოგისათვის. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ევროკავშირის სტანდარტებთან

⁹⁵ ტრანს-სასაზღვრო დანაშაულებათა წინააღმდეგ ბრძოლის რეგიონული ცენტრი. შტაბ-ბინა ბუქარესტში აქვს და მასში რამდენიმე შავი ზღვისპირა სახელმწიფოც მონაწილეობს.

⁹⁶ შავი ზღვის სასაზღვრო საკითხების კოორდინაციის საინფორმაციო ცენტრი ბურგასში.

⁹⁸ 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, p.4

⁹⁹ ბაქოს ინიციატივა, ესპ და ევროკავშირ-რუსეთის ენერგო-დიალოგი, მოლდოვაზე, თურქეთსა და უკრაინაზე გავრცელებული ენერგეტიკული თანამეგობრობის შეთანხმება, ურთიერთგაგების მემორანდუმში აზერბაიჯანსა და უკრაინასთან, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები, სავაჭრო შეთანხმებები და მსო.

სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოს ჰარმონიზაცია. მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა ენერჯის ალტერნატიული წყაროების განვითარებას, ენერგოეფექტურობას, ენერგოდაზოგვას, ინფრასტრუქტურის განვითარებას ენერგოსტაბილურობის მისაღწევად. აღნიშნულია, რომ ევროკომისია ანვითარებს ცენტრალური აზიიდან კასპიისა და შავი ზღვის რეგიონის გავლით ევროკავშირისაკენ გაზის ტრანსპორტირების მარშრუტებს. ამისათვის მნიშვნელოვან ინვესტიციებს მოიზიდავს. იქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დოკუმენტში არ არის მინიშნებული, თუ რას უპირებს კასპიის ზღვის სტატუსის პრობლემას. მაგრამ, ალბათ, რუსეთთან დიპლომატიური ომი ამ საკითხზე კიდევ უფრო გამწვავდება! აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირი წლების განმავლობაში უშედეგოდ მოითხოვს რუსეთისაგან, რათა ეს უკანასკნელი შეუერთდეს ევროპის ენერგეტიკული ქარტიის შეთანხმებას, რაც მას მეზობელი ქვეყნებიდან ენერგომატარებლების მესამე ქვეყნებში ტრანზიტის თავისუფლად გატარებას დააკისრებდა. ასე რომ ამ ახალ საკითხთან დაკავშირებითაც ევროპის კავშირს ნაკლები პრობლემები არ შეხვდება.

ტრანსპორტი. აქ, პრაქტიკულად არაფერია ახალი, ყველაფერი „ტრასეკას“ მიზნებამდე დადის. შედარებით ახალი არის იდეა, რომ მდინარე დუნაის, როგორც სატრანსპორტო ოფციის, საშუალებები უფრო გაიზარდოს და ეფექტიანად იყოს გამოყენებული. ეს თავის მხრივ, რა თქმა უნდა, გაზრდიდა შავი ზღვის და კერძოდ საქართველოს სატრანსპორტო მნიშვნელობასაც. ალბათ, საჭიროა უფრო აქტიურად დავაინტერესოთ ევროპელები და კერძოდ ევროკომისია ბაქო-თბილისი-ყარსის სარკინიგზო მარშრუტით. ხაზი უნდა გაესვას ამ მარშრუტის როგორც რეგიონულ, ასევე ტრანს-რეგიონულ მნიშვნელობას. ფოთისა და ბათუმის პორტები მომავალში ვეღარ შეძლებენ ევროპული ტვირთების საკმარისი რაოდენობის გატარებას. რკინიგზა კი თურქეთის შავი ზღვისა და ხმელთაშუაზღვის პორტების ჩართვას შეუწყობს ხელს, რაც გაზრდის ევროპა-აზიის დერეფნის ტვირთბრუნვის შესაძლებლობებს.

გარემოს დაცვა. ევროკომისიის გეგმებით ამ დარგში ასევე არ არის რაიმე ახალი, გარდა განცხადებისა, რომ არსებული თანამშრომლობა შავი ზღვის დაცვის მიზნით უნდა გადრმაგდეს, შემუშავდეს სტრატეგიული მიდგომები. ევროკომისია შეეცდება რეგიონულ დონეზე ხელი შეუწყოს

გლობალურ პრობლემატიკაზე მუშაობას (კლიმატის ცვლილება, კიოტოს ოქმი და სხვ.).

საზღვაო პოლიტიკა. ევროკავშირი ხელს შეუწყობს ამ პოლიტიკის გაერთიანებას რეგიონული მასშტაბით, რისი მიზანიც იქნება ზღვასთან და ზღვისპირა რეწვასთან დაკავშირებული საქმიანობის წახალისება. საინტერესოა რეგიონული კლასტერებისა და თანამშრომლობის ერთობლივი ცენტრების დაარსების წახალისების იდეაც.

თევზჭერა განხილულია, როგორც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დარგი რეგიონში. ევროკავშირი შეეცდება გამოასწოროს დარგის ზოგ სფეროში შექმნილი რთული ვითარება, ხელი შეუწყოს თევზჭერისა და რეწვის მდგრადი განვითარების მიდგომების დამკვიდრებას. შესაძლოა რეგიონის ქვეყნები ამ სფეროში ევროკავშირის სტანდარტების შემოღებაზე დაიყოლიოს.

ვაჭრობა. ევროკავშირი მიესალმება რეგიონში ვაჭრობის ლიბერალიზაციას. ის ხელს შეუწყობს რეგიონის ქვეყნებში ევროკავშირის სტანდარტების დანერგვას, რაც ინტეგრაციის გაღრმავების პირობადაა წარმოდგენილი. პთშ, მსო და ესპ განიხილება როგორც ამ პროცესის ინსტიტუციონალური ბერკეტები. აქვე აღინიშნება ის, რომ ქვეყნები, რომლებიც ევროკავშირთან საერთო საბაჟო სივრცეში არიან, არ შეიძლება ავტონომიურად შევიდნენ მესამე ქვეყნებთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ გარიგებებში. ეს დებულება ცხადყოფს საქართველოს მთავრობის ამო მცდელობას, დაამყაროს თურქეთთან ასეთი სახის სავაჭრო ურთიერთობები, რადგანაც თურქეთი უკვე ათი წელია ევროპის კავშირთან საბაჟო კავშირშია გაერთიანებული. მაგრამ, რაც მთავარია, ევროკავშირი არ ამბობს უარს, განიხილოს თავისუფალი ვაჭრობის ზონის შექმნაზე მრავალმხრივი ინიციატივები.

განათლება და კვლევა. ამ მიმართულებით დოკუმენტში პრაქტიკულად, ახალი თითქმის არაფერია. „ტემპუსი“ (TEMPUS) წარმოადგენს იმ ძირითად ინსტრუმენტს, რომელიც გამოიყენება რეგიონის ქვეყნებში უმაღლესი სწავლების რეფორმების ხელშესაწყობად. წახალისდება ინტერნეტისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენება ბიზნესის, ვაჭრობის, სამეცნიერო ინფორმაციის გაცვლისათვის. ევროკავშირი ასევე შეეცდება რეგიონის ყველა ქვეყანა დაუკავშიროს კვლევების პან-ევროპულ არეალს – GEANT

მეცნიერება და ტექნოლოგიები. ამ სფეროში საუბარია FP-7¹⁰⁰ გამოყენებაზე რეგიონისათვის და სხვა პროგრამებთან სინერგიაზე.

დასაქმება და სოციალური საკითხები. რეგიონში არსებული შედარებით მძიმე სიტუაციის დაძლევის მიზნით ევროკავშირი გამოიყენებს უკვე არსებულ ინსტრუმენტებს. პრაქტიკულად სხვა არსებული ინიციატივები სრულად ფარავენ ამ თემას.

რეგიონული თანამშრომლობის მიმართულებით შავი ზღვის ორი ახალი წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკა აიგება ლისაბონისა და გოტებურგის¹⁰¹ დღის წესრიგის ფილოსოფიაზე. ტრანს-სასაზღვრო თანამშრომლობის მეშვეობით, გამოცდილებას რეგიონის ყველა ქვეყანა ეზიარება.

ტრანს-სასაზღვრო თანამშრომლობა

შავი ზღვის ქალაქებს, ადგილობრივ მმართველობებს, უნივერსიტეტებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის გასაღრმავებლად სამი ძირითადი ინსტრუმენტი გამოიყენება:

- ENPI – CBC-ს სპეციალური ინსტრუმენტი¹⁰²
- რეგიონული განვითარების ფონდი – რუმინეთსა და ბულგარეთს შორის
- თურქეთის გაწევრიანების წინა ინსტრუმენტი, რომელიც ითვალისწინებს თურქეთის თანამშრომლობას ბულგარეთთან.

ევროკავშირის CBC – პროგრამა უკვე მოქმედებს და საქართველოს დაინტერესებულ უწყებებსა და ორგანიზაციებს საშუალება აქვთ განაცხადები შეიტანონ პროექტების დაფინანსების მიღებაზე.

¹⁰⁰ ევროკომისიის მეშვიდე ჩარჩო პროგრამა კვლევების დარგში, იხილეთ: http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html

¹⁰¹ იგულისხმება ლისაბონისა და გოტებურგის საბჭოს გადაწყვეტილებები

¹⁰² იხილეთ: European Neighbourhood & Partnership Instrument, Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010, p.20

ესპ-ს გაძლიერება

მნიშვნელოვანია, რომ ესპ-ს მონაწილე რეგიონის ხუთი სახელმწიფო (მათ შორის საქართველოც) მომავალში (თანდათანობით) მიიღებს ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის (ღრმა) რეჟიმს. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ სამეზობლო საინვესტიციო მექანიზმი, EIB-თან და EBRD-თან¹⁰³ მჭიდრო კავშირში, გამოიყენება რეგიონში (განსაკუთრებით ენერჯო და სატრანსპორტო) ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის.

საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი

ცალკე ორგანიზაციის შექმნა არ იგეგმება. ევროკავშირისა და BSEC-ის თანამშრომლობის ფორმატი მაღალი დონის თანამდებობის პირთა შეხვედრების სახით, ხოლო შემდგომ მინისტრების დონეზეც იქნება გამოყენებული. შესაძლოა ევროკომისიამ ამ ორგანიზაციაში დამკვირვებლის სტატუსიც მიიღოს. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირი გამოიყენებს როგორც ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატს, ასევე სხვადასხვა სექტორული პროგრამებისას.

ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ ევროკომისია ესპ-ს ფორმატს შავი ზღვის რეგიონული თანამშრომლობის ერთ-ერთ ინსტრუმენტად აღიარებს. მიმართვაში პირდაპირ არის ნათქვამი, რომ BSEC-თან მხარდამხარ ევროკავშირი გამართავს მაღალი დონის შეხვედრებს შავი ზღვის რეგიონის ესპ-ს მონაწილე ქვეყნებთან. ეს შეიძლება პრაქტიკულად „ENP plus“-ის ახალ ფორმატად წარმოვიდგინოთ, სადაც შავი ზღვის რეგიონული თემატიკის საფუძველზე ევროკავშირი აღმოსავლეთი ევროპის ესპ-ს ქვეყნებთან დამოუკიდებელ პოლიტიკას განავითარებს. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ შავ ზღვაში ურთიერთობის ეს ახალი ჩარჩო არ მოიაზრებს რუსეთის მონაწილეობას! ევროკავშირი ასევე გამოიყენებს ნებისმიერი სახის ინიციატივას, ისეთს როგორცაა რუმინული შავი ზღვის ფორუმი - BSF (Black Sea Forum).¹⁰⁴

¹⁰³ შესაბამისად: ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი; ევროპის საინვესტიციო ბანკი

¹⁰⁴ იხილეთ ფორუმის ოფიციალური ვებ გვერდი:
<http://www.blackseforum.org/index.html>

თუკი ევროპული „მისწრაფებების“ მქონე ქვეყნები, პირველ რიგში რეგიონის ესპ-ს მონაწილე ქვეყნები შექმნიან სპეციალურ ფორუმს, რომელზედაც განიხილავენ რეგიონის ევროპეიზაციის პრობლემებს, შეიმუშავენ შეთანხმებულ პოლიტიკას, ჩვენი აზრით, ევროკავშირი აუცილებლად შეუწყობს ხელს ასეთ მცდელობას და მიიღებს მასში მონაწილეობას.

საქართველოს ევროპული მისწრაფებები და შავი ზღვის კონტექსტი

საქართველო სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებს შორის ყოველთვის გამოირჩეოდა ევროპული მისწრაფებით. არასდროს მომხდარა ევროკავშირში გაწევრიანების იდეის დევალვაცია მას შემდეგ, რაც საქართველომ დამოუკიდებლობა გამოაცხადა. ევროკავშირი კი საქართველოსთან ურთიერთობებს ყოველთვის რეგიონულ კონტექსტში აწარმოებდა და ეს მხოლოდ სამხრეთ კავკასიის კონტექსტი იყო. საქართველო ხშირად მიმართავდა მცდელობას, რომ ევროკავშირს მის მიმართ ინდივიდუალური პოლიტიკა ეწარმოებინა, მაგრამ ადრე არსებული ურთიერთობების ერთადერთი ჩარჩო – პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება არ ითვალისწინებდა ქვეყანასთან მის მიერ განხორციელებული პროგრესის ან მისი „ასპირაციის“ გამო რეგიონის სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებული პოლიტიკის გატარებას. ეს კი ამის სრულ საშუალებას იძლევა. იგი ე.წ დიფერენციაციის პრინციპს აღიარებს და ინდივიდუალური მიდგომის პერსპექტივას უსახავს ქვეყნებს მათ მიერ ნაჩვენები პროგრესის სანაცვლოდ.¹⁰⁵

რა სარგებელს ნახავდა საქართველო მის მიმართ ევროკავშირის პოლიტიკა ინდივიდუალურ მიდგომას რომ ეფუძნებოდეს? რა თქმა უნდა, პირველ რიგში ის მიიღებდა უსაფრთხოების უფრო მაღალი ხარისხის გარანტიას, ფინანსურ ინექციებს, სავაჭრო უპირატესობებს, ახალ ტექნოლოგიებს, ინსტიტუციურ განვითარებას, ცხოვრების მაღალ სტანდარტებს და ა.შ.

მაგრამ რას მიიღებდა ამით ევროპა? პირველ რიგში საქართველო კასპიის ზღვისა და ცენტრალური აზიისაკენ, შესაძლოა გარკვეულწილად ახლო აღმოსავლეთისაკენაც

¹⁰⁵ Communication from the Commission: european neighbourhood policy strategy paper, Brussels, 12.5.2004, com(2004), 373 final, p. 8

ევროპიდან გამავალი ხილია. საქართველოს, როგორც ევროკავშირის ახლო პარტნიორსა და მეკავშირეს, შეეძლო მნიშვნელოვანი როლი დაემკვიდრა ევროპის უსაფრთხოების არქიტექტურაში¹⁰⁶. საქართველომ შეიძლება მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავოს ევროპის ენერგეტიკული უსაფრთხოების დამკვიდრებაში. საქართველო შეიძლება გახდეს ევროპული ფასეულობების სამეზობლოში გავრცელების მნიშვნელოვანი ხელისშემწეობი ფაქტორი.

მიუხედავად ამ არგუმენტებისა, გვესმის, რომ საქართველო ძალზე პატარა ქვეყანაა იმისათვის, რომ ევროკავშირის ისეთი მძლავრი ინტერესის ობიექტი გახდეს, რომ საერთორეგიონული კონტექსტიდან განცალკევებული ურთიერთობები აწარმოოს მასთან. რა თქმა უნდა, სწორედ ეს განაპირობებდა ევროკავშირის მიერ წლების განმავლობაში სამხრეთ კავკასიის რეგიონული თანამშრომლობის იდეის ასე სათუთად კვებას. მაგრამ ამ მიდგომის სისუსტე დღითიდღე აშკარა ხდებოდა, რადგანაც არსებული პოლიტიკური პრობლემები, მოუგვარებელი კონფლიქტი სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის თანამშრომლობის ყოველგვარ შესაძლებლობას გამორიცხავს.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, თითქმის აღარ უბრუნდება სამხრეთ კავკასიის რეგიონული თანამშრომლობის განვითარების საკითხს, ის სამ სახელმწიფოს ფართო შავი ზღვის რეგიონის ფარგლებში მოიაზრებს¹⁰⁷ და უფრო მასშტაბური მრავალმხრივი თანამშრომლობის განვითარებას ისახავს მიზნად. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს როლი, როგორც უშუალოდ შავი ზღვისპირა ქვეყნისა, კიდევ უფრო იზრდება. განვითარების ევროპული პროექტები და პოლიტიკა არა სამხრეთ კავკასიის ფარგლებში „იხარშება“, არამედ მთელი შავი ზღვის აუზსა და მის მიმდებარე სივრცეს მოიცავს. საქართველოს ორმხრივი ურთიერთობები სომხეთსა და აზერბაიჯანთან სრულებით საკმარისი ხდება ამ პოლიტიკის შეუფერხებელი რეალიზაციისათვის. ამის მაგალითია აზერბაიჯანთან და თურქეთთან სარკინიგზო მიმოსვლის განვითარების პროექტი (ბაქო-ახალქალაქი-ყარსი), რომელიც საბოლოო ჯამში სომხეთის (მიუხედავად ამ უკანასკნელის წინააღმდეგობისა) ეკონომიკურ ინტერესებსაც მოემსახურება.

¹⁰⁶ Dov Lynch, "Why georgia matters," Chaliott papers no 86, *EU institute for security studies*, Paris, 2006, p. 69

¹⁰⁷ Communication from the Commission to the Council and the European parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy, Brussels, 4 December 2006, com(2006)726 final, p. 10

შავი ზღვის თანამშრომლობაში აქტიურად ჩართული საქართველო, როდესაც თვით ევროკავშირიც უკვე ამ რეგიონის სუბიექტი ხდება, ძალზე დიდ შანსებს იძენს, რომ მჭიდრო ურთიერთობები განავითაროს ამ უკანასკნელთან და მასთან ინტეგრაციის სტაბილურ გზას დაადგეს. საბოლოო ჯამში შავი ზღვის გარშემო მიმდინარე ინფრასტრუქტურის განვითარების (ნავთობსადენები და გაზსადენები), უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის (საზღვრის დაცვის, ანტიტერორისტული, სამხედრო და სამართლებრივი, კონფლიქტების მოგვარების დარგში თანამშრომლობის), სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, გარემოსდაცვითი და სხვა სახის თანამშრომლობა, რომელსაც ევროკავშირი უკვე სერიოზულ ზედამხედველობას უწევს რეგიონის „ევროპულ“ ანუ უსაფრთხოების, სტაბილურობისა და სამართლიანობის სივრცედ გადაქცევას გარდაუვლად ხდის. თუ რეფორმებისა და დასავლური ფასეულობების დამკვიდრების პოლიტიკა ჩვენში აქტიურად და შეუფერხებლად განხორციელდება, საქართველო ამ სივრცეში შესაძლოა ყველაზე ნათელ წერტილად მოგვევლინოს.

თავი VI

ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის საჭირო კრიტერიუმები

სერგი კაპანაძე

ევროპული ინტეგრაცია არის პროცესი, რომელსაც ორი განზომილება გააჩნია. პირველ რიგში, ეს არის ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავება იმ წუთისათვის არსებულ წევრებს შორის და საერთო პოლიტიკური და ეკონომიკური მიმართულებების დახვეწა. ამ პროცესს ევროჟარგონზე¹⁰⁸ “გაღრმავება” ეწოდება. მეორე განზომილება დაკავშირებულია ევროკავშირის გაფართოებასთან და მის შიგნით მიმდინარე პროცესების და პოლიტიკური მიმართულებების გეოგრაფიულად სხვა ქვეყნებზე გადატანასთან. ამ პროცესს ევროჟარგონზე “გაფართოება” ეწოდება.

ევროკავშირის განვითარებას მუდამ თან ახლდა გაფართოება, რაც გაერთიანებაში ახალი წევრების მიღებას გულისხმობს. სანამ გაფართოების ტალღებზე ვისაუბრებდეთ, გვსურს აღვნიშნოთ, რომ ტერმინი “ევროკავშირი” მხოლოდ 1992 წელს შემოვიდა გამოყენებაში, მაასტრიხტის ხელშეკრულების მიღების შემდეგ. მანამდე კი გამოიყენებოდა ტერმინი ევროგაერთიანება. ტექსტში ჩვენ ზოგადად გამოვიყენებთ ტერმინს ევროკავშირის გაფართოება, თუმცა როდესაც შევეხებით გაფართოების ტალღებს 1992 წლამდე ვისაუბრებთ ევროგაერთიანების გაფართოებაზე.

ევროკავშირის გაფართოება ხუთჯერ მოხდა. ევროგაერთიანებები ექვსმა სახელმწიფომ ჩამოაყალიბა 1952 წელს პარიზის ხელშეკრულების ხელმოწერით და ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის კავშირის შექმნით. 1973 წელს ამ გაერთიანებას შეუერთდა სამი ახალი სახელმწიფო – დანია, ირლანდია და დიდი ბრიტანეთი. 1981 წელს გაერთიანების წევრი საბერძნეთი გახდა, 1986 წელს კი ათ ქვეყანას კიდევ ორი – ესპანეთი და პორტუგალია დაემატა. შემდეგი, მეოთხე გაფართოება 1995 წელს მოხდა, როდესაც ევროკავშირის

¹⁰⁸ ევროჟარგონი (eurojargon), ანუ ევროსპიკი (eurospeak) ეწოდება ევროკავშირთან დაკავშირებულ სპეციალურ ტერმინოლოგიას, რომელიც უხვად გამოიყენება ევროკავშირის შემსწავლელი მეცნიერების და ევროკავშირის ინსტიტუტებში დასაქმებული ბიუროკრატების მიერ.

წევრები ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი გახდნენ. მეხუთედ ევროკავშირი 2004 წლის 1 მაისს გაფართოვდა, მას შემდეგ რაც მას შეუერთდა პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, მალტა და კვიპროსი. ამ წუთისათვის ევროკავშირი 25 წევრს ითვლის, თუმცა მომდევნო წლებში წევრების რაოდენობა აუცილებლად გაიზრდება, სავარაუდოდ 35-მდეც კი.

ევროკავშირის მომდევნო წევრების ვინაობა უკვე ცნობილია. 2007 ან უკიდურეს შემთხვევაში, 2008 წელს ევროკავშირს რუმინეთი და ბულგარეთი შეუერთდებიან. შემდეგ, სავარაუდოდ ხორვატიის და მაკედონიის ჯერი მოვა, რადგან ამ სახელმწიფოებთან უკვე დაწყებულია გაწევრიანების მოლაპარაკებები. ევროკავშირი ძალიან ხშირად აღნიშნავს, რომ სამხრეთ აღმოსავლეთი ევროპის დარჩენილი არაწევრი ქვეყნების (სერბეთი და მონტენეგრო, ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა) ადგილი საბოლოოდ ევროკავშირშია, თუმცა არ აკონკრეტებს მათი სავარაუდო გაწევრიანების თარიღს. ამ გრძელ სიაში საკმაოდ გამოკვეთილი, თუმცა ჯერ კიდევ გაურკვეველი ადგილი უჭირავს თურქეთსაც, რომელთანაც მოლაპარაკებები 2004 წელს განახლდა; მიუხედავად ამისა, ევროკავშირმა ნათლად აგრძნობინა თურქეთს, რომ 2014 წლამდე მის გაწევრიანებაზე საუბარი ნაადრევი იქნება.

სავარაუდოდ, ეს არის იმ ქვეყნების სია, რომელთაც ევროკავშირის წევრობის პერსპექტივა მეტნაკლებად გარკვეული აქვთ. თუ ვინ გახდებიან კავშირის წევრები მათ შემდეგ, ძნელი სათქმელია, თუმცა ოპტიმისტური პროგნოზებით წევრობის მსურველთა სიაში შეგვიძლია ჩავწეროთ უკრაინა, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი და აზერბაიჯანი.

ევროკავშირში გაწევრიანება არ არის მარტივი პროცესი. გარდა იმისა, რომ ამისათვის აუცილებელია სურვილი და პოლიტიკური ნება ორივე მხარეს უნდა გააჩნდეს, მნიშვნელოვანია იმ რთული კრიტერიუმების დაკმაყოფილება, რომლებიც გააღებს ევროკავშირის კარს მსურველი სახელმწიფოებისათვის. ეს კრიტერიუმები საკმაოდ მრავლისმომცველია და შეიძლება დახარისხებულ იქნას გეოგრაფიულ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ინსტიტუციონალურ და საკანონმდებლო კრიტერიუმებად. ამ სტატიაში ჩვენ სწორედ გაწევრიანებისათვის აუცილებელ კრიტერიუმებზე გვექნება საუბარი. ჩვენ ასევე მოკლედ შევეხებით იმ ფორმალურ გზას, რომელიც ქვეყანამ უნდა გაიაროს ევროკავშირში გასაწევრიანებლად.

აქვე გვსურს აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად მსურველი ქვეყანა აუცილებლად უნდა აკმაყოფილებდეს ყველა ზემოთნახსენებ კრიტერიუმს. მიუხედავად იმისა, რომ წინა გაფართოებამდე ევროკავშირში ახალი წევრების მიღების დროს ხშირად თვალის დახუჭვა ხდებოდა კრიტერიუმზე, გასათვალისწინებელია დღევანდელი რეალობა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ევროკავშირში მომავალში გაწევრიანებული ქვეყნები ძალიან მკაცრ შემოწმებას გაივლიან და მხოლოდ თითოეული კრიტერიუმის დაკმაყოფილების ხარისხის გათვალისწინებით მოხდება მათი კავშირთან მიერთება. ამის საფუძველს თუნდაც 2005 წლის ბოლოს მაკედონიის განაცხადის განხილვის დროს მიღებული გადაწყვეტილება¹⁰⁹ იძლევა.

1) გეოგრაფიული კრიტერიუმი:

თავად ევროკავშირის სახელიც მიუთითებს, რომ მისი წევრები ევროპული სახელმწიფოები არიან. ევროკავშირის ხელშეკრულება, რომელიც 1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულების სახელით არის ცნობილი, ამბობს, (49 მუხლი), რომ “ნებისმიერმა ევროპულმა ქვეყანამ, რომელიც პატივს სცემს ევროკავშირის პრინციპებს შეიძლება გააკეთოს განაცხადი გაწევრიანებაზე”. ეს არის ნათელი მითითება, რომ ევროკავშირის წევრები მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოები შეიძლება იყვნენ.

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულებაში არსად არ არის ნახსენები, რომ არ შეიძლება არაევროპული სახელმწიფოს კავშირში მიღება, თუმცა არსებობს ამის პრეცედენტი. 1987 წელს ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების განაცხადი შეიტანა მაროკომ, თუმცა ევროკავშირის საბჭომ (ამ შემთხვევაში ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საგარეო საქმეთა მინისტრთა საბჭო, იგივე მინისტრთა საბჭო) მას უარი განუცხადა იმ მოტივით, რომ მაროკო ევროპული სახელმწიფო არ იყო. აქედან შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა, რომ ევროპულ სახელმწიფოდ ცნობა აუცილებელი წინაპირობაა ევროკავშირში გასაწევრიანებლად. ამაზევე მიუთითებს ევროკავშირის მუდმივი საუბარი ისრაელთან განსხვავებული ხასიათის ინტეგრაციაზე, რაც ითვალისწინებს არა ევროკავშირში გაწევრიანებას, არამედ

¹⁰⁹ “EU averts crisis as budget talks end in success”, ახალი ამბების სააგენტო www.euobserver.com; მისამართი – euobserver.com/19/20582; 17.12.2005

ახალი ტიპის შედარებით მაღალი დონის პარტნიორული ურთიერთობების ჩამოყალიბებას.¹¹⁰

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

დებატები იმის შესახებ ევროპულია ესა თუ ის ქვეყანა ხშირად ცდება გეოგრაფიულ საზღვრებს. მაგალითად, გეოგრაფიულად, გაერცელებული შეხედულების თანახმად, კვიპროსი არ მდებარეობს ევროპაში, თუმცა ევროპასთან, განსაკუთრებით კი საბერძნეთთან მისი ისტორიული პოლიტიკური და კულტურული სიახლოვის გამო კვიპროსისთვის მის გეოგრაფიულ მდებარეობას პრობლემა არ შეუქმნია. ამ მაგალითიდან ნათლად ჩანს, რომ გეოგრაფიულ მდებარეობასთან ერთად მხედველობაში მიიღება ქვეყნის ისტორიადა მისი თანამედროვე პოლიტიკურ-ეკონომიკური კავშირები ევროპასთან.¹¹¹ როგორც წესი, ამ ყველაფრის კარგი კატალიზატორია ევროსაბჭო, რომლის წევრობა რეალურად ევროპელობას ნიშნავს. შესაბამისად, საქართველოს ყოფილი პრემიერ მინისტრის ზურაბ ჟვანიას სიტყვები საქართველოს ევროსაბჭოში მიღების დროს – “მე ვარ ქართველი, მაშასადამე მე ვარ ევროპელი”, საკმაოდ დიდი არგუმენტია საქართველოს ევროპელობის სამტკიცებლად. მიუხედავად იმისა, რომ 2002 წელს ევროკომისიის მაშინდელმა პრეზიდენტმა რომანო

¹¹⁰ Ronald Asmus and Bruce Jackson, “Does Israel belong in the Israel and NATO”, *Policy Review*, February/March 2005.

¹¹¹ European Commission 1992, point 7. “Europe and the Challenge of Enlargement”, 3 Bull, EC Suppl.

პროდიმ განაცხადა, რომ “თურქეთი ჯერ არ არის მზად გასაწევრიანებლად, რუსეთი ძალიან დიდია, ხოლო საქართველო და ახალი ზელანდია ძალიან შორს იმყოფებიანო,”¹¹² “ძალიან შორს” ყოფნა მხედველობაში არ შეიძლება იქნას მიღებული თუ ქვეყანა ევროპულია. ევროპის პერიფერიაზე მდებარეობა ოფიციალურად არ უშლის ხელს ევროკავშირის წევრობას, თუმცა შეიძლება შექმნას დამატებითი პრობლემა მსურველი სახელმწიფოსათვის, იმის გამო, რომ პერიფერიული სახელმწიფოების ევროპელობას დამტკიცება სჭირდება, ეს კი დამატებით ენერგიას და დროს მოითხოვს.

გეოგრაფიულ კუთვნილებაზე საუბრისას, არ შეიძლება არ შევეხოთ თურქეთის პრობლემას. თურქეთი, რომლის მხოლოდ მცირე ნაწილი მდებარეობს ევროპაში, ევროკავშირის მიერ არასოდეს განხილულა როგორც არაევროპული სახელმწიფო. 1963 წელს ევროგაერთიანებას და თურქეთს შორის დადებული ასოციაციის ხელშეკრულების 28-ე მუხლი უშვებდა თურქეთის გაერთიანებაში შესვლის სამომავლო შესაძლებლობას.¹¹³ 1987 წელს თურქეთმა შეიტანა წევრობის განაცხადი ევროგაერთიანებაში და არაევროპელობის მოტივით უარი არ მიუღია. უფრო მეტიც, ევროკავშირის საბჭომ, ევროპარლამენტმა და ევროკომისიამ უკვე დაადასტურეს თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების შესაძლებლობა.¹¹⁴ ეს მაგალითები ნათლად მიუთითებს, რომ ამა თუ იმ ქვეყნის ევროპელობა შეიძლება ხშირად საკმაოდ მოქნილად იქნას განმარტებული, მით უმეტეს, თუ გეოგრაფიულად ევროპის საზღვარზე ყოფნას ევროპული განწყობები და პოლიტიკური კულტურა უმშვენებს მხარს.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირი ამ ბოლო ხანს ინტენსიურად ურთიერთქმედებს ისეთ ქვეყნებთანაც, რომლებიც მისი მეზობლები არიან. ეს ურთიერთქმედება განპირობებულია ევროკავშირის სურვილით ჰყავდეს ისეთი მეზობლები, რომლებიც იზიარებენ მის პრინციპებს, ევროპულ ნორმებსა და

¹¹² « Prodi: EU enlargement must stop somewhere », ახალი ამბების სააგენტო www.euobserver.com; მისამართი – euobserver.com; <http://euobserver.com/18/8530>; 27.11.2002

¹¹³ Ankara Agreement, *Official Journal of European Communities*, Vol. 16, No C 113, 24 December, 1973.

¹¹⁴ EP resolution Doc. A4-0368/97, 4.12.1997, recital S and para. 31; Luxembourg European Council of 12-13.12.1997, Presidency’s Conclusions, para. 31; Commission opinion of 18.12.1989, SEC(89)2290 final; Commission communication to the Council, *European Strategy for Turkey - Initial Operational Proposals by the Commission* COM(98)0124 final, 4.3.1998. For a more detailed consideration of matters relating to accession by Turkey see Briefing entitled *Turkey and Relations with the European Union*

ღირებულებებს და არიან იგივე უსაფრთხოების სისტემის ნაწილი. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, რომელიც საქართველოს გარდა ევროკავშირის აღმოსავლეთ და ხმელთაშუაზღვისპირა მეზობლებს მოიცავს, და ბარსელონას პროცესი, რომელიც აფრიკულ სახელმწიფოებთან ურთიერთობებს არეგულირებს, ამის ნათელი მაგალითებია.

2) პოლიტიკური კრიტიკიზმი:

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

სანამ დავახასიათებდეთ პოლიტიკურ კრიტიკიზმებს, გვსურს აღვნიშნოთ, რომ იმ კრიტიკიზმების ერთობლიობა, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის ევროკავშირის წევრობისათვის მზადყოფნას კოპენჰაგენის კრიტიკიზმების სახელითაა ცნობილი. 1993 წელს კოპენჰაგენში შეკრებილმა ევროკავშირმა საბჭომ (ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მეთაურთა სამიტო) დაადგინა იმ კრიტიკიზმების ერთობლიობა, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია ევროკავშირში გასაწევრიანებლად.

კოპენჰაგენის სამიტის დასენაში წერია: “გაწევრიანებისათვის აუცილებელია, რომ კანდიდატ ქვეყანას მიღწეული ჰქონდეს ინსტიტუტების სტაბილურობისთვის,

რომლებიც ახდენენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და უმცირესობების დაცვას, ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის არსებობა, ისევე როგორც კავშირს შიგნით არსებული კონკურენტული ძალების ზეწოლის გაძლების უნარი. წევრობა ითვალისწინებს კანდიდატის შესაძლებლობას გაართვას თავი წევრობასთან დაკავშირებულ მოვალეობებს, მათ შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის მიზნების მიღწევას”.¹¹⁵

მომდევნო წლების განმავლობაში აქ გამოკვეთილი კრიტერიუმები კიდევ უფრო იქნა დაკონკრეტებული ევროკავშირის სხვადასხვა ინსტიტუტების მიერ მიღებული კანონებით და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებით. 1997 წლამდე აპლიკანტი სახელმწიფოები “ბრმად” ცდილობდნენ გაეკვალათ გზა ევროკავშირისკენ, რადგან არ იცოდნენ კონკრეტულად რა პრობლემები უნდა დაექლიათ და როგორი სახის დემოკრატიული ინსტიტუტები, თუ პოლიტიკური სისტემა ჩამოეყალიბებინათ. მხოლოდ 1997 წელს, როდესაც ევროკომისიამ გამოაქვეყნა თავისი მოსაზრება წევრობის კანდიდატების განაცხადების შესახებ, ნათელი გახდა, თუ რომელი სფეროები მოითხოვდნენ მეტ ყურადღებას და რომელ სფეროებში ჰქონდათ ყველაზე მეტი პროგრესი.¹¹⁶

ევროკავშირისათვის დემოკრატიის არსებობა ნიშნავს ყოველი მოქალაქის თანაბარ უფლებას მიიღოს მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების სისტემაში, როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე. დემოკრატიული პროცესის შეფასება საკმაოდ რთული საქმეა, სირთულეები კი ძირითადად დემოკრატიის მრავალგვარობასთან არის დაკავშირებული. ამიტომ არსებობს რიგი ქვეკრიტერიუმებისა, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია დემოკრატიის არსებობისათვის.¹¹⁷ ასეთ კრიტერიუმებს მიეკუთვნება (1) მოქალაქეების ეფექტური მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, პოლიტიკურ დღის წესრიგში საკითხების გააქტიურებით და საკუთარი არჩევანის არგუმენტირებით; (2) გადამწყვეტ ეტაპებზე საარჩევნო თანასწორობა (თითოეული

¹¹⁵ European Council in Copenhagen, 21-22 June, 1993, Conclusions of the Presidency, SN 180/1/93 REV 1, URL - http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf

¹¹⁶ Dimitry Kochenov, “Behind the Copenhagen Facade; The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, European Integration Online Papers (EIOP), Vol. 8, 2004, No 10. p. 2

¹¹⁷ Dahl R.A, *Democracy and Its Critics*, New Heaven, London; Yale University Press, 1989, pp. 106-114

მოქალაქის მიერ მიცემული ხმა ერთნაირი მნიშვნელობისაა, ანუ არ ხდება არჩევნების გაყალბება და გადაწყვეტილებების მიმღები ელიტა კომპლექტდება ხალხის არჩევანის თანახმად); (3) პოლიტიკური პროცესების გაგება (თითოეულ მოქალაქეს აქვს უფლება და საშუალება ჰქონდეს საკმარისი ინფორმაცია მიმდინარე პროცესებზე და იმ გადაწყვეტილების სისწორეზე, რომელიც მან დააფიქსირა არჩევნების დროს); (4) კონტროლის საშუალება პოლიტიკურ დღის წესრიგზე (მოქალაქეებს აქვთ ექსკლუზიური უფლება გადაწყვიტონ და ანიშნონ მთავრობას, თუ რომელი საკითხებია მათთვის აქტუალური და რომელი საკითხები უნდა გადაიჭრას პირველ რიგში).

