



საქართველოს უსაზღვრესობისა და განვითარების ცენტრი

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები და საერთაშორისო პერსპექტივები

პოლიტიკის დოკუმენტი



თბილისი, 2017

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები და სამომავლო პერსპექტივები

(პოლიტიკის დოკუმენტი)

თბილისი, 2017



საქართველოს უსაფრთხოებისა და განვითარების ცენტრი (GCS D) არის არასამეწარმეო, არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომლის ძირითადი მიზნებია: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ხელშეწყობა; ქვეყნის ეფექტიანი და დემოკრატიული მართვის პრინციპების განმტკიცება და მდგრადი განვითარების პირობების შექმნა.

ცენტრის მიზნებიდან გამომდინარე, მისი საქმიანობა მოიცავს: კვლევას, მონიტორინგს, ადვოკატირებასა და სხვადასხვა საგანმანათლებლო პროექტების განხორციელებას.

პროექტი განხორციელდა ფონდი «ღია საზოგადოება - საქართველოს» მხარდაჭერით.

ავტორის/ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ფონდ «ღია საზოგადოება – საქართველოს» პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე. მასალაში გამოხატული მოსაზრებები შესაძლოა სრულად არ გამოხატავდეს GCS D-ის პოზიციას.

პროექტის ხელმძღვანელი: ლევან დოლიძე

პროექტის გუნდი: კახა გოგოლაშვილი, გოგიტა ღვედაშვილი

საქართველოს უსაფრთხოებისა და განვითარების ცენტრი (GCS D)
დიდიმ მირცხულავას 6, 0119, თბილისი, საქართველო. ელფოსტა: gcsd@gcsd.org.ge,
ვებგვერდი: www.gcsd.org.ge

სარჩევი

აბსტრაქტი	4
შესავალი	5
თავი 1. საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების განვლილი გზა - ფინანსური და პოლიტიკური მხარდაჭერა.....	6
1.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება - თანასწორი პარტნიორობა ასიმეტრიული შესაძლებლობების ფონზე?.....	8
1.2 ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა.....	9
1.3 აგვისტოს ომის შედეგების გავლენა ევროკავშირისა და საქართველოს პოლიტიკის ცვლილებებზე.....	12
1.4 აღმოსავლეთი პარტნიორობა - ორმხრივი მიმართულების გაძლიერება თუ რეგიონული კონტექსტის დაზუსტება?	15
თავი 2. ევროპეიზაცია და ქვეყნის განვითარება.....	19
2.1 საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება	21
2.2 საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია.....	22
თავი 3. აღმოსავლეთი პარტნიორობის ფორმატის შესაძლებლობები.....	23
რეკომენდაციები.....	25
თავი 4. საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესი და მისი კავშირი ქვეყნის ევროპულ პერსპექტივასთან	27
თავი 5. ევროკავშირის გლობალური ხედვა.....	30
5.1 ევროკავშირის შემდგომი ევოლუცია და ამის შესაძლო გავლენა საქართველოს გაწევრიანების პერსპექტივაზე	33
თავი 6. ევროკავშირის გაფართოების პრაქტიკის ანალიზი.....	37
თავი 7. ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის ანატომია.....	42
7.1 დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხები.....	43
კვლევის ძირითადი მიგნებები.....	49
რეკომენდაციები.....	51
დანართი 1.	54
დანართი 2	59

აბსტრაქტი

წინამდებარე პუბლიკაციაში განხილულია საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარების ძირითადი ეტაპები, მთავარი მიღწევები და არსებული გამოწვევები.

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესთან ერთად ნაშრომში განხილულია ევროკავშირში ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების გაწევრიანების პროცესიც. ამ მიზნით ნაშრომი ასევე გვთავაზობს ევროკავშირის გაფართოების მეხუთე ტალღის მონაწილე ქვეყნების მიერ განვლილი გზისა და დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის დეტალურ ანალიზს.

საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების პროცესი, თავისი არსით, უახლოვდება ზემოაღნიშნული ქვეყნების მიერ განვლილი გზის, რეფორმებისა და ტრანსფორმაციის დინამიკას, თუმცა საქართველოსთვის სრული ინსტიტუციური ინტეგრაციის შესაძლებლობა და გაწევრიანება ჯერ კიდევ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

დოკუმენტი წარმოადგენს მცდელობას, რომ ევროკავშირთან საქართველოს მიმდინარე ინტეგრაციის ფონზე დაისახოს ის ძირითადი ამოცანები, რომელთა გადაწყვეტაც უფრო რეალურს გახდის ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანების შესაძლებლობას. ნაშრომი ამ თვალსაზრისით იძლევა პრაქტიკულ რეკომენდაციებს როგორც ევროკავშირთან თანამშრომლობის არსებული ფორმატების განვითარების, ასევე ქვეყნის საგარეო და შიდაპოლიტიკური ამოცანების დასახვისა და გადაწყვეტის მიმართულებით.

შესავალი

დღიდან თავისი დამოუკიდებლობისა საქართველო მიისწრაფოდა ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ. ეს მიზანი ჯერ კიდევ ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში გააჟღერა მაშინდელმა მთავრობამ და მას შემდეგ პრაქტიკულად ყველა ხელისუფლება და ყველა მთავრობა აცხადებდა, რომ ქვეყნის მთავარი პრიორიტეტი ევროკავშირში ინტეგრაცია იყო. თუმცა პირველ ეტაპზე ევროკავშირში ინტეგრაცია შედარებით მარტივად მისაღწევ ამოცანად ესახებოდათ არა მარტო საქართველოს მოქალაქეებს, არამედ მთავრობებს, პარლამენტის წევრებს და ანლიტიკოსებს.

ჯერ კიდევ ოთხმოცდაათიანი წლების მიწურულს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროში განიხილავდნენ საკითხს, თუ რამდენად მიზანშეწონილი იქნებოდა ევროგაერთიანების დამფუძნებელი შეთანხმების 49-ე მუხლის შესაბამისად ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის განაცხადის შეტანა. თუმცა ევროკომისიის წარმომადგენლებთან კონსულტაციის შემდეგ გაირკვა, რომ ასეთი ნაბიჯი საბოლოო ჯამში დააზიანებდა საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების დინამიკას, რადგან ევროკომისიას მოუხდებოდა უარყოფითი დასკვნის წარმოდგენა საქართველოს შესახებ, რომელშიც ამ ქვეყანასთან დაკავშირებული ყველა პრობლემა და ყველა რისკი იქნებოდა ასახული.¹

იმ დროისათვის ევროკავშირს არ გააჩნდა ინდივიდუალური ხედვა საქართველოს მიმართ. ევროკავშირი ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცესთან რეგიონულ ჭრილში მხოლოდ პარტნიორული ურთიერთობების პერსპექტივას ხედავდა. ამ ურთიერთობების მიზანი რეგიონში დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკის დამკვიდრება იყო, რაც დამოუკიდებლობის მომპოვებელი სახელმწიფოების (მათ შორის საქართველოს) საერთაშორისო თანამეგობრობაში ინტეგრირებით და მათი სტაბილურობის უზრუნველყოფით მიიღწეოდა. ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა საქართველოსთან, რუსეთთან, ყაზახეთთან, უკრაინასთან თუ ყირგიზეთთან ურთიერთობას საერთო ინსტრუმენტებით ახორციელებდა და მათი ტრასფორმაციის მიზნებიც მსგავსი იყო. ეს მიდგომები პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების უნიფიცირებულ დებულებებში იყო ასახული. მიუხედავად ამ შეთანხმების ორმხრივი ხასიათისა, ის რეგიონული მიდგომის პროდუქტი იყო და მისი ხელმომწერი ქვეყნისთვის არავითარ არსებით განსხვავებებს არ ითვალისწინებდა.

ოცდამეერთე საუკუნის დამდეგისთვის ევროკავშირმა ახალი რეგიონული კონტექსტი შეიმუშავა, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირთან ურთიერთობების თვალსაზრისით საქართველო, უკრაინასთან, მოლდოვასთან, ბელარუსთან, აზერბაიჯანთან და სომხეთთან ერთად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცეს ნაწილობრივ გამოეყო და, ევროკავშირის სამხრეთ მეზობლებთან ერთად, სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილად იქცა. ეს იყო პირველი ნიშანი იმისა, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის ექვს ქვეყანას გააჩნია ძალზე შორეული ევროპული პერსპექტივა. ეს პერსპექტივა კიდევ უფრო ნათლად გამოჩნდა, როდესაც უკვე ორიათასიანი წლების პირველი დეკადის ბოლოსთვის აღმოსავლეთ პარტნიორობის

¹ ავტორი იმ დროს ევროგაერთიანებაში საქართველოს მისიაში მსახურობდა და თავად გახლდათ ამ პროცესის მონაწილე.

თანამშრომლობის ფორმატი ამუშავდა, რომელმაც მის წევრ სახელმწიფოებს ფართო შესაძლებლობები გაუხსნა როგორც რეგიონული, მრავალმხრივი თანამშრომლობის, ასევე ორმხრივი ურთიერთობების გაღრმავების თვალსაზრისით. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის არცერთი დოკუმენტი აღმოსავლეთ პარტნიორობას გაწევრიანების ინსტრუმენტად არ მოიხსენიებდა, რეალურად მისი ორმხრივი ურთიერთობების ფორმატი იმდენად მძლავრი ფუნქციური ინტეგრაციის შესაძლებლობებს ითვალისწინებდა, რომ ლოგიკური შედეგი (თუ ამას თვით ქვეყანა მოინდომებდა), ადრე თუ გვიან, სწორედ ევროკავშირში გაწევრიანება იქნებოდა. რა თქმა უნდა, გაწევრიანების პერსპექტივის მიღებისთვის არ არის საკმარისი ასპირანტი ქვეყნის მონდომება, აუცილებელია ასევე არსებობდეს თვით ევროკავშირის ადეკვატური ამბიციაც, რომელიც, დღემდე არსებული პრაქტიკის თანახმად, რეგიონის მიმართ ყალიბდება. მოკლე და საშუალოვადიან პერიოდში საქართველოს მთავარ ამოცანად სწორედ ევროპული პერსპექტივის მიღება დარჩება. ამ ამოცანას კი ორი უცნობი გააჩნია - „რამდენად შეძლებს ქვეყანა საკმარისი პროგრესის ჩვენებას ასოცირების შეთანხმების შესრულების თვალსაზრისით?“ და მეორე - „როგორ უნდა დაინტერესდეს ევროკავშირი საქართველოს გაწევრიანებით, თუ მას არ გააჩნია ამ გეოგრაფიული მიმართულებით გაფართოების ამბიციაც?“

თავი 1. საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების განვლილი გზა - ფინანსური და პოლიტიკური მხარდაჭერა

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები 1992 წლიდან იღებს სათავეს.² საქართველო მაშინ ღრმა კრიზისში შედიოდა, რომელიც საბჭოთა კავშირის სივრცეში არსებული ეკონომიკური კავშირების ნგრევის, გასაღების ბაზრების დაკარგვის, შიდა კონფლიქტების, პოლიტიკური არასტაბილურობის, სოციალური გაჭირვებისა და სხვა უამრავი ნეგატიური მოვლენის ფონზე ვითარდებოდა. საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტი დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან სულ რამდენიმე წელიწადში 1989 წლის დონიდან 76,4%-ით შემცირდა. ამ ფონზე ევროკავშირმა საქართველოსთვის უანგარო დახმარების გაწევა დაიწყო.

ევროკავშირის დახმარების პროგრამებმა და პროექტებმა უდიდესი როლი შეასრულეს საქართველოს, როგორც თანამედროვე სახელმწიფოს, ჩამოყალიბებაში, ქვეყანაში საბაზრო ეკონომიკის განვითარებისა და დემოკრატიული პრინციპების დამკვიდრების ხელშეწყობაში. 1999 წლიდან 2004 წლამდე ევროკავშირის დახმარების სამი ძირითადი მიმართულება არსებობდა - ჰუმანიტარული, ფინანსური და ტექნიკური. ამ პერიოდში ევროკავშირმა საქართველოზე მიახლოებითი მონაცემებით მილიარდ ევროზე მეტი ფინანსური სახსრები გახარჯა. 2004 წლის შემდგომ ქვეყნის ეკონომიკური და, შესაძლებისად, სოციალური მდგომარეობა შესამჩნევად დასტაბილურდა და ჰუმანიტარულმა დახმარებამ, რომელიც

² ob. Fischer, S., Sahay, R., and Vegh, (1996), *Stabilization and growth in transition economies: The early experience*, IMF Working Paper 96/31, გვ.9, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/20631/1/JEP-IMF-WP.pdf>

მოწყვლადი ჯგუფებისთვის საკვები პროდუქტების, სამკურნალო საშუალებების და პირველადი აუცილებლობის საგნების მიწოდებას ისახავდა მიზნად, თავისი ფუნქცია ამოწურა.

შემდგომ ეტაპზე და დღემდე ევროკავშირი აგრძელებს ფინანსური და ტექნიკური დახმარების ორმხრივი და მრავალმხრივი პროექტების დაფინანსებას ევროგაერთიანების ფონდებიდან, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციებში (გაეროს სპეციალიზებული ორგანიზაციები, მსოფლიო ბანკი, სავალუტო ფონდი, სხვა) გაწეული კონტრიბუციებისა და ევროკავშირის მიერ დაარსებული საფინანსო ორგანიზაციებიდან გაცემული კრედიტებისა და გრანტების სახით.

დღეს ევროკავშირის საერთაშორისო დახმარება, მათ შორის საქართველოსთვის ოთხი ძირითადი ინსტრუმენტის მეშვეობით ხორციელდება:

- გეოგრაფიული პროგრამები,³ რომლებიც ცალკეული რეგიონების ქვეყნებისთვისაა განკუთვნილი. ამ ჯგუფის ინსტრუმენტებიდან საქართველო კონკრეტულად ბენეფიციარია ENI - სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტისა, რომელიც ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში მონაწილე ყველა ქვეყნის დახმარებას ემსახურება. ევროკავშირის მხრიდან ქვეყნებისთვის ორმხრივი დახმარების ერთ-ერთი ქმედითი მექანიზმია Single Support Framework, რომლის ფარგლებში იგეგმება დახმარების სამწლიანი ციკლები, დაფინანსების პრიორიტეტული მიმართულებებით. ამ ეტაპზე ასეთი დახმარებიდან საქართველო ყოველ სამ წელიწადში დაახლოებით 330-400 მლნ. ევროს ოდენობის ფინანსურ და ტექნიკურ დახმარებას იღებს. აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიერ „მეტი-მეტისთვის“ პრინციპის შემოღებით სავარაუდოთ დახმარების მოცულობები მომავალ წლებში საქართველოსთვის კიდევ უფრო გაიზრდება;
- თემატური პროგრამები⁴, რომლებიც განვითარების კონკრეტული თემების დაფინანსებას უზრუნველყოფენ. ასეთი სახის პროგრამებს შორის საქართველო აქტიურად იღებს დახმარებას *ევროკავშირის დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ინსტრუმენტიდან* (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR) და *სტაბილურობისა და მშვიდობის მხარდაჭერის ინსტრუმენტიდან* (Instrument contributing to Stability and Peace - IcSP);
- ევროკავშირის საფინანსო ინსტიტუტების (ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი - EBRD, ევროპის საინვესტიციო ბანკი - EIB) მიერ განხორციელებული საინვესტიციო პროექტები და გრანტები;
- ევროკავშირის პროგრამები (Erasmus+⁵, Horisont 2020) და სააგენტოები⁶

³ იხ. 'Funding instruments', European Commission Directorate-General for International Co-operation and Development, https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments_en

⁴ იხ. იქვე

⁵ იხ. 'Participating countries', Erasmus+, <https://www.erasmusplus.org.uk/participating-countries>

უფრო დაწვრილებით საქართველოსთვის ევროკავშირის დახმარების შესახებ ინფორმაციისთვის იხილეთ დანართი 1.

საქართველოსთვის ევროკავშირის დახმარებამ 90-იან წლებში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების მოგვარებაში, მაგრამ არანაკლებ მნიშვნელოვანი იყო ევროკავშირის პოლიტიკური მხარაჭერაც ქვეყნის დამოუკიდებლობის და სუვერენიტეტის დაცვაში, ასევე საერთაშორისო თანამეგობრობაში მისი ინტეგრირების საქმეში. ასეთი მხარდაჭერის ფაქტებს შეიძლება მივაკუთვნოთ ევროკავშირის პოზიცია ეუთოს *ბუდაპეშტის (1994)* და *ლისაბონის (1996)* სამიტებზე, სადაც დოკუმენტურად იქნა აღიარებული ეთნიკური წმენდა აფხაზეთსა და სამაჩაბლოში. ევროკავშირის პოლიტიკური და ტექნიკური მხარდაჭერით საქართველო 1999 წელს გაწევრიანდა ევროპის საბჭოში, ხოლო 2001 წელს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში.

1.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება - თანასწორი პარტნიორობა ასიმეტრიული შესაძლებლობების ფონზე?

1994 წელს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დაიწყო მოლაპარაკებები პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების თაობაზე (Partnership and Cooperation Agreement-PCA). მოლაპარაკებები 1996 წელს დასრულდა და 1997 წლიდან ძალაში შევიდა ამ შეთანხმების ვაჭრობასთან დაკავშირებული დებულებები, რომელთა ძალით საქართველომ და ევროკავშირმა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან (მსო) თავსებადი სავაჭრო ურთიერთობები დაამყარეს, კერძოდ, უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი. სამწუხაროდ, შეთანხმებაში არ შევიდა დებულება თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის თაობაზე კონსულტაციების წარმოების შესაძლებლობის შესახებ (თუმცა მოლდოვასთან და უკრაინასთან ასეთი დებულებები არსებობდა), რაც იმაზე მიანიშნებდა, რომ ევროკავშირი არ განიხილავდა საქართველოსთან (სამხრეთი კავკასიის არცერთ ქვეყანასთან) ასოცირებული ურთიერთობების დამყარებას საშუალო და, შესაძლოა, გრძელვადიან მომავალშიც. სრულად პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება ძალაში 1999 წელს შევიდა. შეთანხმება საქართველოსთვის მისი ევროპეიზაციის მნიშვნელოვან სტიმულსა და შესაძლებლობას წარმოადგებდა. PCA-ს დებულებები ავალდებულებდა ქვეყანას დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნასა და განვითარებას, კარგი მმართველობის დამკვიდრებას, დარგობრივი პოლიტიკის დახვეწას. ამისთვის კი ევროკავშირი საქართველოს დახმარებას აღუთქვამდა პრაქტიკულად ეკონომიკის ყველა სექტორში.

⁶ საქართველო თანამშრომლობს შემდეგ სააგენტოებთან: ევროპის კოსმოსური სააგენტო (ESA), ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა გარე საზღვრებზე ოპერატიული თანამშრომლობის მართვის ევროპულ სააგენტო, ევროპის თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის ოფისის (OLAF) და სხვა.

PCA-ს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი 43-ე მუხლი იყო, რომლითაც საქართველო იღებდა რბილ ვალდებულებას, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობის 13 სექტორში დაუახლოვებდა საკუთარ კანონმდებლობას ევროკავშირისას, მათ შორის ენერგოუსაფრთხოების, მეწარმეობის, სოფლის მეურნეობის, გარემოს დაცვის, ფინანსური მონიტორინგის, შრომის პირობების და სხვა სფეროებში. PCA-მ უდიდესი როლი შეასრულა საქართველო-ევროკავშირის შორის ურთიერთობების სტატუსის განსაზღვრაში და ამ ურთიერთობების უფრო მაღალ დონეზე აყვანაში. მიუხედავად ამისა, PCA-მ ვერ ითამაშა გადაწყვეტი რილი ქვეყნის სწრაფ რეფორმირებასა და მის ევროპეიზაციაში ვერც პოლიტიკური ინსტიტუტების განვითარების თვალსაზრისით და ვერც სექტორული პოლიტიკის ან განვითარების საერთო მაჩვენებლების კონტექსტში. მიზეზი, როგორც ჩანს, ის იყო, რომ შეთანხმება არ ითვალისწინებდა რეფორმების დეტალური გეგმის არსებობას და მასში ასახული „რბილი ვალდებულებების“ შესრულების ვადები და ხარისხი ძნელად გასაკონტროლებელი აღმოჩნდა, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის მხარე ხშირად მიუთითებდა საქართველოს მთავრობას ნაკლოვანებებზე და ზოგიერთ სფეროში არსებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური გარემოს ევროკავშირთან დადებულ შეთანხმებასთან შეუსაბამობაზე, განსაკუთრებით „პარტნიორობის ინსტიტუტების“ ფარგლებში გამართული შეხვედრებისას. ასეთი კრიტიკა არ იყო ყოვლისმომცველი და საკმარისად შედეგზე ორიენტირებული. ამიტომ PCA-ს იმპლემენტაციის ეფექტი საკმაოდ დაბალი და ეკლექტური აღმოჩნდა.

1.2 ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა

2000-იანი წლების დასაწყისში ევროკავშირის მეხუთე გაფართოებამ ახალი გეოპოლიტიკური რეალობები შექმნა. ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები, ასევე სამხრეთი ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნები ბევრად უფრო ახლოს აღმოჩნდნენ გეოგრაფიულად ევროკავშირთან. შესაბამისად, გაიზარდა მათი ზეგავლენაც ევროკავშირის სტაბილურობასა და უსაფრთხოებაზე. შეიძლება ითქვას, რომ სამეზობლო პოლიტიკის შემოღებით ევროკავშირმა უფრო გამიზნული და ეფექტიანად ოპერირებადი ხედვები და ინსტრუმენტები წარმოადგინა. სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების ძირითადი მექანიზმები - როგორცაა სამოქმედო გეგმა და პროგრესის შესახებ ანგარიში - პირდაპირ გადმოღებულია გაფართოების პროცესში დამკვიდრებული ინსტრუმენტებიდან, რითაც ევროკავშირის ფართო რეგიონული პოლიტიკა ტექნიკურად დაემსგავსა გაფართოების პროცესს. ამ პოლიტიკის მიზანი გახდა მეზობელი ქვეყნების ევროპეიზაცია, ტრანსფორმაცია ისეთი გზით, რომ მათი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური გარემო ევროკავშირთან თავსებადი გამხდარიყო. შეიძლება ითქვას, რომ, მიუხედავად სამეზობლო პოლიტიკის გაცხადებული მიზნებისა, გაფართოების პოლიტიკისგან განსხვავებულობისა, მათი არსობრივი მხარე სრულ თანხვედრაშია ერთმანეთთან. შედეგად, სამეზობლო პოლიტიკის იდეალური მიზანი (დიფერენცირების პრინციპის გათვალისწინებით), საერთო რეგიონული ტრანსფორმაციის ფონზე, ამ ჯგუფის ზოგიერთი ქვეყნის ევროკავშირთან მაღალი ხარისხით ფუნქციური ინტეგრაციაა - თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმი, ევროკავშირის ბაზარზე

ქვეყნებისთვის წილის დამკვიდრება, უფრო მაღალი დონის თანამშრომლობა უსაფრთხოების, ენერგეტიკის, ტრანსპორტის, სოფლის მეურნეობისა და სხვა სექტორებში.

საქართველოს მხრიდან ამ პოლიტიკაში მონაწილეობის სურვილი და ამბიცია თავიდანვე ძალზე მაღალი იყო. საქართველოს ინიციატივებმა და მცდელობებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყნის კონსოლიდაციასა და მობილიზებაში, რომლის შედეგადაც 2004 წელს საქართველო, აზერბაიჯანი და სომხეთი ასევე შეიყვანეს სამეზობლო პოლიტიკაში. ვარდების რევოლუციის მიერ შექმნილმა მოლოდინებმა ასევე მისცა იმპულსი ამ გადაწყვეტილებას.

2003-2008 წლებში ევროკავშირის პოლიტიკა ძირითადად სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ხორციელდებოდა. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ერთიან ინსტრუმენტში - (European Neighbourhoods and Partnership Instrument-ENPI) გაერთიანდა ევროკავშირის თითქმის ყველა სახის დახმარების პროგრამა, რომლებიც ფარავდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცესა და სამხრეთი ხმელთაშუაზღვისპირეთის რეგიონს. თუმცა მულტინაციონალური და გლობალური ხასიათის პროგრამები და პროექტები მის გარეთ დარჩა.

საქართველოს მიერ მიღებული სამეზობლო პოლიტიკის ხუთწლიანი (უკრაინისა და მოლდოვისგან განსხვავებით⁷) სამოქმედო გეგმა რვა პრიორიტეტულ მიმართულებას მოიცავდა და 2006-დან 2011 წლამდე მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარებასა და ევროკავშირთან მჭიდრო თანამშრომლობას გულისხმობდა დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების, მართლმსაჯულების, სტაბილურობის და კარგი მმართველობის დამკვიდრების, სიღარიბის დაძლევის, ეკონომიკური განვითარების, სოციალური პოლიტიკის დახვეწის, მიგრაციის, ტრანსსასაზღვრო დანაშაულთან ბრძოლის, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის, კონფლიქტების მოგვარების, ენერგეტიკის, ტრანსპორტისა და გარემოს დაცვის, კულტურის, განათლებისა და მეცნიერების დარგებში. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმა, PCA-სგან განსხვავებით, არ წამოადგენდა საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტს და, შესაბამისად, არც საერთაშორისო ვალდებულებებს შეიცავდა, მისი მნიშვნელობა მდგომარეობდა იმაში, რომ ის ძალზე კონკრეტული რეფორმების ნუსხას შეიცავდა, რომელთა შესრულებასაც ევროკომისია ყოველწლიურად აფასებდა და, შესაბამისად, მისი განხორციელების ყოველწლიური სამთავრობო პროგრამაც ადაპტირებას განიცდიდა. გეგმის შესრულებასთან დაკავშირებული საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური ვალდებულება რეალურად ეფუძნებოდა:

- ქვეყნის ევროკავშირთან დაახლოების ინტერესს, რომელიც გეგმაში მითითებული რეფორმების გატარების გარეშე ვერ დაკმაყოფილდებოდა;
- ქვეყანაში დაგროვილ გამოცდილებას და გაგებას იმისა, რომ ევროკავშირის მიერ შემოთავაზებული რეფორმები ქვეყნისთვის სასარგებლოა და მისი გრძელვადიანი განვითარების მიზნებთან სრულ შესაბამისობაშია;
- სამეზობლო პოლიტიკის სხვა ქვეყნებთან ჯანსაღი კონკურენციის არსებობას. როგორც ცნობილია, ევროკავშირის ყველა ანგარიში სრულად გახსნილი იყო, ამიტომ მთავრობებს, მათ შორის საქართველოს მთავრობას, აწუხებდათ იმის შესაძლებლობა,

⁷ უკრაინისა და მოლდოვის სამოქმედო გეგმები სამწლიანი იყო.

რომ უარყოფითი ანგარიშები მათ შიდასახელმწიფოებრივ და საგარეო პრესტიჟს დააკნინებდა.

ამ მექანიზმმა, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფინანსური დახმარების ინსტრუმენტის გამოყენებით და თვით ქვეყნების (მათ შორის საქართველოს) მოტივაციის შედეგად, მნიშვნელოვნად დააწინაურა საქართველოს ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო და დაუახლოვა ევროკავშირისას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ PCA, როგორც ორი მხარის ურთიერთობის სამართლებრივი მექანიზმი, კვლავ ძალაში რჩებოდა, მისი დებულებები არაფერში ეწინააღმდეგებოდა სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ნაკისრ პოლიტიკურ ვალდებულებებს და ფორმალურად სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელება ამ შეთანხმების იმპლემენტაციად ითვლებოდა. თუმცა ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტსაც, რომ 2006-2008 წლებში (ნაწილობრივრამდენიმე შემდეგ წელსაც) საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკა ლიბერტარიული იდეებით იკვებებოდა და, ნაწილობრივ, წინააღმდეგობაში მოდიოდა ორივე ნახსენები დოკუმენტით აღებულ ვალდებულებებთან. დილემა, თუ როგორ შეეთავსებინა ქვეყნის ხელისუფლებას ეკონომიკის *Laissez-faire*⁸ მიდგომებით სწრაფად განვითარების მიზნები ევროკავშირთან დაახლოებისა და მის წინაშე აღებული ვალდებულებების დაკმაყოფილებასთან, ბოლომდე ვერ გადაიჭრა, რაც გარკვეულწილად ასუსტებდა ქვეყნის ევროპული გზით განვითარებას. აღსანიშნავია, რომ, მიუხედავად ეკონომიკური რეფორმებისა და კორუფციის დაძლევის სფეროში საქართველოს მიერ მიღწეული მნიშვნელოვანი პროგრესისა, ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ხარისხით მოლდოვა და უკრაინა ბევრად დაწინაურებულები აღმოჩნდნენ. შესაბამისად, ევროკავშირმა უკრაინასთან და მოლდოვასთან რამდენიმე წლით ადრე დაიწყო თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის თაობაზე მოლაპარაკებები, მოლდოვასთან კი სავიზო დიალოგიც, რომლის საბოლოო შედეგი ჩვენზე სამი წლით ადრე მიღებული უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი აღმოჩნდა.

