



გზა ღია ევროპისკენ

პიოტრ კაჟმირკევიჩი

ადოკატირების სახელმძღვანელო
სამოქალაქო საზოგადოებისთვის:

მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის
სფეროებში ევროკავშირის პოლიტიკის
გააზრება და მასზე ზემოქმედების მოხდენა

გზა ღია ევროპისკენ

ადვოკატირების სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოებისთვის:
მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის სფეროებში ევროკავშირის პოლი-
ტიკის გააზრება და მასზე ზემოქმედების მოხდენა

პიოტრ კაჟმირკევიჩი



პუბლიკაცია მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის პროგრამის შიდა პროექტი – „ბროშურის „Way to an Open Europe“ თარგმნა და გავრცელება“ – ფარგლებში.

რედაქტორი: ლია კაჭარავა

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.

ISBN: 978-9941-0-6059-5

სარჩევნი

შესავალი.

ხმამალა ვსაუბრობთ ოცნებაზე „ღია ევროპა“5

ნაწილი I.

სავიზო და მიგრაციის პოლიტიკის მიმოხილვა: რა დევს სასწორზე? 10

(i) მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის სამენი აგურები 10

(ii) ფართო პოლიტიკური კონტექსტი 17

ნაწილი II.

მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის მმართველობა:

ვინ იღებს გადაწყვეტილებებს?23

(i) წვერი სახელმწიფოები23

(ii) ევროპული კავშირის საბჭო (ევროკავშირის საბჭო, საბჭო).....26

(iii) ევროკომისია30

(iv) ევროპარლამენტი და ნაციონალური პარლამენტები35

(v) მესამე ქვეყნები41

ნაწილი III.

ადვოკატურის სამიზნეებთან მუშაობა45

(i) წარმატებული ადვოკატურის სტრატეგიის ელემენტები:

როგორც მოვახდინოთ გავლენა?45

(ii) ადვოკატურის სტრატეგიის შემუშავება ვიზის ლიბერალიზაციის

ხელშეწყობისთვის ევროკავშირის დონეზე48

(iii) მუშაობა წვერი ქვეყნების მთავრობებთან54

(iv) ევროკავშირის ქვეყნებში საზოგადოებრივ აზრსა და მედიასთან მუშაობა 58

(v) ვიზის ლიბერალიზაციით დაინტერესებულ მესამე ქვეყნების

მთავრობებსა და საზოგადოებებთან მუშაობა63

ავტორის შესახებ

პიოტრ კაჟმირკევიჩი პოლიტიკის სფეროს ანალიტიკოსია, მუშაობს ვარშავის საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში. სამხრეთ ორეგონის უნივერსიტეტსა და ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში პოლიტიკურ მეცნიერებათა კურსის გავლის შემდეგ მან დაწერა ნაშრომები ევროპის განვითარების პოლიტიკის, აღმოსავლეთ ევროპაში მიგრაციის ტენდენციებისა და პოლიტიკის, ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის ურთიერთობებსა და ევროკავშირის შემდგომი გაფართოების საკითხებზე. პიოტრ კაჟმირკევიჩი არის ტრენერი და კონსულტანტი პოლიტიკის ანალიზის საკითხებში, რომლის საქმიანობა მოიცავს თანამშრომლობას ორგანიზაციებთან, როგორებიცაა PASOS (ანალიტიკურ-პოლიტიკური ასოციაცია ღია საზოგადოებისთვის), ღია საზოგადოების ფონდები, ევროკომისია, გაეროს განვითარების პროგრამა და მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია.

შესავალი

ხმაელა ვსაუბრობთ ოცნებაზე „ლია ევროკა“

თავისუფლება, უსაფრთხოება, მართლმსაჯულება... ამ პრინციპების მაქსიმალურად თანამიმდევრული და ეფექტური გზით მიღწევა და შენარჩუნება აუცილებელს ხდის ევროკავშირის სახელმწიფოთა მჭიდრო თანამშრომლობას, ერთი მხრივ, მეტი თავისუფლების დაშვებასა და ადამიანების მზარდ მობილურობას შორის ბალანსის მოძიების, ხოლო, მეორე მხრივ, ევროკავშირის მოქალაქეთა დაცვის მიზნით, რაც უსაფრთხოების სფეროში ეფექტური თანამშრომლობისა და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის შექმნის გზით მიიღწევა. ზემოთ აღნიშნული პრინციპები ასევე იმ პოლიტიკასა და პროცედურებს უდევს საფუძვლად, რომლებიც, როგორც ევროკავშირის, ასევე მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა ყოველდღიურ ყოფაზე აისახება.

ევროკავშირის სივრცეში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვის მიზნით, აუცილებელია აღნიშნულ კონცეფციებს შორის როგორც სინერჯის, ასევე მათი ურთიერთნააღმდეგობრიობის გაცნობიერება, რასაც თან უნდა მოჰყვეს გადანყვეტილების მიღების პროცედურებისა და აღნიშნულ პროცესში ჩართულ მხარეთა როლის ჯეროვანი გააზრება. ევროკავშირის მმართველობის დინამიკური და მრავალმხრივი ბუნების გათვალისწინებით, ძალზე რთული ამოცანაა სწორი იდენტიფიცირება ევროკავშირის ინსტიტუციათა იმ წარმომადგენლებისა, რომლებთან მუშაობაც აუცილებელია ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებში გადანყვეტილების მიმღებ პირებსა და საზოგადოებაზე სასურველი გავლენის ეფექტურად მოსახდენად.

ევროკავშირის რეგულაციების სფეროში სულ უფრო მეტი ნაციონალური კანონმდებლობისა და პოლიტიკის მოქცევის პარალელურად სამოქალაქო დამცველები სულ უფრო მზარდად გრძნობენ შესაბამისი უნარ-ჩვევებისა და კომპეტენციების განვითარების საჭიროებას, რაც აუცილებელია, რათა მათი ხმა გაიგონონ პანევროკავშირული დებატების ხმაურში. ეს უნარ-ჩვევები არსებითად მნიშვნელოვანია დროული შენატანის მოსამზადებლად შემუშავების პროცესში არსებულ რეგულაციებში, რომლებითაც იმართება ცენტრალური

მნიშვნელობის საკითხები სამოქალაქო და ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში. აღნიშნული გამოწვევა განსაკუთრებით დამაფიქრებელია ევროკავშირის გარეთ არსებული არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, რომლებმაც უნდა მოიძიონ და აამოქმედონ ეფექტური ე.წ. შესვლის პუნქტები, რათა ხმა მიანვიდინონ ევროკავშირის სირცხვი პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელ პირებს და საზოგადოებას დაუმტკიცონ თავიანთი კომპეტენტურობა განსხვავებულ აუდიტორიებს, მათ შორის, საკუთარ მთავრობებს.

ევროკავშირზე ნებისმიერი სოციალური მნიშვნელობის საკითხში ზეგავლენის მოსახდენად აუცილებელია გააზრებულ იქნეს თავად ამ საკითხის სირთულე და კომპლექსურობა. თუმცა, კონკრეტული საკითხის მხოლოდ წარმოდგენილი ინტერესის ან სამიზნე ჯგუფის თვალთახედვით განხილვა, საკმარისი არაა. ევროკავშირი ჩართულ მხარეებს სთავაზობს ასპარეზს თითოეული საკითხის ირგვლივ არსებულ ურთიერთსაინააღმდეგო მოსაზრებათა დასაპირისპირებლად და ამ კუთხით, განსხვავებულ ხედვათა ლოგიკის გააზრება უადრესად მნიშვნელოვანია დებატებში ეფექტურად ჩართვისთვის. ამავდროულად, აქტიურად მოღვაწეობს რა პოლიტიკის იმ სფეროებში, რომლებშიც განსხვავებული ღირებულებები და მყარად დამკვიდრებული ინტერესები ეჯახება ერთმანეთს. ევროკავშირი ასევე აცნობიერებს და ცდილობს დაარეგულიროს საკითხები, რომლებიც, შესაძლოა, ეფუძნებოდეს არა კონკრეტულ ფაქტებს, არამედ საზოგადოებაში არსებულ განწყობას.

მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების საკითხი ევროკავშირის მზარდი ინტერესის საგანი გახდა, რაც ეფუძნება წევრი სახელმწიფოების მიერ ადამიანის ამ ერთ-ერთი ძირითადი თავისუფლების აღიარების პრინციპს. უზრუნველყოფენ რა მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა თავისუფალ გადაადგილებას, წევრი ქვეყნები აბალანსებენ მას როგორც უსაფრთხოების საკითხებთან, ასევე თავიანთ ქვეყნებში არსებულ სოციალური უზრუნველყოფისა და თავშესაფრის სისტემების შესაძლებლობებთან მიმართებით. მაგრამ, მიუხედავად მნიშვნელოვანი მიღწევებისა, რაც თან მოჰყვა ბერლინის კედლის დაცემას – შენგენის სივრცის გაფართოება¹, ვი-

1. შენგენის ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა 1985 წელს, რის შედეგადაც შეიქმნა ევროპის შენგენის ზონა, სადაც კონტროლდება გარე საზღვრები, ხოლო შიდა საზღვრებზე კონტროლი არ ხორციელდება. 2012 წლისთვის შენგენის სივრცე აერთიანებს ევროკავშირის წევრ 22 ქვეყანას, და ასევე, ისლანდიას, ნორვეგიას, შვეიცარიასა და ლიხტენშტეინს.

ზის გაცემის ნესების შემოღება და სავიზო რეჟიმის გაუქმება ცენტრალური და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობის მოქალაქეთათვის – ევროპა მაინც გაყოფილია ბარიერებით, რომლებიც აბრკოლებს თავისუფალ გადაადგილებას. შენგენის ვიზის მისაღებად განაცხადის შეტანის ვალდებულება, თანამდევნი ხარჯები და ასევე, ღირსების დამამცირებელი გარემო, რაც ზოგჯერ ახლავს აღნიშნულ პროცესს, კვლავ პრობლემად რჩება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების (აზერბაიჯანი, ბელარუსი, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი და უკრაინა) 75 მილიონი მოქალაქისა და რუსეთის, თურქეთის, კოსოვოს და სამხრეთ ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნების მოქალაქეთათვის.

ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისა და ევროკავშირის სხვა მეზობელი ქვეყნების მოქალაქეთათვის უვიზო მიმოსვლის მხარდამჭერებისთვის სასარგებლო იქნება გარკვეული გაკვეთილების გათვალისწინება ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი და სამომავლო კანდიდატი ქვეყნების გამოცდილებიდან ცენტრალურ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში. ამ ქვეყნებიდან მგზავრთა მიმართ თანაბარი პირობებით მოპყრობის პრინციპის ადვოკატირების გზაზე აღიმართა არაერთი ბარიერი, რომელთაგან ერთ-ერთი და არცთუ უმნიშვნელო დაბრკოლება გამოიხატა ვიზის ლიბერალიზაციის საკითხის მიმართ ევროკავშირის ქვეყნებში არსებული საზოგადოებრივი აზრის შეცვლით, რასაც ხელი შეუწყო იმ რეალურმა გავლენამ (ან წინასწარ განწყობით განპირობებულმა წარმოდგენებმა ნეგატიური გავლენის შესახებ), რასაც მიგრანტთა რეგულარული და არარეგულარული ნაკადები ახდენდნენ (ან მოახდენდნენ) ადგილობრივ შრომის ბაზარსა და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ დემოგრაფები და ეკონომისტები აღნიშნავენ ევროკავშირის დაინტერესებას იმიგრანტების გარკვეული რაოდენობით შემოსვლაში ევროკავშირის ქვეყნებში, რაც ხელს უწყობს ამ ქვეყნებში შრომის ბაზრის გაახალგაზრდავებას, ბევრი პოლიტიკოსი და ჟურნალისტი არჩევს უფრო მეტად გამოკვეთოს ის ნეგატიური ასპექტები, რომლებიც თან მოსდევს ევროკავშირში იმიგრაციის მსურველთა ხელშეწყობას. მიგრაციის პოპულისტურ ჭრილში განხილვა, ფაქტობრივად, ქმნის ერთიან (ნეგატიურ) დისკურსს ამ თემის ირგვლივ. ამასთან, მოსახლეობა არ არჩევს ერთმანეთისგან, ერთი მხრივ, ვიზიტორებს, რომლებიც ევროკავშირში უვიზო მიმოს-

ვლის სისტემით შემოდიან და უფლება აქვთ, იმყოფებოდნენ ევროკავშირის ქვეყნებში 90 დღით 180 დღის განმავლობაში, მაგრამ არ აქვთ ევროკავშირში მუშაობის ან მეტი ხნით დარჩენის უფლება, და, მეორე მხრივ, მიგრანტებს, რომლებიც უფრო ხანგრძლივი დროით იმყოფებიან ევროკავშირის ქვეყანაში კანონიერი უფლების საფუძველზე ან უკანონოდ; ან თავშესაფრის მაძიებლებს. არადა, ადვოკატურის მიზნებით, მნიშვნელოვანია როგორც მიგრანტთა ამ ორი კატეგორიის გამიჯვნა, ასევე გამიჯვნა მათ წინაშე მდგარი პრობლემებისა, ისევე, როგორც იმ პრობლემებისა, რომლებიც ამ მიგრანტებმა შეიძლება წარმოშვან.

თავისუფალი მიმოსვლის მხარდამჭერი პოლიტიკის ადვოკატურას ევროკავშირში და მის ფარგლებს გარეთ არსებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ახორციელებენ. მათი ამოცანა არა მხოლოდ უკვე შემუშავებული წინადადებების ირგვლივ კონკრეტული გადაწყვეტილებების მიღება, არამედ მიგრაციასთან დაკავშირებით უფრო ზოგად საკითხებზე რეაგირებაა – ურთიერთსაწინააღმდეგო პოზიციების პროგნოზირება და დარეგულირება, არსებული პოლიტიკის გავლენის თვალყურის დევნება, პოტენციური დემოგრაფიული და პოლიტიკური განვითარების პროგნოზირება და დებატებში ახალი საკითხების გამოკვეთა. ვინაიდან არასამთავრობო ორგანიზაციათა უმთავრესი კომპეტენცია კონკრეტული ჯგუფების (ვიზის მიღების მსურველთა, მიგრანტთა, დაცალკევებული ოჯახების, თავშესაფრის მაძიებლების) ინტერესებზე ზრუნვაა, მათ ძალისხმევა არ უნდა დაიშურონ, რათა შესაბამისმა გზავნილმა ხმაბალა და ნათლად გაიჟღეროს. ამის მისაღწევად აუცილებელია, ისინი ინფორმირებულნი იყვნენ იმ გზების შესახებ, რომლებითაც ევროკავშირის კანონმდებლობა და წევრი ქვეყნების საიმიგრაციო რეჟიმები არეგულირებენ სავიზო პოლიტიკასა და ქვეყანაში შესვლის პირობებს.

წინამდებარე პუბლიკაციის მიზანია, მიანოდოს ანალიტიკურ ჯგუფებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და პოლიტიკის საკითხებზე მომუშავე საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს ინფორმაცია სამართლებრივი ინსტიტუტებისა და ჩარჩო-პოლიტიკის შესახებ მიგრაციასთან და ვიზების საკითხთან დაკავშირებით (**ნაწილი I**). ამ მიმოხილვას თან მოსდევს ევროკავშირის თითოეული ჩართული ინსტიტუტის, ისევე როგორც ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორების წევრი სახელმწიფოებისა და მთავრობების როლისა და გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების შეფასება (**ნაწილი II**). და ბოლოს,

მოცემულია რეკომენდაციები წინა წლებში გატარებული ადვოკატურული ძალისხმევის შედეგად დაგროვილი გამოცდილების საფუძველზე – ყველაზე ხელსაყრელი „შესვლის პუნქტების“ შესახებ საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის, სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარესთან დასაკავშირებლად და საზოგადოებრივ დებატებზე გავლენის მოსახდენად. ყოველივე აღნიშნული გამიზნულია არა მხოლოდ სახელმწიფოსა და ევროკავშირის ინსტიტუტების, არამედ, ასევე, მედიისა და საზოგადოების ჩართვისთვის (ნაწილი III).

წინამდებარე პუბლიკაცია წარმოადგენს დამატებით ნაწილს PASOS-ის პუბლიკაციისა „სწორი მიდგომა ევროპასთან. ადვოკატირების სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოებისთვის: მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის სფეროებში ევროკავშირის პოლიტიკის გასააზრებლად და მასზე ზემოქმედების მოსახდენად“², რომელიც ზოგადად მიმოიხილავს ევროკავშირის პოლიტიკას და მისი წარმოების პროცესებს და მკითხველს სთავაზობს ზოგად სახელმძღვანელო მითითებებს ევროკავშირის დონეზე ეფექტური ადვოკატურისთვის. „გზა ღია ევროპისკენ“ კი, ფოკუსირებულია რა კონკრეტულ პოლიტიკურ საკითხებზე, ჩაფიქრებულია, როგორც ევროკავშირის მმართველობის რთული და კომპლექსური არეალის გზამკვლევი სავიზო და მიგრაციის პოლიტიკის სფეროში და გამიზნულია აღნიშნულ სფეროში არსებული გამოწვევების ფონზე, უფრო ნაყოფიერი, ფოკუსირებული და მიზანმიმართული ჩართულობის ხელშეწყობისთვის.

