

გზა ევროკავშირისკენ

ადვოკატირების გზამკვლევი
სამოქალაქო საზოგადოებისათვის:
ევროკავშირში გადაწყვეტილებების
მიღების პროცესი და ადვოკატირება

აღნიშნული პუბლიკაცია მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდების ადგილობრივი
მმართველობის და საჯარო სექტორის რეფორმის ინიციატივის მხარდაჭერით



პუბლიკაცია მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“, სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის პროგრამის შიდა პროექტი – „ბროშურის „Right Approach to Europe“ თარგმნა და გავრცელება“ – ფარგლებში.

რედაქტორი: დარეჯან ამირეჯიბი

დიზაინი: თორნიკე ლორთქიფანიძე

ბეჭდვა: „ფაუნტეინ ჯორჯია“

ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

The views, opinions and statements expressed by the authors and those providing comments are theirs only and do not necessarily reflect the position of Open Society Georgia Foundation. Therefore, the Open Society Georgia Foundation is not responsible for the content of the information material.

სარჩევი

შესავალი: მიზანი – ევროკავშირის გადანყვეტილებების მიღების პროცესზე გავლენის მოპოვება <i>ჯეფ ლოვიტი</i>	6
ნაწილი პირველი: საჯარო პოლიტიკის შემუშავება ევროკავშირში <i>ვერა რიპჩკოვა და ტერეზა ჰორეშოვა</i>	9
სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურა.....	10
განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები.....	16
ევროკავშირის ინსტიტუტები: ორგანიზაციები, როლები და ადვოკატირების შესაძლებლობები.....	19
ევროკავშირის საბჭო.....	27
ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე სახელმწიფოები.....	33
ევროკავშირის წევრი ქვეყნები.....	38
ევროპული საბჭო.....	42
ევროპის პარლამენტი.....	46
ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური.....	52
ეროვნული პარლამენტები.....	57
ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა: შეუძლია თუ არა სამოქალაქო საზოგადოებას ევროკავშირის დღის წესრიგზე პირდაპირი გავლენის მოპოვება?.....	63
ევროპის გამჭვირვალობის ინიციატივა და გამჭვირვალობის რეესტრი.....	72
ნაწილი მეორე: ადვოკატირების სტრატეგიები და სასწავლო ნიმუშები ... 75	75
ადვოკატირება: სწორი მიდგომები <i>ჯეფ ლოვიტი</i>	76
ადვოკატირების სასწავლო ნიმუში 1: ევროკავშირის ფინანსური ინსტრუმენტები დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების მხარდასაჭერად <i>ვერა რიპჩკოვა</i>	80
ადვოკატირების სასწავლო ნიმუში 2: მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკა <i>პოლტრ კაზმიერკევიჩი</i>	93

ავტორების შესახებ

ტერეზა ჰორეშოვა – ევროპული სტრატეგიების ინსტიტუტის –EURO-PEUM (პრალა, ჩეხეთის რესპუბლიკა) უმცროსი მეცნიერ-თანამშრომელი. გააჩნია ჩარლზის უნივერსიტეტის (პრალა) საზოგადოებრივ მეცნიერებათა ფაკულტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების დოქტორის ხარისხი და ამავე უნივერსიტეტში უძღვება ლექციების კურსს სკანდინავიის პოლიტიკის შესახებ. კითხულობდა ლექციებს მოქალაქეობაზე, შედარებით პოლიტიკასა და საერთაშორისო განვითარებაზე დუბაის მიდლესექსის უნივერსიტეტში. ამჟამად ცხოვრობს და მოღვაწეობს შვეიცარიაში. დაინტერესებულია ევროსკეპტიციზმითა და ევროკავშირში დემოკრატიის დეფიციტთან დაკავშირებული საკითხებით. მისი კვლევები ძირითადად სკანდინავიის ქვეყნებს უკავშირდება.

პიოტრ კაზმიერკვეიჩი – ვარშავის საზოგადოებრივი საქმეთა ინსტიტუტის ანალიტიკოსი; დამთავრებული აქვს სამხრეთ ორეგონისა და ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტების პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი. პიოტრი ევროპული განვითარების სტრატეგიის, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან დაკავშირებული მიგრაციის სტრატეგიების, ევროკავშირისა და აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის წევრ ქვეყნებს შორის ურთიერთობასა და ევროკავშირის სამომავლო გაფართოებასთან დაკავშირებული გამოცემების ავტორი და რედაქტორია. იგი აგრეთვე კონსულტანტია საჯარო პოლიტიკის ანალიზის საკითხებში, რაც მოიცავს თანამშრომლობას ღია საზოგადოების პოლიტიკის ასოციაციასთან, ღია საზოგადოების ფონდებთან, ევროკომისიასთან, გაეროს განვითარების პროგრამასა და მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან.

ჯეფ ლოვიტი – ღია საზოგადოების პოლიტიკის ასოციაციის აღმასრულებელი დირექტორი. 2000-2005 წლებში იყო „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ საერთაშორისო სამდივნოს კომუნიკაციების დი-

რექტორი. 1987-1998 წლებში მუშაობდა ჟურნალისტად ლონდონსა და ცენტრალურ ევროპაში და თანამშრომლობდა გაზეთებთან: The European, Sunday Times და სხვა გამოცემებთან. 2007 წელს იყო ღია საზოგადოების პოლიტიკის ასოციაციის მიერ ევროპარლამენტისათვის მომზადებული ანგარიშის თანარედაქტორი. აღნიშნული ანგარიში ეხებოდა ევროპული განვითარებისა და თანამშრომლობის პოლიტიკის გამოწვევებს ევროკავშირში ახლადგანეწერიანებული ქვეყნებისათვის. 2008 წელს იყო თანარედაქტორი წიგნისა – „დემოკრატიის ახალი დამცველები. ევროპის დემოკრატიული მხარდაჭერა ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ“ (კვლევა მომზადდა ღია საზოგადოების პოლიტიკის ასოციაციის მიერ და შეეხებოდა „ვიშეგრადის ოთხეულის“ წევრი ქვეყნების დემოკრატიული მხარდაჭერის პოლიტიკას).

ვერა რიჰაჩკოვა – ევროპული სტრატეგიების ინსტიტუტის –EUROPEUM უფროსი მეცნიერ-თანამშრომელი და აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის მმართველი კომიტეტის ყოფილი წევრი. ვერა ჩარლზის უნივერსიტეტის (პრაღა) საზოგადოებრივი მეცნიერებების ფაკულტეტის პოლიტოლოგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კურსდამთავრებულია. იგი სწავლობდა პოლიტიკურ მეცნიერებებს კოპენჰაგენის უნივერსიტეტში. მისი ექსპერტიზა მოიცავს ევროკავშირის ინსტიტუტებს, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას, აღმოსავლეთის პარტნიორობასა და ევროკავშირის დემოკრატიულ მხარდაჭერას.

შესავალი

მიზანი – ევროკავშირის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე გავლენის მოპოვება

ჯეფ ლოვიტი

მწვერვალის დაპყრობის რამოდენიმე მარშრუტი არსებობს, მაშინაც კი, თუ მიზანი მხოლოდ მწვერვალიდან გადაშლილი ხედის დანახვაა. ინტერესთა ჯგუფები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებთან კონტაქტის დასამყარებლად სხვადასხვა გზებს იყენებენ. ეფექტური არაა არც მარტო ერთი გზის არჩევა და არც ამ გზით რამოდენიმეჯერ სარგებლობა. როგორც წესი, მიზნის მისაღწევად საჭიროა ბევრი დაბრკოლების გადალახვა და სხვადასხვა გზის მოსინჯვა.

ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებსა და კანონშემოქმედებაზე გავლენის მოპოვება ძალიან რთულია. საქმე ეხება მსოფლიოს მთლიანი შიდა პროდუქტის 20%-ის მწარმოებელ 500 მილიონზე მეტ ადამიანს (მეზობელ ქვეყნებზე არაფერი რომ არ ვთქვათ). ამ დონეზე რთულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენა, მაგრამ წარმატების შემთხვევაში მასშტაბური შედეგი გარდაუვალია. სხვადასხვა კომიტეტების, დონეებისა და სტრუქტურების ლაბირინთებში გზის გაკვლევა მნიშვნელოვანია. თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური კონტექსტისა და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებაა.

სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის ხმის მიწვდენა საკმარისი არ არის. მნიშვნელოვანია საკითხისა და აუდიტორიის ცოდნა, ისევე, როგორც საჭირო დროსა და საჭირო ფორმით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილე სხვა მოთამაშებებთან ურთიერთობა. მოცემული პუბლიკაცია შექმნილია ღია საზოგადოების პოლიტიკის ასოციაციის წევრი ანალიტიკური ცენტრებისა და ანალიტიკოსების მიერ. მის ავტორებს ევროკავშირში პოლიტიკის შემუშავების სფეროში უდიდესი გამოცდილება გააჩნიათ. პუბლიკაცია გამიზნულია ანალიტიკურ ცენტრების და პოლიტიკის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის. აგრეთვე სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებისათვის, რომლებიც მხარს უჭერენ ღია, დემოკრატიული საზოგადოების ღირებულებებს. საზოგადოებისა, სადაც დაცულია ადამიანის ძირითადი უფლებები, თავისუფალი გადაადგილების, გამობატვის, რწმენის და აზრთა პლურალიზმის უფლება.

ადვოკატირება საჯარო პოლიტიკის შედეგებზე გავლენის მოპოვებაა. ბევრ სხვა საკითხთან ერთად იგი მოიცავს ბიუჯეტის განაწილებას, თავისუფალ გადაადგილებას, ვაჭრობას და უცხო ქვეყანაში მუშაობის უფლებას. წინამდებარე პუბლიკაცია ამ სფეროს შესავალია. იგი 2012 წლის იანვარში შეიქმნა, მაშინ როდესაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნები ფისკალურ ხელშეკრულების თაობაზე მსჯელობდნენ. აღნიშნული ხელშეკრულება ეკონომიკასა და სავალუტო კავშირში სტაბილურობას, კოორდინირებასა და მმართველობის საკითხებს შეეხება და ხელისმომწერთ ავალდებულებს უზრუნველყონ საბიუჯეტო ბალანსი.

ნათელია, რომ ევროკავშირში გადაწყვეტილების მიღების ბიუროკრატიული სისტემაა. როგორც ამ პუბლიკაციის პირველი თავიდან შეიტყობთ, ევროკავშირში გადაწყვეტილების მიღების პროცედურამ, გაერთიანების დაარსებიდან დღემდე, დიდი ცვლილება განიცადა და სავარაუდოდ მომავალშიც შეიცვლება.

მას შემდეგ რაც გაცნობით ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, საჭიროა შეიტყოთ იმის შესახებ, თუ როგორ

მიიღება გადაწყვეტილება საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროებში. პუბლიკაციის მეორე ნაწილში ყურადღება გამახვილებულია გამონკვევებზე, რომელიც იმ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წინაშე დგას, რომლებიც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ორ სფეროში: ა) ევროკავშირის დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების მხარდაჭერის ფინანსური ინსტრუმენტის შემუშავება და ბ) მიგრაცია და სავიზო პოლიტიკა.

პუბლიკაციის მეორე თავის პირველი ნაწილი აღწერს ევროპული გამჭვირვალობის რეესტრს, რომელიც თავს უყრის ინფორმაციას იმ ინტერესთა ჯგუფების შესახებ, რომლებიც ახორციელებენ ლობირებას ევროკავშირის დონეზე. ევროპული გამჭვირვალობის რეესტრი აერთიანებს ინფორმაციას აღნიშნული ჯგუფების დაფინანსების წყაროების და ლობირების საქმიანობის თაობაზე. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ვალდებული არიან აღნიშნულ რეესტრში დარეგისტრირდნენ. საჭიროა მათ წარმოადგინონ ინფორმაცია, თუ ვინ არიან, ვის წარმოადგენენ ისინი და საიდან იღებენ რესურსებს ლობირების განახორციელებლად. ეს ყოველივე აუცილებელია ღია საზოგადოებისათვის, სადაც საჯარო პოლიტიკის განხორციელება ხდება გამჭვირვალე და პასუხისმგებლიანი მეთოდებით.

ევროკავშირში გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოპოვება სოლიდარობას მოითხოვს და მხოლოდ ერთი ადამიანის ძალისხმევით არ მიიღწევა. ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, ევროკომისიაში, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტში უამრავი ინტერესჯგუფები მუშაობენ (ბიზნეს ლობისტები, სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმები და ა. შ.) და ხშირად კონკურენტების შესწავლა ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც პარტნიორების მოძიება.

ევროკავშირის პოლიტიკა მრავალნაზნაგოვანი და არაპროგნოზირებადია. ასე რომ, მწვერვალის დაპყრობის მზა რეცეპტი არ არსებობს. თუმცა ვიმედოვნებთ, რომ მოცემული პუბლიკაცია ევროკავშირისაკენ მიმავალ გზაზე სიარულს არახელსაყრელ პირობებშიც კი გაგიადვილებთ.

ნაწილი პირველი

საჯარო პოლიტიკის შემუშავება ევროკავშირში

ვერა რიჰანკოვა და ტერეზა ჰორეშოვა

ევროკავშირში საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე გავლენის მოსაპოვებლად, აუცილებელია იმის ცოდნა, თუ როგორ მუშაობს ევროკავშირის ინსტიტუტები და როგორია მათი როლი გადანყვეტილების მიღებისას. პუბლიკაციის ამ ნაწილში განხილულია ევროკავშირის საკანონმდებლო პროცედურები, მისი ინსტიტუტები, საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესები და თავად გადანყვეტილების მიმღებნი. აღწერილია აგრეთვე ადვოკატირების განხორციელების შესაძლებლობები და შესაძლო შედეგები.

სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურა

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურა ევროკავშირში კანონშემოქმედების ძირითად მეთოდად იქცა. იგი გამოიყენება საჯარო პოლიტიკის 83 სფეროში¹. აღნიშნული პროცედურის თანახმად, ევროკომისია გარე აქტორებთან და შიდა (ევროკომისიის სხვადასხვა დირექტორატთან) კონსულტაციის შემდეგ წარმოადგენს ევროკომისიის კოლეგიის მიერ მომზადებულ კანონპროექტს, რომელიც ასევე იბეჭდება ევროკავშირის ოფიციალურ ჟურნალში. სტანდარტულ საკანონმდებლო პროცედურაში ევროკომისიას მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, რადგანაც ის პროცესის ყველა ეტაპზეა ჩართული. ევროკომისიას უფლება აქვს, მეორე ნაკითხვამდე (დეტალური ინფორმაცია მეორე ნაკითხის შესახებ იხილეთ ქვემოთ) ნებისმიერ დროს შეიტანოს ცვლილება ან უკან გამოითხოვოს კანონპროექტი.

კანონპროექტი გადაეგზავნება ევროპარლამენტს, ევროკავშირის საბჭოს, წევრი ქვეყნების პარლამენტებს, საჭიროების შემთხვევაში რეგიონთა კომიტეტს და ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს. რეგიონთა კომიტეტს და ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს უფლება აქვთ წარმოადგინონ თავიანთი აზრი კანონპროექტთან დაკავშირებით, თუმცა მათ აზრს სავალდებულო ძალა არ გააჩნია. რეგიონთა კომიტეტსა და ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტში ლობირება შესაძლოა დამატებითი საქმიანობა იყოს, ლობირების ერთიან სტრატეგიაში. გასათვალისწინებელია, რომ ამ ორ ინსტიტუტს არ გააჩნია საკმარისი ძალაუფლება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არ უნდა გახდეს ლობისტური საქმიანობის განხორციე-

¹ სრული სია იხ.: http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf

ლების უმთავრესი სამიზნე. თუმცა მათ ევროკომისიაზე ზეგავლენის მოხდენა შეუძლიათ.

პირველი ნაკითხის მერე, მომხსნებელი წარმომადგენს ევროპარლამენტის პოზიციას კანონპროექტის შესახებ. პოზიცია შეჯერებულია ევროპარლამენტის შესაბამის კომიტეტში, მის ირგვლივ იმართება დებატები პლენარულ სხდომაზე და ეყრება კენჭი უბრალო უმრავლესობით. არ არსებობს რაიმე კონკრეტული ვადა, რომელშიც ევროპარლამენტი ვალდებული იქნება წარმომადგინოს საკუთარი პოზიცია (როგორც წესი, პოზიციის მომზადებას ევროპარლამენტი 13-15 თვეს ან უფრო მეტ დროსაც ანდომებს). აღნიშნული ვადა საშუალებას იძლევა განხორციელდეს გრძელვადიანი ლობისტური საქმიანობა. ევროპარლამენტის მიერ წარმოდგენილი პოზიციის საფუძველზე, ევროკომისიას შეუძლია შეიტანოს ცვლილებები მის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტში.

ევროპარლამენტში პირველი ნაკითხვის პარალელურად, იგივე პროცესი იწყება ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოშიც (საბჭო). გასათვალისწინებელია, რომ საბჭოს მიერ პოზიციის მიღება ხდება, მხოლოდ ევროპარლამენტის მიერ საკუთარი პოზიციის წარმოდგენა შემდეგ. ევროკომისიის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტზე საბჭო საკუთარ პოზიციას მხოლოდ ევროპარლამენტში პირველი ნაკითხვის მერე წარმომადგენს.

ამის შემდგომ მოვლენები სამი შესაძლო სცენარით ვითარდება:

- საბჭო თანხმდება ევროკომისიის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტს, რომელშიც ევროპარლამენტს ცვლილებები არ შეუტანია და იღებს მას;
- საბჭო მხარს უჭერს ევროპარლამენტის მიერ კანონპროექტში შეტანილ ცვლილებებს, რომელიც გაითვალისწინა ევროკომისიამ და იღებს კანონპროექტს;

- სხვა დანარჩენ შემთხვევებში საბჭო იღებს ერთიან პოზიციას.

მას შემდეგ, რაც ევროპარლამენტი ცვლილებებს შეიტანს ევროკომისიის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტში და ევროკომისია გაითვალისწინებს აღნიშნულ ცვლილებებს, კანონპროექტის დასამტკიცებლად საბჭოს სჭირდება ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა. იმ შემთხვევაში, თუ ევროკომისია არ დაეთანხმება ცვლილებებს, საბჭოში კანონპროექტის მისაღებად საჭიროა ყველას თანხმობა.

საბჭოს მიერ მიღებული ერთიანი პოზიცია მომზადებულია ევროკავშირში მუდმივი წარმომადგენლობათა კომიტეტის (COREPER) სამუშაო ჯგუფის მიერ. ევროკავშირში მუდმივ წარმომადგენლობათა კომიტეტი შედგება ბრიუსელში ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მუდმივ წარმომადგენლობათა მეთაურების ან მათი მოადგილეების მიერ. ევროკავშირში მუდმივ წარმომადგენლობათა კომიტეტის მიერ მომზადებულ ერთიან პოზიციას ფორმალურად ამტკიცებს საბჭო.

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში² არ არის დაწესებული არავითარი შეზღუდვა საბჭოს მიერ ზოგადი პოზიციის მიღების ვადებთან დაკავშირებით. თუმცა როგორც წესი, მას სჭირდება 24-31 თვე. ევროპარლამენტს პლენარულ სხდომაზე მიენიშნება ინფორმაცია ზოგადი პოზიციის მიღების შესახებ. ამის შემდგომი პროცედურები განერილია ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში. იგი ამოქმედდება მას შემდეგ, რაც ევროპარლამენტი ოფიციალურად გამოაცხადებს ინფორმაციას ერთიანი პოზიციის მიღების შესახებ. ამის პარალელურად ევროკომისია გამოსცემს და ევროპარლამენტს უგზავნის კომუნიკაციას, იმის შესახებ, უჭერს თუ არა იგი მხარს საბჭოს მიერ წარმოდგენილ ერთიან პოზიციას.

ევროკავშირის კანონპროექტების დაახლოებით 70% პირველი ნაკითხვით მიიღება. მეორე ნაკითხვა ევროპარლამენტში უნდა გაიმართოს

² ევროპული თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულების ერთიანი ვერსია, რომელიც ემყარება ევროკავშირის ყველა ხელშეკრულებას დღემდე.

3+1 თვის ვადაში³. ასე რომ, ეფექტური ლობირების განსახორციელებლად მოცემული ვადები შეზღუდულია. მეორე ნაკითხვისას კანონპროექტის მიღების პროცედურა პირველი ნაკითხვის მსგავსია (მზადდება კომიტეტებში, მიიღება პლენარულ სხდომაზე), თუმცა არსებობს ზოგიერთი განსხვავებაც.

როგორც წესი, ცვლილებები უნდა მოიცავდეს:

- პირველი ნაკითხვით მიღებულ იმ ცვლილებებს, რომლებიც საბჭომ უარყო; ან
- ეხებოდეს ზოგადი პოზიციის ნაწილს, რომელიც არ იყო შესული კომისიის პირველად კანონპროექტში, ან რომელიც არსებითად განსხვავდება კომისიის პირველადი წინადადებისაგან; ან
- თანხედრაში იყოს კანონშემოქმედებით პროცესში მონაწილე სხვა ინსტიტუტების პოზიციასთან.

ევროპარლამენტის კომიტეტში მიღებული ცვლილებები წარმოადგენს „რეკომენდაციას მეორე ნაკითხვისათვის“, რომელსაც, როგორც წესი, ევროპარლამენტში წარმოადგენს იგივე მომხსენებელი, რომელიც იყო დანიშნული პირველი მოსმენისას. შეთავაზებულ ცვლილებებს კენჭი ეყრება ევროპარლამენტის შესაბამის კომიტეტში და გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა უბრალო უმრავლესობით. ხოლო პლენარულ სხდომაზე ცვლილებების მისაღებად საჭიროა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა.

თუკი ევროპარლამენტი მიიღებს საბჭოს ერთიან პოზიციას, მაგრამ ვერ შეიტანს კანონპროექტში ცვლილებებს, იმის გამო რომ ვერ მოაგროვებს ხმების აბსოლუტურ უმრავლესობას ან ვერ მიიღებს გადაწყვე-

³ საბჭოს პოზიციის პირველი ნაკითხვით მიღებიდან იწყება მეორე ნაკითხვისათვის დადგენილი სამთვიანი ვადის ათვლა. ევროპარლამენტისა თუ ევროკავშირის ინიციატივით, ეს პერიოდი შეიძლება გაიზარდოს ერთი თვით. კენჭისყრა პლენარულ სხდომაზე უნდა შედგეს არა უგვიანეს მეოთხე თვის დასასრულისა.

ტილებას კანონით განწესებული ვადებში, ევროპარლამენტის პრეზიდენტი მიღებულად აცხადებს ერთიან პოზიციას და კანონპროექტი ერთიანი პოზიციის შესაბამისად მიღებულად ითვლება. იგივე ეხება შემთხვევას, როდესაც გაიმართება სამხრეთი შეხვედრა⁴ ევროპარლამენტში კანონპროექტის პირველი წაკითხვის შემდეგ საბჭოს მიერ ერთიანი პოზიციის მიღებამდე. მსგავს შეთანხმებას ეწოდება „ერთიან პოზიცი-აზე მოლაპარაკება“ ან „ადრეული მეორე წაკითხვა“.

საბჭოს ზოგადი პოზიციის უარყოფას ევროპარლამენტში ხმების აბსოლუტურ უმრავლესობა სჭირდება, რის შედეგადაც კანონპროექტი არ არის მიღებული.

ევროპარლამენტს შეუძლია, წამოაყენოს საბჭოს ზოგად პოზიცი-აში ცვლილებების შეტანის საკითხი. კანონპროექტის ტექსტში ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით ცვლილებების შეტანის შემდეგ იგი ეგზავნება საბჭოსა და ევროკომისიას. ასეთ შემთხვევაში ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ევროკომისიისაგან ითხოვს მოამზადოს საკუთარი პოზიცია ევროპარლამენტის მიერ კანონპროექტში შეტანილ ცვლილებებთან დაკავშირებით. ევროკომისიის მიერ მომზადებული პოზიცია ევროპარლამენტის მიერ შეტანილ ცვლილებებთან დაკავშირებით განაპირობებს საბჭოში კენჭისყრის სახეობას: თუკი ევროკომისია გამოთქვამს უარყოფით მოსაზრებას თუნდაც ერთ ცვლილებასთან დაკავშირებით, საბჭოს მოუწევს გადაწყვეტილების ერთხმად მიღება ევროპარლამენტის ზოგად პოზიციის შესახებ.

ევროპარლამენტის მიერ შეტანილი ცვლილებების მიღების შემდეგ საბჭოში მეორე წაკითხვისათვის დადგენილ ვადებზეც იგივე შეზღუდვაა დაწესებული (3+1 თვე). ევროპარლამენტის მიერ წარმოდგენილი ცვლილებები უნდა დამტკიცდეს ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით ან ერთხმად იმ შემთხვევაში, თუ კომისია გამოთქვამს უარყოფით მოსაზრებას.

4 შეხვედრა-მოლაპარაკებები („ტრილოგი“) საბჭოს, კომისიისა და ევროპარლამენტის წარმომადგენლებს შორის.

იმ შემთხვევაში თუ საბჭო თანახმაა, მიიღოს ევროპარლამენტის მიერ შეტანილი ყველა ცვლილება, აქტი მიღებულად ჩაითვლება.

თუკი საბჭო არ მოიწონებს ზოგად პოზიციაში შეტანილ ცვლილებებს, მისი პრეზიდენტი, ევროპარლამენტის პრეზიდენტთან შეთანხმებით, ნ კვირის განმავლობაში (რასაც შეიძლება დაემატოს კიდევ 2 კვირა) მოიწვევს ე. წ. შერიგების კომიტეტს. შერიგების კომიტეტი შედგება წევრი ქვეყნების 27 წარმომადგენლისაგან (როგორც წესი, ევროკავშირში მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტის 1-ლი დონე – მისიათა ხელმძღვანელების მოადგილეები) და ევროპარლამენტის წევრთა იგივე რაოდენობისაგან. დრო საბჭოში მეორე ნაკითხვიდან შერიგების კომიტეტის მოწვევამდე გამოიყენება შეხვედრის მოსამზადებლად და იმართება არაოფიციალური შეხვედრები ამ სამ ინსტიტუტს შორის.

არაოფიციალური სამმხრივი მოლაპარაკებები აერთიანებს პირთა მცირერიცხოვან ჯგუფებს თითოეული ინსტიტუტიდან, ევროკომისიის წარმომადგენელთა თანამონაწილეობით. თითოეული ჯგუფი ანგარიშს აბარებს საკუთარ დელეგაციას შერიგების კომიტეტის ფარგლებში. შერიგების კომიტეტი შეიმუშავებს ერთობლივ ტექსტს, რომელსაც ან ამტკიცებენ საბჭოსა და ევროპარლამენტის დელეგაციები, რის შედეგადაც მოცემული კანონმდებლობა მიღებულად ითვლება, ან არ დაამტკიცებენ დელეგაციები, რის შედეგადაც საკანონმდებლო პროცედურა დასრულდება კონკრეტული შედეგის გარეშე. კიდევ ერთი, შესაძლებელი ვარიანტია, რომ შერიგების კომიტეტი არ დაეთანხმება ერთობლივ ტექსტს, რითაც საკანონმდებლო პროცედურა დასრულდება. თუმცა, კანონმდებლობის მიუღებლობა ამ ეტაპზე საკმაოდ იშვიათი მოვლენაა (3 შემთხვევა 2001 წლის შემდეგ).

იხ. სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურის დეტალური აღწერა:
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

იხ. საკანონმდებლო წინადადებათა რატიფიცირების სტატისტიკა:
http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index_en.htm

განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები

საკონსულტაციო პროცედურა

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, საკონსულტაციო პროცედურა შედგება 3 ეტაპისაგან: ევროკომისიას წინადადება შეაქვს საბჭოში; საბჭო აწარმოებს კონსულტაციებს ევროპარლამენტთან; საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს ორი პრინციპით: ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით ან, უფრო ხშირად, ერთხმად. ხმათა რაოდენობა დამოკიდებულია თავად განსახილველ საკითხზე (მაგალითად: სოციალური დაცვა, ვიზები, თავშესაფართან დაკავშირებული და საიმიგრაციო კანონმდებლობა, არაპირდაპირი დაბეგვრა, სუბსიდიები, დასაქმების პოლიტიკა, საოჯახო სამართალი სხვადასხვა ურთიერთდაკავშირებული საკითხები).