სამეზობლო პოლიტიკის მიზნებში თავისთავად არ შედიოდა მონაწილე ქვეყნების ევროკავშირში გასაწევრიანებლად მომზადება, მაგრამ „დიფერენციაციის“, როგორც წამყვანი პრინციპის, დამკვიდრება იმის შესაძლებლობას იძლეოდა, რომ მთლიანობაში ევროკავშირის სამეზობლოში არსებულ ტენდენციებს არ შეეფერებინა ცალკეული ქვეყნების ევროკავშირთან ფუნქციური ინტეგრაციის პროცესი. მიუხედავად ამისა, შემოთავაზებულ ინტეგრაციას ამ პოლიტიკის ფარგლებში თავისი მაქსიმალური ზღვარი გააჩნდა. ეს ზღვარი ეკონომიკური თანამშრომლობის მიმართულებით თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის დამყარებაზე გადიოდა, რომელიც ორმხრივი „სამეზობლო შეთანხმებების“ ნაწილი უნდა ყოფილიყო. ამავე დროს, ევროკომისიის 2003 წლის კომუნიკაცია „ფართო ევროპა - ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა“⁹ რომელმაც დასაბამი მისცა აღნიშნულ ინიციატივას, აღნიშნავდა, რომ თანამშრომლობის მიზანი იყო „ევროპის ეკონომიკური სივრცის“ (მსგავსი) ურთიერთობების ჩამოყალიბება ევროკავშირსა და პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის.¹⁰ რა

⁸ ტერმინი ეკონომიკური თეორიიდან, რომელიც პირველად მე-17 საუკუნეში საფრანგეთში გაჟღერდა და რომელსაც შემდგომ ლიბერალური ეკონომიკური თეორიების მრავალი მიმდევარი იყენებდა. ნიშნავს - მიეცი საშუალება, რომ გააკეთოს, რაც კერძო ტრანზაქციებში მთავრობის ჩაურევლობას გულისხმობდა.

⁹ იხ. 'Participating countries', Erasmus+, <https://www.erasmusplus.org.uk/participating-countries>

¹⁰ იქვე

თქმა უნდა, ისევ დიფერენცირების პრინციპის გათვალისწინებით, ასეთი მრავალმხრივი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე შეიძლება მხოლოდ იმ ქვეყნებთან დაარსებულიყო, რომლებიც საკმარის ამბიციას და პროგრესს აჩვენებდნენ. მოგვიანებით ეს იდეა გამეორებული იქნა ევროპარლამენტის 2007 წლის რეზოლუციაში.¹¹ ევროკავშირის ინსტიტუტები სხვა მსგავს იდეებსაც ამუშავებდნენ. ასეთი იყო, მაგალითად, *სამეზობლო ეკონომიკური თანამეგობრობის* იდეა¹². თუმცა ამ იდეის განხორციელების მცდელობას ადგილი არ ჰქონია.

1.3 აგვისტოს ომის შედეგების გავლენა ევროკავშირისა და საქართველოს პოლიტიკის ცვლილებებზე

ევროკავშირის ღია და აქტიურმა მონაწილეობამ საქართველო-რუსეთის 2008 წლის აგვისტოს ომის შეჩერებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა თვით ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განმტკიცებაში. ევროკავშირმა ამჯერად ინტენსიური დიპლომატიური ქმედებები განახორციელა და მისი ძალისხმევა საქართველოსა და რუსეთს შორის ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ 12 აგვისტოს შეთანხმებით დაგვირგვინდა. საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ აშშ-ის პოლიტიკური ზეწოლა რუსეთზე და მისი სამხედრო ძალის გადაადგილებები შავ ზღვაში, შემდგომ კი საქართველოს საჰაერო სივრცეში, რა თქმა უნდა, ზურგს უმაგრებდა ევროპული საბჭოს იმდროინდელ თავმჯდომარესა და საფრანგეთის პრეზიდენტს ნიკოლა სარკოზის, მაგრამ ამკარად გამოიკვეთა ევროკავშირის განსაკუთრებული როლი კრიზისის განმუხტვისათვის რუსეთთან დიალოგის პროცესში. დამატებით, ევროკავშირმა პოსტკონფლიქტური სტაბილიზაციისთვის მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა:

- ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ შეთანხმების თანახმად, მისი მეექვსე მუხლის საფუძველზე, ეუთოს ინიციატივით 2008 წლის ოქტომბერში დაიწყო ჟენევის მოლაპარაკებები, რომელშიც ევროკავშირი ეუთოსთან და გაეროსთან ერთად მედიატორის როლს დღემდე ასრულებს;
- 2008 წლის პირველ სექტემბერს ევროპული საბჭოს საგანგებო სხდომაზე მიღებული იქნა გადაწყვეტილება ქვეყანასთან თავისუფალი სავაჭრო სივრცის დაარსებასთან

¹¹ იხ. European parliament resolution on strengthening the European Neighbourhood Policy. (2007/2088(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0414+0+DOC+XML+V0//EN>

¹² იხ. A new response to a changing Neighbourhood. Brussels, 25.5.2011 COM(2011) 303 final. გვ.10. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303&from=EN>

დაკავშირებით მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ, ასევე სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ კონსულტაციების დაწყების თაობაზე;¹³

- 2008 წლის 15 სექტემბერს ევროკავშირმა ერთობლივი ქმედების გადაწყვეტილება მიიღო საქართველოში სამონიტორო მისიის გამოგზავნის შესახებ¹⁴.
- 2008 წლის 25 სექტემბერს ევროკავშირმა ერთობლივი ქმედების მექანიზმის გამოყენებით საქართველოში, კრიზისის (რუსეთთან კონფლიქტის) მოგვარების მიზნით, საგარეო და უსაფრთხოების დარგში სპეციალური წარმომადგენელი დანიშნა;¹⁵
- 2008 წლის 20-21 ოქტომბერს მაღალი დონის საერთაშორისო დონორთა კონფერენციის ჩატარება ევროკავშირისა და მსოფლიო ბანკის ეგიდით, რომელზეც დამსწრე 65-მა ქვეყნამ მთლიანად 4.55 მლნ. აშშ დოლარის დახმარების პირობა დადო;¹⁶
- ევროკავშირმა ვერ მოახერხა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის შელახვისთვის რუსეთისთვის სანქციების დაწესება, მაგრამ მან დროებით შეაჩერა რუსეთთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის თაობაზე ახალი შეთანხმების მოლაპარაკებები, რომელიც ოთხი თვის შემდეგ განახლდა.

აგვისტოს ომამდე ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების ერთიანი პოლიტიკა საქართველოში ძალზე პასიური იყო. კონფლიქტების მოგვარების მიმართულებით მას არ გააჩნდა სერიოზული ამბიციები და, მიუხედავად პოსტკონფლიქტურ ზონებში სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე გაღებული მნიშვნელოვანი ფინანსური სახსრებისა, მისი პირდაპირი ჩართულობა შეიძლება ძალიან დაბალი მაჩვენებლით დავახასიათოთ. მაგალითად, ევროკავშირი სრულიად უარყოფდა აფხაზეთში ან ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში ნებისმიერი სახის სამშვიდობო ოპერაციაში ჩართვის შესაძლებლობას. შეიძლება ითქვას, რომ აგვისტოს ომმა ევროკავშირი გამოაფხიზლა და მკაფიოდ დაანახა მას საქართველოში, და შედეგად, მთელ სამხრეთ კავკასიაში მისი პოზიციების გავლენის მნიშვნელოვნად შესუსტების საფრთხე. ამის დასტურია ანგელა მერკელის მიერ აგვისტოს ომის შემდგომ საქართველოში ჩატარებული ვიზიტის დროს ნათქვამი სიტყვები, რომლებიც ქართულ მედიაში ფართოდ იქნა გაშუქებული, რომ ის (გერმანია/ევროკავშირი) არ დაუშვებს სამხრეთი კავკასიის ოკუპაციით ევროკავშირისთვის ცენტრალურ აზიაში გასასვლელის ჩაკეტვას. შეიძლება ითქვას, რომ ამ გამოსვლაში გერმანიის კანცლერმა ადიარა ევროპის გეოპოლიტიკური ინტერესები და ამ ინტერესების

¹³ იხ. Presidency Conclusions 12594/2/08, Extraordinary European Council, Brussels, 6 October 2008, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf.https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf

¹⁴ იხ. Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>

¹⁵ იხ. Council Joint Action 2008/760/CFSP of 25 September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0760&from=EN>

¹⁶ იხ. Brunnstrom, D., 'Donors pledge \$4.5 billion for Georgia recovery', *Reuters World News*, 22 October 2008, <http://www.reuters.com/article/us-georgia-donors-idUSTRE49L2IB20081022>

რუსეთის მიერ შელახვის მცდელობა. როგორც ცნობილია, ამ დრომდე ევროკავშირში გეოპოლიტიკაზე საუბარი არაპოპულარული იყო (გარდა ენერგომომარაგების ალტერნატიული გზებისა). როგორც ჩანს, ამ მომენტში ევროკავშირში გადააფასეს საქართველოს გეოპოლიტიკური მნიშვნელობა ევროპისთვის და ის საფრთხე, რომელსაც რუსეთი უქმნიდა მას. მათ. საქართველო რეგიონის მასშტაბით დემოკრატიის გავრცელების პლატფორმად იქცა და ამ ასპარეზის დათმობა უკვე ახლად დაწყებული იდეოლოგიური ომის პირობებში მას აღარ სურდა.

ამ დროიდან მოყოლებული საქართველოს პოლიტიკა ევროკავშირის მიმართაც მნიშვნელოვნად გადახალისდა. საქართველოს იმჟამინდელი მთავრობა მეტი ყურადღებით შეუდგა ევროკავშირის წინაშე ნაკისრი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი გარემოს რეფორმირების ვალდებულებების შესრულებას. საქართველომ ევროკავშირის მიერ სურსათის უვნებლობის, კონკურენციის მართვის, ტექნიკური რეგლამენტებისა და სოფლის მეურნეობის სფეროებში შემოთავაზებული რეფორმების (როგორც წინაპირობისა თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ მოლაპარაკებების დასაწყებად) გასატარებლად საშუალოვადიანი სტრატეგიების შემუშავებაც კი დაიწყო. თუმცა წინა წლების განმავლობაში მთავრობა კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა სწორედ ამ სფეროებში ნებისმიერი რეგულირების შემოღებას.

2008 წლის შემდეგ საქართველოსთვის გამოიკვეთა ევროკავშირთან დაახლოების რეალური პერსპექტივა, მათ შორის თავისუფალი სავაჭრო სივრცის, სავიზო რეჟიმის მნიშვნელოვანი გამარტივების და ევროკავშირთან ასოცირების მიმართულებით. აღნიშნული საკითხები აღმოსავლეთი პარტნიორობის შესახებ ევროკომისიის პირველივე კომუნიკაციაში¹⁷ აისახა როგორც ორმხრივი თანამშრომლობის მთავარი ინსტრუმენტები. აგვისტოს ომი აღმოსავლეთი პარტნიორობის ამოქმედების კატალიზატორადაც მოგვევლინა, რადგანაც სწორედ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2008 წლის პირველ სექტემბერს საქართველოს საკითხზე შეკრებილმა საგანგებო ევროპულმა საბჭომ გადაწყვეტილებებში მოსთხოვა ევროკომისიას აღმოსავლეთი პარტნიორობის ინიციატივის შესახებ კომუნიკაციის დაჩქარება.

¹⁷ ob. 'Eastern Partnership', Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM(2008) 823 final, 3 December 2008, p. 4, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN>

1.4 აღმოსავლეთი პარტნიორობა - ორმხრივი მიმართულების გაძლიერება თუ რეგიონული კონტექსტის დაზუსტება?

აღმოსავლეთი პარტნიორობა 2009 წელს პრადამი გამართული სამიტის გადაწყვეტილებების საფუძველზე ამოქმედდა. აღნიშნული სამიტი ჩატარდა შვედეთისა და პოლონეთის მთავრობების ინიციატივის შედეგად ევროკომისიის მიერ 2008 წელს ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოსადმი წარდგენილი კომუნიკაციის საფუძველზე. შეთავაზებულმა ფორმატმა აღმოსავლეთ პარტნიორებს (ექვსი ქვეყანა) და ევროკავშირს შორის მრავალმხრივი პოლიტიკური დიალოგის ჩამოყალიბებას (სამიტები ორ წელიწადში ერთხელ, საგარეო საქმეთა მინისტრების შეხვედრა წელიწადში ერთხელ) დაუდო საფუძველი. ამ პროგრამამ პარტნიორ ქვეყნებს ასევე შესთავაზა ევროკავშირთან ორმხრივი ურთიერთობების ინსტიტუციური გაღრმავების პერსპექტივა ასოცირების შესახებ შეთანხმებების და სავიზო დიალოგის სახით, რომლის შედეგიც სულ ახლახანს საქართველოსა და უკრაინისთვის დაწესებული უვიზო მიმოსვლა გახდა.

აღმოსავლეთი პარტნიორობის მრავალმხრივი განზომილების ინსტრუმენტია თემატური პლატფორმა, რომელიც შექმნილია ოთხი ძირითადი მიმართულებით თანამშრომლობისთვის:

- დემოკრატია და სტაბილურობა, კარგი მმართველობა;
- ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან კონვერგენცია;
- ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, გარემოს დაცვა;
- მობილურობა და ადამიანებს შორის კონტაქტები.¹⁸

აღნიშნული პროგრამის მრავალმხრივი განზომილების თანამშრომლობის ფორმებია ასევე თემატური პანელები და საფლაგმანო ინიციატივები. თემატური პლატფორმის ფარგლებში, როგორც წესი, მაღალი და საშუალო დონის თანამდებობის პირები ხვდებიან ერთმანეთს და განიხილავენ საკანონმდებლო დაახლოების, ინსტიტუციური განვითარების, ქვეყნებს შორის კავშირების გაღრმავების და ინფრასტრუქტურის განვითარებისა თუ ეკონომიკური თანამშრომლობის პროექტებს, ერთობლივ ინიციატივებს. პანელებზე თემატური პლატფორმის მიმართულებებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი თემების განხილვა და რეკომენდაციების შემუშავება მიმდინარეობს. რაც შეეხება საფლაგმანო ინიციატივებს, მათი დანიშნულებაა თანამშრომლობის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი, მასშტაბური ხასიათის ერთობლივი ქმედებისთვის ძალისხმევის გაერთიანება.

აღმოსავლეთი პარტნიორობაც, რა თქმა უნდა, ისევე, როგორც მისი წინამორბედი ფორმატები, რეგიონული მიდგომის გამოვლინებაა. მიუხედავად ამისა, მას მძლავრი ორმხრივი განზომილებაც გააჩნია, რომელიც საშუალებას იძლევა, რომ გარკვეული ჩარჩოების გათვალისწინებით პარტნიორმა ქვეყანამ საკუთარი ინდივიდუალური მისწრაფებების რეალიზება მოახდინოს. აღმოსავლეთის პარტნიორობამ, რომლის პარალელურად სამხრეთი ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნებისთვის „ხმელთაშუა ზღვის

¹⁸ იხ. 'Eastern Partnership', EEAS, Brussels, 19 October 2016, available at [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en]

კავშირი“¹⁹ შეიქმნა, ორ მნიშვნელოვან განვითარებას შეუწყო ხელი: პირველი, ის, რომ პრაქტიკულად შეუთავსებადი ორი დიდი რეგიონის მიმართ საკუთარი ამოცანები და მიდგომები განაცალკევა, რაც განსხვავებული ინსტრუმენტებისა და პოლიტიკის გამოყენებისთვის მეტი ლავირების საშუალებას იძლევა. აღმოსავლეთი ევროპის შედარებით მცირე რაოდენობის ქვეყნები ერთ კალათაში მოთავსდნენ მათი ისტორიული, რეგიონული, განვითარების ასე თუ ისე თანაბარი დონის, ტრანსფორმაციის შესაძლებლობებისა და სხვა მრავალი ფაქტორის გათვალისწინებით.

მეორე მნიშვნელოვანი ამოცანა, რომელიც ამ ფორმატის შემოღებამ იტვირთა - განსხვავებული ამბიციისა და პროგრესის მქონე ქვეყნებისთვის დიფერენცირებული მიდგომებისთვის შესაბამისი სივრცის გამოყოფაა. ამ სივრცეში ქვეყნებს შეეძლებათ, რეგიონის სხვა ქვეყნებისგან დამოუკიდებლად, ევროკავშირთან ინდივიდუალური დღის წესრიგით იმუშაონ და ორმხრივი ურთიერთობები განავითარონ იმ მასშტაბითა და ხარისხით, რომელსაც ეს პოლიტიკა საზღვრავს. რა თქმა უნდა, ამ თვალსაზრისით აღმოსავლეთის პარტნიორობას შეზღუდვები გააჩნია. მისი საბოლოო მიზანია რეგიონის (აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების) ეკონომიკური ინტეგრაცია და მათი პოლიტიკური ასოცირება, რაც საკმაოდ ფართო ცნებებია და ალბათ უკეთ განმარტებას საჭიროებს. ეკონომიკური ინტეგრაცია ამ პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირსა და პარტნიორ სახელმწიფოს შორის თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის დამყარებას გულისხმობს. ეს სივრცე ამავე დროს ღრმა და ყოვლისმომცველია, რაც ყველა სახის (ყველა სახის საქონლითა და მომსახურებით) ვაჭრობისთვის სატარიფო და არასატარიფო ბარიერების მოხსნას ემსახურება. ამ სივრცის ამუშავების შედეგად პარტნიორი ქვეყანა მიიღებს ევროკავშირის შიდა ბაზარზე პრივილეგიურულ/თავისუფალ წვდომას. რაც შეეხება პოლიტიკურ ასოცირებას, აქ მრავალი რამ იგულისხმება, მაგრამ პირველ რიგში პარტნიორი ქვეყნისთვის ევროკავშირთან ფასეულობრივი განსხვავებების აღმოფხვრა, ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში ჩართვა, ევროკავშირის პროგრამებსა და სააგენტოებზე წვდომა და მათი წევრობაც.

აღმოსავლეთის პარტნიორობამ ასევე გააძლიერა სამოქალაქო საზოგადოების როლი ქვეყნებში რეფორმების განხორციელებაზე ზეგავლენისა და მათი მხარდაჭერის საქმეში. კერძოდ, ამ პოლიტიკის ფარგლებში შეიქმნა *სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი*, ევროკავშირისა და მისი აღმოსავლეთი პარტნიორი ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების (CSO) მონაწილეობით, რომლის დაარსებაც აღმოსავლეთი პარტნიორობის დამფუძნებელი სამიტის(2009 წლის 7 მაისი) პრადის დეკლარაციის საფუძველზე მოხდა.²⁰ ფორუმი პრაქტიკულად აღმოსავლეთი პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოებრივ განზომილებად ჩამოყალიბდა, რომელსაც მიეცა საშუალება, რეკომენდაციები და მოთხოვნები პირდაპირ მინისტრების შეხვედრასა და აღმოსავლეთი პარტნიორობის სამიტის მონაწილეებს წარუდგინოს, მიიღოს მონაწილეობა თემატური პლატფორმებისა და პანელების შეხვედრებში. მომდევნო ეტაპზე, როცა აღმოსავლეთი პარტნიორობის სამმა ქვეყანამ ხელი მოაწერა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას, სამოქალაქო საზოგადოების ორმხრივი

¹⁹ L'Union de la Medditerranee

²⁰ იხ. 'Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit' 8435/09 (Presse 78), Brussels, 7 May 2009, გვ.: 10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf

პლატფორმების დაარსება (მუხლი 412) და მათი ხელშეწყობა მხარეების ინსტიტუციურ ვალდებულებად იქცა.

მიუხედავად აღმოსავლეთი პარტნიორობის ინიციატივაში არსებული მძლავრი ორმხრივი ურთიერთობების ფორმატისა, აღნიშნული პროგრამა რეგიონული მიდგომის გამომხატველი პოლიტიკაა. ამ პოლიტიკის მოქმედების სიღრმე და მასშტაბი შეზღუდულია. შესაბამისად, მისი გამოყენებით ყველა ამბიციის დაკმაყოფილება, რომელიც რეგიონში ევროპული ინტეგრაციის მისწრაფების მქონე ქვეყნებს (ამ ეტაპზე - საქართველოს, მოლდოვასა და უკრაინას) გააჩნიათ შეუძლებელია, რადგანაც ამის პირობებს არ ქმნის ამავე ფორმატში ევროპეიზაციის კუთხით შედარებით ნაკლებად წარმატებული ქვეყნების (ბელარუსი, სომხეთი, აზერბაიჯანი) არსებობა. ამ კონტექსტში აღმოსავლეთ პარტნიორობის მრავალმხრივი თანამშრომლობა არ იძლევა იმაზე მეტის საშუალებას, რასაც დღეს ის ემსახურება, ხოლო ორმხრივი ურთიერთობების ფორმატი შემოფარგლულია, როგორც ზემოთ ავღნიშნეთ, ეკონომიკური ინტეგრაციისა და პოლიტიკური ასოცირების მიზნებით.

ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში გამოიკვეთა აშკარა განსხვავებები აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნების ევროპული მისწრაფებების, ამბიციის, ფასეულობებისა და პროგრესის, საგარეო-პოლიტიკური ორიენტაციის და სხვა მრავალი მნიშვნელოვანი მიმართულებით. მაგალითად, თუ ბელარუსი თავიდანვე ნაკლებად უწყვედა ანგარიშს ევროკავშირის მოთხოვნებს პოლიტიკური რეფორმების კუთხით, რის გამოც მასთან ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი პრაქტიკულად გაიყინა, აზერბაიჯანთან უფრო მოგვიანებით შეიცვალა დღის წესრიგი ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების სფეროში არსებული გამოწვევების გამო²¹. გარდა ამისა, ორმხრივი ეკონომიკური დაახლოებაც პრობლემური გახდა, რადგანაც აზერბაიჯანს არ სურს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში გაწევრიანება. შესაბამისად, გამოირიცხა მასთან ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების გაფორმება.

სომხეთმა 2014 წელს უარი თქვა ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერაზე, რომელზეც ორწლიანი მოლაპარაკებები პრაქტიკულად საქართველოსთან ერთდრულად დაასრულა. სომხეთის მიერ ევრაზიის ეკონომიკურ გაერთიანებაში გაწევრიანებამ ასევე გამოირიცხა ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შექმნა, როგორც შესაძლებლობა, და, შესაბამისად, ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერა, რადან ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები ამ შეთანხმების ძირითად ბირთვს წარმოადგენდა. მიუხედავად იმისა, რომ მოგვიანებით სომხეთმა და აზერბაიჯანმაც დაიწყეს ევროკავშირთან ახალი შეთანხმების შესახებ მოლაპარაკებები, აშკარაა, რომ დღეს არსებული რეალობებიდან გამომდინარე ევროკავშირის ახალი ინსტიტუციური ურთიერთობები მათთან ვერ გასცდება მჭიდრო პარტნიორობის ფარგლებს და ვერ გახსნის სივრცეს ევროკავშირთან მათი სრული ფუნქციური ინტეგრირებისთვის. მათგან განსხვავებით 2013 წელს უკრაინამ, მისმა სამოქალაქო საზოგადოებამ, მოსახლეობის მნიშვნელოვანი მხარდაჭერით არჩია, რომ სამოქალაქო პროტესტის უკიდურესი ფორმისთვის მიემართა, როდესაც მთავრობამ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერაზე უარი განაცხადა, და მრავალი მათი მომხრის სიცოცხლის ფასად შეინარჩუნა მყარი ევროპული

²¹ იხ. 'Persecution of human rights defenders in Azerbaijan—European Parliament resolution of 18 September 2014 on the persecution of human rights defenders in Azerbaijan' (2014/2832(RSP)—2016/C 234/01), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IP0022&from=EN>

მისწრაფება და ორიენტაცია. მოლდოვაში ამჟამად მიმდინარე პროცესები საკმაოდ ბევრ კითხვის ნიშანს აჩენს ამ ქვეყნის მოსახლეობის არჩევანთან დაკავშირებით, მაგრამ მისი გეოგრაფიული სიახლოვე ევროკავშირთან და განსაკუთრებული ნათესაური კავშირი რუმინეთთან მაინც ქმნის საკმარის წინაპირობას იმისა, რომ ამ ქვეყნის მომავალი ევროკავშირის სტრუქტურებში მოვიაროთ. საქართველომ თავისთავად ბევრი მსხვერპლი გაიღო თავისი ევროპული და ევროატლანტიკური მისწრაფებების და ორიენტაციის შესანარჩუნებლად და დღესაც მყარად დგას ამ კურსზე.

მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი არ იძლევა იმაზე მეტის საშუალებას, რასაც ის დღეს ემსახურება, ხოლო ორმხრივი ურთიერთობების ფორმატი შემოფარგლულია ეკონომიკური ინტეგრაციისა და პოლიტიკური ასოცირების მიზნებით.

თავი 2. ევროპეიზაცია და ქვეყნის განვითარება

ის, რომ ასოცირების შესახებ შეთანხმების დადება და მისი რეალიზაცია პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის მიერ ევროპეიზაციის გზაზე მიღწეულ პროგრესთან, კარგად ჩანს *აღმოსავლეთი პარტნიორობის ინდექსის*²² მონაცემებიდან. ბოლო გამოცემა 2015 წელს გამოვიდა. მასში 2014 წლის ანალიზია ასახული, რომლიდანაც ჩანს, რომ აღმოსავლეთი პარტნიორობის ექვსი ქვეყნიდან ევროკავშირთან საკანონმდებლო და ინსტიტუციური დაახლოების დონით მოლდოვა და საქართველო აშკარად ლიდერობდნენ, ხოლო ბელარუსმა და აზერბაიჯანმა ძალზე დაბალი შედეგი აჩვენეს. უკრაინასა და სომხეთს ერთნაირი მაჩვენებლები ჰქონდათ და მათი შედეგი უფრო ახლოს დგას ამ ჯგუფის ლიდერების შედეგებთან. რაც შეეხება კონკრეტულად დემოკრატიის განვითარების ხარისხს, იგივე სურათი გვაქვს, ოღონდ მოლდოვა და შემდეგ საქართველო მნიშვნელოვნად დაწინაურებულნი იყვნენ, უკრაინისა და სომხეთის ქულები კი ორჯერ უფრო მაღალი იყო, ვიდრე ბელარუსის და აზერბაიჯანისა. ამიტომ შემთხვევითი არ იყო, რომ სწორედ ამ ოთხმა ქვეყანამ აწარმოა და დაასრულა მოლაპარაკებები ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების თაობაზე და, რომ არა რუსეთის ზეწოლა, დღეს სომხეთიც ევროკავშირთან ასოცირებული ქვეყანა იქნებოდა.

ცხრილი 1. დემოკრატიის მაჩვენებლები *აღმოსავლეთი პარტნიორობის ინდექსიდან* 2014.