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

ა) არჩევნები: ყველა მოხსენება, თუ სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ევროკავშირის მიერ კანდიდატი ქვეყნების შეფასებისათვის შეიქმნა მოიცავს თავს არჩევნების შესახებ. როგორც წესი, ევროკავშირი ცალსახად დადებითად უნდა აფასებდეს ქვეყნის წარმატებას თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებაში. როგორც წესი, ყოველი მოხსენების შემდეგ ევროკავშირი იმეორებდა, რომ კანდიდატი ქვეყნები აგრძელებენ დემოკრატიის განმტკიცებას. არჩევნების არადემოკრატიულად ჩატარებას პირდაპირი კავშირი აქვს ევროკავშირის მხრიდან ურთიერთობის გაცივებასთან. მაგალითად 1997 წლის სლოვაკეთის არჩევნები ევროკავშირის მიერ კვეთრად უარყოფითად იქნა შეფასებული, თუმცა მეჩიარის მთავრობის ხელისუფლებიდან წასვლის შემდეგ 1999 წლის არჩევნები უკვე პოზიტიურად შეფასდა და სლოვაკეთის მხრიდან პოლიტიკური კრიტერიუმი შესრულებულად იქნა ჩათვლილი.¹¹⁸

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

¹¹⁸ Dimitri Kochenov, ibid. p. 4-5

ხარისხიანად გადააქვს მას ევროპული კანონები შიდა კანონმდებლობაში¹¹⁹, რამდენად სცემენ პატივს მის ძალაუფლებას და ფუნქციებს,¹²⁰ რამდენად დიდ როლს თამაშობს ოპოზიცია პარლამენტის საქმიანობაში¹²¹ და რამდენად არიან წარმოდგენილი ეროვნული უმცირესობები ქვეყნის მთავარ საკანონმდებლო ორგანოში.¹²²

გ) ადმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონირება: ადმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა, როგორც წესი, ევროკავშირის მიერ უფრო დეტალურად მოწმდება, რაც გასაგებიცაა, რადგან ქვეყანაში დემოკრატიული ბალანსის რღვევა ხშირად სწორედ ადმასრულებელი შტოს მიერ ძალაუფლების უზურპირებასთანაა დაკავშირებული. ადმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებით დიდი ყურადღება ენიჭება შემდეგ საკითხებს: ერთიანი ფუნქციონირებადი საჯარო სამსახურის შექმნა¹²³, ადმინისტრაციის დეცენტრალიზაცია და სტრუქტურული რეფორმა, ინფორმაციის გამჭვირვალება და მისდამი ხელმისაწვდომობა, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების სიხშირე და ადმინისტრაციის ანგარიშგაღებულება.¹²⁴ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირი ძალზედ პოზიტიურად უყურებს ისეთი სტრუქტურული ერთეულების (სამინისტროების, სააგენტოების, სამუშაო ჯგუფების, კომიტეტების და სხვ.) შექმნას, რომლებიც დაკავებულნი არიან ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანასთან დაკავშირებული საკითხებით. მაგალითად ბულგარეთში ყველა სამინისტროში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის ერთეული (ჯგუფი), რაც ევროკავშირის მიერ ძალზედ პოზიტიურად იქნა შეფასებული.¹²⁵

დ) სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირება: ეს კრიტერიუმი ევროკავშირის მიერ ყველაზე ხშირად არის მოხსენიებული თავის შეფასებებში, რადგან ყველა კანდიდატ ქვეყანას, როგორც წესი, პრობლემები აქვს სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირებასა და ეფექტურობასთან. ამ

¹¹⁹ 2002 Polish Report, p. 22

¹²⁰ 2001 Romanian Report, p. 17

¹²¹ 1998 Slovak Report, p. 8

¹²² 2002 Estonian Report, p. 21, 2002 Latvian Report, p. 20

¹²³ 2002 Romanian Report, p. 24, 2002 Czech Report, p. 21, 1998 Bulgarian Report, p. 8

¹²⁴ 2000 Bulgarian Report, p. 15

¹²⁵ 1998 Bulgarian Report, p. 15, 21

სფეროში ევროკავშირი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას, მოსამართლეების გადამზადებას,¹²⁶ სასამართლო ხელისუფლებაში გაჩენილი ვაკანსიების შევსებას, მოქალაქეების მხრიდან სასამართლოსადმი დამოკიდებულებას, სასამართლოს მიერ საქმეების ეფექტურად გადაწყვეტას და სასამართლოს გადაწყვეტილებების ეფექტურ აღსრულებას.¹²⁷ განსაკუთრებული ყურადღება ევროკავშირის მხრიდან ექცევა ხოლმე მოსამართლეებისათვის ხელფასების შემცირებას¹²⁸

ე) ანტი-კორუფციული ღონისძიებები: კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ცალკე თავად არის გამოყოფილი ევროკომისიის მიერ მომზადებულ დასკვნებში. ამ სფეროში სახელმწიფოების საქმიანობა ორგვარად არის შეფასებული. ერთის მხრივ, ევროკომისია ყურადღებას ამახვილებს ქვეყნის შიგნით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე (ეროვნული ანტი-კორუფციული პროგრამები, ცვლილებები ეროვნულ კანონმდებლობაში, ლიცენზირების რეჟიმის გამარტივება და ა.შ.), ხოლო მეორე მხრივ ძირითადი საერთაშორისო ანტი-კორუფციული დოკუმენტების რატიფიცირება და ევროსაბჭოს გრეკოს ჯგუფში მონაწილეობა. ევროკავშირი, ასევე მიესალმება სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების შექმნას, რომლებიც დაკავებული არიან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლით.¹²⁹

3) ეკონომიკური კრიტერიუმი:

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

ბუნებრივია, ეს განსაზღვრება ძალიან ბუნდოვანი და ზოგადია, ამიტომ კოპენჰაგენის ეკონომიკური კრიტერიუმების ბევრი საკითხი დაკონკრეტებულ იქნა მომდევნო წლებში.

¹²⁶ 2000 Romanian report, p. 17

¹²⁷ ყველა ეს საკითხი სხვადასხვა თანმიმდევრობით მოხსენიებულია - 2000 Lithuanian Report, p. 16, 2001 Estonian Report, p. 18, 2001 Latvian Report, p. 19

¹²⁸ 2002 Lithuanian decision, p. 23

¹²⁹ ჩეხეთის უპორტფელო მინისტრი (1999 Czech Report, p. 14), High Commission of Ethics in Office in Lithuania, (1999, Lithuanian Report, p. 12)

ყველაზე მნიშვნელოვანი განსაზღვრებები შემოტანილ იქნა 1999 წლის მარტში, როდესაც ბერლინის ევროპულმა საბჭომ მიიღო ეპოქალური მნიშვნელობის დოკუმენტი – “დღის წესრიგი 2000”, რომელიც მიზნად ისახავდა მომდევნო შვიდი წლის მანძილზე ევროგაერთიანების პოლიტიკური და ეკონომიკური მიმართულებების გაძლიერებას და ისეთი ცვლილებების შეტანას, რომელიც დააკმაყოფილებდა გაფართოებული ევროკავშირის ინტერესებს და მოთხოვნილებებს.

ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა მოითხოვს, რომ ფასები და ვაჭრობა იყოს ლიბერალიზებული, ხოლო ქვეყანაში არსებობდეს საკუთრების დაცვის ეფექტური და მოქმედი საკანონმდებლო სისტემა. საბაზრო ეკონომიკაზე ასევე დადებითად მოქმედებს მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და ქვეყანაში კონსენსუსის არსებობა ეკონომიკური პოლიტიკის შესახებ. ეკონომიკის “სიკარგეს” ასევე განსაზღვრავს რამდენად კარგად არის განვითარებული ფინანსური სექტორი და არსებობს თუ არა ბარიერები, რომლებიც ხელს შეუშლიან ბაზარზე შესვლას და მის დატოვებას.¹³⁰

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

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირში შესვლის შემდეგ ახალ წევრ ქვეყანას შეუძლია ევროს შემოღება საკუთარ ტერიტორიაზე. ამ წუთისათვის ევროკავშირის 25 წევრი სახელმწიფოდან 12 შესულია ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირში (მხოლოდ შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი, დანია და 10 ახალი წევრი სახელმწიფო არ მონაწილეობს ევროზონაში). ევროზონაში შესვლას საკუთარი წესები აქვს, რისი მკაცრი დაცვაც აუცილებელი წინაპირობაა ევროზე გადასასვლელად. ამ კრიტერიუმებს შორის აღსანიშნავია ფისკალური

¹³⁰ European Commission, Strategy Paper and Report 2003, “Copenhagen Criteria”.

სტაბილურობა, ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა, დაბალი ინფლაციის და საპროცენტო განაკვეთი, ეროვნული ვალუტის სტაბილურობა და საალუტო კურსის გაცვლის მექანიზმ II-ში (Exchange Rate Mechanism II – ERM II) მინიმუმ ორი წლის განმავლობაში მონაწილეობა.¹³¹

4) ინსტიტუციური ადაპტაცია:

ევროკავშირში გაწევრიანება ორმხრივი პროცესია და არ არის დაკავშირებული მხოლოდ წევრი სახელმწიფოების მხრიდან ვალდებულებების შესრულებასთან. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ე.წ. “ათვისების შესაძლებლობა”, რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა უნდა მოახერხოს ისეთი ინსტიტუციური რეფორმების ჩატარება, რომელიც მოახერხებს ახალი წევრი სახელმწიფოების სრულფასოვნად ჩართვას ინსტიტუტებში. ასე მაგალითად, 2004 წლის გაფართოებამდე ევროკავშირის საბჭოში გადაწყვეტილებების მიღება კვალიფიცირებული უმრავლესობის სისტემით სხვაგვარად ხდებოდა, ხოლო 2004 წლის შემდეგ – სხვაგვარად. იმის გამო, რომ ევროკავშირში შევიდა რამდენიმე დიდი სახელმწიფო, მათ შორის პოლონეთი, ევროკავშირის საბჭოში ხმების აწონვა დღეს განსხვავებული სისტემით ხდება. 2004 წლამდე დიდ სახელმწიფოებს (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, საფრანგეთი, იტალია) 10-10 ხმა გააჩნდათ, ესპანეთს 8 და ა.შ., ხოლო გადაწყვეტილების მისაღებად სულ არსებული 87 ხმიდან 62 იყო გამსვლელი. ამ სისტემაში დაბალანსებული იყო პატარა და დიდი სახელმწიფოების ხმები, მაგრამ ევროკავშირის გაფართოებამ წარმოქმნა ამ წონასწორობის დარღვევის საშიშროება. ახალი წევრების შესვლის შემდეგ, მათთვის რომ იგივე პროპორციებით მიეცათ ხმები, რაც ძველ სახელმწიფოებს გააჩნდათ, აღმოჩნებოდა, რომ პატარა სახელმწიფოებს შეეძლებოდათ გადაწყვეტილების მიღების სისტემის სრული მონპოლიზაცია, რაც დიდ სახელმწიფოებს არ სურდათ. ამიტომ 2001 წლის ნიცის ხელშეკრულებაში ჩაიწერა, რომ გაფართოების შემდეგ შეიცვლებოდა სახელმწიფოებისათვის მიცემული ხმების რაოდენობა. ახალი სისტემით დიდ სახელმწიფოებს 29-29 ხმა აქვთ, ესპანეთს და პოლონეთს – 27,

¹³¹ “Enlargement and the Euro”, ახალი ამბების სააგენტო www.euractiv.com. URL - <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcu:29-111471-16&type=LinksDossier>; 16.10.2003

ხოლო სხვა სახელმწიფოებს უფრო ნაკლები ხმები, იმის მიხედვით, თუ როგორია მათი მოსახლეობა. ახალი სისტემის მიხედვით გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია 232 ხმის მოგროვება სულ არსებული 321 ხმიდან, რაც აღადგენს იმ ბალანსს, რომელიც გაფართოებამდე არსებობდა.

გასათვალისწინებელია, რომ ყოველი გაფართოება დაკავშირებულია ევროკავშირის შიგნით ინსტიტუციურ ცვლილებებთან, ამიტომ ევროკავშირი ყოველთვის მომხრეა ერთად მიიღოს ქვეყნების ჯგუფი და არა სათითაოდ, რათა ბევრი დრო და ენერჯია არ ხარჯოს ყოველი გაფართოების წინ ინსტიტუციური პრობლემების მოგვარებაზე.

5) კანონმდებლობის გადმოტანა:

ყველა სახელმწიფო, რომელიც ევროკავშირში შედის ვალდებულია თავისი კანონმდებლობა მაქსიმალურად მიუახლოვოს ევროკავშირის კანონმდებლობას. ამისათვის სახელმწიფოებმა უნდა მოახდინონ 80-100.000 გვერდის მოცულობის ევროკავშირის კანონმდებლობის გადატანა ეროვნულ კანონმდებლობაში. ევროკავშირის კანონმდებლობა, რომელიც ევროუარგონზე *acquis communautaire* – ის სახელითაა ცნობილი, ძალიან ტექნიკურია, ამიტომ ხშირად ქვეყნები პრობლემებს აწყდებიან მის გადმოტანასთან დაკავშირებით. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ *acquis* თარგმნილ იქნას ეროვნულ ენაზე, რაც ასევე პრობლემატურია ისეთი პატარა სახელმწიფოებისათვის, როგორც მალტა და ესტონეთი.

ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანა ის მთავარი საკითხია, რის გარშემოც მიმდინარეობს ხოლმე გაწვევრიანების მოლაპარაკებები. ევროკავშირს და სახელმწიფოებს შორის გაფორმებული გაწვევრიანების ხელშეკრულება 30-35 თავისგან შედგება და ძირითადად კანონმდებლობის სფეროების მიხედვითაა დაყოფილი. მეხუთე გაფართოების დროს ათ კანდიდატ ქვეყანას 31 თავზე უხდებოდა მოლაპარაკებების წარმოება, ხოლო ხორვატიასთან და თურქეთთან მოლაპარაკებები 35 თავის გარშემო მიმდინარეობს.¹³²

¹³² Copenhagen Criteria' Online Encyclopedia Wikipedia;
http://en.wikipedia.org/wiki/Copenhagen_criteria

6) გაწვევრიანების პროცედურა:

ევროკავშირში გასაწვევრიანებლად ქვეყნებმა საკმაოდ რთული და დროში გაწეილი პროცედურა უნდა გაიარონ. გაწვევრიანების გზაზე შედგომა არ იძლევა ამ გზის აუცილებლად ბოლომდე გავლის გარანტიას, რისი კარგი მაგალითიცაა თურქეთი. ასევე არ არის გარანტირებული ამ გზის სწრაფი გავლა, რაზეც რუმინეთის და ბულგარეთის, მომავალში კი ალბათ მაკედონიის მაგალითებიც კარგად მეტყველებს.

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

- წევრობის მსურველი ქვეყანა იღებს გადაწყვეტილებას ევროკავშირთან მიერთების მართებულობის შესახებ და შეაქვს ოფიციალური განაცხადი, რომელიც ჯერ კომისიას გადაეცემა, კომისია კი ევროპულ საბჭოს გადასცემს.

- ევროპული საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, თუ რამდენად მისაღებია წევრობის განაცხადი. აქ არ ხდება განაცხადის დეტალურად განხილვა და ქვეყნის შეფასება. ევროპული საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას თუ რამდენად არის შესაძლებელი რომ წევრობის მსურველი ქვეყანა გახდეს ევროკავშირის წევრი. აქამდე, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მხოლოდ ერთი ქვეყნის, მაროკოს განაცხადი იქნა უარყოფილი.

- მას შედეგ რაც ევროპული საბჭო დადებით გადაწყვეტილებას მიიღებს განაცხადის შესახებ, იგი მიმართავს ევროკომისიას თხოვნით რომ შეაფასოს ამ ქვეყნის დადებითი და უარყოფითი მხარეები და გამოთქვას მოსაზრება რამდენად მზად არის იგი წევრობისათვის და რამდენად აკმაყოფილებს აუცილებელ კრიტერიუმებს.

- კომისია რამდენიმე თვეში აქვეყნებს თავის მოხსენებას (ევროკარგონზე – ავი, ფრანგულიდან *avis*, *მოსაზრება*), სადაც აფიქსირებს თავის პოზიციას დაიწყოს თუ არა ქვეყანასთან გაწვევრიანების მოლაპარაკებები. სხვადასხვა დროს კომისია განსხვავებულ მოხსენებას იღებდა. მაგალითად, თავის დროზე კომისიამ “მწვანე შუქი აუნთო” მესამე გაფართოების სახელმწიფოებს - ესპანეთს და პორტუგალიას, მეოთხე გაფართოების ტაღდას (შვედეთი, ფინეთი და ავსტრია) და მეხუთე გაფართოების ხუთ სახელმწიფოს (ჩეხეთი, პოლონეთი, უნგრეთი, ესტონეთი და სლოვენია). ევროკომისიამ თავის

დროზე უარყოფითი მოსაზრება დააფიქსირა საბერძნეთთან დაკავშირებით (თუმცა ევროპულმა საბჭომ არ გაითვალისწინა ეს უარყოფითი მოსაზრება, რაც ერთადერთ შემთხვევად რჩება ევროგაერთიანების ისტორიაში, როდესაც კომისიის მოსაზრება გაფართოებასთან დაკავშირებით არ იქნა მხედველობაში მიღებული), ასევე თურქეთთან და მეხუთე გაფართოების ხუთ სახელმწიფოსთან (სლოვაკეთი, ლიტვა, ლატვია, რუმინეთი და ბულგარეთი) დამოკიდებულებაში. ასე, რომ ევროკომისიის პოზიციას ძალიან მნიშვნელოვანი, თუ არა გადამწყვეტი, როლი ენიჭება ევროკავშირის გაფართოების საქმეში.

- ევროკომისიის მოსაზრების მოსმენის შემდეგ ევროპული საბჭო ადგენს თარიღს გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების თაობაზე.

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

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

- მოლაპარაკებების პროცესში ევროკავშირის მხრიდან მონაწილეობს ევროკავშირის საბჭოს სამდივნო, რომელთან ძალიან მჭიდრო კონტაქტი აქვს ევროკომისიას. ამ მოლაპარაკებებს არ აქვს კლასიკური მოლაპარაკებების სახე,

რადგან ურთიერთობა ორ მხარეს შორის საკმაოდ ექსტენსიურია და მოიცავს რჩევების, ტექნიკური ექსპერტიზის და დახმარების დიდ დოზას. თუ კლასიკური მოლაპარაკებების დროს თითოეული მხარე ცდილობს თავისი პოზიცია ბოლომდე დაიცვას, ევროკავშირთან მოლაპარაკების შემთხვევაში კანდიდატი ქვეყნები იძულებულნი არიან დაეთანხმონ უმრავლესობა საკითხებს, ამიტომ მაქსიმალური მოგების სანახავად და პრობლემების თავიანთთვის მომგებიანად გადასაჭრელად ქვეყნები ცდილობენ მოუსმინონ ევროპულ მხარეს და გაითვალისწინონ მათი რეკომენდაციები.

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

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

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

- ევროპული საბჭო ადგენს თარიღს, როდესაც მოხდება გაწვევრიანების ხელშეკრულების ოფიციალური ხელმოწერა და

თარღს, როდესაც ახალი წევრები შეუერთდებიან ევროკავშირს.

- გაწევრიანების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, უნდა მოხდეს მისი რატიფიცირება ევროპული პარლამენტის აპლიკანტი სახელწიფოების მიერ შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურების მიხედვით. ზოგიერთი ქვეყანა რეფერენდუმის გზით ახდენს გაწევრიანების ხელშეკრულების რატიფიცირებას, ზოგ ქვეყანაში კი ეს ფუნქცია პარლამენტს აქვს დავალებული.¹³³

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

¹³³ მოლაპარაკების პროცესის შესახებ ინფორმაცია აღებულია ნილ ნუგენტის წიგნიდან *European Union Enlargement: "Unfolding of the 10+2 Enlargement Round"*, გვ 34-55

თაზო VII

ევროკავშირის “აბსორბციის უნსაქლქლობა”

სერგი კაპანაძე

უკანასქნელი წლების განმავლობაში ევროკავშირში აქტიურად მიმდინარეობს დებატები გაფართოების დადებითი და უარყოფითი მხარეების, ასევე იმ გამოწვევების შესახებ, რომელთა გადალახვა შეიძლება მოუწიოს ევროკავშირს ახალი წევრების მიღების შემთხვევაში.

რაც მეტი დრო გადის 2004 წლის ევროკავშირის დიდი გაფართოებიდან, დებატები სულ უფრო საინტერესო და აქტუალური ხდება. ევროკავშირის ახალ ქვეყნებს მოჰყავთ თავიანთი წარმატებების და წარუმატებლობის მაგალითები და ღიად უზიარებენ გამოცდილებას ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე დამდგარ სხვა ევროპულ ქვეყნებს. მაკედონია, ხორვატია, სერბეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, მონტენეგრო და ალბანეთი იმ ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, რომელთა ევროკავშირში გაწევრიანება ეჭვს არ იწვევს, თუმცა, გაურკვეველია, როდის მოხდება. მეორე მხრივ, თურქეთი, ზემოთ ნახსენები ქვეყნების უმრავლესობაზე უფრო ახლოს დგას გაწევრიანებასთან, წმინდა პროცედურული საკითხების გათვალისწინებით (ბოლოს და ბოლოს, თურქეთს კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი აქვს უკანასქნელი ათი წლის განმავლობაში), თუმცა მოსახლეობის მზარდ რაოდენობასთან, არათანაბარ ეკონომიკურ განვითარებასა და განსხვავებულ კულტურასა და რელიგიასთან დაკავშირებული “პრობლემების” გამო, ევროკავშირის ინსტიტუტები და წამყვანი სახელმწიფოები ჯერ კიდევ ვერ თანხმდებიან, როდის დახურონ მოლაპარაკებები თურქეთთან და გაუღონ კარი გასაწევრიანებლად.

გაცილებით რთულადაა საქმე ევროპის დანარჩენ სახელმწიფოებთან. უკრაინა, საქართველო, მოლდოვა, სომხეთი, აზერბაიჯანი და ბელარუსი იმ აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოების რიცხვს მიეკუთვნებიან, რომელთა გაწევრიანების შესახებ ჯერ-ჯერობით საუბარი არ არის. მიუხედავად ამისა, დრო და დრო, ამ ქვეყნების საგარეო პოლიტიკური უწყებების და პოლიტიკური ხელმძღვანელობის აქტიურობის შედეგად, ევროკავშირის ინსტიტუტებს და წევრ სახელმწიფოებს უხდებათ გრძელვადიანი გადაწყვეტილებების მიღება და განცხადებების გაკეთება ამ ქვეყნების ევროპული

პერსპექტივების შესახებ. მაგალითად, ევროპარლამენტმა 2005 წელს მიღებულ რეზოლუციაში აღიარა, რომ უკრაინა ევროპული სახელმწიფოა და სრული უფლება აქვს გააჩნდეს პრეტენზია ევროკავშირში გაწევრიანებაზე.¹³⁴ მსგავსი განცხადებები ჯერ არ გაკეთებულა საქართველოსთან მიმართებაში, თუმცა საქართველო-ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაში დაფიქსირდა, რომ ევროკავშირი აღიარებს საქართველოს “ევროპულ მისწრაფებებს”.¹³⁵

შესაბამისად, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებაში დასმული კითხვა “როდის?”, თურქეთთან არსებული კითხვა “როდესმე?” და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებაში წამოჭრილი - “თუ როდესმე, მაშინ როდის?” ხშირად ტრიალებს როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ და ჟურნალისტურ წრეებში. ამ კითხვებზე უკანასკნელ პერიოდში ევროკავშირის ინსტიტუტებს და წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკურ ლიდერებს საკმაოდ ერთგვაროვანი და ბევრისათვის გაუგებარი პასუხი აქვთ – „მაშინ, როდესაც ევროკავშირის აბსორბციის შესაძლებლობა მოგვეცემს საშუალებას”.¹³⁶ ზოგიერთი პოლიტოლოგის აზრით ეს არის უარის თქმა, უარის თქმის გარეშე.¹³⁷

ამ სტატიის მიზანი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ გამოიკვლიოს, რამდენად აქტუალურია დღეს ევროკავშირში წამოჭრილი არგუმენტი “აბსორბციის შესაძლებლობის” მნიშვნელობის შესახებ და მიმოიხილოს ამ ნეოლოგიზმის მიმართ სხვადასხვა ინსტიტუტების და წევრი სახელმწიფოების დამოკიდებულება. ჩვენ შევეცდებით გავაანალიზოთ, რა ძირითადი არგუმენტების გარშემო მიმდინარეობს “აბსორბციის შესაძლებლობასთან” დაკავშირებული დებატები და რა დასკვნები შეიძლება გამოიტანოს ამ დისკუსიიდან საქართველოს მსგავსმა პატარა ქვეყანამ, რომელსაც მიზნად

134 Draft on Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours (2003/2018(INI)), 20 November, 2003; იხილეთ: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=31192&language=EN>

135 European Neighborhood Policy Action Plan between Georgia and European Union, 2006

¹³⁶ იმ დოკუმენტების და წყაროების შესახებ, სადაც ტერმინი “შესრუტვის შესაძლებლობა” ფიქსირდება, ჩვენ ქვემოთ გვექნება საუბარი, ამიტომ აქ ამ საკითხზე აღარ შევჩერდებით.

¹³⁷ James Kanter, “EU Vows to Step Up Efforts on Migrants”, *International Herald Tribune*, June 17, 2006

აქვს დასახული, რაც შეიძლება მალე მოახდინოს ინტეგრაცია ევროპულ ოჯახში.

სანამ კონკრეტულად სტატიის ძირითად ნაწილზე გადავიდოდეთ, გვსურს აღვნიშნოთ, რომ დღეისათვის საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული *ვეროლინგო*, ანუ ევროკავშირთან დაკავშირებული ქართული ტერმინოლოგია. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში, თარგმანთან დაკავშირებული უზუსტობების თავიდან აცილების აუცილებლობა და ქართულ ენაზე ტერმინის კეთილხმოვანების მოთხოვნა პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის ტერმინის ზუსტ თარგმნას. ამის კარგ მაგალითს სწორედ ტერმინი „აბსორბციის შესაძლებლობა“ წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ფრაზა, თითქოს სიტყვა-სიტყვით თარგმანს წარმოადგენს ინგლისური absorption capacity-სა, საქმე იმაშია, რომ სხვაგვარად თარგმნა პრაქტიკულად ვერ მოხერხდებოდა აზრის დამახინჯების საფრთხის გამო. ასე მაგალითად, გაფართოების შესაძლებლობა, არ იქნებოდა ზუსტი ნათარგმნი, რადგან აბსორბცია ამ შემთხვევაში მხოლოდ გაფართოების კონტექსტში არ მოიაზრება. შესრუტვა შეიძლება განმარტებულ იქნას, როგორც ევროკავშირის მიერ ახალი წევრი ქვეყნების ან ევროგაერთიანებაში ინტეგრირებული სახელმწიფოების (შესაძლებელია გაფართოების გარეშეც) მონელების, გათავისების შესაძლებლობა. უფრო დეტალურ, მათ შორის ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ გაკეთებულ განმარტებებს ჩვენ ქვემოთ განვიხილავთ, ამიტომ ახლა ამაზე აღარ შევჩერდებით.

ტერმინს, „აბსორბციის შესაძლებლობა“, რამდენიმე სინონიმი აქვს. მიუხედავად იმისა, ექსპერტების უმრავლესობა ამჯობინებს ეს ტერმინი გამოიყენოს ისე, როგორც ჩვენ მას ამ სტატიაში ვიყენებთ. ხშირად მის შესაცვლელად იხმარება „გაფართოების შესაძლებლობა“, „ინტეგრაციის შესაძლებლობა“, „ფუნქციონირების შესაძლებლობა“, „ასიმილირების შესაძლებლობა“ და სხვ. ყველა ეს ტერმინი მეტ-ნაკლებად სინონიმურია და თანაბრად ასახავს აბსორბციის შესაძლებლობის შინაარსს. მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ ნახსენები სინონიმებიდან რამდენიმე უკეთ ჟღერს, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ დებატების კონტექსტში „აბსორბციის შესაძლებლობა“ უფრო მისაღები ტერმინია. ამასთან, გვსურს სტატიის დასაწყისშივე გავაფრთხილოთ მკითხველი, რომ აბსორბცია აქ არ გამოიყენება ნეგატიური მნიშვნელობით და არ გულისხმობს ევროკავშირში გაწევრიანებული სახელმწიფოს

კულტურული, ეკონომიკური ან სხვა სახის თვითმყოფადობის დაკარგვას და შთანთქმას ევროპის მიერ. როგორც ღრუბლის მიერ წყლის აბსორბციის შედეგად ვიღებთ წყლით გაქვნილ ღრუბელს, რომელშიც წყალი ინარჩუნებს საკუთარ თვისებებს, ხოლო, სურვილის შემთხვევაში, შესაძლებელია ღრუბლის და წყლის უმტკივნეულოდ დაშორიშორება, ისე ევროკავშირის მიერ ახალი წევრების აბსორბციის შემთხვევაში იგულისხმება ქვეყნების ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური და სხვა შესაძლებლობების გათავისება, მათი ინდივიდუალური ნიშნების დაუკარგავად. სწორედ ამიტომ, ამ სტატიისათვის გამოყენებული იქნა ტერმინი „აბსორბცია“ და არა „შესრუტვა“, „შთანთქმა“, „შეწოვა“ ან რაიმე უფრო ნეგატიური კონოტაციის ტერმინი. ჩვენ კარგად გვესმის, რომ ფრაზა „აბსორბციის შესაძლებლობა“ სკეპტიკური მკითხველისთვის შეიძლება მაინც იყოს მოკლებული პოზიტიურ დატვირთვას, თუმცა მის მაგივრად სხვა უფრო მოხდენილი ტერმინის, მაგალითად „ინტეგრაციის შესაძლებლობის“ გამოყენებით, არ მოვიქცეოდით კეთილსინდისიერად და არაზუსტ შთაბეჭდილებას შევუქმნიდით მკითხველს ტერმინის დატვირთვასა და გამოყენებასთან დაკავშირებული დებატების შესახებ. საქმე ის გახლავთ, რომ ბევრ ქვეყანაში სიტყვა აბსორბცია თავისი არანეიტრალუბის გამო სკეპტიკურ დამოკიდებულებას იწვევს და ნეგატიურ კონტექსტში აღიქმება. ასეთი აღქმა ამ ტერმინის გარშემო მიმდინარე დებატების ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორია. ამიტომ, ჩვენ გვსურს შევინარჩუნოთ ტერმინის სიზუსტე. როგორც შევდეთის პრემიერ-მინისტრმა კარლ ბილდტმა აღნიშნა, „წვერი სახელმწიფოს აბსორბცია არასოდეს ყოფილა ევროკავშირის მიზანი, ისევე როგორც, არც ერთ პოტენციური ახალი წევრის მიზანი არ ყოფილა ყოფილიყო აბსორბირებული ევროკავშირის მიერ“.¹³⁸ ეს ფრაზაც კარგად მიუთითებს, რომ დებატები სწორედ აბსორბციის შესაძლებლობის გარშემო მიმდინარეობს და არა შედარებით ნეიტრალური „ინტეგრაციის შესაძლებლობის“ ირგვლივ.

¹³⁸ Guillaume Durand and Antonio Missiroli, “Absorption capacity: old wine in new bottles?”, Policy Brief, European Policy Center, September 2006; იხ.: [http://www.euractiv.com/29/images/absorption%20\(4\)_tcm29-158273.pdf](http://www.euractiv.com/29/images/absorption%20(4)_tcm29-158273.pdf),

ტერმინის ისტორია და აქტუალობა

თავად ტერმინი „აბსორბციის შესაძლებლობა“ პირველად 1993 წელს გვხვდება კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს დასკვნით კომუნიკეში, თუმცა თამამად შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ტერმინის იდეა არ არის ახალი. იგი ევროგაერთიანების გაფართოების პირველ მცდელობებს უკავშირდება.

1960-იან წლებში, როგორც ცნობილია, შარლ დე გოლმა ორჯერ დაბლოკა გაერთიანებაში დიდი ბრიტანეთის გაწევრიანება. ორივეჯერ საფრანგეთის გადაწყვეტილებას პოლიტიკური სარჩული ელო, მიუხედავად ამისა, ოფიციალურ ახსნებში და თავისი გადაწყვეტილების გამამართლებელ გამოსვლებში, ფრანგები ხშირად იყენებდნენ არგუმენტს, რომ დიდი ბრიტანეთის ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების შემთხვევაში, მოხდებოდა ევროგაერთიანების დეზინტეგრაცია და ინსტიტუციური რღვევა. ანალოგიური არგუმენტების მოსმენა შეიძებოდა 1980-იან წლებში, როდესაც ევროგაერთიანებაში ესპანეთი და პორტუგალია წევრიანდებოდნენ. ევროგაერთიანების სექტიკურად განწყობილ წევრ სახელმწიფოებს მიაჩნდათ, რომ როგორც დიდი ბრიტანეთის შემთხვევაში, ახალი, დიდი ბაზრების მქონე სახელმწიფოს შესვლა ევროგაერთიანებაში, გამოიწვევდა გაერთიანების ეკონომიკურ და პოლიტიკურ კოლაფსს. შესაძლოა, სწორედ ამის გამო მოხდა, რომ ახლადგაწევრიანებულ ესპანეთს ისეთი ეკონომიკური მოთხოვნები დაუწესეს (მაგალითად, დაუდგინეს ქვოტა რძის პროდუქტებზე, რომ არ შელახულიყო რძის მაწარმოებელი სხვა ქვეყნების ინტერესები), რომ რამდენიმე წელიწადში გალისიის რძის მრეწველობა თითქმის მთლიანად განადგურდა.

მიუხედავად ამისა, 1990-იან წლებამდე „აბსორბციის შესაძლებლობა“ არ იყო ის ტერმინი, რომელიც აქტიურად გამოიყენებოდა ევროინტეგრაციის ექსპერტების მიერ. დღეს კი ამ ტერმინს აქტიურად იყენებენ არა მხოლოდ აკადემიური წრეების წარმომადგენლები, არამედ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ლიდერები და ევროკავშირის ინსტიტუტების ოფიციალური წარმომადგენლებიც. უკანასკნელ ხანს ტერმინი საკმაოდ ხშირად ოფიციალურ დოკუმენტებშიც გვხვდება, რომ აღარაფერი ვთქვათ პრესაზე.¹³⁹

¹³⁹ მაგალითად, ცნობილია ჟურნალ ეკონომისტის შეფასება, რომ ევროკავშირი საბჭოთა ხანის ტუალეტის ქაღალდს დაემსგავსა, რადგან ის გახდა უხეში და მინიმუმამდე დაიყვანა „შესრუტვის შესაძლებლობა“. ასევე, იხ. Durand and Missiroli, გვ. 2

ტერმინი „აბსორბციის შესაძლებლობა“ პირველად ევროგაერთიანების ოფიციალურ დოკუმენტებში ნახსენები იქნა 1993 წლის კოპენჰაგენის სამიტზე. მაშინ ითქვა, რომ „კავშირის შესაძლებლობა მოეხდინა ახალი წევრების აბსორბცია, თანაც ისე, რომ არ შენელებულიყო ევროპის ინტეგრაციის ტემპი, იყო მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც შედიოდა როგორც ევროკავშირის, ისე კანდიდატი ქვეყნების ინტერესებში“. ¹⁴⁰

1993 წლიდან მოყოლებული ითვლებოდა, რომ „აბსორბციის შესაძლებლობა“ წარმოადგენდა იმ ძალზედ ბუნდოვან გარემოებას, რომლის გამოც ევროკავშირს შეეძლო ნებისმიერ დროს გაეჩერებინა გაფართოების რაუნდი იმ მოტივით, რომ ის არ იყო მზად ახალი წევრების მისაღებად. ბევრ ქვეყანას ეს არგუმენტი არ მიაჩნდა მისაღებად, მითუმეტეს, რომ ევროკავშირი ვალდებული არ იყო დეტალურად დაესაბუთებინა, რატომ აღარ შეეძლო ახალი წევრების აბსორბცია. ამასთან, ყველა ასპირანტ სახელმწიფოს კარგად ესმოდა, რომ ევროკავშირში, სადაც მთავარი გადაწყვეტილებები, განსაკუთრებით, თუ ისინი ეხება გაფართოებას, ინსტიტუციურ მოწყობას და საგარეო პოლიტიკას, კონსენსუსით მიიღება. შესაბამისად, ერთი ქვეყნის გადაწყვეტილება, დაებლოკა ახალი ინსტიტუციური მოწყობა ან მინისტრთა საბჭოში ხმების განაწილების პრინციპი, შეიძლებოდა გაფართოების მთელი პროცესის ჩაშლით დასრულებულიყო. ამიტომ, უკანასკნელი 15 წლის მანძილზე დაგროვდა საკმაოდ ნეგატიური მუხტი მთიური „აბსორბციის შესაძლებლობის“ წინააღმდეგ.

1990-იან წლებში ევროკომისიამ რამდენჯერმე გამოაქვეყნა დასკვნა, სადაც ხაზი გაუსვა, რომ გაფართოებამდე აუცილებლად უნდა მომხდარიყო ევროკავშირის გარდაქმნა ინსტიტუტების გაძლიერებით, ეკონომიკური ინტეგრაციის გაღრმავებით და სხვადასხვა პოლიტიკების კიდევ უფრო განვითარებით. 1997 წელს კომისიამ შეისწავლა, თუ რა გავლენა შეიძლება ჰქონოდა გაფართოებას და გამოაქვეყნა დოკუმენტი „დღის წესრიგი 2000“, სადაც მოუწოდა ევროკავშირის 15 წევრ სახელმწიფოს მოეხდინა საბიუჯეტო და პოლიტიკური რეფორმები, მანამ სანამ ახალი წევრები დაემატებოდნენ. ¹⁴¹

¹⁴⁰ European Council Meeting in Copenhagen, 21-22 June 1993, SN 180/1/93, გვ. 14.

¹⁴¹ Commission of the European Communities, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007, Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2006) 649 FINAL, Brussels, 08.11.2006, p. 20

თუ 2004 წლის გაფართოებამდე „აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ მხოლოდ ერთი ორჯერ იყო საუბარი ევროკავშირის ოფიციალურ დოკუმენტებში, 2004 წლის შემდეგ დებატები პრაქტიკულად ყოველწლიურად უფრო ინტენსიური ხდება. ამასთან, ევროკავშირის ინსტიტუტები თითქოს ერთმანეთს ეჯიბრებიან, ვინ უფრო მეტჯერ გამოიყენებს ან ახსნის „აბსორბციის შესაძლებლობის“ მნიშვნელობას. ამ პროცესში მონაწილეობს, როგორც ევროპული საბჭო, ისე ევროკომისია და ევროპარლამენტიც.

2005 წლის დეკემბრის ევროპულ საბჭოზე ევროპული ქვეყნების ლიდერებმა პირველად მოახდინეს „აბსორბციის შესაძლებლობის“ პირობის ოფიციალურად წაყენება გაწევრიანების მსურველი ქვეყნისთვის, როდესაც მწვანე შუქი აუნთეს მაკედონიის მისწრაფებებს ევროგაერთიანებაში შესვლასთან დაკავშირებით, თუმცა მისი საბოლოო გაწევრიანების განხილვის დროს, აღნიშნეს, რომ „მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ევროკავშირის აბსორბციის შესაძლებლობა.“¹⁴²

2006 წლის 15-16 ივნისის ევროპულ საბჭოზე „აბსორბციის შესაძლებლობა“ სერიოზული განხილვის საგანი გახდა. საბჭოს დასკვნით კომუნიკეში აღინიშნა, რომ „გაფართოების ტემპი უნდა ითვალისწინებდეს ევროკავშირის აბსორბციის შესაძლებლობას“.¹⁴³ იმავე კომუნიკეში ევროპულმა სახელმწიფოებმა ხაზი გაუსვეს, რომ 2006 წლის დეკემბერში ევროპული საბჭო კიდევ ერთხელ დაუბრუნდებოდა ამ საკითხს და განიხილავდა გაფართოებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა ასპექტებს, მათ შორის „ახალი წევრების აბსორბციის შესაძლებლობას“.¹⁴⁴ ამასთან, ევროპულმა საბჭომ მოუწოდა ევროკომისიას, რომ გამოეცა სპეციალური მოხსენება აბსორბციის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით.¹⁴⁵ ამ ნაბიჯებიდან აშკარად ჩანს, რომ ევგემერული ტერმინი, რომელიც აქამდე მხოლოდ კულუარულ დებატებში და პირად

¹⁴² Presidency Conclusions, Brussels European Council, 15-16 December, 2005, Council of the European Union, Brussels, 30 January 2006, 15914/1/05 REV 1, CONCL 3; იხ.: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf, 21.07.2007, 20:40 pm, p. 8

¹⁴³ Council of the European Union Brussels, 17 July 2006, 10633/1/06, REV 1, CONCL 2, Cover Note, Brussels European Council, 15/16 June 2006 Presidency Conclusions; იხ.: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf, p. 19,

¹⁴⁴ European Council, Presidency Conclusions, 15-16 June 2006, p. 18

¹⁴⁵ Ibid.,

საუბრებში გამოიყენებოდა, 2005 წლიდან ევროკავშირის დღის წესრიგში შევიდა, ხოლო ევროკავშირის წამყვანმა ინსტიტუტებმა ტერმინის მნიშვნელობით და გამოყენების სპეციფიკით ფორმალური დაინტერესება გამოხატეს.

„აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ დებატებში აქტიურ მონაწილეობას იღებს ევროკომისიაც, რომელმაც 2005 წელს გამოაქვეყნა გაფართოების სტრატეგია, სადაც ხაზი გაუსვა „ფრთხილად მართული გაფართოების პროცესის“ აუცილებლობას, რომელიც უნდა დაყრდნობოდა კონსოლიდაციის, პირობითობის და კომუნიკაციის პრინციპებს.¹⁴⁶ მომდევნო 2006 წელს მიღებულ სტრატეგიას კი ევროკომისიამ თან დაურთო სპეციალური მოხსენება „ევროკავშირის შესაძლებლობაზე, მოეხდინა ახალი წევრების ინტეგრირება“.¹⁴⁷ ევროკომისიის ეს მცდელობებიც ახალი წევრი ქვეყნების ევროკავშირში მიმდინარე პროცესებში უფრო მეტად ინტეგრირებისკენ იყო მიმართული.

„აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ დებატებში ჩართვა არც ევროპარლამენტს დაევიწყებია. 2006 წელს ევროპარლამენტმა მიიღო რეზოლუცია, რომელიც ევროკომისიის მიერ წინა წელს დამტკიცებული გაფართოების სტრატეგიის გამოძახილი იყო.¹⁴⁸ ამ რეზოლუციაში პარლამენტმა ხაზი გაუსვა, რომ ევროკავშირს უნდა შეემუშაებინა საერთო ევროპული კომუნიკაციის სტრატეგია, რომელიც უზრუნველყოფდა გაფართოების მიმართ ევროკავშირის მოქალაქეების სკეპტიკური განწყობის აღმოფხვრას. ასევე, პარლამენტმა მოთხოვა ევროკომისიას, 2006 წლის ბოლომდე განემარტა რას ნიშნავს „აბსორბციის შესაძლებლობა“; მოუწოდა პარლამენტის საგარეო ურთიერთობების და კონსტიტუციური საკითხების კომიტეტებს, დამოუკიდებლად ემუშავათ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ განმარტების საკითხზე; შეახსენა მინისტრთა საბჭოს, რომ ყველა მომდევნო გაფართოება უნდა ეყრდნობოდეს

¹⁴⁶ Communication from the Commission, “2005 Enlargement Strategy Paper” Brussels, 9.11.2005, COM (2005) 561 final

¹⁴⁷ Commission of the European Communities, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007, Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2006) 649 FINAL, Brussels, 08.11.2006

¹⁴⁸ European Parliament Resolution on the Commission’s 2005 Enlargement Strategy Paper (2005/2206(INI)), P6_TA (2006)0096

პირობითობის მკაცრ პრინციპს და ითვალისწინებდეს ევროგაერთიანების საბიუჯეტო სახსრებს და ა.შ.¹⁴⁹

პარლამენტმა თავის რეზოლუციაში განმარტა, რომ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ გამოწვევა პირველ რიგში დაკავშირებულია ევროკავშირის შესაძლებლობასთან „გაართვას თავი“ ახალ წევრებს. ევროპარლამენტმა იქვე აღნიშნა, რომ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ ნაცვლად, უმჯობესი იქნებოდა თუ „ინტეგრაციის შესაძლებლობა“ დამკვიდრდებოდა, რადგან ეს უკანასკნელი უკეთ ასახავდა ტერმინის შინაარსს. რაც შეეხება განმარტებას, ევროპარლამენტმა აღნიშნა, რომ ინტეგრაციის შესაძლებლობა გულისხმობს, რომ გაფართოების შემდეგ „ევროკავშირის ინსტიტუტებმა უნდა იმუშაონ გამართულად და მიიღონ ეფექტიანი და დემოკრატიული გადაწყვეტილებები გათვალისწინებული პროცედურების მიხედვით; კავშირის ფინანსური რესურსები უნდა იყოს საკმარისი ღონისძიებების დასაფინანსებლად; კავშირს უნდა შეეძლოს წარმატებით განავითაროს თავისი პოლიტიკური მიმართულებები და მიაღწიოს მიზნებს, იმისათვის, რომ შეძლოს პოლიტიკური პროექტის დასრულება“.¹⁵⁰

აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი დაინტერესება ტერმინისადმი გამოწვეული იყო უკანასკნელი გაფართოების პროცესით წარმოშობილი „დადლილობისგან“, რაც, თავის მხრივ, ეფუძნებოდა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ იმის გაცნობიერებას, რომ ახალმა გაფართოებამ ბევრი ახალი სახის პრობლემა მოიტანა. ამ პრობლემებს შორის მხოლოდ რამდენიმეს აღვნიშნავთ, თუმცა ესეც საკმარისი უნდა იყოს იმის მისახვედრად, თუ რატომ გახდა უცბად აქტუალური „აბსორბციის შესაძლებლობა“: (1) გაფართოების შემდეგ აუცილებელი გახდა ახალი ინსტიტუციური მოწყობის შესახებ შეთანხმების მიღწევა, რაც ვერ განხორციელდა. დღევანდელი ევროკავშირი მოქმედებს 2001 წელს, 15 სახელმწიფოს მიერ შეთანხმებულ პრინციპებზე დაყრდნობით, რაც ნიცის ხელშეკრულებაშია ასახული. ამის შემდეგ, ვერ მოხერხდა ვერც ერთი პრინციპული ინსტიტუციური შეთანხმების მიღწევა, ხოლო ყველაზე მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, რომელიც ამ პრობლემას არეგულირებდა – ევროკავშირის კონსტიტუცია,

¹⁴⁹ Ibid, p. 2

¹⁵⁰ Alexander Stubb (rapporteur), “Report on the institutional aspects of the European Union's capacity to integrate new member states”, European parliament, Committee on Constitutional Affairs, a6-0393/2006, (2006/2226(INI)), 16.11.2006

საფრანგეთის და ნიდერლანდების რეფერენდუმებზე ჩავარდა; (2) ევროკავშირის ეკონომიკური განვითარება უკანასკნელ წლებში შეფერხდა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირს კვლავ მიზნად აქვს დასახული ღისაბონის დღის წესრიგის შესრულება, რაც გულისხმობს 2010 წლისთვის ევროპული ეკონომიკის მსოფლიოს ყველაზე დინამიურ და კონკურენტუნარიან ეკონომიკად გადაქცევას, რეალობაში ევროპული ეკონომიკა უკანასკნელ ხანებში უფრო ნელა ვითარდება, ვიდრე 2004 წლამდე, რისი მიზეზიც ეკონომიკურად ნაკლებგანვითარებული ქვეყნების ევროკავშირში შესვლაა. (3) ევროკავშირის ფინანსური სახსრები არ არის ამოუწურავი. 2004 წლამდე ევროკავშირის ბიუჯეტის მთავარი მომხმარებლები (თუ არ ჩავთვლით საერთო აგრარულ პოლიტიკაზე დახარჯულ თანხებს, რაც მთლიანი ბიუჯეტის თითქმის ნახევარს შეადგენს) იყვნენ ირლანდია, პორტუგალია, ესპანეთი, საბერძნეთი და ძველი ევროპის (ან ევრო-15-ის) სხვა რამდენიმე სახელმწიფო. 2004 წლის გაფართოების შემდეგ ფინანსური რესურსების გადამისამართება ახალ წევრ სახელმწიფოებზე მოხდა. 2008 წლიდან, როდესაც ახალი ფინანსური პერსპექტივა შევა ძალაში, ევროპული ფულის მთავარი ბენეფიციარები სწორედ ახალი ევროპის სახელმწიფოები გახდებიან. (4) გართულდა გადაწყვეტილების მიღება ევროკავშირის შიგნით. იმის გამო, რომ მინისტრთა საბჭოში გადაწყვეტილების მიღების ძირითად მეთოდებად ან კონსენსუსის წესით კენჭისყრა (როდესაც ყველა სახელმწიფოს აქვს ვეტოს უფლება) წარმოადგენს, ან კვალიფიცირებული უმრავლესობა გამოიყენება (როდესაც სახელმწიფოებს აქვთ აწონილი ხმები და ხმის მიცემის დროს ხდება სამმაგი უმრავლესობის – მოსახლეობის, ხმების რაოდენობის და ქვეყნების რაოდენობის გათვალისწინება), ახალ წევრ სახელმწიფოებს გაუჩნდათ სერიოზული შანსი, გაგლენა მოახდინონ გადაწყვეტილების მიღებაზე. 2008-13 წლების ფინანსური პერსპექტივის შემუშავების დროს პოლონეთის მთავრობა კარგად იყენებდა ვეტოს უფლების მუქარას პოლონეთის ინტერესების უკეთ დაცვის და ევროპის კონტინენტზე ქვეყნის პრესტიჟის აწევის მიზნით. ანალოგიურად, როდესაც საუბარი დაიწყო კონსტიტუციის ახალი პროექტის შესახებ, აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა, განსაკუთრებით კი პოლონეთმა ნათლად აუხსნეს დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებს, რომ მათი პრინციპული ინტერესების გათვალისწინების გარეშე, კონსტიტუციის პროექტი განწირული იყო ჩასავარდნად.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ევროკავშირის ინსტიტუტებს ეშინიათ, რომ თუ ევროკავშირი კიდევ გაიზრდება და მასში შევლენ ისეთი დიდი სახელმწიფოები, როგორც თურქეთი და უკრაინა არიან, მაშინ შეუძლებელი გახდება, როგორც პრინციპული გადაწყვეტილებების მიღება, ისე ევროკავშირის ბიუჯეტის თანაბრად გადანაწილება, რომ აღარაფერი ვთქვათ მდგრად ეკონომიკურ ზრდასა და უმუშევრობის დაძლევაზე. ამიტომ, აბსორბციის შესაძლებლობა, ბევრი ექსპერტის აზრით, წარმოადგენს იმ მთავარ არგუმენტს, რომელსაც ევროკავშირი გამოიყენებს მანამ, სანამ ჩათვლის, რომ ახალი გაფართოება საფრთხეს შეუქმნის კავშირის მდგრადობას.

ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ დებატებში ჩართვა, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში გაფართოების მომავლის შესახებ მიმდინარე დებატების გამოძახილი იყო. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ლიდერებისთვის მოდურიც კი გახდა „აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ საუბარი. 2006 წლის 16 ივნისის ევროპული საბჭოს შემდეგ საფრანგეთის მაშინდელმა პრეზიდენტმა ჟაკ შირაკმა განაცხადა, რომ „ევროპელებს აუცილებლად უნდა ქონდეთ აბსორბციის შესაძლებლობა,“ ¹⁵¹ თუ მათ სურთ, რომ მომავალი გაფართოების ეტაპები წარმატებული და უმტკივნეულო იყოს. საფრანგეთის დღევანდელი პრეზიდენტი, ნიკოლა სარკოზი განცხადებით, მიუხედავად იმისა, რომ მას სჯერა ევროპის მომავალი გაფართოებების, „აბსორბციის შესაძლებლობა საჭიროებს დაკონკრეტებას და შინაარსის შექმნას, შემდეგ კი ოპერაციონალიზაციას“. ¹⁵² ორივე ეს პრეზიდენტი ცნობილია თავისი შეურიგებელი პოზიციით ევროკავშირის მომავალი გაფართოებების მიმართ, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ევროკავშირში თურქეთის გაწევრიანებას ეხება. ფრანგების დამოკიდებულება აბსორბციის შესაძლებლობის მიმართ კარგად გამოხატა გაზეთმა *Le Telegramme*: „ყველასათვის ნათელია, რომ

¹⁵¹ Jacques Chirac, Press Conference given by M. Jacques Chirac, President of the Republic, following the European Council, Excerpts (Brussels, 16 June 2006; იხ.: <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.gb.asp?liste=20060621.gb.html>)

¹⁵² Interview given by M. Nicolas Sarkozy, President of the Republic, to the quarterly "Politique Internationale" magazine (part 1); იხ.: http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2007/interview_given_by_m_nicolas_sarkozy_president_of_the_republic_to_the_quarterly_politique_international_e_magazine-part_1.77183.html

აუცილებელია პაუზის გაკეთება. კავშირს უნდა მიეცეს საშუალება, რომ მოინდოს უკანასკნელ ხანს განვითარებული მოვლენები. დღეს პასუხი უნდა გავცეთ სამ კითხვას. რომელი ქვეყნების ბედი მდგომარეობს ევროკავშირის წევრობაში, რა უნდა გავაკეთოთ და რა ინსტიტუციური მოწყობა არის საჭირო იმისათვის, რომ გასაკეთებელი გავაკეთოთ“. ¹⁵³ საფრანგეთის ევროპული საკითხების მინისტრის კატერინა კოლონას აზრით, „გაფართოების პროცესზე აუცილებლად უნდა დამყარდეს პოლიტიკური კონტროლი, ხოლო [საფრანგეთის] დამოკიდებულება აბსორბციის შესაძლებლობის მიმართ კარგად უნდა იქნას გამოკვეთილი და ახსნილი. ცენტრალური საკითხი, სწორედ ამ პროცესის დაჩქარებაში მდგომარეობს“.¹⁵⁴

გერმანიის მთავრობა, საფრანგეთის მსგავსად, აქტიურად არის დაკავებული გაფართოების მომავლის საკითხით და შესაბამისად, „აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ მსჯელობით. კოალიციური მთავრობის შეთანხმებაში ნახსენები იყო, რომ გაფართოების მიმართ პოზიცია უნდა ყოფილიყო ფრთხილი, იმისათვის, რათა არ გადაეტვირთა ევროკავშირის შესაძლებლობა, მოეხდინა ახალი წევრების აბსორბცია“. ¹⁵⁵ სხვადასხვა ინტერვიუში გერმანიის კანცლერი ანგელა მერკელი ასევე ხაზს უსვამს გაფართოების და ახალ წევრების აბსორბციის შესაძლებლობის მნიშვნელობას. ¹⁵⁶

გერმანიისგან განსხვავებით, გაფართოების და ზოგადად აბსორბციის შესაძლებლობის მიმართ შედარებით რბილი პოზიცია აქვს იტალიის მთავრობას. იტალიის საგარეო პოლიტიკა ამ მიმართულებით ითვალისწინებს ევროპის კარის ღიად დატოვებას ყველა ასპირანტი ქვეყნის, მათ შორის თურქეთისთვისაც. იტალიის საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილის ფამიანო კრუჩიანელის აზრით, დებატები აბსორბციის შესაძლებლობის შესახებ მხოლოდ მაშინ უნდა დაიწყო, როდესაც მოხდება შეთანხმების მიღწევა

¹⁵³ *Le Telegramme*, 10 November 2006.

¹⁵⁴ *La Croix*, 27 October 2006

¹⁵⁵ „Working together for Germany – With courage and compassion“, Coalition agreement between the CDU, CSU and SPD, Berlin, 11.11.2005, p. 123.

¹⁵⁶ მაგალითად იხილეთ: Cf. speech by Chancellor Merkel on the International Bertelsmann Forum “Die Zukunft der Europäischen Union“, Berlin, 22.9.2006, p. 2, http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html; 5.11.2006, p. 3,

ინსტიტუციური რეფორმების და ევროკავშირის ბიუჯეტის შესახებ.¹⁵⁷

რაც შეეხება დიდ ბრიტანეთს, ახალმა პრემიერ-მინისტრმა გორდონ ბრაუნმა ჯერ ვერ მოასწრო ამ დებატებში ჩაბმა, თუმცა მისი წინამორბედი ტონი ბლერი საკმაოდ აქტიურად იყენებდა ტერმინს ევროკავშირის გაფართოების მომავლის კონტექსტში. 2006 წლის ივნისის ევროპული საბჭოს შემდეგ ტონი ბლერი ამბობდა, რომ აუცილებლად უნდა მომხდარიყო ევროკავშირის საქმიანობის ეფექტურობის გადაფასება მომავალ გაფართოებამდე. ტონი ბლერის აზრით, გაფართოებამდე აუცილებლად უნდა განხორციელებულიყო მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები და მიღებული ყოფილიყო ზომები არაღებულად მიგრაციის შესაკეცად და უსაფრთხოების გასაზრდელად. ბლერის აზრით, მოსახლეობას პურთან და კარაქთან დაკავშირებული პრობლემები უფრო აღელვებს, ვიდრე გაფართოებასთან.¹⁵⁸

ასევე მნიშვნელოვანია აბსორბციის შესაძლებლობის მიმართ შედარებით პატარა სახელმწიფოების - ნიდერლანდების, ავსტრიის, პორტუგალიის და ბელგიის პოზიცია. როგორც ნიდერლანდების მიერ ევროკავშირის კონსტიტუციის პროექტის ჩაგდებას აჩვენა, სავსებით რეალურია, რომ პატარა სახელმწიფომ შეძლოს ევროკავშირში მიმდინარე მნიშვნელოვანი პროცესების დამუხრუჭება. ნიდერლანდების მთავრობისათვის, მსგავსად საფრანგეთისა და გერმანიისა, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია გაფართოებისადმი დამოკიდებულების საკითხის ევროკავშირის დღის წესრიგში შენარჩუნება და დებატების გაგრძელება გაწევრიანების კრიტერიუმების სიმკაცრის და აბსორბციის შესაძლებლობის შესახებ. სწორედ ამიტომ, ნიდერლანდების მთავრობა აქტიურად უჭერდა მხარს ფინეთის პრეზიდენტობის განმავლობაში ზემოთ აღნიშნული საკითხების დღის წესრიგში ჩასმას.¹⁵⁹ ნიდერლანდების მთავრობის აზრით, აბსორბციის

¹⁵⁷ Hearing of Undersecretary for Foreign affairs Famiano Crucianelli at the Italian Chamber Foreign affairs Committee, July 25, 2006. იხ.:

http://www.camera.it/chiosco.asp?cp=2&source=http%3a//www.camera.it/organiparlamentarism/242/4409/4500/documentotesto.asp&position=Organi%20Parlamentari%20/%20Commissioni%20Permanenti&content=/_dati/leg15/lavori/stencomm/03/audiz2/2006/0725/s000r.htm

¹⁵⁸ British Broadcasting Company (BBC), "Leaders Chart future for Europe", 19 June, 2006; იხ.: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/5085772.stm> ; last accessed - September 19, 2007

¹⁵⁹ 'Staat van de Europese Unie 2006-2007', *Kamerstuk*, 2006-2007, 30802, nr.1, p. 6.

შესაძლებლობა აუცილებლად უნდა დარჩეს გაწვევრიანების ერთ-ერთ კრიტერიუმად, იმის გამო, რომ ეს ტერმინი “წარმოადგენს შეფასების კარგ ჩარჩოს და კარგად აღიქმება ევროპელი მოქალაქეების მიერ”¹⁶⁰

ავსტრიის მთავრობის აზრით, აბსორბციის შესაძლებლობა იმდენად პრინციპული საკითხია, რომ მის გარეშე ვერც ერთი მომავალი გაფართოება ვერ უნდა მოხდეს. ავსტრიის პარლამენტმა 2007 წელს დაადასტურა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ თურქეთის ევროკავშირში გაწვევრიანების საკითხი დღის წესრიგში დადგება, იგი რეფერენდუმს ჩაატარებს. სოციალ დემოკრატების (SPO) და კონსერვატორული სახალხო პარტიის (OVP) კოალიციამ მოამზადა სამთავრობო პროგრამა, რომელშიც წერია, რომ ავსტრიის მთავრობა ყურადღებას მიაქცევს ევროკავშირის მომდევნო გაფართოების პერსპექტივებს და გაითვალისწინებს „ევროკავშირის აბსორბციის შესაძლებლობას“.¹⁶¹ ავსტრიაში, სადაც მთავრობის და საზოგადოების ურთიერთობის ე.წ. სოციალური პარტნიორობის მოდელის გამო, დიდი როლი ენიჭებათ ინტერესთა ჯგუფებს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროფ. კავშირების დამოკიდებულება მომავალი გაფართოების საკითხის მიმართ. ისინი ხაზს უსვამენ, რომ მხოლოდ სოციალური და ეკონომიკური რეფორმების წარმატებულობის და უმუშევრობის და სიღარიბის დაძლევის შემდეგ გახდება შესაძლებელი მომავალი გაფართოების რაუნდების ჩატარება. ეს კი, თავის მხრივ, ნიშნავს, რომ სანამ ახალი გაფართოება უმუშევრობის ზრდის და ახალი სამუშაო ძალების ევროპულ სახელმწიფოებში შედინების საფრთხის მატარებელი იქნება (უკრაინის 40-მილიონიანი და თურქეთის 70-მილიონიანი მოსახლეობა ნამდვილად ტოვებს ევროპულ სახელმწიფოებში ასეთი საფრთხის შთაბეჭდილებას), ავსტრიის მთავრობა არ აღიარებს, რომ ევროპას გააჩნია ახალი წევრების აბსორბციის შესაძლებლობა.¹⁶²

¹⁶⁰ „Kamerbrief inzake EU-uitbreiding“, Letter to Parliament, Ministry of Foreign affairs, 28/11/06. იხ.:

(<http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2006/11/Kamerbrief-inzake-EU-uitbreiding>)

¹⁶¹ “New austrian government plans Turkey referendum” ix.:

<http://www.euractiv.com/en/enlargement/new-austrian-government-plans-turkey-referendum/article-160877>,

¹⁶² EU 25/27 Watch”, Institut fur Europaische Politik, Berlin, No, 4, January 2007, ISSN 1610-6458, p. 98

ბელგია და პორტუგალია, განსხვავებით ზემოთ აღნიშნული ქვეყნებისგან, ისეთი ქვეყნების მაგალითები არიან, სადაც მთავრობის აქტიური პოლიტიკა ევროკავშირის გაფართოებასთან დაკავშირებით არ ასახავს მოსახლეობის საკმაოდ სკეპტიკურ დამოკიდებულებას ახალი წევრების მიღების მიმართ. ბელგიის პრემიერ მინისტრი გაი ვერპოფშტადტი, რომელიც ცნობილია როგორც ერთ-ერთი უკიდურესად ინტეგრაციონისტი პოლიტიკოსი ევროპის მასშტაბით, მიიჩნევს, რომ უკრაინა უნდა გახდეს ევროკავშირის წევრი, მაშინ როდესაც, ბელგიის მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა ყოველგვარი მომავალი გაფართოების წინააღმდეგია.¹⁶³ პორტუგალიის შემთხვევაში იგივე სიტუაციაა. მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა არ მიიჩნევს მართებულად ახალი წევრების მიღებას, მაშინ როდესაც პორტუგალიის მთავრობა საკმაოდ ოპტიმისტურად არის განწყობილი თურქეთის გაწევრიანებასთან დაკავშირებით.¹⁶⁴

გარდა ზემოთაღნიშნული სახელმწიფოებისა, აბსორბციის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით საკმაოდ მნიშვნელოვანი პოზიცია უჭირავთ ევროკავშირის ახალ სახელმწიფოებს. საქართველოსათვის, შესაძლოა, სწორედ ამ ქვეყნების პოზიცია იყოს პრინციპული და გადამწყვეტიც კი, როდესაც ევროკავშირის გაფართოების მომავლის შესახებ დებატები საბოლოო სტადიაში შევა. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს „ახალ მეგობართა ჯგუფში“ შემავალი სახელმწიფოები (პოლონეთი, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი, ჩეხეთი და სლოვაკეთი) იზიარებენ იმ აზრს, რომ ევროკავშირის მომავალი გაფართოება არ უნდა იყოს დაკავშირებული ფილოსოფიურ დებატებთან ევროპის საზღვრების ან აბსორბციის შესაძლებლობის შესახებ. პოლონეთის მთავრობას მიაჩნია, რომ უკრაინის და საქართველოს გაწევრიანება პრინციპულად მნიშვნელოვანია აღმოსავლეთ ევროპისათვის.¹⁶⁵ უნგრეთის მთავრობისთვის ეს ტერმინი აზრს მოკლებულია, რადგან, მასტრიხტის ხელშეკრულების 49-ე მუხლის თანახმად, ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს შეუძლია გახდეს ევროგაერთიანების წევრი.

¹⁶³ *De Morgen*, 16-06-2006

¹⁶⁴ See for example former President of the Republic Jorge Sampaio's opening address to EuroMeSCo's Annual Conference in Istanbul, 5-7 October 2006, available at www.euromesco.net

¹⁶⁵ "EU 25/27 Watch", Institut für Europäische Politik, Berlin, No, 4, January 2007, ISSN 1610-6458, p. 112

შესაბამისად, ისინი ვერ ხედავენ წინასწარგანსაზღვრული შედეგის მქონე დებატებში ჩართვის აზრს.¹⁶⁶ აღმოსავლეთით გაფართოების მომხრეები არიან ასევე ბალტიისპირეთის ქვეყნებიც და მიაჩნიათ, რომ ევროკავშირისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ახალი „ოსტპოლიტიკის“ შემუშავება და უკრაინის და საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანება.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ევროკავშირის პრაქტიკულად ყველა აქტორი, იქნებიან ესენი წევრი სახელმწიფოები, თუ ევროკავშირის ინსტიტუტები, აქტიურად ოპერირებენ ცნებით – „აბსორბციის შესაძლებლობა“. თუ მოკლედ შევაჯამებთ სხვადასხვა აქტორების დამოკიდებულებას ამ ტერმინის მიმართ, დავასკვნით, რომ პრაქტიკულად ყველა თანხმდება, რომ ევროკავშირისათვის მნიშვნელოვანია მომზადებული შეხედვს მომდევნო გაფართოებებს. განსხვავება სხვადასხვა ინსტიტუტების და ქვეყნების დამოკიდებულებას შორის მხოლოდ იმაში მდგომარეობს, რომ ზოგიერთს სურს „აბსორბციის შესაძლებლობა“ გაფართოებისათვის უარის თქმის საფუძველად გამოიყენოს, დანარჩენებს კი სურთ ამ ტერმინის ოპერირებით მიაღწიონ ევროკავშირის აქტორების მობილიზებას და შიდა რეფორმების განხორციელებას, რაც უკრაინის და თურქეთის მსგავსი ქვეყნების გაწევრიანების შემთხვევაში ევროგაერთიანებას კოლაფსს აარიდებს.

„აბსორბციის შესაძლებლობის განმარტება“

იმის გამო, რომ აბსორბციის შესაძლებლობის ოფიციალური განმარტება ევროკავშირის ინსტიტუტების ან ლიდერების მიერ არ ხდება, სხვადასხვა სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტები, თავად ახდენენ განმარტებას.

„ევროპის პოლიტიკის შესწავლის ცენტრი“ (Center of European policy Studies – CEPS), ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი ინსტიტუტთაგანია, რომელიც ამომწურავად განმარტავს აბსორბციის შესაძლებლობას. ჩვენ მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ ცოტა მეტი ყურადღება დაგვეთმო ემერსონის და

¹⁶⁶ The answers are based on interviews with diplomats of the Department for European Policy of the Hungarian Ministry of Foreign affairs completed with information from Bruxinfo, the first Hungarian electronic EU news agency (<http://www.bruxinfo.hu>). in “EU 25/27 Watch”, Institut fur Europäische Politik, Berlin, No, 4, January 2007, ISSN 1610-6458

CEPS-ის სხვა ავტორების მიერ გამოქვეყნებული ამ ნაშრომისთვის, რადგან იგი ყველა სხვა ანალოგიურ ნაშრომზე უკეთ ახდენს „აბსორბციის შესაძლებლობის“ განმარტებას. CEPS-ის კოლექტივის მიხედვით „აბსორბციის შესაძლებლობა“ სხვადასხვა კომპონენტებისგან შემდგარი ცნებაა, ხოლო ამ კომპონენტებს შორის გამოჰყოფს შემდეგს:

- პროდუქციის და მომსახურების ბაზრის შესაძლებლობას, მოახდინოს ახალი წევრების აბსორბცია;
- ევროკავშირის შრომის ბაზრის შესაძლებლობას მოახდინოს ახალი ბაზრების აბსორბცია;
- ევროკავშირის ბიუჯეტის შესაძლებლობას მოახდინოს ახალი წევრების აბსორბცია;
- ევროკავშირის ინსტიტუტების შესაძლებლობას იფუნქციონიროს ახალი წევრების შესვლის შემდეგ;
- საზოგადოების შესაძლებლობას – მოახდინოს ახალი წევრების აბსორბცია;
- ევროკავშირის შესაძლებლობას გააძლიეროს საკუთარი სტრატეგიული უსაფრთხოება გაფართოების შემდეგ.¹⁶⁷

ავტორები საკმაოდ დეტალურ განმარტებას აძლევენ ზემოთ ჩამოთვლილ კომპონენტებს. ისინი აღნიშნავენ, რომ ზოგიერთის აზრით, მომდევნო გაფართოებების შედეგად პროდუქციისა და მომსახურების ბაზარი შეიძლება არაკონკურენტუნარიანი გახდეს. შესაბამისად, ევროკავშირმა უკვე მიიღო გადაწყვეტილება შეემუშაებინა მომსახურების ისეთი დირექტივა (Services Directive), რომელიც მხოლოდ ნაწილობრივ მოახდენდა მომსახურების ბაზრის სრულ ლიბერალიზაციას და ახალი მუშახელისათვის გახსნას. ამის ნაცვლად ევროკავშირმა ამჯობინა შეენარჩუნებინა ეროვნული რეგულაციები. ავტორებს მიაჩნიათ, რომ ეს არგუმენტები არ არის მართებული და გაფართოების შედეგად ბაზრის გახსნა ახალი პროდუქციისა და მომსახურებისათვის პირიქით, მომგებიანი უნდა იყოს ევროგაერთიანებისათვის. რადგან ევროპული ბაზრის მთავარი კონკურენტი არის არა აღმოსავლეთ ევროპის ბაზარი, არამედ ჩინეთის და სხვა აზიური ბაზრები.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Michael Emerson, Senem Aydin, Julia de Clerck-Sachsse, Gergana Noutcheva, “Just What is This absorption Capacity of the European Union?”, CEPS Policy Brief, Center of European Policy Studies, No 113, September 2006, p. 9

¹⁶⁸ Emerson et al, p. 11

ევროკავშირის მუშახელის ბაზარზე ავტორები ამბობენ, რომ აქ დებატები უფრო საინტერესო და გაურკვეველია. ერთის მხრივ, ახალი მუშახელის შედინებას ევროკავშირის ბაზარზე, როგორც ევროპელი ექსპერტები ვარაუდობენ, მოყვება სამუშაო ადგილებზე კონკურენციის და ადგილობრივი მოსახლეობის უმუშევრობის დონის ზრდა. ასეთი დამოკიდებულების გამო, თითქმის ყველა ევროპულმა ქვეყანამ შეზღუდა ახალი წვერი ქვეყნიდან მუშახელის მიღება. მეორეს მხრივ, ავტორები აღნიშნავენ, რომ იმ სამ ქვეყანაში, რომელშიც ახალი წვერებიდან მუშახელის შედინებაზე შეზღუდვები არ დაწესებულა (შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია), ეკონომიკური ზრდა შთამბეჭდავი იყო, უმუშევრობის დონე მოსახლეობაში კი, რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს, გაზრდის ნაცვლად შემცირდა.¹⁶⁹

ფინანსური აბსორბცია ამ კონტექსტში განხილულია, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა, რადგან ევროკავშირს ჯერ კიდევ არ „მოუნელებია“ 2004 წელს შესული ახალი წვერები. როგორც ცნობილია, წვერ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ დაფინანსება მოითხოვონ ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდებიდან. ყველაზე დიდ თანხას წვერი სახელმწიფოების ის რეგიონები იღებენ, რომელთა მშპ ერთ სულ მოსახლეზე არის ევროკავშირის (როდესაც მასში 15 წვერი იყო) საშუალო მშპ-ის ერთ სულ მოსახლეზე 75 % (სტრუქტურული ფონდების პირველი მიზანი – Objective I). სტატისტიკური ინფორმაციით, ახალი წვერების დიდი უმრავლესობა მხოლოდ 2019 წლისათვის მოახერხებს რეგიონების ისე განვითარებას, რომ აღარ იყვნენ პირველი მიზნის ქვეშ (ჩეხეთის მშპ ერთ სულ მოსახლეზე იქნება ევროპის 77.9 %, უნგრეთის – 74%, სლოვენის – 84% და ა.შ.). მთელი რიგი ახალი წვერებისა კი, განსაკუთრებით პოლონეთი, რუმინეთი და ბულგარეთი, ამ დროისთვისაც ჯერ კიდევ პირველი მიზნის ქვეშ იქნებიან.¹⁷⁰ შესაბამისად ნათელი ხდება, რომ თუ ევროკავშირი 2019 წლამდე გაფართოვდება, მის ბიუჯეტში ალბათ არ მოიძებნება საკმარისი თანხა, რათა ახალ წვერ სახელმწიფოებს ისეთივე ფინანსური დახმარება გაუწიოს, როგორსაც 2004 წელს გაწევრიანებულ 10 ქვეყანას უწევს.

მეოთხე კომპონენტად CEPS-ის კოლექტივი ევროკავშირის ინსტიტუციურ მზაობას მიიჩნევს. მათი აზრით, საკმაოდ დიდია

¹⁶⁹ Emerson et al., p. 12

¹⁷⁰ Emerson et al., p. 14

იმის აღბათობა, რომ ევროკავშირი მზად არ აღმოჩნდეს მომავალი გაფართოებისათვის, რადგან ამისათვის სხვადასხვა ინსტიტუციური რეფორმების გატარება იქნება საჭირო. ავტორები აღნიშნავენ, რომ ყველა გაფართოებას წინ უსწრებდა საკმაოდ მტკივნეული დებატები ხმების გადანაწილებაზე და კვალიფიცირებული უმრავლესობით კენჭისყრის დახვეწაზე. ასევე ევროკომისიის პორტფელის განაწილებასა და ევროპარლამენტის დეპუტატების რაოდენობის დადგენაზე.¹⁷¹ ეს ყველაფერი თავიდან იქნება გასაკეთებელი ყოველი ახალი გაფართოებისას, განსაკუთრებით თუ კავშირში დიდი სახელმწიფოები (თურქეთი, უკრაინა) გაწევრიანდებიან, რამაც, არ არის გამორიცხული, რომ კავშირის შიგნით არსებული ძალთა ბალანსი არიოს. ამასთან, ყოველი მომდევნო გაფართოება სხვადასხვა პოლიტიკური მიმართულებების კიდევ უფრო დიდ კონსოლიდაციას და ინტეგრაციას გამოიწვევს. საბოლოო ჯამში, კი წევრ სახელმწიფოებში ჩნდება იმისი შიში, რომ ევროკავშირი დაემსგავსება ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავს ერთობას, ხოლო ევროპულ სახელმწიფოებს ისეთი როლი დარჩებათ, როგორც აიდაჰოს, ან ფლორიდის შტატებს აქვთ.¹⁷²

ამავე აზრს იზიარებენ ევროკავშირის სხვადასხვა ფუნქციონერებიც. ევროკომისიის პრეზიდენტმა ბაროსომ თავისი შეხედულება რუმინეთის და ბულგარეთის ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით ევროკომისიის მიერ გაკეთებული მოსაზრების გამოქვეყნების წინ დააფიქსირა. „ჩვენ არ ვიმყოფებით იმ სიტუაციაში, რომ შეგვეძლოს მომდევნო გაფართოება ინსტიტუციური რეფორმის გარეშე. არსებობს აბსორბციის შესაძლებლობის საზღვრები“.¹⁷³ იგივე აზრისაა ევროპარლამენტის წევრი ალექსანდერ სტაბი. ევროკავშირის ახალი ამბების გაშუქებით დაკავებულ საინფორმაციო სააგენტო ეურაქტივთან საუბარში, მან ევროპარლამენტის საკმაოდ ბევრი დეპუტატის აზრი გაახმოვანა. „იურიდიული ფაქტია, რომ ჩვენ ვეღარ გავფართოვდებით ნიცის ხელშეკრულების საფუძველზე. ხელშეკრულების მიხედვით, ჩვენ უნდა შევცვალოთ ევროკომისიის შემადგენლობა, როდესაც კავშირს 27 წევრი ეყოლება. აქედან გამომდინარე ხორვატიის

¹⁷¹ Emerson et al., p. 16

¹⁷² Emerson et al., p. 17

¹⁷³ International Herald Tribune, 26 September 2006

მიღებამდე გარკვეული ფორმის ინსტიტუციური გადაწყვეტილება უნდა იქნას მოძებნილი“.¹⁷⁴

CEPS-ის კოლექტივი ასევე მიიჩნევს, რომ არანაკლებ მნიშვნელოვანია საზოგადოების დამოკიდებულება ახალი წევრების მიმართ და მათი უნარი, შეისრუტონ ევროპული საზოგადოების მომავალი წევრები.¹⁷⁵ მათი აზრით, ძნელი განსაჯებელია როგორი იქნება საზოგადოებრივი აზრი ათი წლის შემდეგ, მიუხედავად იმისა, რომ დღეისათვის იგი აშკარად უარყოფითად არის განწყობილი ახალი წევრების, განსაკუთრებით კი თურქეთის მიღების მიმართ.¹⁷⁶ უფრო მეტიც, ეურაქტივისთვის მიცემულ ინტერვიუში CEPS-ის ერთ-ერთმა ხელმძღვანელმა მაიკლ ემერსონმა აღნიშნა, რომ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ ეს კომპონენტი სხვა კომპონენტებზე გაცილებით მნიშვნელოვანია, რისი დასტურიც არის გავრცელებული *ისლამოფობია* და ე.წ. „ისლამური ფაქტორი“.¹⁷⁷

და ბოლოს, CEPS-ის კოლექტივის აზრით, დიდი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს იმას, რამდენად მოახერხებს კვლავ გაფართოებული ევროკავშირი საკუთარი სტრატეგიული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. აქ განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება ფეთქებადსაშიში ზონების, ახლო აღმოსავლეთის, ცენტრალური აზრიის და ბალკანეთის ევროკავშირში ინტეგრაციის შემდეგ ევროპული უსაფრთხოების შენარჩუნებაზე.¹⁷⁸ ავტორების აზრით, დამოკიდებულება გაფართოებისადმი მეტწილად იმით იქნება განპირობებული, თუ როგორ აღიქვამს ევროკავშირი ამ პრობლემებს რამდენიმე წლის გავლის შემდეგ.