2. T. Hořejšová, P. Kaźmierkiewicz, J. Lovitt, V. Řiháčková. The Right Approach to Europe. An Advocacy Handbook for Civil Society: Understanding and Influencing EU Policymaking (ტ. ჰორეშოვა, პ. კაჰმირკევიჩი, ჯ. ლოვიტი, ვ. რიჰაჩკოვა, სწორი მიდგომა ევროპასთან. ადვოკატირების სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოებისთვის: ევროკავშირის პოლიტიკის გააზრება და მასზე გავლენის მოხდენა), PASOS, პრლა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, 2012 წ., ISBN 978-80-905105-3-1, გვ. 61-63

ნანილი I

მიგრაციის და სავიზო პოლიტიკის

მიმოხილვა:

რა დევს სასწორზე?

(i) მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის საშენი აზურები

ევროკავშირის წვერი ქვეყნების თანამშრომლობა სასამართლო და შინაგან საქმეთა სფეროებში მთავრობათაშორისი პროცესის სახით 1970-იანი წლების შუა ხანებში დაიწყო, რიგ წვეყანაში მომხდარ ტერორისტულ თავდასხმათა საპასუხოდ. შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრების შეხვედრების შედეგად, ჩამოყალიბდა TREVI-ს ჯგუფი³, რომელიც ფუნქციონირებდა რამდენიმე დონეზე – მინისტრების დონიდან ექსპერტთა დონემდე. ჯგუფი დახურულ კარს მიღმა მუშაობდა; მის ფუნქციონირებაში არ მონაწილეობდნენ არც ევროკომისია და არც ევროპარლამენტი.

ჯგუფის მუშაობის თავდაპირველი ფოკუსი ანტიტერორისტული ზომების შემუშავება იყო, მაგრამ 1980-იანი წლებში, უსაფრთხოების საკითხის მნიშვნელობის გამოკვეთასთან ერთად, რაც გამოიხატა საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევით (საფეხბურთო სტადიონებზე ხულიგნობის შემთხვევები), ორგანიზებული დანაშაულის, ნარკოტიკებისა და იარაღის უკანონო გადატანის მაჩვენებლების ზრდით და ასევე, ბირთვული უსაფრთხოების ზრდადი მნიშვნელოვნობით, ჯგუფის მუშაობა გაღრმავდა და მას ახალი სფეროები დაემატა.

3. TREVI-ს ჯგუფის სახელი მომდინარეობს ცნობილი შადრვენის სახელწოდებიდან, რომელიც მდებარეობს იტალიის დედაქალაქ რომში, სადაც შედგა ევროპის საბჭოს სამიტი 1975 წლის 1-2 დეკემბერს. სამიტზე შექმნილ ჯგუფში გაერთიანდნენ შინაგან საქმეთა და იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური წარმომადგენლები. 1993 წელს მაასტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლასთან ერთად TREVI-ს ჯგუფი გაერთიანდა ევროკავშირის იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა განყოფილებაში.

აღსანიშნავია, რომ TREVI-ს ჯგუფის პარალელურად განვითარდა მოძრაობა „მშრომელთა გადაადგილების თავისუფლებისთვის“. ეს თავისუფლება იყო ერთ-ერთი იმ ოთხი ძირითადი თავისუფლებისგან (საქონლის, მომსახურების, კაპიტალის და სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილება), რომელიც განმტკიცდა 1957 წელს მიღებული რომის ხელშეკრულებით, რომლის საფუძველზეც ამავე წელს დაარსდა ევროკავშირის წინამორბედი – ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება. ხელშეკრულების 45-ე მუხლის მიხედვით გაერთიანებამ აიღო ვალდებულება, დაეცვა მშრომელთა თავისუფალი გადაადგილების უფლება მოქალაქეობის განურჩევლად, აღკვეთდა რა, მოქალაქეობის ნიშნით, ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციას.

ამ თავისუფლების მასშტაბი უფრო მეტად გაცხადდა და გაფართოვდა როგორც ევროპის სასამართლოს თანამდევნი გადაწყვეტილებებით, ასევე ევროკავშირის დირექტივებითა და რეგულაციებით, რასაც შედეგად მოჰყვა ევროკავშირის ქვეყნების მოქალაქეთათვის ნებისმიერ წევრ ქვეყანაში გადაადგილების, ბინადრობისა და მუშაობის თავისუფლების განმტკიცება.

1992 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულების (ევროკავშირის ხელშეკრულების) ხელმოწერის შედეგად შემოიღეს ევროკავშირის მოქალაქეობის ცნება, რომელთანაც ერთად დაფუძნდა ევროკავშირის ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილებისა და ბინადრობის უფლება. გარდა ამისა, ევროკავშირის მოქალაქეებმა შეიძინეს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კავშირის ფარგლებს გარეთ არსებულ დიპლომატიურ წარმომადგენლობათა საკონსულო სამსახურების მიერ დაცვის უფლება.

ევროკავშირის ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილების, ბინადრობისა და მუშაობის უფლება დეტალურად აღწერილია ევროკავშირის დირექტივაში 2004/38/EC⁴, რომელიც სამი არაევროპული ქვეყნის (ისლანდია, ლიხტენშტეინი და ნორვეგია) მოქალაქეებზეც ვრცელდება. დირექტივის მიხედვით, ევროპის ეკონომიკური სივრცის (ევროკავშირი და აღნიშნული სამი ქვეყანა) ყველა მოქალაქეს და მათ უშუალო ოჯახის წევრებს (მეუღლეებს, რეგისტრირებულ

4. ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს 2004 წლის 29 აპრილის დირექტივა 2004/38/EC, კავშირის მოქალაქეებისა და მათი ოჯახის წევრების წევრი ქვეყნების ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილებისა და ბინადრობის უფლება. იხ. ბმული:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>

პარტნიორებს ან მათ ემყოფება მეოფ პირებს, რომლებიც არ წარმოადგენენ ევროპის ეკონომიკური სივრცის მოქალაქეებს) აქვთ ევროპის ეკონომიკური სივრცის წევრი ქვეყნის ტერიტორიაზე შეუზღუდავად შესვლისა და ბინადრობის უფლება. ერთადერთი პირობა, რომელიც ამ მოქალაქეებმა (გარდა დაქირავებული მუშაკებისა, თვითდასაქმებულებისა, სტუდენტებისა ან თანმხლები ოჯახის წევრებისა) უნდა დააკმაყოფილონ არის ის, რომ ისინი უნდა იყვნენ ფინანსურად დამოუკიდებლები, ჰქონდეთ ჯანმრთელობის დაზღვევა და არ წარმოადგენდნენ არაადეკვატურად მძიმე ტვირთს თავიანთი ბინადრობის ქვეყნისათვის. ევროკავშირის კანონმდებლობა ამ უფლებასთან მიმართებით მხოლოდ მცირეოდენ შეზღუდვებს ითვალისწინებს.

საერთო ბაზრის იდეის ხორცშესხმის მიზნით, აუცილებელი გახდა გარკვეული ბარიერების მოხსნა საქონლის, მომსახურების, კაპიტალისა და ადამიანების თავისუფალ გადაადგილებაზე. 1984 წელს საფრანგეთი და გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა შეთანხმდნენ თავიანთ საზღვრებზე კონტროლის მოხსნაზე; ერთი წლის შემდეგ მათ სამი მომდევნო ქვეყანა – ბელგია, ლუქსემბურგი და ნიდერლანდი – შეუერთდა, რაც ოფიციალურად გაფორმდა ლუქსემბურგის ქალაქ შენგენში, რის შედეგადაც ეს ქვეყნები შეთანხმდნენ, რომ ეტაპობრივად გააუქმებდნენ კონტროლს თავიანთ საზღვრებზეც. 1990 წელს ამ ხუთმა სახელმწიფომ გააფორმა შენგენის ხელშეკრულება, რომლითაც შემოიღეს წესები ვიზების გაცემის, პოლიციისა და სასამართლოს სფეროში თანამშრომლობის შესახებ.

თავდაპირველად, შენგენის ხელშეკრულებით განსაზღვრული თანამშრომლობა განვითარდა ევროკავშირის ფორმატს გარეთ, როგორც მთავრობათაშორისი ინიციატივა. 1999 წელს ამსტერდამის ხელშეკრულების ძალაში შესვლასთან ერთად შენგენის ყველა რეგულაცია ავტომატურად ევროკავშირის რეგულაციად გარდაიქმნა. 2012 წლის მეორე ნახევრისთვის შენგენის სივრცე ევროკავშირის წევრ 22 ქვეყანას და ოთხ არაწევრ ქვეყანას (ისლანდია, ნორვეგია, შვეიცარია და ლიხტენშტეინი) ითვლიდა; რაც ნიშნავს 400 მილიონზე მეტი მაცხოვრებლის 4.3 მილიონ კვადრატულ კილომეტრზე მეტ ტერიტორიაზე⁵ თავისუფლად გადაადგილების უფლებას.

5. ევროპის სამმა მიკროსახელმწიფომ (მონაკო, სან მარინო და ვატიკანი) გახსნა საზღვრები შენგენის სივრცის ქვეყნებთან; თუმცა ეს სიახლე არ ასახულა მათ საზღვრებზე ანდორასთან. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გარკვეული ტერიტორიები (უმეტესად, ევროპის გარეთ არსებული) არ წარმოადგენს შენგენის სივრცის ნაწილს.

სავარაუდოდ, შენგენის ხელშეკრულებას ევროკავშირის მომდევნო სამი წერი სახელმწიფო შეუერთდება (თუმცა, ბულგარეთის და რუმინეთის განწევრიანება მოსალოდნელი არაა 2012 წლის სექტემბრამდე, რატიფიცირების პროცედურის გადადების გამო ევროპის საბჭოს⁶ მიერ, ხოლო კვიპროსის რესპუბლიკის საკითხი, სავარაუდოდ, გადაწყდება კვიპროსის ირგვლივ არსებული უთანხმოების მოგვარების შემდგომ⁷); ორმა წევრმა სახელმწიფომ (დიდმა ბრიტანეთმა და ირლანდიამ) უარი თქვა შენგენის თავისუფალ სასაზღვრო სივრცეში განწევრიანებაზე, შესაბამისად, ისინი ინარჩუნებენ არსებულ სასაზღვრო კონტროლის სისტემას და აქვთ დამოუკიდებელი სავიზო პოლიტიკა⁸.

შენგენის სივრცეში მგზავრებისთვის ყველაზე თვალსაჩინო ცვლილება სასაზღვრო-გამშვები პუნქტების აღება და ერთი წერი ქვეყნიდან მეორეში სახმელეთო საზღვრის გადაკვეთით შესვლისას პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების შემოწმების გაუქმებაა. მესაზღვრეები ახორციელებენ მგზავრთა შემოწმებას უსაფრთხოების კონტროლის მიზნით მხოლოდ საზღვაო პორტებსა და აეროპორტებში; თუმცა, ეს უკანასკნელი არ ითვლება ოფიციალურ სასაზღვრო კონტროლად.

თუმცა, ამავდროულად, შიდა საზღვრებზე სასაზღვრო-გამშვები პუნქტების გაუქმებას თან მოჰყვა კონტროლის გაძლიერება შენგენის სივრცის გარე საზღვრებზე. შენგენის სასაზღვრო კოდექსის⁹ თანახმად, შემოწმება

6. იგულისხმება არა ევროკავშირის საბჭო, არამედ ევროპის საბჭო, რომელიც წარმოადგენს წერი ქვეყნების მეთაურების (პრემიერ-მინისტრების ან პრეზიდენტების) სამიტს, რომელიც საგარეო საქმეთა მინისტრების ხელშეწყობით მიმდინარეობს.

7. იგულისხმება კვიპროსის მიმდინარე ტერიტორიული დანაწილება კვიპროსის რესპუბლიკასა და ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქულ რესპუბლიკას შორის, რომელიც წარმოადგენს თვითმმართველობის პრინციპით მოქმედ ერთეულს და რომელიც არ არის აღიარებული საერთაშორისო თანამეგობრობის არც ერთი ქვეყნის მიერ, თურქეთის გარდა.

8. აღნიშნულ ორ არაწევრ სახელმწიფოს უფლება აქვს, ჩაერთოს თანამშრომლობის გარკვეულ სფეროებში, ევროკავშირის საბჭოს მიერ მათი შესაბამისი განაცხადის დამტკიცების შემდგომ. ასე მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი თანამშრომლობს ევროკავშირის ქვეყნებთან პოლიციისა და სასამართლოს სფეროებში (ნაწილი III) 2005 წლიდან, ხოლო ირლანდიის შესაბამისი განაცხადი დამტკიცდა საბჭოს მიერ და რატიფიცირების მოლოდინშია.

9. ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006 წლის 15 მარტის რეგულაცია №562/2006, რომლის საფუძველზეც მიღებულ იქნა კოდექსი ადმიანების მიერ საზღვრების გადაკვეთის წესების შესახებ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF>

არ ტარდება უნიფიცირებული სახით – პირები, რომლებიც სარგებლობენ შენგენის ზონაში თავისუფალი გადაადგილების უფლებით (ევროკავშირისა და ევროპის ეკონომიკური სივრცის წევრი ქვეყნების მოქალაქეები და მათი ოჯახის წევრები) ექვემდებარებიან ნაკლებად ინტენსიურ „მინიმალურ შემოწმებას“, მაშინ, როდესაც სხვების მიმართ გამოიყენება „დეტალური შემოწმების“ პროცედურა. მინიმალური პროცედურა, ჩვეულებრივ, დაიყვანება სამგზავრო დოკუმენტების „სწრაფ“ და „მარტივ“ ვიზუალურ შემოწმებამდე და მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში გულისხმობს მონაცემთა ბაზებში გადამოწმებას, რომლებშიც მოცემულია ინფორმაცია იმ პირთა შესახებ, რომლებიც წარმოადგენენ საფრთხეს შიდა უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი უსამართლობის ან საზოგადოებრივი წესრიგისთვის.

ამის საპირისპიროდ, დეტალური შემოწმება შეიცავს არა ერთ, არამედ ცხრა სავალდებულო ელემენტს შენგენის სივრცეში შესვლისას და ექვს ელემენტს გამოსვლისას. ამ ჩაღრმავებული პროცედურის მიხედვით მესაზღვრეები ამოწმებენ სამგზავრო დოკუმენტების ნამდვილობას; ამოწმებენ, აქვს თუ არა ვიზა მესამე ქვეყნის მოქალაქეს — შესაბამისი აუცილებლობის შემთხვევაში, რამდენად ასაბუთებს შენგენის სივრცეში დაგეგმილი მგზავრობის და ყოფნის მიზანს; და აქვს თუ არა ამისთვის აუცილებელი ფინანსური სახსრები. მოწმდება ასევე, ხომ არ არის სამგზავრო დოკუმენტები გაყალბებული და ხომ არ არის მოცემული პიროვნება შეყვანილი შენგენის სივრცის საინფორმაციო სისტემაში (SIS).

1990-იანი წლებიდან ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა კოორდინირებული სა-ვიზო პოლიტიკის გატარება წამოიწყეს. საბჭოს თავდაპირველ რეგულაციაში დაკონკრეტდა ქვეყნები, რომელთა მოქალაქეები საჭიროებდნენ ვიზას ევროკავშირის გარე საზღვრების გადასაკვეთად. აღნიშნული რეგულაცია ჩანაცვლდა საბჭოს მომდევნო რეგულაციით 539/2001, რომლის მიხედვითაც დანესდა „შავი სიის“ (დანართი I) და „თეთრი სიის“ (დანართი II)¹⁰ ცნებები. რეგულაცია აყალიბებს ევროკავშირის ერთიანი სავიზო პოლიტიკის საფუძველს; ამდენად,

10. საბჭოს 2001 წლის 15 მარტის რეგულაცია № 539/2001, რომელშიც მითითებულია ქვეყნები, რომელთა მოქალაქეებს ესაჭიროებათ ავიზა ევროკავშირის გარე საზღვრების გადასაკვეთად და ქვეყნები, რომელთა მოქალაქეები გათავისუფლებულნი არიან ამ ვალდებულებისგან. იხ. ბმული: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20070119:EN:PDF>

ნებისმიერი ცვლილების შეტანას ესაჭიროება ევროკავშირის საბჭოს გადანყვეტილება; ხოლო 2009 წლის დეკემბერში – ლისაბონის ხელშეკრულების¹¹ ძალაში შესვლასთან ერთად – ევროპარლამენტის გადანყვეტილებაც.