საკონსულტაციო პროცედურის დროს საბჭოს ვალდებულებაა, კონსულტაციები გამართოს ევროპარლამენტთან. ევროპარლამენტს აქვს უფლება, დაამტკიცოს ან უარყოს წარმოდგენილი კანონპროექტი; მოითხოვოს ცვლილებების შეტანა ან თავი შეიკავოს მოსაზრების გამოთქმისაგან. კანონპროექტის ტექსტში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში საბჭო ვალდებულია, ხელახლა გამართოს კონსულტაციები ევროპარლამენტთან. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპარლამენტის მიერ წარმოდგენილ მოსაზრებას სავალდებულო ძალა არ გააჩნია, საბჭოს არ აქვს უფლება მის გაცნობამდე მიიღოს გადაწყვეტილება. თუკი მოცემული საკითხი დაუყოვნებლივ რეაგირებას მოითხოვს, ხოლო ევროპარლამენტი ვერ ახერხებს დადგენილ ვადებში საკუთარ მოსაზრების წარმოდგენას, საბჭოს უფლება აქვს, დაამტკიცოს კანონპროექტი.

საბიუჯეტო პროცედურა

ყოველწლიური ბიუჯეტი

ევროკავშირის ყველა ინსტიტუტი (ევროპის ცენტრალური ბანკის გარდა) ითვლის მომავალი წლის სავარაუდო ხარჯებს და ინფორმაციის ამის შესახებ უგზავნის ევროკომისიას, რომელიც ამ შეფასებებს ერთიან საბიუჯეტო პროექტში აერთიანებს. საბიუჯეტო პროექტი ეგზავნება ჯერ საბჭოსა და მოგვიანებით ევროპარლამენტს. საბჭო ჩამოაყალიბებს პოზიციას და მას უგზავნის ევროპარლამენტს. ბიუჯეტი დამტკიცებულად ჩაითვლება საბიუჯეტო პროექტის მიღებიდან 42 დღის ვადაში, პარლამენტი დაამტკიცებს მას ან საერთოდ არ მის განიხილავს.

სხვა შემთხვევაში მოწვეული იქნება შერიგების კომიტეტი, რასაც მოჰყვება რთული პროცედურების ჩატარება. თუკი შერიგების კომიტეტის მოწვევიდან 21 დღის განმავლობაში არ იქნა მიღწეული შეთანხმება, ევროკომისია ვალდებულია შეიმუშაოს ახალი საბიუჯეტო პროექტი, რომელიც იმავე გზას გაივლის, რაც ზემოთაა აღწერილი.

მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო

მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩოს რატიფიცირება ხდება მინიმუმ 5 წლით. მას რეგულაციის სახე აქვს. ევროკომისია ამუშავებს წინადადებას, ევროპარლამენტი ხმათა უმრავლესობით აძლევს თანხმობას, რის შემდეგაც საბჭო ერთხმად იღებს დოკუმენტს. გასათვალისწინებელია, რომ ევროსაბჭოს უფლება აქვს (ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე) საბჭოს ნება დართოს ფინანსური ჩარჩო ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობითაც დაამტკიცოს. ფინანსური ჩარჩოს რატიფიკაციისთვის საჭიროა ევროპარლამენტს, საბჭოსა და ევროკომისიას შორის თანამშრომლობა.

თანხმობის პროცედურა

აღნიშნული პროცედურის მიხედვით, საბჭო საკანონმდებლო გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ევროპარლამენტის თანხმობის მიღების შემდეგ. ეს პროცედურა გამოიყენება მხოლოდ რამოდენიმე სფეროში, მათ შორის ისეთი საკითხების განხილვისას, რომლებიც ეხება ევროკავშირში ახალი წევრი ქვეყნების მიღებას და ევროპის ცენტრალური ბანკის ფუნქციონირებას.

ევროკავშირის ინსტიტუტები: ორგანიზაციები, როლები და ადვოკატორების შესაძლებლობები

ევროკომისია

ევროკომისია არის ევროკავშირის აღმასრულებელი ორგანო. იგი შედგება ევროკომისრებისაგან (კოლეგია). ამ ეტაპზე ევროკავშირის თითოეულ წევრ ქვეყანას ჰყავს ერთი ევროკომისარი. კომისრებს ვეალებათ იმოქმედონ არა წევრი ქვეყნების არამედ ევროკავშირის ინტერესების შესაბამისად. უფრო ფართო გაგებით, ევროკომისია არის ევროკავშირის დაახლოებით 20 ათასი მოხელისაგან შემდგარი ადმინისტრაციული აპარატი, რომელთაც თავიანთი წვლილი შეაქვთ ევროკავშირის ყოველდღიურ საქმიანობაში. ევროკომისია იყოფა გენერალურ დირექტორატებად⁵. სულ უფრო მზარდი მნიშვნელობის მქონე დირექტორატი გვევლინება ევროკომისიის პრეზიდენტის მარჯვენა ხელად, რომელშიც ჩართულია პრეზიდენტთან დაახლოებული 200-მდე მაღალი თანამდებობის მოხელე და მრჩეველი. ევროკომისია ასრულებს პროცესუალურ და საკოორდინატორო (მზარდად პოლიტიკურ) როლს. ევროკომისართა კაბინეტები წარმოადგენს კიდევ ერთ საკვანძო უფლებამოსილ სტრუქტურას ევროკომისიის ფარგლებში. თითოეული მათგანი ექვსი წევრისა და ერთი „კაბინეტის ხელმძღვანელისაგან“ შედგება.

5 იხ. სია: http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm

უფლებამოსილებები

ევროკომისიას მინიჭებული აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება (გარდა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებისა, სხვა სტრატეგიულ სფეროებში, ისეთებში, როგორებიცაა მართლმსაჯულება და შინაგანი საქმეები, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებსაც აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება; ამასთან ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა არის ახალი ინსტრუმენტი, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას საკანონმდებლო ინიციატივის წარსადგენად). როგორც „ხელშეკრულებების ზედამხედველი“, ევროკომისია ასევე აკონტროლებს იმას, თუ რამდენად ასრულებენ წევრი ქვეყნები ევროკავშირის კანონმდებლობას. ევროკომისია ადგენს ევროკავშირის ბიუჯეტის პროექტებს (მრავალწლიან ფინანსური ჩარჩოს და ყოველწლიური ბიუჯეტი) და განკარგავს ბიუჯეტის 97%.

ევროკომისია კურირებს ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობების საკითხებს (მოლაპარაკებები საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესახებ; მოლაპარაკებების წარმოება ევროკავშირის გაფართოებასთან დაკავშირებით). ამასთან იგი აყალიბებს და ხელმძღვანელობს კომიტეტებს (კომიტოლოგია), რომლებიც განიხილავენ ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ უკვე მიღებული კანონმდებლობების განხორციელებას. ყოველწლიურად კომიტოლოგიის პროცედურის ფარგლებში 3-4 ათასი გადაწყვეტილება მიიღება.

ევროკომისიის მუშაობაში დიდ როლს თამაშობს მისი ტექნიკურ ექსპერტიზა. გარკვეულწილად, მას შეუძლია ახალი საკითხების ინიცირება (მაგალითად, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, კლიმატური ცვლილებები და სხვა). გადაწყვეტილების მიღების პროცესის სათავეში ყოფნისა და მისი უფლებამოსილების წყალობით, ევროკომისია ტრადიციულად წარმოადგენს ადვოკატირებისა და ლობისტური საქმიანობის მთავარ სამიზნეს. ცნობილია, რომ ევროკომისიას მიღებული გადაწყვეტილებების დაახლოებით 90%-ს შემუშავებაში გარე აქტორები ეხმარებიან, იქნება ეს წევრი ქვეყნები თუ ინტერესჯგუფები.

ადვოკატირების წამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

ევროკომისიის ფართო უფლებამოსილებების გათვალისწინებით, საჭიროა, ადვოკატირების განხორციელება დაიგეგმოს მოცემული საკითხის, თავად ადვოკატირების მიზნისა (კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში ჩართვა და ა.შ.) და საშუალებების (ანალიტიკური დოკუმენტი, კონფერენცია და ა.შ.) კარგად გააზრებით. „ქვემოდან ზემოთ“ მიდგომა (კომისიის მოხელეებთან კონტაქტი), როგორც წესი, უფრო რეალისტურია ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით და უფრო ეფექტურია, ვიდრე „ზემოდან ქვემოთ“ მიდგომა (უშუალოდ კომისრების ლობირება).

ევროკომისია პასუხისმგებელია საკანონდებლო ინიციატივების მომზადებაზე. გასათვალისწინებელია, რომ როგორც წესი ნორმატიული აქტი, პირველი წაკითხვით მიღებული ტექსტის 80 %-ს შეიცავს. ამის გამო კანონპროექტის შემუშავებაზე პასუხისმგებელ ევროკომისიის მოხელეებთან პირდაპირი კონტაქტის დამყარება მნიშვნელოვანია კანონმდებლობის შექმნის პროცესზე ზეგავლენის მოსახდენად. როგორც წესი კანონპროექტის შემუშავებაზე პასუხისმგებელი ევროკომისიის მოხელეები ხშირად თავად ეძებენ გარე აქტორებისაგან დახმარებას.

კანონპროექტის მომზადების წინა ეტაპი ადვოკატირების განსახორციელებლად ყველაზე მნიშვნელოვანია. იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირის ინსტიტუტები შეთანხმდებიან წარმოდგენილ კანონპროექტზე, წარმატებული ადვოკატირების შანსები მცირდება. მას შემდეგ, რაც პროექტს დაამტკიცებს ევროკომისართა კოლეგია, სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ადვოკატირების მცდელობა მიმართული უნდა იყოს ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსაკენ.

გარდა კანონპროექტის მომზადებაზე პასუხისმგებელ მოხელეებთან კონტაქტისა, არსებობს ასევე ფორმალური საკონსულტაციო პროცედურა. ლისაბონის ხელშეკრულებით, რომელიც ძალაში 2009 წლის 1

დეკემბერს შევიდა, გათვალისწინებულია რომ ევროკომისიამ უნდა გამართოს კონსულტაციები ფართო ფორმატით, თუმცა არ არის განსაზღვრული კონსულტაციის გამართვის კონკრეტული წესი. აღსანიშნავია, რომ ევროკომისიამ ჯერ კიდევ ლისაბონის ხელშეკრულებამდე მიიღო „დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციისა გამართვის ზოგადი პრინციპები და მინიმალური სტანდარტები“⁶ და ჩაერთო ევროპული გამჭვირვალობის ინიციატივაში.

ამჟამად ევროკომისია ძირითადად კონსულტაციის სამ ფორმას იყენებს:

- ექსპერტთა საკონსულტაციო კომიტეტები საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში: სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და პლატფორმებს (რომლებიც როგორც წესი, ბრიუსელში მოღვაწეობენ) სხვა დაინტერესებულ აქტორებთან ერთად შეუძლიათ, შეასრულონ მრჩეველთა/ექსპერტთა როლი. ამ კომიტეტებში ჩართვა კანონმდებლობის შემუშავების პროცესზე გავლენის მოსახდენად ეფექტური გზაა.
- მიმდინარე სტრუქტურული დიალოგი სამოქალაქო საზოგადოებასთან საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში: ამ დიალოგის წარმართვა დამოკიდებულია ცალკეულ გენერალურ დირექტორატზე. ამის გამო პრაქტიკა ყველგან განსხვავებულია (მაგალითად, განვითარებისა და თანამშრომლობის გენერალური დირექტორატი – Europa Aid მართავს ფართომასშტაბიან სტრუქტურულ დიალოგებს სამოქალაქო საზოგადოებასთან ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტების შესახებ).
- საკონსულტაციო პროცესი – ამ შემთხვევაში კანონპროექტი ატვირთულია შესაბამისი გენერალური დირექტორატის ვებგვერდზე და სამოქალაქო საზოგადოების წევრებს საშუალება ეძლევათ გამოთქვან

6 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

თავიანთი შენიშვნები/კომენტარები (ვებგვერდისა თუ შეხვედრების საშუალებით); ადვოკატების ეს მეთოდი სავარაუდოდ, ყველაზე ნაკლებად ეფექტური ამ სამიდან (იხ. ქვემოთ).

არსებობს ათასობით ექსპერტი, რომლებიც ჩართულნი არიან ევროკომისიის მიერ კანონპროექტის შემუშავების პროცესში. ეს ჯგუფები მოიცავს: მრჩეველთა კომიტეტებს (ინდუსტრია, პროფკავშირები, მომხმარებლები, მთავრობები და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები), სამეცნიერო და სოციალური დიალოგის კომიტეტებს (სოციალური პარტნიორები). ევროკომისიის „მაღალი დონის ჯგუფები“ ასევე ითვლება ექსპერტთა ჯგუფებად. კანონპროექტზე მუშაობისას ეს ჯგუფები ძირითადად უზრუნველყოფენ, ტექნიკურ ექსპერტიზას.

ექსპერტთა ჯგუფებს დოკუმენტის შემუშავების პროცესში დიდი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ. ევროკომისიის გენერალურ დირექტორატებს უფლება აქვთ საჭიროებისამებრ ჩამოაყალიბონ ექსპერტთა ჯგუფები. მათ წევრებად შეიძლება დაინიშნონ საჯარო უწყებისა თუ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ან კერძო პირები. არსებობს როგორც ფორმალური, ასევე არაფორმალური ჯგუფი. ფორმალური ჯგუფი იქმნება ევროკომისიის გადაწყვეტილების საფუძველზე. არაფორმალური ჯგუფის ჩამოყალიბება კი არ ეფუძნება რაიმე ფორმალურ დოკუმენტს. ზოგიერთი ლობისტი ხშირად ცდილობს ადვოკატირებას ახალი ექსპერტთა ჯგუფის შესაქმნელად, რათა ამ გზით შეძლოს კანონპროექტის მომზადებაზე გავლენის მოხდენა. ექსპერტთა ჯგუფების უმეტესობისაგან განსხვავებით, სამეცნიერო კომიტეტების მონაწილეთა სახელები ხელმისაწვდომია ონლაინ რეჟიმში⁷.

საკონსულტაციო პროცედურა, სტრუქტურული დიალოგი, ისევე როგორც ინტერნეტკონსულტაციები თუ კითხვარები ევროკომისიას ეხმა-

7 დეტალები იხ.: Lobbying the European Union by Committee, Briefing Paper, Corporate Europe Observatory, July 2007, <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html#note43>

რება უმტიკვენეულო გახადოს კანონმდებლობის მიღების პროცესი და გაზარდოს ლეგიტიმურობის ხარისხი.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ევროკომისიის ოფიციალური საკონსულტაციო მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება შესაძლებელია ევროპის გამჭვირვალობის რეესტრისა და თავად ევროკომისიის ვებგვერდებზე განთავსებული ინფორმაციის საშუალებით. ამასთან, კონსულტაციის მიმდინარეობისას შესაბამისი გენერალური დირექტორატი უზრუნველყოფს პროცესში სამოქალაქო ორგანიზაციათა ქსელების ჩართვას. ცალკეულ ორგანიზაციებსაც აქვთ მონაწილეობის უფლება, თუმცა გამომდინარე მათი დიდი რაოდენობიდან ევროკომისია ამჯობინებს ქსელებთან მუშაობას. აღსანიშნავია, რომ საკონსულტაციო პროცესი ღიაა ახლად შექმნილი ქსელებისათვის, მათ უბრალოდ სჭირდებათ ევროკომისიას მიმართონ პროცესში ჩართვის სურვილით.

განხორციელების ეტაპის კომიტეტები გადაწყვეტილების მიღების (კომიტოლოგია) დასკვნით ეტაპს წარმოადგენენ. ევროკომისიას ექვემდებარება 3 ასეთი კომიტეტი, რომლებიც შედგება ქვეყნების წარმომადგენლებისაგან და იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ამ კომიტეტებში საკმაოდ რთულია (მაგალითად, ევროკომისიას შეუძლია, მიიღოს მარეგულირებელი ზომები, როცა ვერც შესაბამისი მარეგულირებელი კომიტეტი და ვერც საბჭო ვერ ახერხებს ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღებას) და განსხვავდება კომიტეტებისა და მიხედვით. აღსანიშნავია, რომ 2006 წელს განხორციელდა ამ სისტემის რეფორმა, რის შემდეგაც ევროპარლამენტს მიენიჭა ვეტოს უფლება, თუმცა მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც საკითხი კლასიფიცირდება, როგორც „ნახევრადსაკანონმდებლო“⁸ და ის არ მოიცავს ბევრ მნიშვნელოვან საკითხს. კანონმდებლობის განხორციელებაზე ორიენტირებული ადვოკატორების სტრატეგიის უპირველესი სამიზანე უნდა იყოს ევროკომისია და წვერი ქვეყნების პარლამენტები.

8 აღმასრულებელი ხელისუფლების ზომები იყოფა „ნახევრადსაკანონმდებლო“ და stricto sensu [შკაცრად საკანონმდებლო] კატეგორიებად.

როდესაც ადვოკატირება ევროკომისიის იერარქიის უფრო მაღალ დონეებს ეხება (დეპარტამენტების უფროსები ან გენერალური დირექტორატების დირექტორები, ევროკომისრის კაბინეტის წევრები ან თავად ევროკომისრები), მიზანშეწონილია არა კანონპროექტის რომელიმე ნაწილის შემუშავების პროცესში ჩართვა, არამედ უფრო ზოგადი სტრატეგიული საკითხისა თუ იდეის წამოჭრა. აღნიშნული მიზნის მიღწევის შემდეგ შეიძლება წარმოდგენილი წინადადება გარდაიქმნას ევროკომისიის მიერ მიღებულ კონკრეტულ ზომად (კანონმდებლობა, დაფინანსება). გასათვალისწინებელია, რომ უმაღლეს დონეზე ადვოკატირებისას შესაძლოა, საკითხი შეეხებოდეს მომიჯნავე სფეროებს, ამიტომ აუცილებელია ადვოკატირება მოიცავდეს ყველა შესაბამის პირს ევროკომისიის შემადგენლობაში.

როგორც აღინიშნა, ევროკომისიას ასევე, მინიჭებული აქვს „ხელშეკრულებების ზედამხედველის“ მნიშვნელოვანი სტატუსი. ის ახორციელებს წვერი ქვეყნების მიერ მოვალეობების შესრულებისა და ევროკავშირის კანონებთან შესაბამისობის კონტროლს. დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში ევროკომისიას შეუძლია მიმართოს სასამართლოს. ევროკავშირის დონეზე წარმატებული ლობირება შეიძლება უშედეგო გამოდგეს, თუ მიღებული ნორმატიული აქტი არასწორად ან არასათანადოდ განხორციელდება ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში. მსგავს შემთხვევებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა და ნორმატიული აქტის სათანადოდ განხორციელების საკითხით დაინტერესებულმა მხარეებმა დაუყოვნებლივ უნდა აცნობონ ევროკომისიას.

ევროკომისიასთან შესაბამისი კონტაქტების დასამყარებლად და პასუხისმგებელი პირების მოსაძიებლად მიზანშეწონილია შემდეგი ინსტრუმენტების გამოყენება:

კომისიის ცნობარი (ძიება შესაძლებელია სახელის, სექტორის ან საძიებო სიტყვის მიხედვით):

http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?plang=EN

საკონტაქტო სახელმძღვანელო (ძიება შესაძლებელია მოღვაწეობის სფეროს მიხედვით):

http://ec.europa.eu/contact/guide_activity_en.htm

შედეგები

ნორმატიული აქტის შემუშავების პროცესში განხორციელებული ადვოკატების შედეგად შესაძლებელია, შეთავაზებული ინიციატივები ევროკავშირის მიერ მიღებულ კანონმდებლობასა და გადაწყვეტილებებში აისახოს.

ევროკავშირის საბჭო

ევროკავშირის საბჭო თავს უყრის წვერი ქვეყნების წარმომადგენლებს სხვადასხვა დონეებზე. ის ჰიბრიდული ინსტიტუტია, რადგანაც მას გააჩნია როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელი უფლებამოსილებები. საბჭო არის ევროკავშირის მთავარი გადანწყვეტილების მიმღები ორგანო. ევროკავშირის მთელი კანონმდებლობა, ევროკავშირის ბიუჯეტის ჩათვლით, მის ხელში გადის. ის არის ევროკავშირის ინსტიტუციური სამკუთხედის (ევროკომისია, ევროკავშირის საბჭო და ევროპარლამენტი) ყველაზე გავლენიანი წევრი.

წვერი ქვეყნების მინისტრების დონეზე საბჭო იკრიბება 9 სტრუქტურული ერთეულის სახით (ზოგადი საკითხების საბჭო; ეკონომიკისა და ფინანსების საბჭო; მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა საბჭო; დასაქმების, სოციალური პოლიტიკის, ჯანმრთელობისა და მომხმარებელთა საკითხების საბჭო; კონკურენციის საკითხთა საბჭო; ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციებისა და ენერჯეტიკის საბჭო; გარემოს დაცვის საბჭო; სოფლის მეურნეობისა და მეთევზეობის საბჭო; განათლების, ახალგაზრდობის, კულტურისა და სპორტის საბჭო.). საბჭო ასევე იკრიბება სხვა სტრუქტურული ერთეულის სახითაც. ეს არის საგარეო საქმეთა საბჭო, რომელსაც თავმჯდომარეობს ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში (კეტრინ ეშტონი, რომელიც ამ თანამდებობაზე 2014 წლამდე დარჩება), რომელიც ამავდროულად ევროკომისიის ვიცეპრეზიდენტია.

არსებობს წვერი ქვეყნების საჯარო მოხელეებით დაკომპლექტებული, დაახლოებით, 200-მდე სამუშაო ჯგუფი, სამუშაო კომისია და სპეციალური მუდმივმოქმედი კომიტეტი. სამუშაო ჯგუფები, როგორც წესი, დაკომპლექტებულია წვერი ქვეყნების სამინისტროების კადრებით, ხოლო სპეციალური მუდმივმოქმედი კომიტეტები კი – ევროკავშირში

წვერი ქვეყნების მუდმივი წარმომადგენლობების თანამშრომლებით. საბჭოს ეს ორგანოები მოსამზადებელ სამუშაოს ატარებენ და მათ ხელმძღვანელებს სხვადასხვა სტატუსი აქვთ (პრეზიდენტი, არჩეული თავმჯდომარე, მუდმივი თავმჯდომარე და ა. შ.)⁹. საბჭოს მოსამზადებელ სამუშაოს შესრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა მუდმივი წარმომადგენლობების კომიტეტი (COREPER), რომელიც ორი სხვადასხვა შემადგენლობით ათანხმებს საბჭოს დღის წესრიგის ყველა საკითხს (კანონმდებლობა, ხელშეკრულებები, საგარეო პოლიტიკა) და ამზადებს საბჭოს შეხვედრებს მინისტრების დონეზე: მუდმივი წარმომადგენლობების კომიტეტი-2 შედგება ევროკავშირში წვერი ქვეყნების ელჩებისაგან, ხოლო მუდმივი წარმომადგენლობების კომიტეტი-1 ელჩების მოადგილეებისაგან.

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, საბჭოში საკითხთა უდიდესი უმრავლესობა მიიღება ხმების კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპით (დანარჩენ შემთხვევებში ერთხმად; მაგალითად, საგარეო პოლიტიკის ან გადასახადების ჰარმონიზაციის საკითხების შემთხვევაში). საკითხის ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით მიღება ევროკავშირში მუდმივი დებატებისა და მოლაპარაკებების საგანი იყო. ამ დებატების მიზანი იყო მთავარ საკითხზე პასუხის გაცემა: რა არის დიდი და მცირე ქვეყნების დაბალანსების საუკეთესო მეთოდი?¹⁰ როგორ მოხდეს ევროკავშირის, როგორც „ქვეყნების კავშირისა“ და „ხალხთა კავშირის“, ორმაგი იდენტობის ასახვა? ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად, ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობის მეტოდი ეფუძნება ორმაგი უმრავლესობის პრინციპს: საკითხის გადაწყვეტა ხდება წვერი ქვეყნების 55% -ის მიერ (ამჟამად ევროკავშირის 27 წვერი ქვეყნიდან – 15) რომელიც უნდა წარმოადგენდეს ევროკავშირის

9 იხ: მოსამზადებელი სამუშაოს შესრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოებისა და მათი თავმჯდომარეების სრული სია: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11903.en11.pdf>

10 The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, Joint Study, Centre for European Policy Studies (CEPS), EGMONT – THE ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS, European Policy Centre (EPC), Belgium, 2007

მოსახლეობის 65%-ს. საკითხის დაბლოკვა შეუძლიათ ევროკავშირის მინიმუმ 4 წევრ ქვეყანას¹¹.

უფლებამოსილება

საკანონმდებლო აქტების მიღების, ზოგადი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავების, საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმებისა და ევროკავშირის ბიუჯეტის განხილვის გარდა, საბჭო, ასევე, კოორდინირებას უწევს წევრი ქვეყნების ეროვნულ მაკროეკონომიკულ პოლიტიკას.

ადვოკატირების წამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

ევროპარლამენტისა და ევროკომისიისაგან განსხვავებით, რომლებიც აქტიურად ეძებენ კონტაქტს სამოქალაქო საზოგადოებასთან და შესაბამისი ექსპერტიზის მქონე ლობისტთა ჯგუფებთან, საბჭოს დონეზე ადვოკატირება საკმაოდ რთულია. განსაკუთრებით ეს ეხება მაღალ დონეებს, სადაც საკითხები პოლიტიზირებულია წევრ ქვეყნებს შორის მიმდინარე რთული მოლაპარაკებებისა და გარიგებების გამო. საბჭო არ არის ვალდებული, კონსულტაციები გაიაროს სამოქალაქო საზოგადოებასთან და, თავისი უზარმაზარი რესურსების გათვალისწინებით ამის საჭიროება არც აქვს.

არსებობს რამდენიმე სხვა მიზეზიც, რის გამოც საბჭოს დონეზე რთულია ადვოკატირება. პირველ რიგში, სამოქალაქო საზოგადოები-

11 ეს წესი ძალში შევა 2014 წლის ნოემბრიდან და მისი გარდამავალი პერიოდი გაგრძელდება 2017 წლის ოქტომბრამდე (ფორმულაში შევა ცვლილებები მას შემდეგ, რაც ხორვატია შეუერთდება ევროკავშირს). მანამდე კი, ნიცის ხელშეკრულების თანახმად, აუცილებელია სრული რაოდენობიდან, ანუ 345 ხმიდან 55 ხმის მიღება, რომლებიც უნდა წარმოადგენდეს წევრი ქვეყნების უმრავლესობას; გადამოწმების კრიტერიუმი ასეთია: კვალაიფიციური უმრავლესობა უნდა წარმოადგენდეს ევროკავშირის მთლიანი მოსახლეობის, როგორც მინიმუმ, 62 %-ს, რისი გადამოწმების მოთხოვნაც შესაძლებელია კენჭისყრის დროს.

სათვის ძნელია განსაზღვროს მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარების დრო და ადგილი. უფრო მეტიც, გრძელვადიანი ურთიერთობების დამყარება, რაც აუცილებელია ევროკომისიის მოხელეებთან და პარლამენტის წევრებთან, თითქმის შეუძლებელია საბჭოს შემთხვევაში მისი მუდმივი ცვალებადობის გამო (გამონაკლისია მუდმივმოქმედი კომიტეტები).

კომიტეტების დღის წესრიგი ხშირად არ არის საჯარო და წინასწარ არც წევრი ქვეყნების პოზიციას გაცხადებული. თუმცა, მაინც არსებობს ადვოკატირების წამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები, რომელთა გამოყენებაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოპოვების თვალსაზრისით შეიძლება ძალიან ნაყოფიერი გამოდგეს.

კომიტეტების დღის წესრიგისა და მონაწილეთა შესახებ ინფორმაციის მოპოვების ერთ-ერთი გზა არის წევრი ქვეყნების მუდმივ წარმომადგენლობებთან კონტაქტის დამყარება. ეროვნულ კუთვნილებას აქ საკვანძო მნიშვნელობა აქვს, ხოლო ურთიერთობები ნდობის ფაქტორზეა დამყარებული. მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენების მასშტაბი შეზღუდულია მისი სენსიტიურობის გამო. კონტაქტის დამყარებისას საბჭოს სამუშაო ჯგუფების წევრები მოელიან, რომ მათ მიაწვდიან კვალიფიციურ მოსაზრებას, რომელიც უშუალოდ მათ ქვეყანას ეხება.