საინტერესოა, რომ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ მეტ-ნაკლებად მსგავს განმარტებას იძლევა ალექსანდერ სტაბიცი, რომელიც ევროპარლამენტის წევრი და პარლამენტის კონსტიტუციური საკითხების კომიტეტის წევრია. მისი აზრით, ყოველი გაფართოების წინ აუცილებელია „ინსტიტუტების,

¹⁷⁴ Interview: The EU's integration capacity , published: Friday 20 October 2006 | Updated: Thursday 7 June 200, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/interview-eu-integration-capacity/article-158959>

¹⁷⁵ Emerson et al., pp. 18-19

¹⁷⁶ Emerson et al., p. 19

¹⁷⁷ Lawmakers debate EU's 'absorption/integration' capacity; published: Friday 1 December 2006; ix.:

<http://www.euractiv.com/en/enlargement/lawmakers-debate-eu-absorptionintegration-capacity/article-160181>

¹⁷⁸ Emerson et al., p. 20

ბიუჯეტის და პოლიტიკის“ მოდიფიკაცია და ახალი რეალობაზე მორგება.¹⁷⁹ ძირითადად ამავე პოზიციას იზიარებს ევროკომისია.

გაფართოების ევროკომისარმა ოლი რენმა 2006 წლის 8 ნოემბერს წარმოთქმულ სიტყვაში, რომელიც ეხებოდა ევროკომისიის მიერ მომზადებულ „გაფართოების პაკეტს“ აღნიშნა, სწორედ ზემოთმოყვანილი სამი კომპონენტი – ინსტიტუტები, ბიუჯეტი და პოლიტიკა, თუმცა არა ამ თანმიმდევრობით, არის ის ძირითადი ბირთვი, რისი გარდაქმნაც აუცილებელია მომდევნო გაფართოებამდე.

„ევროკავშირის ინტეგრაციის შესაძლებლობა განხილული იქნება გაწევრიანების პროცესის ყველა ეტაპზე. ჩვენ ასევე გადავხედავთ ბიუჯეტის გავლენას ძირითად პოლიტიკურ მიმართულებებზე, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობის და გათანაბრების პოლიტიკებზე.

... ინსტიტუციური რეფორმა აუცილებელია გაფართოებულ ევროკავშირის გადაწყვეტილებების მიღების სისტემის ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად. ახალი ინსტიტუციური მოწყობა შეთანხმებული უნდა იყოს იმ დროისათვის, როდესაც შემდეგი ახალი წევრი მზად იქნება ევროკავშირში გასაწევრიანებლად“.¹⁸⁰

ხშირად ევროპელი ბიუროკრატები საუბრობენ არა გაფართოების, არამედ ფუნქციონირების შესაძლებლობაზე. იგივე ოლი რენი, თავის გამოსვლებში ხშირად იყენებს ტერმინს – „ფუნქციონირების შესაძლებლობა“.¹⁸¹ ამ ტერმინებს შორის პრაქტიკულად სხვაობა არ არის, თუმცა შეგვიძლია გამოვყოთ მცირე განსხვავება აქცენტებში. „აბსორბციის შესაძლებლობისგან“

¹⁷⁹ Interview: The EU's integration capacity , published: Friday 20 October 2006 | Updated: Thursday 7 June 2006, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/interview-eu-integration-capacity/article-158959>

¹⁸⁰ Oli Rehn, Member of the European Commission, responsible for Enlargement, “Enlargement package”, Press speaking points, Brussels, 8 November 2006, Reference – SPEECH/06/663. იხ.:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesaction.do?reference=SPEECH/06/663&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁸¹ Oli Rehn, Speech in the European Parliament, april 2006

განსხვავებით, როდესაც საუბარია ფუნქციონირების შესაძლებლობაზე, აქცენტი გადადის ინსტიტუტებიდან და საზოგადოების მზობრიდან სხვადასხვა პოლიტიკური მიმართულებების მზობრაზე. ფუნქციონალური მზობრა გულისხმობს ევროკავშირის პოლიტიკების მზობრას მოახდინოს მათში ახალი წვერი სახელმწიფოების ჩართვა, ისე რომ არ შემცირდეს ამ პოლიტიკური მიმართულებების ეფექტიანობა.¹⁸²

აღსანიშნავია, რომ ევროკომისია უკანასკნელ ხანს გაურბის ამ ტერმინის გამოყენებას. ეს შესაძლოა ორი მიზეზით იყოს განპირობებული. პირველი: როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შესრუტვა არ არის ის სიტყვა, რითაც შესაძლებელია აპლიკანტი ქვეყნების მოსახლეობების მოხიბვლა, რადგან არავის სურს აითქვიფოს ევროკავშირში, იმ გაგებით, რასაც შესრუტვა ჰქვია. მეორე მიზეზი კი ალბათ ის არის, რომ უკანასკნელ ხანს აბსორბციის შესაძლებლობის გარშემო მიმდინარე დებატები მკვეთრად უარყოფით ელფერს ატარებდა და მეტწილად აღქმული იყო, როგორც ევროკავშირის „გამართლება“ ან პირდაპირ უარი მომდევნო გაფართოებებზე. 2006 წლის 8 ნოემბერს გამოქვეყნებულ მოხსენებაში ევროკომისიამ ოფიციალურად მიანიჭა უპირატესობა „ინტეგრაციის შესაძლებლობას“, აღნიშნა რა, რომ:

„ევროკავშირის აბსორბციის შესაძლებლობა, ან უფრო სწორად რომ ვთქვათ, ინტეგრაციის შესაძლებლობა, განპირობებულია ევროკავშირის პოლიტიკების და ინსტიტუტების განვითარებით და აპლიკანტი სახელმწიფოების ტრანსფორმაციით კარგად მომზადებულ წვერ სახელმწიფოებად... ინტეგრაციის შესაძლებლობა იმას აღნიშნავს, შესწევს თუ არა ძალა ევროკავშირს, მიიღოს ახალი წევრები, მოცემულ მომენტში, ან მოცემული დროის მონაკვეთში, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პოლიტიკური და პოლიტიკური მიმართულებების მიხედვის ხელყოფის გარეშე...“¹⁸³

¹⁸² Interview: The EU's integration capacity, 20 October 2006; იხ.: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/interview-eu-integration-capacity/article-158959>

¹⁸³ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-200 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members”, COM(2006) 649 final, Brussels, 08.11.2006, p. 18

დებატები ევროპის საზღვრების შესახებ

„აბსორბციის შესაძლებლობასთან პირდაპირ კავშირშია დებატები ევროპის საბოლოო საზღვრების შესახებ. ბევრი ექსპერტი და პოლიტიკოსი ფიქრობს, რომ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ პრობლემა მოიხსნება, როგორც კი გადაწყდება, თუ სად გადის ზღვარი ევროპას და არაევროპას შორის.

ამ მხრივ, არ არსებობს ერთიანი ჩამოყალიბებული აზრი, ამიტომ ჩვენ არ შევალთ დეტალებში, მით უმეტეს, რომ ეს საკითხი ამავე წიგნში სხვა თავშიც არის განხილული. აქ უბრალოდ აღვნიშნავთ ძირითად პოზიციებს.

ნაწილი ევროპელი ექსპერტებისა და პოლიტიკოსებისა მიიჩნევს, რომ ევროპის გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა რაც შეიძლება სწრაფად უნდა მოხდეს, რის შემდეგაც უპრობლემოდ იქნება შესაძლებელი „აბსორბციის შესაძლებლობით“ მანიპულირება. ამასთან, გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა ავტომატურად გამორიცხავს დებატებიდან საკმაოდ ბევრ ქვეყანას, რაც გააიოლებს ევროკავშირის მომავალი გაფართოების შესახებ დებატებს. მაგალითად, იტალიის საგარეო საქმეთა მინისტრის დ'ალემას აზრით, აუცილებელია, რაც შეიძლება სწრაფად დადგინდეს ევროპის გეოგრაფიული საზღვრები. მას მიაჩნია, რომ ევროკავშირის წევრები შეიძლება გახდნენ ბულგარეთი, რუმინეთი, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები და თურქეთი. ხოლო, ყოფილი საბჭოთა კავშირის სახელმწიფოები, რუსეთი და ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნები ევროკავშირის გარეთ უნდა დარჩნენ.¹⁸⁴ მსგავსი პოზიცია აქვს საკმაოდ ბევრ სხვა პოლიტიკოსს, თუ ექსპერტს ევროგაერთიანებაში. ადამიანთა ამ ჯგუფის დამოკიდებულება გაფართოების და „აბსორბციის შესაძლებლობის“ მიმართ საკმაოდ მარტივია – დავადგინოთ, რომელ ქვეყნებს აქვთ ევროკავშირში გაწევრიანების შანსი და შემდეგ ვესაუბროთ მათ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ ენით, დროის გაჭიანურების მიზნით, მანამ, სანამ ჩვენ საბოლოოდ არ ვიქნებით მზად მათ მისაღებად.

თუმცა, არის მეორე ბანაკიც, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ ჯერ-ჯერობით ადრეა ევროპის საბოლოო საზღვრების დადგენა. მანამდე უნდა მოხდეს ევროპის მეზობელი სახელმწიფოების კარგად ჩართვა სხვადასხვა ინსტრუმენტებში, რათა მათ

¹⁸⁴ Massimo D'alema, "La seconda occasione dell'Europa", *La Repubblica*, October 27, 2006

„კარგად იგრძნონ თავი“ ევროპის სამეზობლოში. მაგალითად, ევროპარლამენტის წევრი ქრისტიან-დემოკრატი დორის პაკი მიიხნევს, რომ გაფართოების შესახებ დებატებში, მთავარ საკითხს, სწორედ საზღვრების დადგენა წარმოადგენს, თუმცა ამ პრობლემის გადაჭრა იოლად შეიძლება სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის ეფექტურად გამოყენებით.¹⁸⁵ ამ პოზიციაზე მყოფი ექსპერტები და პოლიტიკოსები მიიხნევენ, რომ „ევროპულობა“ არ ნიშნავს გეოგრაფიულ კუთვნილებას, არამედ წარმოადგენს პოლიტიკური, ეკონომიკური, ისტორიული და კულტურული კომპონენტების ერთობლიობას.

2006 წელს ევროკავშირმა გააგრძელა პრესრელიზი, სადაც პასუხები გასცა კითხვებს გაფართოების სტრატეგიის და „ინტეგრაციის შესაძლებლობის“ შესახებ. ერთ-ერთ პასუხში, რომელიც ევროპის საბოლოო საზღვრებს ეხება, ნათქვამია, რომ ევროკავშირი არ აწესებს ხელოვნურ საზღვრებს ახალი წევრი სახელმწიფოებისთვის და რომ ყველა ევროპულ სახელმწიფოს აქვს უფლება გახდეს ევროკავშირის წევრი. აქვე ხაზგასმულია, რომ „ევროპული“ მოიცავს გეოგრაფიულ, ისტორიულ, და კულტურულ ელემენტებს, რომლებიც ევროპული იდენტობის შემადგენელი ნაწილია. ამასთან, იქვე აღნიშნულია, რომ იდეების, ღირებულებების და ისტორიული ურთიერთქმედების კომპლექსური ფორმულა არ შეიძლება დაყვანილ იქნას მათემატიკურ დაანგარიშებამდე, შესაბამისად, ამ კრიტერიუმების ერთობლიობის განხილვა უნდა ხდებოდეს ყოველი ახალი თაობის მანძილზე. იქვე ასევე აღიარებულია, რომ ევროპელობა არ ნიშნავს, რომ ყველა ევროპულ სახელმწიფოს აქვს უფლება გახდეს ევროკავშირის წევრი, რადგან ევროკავშირი, პირველ რიგში, ღირებულებების ერთობას წარმოადგენს, შესაბამისად, სწორედ ევროპული ღირებულებებისადმი ერთგულება არის ქვეყნის ევროპული ასპირაციის განმსაზღვრელი მნიშვნელოვანი ელემენტი.

მოკლე დასკვნის სახით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ევროკავშირში დებატები „აბსორბციის შესაძლებლობის“ შესახებ, კიდევ რამდენიმე წლის განმავლობაში გაგრძელდება და უფრო ინტენსიურიც კი გახდება, როდესაც დღის წესრიგში აქტუალურად დადგება თურქეთის გაწევრიანების საკითხი. ამ დებატებში, სავარაუდოდ, გამარჯვებული არ იქნება, თუმცა ის,

¹⁸⁵ Lawmakers debate EU's 'absorption/integration' capacity; Thursday 7 June 2007; იხ.: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/lawmakers-debate-eu-absorptionintegration-capacity/article-160181>

თუ საით გადაიხრება არგუმენტები, შეიძლება გახდეს ევროკავშირის გაფართოების მომავლის განმაპირობებელი. იმ შემთხვევაში, თუ „აბსორბციის შესაძლებლობის“ კრიტერიუმად დაწესების მომხრეები გაიმარჯვებენ, მომავალი გაფართოებები შეიძლება წლობით გაიწელოს, ხოლო თუ შედარებით ლიბერალური მიდგომის მომხრეები მოახერხებენ საკუთარი პოზიციის გატანას, სავსებით სავარაუდოა, რომ მომავალი გაფართოებები დადგენილ ვადებში განხორციელდება და 2020 წლისთვის ევროკავშირის წევრების რაოდენობა 35-ს მიუახლოვდება.

თავი VIII

თურქეთის ძველი გზა ევროკავშირისაკენ

ვასილ ჭყოიძე

თანამშრომლობის დასაწყისი, პირველი ნაბიჯები

თურქეთი მუსლიმანურ სამყაროში ერთადერთი პლურალისტული, დემოკრატიული სახელმწიფოა, რომელიც ევროპის სახელმწიფოებთან ურთიერთობების განვითარებას ყოველთვის უდიდეს მნიშვნელობას ანიჭებდა. ისტორიულად, თურქეთის კულტურას ყოველთვის მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა აღმოსავლეთ და სამხრეთ ევროპაზე. თურქეთმა თავისი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური სტრუქტურის “ვესტერნიზაცია” მე-19 საუკუნეში დაიწყო. პირველი მსოფლიო ომისა და რესპუბლიკად გამოცხადების შემდეგ, 1923 წელს, მან ცალსახად მიანიჭა უპირატესობა დასავლეთ ევროპულ მოდელს ახალი თანამედროვე თურქული სახელმწიფო სტრუქტურისთვის.

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ თურქეთი დაუახლოვდა დასავლეთს და გახდა გაეროს, ნატოს, ევროსაბჭოს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი, დასავლეთ ევროპული გაერთიანების პარტნიორი. ცივი ომის პერიოდში თურქეთი იყო დასავლეთ ევროპული ალიანსის მონაწილე, თავისუფლების, დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დამცავი. ამ მხრივ, თურქეთს დღემდე სერიოზული როლი მიუძღვის ევროპის კონტინენტის დაცვაში. მისი საგარეო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ელემენტები კარგად შეეთავსა ევროპის, ზოგადად პარტნიორების და უსაფრთხოების ინტერესების ელემენტებს.

პოლიტიკურ სფეროში დასავლეთ ევროპასთან ახლო ურთიერთობების განვითარებამ ხელი შეუწყო ეკონომიკური ურთიერთობის გაღრმავებას. ასე, რომ თურქეთმა ახლად დაფუძნებულ ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობასთან მჭიდრო თანამშრომლობის განვითარება არჩია.

ანკარას შეთანხმება

1959 წლის ივლისში, ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის (EEC) შექმნიდან მოკლე ხანში, თურქეთმა

პირველი განაცხადი გააკეთა ორგანიზაციაში გასაწვევრიანებლად. განაცხადის საპასუხოდ, ევროპის ეკონომიკურმა თანამეგობრობამ თურქეთს ორგანიზაციაში გაწვევრიანებამდე ასოცირებული პარტნიორობა შესთავაზა. მოლაპარაკებები დასრულდა თურქეთსა და ევროპის ეკონომიკურ კავშირს შორის ასოციაციის შექმნის შეთანხმებაზე ხელმოწერით (ე.წ. “ანკარას შეთანხმება”) 1963 წლის 12 სექტემბერს¹⁸⁶.

შეთანხმება, რომელიც ძალაში შევიდა 1964 წლის 1 დეკემბერს, მიზნად ისახავდა თურქეთის გაწვევრიანებას ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის საბაჟო კავშირში, სამ ეტაპად.

ანკარის შეთანხმება ითვალისწინებდა საბაჟო კავშირის საფეხურებრივ დაფუძნებას, რაც მხარეებს ეკონომიკისა და ვაჭრობის საკითხებში დაახლოვებდა. ამ დროის განმავლობაში, ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობა თურქეთს შესთავაზებდა ეკონომიკურ მხარდაჭერას. შეთანხმებასთან თანდართული პირველი ფინანსური ოქმის თანახმად, რომელიც 1963-1970 წლების პერიოდს მოიცავს, ევროპის ეკონომიკურმა თანამეგობრობამ თურქეთისთვის სესხად 175 მილიონი ეკიუ გამოყო. სავაჭრო შეღავათები, რომელიც ევროპის ეკონომიკურმა კავშირმა თურქეთს მიანიჭა, ტარიფის ფორმით არ იყო იმდენად ეფექტური, როგორც თავდაპირველად მოელოდნენ. მიუხედავად ამისა, ევროპის ეკონომიკური კავშირის წილი თურქეთის იმპორტზე 1963-1972 წლებში 29%-დან 42%-მდე გაიზარდა.

ანკარის შეთანხმებით დღის წესრიგში დადგა მხარეებს შორის საქონლის, პიროვნების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობის საკითხიც. შეთანხმებამ გამოიწვია თურქეთის ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის გადაწყვეტილებების მიმღებ ინსტიტუტებში დაშვება და შესაბამისად, დავების შემთხვევაში ევროპული თანამეგობრობის მართლმსაჯულების სასამართლოსათვის მიმართვის შესაძლებლობა.

თავის მხრივ, საბაჟო კავშირი, რომელიც უნდა დაფუძნებულიყო მხარეებს შორის, ითვალისწინებდა უფრო მეტს, ვიდრე ტარიფებისა და მრავალმხრივი სავაჭრო ბარიერების გაუქმებაა. კერძოდ, ევროპის ეკონომიკური

¹⁸⁶ კანადაში თურქეთის საელჩოს ოფიციალური ვებ გვერდი: www.turkishembassy.com/II/IIH.htm

თანამეგობრობის მიერ დადგენილი საერთო საგარეო საბაჟო ტარიფის გამოყენებას მესამე ქვეყნებთან მიმართებაში და მისი თანამეგობრობის შიდა ბაზრის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას.

1970 წლის 13 ნოემბერს ძალაში შევიდა დამატებითი ოქმი, რომელიც თანამეგობრობასა და თურქეთს შორის საბაჟო კავშირის ფორმირების დეტალურ გეგმას იძლეოდა. იგი უზრუნველყოფდა ევროპის ეკონომიკური კავშირის მიერ ტარიფების და ბარიერების გაუქმებას თურქულ იმპორტზე (მცირე გამონაკლისით, მაგ. საფეიქრო ნაწარმი) დამატებითი ოქმის ძალაში შესვლისთანავე. ეს მაშინ, როდესაც, ანალოგიური შემხვედრი ღონისძიებების გასატარებლად თურქეთს, დროში დეტალურად გაწერილი გრაფიკის მიხედვით, 12 - 22 წელი ეძლეოდა. ასეთმა ცალმხრივმა პრეფერენციებმა მნიშვნელოვანი სარგებლობა მოუტანა თურქეთის აგრარულ ექსპორტს ევროპის ბაზარზე. უკვე 1971 წელს პრეფერენციულმა რეჟიმმა თურქეთის სოფლის მეურნეობის ექსპორტის 92% მოიცვა¹⁸⁷.

ოქმის თანახმად, საქონლისა და მომსახურების თავისუფალი მოძრაობა და სხვადასხვა სფეროებში თურქეთის კანონმდებლობის ევროპის ეკონომიკური კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია, სრულად 22 წლიანი გეგმის ბოლოსათვის უნდა ყოფილიყო მიღწეული.

თურქეთის 1987 წლის განაცხადი გაწევრიანების თაობაზე

1980 წლის 24 იანვარს თურქეთმა შეცვალა თავისი ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარების მიმართულება და ეტატიტური მოდელიდან დასავლური ტიპის, საბაზრო ეკონომიკის მოდელზე გადავიდა. ეკონომიკის სფეროში არსებული პროგრესისა და 1983 წლის მრავალპარტიული არჩევნების შემდგომ შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, თურქეთსა და გაერთიანებას შორის 1980 წლის 12 სექტემბრის სამხედრო გადატრიალების შედეგად გაყინული ურთიერთობები, კვლავ ჩვეულებრივ, პოზიტიურ კალაპოტს დაუბრუნდა¹⁸⁸.

ამ დადებითი მოვლენების ფონზე, თურქეთმა 1987 წელს კიდევ ერთხელ გააკეთა განაცხადი თანამეგობრობის

¹⁸⁷ Ibid.,

¹⁸⁸ Ibid.,

სრულუფლებიან წევრობაზე (ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის დაფუძნების შესახებ შეთანხმების 237-ე მუხლის შესაბამისად, რომელიც ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს უფლებას აძლევს გახდეს თანამეგობრობის წევრი). დადგენილი პროცედურების შესაბამისად, საბჭომ განაცხადი განსახილველად და თვალსაზრისის შესამუშავებლად ევროკომისიას გადაუგზავნა. თავად ეს ფაქტი, უკვე ნიშნავდა, რომ თანამეგობრობამ შესაძლებლად სცნო თურქეთის, როგორც ევროპული სახელმწიფოს გაწევრიანების პერსპექტივა და დაიწყო შესაბამისი პროცედურები.

ანალოგიური განაცხადი, უფრო ადრე წარმოადგინა მაროკომ, თუმცა იგი საბჭოს ევროკომისიისათვის არ გადაუცია. საბჭომ საერთოდ არ ჩათვალა შესაძლებლად მაროკოს განაცხადის განხილვა, რადგან მაროკო, საბჭოს განმარტებით, არ იყო ევროპული სახელმწიფო.

ევროკომისიის თვალსაზრისი მზად იყო 1989 წლის 18 დეკემბერს. ძირითადად, ევროკომისია დასაშვებად მიიჩნევდა თურქეთის თანამეგობრობაში გაწევრიანებას, თუმცა აცხადებდა, რომ თანამეგობრობა ამ ეტაპზე მზად არ იყო ასეთ გადაწყვეტილების მისაღებად და რომ შეუძლებელი იყო დაუსრულებელი, ერთიანი ბაზრის ფორმირების პროცესში, თურქეთის სრულუფლებიან წევრად მიღება. მეორეს მხრივ, ევროკომისია თავის ანგარიშში მიიჩნევდა, რომ თურქეთში ჯერ კიდევ არ არსებობდა ხელსაყრელი გარემო თანამეგობრობის სტრუქტურებში სრული ინტეგრაციისათვის. ამ გარემოებათა გამო, ევროკომისია, ამ ეტაპზე, მიზანშეწონილად მიიჩნევდა თურქეთთან საბაჟო კავშირის შექმნის პროცესის 1995 წლამდე დასრულებას.

საბაჟო კავშირი

შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, თურქეთმა გაერთიანებასთან საბაჟო კავშირის საკითხის განხილვის დასრულება არჩია. მოლაპარაკებები 1994 წელს დაიწყო და 1995 წლის 6 მარტს თურქეთისა და ევროკავშირის საერთო საკითხების საბჭოს სხდომაზე დასრულდა. საბჭო თურქეთისა და ევროკავშირის წევრი 15 სახელმწიფოს საგარეო საქმეთა მინისტრებისგან შედგებოდა. იმავე დღეს, საერთო საკითხების საბჭომ გადაწყვიტა, თურქეთსა და ევროკავშირს შორის საბაჟო კავშირი 1995 წლის 31 დეკემბრისთვის დასრულებულიყო.

(საბაჟო კავშირი სამრეწველო და სოფლის მეურნეობის პროდუქტებს მოიცავდა).

საბაჟო კავშირის ამოქმედებით, თურქეთმა ევროკავშირთან გააუქმა ყოველგვარი საბაჟო და შესაბამისი გადასახადები იმპორტსა და სამრეწველო საქონელზე. გარდა ამისა, თურქეთმა თავისი ტარიფები და ექვივალენტური გადასახადები თანამეგობრობის ნორმებს შეუსაბამა და მესამე სახელმწიფოს სამრეწველო საქონლის იმპორტზე ევროკავშირის საერთო საგარეო ტარიფები დააწესა.

ევროკავშირსა და თურქეთს შორის საბაჟო კავშირის დამყარებამ უკვე 1996 წელს მოიტანა თვალსაჩინო შედეგები: ევროკავშირის იმპორტი თურქეთში 34%-ით გაიზარდა და 22.7 მილიარდ დოლარს მიაღწია. შედარებით უმნიშვნელოდ გაიზარდა თურქული ექსპორტი ევროკავშირში - 3.6%-ით და შეადგინა 11.477 მილიარდი დოლარი. ევროკავშირი თურქეთის მთავარ სავაჭრო პარტნიორად იქცა. იგი თურქეთში იმპორტის 52.9%-ს და თურქული ექსპორტის 49.5%-ს მოიცავდა. ეს ტენდენცია გრძელდებოდა 1997 და 1998 წლებში.

ევროკავშირის გაფართოების პროცესი და თურქეთი

თურქეთის გამორიცხვა გაფართოების პროცესიდან

თურქეთი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა ევროკავშირის მიმდინარე გაფართოების პროცესს ორი ძირითადი მიზეზის გამო. პირველი, ის რომ თურქეთმა თავის დროზე დიდი როლი ითამაშა საბჭოთა ბლოკის დაშლაში. შესაბამისად იგი ბუნებრივად მიიჩნევდა იმ ერთიან ევროპულ არქიტექტურაში ჩართავს, რომლის მშენებლობაშიც თვითონ მრავალი წლის მანძილზე ეხმარებოდა დასავლეთს. მეორე, ასოცირებული ურთიერთობა თურქეთსა და ევროკავშირს შორის მიზნად ისახავდა თურქეთის სრულუფლებიან წევრობას ევროკავშირში. ეს პერსპექტივა დაფიქსირებული იყო საბაჟო კავშირის შეთანხმებაშიც, სადაც საუბარი იყო იმაზე, რომ საბაჟო კავშირს ხელი უნდა შეეწყოს მხარეთა შემდგომი დაახლოებისა და ინტეგრაციისათვის.

თურქეთ-ევროკავშირის ასოციაციის საბჭომ (ეს არის თურქეთ-ევროკავშირის თანამშრომლობის ინსტიტუტი ასოცირებული შეთანხმების ფარგლებში) 1997 წლის 29 აპრილს, დაადასტურა თურქეთის შესაძლებლობა, გამხდარიყო ევროკავშირის წევრი და სთხოვა ევროკომისიას მოემზადებინა

რეკომენდაციები თურქეთ-ევროკავშირის ურთიერთობების გაღრმავებისათვის. თუმცა, საბჭო აღნიშნავდა, რომ ეს ურთიერთობები დამოკიდებული იყო მრავალ ფაქტორზე, როგორცაა საბერძნეთთან ურთიერთობა, კვიპროსის საკითხი და ადამიანის უფლებები.

საბჭოს პოზიციის მიუხედავად, ევროკომისიამ გამორიცხა თურქეთი გაფართოების პროცესიდან თავის ცნობილ ანგარიშში “დღის წესრიგი 2000” (**Agenda 2000**), რომელიც 1997 წლის 16 ივლისს გამოქვეყნდა. ანგარიშში აღნიშნული იყო ის გარემოება, რომ საბაჟო კავშირი დამაკმაყოფილებლად ფუნქციონირებდა და რომ მან აჩვენა თურქეთის უნარი – მოახდინოს ევროკავშირის ნორმების ადაპტაცია მრავალ სფეროში. აქვე საუბარი იყო იმ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პრობლემებზე, რომელთა გადაჭრის გარეშე თურქეთი ვერ შეძლებდა ევროკავშირის სტრუქტურებში სრულ ინტეგრაციას. უნდა აღინიშნოს, რომ თურქეთმა უსამართლოდ და დისკრიმინაციულად მიიჩნია ევროკომისიის ასეთი დამოკიდებულება. თურქეთის ხელმძღვანელობა პარადოქსულად თვლიდა იმ გარემოებას, რომ ევროკომისია ერთი მხრივ აღიარებდა თურქეთის უფლებას ევროკავშირის სრულუფლებიან წევრობაზე, მეორეს მხრივ კი გამორიცხავდა თურქეთს გაფართოების პროცესიდან.

ლუქსემბურგის ევროპული საბჭო და შემდგომი პერიოდი

თურქეთის სრულუფლებიანი წევრობის საკითხი ლუქსემბურგის სამიტზეც დაისვა. სამიტი გაიმართა 1997 წლის დეკემბერში. მიუხედავად იმისა, რომ ლუქსემბურგის სამიტის დასკვნები ევროკომისიის შეფასებებისაგან დიდად არ განსხვავდებოდა, თურქეთთან დაკავშირებულ რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხს გაესვა ხაზი:¹⁸⁹

- თურქეთის უფლება, პერსპექტივაში გამხდარიყო ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრი ხელმეორედ იქნა დადასტურებული;
- ევროკავშირმა თურქეთის გაწევრიანების მომზადებისთვის სტრატეგიის შემუშავება გადაწყვიტა და ქვეყანაში

¹⁸⁹ Ibid.,

მიმდინარე რეფორმების განსახილველად სპეციალური პროცედურები შექმნა.

- თურქეთი ევროპის კონფერენციაზე მიიწვიეს.
- თურქეთსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობების შემდგომი განვითარების წინაპირობად განისაზღვრა რიგი ეკონომიკური, პოლიტიკური და საგარეო პოლიტიკური საკითხის მოგვარება.
- კომისიას ეთხოვა წარედგინა შესაბამისი წინადადებები თურქეთ-ევროკავშირს შორის ურთიერთობების გასაღრმავებლად.

სამიტის შემდგომი დღის მოხსენებაში, თურქეთის ხელისუფლებამ გააკრიტიკა ევროკავშირის მიდგომა და აღნიშნა, რომ თურქეთის მიზანი, გახდეს გაერთიანების სრულუფლებიანი წევრი, მიღწეული იქნება, მაგრამ ორმხრივი ურთიერთობების განვითარება დამოკიდებულია ევროკავშირის ძალისხმევაზეც, და რომ ის არ ისაუბრებდა ევროკავშირთან იმ საკითხებზე რომელიც ორმხრივი ურთიერთობების შეთანხმების ფარგლებს გარეთაა, სანამ ევროკავშირი არ შეცვლიდა თავის დამოკიდებულებას.

ამ განცხადების შემდგომ, თურქეთმა არ მიიღო მონაწილეობა ევროპის კონფერენციის ინაუგურაციის შესვენებაზე, რომელიც ლონდონში ჩატარდა 1998 წლის 12 მარტს. თურქეთმა განმარტა, რომ შექმნილი რთული მდგომარეობიდან გამოსავალი ევროკავშირის პოლიტიკურ ძალისხმევაზე იყო დამოკიდებული.

მიუხედავად ცალკეული შეფერხებებისა და უთანხმოებებისა, ლუქსემბურგის სამიტზე დასმულმა მთავარმა საკითხმა - თურქეთის გაწევრიანებისათვის მომზადების სტრატეგიის შემუშავებამ, შემდგომი პოზიტიური განვითარება ჰპოვა. ევროკომისიამ სამიტის გადაწყვეტილების შესაბამისად შეიმუშავა წინადადებების პაკეტი სახელწოდებით: „ევროპული სტრატეგია თურქეთისათვის“ (European Strategy for Turkey). სტრატეგია მიზნად ისახავდა საბაჟო კავშირის შემდგომ გაფართოებას და მის გაგრძელებას სხვა სექტორებზეც.

ევროპული საბჭოს მომდევნო სამიტმა კარდიფში მოიწონა ევროკომისიის მიერ მომზადებული „ევროპული სტრატეგია“ და მხარი დაუჭირა მისი იმპლემენტაციისათვის აუცილებელი

პირობების შექმნას. საბჭომ ასევე მოუწოდა მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეობას, ევროკომისიას და თურქეთის ხელისუფლებას გაეაქტიურებინათ ძალისხმევა თურქეთის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დასაახლოებლად. 1998 წლის სექტემბერში გაიმართა პირველი დისკუსია ტექნიკურ საკითხებზე ევროკომისიასა და თურქეთის ხელისუფლებას შორის, სადაც შეთანხმდა „ევროპული სტრატეგიის“ იმპლემენტაციის სამუშაო გრაფიკი. მოგვიანებით, 1998 წლის 21 ოქტომბერს ევროკომისიამ, კარდიფის სამიტის გადაწყვეტილების შესაბამისად, ევროპული სტრატეგიის ფინანსური მხარდაჭერის შესახებ შეტყობინება (**Communication**) მიიღო. ამის გარდა, 1998 წლიდან ევროკომისიამ, ისევე როგორც სხვა კანდიდატების მიმართ, თურქეთის შესახებაც დაიწყო ყოველწლიური ანგარიშების გამოქვეყნება, რამდენად ხდებოდა წინსვლა კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად (ე.წ. **Progress Report**).¹⁹⁰

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები შემუშავდა გაფართოების მეხუთე ტალღის წინ, ყოფილი კომუნისტური ბლოკის იმ სახელმწიფოებისათვის, რომლებმაც სურვილი გამოთქვეს გამხდარიყვნენ ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრები. ვარშავის პაქტის დაშლის შემდეგ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში შეუქცევადი პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმები დაიწყო. ყოველივე ამან სტიმული მისცა ევროკავშირის გაფართოების მანამდე უპრეცედენტო და ფართომასშტაბიანი მსვლელობის შემდგომ აღმავლობას. უკვე 1990 წლიდან ევროკომისიამ, გაითვალისწინა რა ყოველივე ზემოთქმული, ევროკავშირის საბჭოს 1990 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილების საფუძველზე დაიწყო მოლაპარაკებები უნგრეთთან, პოლონეთთან ჩეხოსლოვაკიასთან (ე.წ. „ვიშეგრადის“ ქვეყნებთან) თვისობრივად ახალი ტიპის ხელშეკრულების დადების მიზნით. ამ ხელშეკრულებას „ასოცირებული ხელშეკრულება“ ეწოდა. მას ხშირად „ევროპულ შეთანხმებასაც“ უწოდებენ. ვიშეგრადის ქვეყნებმა „ევროპულ შეთანხმებას“ 1991 წლის 16 დეკემბერს მოაწერეს ხელი. მოგვიანებით იგივე ტიპის შეთანხმება რუმინეთთან (1993 წლის 1 თებერვალს), ბულგარეთთან (1993 წლის 7 მარტს), ბალტიის სახელმწიფოებთან (1995 წ. 12 ივნისს) და სლოვენიასთან (1996 წლის 10 ივნისს) გაფორმდა. ყოველივე ამან სამართლებრივი

¹⁹⁰ Commission of European Communities; Turkey 2006 Progress Report, Brussels, 08.11.2006 SEC (2006) 1390

საფუძველი შეუქმნა სრულიად ახალი ტიპის ურთიერთობების ჩამოყალიბებას ევროკავშირსა და ზემოთჩამოთვლილ სახელმწიფოებს შორის. ამიერიდან, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები განიხილებიან, როგორც ევროკავშირის წევრობის კანდიდატები (“ასოცირებული წევრები”). ახალი ტიპის შეთანხმებები ორ ძირითად მიზანს ემსახურება: შექმნას თანამეგობრობასა და ასოცირებულ სახელმწიფოებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის არეალი (ეს პროცედურა შეთანხმების თანახმად, დაახლოებით 10 წელს მოიცავს) და მოამზადოს კანდიდატი სახელმწიფოები ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის. ევროკავშირმა საბჭომ იმთავითვე მკაფიოდ განუმარტა კანდიდატ სახელმწიფოებს, რომ მათი მიღება ევროკავშირში მოხდება მაშინ, როდესაც ასოცირებული ქვეყნები გამოამუდგანებენ უნარს, ევროკავშირის სრულუფლებიან წევრად გახდომის შემთხვევაში შეასრულონ მათზე წევრობით დაკისრებული ვალდებულებები და დააკმაყოფილონ შესაბამისი პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობები. კოპენჰაგენის სამიტზე (1993 წელი) ევროკავშირმა საბჭომ ჩამოაყალიბა გაწევრიანებისათვის აუცილებელი კრიტერიუმები, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს თითოეულმა კანდიდატმა:

- იმ ინსტიტუტების სტაბილურობა, რომლებიც წარმოადგენს დემოკრატიის გარანტს ქვეყანაში, კანონის უზენაესობის პატივისცემა, ადამიანის უფლებების დაცვა და უმცირესობის უფლებების დაცვა;
- ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის არსებობა;
- უნარი, სახელმწიფომ გაუძღოს კონკურენციას და საბაზრო ძალების დაწოლას ევროკავშირის ერთიანი ბაზრის შიგნით;
- ქვეყნის უნარი, თავის თავზე აიღოს წევრობით დაკისრებული ვალდებულებები – იქნება ეს პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სავალუტო ხასიათის.

კანდიდატ ქვეყნებში არსებული ვითარების შეფასების მიზნით, ევროკომისიამ დაიწყო სპეციალური ანგარიშებისა და დოკუმენტების გამოქვეყნება. იმისათვის, რომ ნათელი წარმოდგენა შეგვექმნას, თუ რა პრობლემები აფერხებდნენ

თურქეთის ინტეგრაციას ევროკავშირში, ჩვენ შეგვიძლია გავანალიზოთ ის შენიშვნები, რომლებიც ევროკომისიამ თავის 1998 წლის ანგარიშში შეიტანა.

ევროკომისიის პირველი ანგარიში

ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებული დოკუმენტი იძლევა თურქეთის კონსტიტუციური წყობის ანალიზს და ხელისუფლების სამივე შტოს ფუნქციებისა და როლის მიმოხილვას. ანგარიშში განსაკუთრებული კრიტიკის საგანია სასამართლო ხელისუფლება. ევროკომისია მიიჩნევს, რომ დაბალი ხელფასები და რთული სამუშაო პირობები წარმოადგენენ პირდაპირ საფრთხეს მოსამართლეთა მიუკერძოებლობისათვის¹⁹¹. ამასთან, ანგარიშში საუბარია იმის თაობაზე, რომ სასამართლო პროცესებზე პროკურორების სტატუსი უფრო მაღალია, ვიდრე ადვოკატების. მაგ. სასამართლოს სხდომის ოქმში შედის მხოლოდ პროკურორის გამოსვლები და განცხადებები, ხოლო ადვოკატების განცხადებები ასახულია არა ოქმში, არამედ მხოლოდ მოსამართლის მიერ შედგენილ შემაჯამებელ დასკვნაში.

ანგარიშში გაკრიტიკებულია ასევე, სასამართლო პროცესების წარმართვის ნელი ტემპები და ხანგრძლივობა. აქვე აღნიშნულია ის გარემოება, რომ დაუშვებელია სამოქალაქო პირების გასამართლებისას, პროცესში სამხედრო მოსამართლეების ჩართვის პრაქტიკა, რადგან ეს ეჭვქვეშ აყენებს სასამართლოს მიუკერძოებლობას და დამოუკიდებლობას.