ამჟამად, დანართში I მითითებულია 125 სახელმწიფო და ტერიტორია, რომელთა მოქალაქეებს ევროკავშირში შესასვლელად ესაჭიროებათ მოკლევადიანი ვიზა. აღნიშნული ეხება რუსეთის, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსი ქვეყნის (აზერაიჯანი, ბელარუსი, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი და უკრაინა) და ცენტრალური აზიის ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების (თურქმენეთი, ტაჯიკეთი, უზბეკეთი, ყაზახეთი და ყირგიზეთი) მოქალაქეებს, ასევე კოსოვოს და ჩრდილოეთ კვიპროსის პასპორტების მფლობელებს და ყველა აფრიკული სახელმწიფოს (მაგრიკის გარდა) მოქალაქეებს, აზიის ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფოთა უმრავლესობის მოქალაქეებს (ბრუნეის, მალაზიის, კორეის რესპუბლიკის, იაპონიის, ტაივანის, მაკაოს და ჰონგკონგის გარდა) და ლათინური ამერიკის სახელმწიფოთა მოქალაქეებს (არგენტინის, ბრაზილიის, ვენესუელას, პარაგვაის, ურუგვაის, ჩილეს და ცენტრალური ამერიკის ზოგი შტატის გარდა)¹².

მეორე მხრივ, დანართში II მოცემულია „თეთრი სია“, რომელშიც მითითებულია 42 ქვეყანა და ტერიტორია, რომელთა მოქალაქეები გათავისუფლებულნი არიან ვალდებულებისგან, ჰქონდეთ მოკლევადიანი ვიზა ევროკავშირში შესვლისას. უკანასკნელი ცვლილების მიხედვით, თეთრ სიაში შეიტანეს ასევე ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია, მონტენეგრო და სერბეთი (2009 წ.), ერთი წლის შემდგომ – ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა; ხოლო 2011 წლის იანვარში – ტაივანი.

11. ლისაბონის ხელშეკრულებით, რომელსაც ხელი მოეწერა 2007 წლის 31 დეკემბერს და ძალაში შევიდა 2009 წლის 1 დეკემბერს, შეტანილ იქნა ცვლილებები ევროკავშირის კონსტიტუციური საფუძვლის განმსაზღვრელ ორ ხელშეკრულებაში – მასტრიხტის ხელშეკრულებაში (რომლის საფუძველზეც შეიქმნა ევროკავშირი და რომელიც ცნობილია ევროკავშირის ხელშეკრულების სახელით) და რომის ხელშეკრულებაში (რომელმაც დააფუძნა ე.წ. ევროპის თანამეგობრობა). ცვლილებები შეეხო კენჭისყრის საკითხებს; კერძოდ, თუ ადრე საკითხი უნდა მიღებულიყო ერთხმად, ამიერიდან მის დასამტკიცებლად საკმარისია ხმათა კვალიფიცირებული უმრავლესობა და ეს ეხება ევროკავშირის პოლიტიკის რამდენიმე სფეროს. ცვლილებების შედეგად ასევე გაიზარდა ევროპარლამენტის უფლებამოსილება სტანდარტულ საკანონმდებლო პროცედურასთან მიმართებით. იხ. ბმული: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/

12. საბჭოს რეგულაციის №539/2001 დანართი II.

შენგენის სავიზო რეჟიმი მოიცავს რამდენიმე ტიპის ვიზას, როგორცაა A ტიპის ვიზა (აეროპორტის ტრანზიტი), B ტიპის ვიზა (ზოგადად, ტრანზიტი) და D ტიპის ვიზა (გრძელვადიანი ვიზა). ყველაზე ხშირად გამოიყენება C ტიპის ვიზა, რომელიც წარმოადგენს მოკლევადიან ვიზას და რომელიც მესამე ქვეყნების მოქალაქეებს ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესვლის და 180-დღიან პერიოდში 90 დღით დარჩენის უფლებას აძლევს.¹³ მოქალაქეებმა, რომელთაც ესაჩიროებათ აღნიშნული ვიზა, მის მისაღებად სტანდარტული წესები უნდა შეასრულონ, რაც გულისხმობს განაცხადისა და მოთხოვნილი თანდართული დოკუმენტების შეტანას ძირითადი დანიშნულების ქვეყნის (ან, თუ აღნიშნული ქვეყნის განსაზღვრა შეუძლებელია, შენგენის სივრცის საზღვრის მქონე პირველი ქვეყნის) საელჩოში ან საკონსულოში. განაცხადის ფორმა ყველა ქვეყნისთვის იდენტურია.

შენგენის 2009 წლის სავიზო კოდექსი¹⁴ შეიცავს პროცედურულ გარანტიებს განმცხადებლებისთვის. მუხლი 23 ადგენს განაცხადის განხილვის სტანდარტულ ვადას – 15 დღეს და გამონაკლის შემთხვევებში – 60 დღეს, „თუ საჭიროა დამატებითი დოკუმენტების წარმოდგენა“. მუხლი 32 განსაზღვრავს, რომ უარის შემთხვევაში განმცხადებელს უნდა განემართოს უარის მიზეზები და რომ მას (განმცხადებელს) „უფლება აქვს, გაასაჩივროს აღნიშნული გადაწყვეტილება“.

აღსანიშნავია, რომ კოდექსი კრძალავს დისკრიმინაციას რასობრივი, სქესობრივი, ეთნიკური, რელიგიური, ასაკობრივი ან სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით. გარდა ამისა, კოდექსი ითვალისწინებს, რომ „განმცხადებელთა მიღება ორგანიზებულ უნდა იქნეს ადამიანის ღირსების სრული დაცვით“, ხოლო განაცხადების განხილვა უნდა ჩატარდეს „პროფესიულად და ადამიანის ღირსების პატივისცემით“, „საუკეთესო ადმინისტრაციული პრაქტიკის“ შესაბამისად¹⁵.

13. სამიდან თორმეტ თვემდე ყოფნისთვის საჭიროა გრძელვადიანი ვიზა, რომლის მისაღებად თითოეული წვერი სახელმწიფოს ნაციონალური კანონმდებლობა შესაბამის პროცედურებს ითვალისწინებს. ევროკავშირის წვერი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე 12 თვემდე მეტი ხნით ყოფნის შემთხვევაში მესამე ქვეყნის მოქალაქემ უნდა შეიტანოს განაცხადი ბინადრობის ნებართვის ასაღებად.

14. ევროპარლამენტის და საბჭოს 2009 წლის 13 ივლისის რეგულაციის №810/2009 საფუძველზე მიღებულ იქნა თანამეგობრობის კოდექსი ვიზების საკითხში (სავიზო კოდექსი); იხ. ბმული: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF>

15. სავიზო კოდექსის პრეამბულა.

(ii) ფართო პოლიტიკური კონტექსტი

ვინაიდან სავიზო პოლიტიკა დაკავშირებულია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პოლიტიკის სხვა სფეროებთან და გადაჯაჭვულია ღირებულებათა სხვადასხვა სისტემასთან, მესამე ქვეყნების მოქალაქეთათვის ევროკავშირის ქვეყნებში შესვლისა და ყოფნის პირობებში ცვლილებების შეტანა იოლი ამოცანა არაა. როგორც შენგენის ხელშეკრულებით განსაზღვრული თანამშრომლობის ისტორია გვიჩვენებს, დამფუძნებელ წევრ ქვეყნებს შორის 1980 და 1990-იან წლებში გაბატონებული მოსაზრება გულისხმობდა, რომ ევროკავშირის შიდა ტერიტორიებზე კონტროლის შემსუბუქება „კომპენსირებული“ უნდა ყოფილიყო გარე საზღვრების გამკაცრებით, შესაძლო საფრთხის შემცველ პირებზე ინფორმაციის შეგროვებითა და ევროკავშირის ტერიტორიაზე პოლიციური ზომების გაძლიერებით.

შენგენის ხელშეკრულებით განსაზღვრული თანამშრომლობის ევროკავშირის ფორმატში მოქცევის შემდეგ ევროკავშირის საბჭომ დაადასტურა აღნიშნული პოზიცია, ხაზი გაუსვა რა „კომპენსატორული ზომების“ მიღების აუცილებლობას, როგორც შიდა საზღვრებზე კონტროლის მოხსნის შედეგად სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის აუცილებელ გარანტიას.

თავისუფალი გადაადგილების პრინციპისადმი ევროკავშირის მიდგომის უსაფრთხოების პარადიგმა მდგომარეობს სავიზო პოლიტიკის გაერთიანებაში იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა სფეროში (რომელსაც მოგვიანებით „თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების“ სფერო ეწოდა). აღნიშნული განხორციელდა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში არსებული პრაქტიკის კვალდაკვალ, სადაც, ჩვეულებრივ, შინაგან საქმეთა სამინისტროებს წამყვანი როლი ეკისრებათ, ხოლო საგარეო საქმეთა სამინისტროები მათ საჭირო მონაცემებს აწოდებენ.

იმ პირობების საკითხი, რომლებითაც მესამე ქვეყნების მოქალაქეები სარგებლობენ ევროკავშირში შესვლისა და ყოფნისას, ევროკავშირის დონეზე იმთავითვე საგარეო პოლიტიკის საკითხად არ მოიაზრება, არამედ დაკავშირებულია შიდა უსაფრთხოების დაცვასთან დაკავშირებულ საფრთხეებთან, როგორებიცაა საზღვრის არასაკმარისი დაცულობა, ორგანიზებული

დანაშაული, ადამიანი ვაჭრობა (ტრეფიკინგი) და თავშესაფრის სისტემების გადატვირთვა. ეს ხედვა ასახულია სავიზო კოდექსშიც, რომელიც ვიზის გამცემ უწყებებს უპირველეს ვალდებულებად აკისრებს, დარწმუნდნენ, რომ განმცხადებელი ბოროტად არ გამოიყენებს მხარდაჭერის სისტემებს, არ დარჩება ვიზით განსაზღვრულ ვადაზე მეტ ხანს ან არ დაკავდება საქმიანობით, რისი უფლებაც არ აქვს.

აქცენტი სავიზო პოლიტიკის გამკაცრებაზე უსაფრთხოების კუთხით კიდევ უფრო გამოიკვეთა ევროკავშირის რამდენიმე წევრ ქვეყანაში გამართული შიდა დებატების შედეგად, რომლებსაც შეექმნათ პრობლემები მათ ტერიტორიაზე მცხოვრები სხვადასხვა იმიგრანტი ჯგუფის ინტეგრაციისას ან რომლებსაც თავშესაფრის მოთხოვნით მოულოდნელად ადამიანების დიდმა ჯგუფებმა მიმართეს.

ევროკავშირში სხვა ქვეყნების მოქალაქეთა შესვლის პოლიტიკის კიდევ უფრო გამკაცრების მოთხოვნები გაისმა ევროპული საზოგადოებისთვის შოკისმომგვრელი მოვლენების შემდგომ: კინოჟისორ თეო ვან გოგის მკვლელობა ნიდერლანდში 2004 წელს¹⁶, მასობრივი გამოსვლები საფრანგეთში 2005 წელს¹⁷ და ორგანიზებული დანაშაულებრივი ქსელების მიერ ვიზების გაყალბების შემთხვევები გერმანიასა და დიდ ბრიტანეთ-

16. თეო ვან გოგი სასიკვდილოდ დაჭრეს ამსტერდამში 2004 წლის 2 ნოემბერს. მკვლელობა მოკლულის სხეულთან 5-გვერდიანი ბარათი დატოვა, რომელშიც იმუქრებოდა დასავლეთის ქვეყნების, ებრაელებისა და სომალელ-ჰოლანდიელი ავტორის აიან პირში ალის მისამართით, რომლის სცენარის მიხედვით ვან გოგს უნდა გადაეღო ფილმი ზოგ ისლამურ საზოგადოებაში ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ. მკვლელობამ ქვეყანაში იმიგრაციის წინააღმდეგ მიმართული საპროტესტო ტალღა გამოიწვია და იმ დროისთვის პარლამენტის დამოუკიდებელმა დეპუტატმა გეერტ უილდერსმა არადასავლური ქვეყნებიდან იმიგრაციის 5 წლით შეჩერება მოითხოვა. (მოგვიანებით უილდერსი „პარტიას თავისუფლებისთვის“ შეუერთდა, რომელიც ანტისაიმიგრაციო პლატფორმის გამო 2010 წლის არჩევნების შედეგად ნიდერლანდის წარმომადგენელთა პალატის სიდიდით მესამე პარტია გახდა).

17. საფრანგეთში 2005 წლის 27 ოქტომბრის ღამით დაწყებულ მასობრივ გამოსვლებში, რომლებიც ნოემბერში გაგრძელდა, ძირითადად მონაწილეობდნენ ჩრდილოაფრიკული წარმომავლობის ფრანგი ახალგაზრდები; მათ პარიზის გარეუბნებსა და საფრანგეთის სხვა ქალაქებში დაწვეს ავტომანქანები და საზოგადოებრივი შენობები. საფრანგეთის ხელისუფლებამ 2005 წლის 8 ნოემბერს ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა.

ში¹⁸. იმიგრაციის ხელშეწყობის წინააღმდეგ განწყობილ პოლიტიკოსებს დროდადრო შემოაქვთ სავიზო პოლიტიკის გამკაცრების წინადადებები, როგორც დაბეჯითებითი პასუხი უსაფრთხოების სფეროში არსებულ მსგავს გამოწვევებზე.

მკვეთრი საგაზეთო სათაურების მიუხედავად, ექსპერტები უარყოფენ რაიმე კავშირს ინტეგრაციის პოლიტიკის ხარვეზებსა და ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესვლის ეფექტურ მართვას შორის, ან ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფების მიერ სავიზო სისტემების ბოროტად გამოყენებასა და იმას შორის, თუ რამდენად ურთულდება ან პირიქით, უმარტივდება რიგით განმცხადებელს ვიზის მიღება.

გავრცელებული შეხედულების საწინააღმდეგოდ, ვიზები არ წარმოადგენს ეფექტურ საშუალებას არარეგულარულ მიგრანტთა შემოსვლის აღსაკვეთად, რომელთა მზარდი რაოდენობა რჩება დანიშნულების ქვეყანაში, კანონიერი გზით მიღებული ვიზით ან ბინადრობის ნებართვით განსაზღვრულ ვადაზე მეტ ხანს. მიგრანტთა გადაადგილების ხელშეწყობი ფაქტორები მდგომარეობს მეტი ეკონომიკური შესაძლებლობების, ისევე როგორც ლინგვისტური და კულტურული კავშირების არსებობაში (მაგ., კავშირი ყოფილ კოლონიზატორ სახელმწიფოებსა და მათ ყოფილ კოლონიებს შორის), ასევე მხარდამჭერი ეთნიკური დიასპორის არსებობასა და თავშესაფრის მიღების პირობებში.

მეტიც, ევროკავშირის სავიზო პოლიტიკა შორსაა ჰარმონიზებისგან, ასახავს რა წევრი ქვეყნების სრულიად განსხვავებულ ინტერესებს. ეს ნათელი ხდება სავიზო განაცხადებზე დადებითი და უარყოფითი პასუხების მაჩვენებლების

18. 2010 წლის იანვარში დიდი ბრიტანეთის ხელისუფლებამ შეაჩერა ბანგლადეშიდან, ინდოეთიდან და ნეპალიდან სტუდენტური ვიზების მოქმედება მას შემდეგ, რაც 2009 წლის ბოლო მეოთხედში სტუდენტური სავიზო განაცხადების რაოდენობა რვაჯერ გაიზარდა. იხ. ჯ. ლამონტი, „დიდმა ბრიტანეთმა შეაჩერა სტუდენტური ვიზები თაღლითობის აღსაკვეთად“, ფაინანსშლ თაიმსი, 2010 წლის 31 იანვარი. გერმანიის მთავრობამ 2010 წელს რამდენიმე საკონსულოში ვიზების გაყალბებისა და კორუფციის ფაქტების დადგენის შედეგად 2011 წლის 25 მაისს ვიზების გაყალბების მონაცემთა ბაზა შექმნა. იხ. „გერმანია ქმნის მონაცემთა ბაზას ვიზების გაყალბების ფაქტების გამო“, ევროპის საბჭოს ყოველკვირეული გამოცემა, 2011 წლის 1 ივნისი, აღმოსავლეთ კვლევების ცენტრი, ვარშავა, იხ. ბმული: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/ceweekly/2011-06-01/germany-to-create-a-visa-abuse-database>

ანალიზის შედეგად, 2011 წელს იტალიამ უარი განაცხადა საქართველოს მოქალაქეთა მოკლევადიანი საიმიგრაციო განაცხადების 5%-ის შემთხვევაში, გერმანიამ – 11%-ის შემთხვევაში, ხოლო ნიდერლანდმა საქართველოს მოქალაქეთა 27%-ს განუცხადა უარი ვიზის გაცემაზე¹⁹. ამკარაა, რომ წევრ ქვეყნებს განსხვავებული მიდგომა აქვთ სხვადასხვა ქვეყნის მოქალაქეების მიმართ და შესაბამისად, განაცხადების განხილვის მათი პროცედურებიც განსხვავდება.