ე.წ. „ეროვნულ კუთვნილებაზე“ დაფუძნებული მიდგომა განსაკუთრებით ეფექტურია, როცა მცირე ქვეყნების წარმომადგენლებს „მათივე“ ინტერესთა ჯგუფები ეკონტაქტებიან. როგორც წესი, მცირე ქვეყნების წარმომადგენლებს ბევრად უფრო მჭიდრო კონტაქტი აქვთ ადგილობრივ ჯგუფებთან და შეუძლიათ მათ საბჭოს შესაბამის სტრუქტურებთან კონტაქტის დამყარებაში დაეხმარონ. ზოგიერთ შემთხვევაში თავად ქვეყნის წარმომადგენლები არიან დაინტერესებულნი ამა თუ იმ საკითხზე ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან დახმარების მიღებით.

გარდა „ეროვნულ კუთვნილებაზე“ დაფუძნებული მიდგომისა, არსებობს „ქვემოდან ზემოთ“ მიდგომა, რომელიც, როგორც წესი, ბევრად უფრო ეფექტურია, ვიდრე „ზევიდან ქვევით“ მეთოდი (ლობირება უშუალოდ მინისტრებთან). „ქვევიდან ზევით“ მიდგომის წყალობით, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს საშუალება ეძლევათ ურთიერთობა დაამყარონ იმ ექსპერტებთან, რომლებიც მონაწილეობენ სხვადასხვა სამუშაო კომიტეტისა თუ ჯგუფის მუშაობაში. ამ დონეებზე გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში მინისტრები ახდენენ მხოლოდ მიღებული გადაწყვეტილების გაფორმებას.

თეორიულად, შესაძლებელია ადვოკატირებამ ევროკავშირის ერთ წევრ ქვეყანასთან ამა თუ იმ კანონპროექტის დასაბლოკად, მაგრამ ამან შეიძლება გამოიწვიოს გადაწყვეტილების მიღების გადავადება ან მინისტრებთან გადამისამართება. პრაქტიკაში კი აუცილებელია 4 ან 5 ქვეყნის წარმომადგენლებთან მუშაობა, რომლებიც მზად იქნებიან, დაბლოკონ წარმოდგენილი კანონპროექტი, რადგანაც მხოლოდ ერთი ქვეყანა იშვიათად მოქმედებს დამოუკიდებლად, რამეთუ უფრო ხის „არაკონსტრუქციულის“ იარლიყს. ყოველწლიურად საბჭოს კომიტეტები საშუალოდ 30-დან 40-მდე ნორმატიული აქტს იღებენ.

ადვოკატირების ნამოწეების თვალსაზრისით ხელსაყრელი შეიძლება იყოს კიდევ ერთი უწყება – საბჭოს გენერალური სამდივნო. ის ამზადებს დოსიებს, იძლევა იურიდიულ კონსულტაციებს და გააჩნია ე. წ. ინსტიტუციური მესხიერება. ამ უწყების მუშაობაში ჩართულია 3000 მოხელეზე მეტი. გენერალური სამდივნო ასევე დახმარებას უწევს ევროკავშირის საბჭოს მონაცვლე თავმჯდომარე სახელმწიფოებს. მოხელეები ფლობენ ინფორმაციას ყოველი მომდევნო თავმჯდომარე ქვეყნის შესაძლო პრიორიტეტების შესახებ.

შედეგები

მიუხედავად ზემოთ აღწერილი შეზღუდვებისა, საბჭოს დონეზე ადვოკატურა შეიძლება ძალიან ნაყოფიერი აღმოჩნდეს. სტანდარტულ საკანონმდებლო პროცედურაში საბჭოს ძლიერი პოზიცია გააჩნია. ამის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტების (ინსტრუქციები, დირექტივები, გადანაცვლებები) შემუშავებისას მათში ცვლილებების შეტანა. იგივე ითქმის საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტების (საერთო პოზიციები, ერთობლივი მოქმედება, ერთიანი სტრატეგიები, სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურები) შესახებ, რომლებიც საბჭოში ერთხმად მიიღება.

ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე სახელმწიფოები

ლისაბონის ხელშეკრულებით, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები კვლავინდებურად მონაცვლეობით ნ თვის ვადით თავმჯდომარეობენ ევროკავშირის საბჭოს. თუმცა ხელშეკრულებით მეტი ყურადღება ეთმობა ე. წ. სამეულის თავმჯდომარეობას, რომლის ფარგლებშიც სამი შემდგომი თავმჯდომარე სახელმწიფო ერთად მუშაობს. ქვეყნების კონცენტრირებისა და თანმიმდევრულობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია სამეულმა წარმოადგინოს 18-თვიანი პროგრამა. გარდა ამისა, სამეულის ყველა წევრი ერთად წარმართავს საბჭოს სხდომებს (საგარეო საქმეთა საბჭოს გამოკლებით). დანარჩენი 2 თანათავმჯდომარე ქვეყანა მხარს უჭერს იმ მომენტისათვის თავმჯდომარე ქვეყანას საერთო პროგრამის ფარგლებში. მიუხედავად ამისა, ცალკეულ თავმჯდომარე ქვეყნებს კვლავინდებურად შეუძლიათ საკუთარი პრიორიტეტების დასახვა თავმჯდომარეობის ნ თვის ვადაში, მაგრამ სამეულმა უნდა გამონახოს საერთო საფუძველი და შეთანხმებას მიაღწიოს 18-თვიანი საერთო სამუშაო ჩარჩოს შესახებ.

ლისაბონის ხელშეკრულებამ ოდნავ შეამცირა თავმჯდომარე ქვეყნის, როგორც ევროკავშირის ლიდერის როლი. საბჭოს პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს მთავრობის წევრთა შეხვედრებს, საგარეო საქმეთა საბჭოს – უმაღლესი წარმომადგენელი ხელმძღვანელობს. მხოლოდ მინისტრთა საბჭო მუშაობს კლასიკურ ფორმატით.

უფლებამოსილება

ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარეობას ზედმეტად მაღალი შეფასება არ უნდა მიეცეს. თავმჯდომარეობის წყალობით ევროკავშირის

დონეზე სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების წამოწევის შესაძლებლობა შეზღუდულია, თუმცა არა შეუძლებელი. როგორც წესი, მოცემული პერიოდის დღის წესრიგი თავმჯდომარე ქვეყნის კონტროლს არ ექვემდებარება, მას განაპირობებს დროის მოცემული მომენტისათვის არსებული პირობები ან მოულოდნელი შემთხვევები თუ გამონაკლებები. თავმჯდომარე ქვეყანა დღის წესრიგის მხოლოდ მცირე ნაწილს თუ განსაზღვრავს და მცირედის განხორციელება ხელეწიფება ნ თვეში. გარდა ამისა, პროგრამა შეთანხმებული უნდა იყოს თავმჯდომარე ქვეყნების სამეულის ფარგლებში. მოლაპარაკება პოლიტიკურ წინადადებებზე/შეთავაზებებზე ბევრ დროს მოითხოვს და, როგორც წესი, თავმჯდომარეობის ერთ ვადაზე მეტ ხანს გრძელდება.

მეორე მხრივ, არსებობს გარკვეული სფეროები, რომლებშიც თავმჯდომარე ქვეყანას შეუძლია სამოქალაქო საზოგადოებისთვის ადგოკატირების შესაძლებლობების უზრუნველყოფა. თავმჯდომარეობისათვის მოსამზადებელი ეტაპი განსაკუთრებით საინტერესოა: ყველა თავმჯდომარე ქვეყანა ცდილობს, საკუთარი ხელწერა ჰქონდეს. სამოქალაქო საზოგადოების მოღვაწეთათვის ეს შეიძლება ეფექტური ხერხი გახდეს, რომლითაც ისინი შეძლებენ დღის წესრიგზე გავლენის მოპოვებას და საკონსულტაციო პროცესის გამოყენებას ეროვნულ დონეზე საკუთარი გეგმის განსახორციელებლად. ეს კონსულტაციები შეიძლება იყოს როგორც ფორმალური, ასევე არაფორმალური. ნებისმიერ შემთხვევაში აუცილებელია სახელმწიფო ადმინისტრაციასთან კონტაქტების დამყარება სხვადასხვა საკითხების შესახებ ხედვის წარსადგენად, რომელთა გამოყენებაც თავმჯდომარე ქვეყანამ შეიძლება ისურვოს საკუთარი თავმჯდომარეობის დადებითი კუთხით წარმოსაჩენად. ევროკავშირის დღის წესრიგში თუნდაც ერთ ახალ საკითხზე ყურადღების გამახვილება შეიძლება მომავალში ახალი კანონპროექტის შემუშავების მიზეზი გახდეს. ამის ნათელი მაგალითია დემოკრატიის მხარდაჭერის ევროპული ფონდი, რომელიც ჩამოყალიბდა ევროკავშირის საბჭოს პოლონეთის თავმჯდომარეობის დროს 2011 წლის მეორე ნახევარში.

თავმჯდომარეობისას ქვეყანას დღის წესრიგის შედგენის პროცესში მოქმედების გარკვეული თავისუფლება გააჩნია და მასთან თანამშრომლობით შესაძლოა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა პროცესზე არაპირდაპირი გავლენა მოიპოვონ.

ადვოკატირების წამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

ლობირება უნდა განხორციელდეს თავმჯდომარეობის მოსამზადებელ ეტაპზე (ეროვნულ დონეზე). მოსამზადებელი პერიოდი მეტად რთული და ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც, როგორც წესი, იწყება თავმჯდომარეობამდე რამდენიმე წლით ადრე. მოსამზადებელი პროცესის დასაწყისში ჯერ არ არის ზუსტად დადგენილი ის საკითხები, რომლებიც შემდგომ დღის წესრიგში დადგება. ასე რომ, არსებობს მნიშვნელოვანი საკითხების დღის წესრიგში შეტანის ლობირების შესაძლებლობა. პროცესის შემდგომ საფეხურზე აუცილებელია ზოგადი სტრატეგიული საკითხების გათვალისწინება და დღის წესრიგის შესაძლო საკითხების შეჯერება თავმჯდომარეთა სამეულის საერთო პრიორიტეტებთან. უნდა გვახსოვდეს, რომ ბევრი საკითხი დარჩენილია წინა თავმჯდომარეობის პერიოდიდან მემკვიდრეობის სახით და სივრცე მოქმედებისათვის ძალიან შეზღუდულია.

უპრიანია მუშაობა საბჭოს გენერალურ სამდივნოსთან, რადგანაც თავმჯდომარე ქვეყნები ხშირად იყენებენ მათ შესაძლებლობებს. გადანაცვეტილებების პროცესში ჩართვის შესაძლებლობა დიდია მაშინ, როცა შერჩეული საკითხები უკვე შეტანილია (ან იგეგმება მათი შეტანა) თავმჯდომარეობის დღის წესრიგში. ასევე, უპრიანია ევროკომისიის პროგრამის თვალყურის დევნება და იმის დადგენა, თუ რამდენად არის შესაძლებელი ამ დონეზე გადანაცვეტილების შემუშავების პროცესში ჩართვა.

თავმჯდომარეობისათვის მზადება იმით იწყება, რომ ქვეყნის საგარეო საქმეთა სამინისტრო ამზადებს მონახაზს პრიორიტეტების შესახებ.

საწყის ეტაპზე ეს დოკუმენტი შიდა მოხმარებისთვისაა განკუთვნილი. მოგვიანებით იგი წარედგინება ეროვნულ პარლამენტსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს. გარე დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების ვადები განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით.

პროცედურები

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს მხოლოდ შეზღუდული შესაძლებლობა გააჩნიათ ზეგავლენა მოახდინონ დღისწესრიგის შემუშავებაზე. შესაბამისად უპრიანია ამ არხის, როგორც დამხმარე საშუალების გამოყენება ადვოკატირების სხვა ხერხებთან ერთად.

გასათვალისწინებელია, რომ პირველ ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს ადვოკატირების მთავარი სამიზნეები. შეძლებისდაგვარად, წინასწარ უნდა დადგინდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვანი პირები.

უნდა მოხდეს პარტნიორობთან კოორდინირება, ქსელების გამოყენება და კოალიციების ჩამოყალიბება გრძელვადიანი ადვოკატირების შესაძლებლობების შესაქმნელად. ყველაფერი ეს უნდა გაკეთდეს თავად თავმჯდომარეობის ვადის დაწყებამდე ბევრად ადრე, რადგანაც ექვსთვიანი თავმჯდომარეობის პერიოდში სასწაულები არ ხდება.

ლობირებისას ამ არხის გამოყენების შემთხვევაში მუშაობა უნდა წარიმართოს ეროვნული მთავრობასთან და მოხდეს კოორდინირება სამეულის დანარჩენ ორ თანათავმჯდომარესთან. დღის წესრიგის შემუშავებისას თავმჯდომარე ქვეყანას შეუძლია ამა თუ იმ კონკრეტული საკითხის წამოწევა და ევროკომისიის დარწმუნება, რომ მან შესაბამისი ნაბიჯები გადადგას პრობლემის გადასაჭრელად. თავმჯდომარე ქვეყნის მეშვეობით ევროკომისიაში კონკრეტული საკითხის ლობირება შეიძლება წარმატებული იყოს, თუმცა იგი უნდა განხორციელდეს უშუალოდ წევრი ქვეყნის მთავრობის და არა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ.

შედეგები

თავმჯდომარე ქვეყნის დონეზე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს ადვოკატირების ორი მეთოდი გააჩნიათ. ორივე შემთხვევაში აუცილებელია კონცენტრირება თავმჯდომარეობის მოსამზადებელ პერიოდსა და ეროვნულ დონეზე. არაერთი გარე და შიდა ფაქტორის გამოყენებით, შესაძლებელია თავმჯდომარე ქვეყნის მიერ წარმოდგენილ დღის წესრიგში მოხდეს ამა თუ იმ საკითხის გათვალისწინება.

ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნების განრიგი:

ირლანდია – 2013 წლის წლის იანვარი-ივნისი
ლიტვა – 2013 წლის ივლისი-დეკემბერი
საბერძნეთი – 2014 წლის წლის იანვარი-ივნისი
იტალია – 2014 წლის ივლისი-დეკემბერი
ლატვია – 2015 წლის წლის იანვარი-ივნისი
ლუქსემბურგი – 2015 წლის ივლისი-დეკემბერი
ჰოლანდია – 2016 წლის წლის იანვარი-ივნისი
სლოვაკეთი – 2016 წლის ივლისი-დეკემბერი

ევროკავშირის წევრი ქვეყნები

ადვოკატების სტრატეგიაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა შესაძლო არხი, რომელიც იდეის განხორციელებას შეუწყობს ხელს. ცალკეულ წევრ ქვეყნებს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭებათ ევროკავშირში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამიტომ უპრიანია ადვოკატების ამ შესაძლებლობაზე ყურადღების გამახვილება, ანუ ამა თუ იმ საკითხის მხარდაჭერა კონკრეტული წევრი ქვეყნის დახმარებით.

უფლებამოსილება

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან ურთიერთობა მნიშვნელოვანია შემდეგი რიგი ფაქტორების გათვალისწინებით: სახელმწიფოს მმართველები იკრიბებიან ევროსაბჭოში; მათი მთავრობების წარმომადგენლები (მინისტრები) ესწრებიან ევროკავშირის საბჭოს – ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი ორგანოს სხდომებს; ხოლო ეროვნული ადმინისტრაციების საჯარო მოხელეები არიან საბჭოს სამუშაო ჯგუფების ანუ „კომიტოლოგიის“ კომიტეტების წევრები, კომიტეტისა, რომლებსაც ზოგჯერ ევროკავშირის „სამზარეულოსაც“ უწოდებენ.

გარდა ამისა, ყველა წევრ ქვეყანას აქვს მუდმივი წარმომადგენლობა ბრიუსელში. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკომისრები არ წარმოადგენენ საკუთარი ქვეყნების ინტერესებს, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას, რომელიც ადვოკატობას საკუთარი ქვეყნის წარმომადგენელი ევროკომისრის მეშვეობით ახორციელებს, წარმატების დიდი შანსები აქვს. რასაკვირველია, ევროკომისრები ინარჩუნებენ კონტაქტს ჯგუფებთან საკუთარი ქვეყნებიდან და ბევრი მათგანი გეგმავს ადგილობრივ პოლიტიკაში მოღვაწეობის დაწყებასა თუ დაბრუნებას. იგივე შეიძლება ითქვას ევროპარლამენტარებზე. ზოგიერთი ევრო-

პარლამენტარის ერთადერთ საზრუნავს წარმოადგენს ეროვნული (ან ეროვნულ საკითხებთან დაკავშირებული) ინტერესები, რის დამალვასაც ისინი არც კი ცდილობენ. თუმცა, პარლამენტის წევრები, რომლებსაც უფრო მეტი გავლენა აქვთ ამ სტრუქტურაში, ცდილობენ, ერთი მხრივ, ევროკავშირისა და პოლიტიკური ჯგუფის და, მეორე მხრივ, საკუთარი ქვეყნის ინტერესების შეჯერებას.

ადვოკატირების ნაშრომებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

როდესაც ვსაუბრობთ ევროკავშირის ცალკეული წევრი ქვეყნების მთავრობების დონეზე ლობირების თაობაზე, ეს დეფაქტო ნიშნავს ლობირებას ევროკავშირის საბჭოში. თუკი წევრი ქვეყანა მხარს უჭერს კონკრეტულ ინიციატივას, იზრდება შესაძლებლობა, რომ ამ ინიციატივამ გადაინაცვლოს ევროკავშირის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების პროცესის უფრო მნიშვნელოვან ორგანოებში. უფრო მეტიც, უშუალოდ ევროკავშირის საბჭოში ლობირება უკიდურესად რთული ან, საერთოდ, შეუძლებელი გახდება. აუცილებელია ეროვნული მთავრობებით დაწყება, რომლებსაც შეუძლიათ გადამწყვეტი როლის შესრულება საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

ყველა წევრ ქვეყანას აქვს მუდმივი წარმომადგენლობა ბრიუსელში. ისინი ასრულებენ მაკავშირებელ როლს წევრ ქვეყნებსა და ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის და თავს უყრიან, საჯარო მოხელეებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან სხვადასხვა მნიშვნელოვან სფეროებზე. ეს ადამიანები წარმოადგენენ ინფორმაციისა და შემდგომი კონტაქტების ძალიან სასარგებლო წყაროს. ყველა წევრ ქვეყანას ჰყავს ელჩი ევროკავშირში, რომელიც წარმოადგენს საკუთარ ქვეყანას მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტში (COREPER-2). მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტს გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება და, რაც მთავარია, მას დიდი გავლენა აქვს საბჭოში ქვეყნის პოზიციის ჩამოყალიბებაზე.

გარდა მუდმივი წარმომადგენლობებისა, რომლებიც დამაკავშირებელ რგოლის ფუნქციას ასრულებენ ევროკავშირის ინსტიტუტებსა და ეროვნულ ადმინისტრაციებს შორის, ასევე უპრიანია კონტაქტის დამყარება შიდა დამაკავშირებელ რგოლთან ანუ ეროვნულ დონეზე საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და სამთავრობო უწყებებში. ხშირად მუდმივი წარმომადგენლობების წევრები შედიან საბჭოს მხოლოდ ერთ მუდმივ კომიტეტში, ხოლო დანარჩენი კომიტეტები და სამუშაო ჯგუფები დაკომპლექტებულია სამინისტროების კადრებით. აქედან გამომდინარე, კონტაქტების ქსელის ჩამოყალიბებისას არ არის მიზანშეწონილი ძალისხმევის შეზღუდვა ადმინისტრაციის მხოლოდ იმ წარმომადგენლებთან კონტაქტებით, რომლებიც ესწრებიან საბჭოს სხდომებს. ასევე მნიშვნელოვანია კონცენტრირება სამთავრობო სტრუქტურების სხვა წარმომადგენლებზე.

პროცედურები

ლოგიკურია, რომ წარმატების შესაძლებლობა უფრო მაღალია, როცა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია ლობირებს საკუთარი წევრი ქვეყნის წარმომადგენლების დონეზე. ამასთან მნიშვნელოვანია კოორდინირება სხვა ქვეყნებში იმავე საკითხზე მომუშავე ორგანიზაციებთან, სხვადასხვა ქსელებსა და პლატფორმებთან. ასევე სასურველია კოალიციებისა და თემატური ქსელების ჩამოყალიბება ერთი წევრი ქვეყნის ფარგლებში, რადგანაც ამ ხერხით წარმოთქმული სიტყვა უფრო ხმამაღლა გაჟღერდება.

ლობირების პროცესს დიდი დრო მიაქვს. საჭიროა ადრეულ ეტაპზე მოქმედების დაწყება, სანამ მოცემული საკითხის განხილვა დაიწყება. ლობირება უნდა დაიწყოს შესაბამისი კონტაქტების მოძიებით, ეროვნულ დონეზე მათთან დაკავშირებით, სანამ ისინი მიმართავენ მუდმივ წარმომადგენლობებს, ასევე მუდმივ წარმომადგენლებთან კონტაქტის დამყარებით, სანამ ისინი წარუდგენენ საკუთარი ქვეყნის პოზიციას საბჭოს ამა თუ იმ სამუშაო ჯგუფს.

შედეგები

ევროკავშირის დონეზე ადვოკატირება წევრ ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე უნდა დაიწყოს; გავლენის მოპოვების ამ მეთოდმა უნდა შეავსოს ევროკავშირის ინსტიტუტებისადმი სხვა, უფრო უშუალო მიდგომის გზები, რისი წყალობითაც მაქსიმალურად გაიზრდება გადანყვეტილებების მიღების პროცესზე და მის შედეგებზე ზეგავლენის შესაძლებლობა.

ევროპული საბჭო

ევროპულ საბჭოს ხშირად შეცდომით აიგივებენ ევროკავშირის საბჭოსთან. მართალია, ისინი მჭიდროდ თანამშრომლობენ, მაგრამ მათი მიზნები და როლები განსხვავდება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული საბჭო დღესდღეობით მართლაც არის ევროკავშირის ინსტიტუტი (იხ. ქვემოთ), ის ძირითადად ასრულებს წევრი ქვეყნების მეთაურებისა (პრემიერ-მინისტრი ან პრეზიდენტი მოცემული ქვეყნის კონსტიტუციური წყობიდან გამომდინარე) და საგარეო საქმეთა მინისტრების სამიტის როლს.

ევროკომისია ასევე მონაწილეობს ევროპული საბჭოს მუშაობაში. ევროპული საბჭო ასრულებს პლატფორმის როლს წევრი ქვეყნების უმაღლესი რანგის წარმომადგენლებს შორის გამართული კონსულტაციებისა და ევროპული ინტეგრაციის პროექტის საჭირობოტო და მნიშვნელოვანი სამომავლო გეგმების შესახებ დებატების უზრუნველსაყოფად. ზოგადად, ევროპულ საბჭოში არ გამოიყენება კენჭისყრის რომელიმე სისტემა (გარდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა) გადაწყვეტილების მიღება ხდება კონსენსუსის გზით.

ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობა შემოღებულია ლი-საბონის ხელშეკრულებით (2,5 წლით, მაქსიმუმ ორი ვადით) და მისი ძირითადი ფუნქციაა ევროპული საბჭოს სხდომების მომზადება. ევროპულმა საბჭომ აირჩია ჰერმან ვან რომპეი პირველ პრეზიდენტად (მისი პირველი ვადა ამოინურა 2012 წლის 31 მაისს). ეს ფუნქცია კრძალავს პარალელურად სხვა თანამდებობაზე ყოფნას. პრეზიდენტს ირჩევს ევროპული საბჭო ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით.

უფლებამოსილებები

ყოველივე ზომოთქმულის მიუხედავად გადაჭარბებული იქნება იმის თქმა, რომ ევროკავშირმა საბოლოოდ გასცა პასუხი აშშ-ის ყოფილი სახელმწიფო მდივანის ჰენრი კისინჯერის კითხვას: „ვის დავუკავშირდებ, თუკი ევროპასთან საუბარი მსურს?“. ლისაბონის ხელშეკრულების მიღებით დიდწილად გაიზარდა ევროპული საბჭოს მნიშვნელობა, რომელსაც დღეს პრეზიდენტიც ჰყავს და საკუთარი ბიუჯეტიც აქვს. ევროპულმა საბჭომ დაიმკვიდრა ადგილი ევროკავშირის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და სრულფასოვან ინსტიტუტად იქცა.

მას არ გააჩნია ნორმატიული აქტების მიღების უფლება, თუმცა წარმოადგენს ევროკავშირის ლიდერთა შეხვედრების პლატფორმას. აქ ისინი იღებენ გადაწყვეტილებებს ზოგად პოლიტიკურ პრიორიტეტებზე, მიმართულებებსა და ძირეულ ინიციატივებზე. მიუხედავად ამისა, ევროპულ საბჭოს შეუძლია, არაოფიციალურად დავალებები მისცეს ევროკომისიასა და ევროკავშირის საბჭოს, რასაც ის ხშირად აკეთებს კიდევ. ევროპული საბჭო ხშირად განიხილავს კომპლექსურ და მგრძნობიარე საკითხებს. 2011 წელს, მაგალითად, მისი დისკუსიების უდიდესი ნაწილი ევროკავშირის ეკონომიკური მმართველობის გაძლიერებასა და ევროპის დავალიანების კრიზისის დაძლევის ძალისხმევებს დაეთმო. ევროპული საბჭოს სხდომები დახურულ კარს მიღმა იმართება.

ადვოკატირების წამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

ევროპული საბჭო ყოველ წელში თვეში ორჯერ იკრიბება, თუმცა შესაძლებელია პრეზიდენტის ინიციატივით საგანგებო არაოფიციალური სხდომების მოწყობაც. ისევე, როგორც ევროკავშირის მრავალი სხვა ინსტიტუტის შემთხვევაში, ევროპული საბჭოს ლობირება ეროვნულ დონეზე უნდა დაიწყოს. სახელმწიფოებისა თუ მთავრობების ხელმძღვანელები საკუთარ ქვეყნებს ევროპულ საბჭოში თანამდებობაზე ყოფნის მთელი

დროის მანძილზე წარმოადგენენ. ბუნებრივია, რომ უშუალოდ ევროპული საბჭოს ან თუნდაც პრემიერ-მინისტრებისა და პრეზიდენტების დონეზე ლობირება ნაკლებად რეალური ვარიანტია.

გავლენის მოპოვების შესაძლებლობა უფრო დიდია, როცა მოქმედება იწყება ევროპული საბჭოს სხვადასხვა სხდომებისათვის მომზადების ადრეულ ეტაპზე. მაგალითად, ამა თუ იმ საკითხზე ეროვნული პოზიციის ჩამოყალიბების პროცესში. ამ მიზნის მისაღწევად, უპრიანია საკვანძო პირების დადგენა იერარქიული კიბის პირველ საფეხურებზე, რომლებიც ანგარიშს აბარებენ სახელმწიფოს/მთავრობის მეთაურებს, მრჩეველების ჩათვლით. აუცილებელია სახელმწიფოს/მთავრობის მეთაურების გარშემო არსებული იერარქიული სტრუქტურის სიღრმისეული შესწავლა და ადვოკატირების შესაბამისი დაგეგმვა. რადგანაც ევროპული საბჭოს პრეზიდენტისაგან მჭიდრო თანამშრომლობას მოელიან ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყანასთან, ამიტომ ზენოლა თავმჯდომარე ქვეყნის ადმინისტრაციული სტრუქტურების მხრიდან ეროვნულ დონეზე ეფექტური შეიძლება იყოს. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს ევროკომისიის პრეზიდენტთან.

პროცედურები

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიებმა შეიძლება გამოიყენონ გავლენის მოპოვების 3 ძირითადი გზა: კონტაქტი ევროპარლამენტთან; კონტაქტი ევროკომისიასთან და კონტაქტი ევროკავშირის საბჭოსთან (კერძოდ, ეროვნული არხების მეშვეობით). არც თუ ისე ბევრი დანერილა და თქმულა უშუალოდ ევროპული საბჭოს დონეზე ლობირების შესახებ. ევროპულ საბჭოზე (ან ევროპული საბჭოს პრეზიდენტზე) მიმართული ადვოკატირების ძალისხმევა დიდწილად ემთხვევა ევროკავშირთან კონტაქტის დამყარების ძალისხმევას, რადგანაც ორივე ეს ორგანო ეროვნული წარმომადგენლების პლატფორმაა.