ევროკომისიის ანგარიშის პოლიტიკურ ნაწილში აღნიშნული იყო სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების ხშირი დარღვევის ფაქტები. „წამების, ადამიანების უკვალოდ გაქრობის და სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე დაპატიმრებების შემთხვევები რეგულარულ ხასიათს ატარებს“ – ნათქვამი იყო ანგარიშში. ასეთი შემთხვევები კი, ევროკომისიის აზრით კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს სამხედრო და უშიშროების სექტორზე არსებული კონტროლის ეფექტურობას.

ევროკომისია შემფოთებას გამოხატავდა იმის გამო, რომ თურქეთში არსებული კანონმდებლობა ჯერ კიდევ იძლეოდა

¹⁹¹ Regular Report From the Commission on Turkey's Progress Toward Accession, 1998

მსჯავრდებულის სიკვდილის დასჯის შესაძლებლობას. თუმცა, სასჯელის ეს ზომა 1984 წლიდან გამოყენებული არ ყოფილა.

ანგარიშში მითითებული იყო, რომ ქვეყანაში უხეშად ირღვეოდა აზრის თავისუფლად გამოხატვის პრინციპი.¹⁹²

კონსტიტუციაში არსებული, არასაკმარისი სიცხადე ისეთი ცნებებისა, როგორცაა ქვეყნის ერთიანობა, ტერიტორიული მთლიანობა, სეკულარიზმი და ა.შ. ხშირად ხდება არჩეული პოლიტიკოსების, ჟურნალისტების, მწერლების, პროფკავშირების წარმომადგენლების ან არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების დაჯარიმების და დაპატიმრების მიზეზი. ეს ხდება ისეთი საჯარო გამოსვლებისათვის, სტატიებისათვის ან წიგნებისათვის, რაც არ შეიძლება დასჯადი იყოს ევროპულ სახელმწიფოში – აღნიშნული იყო ანგარიშში.

ორგანიზაცია „ჟურნალისტები საზღვრებს გარეშე“ აღნიშნავდა, რომ 1998 წლის იანვრისათვის თურქეთის ციხეებში 91 ჟურნალისტი იმყოფებოდა. რაც შეეხება პრესის თავისუფლებას, თურქული მედია, ანგარიშის თანახმად, მთლიანობაში თავისუფალია გამოსატოს თავისი შეხედულებები, თუმცა სამხედროების კრიტიკამ ან ხელისუფლების კრიტიკამ ქურთების საკითხში, სეკულარიზმის თემაზე და ა.შ. შესაძლოა სერიოზული სანქციები გამოიწვიოს. არცთუ იშვიათია ისეთი გაზეთების, წიგნების ან ფილმების კონფისკაციის შემთხვევები რომლებიც ქურთული საკითხის აშუქებენ.

ანგარიშში ცალკე კრიტიკის საგანია თურქეთის ციხეებში არსებული მდგომარეობა. ევროკომისია მიიჩნევს, რომ აქ არსებული მდგომარეობა ვერ პასუხობს ევროპის საბჭოს ან გაეროს მიერ დადგენილ სტანდარტებს. ციხეები გადატვირთულია და არ არსებობს ადეკვატური სამედიცინო მომსახურება. ციხის ადმინისტრაციის შემადგენლობაში ხშირად ვხდებით სამხედრო პირებს, რაც ანგარიშის ავტორების აზრით, დაუშვებელია.

ევროკავშირში გაწვევრიანების გზაზე თურქეთისათვის კიდევ ერთ სერიოზულ დაბრკოლებას წარმოადგენს კვიპროსის საკითხი.¹⁹³ თურქეთი მხარს უჭერს კუნძულის ეთნიკური თურქებით დასახლებულ ნაწილს და მათ მიერ 1983 დეკლარირებულ „დამოუკიდებელ რესპუბლიკას“. უფრო ადრე, 1974 წელს, კუნძულის ბერძნული უმრავლესობის წინააღმდეგ

¹⁹² Ibid.,

¹⁹³ Ibid.,

თურქული უმცირესობის მხარდასაჭერად, თურქეთმა 35000-იანი კონტინგენტი გადასხა ჩრდილოეთ კვიპროსში. ევროკომისია თვლიდა, რომ თურქეთის ეს და სხვა ღონისძიებები მიმართული კვიპროსის წინააღმდეგ, შეუთავსებელია საერთაშორისო სამართალთან და გაეროს შესაბამის რეზოლუციებთან.

რაც შეეხება ქურთულ პრობლემას თურქეთის სამხრეთ-აღმოსავლეთში, ევროკავშირი თვლის, რომ ეს საკითხი არასამხედრო, ცივილური და მშვიდობიანი გზით უნდა გადაიჭრას.

1998 წლის ანგარიშიდან ჩანს, რომ ეკონომიკურ ნაწილში ევროკომისია ნაკლებ კრიტიკულია, ვიდრე პოლიტიკურში და ადამიანის უფლებების ნაწილში. აქ მთავარ პრობლემად მიჩნეულია არაეფექტური სოფლის მეურნეობა და სუსტი ფინანსური სექტორი.

1980 წლამდე თურქეთის ეკონომიკა მეტწილად სახელმწიფო მიერ რეგულირდებოდა. 1980 წლიდან მოყოლებული, როგორც ეს ევროკომისიის ანგარიშშია აღნიშნული, დაიწყო 20 წლიანი ფუნდამენტური რეფორმები, საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის მიმართულებით. ევროკომისიამ აღნიშნა ექსპორტზე ორიენტირებული პროდუქციის ზრდა ბოლო 5 წლის განმავლობაში. საუბარია ასევე, არასაკმარის მაკროეკონომიკურ სტაბილურობასა და კრედიტების ხელმისაწვდომობაზე. თუმცა ეს ფაქტორები, ანგარიშის თანახმად, პოლიტიკური არასტაბილურობით იყო გამოწვეული. საერთო ჯამში, ევროკომისია მიიჩნევს, რომ თურქეთს გააჩნია კარგად განვითარებული მრეწველობა, ასევე განვითარებული ინსტიტუციონალური და საკანონმდებლო ჩარჩო.

მიღწეული პროგრესი და დარჩენილი პრობლემები

დაწყებული 1998 წლიდან, თურქეთი ცდილობს აღმოფხვრას ყველა ის პრობლემა, რომელიც გადაულახავ დაბრკოლებად შეიძლება იქცეს ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე. ისიც აშკარაა, რომ თურქეთი სულ უფრო ნაკლებ არგუმენტს უტოვებს ოპონენტებს იმისათვის, რომ მათ ხელი შეუშალონ ქვეყნის სრულ ინტეგრაციას ევროკავშირის სტრუქტურებში, თუმცა ცალკეული პრობლემები კვლავ გადასატრელები რჩება. ევროპული საბჭოს ჰელსინკის სამიტამდე ცოტა ადრე, 1999 წლის 13 ოქტომბერს, ევროკომისიამ გამოაქვეყნა თავისი მეორე (1999 წლის) ანგარიში თურქეთში

მიმდინარე რეფორმების შესახებ. ევროკომისია, შემოდიოდა წინადადებით საბოლოოდ მიენიჭებინათ თურქეთისათვის კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსი¹⁹⁴. ჰელსინკის სამიტმა რომელიც 1999 წლის 10-11 დეკემბერს გაიმართა, მიიღო თურქეთისათვის ისტორიული მნიშვნელობის გადაწყვეტილება: ოფიციალურად მიანიჭა თურქეთს ევროკავშირის კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსი.

2006 წლისათვის უკვე დაფიქსირდა თურქეთის მზადყოფნა, დააკმაყოფილოს კოპენჰაგენის კრიტერიუმების პოლიტიკური ნაწილი. ამასთან, სიტუაცია ადამიანის უფლებების სფეროში საგრძნობლად შეიცვალა უკეთესობისაკენ. თავის 2006 წლის რეგულარულ ანგარიშში ევროკომისია აღნიშნავდა პროგრესს ამ მიმართულებით. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენდა **სამხედრო სისხლის სამართლის კოდექსის** მიღება, რომლის თანახმადაც სამხედრო პირებს აკრძალათ სამოქალაქო პირების გასამართლება. ამასთან, 2006 წლის მარტში თურქეთი მიუერთდა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო კონვენციის ფაკულტატურ ოქმს სიკვდილით დასჯის გაუქმების თაობაზე და ხელი მოაწერა გაეროს წამების საწინააღმდეგო კონვენციის ფაკულტატურ ოქმს წამების პრევენციის ეროვნული მექანიზმის შექმნის შესახებ¹⁹⁵.

ანგარიშში ნათქვამია, რომ აღინიშნება პროგრესი პენიტენციულ სისტემაშიც, სადაც გარდა წამების ფაქტების შემცირებისა, შეინიშნება სამედიცინო მომსახურების დონის დაახლოება გაეროს და ევროპის საბჭოს სტანდარტებთან. სერიოზული ცვლილებები გატარდა სასამართლო სისტემაშიც, სადაც დისბალანსი ადვოკატისა და პროკურორის სტატუსებს შორის კანონმდებლობით იქნა აღმოფხვრილი. გატარდა ცალკეული დონისძიებები სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდისათვის.

არსებულ პროგრესის მიუხედავად, პრობლემატურად რჩება პოლიტიკური ვითარება თურქეთის სამხრეთ-აღმოსავლეთ რეგიონებში. სეპარატიზმთან და ტერორიზმთან ბრძოლის გაძლიერების მოტივით, თურქეთმა, გარკვეული ცვლილებები შეიტანა თავის ანტი-ტერორისტულ კანონმდებლობაში. ევროპელი დამკვირვებლები შიშობენ, რომ ამ ცვლილებებმა შესაძლოა გაანეიტრალოს ის პოზიტიური მიღწევები და ის ეფექტური საკანონმდებლო მექანიზმები, რაც თურქეთმა შექმნა

¹⁹⁴ Regular Report From the Commission on Turkey's Progress Toward Accession, 1999

წამების წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით. ევროკომისიის ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ ქურთულ საკითხთან დაკავშირებით, ჯერ კიდევ არის შემთხვევები, როდესაც ადამიანებს აპატიმრებენ ან აჯარმობენ არა მხოლოდ ძალადობრივი, არამედ არა-ძალადობრივი გამონათქვამებისა და პუბლიკაციებისათვისაც.

საგარეო-პოლიტიკურ ნაწილში მთავარ პრობლემად რჩება კვიპროსთან ურთიერთობის საკითხი. მართალია თურქეთმა გამოთქვა მზადყოფნა მხარი დაუჭიროს გაეროს მცდელობებს კვიპროსის პრობლემის მოგვარებაში, მაგრამ ორმხრივ ურთიერთობებში კვიპროსთან არანაირი პროგრესი არ შეინიშნება. მაგ. თურქეთმა ვეტო დაადო კვიპროსის გაწვევრიანებას **OECD-ში (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაში)** და ასევე კვიპროსის მონაწილეობას **ვასენარის შეთანხმებაში**,¹⁹⁶ რომელიც არეგულირებს იარაღის ექსპორტისა და ორმაგი დანიშნულების საქონლის ექსპორტის კონტროლს. ევროკავშირ-თურქეთის მიღების მოლაპარაკებები შეფერხდა მას შემდეგ, რაც თურქეთმა კვიპროსისათვის თავისი საზღვაო პორტები და აეროპორტები დახურა. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოსთვის პორტების დახურვამ მოლაპარაკებებს სერიოზული პრობლემები შეუქმნა. საფრანგეთის ახლად არჩეული პრეზიდენტი სარკოზი ღიად გამოვიდა თურქეთის ევროკავშირში გაწვევრიანების წინააღმდეგ. თუმცა, მოგვიანებით, მან ეს პოზიცია შეარბილა და განაცხადა, რომ საფრანგეთი ხელს არ შეუშლის ევროკავშირს, გააგრძელოს მოლაპარაკებები სხვადასხვა პოლიტიკურ მიმართულებებზე (სულ ასეთი 35 თავი ანუ მიმართულება არსებობს) ე.წ. Policy “Chapters”-ზე¹⁹⁷.

მიღების მოლაპარაკებები (**Accession Negotiations**) თურქეთთან 2005 წლის ოქტომბერში გაიხსნა. მიღებისწინა პროცესის პირველი ფაზა დასრულდა 2006 წლის ოქტომბერში. ევროკავშირმა ამ პერიოდისათვის გახსნა პოზიციათა შეჯერების (screening) პროცედურები თურქეთთან სხვადასხვა პოლიტიკურ მიმართულებებზე.

¹⁹⁶ Commission of European Communities; Turkey 2006 Progress Report, Brussels, 08.11.2006 SEC (2006) 1390

¹⁹⁷ Ibid.,

დებატები თურქეთის გაწევრიანების თაობაზე

სარკოზი მიიჩნევს, რომ გადამწყვეტი დებატები თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების თაობაზე 2007 წლის დეკემბერში გაიმართება. მანამდე კი, იგი, როგორც ჩანს, არ აპირებს მწვავე დებატებში ჩაერთოს თურქეთის ევროკავშირში მიღების მომხრეებთან. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების ალტერნატივად სარკოზიმ თურქეთს შესთავაზა ითამაშოს წამყვანი როლი ახალ, „ხმელთაშუაზღვის კავშირში“, რომლის შექმნის ინიციატივითაც იგი აპირებს გამოვიდეს უახლოეს მომავალში. თურქეთმა ამ შემოთავაზებაზე კატეგორიული უარი განაცხადა.

ზოგადად, სარკოზი მიიჩნევს, რომ მუსულმანური თურქეთი, რომელიც ევროპისა და აზიის კონტინენტებს აერთებს, არ არის ბოლომდე ევროპული სახელმწიფო. ამიტომაც არის, რომ საფრანგეთი მოითხოვს გაიმართოს საფუძვლიანი დებატები ევროკავშირის საზღვრების შესახებ მიმდინარე წელს. ევროკავშირის თავმჯდომარე ქვეყნის, პორტუგალიის პრემიერ მინისტრი ხოსე სოკრატესი სარკოზისაგან განსხვავებით მხარს უჭერს თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანებას და მომხრეა თურქეთთან მიღების მოლაპარაკებების გაგრძელების.

ბუნებრივია თურქეთის ევროკავშირში სრულ ინტეგრაციას აფერხებს არა მხოლოდ კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, არამედ ევროპული საზოგადოებრივი აზრი და ჯერ კიდევ შემორჩენილი სტერეოტიპები თურქეთის შესახებ.¹⁹⁸

კვიპროსის ყოფილი პრეზიდენტი გეორგე ვასილიოუ თვლის, რომ მიღების მოლაპარაკებების გახსნამ და თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივამ 10 ან 20 წლის განმავლობაში ევროპაში ბევრი შეაშფოთა. დღემდე საზოგადოებრივი აზრი ევროპაში შეგუებული იყო იმ გარემოებას, რომ ევროკავშირი წარმოადგენდა ქრისტიანული ტრადიციების ერების “კლუბს”. თურქეთის შესაძლო გაწევრიანება ამსხვრევს ამ სტერეოტიპს, რომელსაც ღრმად აქვს გამჯდარი ფესვები საზოგადოებაში. ამის გარდა, ბევრს აფრთხობს თურქეთის სიდიდეც. ამის მიუხედავად, გეორგე ვასილიოუ თვლის, რომ, როგორც ევროკავშირის, ასევე თურქეთის ლიდერების სურვილია დაამტკიცონ თურქების ევროპელობა¹⁹⁹. ამასთან, თურქეთის

¹⁹⁸ Dr. Sedat Laçiner, “Civilisational Differences as a Condition for Turkish Full-Membership to EU”, Wednesday, *The Journal Turkish Weekly*, February 9, 2005;

¹⁹⁹ George Vassiliou, “Why Turkey should join the EU”, *Europe’s World*; Autumn 2006 #2, p.p. 144-147.

მიღების შემთხვევაში, ევროკავშირს საშუალება ეძლევა გააუმჯობესოს თავისი ურთიერთობები დანარჩენ მუსულმანურ სამყაროსთან და შეამციროს ტერორიზმის საფრთხე.

დევიდ ტონგი, ანალიტიკოსი, ფაინანშლ თაიმსის ყოფილი კორესპონდენტი, მიიჩნევს, რომ სტაბილური და განვითარებული ევროპა დაინტერესებული უნდა იყოს თურქეთის სტიმულირებით და მისი გაწვევრიანებით. მხოლოდ სტაგნაციით მოცულ და დაბერების პროცესში მყოფ ევროპას შეუძლია წინააღმდეგობა გაუწიოს თურქეთის შესვლას ევროკავშირში – მიიჩნევს ტონგი. იგი თვლის, რომ საკითხის დასმა – არის თუ არა თურქეთი დასავლური ტიპის სახელმწიფო, მთლად მართებული არ არის. უკვე მე-19 საუკუნეში, სულთნების მმართველობის პერიოდშიც კი, თურქეთში, ისლამურ კანონებთან ერთად მოქმედებდა კონტინენტური ევროპის სამართალი. კონტინენტური ევროპის სამართლის გავლენა განსაკუთრებით თვალსაჩინო იყო ისეთ სფეროებში, როგორცაა, კომერცია, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საკითხები²⁰⁰. ჯერ კიდევ მაშინ, დაიწყო დასავლური ტიპის საგანმანათლებლო სისტემის ეტაპობრივი ფორმირება და სახელმწიფო ფინანსების რეფორმირება. მე-20 საუკუნეში, როდესაც გაუქმდა სულთნისა და ხალიფატის ინსტიტუტები, დაიწყო თურქული ეკონომიკის ტრანსფორმაცია სასოფლო სამეურნეო ტიპის ეკონომიკიდან ურბანული ტიპის, ბაზარზე ორიენტირებულ სამრეწველო მოდელზე.

ტონგი მიუთითებს ასევე იმ გარემოებაზე, რომ ცივი ომის პერიოდში თურქეთი დასავლეთის ერთ-ერთი ყველაზე საიმედო მოკავშირე იყო. თურქეთი მონაწილეობდა კორეის ომში 1950 წელს, იგი შეუერთდა ნატოს, გააგზავნა თავის ჯარები მოკავშირეთა მისიის დასახმარებლად სომალიში და დღესაც აგზავნის თავის ჯარებს ავღანეთში. ექსპერტი მიუთითებს ასევე დემოგრაფიულ ტენდენციებზე: 2015 წლისათვის ევროკავშირში შრომისუნარიანი ასაკის მქონე პირთა რიცხვი მხოლოდ 45% იქნება, მაშინ როდესაც თურქეთში ეს რიცხვი 68% -ს მიაღწევს. ასეთ სიტუაციაში, ევროპაში იქნება მუშახელის და ასევე სოფლის მეურნეობის პროდუქტების დეფიციტი, ანუ დეფიციტი იმის, რისი თურქეთიდან იმპორტის შიშითაც ევროკავშირს არ სურს დღეისათვის თურქეთის მიღება²⁰¹.

ამასთან ევროკავშირი ხელიდან უშვებს შანსს ისარგებლოს 80 მილიონიანი ბაზრის მოთხოვნილებებიდან

²⁰⁰ David Tonge, "How Western is Turkey?"; Europe's World; Autumn 2005 #1, p.p. 120-123.

²⁰¹ David Tonge ... p. 123

გამომდინარე მოგებით და წარმოების გაფართოების შანსით. რაც შეეხება თურქულ კულტურას, იგი შედგება არა მხოლოდ საკუთრივ თურქების მიერ მოტანილი ფასეულობებისაგან, არამედ თურქების მოსვლამდე ანატოლიაში (მცირე აზიაში) არსებული ანტიკური კულტურული მემკვიდრეობისაგანაც, რაც ევროპული კულტურისა და ცივილიზაციის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. დევიდ ტონგე შიშობს, რომ თუ ევროპა ზურგს შეაქცევს თურქეთს, მაშინ არსებობს იმის რისკი, რომ შელახული სიამაყე თურქებს უბიძგებს ისლამურ და არა-დასავლურ სამყაროსთან დაახლოებისაკენ. ეს კი პოლიტიკური და ეკონომიკური დივიდენდების დაკარგვის ფასად დაუჯდება, როგორც ერთ ისე მეორე მხარეს.

იოახიმ ფრიტც-ვანაამე, გერმანული Die Zeit-ის რედაქტორი, მიუთითებს, რომ გერმანიის მოსახლეობა, ავსტრიის მოსახლეობის შემდეგ, თურქეთის ევროკავშირში მიღების მოწინააღმდეგეთა შორის მეორე ადგილს იკავებს. ევრობარომეტრის გამოკითხვები აჩვენებენ, რომ გერმანელების 74% და ავსტრიელების 80% ეწინააღმდეგება თურქეთის გაწევრიანებას ევროკავშირში და ცდილობს ახსნას ამის მიზეზები. მაგ. იგი მიიჩნევს, რომ აღმოსავლეთ გერმანიაში უმუშევრობა 20%-ს აღწევს. ჰელმუტ კოლის მიერ დაპირებული ეკონომიკური აღმავლობა ყოფილ გერ-ში დაპირებად დარჩა, თუ არ ჩავთლით ლაიპციგის, დრეზდენის და იენას გარშემო შექმნილ რამდენიმე ოაზისის ტიპის განვითარებულ არეალს²⁰².

მეორეს მხრივ, დასავლეთ გერმანელები მიიჩნევენ, რომ მათი აღმოსავლელი თანამოქალაქეები მათ სიმდიდრეს ექპლოატაციას უწევენ. დაახლოებით 1,000 მლრდ. ევრო დაიხარჯა 15 წლის განმავლობაში ამ რეგიონების განვითარებისათვის. ეს თანხა კი, მეტწილად დასავლეთ გერმანელი გადასახადის გადამხდელების ფულითა და სოციალური დახმარებებით ფინანსდება. ამის მიუხედავად, აღმოსავლეთ გერმანელების მხოლოდ 15%-ია დასაქმებული წარმოების სფეროში. ამდენად, საუბარი თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანებაზე გერმანელების დიდ ნაწილში ასოცირდება უმუშევრობის ზრდასთან, იაფი მუშახელის შემოდინებასთან და ახალ სოციალურ გადასახადებთან, რომელიც მათ ჯიბეს უნდა დააწვეს.

²⁰² Joachim Fritz-Vannahme, "Germany's Turkish Angst" *Europe's World*; Autumn 2005, #1, p.p. 125-127.

გერმანელმა ექსპერტებმა გამოთვალეს თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების ღირებულება და მივიდნენ დასკვნამდე, რომ ეს ციფრი 40 მილიარდ ევროს შეადგენს.

გარკვეულ გავლენას მოახდენს თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივაზე თურქეთში გამართული ამასწინანდელი რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები და არჩევნების შემდგომ განვითარებული მოვლენები.

22 ივლისს, რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებში (არჩევნები დაგეგმილზე 4 თვით ადრე ჩატარდა) გამარჯვებული **სამართლიანობისა და განვითარების პარტიის (AKP)** ლიდერი რეჯებ ერდოგანი აცხადებს, რომ მისი პარტია იბრძოლებს ეროვნული ერთიანობის მიღწევისათვის და პატივს სცემს თურქეთის სეკულარულ კონსტიტუციას. წინასწარი გამოკითხვებით პარტიამ 47% მოაგროვა. ოპონენტები შიშობენ, რომ AKP-ს შეუძლია ძირი გამოუთხაროს სეკულარიზმს თურქეთში. რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები დაინიშნა მას შემდეგ, რაც ოპოზიციურმა პარტიებმა დაბლოკეს AKP-ს მიერ წარდგენილი პრეზიდენტობის კანდიდატი, აბდულ გული, ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრი, ცნობილი თავისი ისლამისტური შეხედულებებით. ამან თურქეთში პოლიტიკური კრიზისი შექმნა და საჭირო გახდა რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. მიუხედავად არჩევნებში გამარჯვებისა, ერდოგანის მომხრეთა რიცხვი მაინც არ შეადგენს 2/3-ის უმრავლესობას, რაც აუცილებელია პრეზიდენტის ასარჩევად (თურქეთში პრეზიდენტს პარლამენტი ირჩევს).

ერდოგანმა დაადასტურა თავისი მისწრაფება, გააგრძელოს დემოკრატიული რეფორმები და იბრძოლოს თურქეთის ევროკავშირში ინტეგრაციისათვის. პრემიერ-მინისტრმა ასევე გამოთქვა მზადყოფნა, გააგრძელოს ბრძოლა აჯანყებული ქურთი სეპარატისტების წინააღმდეგ თურქეთის აღმოსავლეთ პროვინციებში. AKP, რომელმაც წინასწარი გამოთვლებით ხმების 47% მიიღო, სავარაუდოდ 340 ადგილს დაიკავებს 550 კაციან პარლამენტში. 10%-იანი საარჩევნო ბარიერი გადალახა ორმა ოპოზიციურმა პარტიამ: **რესპუბლიკურმა სახალხო პარტიამ (CHP)** ხმების 20%-ით და ულტრა-მემარჯვენე, **ნაციონალისტური მოქმედების პარტიამ (MHP)** 14%-ით. სავარაუდოდ, CHP მიიღებს 112 ადგილს, ხოლო MHP 70 ადგილს. დანარჩენი 27 ადგილი გადანაწილდება დამოუკიდებელ კანდიდატებზე, რომელთა უმრავლესობასაც პრო-ქურთულად განწყობილი პოლიტიკოსები შეადგენენ (აქედან, სავარაუდოდ

23 დეპუტატი DTP – დან: *დემოკრატიული სოციალისტური პარტიიდან*).

მიუხედავად იმისა, რომ **AKP** ხელმეორედ მოვიდა ხელისუფლებაში და მიიღო იმაზე მეტი ხმა, ვიდრე წინა, 2002 წლის არჩევნებში, პარლამენტში მესამე სუბიექტის (MHP) შემოსვლის გამო, მას უფრო ნაკლები ადგილები შეხვდება, ვიდრე წინა მოწვევის პარლამენტში ჰქონდა (**AKP** – მ მიიღო 13% - ით მეტი ხმა 2002 წლის არჩევნებთან შედარებით, მაგრამ დაკარგა 21, ზოგი გამოთვლებით 22 ადგილი). ყოველი შემთხვევისათვის, თურქეთის ისტორიაში პირველი შემთხვევაა, როდესაც მმართველმა პარტიამ, ხელისუფლებაში მეორედ მოსვლისას უფრო მეტი ხმა მიიღო, ვიდრე წინა გამარჯვების დროს.

ექსპერტების ერთი ნაწილი თვლის, რომ ქურთი დეპუტატების და MHP-ის გასვლა პარლამენტში ფეთქებადსაშიშ ვითარებას ქმნის. სხვები კი პირიქით, თვლიან, რომ ეს არის ეთნიკური ქურთების თურქეთის პოლიტიკურ ცხოვრებაში ინტეგრაციისაკენ გადადგმული ნაბიჯი. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებმა პოზიტიური შეფასება მისცეს არჩევნებს. ეუთოს დამკვირვებლების შეფასებით „საარჩევნო პროცესი თურქეთში ხასიათდებოდა პლურალიზმით და საზოგადოების მხრიდან ნდობის მაღალი ხარისხით, არჩევნები იყო გამჭვირვალე, პროფესიონალური და ეფექტური“. ეუთოც დადებითად აფასებს ქურთი კანდიდატების აქტიურ მონაწილეობას არჩევნებში. ერდოგანი თავის მხრივ, უარყოფს საზოგადოებაში არსებულ შიშებს სეკულარიზმის შესაძლო შევიწროების გამო და მიუთითებს ეკონომიკურ აღმავლობაზე (ეკონომიკური ზრდა ხუთი წლის განმავლობაში იყო სტაბილური და საშუალოდ 7%-ს შეადგენდა, ამასთან სტაბილურად იზრდებოდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, მაშინ, როდესაც შესამჩნევად შემცირდა ინფლაცია) და ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყებაზე, მისი მმართველობის ხუთი წლის განმავლობაში.

ანალიტიკოსები თვლიან, რომ აბდულა გულს კიდევ აქვს შანსი დაიკავოს პრეზიდენტის პოსტი, რადგან CHP-ისაგან განსხვავებით, მეორე ოპოზიციურ პარტიას MHP-ს (ნაციონალისტური მოქმედების პარტიას) ნაკლებად აწუხებს აბდულა გულის ისლამისტური ტენდენციები. აღსანიშნავია,

რომ MHP ერთადერთი საპარლამენტო პარტიაა, რომელიც თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების წინააღმდეგ გამოდის.

ექსპერტთა ნაწილი თვლის, რომ AKP-ს მცდელობა, ხელმეორედ წარადგინოს აბდულა გულის კანდიდატურა პრეზიდენტის პოსტზე, უხეში შეცდომა იქნებოდა, რადგან ახალი დაპირისპირება და დაძაბულობა სეკულარულად განწყობილ საზოგადოებასთან და სამხედროებთან, რაც სავარაუდოდ ახალ პოლიტიკურ კრიზისში გადაიზრდება, ამჯერად უკვე ერდოგანს დაბრალდება და მისი პარტიის რეიტინგი საგრძნობლად დაეცემა. ექსპერტთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სეკულარულად განწყობილი სამხედროების ჩარევამ კრიზისში ერდოგანის კანდიდატურის, აბდულა გულის წინააღმდეგ, სულ ცოტა 7-8%-ით ასწია ერდოგანის პარტიის რეიტინგი. კრიზისის განმეორების შემთხვევაში, ერდოგანის პარტიამ, შესაძლოა, ამჯერად უკუშედეგი მიიღოს. ამასთან, პრეზიდენტის ვერ არჩევის ან მისი კანდიდატურის ბლოკირების შემთხვევაში, დიდია რისკი იმისა, რომ კვლავ ახალი, რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება გახდეს საჭირო. ამასთან ახალი კრიზისის შემთხვევაში ერდოგანი დაკარგავს იმ დივიდენდებს, რაც მან ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიმდებთა თვალში მოიპოვა. ექსპერტები გამოთქვამენ ვარაუდს, რომ ერდოგანის ახალი კანდიდატურა იქნება კომპრომისი მის პარტიასა და სამხედრო ისტებლიშმენტს შორის.

არჩევნებმა მშვიდ ვითარებაში ჩაიარა, თუ არ ჩავთვლით მცირე ინციდენტს საკურორტო ქალაქ დემრეში ერდოგანის მომხრეებსა და ნაციონალისტური მოქმედების პარტიის მხარდამჭერებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ თურქეთს ხშირად აკრიტიკებენ პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის დაბალი აქტივობის გამო, ახალი არჩევნების შემდეგ, დეპუტატ ქალთა რაოდენობა თითქმის გაორმაგდა და 24-დან 50-მდე გაიზარდა.

საერთო ჯამში უნდა ითქვას, რომ რიგგარეშე არჩევნებმა გაზარდა თურქეთის შანსი, გახდეს ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრი. ერთადერთი, რაც ერდოგანმა აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს, ეს არის, სწორად შერჩეული პრეზიდენტის კანდიდატურა და შესაძლო ახალი კრიზისის თავიდან აცილება.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირმა თურქეთთან მოლაპარაკებები განაახლა, საშუალო-ვადიან პერსპექტივაში თურქეთის

ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხი მანც არ არის ბოლომდე მკაფიო. ბუნებრივია, თანამედროვე გლობალიზაციის ტენდენციები; ახალი აზიური ეკონომიკური გიგანტების გამოჩენა საერთაშორისო არენაზე და კონკურენციის ზრდა საერთაშორისო ვაჭრობაში, საერთაშორისო ტერორიზმის საფრთხის ზრდა, საგარეო ენერგოდამოკიდებულება და სხვა გამოწვევები, საბოლოო ჯამში, თვალსაჩინოს გახდის თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების აუცილებლობას. თუმცა, აშკარაა, მოკლე დრო ში ამ საკითხის გადაჭრას ევროპაში ჯერ კიდევ ბევრი და თანაც სერიოზული ოპონენტები ყავს. ევროკავშირის გაფართოების ბოლო და ყველაზე დიდმა ტალღამ ერთგვარი სექსპტიციზმი და გადადლა გამოიწვია. ევროკავშირმა უნდა შესძლოს ახლად გაწევრიანებული 12 სახელმწიფოს საბოლოო ინტეგრირება შიდა ბაზარზე და მოემზადოს დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოების მისაღებად (პირველ რიგში ეს იქნება ხორვატია, სავარაუდოდ 2009 წელს). ბევრი რამ არის დამოკიდებული თვითონ თურქეთში მიმდინარე მოვლენებზე. უკანასკნელმა დრამატულმა მოვლენებმა აჩვენა, რომ მიუხედავად წარმატებული და დემოკრატიულ არჩევნებისა, დემოკრატია თურქეთში ჯერ კიდევ ემუქრება პოტენციური საფრთხეები. პირველი საფრთხე გახლავთ სამხედროების დიდი გავლენა თურქეთში მიმდინარე პოლიტიკურ მოვლენებზე. მართალია, თურქეთის სამხედრო ელიტა ყოველთვის გამოდიოდა სეკულარიზმის და დასავლური ფასეულობების დამცველად, მაგრამ თავად ის ფაქტი, რომ ამ მიზნით, და ამ ტიპის ჩარევა ძალზე რეალური ჩანს, მეტყველებს მიღწეული დემოკრატიული სტაბილურობის არასაკმარის მდგრადობაზე. მეორე საფრთხეა ისლამისტური პოლიტიკური ძალების პოპულარობა საზოგადოებაში. მართალია, დღევანდელი მმართველი პარტია და მისი ლიდერი ერდოგანი აცხადებენ თავის მზადყოფნას, პატივი სცენ სეკულარიზმის ტრადიციებს და გააგრძელონ ბრძოლა თურქეთის ევროკავშირში სრული ინტეგრაციისათვის, მაგრამ საზოგადოების იმედგაცრუება და ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის უსასრულოდ გაწელვამ შესაძლოა საზოგადოებრივი აზრის ალტერნატიული ფასეულობებისაკენ შებრუნება გამოიწვიოს. ასეთ შემთხვევაში, ზომიერი ისლამისტური ძალები შესაძლოა რადიკალებმა ჩაანაცვლონ და თურქეთმა თავისი პრო-ევროპული და პრო-დასავლური კურსი, ისლამურ სამყაროსთან დაახლოების კურსით შეცვალოს.

ბუნებრივია, მიღწეულ დემოკრატიას თურქეთში, ევროკავშირის მხრიდან შემხვედრი ნაბიჯები უნდა მოყვეს. გამუდმებული დებატები იმის თაობაზე, არის თუ არა თურქეთი ჭეშმარიტად ევროპული სახელმწიფო, მხოლოდ აფერხებენ ურთიერთნდობის ფორმირებას თურქულ და ევროპულ საზოგადოებას შორის. რა თქმა უნდა, მოკლევადიან პერსპექტივაში, დიდი და მრავალრიცხოვანი მოსახლეობის მქონე სახელმწიფოს ევროკავშირში მიღება, მძიმე ტვირთად დააწვება ევროპულ გადასახადების გადამხდელებს და ევროკავშირის ბიუჯეტს, მაგრამ საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში ამით, ევროკავშირი და ზოგადად ევროატლანტიკური თანამეგობრობა საერთაშორისო ასპარეზზე ახალი, დიდი მოთამაშეების წინაშე თავის წამყვან როლს შეინარჩუნებს. თურქეთის მიღებით, ევროკავშირი ერთის მხრივ გააფართოებს თავის შიდა სამომხმარებლო ბაზარს, მეორეს მხრივ კი, გაზრდის საგარეო ვაჭრობის მოცულობას, შეაღწევს რა ცენტრალური აზიის, ახლო აღმოსავლეთის და სპარსეთის ყურის ბაზრებზე. პრობლემა ის გახლავთ, რამდენად მზად არიან ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიმღებები ასეთი პერსპექტივის მხარდასაჭერად განაწიონ თავისი ამომრჩევლები.

თავი IX

ევროპული პოლიტიკის კოორდინირების არსებული მოდელები

სერგი კაპანაძე

ევროკავშირი ცნობილია გადაწყვეტილების მიღების ძალზედ კომპლექსური და თავისებური სისტემით, სადაც სხვადასხვა ინსტიტუტებს შეთავსებული აქვთ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციები და სადაც მოქმედებს წონასწორობის და ურთიერთშეპირისპირების ძალზედ რთული, თუმცა ეფექტური სისტემა. ამ კომპლექსურ აბლაბუდაში ძნელია გამოვყოთ ხელისუფლების შტოები, მაგრამ ერთი შეგვიძლია თამამად ვთქვათ – აღმასრულებელი ხელისუფლება დელეგირებულია წევრ სახელმწიფოებზე, რომელთაც აღსრულების პროცესში ევროკომისია ესმარება. ეს არ ნიშნავს, რომ წევრი სახელმწიფოების ეროვნული ადმინისტრაციები არ მონაწილეობენ საკანონმდებლო პროცესში. პირიქით, წევრი სახელმწიფოების აღმასრულებელი ხელისუფლება ევროკომისიაში საკანონმდებლო ინიციატივის შესვლისთანავე ერთვება საკანონმდებლო პროცესში. ქვეყნების წარმომადგენლები მონაწილეობენ კომისიასთან არსებულ ექსპერტთა და საკონსულტაციო კომიტეტებში, როდესაც ევროკომისია იწყებს თავდაპირველ მუშაობას კანონპროექტზე. ამგვარად, წევრი სახელმწიფოები სულ თავიდანვე არიან მისაღები კანონების საქმის კურსში.²⁰³ გარდა ამისა, კომიტოლოგიის პროცედურის შედეგად, იგივე ადამიანები ეროვნული ადმინისტრაციებიდან აგრძელებენ მუშაობას უკვე მიღებული კანონის იმპლემენტაციის პროცედურების დასახვეწად, ხოლო ამ ციკლის სულ ბოლოს თავადვე ასრულებენ მიღებულ დირექტივებს და რეგულაციებს. როგორც ვესელსმა და რომეშმა აღნიშნეს, 1994 წელს საკანონმდებლო პროცესში თითქმის 25.000 მოხელე მონაწილეობდა წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციული აპარატებიდან.²⁰⁴

²⁰³ Wessels, W., Maurer, A. and Mittag, J. (eds) (2003) *Fifteen Into One? The European Union and its Member States* (Manchester: Manchester University Press).

²⁰⁴ Wessels, W. and Rometsch, D. (1996) 'Conclusion: European Union and National Institutions', in D. Rometsch and W. Wessels (eds), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* (Manchester: Manchester University Press).

ეს, მართლაც, საინტერესო სისტემაა. ერთი შეხედვით, ადამიანს შეიძლება მოეჩვენოს, რომ მთავარი გადაწყვეტილებები ბრიუსელში მიიღება სუპრაეროვნულ დონეზე ცივისსხლიანი ევროპელი ბიუროკრატების და ევროკომისიის ტექნოკრატების მიერ. სინამდვილეში კი, თუ ღრმად ჩავუკვირდებით, დავინახავთ, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საკმაოდ მნიშვნელოვანი, ინსტრუმენტული როლი სწორედ ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენლებს უჭირავთ.