ტრადიციულად, ევროკავშირის ქვეყნები ინარჩუნებენ ქვეყანაში შესვლისა და ბინადრობის გამარტივებულ პროცედურებს იმ ქვეყნების მოქალაქეებისთვის, რომლებთანაც მათ ისტორიული კავშირები აქვთ. ევროკავშირის კანონმდებლობა წევრ ქვეყნებს უტოვებს პრეროგატივას, თავად განსაზღვრონ ამ პირებისთვის ქვეყნის შიდა შრომის ბაზრის წვდომის პირობები, სასტიპენდიო პროგრამები სტუდენტებისთვის და ბინადრობის სტატუსის მიღების პირობები, რომლებიც ზოგ შემთხვევებში გამარტივებულია ადგილობრივი ენის კარგი ცოდნის ან ადგილობრივ კულტურასთან დაახლოების ფაქტორების გამო.

შრომის ბაზარზე არსებული კვოტების, კონკრეტული ეთნიკური წარმომავლობის მქონე უცხოელთათვის ბარათების გაცემისა და მოსაზღვრე რეგიონების მაცხოვრებელთათვის გრძელვადიანი ვიზების გაცემის პრაქტიკის შედეგად მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი რაოდენობის ჯგუფები გათავისუფლდნენ შენგენის ვიზების მისაღებად სტანდარტული პროცედურების გავლის ვალდებულებისგან. შედეგად, მგზავრთა მნიშვნელოვან რაოდენობას აქვს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში შესვლისა და ბინადრობის თაობაზე კონკრეტული ქვეყნის მიერ მიღებულ ადგილობრივ გადაწყვეტილებათა დასაბუთებული მოლოდინი.

წევრი ქვეყნების მიერ განსხვავებულ მიდგომათა მომდევნო მტკიცებულება არანეერი ქვეყნების ტერიტორიებზე საკონსულოებისა და განაცხადების განხილვის ცენტრების არათანაბარი განაწილებაა. ევროკავშირის მსხვილ წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ გახსნან საკონსულოები იმ ქვეყნების რეგიონებში,

19. გენერალური დირექტორატი – შინაგან საქმეთა განყოფილება, ევროკომისია, ვიზების გაცემის სტატისტიკა, 2011 წ. იხ ბმული: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_vis_en.htm.

საიდანაც მიგრანტები დიდი როდენობით გადაადგილდებიან: აღნიშნული კარგი მაგალითია პოლონეთი, რომელსაც მეზობელ უკრაინაში შვიდი საკონსულო აქვს და დამატებით, ქვეყნის მასშტაბით ხსნის საკონსულო სამსახურებს. ამგვარი პოლიტიკა ვიზებს უფრო ხელმისაწვდომს ხდის მოშორებული რეგიონების მაცხოვრებელთათვის, ამცირებს რა ტრანსპორტირების ხარჯებს, რაც, შესაძლოა, აღემატებოდეს კიდევ თავად მოკლევადიანი ვიზის საფასურს. ზოგადად, ვიზის ღირებულება 60 ევროა; ხოლო 35 ევრო იმ ქვეყნებისთვის, რომლებთანაც ევროკავშირს ვიზის ფასილიტაციის შესახებ ხელშეკრულება აქვს დადებული – მოლდოვა, საქართველო, უკრაინა და რუსეთი.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ ადგილზე ჩატარებულმა შეფასებებმა ცხადყო, რომ შენგენის ვიზების მიღების პირობები განსხვავდება წევრი ქვეყნების საკონსულოთა მიხედვით, რაც განაპირობებს განმცხადებელთა მოზიდვას იმ საკონსულოებში, რომლებიც მათ ნაკლებ პრაქტიკულ ბარიერებს უქმნიან.

საუკეთესო პრაქტიკა გულისხმობს: განაცხადის განხილვის მოკლე დროს, საბუთების ჩასაბარებლად გასაუბრებაზე ონლაინ რეგისტრაციას, ამომწურავი ინფორმაციის მიწოდებას განმცხადებლისთვის მის მშობლიურ ენაზე და თანმიმდევრულ მოთხოვნებს, რათა ამ უკანასკნელმა დაასაბუთოს დაგეგმილი მოგზაურობის მიზანი და დაადასტუროს, რომ აქვს მგზავრობისთვის საჭირო ფინანსური საშუალებები. განაცხადების ეფექტური მართვა საშუალებას აძლევს საკონსულოებს, მიიღონ განაცხადების მეტი როდენობა და შეინარჩუნონ განხილვის მოკლე ვადები. ამგვარი „განმცხადებელთა მიმართ მეგობრული“ პრაქტიკა ხშირად ასახავს წევრი ქვეყნების ნაციონალურ პოლიტიკას, რომელიც, უსაფრთხოებასთან ერთად, აქცენტებს სხვა პრიორიტეტებზეც აკეთებს, როგორებიცაა ადამიანებს შორის კონტაქტები, დემოკრატიული ფასეულობების პროპაგანდა, ეკონომიკური გაცვლა და ასევე, ქვეყნის ღია და მეგობრული იმიჯის შექმნის ხელშეწყობა.

ვიზების გაცემის უფრო ლიბერალური მიდგომა დამახასიათებელია ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის, რომლებიც ევროკავშირს 2004 და 2007 წლებში შეუერთდნენ. ახალი წევრები, როგორცაა ბალტიისპირეთის ქვეყნები, პოლონეთი, უნგრეთი და რუმინეთი, ასევე მხარს უჭერენ სავიზო პროცედურ-

რების გამარტივებას ევროკავშირის მეზობლებისთვის. ისინი მხარს უჭერენ უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის დადგენას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის მონაწილე ექვსი ქვეყნისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირში ახალი წევრი ქვეყნების გაერთიანებამ, გარკვეულწილად, დააბალანსა სავიზო პოლიტიკის უსაფრთხოების დომინანტური პარადიგმა, უვიზო მიმოსვლის მხარდამჭერები ძლიერ წინააღმდეგობას აწყდებიან არსებული რეჟიმის ლიბერალიზაციის მიმართულებით თავიანთი პოზიციების გააღრმავებას. ფაქტობრივად, ევროკავშირის საკვანძო წევრ ქვეყნებში მიმდინარე შიდა საზოგადოებრივი დებატების მთავარი აქცენტი კვლავ შემზღვეველი პოლიტიკის შენარჩუნებაზე კეთდება. წნეხი იმდენად ძლიერია, რომ ვიზების საბოლოოდ გაუქმების მხარდამჭერმა ქვეყნებმაც კი გაამკაცრეს ვიზების გაცემა და კონტროლი საზღვრებზე; რასაც ნათელყოფს სავიზო განაცხადებზე და ქვეყანაში შესვლაზე უარის ფაქტების ზრდა. მაგალითად, პოლონეთის საზღვრის გადაკვეთის მსურველთათვის უარის თქმის მაჩვენებელი 2008-2009 წლებში 60%-ით გაიზარდა (მაშინ, როდესაც ეს მაჩვენებელი ევროკავშირის/ევროპის ეკონომიკური სივრცის საზღვრებზე იმავე პერიოდში 21%-ით შემცირდა)²⁰.

20. ევროსტატი.

ნაწილი II

მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის მმართველობა: ვინ იღებს გადაწყვეტილებებს?

(i) წვერი ქვეყნები

ლისაბონის ხელშეკრულებამ, რომელიც ძალაში 2009 წლის 1 დეკემბერს შევიდა, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროში. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება გამოიხატა გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის ცვლილებაში რიგ საკითხებთან მიმართებით. მაშინ, როდესაც ევროკავშირის საბჭოში (რომელიც მოიხსენიება აგრეთვე „საბჭოს“ სახელწოდებით) პროცედურულად გადაწყვეტილება ერთხმად და ევროპარლამენტთან მხოლოდ ზოგადი კონსულტაციების შედეგად უნდა მიღებულიყო, ამიერიდან საბჭო გადაწყვეტილებებს კვალიფიცირებული უმრავლესობის ხმათა საფუძველზე, „სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურის“ თანახმად იღებს. აღნიშნული პროცედურის მიხედვით, საბჭო და ევროპარლამენტი თანამონაწილეობის პრინციპზე, თანაბარი ხმის უფლებით იღებენ გადაწყვეტილებებს. სავიზო პოლიტიკა შემუშავდა კვალიფიცირებული უმრავლესობის მიერ ლისაბონის ხელშეკრულების მიღებამდეც, მაგრამ ადრინდელი პროცედურების თანახმად პარლამენტთან თანამშრომლობა მხოლოდ კონსულტაციურ ხასიათს ატარებდა მაშინ, როდესაც ცვლილებების შედეგად ევროპარლამენტი და საბჭო თანაბარი ძალის მქონენი არიან გადაწყვეტილების მიღებისას. ეს მეტად მნიშვნელოვანი ფაქტორია, ვინაიდან პარლამენტი, ზოგადად, მხარს უჭერს მესამე ქვეყნებთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციას.

ამ ცვლილებების მიუხედავად, ევროკავშირის წვერი ქვეყნები კვლავ ცენტრალურ როლს თამაშობენ მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროს მიმართულებათა განსაზღვრაში. ქვეყანაში შესვლის და ბინადრობის შესახებ გადაწყვეტილებები სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას-

თან კავშირში მყოფ საკვანძო საკითხებად მოიაზრება და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ამ სუვერენულ უფლებებს გულმოდგინედ იცავენ. ნაციონალურ მთავრობათა ადმინისტრაციული და პროცედურული სამსახურები ცენტრალურ როლს თამაშობენ საერთო სავიზო პოლიტიკის განხორციელებაში და აგრეთვე, იმ პირობების დაწესებაში, რომლებითაც მათ სურთ, არეგულირონ თავიანთ ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესვლა და რომლებიც განსხვავდება შენგენის თანამშრომლობით განსაზღვრული პროცედურებისგან.

აღნიშნული მჟღავნდება შემდეგ ასპექტებში:

- ▶ განაცხადების მიღებასთან, გასაუბრების ჩატარებასთან და შენგენის ვიზის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამუშაო ტარდება ევროკავშირის თითოეული წევრი ქვეყნის საკონსულო პერსონალის მიერ. იმ ქვეყნებში, სადაც დაფუძნდა ერთობლივი საკონსულო სამსახურები, აღნიშნული განხორციელდა კონკრეტული მასპინძელი ქვეყნის მთავრობის ინიციატივისა და თანხმობის საფუძველზე. საგულისხმოა, რომ წევრ ქვეყნებს შორის შეიძლება აღმოვაჩინოთ მნიშვნელოვანი განსხვავება სავიზო კოდექსის მოთხოვნათა ინტერპრეტირებაში განმცხადებლებთან მიმართებით (იგულისხმება დამატებითი დოკუმენტაციის მოთხოვნა); შესაბამისად, ვიზაზე უარის თქმის მაჩვენებლები განსხვავდება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკონსულოთა მიხედვით;
- ▶ ევროკავშირის გარე საზღვრების დაცვას ნაციონალური სამსახურები ახორციელებენ. აღნიშნული სამსახურების წარმომადგენლების მიერ შენგენის მოქმედი ვიზის მფლობელებისთვისაც კი უარის თქმა ქვეყანაში შესვლაზე – იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელნი არ აკმაყოფილებენ ქვეყანაში შესვლისა და ბინადობისთვის განსაზღვრულ ყველა პირობას – მათი დისკრეციული უფლებამოსილებაა;
- ▶ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, გასცენ ვიზები სამ თვეზე მეტი ხნის ვადით და ასევე, დააწესონ და განახორციელონ პირობები, რომელთა მიხედვით მესამე ქვეყნების

მოქალაქეებს უფლება აქვთ, ისწავლონ, იმუშაონ ან წამოიწყონ საკუთარი ბიზნეს საქმიანობა მათ ტერიტორიაზე;

- ▶ და ბოლოს, თავშესაფრის მინიჭების და დაცვის სხვა ფორმების პროცედურები, ისევე, როგორც ინტეგრაციაში ხელშეწყობის მიზნით გამოყოფილი დახმარების ფორმები და მასშტაბი ისაზღვრება და ხორციელდება წვერი ქვეყნების ნაციონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა მიერ. განსხვავებულ პოლიტიკას განსხვავებული შედეგები მოაქვს მიგრანტებისთვის, რაც, ადგილობრივ გარემოში მიგრანტთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, გამოიხატება სოციალურ-ეკონომიკური უსაფრთხოების სხვადასხვა ხარისხისა და განსხვავებული პირობების შექმნაში.

ნაციონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა კომპეტენციის არეალში არსებულ სფეროებში ევროკავშირმა დაანესა მინიმალური სტანდარტები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ქვეყნები არ შეუქმნიან ადამიანებს დამატებით ბარიერებს იმის გარდა, რაც განსაზღვრულია ევროკავშირის აქტებით, ხოლო, მეორე მხრივ, არ შეამცირებენ ევროკავშირის კანონმდებლობით დაწესებულ გარანტიებს. მსგავსი კანონმდებლობის მაგალითებია ევროკავშირის სავიზო და სასაზღვრო კოდექსი და ასევე, დირექტივები, რომლებიც განსაზღვრავენ წვერი ქვეყნების მიერ მესამე ქვეყნების მოქალაქეებთან დაკავშირებით მიღებულ პროცედურებში იმ ნორმების გათვალისწინებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ მათ ხელმისაწვდომობას ძირითადი თავისუფლებებისადმი, გადაადგილების თავისუფლების ჩათვლით.

წვერი ქვეყნები თავიანთ უფლებამოსილებას რამდენიმე დონეზე ახორციელებენ. სახელმწიფოთა ან მთავრობათა მეთაურები ქმნიან ევროპის საბჭოს. ევროპის საბჭოს სხდომებზე ისინი ამტკიცებენ ევროკავშირის პოლიტიკის ზოგად საკითხებს და თანხმდებიან სამოქმედო სტრატეგიებზე. აღნიშნულ სამიტებზე იკრიბება ევროკავშირის 28 წვერი ქვეყნის პრეზიდენტი ან პრემიერ-მინისტრი, ევროპის საბჭოს პრეზიდენტი (2012 წელს ეს პოსტი ჰერმან ვან რამპოის ეკავა), კომისიის პრეზიდენტი (ხოსე მანუელ ბაროზო) და უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში (ქეთრინ ეშტონი). ისინი წარმოადგენენ ფორუმს წვერი ქვეყნების ნაციონ-

ნაღურ პოზიციათა განსახილველად და კონსენსუსის გამოსამუშავებლად ევროკავშირის წინაშე მდგარი სხვადასხვა საკითხის თაობაზე, და ქმნიან ევროკავშირის ინსტიტუტების (კომისიისა და ევროკავშირის საბჭოს) სამუშაო დღის წესრიგს.

რაც შეეხება მართლმსაჯულებას და საშინაო საქმეებს, ევროკავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულებაში²¹ სპეციალურად აღნიშნულია ევროპის საბჭოს როლი: „ევროპის საბჭო განსაზღვრავს სტრატეგიულ მიმართულებებს საკანონმდებლო და სამოქმედო პოლიტიკის დაგეგმისთვის თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში“.²²

ევროკავშირის ლიდერების სამიტები დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობს, მაგრამ მათი შედეგები ქვეყნდება და ხელმისაწვდომია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარისთვის, მათ შორის, სამოქალაქო საზოგადოებებისთვის როგორც ევროკავშირის ქვეყნებში, ასევე მეზობელ და პარტნიორ სახელმწიფოებში. ვინაიდან წევრი ქვეყნები არ იღებენ კანონებს ევროპის საბჭოს ფორუმზე, ეს ფორუმი წარმოადგენს მნიშვნელოვან რგოლს ევროკავშირის აპარატსა და ინდივიდუალური წევრების მიერ მნიშვნელოვნად მიჩნეულ პოლიტიკურ საკითხებს შორის. ევროკავშირის ინსტიტუტებს შესაძლოა, წევრი ქვეყნების მიერ ეთხოვოთ ახალი ინიციატივების განხორციელება ან საკანონმდებლო საქმიანობების წარმართვა ახალ საკითხებზე რეაგირების მიზნით.

(ii) ევროპული კავშირის საბჭო (ევროკავშირის საბჭო, საბჭო)

ევროკავშირის საბჭო (მოიხსენიება ასევე, როგორც „საბჭო“) წარმოადგენს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს, რომელიც 28 ნაციონალურ მთავრობას წარმოადგენს. საბჭოში თავმოყრილნი არიან შესაბამისი სამი-

21. ევროპის თანამეგობრობის დაარსების შესახებ მიღებული ხელშეკრულების გაერთიანებული ვარიანტი, რომელიც აერთიანებს ევროკავშირის ფუნქციონირების დანყებიდან დღემდე მიღებულ ყველა ხელშეკრულებას.

22. მუხლი 68. იხ. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

ნისტროთა წარმომადგენელი ოფიციალური პირები. ნაციონალურ ადმინისტრაციათა წარმომადგენლებისგან დაკომპლექტებულ 200-მდე სამუშაო ჯგუფიდან 19 ჯგუფი დაკავებულია მართლმსაჯულებასა და საშინაო საქმეებთან დაკავშირებული საკითხებით, როგორებიცაა ინტეგრაცია და მიგრაცია, ვიზები, თავშესაფარი, საზღვრები, ტერორიზმი, საბაჟო უწყებათა თანამშრომლობა, სამოქალაქო სამართლის საკითხები, სისხლის სამართლის სფეროში თანამშრომლობის საკითხები, სამოქალაქო დაცვა, ძირითადი უფლებები, ინფორმაციის გაცვლა და მონაცემთა დაცვა, კანონალსრულება, შენგენის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული საკითხები, მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროსთან დაკავშირებული ფინანსური ინსტრუმენტები.