მიუხედავად იმისა, რომ ადვოკატირების მიზანი შეიძლება იყოს ევროკავშირის პოლიტიკაზე გავლენის მოპოვება, აუცილებელია მისი ეროვნულ დონეზე დაწყება. თუმცა, ამავდროულად, მნიშვნელოვანია კვლევის ჩატარება იმისათვის რომ აღმოვაჩინოთ თანამოაზრე ქვეყანა და შევქმნათ კოალიცია სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან სხვა ქვეყნებში, რომლებსაც შეუძლიათ ლობირება საკუთარი მთავრობების დონეზე. აღნიშნული კავშირებით შესაძლებელი ხდება იმგვარი ქმედებების კონსოლიდაცია, რომლებიც ევროპული საბჭოს მსგავსი მაღალი რანგის ორგანოზე გავლენის მოპოვებას შეუწყობს ხელს.

შედეგები

ევროპულ საბჭოს დონეზე ლობირება მოითხოვს რამდენიმე ირიბი გზის გამოყენებას. სხვა ინსტიტუტებთან შედარებით, მის დონეზე პირდაპირი გზით ნაკლებად ლობირებენ. საჭიროა ეროვნულ დონეზე კონცენტრირება და ამავდროულად, ლობირების ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტებთან კოორდინირებაც, პირველ ყოვლისა, ევროკავშირის საბჭოსთან, ევროკომისიასა და ევროპარლამენტთან. აღნიშნულ დონეზე ლობირებისას კოორდინირების გარეშე ადვოკატირებას არ მოაქვს თითქმის არავითარი შედეგი.

ევროპის პარლამენტი

ევროპის პარლამენტი 754 წევრს ითვლის და მსოფლიოში ყველაზე დიდი დემოკრატიულად არჩეული პარლამენტია. ის ევროკავშირის ერთადერთი პირდაპირ წესით არჩეული ინსტიტუტია (პირველი პირდაპირი არჩევნები 1979 წელს ჩატარდა), რაც ამაღლებს მის ლეგიტიმურობას, თუმცა ეს ლეგიტიმურობა ხშირი დავების საგნად იქცა ევროპის პარლამენტის არჩევნებში მოსახლეობის მონაწილეობის დაბალი პროცენტული მაჩვენებლისა და ეროვნული საკითხების დომინირების გამო.

ევროპული პარლამენტის დანიშნულებაა, წარმოადგინოს ევროკავშირის მოქალაქეების ინტერესები. იგი არის ევროკავშირის ყველაზე დია ინსტიტუტი ადვოკატირებისა და აქტიური ჩართულობის თვალსაზრისით. თუმცა, ეს ინსტიტუტი ყველაზე სუსტი რგოლია ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის. მიუხედავად დროთა განმავლობაში მისი უფლებამოსილებების გაძლიერებისა (მაგალითად, ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ), ევროპარლამენტის გავლენა ბევრად უფრო სუსტია, ვიდრე ეს მის წევრებს სურთ.

ევროპის პარლამენტის მუშაობა ხორციელდება კომიტეტებისა (რომლებიც, როგორც წესი, ბრიუსელში იკრიბება) და პლენარული სხდომების (სტრასბურგი) მეშვეობით. ევროპის პარლამენტი ევროკავშირის ყველაზე პოლიტიზირებული ორგანოა პარტიული პოლიტიკის თვალსაზრისით. ის მოწყობილია საკუთარი წევრებისა და არჩეული პოლიტიკური პარტიების პოლიტიკური ორიენტაციის მიხედვით, უკიდურესი მემარცხენეებით დაწყებული; მწვანეების, სოციალ-დემოკრატების, ლიბერალების, ქრისტიან-დემოკრატების (დღესდღეობით ყველაზე მსხვილი ჯგუფი), კონსერვატორების რეფორმისტების და უკიდურესი მემარჯვენეებით დამთავრებული. ევროპული პარლამენტის ფარგლებში ადვოკატირებისა და ლობირების წარმატებული გან-

ხორციელება ევროპარლამენტის ბევრ სხვადასხვა წევრთან ურთიერთობას გულისხმობს.

უფლებამოსილება

ევროკავშირის საბჭოს მსგავსად, ევროპის პარლამენტიც საკანონმდებლო ორგანოა. ევროკავშირის თითქმის ყველა ნორმატიული აქტი (დაწყებული საერთო ბაზრის, სოფლის მეურნეობის, ევროკავშირის ფონდების, გარემოს დაცვისა და მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის შესახებ და დამთავრებული ენერჯეტიკის, ტრანსპორტის, მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა შესახებ საკითხებით) განხილვა ევროპის პარლამენტში უნდა გაიაროს. ევროპის პარლამენტის საკანონმდებლო და გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებათა შეზღუდულობის გამო, არსებობს რამდენიმე სფერო, რომლებშიც მის სიტყვას ნაკლები წონა აქვს. ეს შემდეგი სფეროებია: ვაჭრობა, გადასახადების ჰარმონიზაცია და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა. მიუხედავად ამისა, თავად ამ სფეროებშიც კი მას შეუძლია ევროკავშირის საბჭოსა და ევროკომისიასთან მოლაპარაკებების მწარმოებლის როლი შეასრულოს, რადგანაც აქვს უნარი სხვადასხვა საკითხები ბერკეტების სახით გამოიყენოს და უფლებამოსილია, მიიღოს რეზოლუცია ნებისმიერ თემაზე, რომელსაც ის საჭირობოტოდ ან საპარლამენტო დებატებისათვის საინტერესოდ მიიჩნევს.

გარდა ამისა, ევროპარლამენტს მინიჭებული აქვს სრული საბიუჯეტო უფლებამოსილებები (ევროკავშირის ბიუჯეტისა და ფინანსური ანგარიშების დამტკიცება). ევროკავშირის ნებისმიერი სახით გაფართოება და ახლადდანიშნული ევროკომისიის დამტკიცებაც მის თანხმობას საჭიროებს. მას, ასევე, აქვს თეორიული უფლება ევროკომისიას გადადგომა აიძულოს, თუმცა ამ უფლებამოსილებით არასდროს უსარგებლია (თუმცა კი 1999 წელს იყო შემთხვევა, როცა გადადგა კომისია ჟაკ სანტერის ხელმძღვანელობით). ევროპის პარლამენტი ნიშნავს ევროპის ომბუდსმენს და ადამიანის უფლებათა და დემოკრატიის დამცველებს სახაროვის ყოველწლიური პრემიით აჯილდოებს.

ადვოკატირების წამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

ევროპის პარლამენტს აქვს ბევრი ოფიციალური და არაოფიციალური პროცედურა, რომლებიც საკმაოდ ღია და გამჭვირვალეა. ადვოკატირების ნებისმიერი სტრატეგია უნდა დაიწყოს პარლამენტის იმ ცალკეული წევრებთან ურთიერთობით, რომლებსაც აინტერესებთ კონკრეტული საკითხი. პარლამენტის წევრები ადვილად ხელმისაწვდომნი არიან საკუთარ ოფისებში (ბრიუსელი) ან საარჩევნო ოლქებში. დემოკრატიული ლეგიტიმურობის მოთხოვნის გათვალისწინებით, ისინი, როგორც წესი, სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წარმოდგენილ რეკომენდაციებს უფრო მეტი ყურადღებით ეკიდებიან, ვიდრე მათი კოლეგები ეროვნული პარლამენტებიდან, რადგანაც ისინი უფრო ნაკლებად არიან მიჯაჭვულნი საკუთარი ქვეყნის პოლიტიკას.

აუცილებელია ვიცოდეთ ევროპარლამენტართა შესაძლებლობები. გასათვალისწინებელია, რომ ზოგიერთ წევრს სხვებზე მეტი გავლენა აქვს, ზოგს ეროვნული საკიხები უფრო ანუხებს, სხვები კი, უფრო ევროკავშირის პრობლემებზე ამახვილებენ ყურადღებას. გავლენიანი პარლამენტის წევრები, როგორც წესი, სტაჟიანი პარლამენტარები არიან (ზოგი მათგანი პარლამენტის წევრია 1979 წლიდან) და თავმჯდომარეობენ ან სხვა საკვანძო ფუნქციები აკისრიან (მაგალითად, სპეციფიკური თემის კოორდინატორი) მნიშვნელოვან კომიტეტებსა თუ პოლიტიკურ ჯგუფებში. თავიანთი ცოდნიდან და გამოცდილებიდან გამომდინარე, პარლამენტის ზოგიერთ წევრს განსაკუთრებული გავლენა აქვს კონკრეტულ სფეროებზე და ლიდერობენ კოლეგებს (განსაკუთრებით კი იმავე პოლიტიკური ჯგუფის წარმომადგენლებს) შორის.

პოლიტიკური თვალსაზრისით ყველაზე მნიშვნელოვანი საპარლამენტო ორგანო პრეზიდენტთა კონფერენცია გახლავთ, რომელიც აერთიანებს ევროპის პარლამენტის პრეზიდენტსა და ყველა პოლიტიკური ჯგუფის თავმჯდომარეს. ეს ორგანო განსაზღვრავს დღის წესრიგს,

წყვეტს მგრძობიარე საკითხებს და დავალებებს აძლევს კომიტეტებსა და პარლამენტის ცალკეულ წევრებს (მომხსენებლები – იხ. ქვევით). „ზევიდან ქვევით“ მიდგომა – ეს გახლავთ უშუალოდ პრეზიდენტთა კონფერენციის ლობირების მეთოდი. იგი მეტად რთულია და ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების მსგავსად, წარმატების შესაძლებლობა აქაც ძალიან დაბალია.

ევროპის პარლამენტში განხილული ყველა ტექსტი (დეკლარაცია, რეზოლუცია ბიუჯეტის შესახებ ან საკანონმდებლო აქტი) „ანგარიში“ ფორმას იღებს და საკუთარი „მომხსენებელი“ ჰყავს. ის არის კონკრეტულ ტექსტზე პასუხისმგებელი პარლამენტის წევრი. პოლიტიკური ჯგუფები ასევე ანაწილებენ „ჩრდილოვანი მომხსენებლის“ როლს, რომელსაც საკუთარი ჯგუფის სახელით მომხსენებელთან მოლაპარაკებების წარმოება მოეთხოვება. მომხსენებლები და ჩრდილოვანი მომხსენებლები (და შესაბამისი კომიტეტების თავმჯდომარეები) არიან ბუნებრივი პარტნიორები ადვოკატირებისა, რომელიც კონკრეტულ საკითხსა თუ საკანონმდებლო აქტს ეხება. ადვოკატირების სტრატეგიის შესაბამისობა დამოკიდებულია მოცემული საკითხის პოლიტიკურ მნიშვნელობაზე. მაღალი მგრძობელობის საკითხებს (კენჭისყრის დისციპლინის მკაცრი დაცვით) აკონტროლებენ პოლიტიკური ჯგუფები და მათი პარტიული საპარლამენტო ორგანიზატორები, ხოლო დანარჩენ საკითხებში პარლამენტის წევრებს უფრო ფართომასშტაბიანი ქმედებების საშუალება ეძლევათ.

არსებობს პარლამენტის წევრებთან მუშაობის არაოფიციალური გზებიც. მათ შეუძლიათ (კომიტეტებისა თუ პოლიტიკური ჯგუფების მხარდაჭერით) მოსმენების ან ექსპერტთა მრგვალი მაგიდის ფორმატის შეხვედრების მოწყობა, რომლებზეც მონვეულ დაინტერესებულ მხარეებს საკუთარი შეხედულებების გამოხატვის საშუალება ეძლევათ. თანამოაზრე პარლამენტის წევრები, ასევე, იკრიბებიან (როგორც წესი, გავლენიანი და ცნობილი პარლამენტარების გარშემო) არაოფიციალურ, გადამკვეთი პოლიტიკური შეხედულებების ჯგუფებში, რომლებიც, ასევე, ხელმისაწვდომია გარე პირთათვის და რომლებიც ამა თუ

იმ იდეის წამოწვევას ცდილობენ (მაგალითად, „ევროპული დემოკრატიის დახურული სხდომა“¹², „კენგურუს ჯგუფი“¹³)

ისევე, როგორც სხვა ინსტიტუტების შემთხვევაში, წარმატებული ადვოკატირება ევროპის პარლამენტში პარლამენტის, კომიტეტების დღის წესრიგის და პლენარულ სხდომების მუშაობის კარგ ცოდნასა და წინასწარ დაგეგმვას მოითხოვს. დიალოგი პარლამენტის წევრებთან ხშირად უფრო ნაყოფიერია მაშინ, როცა პარლამენტის შესაბამის წევრს წინასწარ მიეწოდება ინფორმაცია, რომლითაც იგი სიტყვით გამოსვლის ან ხმის მიცემის დროს იხელმძღვანელებს. აუცილებელად უნდა იყოს გათვალისწინებული ევროპარლამენტის წევრებთან გრძელვადიანი ურთიერთობების დამყარების მნიშვნელობა. კენჭისყრების ჩანაწერების მონაცემთა ბაზა (ანუ ვის ან რას მისცეს პარლამენტარებმა ხმა წარსულში), რომელიც ხელმისაწვდომია ევროპის პარლამენტის ვებგვერდზე, სასარგებლოა ამა თუ იმ სტრატეგიულ სფეროში საჭირო პარლამენტარის ვინაობის დასადგენად.

შედეგები

აუცილებელია ვიცოდეთ, რომ ევროპის პარლამენტი არ ახდენს ახალი საკანონმდებლო აქტის ინიცირებას, არამედ შეუძლია მხოლოდ ევროკომისიის წინადადება შეცვალოს. შესაბამისად ლობირების პირველი ეტაპი უნდა იყოს ევროკომისიასთან წინასწარი კონტაქტი (მაგალითად, ევროკომისიის მიერ მომზადებულ ტექსტში შეტანილი ცვლილებების უცვლელი სახით დატოვების უზრუნველყოფა პარლამენტში ან პირიქით, ცვლილებების შეტანის მცდელობა და ძალისხმევა, თუკი ევროკომისიამ უარი თქვა ასეთი ცვლილებების შეტანაზე).

გარდა საკანონმდებლო აქტებისა და სხვა ინსტრუმენტებისა

12 www.democracycaucus.org

13 www.kangarogroup.eu

(როგორცაა ბიუჯეტის დამტკიცება), ევროპის პარლამენტი ასევე შეიმუშავებს უფრო ნაკლები ძალის მქონე ტექსტებსაც, ხშირად მათ მხოლოდ სიმბოლური დატვირთვა აქვთ. ევროპის პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ საკუთარი ინიციატივების წარდგენა „წერილობითი დეკლარაციის“ სახით, თუკი ისინი თავს მოუყრიან სხვა პარლამენტარების ხელმოწერათა აუცილებელ რაოდენობას. საგარეო პოლიტიკის სფეროში ევროპარლამენტი იღებს რეზოლუციებს, რომლებიც საბჭოს (ან ევროკომისიას) გარკვეული ქმედებებისაკენ მოუწოდებს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ რეზოლუციებს რაიმე მავალდებულებელი ძალა არ გააჩნია, მათ მაინც მიენერება სიმბოლური გავლენა და ისინი შეიძლება აღქმული იყოს (ხშირად შეცდომით) სამიზნე ქვეყნებთან მიმართებით ევროკავშირის ოფიციალურ პოზიციად. მაგალითად, ე.წ. სახაროვის პრემია უნდა ჩაითვალოს მნიშვნელოვან სიმბოლურ (და ფინანსურ) გზავნილად მსოფლიოს ადამიანის უფლებების დამცველთა მისამართით.

ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური

ლისაბონის ხელშეკრულებამ ბიძგი მისცა ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურის ჩამოყალიბებას. იგი პრაქტიკულად ევროკავშირის საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და დიპლომატიური კორპუსის ფუნქციას ასრულებს; ამასთან ახორციელებს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას და მუშაობს საგარეო პოლიტიკისა და წარმომადგენლობის სხვა სფეროებშიც. ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური ექვემდებარება და დახმარებას უწევს უმაღლეს წარმომადგენელს საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში. გარდა ამისა, მას მოეთხოვება ევროსაბჭოს პრეზიდენტისა და კომისიის პრეზიდენტის მხარდაჭერაც.

ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურმა სრული დატვირთვით მუშაობა 2010 წელს დაიწყო. ის თანამშრომლობს წევრი ქვეყნების დიპლომატიურ სამსახურებთან და თავს უყრის გენერალური სამდივნოსა და ევროკავშირის საბჭოს შესაბამისი დეპარტამენტების მოხელეებს, ისევე, როგორც ეროვნული დიპლომატიური სამსახურების დამხმარე კადრებს.

უფლებამოსილება

უმაღლესი წარმომადგენლისათვის დახმარების განწევა ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის ძირითად ფუნქციაა. რეალურად ეს ართულებს ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის მუშაობის ზუსტი მასშტაბების განსაზღვრას. უმაღლეს წარმომადგენელს უწყებებსა და ინსტიტუტებთან მუდმივი კონტაქტი სჭირდება, თუმცა ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობათა რიგ ასპექტებზე ევროპის

საგარეო ურთიერთობათა სამსახურს ხელი არ მიუწვდება. ისეთი საკითხები, როგორებიცაა გაფართოება და ევროპის სამეზობლო სტრატეგია, კომისიის პასუხისმგებლობის ქვეშ არის, თუმცა ნაწილობრივ მაინც ექვემდებარება უმაღლეს ნარმომადგენელს, როგორც კოორდინატორს, რომელიც, ამავდროულად, კომისიის ერთ-ერთი ვიცეპრეზიდენტია. უმაღლესი ნარმომადგენელი და ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური ახორციელებენ სტრატეგიებს, რომლებიც შეთანხმებულია წევრ ქვეყნებსა და ევროკავშირის საბჭოსთან. ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური ამ შეზღუდვების ფარგლებში მოქმედებს.

ევროპის საგარეო პოლიტიკის დელეგაციების (ევროკავშირის დელეგაციები) როლი ტრადიციული ეროვნული საელჩოების როლის მსგავსია. ისინი განლაგებულია მესამე ქვეყნებში, ისევე, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციების სათაო ოფისებში, მაგალითად, გაეროს ოფისებში ნიუ-იორკსა და ჟენევაში. ზოგადად თუ ვიმსჯელებთ, დელეგაციების ფუნქცია (მაგრამ მხოლოდ ამით არ შემოიფარგლება) პოლიტიკური და ეკონომიკური ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზია. გარდა ამისა, ისინი ასრულებენ შუამავლის როლს მესამე ქვეყნების მთავრობებსა და ევროკავშირს შორის, უზრუნველყოფენ მესამე ქვეყნებთან მოლაპარაკებებისათვის აუცილებელი ინფორმაციის მიწოდებას, უტარებენ კონსულტაციებს ევროკავშირის მოხელეებს მასპინძელი ქვეყნების თანამდებობის პირებთან შეხვედრამდე და სხვა.

ადვოკატირების ნამოწყებისათვის ხელსაყრელი ადგილები

ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის ჩამოყალიბებამ შესაბამის სფეროში მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ლობირების ახალი ცენტრი შექმნა. უმაღლესი ნარმომადგენლის ფართო და ფრაგმენტული როლიდან გამომდინარე, თავად ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის მენეჯმენტის სტრუქტურა საკმაოდ რთულია, თუმცა მოეპოვება მნიშვნელოვანი პოტენცი-

ალი, რადგანაც მისი დახმარებით ევროკავშირის რიგი ინსტიტუტებია ხელმისაწვდომი. უმაღლეს წარმომადგენელს მჭიდრო კავშირი აქვს ევროკომისიას¹⁴, ევროკავშირის საბჭოსა და წევრ ქვეყნებთან. ასე რომ, ადეოკატირების მიზნით ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურთან კონტაქტი ნაყოფიერი შეიძლება გამოდგეს.

ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის კადრები (დაახლოებით 4 000 თანამშრომელი) დაკომპლექტებულია ევროკომისიისა და ევროკავშირის საბჭოს გენერალური სამდივნოს თანამშრომლებით, ისევე, როგორც დიპლომატებით 27 წევრი ქვეყნიდან (ისინი უნდა შეადგენდნენ კადრების სრული რაოდენობის, როგორც მინიმუმ, ერთ მესამედს)¹⁵. ბრიუსელში მდებარე ეს ორგანო იყოფა გენერალურ დირექტორატებად, რომლებიც მოიცავენ ქვეყნებსა და რეგიონებს; მრავალმხრივ და თემატურ ურთიერთობებს; ადმინისტრაციას, ბიუჯეტს, უშიშროებასა და კომუნიკაციას, კრიზისის მართვას, სამოქალაქო დაგეგმვის შესაძლებლობებს, უფლებამოსილებებსა და სამხედრო კადრებისა და სიტუაციების მართვის ცენტრს. ასევე არსებობს დაგეგმვისა და იურიდიული საკითხების დეპარტამენტები. გარდა სათაო ოფისისა, ეს ორგანო მოიცავს ევროკავშირის 130-ზე მეტ დელეგაციას მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.

მიუხედავად ამისა, ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური მხოლოდ დამხმარე ფაქტორად უნდა ჩაითვალოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ადეოკატირების სტრატეგიაში, ხოლო ძირითადი ყურადღება ევროკომისიის, ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს სამკუთხედზე უნდა გამახვილდეს. ეს იმიტომ, რომ ევროპის

14 მაგალითად, ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახური დახმარებას უწევს არა მხოლოდ უმაღლეს წარმომადგენელს, არამედ კომისრებსაც საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებული ისეთი მოვალეობების შესრულებისას, როგორებიცაა მრავალმხრივი ვაჭრობა, გაფართოება და ევროპის თანამეზობლობის სტრატეგია, გარემოს დაცვა, ენერჯეტიკა, სოფლის მეურნეობა, ან მართლმსაჯულება და შინაგანი საქმეები.

15 2013 წლის 1 ივლისიდან ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურის პოსტები ხელმისაწვდომი გახდება ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების (მაგალითად, ევროპარლამენტი) მოხელეთათვის.

საგარეო ურთიერთობათა სამსახურს არ გააჩნია რეალური სტრატეგიული უფლებამოსილებები, ხოლო გადაწყვეტილებების მიღების ნამდვილი ძალაუფლება ევროკავშირის ტრადიციულ ინსტიტუტებს ენიჭებათ.

ადვოკატირების სტრატეგიისათვის მნიშვნელოვანი პირების დადგენისას უპრიანია ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურთან კონტაქტის დამყარება ორივე მხრიდან, წევრი ქვეყნების მხრიდან და ევროკავშირის დონეზე. ადვოკატირებამ, ეროვნულ დონეზე, შეიძლება უზრუნველყოს ადგილობრივი მოთამაშეების მხარდაჭერა. თუკი შეთავაზებული სტრატეგია კონკრეტულ ქვეყანასა თუ რეგიონს ეხება, უპრიანია კონტაქტი, როგორც ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის შესაბამის დირექტორატთან, ასევე, ევროკავშირის შესაბამის დელეგაციასთან.

ევროკავშირის დელეგაციები წარმოადგენენ მნიშვნელოვან საკონტაქტო პირებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის მესამე ქვეყნებში, რადგანაც მათ შეუძლიათ სხვადასხვა სახის მხარდაჭერის აღმოჩენა (როგორც ფინანსური ასევე დიპლომატიური). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ დელეგაციების ინფორმირება ადამიანის უფლებათა ამა თუ იმ დარღვევებისა, თუ დემოკრატიულ პროცესებში არსებული ხარვეზების შესახებ.

პროცედურები

ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახური, როგორც ახალგაზრდა ინსტიტუტი, რიგი დაბრკოლებების წინაშე დადგა. მის დაარსებაზე გავლენა იქონია მტკივნეულმა მოლაპარაკებებმა წევრ ქვეყნებს შორის, რომლებიც დიდწილად ახალი სამსახურის კადრებით დაკომპლექტებას ეხებოდა. ამის გათვალისწინებით ის არც თუ ისე დიდი ხანია, რაც შევიდა აქტიური ლობირების სამიზნე ინსტიტუტების სიაში, თუმცა მისი ურთიერთკავშირების წყალობით ევროკავშირის სხვა ინს-

ტიტუტებთან, ის, სავარაუდოდ, გახდება მნიშვნელოვანი რგოლი საგარეო პოლიტიკის სფეროში ადვოკატირების თვალსაზრისით.

შედეგები

ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურს ჯერ კიდევ დასამკვიდრებელი აქვს საკუთარი ადგილი ევროკავშირის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ჯერ კიდევ არ არსებობს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის დამოუკიდებელი სტრატეგია. ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის მეშვეობით, ევროკავშირი იმედოვნებს საგარეო ურთიერთობების საკუთარი მკაფიო იმიჯის ჩამოყალიბებას, როგორც ბრიუსელში, ასევე, მესამე ქვეყნებში მსოფლიოს მასშტაბით. არსებობს იმედი, რომ დროთა განმავლობაში ეს სამსახური უფრო მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში. გარდა ამისა, ის ევროკავშირის მოხელეებს ეროვნული დონის დიპლომატებთან სამუშაოდ პლატფორმას სთავაზობს. ბევრ ასპექტში ამ ურთიერთობების სენსიტიურობის მიუხედავად, მათ შეუძლიათ ეროვნული და ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკური შეხედულებების უფრო მძლავრი ინტეგრირება.

ეროვნული პარლამენტები

ლისაბონის ხელშეკრულებამ მნიშვნელოვნად გააძლიერა და ფორმალური სახე მისცა ეროვნული პარლამენტების ჩართულობას ევროკავშირის მიერ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში. ეროვნული პარლამენტების როლი ახალი ხელშეკრულებით საკმაოდ მნიშვნელოვანია. სწორედ ამიტომ ევროკომისიამ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს დიალოგისა და თანამშრომლობის გაფართოებას ეროვნულ პარლამენტებთან. პირველი „მოდური“ სიტყვა, რომელიც აღწერს ამ სპეციფიკურ ურთიერთობებს, არის „სუბსიდირება“. სუბსიდირება მიუთითებს ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების საზიარო კომპეტენციებზე და გულისხმობს იმას, რომ რაც შეიძლება უფრო ეფექტურად გაკეთდეს ქვეყნის ფარგლებში, არ უნდა განიხილებოდეს ევროკავშირის ინსტიტუტების დონეზე: გადანყვეტილებების მიღება უნდა ხდებოდეს თავად მოქალაქეებთან მაქსიმალური სიახლოვის პირობებში¹⁶. დღესდღეობით ეროვნული პარლამენტები ასრულებენ წინასწარ გაფრთხილების მექანიზმების როლს, რომლებიც მიუთითებენ ამა თუ იმ საკანონმდებლო ინიციატივის მიერ ზემოაღნიშნული პრინციპის შესაძლო დარღვევის შემთხვევებზე.

უფლებამოსილება

ეროვნული პარლამენტები მაქსიმალურად იყენებენ ხელშეკრულებით მინიჭებულ ახალ უფლებამოსილებებს. ისინი იქცნენ სრულუფლებიან მოთამაშეებად ევროკავშირის მიერ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში და ამის შედეგად, ადვოკატირების თვალსაზრისით, – მნიშვნელოვან პარტნიორებად. ევროკომისია ვალდებულია, ეროვნულ პარლამენტებს მისცეს ყველა საკანონმდებლო ინიციატი-

¹⁶ გარდა სფეროებისა, რომლებიც შედის ევროკავშირის უშუალო კომპეტენციაში.

ვის განხილვის უფლება, რომლებიც თავსდება სუბსიდირების ფარგლებში.

ადვოკატირების სამოწყობისათვის ხელსაყრელი აღზიდვა

ეროვნულ პარლამენტებთან კონტაქტის დამყარება ევროკავშირთან წარმატებული ადვოკატირების შემადგენელ ნაწილი უნდა იყოს და ავსებდეს სხვა ქმედებებს. იმის გათვალისწინებით, რომ ეროვნულ პარლამენტებს აქვთ ევროკავშირის საკანონმდებლო ინიციატივების დაბლოკვისა და ევროკომისიისათვის მათი მოდიფიცირების მოთხოვნის უფლება, მათი როლი სათანადო ყურადღებას იმსახურებს. ეროვნული პარლამენტები გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ოფიციალურ მხარეებად იქცნენ და სამოქალაქო საზოგადოების კომუნიკაციის ხელმისაწვდომ რგოლს წარმოადგენენ. ეს ასევე იძლევა სამოქალაქო საზოგადოების პანევროპული ინტერესების კოორდინირების საშუალებას. თანამშრომლობა სახელმწიფოებს შორის და კოორდინირებული ადვოკატირების სტრატეგიები შეიძლება ძალიან სასარგებლო აღმოჩნდეს საერთო მიზნების მისაღწევად¹⁷.