ამ სტატიაში ჩვენ არ დავიწყებთ იმის დეტალურ ანალიზს, თუ როგორ მონაწილეობენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ პროცესში ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენლები. ჩვენი მთავარი მიზანია განვმარტოთ, თუ როგორ ახდენენ წევრი სახელმწიფოები ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციას ქვეყნის შიგნით. სტატიაში მთავარი აქცენტი გაკეთდება იმ ინსტიტუციურ წარმონაქმნებზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ ევროპული კანონმდებლობის აღსრულებას და გვევლინებიან მაკოორდინირებელ ორგანოებად ქვეყნის შიგნით წარმოებულ ევროპულ პოლიტიკაში და ეროვნულ ადმინისტრაციებს და ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის.

ეს საკითხი მით უფრო მნიშვნელოვანია, რომ ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ძალიან მალე ჩვენი ქვეყნის დღის წესრიგშიც დადგება. რაც უფრო ახლოს მიდის ქვეყანა ევროკავშირთან და რაც უფრო მეტი “საშინაო დავალება” აქვს გასაკეთებელი, მით უფრო იზრდება შიდა კოორდინაციის და კოორდინაციის უზრუნველმყოფი ინსტიტუტის მნიშვნელობა. დღეს საქართველოში შიდა კოორდინაცია ევალება ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს. სხვადასხვა სახელმწიფოში იგივე ფუნქცია სხვადასხვა ინსტიტუტებს აკისრიათ. ამ თავში, ჩვენ შევეხებით, თუ შიდა კოორდინაციის რა მოდელები არსებობს და რომელ მოდელს რა დადებითი და უარყოფითი მხარე გააჩნია.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროპული პოლიტიკის შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების შესახებ არც თუ ისე ბევრი კვლევაა ჩატარებული, ამიტომ ეს თავი ძირითადად დაეყრდნობა ემპირიულ მონაცემებს და სხვადასხვა ქვეყნების მაკოორდინირებელი სტრუქტურების ორგანიზრამების ანალიზს.

შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების (შმს) ზოგადი ანალიზი

შიდა მაკოორდინირებელ სტრუქტურას ვუწოდებთ საჯარო სამსახურის ისეთ შიდასახელმწიფოებრივ ინსტიტუტს, რომლის მთავარი ფუნქცია არის ევროკავშირთან აღებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი, ევროკავშირთან არსებული ურთიერთობების კოორდინაცია და სამინისტროებისთვის ევროპული პოლიტიკის შესახებ ექსპერტული მოსაზრებების და რჩევის მიცემა. შიდა მაკოორდინირებელ სტრუქტურებზე საუბრისას უნდა აღვნიშნოთ, რომ ბევრ სახელმწიფოს შექმნილი აქვს სხვადასხვა უწყებათაშორისი ორგანო როგორც სამინისტროების ხელმძღვანელი პირების, ისე საშუალო დონის მოხელეების დონეზე. ამ თავში ჩვენ არ გვექნება საუბარი ასეთი უწყებათაშორისი ორგანოების შესახებ, არამედ აქცენტს გავაკეთებთ იმ შიდა ინსტიტუტებზე, რომლებსაც ევალებათ უწყებათაშორისი ორგანოების გადაწყვეტილების მონიტორინგი და ხშირად ამ ორგანოების სამდივნოდაც გვევლინებიან ხოლმე.

შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების როლი საკმაოდ მაღალია წარმატებული ევროპული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ასეთი ინსტიტუტების როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როდესაც დღის წესრიგში დგება ევროკავშირის შესახებ ცოდნის და ექსპერტიზის გაზიარება სხვა სამინისტროებისათვის. ამასთან, შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურა, როგორც წესი, მუდმივად ჩართულია ევროკავშირში მიმდინარე პროცესებში, ამიტომ აქვს საშუალება მუდმივად აკონტროლოს კავშირის მაჯისცემა და მოახდინოს იმ პრიორიტეტული საკითხების იდენტიფიკაცია, რომელზეც ამა თუ იმ ქვეყანამ უნდა იმუშაოს. გარდა ამისა, შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების კიდევ ერთ მთავარ ფუნქციას წარმოადგენს ევროკავშირთან რეგულარული საკომუნიკაციო არხის არსებობა. სამინისტროებმა იციან, რომ შმს-ის მეშვეობით მათ შეუძლიათ რეგულარული ურთიერთობების შენარჩუნება ევროკავშირის შესაბამის ინსტიტუტებთან, ასევე ქვეყნის შიგნით მოქმედ სხვა პარტნიორ სამინისტროებთან.

სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია გულისხმობს განსხვავებული შიდაუწყებრივი ინტერესების შერიგებას, სახელმწიფოებრივი მიზნების და პრიორიტეტების გამოკვეთას, სტრატეგიების და ტაქტიკის

შემუშავებას, ევროკავშირთან მოლაპარაკებების დროს პრიორიტეტების და ალტერნატიული წინადადებების შემუშავებას, სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის განგრძობადობის და მდგრადობის უზრუნველყოფას, ბრიუსელთან ურთიერთობის არხის შენარჩუნებას და ამ არხის მეშვეობით მეტ-ნაკლებად გამოკვეთილი სახელმწიფო პოზიციის კომუნიკაციას.²⁰⁵

ამ ზოგადი მიმოხილვის შემდეგ, ასეთი შიდა მაკორდინირებელი სტრუქტურების რამდენიმე მაგალითი განვიხილოთ. გერმანიაში 1963 წლიდან არსებობს სახელმწიფო მდივნების ევროპული კომიტეტი, ხოლო 1973 წლიდან შექმნილია კაბინეტის ევროპული პოლიტიკის კომიტეტი, რომლის მთავარი ფუნქცია ფედერალური სამინისტროების ევროკავშირის პოლიტიკის პროცესში მონაწილეობის კოორდინაციაა.²⁰⁶ ესპანეთში ჯერ არსებობდა ევროპული საქმეების სამინისტრო, რომელიც ახდენდა ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციას, ხოლო ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების შემდეგ ამ ფუნქციამ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროპული საკითხების სახელმწიფო სამდივნოზე გადაინაცვლა.²⁰⁷ მაგალითად, საფრანგეთში შექმნილია ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ინტერმინისტერიალური კომიტეტის მუდმივი გენერალური სამდივნო (ე.წ. SGCI), თუმცა ბრიუსელთან ურთიერთობის არხი საგარეო საქმეთა სამინისტროს აქვს შენარჩუნებული, ამასთან ევროპული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში არანაკლები როლი უჭირავს ფინანსთა სამინისტროს და ევროპული საქმეების მინისტრს.²⁰⁸

სანამ სხვა ქვეყნებში არსებულ ინსტიტუციურ მოდელზე გადავიდოდეთ, უნდა ვახსენოთ, რომ ამ თავში ძირითად

²⁰⁵ Bulmer S, and Burch. M, (2001), "The Europeanization of Central Government; the UK and Germany in historical institutional perspective", in G. Schneider and M. Aspinwal, (eds), *The Rules of Integration; Institutional approaches to the study of Europe*, European Policy Research Unit Series, Manchester: Manchester University Press, pp. 73-100; see also Wright, V (1996), "The National Coordination of European Policy-Making: Negotiating the quagmire" in Richardson, J (ed), *European Union, Power and Policy Making*, London, Routledge, pp. 148-169

²⁰⁶ Wessels, W. (1996) 'German Administration Interaction and European Union: The Fusion of Public Policies', in Y. Mény, P. Muller and J.-L. Quermonne (eds), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies* (London: Routledge).

²⁰⁷ Morata, F (1998), "Spain: Modernization through Integration", in K. Hanf and B. Soetendorp (eds), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London, Longman, pp. 100-115

²⁰⁸ Harmsen, R (1999), The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands' *Governance*, 12(1), pp. 81-113

აქცენტს გავაკეთებთ ევროკავშირის ახალი წევრი სახელმწიფოების ინსტიტუციურ მოწყობებზე, განსაკუთრებით იმ პერიოდში, როდესაც ეს ქვეყნები ევროკავშირში წევრიანდებოდნენ. ამას თავისი მიზეზი აქვს. საქმე იმაშია, რომ საქართველოსათვის ყველაზე კარგი იქნება სწორედ გაწევრიანების პროცესში არსებული ინსტიტუციური სტრუქტურების ანალიზი და იმის მიმოხილვა, თუ რა დასკვნების გაკეთება შეიძლება სხვა ქვეყნების მაკოორდინირებელი სტრუქტურების ანალიზიდან.

ჩვენი აზრით, შმს-ები შეგვიძლია დავაჯგუფოთ ოთხ სხვადასხვა ტიპად, იმის მიხედვით, თუ რა ტიპის კოორდინაცია და ინსტიტუციური მოწყობა არსებობს. კერძოდ, აღმოსავლეთ ევროპის ათი სახელმწიფოს მაკოორდინირებელ მოდელებს თუ შევხედავთ, აღმოვაჩინოთ, რომ სხვადასხვა შემთხვევაში არსებობს განსხვავებული სტრუქტურა, იმის მიხედვით, თუ როგორი ტიპის შიდა ინსტიტუტზე არის დელეგირებული მაკოორდინირებელი ფუნქცია. ასეთ ინსტიტუტებად, როგორც წესი, გვევლინებიან (1) საგარეო საქმეთა სამინისტრო (მაგ. უნგრეთი და მოლდოვა), (2) ევროპული საკითხების სამინისტრო (მაგ. ბულგარეთი, რუმინეთი, ხორვატია), (3) სპეციალურად კოორდინირებისთვის შექმნილი დამოუკიდებელი უწყება მთავრობაში (მაგ. ჩეხეთი, სლოვენია, პოლონეთი), (4) პრემიერ-მინისტრის აპარატი (ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, სლოვაკეთი, მალტა), (5) არც ერთი, ანუ დეცენტრალიზებული მოდელი (ესტონეთი და უნგრეთი აღრეულ 1990-იან წლებში)

საგარეო საქმეთა სამინისტრო, როგორც მთავარი კოორდინატორი

საგარეო საქმეთა სამინისტროსათვის მთავარი კოორდინატორის ფუნქციის მინიჭებას თავისი უარყოფითი და დადებითი მხარეები აქვს. იმ შემთხვევაში, თუ სსს-ს ქვეყნის შიგნით გავლენიანი პოზიცია უჭირავს, კოორდინაცია შეიძლება ძალზედ ეფექტიანი იყოს. საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის შიდა კოორდინაციის საკითხების ჩაბარების უდავო უპირატესობა ისაა, რომ ქვეყანა ერთიანი ხმით ისაუბრებს ბრიუსელში. იმ ქვეყნებში, სადაც ბრიუსელთან ურთიერთობა საგარეო საქმეთა სამინისტროს მოვალეობაა, ხოლო შიდა კოორდინაცია სხვა რომელიმე უწყების, ხშირად ფერხდება ერთიანი ხმით საუბარი. დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი ორგანო ცდილობს პირდაპირი კავშირი დაამყაროს

ბრიუსელთან, რის შედეგად საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან უფუჭდება ურთიერთობები. ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტროს პოზიცია ქვეყნის შიგნით იყოს მნიშვნელოვანი, როგორც ფაქტობრივად ისე იურიდიულად. ზოგიერთი ქვეყანა, მაგალითად მოლდოვა, ამჯობინებს, საგარეო საქმეთა მინისტრი ასევე ფლობდეს ვიცე-პრემიერის პოსტს, რათა შეეძლოს სხვა სამინისტროებთან ბრძანების კილოთი საუბარი.

ყოველივე ზემოთქმულის გარდა, უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროსათვის შიდა მაკოორდინირებელი ერთეულის ფუნქციის დელეგირება შეიძლება საფრთხის შემცველიც იყოს. ეს იმ შემთხვევაში მოხდება, თუ საგარეო საქმეთა სამინისტრო დაივიწყებს შიდა ფრონტს და მხოლოდ საგარეო პოლიტიკის წარმოებით დაკავდება. შიდა პოლიტიკურ პროცესებში საგარეო საქმეთა სამინისტროს მონაწილეობის გამოცდილების ნაკლებობა შეიძლება დამლუპველი გამოდგეს ასეთი მოდელისთვის. როგორც წესი, ამგვარ მოდელს ირჩევენ სახელმწიფოები, რომელთაც ტრადიციულად ძლიერი საგარეო საქმეთა სამინისტრო ჰყავს, სადაც თავმოყრილია საუკეთესო ექსპერტიზა ევროპული პოლიტიკის სფეროში.

დანიაში მთავარი მაკოორდინირებელი ევროკავშირის საკითხებში არის საგარეო საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო სამდიენო,²⁰⁹ ბელგიაში იგივე ფუნქცია ევროპული ინტეგრაციის და კოორდინაციის საგარეო საქმეთა სამინისტროს დირექტორატს აკისრია.²¹⁰ ანალოგიურად, სხვადასხვა ფორმატებში საგარეო საქმეთა სამინისტროს წამყვანი როლი უკავია ავსტრიაში, ლუქსემბურგში, ირლანდიაში, ნიდერლანდებსა და საბერძნეთში.²¹¹ თუ განვაზოგადებთ, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროში მაკოორდინირებელი ფუნქციის არსებობის დროს, საგარეო საქმეთა სამინისტროში გამოყოფილია სპეციალური სტრუქტურული რგოლი (დეპარტამენტი, დირექტორატი, ბიურო და ა.შ.), რომელიც დაკავებულია მხოლოდ სხვა უწყებებთან კოორდინაციის წარმოებით. ამ პროცესს შეიძლება სათავეში ედგას ნებისმიერი სახელწოდების მქონე მოხელე, მდივანი

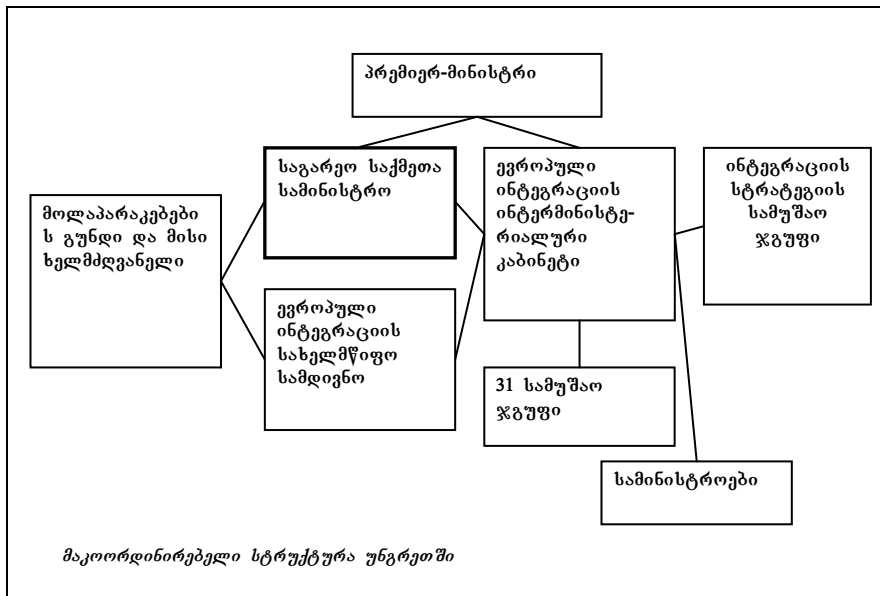
²⁰⁹ Dosenrode S.Z.V. (1998), "Denmark; The Testing of the Hesitating Membership", in K. Hanf and B. Soetendorp (eds), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London, Longman

²¹⁰ Kerremans B. (2000), "Belgium", in H. Kassim, B.G. Peters, and V. Wright (eds), *The National Coordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 182-200

²¹¹ Council of the European Union (2001), *Preparing the Council for Enlargement*, POLGEN 12, 9518/01, Brussels

იქნება, სახელმწიფო მდივანი, ევროპული საქმეების მინისტრი, თუ სპეციალურად გამოყოფილი მინისტრის მოადგილე.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის მთავარი მაკოორდინირებელის ფუნქცია ჩაბარებული აქვთ უნგრეთში და მოლდოვაში. ქვემოთ განვიხილოთ უნგრეთის მაგალითი:



უნგრეთის მაკოორდინირებელი სისტემის ანალიზი გვჩვენებს, რომ კოორდინაციის პროცესში მთავარი როლი საგარეო საქმეთა მინისტრს და სამინისტროს ეჭირა, რომელიც პრემიერ-მინისტრს ექვემდებარებოდა. ამასთან, ყველა საკითხს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო ამზადებდა. უფრო მაღალ დონეზე, პრემიერ-მინისტრთან არსებობდა უწყებათაშორისი ევროპული ინტეგრაციის კაბინეტი, რომელშიც სხვადასხვა სამინისტროები უმაღლეს დონეზე იყვნენ წარმოდგენილი. კაბინეტში, თავის მხრივ, შექმნილი იყო 31 სამუშაო ჯგუფი გაწვევრიანების ხელშეკრულების თავების მიხედვით და დამატებითი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც ამუშავებდა ინტეგრაციის საერთო სტრატეგიას. ქვეყნის შიგნით ჩამოყალიბებული პოზიციის ევროპულ არენაზე გატანას

საგარეო საქმეთა სამინისტრო მთავარი მომლაპარაკებლის ინსტიტუტის და მისი გუნდის მეშვეობით ახდენდა.²¹²

ევროპული ინტეგრაციის (საქმეების) სამინისტრო

ზოგიერთი სახელმწიფო ამჯობინებს შექმნას ცალკე სამინისტრო, რომლის ერთადერთი ფუნქცია არის ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის შემუშავება, ქვეყნის შიგნით ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია და შემდეგ მისი კომუნიკაცია ევროპულ დონეზე საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ან დამოუკიდებელი არხების მეშვეობით. ამის კარგი მაგალითია ესპანეთი გაწევრიანებამდე.²¹³ ხოლო ბულგარეთი და რუმინეთი ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში.²¹⁴

რუმინული მოდელის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ აქ ცალკე არის გამოყოფილი დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეული – ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო, რომელიც მხოლოდ შიდა კოორდინაციას ახორციელებს. ეს სამინისტრო არ ერევა საგარეო პოლიტიკაში, ის მხოლოდ სხვადასხვა უწყებებიდან პოზიციების მიღებით და ამ პოზიციების საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის გადაცემით არის დაკავებული.

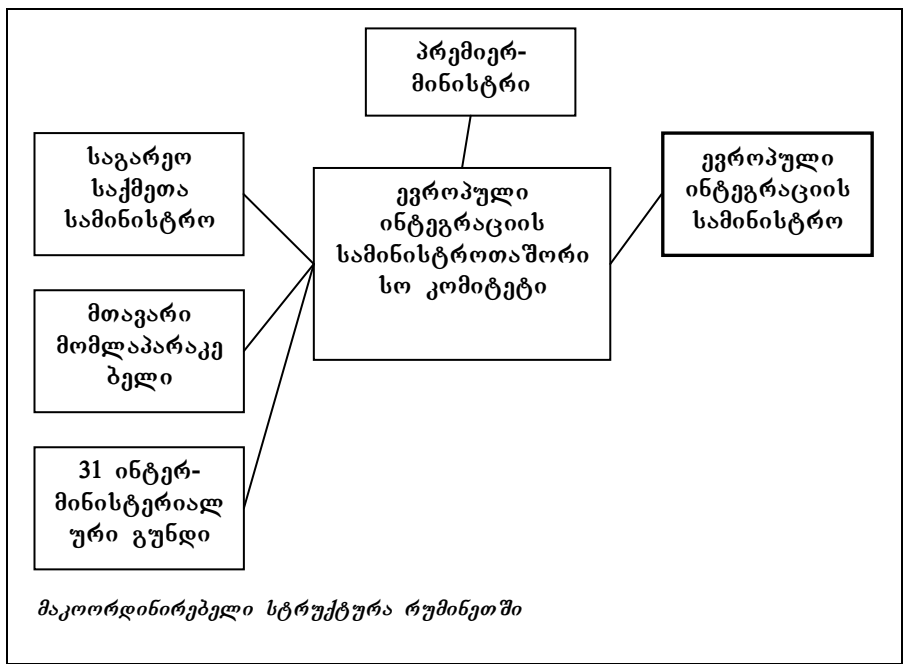
ამ სისტემის უდავო პლუსი არის ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს საუკეთესო ექსპერტიზა. იმის გამო, რომ ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროები საკმაოდ მცირე და კომპაქტურ სტრუქტურულ ერთეულებს წარმოადგენენ, მათ ნაკლებად ეხება საკადრო ცვლილებები. შესაბამისად წლების განმავლობაში ხდება ექსპერტიზის და ინსტიტუციური მახსოვრობის დაგროვება. განსხვავებით საგარეო საქმეთა სამინისტროსაგან, სადაც ძირითადად დიპლომატები არიან დასაქმებულნი და ხშირია დეპარტამენტებს შორის მობილობა, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო დაზღვეულია დიდი რყევებისგან. გარდა ამისა, ამ სამინისტროს სიძლიერეს

²¹² Agh, A (1999), "Europeanization of policy-making in East Central Europe: Hungarian approach to the EU accession", ECPR Joint Session of Workshops, Mannheim, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/manpapers/w27/agh./pdf>

²¹³ Morata, F (1998), "Spain: Modernization through Integration", in K. Hanf and B. Soetendorp (eds), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London, Longman, pp. 100-115

²¹⁴ Mihai Moia, "Europeanization and Policy Transfer in the design of domestic EU policy coordination at central government level: Romanian case", European Institute of Romania, Working Paper Series nr.14, Bucharest, October 2005

განაპირობებს მისი პოზიცია მთავრობის იერარქიაში. იდეალური გამოსავალია, როდესაც ევროპული ინტეგრაციის მინისტრი ამავედროულად ფლობს ვიცე-პრემიერის პოსტს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო შეიძლება უფუნქციო და არარელევანტური აღმოჩნდეს. ამ სამინისტროს მუშაობის წარმატების ერთ-ერთი მთავარი განმაპირობებელი სხვა სახელმწიფო უწყებებთან კარგი სამუშაო დამოკიდებულებაა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგჯერ გარდაუვალია კონფლიქტი საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან. ეს კონფლიქტი ხშირად წარმოიშობა მას შემდეგ, რაც საგარეო საქმეთა სამინისტროს ეჭვი გაუჩნდება, რომ ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში ის მეორეხარისხოვანი როლის თამაშს იწყებს, მისი ფუნქციების ათვისებას კი ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო იწყებს. განსაკუთრებით მტკივნეული ხდება დაპირისპირება მაშინ, როდესაც ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო ნებით, თუ უნებლიედ, ბრიუსელთან პირდაპირ, დამოუკიდებელ ურთიერთობას ითხოვს. როგორც წესი, ყველა ასეთი მცდელობა წარუმატებლად სრულდება.



რუმინულ მოდელში ადვილი გამოსაყოფია ის ძირითადი ადგილები, სადაც მიიღება ევროპული ინტეგრაციისადმი კავშირში მყოფი მთავარი გადაწყვეტილებები. უნგრეთის მსგავსად, აქაც არსებობს პრემიერ-მინისტრთან შექმნილი ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომიტეტი, რომელსაც აქვს სხვადასხვა უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის და დებატების წარმოების ფორუმის ფუნქცია. ამასთან, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომიტეტი არის რუმინეთის ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ გადაწყვეტილებების მიმღები უმაღლესი ფორუმი. ამ ფორუმის აღმასრულებელი თავმჯდომარე არის საგარეო საქმეთა სამინისტრო.

აღსანიშნავია, რომ ქართული მოდელი ძალიან ჰგავს რუმინულს, იმ განსხვავებით, რომ საქართველოში ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი არსებობს, რუმინულში კი დამოუკიდებელი სამინისტრო. განსხვავებები ამ ორ მოდელს შორის მაინც არსებობს. კერძოდ, რუმინეთში ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო ასზე მეტ თანამშრომელს ითვლის, საქართველოში კი ევროკავშირის მიმართულებით მხოლოდ ათამდე ექსპერტი მუშაობს. (ეს რაოდენობა 2-დან 5-მდე მერყეობს). უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული ინტეგრაციის დამოუკიდებელი სამინისტროს ერთ-ერთი მთავარი ღირსება არის მაღალკვალიფიციური მუშახელი და შეუდარებელი ექსპერტიზა. ასევე შესაძლებლობა, ჩაერიოს სხვა სამინისტროების კომპეტენციაში და მათთვის ამა თუ იმ საკითხის გადაჭრის მოთხოვნა. თუ ადამიანური რესურსების ნაკლებობის გამო, სამინისტრო ამ ფუნქციებს ვერ ასრულებს, კოორდინაციის სისტემა იმთავითვე წარუმატებლობისთვის არის განწირული.

სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყება

ასეთი ინსტიტუციური მოწყობის დროს ცენტრთან ახლოს, კერძოდ კი პრემიერ-მინისტრთან, თუმცა არა უშუალოდ მის აპარატში, იქმნება სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყება, რომელიც არის დამოუკიდებელი და აპოლიტიკური. ასეთი უწყების ღირსება, პირველ რიგში მისი დამოუკიდებლობაა. სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყებები ანგარიშვალდებულნი არიან ან უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის, ან უწყებათაშორის (სამინისტროთაშორისო) კომიტეტის წინაშე. ამის გამო, სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყებები ავტომატურად არიან აპოლიტიკურნი. მათი ხელმძღვანელები, როგორც წესი, დიდი სამუშაო გამოცდილების მქონე საჯარო მოხელეები არიან და არა

პოლიტიკური ფიგურები, როგორც ეს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ან ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს შემთხვევაში ხდება.

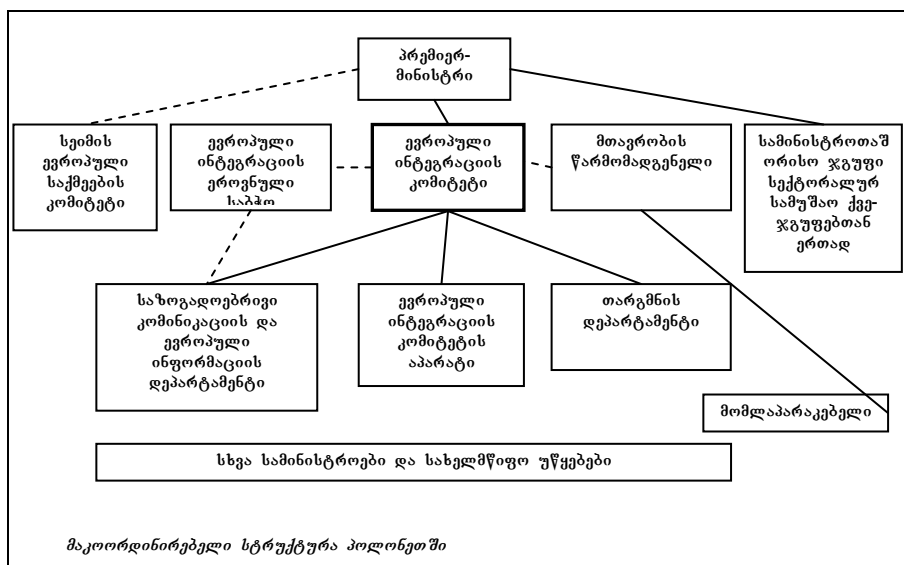
მეორე მნიშვნელოვანი ღირსება ამ სისტემისა, არის მისი ადამიანური რესურსები. იმის გამო, რომ სპეციალურ მაკორდინირებელ უწყებებს კონკრეტული ამოცანა (ევროგაერთიანებაში ინტეგრაცია, ან ეროვნული ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია) გააჩნიათ, სხვადასხვა უწყებებიდან ხდება საუკეთესო ექსპერტების მივლინება ამ უწყებაში. შესაბამისად, ექსპერტიზის თვალსაზრისით, მსგავსი უწყებები უფრო მაღლა დგას სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებთან შედარებით.

გარდა ამისა, სპეციალურ მაკორდინირებელ უწყებებს ლეგიტიმურობის მაღალი ხარისხი გააჩნიათ, რადგან მათი შექმნა მიზანმიმართულად, იურიდიული ბაზის საფუძველზე ხდება. შესაბამისად, სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებს ასეთი სპეციალური მაკორდინირებელი უწყების ნდობა აქვთ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი ინსტიტუტის ეფექტური მუშაობა მხოლოდ კარგად გამართულ ქვეყანაშია შესაძლებელი, სადაც ინსტიტუციური არქიტექტურა ხშირ ცვალებადობას არ ექვემდებარება, ხოლო წონასწორობის და ურთიერთშეპირისპირების სისტემას დიდი ხნის გამოცდილება აქვს. ამასთან, თუ ასეთ უწყებას არ აქვს საშუალება მიიღოს მონაწილეობა უმაღლეს სახელისუფლებო ფორუმებში (მინისტრთა კომიტეტი, მთავრობის სხდომა და ა.შ.), შეიძლება მისი საქმიანობა და მოწოდებები დარჩეს „ხმად მღაღადებისა უდაბნოსა შინა“.

სპეციალური მაკორდინირებელი უწყებების მაგალითებს მიეკუთვნება საფრანგეთის და პოლონეთის ინსტიტუციური სისტემები. საფრანგეთში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მოქმედებს ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის სამინისტროთაშორისო კომიტეტის მუდმივი გენერალური სამდივნო (SGCI), რომელიც დაკავებულია სხვადასხვა უწყებებიდან ინფორმაციის შეგროვებით, სხვადასხვა უწყებებს შორის პოზიციების შეთანხმებით და ამ პოზიციების ბრიუსელში კომუნიკაციით.²¹⁵ თავის მხრივ, პოლონეთში შექმნილია სპეციალური ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც სტრუქტურულად პრემიერ-

²¹⁵ Harmsen, R (1999), The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands' *Governance*, 12(1), pp. 81-113

მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული.²¹⁶ ქვემოთ მოყვანილ ორგანიზრამაზე კარგად ჩანს, რომ პოლონეთს ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი წარმოადგენს ბრიუსელში, სადაც ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით ქვეყნის შიგნით მიღწეულ კონსენსუსს ახმოვანებს. თავის მხრივ, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი წარმოადგენილია ქვეყნის შიგნით შექმნილ მაღალი დონის ევროპული ინტეგრაციის ეროვნულ საბჭოში, რომელშიც სხვა სამინისტროებიც იღებენ მონაწილეობას. სწორედ ამ საბჭოზე შეთანხმებული პოზიცია ხდება პოლონეთის ეროვნული პოზიცია, რომლის დაცვას ბრიუსელში ახდენს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, თუმცა საგარეო საქმეთა სამინისტრომდე ინფორმაცია სწორედ ევროპულ ინტეგრაციის კომიტეტს მიაქვს. კომიტეტის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, ისევე როგორც ეს არის სპეციალური მაკორდინირებელი სხვა ინსტიტუტების შემთხვევაში, არის ევროპული ინტეგრაციის შესახებ საზოგადოების ინფორმირება. ორგანიზრამაზე კარგად ჩანს, რომ კომიტეტის შემადგენლობაში შედის საზოგადოებრივი კომუნიკაციის და ევროპული ინფორმაციის დეპარტამენტი, რომელიც სწორედ ამ საქმიანობით არის დაკავებული.



²¹⁶ Agh, A. (1999), "The Hungarian Parliament and EU Accession in an East Central European Context", <http://oneworld.at/ngo-conference/discussion/2parsum.htm>

პრემიერ მინისტრის აპარატი

ზოგიერთ ქვეყანაში არჩეულია შედარებით ცენტრალიზებული მოდელი, რომლის მეშვეობითაც ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ქვეყნის შიგნით უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის აპარატში არსებულ დანაყოფს ევალება.²¹⁷ ამ სისტემასაც, სხვების მსგავსად, აქვს თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარე. დადებითია, როდესაც მაკოორდინირებელი სტრუქტურა იქმნება პრემიერ-მინისტრთან ახლოს, მას საშუალება აქვს უმაღლეს პოლიტიკურ ფორუმზე გაიტანოს საჭირობო საკითხები და თავი აარიდოს უსაგნო მოლაპარაკებებს და დაეგებს სხვა უწყებებთან. უარყოფითად შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ასეთი ოფისი არ არის დამოუკიდებელი და შესაძლოა პრემიერ-მინისტრის და რომელიმე სამინისტროს კარგი ან ცუდი დამოკიდებულების მიქცევალი გახდეს. ამასთან, იმის გამო, რომ მაკოორდინირებელი სტრუქტურა პრემიერ-მინისტრის აპარატში იქმნება, ბუნებრივია, შეზღუდულია მისი ადამიანური რესურსები, ასევე ფინანსური დამოუკიდებლობა და მანევრირების საშუალება.

პრემიერ-მინისტრის აპარატში მაკოორდინირებელი ფუნქციების გადატანის ყველაზე კლასიკური მაგალითი არის დიდი ბრიტანეთი, სადაც კაბინეტის აპარატში შექმნილია ევროპული სამდივნო.²¹⁸ ასეთი მოდელი საკმაოდ მიღებული პრაქტიკა გახდა ევროკავშირის ახალი წევრებისთვისაც, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყნებში, სადაც ევროინტეგრაცია მთავრობის პროგრამის ყველაზე პრიორიტეტული ნაწილი იყო. კერძოდ, ესტონეთის ევროპული ინტეგრაციის ოფისი, ლატვიის ევროპული ინტეგრაციის ბიურო და ლიტვის ევროპული კომიტეტი.²¹⁹ **აღსანიშნავია, რომ ყველა ამ მოდელში მთავარი მომლაპარაკებელი საგარეო საქმეთა სამინისტროდანაა, ხოლო პრემიერ-მინისტრთან არსებული აპარატები მხოლოდ შიდა კოორდინაციით არიან დაკავებულნი.**²²⁰ ერთადერთ

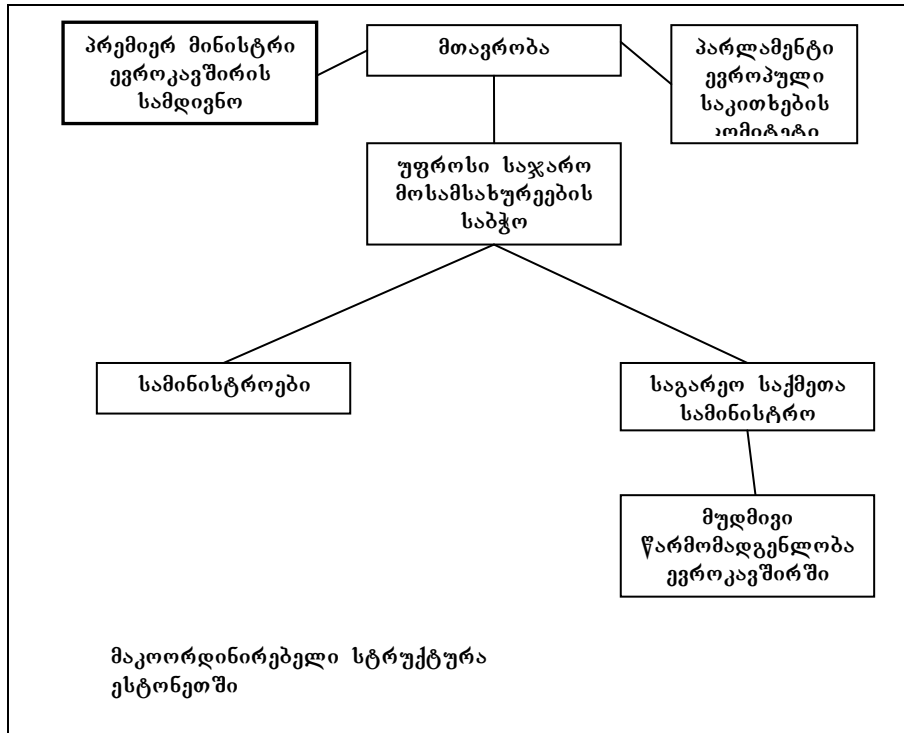
²¹⁷ Council of the European Union (2001), *Preparing the Council for Enlargement*, POLGEN 12, 9518/01, Brussels

²¹⁸ Armstrong K. and Bulmer S. (1996), "United Kingdom", in D. Rometsch and W. Wessels (eds), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* (Manchester: Manchester University Press).

²¹⁹ Armenian Policy and Legal Approximation Center (AMPLAC), "Towards EU Integration: Financing and Structures" (Experience of Eastern European and CIS Countries)

²²⁰ Mihai Moia, "Europeanization and Policy Transfer in the design of domestic EU policy coordination at central government level: Romanian case", European Institute of Romania, Working Paper Series nr.14, Bucharest, October 2005, p. 33

გამონაკლისს სლოვენია წარმოადგენდა, რომელსაც მთავარი მომლაპარაკებელი ევროპული საკითხების სამთავრობო აპარატიდან ჰყავდა წარმოდგენილი.²²¹



დეცენტრალიზებული მოდელი

ზოგიერთ ქვეყანას არჩეული აქვს რადიკალურად განსხვავებული მოდელი, რომელშიც არ არის ერთი რომელიმე ინსტიტუტი საკოორდინაციო ფუნქციით. ასეთ სისტემაში ყველა სამინისტრო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ურთიერთობს ევროკავშირთან. ამ სისტემის ყველაზე კარგი მაგალითია დიდი ბრიტანეთი და იტალია.²²² იმ შემთხვევაში, თუ საჭირო ხდება სამინისტროთაშორისო არბიტრაცია, მაშინ რომელიმე სამინისტროს აქვს ამის ფუნქცია (ძირითადად, საგარეო

²²¹ Potocnik, J. (2001), Las negociaciones para la integracion a la UE. El ejemplo de Eslovenia, presentation at the international seminar “Tercer encuentro Europeo Jovenes Diplomáticos”, Alicante, 5 November 2001

²²² Council of the European Union (2001), *Preparing the Council for Enlargement*, POLGEN 12, 9518/01, Brussels

საქმეთა სამინისტრო). საჭიროების შემთხვევაში, ასეთი სამინისტრო იწვევს შემრიგებლურ შეხვედრას, სადაც ხდება სადავო საკითხების გადაჭრა.²²³

აღსანიშნავია, რომ არც ერთ აღმოსავლურ ევროპულ სახელმწიფოს არ შეუნარჩუნებია ეს სისტემა. თუმცა ესტონეთსა და უნგრეთში იყო მცდელობა, რომ გაწვევრიანების პროცესის რაღაც ეტაპზე ჰორიზონტალური კოორდინაციისა და დეცენტრალიზაციისათვის მიენიჭებინათ უპირატესობა.²²⁴ მიუხედავად ამისა, გაწვევრიანების უკანასკნელ ეტაპზე, ორივე ქვეყანაში უფრო ცენტრალიზებულ მოდელი აირჩიეს.

დასკვნები და რეკომენდაციები საქართველოსთვის.