ყველაზე მნიშვნელოვანი კომიტეტია იმიგრაციის, საზღვრებისა და თავშესაფრის საკითხთა სტრატეგიული კომიტეტი (Committee on Immigration, Frontiers and Asylum - SCIFA). კომიტეტი ერთგვარი მოსამზადებელი ორგანოა, რომელიც პასუხისმგებელია სასაზღვრო კონტროლზე, თავშესაფრის სისტემებსა და მიგრაციის პოლიტიკაზე. კომიტეტი ყოველთვიურად ამზადებს მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეთა საბჭოს დღის წესრიგს. კომიტეტის სხდომები დახურულია და დელეგატებს მათზე დასასწრებად ესაჭიროებათ უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაცემული ნებართვა, რაც ნიშნავს იმას, რომ გარე დაინტერესებულ პირთათვის სხდომების დღის წესრიგისა და მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება შეზღუდულია (ზოჯერ საერთოდ შეუძლებელიც).

უფრო ხელმისაწვდომ ორგანოს, რომელსაც SCIFA-ს დღის წესრიგის წინადადებებს უგზავნის, წარმოადგენს ევროკავშირში მუდმივ წარმომადგენელთა საბჭო – ე.წ. კოპერერი (COREPER - Committee of Permanent Representatives in the EU), რომელიც იხილავს და ამტკიცებს დღის წესრიგის საკითხებს (საკანონმდებლო ინიციატივებს, ურთიერთობებს მესამე ქვეყნებთან). კოპერერის მუშაობაში მონაწილეობენ წევრი ქვეყნების ბრიუსელში მყოფ მუდმივ წარმომადგენლობათა ხელმძღვანელები ან ხელმძღვანელების მოადგილეები. მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების საბჭო იკრიბება წელიწადში დაახლოებით ექვსჯერ. აღნიშნული საბჭო წარმოადგენს საბჭოს ათი კონფიგურაციიდან ერთ-ერთს და მასში შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები მონაწილეობენ.

ვიზებთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხი – ვიზის ფასილიტაციით დაწყებული და ლიბერალიზაციით²³ დამთავრებული – თავდაპირველად იხილება ვიზების საკითხზე მომუშავე ჯგუფის მიერ. ჩვეულებრივ, ამ პროცესში ერთვება შესაბამისი სამუშაო ჯგუფი საგარეო ურთიერთობათა სფეროდან.

ეს სამუშაო ჯგუფები გეოგრაფიული ნიშნითაა დაყოფილი: აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებზე სამუშაო ჯგუფი (COEST), რომელიც ასევე მოიცავს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს და რუსეთს, გაფართოებაზე და ევროკავშირთან მიერთების პროცესში მყოფ ქვეყნებზე სამუშაო ჯგუფი (COELA), რომელიც მოიცავს თურქეთს; და დასავლეთ ბალკანეთის რეგიონზე სამუშაო ჯგუფი (COWEB), რომელიც, როგორც სახელმწიფოებზე მიუთითებს, მოიცავს დასავლეთ ბალკანეთის რეგიონის ყველა სახელმწიფოს, კოსოვოს ჩათვლით.

რაც შეეხება ადვოკატურის ჯგუფების მუშაობას, მიზანშეწონილია კონტაქტების დამყარება სამუშაოს ჯგუფების წევრებთან, განსაკუთრებით, ევროკავშირის იმ ქვეყნების წარმომადგენლებთან, რომლებიც ჯგუფის მიზნებს იზიარებენ. ისინი საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მიაწოდებენ საჭირო ინფორმაციას და საქმის კურსში ჩააყენებენ მათ ამ უკანასკნელთა ინტერესების შესაბამისი უახლესი ტენდენციების შესახებ.

23 ვიზის ფასილიტაციის ხელშეკრულებების (რეადმისიის ხელშეკრულებებთან ერთად) არსებობა აუცილებელი წინაპირობაა ვიზების ლიბერალიზაციის (უვიზო მიმოსვლის) შესახებ შეთანხმების მიღწევის მიზნით მოლაპარაკებათა დაწყებამდე. ვიზის ფასილიტაციის ხელშეკრულებები გულისხმობს ვიზების გამარტივებული გზით და შედარებით დაბალი საფასურით გაცემას განმცხადებელთა კონკრეტული კატეგორიებისთვის, მაგ., სტუდენტებისთვის, სამეცნიერო სფეროს წარმომადგენლებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის. თანამდევნი რეადმისიის ხელშეკრულებები ხელმომწერ სახელმწიფოებს ავალდებულებს, განახორციელონ რეადმისია თავიანთი მოქალაქეებისა, რომლებიც იმყოფებიან მეორე სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, რომლის მთავრობა აცხადებს, რომ ეს მოქალაქეები მის ტერიტორიაზე მოქმედი ვიზის გარეშე იმყოფებიან; ასევე განახორციელონ რეადმისია სხვა ქვეყნების მოქალაქეებისა, რომლებიც კვეთენ მათ ტერიტორიას რეადმისიის ხელშეკრულების მონაწილე მეორე სახელმწიფოში შესვლის მიზნით. ვიზის ლიბერალიზაცია ევროკავშირის ქვეყნებთან, ჩვეულებრივ, წარმოადგენს მომდევნო ეტაპს და მიიღწევა მკაცრი კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემდეგ რაც ტექნიკურ სფეროებში, როგორებიცაა დოკუმენტების უსაფრთხოება, სასაზღვრო კონტროლი, მიგრაციის პოლიტიკა, ადამიანის უფლებები და კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ განხორციელებული ზომები. დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. თავი: მესამე ქვეყნები.

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლასთან ერთად მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროში უმეტესობა გადაწყვეტილებების მიიღება საბჭოს წევრების ხმათა კვალიფიცირებული უმრავლესობით. პოლიტიკასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებათა მისაღებად, რომლებიც სავალდებულო ყველა წევრი ქვეყნისთვის, საჭიროა 255 ხმა 345-დან. თუმცა, კონკრეტული საკითხიდან გამომდინარე, შეიძლება ხმის მიცემის პროცესში ყველა წევრი ქვეყანა ვერ მონაწილეობდეს.

იმის გამო, რომ დიდ ბრიტანეთს და ირლანდიას თავიანთი საზოგადოებრივი პოლიტიკა აქვთ, ისინი არ მონაწილეობენ ევროკავშირის საზოგადოებრივი პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებულ კენჭისყრაში. ეს ნიშნავს, რომ საზოგადოებრივი პოლიტიკასთან დაკავშირებით წარმოდგენილი წინადადების დასამტკიცებლად საჭიროა 228 ხმა 309-დან. ამასთან, 28 წევრი ქვეყნის ხმათა კვალიფიცირებული უმრავლესობა გულისხმობს, რომ ხმა უნდა მისცეს სულ მცირე 14-მა ქვეყანამ (50%-ზე მეტმა), რაც ნიშნავს სულ მცირე 311 მილიონ ადამიანს (ევროკავშირის მოსახლეობის 62%-ს). ჩვეულებრივ, ბოლო ორი პირობა სრულდება 255 დადებითი ხმის შემთხვევაში. ვიზებთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებით, შესაბამისად, საჭიროა 13 ქვეყანა და 261 მილიონი მოქალაქე.²⁴

ადვოკატურის წარმომადგენლების ხედვით, მნიშვნელოვანი ცვლილება გამოიხატა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების პოლიტიკის სფეროებში კვალიფიცირებული უმრავლესობის პრინციპის შემოღებაში მაშინ, როდესაც მანამდე არსებობდა გადაწყვეტილების ერთხმად მიღების აუცილებლობა. ეს ნიშნავს, რომ ერთ წევრ ქვეყანას აღარ შეუძლია ამ სფეროებში მისაღები გადაწყვეტილების დაბლოკვა. გადაწყვეტილების ერთხმად მიღების პრინციპი შენარჩუნებულია მხოლოდ პასპორტებთან და პირადობის დამადასტურებელ მოწმობებთან, საოჯახო სამართალთან და პოლიტიკის სფეროში თანამშრომლობასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებით.

24. 2014 წლის 1-ლი ნოემბრიდან ძალაში შევა ლისაბონის ხელშეკრულების წესები, რაც ნიშნავს, რომ მუხლი 16-ის თანახმად, კომისიის წინადადებისთვის კენჭის საყრდელად საჭიროა წევრი ქვეყნების 55%-სგან შემდგარი კვალიფიცირებული უმრავლესობა (სხვა შემთხვევაში საჭიროა 72%), რაც ევროკავშირის მოსახლეობის დაახლოებით 65%-ს შეადგენს.

(iii) აკროპოლისი

ადრე მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროს მართავდა ევროკომისიის წარმომადგენელი ერთი კომისარი და ერთი გენერალური დირექტორატი, რომელსაც მართლმსაჯულების, თავისუფლების და უსაფრთხოების საკითხთა დირექტორტი ეწოდებოდა. 2010 წლის პირველი ნახევრდან ბაროზოს მეორე კომისიის მუშაობის დაწყებასთან ერთად სამუშაო დატვირთვა ევროკომისიის ორ კომისარზე გადაინაწილდა: სესილია მალსტრომი (შვედეთი) დაინიშნა საშინაო საქმეების სფეროს ხელმძღვანელად, ხოლო ვივიენ რედინგი (ლუქსემბურგი) სათავეში ჩაუდგა მართლმსაჯულების, ძირითადი უფლებებისა და მოქალაქეობის საკითხთა სფეროს. აღნიშნულმა გამიჯვნამ ასახა პასუხისმგებლობათა გადანაწილების წევრ ქვეყნების უმრავლესობაში არსებული პრაქტიკა, რომლებსაც ჰყავთ როგორც შინაგან საქმეთა, ასევე იუსტიციის მინისტრები.

2010 წლის ივლისში მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების საკითხთა გენერალური დირექტორატი ასევე ორად დაიყო: საშინაო საქმეთა გენერალური დირექტორატი და მართლმსაჯულების საკითხთა გენერალური დირექტორატი. საშინაო საქმეთა გენერალური დირექტორატი მუშაობს საკითხებზე, როგორცაა მიგრაცია და თავშესაფრის პოლიტიკა, ვიზები, კონტროლი საზღვრებზე, შიდა უსაფრთხოება, პოლიციის სფეროში თანამშრომლობა, ტერორიზმი, ბრძოლა ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ და ადამიანთა ვაჭრობა (ტრეფიკინგი). გენერალური დირექტორატი ასევე კოორდინაციას უწევს ევროკავშირის საქმიანობებს, რომლებიც მართულია პარტნიორობის გამყარებისა და მესამე ქვეყნების პოტენციალის ზრდისკენ, მიგრაციული ნაკადების მართვის კუთხით. მართლმსაჯულების საკითხთა გენერალური დირექტორატის კომპეტენციის სფერო მოიცავს სა-მოქალაქო და სისხლის სამართლის, ძირითადი უფლებებისა და მოქალაქეობის საკითხებს.

კომისია ოთხი ძირითადი მიმართულებით მუშაობს: საკანონმდებლო წინადადებების ინიცირება და შემუშავების პროცესის ზედამხედველობა, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების *acquis communautaire*-სთან (ევროკავშირის კანონთა კრებული) შესაბამისობის მონიტორინგი, ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული საქმიანობების განხორციელება და მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობა-

თა წარმოება. ყველა ამ სფეროში კომისია თავის მუშაობას ახორციელებს ტრადიციული ცნობადი საშუალებებით, როგორებიცაა ევროკავშირის მთელ ტერიტორიაზე მონაცემების შეგროვება და ანალიზი, მდიდარი გამოცდილება კანონების შემუშავებასა და საერთაშორისო მოლაპარაკებებში და დროში წარმატებულად გამოცდილი სამუშაო ფორმატების გამოყენება.

მუშაობის ამ წარმატებულმა გზებმა კომისიას დაუმკვიდრეს ავტორიტეტი სოლიდური პარტნიორისა, რომელსაც შეუძლია პირობების ნათლად ჩამოყალიბება და დაყენება, პროცესის ჰარმონიზაციის დაგეგმვა და ეფექტური საშუალებების გამოყენება მიღებულ ნორმებთან შესაბამისობის დასადასტურებლად.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლასთან ერთად მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროს საკითხთა უმრავლესობა წყდება „სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურის“ შესაბამისად, რაც ნიშნავს კვალიფიცირებული უმრავლესობის მიერ კენჭისყრას საბჭოში და ევროპარლამენტის თანაბარ საკანონმდებლო ძალაუფლებას. აღნიშნული ვრცელდება სავიზო პოლიტიკის (სადაც ევროპარლამენტი ამიერიდან თავის როლს ასრულებს), კანონიერი იმიგრაციის, სისხლის სამართლის სფეროში სასამართლო უწყებათა თანამშრომლობის, „ევროსასამართლოს“ (Eurojust) და „ევროპოლის“ (Europol)²⁵, პოლიციის თეორიულ საკითხებში თანამშრომლობისა და სამოქალაქო დაცვის სფეროებზე.

ევროკომისია საკანონმდებლო პროცესს იწყებს წინადადების დაყენებით, რომელიც, ჩვეულებრივ, წინასწარ, დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად იხილება. წინადადება მუშავდება შესაბამისი პასუხისმგებელი გენერალური დირექტორატის მიერ, როგორიცაა საშინაო საქმეთა გენერალური დირექტორატი და იგზავნება შიდა კონსულტაციებისთვის: სხვა გენერალურმა დირექტორატებმა შეიძლება მასში ცვლილება შეიტანონ. ამ „შიდასამსახურ-

25. Eurojust ევროკავშირის სააგენტო, რომელიც აწარმოებს წვერი ქვეყნების მართლმსაჯულების უწყებათა სისხლის სამართლის სფეროში თანამშრომლობის კოორდინირებას, რაც, უპირველესად, გულისხმობს გამოძიებლებისა და პროკურორების თანამშრომლობას განსაკუთრებით მძიმე სახის ორგანიზებული დანაშაულის და საზღვრის გადაკვეთით ჩადენილ დანაშაულებათა მიმართულებით. Europol ევროკავშირის სისხლის სამართლის საინფორმაციო-სადაზვერვო სააგენტოა. ორივე უწყება მდებარეობს ნიდერლანდის ქალაქ ჰააგაში.

რებრივ“ კონსულტაციათა შემდგომ წინადადება „მტკიცდება“ კომისიის მთელი შემადგენლობის მიერ. აღნიშნული შეიძლება გაკეთდეს წერილობით, ან, თუ წინადადება საკამათოა, ან განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხებს ეხება, კომისიის ყოველკვირეულ შეკრებებზე. კომისრები, ჩვეულებრივ, ცდილობენ შეთანხმებას მიაღწიონ, თუმცა, მათ უფლება აქვთ, წინადადება კენჭისყრაზე დააყენონ და საკითხი ხმათა უბრალო უმრავლესობით გადაწყვიტონ.

ზოგჯერ კომისია ისმენს ევროკავშირის ორი სააგენტოს მოსაზრებებს (რომლებიც არ ატარებს სავალდებულო ხასიათს): ეს სააგენტოებია: რეგიონების საკითხთა კომიტეტი და ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხთა ევროპული კომიტეტი.²⁶ თუმცა, ეს კომიტეტები, ფაქტობრივად, არანაირად არ მონაწილეობენ მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების სფეროში (გამონაკლისი მხოლოდ სამოქალაქო დაცვა), ისე რომ კომისია თავის წინადადებას პირდაპირ უგზავნის საბჭოს, ევროპარლამენტს და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ნაციონალურ პარლამენტებს. ამ უკანასკნელთ ვეალებათ, უზრუნველყონ სუბსიდიარობის პრინციპთან შესაბამისობა, რისთვისაც ეძლევათ რვა თვის ვადა.

სუბსიდიარობის პრინციპი (subsidiary principle) აღნიშნავს, რომ „იმ სფეროების გარდა, რომლებიც განეკუთვნება ევროკავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციას, კავშირი იმოქმედებს მხოლოდ მაშინ, როდესაც დასახულ მიზანს წევრი ქვეყნები ჯეროვნად ვერ განახორციელებენ ვერც ცენტრალურ, ვერ რეგიონულ და ადგილობრვ დონეზე და აღნიშნული მიზნის მასშტაბიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იგი უკეთ მიიღწევა თავად კავშირის მიერ“²⁷ (ნაციონალური პარლამენტების როლის შესახებ უფრო დანვრილებით იხ. თავში: **ევროპარლამენტი და ნაციონალური პარლამენტები**).