ქულები	უკრაინა	მოლდოვა	ბელარუსი	საქართველო	სომხეთი	აზერბაიჯანი
II. დაახლოება						
სულ დაახლ.	0.60	0.69.	0.34	0.69	0.60	0.44
ღრმა და მდგრადი დემოკრატია						
სულ	0.61	0.77	0.27	0.73	0.61	0.30

შეიძლება ამ შედეგს მეორე მხრიდანაც შევხედოთ - ქვეყნები, რომლებიც ასოცირების შეთანხმების შესახებ მოლაპარაკებებს აწარმოებდნენ (ეს მოლაპარაკებები რამდენიმე წელი გრძელდებოდა), უფრო ინტენსიურად ატარებენ რეფორმებს, ვიდრე ისინი, ვინც პროცესის გარეთ დარჩა. აღსანიშნავია, რომ ეს ტენდენცია შენარჩუნდა ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდგომაც და გარღვევა (პირობითად) პირველი ჯგუფის ქვეყნებსა და მეორე ჯგუფის ქვეყნებს შორის უმთავრესი პარამეტრების მიხედვით²³ „ფრიდომ ჰაუსის“ 2017 წლის მონაცემებით კიდევ უფრო გაიზარდა. დღეს საქართველო Freedom House-ის ინდექსით

²² იხ. The Eastern Partnership Index, <http://www.eap-index.eu/>

²³ იხ. *Nations in Transit* 2017, Freedom House, გვ.:19, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_booklet_FINAL_0.pdf

„ნაწილობრივ დემოკრატიადაა“ აღიარებული.²⁴ ინდექსი მეთოდოლოგიურად ყურადღებას ორ უმთავრეს ფაქტორზე ამახვილებს - პოლიტიკურ უფლებებსა და სამოქალაქო თავისუფლებებზე. ორივე მაჩვენებლით საქართველო საშუალოზე ნაკლებ შედეგს აჩვენებს. დემოკრატიის განვითარების დონე იყო და რჩება ერთერთ ყველაზე მნიშვნელოვან არგუმენტად ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივის მოსაპოვებლად. თუმცა, ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ წლების განმავლობაში საქართველო დაწინაურდა მოლდოვასთან და უკრაინასთან შედარებით და აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნებს შორის ლიდერი გახდა. მიუხედავად ამ ლიდერობისა და ევროკავშირში გაწევრიანების მზარდი ამბიციისა, ხაზგასასმელია ის, რომ ცალკეული ქვეყნისთვის ძნელია გაწევრიანების პერსპექტივის მიღება, თუ ის არ მოიაზრება ევროკავშირის გაფართოების არეალში მოქცეული რეგიონის ნაწილად.

თუმცა აღმოსავლეთი პარტნიორობა თავისთავად აღმოსავლეთი ევროპის ექვსი ქვეყნისთვის დაახლოებით ერთნაირ პერსპექტივას სახავდა და ევროკავშირთან მათ მჭიდრო, მათ შორის ინსტიტუციური მექანიზმებით, დაკავშირებას აპირებდა, ბელარუსის და სომხეთის მიერ გაკეთებულმა არჩევანმა - გაწევრიანებულებიყვნენ *ევრაზიის ეკონომიკურ კავშირში* - კორექტივები შეიტანა მის გეგმებში. 2009 წლიდან მოქმედი აღმოსავლეთი პარტნიორობის პოლიტიკა 2014 წლისთვის თითქმის ჩიხში შევიდა და ამიტომ ევროკომისიამ მისი რეფორმირება დაიწყო. შეიძლება ითქვას, რომ მთლიანობაში აღმოსავლეთი პარტნიორობის პოლიტიკის რეფორმამ კოსმეტიკური ცვლილებები მოიტანა, რომლებიც არა მისი ეფექტიანობისა და რეალური შედეგის გაზრდაზე იყო ორიენტირებული, არამედ ახალი რეალობიდან გამომდინარე მისი მიზნების ადაპტირებაზე, შეიძლება ითქვას, გარკვეულწილად ნაკლებად ამბიციურ შედეგზე, რომელიც უბრალოდ ამ პოლიტიკის წარუმატებლობას დაფარავდა. საქართველოში, უკრაინასა და მოლდოვაში მოელოდნენ, რომ რეფორმის შედეგად ამ სამი ქვეყნისთვის მეტი სარბიელი და პერსპექტივა გაიხსნებოდა, მათი ფაქტობრივი ლიდერობა ახალი, დიფერენცირებული მრავალმხრივი ურთიერთობების ფორმატით დაზუსტდებოდა. სამწუხაროდ, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის რეფორმირების²⁵ გამოქვეყნებულ დოკუმენტში ამ სამ ქვეყანასთან დაკავშირებული ერთადერთი განსაკუთრებული რამ მათი და ევროკავშირის მინისტრების დონეზე მეტი შეხვედრების შესაძლებლობა იყო.

მიუხედავად რეგიონში ლიდერობისა და ევროკავშირში გაწევრიანების მზარდი ამბიციისა, ხაზგასასმელია ის, რომ ცალკეული ქვეყნისთვის ძნელია გაწევრიანების პერსპექტივის მიღება, თუ ის არ მოიაზრება ევროკავშირის გაფართოების არეალში მოქცეული რეგიონის ნაწილად.

²⁴ ob. Georgia's Freedom House profile <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/georgia>

²⁵ ob. Review of the European Neighbourhood Policy', European Commission Joint Communication JOIN(2015) 50 final, Brussels, 18 November 2015, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

2.1 საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება

მნელია, გადააფასო ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მნიშვნელობა ქვეყნისთვის. რა თქმა უნდა, 2014 წლის 28 ივლისს ხელმოწერილ მასშტაბურ დოკუმენტს სოლიდური ისტორიული საფუძველი გააჩნდა. მანამდე არსებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებამ კარგი ნიადაგი შექმნა მისთვის ვინაიდან პრაქტიკულად ყველა იმ სფეროში, რომლებიც ასოცირების შეთანხმებაში ფიგურირებენ, უკვე არსებობდა თანამშრომლობის საკმაოდ წინ წასული ფორმები მიუხედავად ამისა, ასოცირების შეთანხმება უდიდესი ნაბიჯია საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის ისტორიაში. ის ამყარებს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცეს, ათავისუფლებს ყველა სახის სატარიფო და არასატარიფო ბარიერების უმრავლესობისგან პრაქტიკულად ყველა სახის საქონელსა და მომსახურებას (თუმცა მომსახურების სექტორში არის გარკვეული დათქმები ევროკავშირის მხრიდან) და, ამავე დროს, მოითხოვს საქართველოს მარეგულირებელი ჩარჩოს მნიშვნელოვნად დაახლოებას ევროკავშირის *acquis*-თან²⁶. პოლიტიკური თანამშრომლობის დონე ასევე ძალზე მაღალი სტანდარტით გამოირჩევა. კვლევებით დადასტურებულია, რომ საგარეო და უსაფრთხოების, ასევე უსაფრთხოებისა და თავდაცვის დარგში თანამშრომლობის დებულებები საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში არანაკლებ მძლავრია, ვიდრე კანდიდატ სახელმწიფოებთან (მრავალი მათგანი უკვე წევრია) დადებულ ასოცირების შეთანხმებებში, და მრავალი მიმართულებით თანამშრომლობის ასპექტები ბევრად უფრო დეტალურად და ღრმადაა გაწერილი.²⁷

ამის შედეგია ქართული კონტინენტის მონაწილეობა ევროკავშირის სამშვიდობო ოპერაციებში. ასოცირების შეთანხმების შესაბამისი დებულებების გათვალისწინებით საქართველო 2016 წელს გაწევრიანდა ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში, რაც ასევე აუცილებელი პირობაა კანდიდატი სახელმწიფოსთვის. ასოცირების შეთანხმება, ისევე, როგორც ევროკავშირთან 2014 წელს გაფორმებული ოქმი, უფლებას აძლევს ქვეყანას, გაერთიანდეს ევროკავშირის პროგრამებში და მიიღოს დაშვება მის სააგენტოებში. და თუმცა ასეთი უფლება თეორიულად სამეზობლო პოლიტიკის სხვა სუბიექტებსაც აქვთ, მაგრამ ფართომასშტაბიანი დაშვება მხოლოდ გაფორმებული შეთანხმების საფუძველზეა შესაძლებელი.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ასევე ფარავს 22 სფეროში მჭიდრო თანამშრომლობის საკითხებს და მძლავრ ინსტრუმენტს წარმოადგენს იმისთვის, რომ ქვეყანამ ევროკავშირის ბაზარზე შეღწევიან და დარგობრივი თანამშრომლობის მაღალი დონით მოახდინოს ფუნქციური ინტეგრაცია ევროპულ სტრუქტურებთან და გაზარდოს ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის ხარისხი.

²⁶ *Acquis Communautaire*-ს (acquis შემოკლებით) უწოდებენ ევროკავშირის ისტიტუტების მიერ მიღებული ან წევრ სახელმწიფოებს შორის ჰარმონიზებული სამართლებრივი აქტების ერთობლიობას.

²⁷ იხ. Gogolashvili, K., *European Union-Georgia Political Association: Scope and Ambition*, Opinion Paper No. 26, Georgian Foundation for Strategic and International Studies (GFSIS), 2014, გვ.:7,

<http://gfsis.org/library/view-opinion-paper/26>

დამატებით შეიძლება აღვნიშნოთ საქართველოს მიერ ევროკავშირთან ხელმოწერილი „ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ შეთანხმება“, „გეოგრაფიული ინდიკატორების ურთიერთცნობის შესახებ შეთანხმება“, „ჩარჩო შეთანხმება საქართველოს შეიარაღებული ძალების ევროკავშირის სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ“ და სხვ.

შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს გააჩნია საკმაოდ მძლავრი სახელშეკრულებო ბაზა ევროკავშირთან მჭიდრო თანამშრომლობისა და დაახლოებისათვის

2.2 საქართველოსა და ევროკავშირის შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია

ასოცირების შესახებ შეთანხმების მუხლი 16.2 ქვეყნებს ავალდებულებს, რომ აქტიურად იმუშაონ მოქალაქეთა გადაადგილების გამარტივებაზე და კერძოდ უვიზო რეჟიმის თანდათანობით შემოღებაზე. ეს უკვე ინსტიტუციური ვალდებულებაა, მაგრამ ამის გარეშე, აღმოსავლეთი პარტნიორობის მიზნებიდან გამომდინარე, ევროკავშირმა საქართველოს უკვე 2013 წლის დასაწყისში გადასცა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა, მსგავსი იმისა, რომელიც ადრე მოლდოვამ (2011) მიიღო:

- დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრიის ჩათვლით;
- საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა, თავშესაფარი;
- საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;
- საგარეო ურთიერთობები და ძირითადი უფლებები.

გეგმის სრული და ეფექტიანი იმპლემენტაცია შესაბამის სფეროებში საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ რეფორმებს მოითხოვდა, ევროკომისია კი განახორციელებდა ამ რეფორმების მონიტორინგს. დაახლოებით სამი წლის განმავლობაში საქართველოს ხელისუფლებამ გაატარა ყველა საჭირო რეფორმა. ჯამში მიღებული იქნა 60-ზე მეტი საკანონმდებლო ცვლილება და 70-მდე კანონქვემდებარე აქტი, ინსტრუქცია, რეგულაცია, 9 ეროვნული სტრატეგია და მოხდა 7 საერთაშორისო კონვენციის რატიფიცირება.²⁸ 2017 წლის მარტის ბოლოდან, ყველა საჭირო პროცედურის დასრულების შემდგომ, ქვეყნის მოქალაქეებს მიეცათ ევროკავშირის შენგენის შეთანხმების მონაწილე ქვეყნებში (რომლებსაც უერთდებიან EFTA-ს წევრი ქვეყნები და შვეიცარია) მოკლევადიანი ვიზიტების

²⁸იხ. ევროკომისიის საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) იმპლემენტაციის შესახებ რიგით მეოთხე, საბოლოო ანგარიში. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 18 დეკემბერი, 2015, <https://goo.gl/qz8LiN>

განხორციელების საშუალება უვიზოდ. ეს შესაძლოა აღქმულ იქნეს, როგორც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოებისა და სამომავლო ინტეგრაციის გზაზე. ამ მოვლენამ გავლენა იქონია ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის მიმართ მოსახლეობის მხარდაჭერაზეც, რომელიც ბოლო ერთი წლის მანძილზე, გამოკითხვების შესაბამისად, რვა პროცენტით გაიზარდა.²⁹

თავი 3. აღმოსავლეთი პარტნიორობის ფორმატის შესაძლებლობები

მიუხედავად საუბრებისა იმის თაობაზე, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობამ ამოწურა თავისი შესაძლებლობები და თანდათანობით მისი ეროზია მიმდინარეობს,³⁰ ევროკავშირის ინსტიტუტებში ჯერ კიდევ ამყარებენ იმედს, რომ მისი მეშვეობით შეძლებენ რეგიონზე რუსეთის საზიანო გავლენის შერბილებას, დემოკრატიის განვითარებას და ისეთი რეფორმების ხელშეწყობას, რომლებიც ევროპული ნორმების დამკვიდრებას ემსახურება.

ამის გამო, ისინი უარს არ ეუბნებიან ე.წ. ევროკავშირში გაწევრიანების მისწრაფების არნქონე ქვეყნებს (მოგვიანებით ტექსტში მოიხსენიება, როგორც მეორე ჯგუფის ქვეყნები), მათთან ნაკლებ ამბიციური შეთანხმებების გაფორმებაზე, რომლებიც მაგალითად სომხეთის ან აზერბაიჯანის შეზღუდვებთან თავსებადი იქნება. ევროკავშირის სტრატეგია მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფოებო დებულებებით შეინარჩუნოს მათზე ნორმატიული გავლენის შესაძლებლობა. ამისთვის ევროკავშირს ასევე ესაჭიროება აღმოსავლეთი პარტნიორობის შენარჩუნება იმ ფორმით, როგორც არის - თანაბარი მოპყრობა და შანსები ექვსივე პარტნიორი ქვეყნისთვის. თავისთავად ბრიუსელშიც და დასავლეთი ევროპის ქვეყნების ცალკეულ დედაქალაქებშიც ეწინააღმდეგებიან აღმოსავლეთი პარტნიორობის დაყოფას ორ დამოუკიდებელ ფორმატად, განსხვავებული მიზნებითა და ევროკავშირთან დაახლოების განსხვავებული სისწრაფით.

მათ ასეთ დამოკიდებლებას საფუძველი გააჩნია, ისინი სიფრთხილეს იჩენენ რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორმატის გაყოფის შედეგად, იმ ქვეყნებმა, რომლებიც არ მიისწრაფვიან ევროკავშირში ინტეგრაციისაკენ (ბელარუსი, აზერბაიჯანი, სომხეთი) შესაძლოა, მეტად მოახდინონ დისტანცირება ევროკავშირისაგან და ამ პროცესმა ხელი შეუწყოს ამ მხრივ ისედაც დაქვეითებული ამბიციების კიდევ უფრო მეტად შემცირებას. მაგრამ შესაძლოა სხვა მოსაზრების განხილვაც: რათქმა უნდა, ამ ფორმატის უცვლელად

²⁹ib. 'NDI Poll: Georgians Increasingly Support EU and Euro-Atlantic Aspirations; View Russia as a Threat', National Democratic Institute press release, 12 May 2017, https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release_April%202017_Foreign%20Affairs_EN_G.pdf

³⁰ ib. Hushcha, M., 'From Prague to Riga: Has the EU's Eastern Partnership Been a Failure?', E-International Relations, 14 აპრილი 2017, <http://www.e-ir.info/2017/04/14/from-prague-to-riga-has-the-eus-eastern-partnership-been-a-failure/>

დატოვება ხელს უწყობს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ხსენებულ ქვეყნებში ევროკავშირთან თანამშრომლობის გაღრმავების მოტივაციის შენარჩუნებას. მაგრამ, ამევე დროს, მცირდება ევროკავშირში ინტეგრაციის მისწრაფების მქონე ქვეყნების (საქართველო, უკრაინა, მოლდოვა) ამბიციების დაკმაყოფილების შესაძლებლობები და შანსები. მათში გარკვეულ იმედგაცრუებას იწვევს ის, რომ მიუხედავად აშკარა განსხვავებისა, ისინი კვლავ ძველ რეგიონულ კონტექსტში მოიაზრებიან და მათი ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა ისევეა შეზღუდული, როგორც მეორე ჯგუფის ქვეყნებისა. ასეთი სახის პრეტენზიებზე, როგორც წესი, ევროპელი პოლიტიკოსებისა და ევროკავშირის ინსტიტუტებში მომუშავე მოხელეების პასუხია, რომ არსებობს ორმხრივი განზომილება, ასოცირების შესახებ შეთანხმების ჩათვლით, რომელიც იძლევა დიფერენცირებული მიდგომის რეალიზაციის და ცალკეული ქვეყნებისთვის, რომლებიც მეტ პროგრესს გვიჩვენებენ, განსხვავებული დონის თანამშრომლობის გაშლის საშუალებას.

სამწუხაროდ, ასეთი, მსჯელობა არ ითვალისწინებს, პოლიტიკის დინამიკას, დროის ახალ მოთხოვნებს, პოლიტიკურ რისკებს, რომლებიც დაწინაურებულ ქვეყნებში (დემოკრატიული და ინსტიტუციური რეფორმების მხრივ) უარყოფით გავლენას ახდენს მოსახლეობის მოლოდინებზე და ასაზრდოებს რუსეთის პროპაგანდას, რომელიც სწორედ იმას ქადაგებს, რომ აღმოსავლეთ ევროპის არც ერთ ქვეყანას ევროკავშირში გაწევრიანების შანსი არ აქვს. დადლილობა, რომელიც ევროკავშირს წინა გაფართოების გამო აწუხებს, ასპირანტ ქვეყნებს, და მათ მოსახლეობას შესაძლოა პირიქით, პერსპექტივის დიდი ხნით ლოდინის გამო გაუჩნდეთ. ევროკავშირის ინსტიტუტები და წევრი ქვეყნები მეტად დარდობენ იმაზე, რომ სომხეთმა, აზერბაიჯანმა და ბელარუსმა მეტად არ მოახდინონ დისტანცირება ევროკავშირისგან ვიდრე იმაზე, რომ ევროპული მისწრაფების მქონე ქვეყნებმა არ შეანელონ ინტერგრაციის პროცესში დანერგილი რეფორმების მსვლელობა. ამის ნიშნები უკვე ჩანს მოლდოვაში, რომლის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილიც, ბოლო პერიოდში, ევრაზიულ კავშირში ქვეყნის გაწევრიანების მიზანშეწონილობაზე ალაპარაკდა.³¹

აღმოსავლეთი პარტნიორობის რეფორმა აუცილებელია, მაგრამ არსებული პოლიტიკის გადასარჩენად ამ ეტაპზე, სავადაუდოდ, არ არის საჭირო მის ორ შემადგენლად ხისტად დაყოფა. ეს ხაზს გაუსვამდა იმას, რომ მეორე ჯგუფის ქვეყნები შესაძლოა ნაკლებად საინტერესონი გახდნენ ევროკავშირისთვის. მნიშვნელოვანია, რომ 1+6 ფორმატი შენარჩუნდეს, მაგრამ მასში უნდა შეიქმნას დამატებითი მექანიზმები ევროკავშირთან სამი დაწინაურებული ქვეყნის თანამშრომლობის გასაღრმავებლად.

ბრიუსელშიც და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ზოგიერთ დედაქალაქშიც ეწინააღმდეგებიან აღმოსავლეთი პარტნიორობის დაყოფას ორ დამოუკიდებელ ფორმატად, განსხვავებული მიზნებითა და ევროკავშირთან დაახლოების განსხვავებული სისწრაფით. მნიშვნელოვანია, რომ 1+6 ფორმატი შენარჩუნდეს, მაგრამ მასში უნდა შეიქმნას დამატებითი მექანიზმები ევროკავშირთან სამი დაწინაურებული ქვეყნის თანამშრომლობის გასაღრმავებლად.

³¹ ob. Kostanyan, H. (2016), 'Why Moldova's European integration is failing', Centre for European Policy Studies Commentary, Brussels, <https://www.ceps.eu/publications/why-moldova%E2%80%99s-european-integration-failing/>

რეკომენდაციები

გაცხადებული დიფერენციაციის პრინციპის რეალურად გატარებისთვის აუცილებელია აღმოსავლეთი პარტნიორობის ფორმატის განახლება ქვემოთ ჩამოთვლილ კრიტერიუმებზე აგებული ლოგიკით:³²

- A. **გეოგრაფიული კრიტერიუმი.** EaP 6+1 ფორმატი უნდა დარჩეს მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატად და მოიცავდეს რეგიონულ თანამშრომლობას შემდეგი მიმართულებებით: ადამიანის უფლებები და კანონის უზენაესობა, ენერგეტიკული და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება, გარემოს დაცვა, კულტურა, განათლება და სხვ. აღმოსავლეთი პარტნიორობის მრავალმხრივი თანამშრომლობის თემატური პლატფორმები შეინარჩუნებს ოთხივე მიმართულებას, მაგრამ მათი შინაარსობრივი დასუსტება გარდაუვალია ზოგიერთი წევრის მხრიდან ევროკავშირთან და მთლიანად აღმოსავლეთი პარტნიორობის მონაწილეებთან უფრო ღრმა ინტეგრაციის მიმართ ინტერესის არარსებობის და, მეორე მხრივ, შესაბამის რეფორმებში ნაკლები პროგრესის გამო;
- B. **მისწრაფებისა და ამბიციის კრიტერიუმი** შესაძლოა გამოყენებული იქნეს იმისთვის, რომ AA/DCFTA-ს ხელმომწერმა ქვეყნებმა (მოლდოვამ, უკრაინამ და საქართველომ - UMG) შექმნან ცალკე ჯგუფი - EaP(3+1), რომელიც ითანამშრომლებდა ისეთი მიზნებისთვის, როგორცაა სამ ქვეყანას შორის ურთიერთობების გაღრმავება, რეფორმების დარგში გამოცდილების გაზიარება, მარეგულირებელი პოლიტიკის რეფორმების პროცესის სინქრონიზაცია, საქონლის წარმოშობის წესების ევროკავშირთან საერთო კუმულაცია, ევროკავშირთან თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის დარგში (CSDP) თანამშრომლობა, *სამეზობლო ეკონომიკური გაერთიანების ან ევროპის ეკონომიკური არეალი პლიუსის* შექმნა და სხვ. საპანელო დისკუსიები, რომლებსაც ეს ჯგუფი გამართავდა, მოიცავდა ვაჭრობის გაღრმავებას, მარეგულირებელი გარემოს დაახლოებას, საქონლის წარმოშობის წესების კუმულაციას, დემოკრატიულ რეფორმებს, უსაფრთხოებისა და სხვა შესაბამის საკითხებს. მომავალში შეიძლებოდა ამ ჯგუფის ზოგიერთი შეხვედრის გამართვა (პანელის სახით) ევროკავშირის ხმელთაშუაზღვისპირა იმ მეზობლებთან, რომლებიც ასევე ავლენენ ევროკავშირთან მეტი დაახლოების ამბიციას, აჩვენებს პროგრესი და მიღწევები, გააჩნიათ თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმი ევროკავშირთან და ცდილობენ ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის სტანდარტის სათანადო დონეზე აწევას. ასეთ პანელებს შესაძლოა ასევე დაესწრონ ევროკავშირის წევრობის პოტენციური კანდიდატი და კანდიდატი დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნები და თურქეთი.

³² იხ. Gogolashvili, K., 'Position Paper 4: Georgia', in Hett, F., Kikić, S., and Meuser, S. (eds), *Reassessing the European Neighbourhood Policy: The Eastern Dimension*, Friedrich Ebert Stiftung, ივნისი 2015, გვ.: 18, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11483.pdf>

C. რეგულაციების დაახლოებისა და დემოკრატიული რეფორმების სფეროში პროგრესის კრიტერიუმი. ქვეყნები, რომლებსაც არ გააჩნიათ ევროკავშირთან მეტი დაახლოების ამბიცია ან მისწრაფება, ამ კრიტერიუმის დაკმაყოფილების შემთხვევაში შესაძლოა ევროკომისიის ან სამეზობლო პოლიტიკის მონაწილე რომელიმე ქვეყნის რეკომენდაციით მოწვეულნი იქნენ ზემოაღნიშნულ პანელზე. ასეთი შესაძლებლობა მათ აღმოსავლეთი პარტნიორობის მეტი მხარდაჭერისკენ უბიძგებდა.

ამ სახის ფორმატების შემოტანა აღმოსავლეთი პარტნიორობის შენარჩუნებას შეუწყობს ხელს, რადგანაც ის ადაპტირებას მოახდენს ახალ რეალობებთან, მეტ პერსპექტივას გაუხსნის მათ, ვინც დაწინაურდა რეფორმებში, გამოავლინა სათანადო ამბიცია, მისცემს ევროკავშირთან დაახლოების სფეროში წამატებულ სხვა ქვეყნებთან მეტი თანამშრომლობის საშუალებას. ამავე დროს, აღმოსავლეთი პარტნიორობის მეორე ჯგუფის ქვეყნებისთვის (ბელარუსი, სომხეთი და აზერბაიჯანი) პრაქტიკულად არაფერი შეიცვლება, პირიქით, მათ გაუჩნდებათ მეტი შესაძლებლობები, რომ შეუერთდნენ დაწინაურებული ქვეყნების ღონისძიებებს, თუ ამას დაიმსახურებენ მეტი ძალისხმევის გაწევით. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მათ დაინახონ მათი მეზობელი ქვეყნების ევროპული ინტეგრაციის გზაზე წინსვლა ძალისხმევის სანაცვლოდ.

საქართველოსთვის აღმოსავლეთი პარტნიორობის ფორმატის ასეთი რეფორმირება ძალზე მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ შეიქმნას წინაპირობები მაღალი ევროპული მისწრაფებების მქონე ამ სამი ქვეყნის ერთიან სუბრეგიონულ კონტექსტში დასამკვიდრებლად, რაც მნიშვნელოვანია საქართველოს ევროპული პერსპექტივისთვის.

თავი 4. საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესი და მისი კავშირი ქვეყნის ევროპულ პერსპექტივასთან

ინსტიტუციურად ეს ორი პროცესი - ევროკავშირში და ნატოში ინტეგრაცია - გამიჯნულია ერთმანეთისგან.

ჩრდილოატლანტიკური ალიანსის წევრობის მიზანი ქვეყანამ 2002 წლის ნატოს პრადის სამიტზე გააჟღერა, თუმცა თანამშრომლობის პროცესი ამ დროისთვის უკვე 10 წელს ითვლიდა. 1992 წლიდან მოყოლებული საქართველო თანდათანობით ჩაერთო ნატოს ისეთ ფორმატებში, როგორცაა ჩრდილოატლანტიკური საბჭო (NAC). მოგვიანებით, 1997 წელს, მას ევროატლანტიკური თანამშრომლობის საბჭო - EAPC ეწოდა. 1994 წლიდან ქვეყანა მონაწილეობს ნატოს მიერ ინიცირებულ მრავალმხრივი თანამშრომლობის პროგრამაში „პარტნიორობა მშვიდობისთვის“ (PFP).³³ 1999 წლიდან საქართველო ჩაერთო ნატოს „დაგეგმვისა და მიმოხილვის პროცესში“. ამ ფორმატებში მონაწილეობა არ მოითხოვდა ალიანსის წევრობის ამბიციის აუცილებლად არსებობას. ასეთი ამბიცია ქვეყანამ მხოლოდ 2002 წელს პრადაში გამართულ ნატოს სამიტზე დააფიქსირა. მიუხედავად იმისა, რომ მაშინ ქვეყანას არავითარი დაპირება არ მიუღია, იმ დროიდან ის ნატოსთან თანამშრომლობის უფრო ინტენსიურ ფაზაში გადავიდა. 2004 წელს საქართველომ (ყველა დანარჩენ პარტნიორ ქვეყანაზე ადრე) მიიღო *ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა (IPAP)* და შეუდგა კონკრეტული ვალდებულებების შესრულებას, რომელთა განხორციელებამ ხელი შეუწყო ქვეყნის დაახლოებას ნატოსთან. ქვეყნის მიერ გამოჩენილმა სწრაფვამ და მონდომებამ თავი იჩინა IPAP-ის ყოველწლიურ ანგარიშებში დაფიქსირებული პროგრესის სახით. შედეგად 2006 წლიდან ქვეყანამ დაიწყო ნატოსთან „გაწევრიანების საკითხებზე ინტენსიური დიალოგი“ (ID-Intensified Dialogue on Membership Issues). მას შემდეგ, რაც 2008 წელს ბუქარესტის დეკლარაციაში გაჩნდა ჩანაწერი იმის შესახებ, რომ „საქართველო გახდება ნატოს წევრი“,³⁴ ქვეყანამ მრავალი პრაქტიკული და პოლიტიკური მნიშვნელობის ნაბიჯი გადადგა ნატოში ინტეგრაციის გზაზე – ამოქმედდა ნატო-საქართველოს ერთობლივი კომისია (NGC); იმავე წელს ნატოს მინისტერიალმა საქართველოს დაუმტკიცა *წლიური ეროვნული პროგრამა (ANP - Annual National Programme)*, რომელმაც IPAP-ი ჩაანაცვლა; 2014 წელს უელსის სამიტზე³⁵ ქვეყანამ გაწევრიანების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი - ნატო-საქართველოს არსებითი პაკეტი (SNGP-Substantial NATO-Georgia Package) - მიიღო,³⁶ შეიქმნა ნატო-საქართველოს წვრთნისა და შეფასების ერთობლივი ცენტრი (NATO-Georgia Joint Training and Evaluation Centre). ასევე იმავე წელს შვედეთთან, ფინეთთან, ავსტრალიასთან და იორდანიასთან ერთად საქართველო „გაფართოებული

³³ იხ. Partnership for Peace programme', http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm

³⁴ იხ. Bucharest Summit Declaration, Press Release (2008) 049, http://www.nato.int/cps/in/natohq/official_texts_8443.htm

³⁵ იხ. 'Wales Summit Declaration', NATO Press Release (2014) 120, http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm

³⁶ იხ. 'Substantial NATO-Georgia Package (SNGP)', NATO Factsheet, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151209_151209-factsheet-nato-georgia-package.pdf

შესაძლებლობების პარტნიორების ჯგუფში“ (EOP-Enhanced Opportunity Partners' Group)³⁷ მიიწვიეს. ამის შემდეგ ნატოს მიერ აღინიშნა, რომ საქართველოს ურთიერთობები ნატოსთან შეიცავს ყველა პრაქტიკულ ინსტრუმენტს იმისათვის, რომ ქვეყანა მოემზადოს საბოლოო წევრობისათვის³⁸ (Georgia's relationship with the Alliance contains all the practical tools to prepare for eventual membership).