საქართველოში შექმნილია ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის ისეთი სისტემა, რომელშიც აღებულია ზემოთ ნახსენები საკოორდინაციო სისტემების საუკეთესო გამოცდილება. ქართული მოდელი ეფუძნება მეორე, მესამე და მეოთხე მოდელების ნაზავს. მეორე მოდელისგან განსხვავებით, საქართველოში არ არის კლასიკური ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო (როგორც რუმინეთში), თუმცა არის სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რაც ლეგიტიმურობას და საკმაოდ დიდ წონას აძლევს ევროპული ინტეგრაციის იდეას. მეორე მხრივ, მესამე და მეოთხე მოდელისგან განსხვავებით, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი არ არის პრემიერ-მინისტრის აპარატის შემადგენელი ნაწილი და არც მთავრობასთან შექმნილი დამოუკიდებელ წარმონაქმნია. თუმცა, იმის გამო, რომ სახელმწიფო მინისტრი ასევე არის ვიცე-პრემიერი, მეოთხე მოდელისათვის დამახასიათებელ პრივილეგიებს ინარჩუნებს. ამასთან, საგარეო პოლიტიკურ ფრონტზე ურთიერთობა დაკისრებული აქვს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომელშიც შექმნილია ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი. ამ დეპარტამენტის ფუნქციებში შედის ევროგაერთიანებებთან არსებულ საქართველოს წარმომადგენლობასთან ურთიერთობაც. ოფიციალური მოლაპარაკებების დროს საქართველოს მხარეს წარმოადგენს, როგორც სახელმწიფო მინისტრი, ისე საგარეო საქმეთა მინისტრი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ქართულ

²²³ Bulmer S, and Burch, M. (1998), "The Europeanization of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective", *European Policy Research Unit Paper*, 6/98, Department of Government, University of Manchester

²²⁴ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 1996, "Descriptions of Coordinating mechanisms prepared by participating countries", *OECD Sigma Papers*, 6/1996

მოდელში კარგად არის განაწილებული ფუნქციები შიდა მაკოორდინირებელ სტრუქტურას (სახელმწიფო მინისტრის აპარატი) და ევროკავშირთან ურთიერთობის მქონე სტრუქტურას (საგარეო საქმეთა სამინისტრო) შორის.

ყოველივე ზემოთქმული გვაძლევს საფუძველს დავასკვნათ, რომ საქართველოში მოქმედი სისტემა, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ერთ-ერთი საუკეთესო და ეფექტურია. მიუხედავად ამისა, არსებობს გარკვეული პრობლემები, რომლებიც, პირველ რიგში, ამ სისტემის მოქმედებასთან არის დაკავშირებული და არა ინსტიტუციურ მოწყობასთან. ქვემოთ შევეცდებით მოკლედ მიმოვიხილოთ საქართველოში არსებული სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

ქართული სისტემის სიძლიერე მდგომარეობს შემდეგში:

- ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი იმყოფება უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარების ქვეშ. შესაბამისად, სახელმწიფო მინისტრს შეუძლია მნიშვნელოვანი საკითხები პირდაპირ შეიტანოს მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში (გრძელი გზის გავლის გარეშე).
- სახელმწიფო მინისტრი ასევე არის ვიცე-პრემიერი, რაც მას საშუალებას აძლევს „ბრძანებითი კილოთი“ ესაუბროს სხვა სამინისტროებს. იმ შემთხვევაში, თუ რომელიმე სამინისტრო არ ასრულებს აღებულ ვალდებულებას.
- სახელმწიფო მინისტრის აპარატში ამ მომენტში თავმოყრილია მაღალი კვალიფიკაციის მქონე კადრები, რომელთაც იციან და აინტერესებთ თავისი საქმე.
- ჰიპოთეტურად, ვინაიდან, სახელმწიფო მინისტრის აპარატს დამოუკიდებელი სამინისტროს ტიტული აქვს, მას შტატების გაზრდისა და საჭიროების შემთხვევაში, მანდატის გაფართოების საშუალება უნდა ჰქონდეს.
- უკან არის მოტოვებული დაძაბული ურთიერთობები საგარეო საქმეთა სამინისტროს და სახელმწიფო აპარატს შორის. დღეს არსებული კარგი ურთიერთობა არის საწინდარი იმისა, რომ საქართველო ერთიანი ხმით ისაუბრებს ევროკავშირთან და ასევე ერთიანი ძალისხმევით შეასრულებს დაკისრებულ მოვალეობებს ქვეყნის შიგნით.

მიუხედავად ამისა, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ის პრობლემები და შემაფერხებელი გარემოებები, რომელთა

გამოსწორება, სავარაუდოდ, გააუმჯობესებს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობას.

- სახელმწიფო მინისტრის აპარატს არ ჰყავს საკმარისი რაოდენობის კვალიფიცირებული კადრი, რაც პირველ რიგში ფინანსებთან არის დაკავშირებული. ლიტვის ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტში 1995 წელს დაახლოებით 35 ადამიანი მუშაობდა, ხოლო გაწვევრიანების წინა პერიოდში, თითქმის 70. დღეს კი, საქართველოში, სახელმწიფო მინისტრის აპარატში ევროკავშირის მიმართულებით 5 ადამიანზე მეტი არ არის დასაქმებული.
- კადრების ნაკლებობა ავტომატურად იწვევს სახელმწიფო მინისტრის პოზიციების შესუსტებას სხვა სამინისტროებთან მიმართებაში. როგორც ევროპული პოლიტიკის მთავარ კოორდინატორს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატს ხშირად უნდა უწევდეს საკმაოდ ხისტი პოზიციის დაკავება იმ სამინისტროების მიმართ, რომლებიც ვერ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ ვალდებულებებს. საამისოდ, სახელმწიფო მინისტრის აპარატს უნდა ჰყავდეს საკმარისი რაოდენობა კვალიფიცირებული თანამშრომლებისა, რომელთაც მუდმივი სამუშაო ურთიერთობები ექნებათ სხვადასხვა სამინისტროებთან და გააკონტროლებენ „სამოქმედო გეგმის“ შესრულებას. საკმარისი რაოდენობის კვალიფიცირებული კადრების არარსებობის პირობებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი შეიძლება მაღე აღმოჩნდეს სტატისტიკის როლში და ვერ შეძლოს სხვადასხვა სამინისტროების მიერ სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ვერ-შესრულების აღკვეთა.
- სახელმწიფო მინისტრის აპარატში ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის მიმართულებების შეთავსებამ შეიძლება ცუდი გავლენა მოახდინოს ერთი რომელიმე მიმართულების (ამ შემთხვევაში ევროკავშირში ინტეგრაციის) პრიორიტეტულობაზე, იმის გამო, რომ მოცემულ მომენტში მეორე მიმართულება (ნატოში ინტეგრაცია) უფრო მნიშვნელოვანია. საკითხის ასეთი დიქტომია შესაძლებელია გახდეს სახელმწიფო მინისტრის აპარატში და ზოგადად, სხვა სამინისტროებშიც ევროპული ინტეგრაციისადმი ინტერესის განვლების და აპათიის მიზეზი.

თავი X

მარეგულირებელ ჩარჩოსთან დაახლოება - ვაჭრობისა და ინვესტიციების წახალისების მნიშვნელოვანი ფაქტორი

კახა გოგოლაშვილი

შესავალი

მიუხედავად მრავალი სპეკულაციისა იმ თემაზე, არის თუ არა *ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის* მიზანი ევროკავშირის გაფართოება, შეგვიძლია დარწმუნებით ვთქვათ, იგი ნამდვილად ისახავს მიზნად ევროპულ სამეზობლოში ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავებას. კერძოდ, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და ვაჭრობის ინტენსიფიკაციას. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მიღებულ საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმაში ნათქვამია, რომ „...ევროკავშირს და საქართველოს მიეცათ შესაძლებლობა უფრო მჭიდრო ურთიერთობისა, რომელიც სცილდება თანამშრომლობის ფარგლებს და მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ინტეგრირებას... გულისხმობს.“²²⁶

არსებობს ეკონომიკური ინტეგრაციის რამდენიმე ფორმა. ეს ფორმები ან მოდულები ურთიერთგახსნილობის, პოლიტიკის კოორდინაციისა და საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ინსტიტუციონალური ჩარჩოს ჰარმონიზაციის ხარისხით განსხვავდებიან.

ევროპული ინტეგრაცია მნიშვნელოვანწილად ეკონომიკურ განზომილებაში მიმდინარეობს. იგი ისეთი ცნებების სამყაროში ჰპოვებს თავის რეალიზაციას, როგორცაა თავისუფალი ვაჭრობა, საბაჟო კავშირი, ეკონომიკური კავშირი, მონეტარული კავშირი, ერთიანი ბაზარი და ა.შ.

რაციონალური საფუძველი

ამ თანამშრომლობის ან დაახლოების ფორმები პარტნიორ ქვეყნებს შორის მარეგულირებელი და საკანონმდებლო გარემოს დაახლოების სხვადასხვა დონეს საჭიროებს.

²²⁶ EU Georgia Action Plan, Introduction, p. 2; http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

გლობალურ კონტექსტში აღნიშნული ჰარმონიზაციის ან დაახლოების ამოცანა ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის ან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების წესების საყოველთაო დანერგვის შედეგად ხორციელდება. სწორედ ამ ინსტიტუტების დამსახურებაა, რომ ქვეყნების უმეტესი ნაწილი პატივს სცემს და იყენებს კომერციული, სამრეწველო, სოფლის მეურნეობის, ფინანსური და კარგი მმართველობის საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებს. გამონაკლისს მხოლოდ ე.წ. "მარტოდ მოთამაშე" სახელმწიფოები წარმოადგენენ. ამ წესების საშუალებით აღნიშნული ორგანიზაციების წევრებს შორის შესაძლებელი გახდა მინიმალური ინტეგრაციის დონის მიღწევა. სტატისტიკა ადასტურებს, რომ სავაჭრო-ეკონომიკური თანამშრომლობის დონე უფრო მაღალია იმ ქვეყნებს შორის, რომელთაც შიდა ბაზარზე თამაშის ერთნაირი წესები გააჩნიათ. ეს არა მხოლოდ სასაქონლო ვაჭრობას, არამედ კაპიტალისა და მომსახურების გადაადგილებასაც შეეხება.

ევროკავშირში მარეგულირებელი დაახლოება, რომელიც ძირითადად ეროვნული კანონმდებლობების დაახლოების ფორმას ატარებს, მოტივირებულია წევრ ქვეყნებს შორის ე.წ. „მარეგულირებელი კონკურენციის“ თავიდან აცილებით²²⁷. „გარემოდაცვითი ან სოციალური დემპინგის“ გამოყენებით იმ ქვეყნებს, რომელთა კანონმდებლობა ნაკლებად მკაცრია, შესაბამისად, შედარებით დაბალი დანახარჯების საშუალებით, შეუძლიათ „არასამართლიანად“ მოიპოვონ უპირატესობები საერთაშორისო ვაჭრობაში. ამიტომ ევროკავშირის კანონმდებლობა ხშირად მიმართავს ე.წ. „პროცესზე ორიენტირებულ სტანდარტებს“. იგივე ლოგიკა გამოიყენება სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახელმწიფო დახმარების სისტემების მიმართ. სწორედ ამიტომ, რომ ევროკავშირის GSP+ სქემა²²⁸ საქართველოსა და 14 დანარჩენი ბენეფიციარი ქვეყნისგან საერთაშორისო შრომის, სოციალური და გარემოდაცვითი კონვენციების სრულ იმპლემენტაციას მოითხოვს.

არსებობს ასევე სხვა, ძალიან მნიშვნელოვანი მიზეზი, რის გამოც ევროპის კავშირი პარტნიორი ქვეყნისაგან მთელ რიგ

²²⁷ F. Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford, 1998, pp. 84 .

²²⁸ GSP - Generalised System of Preferences წარმოადგენს სატარიფო შეღავათების სისტემას, რომლითაც განვითარებული სახელმწიფოები ეხმარებიან ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებს მათი სავაჭრო ბალანსის გაუმჯობესებაში.

სფეროებში ძალზე მკაცრი წესების დანერგვას „მოითხოვს“. კერძოდ, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, სურსათის უვნებლობის, სანიტარული და ფიტოსანიტარული წესების, პროდუქციის უსაფრთხოების სტანდარტებისა და რეგლამენტების საკითხებთან დაკავშირებით. ამ მოთხოვნის მიზანია მოქალაქეთა ინტერესების, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა. ქვეყნები, რომელთაც აღნიშნულ სფეროებში მარეგულირებელი კონტროლის მაღალი დონე გააჩნიათ, დაბალი უვნებლობისა და უსაფრთხოების სტანდარტების მქონე ქვეყნებიდან პროდუქციის იმპორტს არ დაუშვებენ. სტანდარტების ამადლებსათვის მოწოდებული კანონმდებლობის შემოღება ასევე მოითხოვს ხარისხისა და შესაბამისობის შეფასების, სერტიფიცირების ადეკვატური სისტემის დანერგვას. შესაბამისობის შეფასების ურთიერთადიარება ქვეყნებს შორის ვაჭრობის წახალისების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს.

მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოების ყველაზე ამბიციური და საინტერესო პროცესი ევროკავშირის გაფართოების ბოლო ტალღის დროს ევროკომისიის თეთრი წიგნის რეკომენდაციის შესაბამისად მიმდინარეობდა. კანდიდატ სახელმწიფოებს ევალუბოდათ ევროკავშირის შიდა ბაზრის კანონმდებლობის 100 პროცენტით გადმოტანა თავის საკანონმდებლო სივრცეში. რა გავლენას ვარაუდობდნენ მაშინ ამ ქვეყნების ევროკავშირთან დაახლოების თვალსაზრისით? ამ საკითხს კარგად აშუქებდა პიტერ ჰოლმსი: “ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების გაწევრიანების წინა ეტაპზე რეგულატორული დაახლოების პროცესი არ გაზრდის შესაძლებლობებს ამ ქვეყნებიდან ევროკავშირის ბაზრებზე გასულ ექსპორტიორთათვის, რადგანაც მათი პროდუქცია (მომსახურება) ისედაც შეესაბამება ევროკავშირის სტანდარტებს. სამაგიეროდ სხვა კომპანიებს, რომლებიც იძულებულნი გახდებიან დააკმაყოფილონ ევროკავშირის მარეგულირებელ პრინციპებთან თავსებადი სტანდარტები გაუჩნდებათ ახალი სტიმული და შესაძლებლობები, რათა თავიანთი პროდუქტი შეიტანონ ევროკავშირის შიდა ბაზარზე, რაც ამ ქვეყნებიდან ევროკავშირში ექსპორტიორთა რაოდენობრივ ზრდაში აისახება”²²⁹

²²⁹ Peter Holmes, Alasdair Smith and Alasdair R. Young; *Regulatory convergence between the European Union and Central and Eastern Europe*, Baden-Baden: Nomos, 1998, p. 146-163

საქართველოს კონტექსტი

როგორც ცნობილია საქართველომ 2006 წელს მიღებული მთავრობის დადგენილების²³⁰ შესაბამისად ცალმხრივად აღიარა იმ ქვეყნების ტექნიკური რეგლამენტები, რომლებიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) წევრები არიან²³¹, ამით რა თქმა უნდა, საგრძნობლად გაადვილდა ამ ქვეყნებიდან პროდუქციის იმპორტი საქართველოში. მაგრამ ეს მხოლოდ ცალმხრივი „შესტია“ და იგი არ უწყობს ხელს საქართველოში წარმოებული პროდუქციის ექსპორტს სხვა სახელმწიფოებში. საერთოდ, ეს კონცეპტუალური დავის საგანია, თუ რამდენად სასარგებლოა არასატარიფო ბარიერების გამარტივების ცალმხრივი პრაქტიკა, რადგანაც ასეთ ზომებს ქვეყნები, როგორც წესი ერთმანეთთან ტარიფებზე ვაჭრობის საგნად იყენებენ და, მათი საშუალებით ურთიერთსარგებლის მიღებას ცდილობენ.

1996 წელს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ხელმოწერა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის მჭიდრო თანამშრომლობის განვითარების პირველი მნიშვნელოვანი მცდელობა იყო. შეთანხმების ვაჭრობასთან დაკავშირებული ნაწილი GATT-ის²³² დებულებებიდან იღებს სათავეს. შეთანხმება არ იძლევა არავითარ დაპირებას თანამშრომლობის ან ინტეგრაციის უფრო მაღალი დონის თაობაზე. მაგრამ, ამავე დროს, შეთანხმების კარგად ცნობილი 43-ე მუხლი (საკანონმდებლო დაახლოება) გამიზნულია საქართველოში ევროკავშირის შიდა ბაზართან გარკვეულწილად თავსებადი საკანონმდებლო გარემოს შექმნაზე. აღნიშნული მუხლი ევროკავშირის *Acquis*-ით მოცული სფეროების მხოლოდ ნაწილს ასახავს და მისი სათანადოდ განხორციელება ქვეყანაში ევროკავშირის შიდა ბაზრის წესებსა და სტანდარტებთან დაახლოების საკმარისად მაღალ დონეს უზრუნველყოფს. ამ მუხლის განხორციელება შექმნიდა თანამშრომლობისა და ურთიერთგაცვლის საუკეთესო პირობებსა და ბუნებრივად გააჩენდა უფრო მჭიდრო ინტეგრაციისაკენ სწრაფვის

²³⁰ საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 24 თებერვლის დადგენილება №45 “საქართველოს მიერ ქვეყნების ტექნიკური რეგლამენტების აღიარებისა და მოქმედების წესების შესახებ.”

²³² GATT - General Agreement on Trade and Tariffs - საერთაშორისო შეთანხმება ვაჭრობისა და ტარიფების შესახებ (1948), რომლის საფუძველზეც მოგვიანებით (1994) ემო შეიქმნა.

ტენდენციას. ევროკავშირის მიერ ასეთი სახის დებულებების ჩართვა შეთანხმებაში უსათუოდ მიანიშნებს ევროკავშირის ფარულ მისწრაფებაზე უფრო ღრმა ურთიერთობებისაკენ, ვიდრე ამას პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ითვალისწინებს.

მარეგულირებელი ჩარჩოს კონვერგენცია ინტეგრაციის სხვადასხვა მოდელების მაგალითზე

ევროკავშირთან თანდათანობითი დაახლოების გზები შეიძლება სხვადასხვა ქვეყნებთან მისი თანამშრომლობის მოდელებზე დაკვირვებით გაანალიზდეს:

ისეთ ქვეყნებთან, როგორც საქართველოა, ვაჭრობაში ევროკავშირს გააჩნია უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი. მარეგულირებელი დაახლოების არსებული დაბალი დონის პირობებში საქართველოს სავაჭრო ბრუნვა ევროპის კავშირთან მისი მთლიანი ვაჭრობის 25 პროცენტს აღწევს. ევროკავშირს საგარეო სავაჭრო ბრუნვაში კი საქართველოს წილი 0,07%-ზე დაბალია. საქართველომ ევროკავშირთან კოოპერაციის 70%-იან დონესაც კი რომ მიაღწიოს, იგი მაინც უმნიშვნელო პარტნიორად დარჩება. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ GSP+ საქართველოსათვის არ არის „სამუდამოდ ნაჩუქარი“. მას გააუქმებენ, როგორც კი ქვეყანა ეკონომიკურ სიძნელეებს დაადწევს თავს. სრულიად ბუნებრივია, რომ დღეს საქართველოს უფრო სჭირდება ევროპის კავშირთან ინტეგრაცია, ვიდრე ევროპის კავშირს საქართველოსთან. მაგრამ ვითარება შეიცვლება, თუკი საქართველო მიაღწევს ეკონომიკური მაჩვენებლების მკვეთრ გაუმჯობესებას და შეძლებს ევროკავშირის სტანდარტებთან მიახლოებას. საჭიროა, რომ საქართველომ ერთდროულად გაზარდოს თავისი ეკონომიკური მაჩვენებლებისა და ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების დონე. ისეთი პატარა ქვეყნისათვის, როგორც საქართველოა, ასევე მნიშვნელოვანია რეგიონული კონტექსტი. შავი ზღვის რეგიონი თანამშრომლობის სულ უფრო ძლიერ ასპარეზად გვევლინება. საქართველოს ინტერესებშია, რომ გადრმაგდეს რეგიონში თანამშრომლობა და მოხდეს ინსტიტუციური ევროპეიზაციის პროცესების დაჩქარება. საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა ხაზგასმით საუბრობს რეგიონული თანამშრომლობის აუცილებლობაზე²³³.

²³³ იხილეთ: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf

თანამშრომლობის სხვა მოდელს წარმოადგენს ბარსელონის პროცესი. (1995). სამხრეთ და აღმოსავლეთ ხმელთაშუაზღვის ქვეყნების უმეტესობას ევროკავშირთან ასოცირებული შეთანხმებებით გაცხადებული თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმი აქვს. მაგრამ, ჯერ-ჯერობით ეს რეჟიმები არ ამოქმედებულა. მიუხედავად იმისა, რომ სავაჭრო ბრუნვა ამ ქვეყნებსა და ევროპის კავშირს შორის ძალზე მნიშვნელოვანია, მათი მარეგულირებელი ჩარჩოების განუვითარებლობა და შეუთავსებლობა შეუძლებელს ხდის ინტეგრაციის დანქარებას. შესაბამისად, ევროპის კავშირისათვის საკუთარი ბაზრის ამ ქვეყნებისათვის სრულად გახსნა ეკონომიკურად არამომზიდველია.

შემდეგი მაგალითია თურქეთი, რომელმაც ევროპის კავშირთან საბაჟო კავშირი შექმნა (სამრეწველო საქონლის სფეროში). თურქეთი ვალდებული გახდა მოეხდინა თავისი ტექნიკური რეგლამენტებისა და სამრეწველო სტანდარტების ევროკავშირის მოთხოვნებთან ჰარმონიზება, რაც ასევე სრულიად შესაბამებოდა მის ინტერესებს.

მოდელი, რომელიც ეკონომიკური თანამშრომლობის უმაღლეს დონეს გვთავაზობს (წევრობის გარდა), *ევროპის ეკონომიკური სივრცე (ეეს) ეწოდება*. *ევროპის ეკონომიკური სივრცე* არ წარმოედგენს საბაჟო კავშირს, მაგრამ მონაწილე ქვეყნებს შორის არსებულ თანამშრომლობის ფორმას შეიძლება „თავისუფალი ვაჭრობის ღრმა რეჟიმი“ ეწოდოს. ეს მოდელი ინტეგრაციის მაღალ დონეს, ევროკავშირის ერთიან პოლიტიკებში, სხვადასხვა პროგრამებსა და სააგენტოებში მონაწილეობას გულისხმობს. ამ გაერთიანების წევრებმა *ევროპის ეკონომიკური სივრცის* შეთანხმების 22 დანართის შესაბამისად, ვალდებულება აიღეს თითქმის მთლიანად დანერგონ ევროკავშირის შიდა ბაზრის კანონმდებლობა. ისეთმა ქვეყნებმა, როგორცაა ნორვეგია, ისლანდია, ლიხტენშტაინი თითქმის 100%-ით დანერგეს ევროკავშირის *acquis*-ი. მათ მინიჭებული აქვთ „ოთხი თავისუფლება“. სამრეწველო, სასოფლო-სამეურნეო, და სხვა სტანდარტების სრული ჰარმონიზაციის პირობებში ისინი (ქვეყნები და ევროკავშირი) მთლიანად ცნობენ ერთმანეთის შესაბამისობის შეფასების წესებს, სერტიფიკატებს, ლიცენზიებსა და ნებართვებს. ამ ქვეყნების სავაჭრო ბრუნვა ევროკავშირთან მათი მთლიანი საგარეო ვაჭრობის მოცულობის 80%-ს აღწევს.

რაც შეეხება შვეიცარიას, რომელმაც რეფერენდუმით განაცხადა უარი *ერთიან ეკონომიკურ სივრცეში* გაერთიანებაზე

(1992), ევროპის კავშირთან მისი ორმხრივი შეთანხმებების ბაზა იმდენად ფართო და ღრმაა, რომ მისი ინტეგრაციის დონე ასევე უმაღლეს წერტილს უახლოვდება. ნიშანდობლივია ის ფაქტი, რომ შევიცარია, სულ შეიდნახევარი მილიონი მოსახლით, ევროკავშირის სიდიდით მესამე სავაჭრო პარტნიორია! მისი მარეგულირებელი (საკანონმდებლო) ბაზა 95%-ით ჰარმონიზებულია ევროკავშირის სატნდარტებთან. მას ევროპის კავშირთან ისეთი ორმხრივი შეთანხმებები აქვს გაფორმებული, როგორცაა თავისუფალი ვაჭრობის, საავიაციო ტრანსპორტის, სახმელეთო ტრანსპორტის, ვაჭრობაში ტექნიკური ბარიერების, სახელმწიფო შესყიდვების და, ასევე, ცალკეული პროდუქციით ან ვაჭრობის შესახებ ორმხრივი შეთანხმებები²³⁴.

პრაქტიკა გიჩვენებს, რომ ინვესტიციების და სავაჭრო ბრუნვის დონე მაღალია იმ ქვეყნებსა და სუბიექტებს შორის, რომლებსაც: ა) ერთმანეთთან ინვესტიციებისა და საქონლის მოპყრობის საუკეთესო და არადისკრიმინაციული რეჟიმი აქვთ; ბ) მსგავსი წესები და სტანდარტები გააჩნიათ. ეს ბოლო თეზა იმ ლოგიკას ეყრდნობა, რომ ბიზნესი და, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ბიზნესი ცდილობს იქ დაიმკვიდროს თავი სადაც უფრო მეგობრული და ნაცნობი წესებია.

მსოფლიოს ორი უდიდესი კონკურენტი სავაჭრო სუბიექტი – ევროკავშირი და შეერთებული შტატები ცდილობს ასევე მოახდინოს სტანდარტების ჰარმონიზაცია²³⁵. შეერთებული შტატების სისტემა უფრო „მსუბუქია“ იმ თვალსაზრისით, რომ ნაკლებად რეგულირებადია. მაგრამ იგი არ არის ადვილად შედწევადი ბაზარი, რადგანაც ძალზე მკაცრი საკონკურენციო კანონმდებლობით, მაღალი დონით და დახვეწილი მოთხოვნით გამოირჩევა.

2003 წლის ოქტომბერში აშშ-ს სენატის კომიტეტის სხდომაზე სახელმწიფო მდივნის თანაშემწე ვერაზიის საკითხებში ჩარლზ რაისი აღნიშნავდა ეროვნული ბიზნესის გლობალური პოზიციების ინტერესებისა და ქვეყნის შიდა ბაზარზე უსაფრთხო პროდუქციის დამკვიდრებისათვის ევროკავშირთან რეგულაციურ თემებზე ტრანსატლანტიკური დიალოგის გაღრმავების აუცილებლობას, კერძოდ ისეთი ინიციატივის მხდაჭერას, როგორცაა "კანონმდებელთა

²³⁴ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ: Integration without Membership, Marius Vahl and Nina Grolimund, CEPS, Brussels, 2004: pp. 22-42

²³⁵ იხილეთ: Charles P. Ries, Principal Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on European Affairs, Washington, DC, October 16, 2003.

ტრანსატლანტიკური დიალოგი მარეგულირებელი პოლიტიკის საკითხებზე”. რაც შეეხება ეკონომიკური საქმიანობის ცალკეულ სექტორებს, ისეთი როგორცაა საავიციო მომსახურება, სურსათის წარმოება, ფარმაცევტული და კოსმეტიკური ნაწარმი, საავტომობილო წარმოება და სხვ., ევროკავშირსა და აშშ-ს შორის სტანდარტების დაახლოების საკმაოდ წარმატებული პრაქტიკა არსებობს

მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოების ფორმების ალტერნატივა

ცნობილია, რომ „ევროკავშირის შიდა ბაზრის კანონმდებლობასთან ქვეყნის კანონმდებლობის დაახლოება მნიშვნელოვან დანახარჯებთანაა დაკავშირებული“.²³⁶ საქართველო არ არის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი სახელმწიფო და შეუძლია ჰარმონიზაციის დონე შეარჩიოს იმის მიხედვით, თუ რა უფრო შეესაბამება მის მიზნებსა და მას შემდეგ რაც რეალურად შეაფასებს დაკავშირებული ხარჯების ეფექტიანობას²³⁷. მარეგულირებელი ეფექტის შეფასების პრაქტიკის დანერგვა მნიშვნელოვნად გაამარტივებდა ამ ამოცანას²³⁸.

ბარსელონის პროცესის მონაწილე ქვეყნების გამოცდილებამ ცხადყო დილემის არსებობა, მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოების რა გზა აირჩიოს კონკრეტულმა სახელმწიფომ – მთლიანად ეკონომიკის დარგების მარეგულირებელი სტანდარტების ჰარმონიზაცია, თუ ცალკეული ვიწრო სექტორებისა, რომლებიც მიმდინარე ეტაპზე არსებულ კომერციულ ინტერესს განასახიერებენ.

მარეგულირებელი სისტემის ისეთ სფეროში დაახლოებამ, რომელიც ქვეყნისათვის შედარებითი უპირატესობის ნიშნის მატარებელია (მაგალითად გადამუშავებული აგრარული პროდუქცია, ევროკავშირში ყველაზე „ჩაკეტილი“ დარგი), სერიოზული მუშაობის შედეგად შესაძლოა რეალური გახადოს აღნიშნული დარგის პროდუქციის ევროკავშირის შიდა ბაზარზე შეღწევის პერსპექტივა. ქართული ღვინის ბიზნესის წარმომადგენლები ამტკიცებენ, რომ ჩვენი ღვინის

²³⁶ Olga Shumylo, *Ukraine and the European Neighborhood Policy, Ensuring the Free Movement of Goods and Services*, CEPS Working Document, N240/ March 2006, p. 14

²³⁷ იქვე;

²³⁸ Improving Policy Instrument Through Impact Assessment, CENM/SIGMA/PUMA(2001)1, 17-May-2001

ევროკავშირის ბაზარზე შეღწევის დამაბრკოლებელ ძირითად ფაქტორს არა საბაჟო განაკვეთი, არამედ არასატარიფო ბარიერები წარმოადგენს – გეოგრაფიული დასახელებები, სტანდარტები, შესაბამისობის შეფასება ან სერტიფიცირების ცნობა. ამ პრობლემების გადალახვა შესაძლებელს გახდიდა საქართველოს ღვინის იმპორტის ევროკავშირის ბაზარზე საგრძნობლად გაზრდას.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ესპ) საქართველოს სთავაზობს შესაძლებლობას, ევროკავშირთან განავითაროს უფრო მჭიდრო საეკონომიკურ ურთიერთობები, ვიდრე ეს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებითაა გათვალისწინებული²³⁹. ესპ – როგორც პოლიტიკური ჩარჩო, ასოცირებული შეთანხმების ფარგლებსაც კი სცდება და ქვეყანას ევროპის ერთიან ბაზარში სთავაზობს გაერთიანებას.

მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოების საკითხი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში

ევროკომისიის მიერ 2006 წლის დეკემბერის "მიმართვაში", რომელიც ესპ-ს მიღწევებსა და სამომავლო პერსპექტივებს მიმოიხილავს გაკეთებულია მნიშვნელოვანი განცხადება იმის თაობაზე, რომ "ორმხრივი თავისუფალი საეკონომიკური რეჟიმი უნდა მოიცავდეს მთლიანად მთელს სამრეწველო საქონელს, შესაძლო ასიმეტრიის დაცვით, სადაც ამის საჭიროება არსებობს". ამავე დროს ევროკომისია სთავაზობს ქვეყნებს საქონლისა და მომსახურების სფეროში თავისუფალი ვაჭრობის არა მარტივ ფორმას არამედ ე.წ. ღრმა თავისუფალ ვაჭრობას, რაც "საზღვრებს მიღმა" საკითხებსაც მოიცავს და არასატარიფო ბარიერების მოხსნასა და შესაბამისად მარეგულირებელი ბაზის მნიშვნელოვანი წილის კონვერგენციას გულისხმობს. "მიმართვაში" მითითებულია ის კონკრეტული სფეროები, რომელთა თანდათანობითი ჰარმონიზაციაც აუცილებელია ვაჭრობისა და ინტეგრაციის ახალ დონეზე აყვანისათვის.

ამ პოლიტიკის მონაწილე ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს რეფორმის ძირითად სამიზნეებს საბაჟო, სტანდარტიზაციის, სერტიფიცირებისა და აკრედიტაციის სისტემების, ასევე ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული,

²³⁹ Communication from the Commission, European neighborhood policy strategy paper Brussels, 12.5.2004, com (2004) 373 final, p. 5.

სურსათის უვნებლობის სტანდარტები, საქონლის წარმოშობის სერტიფიცირების პროცედურები წარმოადგენენ. კონკურენციის დაცვის პოლიტიკა ასევე მნიშვნელოვნად არის მიხნეული. ევროკომისია აქვე მიანიშნებს ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის, საგადასახადო სფეროს მართის, მეწარმეობის შესახებ კანონმდებლობის, სახელმწიფო შესყიდვებისა და ფინანსური მომსახურების სფეროებში საკანონმდებლო რეფორმების აუცილებლობაზე, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ევროპის კავშირთან პარტნიორი ქვეყნების და ასევე საქართველოს ვაჭრობის განვითარებას²⁴⁰. რეფორმის წარმატება ასევე გავლენას მოახდენს ევროკავშირის ინსტიტუტებზე, რათა საქართველოსთან უფრო ხელსაყრელი, გახსნილი სავაჭრო რეჟიმი დამყარდეს. გახსნილობა შესაძლებელია თანმიმდევრულად, სპეციფიკური სექტორებში განხორციელდეს, იქ, სადაც მეტი ორმხრივი ინტერესი და მეტად დაახლოებულია სტანდარტებია.

2007 წლიდან საქართველო და ევროკავშირი ერთობლივად მუშაობენ შეთანხმებული სამოქმედო გეგმის განსახორციელებლად. ამ გეგმით გათვალისწინებულია ევროკავშირის მიერ საქართველოსთან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის შესაქმნელად არსებული შესაძლებლობების და მზადყოფნის შესახებ კვლევის ჩატარება. აღნიშნულ კვლევას ევროკომისიის დაკვეთით უკვე ატარებს ერთ-ერთი ევროპული საკონსულტაციო კომპანია. მისი კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, თუ რა შესაძლებლობები და პერსპექტივები აქვს ჩვენს სავაჭრო ურთიერთობებს. უკრაინაში ჩატარებულმა ანალოგიურმა კვლევამ გამოავლინა, რომ ქვეყანა ჯერ მთლიანად მზად არა არის, მაგრამ დიდი პოტენციალი აქვს იმისათვის, რომ ევროკავშირთან ე.წ. ღრმა თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმი გააფორმოს. რაც მთავარია, ეკონომიკური სარგებელი ასეთი სახის შეთანხმებიდან ორივე მხარეს ექნება.

ევროკავშირი სავაჭრო რეჟიმის ლიბერალიზაციას როგორც ორმხრივ ასევე მრავალმხრივ ფორმატში საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოებასა და კონვერგენციასთან კავშირში განიხილავს. ამის დასტურია ევროკომისიის 2007 წლის 11 აპრილის მიმართვა, რომელშიც შავი ზღვის ქვეყნების სავაჭრო ურთიერთობების განვითარება

²⁴⁰ Communication from the Commission to the council and the European parliament: strengthening the European neighborhood policy, Brussels, 4 December 2006, com(2006)726 final, p.4-5

ევროპის კავშირთან სამოქმედო გეგმების საფუძველზე შემდგენიარადაა წარმოდგენილი: "ესპ-ს სამოქმედო გეგმის საგაჭრო-ეკონომიკური დებულებების, კერძოდ კი ვაჭრობასთან დაკავშირებული ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაცია მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს რეგიონალური ვაჭრობის განვითარებასა და ინტეგრაციას.²⁴¹ ევროკომისია ასევე ხაზს უსვამს, რომ "...ღრმა თავისუფალი ვაჭრობა, მისი სირთულისა და ამბიციურობიდან²⁴² გამომდინარე ზოგიერთი ქვეყნებისათვის საშუალო,²⁴³ ხოლო სხვებისათვის გრძელვადიან პერსპექტივას წარმოადგენს. მოლაპარაკებების დაწყებამდე ევროკავშირმა მხედველობაში უნდა იქონიოს ქვეყნის ამბიცია და მის მიერ მომავალი შეთანხმების განხორციელებისა და დაცვის შესაძლებლობები"²⁴⁴. შესაბამისად, ევროპის კავშირთან მოლაპარაკებების დაწყებამდე მნიშვნელოვანია, რომ ქვეყანაში და განსაკუთრებით, მთავრობაში პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა არა მარტო ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის შექმნის აუცილებლობის, არამედ ყველა ზემოქანმოთვლილ სფეროში შესაბამისი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელების შესახებ.

ბოლოს აუცილებელია მხედველობაში ვიქონიოთ ის ფაქტი, რომ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის წარმატება

²⁴¹ 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, p. 7

²⁴² ედვარდ ბესტი, თავის ნაშრომში: "Capacities for Regional Integration: A conceptual Framework for Comparative Analysis" (Free trade agreements and customs unions, EIPA, 1997, p. 55), განმარტავს ტერმინს "Integrative Ambition" თავისუფალი ვაჭრობის ზონაში მონაწილეობასთან მიმართებაში, როგორც აღნიშნული რეჟიმის მოცვის არეალისა და სიღრმის ხედვასა და მიღწევის სურვილს. მისივე დახასიათებით ასეთი ამბიციების პირველი დონე მოიცავს პრეფერენციალიზმის სექტორული, ორმხრივი (რეციპროკული) ნაწილობრივი ინტეგრაციის ან ცალმხრივი (არარეციპროკული) ინტეგრაციის ფორმებს. თვით კლასიკური თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმი შეიძლება ფარავდეს მთლიანად მრეწველობის სფეროს ან საერთოდ ყველა შესაძლო სფეროს. ასევე საბაჟო კავშირები ან ერთიანი ბაზრებიც შესაძლოა სფეროების ჩართვის განსხვავებული ინტენსივობით გამოირჩეოდნენ.

²⁴³ როგორც ვიცით უკრაინასთან უკვე დაწყებულია მოლაპარაკებები ასეთი რეჟიმის დასამყარებლად.

²⁴⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: strengthening the European Neighborhood Policy, Brussels, 4 December 2006, com (2006)726 final, p. 5

ზოგადად ისეთ კერძო „ქეისებზეა“ დამოკიდებული, როგორცაა საქართველოს, უკრაინის ან მაროკოს მაგალითი. ევროკავშირი ამ პოლიტიკას ძალზე დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს და როგორც ჩანს მნიშვნელოვან ზღვარს გააყვებს იმ ქვეყნებს შორის, რომლებიც, წარმატებით ასრულებენ სამოქმედო გეგმით ნაკისრ ვალდებულებებს, და, მეორეს მხრივ, რომლებიც არ უთმობენ მას სათანადო ყურადღებას. ჩვენი მიზანია, რაც შეძლება მეტი დახმარება და მხარდაჭერა მივიღოთ დასახული მიზნის მისაღწევად.