26. რეგიონების საკითხთა კომიტეტი (CoR) წარმოადგენს პოლიტიკურ საკითხებზე მომუშავე გაერთიანებას, რომელიც ადგილობრივ და რეგიონულ ადმინისტრაციებს აწოდებს ინფორმაციას ევროკავშირის „შუაგულიდან“. იხ. www.cor.europa.eu. ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხთა ევროპული კომიტეტი (EESC) წარმოადგენს კონსულტაციურ ორგანოს, რომელიც ევროკავშირის სოციალურ და დასაქმებით ინტერესთა ჯგუფებისა და სხვებისთვის უზრუნველყოფს ოფიციალურ პლატფორმას ევროკავშირის პოზიციებთან დაკავშირებით მოსაზრებების გასაუღერებლად. იხ. www.eesc.europa.eu

27. ევროკავშირის ხელშეკრულება, მუხლი 5.3

ამავდროულად, ევროპარლამენტს შეუძლია წამოიწყოს წინადადების განხილვის, შეცვლისა და მიღების პროცესი, რომლის შემდეგ იგი იგზავნება საბჭოში განსახილველად, ცვლილებების შესატანად და მისაღებად. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მიმდინარე მოლაპარაკებებში ჩართულია სამივე მონაწილე (საბჭო, ევროპარლამენტი, კომისია) და მათი პოზიციებისა და ინიცირებული ცვლილებების ურთიერთგაზიარების შედეგად წინადადება შეიძლება მიღებულ იქნეს პირველი ნაკითხვით. იმ შემთხვევაში, თუ მონაწილეები შეთანხმებას ვერ მიაღწევენ, წინადადება განხილულ იქნება მეორე ნაკითხვით.

აღნიშნული პროცესის განმავლობაში კომისიას შეუძლია გააკეთოს შენიშვნები დანარჩენი ორი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ წამოყენებულ პოზიციებსა და ცვლილებებთან დაკავშირებით და შეიტანოს კიდევ თავისი შენიშვნები წინადადების ტექსტში; რაც, შედეგად, ცვლის ხმათა რაოდენობას, რაც აუცილებელია წინადადების მეორე ნაკითხვით მისაღებად.²⁸ თუ წინადადება მეორე ნაკითხვითაც არ იქნება მიღებული, იგი გადაეცემა შეთანხმებულ კომიტეტს (conciliation committee). წევრი ქვეყნებისა და ევროპარლამენტის წარმომადგენლები და შესაბამისი კომისარი განიხილავენ შეთანხმებლობის მიზნებს და ცდილობენ, შეიმუშავონ ორივე მონაწილისთვის მისაღები ტექსტი. საბოლოოდ, ახალი ინიციატივა უნდა დაამტკიცოს საბჭომ და პარლამენტმა ან ჩაითვლებს, რომ ინიციატივა ჩავარდა.

რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, კომისიას აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რაც ნიშნავს, რომ მას უფლება აქვს, წარდგეს ახალი საკანონმდებლო აქტების პროექტების განხილვის წინადადებით. თუმცა, ლისაბონის ხელშეკრულების მიხედვით, წევრი ქვეყნების ერთ მეოთხედს ასევე შეუძლია წინადადებების ინიცირება სისხლის სამართლის საკითხებში სასამართლო უწყებათა თანამშრომლობის, პოლიციის სფეროში თანამშრომლობისა და ადმინისტრაციული თანამშრომლობის სფეროში.

28. თუ კომისია უარყოფითად შეფასებს პარლამენტის მიერ ინიცირებულ ცვლილებებს, პარლამენტის პოზიციის მხარდასაჭერად აუცილებელია საბჭოს ერთსულოვნება; მაშინ, როდესაც კომისიის მიერ ცვლილებათა დადებითი შეფასების შემთხვევაში საბჭოს კვალიფიცირებული უმრავლესობა საკმარისია.

კომისიის წინადადებების განხილვა-მიღება წარმატებული პროცესია. ევროკავშირის კანონმდებლობის ორ მესამედზე მეტი პირველი წაკითხვითაა მიღებული. ეს შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ გენერალურ დირექტორატებს ხელი მიუწვდებოდა საჭირო ტექნიკური სახის ინფორმაციასა და პროფესიულ შეფასებებზე. ამასთან, მათი საკანონმდებლო ინიციატივები ექსპერტული და საზოგადოებრივი განხილვის საგანი ხდება და ამდენად, მისაღებად სასურველ საბოლოო ფორმას იძენს. კომისია ასევე აჟღერებს თავის პოზიციებს ევროპარლამენტსა და საბჭოში და იშვიათად წარადგენს წინადადებებს, რომლებიც შეიძლება ჩავარდეს.

საკანონმდებლო წინადადებებში თავიანთი პოზიციების ასახვის მიზნით სამოქალაქო დამცველებმა სწორად უნდა განსაზღვრონ წინადადების შემუშავებაზე პასუხისმგებელი ორგანო და ადრეულ ეტაპზევე ჩაერთონ საკანონმდებლო ინიციატივის როგორც მასშტაბისა და მიმართულების განსაზღვრის, ასევე მისი ფორმულირების პროცესში.

მიუხედავად ზემოთ აღნიშნულისა, კომისია კვლავ ცდილობს, გააფართოვოს მანდატი და მოიპოვოს დამატებითი უფლებამოსილება სფეროებში, რომლებიც წევრი ქვეყნების სუვერენულ უფლებებად არის მიჩნეული. ასე მაგალითად, 2011 წელს კომისია წარუმატებელი აღმოჩნდა მცდელობებში, მოეპოვებინა მხარდაჭერა ახალი წესების პაკეტის მისაღებად, რომელთა მიხედვით ნაციონალური მთავრობები შესძლებდნენ, აღედგინათ სასაზღვრო კონტროლი შენგენის სივრცის შიდა საზღვრებზე. საპროექტო წინადადების გასვლის შემთხვევაში აღნიშნული წესების დასამტკიცებლად საჭირო იქნებოდა გადაწყვეტილების მიღება ევროკავშირის დონეზე – კომისიის მიერ ინიცირებული წინადადება, მხარდაჭერილი საბჭოს კვალიფიცირებული უმრავლესობის მიერ – რათა წევრ ქვეყანას შემოეღო სასაზღვრო კონტროლი თავის (შიდა) საზღვარზე, ვიზიტორის 5 დღეზე მეტი ნებისმიერი პერიოდით შესვლისას.

კომისიის ზემოთ აღნიშნული ინიციატივა წარმოადგენდა პასუხს რიგი წევრი ქვეყნების (საფრანგეთის, იტალიისა და დანიის) მცდელობებზე, გადაეხვიათ შენგენის ხელშეკრულებით განსაზღვრული წესებისგან, რომლებიც შიდა გადაადგილების თავისუფლებას ითვალისწინებს. კომისიის წინადადება რამდენიმე წამყვანი წევრი ქვეყნის ძლიერ წინააღმდეგობას გადააწყდა, რაც ნათლად მიუთითებს საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავებისას ზესა-

ხელმწიფობრივი კოორდინირებისა და კონტროლის მექანიზმების ჩართვის მნიშვნელოვნობაზე, იმ შემთხვევაში, როდესაც ახალი ინიციატივა უპირის-პირდება საკვანძო წევრ ქვეყნების პოლიტიკურ განწყობას ან ინტერესებს.

(iv) ევროპარლამენტი და ნაციონალური პარლამენტები

ევროპარლამენტი და ნაციონალური კანონმდებლობები ორ ძირითად ფუნქციას ემსახურებიან:

1. ნორმებისა და სტანდარტების განსაზღვრა კანონების შემუშავების და მათში ცვლილებების შეტანის გზით (კანონმდებლობითი ფუნქცია);
2. აღნიშნული ნორმების განხორციელების მონიტორინგი და ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და წევრი ქვეყნების მიერ ნაკისრ ვალდებულებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა (მაკონტროლებელი ფუნქცია);

თუმცა, ევროპარლამენტის უფლებამოსილება არ შემოიფარგლება იმ ფაქტით, რომ მას არ შეუძლია საკანონმდებლო წინადადებების ინიცირება და რომ მისი უფლებამოსილება გულისხმობს მხოლოდ ცვლილებების შეტანას კომისიის მიერ წამოყენებულ ინიციატივებში. საკანონმდებლო წინადადებების წამოყენების ნაციონალური პარლამენტების უფლებამოსილება ვრცელდება იმ სფეროებზე, სადაც ევროკავშირს არ აქვს ექსკლუზიური კომპეტენცია ან სადაც ეს კომპეტენცია წევრ ქვეყნებსაც აქვთ. აღნიშნულ სფეროებში კანონმდებლებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ მათი კანონპროექტები არ ეწინააღმდეგება *acquis communautaire*-ს.²⁹

ევროპარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქცია ასევე შემოსაზღვრულია: ევროკავშირის ბიუჯეტის დასამტკიცებლად საჭიროა მისი თანხმობა (უარ

29. ძირითადი პრინციპი აქ ისაა, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობას უპირატესი მნიშვნელობა ენიჭება ნაციონალურ რეგულაციებთან მიმართებაში, თუმცა მისი განხორციელების მოდელი განსხვავდება კონკრეტული ქვეყნის მიხედვით, რაც განპირობებულია მოქმედი კონსტიტუციური ნორმებით და კონსტიტუციური სასამართლოს როლით მოცემულ წევრ ქვეყანაში.

ბიუჯეტის დამტკიცებაზე გამოიწვევს კომისიის დაშლას, რაც დღემდე არ მომხდარა), ხოლო ნაციონალურ პარლამენტებს უფლება აქვთ, შეაჩერონ ევროკავშირის საკანონმდებლო პროცედურა, გადაუზღვანონ რა კანონპროექტს უკან კომისიას ან მოითხოვონ კენჭისყრა ევროპარლამენტში, ან საბჭოში, იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტი არ შეესაბამება სუბსიდიარობის პრინციპს.

მაგრამ, მიუხედავად ამისა, სწორედ საპარლამენტო ორგანოები წარმოადგენენ ძირითად „შესვლის პუნქტს“ საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის, ადვოკატურულ საქმიანობათა საწარმოებლად. ეს ორგანოები ლეგიტიმურია მათი პირდაპირი არჩევნების გამო (რომლებიც პირველად ევროპარლამენტში 1979 წელს ჩატარდა) და წარმოადგენს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოქალაქეებს. ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტებთან შედარებით, ევროპარლამენტი და ასევე ნაციონალური პარლამენტებიც უფრო გამჭვირვალე და ღიაა გარე მონაწილეთაგან სხვადასხვა სახის ზეგავლენაზე საპასუხოდ.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ლისაბონის ხელშეკრულებამ გაზარდა ევროპარლამენტის როლი ევროკავშირის მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროში კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში. კავშირის პოლიტიკის თითქმის ყველა სფეროზე ვრცელდება სტანდარტული საკანონმდებლო პროცედურა, რომლის მიხედვით კომისიის ნებისმიერი წინადადება გადაეცემა განსახილველად პარლამენტს. წინადადებები და შესაძლო ცვლილებები თავდაპირველად იხილება და მათ კენჭს უყრიან შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტებში: მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის საკითხებში ესაა სამოქალაქო თავისუფლებების, მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეთა კომიტეტი (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs - LIBE), საგარეო საქმეთა კომიტეტი (Committee on Foreign Affairs - AFET), და მისი ადამიანის უფლებების საკითხთა ქვეკომიტეტი (Subcommittee on Human Rights - DROI).

წამყვანი როლი ეკისრება სამოქალაქო თავისუფლებების, მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეთა კომიტეტს, რომლის კომპეტენციაშიც შედის საშინაო საქმეებთან დაკავშირებული მრავალი სხვადასხვა საკითხი. სავიზო პოლიტიკა ასევე საგარეო საქმეთა კომიტეტის მუდმივი განხილვის საგანია, ვინაიდან იგი მესამე ქვეყნების საკითხთანაა დაკავშირებული. თუ ამ ქვეყნებში მწვავედ დგას ადამიანის უფლებათა საკითხები, განხილვაში ადა-

მიანის უფლებათა ქვეკომიტეტიც ერთვება. უნივერსალური მნიშვნელობის საკითხების მოსმენისა და საჯარო დებატების პარალელურად, ქვეკომიტეტი იღებს გადაწყვეტილებებს ისეთი საკითხების ირგვლივ, როგორებიცაა სიკვდილით დასჯა, წამება, უმცირესობათა დაცვა და დემოკრატიულ ფასეულობათა დანერგვა მესამე ქვეყნებში.

ევროპარლამენტის კომიტეტები ადვოკატურულ საქმიანობათა მიმართვის ლოგიკურ „შესვლის პუნქტს“ წარმოადგენს, ვინაიდან სწორედ კომიტეტები მუშაობენ კომისიის მიერ ინიცირებულ წინადადებებში ცვლილებების შეტანაზე, რომლებიც შემდგომ პლენარულ კენჭისყრაზე დგება. საკომიტეტო მსჯელობა წინადადებათა შინაარსის ირგვლივ იმართება და იმ შემთხვევის გარდა, როდესაც მოცემული საკითხი პოლიტიკურად განსაკუთრებით მგრძობიარეა, პარლამენტარებს საშუალება აქვთ, თავისუფლად იმუშაონ კომიტეტებში, ვინაიდან პოლიტიკური ჯგუფები არ აყენებენ კენჭისყრის მკაცრად განსაზღვრულ რეჟიმში ჩატარების მოთხოვნას. პლენარული განხილვა გაცილებით უფრო პოლიტიზირებულია და მოიაზრებს გარიგებების მიზნით მოლაპარაკებების წარმოებას და არაფორმალური კოალიციების ფორმირებას ინტერესთა მიხედვით.

კომიტეტის უპირველესი წევრი, ვისაც ადვოკატურის ჯგუფებმა უნდა მიმართონ, არის მომხსენებელი კონკრეტულ საკითხზე, რომელიც ინიშნება მას შემდეგ, რაც წინადადება პარლამენტს გადაეცემა. ასევე მიზანშეწონილია კონტაქტის დამყარება იმ პოლიტიკურ პარტიათა წევრებთან, რომლებიც იზიარებენ ან ახლოს დგანან ადვოკატურის ჯგუფის მოსაზრებებსა და მიზნებთან. პარლამენტის წევრები, ჩვეულებრივ, ავლენენ მზაობას საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისთვის.

ლისაბონის ხელშეკრულებამ გაზარდა წევრი ქვეყნების ნაციონალური პარლამენტების როლი ევროკავშირის სივრცეში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მათი ფუნქციაა, უზრუნველყონ, რომ ევროკავშირის ინსტიტუტის მიერ შემუშავებულ ნებისმიერ წინადადებაში გათვალისწინებულ იქნეს სუბსიდიარობის პრინციპი. ამ პრინციპის თანახმად, იმ სფეროებში, სადაც არ ვრცელდება ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენცია, ამ უკანასკნელმა უნდა იმოქმედოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული წინადადებით განსაზღვრული მიზნები ვერ მიიღწევა წევრი ქვეყნების მიერ (ცენტრალური,

რეგიონული ან ადგილობრივი უწყებების დონეზე). ნაციონალურ პარლამენტებს მოცემულ წინადადების ირგვლივ „დასაბუთებული პოზიციის“ შესამუშავებლად რვა კვირა აქვთ.

ნაციონალური პარლამენტის სულ მცირე ერთი მეოთხედის ნეგატიური აზრი საკმარისია, რათა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროში შემუშავებული წინადადება უკან დაუბრუნდეს კომისიას ხელახლა განსახილველად. ვინაიდან ნაციონალურ პარლამენტებს არ აქვთ კომისიის წინადადებაზე პირდაპირი ვეტოს დადების უფლება, ისინი კომისიის მისამართით იყენებენ აღნიშნულ „ყვითელ ბარათს“, რის საფუძველზეც ამ უკანასკნელს შეუძლია წინადადებაში შეიტანოს ცვლილებები, დატოვოს იგი უცვლელად ან, საერთოდ, მოხსნას დღის წესრიგიდან.

ნაციონალურ პარლამენტებს კიდევ უფრო მეტი ძალა აქვთ იმ შემთხვევაში, როდესაც მათი უმრავლესობა უარყოფს წარმოდგენილ წინადადებას, რაც კომისიის მისამართით „წარინჯისფერი ბარათის“ გამოყენების ტოლფასია. თუ კომისია აღნიშნულ სიტუაციაში გადაწყვეტს, მაინც გააგრძელოს ინიცირებულ წინადადებაზე მუშაობა, ის ეგზავნება პირდაპირ ევროპარლამენტს და საბჭოს, რომელიც კენჭს უყრის, გაგრძელდეს თუ შეწყდეს საკანონმდებლო პროცესი.³⁰ 2009 წლის დეკემბრიდან 2011 წლის სექტემბრის პირველ ნახევრამდე პერიოდში ნაციონალურმა პარლამენტებმა 69 დასაბუთებული მოსაზრება წარადგინეს.