თავად ეროვნული პარლამენტების ფარგლებში არიან სხვადასხვა მნიშვნელოვანი პირები და უპრიანია მათთან დაკავშირება. ერთ-ერთი გზა არის ადვოკატირება პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების დონეზე, რათა ისინი ყურადღებით მოეკიდონ თქვენს სტრატეგიულ ხედვასა თუ მიზანს. მეორე მიდგომაა იმ პოლიტიკური პარტიების დარწმუნება საინტერესო საკითხზე საკუთარი პოზიციის დაფიქსირების აუცილებლობაში, რომლებიც აყოვნებენ ამა თუ იმ საკითხზე პოზიციის ჩამოყალიბებას.

¹⁷ არსებობს ევროკავშირის პარლამენტთაშორისი ინფორმაციის გაცვლის ვებ-გვერდი/მონაცემთა ბაზა, რომელიც შეიმუშავეს ეროვნულმა პარლამენტებმა და რომელიც შეიცავს დანვრილებით საპარლამენტო დოკუმენტაციასა და ინფორმაციას ევროკავშირის შესახებ: www.ipex.eu

შეიძლება სასარგებლო აღმოჩნდეს კონცენტრირება კონკრეტული კომიტეტების წევრებზე, რომლებიც ამა თუ იმ საკითხზე პასუხისმგებლები არიან.

კომიტეტის შერჩევა დამოკიდებული უნდა იყოს ევროკავშირის საქმიანობის კოორდინირების მექანიზმებზე. როგორც წესი, ეს მოიცავს ევროკომიტეტებს ან სექტორულ კომიტეტებს.

გავლენის მოპოვების კიდევ ერთი გზა გახლავთ გავლენიან პირებზე კონცენტრირება პარლამენტში: შესაბამისი კომიტეტების თავმჯდომარეები, პალატების თავმჯდომარეები/სპიკერები და ა.შ. ზოგიერთი პალატა უფრო აქტიურია, ვიდრე სხვა. ასე რომ, უფრო სასარგებლო იქნება ყურადღების გამახვილება იმ პალატებზე, რომლებიც უფრო მეტ მოსაზრებებს გვთავაზობენ. მაგალითად, ერთ წევრ ქვეყანამაც კი უფრო მიზანშეწონილია მუშაობა ზემო პალატასთან, ვიდრე ქვემო პალატასთან, პოლიტიკურ სისტემაში მათი როლებიდან ან მათი ამჟამინდელი პოლიტიკური შემაჯგებლობიდან გამომდინარე.

ეროვნულ პარლამენტებს ევროკავშირის საკანონმდებლო ინიციატივების განსახილველად ეძლევათ მ-კვირიანი ვადა. ამ პერიოდის დაწყებამდე ადვოკატირების ძალისხმევა არ უნდა შენეულდეს. აუციელებელია, მივყვეთ ევროკავშირის დონეზე ახალი საკანონმდებლო წინადადების განხილვას, სანამ ის არ გადაეგზავნება ეროვნულ პარლამენტებს, რათა დავადგინოთ დაინტერესებული მხარეების ვინაობა, დავუკავშირდეთ მათ სანამ რეალური გადანყვეტილების მიღება მოუწევთ და შევატყობინოთ საკანონმდებლო ინიციატივასთან მიმართებაში თქვენს მიერ შეთავაზებული ქმედებების შესახებ.

ევროკავშირის პარლამენტების ევროპულ საქმეთა კომიტეტების კონფერენცია (COSAC)¹⁸ წარმოადგენს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან სტრუქ-

18 www.cosac.eu

ტურულ ერთეულს, რომლის ფარგლებშიც ევროკომისია და ევროპარლამენტის წევრები ხვდებიან ევროკავშირის კომიტეტებში მომუშავე ეროვნული პარლამენტების წევრებს. მეტიც, ევროპარლამენტის კომიტეტები ხშირად მასპინძლობენ ეროვნული პარლამენტების წევრებს ევროკომისიის ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების განსახილველად. ეს კავშირი კიდევ უფრო აქტუალურია ევროკავშირის საბჭოს მორიგე თავმჯდომარე ქვეყნის პარლამენტთან მიმართებაში.

ევროკომისიის მხრიდან, გენერალურ სამდივნოში გამოყოფილია დეპარტამენტი, რომელიც მუშაობს ეროვნულ პარლამენტებთან ურთიერთობების საკითხებზე. გარდა ამისა, ყველა გენერალურ დირექტორატს და თითოეულ ევროკომისიის ოფისს ჰყავს ეროვნულ პარლამენტებთან ურთიერთობების საგანგებოდ გამოყოფილი კოორდინატორი, თუმცა ეს ფუნქციები არსობრივად ტექნიკური ხასიათისაა და გავლენა არა აქვთ კანონმდებლობის შინაარსზე.

პროცედურები

არსებობს რამდენიმე გზა, რომლებითაც ეროვნული პარლამენტები მონაწილეობას იღებენ ევროკავშირის დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. როგორც (საკანონმდებლო აქტის პროექტის შინაარსზე კონცენტრირებული) პარტნიორებს პოლიტიკური დიალოგისა და სუბსიდირების კონტროლის მექანიზმების ფარგლებში, მათ შეუძლიათ გამოსცენ ე.წ. დასაბუთებული მოსაზრება, რომელშიც აღწერილი იქნება, თუ რატომ არ შეესაბამება, მათი აზრით, მოცემული კანონპროექტი სუბსიდირების პრინციპს.

ამასთან ეროვნულ პარლამენტებს აქვთ „ყვითელი“ და „ნარინჯისფერი“ ბარათების გაცემის უფლება¹⁹, რომლებიც აიძულებს ევროკომისიას, ცვლილებები შეიტანოს ან, საერთოდ, უკან გაიწვიოს საკუთარი საკა-

¹⁹ ეროვნულ პარლამენტებს არ აქვთ მინიჭებული ვეტოს დადების ან, ფეხბურთის ტერმინოლოგიას თუ მივყვებით, „ნითელი ბარათის“ ჩვენების უფლება.

ნონმდებლო ინიციატივა. თუკი ეროვნული პარლამენტების ორი-მე-სამედი (ან ერთი-მეოთხედი მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა სფეროებში) გამოთქვამს უარყოფით მოსაზრებას, ევროკომისიამ ხელახლა უნდა განიხილოს საკუთარი საკანონმდებლო ინიციატივა. იმ შემთხვევაში, როცა ევროკავშირის ყველა ქვეყნის ეროვნული პარლამენტის ნახევარზე მეტი ეწინააღმდეგება თანაგადანწყვეტილებას დაქვემდებარებული საკანონმდებლო ინიციატივას, ევროკავშირის კანონმდებელმა (ევროპარლამენტის უმრავლესობა ან ევროკავშირის საბჭოს 55%) უნდა გადაწყვიტოს მოცემულ აქტზე პროცედურების გაგრძელება-შენწყვეტის საკითხი. სუბსიდირების პრინციპის დარღვევის შემთხვევაში ეროვნული პარლამენტების ორივე პალატას, აქვს უფლება მიმართოს ევროკავშირის სასამართლოს.

შედეგები

ეროვნულ პარლამენტებს აკისრიათ მნიშვნელოვანი როლი კანონშემოქმედებით პროცესში. მათი დადებითი მოსაზრება მნიშვნელოვანია ნებისმიერი კანონპროექტის წინსვლისათვის, რადგან ევროკომისია ვალდებულია, გაითვალისწინოს მათი მოსაზრებები. ეროვნული პარლამენტების სახით, სუბსიდირების პრინციპს სადარაჯოზე მდგომი გუშაგები ჰყავს. ეს დამატებითი გადამონშება, რომლებსაც იყენებენ წევრი ქვეყნების პარლამენტარები, ეხმარება მოქალაქეებს, საკუთარი წვლილი შეიტანონ კანონშემოქმედებით პროცესში.

ეროვნული პარლამენტები შეიძლება შესანიშნავი მოკავშირეები გახდნენ ადვოკატირების პროცესში. სწორედ ეროვნული პარლამენტია მნიშვნელოვანი ადგილი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ადვოკატირების დასაწყებად, ამ დონეზე დიდია სასურველი შედეგის მიღწევის ალბათობა. საგულისხმოა რომ, კონკრეტულ ქვეყანაში მოღვაწე სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს ეროვნულ პარლამენტზე გავლენის მოპოვების უკეთესი შესაძლებლობები აქვთ, ვიდრე სახელმწიფოთაშორის კოალიციებს, რომლებსაც უწევთ

ევროკავშირის დონეზე გავლენის მოპოვებაც და, ამავდროულად, წევრი ქვეყნის დონეზე ადვოკატირების მოსამზადებელი სამუშაოს ჩატარებაც.

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან პირველი 2 წლის განმავლობაში ეროვნულმა პარლამენტებმა ძირითადად დასაბუთებული მოსაზრებები გამოსცეს და ნაკლებად იყვნენ კონცენტრირებულნი ყვითელი და ნარინჯისფერი ბარათების გაცემაზე, თუმცა მომავალში მდგომარეობა შეიძლება შეიცვალოს: წევრი ქვეყნების ეროვნულ პარლამენტებს შორის ბევრად უფრო ინტენსიური კოორდინირება საუკეთესო ამოსავალი წერტილი იქნებოდა.

2011 წლის იანვრიდან ნოემბრის ბოლომდე²⁰ ეროვნულმა პარლამენტებმა გასცეს 544 მოსაზრება პოლიტიკური დიალოგისა და სუბსიდირების კონტროლის მექანიზმის კონტექსტში.

20 წინამდებარე გამოცემის მომზადების დროს 2011 წლის დეკემბრის მონაცემები ჯერ არ იყო გამოქვეყნებული.

ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა

შეუძლია თუ არა სამოქალაქო საზოგადოებას ევროკავშირის დღის წესრიგზე პირდაპირი გავლენის მოპოვება?

დისკუსიები სამოქალაქო საზოგადოებისათვის ევროკავშირის საკანონმდებლო პროცესში ოფიციალურად ჩართვის უფლების მინიჭების შესახებ გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან (უფრო ადრე პერიოდებიდან თუ არა) მიმდინარეობს. თუმცა, ამ მოძრაობამ განსაკუთრებული ყურადღება მიიპყრო და მომძლავრდა საკონსტიტუციო ხელშეკრულების პროექტის მომზადებისას. ამას წინ უძღოდა ევროკავშირის სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ორგანიზაციებისა და დაინტერესებული პარლამენტარების მიერ ერთობლივად განხორციელებული ზენოლა.

ევროკავშირის საკონსტიტუციო ხელშეკრულება არ შედგა, მაგრამ მისი საუკეთესო ნაწილები ამოკრიფეს და შეიტანეს ლისაბონის ხელშეკრულებაში, რომელიც ძალაში 2009 წლის 1 დეკემბერს შევიდა. ლისაბონის ხელშეკრულების ერთ-ერთი გაცხადებული მიზანი გახლავთ ევროკავშირის დემოკრატიის გაუმჯობესება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ევროკავშირის მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა. ამით ევროკავშირი ცდილობს დაუპირისპირდეს აზრს ევროკავშირში დემოკრატიის დეფიციტის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის ჩამოყალიბებამდეც სამოქალაქო საზოგადოების მოღვაწეებს ჰქონდათ ევროკავ-

შირის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის კონკრეტული საშუალება. მიუხედავად ამისა, ეს იყო დიდწილად პასიური ჩართულობა, კონსულტაციებისა სახით.

ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის დაწყებამ (2012 წლის 1-ლი აპრილიდან ევროკავშირის მოქალაქეებს შეუძლიათ ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის რეგისტრირება ევროკომისიაში) სამოქალაქო საზოგადოების მოღვაწეები უზრუნველყო ჩართულობის უფრო ფართო შესაძლებლობით: მათ შეუძლიათ დღის წესრიგის შეთავაზება, უშუალოდ ევროკომისიასთან კონტაქტი და ევროკავშირის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ავტორებისგან ამ დღის წესრიგზე რეაგირების მოთხოვნა. საკმაოდ პასიური პროცესი ბევრად უფრო აქტიური ელემენტების შემცველ პროცესად გარდაიქმნება.

რა არის ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა? ევროკავშირის ხელშეკრულების ახალი რედაქციის მე-11 მუხლის თანახმად, „ევროკავშირის რამოდენიმე წევრი ქვეყნის მინიმუმ ერთი მილიონ მოქალაქეს, უფლება აქვს ევროკომისიას საკანონმდებლო ინიციატივით მიმართოს“. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თუკი მთელი ევროპის მასშტაბით მოქალაქეთა ჯგუფები შეძლებენ ერთი მილიონი ხელმოწერის თავმოყრას ამა თუ იმ წამოწყების მხარდასაჭერად, თავად ევროკავშირის მოქალაქეებს ექნებათ საკანონმდებლო ინიციატივის ხელში ალების უფლება.

ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის სახით, ევროკავშირის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში შეტანილია პირდაპირი თანამონაწილეობითი დემოკრატიის ელემენტები. მიზანშეწონილია იმ კონკრეტული პოტენციალის შესწავლა, რომელიც მას მოაქვს სამოქალაქო საზოგადოების მოქმედ პირთა და ევროკავშირის მოქალაქეთა ჩართულობისათვის ევროკავშირის მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ასევე, იმის შესწავლა, თუ როგორ მუშაობს ეს პროცესი, რაზე უნდა გამახვილდეს ყურადღება ინიციატივის მომზადებისა და ხელმოწერების შეგროვებისას და როგორია წარმატების რეალური შესაძლებლობა პროცესის დასრულების შემდეგ ანუ გარდაიქმნება თუ არა მოცემული

ინიციატივა იმ საკითხად, რომელიც ევროკავშირის დღის წესრიგის გა-
დანყვეტილების მიღებას დაექვემდებარება და შევა თუ არა ის, საბო-
ლოო ჯამში, ევროკავშირის კანონმდებლობაში.

რა არის ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა და როგორ მუშაობს ის?

ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის სახით, ევროკავშირის სამოქალა-
ქო საზოგადოებასა და მის მოქალაქეებს აქვთ ევროკავშირის მიერ გა-
დანყვეტილებების მიღების პროცესზე პირდაპირი გავლენის მოპოვე-
ბის უფლება.

იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის რე-
გისტრაციის დაწყების თარიღი 2012 წლის 1 აპრილია, ძალიან ადრეა ამ
ინსტრუმენტის გამოყენების ეფექტურობის შეფასება. ძირითადად, ყვე-
ლაფერი დამოკიდებული იქნება წამოჭრილ პრაქტიკულ საკითხებზე,
ასევე, გარკვეულწილად, შეთავაზებული წინადადებების ხარისხზე, რაც
ნაწილობრივ განაპირობებს მოცემული ინსტრუმენტის სერიოზულობის
ხარისხს და ყურადღებას, რომელიც მას უნდა მიაქციოს ევროკომისიამ.
რადგანაც ევროკომისია არ არის ვალდებული, შეიტანოს ესა თუ ის საკა-
ნონმდებლო წინადადება საკუთარ დღის წესრიგში, სამოქალაქო საზოგა-
დოების მოქმედმა პირებმა უნდა წარმართონ აქტიური ლობირება მათი
ინიციატივისათვის პრიორიტეტის სტატუსის მოსაპოვებლად.

სამოქალაქო საზოგადოების ყველა მოქმედი პირი და, უფრო ფართო
გაგებით, ევროკავშირის ყველა მოქალაქე ვალდებულია, ითანამშრომ-
ლოს ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის, როგორც ევროკავშირის მი-
ერ გადანყვეტილებების მიღების რეგულარული პროცესის შემადგენე-
ლი ნაწილის, ჩამოსაყალიბებლად. მათ ასევე უნდა უზრუნველყონ, რომ
ეს არ აღიქმებოდეს ევროკომისიის მხრიდან ევროკავშირის მოქალაქე-
ებისადმი მხოლოდ და მხოლოდ თავაზიანი საზოგადოებრივი ურთიერ-
თობების ყესტად.

პროცედურები: ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის ეტაპები

როგორ მუშაობს ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა პრაქტიკაში? რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას წინადადების შესატანად და როგორ წარუდგენენ საზოგადოების წევრები ევროკომისიას საკანონმდებლო ინიციატივას?

ლისაბონის ხელშეკრულებაში დეტალურად განმარტებული არ არის „თამაშის პრაქტიკული წესები“, გარდა, მინიმუმ, ერთი მილიონი ხელმოწერის შეგროვების აუცილებლობისა „წვერი ქვეყნების მნიშვნელოვან რაოდენობაში“. შემდგომ განმარტებაში მითითებულია წვერი ქვეყნების ერთი მესამედი, რაც დღესდღეობით მოიცავს 9 ქვეყანას. ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა უნდა წარმოადგენდეს პანევროპულ წამოწყებას, ამიტომ 1 ან 2 ქვეყნის წინადადებებს, მიუხედავად ხელმოწერების რაოდენობისა, წარმატების არავითარი გარანტი არ გააჩნია. პროპორციული თვალსაზრისით, მცირე ქვეყნებს მეტი ხელმოწერა სჭირდებათ, ვიდრე დიდ ქვეყნებს.

მას შემდეგ, რაც ევროკომისია შეაფასებს მოცემულ წინადადებას, ხელმოწერების დადასტურების ჩათვლით, მას ექნება შემდგომი მოქმედების რამდენიმე გზა. როგორც ქვემოთ არის აღწერილი, ევროკომისია არავითარ შემთხვევაში არ არის ვალდებული, მიიღოს საკანონმდებლო წინადადება და გადადგას შესაბამისი ნაბიჯები. მას შეუძლია მოცემული წინადადების წამოყენება ან ამ წინადადების მასტიმულირებლად გამოყენება მოცემული საკითხის უფრო ღრმად შესასწავლად და ალტერნატიული ზომების მისაღებად. ალტერნატივის სახით, მას შეუძლია უბრალოდ თავი შეიკავოს ნებისმიერი ქმედებისაგან. ამ პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, ევროკომისიას მოეთხოვება განმარტების გაკეთება ნებისმიერი გადაწყვეტილების შემთხვევაში.

ქვემოთ მოტანილი ინფორმაცია აღებულია ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის კამპანიის ჯგუფისაგან და ევროკავშირის ინსტრუქციიდან 211/2011²¹, რომელშიც ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა უფრო დეტალურადაა აღწერილი:

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>

ქტაპი 1: გადაწყვეტილება ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის გამოყენების შესახებ

1. დაადგინეთ და შეძლებისდაგვარად, დანვრილებით დაამუშავეთ იდეა – სასურველი მიზნის მისაღწევად დაადგინეთ ევროკავშირის კანონმდებლობის შეცვლის აუცილებლობის საკითხი.

2. გადაამოწმეთ იურიდიული შესაბამისობა – შეამოწმეთ, ნებადართულია თუ არა ევროკავშირის კანონმდებლობით შეთავაზებული წინადადების განხორციელება. გამოიკვლიეთ რამდენად მიესაღმება ევროკომისია მსგავს ინიციატივას. გაიარეთ კონსულტაციები პირებთან, რომლებიც იცნობენ წარსულში ევროკავშირის ინსტიტუტების მუშაობას მოცემულ სფეროში.

3. გაითვალისწინეთ ალტერნატიული გზები – შეადარეთ ერთმანეთს მიზნის მიღწევის ყველა ალტერნატიული გზა და მხოლოდ ამის შემდეგ აირჩიეთ თქვენი მიზნის მიღწევის საუკეთესო ინსტრუმენტი, რომელიც შეიძლება არც კი აღმოჩნდეს ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივაში.

4. გამოიკვლიეთ ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის პროცედურები – გამოითხოვეთ ინფორმაცია ევროკომისიის გენერალური სამდივნოდან. შეისწავლეთ ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის ინსტრუქციებში აღწერილი განხორციელების წესები (ევროკავშირის ინსტრუქცია 211/2011).

5. ჩამოაყალიბეთ ინიციატივა წერილობითი სახით – მიეცით მას ადვილად აღსაქმელი ფორმა და მოიშველიეთ ადვოკატი. წარმოაჩინეთ სათქმელი სრული სახით, მაგრამ მოერიდეთ თქვენი მიზნის შესაძლო მოწინააღმდეგეებისათვის კრიტიკის საბაზის მიცემას.

6. შექმენით სახელმწიფოთაშორისი მოქალაქეთა ინიციატივის კომიტეტი – ის უნდა შედგებოდეს ევროკავშირის, მინიმუმ, 7 წევრი ქვეყნის წარმომადგენლებისაგან. ამ კომიტეტმა ოფიციალურად უნდა

ჩამოაყალიბოს ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა და კონტაქტი დაამყაროს ევროკავშირის ინსტიტუტებთან.

7. შექმენით ალიანსი – დაუკავშირდით თანამოაზრეთა ჯგუფებს და ცალკეულ პირებს, ევროკავშირის მინიმუმ 9 ქვეყნიდან. ალიანსის ჩამოყალიბება უდაოდ წარმოადგენს მეტად კრიტიკულ ამოცანას.

8. შეაფასეთ წინააღმდეგობა – შეისწავლეთ მონინააღმდეგე მოსაზრებებისა და ორგანიზაციების ძალა და საფუძვლიანობა.

9. ჩამოაყალიბეთ ბიუჯეტი – გაითვალისწინეთ თანამშრომლებთან, ტრანსპორტთან, საოფისე აღჭურვილობასთან, ონლაინ-მომსახურებასთან, ხელმონერთა შეგროვებასთან, რეკლამასთან, სტამბასთან, ტელეფონებსა და ფოსტასთან დაკავშირებული ხარჯები. პოლიტიკური კამპანიები, განსაკუთრებით სახელმწიფოთაშორის დონეზე ეს შენაძლოა საკმაოდ ძვირადღირებული იყოს.

ქტაპი 2: ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის კამპანიის დეტალური გეგმის შემუშავება

აუცილებელია შემდეგი ღონისძიებების დაგეგმვა:

1. ხელმონერების შეგროვება – ეროვნულმა ხელისუფლებამ შეიძლება გააუქმოს ხელმონერების 20%-მდე რაოდენობა არასრული ან მცდარი ინფორმაციის გამო, ამიტომ დაგეგმეთ დადგენილზე მეტი ხელმონერის შეგროვება. გარდა ამისა, ჩამოყალიბდით ხელმონერების შეგროვების მეთოდების შესახებ, ონლაინმეთოდი, ბეჭდური ფორმა, თუ ორივე? ონლაინ-შეგროვების შემთხვევაში დაადგინეთ პროგრამული უზრუნველყოფა, როგორც იურიდიული მოთხოვნების, ასევე კამპანიის საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. ქალაქებში ხელმონერების მეთოდის გამოყენების შემთხვევაში, დაადგინეთ ხელმონერების ფორმების ორგანიზაციებისა და მოხალისეებისათვის დასარიგებელი რაოდენობა და ტექსტის ენა.

2. ორგანიზება – დაადგინეთ და გაანალიზეთ საკვანძო ამოცანები და ვალდებულებები ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის კომიტეტის წევრებს, დაქირავებულ მუშაკებსა და მოხალისეთა შორის.

3. მოხალისეთა მენეჯმენტი – ჩამოყალიბდით მოხალისეთა მენეჯმენტის შესახებ.

4. სახსრების მოზიდვა – დაადგინეთ კამპანიის გეგმაში ჩამოყალიბებული ყველა ამოცანის შესასრულებლად აუცილებელი თანხის ოდენობა. დაუკავშირდით პოტენციურ მსხვილ დონორებს, გამოიყენეთ პირდაპირი გზავნილების მეთოდი და მოაწყვეთ სახსრების მოზიდვაზე გამიზნული ღონისძიებები საჭირო თანხების მოსაპოვებლად.

5. კომუნიკაცია – მაქსიმალურად გამოიყენეთ ყველა შესაბამისი მედიასაშუალება პოტენციური ხელმომწერების, მხარდამჭერებისა და მოხალისეების, შეძლებისდაგვარად, უდიდესი რაოდენობის ინფორმირების მიზნით. მოამზადეთ უფასო და ფასიანი მედიასაშუალებების, სპიკერების, ღონისძიებების, რეკლამირებისა და ა.შ. გამოყენების გეგმა.

6. ხელმომწერების დაბრუნების მენეჯმენტი – აუცილებელია სხვადასხვა წყაროებიდან ხელმომწერების დროულად თავმოყრა სხვადასხვა ქვეყანაში ეროვნულ ხელისუფლებათათვის მათი ჩაბარების მიზნით.

7. ხელმომწერების ჩაბარება – აუცილებელია ევროკავშირის წესების დაცვა, როგორც ქალაქებზე, ასევე, ონლაინ ხელმომწერებისა და პირადი ინფორმაციის დაცვის მიზნით. გადაამოწმეთ თითოეული ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებული ინსტრუქციები ხელმომწერების ჩაბარების შესახებ.

ევროპის სამოქალაქო ინიციატივის რეგისტრაცია იწყება 2012 წლის 1 აპრილს. გთხოვთ, გაითვალისწინოთ, რომ ხელმომწერების შეგროვების დაწყებამდე აუცილებელია თქვენი წინადადების რეგის-

ტრაცია ევროკომისიაში, რომელიც გადაამონმებს ამ ინიციატივის „საფუძვლიანობას“ და „ევროპულ მასშტაბებს“.

პრაქტიკული საკითხები

ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის მომზადებისას თავს იჩენს პრაქტიკული საკითხები. რადგანაც ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა ახალი ინსტრუმენტია, შეიძლება გამოიკვეთოს ბევრი პრობლემური საკითხი, მათ შორის ხელმონერათა ნამდვილობის დადასტურება. მნიშვნელოვანია ხელმონერათა სინამდვილის დადასტურების ეროვნული წესების ცოდნა თითოეულ ქვეყანაში. სხვა პრობლემები, სავარაუდოდ, შეეხება მონაცემთა დაცვასა და ხელმონერების გაყალბებას შეგროვების დროს.

უფრო მაღალი დონის საკითხები მოიცავს კითხვებს: რამდენად სერიოზულად აღიქვამენ მოცემულ ევროპულ სამოქალაქო ინიციატივას ბრიუსელში? რამდენად რეალურია წარმატების შესაძლებლობა? ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის ხარისხიანი წინადადების მომზადებას დიდი დრო და თანხები სჭირდება, ამიტომ მნიშვნელოვანია შესაძლო შედეგების ცოდნა. ვინაიდან არ არსებობს წარსულის გაკვეთილები ან მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში მსგავსი პრაქტიკის გამოცდილება, რეკომენდაციები ამ ეტაპზე ძალიან ზოგად ხასიათს ატარებს.

რას უნდა მოვერიდოთ შეთავაზების/წინადადების მომზადებისას? პირველ ყოვლისა, ძირეულად გამოიკვლიეთ საკითხი. მეორე, ნუ მოვლით წარმატებას ისეთი წინადადების შემთხვევაში, რომელიც უშუალოდ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის ფასეულობებს ან არ შემოაქვს დამატებითი ღირებულება ევროკავშირის დონეზე. ეტაპობრივი მიზნები გამოჩნდება პრეცედენტების ისტორიის შექმნის კვალდაკვალ, რაც დამფუძნებლებს მისცემს წარმატებისა თუ წარუმატებლობის საშუალებას.

შედეგები და შესაბამისობა

ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა შეიძლება ჩამოყალიბდეს ინსტრუმენტად, რომელიც არაპირდაპირ წვლილს შეიტანს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. გარდა უშუალო დადებითი ეფექტისა, რომელიც ევროკავშირის დემოკრატიული ცხოვრების გაუმჯობესებას შეეხება, მან შეიძლება გამოიწვიოს რიგი არაპირდაპირი შედეგებისა. ევროკავშირის საკითხებზე მომუშავე ანალიტიკურმა ინსტიტუტებმა უნდა გამოიკვლიონ ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივის გამოყენების შესაძლებლობა ადვოკატირების დამხმარე ინსტრუმენტის სახით. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და ანალიტიკური ინსტიტუტების ქსელებმა, შეიძლება შეასრულონ პლატფორმის როლი, რომელიც გახდება ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივისათვის აუცილებელი პანევროპული საფუძველი.

თუმცა, მოცემულ ეტაპზე ძალიან ადრეა ამ ინსტრუმენტის გავლენის შეფასება. სამოქალაქო საზოგადოების მოქმედმა პირებმა თავად უნდა გამოსცადონ მისი შესაძლებლობები, რაც მოიცავს იმის შეფასებას, თუ რამდენად სერიოზულად ეკიდება ევროკავშირი მის მიერვე გამოცხადებულ გახსნილობას.