თავი XI

ევროკავშირის სავალუტო ზონა: გაფართოების პერსპექტივები და პრობლემები

გიორგი რობაქიძე

ევროკავშირის ერთიანი ვალუტა - ევრო, მიმოქცევაში 2002 წლის 1 იანვარს შევიდა. ის ამჟამად ევროკავშირის 13 წევრ სახელმწიფოში (ავსტრია, ბელგია, გერმანია, ესპანეთი, იტალია, ირლანდია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, პორტუგალია, საფრანგეთი, საბერძნეთი, სლოვენია, ფინეთი) ანგარიშსწორების ერთადერთ საშუალებას წარმოადგენს. ევროზონის ქვეყნებში, ევროს ყოველდღიურად ევროკავშირის 317 მილიონი მოქალაქე იყენებს, როგორც ერთადერთ საგადასახდელ საშუალებას. 2006 წლის მონაცემებით მიმოქცევაში 610 მილიარდი ევროს ღირებულების კუპიურებია. არსებული კომბინირებული ღირებულების კუთხით, ერთიანმა ევროპულმა ვალუტამ აშშ დოლარსაც კი გაუსწრო²⁴⁵. აღსანიშნავია, რომ ევროს წარმოშობის ისტორია 2002 წლიდან არ იწყება და მისი შემოდგების თეორიულ საფუძველს ცნობილი მეცნიერ-ეკონომისტის, რ. მანდელის მიერ გასული საუკუნის 60-იან წლებში შექმნილი ოპტიმალური სავალუტო ზონების კონცეფცია წარმოადგენს.²⁴⁶

ევროკავშირის ერთიანი ვალუტის შექმნის ისტორია

პირველად მსჯელობა ევროპული მონეტარული კავშირის შექმნის შესახებ, ჯერ კიდევ 1969 წელს, ჰააგაში გამართულ ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების სამიტზე დაიწყო. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სამიტმა მიიღო სპეციალური კომუნიკე და შექმნა მაღალი დონის, სამთავრობათშორისო კომისია, ლუქსემბურგის პრემიერ-მინისტრის, პიერ ვერნერის ხელმძღვანელობით, რომელსაც დაევალა შეემუშავებინა

²⁴⁵ “The Euro: our currency”, European Commission, Economic and Financial Affairs - http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/our_currency_en.htm

²⁴⁶ Paul De Grauwe, “The Enlargement of the Euro area and Optimum Currency Areas” (Paper prepared for the The 8th CEPR/ESI Annual Conference on ‘EMU Enlargement to the East and the West’, September 24-25, 2004, Budapest,) – www.mnb.hu

სპეციალური გეგმა ერთიანი ევროპული ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის შესაქმნელად²⁴⁷. ვერნერის გეგმა ითვალისწინებდა ეკონომიკურ და ფულად საკრედიტო სისტემაში პრინციპულად ახალი გადაწყვეტილებების მიღებას და, შესაბამისად, ამ მიმართულებით გატარებულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებლობის, ეროვნულიდან ზეეროვნულ ანუ თანამეგობრობის დონეზე გადატანას. გარდა ამისა, გეგმა მოიცავდა ევროპული მონეტარული კავშირის შექმნის სამ ძირითად საფეხურს. პირველ ეტაპზე უნდა მომხდარიყო წევრი სახელმწიფოების ვალუტების გაცვლითი კურსის რყევის ხარისხის შემცირება და თანამეგობრობის დონეზე წევრი ქვეყნების ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირება. მეორე ეტაპზე იგეგმებოდა ფინანსური ბაზრებისა და საბანკო სისტემების ინტეგრირება, რაც წევრ ქვეყნებს შორის კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას შეუწყობდა ხელს. ამავდროულად, კიდევ უფრო უნდა შემცირებულიყო ვალუტების რყევები. მესამე ეტაპზე გეგმა ითვალისწინებდა წევრი ქვეყნების ვალუტების გაცვლითი კურსების დაფიქსირებას და თანამეგობრობის ცენტრალური საბანკო სისტემის დაარსებას²⁴⁸. აღნიშნული გეგმის განხორციელებას, 1971 წელს, მსოფლიოში ბრეტონ ვუდსის სისტემის კოლაფსით²⁴⁹ გამოწვეულმა არასტაბილურმა საფინანსო სიტუაციამ დროებით ხელი შეუშალა. ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ექვსმა წევრმა სახელმწიფომ (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ნიდერლანდები, ბელგია, ლუქსემბურგი) 1972 წელს შეიმუშავა ვალუტის გაცვლის, საკუთარი, მცოცავი მექანიზმი, ე.წ. „ბკველი გვირაბი“ (შნაკე ინ ტჰე ტუნნელ), რაც საშუალებას აძლევდა წევრ ქვეყნებს მოცემული ჩარჩოს ფარგლებში განეხორციელებინათ საკუთარი ვალუტების გაცვლითი კურსის ცვლილებები, თუმცა 70-იანი წლებში ნავთობის კრიზისმა აღნიშნული სისტემის კოლაფსი გამოიწვია.

²⁴⁷ Integral Text of the Final Communique of the Conference of the Heads of State or Government on 1 and 2 December 1969 at the Hague - http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/origins/hague_declaration_en.pdf

²⁴⁸ “Report to the Council and the Commission on the Realisation by stages of ECONOMIC AND MONETARY UNION in the Community”- Bulletin of the European communities 11-1970 - http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/origins/werner_en.pdf

²⁴⁹ ბრეტონ ვუდსის სისტემა – საერთაშორისო სავალუტო სისტემა, რომელიც 1944 წელს ამერიკის ქალაქ ბრეტონ-ვუდსში მიიღეს. აღნიშნული სისტემა დაფუძნებული იყო ვალუტების ოქროში ფიქსირებულ კურზე, სადაც წამყვან როლს აშშ დოლარი ასრულებდა. 1971 წელს, ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა, ცალმხრივად შეაჩერა საკუთარი ვალუტის კონვერტაცია ოქროზე.

პირველი რეალური ნაბიჯი ერთიანი ევროპული ფულად-საკრედიტო სისტემის შექმნისაკენ, 1979 წელს გადაიდგა, როცა საფრანგეთისა და გერმანიის ინიციატივით, ბრიუსელის სამიტზე, თანამეგობრობის წევრმა ქვეყნებმა,²⁵⁰ ევროპული მონეტარული სისტემა (უროპეან ონეტარყ შესტემ – შ) დაარსეს.²⁵¹ ევროპული მონეტარული სისტემა მიზნად ისახავდა წვერი ქვეყნების ვალუტების გაცვლითი კურსის სტაბილიზაციას, ინფლაციის მოთოკვას და ფულად-საკრედიტო სისტემის შემდგომი ინტეგრაციისათვის საფუძვლის მომზადებას. აღნიშნული სისტემა სამი ძირითადი მექანიზმისაგან შედგებოდა: პირველი ეს გახლდათ ე.წ. სავალუტო კალათა, რომელიც ითვალისწინებდა წვერი ქვეყნების ვალუტების კურსის დაფიქსირებას და ევროპული სავალუტო ერთეულის, ეკიუს (European Currency Unit - ECU) შემოღებას, მეორე – მონეტარული სტაბილიზაციის მექანიზმი, იგივე გაცვლითი კურსის მექანიზმი (ე.წ. ხცჰანგე ღატე ეცჰანისმ - ERM), ითვალისწინებდა წვერი ქვეყნის ვალუტის კურსის დაფიქსირებას ეკიუს-თან მიმართებაში, რაც თავის მხრივ, სხვა წვერი ქვეყნების ვალუტაში აღნიშნული ვალუტის ზუსტი კურსის დაფიქსირების საშუალებას იძლეოდა. ²⁵² გარდა ამისა, აღნიშნული მექანიზმი ავალდებულებდა წვერ ქვეყნებს საკუთარი ვალუტის გაცვლითი კურსის რყევის ღიაპაზონი 2,5%-ის ფარგლებში შეენარჩუნებინათ. გამონაკლისს წარმოადგენდნენ იტალია, რომელსაც აღნიშნული მონაცემი 6%-მდე ჰჰონდა გაზრდილი და ღიდი ბრიტანეთი, რომელიც საერთოდ არ მიერთებია ამ მექანიზმს. მესამე მექანიზმი – ფულადი ინტერვენციების დაფინანსების მექანიზმი, მიზნად ისახავდა ევროპული მონეტარული თანამშრომლობის ფონდის (European Monetary Co-operation Fund - FECOM) დაარსებას, რომელიც მოახდენდა წვერი ქვეყნების ფულად-საკრედიტო ინსტიტუტებიდან ფულადი რეზერვების მიღებას და მათ აკუმულირებას ეკიუსში, რაც თავის მხრივ წვერი ქვეყნების ფულად-საკრედიტო ინსტიტუტებს შორის ანგარიშსწორებას გაამარტივებდა. ევროკავშირის გაფართოებასთან ერთად, ევროპულ მონეტარულ სისტემას 1981

²⁵⁰ ამ დროისათვის მათი რიცხვი ცხრამდე გაიზარდა 1973 წელს, თანამეგობრობას ღიდი ბრიტანეთი, ირლანდია და ღანია შეუერთდნენ

²⁵¹ “Council Regulation (EEC) No 3181/78 of 18 December 1978 relating to the European monetary” system - <http://eur-lex.europa.eu>

²⁵² “The EURO our Currency” Glossary,

http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/glossary/glossary_en.htm#ecu

წელს საბერძნეთი, ხოლო 1986 წელს კი ესპანეთი და პორტუგალია შეუერთდნენ.

ევროკავშირის ერთიანი ფულად-საკრედიტო სისტემის შემუშავების გზაზე ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ეტაპს წარმოადგენდა წვერი ქვეყნების მიერ 1986 წელს ერთიანი ევროპული აქტის ხელმოწერა. აღნიშნული დოკუმენტის მიღებით, პირველი სერიოზული ცვლილებები განიცადა ევროგაერთიანების ხელშეკრულებამ (ე.წ. რომის ხელშეკრულებამ) და წვერ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობამ მთელი რიგი სპეციფიური სფეროები მოიცვა. კერძოდ, ერთიანი ევროპული აქტის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენდა ერთიანი ბაზრის ფორმირება, რაც უზრუნველყოფდა წვერ სახელმწიფოებს შორის საქონლის, ადამიანების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას.²⁵³ ყოველივე ეს თავის მხრივ მოიცავდა ევროგაერთიანების წვერი ქვეყნების კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის რთულ და გრძელ პროცესს. პირველ რიგში განისაზღვრა ერთიანი ბაზრის ფორმირების დასრულების ვადა და ის კონკრეტული გადაწყვეტილებები, რომლებიც უნდა მიეღო ევროგაერთიანებას ამ მიზნის მისაღწევად. ამასთანავე, ერთიანი ევროპული აქტით ფულად საკრედიტო პოლიტიკა თანამეგობრობის კომპეტენციის სფეროდ განისაზღვრა.

როგორც მოსალოდნელი იყო, ერთიანი ბაზრის ჩამოყალიბებამ დამატებითი იმპულსი შესძინა ერთიანი ევროპული ვალუტის შექმნის იდეას. 1988 წელს, გერმანიის ქალაქ ჰანოვერში ევროგაერთიანების სახელმწიფოთა მეთაურების სამიტზე მიღებული იქნა სპეციალური დეკლარაცია, რომელიც კიდევ ერთხელ უსვამდა ხაზს წვერი სახელმწიფოების მისწრაფებას, შეექმნათ ერთიანი სავალუტო სისტემა. ჰანოვერის სამიტის გადაწყვეტილებით ჩამოაყალიბდა სპეციალური კომიტეტი ევროკომისიის პრეზიდენტის, ჟაკ დელორის ხელმძღვანელობით, რომელსაც დაევადა წარმოედგინა ამ კუთხით გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებები.

ჰანოვერის სამიტიდან ერთი წლის თავზე, ზემოთხსენებულმა კომიტეტმა წარმოადგინა წინადადებები, რომელიც საფუძვლად დაედო ევროპის მონეტარულ კავშირს

²⁵³ Single European Act (1986) *Official Journal L 169 of 29 June 1987*
http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/treaties_other.htm

(EMU).²⁵⁴ ვერნერის გეგმისაგან განსხვავებით, დოლორესის გეგმა არ ითვალისწინებდა ევროპის მონეტარული კავშირის ფუნქციონირებისათვის ახალი სპეციალური ინსტიტუტების შექმნას. აღნიშნული გეგმით ეს ფუნქცია შეიძლება შეეთავსებინათ უკვე არსებულ ინსტიტუტებს. თუმცა ისევე, როგორც ვერნერის გეგმა, დოლორესის გეგმაც სამ საფეხურს მოიცავდა. პირველი ეტაპი ითვალისწინებდა წვერი ქვეყნების ცენტრალურ ბანკებს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებას ფულად საკრედიტო და საბიუჯეტო პოლიტიკის, ფინანსური ინტეგრაციის ხელშეწყობისა და ეროვნული ეკონომიკების მონიტორინგის კუთხით. მეორე ეტაპზე – ვალუტების გაცვლითი კურსის რეგულირების შემცირებას, ევროპის ცენტრალურ ბანკთა სისტემის (European System of Central Banks - ESCB) დაარსებას და ფულად საკრედიტო სფეროში გასატარებელი პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქციის ნაციონალური დონიდან ევროპულ დონეზე თანდათანობით გადაცემას. მესამე ეტაპით ფულად საკრედიტო პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქცია ESCB-ს გადაეცემოდა და ეროვნული ვალუტები ერთიანი ევროპული ფულით იცვლებოდა. დოლორესის გეგმა ევროპის სახელმწიფოებმა ოფიციალურად მადრიდის სამიტზე 1989 წლის 27 ივნისს დაამტკიცეს და მისი პირველი ეტაპის დაწყება 1990 წლის 1 ივნისისათვის განისაზღვრა.

1992 წლის 7 თებერვალს ხელი მოეწერა ხელშეკრულებას ევროკავშირის შესახებ (ე.წ. „მაასტრიხტის ხელშეკრულება“). აღნიშნული შეთანხმებით, ევროპის პოლიტიკური და ეკონომიკური თანამშრომლობა უფრო თანმიმდევრულ და მრავლისმომცველ პოლიტიკაში გადაიზარდა. მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესი განვითარების ახალ ეტაპზე გადაიყვანა. გარდა ამისა, მაასტრიხტის სამიტზე შემუშავებულ იქნა ევროპის ერთიან ფულად საკრედიტო ევროპის ერთიან ფულად საკრედიტო სისტემაზე მიერთების მსურველ ქვეყნებს 5 ძირითადი კრიტერიუმი²⁵⁵ უნდა დაეკმაყოფილებინათ. ეს კრიტერიუმებია:

²⁵⁴ “Report on Economic and Monetary Union in the European Community”-Committee for the Study of Economic and Monetary Union ;
http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/origins/delors_en.pdf

²⁵⁵ “The Maastricht Treaty - Treaty on European Union”;
<http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>

1. ფასების სტაბილურობა – ქვეყნის ინფლაციის დონე, არ უნდა აღემატებოდეს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში, ყველაზე დაბალი ინფლაციის მქონე 3 სახელმწიფოს საშუალო ინფლაციური დონის 1% - 1,5%. ინფლაციის დონე იქნება სამომხმარებლო ფასების ინდექსის მიხედვით გაიზომება;
- 2-3. ფისკალური მდგრადობა – ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) 3%, ასევე სახელმწიფოს შიდა ვალი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 60%;
4. ევროპული მონეტარული სისტემის (EMS) წარმატებული წევრობა - მინიმუმ ორი წლის განმავლობაში, ქვეყანა უნდა იყოს ევროპის მონეტარული სისტემის წევრი და წარმატებით ასრულებდეს ვალუტის გაცვლითი კურსის ფლუქტუაციასთან დაკავშირებულ შ-ის მირ დადგენილ მოთხოვნებს;
5. საპროცენტო განაკვეთის ჰარმონიზება – ქვეყანამ უნდა შეიმუშაოს საპროცენტო განაკვეთის გრძელვადიანი სისტემა, რომელიც 2%-ზე მეტი მაჩვენებლით არ უნდა განსხვავდებოდეს, ფასების სტაბილურობის კუთხით, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში ყველაზე წარმატებული 3 სახელმწიფოს საშუალო მაჩვენებლისაგან.

1995 წლის 16 დეკემბრის მადრიდის სამიტზე²⁵⁶ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები (ამ დროისათვის წევრ სახელმწიფოთა რიცხვი 15-მდე გაიზარდა, კავშირს ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი შეუერთდნენ) შეთანხმდნენ ევროპის ერთიანი ვალუტისათვის ევრო ეწოდებინათ. ევროპის მონეტარული კავშირის ბოლო ეტაპზე გადასასვლელად 1999 წლის 1 იანვარი დასახელდა.

1998 წლის ბრიუსელის სამიტზე გადაწყდა, რომ საწყის ეტაპზე ევროზონას ევროკავშირის 11 სახელმწიფო შეუერთდებოდა:²⁵⁷ ბელგია, გერმანია, ესპანეთი, საფრანგეთი, ირლანდია, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, ავსტრია, პორტუგალია და ფინეთი. ამ ქვეყნების საფინანსო ბაზრები მთლიანად გადაერთო ევროზე, მათ შორის საფონდო და

²⁵⁶ “Presidency Conclusions of the Madrid European Council”

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/89/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

²⁵⁷ 98/317/EC: Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty; <http://eur-lex.europa.eu>

ფასიანი ქაღალდების ბაზრებიც. სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალი, ექსკლუზიურად მხოლოდ ევროში იანგარიშებოდა. რაც შეეხება ზემოთხსენებულ ქვეყნებში არსებულ კომპანიებს, მათთან მიმართებაში, სამწლიანი გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში, უშუალოდ ევროს ბრუნვაში შემოსვლამდე, ამმოქმედდა პრინციპი „არავითარი ძალდატანება, არავითარი აკრძალვა“ (no compulsion, no prohibition), რაც გულისხმობდა, რომ კომპანიებს თავად შეეძლოთ აერჩიათ, რომელ ვალუტაში სურდათ გადარიცხვების წარმოება.

2000 წლის 20 ივნის ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებით²⁵⁸ ევროზონის ქვეყნებს კიდევ ერთი სახელმწიფო, საბერძნეთი შეუერთდა. მიუხედავად იმისა, რომ დანიის მთავრობამაც გამოთქვა სურვილი მიერთებოდა ევროზონას, რეფერენდუმზე დანიის მოსახლეობამ, აღნიშნული საკითხი ჩააგდო.

2001 წლის დეკემბერში, ერთიანი ევროპული ვალუტის, ევროს მიმოქცევაში გამოსვლამდე ერთი თვით ადრე, ევროზონის წევრ სახელმწიფოებს დაურიგდათ ე.წ. „საწყისი პაკეტი“ (Starter Kit), რომელიც წარმოადგენდა ევროს სხვადასხვა ნომინალის მონეტებისა და ევროცენტების მონეტების ნაკრებს. აღნიშნული პაკეტების მიზანი იყო წევრი ქვეყნების მოსახლეობის უკეთესი ინფორმირება ახალი ვალუტის შესახებ.

2002 წლის პირველი იანვარი ევროკავშირის ისტორიაში ცნობილია, როგორც ევროს დაბადების დღე. ამ დღეს ევროპის ერთიანი ვალუტა ევრო, ევროკავშირის 11 წევრ სახელმწიფოში მიმოქცევაში ოფიციალურად შევიდა (საბერძნეთში ევრო რამდენიმე თვით გვიან შევიდა მიმოქცევაში). ევროზონის წევრ ქვეყნებში ეროვნული ვალუტის ამოღების საბოლოო თარიღად 2002 წლის 28 თებერვალი განისაზღვრა. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში, თუკი რომელიმე მოქალაქე ვერ მოახერხებდა აღნიშნულ ვადამდე მის ხელთ არსებული ნაღდი ფულის გადაცვლას, ამის გაკეთება ეროვნული ბანკის მეშვეობით ყოველთვის შეეძლო.

2003 წელს კიდევ ერთმა ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფომ გამოთქვა სურვილი შეერთებოდა ევროზონას. ეს გახლდათ შვედეთი, თუმცა დანიის მოსახლეობის მსგავსად,

²⁵⁸ 2000/427/EC: Council Decision of 19 June 2000 in accordance with Article 122(2) of the Treaty on the adoption by Greece of the single currency on 1 January 2001; <http://eur-lex.europa.eu>

შედეგის მოსახლეობამაც სახალხო რეფერენდუმზე მხარი არ დაუჭირა ევროს შემოღებას.

ევროპის ეროვნული ვალუტა ევრო მოიცავს შვიდ სხვადასხვა ნომინალის მქონე ბანკოტს (5, 10, 20, 50, 100, 200, 500) და ასევე შვიდი სხვადასხვა ნომინალის მქონე მონეტას (1, 2, 5, 10, 20, 50 ცენტისი და 1, 2 ევროიანი მონეტები).²⁵⁹ აღსანიშნავია, რომ ევროცენტების მონეტების, ისევე როგორც ერთ და ორ ევროიანი მონეტების რევერსი განსხვავებულია ერთმანეთისაგან. მათზე გამოსახულია იმ ევროზონის წევრი სახელმწიფოს სიმბოლიკა, სადაც აღნიშნული მონეტა იქნა ჩაშვებული მიმოქცევაში. თუმცა ევროზონის ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოში გამოცემული მონეტა ძალაშია ევროზონის ყველა დანარჩენ სახელმწიფოშიც.

ევროზონის გაფართოების პერსპექტივები და პრობლემები

2004 წლის 1 მაისს ევროკავშირის ისტორიაში უპრეცედენტო გაფართოება მოხდა. ევროპის კავშირს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის 10 სახელმწიფო (პოლონეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, უნგრეთი, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, კვიპროსი და მალტა) შეუერთდა. ხოლო 2007 წლის 1 იანვარს კიდევ ორი სახელმწიფო - ბულგარეთი და რუმინეთი. ამრიგად, წევრ სახელმწიფოთა რიცხვი 27-მდე გაიზარდა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ 12 ახალი წევრი ქვეყნის გაწევრიანებით ამ ქვეყნებისათვის ევროპული ინტეგრაციის პროცესი არ დასრულებულა. შემდეგი ნაბიჯი მათი ევროპის მონეტარულ კავშირში გაწევრიანებაა. თუმცა ეს პროცესი ხანგრძლივი და თანმიმდევრული იქნება. უფრო მეტიც, ექსპერტები მიიხევენ, რომ ევროს ნაჩქარევი შემოღება, განსაკუთრებით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, გარკვეულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ რისკთანაა დაკავშირებული.²⁶⁰ ამ ქვეყნების ეკონომიკა ჯერ კიდევ ბოლომდე არ არის გამოსული კომუნისტური ცენტრალური დაგეგმვის შედეგად მიყენებული

²⁵⁹ “Euro Information” The Official Treasury Euro Resource; <http://www.euro.gov.uk/eurocoins.asp>

²⁶⁰ Tiiu Paas, Marit Rõõm and others, “Social and Political Dimensions of the Eurozone Enlargement in the Case of the Baltic States” (Jean Monnet Centre of Excellence; Freie Universität Berlin; 2003); www.ezoneplus.org

ზიანისგან, შესაბამისად, მონეტარული პოლიტიკისა და გაცვლითი კურსის განსაზღვრის სფეროში დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობის დაკარგვამ შეიძლება საგრძნობი ნეგატიური ეფექტი გამოიწვიოს. უპირველეს ყოვლისა, ახალმა წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა შეასრულონ მაასტრიხტის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ევროპის ერთიან ფულად საკრედიტო სისტემასთან მიერთების 5 ძირითადი კრიტერიუმი. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული კრიტერიუმების უშუალო განხორციელება წევრმა სახელმწიფოებმა ინდივიდუალურად დაიწყეს. მაასტრიხტის კრიტერიუმების შესაბამისად ევროზონაში გაწევრიანების მსურველმა სახელმწიფომ მინიმუმ ორი წლის განმავლობაში წარმატებით უნდა განახორციელოს ვალუტის გაცვლითი კურსის ფლუქტუაციასთან დაკავშირებული მოთხოვნები.

ევრო ზონის წევრობის ყველა კანდიდატი თავდაპირველად ევროკავშირის გაცვლითი კურსის მექანიზმს (ე.წ. Exchange Rate Mechanism - ERM) უნდა მიუერთდეს. ERM-ს ზოგიერთი ექსპერტი ევროზონის მოსაცდელ ოთახსაც უწოდებს, სადაც ხდება ქვეყნის საბოლოო მომზადება ერთიანი ევროპული ვალუტის შემოსაღებად. აღნიშნული მექანიზმის მიხედვით, წევრი ქვეყნის ვალუტის გაცვლითი კურსი ფიქსირდება ევროსთან მიმართებაში, თუმცა წევრ სახელმწიფოს შეუძლია მოახდინოს ვალუტის გაცვლითი კურსის ფლუქტუაცია $\pm 15\%$ -ის ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმრავლესობაში, ეროვნული ვალუტის კურსი სახელმწიფოს მიერ სპეციალურადაა შემცირებული, რაც ხელს უწყობს ერთის მხრივ ქვეყნის შიგნით წარმოებული პროდუქციის ექსპორტს, ამცირებს რა მისი წარმოების ხარჯებს, ხოლო მეორეს მხრივ აფერხებს ქვეყანაში იმპორტის შემოდინებას, რაც თავის მხრივ დამატებითი სტიმულია ადგილობრივი წარმოების განსავითარებლად. იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ევროზონაზე მიერთების მსურველი ქვეყნის მიერ საკუთარი ვალუტის კურსის არასწორი განსაზღვრა, კურსის დადგენა ხდება ქვეყნის სხვადასხვა ეკონომიკური და საბაზრო მაჩვენებლების გათვალისწინებით.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ზემოთ ჩამოთვლილი რისკებისა, ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნები ძალზე დაინტერესებულნი არიან საკუთარი ქვეყნის ევროპის ერთიან ფულად საკრედიტო სისტემაზე მიერთებით. ეს არცაა

გასაკვირი, რადგან ევროზონა თავის მხრივ ამ ქვეყნების ეკონომიკას დიდ სარგებელს მოუტანს, კერძოდ:

- გაცვლითი კურსის სტაბილიზაცია და შესაბამისად ერთიან ვალუტაზე გადასვლა გაცილებით უფრო ნაკლებ სარისკოს და შესაბამისად მიმზიდველს ხდის წევრი ქვეყნის ეკონომიკას ინვესტირებისა და ვაჭრობისათვის;
- ერთიანი ვალუტა განაპირობებს ტრანსაქციების დაბალ ფასს და შესაბამისად ხელს უწყობს კაპიტალის სწრაფ და დაუბრკოლებელ მოძრაობას;
- ფასებისა და დანახარჯების უკეთესი გამჭვირვალობა კონკურენციის განვითარებას აძლევს ხელს;
- მაკროეკონომიკურ დონეზე, ევროზონის წევრობა მიუთითებს ქვეყანაში არსებულ დაბალ ინფლაციაზე, გარეშე ნეგატიურ ფაქტორებზე, ქვეყნის ეკონომიკის ნაკლებ დამოკიდებულებაზე და გამარტივებულ ფინანსურ პირობებზე. ეს ყველაფერი საბოლოო ჯამში დადებითად მოქმედებს ქვეყნის, საიმედოობის იმიჯზე.²⁶¹

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ახალ წევრ სახელმწიფოთაგან ყველამ გამოთქვა ევროზონასთან მიერთების სურვილი, ეს პროცესი, სხვადასხვა ობიექტური მიზეზებისა და ფაქტორების გათვალისწინებით, თითოეული ქვეყნისათვის ინდივიდუალური იქნება. ობიექტური მიზეზებიდან აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ბოლო პერიოდში გატარებული ფულად საკრედიტო და ეკონომიკური რეფორმებისა, რომლის შედეგადაც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ახალ წევრ ქვეყნებში საგრძნობლად შემცირდა ინფლაცია, ჯერ კიდევ უამრავი პრობლემა მოუგვარებელი რჩება. ყველა ახალ წევრ სახელმწიფოში და განსაკუთრებით კი ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში, პრობლემატურია სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის საკითხები²⁶². კერძოდ:

- სამუშაო ძალის ბაზართან დაკავშირებული პრობლემები, რაც უმუშევრობის მაღალ დონით გამოიხატება (საშუალოდ

²⁶¹ Speech by Commissioner Joaquín Almunia, European Commissioner for Financial and Monetary Affairs “The euro and the new Member States” (Kangaroo Group lunch debate, September 2005);

<http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do?search=OK&query=finance&username=PROF&advanced=0&guiLanguage=en>

²⁶² Prof. Dr. Michael Bolle, Prof. Dr. José Caetano and others, “The Eastward Enlargement of the Eurozone” (2004); www.ezoneplus.org

15%. განსაკუთრებით მაღალია უმუშევრობის დონე პოლონეთსა და სლოვაკეთში).

- ეკონომიკური ზრდის სწრაფი ტემპების მიუხედავად, ახალ წევრ სახელმწიფოებში ერთ სულ მოსახლეზე მთლიანი შიდა პროდუქტი ევროზონის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლის მხოლოდ ნახევარს შეადგენს.
- საკუთარი შეზღუდული საწარმოო კაპიტალის გაზრდის მიზნით, ახალ წევრ ქვეყნებში შეინიშნება სახელმწიფო კაპიტალდაბანდების მაღალი დონე, რაც ხშირად საგადამხდელო ბალანსის დეფიციტის მიზეზს წარმოადგენს.

ნათელია, რომ ახალი წევრი ქვეყნების მიერთება ევროპის ერთიან მონეტარულ სისტემაზე, გრძელი და შრომატევადი პროცესი იქნება. თუმცა არ არის გამორიცხული, რომ საკითხმა ეკონომიკურიდან პოლიტიკურ სიბრტყეში გადაინაცვლოს და შესაბამისად გაძლიერდეს ზეწოლა ევროკავშირის ახალი წევრი სახელმწიფოების მხრიდან. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ მაასტრიხტის ხელშეკრულებაში ევროპის მონეტარული კავშირში გაერთიანების მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების დარღვევით, ევროზონას რამდენიმე წევრი სახელმწიფო (იტალია, ბელგია, საბერძნეთი - მაღალი შიდა ვალი 100%-ზე მეტი), მიუერთდა. ასევე გერმანიამ და საფრანგეთმა რამდენიმე წლის განმავლობაში ვერ მოახერხეს ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის 3%-ზე ნაკლებ მაჩვენებლამდე. ყოველივე ეს საკმაოდ მყარ არგუმენტებად შეიძლება იქნეს გამოყენებული ახალი წევრი სახელმწიფოების მხრიდან. პარადოქსულია, რომ ევროზონას არ მიერთებიან ევროკავშირის წევრი სამი „ძველი სახელმწიფო“ (დიდი ბრიტანეთი, დანია და შვედეთი), მიუხედავად იმისა, რომ ეს ქვეყნები ცხოვრების დონის მაღალი მაჩვენებლითა და სტაბილური ეკონომიკით გამოირჩევიან.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე ძნელი სათქმელია, თუ კონკრეტულად როდის მოხდება ევროზონაში ევროკავშირის ახალი წევრი სახელმწიფოების გაწევრიანება. თუმცა ამ ეტაპზე დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ ვადები სხვადასხვა ქვეყნისთვის, მათი სასტარტო პოზიციებისა და ეკონომიკური განვითარების მდგომარეობიდან გამომდინარე, სხვადასხვა იქნება და ევროკავშირის გაფართოების პროცესისაგან განსხვავებით, არ მოხდება ახალი წევრი ქვეყნების ერთდროული გაწევრიანება ევროპის ფულად საკრედიტო სისტემაში.

აღსანიშნავია, რომ დღეისათვის ევროკავშირის გაცვლითი კურსის მექანიზმს 12 ახალი წევრი სახელმწიფოდან მხოლოდ 7 მიუერთდა. შესაბამისად 2 წლიანი სავალდებულო პერიოდის გასვლის შემდეგ აღნიშნული ქვეყნებს უფლება მიეცემათ მიუერთდნენ ევროპის ერთიან ფულად საკრედიტო სისტემას. თავდაპირველად ევროკავშირის მიერ ევროზონაში ახალი წევრი ქვეყნების გაწევრიანების შემდეგი გეგმა იქნა შემუშავებული:

- 2007 წლის 1 იანვარი – ესტონეთი, ლიტვა და სლოვენია;
- 2008 წლის 1 იანვარი – კვიპროსი, ლატვია და მალტა;
- 2009 წლის 1 იანვარი – სლოვაკეთი;
- 2010 წლის 1 იანვარი – ჩეხეთის რესპუბლიკა და უნგრეთი;

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ 2007 წლის 1 იანვარს ევროზონაში გაწევრიანება, დაგეგმილის ნაცვლად, ზემოთხსენებული სამი ქვეყნიდან მხოლოდ სლოვენია მოახერხა. ამის მიზეზი ლიტვისა და ესტონეთის მიერ მაასტრიხტის კრიტერიუმების შეუსრულებლობა გახდა.²⁶³

მიუხედავად მაღალი ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლისა (საშუალოდ 8% ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში), ლიტვის ცენტრალურმა ბანკმა ვერ მოახერხა ქვეყანაში არსებული ინფლაციის დონის შემცირება და მისი მაასტრიხტის კრიტერიუმებთან შესაბამისობაში მოყვანა. 2006 წლის აგვისტოს ბოლოსთვის ლიტვაში ინფლაციის დონე 2,7% შეადგენდა, რაც ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში, ყველაზე დაბალი ინფლაციის მქონე 3 სახელმწიფოს საშუალო ინფლაციურ დონეს მაასტრიხტის ხელშეკრულებით დადგენილი 1-1,5% ის ნაცვლად 1,6%-ით აღემატებოდა. ლიტვის მთავრობამ არაერთგზის სცადა, დაერწმუნებინა ევროკომისიის წარმომადგენლები, გაგებით მოკიდებოდნენ, ლიტვის მხრიდან ინფლაციის მაჩვენებლის დასაშვებ ზღვართან მხოლოდ 0,1%-იან სხვაობას. თუმცა მიუხედავად ქვეყნის მიერ მაასტრიხტის კრიტერიუმებით გათვალისწინებული ყველა სხვა მოთხოვნის წარმატებით შესრულებისა და ქვეყანაში არსებული მაღალი ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებისა, ევროკომისიამ მიზანშეუწონლად მიიჩნია ამ ეტაპზე ლიტვის მიერთება

²⁶³ Ramunas Vilpisauskas, “The political economy of euro zone enlargement: the motives, prospects and implications for the EU and its member states” (Paper presented at the Conference The Euro and the Dollar, Florida 2006); http://www6.miami.edu/eucenter/conf/Vilpisauskas_euro06final.pdf

ევროკავშირის სავალუტო სისტემასთან. სავარაუდოდ, ლიტვა ევროზონას 2010 წლისთვის შეუერთდება. რაც შეეხება ესტონეთს, აქაც ლიტვის მსგავსად მთავარი დამაბრკოლებელი ფაქტორი ინფლაციის მაღალი დონე გახლდათ. ესტონეთი ევროკავშირის ახალ წევრ სახელმწიფოებს შორის ეკონომიკური ზრდის მაღალი მაჩვენებლით გამოირჩევა, 8,1%. თუმცა ინფლაციის დონე ესტონეთში ლიტვასთან შედარებით კიდევ უფრო მაღალი იყო და 2006 წელს 3% შეადგინა. ესტონეთიც ლიტვის მსგავსად ევროზონას სავარაუდოდ 2010 წელს მიუერთდება.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროკავშირის ახალმა წევრმა სახელმწიფოებმა ევროზონაზე მიერთების სხვადასხვა სტრატეგია აირჩიეს. გამოიკვეთნენ "სწრაფები" და "შედარებით დინჯებიც". ორივე ჯგუფს საკუთარი მიდგომა და არგუმენტები გააჩნია. თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ 2007 წლის 1 იანვარს ევროზონას მიერთება მხოლოდ ერთმა სახელმწიფომ – სლოვენიამ, შეძლო.

ევროკავშირის მიერ, ევროზონაში ახალი წევრი ქვეყნების გაწევრიანების გეგმის მიხედვით, 2008 წლის 1 იანვარს ევროპის მონეტარულ კავშირში გაწევრიანებას კიდევ 3 სახელმწიფო – კვიპროსი, ლატვია და მალტა შეეცდება. სავარაუდოდ, 2008 წელს ევროზონას კანდიდატი 3 ქვეყნიდან მხოლოდ 2 – კვიპროსი და მალტა შეუერთდებიან. ევროკომისია საკმაოდ პოზიტიურად აფასებს ორივე ქვეყნის მიერ მაასტრიხტის კრიტერიუმების შესრულების მიმდინარეობას და შესაბამისად მზადაა მხარი დაუჭიროს აღნიშნული ქვეყნების გაწევრიანებას ევროპის მონეტარულ კავშირში. რაც შეეხება ლატვიას, მასაც ისევე როგორც ბალტიისპირეთის სხვა ორ ყოფილ საბჭოთა სახელმწიფოს, ლიტვასა და ესტონეთს, პრობლემა შეექმნა ქვეყანაში არსებული ინფლაციის დონის ზრდის შეჩერებასთან დაკავშირებით. 2006 წლის მონაცემებით ლატვიაში ბალტიის ქვეყნებს შორის ყველაზე მაღალი ინფლაციის დონე იქნა დაფიქსირებული – 6,1 %. ამრიგად ლატვიის მიერთება ევროზონაზე სავარაუდოდ 2010 წლისათვის გადაიწვეს.

რაც შეეხება ევროკავშირის დანარჩენ წევრ სახელმწიფოებს, ისინი ევროპის მონეტარულ კავშირში გაწევრიანებას არ ჩქარობენ. ამას თავისი ობიექტური მიზეზები გააჩნია. კერძოდ, ამ ქვეყნებისათვის ამ ეტაპზე ფულად საკრედიტო სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების კუთხით უფლებამოსილების შეზღუდვა და შესაბამისად ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე კონტროლის შესუსტება,

გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარების კუთხით არამომგებიანია. გარდა ამისა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროკავშირის ახალ წევრ ზოგიერთ სახელმწიფოში, ქვეყნის საექსპორტო წარმოების წახალისების მიზნით ხელოვნურადაა გაზრდილი ინფლაციის დონე. ეს კი ეწინააღმდეგება ევროპული მონეტარული კავშირის პრინციპებს. თუმცა ამ ეტაპზე ზემოთხსენებული პოლიტიკის გამტარებელი ქვეყნებისათვის გაცილებით მნიშვნელოვანია ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის ზრდა და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიჩნევენ ისინი საჭიროდ ერთიანი ევროპული ვალუტის შემოღებას. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროკავშირის ახალ წევრ სახელმწიფოებს აღებული აქვთ ვალდებულება მიუერთდნენ ევროპის მონეტარულ კავშირს.

გარდა ამის, დღეისათვის ევროკავშირში მიმდინარე პროცესები, თვალნათლივ ცხადყოფს, რომ ქვეყნებს შორის არსებული მჭიდრო ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ურთიერთობები სამომავლოდ უფრო ყოვლისმომცველი გახდება. შესაბამისად ეკონომიკური ურთიერთობების ინტენსიფიკაცია საბოლოოდ უბიძგებს ქვეყნებს გაატარონ შესაბამისი პოლიტიკა და მოახდინონ ამ კუთხით პოლიტიკის განსაზღვრის უფლების თანდათანობითი დელეგირება ზეეროვნულ ანუ თანამეგობრობის დონეზე.