ყველაზე მეტი წინააღმდეგობის გამომწვევ კანონპროექტებს შორის აღსანიშნავია საბჭოს დირექტივის პროექტი ერთიანი კონსოლიდირებული კორპორაციული საგადასახადო ბაზის შექმნის შესახებ და დირექტივის პროექტი მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა სეზონური დასაქმების მიზნით შესვლის და ბინადრობის პირობების შესახებ. ორივე პროექტი გაპროტესტდა ცხრა პარლამენტის მიერ, თუმცა ეს მაინც არ აღმოჩნდა საკმარისი წარინჯისფერი ბარათის წარსადგენად.³¹

30. ამ შემთხვევაში წინადადება იბლოკება ევროპარლამენტში ხმათა უბრალო უმრავლესობით ან ევროკავშირის საბჭოში შემავალი წევრი ქვეყნების 55%-ით.

31. საპარლამენტო კომიტეტების კონფერენცია ევროკავშირის პარლამენტთა გაერთიანების საკითხებთან დაკავშირებით (COSAC). მე-16 ორწლიანი ანგარიში: ევროკავშირის საპარლამენტო საქმეთაწარმოების პროცედურებისა და პრაქტიკის განვითარების შესახებ, 2011 წლის ოქტომბერი, იხ. <http://cosac.eu/en/documents/biannual/>.

დამატებით, 2006 წლიდან კომისია ინიშნავს ნაციონალური პარლამენტების მოსაზრებებს და ეყრდნობა მათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გაუმჯობესებისა და საკუთარ მოქალაქეებთან ევროკავშირის დაახლოების მიზნით. ეს პროცესი ცნობილია კომისიასა და ნაციონალურ პარლამენტებს შორის „პოლიტიკური დიალოგის“ სახელწოდებით და ამ პროცესში პარლამენტები საკმაოდ აქტიურებით გამოირჩევიან: მხოლოდ 2011 წლის იანვარ-ნოემბერში მათ 500-ზე მეტი მოსაზრება წარადგინეს.³²

ევროკავშირის კანონმდებლობის ნაციონალური პარლამენტების მიერ განხილვის რეკვირირიანი პერიოდი ხელსაყრელი საშუალებაა სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებისთვის, სასურველი ჩარევის განსახორციელებლად. განხილვა მიმდინარეობს ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე პასუხისმგებელ საპარლამენტო კომიტეტში; შესაბამისად, ამ კომიტეტის წევრები (განსაკუთრებით, ისინი, ვინც დაინტერესებულია მართლმსაჯულებითა და საშინაო საქმეებით) წარმოადგენს ადვოკატურის ბუნებრივ სამიზნეს. პანევროპული კამპანიების შემთხვევაში მიზანშეწონილია, შეფასდეს სხვადასხვა ნაციონალური პარლამენტის აქტივობები და მათ შორის უფრო აქტიურნი არჩეულ იქნენ სამიზნედ.³³

32. T. Hořejšová, P. Kaźmierkiewicz, J. Lovitt, V. Řiháčková. The Right Approach to Europe. An Advocacy Handbook for Civil Society: Understanding and Influencing EU Policymaking (ტ. ჰორეშოვა, პ. კაჟმირკევიჩი, ჯ. ლოვიტი, ვ. რიჰაჩკოვა, სწორი მიდგომა ევროპისადმი. ადვოკატურების სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოებისთვის: ევროკავშირის პოლიტიკის გააზრება და მასზე გავლენის მოხდენა), PASOS, პრალა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, 2012 წ., ISBN 978-80-905105-3-1, გვ. 61-63

33. 2011 წლის იანვრიდან ნოემბრამდე პერიოდში მოსაზრებათა საერთო რაოდენობის 80%-ზე მეტი (5211-დან 422) განხილულ იქნა ცხრა პარლამენტის მიერ 39 პარლამენტიდან. ყველაზე მეტი აქტივობით გამოირჩეოდნენ პორტუგალიის პარლამენტის ქვედა პალატა, იტალიის და რუმინეთის პარლამენტების ორივე პალატა და ჩეხეთის, გერმანიისა და დიდი ბრიტანეთის ზედა პალატები. პარლამენტების უმრავლესობამ წარადგინა ხუთ მოსაზრებაზე ნაკლები. წყარო: T. Hořejšová, P. Kaźmierkiewicz, J. Lovitt, V. Řiháčková. The Right Approach to Europe. An Advocacy Handbook for Civil Society: Understanding and Influencing EU Policymaking (ტ. ჰორეშოვა, პ. კაჟმირკევიჩი, ჯ. ლოვიტი, ვ. რიჰაჩკოვა, სწორი მიდგომა ევროპისათვის. ადვოკატურების სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოებისთვის: ევროკავშირის პოლიტიკის გააზრება და მასზე გავლენის მოხდენა), PASOS, პრალა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, 2012 წ., ISBN 978-80-905105-3-1, გვ. 63

წევრ ქვეყანაში არსებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სარგებლობენ უპირატესობით, ვინაიდან მათ შეუძლიათ, აქტიური კავშირი იქონიონ შესაბამისი კომიტეტის წევრებთან ან პოლიტიკურ პარტიებთან, რომლებსაც ისინი მიეკუთვნებიან. ამავდროულად, მულტინაციონალურ კოალიციებს შეუძლიათ, კომისიის მიერ ინიცირებულ წინადადებას თვალი ადრეულ ეტაპზევე მიადევნონ და კონკრეტულ წევრ ქვეყანაში არსებულ თავიანთ პარტნიორებს შესაბამისი „ადრეული გაფრთხილება“ გაუგზავნონ, რაც ამ უკანასკნელთ საშუალებას მისცემს, გამოიმუშაონ კონკრეტული პოზიცია და გააცნონ იგი შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტის წევრებს.

ადვოკატურის კოალიციებს ასევე შეუძლიათ, გამოიყენონ ფორმალური და არაფორმალური კავშირები ევროპარლამენტსა და ნაციონალურ კანონმდებლობებს შორის, თავიანთი პოზიციის უფრო მკაფიოდ გასაჟღერებლად. ნაციონალური პარლამენტის წევრები რეგულარულად ესწრებიან ევროპარლამენტის სხვადასხვა კომიტეტის სხდომებს, რაც მათ საშუალებას აძლევთ, გამოთქვან თავიანთი პოზიცია კომისიის წინადადებების ირგვლივ. მსგავსი კონტაქტები ინსტიტუციონალიზებულ იქნა ევროკავშირის საკითხებზე პასუხისმგებელი კომიტეტის წევრების შემთხვევაში, რომლებიც რეგულარულად ხვდებიან პარლამენტარებს და კომისიის ოფიციალურ წევრებს ევროკავშირის პარლამენტთა გაერთიანების საკითხებთან დაკავშირებით საპარლამენტო კომიტეტების კონფერენციის ფორმატში.³⁴

ადვოკატურის მიზნებით ასევე შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ევროპარლამენტის პოლიტიკურ ჯგუფებსა და წევრ ქვეყნებში არსებულ პოლიტიკურ პარტიებს შორის არსებული კავშირები. ბევრ ევროპარლამენტარს უჭირავს კონკრეტული თანამდებობა თავიანთ პარტიაში თავის ქვეყანაში და ისინი, ამდენად, ინარჩუნებენ კონტაქტებს პარტიულ კოლეგებთან ნაციონალურ პარლამენტებში. თუმცა ოფიციალურად ისინი ვალდებულნი არ არიან, ერთგულად მიჰყვნენ თავიანთი პარტიის პროგრამას და მიუხედავად იმისა, რომ ევროპარლამენტის შიგნით არსებულ განსხვავებულ ინტერესთა ურთიერთჭიდილი გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს მათ პოზიციებზე, ევროპარლამენტართა კონკრეტული ნაწილი აგრძელებს აქტიურ მონაწილეობას ნაციონალურ დებატებში ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

34 <http://www.cosac.eu/>

(v) მესამე ქვეყნები

ევროკავშირმა შეიმუშავა სტანდარტული ფორმატი დებატების საწარმოებლად მესამე ქვეყნების მთავრობებთან, რომლებსაც სურთ თავიანთი მოქალაქეებისთვის მოკლევადიანი ვიზის მოთხოვნის გაუქმება. ეს გულისხმობს პროცესს, რომლის მიხედვით დაინტერესებული ქვეყანა ეტაპობრივად ახდენს თავისი კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას კონკრეტულ საკითხებთან მიმართებაში და ავითარებს ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოებისა და აღმასრულებელი სამსახურების შესაძლებლობებს.

შესაბამისი საკითხები ოთხ ეტაპად იყოფა:

- 1. დოკუმენტების უსაფრთხოება** (ბიომეტრული პასპორტები, უსაფრთხო სა-მოქალაქო აღრიცხვის სისტემები, ინტერპოლის დაკარგული და მოპარული პასპორტების მონაცემთა ბაზა);
- 2. არარეგულარული მიგრაცია** რეადმისიის ჩათვლით (ინტეგრირებული სა-ზღვრის მართვა, სრულყოფილად აღჭურვილი საზღვრები, თავშესაფრის ფუნქციონალური სისტემა, მიგრაციის მონიტორინგი და მართვა, ბრძოლა უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ, რეადმისიისა და რეინტეგრაციის სტრატეგიები დაბრუნებული მიგრანტებისთვის, თანამშრომლობა Frontex³⁵-თან);
- 3. საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება** (ორგანიზებული დანაშაულისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მეთოდების ეფექტურობის ამაღლებისკენ მიმართული ზომები, თანამშრომლობა „ევროსასამართლოსთან“ (Eurojust) და „ევროპოლთან“ (Europol) და წვერი ქვეყნების სააგენტოებსა და უწყებებთან, შესაბამისი საერთაშორისო კონვენციის მიღება და განხორციელება, პირადი ინფორმაციის დაცვა);
- 4. საგარეო ურთიერთობები და ძირითადი უფლებები** (გადაადგილების თავისუფლება და სამგზავრო და პირადობის დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა

35. Frontex (ევროპული სააგენტო ევროკავშირის წვერი ქვეყნების გარე საზღვრებზე მოქმედ უწყებ-ბათა თანამშრომლობის საკითხებში) შეიქმნა 2004 წელს, ნაციონალურ სასაზღვრო უწყებებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერებისა და ჰარმონიზების მიზნით. იხ. www.frontex.europa.eu

ყველა მოქალაქისთვის, დისკრიმინაციის წინააღმდეგ მიმართული კანონმდებლობა და უმცირესობათა პოლიტიკა).

სტანდარტული ფორმატი მესამე ქვეყნის მთავრობას იწვევს სტრუქტურულ „ვიზის ლიბერალიზაციის დიალოგში“ ევროკავშირთან, რაც მოიცავს საკითხთა სრულ სპექტრს. საკითხები ჩამოთვლილია სტრატეგიულ დოკუმენტებში: „ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა“ (მოლდოვასა და უკრაინისთვის; პროცესში ჩართვა შეუძლიათ აღნიშნული საკითხით დაინტერესებულ დანარჩენ აღმოსავლეთ პარტნიორებს), „ვიზის ლიბერალიზაციის საგზაო რუკა“ (დასავლეთ ბალკანეთის ხუთი ქვეყნისთვის, რომლებსაც მიენიჭათ უვიზო მიმოსვლის უფლება და კოსოვოს მიმართულებისთვის უვიზო მიმოსვლისკენ) და „ერთობლივი ნაბიჯები“ (შეთანხმება რუსეთთან).

პროცესი გამიზნულია მესამე ქვეყნების ურთიერთობათა გაღრმავებისთვის ევროკავშირთან, რაც ეფუძნება ვიზის ფასილიტაციისა და რეადმისიის ხელშეკრულებებს (რომელთა ხელმოწერა და წარმატებული განხორციელება ვიზის ფასილიტაციის პროცესის წამოწყების წინაპირობაა). პროცესი გულისხმობს პარტნიორი ქვეყნის კანონმდებლობის, ინსტიტუციური მოწყობის (სააგენტოთაშორისო თანამშრომლობის მექანიზმების) და სამოქმედო პრაქტიკის შესწავლას.

სამოქმედო გეგმებში მონიშნული ეტაპობრივი ამოცანები გამიზნულია ნაციონალურ კანონმდებლობასა და აცქუის ცომმუნაუტაირე-ს შესაბამის ნორმებს შორის განსხვავებათა აღმოსაფხვრელად და სამიზნე ქვეყნის ადმინისტრაციისა და სავაჭრო სამსახურების შესაბამისობაში მოსაყვანად როგორც საზღვრის და მიგრაციის კონტროლის, ასევე ორგანიზებულ დანაშაულთან და კორუფციასთან ეფექტური ბრძოლის დადგენილ სტანდარტებთან.

თუმცა, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან ვიზის ლიბერალიზაციის მიმდინარე პროცესი განსხვავდება ვიზის ლიბერალიზაციის მანამდე არსებული პრეცედენტებისგან – სამოქმედო გეგმები სადღეისოდ გაფორმებულია უკრაინასა და მოლდოვასთან, ხოლო საქართველოს შემთხვევაში, მოსალოდნელია ევროკავშირის საბჭოს მიერ შესაბამისი სამოქმედო გეგმის წარდგენა 2012 წლის ბოლოს.

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისგან განსხვავებით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მისამართით ევროკავშირთან მიერთების რეალური პერსპექტივა არასოდეს გაცხადებულა, რაც ნიშნავს, რომ ძლიერი პოლიტიკური „იდეა-ლოკომოტივი“ არ არსებობს. ამავე დროს, წაყენებული პირობების შესრულების პროცესი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის ორ ფაზად დაიყო, მაშინ, როდესაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს ყველა საკითხზე ერთდროულად შეეძლოთ მუშაობა.

სამოქმედო გეგმები შედგება პირველ ფაზაში გასატარებელი საკანონმდებლო პროცესისგან, რაც გულისხმობს ქვეყნების მიერ ყველა შესაბამისი კანონის, სტრატეგიისა და გეგმის მიღებას, რაც მეორე ფაზაში მათ განხორციელებას ითვალისწინებს. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მთავრობები რეგულარულად ანგარიშვალდებულნი არიან ევროკომისიის წინაშე, რომელიც, თავის მხრივ, თვალყურს ადევნებს მიღწეულ პროგრესს, ახორციელებს ადგილზე ვიზიტებს სიტუაციის შეფასების მიზნით, მათ შორის, წევრი ქვეყნების ექსპერტთა მონაწილეობით, და ადგენს მიღწეული შედეგების ამსახველ ანგარიშებს. პირველი ეტაპის მიზნებიდან მეორეზე წარმატებული გადასვლა დამოკიდებულია კომისიის მიერ საბჭოსთვის გაწეულ პოზიტიურ რეკომენდაციაზე და საბჭოს შესაბამის გადაწყვეტილებაზე საპასუხოდ.

შეფასების პირველი ეტაპის წარმატებულად გასავლელად მესამე ქვეყნების მთავრობებმა უნდა შეინარჩუნონ მიმდებლური დამოკიდებულება ევროკომისიის შეკითხვებისადმი, რომლებიც ძირითად ეხება კომისიის მიერ იდენტიფიცირებულ „ყურადღებამისაქცევ“/„საყურადღებო“ სფეროებს. ეს მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნების წინაშე წარდგენილ ანგარიშში კომისიამ უნდა მოახდინოს ნათელი დემონსტრირება იმისა, რომ საბოლოოდ, მოცემული ქვეყნის მოქალაქეთა გათავისუფლება ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესასვლელად აუცილებელი სავიზო ვალდებულებებისგან არ გამოიწვევს არარეგულარული მიგრაციის ზრდას ან სხვა არასასურველ შედეგებს.

პროცესის მეორე ეტაპი მოიცავს სამიზნე ქვეყნის როგორც ცენტრალური სააგენტოების, ასევე მიგრაციისა და სასაზღვრო სამსახურების პრაქტიკული შესაძლებლობების შეფასებასა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიერ აღნიშნული საკითხების კიდევ უფრო ღრმა შესწავლას. კომისიის და წევრი

ქვეყნების მიერ მოვლინებულ ექსპერტთა მიერ ტარდება შეფასებები ადგილზე, რის შედეგადაც ხდება მთავრობათა მიერ წარდგენილი ინფორმაციის გადამოწმება და განსაკუთრებულად ფასდება ქვეყნის მიერ დანერგილი მექანიზმების ეფექტურობა.

აღნიშნული ორივე ფაზა საჭიროებს სახელმწიფო ინსტიტუტების ადეკვატურ ორგანიზებას და აქცენტების გარკვეული მიმართულებით გადანაცვლებას. პირველ ეტაპზე ფასდება, რამდენად ქმედითუნარიანია მთავრობა, შეიმუშავოს და მიიღოს შესაბამისი კანონმდებლობა, ამოქმედოს აუცილებელი რესურსები და განახორციელოს სტრატეგიული დაგეგმარება. რეკომენდებულია ასევე საკოორდინაციო ცენტრის შექმნა. საკოორდინაციო ორგანოს ესაჭიროება, ერთი მხრივ, სწრაფი ხელმისაწვდომობა სტატისტიკურ ინფორმაციასა და მიღწეული შედეგების ამსახველ მონაცემებზე, რასაც მას მიანგვიან სამინისტროები და აღმასრულებელი სააგენტოები; მეორე მხრივ, იგი უნდა იყოს აღჭურვილი საკმარისი უფლებამოსილებით, რათა უზრუნველყოს სამთავრობო უწყებების შესაბამისობა დაკისრებულ ამოცანებთან. ცენტრალური ევროპისა და დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოთა გამოცდილება ცხადყოფს, რომ სასურველია, აღნიშნული პასუხისმგებლობა დაეკისროს ცენტრალურ სამინისტროს (მაგ., შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ევროპის საკითხებზე მომუშავე სამინისტროს) ან პრემიერ-მინისტრთან ან მინისტრთა კაბინეტთან არსებულ ორგანოს.