ევროკავშირისგან განსხვავებით, ალიანსში გაწევრიანების კონკრეტული კრიტერიუმები არავის დაუმტკიცებია, ასპირანტმა ქვეყანამ უნდა მიაღწიოს დემოკრატიის, თავდაცვისუნარიანობის, ეკონომიკური უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო მმართველობის ისეთ დონეს, რომ არსებულ წევრებს არ გაუჩნდეთ შიში იმისა, რომ ის ვერ შეასრულებს დაკისრებულ ვალდებულებებს ან გახდება დესტაბილიზაციისა და რისკების გამრავლების კერა. ალიანსში გაწევრიანების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ასეთი მინიმალური დონის მიღწევის შემთხვევაში გადაწყვეტილება წევრად მიწვევის შესახებ მიიღება ნატოს ქვეყნების ინტერესისა და უსაფრთხოების მოსაზრებებზე დაყრდნობით. ნატოში გაწევრიანება ასევე არ გულისხმობს საკანონმდებლო დაახლოების ან ტოტალური ინსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებას, როგორც ეს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში ხდება. ნატოში მიღება სრულადაა დამოკიდებული ალიანსის წევრებს შორის კონსენსუსზე და უსაფრთხოებისა და გეოპოლიტიკური რეალობების ფაქტორებზე.

კვლევისთვის არსებითია იმის გამოვლენა, აქვს თუ არა საქართველოს ნატოში გაწევრიანების პროცესს და მის წარმატება/წარუმატებლობას გავლენა ქვეყნის ევროპულ პერსპექტივაზე.

ფაქტია, რომ ნატოსა და ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესები პარალელურად მიმდინარეობდა/მიმდინარეობს ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპისა და დასავლეთი ბალკანეთის რეგიონებში. არცერთი ამ ჯგუფის ქვეყნებიდან არ მიუღიათ ევროკავშირში ნატოში გაწევრიანებამდე. ოფიციალურად არავითარი დოკუმენტი ან სტრატეგია არ ზღუდავს ქვეყანას, გახდეს ევროკავშირის წევრი ნატოში გაწევრიანების გარეშე, მაგრამ პრაქტიკაში დამთხვევა აშკარაა. საპირისპირო არგუმენტად შეიძლება მოტანილი იქნეს 1995 წელს სამი ნეიტრალური სახელმწიფოს - ავსტრიის, შვედეთისა და ფინეთის - ევროკავშირში მიღება. მაგრამ ეს ქვეყნები თავიანთი მყარი სამხედრო ნეიტრალიტეტით არ შეიძლება უქმნიდნენ რაიმე საფრთხეს ევროკავშირის სტაბილურობას და მის დაცულობას მესამე ქვეყნის აგრესიიდან, მაშინ, როდესაც იგივეს ვერ ვიტყვით ყოფილი სოციალისტური ბლოკის ქვეყნებზე ან დასავლეთი ბალკანეთის სახელმწიფოებზე.

მიზეზი იმისა, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ცდილობენ, გააწევრიანონ ნატოში კანდიდატი სახელმწიფოები, სავარაუდოდ ისაა, რომ თვით ევროკავშირს პრაქტიკულად არ გააჩნია საკუთარი კოლექტიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მექანიზმები. ამავე დროს, მისი წევრი ქვეყნების სრული უსაფრთხოება და მათი საზღვრების „ხელშეუხებლობა“ უმნიშვნელოვანესია კავშირის პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობისთვის. ეს ასევე მნიშვნელოვანია ახალი წევრების სწრაფი განვითარებისთვის და მათი ინვესტიციებისა და ვაჭრობის მიმზიდველობისთვის. ალიანსის წევრობა ასეთი გარანტიების შექმნის საუკეთესო შესაძლებლობაა, მით უმეტეს, რომ ევროკავშირის წევრების სრული

³⁷ ob. 'NATO's Enhanced Opportunities Partners', German Marshall Fund, 29 June 2016, <http://www.gmfus.org/blog/2016/06/29/natos-enhanced-opportunities-partners>

³⁸ ob. NATO's Warsaw Summit Communiqué, 9 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

უმრავლესობა ნატოს წევრიცაა. მათთვის, აშშ-ისა და კანადის მხარდაჭერის პირობებში, ამ ორი პროცესის კოორდინაცია და მართვა საკმაოდ მარტივია. ამიტომ, სავარაუდოდ, ხორვატიისა და მონტენეგროს შემდეგ დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნები ნატოში ინტეგრაციას გააგრძელებენ ევროკავშირში ინტეგრაციის პარალელურად.

საქართველოსთან მიმართებაში ალბათ საგულისხმოა, რომ ქვეყანას დასჭირდება ნატოში გაწევრიანების პროცესის უზრუნველყოფა ევროკავშირში გაწევრიანების მიზნის მისაღწევად.

ევროკავშირის ერთიანი თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკა (CSDP) ინტენსიურად ვითარდება ბოლო წლებში, განსაკუთრებით ჰიბრიდული საფრთხეების ზრდის ფონზე. ევროკავშირის ლისაბონის ხელშეკრულების მუხლი 42(7) ევროკავშირის ქვეყნებს ავალდებულებს, ერთმანეთს გაუწიონ ურთიერთდახმარება ერთ-ერთზე მესამე მხრიდან თავდასხმის ან აგრესიის შემთხვევაში.³⁹ ეს ხელშეკრულება ასევე აცხადებს ევროკავშირის „ერთიანი თავდაცვის“ ჩამოყალიბების მიზანს. შესაძლოა, იმ დროისთვის, როცა საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხი დადგება დღის წესრიგში, თავად ევროკავშირს გააჩნდეს „კოლექტიური თავდაცვის“ სისტემა.

სხვა ალტერნატივა (რაც ნაკლებად სავარაუდოა მოკლე და საშუალოვადიან პერსპექტივაში) გულისხმობს მშვიდობის გამყარებას ევროპაში, პირველ რიგში რუსეთის პოლიტიკის ცვლილების შედეგად, და, შესაბამისად, ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის ქვეყნის ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსში გაერთიანების აქტუალობის შემცირებას.

სხვა ალტერნატივა (რაც ნაკლებად სავარაუდოა მოკლე და საშუალოვადიან პერსპექტივაში) გულისხმობს მშვიდობის გამყარებას ევროპაში, პირველ რიგში რუსეთის პოლიტიკის ცვლილების შედეგად, და, შესაბამისად, ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის ქვეყნის ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსში გაერთიანების აქტუალობის შემცირებას.

³⁹ იხ. 'Mutual defence clause', EUR-Lex Glossary, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/mutual_defence.html

თავი 5. ევროკავშირის გლობალური ხედვა

იმისთვის, რომ დავადგინოთ, თუ რამდენად შესაძლებელია ვისაუბროთ საშუალოვადიან პერსპექტივაში ევროკავშირში საქართველოს გაწევრიანების შანსებზე, აუცილებელია, შევაფასოთ თვით ევროკავშირის საგარეო-პოლიტიკური ხედვები და ამბიციები, მისი დამოკიდებულება რეგიონებისა და ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს, მიმართ. ყველაზე ნათლად და კარგად ეს ხედვა წარმოდგენილია *ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გლობალურ სტრატეგიაში*⁴⁰, რომელიც ევროკავშირის საბჭომ 2016 წლის 17 ოქტომბერს დაამტკიცა⁴¹ და რომელმაც ჩაანაცვლა ევროკავშირის 2003 წელს დამტკიცებული უსაფრთხოების სტრატეგია. ახალი სტრატეგია „განსაზღვრავს ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას მომავალი წლების განმავლობაში.“⁴² ევროკავშირის უსაფრთხოების პოლიტიკის 2003 წლის ხედვასთან⁴³ შედარებით, ახალი სტრატეგია საერთაშორისო ასპარეზზე ევროკავშირის ბევრად უფრო აქტიურ როლს მოიაზრებს, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების გარანტირებისთვის მეტი ჩართულობითა და ქმედებით. სტრატეგია შემდეგ საკითხებს მოიცავს:

- ევროკავშირის უსაფრთხოება;
- კავშირის აღმოსავლეთით და სამხრეთით საზოგადოებრივი „გამძლეობის“ (resilience) შესაძლებლობები;
- კონფლიქტებისა და კრიზისების მიმართ ინტეგრირებული მიდგომა;
- რეგიონული თანამშრომლობის სისტემა;
- გლობალური მმართველობა 21-ე საუკუნეში.

გარდა ამისა, თვით სტრატეგიას თან ახლავს პრაქტიკული თვალსაზრისით ძალზე მნიშვნელოვანი დოკუმენტი: „უსაფრთხოებისა და თავდაცვის დარგში სტრატეგიის განხორციელების გეგმა“.

კვლევა შეისწავლის გლობალური სტრატეგიის მხოლოდ იმ დებულებებს, რომლებიც საინტერესოა ამ კვლევის მიზნებისთვის. გლობალური სტრატეგია ადასტურებს ევროკავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში არსებულ ჩანაწერს, რომ ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც პატივს სცემს შეთანხმებაში აღიარებულ ღირებულებებს, აქვს უფლება, შეიტანოს განაცხადი გაწევრიანებაზე. იმავე დროს, სტრატეგია ხაზს უსვამს პირობითობაზე დაფუძნებული გაფართოების პროცესის უდიდეს მნიშვნელობას შესაბამისი (გაფართოების პროცესში ჩართული) ქვეყნების „გამძლეობის“ განსამტკიცებლად. „ეფექტიანი გაფართოების პოლიტიკა ევროპის უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობაში ჩადებული

⁴⁰ იხ. 'A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy', ივნისი 2016, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf

⁴¹ იხ. Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy', 13202/16 CFSP/PESC 814 CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/en/pdf>

⁴² იხ. იქვე

⁴³ იხ. *A Secure Europe in a Better World—European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

ინვესტიციას, რომელმაც უკვე მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი მშვიდობის დამყარებას იქ, სადაც წარსულში ომებსა და დაპირისპირებას ჰქონდა ადგილი“.⁴⁴

მიუხედავად იმისა, რომ ამ კონტექსტში სტრატეგია მხოლოდ დასავლეთ ბალკანეთსა და თურქეთს მოიხსენიებს, აშკარაა, რომ დოკუმენტი რეკომენდაციას უწევს ევროკავშირს, გააგრძელოს ეს პოლიტიკა მთელი ევროპის ფარგლებში. ასევე საინტერესოა, რომ გაფართოებასთან დაკავშირებული ქვეთავის შემდეგ საუბარი გადადის უშუალოდ ევროკავშირის მეზობლებზე და მათი „გამძლეობის“ მხარდაჭერის თემაზე. სტრატეგიაში ნათლადაა მინიშნებული, რომ მეზობელი ქვეყნების სტაბილურობისა და უსაფრთხოების ხელშეწყობა, მათი „გამძლეობა“ ევროკავშირის სტრატეგიული პრიორიტეტია. ამ კონტექსტში ნახსენებია საქართველო და ტუნისი, რომელთა წარმატებაც დემოკრატიისა და კეთილდღეობის დამკვიდრების თვალსაზრისით გავლენას მოახდენს „მათ შესაბამის რეგიონებზე“. ეს მინიშნებები იმაზე, რომ ისევე, როგორც ტუნისი სამხრეთი ხმელთაშუაზღვისპირეთის დიდ რეგიონში, საქართველო აღმოსავლეთ ევროპაში განიხილება რეფორმებისა და ევროპეიზაციის გზაზე ყველაზე წარმატებულ ქვეყნად.

ამასთან, ევროკავშირი იმედს ამყარებს იმაზე, რომ საქართველოს სწორი განვითარება დადებით გავლენას იქონიებს რეგიონის სხვა ქვეყნებზე. სამეზობლოს ქვეყნებთან ევროკავშირი გააგრძელებს ინდივიდუალურ პარტნიორობას, რაც პრაქტიკულად ასოცირების ორმხრივი შეთანხმებების ფარგლებში გაგრძელდება, მოახდენს ტრანსევროპული ქსელებისა და ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების გაფართოებას, ფიზიკური და ციფრული კავშირების მშენებლობას, კუთვნილი და საგანმანათლებლო თანამშრომლობის გაღრმავებას.

სტრატეგიაში ძალზე მნიშვნელოვანი განაცხადია „ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებების მქონე ქვეყნებთან *ევრომდიდური არეალის შექმნის შესაძლებლობის*“ შესახებ. ასეთი ქვეყანა დღეს მხოლოდ სამია - მოლდოვა, საქართველო და უკრაინა და მათთან ერთიანი ევრომდიდური სივრცის შექმნა მნიშვნელოვნად გაზრდიდა ამ ქვეყნების მიმართ ახალი სუბრეგიონული პოლიტიკის ჩამოყალიბების და, შესაბამისად, ევროპული ინტეგრაციის გზაზე მათი დაწინაურების შანსებს, კერძოდ, მათთვის ევროპული პერსპექტივის გახსნის თვალსაზრისით.⁴⁵ ევროკავშირის უსაფრთხოების სტრატეგია ასევე საუბრობს მეზობელ სახელმწიფოებთან სტრატეგიული დიალოგის გაღრმავებაზე და, კერძოდ მათ ჩართვაზე ევროკავშირის თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში. სავარაუდოდ აქ, პირველ რიგში, იგულისხმება საქართველო, უკრაინა და მოლდოვა, რომლებიც უკვე კარგა ხანია მონაწილეობენ ევროკავშირის კრიზისების მართვის სამხედრო და სამოქალაქო ოპერაციებში.

ევროკავშირის გლობალური სტრატეგიის მიზნები სამეზობლოში მოიცავს ადამიანის უფლებების დაცვის ხარისხის ამაღლებას, სასამართლო, უსაფრთხოების და თავდაცვის სფეროებში რეფორმების გატარებას, სუსტი ქვეყნების მხარდაჭერას მათი შესაძლებლობების

⁴⁴ იხ. ევროკავშირის გლობალური სტრატეგია. ივნისი, 2017, გვ. 18

<https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-european-union>

⁴⁵ ამ თვალსაზრისით საგულისხმოა 2017 წლის ივნისში სამი სახელმწიფოს - მოლდოვის, უკრაინისა და საქართველოს პარლამენტების მიერ გაკეთებული ერთობლივი განცხადება მათი ქვეყნებისთვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭების თობაზე.

გაზრდის მიზნით, მათ შორის კიბერუსაფრთხოების სფეროში.⁴⁶ ევროკავშირის გლობალური სტრატეგია ხაზს უსვამს ეუთოს - რომელიც სტრატეგიაში მოხსენიებულია როგორც საერთოევროპული ორგანიზაცია, „შუა აზიაში შექრილი ტრანსატლანტიკური კავშირით“ - გაძლიერების მხარდაჭერის აუცილებლობას.⁴⁷ ამით გლობალური სტრატეგია ადასტურებს ევროპული უსაფრთხოების არსებული არქიტექტურის შენარჩუნების აუცილებლობას და, ამავე დროს, ხაზს უსვამს შუა აზიაში შეღწევადობის მნიშვნელობას ევროპული უსაფრთხოებისთვის, რაც, სავარაუდოდ, საქართველოს გარეშე პრაქტიკულად შეუძლებელია.

ძალზე საინტერესოა, თუ რა მიმართულებით მოიაზრებს გლობალური სტრატეგია ევროკავშირის პოლიტიკის განვითარებას.

ამ კონტექსტში ნათქვამია, რომ ევროკავშირი გადახედავს არსებულ სექტორულ სტრატეგიებს და ასევე შეიმუშავებს და განავითარებს ახალ თემატურ და გეოგრაფიულ სტრატეგიებს დოკუმენტში აღნიშნული პრიორიტეტების შესაბამისად.⁴⁸ საუბარი გეოგრაფიული სტრატეგიების გადახედვაზე მიანიშნებს (მათ შორის) იმაზე, რომ ევროკავშირის გაფართოების ამჟამინდელი სტრატეგია შესაძლოა შეიცვალოს, დასახელდეს ახალი რეგიონები, რომლებსაც გაუჩნდებათ ევროპული პერსპექტივა. თუ ამ ლოგიკას ვირწმუნებთ, სწორედ აღმოსავლეთი ევროპა, განსაკუთრებით კი საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა იქნებიან ამ პროცესის უშუალო მონაწილენი. გეოგრაფიული სტრატეგიის ცვლილება, თუკი ის გაფართოებას ეხება, დასავლეთი ბალკანეთის შემდეგ სწორედ შავი ზღვის ზოლს უნდა მიჰყვეს და მოლდოვა, უკრაინა და საქართველო მოიცვას. ეს შესაძლებლობა იკითხება გლობალურ სტრატეგიაში, მაგრამ გარკვეულწილად კონსტრუქციული ბუნდოვანების გამოყენებით, რაც იმის ნიშანია, რომ ევროკავშირის პოლიტიკური და დიპლომატიური ელიტა განიხილავს ამ სამი ქვეყნის ევროკავშირში ინტეგრაციის პერსპექტივის საკითხს, მაგრამ ჯერ არ არის მზად, ეს გეგმები გაუზიაროს ფართო საზოგადოებას. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია, ზუსტად გავიგოთ და გამოვიყენოთ თეორიული შესაძლებლობებიც კი, რომლებსაც ევროკავშირის ხედვა გვთავაზობს.

ევროკავშირის გაფართოების ამჟამინდელი სტრატეგია შესაძლოა შეიცვალოს, დასახელდეს ახალი რეგიონები, რომლებსაც გაუჩნდებათ ევროპული პერსპექტივა

⁴⁶ იქვე, გვ.: 29

⁴⁷ იქვე, გვ.: 29

⁴⁸ იქვე, გვ.: 54

5.1 ევროკავშირის შემდგომი ევოლუცია და ამის შესაძლო გავლენა საქართველოს გაწევრიანების პერსპექტივაზე

ევროკავშირის ისტორია ცხდაყოფს, რომ ის სწორედ კრიზისების მეშვეობით ვითარდებოდა და ძლიერდებოდა ყოველი ახალი კრიზისიდან გამოსვლის შემდგომ. თუმცა მიმდინარე ეტაპზე ევროკავშირი განსაკუთრებულად რთულ ვითარებაში იმყოფება. ზოგიერთი მკვლევარი და ანალიტიკოსი სულ ცოტა ხნის წინ საუბრობდა იმაზე, რომ „ევროკავშირი მრავალმხრივ კრიზისშია“, რაშიც იგულისხმებოდა ერთდროულად თავს დამტყდარი ლტოლვილების, ევროზონის, ნაციონალისტური და ევროსკეპტიკური განწყობების აღზევების, კავშირიდან ბრიტანეთის გასვლის გადაწყვეტილებით განპირობებული გამოწვევები. ამის გარდა, ევროკავშირის სტაბილურობას სულ უფრო მეტ პრობლემებს უქმნის მზარდი ტერორიზმის საფრთხე და სხვადასხვა სახის ჰიბრიდული შეტევების საშიშროება. საგულისხმოა, რომ ამ ყველაფრის ფონზე სულ ცოტა ხნის წინ საფრანგეთის საპრეზიდენტო არჩევნებში ულტრანაციონალისტური ძალის გამარჯვების შემთხვევაში ევროკავშირის დაშლის შესაძლებლობასაც კი წინასწარმეტყველებდნენ.⁴⁹ 2016 წლის ნიდერლანდების საპარლამენტო არჩევნებში, ისევე, როგორც საფრანგეთის 2017 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში ასეთმა ძალებმა გამარჯვება ვერ მოიპოვეს, თუმცა ჯერ კიდევ წინაა (მიმდინარე წლის სექტემბერში) არჩევნები ბუნდესტაგში, სადაც ასევე არსებობდა იმის საშიშროება, რომ კანცლერი მერკელის მიერ ლტოლვილებისთვის გერმანიის კარის ფართოდ გაღებას შესაძლოა გაეძლიერებინა ულტრამემარჯვენე და ევროსკეპტიკური ძალების პოზიციები, რაც რეალურად არ მოხდა.⁵⁰ შეიძლება ითქვას, რომ მიმდინარე ეტაპზე ულტრანაციონალიზმისა და დესტრუქციული ევროსკეპტიციზმის მომხრეთა მიერ პოლიტიკური ბერკეტების ხელში აღების საშიშროება მოხსნილია. მიუხედავად ამისა, სხვა ზემოაღნიშნული გამოწვევები კვლავ უქმნის საფრთხეს კავშირის სტაბილურობასა და მის მთლიანობას. განსაკუთრებით გაურკვეველია, თუ რა შედეგს მოუტანს BREXIT-ი⁵¹ და მიგრაციული კრიზისი ევროკავშირის ერთიანობას. გაადვილებს თუ არა ევროკავშირიდან გამოსვლის სურვილს ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა უნგრეთი, სლოვაკეთი, ჩეხეთი ან ავსტრია? ასევე ჯერ კიდევ რთულია იმის განჭვრეტა, მოახერხებს თუ არა ევროკავშირი საბერძნეთის ეკონომიკური ვითარების გამოსწორებას და მის შენარჩუნებას ევროზონაში.

⁴⁹ ob. Will the EU survive the year? Crisis-plagued bloc faces EXISTENTIAL crisis in 2017', *The Express*, 30 October 2016, <http://www.express.co.uk/news/world/726622/eu-crisis-brussels-france-germany-brexit-netherlands>

⁵⁰ ob. 'When is the German election 2017? Will Angela Merkel LOSE power?', *The Express*, 22 September 2017, <http://www.express.co.uk/news/politics/713430/German-election-2017-federal-vote-will-Angela-Merkel-lose-prediction-AfD-CDU-SDP-polls>

⁵¹ ob. 'What does Brexit mean for the UK and Europe?', FXCM Market Insights, <https://www.fxcm.com/insights/what-would-a-brexit-mean-for-the-uk-and-europe/>

ევროკავშირის განვითარება მომავალი წლების განმავლობაში შესაძლოა ორი ალტერნატივის წინაშე იდგეს:

პირველ რიგში, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და მისი ინსტიტუტები შეეცდებიან, მოაგვარონ არსებული მრავალი პრობლემა და შეარბილონ მათი შედეგები მეტი კონსოლიდაციის, კავშირის პოლიტიკის რეფორმირების, მისი მეტი დემოკრატიულობის უზრუნველყოფის, მოსახლეობისა და მის ინტერესთა გამომხატველი ჯგუფების მეტი ჩართულობის, ევროკომისიის მეტი ანგარიშვალდებულების მეშვეობით, ასევე შეეცდებიან ევროკავშირის ერთიანი თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის გაძლიერებას. ამ ზომების შედეგად უნდა გაძლიერდეს ევროკავშირის ინსტიტუტები, უფრო მეტად უნდა გაღრმავდეს კავშირი და დამყარდეს მეტი კონსენსუსი.

მეორე ალტერნატივა ბრექსიტის წარმოშობის მიზეზებიდან გამომდინარეობს. დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გამოსვლის რეფერენდუმს, როგორც ცნობილია, წინ უძღოდა ევროკავშირის საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იმის შესახებ, რომ ბრიტანეთს მისცემოდა კავშირის მიერ მიღებული რეგულაციებიდან და დირექტივებიდან დეროგაცია. არსებითად ბრიტანეთმა მიიღო დაპირება, რომ კავშირში დარჩენის შემთხვევაში მას ექნებოდა უფლება, არ გაეტარებინა ევროკავშირის დონეზე მიღებული ის კანონები, რომლებიც, მისი აზრით, არ შეესაბამებოდა მის ინტერესებს. მართალია, ბრექსიტის რეფერენდუმის დადებითი შედეგის (კავშირიდან გამოსვლის) გამო ეს გადაწყვეტილება აღარ შევიდა ძალაში, მაგრამ მან სერიოზული პრეცედენტი შექმნა. რეალურად, გაჩნდა იმის შესაძლებლობა, რომ სხვა ქვეყნებმაც მოითხოვონ ასეთი რამ. რა ელის ევროკავშირს, თუ ასეთი მიდგომა ფართო გასაქანს მოიპოვებს? ყველაზე რეალისტური გამოსავალი იმისათვის, რომ თავიდან აიცილონ სრული ან ნაწილობრივი დეზინტეგრაცია ამ შემთხვევაში „მრავალსიქარიანი ევროპის“⁵² იდეის აღორძინებაა. ამ მოდელით სხვადასხვა ქვეყნებს ექნებათ უფლება, მონაწილეობა არ მიიღონ ევროკავშირის ზოგიერთ პოლიტიკაში და ინტეგრაციის განსხვავებული სიჩქარე აირჩიონ. პირველ რიგში, ყველაზე მჭიდრო ინტეგრაციის არეალში მოექცევიან ევროზონაში გაერთიანებული ქვეყნები, შემდეგ ისინი, ვინც ევროზონაში არ შედის, მაგრამ ევროკავშირის სრული წევრია, და შემდეგ ის ქვეყნები, რომლებიც არ არიან ევროკავშირის წევრები, მაგრამ აქვთ სურვილი, რომ სხვადასხვა ერთობლივ პოლიტიკაში სრულად ჩაერთონ.