ევროპის გამჭვირვალობის ინიციატივა და გამჭვირვალობის რეესტრი

2005 წელს სიიმ კალასმა (ევროკომისარი ადმინისტრირების, აუდიტი-სა და თაღლითობასთან ბრძოლის საკითხებში) წამოიწყო ევროპის გამჭვირვალობის ინიციატივა, რომლის დანიშნულებაცაა ლობირების რეგულირება და ევროკავშირში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობის გაზრდა.

ეს ინიციატივა მოიცავს 3 ძირითად სფეროს:

- ევროკავშირის მიერ დაფინანსების ანგარიშვალდებულების ზრდა (ცენტრალური ვებპორტალის მეშვეობით ბენეფიციარების შესახებ ინფორმაციის გაცემა, ზოგადი სასოფლო-სამეურნეო სტრატეგიის სუბსიდიების ბენეფიციართა ჩათვლით);
- ევროკავშირის ინსტიტუტების ერთიანობისა და დამოუკიდებლობის გაძლიერება;
- ლობირებაზე უფრო მკაცრი კონტროლის დანერგვა.

ამ ინიციატივის მუშაობის პირველი 6 წლის ერთ-ერთი შედეგი იყო გამჭვირვალობის რეესტრის დაარსება. 2008 წლის ივნისში ევროკომისიამ ჩამოაყალიბა ინტერესების წარმომადგენლების რეესტრი, რომელიც ჩანაცვლა გამჭვირვალობის რეესტრმა, 2011 წლის ივნისში ევროკომისიისა და ევროპარლამენტის მიერ დაარსებულმა ერთობლივმა ინიციატივამ²². გამჭვირვალობის რეესტრი შეიცავს ინფორმაციას, ფინან-

²² მაგალითად, ღია საზოგადოების სტრატეგიების ასოციაციამ თავდაპირველი რეგისტრაცია გაიარა კომისიის ინტერესების წარმომადგენელთა რეესტრში 2010 წლის იანვარში და ამჟამად რეგისტრირებულია

სური მონაცემებისა და შემოსავლის წყაროების ჩათვლით, რომელიც ეხება ევროკავშირის პოლიტიკაზე გავლენის მოპოვების მსურველებს, ტრადიციული ლობისტების წრის მიღმა მყოფი მოქმედი პირების ფართო სპექტრის ჩათვლით; რეესტრი ასევე შეიცავს ქცევის ზოგადი ნუსების კოდექსს²³, რომელიც რეგისტრანტებისაგან ადვოკატირებისა და ლობირების გამჭვირვალე პრაქტიკის დაცვას მოითხოვს.

ყველა ორგანიზაციისა თუ თვითდასაქმებული პირისაგან, ბრიუსელში მოღვაწეთა ჩათვლით, რომლებიც ჩართულნი არიან „საქმიანობაში, რომლის მიზანია პირდაპირი თუ ირიბი გავლენის მოპოვება ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე და პოლიტიკის ფორმულირებასა თუ გატარებაზე“, მოელიან რეგისტრაციის გავლას.

ზემოთ ხსენებული საქმიანობა მოიცავს შემდეგს:

- ევროკავშირის ინსტიტუტების წევრებსა თუ მოხელეებთან კონტაქტის დამყარება;
- წერილების, საინფორმაციო მასალებისა თუ არგუმენტაციისა და პოზიციის გამომხატველი განცხადებების მომზადება და გადამისამართება-გავრცელება;
- ღონისძიებებისა და შეხვედრების მონყობა და სარეკლამო საქმიანობის წარმართვა (ოფისებსა თუ სხვა ადგილებში).

ამ საქმიანობათა სია ასევე მოიცავს ღონისძიებებს, რომლებიც შეადგენს საკანონმდებლო წინადადებების შესახებ ოფიციალური და სხვა ღია კონსულტაციების ნაწილს. რეგისტრანტებს მოეთხოვებათ საკუთარი ინფორმაციის განახლება წელიწადში ერთხელ. ამ მოთხოვნის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში რეგისტრანტის ინფორმაცია

23 ქცევის კოდექსი: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm

აღარ იქნება საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი და მცირე პერიოდის შემდეგ მოცემული რეგისტრანტი მოიხსნება მონაცემთა ბაზიდან. რეესტრში შეტანილი ყველა ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომია (საკონტაქტო პირების შესახებ ინფორმაციის გამონაკლისით).

შესაბამისობა

რეგისტრაცია ზრდის ბრიუსელში ადვოკატირებასა და ლობირებაში ჩართული ორგანიზაციების სანდოობას, თუმცა ის არ წარმოადგენს აკრედიტაციას და არ იძლევა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საშუალებას. მიუხედავად ამისა, რეგისტრაციის დროს რეგისტრანტებს შეუძლიათ საკუთარი ინტერესების სტრატეგიული სფეროების მითითება. როდესაც კომისია იწყებს საჯარო კონსულტაციებს ამ სფეროებთან დაკავშირებით, რეგისტრირებული ორგანიზაცია იღებს ელფოსტის შესაბამის შეტყობინებას (რეგისტრაციის არარსებობა არ ნიშნავს მოცემული ორგანიზაციის მოხსნას კომისიის საჯარო კონსულტაციებიდან).

რაც შეეხება ევროპარლამენტს, მისი შენობების გასაღები-ბარათები გაიცემა გამჭვირვალობის რეესტრის ჩარჩოებში მყოფი ორგანიზაციების წარმომადგენლებზე მხოლოდ მათი რეგისტრაციის შემთხვევაში. მეორე მხრივ, რეგისტრაცია არ ნიშნავს ასეთი ბარათის თავისთავად გაცემას.

გამჭვირვალობის რეესტრის ვებ-გვერდი:

<http://europa.eu/transparency-register>

ნაწილი მეორე

**ადვოკატირების
სტატეგიები და
სასწავლო ნიმუშები**

ადვოკატირება: სწორი მიდგომები

ჯეფ ლოვიტი

ადვოკატირების მიზანია ცვლილებები საჯარო პოლიტიკაში. ადვოკატირება უნდა ეხებოდეს ძალაუფლების გადანაწილებას და უზრუნველყოფდეს გადანაცვლებების მიღების პროცესის ხელმისაწვდომობას.

საზოგადოების მონაწილეობა გადანაცვლებების მიღების პროცესში კარგად ვითარდება ღია და ანგარიშვალდებული ხელისუფლების პირობებში. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რამდენად ღია და ანგარიშვალდებულია პოლიტიკური გადანაცვლებების მიმღები აპარატი, პროცესზე გავლენის მოპოვებისათვის საჭირო, პირველ ყოვლისა, იმის გაცნობიერება, თუ როგორ და როდის უნდა ჩავეერთოთ პროცესში.

როგორც ამ პუბლიკაციის პირველ ნაწილშია ხაზგასმული, ევროკავშირის მიერ გადანაცვლებების მიღების პროცესი და გადანაცვლების მიმღებნიც მუდმივად იცვლებიან. მორიგეობით იცვლებიან არა მხოლოდ ევროკომისრები და მათი კაბინეტები, არამედ ევროკომისიის დირექტორატების საკვანძო კადრებიც.

ადვოკატირება მოითხოვს კავშირების დამყარებას ბრიუსელში შესაბამისი კონტაქტების მქონე ანალიტიკოსებთან, რომელთაც შეუძლიათ კონკრეტული საკითხის შესაბამის შეხვედრაზე წამოჭრა. მაგალითად, საბჭოს სხდომაზე, საპარლამენტო მოსმენაზე, ან ევროკომისიის მიერ კომუნიკეს გამოცემისას;

მნიშვნელოვანია პროფესიული თვალსაზრისით მაღალ დონეზე შეხვედრების მოწყობაც, ინიციატივის წამოყენების ზუსტი დროის შერჩევა და საკითხის ნათლად და გასაგებად ჩამოყალიბება. სწორედ ამ

გზით არის შესაძლებელი გრძელვადიანი ურთიერთობების აწყობა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებთან, რადგანაც შესაბამისი ინფორმაციის სწორად მიწოდების შემთხვევაში მათ გაუჩნდებათ კიდევ ერთხელ შეხვედრის სურვილი.

ბრიუსელში ადვოკატირებისათვის საჭიროა შემდეგი მითითებების გათვალისწინება:

- დასახეთ და წარმოადგინეთ მკაფიო მიზნები და კარგად ჩამოყალიბებული რეკომენდაციები, რომლებშიც ნათლად იქნება წარმოჩენილი, თუ რა ეტაპზე და როგორ შეიძლება ამ რეკომენდაციების გათვალისწინება;
- უზრუნველყავით კარგი კომუნიკაცია საჭირო პირებთან, რომლებიც საჯარო პოლიტიკის შექმნაზე მუშაობენ;
- ზუსტად გათვალეთ აღნიშნულ პირებთან კონტაქტის დრო, რათა ის თანხვედრაში იყოს გადაწყვეტილების ან საჯარო პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესთან;
- გამომჟღავნეთ არსებული კვლევებისა და ანალიზის, ისევე როგორც პოლიტიკური კონტექსტის (პოლიტიკური პრიორიტეტები, რომლებიც, შესაძლოა, ეწინააღმდეგებოდეს თქვენს ინიციატივას) ცოდნა;
- იყავით კონსტრუქციული, პროაქტიური და კონკრეტული (მაგალითად, ნაცვლად უბრალო განცხადებისა, რომ ევროკავშირმა უნდა დახარჯოს მეტი თანხები, ახსენით, როგორ და სად უნდა დახარჯოს ევროკავშირმა ეს თანხები).

მიზანშეწონილია ადვოკატირების განსახორციელებლად ეფექტური ინსტრუმენტების, სტრატეგიების და მოქმედებების წინასწარ დაგეგმვა.

ისინი შეიძლება აერთიანებდეს შემდეგს:

- მოკლე ანალიტიკური სტატია (Policy Brief) ნათელი და კარგად წარმოჩენილი რეკომენდაციებით;
- პირისპირ შეხვედრები შესაბამის პირებთან (კომისრის კაბინეტი, ევროკავშირის საკვანძო წევრი ქვეყნების მინისტრები, გავლენიანი პარლამენტარები), რასაც წინ უნდა უსწრებდეს მოკლე, ერთგვერდიანი წერილობითი კომუნიკაცია რეკომენდაციების ჩათვლით, რომელიც წარმოადგენს მოცემულ საკითხზე თქვენ მიერ ჩატარებულ ან მოპოვებული ახალ კვლევას/მონაცემებს;
- კამპანიები (ღონისძიებების ფართო სპექტრის გამოყენება: საჯარო შეხვედრები, განცხადებები, მედიასტატიები, კოორდინირება ევროკავშირის რამდენიმე წევრ ქვეყანას შორის, ევროპის მოქალაქეთა ინიციატივა, თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციებთან/სავაჭრო პალატებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარებთან);
- საკითხზე მესამე მხარის მიერ მხარდაჭერის მოპოვება (პირადი მოსაზრების სვეტი გაზეთში/მხარდამჭერი პოლიტიკოსის გამოსვლა/გაზეთში Financial Times გავლენიანი ავტორის მიერ გამოქვეყნებული ანალიზი/საკვანძო საგარეო საქმეთა მინისტრის გამოსვლა);
- ეფექტური კოორდინირება საკუთარი ქვეყნის მთავრობასთან.

რეზიუმეს სახით შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობენ სხვადასხვა ინსტიტუტები და საჭიროა მათი მუშაობის სპეციფიკის ცოდნა და შესაბამისი მიდგომის ჩამოყალიბება. ამასთან აუციელებლია საკონტაქტო პირების დადგენა, მათი თანამდებობების და გადაწყვეტილების პროცესში ჩართულობის დონის რეგულარული გადამოწმება და ამ ინფორმაციის მუდმივი განახლება;

როგორ შეიძლება დამკარგოთ პატივისცემა და ადვოკატირების შესაძლებლობა

დაგვიანება – სტრატეგიის შესახებ რეკომენდაციების წარდგენა სტრატეგიის განხილვის პროცესის დასრულებისთანავე;

გზავნილის დაკარგვა – სტუმრობა ევროკავშირის კომისრის კაბინეტის წევრთან უამრავი სტრატეგიული დოკუმენტით ან კვლევის შედეგების ტომებით ხელში, რომლებშიც რეკომენდაციები არ იქნება ნათლად წარმოდგენილი;

მიზანს აცდენა – შეხვედრის დაგეგმვა პირთან რომელიც არ მუშაობს აღნიშნულ საკითხზე;

ფუჭი ხმაური – ხმამაღალი საპროტესტო ღონისძიების მოწყობა, თქვენი პროტესტის გაჟღერება ხმის გამაძლიერებლებით, მაგრამ, ამავედროულად, კონსტრუქციული ალტერნატიული პოლიტიკისა და ნათელი რეკომენდაციის არარსებობა;

კონკურენტების შესახებ ინფორმაციის უქონლობა – სიტუაციის წინასწარი ანალიზის გარეშე შეხვედრაზე დასწრება; სხვა კვლევებისა და ანალიზების შესახებ ცოდნის არარსებობა; იმ ინტერესჯგუფების დადგენის აუცილებლობის უგულებელყოფა, რომლებიც მხარს უჭერენ კონკურენტულ წინადადებებს;

ქვემოთ მოყვანილი ორი მაგალითი ცხადყოფს დამოუკიდებელი ანალიტიკური ცენტრების წინაშე მდგარ გამოწვევებს, როდესაც ისინი ცდილობენ საკუთარი ანალიტიკური სამუშაო გამოიყენონ ადვოკატირების განსახორციელებლად შემდეგ ორ სფეროში: 1. ევროკავშირის ფინანსური ინსტრუმენტები დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების მხარდასაჭერად; 2. მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკა.

როგორც მაგალითებიდან ჩანს, არსებობს ბევრი დაბრკოლება, მაგრამ ევროკავშირის მოეპოვება ბევრი საკონსულტაციო პროცესი და შესაძლებლობების ფანჯრები. თუკი ანალიტიკური ცენტრი/ინსტიტუტი შეძლებს ინოვაციური რეკომენდაციის წარმოდგენას, მას გაუჩნდება საჭირო სივრცე.

ადვოკატირების სასწავლო ნიმუში 1

ევროკავშირის ფინანსური ინსტრუმენტები დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების მხარდასაჭერად

ვერა რიპაჩკოვა

დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი

სამოქალაქო საზოგადოებისა და ევროპარლამენტის დიდი წარმატება

დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი (EIDHR) (რომელმაც 2007 წლიდან ჩაანაცვლა დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივა) მისი პირვანდელი ფორმით ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ბერკეტი გახლდათ. თუმცა მისი გათვალისწინება არ მოხდა ევროკომისიის მიერ 2007-2013 წლების ფინანსური წინადადების შემუშავებისას (მიზეზები: საბიუჯეტო შეზღუდვები და საგარეო თანამშრომლობის რაციონალიზაციის საჭიროება). დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი ჩაფიქრებული იყო როგორც თემატური პროგრამა, რომელიც უპასუხებდა დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების მხარდაჭერის გამოწვევებს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ფარგლებში.

გადაწყვეტილებამ დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის, როგორც ცალკე ინსტრუმენტის, შენარჩუნებაზე უარის თქმის შესახებ ევროპარლამენტის მხრიდან მყისიერი

რეაქცია გამოიწვია (განსაკუთრებით კი ევროპული დემოკრატიის ჯგუფის, რომელიც წარმოადგენს თანამოაზრე და მსოფლიო-ში დემოკრატიის მხარდაჭერის ერთგული პარლამენტარების პოლიტიკურ ინტერესთაშორის ჯგუფს). დემოკრატიის დახურულმა ჯგუფმა, სამოქალაქო საზოგადოების შესაბამის ორგანიზაციებთან ერთად, დაიწყო ადვოკატირება დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის შესანარჩუნებლად. ამის შედეგად, 2006 წლის ივნისში ევროკომისია დაეთანხმა დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის, როგორც ცალკე ინსტრუმენტის შენარჩუნებას, რაც აღქმული იქნა, როგორც ევროპარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების დიდი წარმატება.

ძირითადი ფაქტორები რამაც განაპირობა დემოკრატიის და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის დაფინანსების შენარჩუნება

დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის, როგორც თვითმყოფადი ინსტრუმენტის, ამოღება ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის შესახებ ევროკომისიის წინადადებიდან გარკვეულწილად გახლდათ მიზეზი იმისა რომ ევროპარლამენტი და სამოქალაქო საზოგადოება მუდმივად აკრიტიკებდა ევროკომისიას ამ ინსტრუმენტის მართვისას დაშვებული შეცდომების გამო. ევროკავშირის პოლიტიკაში მნიშვნელოვანი და კომპლექსური ცვლილების შეტანაზე გამიზნულ ადვოკატირების კამპანიას წინ უნდა უსწრებდეს არსებული სიტუაციის სიღრმისეული ანალიზი, რადგანაც მან შეიძლება უკუშედეგი გამოიღოს. საკითხის (ამ შემთხვევაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი) დაბრუნება ევროკავშირის დღის წესრიგში ბევრად უფრო დიდ ძალისხმევას ითხოვს, ვიდრე ევროკომისიის თავდაპირველ წინადადებაში უკვე არსებული საკითხების მოდიფიცირება.

ევროკავშირის საბჭოს შესაბამისი სამუშაო ჯგუფები (ადამიანის უფლებათა და განვითარებისა და თანამშრომლობის სამუშაო ჯგუფი) არა მხოლოდ განიხილავდნენ ცალკეულ ინსტრუმენტებს, როგორც ევროკავშირის გარანტიის ადამიანის უფლებათა და დემოკრატიის მხარდაჭერის სფეროში, არამედ განსაკუთრებით დაინტერესებულნი იყვნენ ამ ინსტრუმენტის უნიკალურ მახასიათებლების შენარჩუნებით. საუბარია მესამე მხარის მთავრობისა და ხელისუფლების თანხმობის გარეშე მოქმედების უფლებაზე.

ევროპარლამენტი მოუწოდებდა ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა და დემოკრატიის მხარდაჭერის სფეროში ნათელი პოზიციის ჩამოყალიბებისკენ. ევროპარლამენტის მხრიდან დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის თავდაპირველმა „მფლობელობამ“ (კერძოდ, ევროპარლამენტის ზოგიერთი წევრის პირადმა კავშირმა განხილულ საკითხთან) წარმატებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა. მუშაობა ევროპარლამენტის წევრებთან, რომლებიც, საბოლოო ჯამში, ერთ საკითხზე მომუშავე დახურულ ჯგუფად სხვადასხვა პოლიტიკური დაჯგუფებების წევრებისაგან ჩამოაყალიბდა, ძალიან სასარგებლო აღმოჩნდა. სამომავლოდ მსგავსმა მუშაობამ შეიძლება გაამართლოს ნაკლებად აქტუალური პოლიტიკური საკითხების შემთხვევაშიც, რადგანაც პოლიტიკური ჯგუფები, როგორც წესი, ისწრაფვიან საკუთარმა წევრებმა კონცენტრაცია მოახდინონ დღის წესრიგის მნიშვნელოვან საკითხებზე. დემოკრატიის დახურული ჯგუფში ცალკეულ ევროპარლამენტარებს მიეცათ მოქმედების მეტ-ნაკლები თავისუფლება, რადგანაც ეს საკითხი (ანუ დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი) განიხილებოდა ევროპული პოლიტიკის პარტიული ძირითადი დაჯგუფებების პრიორიტეტული ინტერესების მომიჯნავედ.

დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის საკითხის გარშემო გაერთიანებული სამოქალაქო საზოგადოების ქსელი იმდენად მრავალფეროვანი და კომპლექსური იყო, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ზოგიერთი მოქმედი პირი ურთიერთ-

გადამკვეთ მიზნებზეც კი მუშაობდა. ადგილი ჰქონდა ინტერესთა კონფლიქტების სიმრავლეს და სამოქალაქო საზოგადოება ვერ შეთანხმდა განხორციელების საკითხებთან დაკავშირებით საერთო პოზიციაზე. როგორც წესი, ადვოკატირების ქსელის წევრთა შორის არსებობს კონკურენცია. შესაბამისად, აუცილებელია მოსალოდნელი კონფლიქტების პრევენცია მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მოქმედების მიზნებისა და ადვოკატირების სტრატეგიის შესახებ შეთანხმების გზით. ერთ საკითხზე მომუშავე ადვოკატირების ქსელი, პარალიზების თავიდან აცილების მიზნით, ნაწილობრივ მაინც ინსტიტუციონალიზებული უნდა იყოს, რადგანაც, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოლაპარაკებებს სპეციფიკურ დეტალებზე (პროგრამის შედგენა, დოკუმენტაცია კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესახებ, მიზნები და თემები) შეიძლება მოჰყვეს ინტერესების მნიშვნელოვანი შეჯახება.

ამ შემთხვევაში პოლიტიკური ფონდები (განსაკუთრებით გავლენიანი გერმანული პოლიტიკური ფონდები) იქცნენ ბრიუსელის სამოქალაქო საზოგადოების სპეციფიკურ მოქმედ პირებად, რადგანაც ისინი დაინტერესებულნი იყვნენ, ევროკავშირის პროგრამების მეშვეობით, თანადაფინანსებისთვის მიეღწიათ. საკუთარი პროექტებისათვის 2006 წელს ევროკომისიის საკონსულტაციო მოთხოვნებით გამხსნეულმა პოლიტიკურმა ფონდებმა შექმნეს პოლიტიკური ფონდების ევროპული ქსელი და ჩაერთვნენ ევროკომისიის კონსულტაციებში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივების შესახებ. როგორც პოლიტიკური პარტიების მთელი სპექტრის მონაწილეობის წყალობით პოლიტიკურად ნეიტრალური ერთეული, პოლიტიკური ფონდების ევროპული ქსელი მისაღები თანამოსაუბრე გახდა ევროკომისიისათვის, რომელიც, როგორც წესი, პარტიულად მიუკერძოებელ თავისუფალ პარტნიორებს ამჯობინებს.

ზომის, ასევე საქმიანობებისა და პოლიტიკური ბერკეტების ფართო სპექტრის წყალობით, ამ ქსელმა უმალ დაიმკვიდრა წამყვანი პოზიცია დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატი-

ვის ქსელში²⁴. მათი ლობირება ძალიან წარმატებული გამოდგა. მათი ბერკეტები ეფუძნებოდა მჭიდრო ურთიერთობებს ევროპარლამენტის რამდენიმე წევრთან, ისევე როგორც კარგ კონტაქტებს საკუთარ მთავრობებთან.

პოლიტიკური ფონდები მნიშვნელოვანი და ანგარიშგასაწევი ძალაა სამოქალაქო საზოგადოების დაფინანსებაზე ორიენტირებული ნებისმიერი სახის ლობირებისას. ურთიერთობა პოლიტიკური ფონდების ევროპულ ქსელსა და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ქსელებს შორის მეტად კონკურენტულია, ხოლო კომუნიკაცია მათ შორის ძალიან შეზღუდული. წლების განმავლობაში ურთიერთობები სამოქალაქო საზოგადოების ზოგიერთ ორგანიზაციასა და პოლიტიკურ ფონდებს შორის დაიძაბა, რისი არც თუ ისე უმნიშვნელო მიზეზი, ფართოდ გავრცელებული მოსაზრებით, გახლდათ ფონდების დაინტერესება ევროკავშირის სახსრებით ისევე, როგორც მათი არაორაზროვანი პოლიტიკური აქტიურობა. ზოგადად რომ ვთქვათ, კომუნიკაციის განყვეტა საზიანო შეიძლება იყოს, პირველ ყოვლისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, რომლებსაც არ სურთ ესოდენ შესაფერის და გავლენიან მოქმედ პირებთან, როგორც მოლაპარაკებების ფარგლებში პარტნიორებთან, თანამშრომლობის იდეის მიღება.

24 პოლიტიკური ფონდების ევროპული ქსელისა და დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის დაინტერესების მთავარი სფერო გახლდათ დაფინანსების შესაძლებლობების სპექტრის გაფართოება პოლიტიკური მოღვაწეებისა და დიდი პროექტებისათვის, ასევე საკუთარი ადგილობრივი ფილიალების შესაბამისობის უზრუნველყოფა დაფინანსების კრიტერიუმებთან ადგილობრივ დონეზე შეთავაზებების მიღების გამოცხადებისას.

ევროპული ფონდი დემოკრატია პარტნიორობის გზით (EFDP)/ ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის (EDP) დაკარგული შესაძლებლობა

ფონდის დაარსების იდეა²⁵, რომლის წყალობითაც ევროკავშირის დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებათა მხარდაჭერის გარკვეული ნაწილი სამოქალაქო საზოგადოებას მიენიჭებოდა, 2006-2007 წლებში გამართულ დებატებს უკავშირდება. აღნიშნული დებატები ეხებოდა დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის რეფორმას. მასში უშუალოდ იყო ჩართული ევროპარლამენტის ევროპის დემოკრატიის დახურული ჯგუფი, ისევე, როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციები და ევროკავშირის წევრი ქვეყნები. დემოკრატია პარტნიორობის გზით ევროპული ფონდის შექმნის საბოლოო ინიციატივა წამოაყენა მრავალპარტიული დემოკრატიის ჰოლანდიურმა ინსტიტუტმა, რომელსაც ზურგს ვესტმისტერის დემოკრატიის ფონდი უმაგრებდა²⁶.

ეს იდეა იმეორებდა აშშ-ის დემოკრატიის მხარდაჭერის ეროვნულმა ფონდის ძირითად მიდგომას. ევროკავშირის საბჭოში ჩამოყალიბდა თანამოაზრე ქვეყნების არაოფიციალური ჯგუფი (ჩეხეთის რესპუბლიკა, შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი, ჰოლანდია, პოლონეთი და სლოვაკე-

25 ეს იდეა არ იყო ახალი. 1990-იანი წლების შუაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივა იმართებოდა გარე უწყების მიერ (ადამიანის უფლებების ევროპული ფონდი), რაც იძლეოდა უშუალოდ ევროკომისიის მიერ მართული პროგრამებისათვის დამახასიათებელი უსასრულო პროცესების გვერდის ავლის საშუალებას. თავდაპირველად ადამიანის უფლებების ევროპული ფონდი ახორციელებდა მხოლოდ ტექნიკურ დახმარებას, თუმცა მოგვიანებით მის კომპეტენციაში გადავიდა ამ ინიციატივის სრული მენეჯმენტი. 1999 წლის მოვლენების შემდეგ კი ამ ინსტრუმენტის მფლობელობის საკითხი რადიკალურად შეიცვალა. გადანაცვლებული დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივის ევროკომისიის „შიდა“ პროექტად გარდაქმნის შესახებ, გარკვეულწილად, ასევე გახლდათ ე.წ. წყალქვეშა ნაგების მიმართ ეჭვის შედეგი: „წყალქვეშა ნაგები“ - ევროკომისისაგან დამოუკიდებლად მოქმედი გარე უწყებები, რომელსაც ევროკომისიამ „გარე წყაროს მეთოდით“ (outsourcing) გადასცა საკუთარი ოპერაციების ნაწილი. ასეთი ანტიპათია გამოწვეული იყო სანტერის კომისიის გადადგომით ევროკავშირის საფინანსო ფონდების არამიზნობრივი ხარჯვის გამო.

26 მოგვიანებით ვესტმისტერის დემოკრატიის ფონდი განზე გადავა, სავარაუდოდ, სხვა პოლიტიკური ფონდების მხრიდან ზენოლის გამო.

თი). მათ მხარდაჭერა გამოუცხადეს ფონდის შექმნის იდეას, რომელ-
თაც ზურგს უმაგრებდა ბევრი გავლენიანი პირი, პრეზიდენტი – ჯაკ
დელორისა და გერმანიის ყოფილი პრეზიდენტის – რიხარდ ფონ ვაიც-
ზეკერის ჩათვლით.

იდეა მოიაზრებდა ფონდისათვის პირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერის
გამოყოფას დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინს-
ტრუმენტის მე-3 მიზნის ფარგლებში²⁷. ამ პროცესში მონაწილე წევრმა
ქვეყნებმაც გამოთქვეს მზადყოფნა მხარ დაეჭირათ ფონდის ბიუჯე-
ტისათვის. მიუხედავად ამისა, ფონდისათვის ფინანსების გამოყოფის
იდეა უშუალოდ ევროკავშირის ბიუჯეტიდან უარყოფილი იქნა საბჭოს
მიერ (ამ იდეას ევროკომისიაც ეწინააღმდეგებოდა). ოპოზიციურად
განწყობილი წევრი ქვეყნები მიუთითებდნენ, რომ დაფინანსების მო-
პოვება შეიძლებოდა ჩვეულებრივი მეთოდებითაც (გრანტები და ტენ-
დერები).