ასევე კარგადაა ცნობილი „კონცენტრული წრეების“ იდეა, რომელიც ჯერ კიდევ 90-იანი წლების დასაწყისში გაჩნდა. მაშინ ეს იდეა ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ევროკავშირში ნაწილობრივ ინტეგრირებისთვის უნდოდათ გამოყენებინათ, მაგრამ საბოლოოდ გადაწყდა მათი სრული ინსტიტუციური ინტეგრირება. იდეა საკმაოდ მარტივია და, შეიძლება ითქვას, ნაწილობრივ ასახულია ევროკავშირის ბოლო შეთანხმებებში, რის

⁵² იხ. 'Differentiate or bust: Europe's future is multi-speed and multi-tier', *The Economist*, 23 მარტი 2017, <http://www.economist.com/news/special-report/21719193-eu-must-embrace-greater-differentiation-or-face-potential-disintegration-europes>

შედეგადაც ზოგიერთი ქვეყანა მონაწილეობს „გაფართოებული თანამშრომლობის“ (Enhanced Cooperation) ფორმატში. ქვეყნები, რომლებიც ამ ფორმატში ითანამშრომლებენ, თავდაცვისა და უსაფრთხოების დარგში უფრო ღრმა ურთიერთობებს განახორციელებენ. ლისაბონის (2009) შეთანხმება⁵³ პრინციპში უშვებს ასეთი თანამშრომლობის შესაძლებლობას მინიმუმ ცხრა წევრი ქვეყნისთვის, თუ ისინი მოისურვებენ. ასევე, შეთანხმების 42(6) მუხლი საუბრობს თავდაცვის სფეროში სტრუქტურული თანამშრომლობის შესახებ, როდესაც ქვეყნების ნაწილს (რვა ქვეყანას) შეუძლია კვალიფიცირებული უმრავლესობით მიიღოს გადაწყვეტილებები აღნიშნულ სფეროში და განახორციელოს ისინი დანარჩენი ქვეყნების მონაწილეობის გარეშე. მომავალში შესაძლოა „მცირე წრეში“ სწორედ ასეთი ქვეყნები გაერთიანდნენ და ფედერაციის მსგავსი ერთიანი სახელმწიფო წარმონაქმნიც კი შექმნან. მეორე, უფრო ფართო წრის ქვეყნები მეტ სუვერენიტეტს დაიტოვებენ როგორც თავდაცვისა და უსაფრთხოების, ასევე მონეტარული ან მიგრაციული პოლიტიკის დარგში. პერიფერიულ წრეში დარჩენილი ან ახლად შემოსული ქვეყნები კი შესაძლოა მხოლოდ ერთიანი ბაზრის მონაწილეებად დარჩნენ. თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ერთი წრიდან მეორე წრეში გადასასვლელი გზა ჩაიკეტება. დაინტერესებული ქვეყნები შესაბამისი მომზადების შემდეგ გადაინაცვლებენ უფრო მჭიდრო წრეებში.

დიდი ბრიტანეთის შესაძლო გასვლა ევროკავშირიდან ხშირად განიხილება სწორედ ასეთ კონტექსტში - ნორვეგიასთან, შვეიცარიასთან, ისლანდიასთან და ლიხტენშტაინთან ერთად შესაძლოა მან კვლავ EFTA-ს⁵⁴ წევრობა აღადგინოს. EFTA-ში დაბრუნებით, თუ მის გარეშე ბრიტანეთისთვის საუკეთესო ვარიანტი, ალბათ, მისი ევროკავშირის შიდა ბაზარში დატოვება იქნებოდა, რაც ამ ქვეყნას შეუნარჩუნებდა ევროკავშირში გადაადგილების ოთხივე თავისუფლებას.

ორივე ზემოაღწერილ მიდგომას, რომლებიც თეორიულად ჯერ კიდევ არ არის კარგად დამუშავებული, „ცვლადი გეომეტრიის ევროპასაც“⁵⁵ უწოდებენ. გამოიყენება სხვა ტერმინიც - დიფერენცირებული ინტეგრაცია, რომელიც ახალი ქვეყნების ევროკავშირში ეტაპობრივად ინტეგრირებას გულისხმობს.⁵⁶

ყველა ამ შესაძლო განვითარების ფონზე საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაცია შესაძლოა მომავალში სულ სხვა გზით მოხდეს. კერძოდ, ფუნქციური ინტეგრაცია, რომელიც სექტორული თანამშრომლობის გაღრმავების გზით ხორციელდება, შესაძლოა განვითარდეს ევროკავშირის სხვადასხვა პოლიტიკაში თანდათანობით სრული ინტეგრირებით და რბილად გადაიზარდოს ინსტიტუციურ ინტეგრაციაში, რომელიც ქვეყანას (საქართველოს)

⁵³ იხ. The Lisbon Treaty Article 20 TEU and Arts. 326 - 334 TFEU.

⁵⁴ იხ. EFTA—the European Free Trade Association. <http://www.efta.int/>

⁵⁵ იხ. ცვლადი გეომეტრიის ევროპა, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/variable_geometry_europe.html

⁵⁶ იხ. Stubb, A. (1996), 'A Categorisation of Differentiated Integration', in *Journal of Common Market Studies* 34(2), გვ. 283.

მისცემს საშუალებას, რომ ევროკავშირის ინსტიტუტებში მიიღოს მონაწილეობა, ოღონდ დაშვებული იქნეს იმ პოლიტიკის საკითხების კენჭისყრაში, რომლებშიც სრულად იქნება ინტეგრირებული.

მიუხედავად ასეთი განვითარების შესაძლებლობისა, ევროკავშირში ეტაპობრივი თუ პირდაპირი წესით გაწევრიანება, სავარაუდოდ, მაინც დაწესებული კრიტერიუმების შესაბამისად განხორციელდება. ამიტომ ასპირანტი სახელმწიფო, ისეთი, როგორც საქართველოა, აუცილებლად უნდა ეცადოს, რომ ინტენსიურად გაატაროს საჭირო რეფორმები, თუმცა დიფერენცირებული ინტეგრაციის მოდელი ალბათ შემოიტანს კრიტერიუმების დიფერენცირებულად დაკმაყოფილების წესსაც. ამ შემთხვევაში კი ქვეყანას შეეძლება, პირველ რიგში, იმ კრიტერიუმების დაკმაყოფილებაზე იზრუნოს, რომლებიც მისი ინტეგრაციის მიმდინარე ეტაპისთვისაა აუცილებელი.

თავი 6. ევროკავშირის გაფართოების პრაქტიკის ანალიზი
(ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის და დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების
ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესი)

ევროკავშირის დიდი გაფართოების (მეხუთე) ტალღის დასაწყისად შეიძლება 1990 წელს გერმანიის გაერთიანება ჩაითვალოს. ორი გერმანიის გაერთიანების პროცესში პირდაპირ მონაწილეობდა ევროკომისია, რადგან აღმოსავლეთი გერმანიის დასავლეთ გერმანიასთან შერწყმა ამ ტერიტორიის ევროკავშირში (მაშინ ჯერ კიდევ ევროგაერთიანებაში) შესვლასაც ნიშნავდა, თანაც განსაკუთრებული პირობებით, რადგან ის აბსოლუტურად არ იყო მზად, ეტვირთა გაერთიანებაში მოქმედი ვალდებულებები. ამიტომ ამ ტერიტორიისთვის სპეციალური დეროგაციის წესები იქნა შემოღებული და მისთვის ევროკომისიის განვითარების პროგრამები ინტენსიურად ამუშავდა. აღმოსავლეთი გერმანიის გაერთიანებამ დასავლეთ გერმანიასთან და მისი ტერიტორიის ევროგაერთიანებაში შეყვანამ გაამყარა უკვე არსებული მოსაზრება, რომ შეიძლებოდა ევროკავშირში მთელი ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის გაწევრიანებაც. პოლიტიკურ და საექსპერტო წრეებში განიხილებოდა საკითხი, რომ ევროგაერთიანების გაფართოება დააჩქარებდა აღმოსავლეთ ევროპაში (მაშინ ასე უწოდებდნენ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპას) მიმდინარე რეფორმებს. სვამდნენ შემდეგი სახის კითხვებსაც: „თუ გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა შევიდა ევროგაერთიანებაში, მაშინ რატომ ვერ შეძლებს ამას ჩეხოსლოვაკია?“⁵⁷ 1990 წლის ზაფხულსა და შემოდგომაზე ორი ქვეყნის გაერთიანების პროცესში ევროკომისიის მონაწილეობის პირდაპირი შედეგი ასევე იყო აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების გაწევრიანების შესახებ გადაწყვეტილება, რომელიც 1990 წელს იქნა მიღებული, როდესაც ევროკომისიის რამდენიმე მაშინდელ ანგარიშში საბოლოოდ ჩამოყალიბდა აღმოსავლეთი ევროპის კავშირთან ასოცირების იდეა. ეს იდეა მაშინ ევროკავშირში წევრობის პერსპექტივას ჯერ არ შეიცავდა. ამავე დროს, ევროკავშირში უკვე მიმდინარეობდა ინტენსიური დებატები იმის შესახებ, უნდა გაფართოვდეს თუ არა ევროკავშირი. დავა ძირითადად გაფართოება-გაღრმავების დილემას ეხებოდა. ამ დროისთვის ასევე მიდიოდა ევროგაერთიანების მოლაპარაკებები EFTA-სთან⁵⁸ ერთიანი ეკონომიკური სივრცის შექმნის შესახებ. ამიტომ გაჩაღდა დისკუსიები იმის თაობაზე, რომ პოლონეთსა და უნგრეთს შეექმნათ ასეთივე ერთიანი ეკონომიკური სივრცე ევროგაერთიანებასთან. იმდროინდელი COREPER⁵⁹-ისთვის მომზადებულ ევროკომისიის ანგარიშებში საუბრობდნენ იმაზეც, რომ, EFTA-ს ზოგიერთი ქვეყნისგან განსხვავებით, ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების შემთხვევაში პოლონეთი და უნგრეთი ვერ აიტანდნენ კონკურენციის წნეხს (რასაც აღმოსავლეთი გერმანიის მაგალითიც ადასტურებდა), ამიტომ მათ ამისთვის ძალიან დიდი ხნის მომზადება დასჭირდებოდათ. აქვე ცნობილია, თუ რატომ გაჩნდა ევროპის ეკონომიკური სივრცის დაარსების იდეა - ეს იყო მაშინდელი ევროკომისიის

⁵⁷ ob. Garton Ash, T., 'Poor but Clubbable', *The Independent*, 19 იანვარი 1990.

⁵⁸ ob. EFTA—the European Free Trade Association. <http://www.efta.int/>

⁵⁹ COREPER - წევრი ქვეყნების ევროკავშირში მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტი

ჟაკ დელორის მცდელობა, შეერბილებინა EFTA-ს ქვეყნების ამბიციები ევროგაერთიანებაში გასაწევრიანებლად და შეეთავაზებინა მათთვის ფუნქციური ინტეგრაციის მოდელი. მიუხედავად იმისა, რომ EFTA-ს ქვეყნები ძალზე მდიდრები და განვითარებულნი იყვნენ, ევროკომისიის იმდროინდელ პრეზიდენტს ჟაკ დელორს სჯეროდა, რომ მათი გაწევრიანება შეანელებდა ევროგაერთიანების ერთიანი ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესს, რომელიც მისივე დაპირებით 1992 წლისათვის უნდა დასრულებულიყო. რა თქმა უნდა, თუ ასეთი შიში არსებობდა EFTA-ს წევრი ქვეყნების მიმართ, ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის შედარებით ღარიბი და მრავალი პრობლემის მქონე ქვეყნებისთვის სრულიად ლოგიკური იყო გაწევრიანების მაგივრად ასოცირების ხელშეკრულებების შეთავაზება, რომლებიც გრძელვადიან პერსპექტივაში ამ ქვეყნებს განავითარებდნენ და მოამზადებდნენ ევროგაერთიანებასთან უფრო მჭიდრო ინტეგრაციისთვის. სანამ ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნები კამათობდნენ იმის თაობაზე, მათი კავშირი უნდა გაფართოებულიყო თუ გაღრმავებულიყო, შესაბამისად, ახალი ქვეყნების მიღებით თუ მეტი ერთიანი პოლიტიკების შემოღებითა და გაერთიანების კომპეტენციების გაზრდით, პოლონეთის, ჩეხოსლოვაკიისა და უნგრეთის ლიდერები და მთავრობები ინტენსიურ კამპანიას და ადვოკატირებას ეწეოდნენ იმისთვის, რომ გაერთიანების წევრ ქვეყნებს ეღიარებინათ ევროკავშირში მათი გაწევრიანების პერსპექტივა. ჩეხეთის და უნგრეთის მთავრობების მეთაურებმა 1990 წელს გამოთქვეს სურვილი და იმედი, რომ 2000 წლისთვის გაწევრიანდებოდნენ ევროგაერთიანებაში. ცენტრალური ევროპის⁶⁰ ამ სამმა სახელმწიფომ 1991 წლის დასაწყისში დააარსა *ვიშეგრადის ჯგუფი* (V3),⁶¹ რომლის უპირველესი მიზანი სწორედ ევროგაერთიანებაში მათი გაწევრიანების საქმეში თანამშრომლობა და ურთიერთკოორდინაცია იყო. 1992 წლის დეკემბერში კი უკვე „ვიშეგრად-4“-ის წევრებმა ხელი მოაწერეს რეგიონული თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ შეთანხმებას და დააარსეს CEFTA.⁶² ეს ნამდვილად სწორი გადაწყვეტილება იყო, რადგან მან ხელი შეუწყო ამ ქვეყნების მიმართ ნდობის გაზრდას და, სავარაუდოდ, განაპირობა ევროგაერთიანებაში მიმდინარე დებატების მათ სასარგებლოდ დასრულება. დებატების შედეგად გამოიკვეთა ე.წ. „კონცენტრული წრეების“ იდეა, რომლის მიხედვით უნდა შექმნილიყო ევროკავშირთან ინტეგრაციის განსხვავებული შრეები და ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ სხვადასხვა ქვეყნის სვლა სხვადასხვა სისწრაფით უნდა მომხდარიყო.

დებატების შედეგად გამოიკვეთა ე.წ. „კონცენტრული წრეების“ იდეა, რომლის მიხედვით უნდა შექმნილიყო ევროკავშირთან ინტეგრაციის განსხვავებული შრეები და ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ სხვადასხვა ქვეყნის სვლა სხვადასხვა სისწრაფით უნდა მომხდარიყო

⁶⁰ დეკლარაციაში ეს ქვეყნები ცენტრალურ ევროპად მოიხსენიება

⁶¹ მოგვიანებით, მას შემდეგ, რაც 1993 წლის 1 იანვრიდან ჩეხოსლოვაკია ორ ქვეყნად - ჩეხეთად და სლოვაკეთად - გაიყო, ვიშეგრადის ჯგუფი V4-ად იწოდება.

⁶² იხ. CEFTA—the Central European Free Trade Agreement. <http://cefta.int/>

იმავე, 1991 წლის ბოლოს ევროკავშირის საბჭომ ხელი მოაწერა სამივე ქვეყანასთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებას. ამ შეთანხმებებში დაფიქსირდა პოლონეთის, ჩეხოსლოვაკიისა და უნგრეთის ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების მიზანი.

ვიშეგრადის ჯგუფის შექმნამ და მის წევრ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის მაღალ დონეზე აყვანამ ხელი შეუწყო ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოების შესახებ გადაწყვეტილებას, რადგან აქ იმოქმედა სუბრეგიონული კონტექსტის გაძლიერების ფაქტორმა, რომელმაც შექმნა ახალი გეოგრაფიული სივრცე ევროკავშირის მასშტაბური გაფართოებისთვის.

საგულისხმოა, რომ 1994 წლიდან, ასოცირების შეთანხმებების ძალაში შესვლიდან მალევე, V4 ფორმატის აქტივობა მნიშვნელოვნად შემცირდა და იგი პრაქტიკულად ნომინალურ გაერთიანებად გარდაიქმნა. ამის მიზეზად სახელდება ევროკავშირთან⁶³ ურთიერთობების ორმხრივ ჭრილში გადატანა. ალბათ იმ ეტაპზე ჯგუფის ქვეყნები ვეღარ ხედავდნენ ერთიანი მოქმედებების აუცილებლობას. 1998 წლიდან კი, როდესაც კანდიდატმა ქვეყნებმა ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის მოლაპარაკებები დაიწყეს, ფორმატმა განაახლა თანამშრომლობა. რადგან გაწევრიანების მოლაპარაკებები უამრავ დათქმასა და დათმობას უკავშირდებდა და ქვეყნებს სჭირდებოდათ ერთიანი, კოორდინირებული სტრატეგია და მოქმედება.

ვიშეგრადის ქვეყნების გარდა, ევროგაერთიანებაში გაწევრიანების სურვილი 90-იანი წლების დასაწყისშივე გამოთქვეს (თუმცა არა ოფიციალური განაცხადის გზით) ბულგარეთმა და რუმინეთმა, ასევე ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა და სლოვენიამ. ამ კვლევის ფარგლებში ყურადღებას არ ვამახვილებთ გაფართოების მეხუთე ტალღის ისეთი ქვეყნების გაწევრიანების საკითხებზე, როგორცაა მალტა და კვიპროსი. თუმცა მათი შემოერთების გამო აღნიშნულ ტალღას აღმოსავლეთითა და სამხრეთით გაფართოებასაც უწოდებენ. ეს ქვეყნები 1970 წლიდან არიან ევროკავშირთან ასოცირებულები და გაწევრიანების შესახებ განაცხადი ორივემ 1990 წელს შეიტანა. კვიპროსის გაწევრიანების საკითხი შესაძლოა საინტერესო იყოს და ალბათ ცალკე კვლევის საგანი უნდა გახდეს, რადგან მისი ტერიტორია გაყინული კონფლიქტის გამო გაყოფილია და, მიუხედავად ამისა, ის მიიღეს როგორც წევრი.

ბულგარეთთან და რუმინეთთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მოლაპარაკებები 1991 წლის ბოლოს გადაწყდა. შესაძლოა ასოცირების (ევროპული) შესახებ შეთანხმება მათთან კიდევ დიდხანს არ გაფორმებულიყო, რადგან ევროკომისია და რიგი წევრი ქვეყნებისა უკმაყოფილებას გამოხატავდნენ იქ ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის არასაკმარისი ხარისხის გამო. რუსეთში (ფორმალურად ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირში) მომხდარმა „აგვისტოს პუტჩმა“ დააჩქარა მოვლენები. უსაფრთხოება და გეოპოლიტიკური პრიორიტეტები ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის უფრო მნიშვნელოვანი გახდა, ვიდრე ყველაფერი დანარჩენი. ბულგარეთისა და რუმინეთის ასოცირება ევროპული შეთანხმებების

⁶³ 1992 წლიდან ევროგაერთიანება ევროკავშირის სახელითაა ცნობილი.

გაფორმების გზით ვიშეგრადის ქვეყნებზე ერთი წლით გვიან მოხდა, ამასთან აღსანიშნავია, რომ მათთვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭების საკითხმა დააჩქარა ევროკომისიის მიერ ე.წ. *გაწევრიანების კრიტერიუმების* შემუშავება, რომლებიც 1993 წელს დაამტკიცეს კოპენჰაგენის ევროკავშირის საბჭოს სხდომაზე.

ევროკომისიის აზრით, ამ ქვეყნებს არ გააჩნდათ საკმარისი სტანდარტები არა მარტო ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხში, არამედ საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირების თვალსაზრისითაც. რა თქმა უნდა, ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაცია, მიუხედავად იმისა, რომ 2004 წელს ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის სხვა ხუთ ქვეყანასთან ერთად მოხდა, თავიდან ისევე გარანტირებული არ ჩანდა. ლიტველი მკვლევარი და ყოფილი სახელმწიფო მოხელე რამუნას ვილპიშაუსკასი, რომელიც პირადად მონაწილეობდა ლიტვის გაწევრიანების მოლაპარაკებებში, 2003 წელს წერდა, რომ 1990-იანების დასაწყისში ევროგაერთიანებაში ენთუზიაზმით არ აღიქვამდნენ ბალტიისპირეთის ქვეყნების გაწევრიანების საკითხს და არ ჩქარობდნენ მათთვის გაწევრიანების სტატუსის (accession status) მინიჭებას.⁶⁴ ამ ქვეყნებისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭება მოხდა მხოლოდ 1995 წელს, როცა ხელი მოეწერა ევროპულ შეთანხმებებს. თუმცა შეთანხმებები სრულად ძალაში ოფიციალურად მხოლოდ 1998-1999 წლებში შევიდა. აღსანიშნავია, რომ ბალტიისპირეთის ქვეყნები გეოგრაფიულად უფრო ჩრდილოეთ ევროპას მიეკუთვნებიან, მაგრამ ევროკავშირის გაფართოების პროცესში ისინი ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების ჯგუფში შეიყვანეს. ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა, ისევე, როგორც ვიშეგრადის ჯგუფის სამმა სახელმწიფომ, ჩამოაყალიბეს რეგიონული (უფრო სწორად, სუბრეგიონული) თანამშრომლობის ფორმატი - *ბალტიის ასამბლეა* (Baltic Assembly) და კოორდინირებულად ახორციელებდნენ ევროკავშირთან ინტეგრაციის პოლიტიკას. შემდგომში ბალტიისპირეთის სამმა სახელმწიფომ ასევე შექმნა ჩრდილოეთი ევროპის ქვეყნებთან თანამშრომლობის ფორმატი - Nordic-Baltic Council. რეგიონულ ფორმატში მონაწილეობამ გაზარდა ნდობა ამ ქვეყნების მიმართ და, შესაბამისად, ევროგაერთიანებაში მათი გაწევრიანების შანსებიც.

სლოვენის მიერთება ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესთან კიდევ უფრო გვიან მოხდა. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ სლოვენია ალბათ ყველაზე ადრე იყო მზად ევროკავშირთან ინტეგრაციისთვის, მაგრამ ოფიციალური პროცესის დაწყებას, კერძოდ, ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმებას ხელს უშლიდა იტალიის მაშინდელი მთავრობის პოზიცია, რომელიც მოითხოვდა, დაებრუნებინათ იტალიელი ლტოლვილებისთვის მეორე მსოფლიო ომის დროს ჩამორთმეული სახლები. ამიტომ სლოვენიასთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმება მხოლოდ 1996 წელს მოხერხდა, თუმცა ის მალევე დაწინაურდა და 1997 წელს გაწევრიანების მოლაპარაკებების ექვს კანდიდატ ქვეყანას შორის აღმოჩნდა. **სლოვენის ტერიტორიის ზუსტად ნახევარი ბალკანეთის ნახევარკუნძულზეა.** ამის გარდა, ის ყოფილი იუგოსლავიის ნაწილი გახლდათ, ამიტომ უფრო ლოგიკური იქნებოდა მისი დატოვება დასავლეთი ბალკანეთის რეგიონულ კონტექსტში, რაც ამ ქვეყნის გაწევრიანების საკითხს კიდევ ათი წლით მაინც გადაწევდა. ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა და ევროკომისიამ, გაითვალისწინეს რა სლოვენის განვითარების მაღალი დონე და ევროპული ფასეულობების მიმართ პატივისცემა, განიხილეს ის როგორც ცენტრალური ევროპის ქვეყანა და დასავლეთი

⁶⁴ იხ. Vilpišauskas, R., *The final stage of the EU-accession game: The Baltic states—the likely victims of their own success?*, draft paper for the EUSA conference (March 27-29, 2003), <http://aei.pitt.edu/2967/1/169.pdf>

ბალკანეთის ამ სახელმწიფოს მიანიჭეს შესაძლებლობა, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის დანარჩენ ცხრა ქვეყანასთან ერთად დასდგომოდა გაწევრიანების გზას.

საბოლოო ჯამში, ასოცირების შეთანხმებების გაფორმება ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის 10 სახელმწიფოსთან მე-2 ცხრილში მოცემული თანმიმდევრობით მოხდა. ცხრილში ასევე მოტანილია მონაცემები იმის შესახებ, თუ შესაბამისმა ქვეყნებმა როდის შეიტანეს გაწევრიანების შესახებ ოფიციალური განაცხადები ევროკავშირის საბჭოში. როგორც ვხედავთ, ყველა ქვეყანამ, სლოვენის გამოკლებით (ოფიციალურად), განაცხადი მხოლოდ მას შემდეგ შეიტანა, რაც ევროპულ შეთანხმებას მოაწერა ხელი, ანუ როდესაც ევროპული პერსპექტივის დასტური მიიღო წვერი ქვეყნების მთავრობებისგან. სლოვენის შემთხვევაშიც კი ევროგაერთიანების ყველა ქვეყანა უკვე არაოფიციალურად თანახმა იყო მის გაწევრიანებაზე და მხოლოდ ფორმალობები იყო დარჩენილი შეთანხმების ხელმოწერისთვის.

ცხრილი 2. ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის სახელმწიფოების მიერ ევროკავშირთან ევროპული შეთანხმებების გაფორმებისა და ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადების შეტანის თარიღები

ქვეყანა	შეთანხმების ხელმოწერა	ძალაში შესვლა	გაწევრიანების განაცხადი
პოლონეთი	1991	1994	1994
უნგრეთი	1991	1994	1994
ჩეხეთი	1991	1995	1996
სლოვაკეთი	1991	1995	1996
ესტონეთი	1995	1998	1995
ლიტვა	1995	1998	1995
ლატვია	1995	1998	1995
რუმინეთი	1992	1995	1994
ბულგარეთი	1993	1995	1994
სლოვენია	1996	1999	1995

ყველა ქვეყანამ, სლოვენის გამოკლებით (ოფიციალურად), განაცხადი მხოლოდ მას შემდეგ შეიტანა, რაც ევროპულ შეთანხმებას მოაწერა ხელი, ანუ როდესაც ევროპული პერსპექტივის დასტური მიიღო წვერი ქვეყნების მთავრობებისგან.

თავი 7. ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის ანატომია

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები

1993 წლის 21-22 ივნისს კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს სხდომაზე წევრმა ქვეყნებმა ევროკავშირში ახალი ქვეყნების გაწევრიანების პირობები დაამტკიცეს. ეს ერთ-ერთი ყველაზე ღირსშესანიშნავი მოვლენა იყო ევროპული ინტეგრაციის ისტორიაში, რადგან მან დააზუსტა და, ამასთან, გაართულა ევროკავშირში გაწევრიანების პირობები ყველა მომავალი კანდიდატი ქვეყნისთვის:⁶⁵

პოლიტიკური	სტაბილური ინსტიტუტები, რომლებიც წარმოადგენენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების დაცვისა და უმცირესობათა პატივისცემის გარანტიას.
ეკონომიკური	მოქმედი საბაზრო ეკონომიკა და უნარი, მონაწილეობა მიიღოს ევროგაერთიანების ერთიანი პოლიტიკის სფეროებში.
ინსტიტუციური	ქვეყნის უნარი, ეფექტიანად განახორციელოს წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებები; ევროპის კავშირის მიზნებისადმი ერთგულება, პოლიტიკური, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის ჩათვლით.

საბჭოს გადაწყვეტილებებში ასევე ნათქვამია, რომ „ევროკავშირის შესაძლებლობა, მოახდინოს ახალი წევრების აბსორბცია“⁶⁶ ევროპული ინტეგრაციის მომენტის შენარჩუნებით წარმოადგენს მნიშვნელოვან საკითხს როგორც თვით კავშირისთვის, ასევე გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფოსთვის. ეს ბოლო დებულება საბჭოს დასკვნაში ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს აძლევს უფლებას, თავი შეიკავონ ახალი ქვეყნის მიღებისგან, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეს ქვეყანა სამივე წინა კრიტერიუმს აკმაყოფილებს.

შეიძლება ითქვას, რომ ამ მომენტიდან ყველა კითხვა მოიხსნა და რეალურად გამოჩნდა ევროკავშირის გაფართოების გზა. შემდგომში გაფართოებაში გამოყენებული მექანიზმებიც ამ მიდგომების რეალიზაციას ემსახურება, დაწყებული ქვეყნებში მიმდინარე რეფორმების პროგრესის ყოველწლიური შეფასებით და დამთავრებული მოლაპარაკებების მექანიზმით⁶⁷.

⁶⁵ იხ. Conclusions of the Presidency, Copenhagen, June 21-22 1993, p. 14, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/presidency-conclusions - copenhagen-european-council -21-and-22-june-1993/>

⁶⁶ იქვე, გვ.: 14

⁶⁷ დეტალურად ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის გაწევრიანების პროცესში მიღებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები იხილეთ დანართი 2-ში.

7.1 დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხები

ევროპაში ცივი ომის დასრულების შემდგომ, რაც ბერლინის კედლის დაშლის თარიღს (1989) შეიძლება დავუკავშიროთ, ასევე დადგა ყოფილი იუგოსლავიის ქვეყნების ევროგაერთიანებასთან ასოცირების საკითხი. მომდევნო რამდენიმე წელიწადი ეს რეგიონი ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ნაწილად მოიხსენიებოდა როგორც ევროკომისიის ანგარიშებში, ასევე გაერთიანების წევრი ქვეყნების პოლიტიკურ განცხადებებში. რომ არა იქ დაწყებული სისხლიანი ტერიტორიული და ეთნიკური კონფლიქტები, შესაძლოა მათი ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი ყოფილი სოციალისტური ბლოკის სხვა ქვეყნებთან პარალელურად წარმართულიყო. მიუხედავად ამისა, თითქმის ათი წლის დაგვიანებით დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნები ახლა ევროკავშირის ახალი გაფართოების პროცესის მონაწილეები არიან და ერთი მათგანი, კერძოდ, ხორვატია, 2013 წლიდან მისი სრულფასოვანი წევრია.

დასავლეთ ბალკანეთს ევროპული პერსპექტივის მინიჭების შესაძლებლობა, პირველ რიგში, 1999 წელს ევროკავშირის ინიციატივით დადებულმა „სამხრეთ-აღმოსავლეთი ევროპის სტაბილიზაციის პაკტმა მოუტანა“⁶⁸, რომელმაც რეგიონში გრძელვადიანი მშვიდობის გარანტიები შექმნა. 2000 წელს ევროკავშირმა მოახდინა სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის ინიცირება, რომლის მიზანიც მთელი რეგიონის განვითარება და მისი ევროკავშირთან თანდათანობითი ინტეგრირება იყო. ის, რომ დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნები პოტენციური კანდიდატები არიან, პირველად *სანტა მარია და ფეირას* 2000 წლის ივნისის ევროპულ საბჭოზე გაცხადდა, ხოლო *ზაგრების სამიტის* (2000 წლის ნოემბერი) დეკლარაციაში ნათქვამია, რომ საბჭო „...ადასტურებს სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის მონაწილე ქვეყნების ევროპულ პერსპექტივას და მათ ევროკავშირის წევრობის პოტენციური კანდიდატის სტატუსს ფეირას (ევროპული საბჭოს) დასკვნების შესაბამისად.“⁶⁹

2003 წელს თესალონიკის სამიტმა, გაითვალისწინა რა ევროკომისიის 2003 წლის კომუნიკაციის შეთავაზება - „დასავლეთი ბალკანეთი და ევროპული ინტეგრაცია“⁷⁰, გაამდიდრა დასავლეთი ბალკანეთის ინტეგრაციის პროცესი ახლად დასრულებული ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპისკენ გაფართოების გამოცდილებით. კერძოდ, გაცხადდა, რომ ეს ქვეყნები დაადგებოდნენ გაწევრიანების გზას და ინდივიდუალურად მიიღებდნენ „ევროპულ პარტნიორობას“ - გაწევრიანებისთვის გასატარებელი რეფორმების გეგმას, მასზე ორიენტირებული ფინანსური დახმარების ინსტრუმენტით. აქაც გამოიყენებოდა PHARE-ის⁷¹ ანალოგიური ერთიანი ფინანსური ინსტრუმენტი - CARDS.⁷² მან რეგიონზე TWINNING-ის⁷³ და TAIEX-ის⁷⁴ პროგრამებიც გაავრცელა. ევროკომისიის

⁶⁸ იხ. Stability Pact for South-Eastern Europe, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/stability-pact_en

⁶⁹ იხ. Zagreb Summit Declaration, paragraph 4, http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/declang4.doc.html

⁷⁰ იხ. ‘The Western Balkans and European Integration’, European Commission Communication COM (2003) 285 final, Brussels, 21 May 2003, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114088.pdf

⁷¹ იხ. CARDS—Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/cards_en

⁷² იხ. For PHARE, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/phare_en

⁷³ იხ. For the ‘Twinning’ instrument, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en

კომუნიკაციაში, ისევე, როგორც სამიტის დასკვნებში, ხაზგასმულია რეგიონული თანამშრომლობის აუცილებლობის საკითხი. 2007 წლიდან დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების მხარდასაჭერად შეიქმნა ახალი ერთიანი ინსტრუმენტი IPA⁷⁵, რომლის შვიდწლიანი ბიუჯეტიც (2014-2020) 11.7 მლრდ. ევროა. ეს დაახლოებით იგივე ზომის დახმარებაა რაც ENI-ის ფარგლებში ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში მონაწილე ქვეყნებისთვის იგივე პერიოდზე გამოყოფილი. თუმცა მეორე შემთხვევაში ბენეფიციარი ქვეყნების რაოდენობა 16-ია, რაც ორჯერ აჭარბებს IPA-ს ბენეფიციარების რაოდენობას. კიდევ უფრო იზრდება განსხვავება, თუ დახმარებას ერთ სულ მოსახლეზე გადავიანგარიშებთ, რადგანაც ENI-ის ბენეფიციარი ქვეყნების ჯამური მოსახლეობა სამჯერ აღემატება IPA-ს ბენეფიციარი ქვეყნებისას.

2005 წელს ევროკომისიარი გაფართოების დარგში ოლი რენი ამბობდა, რომ „რეგიონული თანამშრომლობა ქვაკუთხედა დასავლეთ ბალკანეთში ევროკავშირის პოლიტიკისა - სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესისა, რომელიც საბოლოო ჯამში ევროკავშირის წევრობას სთავაზობს მათ.“⁷⁶ საყურადღებოა განცხადება, რომელიც სამიტზე კრის პატენმა, მაშინდელმა საგარეო ურთიერთობების ევროკომისარმა გააკეთა. მან აღნიშნა, რომ თესალონიკი ორ ძირითად შეტყობინებას უგზავნიდა დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნებს - ერთი იყო ის, რომ მათი „ევროკავშირის წევრობა სრულიად რეალურია,⁷⁷ და რომ „გაფართოება არ ჩაითვლებოდა დასრულებულად, სანამ“ ეს ქვეყნები არ გახდებოდნენ ევროკავშირის წევრები, მეორე შეტყობინება კი ის იყო, რომ ინტეგრაცია უნდა დაემსახურებინათ და ყველაფერი მათზე იყო დამოკიდებული. შეიძლება ითქვას, რომ 2003 წლის თესალონიკის სამიტი დაახლოებით იგივეს ნიშნავდა დასავლეთი ბალკანეთისთვის, რასაც კოპენჰაგენისა - ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპისთვის. ამის მიუხედავად, დასავლეთ ბალკანეთის ინტეგრირება ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის (CEE) ქვეყნებისგან განსხვავებით, ნაკლებად დინამიკურად და უფრო არათანაბრად მიმდინარეობს, შესაძლოა შემდეგი მიზეზების გამოც:

- მათ მხოლოდ პოტენციური კანდიდატობის სტატუსის შესაძლებლობა შესთავაზეს;
- სტატუსის მისაღებად საჭირო იყო სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმების (SAA) დადება;
- კანდიდატის სტატუსს ყოველი ქვეყანა მოგვიანებით, ცალკე მიიღებდა, როცა ასოცირების შეთანხმების შესრულებაში პროგრესს მიაღწევდა;
- არანაირ მცდელობას, რომ ყველა ქვეყანასთან ერთად მომხდარიყო გაწევრიანების პროცესის წარმართვა ადგილი არ ჰქონია.

⁷⁴ იხ. TAIEX—Technical Assistance and Information Exchange. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix_en

⁷⁵ იხ. IPA—Instrument for Pre-accession Assistance. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/

⁷⁶ იხ. „Regional co-operation in the Western Balkans“, European Commission, 2005, გვ.: 2, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/nf5703249enc_web_en.pdf

⁷⁷ იხ. ‘The Thessaloniki Summit: a Milestone in the European Union’s relations with the Western Balkans’, ევროკომისიის პრესრელიზი: IP/03/860, 18 June 2003, http://europa.eu/rapid/press-release-IP-03-860_en.htm

ზემოაღნიშნული გარემოებების გამო შეიძლება ითქვას, რომ დასავლეთი ბალკანეთის ინტეგრაციის კონტექსტი მნიშვნელოვნად დიფერენცირებულია, თუ არ ჩავთვლით ერთდროულად და ყველასთვის მიცემულ გაწევრიანების დაპირებას.

დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაციის ძირითადი ეტაპები ნაჩვენებია ქვევით მე-3 ცხრილში სადაც კარგად ჩანს ის დიდი განსხვავებები პროგრესისა და სტატუსის თვალსაზრისით, რაც მათ ახასიათებთ.

ცხრილი 3: ძირითადი ეტაპები დასავლეთი ბალკანეთის გაწევრიანების პროცესში

ქვეყანა	სტატუსი	ასოც. შეთანხ.	წევრობ განაცხ.	კანდიდ სტატუსი	მოლაპ დაწყება	სკრინინგის დამთავრება	თავები გახსნილი
ალბანეთი	კანდიდატი	2009	2009	2014	-	-	
ბოსნია/ჰერცეგოვინა	აპლიკანტი	2015	2016	-	-	-	
კოსოვო	პოტ.კანდ.	2016	-	-	-	-	
მაკედონია	კანდიდატი	2004	2004	2005	-	-	
მონტენეგრო	მოლაპარაკ	2010	2010	2010	2012	2013	28
სერბეთი	მოლაპარაკ	2010	2009	2012	2014	2015	10

ცხრილში არ ფიგურირებს ხორვატია, რომელმაც პროცესი რეგიონის სხვა სახელმწიფოებთან ერთად დაიწყო: ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიასთან ერთდროულად 2000 წელს დაიწყო SAA-ს მოლაპარაკებები, 2001 წელს ხელი მოაწერა SAA შეთანხმებას, ხოლო 2003-ში განაცხადი გააკეთა წევრობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალურად და სრულად შეთანხმება ძალაში მხოლოდ 2005 წელს შევიდა, ევროკომისიამ ხორვატიას 2003 წელს განაცხადის შეტანისთანავე გადასცა კანონმდებლობის „სკრინინგის“ კითხვარი და 2004 წელს რეკომენდაციაც მისცა საბჭოს, რომ ხორვატიასთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები დაეწყო. მოლაპარაკებები SAA შეთანხმების ძალაში შესვლისთანავე - 2005 წელს დაიწყო და 2011 წელს გაწევრიანების შესახებ შეთანხმებით დაგვირგვინდა. 2013 წლიდან ის ევროკავშირის წევრია.

რაც შეეხება დანარჩენ ექვს ქვეყანას, როგორც ვხედავთ, ამჟამად გაწევრიანების მოლაპარაკებებში მხოლოდ ორია ჩართული - მონტენეგრო და სერბეთი, ხოლო კანდიდატის სტატუსი ოთხმა ქვეყანამ დაიმსახურა. ყველაზე უკან პროცესში კოსოვოა, რომლის ასოცირების შეთანხმება მხოლოდ 2016 წელს შევიდა ძალაში.

მიუხედავად იმისა, რომ დასავლეთი ბალკანეთის გაწევრიანების პროცესი დაახლოებით იმავე სახით დაიწყო, როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპისა, თანდათანობით მოხდა მისი რადიკალური შიდა დიფერენციაცია. ქვეყნების პროგრესი და მათი ამბიციის მაღალე დამორთა ერთმანეთს და რიგი ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაცია მნიშვნელოვნად გაიწვლა დროში.

ცხრილი 4. გაწევრიანებისთვის აუცილებელი ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული ეტაპები⁷⁸.

ასოცირების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყება
ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერა
ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლა
წევრობის განაცხადი
საბჭო სთხოვს ევროკომისიას დასკვნას განაცხადზე
ევროკომისია აპლიკანტ ქვეყანას წარუდგენს საკანონმდებლო კითხვარს
აპლიკანტი ქვეყანა პასუხობს შეკითხვას
ევროკომისია ამზადებს ანგარიშს
კანდიდატის სტატუსის რეკომენდაცია ევროკომისიისგან
საბჭო ანიჭებს ქვეყანას წევრობის კანდიდატის სტატუსს
ევროკომისიის რეკომენდაცია მოლაპარაკებების დაწყებაზე
საბჭო ადგენს მოლაპარაკებების დაწყების თარიღს
მოლაპარაკებები იწყება
მოლაპარაკებები სრულდება
გაწევრიანების შეთანხმებას ეწერება ხელი
შეთანხმება ექვემდებარება რატიფიცირების პროცედურებს
ცხადდება გაწევრიანების დღე

გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების საგანს ისევე, როგორც CEE-ს ქვეყნების შემთხვევაში, წარმოადგენს ევროკავშირის კანონმდებლობის თავები, რომლებსაც დაემატა კიდევ ოთხი, მას შემდეგ რაც ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნები გაწევრიანდნენ. თავების რაოდენობის ეს ზრდა არ არის კავშირში კონკრეტულად დასავლეთ

⁷⁸ ავტორის შენიშვნა:

ევროკავშირის დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად ევროკავშირში გაწევრიანების მსურველი ქვეყნები ცხრილში მითითებული თანმიმდევრობით გადიან გაწევრიანების ეტაპებს, თუმცა არსებობს ცალკეული გამონაკლისებიც, რაც ეხება ქვეყნის მერ გაწევრიანების შესახებ განაცხადის გაკეთებას. მაგ, სლოვენისა და სერბეთის შემთხვევებში განაცხადი მასზე ადრე გაკეთდა, ვიდრე ასოცირების შეთანხმებებს მოეწერებოდა ხელი, თუმცა პრინციპული გადაწყვეტილებები ევროკავშირში უკვე მიღებული იყო და განაცხადის გაკეთება არ მომხდარა მხოლოდ ცალმხრივი ნების არსებობის პირობებში.

ბალკანეთის საკითხთან, უბრალოდ, თავად ევროკავშირის გაღრმავებამ (Deepening), მის კომპეტენციებში დამატებითი პოლიტიკების შესვლამ გამოიწვია კანონმდებლობის ახალი თავების დამატება *acquis*-ში, და მათი რიცხვი 35-მდე გაიზარდა.

რეგიონული თანამშრომლობა დასავლეთი ბალკანეთის სტაბილიზაციისა და ასოცირების ერთ-ერთ ქვაკუთხედად ჩაითვალა. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია გადადგმული - 2008 წლიდან შექმნილია რეგიონული თანამშრომლობის საბჭო (RCC)⁷⁹, რომელშიც მონაწილეობს სამხრეთ-აღმოსავლეთი ევროპის ყველა სახელმწიფო, თურქეთის ჩათვლით. საბჭოს მიზანია ამ ქვეყნების ევროპული და ევროატლანტიკური მისწრაფებების მხარდაჭერა. დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნები გაწევრიანდნენ *ცენტრალური ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაშიც* (CEFTA), მონაწილეობენ ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში და ერთიანი საავიაციო სივრცის შეთანხმებაში, თანამშრომლობის სხვა ფორმატებში.

ასევე აღსანიშნავია, რომ 2009-12 წლებში დასავლეთი ბალკანეთის ყველა ქვეყანამ მიიღო მოკლევადიანი *უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი* ევროკავშირთან (შენგენის სივრცეში), ხოლო 2016 წელს ეს პრივილეგია მიენიჭა კოსოვოსაც.

დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნების მონაწილეობა ევროკავშირის პროგრამებში განისაზღვრა 2003 წელს თესალონიკში გამართული საერთო საქმეთა საბჭოს გადაწყვეტილებებით პრიორიტეტულად ისეთ სფეროებში, როგორცაა განათლება, სწავლება, კულტურა, მეცნიერება, ენერგეტიკა, გარემოს დაცვა, სამოქალაქო საზოგადოება, მცირე და საშუალო ბიზნესი, კორუფციასთან ბრძოლა. ასევე დასაშვებად მიიჩნიეს ამ ქვეყნების იმავე წესით მონაწილეობა ევროკავშირის სააგენტოებში, რომელიც თავის დროზე განისაზღვრა კანდიდატი სახელმწიფოებისთვის. ევროკავშირის 21 სააგენტოში დამკვირვებლად მონაწილეობისთვის ევროკავშირის გაფართოების პროცესში მონაწილე ქვეყნებს დახმარებას IPA-ს ინსტრუმენტი (90%-მდე დაფინანსებით) უწევს (2007 წლიდან).⁸⁰

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის მოსამზადებლად რეგიონის ევროკავშირთან სატრანსპორტო ქსელებით დაკავშირებაა. ეს, უპირველეს ყოვლისა, დასავლეთი ბალკანეთის, ბულგარეთსა და რუმინეთთან ერთად, ტრანსევროპულ ქსელებში ინტენსიური ჩართვაა როგორც საავტომობილო მაგისტრალების, ასევე სარკინიგზო კავშირების განვითარების მიმართულებით. ევროპის საინვესტიციო ბანკს (EIB) მიეცა სრული მანდატი ამ პროექტების დასაფინანსებლად. ჯერ კიდევ ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების გაწევრიანების პროცესში განისაზღვრა დუნაის მარცხენა და მარჯვენა სანაპიროების უკეთ დაკავშირების აუცილებლობაც, ასევე დუნაის გასწვრივ ნაოსნობის მეტად განვითარება. ყველა ამ მიმართულებით დასავლეთი ბალკანეთის შესაბამისი ქვეყნები აქტიურად მუშაობენ.

ერთ-ერთ პრიორიტეტად ჩაითვალა რეგიონული ელექტრობაზრის ჩამოყალიბებაც, ისევე, როგორც ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის განვითარება და ხელშეწყობა. ევროკავშირი მოითხოვდა გაფართოების პროცესში მყოფი ქვეყნებისგან რეგიონული ინციატივების განვითარებას მეცნიერებასა და კვლევაში, რის საფუძველზეც შეიქმნა ევროკავშირი-ბალკანეთის სამოქმედო გეგმა მეცნიერებასა და ტექნოლოგიაში.

⁷⁹ იხ. რეგიონული თანამშრომლობის საბჭო www.rcc.int

⁸⁰ იხ. ანალიტიკური წერილი. გვ.2 https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/fiche_18_sent_to_ep_cons_2011-03-16_en.pdf

ამ ქვეთავის დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ 1999 წელს დაგეგმილი სტაბილიზაციის და ასოცირების პროცესი მთლიანობაში დასავლეთი ბალკანეთის განვითარების როგორც რეგიონული, ასევე ორმხრივი განზომილებების ერთობლიობად წარმოჩნდა. რეგიონული მიდგომა გამოიხატება: ქვეყნების მიმართ წარმოებულ უნიფიცირებულ პოლიტიკაში, რეგიონული თანამშრომლობის ფორმების განვითარების ხელშეწყობაში, განვითარების ერთიანი პროექტების დაფინანსებაში, მთელი რეგიონის მასშტაბით ადამიანების თავისუფალი გადაადგილების წახალისებაში, თავისუფალი ვაჭრობის, ავტონომიური პრივილეგიების სისტემის დამკვიდრებაში და სხვ. ამავე დროს, ორმხრივი განზომილება მთლიანად ეფუძნება SAA ტიპის ასოცირების შეთანხმებას, შემდგომ კი კანდიდატის სტატუსის მინიჭებასა და „ევროპულ პარტნიორობას“ როგორც ორმხრივი ინტეგრაციის ინსტრუმენტს. ამ შემთხვევაშიც და ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების ზემოთ აღწერილ მაგალითზე დაყრდნობითაც შეიძლება ითქვას, რომ გაფართოების მიზნები, რომლებსაც ევროკავშირი ისახავს, რეგიონული მასშტაბისაა, მაგრამ მათი რეალიზაცია უფრო მეტად ორმხრივი ურთიერთობებისა და მუშაობის ხარჯზე ხდება.

გაფართოების მიზნები, რომელთაც ევროკავშირი ისახავს, რეგიონული მასშტაბისაა, მაგრამ მათი რეალიზაცია უფრო მეტად ორმხრივი ურთიერთობებისა და მუშაობის ხარჯზე ხდება

კვლევის ძირითადი მიგნებები

- ნათლად ჩანს, რომ ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკა გეოგრაფიულ-რეგიონული ხასიათისაა. გაფართოების ინტერესი არსებული პრაქტიკის მიხედვით ახალი რეგიონის და არა ქვეყნის მიმართულებით ფორმირდება. ამის მაგალითად შეიძლება თურქეთისთვის კანდიდატი სახელმწიფოს სტატუსის მხოლოდ 1999 წელს მინიჭება მოვიტანოთ: ის ამ სტატუსს 1987 წლიდან (განაცხადის შეტანის დღიდან) ელოდა, მაგრამ გადაწყვეტილება ევროკავშირმა მხოლოდ მაშინ მიიღო, როდესაც დასავლეთი ბალკანეთის ინტეგრირების ამბიცია გაჩნდა და თურქეთი ამ რეგიონული (სამრეთ-აღმოსავლეთი ევროპა) კონტექსტის ნაწილად წარმოჩნდა. ასევე საგულისხმოა მალტისა და კვიპროსის საკითხი, რომლებმაც განაცხადები 1990 წელს გააკეთეს. მათი გაწევრიანება წმინდა გეოგრაფიული (ნაწილობრივ ისტორიული) ფაქტორიდან გამომდინარე გადაწყდა შედარებით მარტივად. ეს ორივე სახელმწიფო ევროკავშირის უახლოესი გეოგრაფიული მეზობელი იყო და, ამავე დროს, ისტორიულად ძალზე მჭიდროდ დაკავშირებული წევრ სახელმწიფოებთან.
- ევროკავშირის გაფართოების პროცესი გაძლიერებული რეგიონული თანამშრომლობის ფონზე მიმდინარეობს, რაც გრძელვადიანი სტაბილურობისა და განვითარების მიზანს ემსახურება.
- ინფრასტრუქტურული კავშირები აუცილებელი პირობაა ევროკავშირთან ინტეგრაციისთვის. გაფართოების აღწერილი პროცესები ამ კავშირების ინტენსიური განვითარების ფონზე მიმდინარეობდა/მიმდინარეობს. როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის, ასევე დასავლეთი ბალკანეთის სახელმწიფოებს კარგად განვითარებული სატრანსპორტო და ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურული კავშირები გააჩნდათ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან, თუმცა უამრავი ძალისხმევა დაიხარჯა და იხარჯება იმისთვის, რომ ეს კავშირები კიდევ უფრო განვითარდეს.
- ასოცირების შეთანხმება – გაფართოების ყველა მაგალითი ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის წევრობის ძირითადი მოსამზადებელი ინსტრუმენტი ასოცირების შესახებ შეთანხმებაა. კანდიდატი სახელმწიფოების შემთხვევაში ეს შეთანხმებები ადგენს ე.წ. „ევროპულ პერსპექტივას“ როგორც შეთანხმების რეალიზაციის მიზანს. ამის გარდა, შეთანხმება ქმნის უკვე განსაკუთრებული პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების ჩარჩოს, რომელიც თანდათანობით კანდიდატი სახელმწიფოს ევროკავშირთან სრულ ფუნქციურ ინტეგრაციას უზრუნველყოფს.
- ევროკავშირის ინსტიტუტები საქართველოსთან, მოლდოვასთან და უკრაინასთან მიმართებაში დაახლოებით იმავე ლოგიკით მოქმედებენ, როგორც გაფართოების კანდიდატ ქვეყნებში. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ დაგეგმილი ტრანსფორმაციის მიზნები, ისევე, როგორც ხარისხი მათი საბოლოო შედეგისა არაფრით განსხვავდება კანდიდატი სახელმწიფოსთვის დადგენილი სტადარტებისგან. ასევე თითქმის გათანაბრებულია დაფინანსების წყაროების მოცულობა. მაგალითად, IPA-ის დაფინანსება 2014-2020 წლებისთვის პრაქტიკულად

ზუსტად იგივეა (თითქმის 12 მილიარდი ევრო), რაც ENPI-ისა. EIB-საც ისეთივე მანდატი აქვს მინიჭებული ახლად ასოცირებულ სახელმწიფოებში, როგორც დასავლეთ ბალკანეთში. თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმი, პოლიტიკური თანამშრომლობის ფორმები, პროგრამებსა და სააგენტოებში მონაწილეობა პრაქტიკულად იგივეა, რაც გაფართოების რეგიონისა.

- გაწევრიანების პროცესში ძალზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია ქვეყნის სტაბილურობა. გაფართოება დასავლეთ ბალკანეთში მხოლოდ მას შემდეგ დაიწყო, რაც კონფლიქტების არგანახლების რეალური საფუძველი გაჩნდა. შემდგომშიც რეგიონული თანამშრომლობის ვალდებულება, რომელიც სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის მონაწილე ქვეყნებს დაეკისრათ, პირველ რიგში მშვიდობის მდგრადობის მიზანს ემსახურებოდა.
- ქვეყანას უნდა გააჩნდეს ფუნქციური ინტეგრაციის შესაძლებლობა. გაწევრიანებას წინ უძღვის ფუნქციური ინტეგრაციის ელემენტების განვითარება და ქვეყნის დაახლოება ევროკავშირთან, ვაჭრობის გაღრმავება, ადამიანების კონტაქტები, ეკონომიკური თანამშრომლობა, დარგობრივი თანამშრომლობა, განათლების სისტემის დაახლოება, სამეცნიერო თანამშრომლობა, ენერგეტიკული ქსელების დაკავშირება, დამაკავშირებელი სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება და ა.შ. ეს იგულისხმება არა მარტო ევროკავშირთან მიმართებაში, არამედ რეგიონში, მეზობელ ქვეყნებთანაც, მით უმეტეს მათთან, ვინც ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ მიისწრაფვის.
- ევროკავშირის პროგრამებისა და სააგენტოების მუშაობაში მონაწილეობამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა კანდიდატი ქვეყნების ფუნქციური ინტეგრაციისათვის.

რეკომენდაციები

- A. საქართველომ უნდა გადადგას კონკრეტული ნაბიჯები მოლდოვასთან და უკრაინასთან მჭიდრო კავშირებისა და თანამშრომლობის განვითარებით ახალი რეგიონული კონტექსტის ჩამოსაყალიბებლად, რომელიც მთლიანად ევროკავშირში ინტეგრაციაზე იქნება ორიენტირებული და ევროკავშირისთვის გაფართოების ახალ არეალს შექმნის.
- B. ევროკავშირის მრავალ დოკუმენტში, მათ შორის გლობალურ სტრატეგიაშიც, ნახსენებია აღმოსავლეთ ევროპაში ეკონომიკური სივრცის (EEA Plus) შექმნა, რომელიც ევროპის ეკონომიკური არეალის მაგვარი მრავალმხრივი თავისუფალი ვაჭრობის ზონა იქნებოდა, პრაქტიკულად ევროკავშირის შიდა ბაზარში ინტეგრირებული. საქართველოს, მოლდოვისა და უკრაინის მთავრობებს შეუძლიათ აღმოსავლეთი პარტნიორობის მომავალ სამიტზე მოითხოვონ ასეთი სივრცის შექმნაზე მუშაობის დაწყება. იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირის მხრიდან ჯერჯერობით სათანადო ინტერესი არ გამოვლინდება, ამ სამმა ქვეყანამ თავად უნდა დაიწყოს ერთმანეთში ასეთი სივრცის ჩამოყალიბება, “ვიშეგრადის ოთხეულის” ანალოგიურად. მოლდოვასთან და უკრაინასთან თანამშრომლობა უნდა ემსახურებოდეს რეგიონის სრულ ევროპეიზაციას, სატრანსპორტო, ენერგეტიკული და ეკონომიკური კავშირების უფრო მეტად განვითარებას და ევროპასთან მიერთებას. საჭიროა რეგიონული ეკონომიკური ინტეგრაციის ფორმების განვითარება ევროკავშირის წევრობის ასპირანტ ამ ქვეყნებთან და ასეთი ფორმების გამოყენებით მათთან მჭიდრო სამრეწველო და სასოფლო-სამეურნეო, ასევე სხვა დარგობრივი კოოპერაციის პროექტების განვითარება.
- C. საქართველოს მთავრობამ გააძლიეროს ძალისხმევა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან დამაკავშირებელი სარკინიგზო, საჰაერო და საავტომობილო კავშირების განსავითარებლად და ამ მიზნით გადადგას ქმედითი ნაბიჯები სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტის (ENF) შესაძლებლობების მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენებისათვის.
- D. ევროპის ენერგოგაერთიანებაში მჭიდროდ ინტეგრირებისათვის, ენერგობაზრის ევროპეიზაციის და ევროკავშირის ენერგეტიკულ *acquis*-თან შესაბამისი მარეგულირებელი წესების სრულად ჰარმონიზაციისთვის ეფექტიანად უნდა იქნეს გამოყენებული ევროპის საინვესტიციო ბანკის კრედიტები და გრანტები. შესაძლებელია ასევე მსოფლიო ბანკისა და აზიის განვითარების ბანკის ჩართვა აღნიშნული პროექტების დაფინანსებაში.
- E. მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს ასოცირების შეთანხმების სწრაფად და ეფექტიანად იმპლემენტაციას. განაკუთრებით მნიშვნელოვანია ხარისხის ინფრასტრუქტურის განვითარება და, შესაბამისად, *სამრეწველო პროდუქციის შესაბამისობის შეფასებასა და აღიარებაზე (ACAA)* შეთანხმებების დროულად გაფორმება რაც შეიძლება მეტ სექტორში. მნიშვნელოვანია, ასევე სწრაფად იქნეს მიღწეული სანიტარიული წესების გამტარებელი ზომების ეკვივალენტურობის

აღიარება და ადგილობრივი რეგისტრაციის ცნობა ცხოველური წარმოშობის პროდუქციის მწარმოებლებისთვის. არანაკლებ მნიშვნელოვანია თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ კომუნიკაცია მცირე და საშუალო ბიზნესთან, მათი დახმარება კვლევებითა და ანალიზით იმისთვის, რომ მათ მაქსიმალურად შეძლონ მინიჭებული შესაძლებლობების გამოყენება. მთლიანობაში ასოცირების შეთანხმების ეფექტიანად გამოყენება გაზრდის ფუნქციურ ინტეგრაციას ევროკავშირთან და მნიშვნელოვნად წაადგება ქვეყანას ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ განვითარებაში. ეს, თავის მხრივ, დამატებითი პოზიტიური ფაქტორია ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე.