როდესაც დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინი-
ციატივის წესდება მიღებული იქნა, დემოკრატიისათვის თანამშრომ-
ლობის ევროპული ფონდის იდეის მხარდაჭერთა არაოფიციალური
ჯგუფი შემცირდა და შემოიფარგლა მხოლოდ ჩეხეთის რესპუბლიკი-
თა და პოლონეთით. გერმანელი პოლიტიკური ფონდები აქტიურად
ლობიერებდნენ გერმანიას მისი ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომა-
რეობის პერიოდში (2007 წლის იანვარი-ივნისი) და ამ საქმეში გა-
დამწყვეტი როლიც შეასრულეს. საბოლოოდ, 2008 წლის აპრილში
ეს ფონდი დაარსდა ბრიუსელში (შემდგომში მას დაერქვა ევროპული
პარტნიორობა დემოკრატიისათვის) ევროკავშირის მხრიდან სტან-
დარტული ინსტიტუციური დაფინანსების ყოველგვარი გარანტიე-
ბის გარეშე.

27 მე-3 მიზანი: ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიის საკითხების შესახებ საქმიანობის მხარდაჭერა ევროკავშირის ინსტრუქციებით გათვალისწინებულ სფეროებში, რაც მოიცავს ადამიანის უფლებების შესახებ დიალოგთან, ადამიანის უფლებათა დამცველებთან, სიკვდილით დასჯასთან, წამებასთან, ზავშეგებას და შეიარაღებულ კონფლიქტებთან დაკავშირებულ საქმიანობას.

ადვოკატირების ძირითადი ფაქტორები რომელთაც გავლენა მოახდინებს „ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის“ დაარსებაზე

ეს მაგალითი ცხადყოფს წვერი ქვეყნების გადამწყვეტ როლს. არ იყო მიღწეული მხარდამჭერი წვერი ქვეყნების გადამწყვეტი რაოდენობა, გარდა ამისა, „ძველი“ წვერი ქვეყნები, რომლებიც თავდაპირველად მონაწილეობდნენ თანამოაზრეთა ჯგუფში, ნელ-ნელა გვერდზე გადა-
ნენ. მხარდამჭერი წვერი ქვეყნების ჯგუფი საბჭოს შიგნით უნდა იყოს შერეული (ახალი/ძველი, მცირე/დიდი), რათა წარმატებული ადვოკა-
ტირების შესაძლებლობა მაქსიმალურად გაიზარდოს. უნდა გავითვა-
ლისწინოთ, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგაც კი თითქმის შეუძლებელია ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნის ნების წი-
ნაალმდე წასვლა. გერმანიის მთავრობამ იმთავითვე დაიწუნა ეს იდეა რაც დიდწილად გერმანული პოლიტიკური ფონდების მიერ წარმოებუ-
ლი ლობირების შედეგი იყო.

ფონდის იდეას მხარს უჭერდა ევროპარლამენტის რამდენიმე წვერი (ედვარდ მაკმილან-სკოტი, იანუშ ონიშკიევიჩი, იან მარინუს ვიერსმა). მიუხედავად ამისა, სიტუაცია ევროპარლამენტში 2006 წელს შეიცვალა და შესაძლებლობის ფანჯარა დაიხურა. არაოფიციალური ევრო-
პული დემოკრატიის დახურული ჯგუფი პოლიტიკურად გადატირ-
თული აღმოჩნდა, ხოლო პოლიტიკური ფონდები ევროპარლამენტის წევრებს ფონდის დაარსების სანინაალმდეგოდ ლობირებდნენ. როცა ევროსაბჭომ და ევროკომისიამ პირი შეკრეს ამ ინიციატივის დასაბ-
ლოკად, მისი ბედი უკვე გადანყვეტილი იყო. წარმატებული ადვოკა-
ტირების უზრუნველსაყოფად მეტად სასურველია ევროკავშირის ინ-
სტიტუციური სამკუთხედის, მინიმუმ, ორი ინსტიტუტის მძლავრი მხარდაჭერა. ევროკავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურის უფლება-
მოსილებების გადანაწილება მუდმივად იცვლება. ასეთ პირობებში ად-
ვოკატირების განმხორციელებლები ან ემსხვერპლებიან ინსტიტუტ-
თაშორის „გარჩევებს“ ან მოიპოვებენ მხარდაჭერას ინსტიტუტისაგან,
რომელიც ეძებს მოკავშირეს ამ ინსტიტუტთაშორის განხილვებში. ინს-

ტიტუტის აქტიურობას ამა თუ იმ სტრატეგიულ სფეროსა თუ საკითხში და მის კონკრეტულ ინტერესებს სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს ადვოკატირების განხორციელებელთათვის, რადგანაც ამ ფაქტორებმა შეიძლება შეზღუდოს ან გაზარდოს სამიზნეზე გავლენის მოპოვების უნარი.

დემოკრატიისათვის თანამშრომლობის ევროპული ფონდის მხარდამჭერებმა სათანადოდ ვერ შეაფასეს პოლიტიკური ფონდების გავლენა. ვინაიდან ისინი დარწმუნებულები იყვნენ ევროკავშირის შესაბამისი გადაწყვეტილების მიმღები უწყებების მხარდაჭერაში, დემოკრატიისათვის თანამშრომლობის ევროპული ფონდის წარმომადგენლებმა უარი თქვეს პოლიტიკურ ფონდებთან მოლაპარაკებების წარმოებაზე და ვერ გააცნობიერეს, რომ ამის შედეგად დემოკრატიისათვის თანამშრომლობის ევროპული ფონდი ამ ფონდების მიერ კონკურენტად იქნებოდა აღქმული. წარმატების მოსაპოვებლად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ სრულფასოვანი კოალიციისა და რეპუტაციის მოპოვებაზე ორიენტირებული სტრატეგიის შექმნა ევროკავშირის ინსტიტუტებთან დაპირისპირებისას, არამედ არაინსტიტუციური მოქმედი პირების ჩართულობის უზრუნველყოფაც ბრიუსელში (სამოქალაქო საზოგადოების ქსელები და ანალიტიკური ცენტრები, მაგალითად, სტრატეგიების შესწავლის ევროპული ცენტრი, სტრატეგიების ევროპული ცენტრი და ა.შ.). „მძიმე წონითი კატეგორიის“ ყოფილი პოლიტიკოსებისა და გავლენიანი პირების ჩართულობა მიმზიდველობას მატებს მოცემულ საკითხს და უზრუნველყოფს მაღალი თანამდებობის პირების ხელმისაწვდომობას. ბრიუსელის გარემო ძალიან არაერთგვაროვანია და ქსელების შექმნას მასში სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს იმ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციისათვის, რომელსაც სურს ადვოკატირების განხორციელება. დემოკრატიისათვის, ევროპული თანამშრომლობის ფონდის გამოცდილებიდან გამომდინარე, ბრიუსელის სცენაზე დამოუკიდებლად მოქმედება მეტად წამგებიანია. წამგებიანია, აგრეთვე, ეფექტური ქსელების გარეშე და რეპუტაციისათვის ყველა ძალისხმევისათვის საჭირო რესურსების მოხმობის გარეშე მოქმედება.

ამ თვალსაზრისით გარკვეული ძვრები შეიმჩნევა, რომლებიც ცხად-ყოფს, რომ მდგომარეობა ნებისმიერი მიმართულებით შეიძლება შეიცვალოს. დემოკრატიის მხარდაჭერის ევროპული ფონდის შექმნის (დიდწილად 2006 წელს წამოყენებული იდეის მსგავს) იდეას მხარს უჭერდა პოლონეთი, როგორც მისი – ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარეობის პერიოდის ერთ-ერთ ძირითად ინიციატივას. ამ ინიციატივას მხარი დაუჭირეს ევროკომისიამ და ევროპის საგარეო პოლიტიკის სამსახურმა, რომლებმაც ჩამოაყალიბეს კიდევ დემოკრატიის მხარდაჭერის ევროპული ფონდის კონცეფციის პროექტი. ევროკავშირის საბჭომ დაამტკიცა ეს პროექტი 2011 წლის დასაწყისში და გადააგზავნა ის ევროპარლამენტში. როგორც ჩანს, დემოკრატიის მხარდაჭერის ევროპული ფონდი სრულფასოვანი მუშაობა 2013 წელს დაიწყო, თუმცა კი ექნება შეზღუდული დაფინანსება დაინტერესებული წევრი ქვეყნების მხრიდან და ძირითადი სასტარტო თანხები ევროკავშირის ბიუჯეტიდან წამოვა. საწყის ეტაპზე ის ყურადღებას ევროპის სამეზობლო პოლიტიკით გათვალისწინებულ ქვეყნებზე გაამახვილებს²⁸.

დღის წესრიგის შემუშავებაში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა მნიშვნელოვანი იყო პოლონეთის თავმჯდომარეობის მოსამზადებელ ეტაპზე. ჩატარდა კონსულტაციები რამდენიმე ორგანიზაციასთან, რომელთაც წვლილი შეიტანეს დებატებში, რომელიც დემოკრატიის მხარდაჭერის ევროპული ფონდის, სტრუქტურასა და მისი დანერგვის მექანიზმებს შეეხებოდა. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში მიღებული რეკომენდაციების რაოდენობა წარმატების გასაღები იყო, ისევე როგორც პოლონეთის, როგორც ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნის, მძლავრი მხარდაჭერა და ევროკომისიისა (განსაკუთრებული გაფართოებისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში ევროკომისრის, შტეფან ფულეს) და ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურის (საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის

28 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა შემუშავდა 2004 წელს. ის ეხება ევროკავშირის ურთიერთობებს მის 16 უახლოეს მეზობელ ქვეყანასთან (ალჟირი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, ბელარუსი, ეგვიპტე, საქართველო, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მოლდოვა, მაროკო, პალესტინის ოკუპირებული ტერიტორია, სირია, ტუნისი და უკრაინა). იხ.: <http://ec.europa.eu/world/enp/>

საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის, კეტრინ ეშ-ტონის) კეთილგანწყობა. ევროკომისიამ და ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურმა ეს იდეა 2011 წლის მაისში მიღებულ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის კომუნიკეში წარმოადგინეს.

ცვლილებები ფინანსურ რეგულაციასა და მისი განხორციელების წესებში

ფინანსური რეგულაციისა და მისი განხორციელების წესების რეფორმის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, რომელიც 2006 წელს უნდა გატარებულიყო (ევროკავშირის დაფინანსების ყველა პროგრამის მარეგულირებელი კანონმდებლობა), ჩამოყალიბდა ალიანსი არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და პლატფორმებს შორის. პლატფორმა აერთიანებდა: სოციალურ საკითხებზე მომუშავე ევროპულ არასამთავრობო ორგანიზაციებს (სოციალური პლატფორმა), დახმარებისა და განვითარების არასამთავრობო ორგანიზაციების ევროპულ კონფედერაციას (CONCORD), ევროპულ ქალთა ლობისტებს და ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ბრიუსელის ოფისს. წევრთა დიდი რაოდენობისა და ბრიუსელში ინსტიტუციონალიზაციის გარკვეული დონის გამო, ამ ალიანსს მოეპოვებოდა შესაძლებლობა და ბერკეტები ევროკავშირის დონეზე ორწლიანი კამპანია ეწარმოებინა.

ალიანსის არგუმენტები უშუალოდ ეყრდნობოდა მისი წევრების გამოცდილებას პროექტების დაფინანსების სფეროში. უფრო მეტიც, მათ საპროექტო შეთავაზებებს მხარს უჭერდნენ კარგად განვითარებული ფინანსური დახმარების მექანიზმების მქონე წევრი ქვეყნები (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი და შვედეთი). გარდა ამისა, ალიანსმა წარმატებით მოიპოვა ევროპარლამენტის წევრების მხარდაჭერაც, რომელიც დიდწილად თავიანთი ტერიტორიულ ინტერესებიდან გამომდინარეობდნენ ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტებს უკავშირდებოდა. ამ კარგად მომზადებულმა ინიციატივამ მრავალმხრივ წარმატებას მიაღწია.

მიღებული ცოდნის შეჯამება

რაც უფრო მეტი სანდო და ინსტიტუციურად შესაბამისი „პოლიტიკური პროდუქტი“ (კვალიფიციური ცოდნა) აქვს ორგანიზაციას, რომელიც ადვოკატირებას ახორციელებს, მით უფრო მაღალია წარმატების შესაძლებლობა. თუმცა, ექსპერტიზა უნდა იყოს არა ხისტი, არამედ იცვლებოდეს სტრატეგიების შესაბამისად.

წარმატებული ადვოკატირებისთვის მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ინსტიტუციური სამკუთხედიდან (ევროკომისია, ევროკავშირის საბჭო და ევროპარლამენტი), მინიმუმ, ორი ინსტიტუტის მნიშვნელოვანი მხარდაჭერის მოპოვება. ევროკავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურების უფლებამოსილებების გადანაწილება მუდმივად იცვლება, განურჩევლად იმისა თუ რამდენად აქტიურად არის ევროკავშირის ესა თუ ის ინსტიტუტი ამა თუ იმ სფეროში ან საკითხის განხილვაში ჩართული მათთან კონტაქტი აუცილებელია, რადგანაც მასზეა დამოკიდებული წარმატებული ადვოკატირება. მიწოდებული ინფორმაცია უნდა იყოს სამიზნე ჯგუფზე მორგებული და სტრატეგიულად შეფუთული.

ევროკავშირის საბჭოში წევრ ქვეყნებთან მუშაობისას მიზანშეწონილია მხარდამჭერთა შერეული ჯგუფების ჩამოყალიბება (ახალი/ძველი, მცირე/დიდი), რათა წარმატებული ადვოკატირების შესაძლებლობა მაქსიმალურად გაიზარდოს. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგაც კი თითქმის შეუძლებელია ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნის ნების წინააღმდეგ წასვლა.

ზოგადად, სასარგებლოა მუშაობა ევროპარლამენტის წევრთა ჯგუფთან, რომლებიც წარმოადგენენ ევროპარლამენტის სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებს. მიუხედავად ამისა, ყოველთვის უფრო მიზანშეწონილია დიდი გავლენის მქონე ევროპარლამენტარებთან ან მათ ჯგუფებთან კონტაქტი.

ადვოკატირების ქსელთა წევრებს შორის, როგორც წესი, არსებობს კონკურენცია, ამიტომ პოტენციური კონფლიქტების შესაძლებლობა წინასწარ უნდა აღმოიფხვრას დასახული მიზნებისა და ერთობლივი ადვოკატირების სტრატეგიის შეთანხმების გზით. ბრიუსელის გარემო მეტად რთულია და ქსელების შექმნას სასიცოცხლო მნიშვნელობა ენიჭება წარმატებული ადვოკატირებისთვის. ევროკავშირის ინსტიტუტების დონეზე წარმატებული ადვოკატირებისთვის მნიშვნელოვანია სრულყოფილი კოალიცია. ისევე როგორც არაინსტიტუციური აქტორების (სამოქალაქო საზოგადოების ქსელები და ანალიტიკური ცენტრები) ჩართულობა. ამასთან გავლენიანი ყოფილი პოლიტიკოსების ჩართულობა სერიოზულობას მატებს საკითხს და უზრუნველყოფს მაღალი თანამდებობის პირების ხელმისაწვდომობას.

ადვოკატირების სასწავლო ნიმუში 2

მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკა

პიოტრ კაზმიერკევიჩი

ევროკავშირის მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკის, რეგულაციებისა და საზოგადოების ადვოკატირების სამიზნის მიმოხილვა

რიგი მიზეზების გამო, სავიზო რეჟიმი და მიგრაციის პოლიტიკა შედარებით რთული სფეროა ევროკავშირის გარეთ მოღვაწე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც ევროკავშირის დონეზე ადვოკატირებას ცდილობენ. ეს განპირობებულია პირველ ყოვლისა იმით, რომ სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობის ტრადიციული სეგმენტები ამ სფეროში ან საერთაშორისო ნორმებით რეგულირდება (თავშესაფრისა და ლტოლვილთა საკითხები) ან წვერი ქვეყნების კომპეტენციაშია (უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური ინტეგრაცია). საზღვრებისა და ვიზების კოდექსის მიღებამდე საკითხი რომელიც შენგენის ვიზის მთხოვნელებსა და მესამე ქვეყნების მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის საზღვრებს კვეთას არეგულირებდა არ ითვლებოდა ევროგაერთიანების ერთიანი პოლიტიკის ნაწილად, რადგანაც ვიზაზე ან საზღვრის გადაკვეთაზე უარის თქმის საკითხი უშუალოდ წვერი ქვეყნის კომპეტენცია იყო.

ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესვლა, ცხოვრება და დასაქმების წესების შემსუბუქება წვერი ქვეყნების კომპეტენციაში შედის. ევროკავშირის დონეზე ხდება მხოლოდ მოკლევადიანი ვიზების მოთხოვნის გაუქმება, რისთვისაც საჭიროა ევროკავშირის ყველა წვერი ქვეყნის თანხმობა.

ამავდროულად, იზრდება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ამ სფეროში შეღწევის შესაძლებლობები, რადგანაც მიგრაცია სხვა საკითხებთან არის გადაჯაჭვული. პირველ რიგში, მეტი ყურადღება ეთმობა ძირითად სამოქალაქო უფლებების დაცვას. მეორე, აღიარებულია რომ მუშახელზე ევროკავშირის მოთხოვნების დაკმაყოფილება მიიღწევა შიდა მობილურობითა და მიგრაციული ნაკადებით, რომლებიც აკმაყოფილებენ წევრი ქვეყნების დემოგრაფიულ და ეკონომიკურ მოთხოვნებს. მესამე, ევროკავშირის ვიზების პოლიტიკის მხარდაჭერა და საბოლოო ლიბერალიზაცია მეზობელ ქვეყნებთან მიმართებით, როგორც ჩანს, გარკვეულ როლს ასრულებს ევროკავშირის დემოკრატიული ღირებულებების პოპულარიზაციასა და ხალხთაშორის კონტაქტის გაღვივებაში. დაბოლოს, თანამშრომლობამ მიგრაციის ძირითადი წყარო სახელმწიფოების მთავრობებთან მიგრანტების ნაკადის მართვასთან დაკავშირებით (ისეთი ინიციატივების მეშვეობით, როგორებიცაა ხელშეკრულებები რეადმისიის შესახებ და პარტნიორობა მობილურობის ფარგლებში) ორივე მხარის უსაფრთხოების გაუმჯობესება გამოიწვიო.

მიგრაციისა და ვიზების სფეროში ეფექტური ზომების მიღებას ხელს უშლის ორი ძირითადი ფაქტორი – ტექნიკური და პოლიტიკური კრიტერიუმები. აუცილებელია, ერთი მხრივ, ახლად მიღებული სამართლებრივი სტანდარტებისა და ადმინისტრაციული პროცედურების ცოდნა და მეორე მხრივ, ცვალებადი პოლიტიკური გარემოსა და საზოგადოებრივი განწყობების გაცნობიერება.

ამ სფეროს კიდევ ერთი მახასიათებელია მისი დინამიურობა. ის მყისიერ ცვლილებებს განიცდის: სხვადასხვა იურიდიული ძალის მქონე და კანონებში გაფანტული სამართლებრივი ნორმები ახლა უფრო მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული ევროპის თანამეგობრობის კოდექსში. ეროვნულ კომპეტენციაში შემავალ სფეროებში (ცხოვრებისა და დასაქმების პირობები, ინტეგრაცია) კვლავინდებურად მიმდინარეობს ეროვნული პოლიტიკის დაახლოების პროცესი, ხოლო გარკვეული სტრატეგიული სფეროების უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს და მოითხოვს შესაბამის

პასუხს ისეთ პრობლემებზე, როგორებიცაა მიმღები ქვეყნების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მიგრანტების მონაწილეობის დაბალი დონე, თემთაშორის კონფლიქტი და დაუცველი ჯგუფების, მაგალითად, ქალთა და მცირეწლოვანთა მდგომარეობა.

მეორე, გარდა სხვა ტექნიკური საკითხებისა, მიგრაცია გახლავთ ცხარე დებატების საგანი და ხშირად ემსხვერპლება ხოლმე პოპულისტურ რიტორიკას. ამ რიტორიკას ასაზრდოებს მიგრანტების უკონტროლო შემოდინების შიში, შეშფოთება შრომის ბაზარზე კონკურენციის წარმოქმნის ან მიგრანტების, როგორც სოციალური დახმარების სისტემის ზედმეტი ტვირთისა. ეს გახლავთ სფერო, რომელშიც მიგრანტების უფლებათა დამცველებმა უნდა გააქარწყლონ ეს არგუმენტები არა მხოლოდ ფაქტების წარდგენით, რომლებიც მიუთითებს მიგრანტების არსებობის სარგებლიანობაზე, არამედ საკითხს მიუდგენენ ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხითაც.

ამ სფეროში ეფექტური ადვოკატირებისათვის საგულისხმო ფაქტორია სამართლებრივი და პროცედურული საფუძვლების ცოდნა, პოლიტიკური გარემოსათვის თვალყურის დევნება სამოქალაქო საზოგადოების დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების წამოწევის შესაძლებლობის მიზნით, რისთვისაც გამოყენებული იქნება დროული ადვოკატირება. ასე რომ, სასიცოცხლო მნიშვნელობა ენიჭება მოკავშირეების მოძიებას, გადანყვეტილების მიღებას მხარდასაჭერი ინიციატივების შესახებ. საწინააღმდეგო მოსაზრების გაცნობას და შესაბამის დონეზე პასუხის გაცემას, რის დროსაც წარდგენილი იქნება ფაქტებზე დაფუძნებული მტკიცებულებები და აქცენტი ღირებულებებზე გაკეთდება.

რასაკვირველია, შეუძლებელია წარამატების მიღწევა სტატისტიკის შეზღუდული ხელმისაწვდომობის, წინააღმდეგობების და პოლიტიკური ლოზუნგების პირობებში. მიუხედავად ამისა, დისკუსიის გადატანა ევროკავშირის დონეზე იძლევა გარკვეულ შესაძლებლობებს შევებრძოლოთ მიგრაციისა და ვიზების საკითხების პოლიტიზირებას. ამის

კარგი მაგალითია ის ქვეყნები, რომლებმაც მოახერხეს იმიგრაციის კონტროლისა და გახსნილობის შეჯერება, ასევე, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების უზრუნველყოფა ქვეყანაში შესვლისა და ცხოვრების რეჟიმის დარღვევების აღსაკვეთად.

ქირითადი დანტარქსაშული მხარეები

თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ევოლუცია წარმოადგენს კიდევ ერთ შესაძლებლობას სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებისათვის, რომლებიც იცავენ მიგრანტების უფლებებს და ადვოკატირებას უწევენ მიმოსვლის თავისუფლებას. თანამშრომლობა ამ სფეროში თავდაპირველად მთავრობათაშორისი ხასიათის იყო, როგორც ეს შენგენის შესახებ ხელშეკრულების შემთხვევაში მოხდა, რომელიც ამსტერდამის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ ამოქმედდა.

ამ სფეროში მოხდა გადასვლა მთავრობათაშორისი თანამშრომლობიდან, რომელიც ადრე ითხოვდა სახელმწიფოების ერთსულოვან თანხმობას, ევროკავშირის ინსტიტუტების უფრო აქტიურ ჩართულობაზე და საბჭოში საკითხების გადაწყვეტაზე ხმათა უმრავლესობით. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალით გადაწყვეტილებები ამ სფეროში, როგორც ევროკავშირის, ასევე ეროვნულ დონეზე, მოექცა ევროგაერთიანების სასამართლოს ზედამხედველობის ქვეშ.

ლისაბონის ხელშეკრულების საფუძველზე შემცირდა საკითხთა ჩამონათვალი, რომლებზეც წევრ ქვეყნებს ვეტოს დადების შესაძლებლობა აქვთ. ერთსულოვნება კენჭისყრისას მოთხოვნილია მხოლოდ პასპორტების, საიდენტიფიკაციო ბარათების, საოჯახო სამართლისა და ოპერატიულ-პოლიტიკური თანამშრომლობის სფეროებში (რომლებშიც ევროპარლამენტი მხოლოდ და მხოლოდ კონსულტაციებს იძლევა). ამ ხელშეკრულების ძალით გაიზარდა სტანდარტული საკანონმდებ-

ლო პროცედურით დარეგულირებულ საკითხთა სია, რომლის ფარგლებშიც ევროპარლამენტს სრული უფლებამოსილება ენიჭება, ხოლო ევროსაბჭო ღებულობს გადაწყვეტილებებს ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით. გარდა მოკლევადიანი ვიზების, ცხოვრების უფლების, თავშესაფარების პოლიტიკის და უკანონო მიგრაციის წესებისა, არსებობს რიგი სხვა საკითხები, რომლებიც აღარ მოითხოვს ერთსულოვან გადაწყვეტილებას საბჭოში კენჭისყრისას. ამ საკითხებს შორის აღსანიშნავია კანონიერი მიგრაციის წესები და გადაწყვეტილებები მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა შესახებ, რომლებსაც მოეთხოვებათ ვიზები და რომლებიც თავისუფლდებიან ამ მოთხოვნისაგან (ე.წ. „შავი“ და „თეთრი“ სავიზო სიები).

ზემოთ აღწერილი ცვლილებები ხელსაყრელია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის. აღნიშნულ პროცესში ევროპარლამენტისა და ევროკომისიის როლების გაზრდა იძლევა საკითხების საჯარო განხილვაზე გამოტანის შესაძლებლობებს, უფრო გამჭვირვალეს ხდის პროცესს და შემოაქვს ვალდებულება რისი მიხედვითაც საკანონმდებლო წინადადებაში უნდა მოხდეს სხვადასხვა შეხედულებების ასახვა. ეს სფერო დიდი ხნის მანძილზე დახურული იყო და წევრი ქვეყნების უშუალო კომპეტენციად ითვლებოდა, დღეისათვის კი იგი ღიაა ახალი აქტორებისთვის და მათ საშუალება აქვთ თავიანთი შეხედულებები გამოთქვან.

ევროპარლამენტის მზარდი როლი ევროკავშირის მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკის საკითხების განსაზღვრაში

ევროპარლამენტი გახლავთ საკვანძო ინსტიტუტი, რომელიც უნდა იყოს სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ადვოკატირების ძირითადი სამიზნე. იგი გვევლინება, როგორც ძირეული უფლებების დამცველი (განსაკუთრებით თავშესაფრის, არარეგულარული მიგრანტებისა და დაკავებულთა უფლებების დაცვის, ანტიდისკრიმინაციის საკითხებში). ევროპარლამენტი მოქმედებს როგორც საკანონ-

მდებლო ინიციატივების ასევე არასავალდებულო ინსტრუმენტების (როგორებიცაა, მაგალითად, რეზოლუციები) გამოყენებით. მიუხედავად იმისა, რომ არასავალდებულო ინსტრუმენტების პირდაპირ გატარება შეუძლებელია, ისინი მაინც აყალიბებენ ევროკავშირის გრძელვადიან დღის წესრიგს და ხაზს უსვამენ სტანდარტებთან შესაბამისობის აუცილებლობას. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ევროპარლამენტის 2011 წლის 5 აპრილის რეზოლუცია²⁹, რომელშიც გაცემული იყო პასუხი საფრანგეთისა და იტალიის ცალმხრივ გადაწყვეტილებაზე ჩრდილოეთ აფრიკიდან უკონტროლო მიგრაციის მართვის შესახებ. ამ რეზოლუციაში კიდევ ერთხელ გაუღერდა პრინციპები, რომელთა დაცვაც ევროკავშირისათვის აუცილებელია მიგრაციის საკითხების მართვისას, და ევროკომისიას მოენოდა „შეიმუშავოს ინსტრუმენტები მიგრაციის საერთო პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად“.

რეზოლუციაში ხაზგასმით იყო აღნიშნული კავშირი მიგრაციის დონესა და მიგრანტთა მშობლიური ქვეყნების სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განვითარებას შორის. ევროპარლამენტმა, ევროკომისიასა და ევროპის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურს ფაქტობრივად, მოუწოდა „მიგრანტების მშობლიური ქვეყნების განვითარებისა და დემოკრატიზაციისაკენ შემდგომი ნაბიჯების გადასადგმელად, კანონის უზენაესობის მხარდასაჭერად, რათა საწყის ეტაპზევე გამკლავებოდნენ მიგრაციასთან დაკავშირებულ პრობლემებს (რეზოლუციის მე-14 მუხლი).

ევროპარლამენტს, მიგრაციის სფეროში მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობის საქმეში გადამწყვეტი როლის თამაში შეუძლია. ევროპარლამენტმა 2011 წლის 1 დეკემბრს მიიღო რეზოლუცია, რომელიც შეიცავდა რეკომენდაციას ევროსაბჭოსთვის, ევროკომისიისა და ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურისათვის „უკრაინასა და

²⁹ ევროპარლამენტის 2011 წლის 5 აპრილის რეზოლუცია მიგრაციის ნაკადის, როგორც არასტაბილურობის შედეგის, შესახებ: ევროკავშირის პოლიტიკის მასშტაბი და როლი (2010/2269 [INI]).

ევროკავშირის შორის უვიზო რეჟიმის შემოსაღებად აქტიური ზომების დაუყოვნებლივ გატარების თაობაზე“. რეზოლუციაში მითითებული იყო ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში ჩამოყალიბებული ტექნიკური პირობების, როგორც ვიზების მოთხოვნების გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილების მთავარი კრიტერიუმების, შესრულების შესახებ. რეზოლუციაში წარმოდგენილი იყო რეკომენდაცია ვიზებზე გადასახადების გაუქმების, როგორც გარდამავალი სტიმულირების, შესახებაც. მოსალოდნელია, რომ ევროპარლამენტი კვლავინდებურად იქნება მნიშვნელოვანი მოქმედი სუბიექტი აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან³⁰ ვიზების ლიბერალიზაციის შესახებ მოლაპარაკებების პროცესში. აგრეთვე იგი ხაზს გაუსვამს იმ გარემოებას, რომ საბოლოო შედეგი მკაცრად უნდა იყოს დაკავშირებული ტექნიკური კრიტერიუმების დაკმაყოფილებისთან და არა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებასთან.

მიუხედავად ამისა, ევროპარლამენტის კომპეტენცია მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკის სფეროში შეზღუდულია რიგ ასპექტებში. პირველ ყოვლისა, როგორც უკვე აღინიშნა, ამ სფეროში პოლიტიკაზე გავლენა დამოკიდებულია მიგრაციის მართვის შესახებ სიღრმისეულ ცოდნასა და მიგრაციული ნაკადების სტატისტიკის ხელმისაწვდომობაზე, რაც, პირველ რიგში, ხელმისაწვდომია წევრი ქვეყნების მთავრობებისა და ევროკომისიისათვის (ასევე, სააგენტოებისათვის, ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურის ჩათვლით, რომელიც პასუხისმგებელია მიგრანტთა მშობლიურ ქვეყნებში მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებაზე). მიზანშეწონილია ევროპარლამენტზე, როგორც ლობირების სამიზნეზე, კონცენტრირება არა იმდენად ტექნიკური და სპეციალიზებული წინადადებების კუთხით, არამედ უფრო ღირებულებებზე და, ტექნიკურის ნაცვლად, პოლიტიკურ არგუმენტებზე დამყარებული წინადადებების მხარდაჭერის მოპოვების თვალსაზრისით.

30 სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, საქართველო, მოლდოვის რესპუბლიკა და უკრაინა.

მეორე, ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შედეგად ევროპარლამენტის კომპეტენციის გაფართოებას არ მოჰყვა ამ ორგანოს მცისიერი გააქტიურება მიგრაციის სფეროში. ამის ერთი მიზეზი შეიძლება იყოს ევროპარლამენტის ნაკლები ცნობადობა წევრ ქვეყნებში, მეორე კი ევროკავშირის ინსტიტუტების სწრაფად ცვალებადი არქიტექტურა (ევროკომისიის მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა გენერალური დირექტორატის გაყოფა ორ დირექტორატად და ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურის დაარსება)³¹.

ამავდროულად, ევროპარლამენტი ადვოკატირებისათვის ბუნებრივად ხელსაყრელი ადგილი გახლავთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც ახორციელებენ კამპანიებს ძირეული უფლებებისა და ევროკავშირის ღირებულებების ირგვლივ. ევროპარლამენტი შეიძლება სასარგებლო ხიდი გახდეს, როგორც დღის წესრიგში ახალი მოსაზრების შეტანის, ან უფრო გლობალურ მიმდინარე პრობლემაზე ყურადღების მიპყრობის ადრეულ ეტაპზე, ასევე საბჭოსა თუ ევროკომისიის სპეციფიკური წინადადებების საპარლამენტო განხილვისას. მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკაში ევროკავშირის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ახალბედა მონაწილეები (როგორებიცაა ბრიუსელის გარეთ მოღვაწე მიგრანტთა უფლებების დამცველები თუ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მესამე ქვეყნებიდან) უნდა შეეცადონ ევროკავშირის საკონსულტაციო პროცესებში წარმატებული ისტორიის მქონე ორგანიზაციებთან ალიანსების შექმნას.

31 "EU's area of Freedom, Security and Justice: from post-Lisbon Tactics to EU-Oriented Strategy", Ivo Šlosarčik, 2011 TGAE Report, Notre Europe, 15 June 2011, იხ.: http://www.notreurope.eu/fileadmin/IMG/pdf/TGAE2011_4d_Slosarcik_1

**ევროკავშირის მიგრაციისა და ვიზების პოლიტიკის შესახებ
გადაწყვეტილებების მიღების პროცესთან დაკავშირებული
დაძაბულობა: წვერი ქვეყნები ევროკავშირის საბჭო და ევროკომისია**

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალით ევროკავშირის საბჭოში ვეტოს დადების უფლებით აღჭურვილი წვერი ქვეყნების სამოქმედო არეალი შემცირდა, ხოლო სფეროები, რომელთა ფარგლებშიც ევროპარლამენტსა და ევროკომისიას საკანონმდებლო ინიციატივების წამოყენების უფლება აქვთ გაიზარდა. ეს ყოველივე მიანიშნებს ევროგაერთიანების მზარდ უპირატესობაზე მიგრაციისა და ვიზების სფეროში ევროკავშირის წვერი ქვეყნების ინდივიდუალურ მიდგომებთან შედარებით. მიუხედავად ამისა, თავდაპირველად ევროკომისია დაკავებული იყო რეორგანიზაციით (ევროკომისიის მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა გენერალური დირექტორატის გაყოფა ორ დირექტორატად. შინაგან საქმეთა დირექტორატი პასუხისმგებელი გახდა მიგრაციისა და ვიზების საკითხებზე, ასევე, ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახურის ფილიალების ჩამოყალიბებასა და კადრებით დაკომპლექტებაზე). მან მხოლოდ მოგვიანებით შეძლო განეხილად ევროგაერთიანების კოდექსები საზღვრებისა და ვიზების მართვის სფეროში, უზრუნველყო რა ერთიანი მინიმალური სტანდარტების დანერგვა ვიზის მანიპულაციის და საზღვარზე გადასვლელთათვის.

თუმცა, 2011 წელს ევროკომისია წინააღმდეგობასაც წააწყდა, როდესაც მან ვერ გაიტანა საკანონმდებლო ინიციატივების პაკეტი სასაზღვრო კონტროლის აღდგენის შესახებ. მისი დამტკიცების შემთხვევაში საჭირო იქნებოდა ევროკავშირის წვერი ქვეყანას შენგენის ტერიტორიის შიდა სასაზღვრო კონტროლის 5 დღეზე მეტი ხნით აღსადგენად, ნებართვის მოსაპოვებლად ევროკომისიისათვის მიემართა. ეს მცდელობა დაიბლოკა ევროკავშირის რამდენიმე დიდი წვერი ქვეყნის მიერ (საფრანგეთის ჩათვლით), რომლებმაც მიზეზად თავიათნი ეროვნული ინტერესების დაცვა დაასახელეს.

ევროკომისიამ წარმატებული ზეწოლა განახორციელა დანიის მთავრობაზე, რომელმაც, საბოლოო ჯამში, უარი თქვა საკუთარი ინიცია-

ტივა დანიის საზღვრებზე კონტროლის აღდგენის შესახებ. რამდენიმე თვეში კი ჰოლანდიის მთავრობამ წარმოადგინა უფრო დახვეწილი წინადადება. 2011 წელს, „არაბული გაზაფხულის“ პერიოდში, ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში წამოჭრილ კრიზისმა აჩვენა რომ ევროკომისია ნევრ ქვეყნებთან ხშირად აწყდება დაძაბულობას მიგრაციის საკითხებზე.

როგორც ჩანს, დაძაბულობა თავად ევროკომისიის წიაღშიც გაგრძელდება შინაგან საქმეთა გენერალური დირექტორატისა და იმ დირექტორატებს შორის, რომლებიც მხარს უჭერენ ერთიან ბაზარს. ისინი შეუფოთებულნი არიან იმ საფრთხით რომელიც შენგენის ტერიტორიაზე კონტროლის აღდგენას შეიძლება მოჰყვეს და თავისუფალ გადაადგილებას დაემუქროს. კიდევ ერთი პოტენციური კონფლიქტი შეიძლება წარმოიშვას შინაგან საქმეთა გენერალურ დირექტორატსა და ევროპის საგარეო პოლიტიკის სამსახურს შორის მესამე ქვეყნებთან მოლაპარაკებების დროს, რომლებიც ეხება ხელშეკრულებებს ვიზების გაცემის პირობებსა და საზღვრების ხელახლა გადაღების უფლებას. სავარაუდოდ, შინაგან საქმეთა გენერალური დირექტორატი უფრო შეუვალი იქნება, მაშინ, როცა ევროპის საგარეო ურთიერთობის სამსახური უფრო დაინტერესებულია მესამე ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის პერსპექტივით.

სასაზღვრო კონტროლის აღდგენის პროცედურასთან დაკავშირებული ჩიხი და 2011 წელს საბჭოს მიერ ევროპარლამენტისა და ევროკომისიის რეკომენდაციის უარყოფა, რუმინეთისა და ბულგარეთისათვის შენგენში ინტეგრაციასთან დაკავშირებით, მონაშობს ნევრი ქვეყნების გადამწყვეტ როლს ამ სფეროში. ევროკავშირის საბჭოს დონეზე ნევრი ქვეყნები ევროკავშირის ვიზებისა და მიგრაციის პოლიტიკაში ცვლილებების დამტკიცების უფლებას ინარჩუნებენ, კერძოდ კი, ფლობენ გადაწყვეტილების მიღების უზენაეს ძალაუფლებას მესამე ქვეყნების მიერ საზღვრების გადმოკვეთასთან მიმართებით, მაშინ, როცა ევროკომისია მხოლოდ მრჩევლის როლში გვევლინება.

ევროკავშირის საბჭოს ცენტრალიზებული ხასიათი და ნევრი ქვეყნების მიერ მნიშვნელოვანი კომპეტენციების შენარჩუნება მიგრაციას-

თან დაკავშირებულ საკითხებში სერიოზულ დაბრკოლებას წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანოზაციებისათვის, რომლებიც ამ საკითხებზე ევროკავშირის დონეზე ადვოკატირებას ახორციელებენ. ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნები, რომლებიც მესამე ქვეყნებთან სავიზო რეჟიმის გამარტივებას ემხრობიან შედარებით ნაკლები ძალა მოეპოვებათ საბჭოში და ჯერ-ჯერობით ვერ ახერხებენ დღის წესრიგში უსაფრთხოების საკითხის პრიორიტეტიზაციის ტენდენციის დაძლევას. ასეთი წარუმატებლობის ნათელი მაგალითია ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარეობის დროს პოლონეთის უუნარობა. მან ვერ უზრუნველყო რუმინეთისა და ბულგარეთის ინტეგრაცია შენგენის სივრცეში.

ამავდროულად, ახალმა წევრმა ქვეყნებმა ვერ შექმნეს კოალიცია საბჭოს ფარგლებში, რაც გასაგებია ზოგიერთი მათგანს შორის არსებული წინააღმდეგობების გათვალისწინებით (მაგალითად, ჩეხეთის რესპუბლიკა ხშირად უფრო დაინტერესებულია საკუთარი გარე საზღვრების კონტროლის გაძლიერებაზე, ვიდრე სხვა ქვეყნები მაგალითად, პოლონეთი). გარდა ამისა, დეკლარაციების საწინააღმდეგოდ, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ისეთმა ქვეყნებმა, როგორცაა უკრაინა, ვერ შექმნეს მხარდამჭერებთა ალიანსი ევროკავშირში და, როგორც იულია ტიმოშენკოს შემთხვევამ გვიჩვენა³², იგნორირება გაუკეთა ამ მხარდამჭერების მხრიდან კრიტიკასა და წახალისებას.

32 2010 წლის ნოემბერში აღიძრა სისხლის სამართლის რამდენიმე საქმე უკრაინის პრემიერ-მინისტრის, იულია ტიმოშენკოს წინააღმდეგ, რომელიც ვიქტორ იანუკოვიჩმა დამარცხა 2010 წლის 7 თებერვლის საპრეზიდენტო არჩევნებში. 2011 წლის 11 ოქტომბერს სასამართლომ დამნაშავედ ცნო იულია ტიმოშენკო ძალაუფლების გადახეობაში, ხოლო 2009 წლის იანვარში ბუნებრივი გაზის იმპორტის შესახებ რუსეთთან ხელმოწერილ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით. მას შეეფარდა 7-წლიანი პატიმრობა და დაეკისრა ჯარიმა 188 მილიონი დოლარის ოდენობით სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ. მოსამართლემ ასევე აუკრძალა მას არჩევით თანამდებობაზე კენჭისყრაში მონაწილეობა მისი სასჯელის ხანგრძლივობის პერიოდში (ანუ დისკვალიფიკაცია 2012 წლის საპარლამენტო და 2015 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში). ევროკომისიამ და ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა პროტესტი გამოუცხადეს უკრაინის მთავრობას და აღნიშნეს, რომ ეს სასამართლო პროცესი წარმოადგენდა „პოლიტიკური ოპონენტების შერჩევით დევნას“.

თავად ევროკავშირის საბჭოში არსებობს აშკარა უთანხმოება მესამე ქვეყნებთან მოლაპარაკებების მასშტაბსა და ფორმატთან დაკავშირებით. საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბენელუქსის ქვეყნები, დანია, გარკვეულწილად კი, გერმანია და ავსტრია ც ვიზების გამარტივების სანაცვლოდ მესამე ქვეყნებს უყენებენ უფრო სიღრმისეული და კომპლექსური რეფორმების გატარების აუცილებლობას, ხოლო ცენტრალური ევროპის ქვეყნებს (ასევე საბერძნეთი და კვიპროსი და, ნაწილობრივ, შვედეთსაც) სურთ მოლაპარაკებების გამართვა ვიზების ლიბერალიზაციის შესახებ უფრო ლიბერალური მოთხოვნებით. მოკლედ რომ ვთქვათ, სკეპტიკოსების აზრით, საუბარი მესამე ქვეყნებთან ვიზებისა და მიგრაციის საკითხების შესახებ უკავშირდება ეროვნულ ინტერესებს, ხოლო „ლიბერალებისათვის“ ეს მოლაპარაკებები მჭიდროდაა დაკავშირებული ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის დღის წესრიგთან და ემსახურება ადამიანებს შორის კონტაქტების განმტკიცებას, მათი უფლებების დაცვას და დემოკრატიისა მხარდაჭერას.

განსხვავებები სახელმწიფოებს შორის ასახულია მათივე ვიზის ადმინისტრირებისა და მიგრაციის კონტროლის მექანიზმებში. როგორც ევროკავშირის სხვადასხვა ქვეყნების მიერ გამოყენებული სავიზო პრაქტიკის კვლევებმა გვაჩვენა, იგივე სამუშაო ჩარჩოს სტანდარტები (ვიზების კოდექსი) შეიძლება იყოს გამოყენებული უფრო „კონსერვატიულად“ და „ლიბერალურად“.

ვიზების ლიბერალიზაცია ევროკავშირისა და დასავლეთ ბალკანეთს და ევროკავშირისა და აღმოსავლეთის კარტინიორობას შორის: დასკვნები და რეკომენდაციები სამოქალაქო საზოგადოების ადვოკატირებისათვის

დასავლეთ ბალკანეთში ადვოკატირებისას მიღებული გაკვეთილები

მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა საზღვრების გადაკვეთის რეჟიმის ლიბერალიზაცია მოიცავს პროცესს, რომელშიც ევროპარლამენტის

მენტს, ევროკომისიასა და ევროკავშირის საბჭოს თავიანთი როლი ენიჭებათ. თავად ეს პროცესი მიგრაციისა და ვიზების სფეროში მმართველობის ორმაგი – ტექნიკური და პოლიტიკური ხასიათის კარგი მაგალითია. დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისათვის შენგენის ვიზების გაუქმების შემთხვევაში მოლაპარაკებების დროს მთხოვნელ ქვეყნებს მოეთხოვებოდათ ტექნიკური კრიტერიუმების დაკმაყოფილება ევროკომისიის მიერ ჩატარებული კონტროლის შედეგად, რომელიც ეფუძნებოდა ევროკავშირის საბჭოს მიერ მინიჭებულ და ევროპარლამენტის გადაწყვეტილებით დამტკიცებულ მანდატს.

თუმცა, გამოვლენილი წინსვლა ტექნიკურ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით წარმატების უზრუნველსაყოფად საკმარისი არ აღმოჩნდა, რადგანაც ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესი ევროკავშირში განვერიანების უფრო ფართო პოლიტიკური დღის წესრიგის შემადგენელი ნაწილი იყო. ეს მოვლენა აისახა ვიზის მისაღებად აუცილებელი მოთხოვნების გაუქმების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე: ევროკომისიის ტექნიკური მოსაზრებისა და ევროპარლამენტის პოლიტიკური რეკომენდაციების საფუძველზე ევროკავშირის საბჭომ ჩაატარა კენჭისყრა დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოების „ვიზების შავი სიიდან“ ამოღებასთან დაკავშირებით.

თუმცა ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა ევროკომისიას ჩააბარეს ტექნიკური წინსვლის გადამოწმების პროცესის ხელმძღვანელობა, ისინი მაინც ყურადღებით ადევნებდნენ თვალყურს დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების საქმიანობას და აგზავნიდნენ ეროვნული დონის ექსპერტებს ადგილზე შეფასების მისიით. მათ საბოლოო გადაწყვეტილებაში გათვალისწინებული იყო კრიტერიუმები, რომლებიც ცდებოდა მოლაპარაკებების პარამეტრებს, მაგალითად, უვიზო მიმოსვლის გავლენა მიგრაციის ბალანსზე რეგიონში, ისევე როგორც უკანონო მიგრაციის დონე და ევროკავშირში ბალკანეთის ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის რაოდენო-

ბაზე. აღმოჩნდა, რომ ეს კრიტერიუმები მეტად მგრძობიარე საკითხს წარმოადგენს წევრი ქვეყნების მთავრობებისა და საზოგადოებებისათვის.

2010 წლის 15 დეკემბრიდან ბიომეტრული პასპორტების მქონე ალბანეთისა და ბოსნია-ჰერცეგოვინას მოქალაქეებს მიეცათ შენგენის ტერიტორიაზე მოგზაურობის უფლება ვიზის გარეშე, ხოლო სერბეთის, ჩერნოგორიისა და მაკედონიის მოქალაქეები ამ უფლებით 2009 წლის 19 დეკემბრიდან სარგებლობენ.

ვიზების მიღების მოთხოვნების გაუქმების კვლადკვალ, ანგარიშებში გამოჩნდა ინფორმაცია ბოსნია-ჰერცეგოვინას მოქალაქეთა მიერ თავშესაფარის მოთხოვნით შეტანილი განაცხადების რაოდენობის ზრდის შესახებ. დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებიდან ბელგიაში, გერმანიაში, ლუქსემბურგსა და შვედეთში დაფიქსირებული თავშესაფარის მოთხოვნის ზრდის საკითხი განიხილეს მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა საბჭოსა და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების საგარეო საქმეთა მინისტრების შეხვედრაზე. ამ შეხვედრაზე ევროკავშირმა მკაფიოდ განაცხადა, რომ თუკი ამ ქვეყნების მთავრობები არ მიიღებდნენ შესაბამის ზომებს მიგრაციის უკონტროლო ნაკადის შესამცირებლად, ვიზების ლიბერალიზაციასთან დაკავშირებული მიღწევები საფრთხის წინაშე დადგებოდა.

„ევროპული სტაბილურობის ინიციატივამ“ (დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისათვის უვიზო მიმოსვლის მხარდამჭერი სამოქალაქო საზოგადოების დამცველები) გააცნობიერა ახალი საფრთხე და მას შემდეგი ნაბიჯებით უპასუხა:

- აღიარა პრობლემის არსებობა, მაგრამ შეადარა იგი გაუმჯობესებულ უსაფრთხოებას, რაც პრიორიტეტულია ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის;
- გამოიყენა ფაქტობრივი მონაცემები ევროკავშირის პასუხის უსაფუძვლობის დასამტკიცებლად. სამოქალაქო საზოგადოების ექს-

პერტებმა ცხადყვეს, რომ დასავლეთ ბალკანეთის მთავრობებმა მართლაც გასცეს პასუხი ამ პრობლემას და შეასრულეს ევროკავშირის მიერ მიცემული ყველა დავალება. ამ გზავნილს არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ევროკომისიის მიდგომის ეფექტიანობის ნათელსაყოფად, რომლის ფარგლებშიც „მკაცრი, მაგრამ სამართლიანი“ ტექნიკური მოთხოვნების დაკმაყოფილებას (რასაც ევროკავშირი უწევდა მონიტორინგს) საგრძნობი შედეგები მოჰქონდა განმცხადებელთათვის.

• მიუთითა პრობლემის წყაროზე, რაც, ამ შემთხვევაში, გახლდათ ხარვეზები ევროკავშირის ზოგიერთი წევრი ქვეყნების თავშესაფარის სისტემაში და ნაკლები სტიმულირება არარეგულარულ მიგრანტების დაბრუნების შესახებ.

ამ გზით ადვოკატირების ჯგუფმა ტექნიკური საკითხები ევროკავშირის ძირეული ღირებულებებზე დააფუძნა, რითაც ევროპარლამენტის ყურადღება მიიპყრო³³.

ამ შემთხვევაში გამოყენებული ადვოკატირების სტრატეგია ეფექტური აღმოჩნდა მისი დროულობისა და არგუმენტების მიზანშეწონილად წამოყენების წყალობით და შესაბამისი დაინტერესებული მხარეებისათვის (საბჭო, ევროკომისია და პარლამენტი) ნაცნობი და გამოცდილი ღირებულებებით აპელირების გამო. ასე რომ, ადვოკატირების წარმოებისას გაცნობიერებული იყო ამ პროცესის ორმაგი ბუნება, რაც მოიცავს, როგორც ტექნიკურ სტანდარტებს, ასევე მიგრაციის ნაკადებთან დაკავშირებულ უფრო ფართო საჭირობოროტო საზოგადოებრივი საკითხების დადგენას.

33 “Freedom of movement in a populist age: Why Balkan visa liberalisation is (still) a success”, ESI presentation at the Robert Bosch Stiftung, Brussels, 30 June 2011. www.esiweb.org

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებისათვის ვიზების ლიბერალიზაციასთან დაკავშირებული გაკვეთილები

მიგრაციის მართვის ორივე ასპექტი აქტუალურია ევროკავშირსა და აღმოსავლეთის პარტნიორობის ზოგიერთ ქვეყანას შორის მიმდინარე ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში. ევროკავშირის რამდენიმე წევრი ქვეყნის დაჟინებული მოთხოვნით (ისინი შფოთავენ ვიზების გაუქმების შემთხვევაში მოლდოვასა და უკრაინიდან წამოსული პოტენციური არარეგულარულ მიგრანტთა ნაკადების გამო) ეს პროცესი ორ ეტაპად დაიყო.

პირველი ეტაპი იგივეა რაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებაში იყო. იგი მოიცავდა აღმოსავლეთის პარტნიორობის მიგრაციის მართვის სისტემების საკანონმდებლო და ინსტიტუციური საფუძვლების სტრუქტურულ განხილვას ევროკომისიის მეთვალყურეობის ქვეშ. ისევე, როგორც დასავლეთ ბალკანეთის შემთხვევაში, საბოლოო გადაწყვეტილებას განხილვის პროცესის წარმატებული დასრულების შესახებ აქაც ევროკავშირის საბჭო იღებს.

თუმცა, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისგან განსხვავებით, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებს არ გააჩნიათ ევროკავშირში განწევრიანების პერსპექტივა და ვიზების ლიბერალიზაციის შესახებ მოლაპარაკებებიც დროში განწერილი არ არის. მეორე ეტაპი მოიცავს ისეთი საკითხების შეფასებას, როგორებიცაა მიგრაციის ნაკადების კონტროლის ინსტიტუციური შესაძლებლობები, კორუფციასთან ბრძოლა, უწყებათაშორისი კოორდინირება და შესაბამისი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

მიგრაციისა და სავიზო რეჟიმის სფეროში მეზობელ ქვეყნებთან ევროკავშირის ურთიერთობების დღის წესრიგი სამომავლოდაც წევრი ქვეყნების მიერ განისაზღვრება და მათი ინტერესების ამსახველი იქნება. გადაწყვეტილება ამა თუ იმ ქვეყნასთან ვიზების ლიბერალიზაციის მეორე საფეხურზე გადასვლის შესახებ დამოკიდებულია არგუმენტებზე,

რომელსაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ერთი ჯგუფი (რომლებიც ოპტიმისტურად არიან განწყობილი ვიზების ლიბერალიზაციის საკითხზე), მეორე ჯგუფს (რომლებიც მხარს არ უჭერენ ვიზების გაუქმებას) წარმოუდგენს.

2011 წელს ორ შემთხვევაში შიდა კონტროლის გამკაცრებით დაინტერესებული ევროკავშირის რამდენიმე წევრი ქვეყნის შინაგან საქმეთა სამინისტროები გაერთიანდნენ კოალიციაში, რომლებშიც ჩართული იყო ისეთი მნიშვნელოვანი წევრი ქვეყანა, როგორცაა გერმანია, რათა დაებლოკათ ბულგარეთისა და რუმინეთის მიღება შენგენის სივრცეში. წამოყენებულ არგუმენტები იმეორებდა ბოსნია-ჰერცეგოვინას შემთხვევაში სავიზო რეჟიმის აღდგენის მხარდასაჭერად გაჟღერებული რიტორიკას: კერძოდ, შეუქცევადი რეფორმების საჭიროებას და ე.წ. „გავლენის შეფასების“ ჩატარებას იმის დასადგენად, რომ ვიზის ლიბერალიზაციის შედეგად ამ ქვეყნებიდან წამოსული მიგრანტთა ნაკადები ევროკავშირს მძიმე ტვირთად არ დაანებებოდა.

ამის საწინააღმდეგოდ, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან ვიზების ლიბერალიზაციის მხარდამჭერმა ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა თავიანთი პოზიცია ნათლად ჩამოაყალიბეს დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების და შენგენის სივრცის გაფართოების შესახებ. ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნები მხარს უჭერენ ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესში შეფასებითი კრიტერიუმების შემოტანას და ეწინააღმდეგებიან ამ საკითხის პოლიტიზირებას. მხარდამჭერთა კიდევ ერთი არგუმენტი, რომელსაც იზიარებენ, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, ასევე ზოგიერთი მთავრობები, მიუთითებს შესაძლებლობაზე, რომლის მიხედვითაც სავიზო მოთხოვნის გაუქმებას შეიძლება მოჰყვეს კორუფციისა და მიგრანტთა უფლებების შელახვის ფაქტების შემცირება.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნების მეზობელი სახელმწიფოების სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები და მთავრობები აცხადებენ, რომ სავიზო დაბრკოლებების მოხსნა ხელს შეუწყობს ადა-

მიანებს შორის კონტაქტს და მხარს დაუჭერს დემოკრატიზაციის პროცესს.

ყველა ეს არგუმენტი მოცემულია ევროპარლამენტის რეზოლუციებში, რომელიც, სავარაუდოდ, კვლავაც გააგრძელებს გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი და ფაქტებზე დაფუძნებული პროცესის მხარდაჭერას. აღნიშნული სამოქალაქო საზოგადოებას ადვოკატირების განხორციელების კარგ საშუალებას აძლევს და ევროპარლამენტს, მხარდამჭერ წევრ ქვეყნებსა და ევროკომისიას პოტენციურ მოკავშირეებად აქცევს.



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ოპენ საზოგადოება საქართველო

გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.