- F. ევროკავშირის პროგრამებში და სააგენტოებში მონაწილეობა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კარგად გააზრებული და შეფასებული გეგმის შესაბამისად. პროგრამებსა და სააგენტოებში მონაწილეობა მოითხოვს მნიშვნელოვან ადმინისტრაციულ რესურსს, ასევე მრავალ მათგანში მონაწილეობისთვის ქვეყანამ უნდა გადაიხადოს კონტრიბუცია. დასავლეთი ბალკანეთის გაფართოების პროცესში მყოფ ქვეყნებს ევროკავშირის IPA პროგრამა შენატანების 90%-ს უფარავს. საქართველომ ასევე უნდა მოითხოვოს ევროკავშირიდან შესაბამისი დახმარება პროგრამებსა და სააგენტოებში მონაწილეობისთვის. თავისთავად ამ მიმართულების ათვისება უაღრესად გამოადგება საქართველოს ევროკავშირის ინსტიტუციური გამოცდილების ათვისებაში და საკუთარი რეფორმების სწორად გატარებაში.
- G. აქტიური ნაბიჯები უნდა გადაიდგას საერთაშორისო ასპარეზზე, მათ შორის სტრატეგიულ პარტნიორებთან მჭიდრო კოორდინაციით საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კონფლიქტის არგანახლების მყარი გარანტიების შესაქმნელად, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ქვეყანაში არსებული უსაფრთხოების გარემოს მდგრადობა. ამ თვალსაზრისით ასევე მნიშვნელოვანია ნატოში ინტეგრაციის კურსის შეუქცევადობა, რომლის კონსოლიდაცია (ნატოში გაწევრიანება) დადებით გავლენას იქონიებს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესზე.
- H. მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს ე.წ. „გამძლეობის“ (resilience) ელემენტების გამყარებას. ევროკავშირის უსაფრთხოების *გლობალურ სტრატეგიაში* „გამძლეობის“ გაზრდა მოხსენიებულია როგორც ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანა მეზობელი სახელმწიფოების მხარდაჭერაში. ამ მიმართულებით მიღწეული პროგრესი თავისთავად მიმზიდველობის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ევროკავშირისთვის და, შესაბამისად, გაწევრიანების მისწრაფების მქონე ქვეყნის სათანადო ძალისხმევას მოითხოვს.
- I. საჭიროა ევროკავშირის თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში მაქსიმალური ინტეგრირება, გამომდინარე იქედან, რომ ეს პოლიტიკა სულ უფრო ძლიერდება და შესაძლოა მომავალში ევროკავშირის ერთობლივ თავდაცვად ჩამოყალიბდეს.
- J. მნიშვნელოვანია, ევროკავშირს წარედგინოს მოთხოვნა ადმოსავლეთი პარტნიორობის ფორმატის ისეთი რეორგანიზების შესახებ, რომელიც უზრუნველყოფდა ამბიციური (ინტეგრაციაზე ორიენტირებული) და შესაბამისი პროგრესის მაჩვენებელი ქვეყნებისთვის ცალკე მრავალმხრივი თანამშრომლობის შესაძლებლობას. აღნიშნული

რეკომენდაცია არ გულისხმობს აღმოსავლეთი პარტნიორობის პროგრამის გაყოფას. საქართველო დაინტერესებულია როგორც სამხრეთ კავკასიაში, ასევე ზოგადად რეგიონში თანამშრომლობის გაძლიერებით, განსაკუთრებით ევროკავშირის პრინციპებზე დაყრდნობით და მისი მონაწილეობით, თუმცა აღმოსავლეთი პარტნიორობის მონაწილე ევროკავშირთან ასოცირებულ ქვეყნებს ესაჭიროებათ თავიანთი ორმხრივი და მრავალმხრივი ფორმატების სრული სინქრონიზაცია, რაც მხოლოდ ამ სამი ქვეყნის (საქართველო, უკრაინა, მოლდოვა) ფორმატში შეიძლება იყოს რეალიზებული. საწყის ეტაპზე შესაძლოა შეთავაზება ითვალისწინებდეს აღმოსავლეთი პარტნიორობის ფორმატში ასოცირებული ქვეყნებისთვის დამატებითი ცალკე პანელის შექმნას.

- K. უნდა გადაიდგას ქმედითი ნაბიჯები ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების შემდგომი განვითარებისათვის და ამ პროცესის შექუცვეადობისა და მდგრადობის უზრუნველყოფისათვის.
- L. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირში სრული ინტეგრაცია შესაძლოა გრძელვადიანი პერსპექტივის საკითხი იყოს, მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს ეტაპობრივი გრძელვადიანი პროგრამა, რომელიც კონკრეტულად გაწვევრიანების ამოცანებზე იქნება ორიენტირებული. ეს შესაძლოა იყოს საგზაო რუკა და/ან სტრატეგია, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ მასში განისაზღვროს მიზნები, გრძელვადიანი, საშუალო და მოკლევადიანი ამოცანები, საჭირო რესურსები და მის შესრულებასთან დაკავშირებული სხვა ცალკეული ელემენტები. ასეთი დოკუმენტის არსებობას აქვს პოლიტიკური მნიშვნელობა, იმ კუთხით, რომ ნებისმიერი ეკონომიკური და/ან პოლიტიკური რყევების მიუხედავად უზრუნველყოფილი იქნეს აღნიშნული პოლიტიკის მდგრადობა. ასევე მნიშვნელოვანია ასეთი პროგრამის ფართო კომუნიკაცია, რათა მოსახლეობას ჰქონდეს აღქმა იმისა, რომ ევროკავშირში გაწვევრიანება არ წარმოადგენს მხოლოდ დეკლარაციას და მის მისაღწევად გეგმაზომიერი მოქმედებები ხორციელდება. პროგრამამ ასევე უნდა განსაზღვროს დროის ჩარჩოები და ამით გაზარდოს მთავრობის ანგარიშვალდებულება მის შესრულებაზე.
- M. მნიშვნელოვანია გაძლიერდეს ძალისხმევა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობებისა და პოლიტიკური ძალების მხრიდან საქართველოს ევროკავშირში გაწვევრიანების მიმართ მხარდაჭერის გაზარდის მიზნით, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებთან, ანალიტიკური ცენტრებთან, სამეცნიერო წრეებთან და სხვა სტრატეგიულ სამიზნე ჯგუფებთან პარტნიორული კავშირების გაღრმავების გაღრმავების გზით.
- N. გადაიდგას ქმედითი ნაბიჯები საქართველოს ევროკავშირში გაწვევრიანების თემაზე საქართველოს ხელისუფლების სტრატეგიული კომუნიკაციის მექანიზმების გაუმჯობესებისა და ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე საზოგადოების მაქსიმალური კონსოლიდაციის ხელშეწყობის მიზნით.

დანართი 1.

ორმხრივი დახმარების პროგრამები:

- ჰუმანიტარული დახმარების სახით ევროკავშირმა საქართველოს ECO-ს ხაზით 96 მილიონი ეკიუს⁸¹ მხარდაჭერა აღმოუჩინა (განსაკუთრებით ინტენსიურად 1992-1994 წლებში), ხოლო სასურსათო დახმარების პროგრამის ფარგლებში 1995-1996 წლებში მისმა მხარდაჭერამ 64 მილიონი ეკიუ შეადგინა;
- 1993 წელს ევროკავშირმა საქართველოს 70 მილიონი ეკიუს ოდენობის კრედიტი გამოუყო საგადასახდელი ბალანსის პრობლემების მოსაგვარებლად. 1997 წლისთვის ამ თანხამ გადაუხდელობის გამო 120 მლნ. ეკიუ შეადგინა. ამ დავალიანების დასაფარად ევროკავშირმა კვლავ გამოუყო საქართველოს გრძელვადიანი (15 წლიანი) კრედიტი, რომელიც 55 მლნ. ეკიუს გრანტის ელემენტს შეიცავდა.
- ევროკავშირის ტექნიკურმა დახმარებამ, რომელმაც უდიდესი როლი შეასრულა ქვეყანაში ინსტიტუციური რეფორმების გატარებაში, ჯერ კიდევ 1993-1995 წლებში 23 მლნ. ევრო შეადგინა. მთლიანად 2004 წლამდე დახმარების მოცულობა დაახლოებით 300 მლნ. ევრო იყო. ტექნიკური დახმარება ძირითადად ხორციელდებოდა პროგრამა TACIS-ის⁸² ფარგლებში, რომელიც მოიცავდა მთელი ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცეს და მონღოლეთს. ეროვნული პროგრამით დახმარების პრიორიტეტები განისაზღვრებოდა ოთხ წელიწადში ერთხელ ინდიკატიური გეგმით, ხოლო ეს გეგმა შემდეგ ორწლიან სამოქმედო გეგმებად იყოფოდა. პრიორიტეტული მიმართულებები მთავრობასთან შეთანხმებით დგინდებოდა.
- 1996 წლიდან ყოფილი სასურსათო დახმარების პროგრამა შეიცვალა ახალი *სასურსათო უსაფრთხოების პროგრამით (Food Security)*. ამ პროგრამის მიზანი იყო ქვეყანაში მდგრადი სოფლის მეურნეობის განვითარება, რომელიც შეძლებდა მოსახლეობის სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. აღნიშნული პროგრამის ხაზით საქართველომ 120 მლნ. ევრო მიიღო.
- მნიშვნელოვანი დახმარება იქნა გაწეული პროგრამით „კონფლიქტებით დაზარალებული ტერიტორიების რეაბილიტაცია“ (27 მლნ. ევრო), რომელიც 1997 წლიდან მოქმედებდა, და მის ფარგლებში მოხდა ენგურჰესის აგრეგატებისა და დამცავი ფარის რეაბილიტაცია, გორი-ცხინვალის რკინიგზის აღდგენა, დანგრეული სკოლების, საავადმყოფოების თავიდან აშენება, დევნილი და კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის დასაქმება.
- „გადაუდებელი დახმარება“ განხორციელდა 1998 წელს. საქართველომ ევროკომისიისგან 10 მლნ. ევრო მიიღო გალის რაიონში მაშინ მომხდარი მოვლენების შედეგების აღმოსაფხვრელად. ასეთივე სახის დახმარება იქნა

⁸¹ ეკიუ 1979 წლიდან ევროგაერთიანების შიდა ანგარიშსწორების ერთეული იყო, რომელიც 1999 წელს ევრომ შეცვალა ღირებულებითი თანაფარდობით: 1 ევრო = 1 ეკიუ.

⁸² Technical Assistance for CIS. 1992 წლიდან 2004 წლამდე (ENPI-ის შემოღებამდე) მოქმედი ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც მთელ ყოფილ საბჭოთა კავშირის სივრცესა და მონღოლეთს ფარავდა.

გამოყოფილი იმავე წელს რუსული რუბლის დევალვაციის შედეგად ქართული ეკონომიკისთვის მიყენებული ზარალის შერბილების მიზნით (საგადასახდელო ბალანსის მხარდაჭერა).

2004 წლიდან არსებული დახმარების პაკეტი გაერთიანდა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტში (European Neighbourhood Policy Instrument - ENPI), რომელიც სამეზობლო პოლიტიკაში მონაწილე 16 ქვეყნისთვის დღემდე მოქმედებს, თუმცა მოგვიანებით (2014) მას ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტი (ENI) ეწოდა. ეს ინსტრუმენტი რეალურად ამოქმედდა 2017 წლიდან, როდესაც ქვეყნების უმეტესობაში სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმების განხორციელება დაიწყო. 2007-2013 წლებში ევროკავშირმა ENPI-ის ხაზით ორმხრივი დახმარების პაკეტით საქართველოს 452 მილიონი ევრო გამოუყო, რომელიც შემდეგი მიმართულებების მხარდაჭერაზე დაიხარჯა:

- სახელმწიფო ფინანსების მართვის რეფორმა,
- დემოკრატიული განვითარება
- ეკონომიკური განვითარება და საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის მხარდაჭერა
- სიღარიბის დაძლევა
- კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარება
- რეგიონული განვითარება
- სისხლის სამართლის რეფორმა
- პროფესიული განათლება
- სოფლის მეურნეობა

2014-2107 წლებში კი ახლად შემოტანილი ერთიანი მხარდაჭერის ჩარჩოს ფარგლებში დაგეგმილი 335-დან 410 მილიონამდე ევროს ოდენობის დახმარება სამ პრიორიტეტულ სექტორზე გადანაწილდა:

- სახელმწიფო მართვის რეფორმა
- სოფლის მეურნეობის და სოფლის რეგიონების განვითარება
- მართლმსაჯულების სექტორის რეფორმა

აღნიშნულ სექტორებში დახმარება უკავშირდება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების განხორციელებას. დამატებით პრიორიტეტს წარმოადგენს საჯარო ინსტიტუტების მოდერნიზაცია და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების მხარდაჭერა.⁸³

⁸³ იხ. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/georgia_en

მულტინაციონალური დახმარების საშუალებები:

- 1994 წლიდან ევროკავშირის მულტინაციონალური პროექტი TRACECA⁸⁴ ახორციელებს ევროპა-აზიის სატრანსპორტო დერეფნის მხარდაჭერას. ამ პროექტის ხელშეწყობით აღნიშნულ მარშრუტზე მოხდა საბაჟო პროცედურების ჰარმონიზაცია, ტრანზიტის გამარტივება და სავაჭრო და ეკონომიკური კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს კერძო ბიზნესის მოზიდვას. 70-ზე მეტი პროექტიდან, რომლებიც ამ ხნის განმავლობაში განხორციელდა, ნახევარზე მეტში საქართველოც მონაწილეობდა. TRACECA-ს პროექტების განხორციელებამ შავი და კასპიის ზღვის რეგიონში უამრავი კერძო და საერთაშორისო ფონდის ინვესტიციები მოიზიდა. მარტო მსოფლიო ბანკის ხაზით 5 მლრდ. აშშ დოლარზე მეტი ინვესტიცია განხორციელდა სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურაში, მათ შორის საქართველოს გზებისა და მაგისტრალების განვითარებაში 369 მლნ. აშშ დოლარი ჩაიდო.
- 1996 წელს ინიცირებული იქნა INOGATE, ევროპა-აზიის ენერგოდერეფნის განვითარების ხელშეწყობი მულტინაციონალური (11 პარტნიორი ქვეყანა) პროექტი. ამ პროექტმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა სამხრეთი კავკასიის დერეფნის განვითარებასა და საქართველოს გეოპოლიტიკური და გეოეკონომიკური როლის განმტკიცებაში. მრავალწლიანი პროექტის ფარგლებში ევროკავშირმა 2017 წლის ჩათვლით 140 მლნ. ევრო დახარჯა სულ 70 პროექტის რეალიზაციისთვის. ამ პროექტების დაახლოებით ნახევარში საქართველოც მონაწილეობდა.⁸⁵
- საქართველოს მოსახლეობისთვის ასევე ხელმისაწვდომი იყო ისეთ საგანმანათლებლო პროგრამებში მონაწილეობა, როგორცაა TEMPUS და Erasmus Mundus. ამ პროგრამების დახმარებით 1995 წლიდან 1000-ზე მეტმა სტუდენტმა და დოქტორანტმა ისწავლა ევროპის სხვადასხვა უნივერსიტეტში. განხორციელდა უნივერსიტეტებს შორის თანამშრომლობის 100-მდე პროექტი.⁸⁶
- TWINNING-ი, ინსტიტუციური თანამშრომლობის ინსტრუმენტი, ასევე ინტენსიურად გამოიყენება საქართველოსთვის განკუთვნილი პროექტების დასაფინანსებლად. ეს ინსტრუმენტი გამოიყენებოდა ევროკავშირში გაწევრიანების კანდიდატი სახელმწიფოების მიმართაც. მისი მეშვეობით ხდება სახელმწიფო ინსტიტუტების გამოცდილების გაზიარება, ასევე ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებისთვის სათანადო ცოდნის გადაცემა.⁸⁷

⁸⁴ იხ. International Cooperation and Development, Building partnerships for change in developing countries, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/central-asia/eu-support-transport-development-central-asia_en

⁸⁵ იხ. Overview of INOGATE projects, <http://www.inogate.org/projects?lang=en>

⁸⁶ იხ. Tempus & Erasmus Mundus საქართველოში 1995-2013, თბილისი, 2014 <http://erasmusplus.org.ge/files/publications/Tempus%20and%20Erasmus%20Mundus%20in%20Georgia%20-%20overview%20-%20ge.pdf>

⁸⁷ იხ. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Twinning and Sigma, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taiex-and-sigma_en

- TAIEX და SIGMA გამოიყენება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და ადმინისტრაციულ პრაქტიკასთან დაახლოებისთვის.
- „დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი“, რომლის ფარგლებშიც საქართველოში ყოველწლიურად დაახლოებით 10 პროექტი ფინანსდება სამოქალაქო საზოგადოების მეტი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ეს ინსტრუმენტი 1994 წლიდან მოქმედებს. 2000-2006 წლებში მისი დაფინანსება 750 მლნ. ევროს აღწევდა, 2014-2020 წლების ბიუჯეტი კი 1.332 მილიონ ევროდ განისაზღვრა. ინსტრუმენტის ბენეფიციარი 140 ქვეყანაა, ამიტომ საქართველოს პროექტების დაფინანსება ამ ინსტრუმენტით ყოველწლიურად 1 მლნ. ევროდან 2 მლნ. ევრომდე მერყეობს.
- საზღვრისპირა თანამშრომლობის პროგრამა
 - საერთო საზღვრის გასწვრივ მდებარე რეგიონებში თანამშრომლობა ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისთვის;
 - ერთობლივი ძალისხმევა გარემოს დაცვის, ჯანმრთელობის დაცვის და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროებში;
 - თანამშრომლობა საზღვრის ეფექტიანად დაცვის დარგში;
 - ადამიანებს შორის კონტაქტების ხელშეწყობა.

აღნიშნული ინსტრუმენტი გამოიყენება მეზობელ სახელმწიფოებთან მოსაზღვრე ევროკავშირის რეგიონებსა და აღმოსავლეთი ევროპის, ხმელთაშუაზღვის და შავი ზღვის რეგიონების სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის განსავითარებლად. 2007-2013 წლებში სულ ასეთი სახის პროექტებზე დაიხარჯა 583 მილიონი ევრო.⁸⁸ 2014-17 წლების ინდიკატიური დაფინანსება განისაზღვრა 306 მილიონი ევროთი⁸⁹. შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნებს (რომლებშიც საქართველოც მოიაზრება) შორის განხორციელებული პროექტებისთვის 2014-2020 წლებში საზღვრისპირა თანამშრომლობის პროგრამის ფარგლებში 39 მილიონი ევროს დახმარებაა ნავარაუდები.⁹⁰

- სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტი (Neighbourhood Investment Facility) მოქმედებს 2008 წლიდან. ამ დროიდან 2014 წლამდე აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში მილიარდზე მეტი ევრო იქნა ათვისებული რეგიონული

⁸⁸ იხ. European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf

⁸⁹ იხ. Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to Georgia (2014-2017), http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/georgia_2014_2017_programming_document_en.pdf

⁹⁰ იხ. Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020). გვ. 29. http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf

თანამშრომლობის და გავითარების 95 პროექტისთვის,⁹¹ რომლებიც ევროკავშირის ორ სამეზობლო გეოგრაფიულ არეალში განხორციელდა - სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთსა და აღმოსავლეთ სამეზობლოში (საქართველოს ჩათვლით). დამატებით აღნიშნულმა ინსტრუმენტმა ევროკავშირის ფინანსური ინსტიტუტებიდან - EIB-დან, EBRD-დან და სხვა საინვესტიციო და საფინანსო ფონდებიდან 12 მილიონი ევრო მოიზიდა. ინსტრუმენტის 2014-2020 წლების სტრატეგია მოიცავს ისეთი სფეროების განვითარების პროექტების დაფინანსებას, როგორცაა ენერგეტიკული დერეფნები, კლიმატის ცვლილება, რეგიონული სატრანსპორტო დამაკავშირებელი ინფრასტრუქტურა, ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა, მათ შორის მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის გზით. ამ წლებში ინსტრუმენტის დაფინანსება კიდევ გაიზრდება.⁹²

⁹¹ იხ. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Neighbourhood Investment Facility, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/neighbourhood-investment-facility_en

⁹² იხ. Neighbourhood Investment Facility Strategic Orientations 2014-2020, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/nif/20150731-nif-strategic-orientations-2014-2020.pdf>

დანართი 2

ამ კონტექსტში ასევე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მიიღო ესენის ევროპულმა საბჭომ,⁹³ რომელიც 1994 წლის ბოლოს გაიმართა. საბჭომ დაამტკიცა აპლიკანტი ქვეყნების *გაწევრიანების მოსამზადებელი სტრატეგიის* (შემდგომ დოკუმენტებში ის გაწევრიანებისწინა სტრატეგიად მოიხსენიება) ძირითადი მიმართულებები, დაავალა ევროკომისიას, შეემუშავებინა „თეთრი წიგნი“ კანდიდატი ქვეყნების კანონმდებლობების ევროკავშირის შიდა ბაზრის კანონმდებლობასთან დაახლოებისთვის, ასევე გამოთქვა იმედი, რომ ბალტიისპირეთის ქვეყნებთან და სლოვენიასთან მალე გაფორმდებოდა ასოცირების შეთანხმებები და *გაწევრიანებისწინა სტრატეგია* მათზეც გავრცელდებოდა 1996 წლიდან.

ესენის ევროპულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ 1996 წელს გაიმართებოდა სამთავრობათაშორისო კონფერენცია, რომელსაც უნდა განესაზღვრა ევროკავშირის ორგანიზაციული მექანიზმები გაწევრიანების თაობაზე მომავალი მოლაპარაკებებისთვის.

გაწევრიანების მოსამზადებელი სტრატეგია: ძირითადი ელემენტები

- გაწევრიანების მასამზადებელი ძირითადი ინსტრუმენტი ასოცირების შესახებ შეთანხმებებია (EA-ევროპული შეთანხმებები).
- ქვეყნები, რომლებთანაც EA გაფორმდება მომავალში, ასევე შევლენ ამ სტრატეგიაში.
- სტრატეგიის მიზანი გაწევრიანების პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის სწორი გზის დასახვაა.
- სტრუქტურული ურთიერთობები ევროკავშირისა და ასოცირებულ ქვეყნებს შორის შეადგენს თანამშრომლობის საფუძველს. მოიცავს: ერთობლივ სამიტებს, დარგობრივი მინისტრების (ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციების, იუსტიციისა და შინაგანი საქმეების, მეცნიერებისა და განათლების, გარემოს დაცვის) ყოველწლიურ შეხვედრებს, საგარეო საქმეთა და შიდა ბაზარში ინტეგრაციის საკითხებთან დაკავშირებული დარგების მინისტრების შეხვედრებს ყოველ ექვს თვეში, მოსამზადებელ შეხვედრებს „კორეპერის“ ან სამუშაო ჯგუფების დონეზე საბჭოში. ითანამშრომლებენ კონფლიქტების მოგვარებაში და ასევე „ერთიანი აქციების“ გატარებაში.
- ინტეგრაციისთვის უმთავრესი ელემენტი ევროკავშირის შიდა ბაზრის კანონმდებლობის (*acquis*) გადმოტანაა. მოიცავს: მოკლევადიან და გრძელვადიან ზომებს. მოკლევადიანი ზომები ეხება ბაზრის დაცვის მექანიზმებს; ტექსტილით ვაჭრობის წესებს; წარმოშობის წესების კუმულაციას და მათი გავრცელების შესაძლებლობას ყველა კანდიდატ სახელმწიფოზე, ასევე დიაგონალური კუმულაციის შემოღებას EC/CEE/EFTA ქვეყნებს შორის, რომელსაც ევროპული კუმულაცია დაერქმევა. ამ ზომამ ბაზარზე დაშვების რეგულაციების ჰარმონიზებასთან ერთად უნდა გაზარდოს EA-ის ეფექტიანობა და მოახდინოს ეკონომიკის სტიმულირება მთელ ევროპაში. საშუალოვადიანი ზომები: ევროკავშირში გაწევრიანებისთანავე შიდა ბაზარში სრულად მონაწილეობისთვის

⁹³ იხ. EUROPEAN COUNCIL MEETING ON 9 AND 10 DECEMBER 1994 IN ESSEN DECLARATION ON FORMER YUGOSLAVIA, http://www.europarl.europa.eu/summits/ess3_en.htm

კანონმდებლობების მასშტაბური ჰარმონიზაცია. ევროკომისია შეიმუშავებს „თეთრ წიგნს“, რომელიც გამოყოფს ასოცირებული ქვეყნების მიერ ჰარმონიზაციის სფეროში გასატარებელ ღონისძიებებს. ევროკომისია ასევე გაუწევს მათ დახმარებას პროგრამა PHARE-ის მეშვეობით. კონკურენცია და სახელმწიფო დახმარება: შესაბამისი გარანტიების შექმნა ბაზარზე თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციისთვის; ამისთვის აუცილებელი კანონმდებლობის დანერგვა და ეფექტიანი მარეგულირებელი სამსახურების შექმნა.

- ინტეგრაციისთვის ინფრასტრუქტურის განვითარების მხარდამჭერი პოლიტიკა, ტრანსევროპული ქსელების კონტექსტში. კერძოდ, სტრატეგიაში მოცემულია ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელების (რკინიგზა და გზატკეცილები) ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპისკენ განვითარების პროექტები, როგორცაა დრეზდენი-პრაღა, ნიურნბერგი-პრაღა, ბულგარეთისა და რუმინეთის სრული დაკავშირება დუნაიზე სარკინიგზო და საავტომობილო ხიდებით. სტრატეგია ასევე განიხილავს სხვა სახის ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, როგორცაა გაზის და ნავთობსადენები, ელექტროგადამცემი ხაზები. ამ პროექტების დაფინანსება ძირითადად მოხდება EIB-ის კრედიტებისა და პროგრამა INTERREG-II-ის გამოყენებით.
- რეგიონთაშორისი თანამშრომლობა. ხაზგასმულია მეზობელ ქვეყნებთან კარგი ურთიერთობების და ეკონომიკური თანამშრომლობის წახალისების აუცილებლობა. ამ კონტექსტში CEFTA-ის⁹⁴ მაგალითი ძალზე დადებითადაა მოხსენიებული. საუბარია ანალოგიური სახის სუბრეგიონული თანამშრომლობის ფორმატების წახალისებაზე.
- კულტურა, განათლება. კულტურული თანამშრომლობა გადრეკილია იმ მიზნით, რომ მოხდეს მრავალფეროვნების უკეთ გაცნობიერება და მიღება, ხოლო განათლების სფეროში მნიშვნელოვანი იქნება ევროკავშირთან ერთიანი სტანდარტების მიღწევა, რაშიც თავის წვლილს შეიტანს ევროგაერთიანების პროგრამა TEMPUS.
- სასამართლო და მართლმსაჯულების საკითხებში თანამშრომლობა მოიცავს ფსიქოტროპული საშუალებებით, რადიოაქტიური და ბირთვული მასალებით არალეგალურ ვაჭრობას, არალეგალური მიგრაციის ქსელებს, ავტომობილების არალეგალურ ტრანსფერს, სხვა შესაბამის სფეროებს.
- სოფლის მეურნეობაში სტრატეგია ძირითადად მიზნად ისახავს ასოცირებულ ქვეყნებში შესაბამისი რეფორმების დაჩქარებას, ასევე საგადასახადო მექანიზმების მისადაგებას ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის მოთხოვნებისადმი.
- ხაზგასმულია ინვესტიციების ხელშეწყობის მექანიზმების მხარდაჭერა ასოცირებულ ქვეყნებში ევროკავშირის ინვესტიციების სტიმულირებისათვის და ამ მიზნით საინვესტიციო სააგენტოების და მცირე ბიზნესის მხარდაჭერა, ასევე საკონსულტაციო ბიზნესსაბჭოს შექმნა ასოცირებულ ქვეყნებსა და ევროკავშირის შორის.
- გარემოს დაცვა. განსაკუთრებული აქცენტი CO₂-ის ემისიის შემცირებაზე, პირველ რიგში ევროპული რეგულაციების სატრანსპორტო პოლიტიკის დარგში დანერგვით.
- საერთაშორისო ურთიერთობები და უსაფრთხოება. ასოცირებული ქვეყნები იღებენ უფლებას, შეუერთდნენ ევროკავშირის განცხადებებს. უსაფრთხოების გასაძლიერებლად წარიმართება კოორდინირებული მუშაობა დასავლეთი ევროპის კავშირის და ნატოს ხაზით.

⁹⁴ იხ. Central European Free Trade Area, <http://cefta.int/>

- პროცესის ფინანსურ დახმარებას განახორციელებს ევროკავშირის პროგრამა PHARE. ევროკავშირის ფინანსური ინსტრუმენტები და პოლიტიკა, ისევე, როგორც კანონმდებლობა, განაგრძობს განვითარებას. 1999 წლისთვის ამ პროგრამის დაფინანსების ელემენტები გაიზარდება 25%-ით.

კანის 1995 წლის 21-22 ივნისის ევროპულ საბჭოზე დადასტურეს ბალტიისპირეთის ქვეყნების მზადყოფნა მათთან სტრუქტურული დიალოგის დასაწყებად და მათ მიმართ გაწევრიანებისწინა სტრატეგიის გამოსაყენებლად. ევროპული საბჭო ასევე მიესალმა კანდიდატი ქვეყნების ევროკავშირის შიდა ბაზარში გაწევრიანებისთვის მოსამზადებლად *თეთრი წიგნის*⁹⁵ გამოშვებას. აღნიშნულ თეთრ წიგნში შევიდა ევროკავშირის შიდა ბაზრის მთლიანი კანონმდებლობის (დაახლოებით სამი ათასი რეგულაცია) მოკლე ანოტაციები, რომლებიც სტრუქტურირებული იყო თავების მიხედვით. პრაქტიკულად ამ წიგნის სტრუქტურა იქნა გამოყენებული შემდგომში გაწევრიანების მოლაპარაკებების თავების დასადგენად. ასევე მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომ სამთავრობათაშორისო კონფერენციის დასრულებისთვის სრულად მომზადებულიყო გაფართოების ფინანსური ასპექტები, რათა ისინი გათვალისწინებული ყოფილიყო ევროკავშირის მომავალ *საფინანსო პერსპექტივაში*. დაიგემა ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროგრამა PHARE-ის გაძლიერება, ასევე ევროპის საინვესტიციო ბანკის გააქტიურება კანდიდატი ქვეყნების ინფრასტრუქტურული, რეგიონული განვითარების და სასოფლო-სამეურნეო პროექტების განსავითარებლად.

მადრიდის ევროპულმა საბჭომ 1995 წლის 15-16 დეკემბერს გაფართოების პერსპექტივასთან დაკავშირებით განაცხადა, რომ „ევროკომისიის რეკომენდაციის გათვალისწინებით საბჭო პირველი შესაძლებლობისთანავე მიიღებდა გადაწყვეტილებას გაწევრიანების თაობაზე მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ“⁹⁶. მადრიდის ევროპულმა საბჭომ ასევე დაადგინა, რომ მალტისა და კვიპროსის გაწევრიანების მოლაპარაკებები ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის კანდიდატ სახელმწიფოებთან ერთად წარიმართებოდა.

1996 წლის მარტში *ტურინში გაიმართა ევროკავშირის სამთავრობათაშორისო კონფერენცია*, რომელზეც ძირითადად თვით ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებისა და ინსტიტუციური ცვლილებების გარშემო მიმდინარეობდა მსჯელობა, მაგრამ მისი წარმატებით დასრულება მნიშვნელოვანი იყო გაფართოების საკითხისთვის, რადგანაც ჯერ კიდევ კორფუსა და შემდგომ მადრიდის (1995) ევროპულმა საბჭომ დაადგინა, რომ „გაწევრიანების მოლაპარაკებები კანდიდატ სახელმწიფოებთან დაიწყებოდა კონფერენციის წარმატებით დასრულებიდან ექვსი თვის შემდეგ“.

ამსტერდამის 1997 წლის ევროპულ საბჭოს მალზე დატვირთული დღის წესრიგი ჰქონდა, რადგანაც იქ განიხილებოდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები ევროკავშირის დამფუძნებელ

⁹⁵ ob. Brussels, 03.05. 1995 COM19S) 163 final. White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Itegration into the Internal Market of the Union, <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/kom/weissbuch/kom-1995-0163-en.pdf>

⁹⁶ob. MADRID EUROPEAN COUNCIL 15 and 16 DECEMBER 1995 PRESIDENCY CONCLUSIONS http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm

ხელშეკრულებაში. ამიტომ გაფართოებასთან დაკავშირებით საბჭო შემოიფარგლა 1997 წლის დეკემბრის ლუქსემბურგის საბჭოს მოსამზადებელი დავალებებით ევროკომისიისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის. კერძოდ, საბჭომ დაადგინა, რომ ლუქსემბურგში უნდა დამტკიცებულიყო გაწევრიანების მოლაპარაკებების დეტალური ორგანიზაციული მექანიზმი, ევროკომისიის მიერ დასრულებულიყო კანდიდატი სახელმწიფოების აპლიკაციებზე დასკვნები⁹⁷ და მომზადებულიყო კომუნიკაცია „დღის წესრიგი-2000“ (Agenda 2000), რომელსაც უნდა განესაზღვრა გაფართოებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები (სოფლის მეურნეობისა და სტრუქტურული პოლიტიკის რეფორმირება, გაფართოების ჰორიზონტალური საკითხები, 1999 წლის შემდგომი ფინანსური პერსპექტივა, გაწევრიანებისწინა სტრატეგიის გაძლიერება, გაწევრიანებისწინა ფინანსური ინსტრუმენტი PHARE-ის რეფორმირება და ასე შემდეგ)⁹⁸.

ლუქსემბურგის 1997 წლის საბჭოს გადაწყვეტილებები:

ლუქსემბურგის საბჭო ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მოვლენაა ევროკავშირის გაფართოების ისტორიაში: მისი გადაწყვეტილებების შედეგად დაიწყო ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებები. საბჭომ დაამტკიცა „დღის წესრიგი 2000“, რომელშიც გაწერილია გაფართოების პირობები და გაწევრიანების მოლაპარაკებების პროცესის წარმართვის წესები. ქვევით მე-3 ჩანართში მოტანილია ამ საბჭოს ძირითადი გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება გაწევრიანების მოლაპარაკებებს. საგულისხმოა, რომ „დღის წესრიგი - 2000“ უფრო დეტალურად წარმოადგენდა მოლაპარაკებებში გამოსაყენებელ პრინციპებს, ვიდრე ეს საბჭოს გადაწყვეტილებებშია ასახული. რეალურად, გაწევრიანების პროცესის სახელმძღვანელო ინსტრუმენტად შეიძლება ჩაითვალოს ლუქსემბურგის საბჭოზე მიღებული „დღის წესრიგი-2000“, რომელიც, საბჭოზე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე დამატებით, აზუსტებს შემდეგ საკითხებს:

- ვაჭრობის საგანი მოლაპარაკებებისას არ შეიძლება იყოს ევროკავშირის დამფუძნებელი შეთანხმებების დებულებათა დეროგაცია. დეროგაცია შეიძლება შეეხოს მხოლოდ გარდამავალ დებულებებს;
- მოლაპარაკებების დაწყებას წინ უსწრებს სამართლებრივი გარემოს „სკრინინგის“ პროცედურა;
- რეგულაციის დანერგვის გარდამავალი ვადა (თუ ის აუცილებელია) უნდა იყოს შემოფარგლული დროისა და მოცვის თვალსაზრისით.⁹⁹

⁹⁷ აღსანიშნავია, რომ გადაწყვეტილება კანდიდატ ქვეყნებთან მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ პრაქტიკულად მიღებული იქნა ასეთი დასკვნის ჯერ არარსებობის პირობებში. მიუხედავად ამისა, ფორმალური დასკვნის გარეშე კონკრეტულ ქვეყანასთან მოლაპარაკებები ვერ დაიწყებოდა. დასკვნა ასევე მნიშვნელოვანი იყო იმისთვის, რომ ევროკომისიის ოფიციალურად დაედგინა და დაედასტურებინა ცალკეული ქვეყნების მზადყოფნის ხარისხი და შეემუშავებინა პოზიციები ქვეყნების მიმართ მოლაპარაკებებში, რომლებსაც შემდგომ ევროკავშირის საბჭო დაამტკიცებდა.

⁹⁸ იხ. ლუქსემბურგის სამთავრობათაშორისო კონფერენცია, 1997 http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#enlarge

⁹⁹ იხ. „Agenda 2000“. გვ.48, http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf

ლუქსემბურგის საბჭოს გადაწყვეტილებები

ევროკავშირის გაფართოება

გადაწყდა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების და გაწევრიანების კანდიდატი ქვეყნების სამთავრობათაშორისო კონფერენციის დაარსება და მისი პირველი სხდომის თარიღი - 1998 წლის მარტი.

გაფართოების პროცესი და მოლაპარაკებები

ევროკავშირის საბჭომ მიიღო ევროკომისიისა და პრეზიდენტი ქვეყნების ანგარიშები 11 აპლიკანტ ქვეყანაში არსებული ვითარების შესახებ და გადაწყვიტა გაწევრიანების პროცესის დაწყება ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ათივე სახელმწიფოსთან და, ასევე, კვიპროსთან. გაწევრიანების პროცესში მყოფ ყველა მონაწილე ქვეყანას მიენიჭა ერთნაირი მოპყრობის შემდეგი პირობები:

ჩარჩო

გაწევრიანების პროცესი დაიწყო 30 მარტს ყველა მონაწილე ქვეყნის მინისტრების შეხვედრით. შემუშავდება ერთიანი ჩარჩო *გაწევრიანების* პროცესში მყოფი ყველა *ქვეყნისთვის*. საგარეო საქმეთა მინისტრები ასევე შეხვედებიან ერთმანეთს ყოველთვის, როდესაც ამის საჭიროება დადგება. სტრუქტურული დიალოგის ფარგლებში გაიმართება ტექნიკური შეხვედრებიც.

გაწევრიანებისწინა გაფართოებული სტრატეგია

გაწევრიანებისწინა გაფართოებული სტრატეგია მოითხოვს, რომ აპლიკანტმა ქვეყნებმა მაქსიმალურად მოახდინონ *acquis*-ის ტრანსპოზიცია გაწევრიანებამდე. EA რჩება ევროკავშირსა და ასოცირებულ ქვეყნებს შორის ურთიერთობების ძირითად ინსტრუმენტად. ამავე დროს, ინტენსიურად გამოიყენება „გაწევრიანების პარტნიორობა“ და გაწევრიანებისწინა დახმარება. *acquis*-ის იმპლემენტაციის საკითხი ყველა ქვეყნისთვის ინდივიდუალურად იქნება შესწავლილი.

გაწევრიანების პარტნიორობა

ეს არის ახალი ინსტრუმენტი (დამტკიცდება საბჭოს მიერ არაუგვიანეს 1998 წლის 15 მარტისა), რომელიც გააერთიანებს აპლიკანტისთვის გამოყენებულ დახმარების ყველა ფორმას ერთიან ჩარჩოში. იგი მოიცავს *acquis*-ის პრიორიტეტებს და საჭირო ფინანსურ რესურსებს. ფინანსური დახმარება იქნება კავშირში კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მიმართულებით ნაჩვენებ შედეგთან.

გაწევრიანებისწინა გაზრდილი დახმარება

PHARE-თან ერთად 2000 წლიდან დაინერგება სოფლის მეურნეობის განვითარებაში დახმარების ინსტრუმენტი და სტრუქტურული განვითარების ინსტრუმენტი, როგორც ევროკავშირში “Cohesion Fund“-ია. PHARE იქნება გაწევრიანების მიზნებზე ორიენტირებული ორი ძირითადი ფოკუსით - ადმინისტრაციული და სასამართლოს შესაძლებლობები (30%), ასევე ინვესტიციები, რომლებიც დაკავშირებულია *acquis*-ის იმპლემენტაციასთან (დაახლოებით 70%). აპლიკანტი ქვეყნებისთვის გაიხსნება ევროკავშირის საგანმანათლებლო და სამეცნიერო პროგრამები; PHARE ამ ხარჯების მხოლოდ ნაწილს დაფარავს. აპლიკანტმა ქვეყნებმა უნდა დაიწყონ საკუთარი სახსრების გამოყოფაც ამ სახის პროგრამებში მონაწილეობისთვის. აპლიკანტ ქვეყანას აქვს უფლება, მონაწილეობა მიიღოს იმ

პროგრამების მენეჯმენტში, რომლებშიც ახორციელებს კონტრიბუციას.

ევროკომისიის დასკვნა (opinion) და გაწვევრიანების მოლაპარაკებები

ევროკომისიის დასკვნა აპლიკანტის გაწვევრიანების განცხადებაზე მხედველობაში იღებს შესაბამის ქვეყანაში არსებულ ვითარებას გაწვევრიანების კრიტერიუმების ჭრილში. მნიშვნელობა ენიჭება არა მარტო საკანონმდებლო ჰარმონიზაციას, არამედ მიღებული რეგულაციების რეალურად იმპლემენტაციის შესაძლებლობას. მოლაპარაკებების დაწყება არ ნიშნავს მათი წარმატებით დასრულების გარანტიას. გაწვევრიანების გადაწყვეტილება დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რამდენად აკმაყოფილებს ქვეყანა კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს და, ასევე, აქვს თუ არა კავშირს აპლიკანტი ქვეყნის აბსორბირების საშუალება.

მოლაპარაკებების გახსნა

1998 წლის გაზაფხულზე ევროკომისია ჩაატარებს ორმხრივ სამთავრობათაშორისო კონფერენციებს და დაიწყებს მოლაპარაკებებს კვიპროსთან, უნგრეთთან, პოლონეთთან, ესტონეთთან, ჩეხეთთან და სლოვენიასთან. იმავე დროს დაიწყება რუმინეთთან, სლოვაკეთთან, ლატვიასთან, ლიტვასთან და ბულგარეთთან მოლაპარაკებების მომზადება მათი *acquis*-ის ანალიზის შემდგომ და განიხილება ორმხრივ „მინისტერიალებზე.“ კვიპროსის გაწვევრიანების მოლაპარაკებებში უნდა ჩაერთოს ქვეყნის თურქულენოვანი თემიც.

მონიტორინგის პროცედურა

1998 წლის ბოლოდან მოყოლებული, ევროკომისია შეიმუშავებს რეგულარულ ანგარიშებს აპლიკანტი ქვეყნის მიერ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების ან კანონმდებლობის ტრანსპოზიციის თვალსაზრისით არსებული პროგრესის შესახებ. პროგრესი განიხილება ასოცირების შეთანხმების შესამასად აღებული ვალდებულებების ჭრილში. ევროკავშირის საბჭო მიიღებს გადაწყვეტილებებს როგორც მიმდინარე მოლაპარაკებებთან, ასევე სხვა აპლიკანტ ქვეყნებთან ახალი მოლაპარაკებების დაწყებასთან დაკავშირებით. ევროკომისიის ანგარიშებში აისახება დინამიკური მიდგომა.

ევროკავშირში გაწვევრიანების მოლაპარაკებების სუბიექტები

ევროკავშირის გაფართოების მეხუთე ტალღის მოლაპარაკებები 12 კანდიდატ ქვეყანასთან მიმდინარეობდა. ლუქსემბურგის საბჭოს გადაწყვეტილების შესაბამისად, 1998 წელს მოლაპარაკებები დაიწყო ექვს ქვეყანასთან (უნგრეთი, პოლონეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, სლოვენია და კვიპროსი), ხოლო 1999 წელს (ჰელსინკის ევროპული საბჭოს სხდომის გადაწყვეტილებით) მოლაპარაკებები დაიწყო რუმინეთთან, სლოვაკეთთან, მალტასთან, ლატვიასთან, ლიტვასთან და ბულგარეთთანაც. 2002 წლის ოქტომბერში ევროკომისიამ რეკომენდაციით მიმართა ევროკავშირის საბჭოს, რომ დამთავრებულად ჩათვლილიყო მოლაპარაკებები კვიპროსთან, ჩეხეთთან, ესტონეთთან, უნგრეთთან, ლატვიასთან, ლიტვასთან, მალტასთან, პოლონეთთან, სლოვაკეთთან და სლოვენიასთან. 2002 წლის დეკემბერში კოპენჰაგენში გამართულმა ევროპულმა საბჭომ დაამტკიცა მოლაპარაკებების დამთავრება აღნიშნულ 10 კანდიდატ ქვეყანასთან. 2003 წლის 16 აპრილს საბერძნეთის დედაქალაქში შედგა გაწვევრიანების შეთანხმების (Accession Treaty) ხელმოწერა ევროკავშირსა და კანდიდატ სახელმწიფოებს შორის. 2004 წლის 1 მაისისათვის ყველა პროცედურა დასრულდა და ევროკავშირის ახალმა 10-მა წევრმა მიიღო მონაწილეობა 2004 წლის

ევროპარლამენტის არჩევნებში. ამ მომენტისთვის ევროკომისიის ოფისში დაინიშნენ ახალი წევრი ქვეყნების მიერ წარდგენილი ევროკომისრებიც.

ბულგარეთისა და რუმინეთის გაწევრიანების მოლაპარაკებები მხოლოდ 2005 წელს დამთავრდა. 25 აპრილს ლუქსემბურგში ხელი მოეწერა მათი გაწევრიანების შეთანხმებას. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პარლამენტებმა ამ ხელშეკრულებების რატიფიცირება მოახდინეს 2007 წლის 1 იანვრამდე, რაც მათი გაწევრიანების ოფიციალურ თარიღად გამოცხადდა.

მოლაპარაკებების პროცესში ევროკავშირის მხრიდან ჩართულები იყვნენ წევრი ქვეყნები და ევროკავშირის საბჭო (როტაციის წესით ყოველ ექვს თვეში მონაცვლეობით მოსული თავმჯდომარე ქვეყნისა და მისი სამდივნოს სახით) და ევროკომისია (ევროკავშირის გაფართოების გენერალური დირექტორატი)¹⁰⁰. ევროპარლამენტი არ იღებდა პირდაპირ მონაწილეობას მოლაპარაკებებში, მაგრამ მუდმივად ხდებოდა მისი კომიტეტების ინფორმირება მიმდინარე პროცესის შესახებ. ევროპარლამენტის კომპეტენციაში შედიოდა და შედის მოლაპარაკებების დასრულების შემდეგ წევრის მიღების შესახებ გადაწყვეტილების რატიფიცირება. ახალი წევრის მიღების შესახებ გადაწყვეტილება შესაბამის საკონსტიტუციო პროცედურებს გადის წევრ ქვეყნებშიც, რაც ძირითადად მათ პარლამენტებში რატიფიცირებას გულისხმობს (გამონაკლის შემთხვევებში ზოგ სახელმწიფოში შეიძლება ჩატარდეს რეფერენდუმი).

კანდიდატი ქვეყნის მხრიდან მოლაპარაკებებს აწარმოებს მისი მთავრობის მიერ შესაბამისი უფლებებით აღჭურვილი პირი და ექსპერტთა გუნდი (ძირითადად სხვადასხვა უწყების წარმომადგენლები). შეთანხმებას ხელს აწერს მთავრობა, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილება გაწევრიანების შესახებ ასევე მიიღება მათი ეროვნული პარლამენტების მიერ (თუკი ქვეყნის კონსტიტუცია სხვა პროცედურას არ ითვალისწინებს, მაგალითად, რეფერენდუმის გამართვას).

ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების საგანი და პროცედურა

მოლაპარაკებები ძირითადად მიმდინარეობს ევროკავშირის სამართლის სრულ აღიარებაზე, რომლის შესახებაც დებულებები წარმოდგენილია ფუძემდებლურ - რომის, მასტრიხტის, ამსტერდამის, ლისაბონის - ხელშეკრულებებში. მოლაპარაკებების საგანს წარმოადგენს გაწევრიანების შესახებ შეთანხმება, რომელშიც ფიქსირდება გარდამავალი (დროის შეზღუდული ლიმიტით) დებულებები ახალი წევრი ქვეყნის მიერ ევროკავშირის მეორადი კანონმდებლობის სრულ იმპლემენტაციამდე.

მოლაპარაკებების პროცედურას მკაფიოდ განსაზღვრავს ევროკავშირის საბჭო. სხდომებს უძღვებიან ევროკავშირისა და კანდიდატი სახელმწიფოს შესაბამისი მინისტრები ან მათი მოადგილეები, ან, ევროკავშირის მხრიდან, წევრი ქვეყნის მუდმივი წარმომადგენელი ევროკავშირის საბჭოში, ხოლო კანდიდატი სახელმწიფოს მხრიდან ელჩი ან მთავრობის მიერ უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირი.

¹⁰⁰ იმ დროს გაფართოებას ევროკომისიაში DG Enlargement უძღვებოდა. ცალკე არსებობდა DG RELAX - საგარეო ურთიერთობების გენერალური დირექტორატი, რომელიც მეზობელ ქვეყნებთან, მათ შორის საქართველოსთან, ურთიერთობებს ახორციელებდა. 2003 წლიდან ეს ორი დირექტორატი გაერთიანდა.

ევროკომისია, ევროკავშირის საბჭოსთან შეთანხმებით, ევროგაერთიანების კომპეტენციის ფარგლებში არსებული დებულებების გარშემო წარადგენს მოსალაპარაკებელი საკითხების ნუსხას. მოსალაპარაკებელი საკითხების ნუსხას განსაზღვრავს გაწევრიანებისათვის კანდიდატი სახელმწიფოს მზადყოფნის დონე. მოლაპარაკებების შედეგები შემადგენელ ნაწილად შედის გაწევრიანების შეთანხმებაში.

ახალი წევრების მიღება თვით ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვისაც მოითხოვდა გარკვეულ ცვლილებებს, რაც ნიცის შეთანხმებაში (2000) აისახა¹⁰¹. ბერლინში მიღებული გადაწყვეტილებები (1999) კი შეეხებოდა ახალ ვითარებაში ევროკავშირის საბიუჯეტო პოლიტიკის გადახედვას. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები უნდა მიღებულიყო კანდიდატ სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების დამთავრების შედეგად. აქ ძირითადად იგულისხმება ე.წ. დამცავი წესების მიღება, რომლებიც გაწევრიანების შესახებ შეთანხმებებში დათქმების სახით ფორმდება. დათქმებში ძირითადად ახალი წევრებისათვის ევროკავშირის სხვადასხვა კანონის მათ ტერიტორიებზე ძალაში შესვლისთვის გარკვეული ვადის დაფიქსირება ხდება.

გაწევრიანების თაობაზე მიმდინარე მოლაპარაკებების დღის წესრიგში 31 თემა (პოზიცია) შევიდა (1995 წლის თეთრი წიგნის თავების შესაბამისად). მათ შორის: საქონლის, მოქალაქეების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება, კონკურენციის პოლიტიკა, სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა, ტრანსპორტი, საგადასახადო პოლიტიკა, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირი, დასაქმება, ენერგეტიკა, საგარეო პოლიტიკა, საფინანსო კონტროლი, ინსტიტუტები და სხვ. ეს თემები სრულად მოიცავდა ევროკავშირის დამფუძნებელი შეთანხმებების დებულებებს.

მოლაპარაკებების ძირითადი თემები თითქმის ყველა სახელმწიფოსთან (გარდა რუმინეთისა) 2002 წლისთვის უკვე დახურული იყო. გამონაკლისს წარმოადგენდა სოფლის მეურნეობისა და ბიუჯეტის საკითხები. სოფლის მეურნეობაში სადავო საკითხები მოიცავდა ბაზარზე დაშვების ნორმებისა და სტანდარტების ერთობლიობას, რომელთა ადაპტაციაც უჭირდათ ნაკლებად განვითარებულ კანდიდატ სახელმწიფოებს. ხოლო რაც შეეხება ბიუჯეტის საკითხებს, თითქმის ყველა კანდიდატი სახელმწიფო ითხოვს მნიშვნელოვან შეღავათებს ევროკავშირის ბიუჯეტში თავიანთ კონტრიბუციებთან დაკავშირებით. ევროკავშირის პოზიცია მდგომარეობდა იმაში, რომ მოლაპარაკებების შედეგად ახალი წევრი სახელმწიფოსათვის მიცემული ნებისმიერი გარდამავალი საკონტრიბუციო კომპენსაცია უნდა ყოფილიყო შეზღუდული და რეგრესიული (თანდათან შემცირებისაკენ მიმავალი) ხასიათის.

მოლაპარაკებების პროცესის ანალიზი მოგვცემდა საშუალებას, დაგვედგინა, თუ რა სირთულეებთან შეიძლება გვქონდეს საქმე, როცა ანალოგიური სახის მოლაპარაკებებს მომავალში საქართველოც აწარმოებს. ეს შესაძლებელია მომდევნო კვლევის საგანი იყოს.

მოლაპარაკებების *acquis*-ის თავები სრულად არის დახასიათებული ევროკომისიის ვებგვერდზე.¹⁰²

¹⁰¹იხ. Summary of the treaty of Nice, MEMO/03/23, Brussels, 31 January 2003, <http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-03-23 en.htm>

¹⁰²იხ. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Chapters of the Acquis, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis en>

გაწევრიანების შესახებ შეთანხმება პრაქტიკულად ავალდებულებს ახალ წევრს, იტვირთოს ყველა ის ვალდებულება, რომლებიც არსებულმა წევრებმა იკისრეს დამფუძნებელი შეთანხმებებითა და მეორადი კანონმდებლობით. მიუხედავად ამისა, ორივე ხელმომწერ მხარეს შეუძლია მოითხოვოს გარკვეული გარდამავალი პერიოდი ზოგიერთი დებულების შესასრულებლად. ევროკავშირის მხრიდან ასეთი მოთხოვნები ვრცელდებოდა, პირველ რიგში, გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე - მაგალითად, ბულგარეთს და რუმინეთს გაწევრიანების დღიდან შვიდი წლის განმავლობაში ეზღუდებოდათ ადამიანების, კერძოდ, სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილება. გარკვეულ წინაპირობებს ექვემდებარებოდა მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვაც. საქონლის, განსაკუთრებით ცხოველური წარმოშობის პროდუქტების, გადაადგილება ასევე მოხვდა დროებითი შეზღუდვების კატეგორიაში და სხვ.¹⁰³ ბულგარეთს, თავის მხრივ, შეთანხმებით მიეცა გადამავალი პერიოდი იმისთვის, რომ სრულად დაენერგა ევროკავშირის დირექტივები გარემოს დაცვის, სანიტარია-ფიტოსანიტარიის, ტრანსპორტისა და ტელეკომუნიკაციების, გადასახადების, სოციალურ და დასაქმების სფეროებში და ა.შ.. უმეტეს შემთხვევაში ასეთი დათქმები ხუთწლიან პერიოდს მოიცავს, ზოგ შემთხვევაში კი 7-დან 9 წლამდე პერიოდს.

¹⁰³ იხ. Documents concerning the accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union. Annex VI. Official Journal of the European Union. L-157. Volume 48. 21 June 2005. გვ. 104-138