საპასუხოდ, მეორე ეტაპზე იკვეთება მნიშვნელობა აღმასრულებელი შესაძლებლობებისა, რასაც ესაჭიროება ცენტრალური მაკოორდინირებელი ორგანო, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს საველე (სასაზღვრო, მიგრაციის, საბაჟო და პოლიციის) სამსახურების საქმიანობას. თუ ეს ვალდებულება შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაეკისრება, მას უნდა გააჩნდეს აღნიშნული ფუნქციის ჯეროვნად შესრულებისთვის აუცილებელი შესაძლებლობები, რაც, უმრავლეს შემთხვევაში, გულისხმობს, რომ სამინისტროში უნდა ჩატარდეს რესტრუქტურისა და იგი უნდა გარდაიქმნას სამოქალაქო სტრუქტურად, რომელსაც ექნება გაფართოებული ანალიტიკური და მენეჯერული შესაძლებლობები.

ნაწილი III

ადვოკატურის სამიზნეობთან მუშაობა

პუბლიკაციის ამ ნაწილში მოცემულია ზოგადი სახელმძღვანელო მითითებები ადვოკატურის სტრატეგიების ფორმულირებისა და განხორციელების საკითხებში, რომლებიც მიმართულია ევროკავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესში ჩართულ დაინტერესებულ მხარეთა სხვადასხვა კატეგორიისკენ. ეფექტური ადვოკატურის სტრატეგიის პარამეტრებისა და იმ კითხვების გამოკვეთის საფუძველზე, რომლებსაც პასუხი უნდა გაეცეს აღნიშნული სტრატეგიის შესაბამისობაში მოსაყვანად კამპანიის სამიზნე აუდიტორიასთან და ამოცანებთან, აღსანიშნავია შემდეგი ოთხი სხვადასხვა სამიზნე აუდიტორია:

- ▶ ევროკავშირის ინსტიტუტები;
- ▶ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობები;
- ▶ ბრიუსელის და ნაციონალური მას მედია და საზოგადოებები;
- ▶ იმ ქვეყნების მთავრობები და საზოგადოებები, რომლებიც ჩართულნი არიან ევროკავშირთან ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესში.

სახელმძღვანელო მითითებები არ წარმოადგენს მზა გადანყვეტილებების პაკეტს, ისინი უფრო მეტად ემსგავსება ველის ზოგად კვლევას, რომლის სწორად გადავლა აუცილებელია კონკრეტული გზავნილის სათანადო აუდიტორიასთან ეფექტურად მისატანად.

(i) წარმატებული ადვოკატურის სტრატეგიის ელემენტები: როგორც მოვასდინოთ გავლენა?

ადვოკატურის სამიზნე წარმოადგენს დაინტერესებული მხარეები, რომლებიც მოტივირებულნი არიან, ცვლილება შეიტანონ არსებული სახელმწიფო პოლიტიკის კურსში. სამოქალაქო ადვოკატები დაინტერესებულნი არიან

განსხვავებული შედეგების მიღწევაში, როგორცაა საზოგადოებრივი ყურადღების მიპყრობა სოციალური პრობლემისადმი გადაწყვეტილების მიმღებებზე ზემოქმედების გზით, რაც აისახება მათ მიერ წარმოებულ მიმდინარე ან დაგეგმილ პოლიტიკაზე აქცენტირებითა და გამოვლენილი პრობლემის გადაწყვეტის ყოვლისმომცველი გზების შეთავაზებით.

კერძო სექტორის ან ინტერესთა ჯგუფის ლობირებისგან განსხვავებით, რომელიც კმაყოფილდება კონკრეტული ინტერესის მატარებელი ჯგუფის წარმოდგენით და იმ საბოლოო შედეგის მიღწევით, რომელიც სარგებლის მომტანია მხოლოდ ამ ჯგუფისთვის, სამოქალაქო ადვოკატურა თავის საქმიანობას შლის იმ საკითხის ან მიზეზის ირგვლივ, რომელიც, უპირველესად, ღირებულებათა სისტემას ეფუძნება. ამდენად, სამოქალაქო დამცველები დაინტერესებულნი არიან პოლიტიკის უწყვეტი გაუმჯობესებით მანამ, სანამ იგი არ დააკმაყოფილებს წინასწარ განსაზღვრულ ამოცანებს. მეტიც, ხშირად ისინი ცდილობენ, თავად პოლიტიკის წარმოების მექანიზმებიც კი უფრო გამჭვირვალე და სხვადასხვა სოციალური ჯგუფისთვის ხელმისაწვდომი გახადონ.

ადვოკატურული საქმიანობის წარმატებისთვის აუცილებელია, შესწავლილი იქნეს მოცემული საკითხის ირგვლივ არსებული კონკრეტული გარემო. აღნიშნული პოლიტიკური გარემო მოიცავს, სხვა ასპექტებთან ერთად, სამართლებრივ და ინსტიტუციურ სტატუს-კვოს; პროცესს, რომლის მიხედვით უნდა წარიმართოს ცვლილებების შეტანა; და ბოლოს, კონტექსტს, რომელშიც იხილება კონკრეტული საკითხი. კონკრეტული პოლიტიკური შედეგის მიღებაზე ორიენტირებული სტრატეგიის დაგეგმარებისას, პირველი აუცილებელი ელემენტი მოცემულ პოლიტიკურ გარემოში არსებული ვითარების სწორი განსაზღვრაა. ამოცანა იწყება იმის დადგენით, პრობლემის როგორი ხედვა აქვთ თავად გადაწყვეტილების მიმღებებს.

მოცემულ სფეროში ახლად მოსულთათვის თავდაპირველი ამოცანა არსებული კონტექსტის გაცნობაა, რისთვისაც პასუხი უნდა გაეცეს შემდეგ კითხვებს:

- ▶ პოლიტიკის რომელ სფეროს განეკუთვნება სამიზნე საკითხი?
- ▶ რომელი კანონდებლობა და რა დონეზე არეგულირებს მას? რამდენად ხელშემკვრელია კანონი?

► რომელი უწყებებია პასუხისმგებელი სამართლებრივი ცვლილების ინიცირებაზე, განხორციელების მონიტორინგსა და შედეგების შეფასებაზე პოლიტიკის სფეროში?

მოცემულ კითხვებზე პასუხები შექმნის ზოგად სურათს სამიზნე საკითხის ირგვლივ მოცემულ მომენტში. მომდევნო ნაბიჯი გულისხმობს საკითხის დინამიკის ანალიზს, რაც აუცილებელია გადანწყვეტის გზების შეთავაზებული პაკეტის ირგვლივ კონსენსუსის სიმყარის შესაფასებლად და ცვლილების მიღწევის სავარაუდოობის დასადგენად.

სახელმწიფო პოლიტიკის სფეროში ადვოკატურა დაინტერესებულ მხარეებს საკმაოდ ზოგადად მოიაზრებს და ყურადღებას უფრო მეტად კონკრეტული ინდიკატორებისკენ მიმართავს, რომლებიც განსაზღვრავს დამოკიდებულებას მოცემული პრობლემის ირგვლივ შემუშავებული პოლიტიკისადმი. გადანწყვეტის ახალი (შეთავაზებული) გზის მიმართ მიმღებლობის შესაფასებლად, ამდენად, უნდა დადგინდეს, რამდენად ეფექტურია არსებული ზომები.

პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები (მთავრობები, ნაციონალური პარლამენტები და ევროკავშირის ინსტიტუტები), პირველ რიგში, დაინტერესებულნი არიან იმით, თუ რამდენად ამართლებს მიღებული ზომები მათ მოლოდინს დაგეგმილ ცვლილებასთან დაკავშირებით (რამდენად ემსახურებიან ისინი დაგეგმილ მიზანს?) და რამდენად ეფექტურია ისინი (რამდენად ხარჯთეფექტურია დაგეგმილი ზომები სასურველი შედეგის მისაღწევად?) ამდენად, მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს თავდაპირველი ამოცანები, რომელთა მიღწევაც პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ პირებს სურდათ მოცემული ზომების განხორციელების შედეგად.

თუმცა, სამოქალაქო დამცველები, ასევე ცვლიან თავად პრობლემის არსის დამკვიდრებულ გაგებას, რაც, არცთუ იშვიათად, ზემოთ აღნიშნულ პირთათვის მიმდინარე პოლიტიკის გამართლებაა. დამცველებმა შეიძლება საჯაროდ აღნიშნონ ქვემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორები, რაც ღია და დემოკრატიული მმართველობის სისტემაში ნებისმიერი ეფექტური პოლიტიკის თანამდევია, გადანწყვეტილების მიმღებთა ინფორმირებულობისკენ მიმართული ზომებია.

პირველ რიგში, აუცილებელია შეფასება იმისა, რამდენად კვლავ ჭეშმარიტია დაშვებები, რომლებსაც ეფუძნება პრობლემის გადაწყვეტის მიზნით მიღებული ზომები; სხვა სიტყვებით, ხომ არ შეცვლილა „სიტუაცია ადგილზე“ იმდენად, რომ საჭიროებდეს ამ დაშვებათა გადასინჯვას. მეორე მხრივ, პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი პირებისთვის შეიძლება დემონსტრირება იმისა, რომ თავდაპირველი პოლიტიკის განხორციელებას გაუთვალისწინებელი შედეგები მოჰყვა. და ბოლოს, არსებული პოლიტიკა შეიძლება აღარ იყოს სასურველი, ვინაიდან, შესაძლოა, ენინააღმდეგობა მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ ღირებულებებს ან ინტერესებს, რომლებიც განპირობებულია ახალი ეკონომიკური გარემოებებით ან უფრო ფართო პოლიტიკური კონტექსტის მიმართ საზოგადოებრივი დისკურსის ცვლილებით.

ეფექტური ადვოკატურა გულისხმობს სიტუაციის გულმოდგინე ანალიზს და პოლიტიკის ცვლილების საჭიროების შეფასებას. ეს დელიკატური აქტია, რომელიც ფაქიზ ბალანსირებას მოითხოვს. ერთი მხრივ, აუცილებელია, დაცული იყოს ღირებულებათა თანმიმდევრულობა და არსებობდეს მკაფიო გზავნილი, რათა ყველა დაინტერესებული მხარე მტკიცედ იყოს დარწმუნებული ცვლილების ინიციატორთა ავტორიტეტულობაში. მეორე მხრივ, ეფექტურობის მისაღწევად, გზავნილი მიწოდებულ უნდა იქნეს იმგვარად, რომ საუკეთესოდ შეესაბამებოდეს წარმოდგენილ ჯგუფების ცვალებად საჭიროებებს, თავად პრობლემის უახლეს ინტერპრეტირებას და პოლიტიკის რეფორმის ახლად გამოკვეთილ შესაძლებლობებს. ამდენად, სახეზეა ყოვლისმომცველი სტრატეგიის საჭიროება მკაფიო მიზნის ადვოკატირებისთვის ცვალებადი გარემოებების პირობებში, რაც განაპირობებს მაქსიმალურად სასარგებლო შედეგების მიღწევას, შეთავაზებული გზების გრძელვადიანი მდგრადობის უზრუნველყოფის პარალელურად.

(ii) ადვოკატურის სტრატეგიის შიშვანება ვიზის ლიბერალიზაციის ხელშეწყობისთვის ევროკავშირის დონეზე

მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა ახალი კატეგორიებისთვის ევროკავშირის ტერიტორიაზე შეუფერხებლად დასაშვებად შესაძლებლობათა გაფართოებისთვის მოღვაწე სამოქალაქო დამცველებს პოლიტიკის შედარებით ახალ სფერო-

როში უნევთ მუშაობა. ამდენად, ადვოკატურაში ჩართულმა პირებმა უნდა შეიმუშავონ საუკეთესო ტექნიკა თავიანთი გზავნილის გასაყდერებლად და ამასთან, თავი აარიდონ ფუნდამენტურ შეცდომებს, რაც არსებული ვითარების ცალსახად კრიტიკულად განსჯის გარდაუვალი შედეგია.

სავიზო პოლიტიკის შესახებ გადაწყვეტილებებს ევროკავშირში წევრი ქვეყნები თავად იღებენ; ამდენად, ევროკავშირის შესაბამის გადაწყვეტილებებზე გავლენას ახდენს მოცემული საკითხის ირგვლივ წევრი ქვეყნების პოზიცია. პოლიტიკის ეს სფერო მჭიდროდაა დაკავშირებული სხვა საკითხებთან, რომლებიც მიიჩნევა ძალზე მგრძობიარედ როგორც ევროკავშირის ბევრი ქვეყნის მთავრობის, ასევე ამ ქვეყნების საზოგადოებათა მიერ. ეს საკითხები მოიცავს როგორც უცხოელთა უკანონო შესვლისა და ბინდრობის შეზღუდვას მათ ქვეყნებში, ასევე მიგრანტთა ინტეგრაციის პოლიტიკას და შიდა უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ზოგად საკითხებს.

და ბოლოს, ადამიანის ძირითად უფლებებთან დაკავშირებული რიგი საკითხებისგან განსხვავებით (თავშესაფარი, დისკრიმინაციის დაუშვებლობა), გადაწყვეტილებები უცხოელთა ქვეყანაში დაშვების ლიბერალიზაციის შესახებ ატარებს ადმინისტრაციულ და ნაწილობრივ, დისკრეტულ ხასიათს და მათში ცვლილების შეტანა ადამიანის უფლებათა დამცველების მიერ ნაკლებად სავარაუდოა.

სავიზო პოლიტიკის ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი მახასიათებელი მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ადვოკატურის ეფექტური სტრატეგიის შემუშავებისას.

ქვემოთ მოცემული სახელმძღვანელო მითითებები ადვოკატებს დაეხმარება პოტენციური საფრთხეების გაცნობიერებასა და სამიზნე აუდიტორიის სწორად განსაზღვრაში:

► ჩამოაყალიბეთ და შეინარჩუნეთ თქვენი პოზიცია, რომელიც ეფუძნება გარკვეულ ღირებულებებს ან გამოხატავს კონკრეტული საჭიროების მქონე ჯგუფის ინტერესებს

უმთავრესი დაბრკოლება, რომელიც მიგრაციისა და სავიზო პოლიტიკის ირგვლივ მიმდინარე დებატებში ახალი აქტორების – ევროკავშირის გარეთ არსე-

ბული ანალიტიკური ცენტრების – ეფექტურ ჩართვას ელოდება, მათი არასაკმარისი ავტორიტეტულობაა. კონკრეტული პოზიციის გამოკვეთა განხილვებში ჩართული ახალი მონაწილის მიერ გარკვეულ დროს მოითხოვს. პირველი შთაბეჭდილება ძალზე მნიშვნელოვანია და დასაწყისშივე მკაფიო ფორმულირება იმისა, თუ რა ღირებულებებს იცავს დებატებში ჩართული ახალი მონაწილე და რომელ ჯგუფებს ესაჭიროება დახმარება, არსებით მნიშვნელობას ატარებს მისი ეფექტური პოზიციონირებისთვის. აღნიშნული პოზიციონირება უნდა ემყარებოდეს დაინტერესებულ მხარეთა მიუკერძოებელ ანალიზს, ე.ი. გადანყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი პირებისა და მოსახლეობის სამიზნე ჯგუფების პოზიციათა ზედმინვენით გააზრებას; და ასევე, შეფასებას იმისა, თუ როგორ ასაბუთებენ ეს უკანასკნელნი თავიანთ პოზიციებს.

ასევე, უნდა ჩატარდეს კიდევ ერთი ანალიზი; კერძოდ, გამოვლინდეს შესაძლო კავშირები ან პარალელები დღის წესრიგში მდგარ საკითხსა და იმ არგუმენტებს შორის, რომლებიც წარმატებით გამოიყენეს ადრე წარმოებულ დებატებში. მაგალითად, შესაძლოა, მიზანშეწონილი აღმოჩნდეს კონკრეტული ჯგუფისადმი სამართლიანი მოპყრობის პრინციპზე აპელირება, იმის აღნიშვნით, რომ ეს ადამიანები იმსახურებენ ისეთივე არადისკრიმინაციული მიდგომით მოპყრობას, როგორიც გამოიყენეს მსგავსი კატეგორიის სხვა ჯგუფის მიმართ.

▶ **შეისწავლეთ თქვენი ოპონენტების პოზიცია და სადაც შესაძლებელია, იპოვეთ ინტერესთა გადაკვეთის წერტილი**

ადვოკატურის სტრატეგიის მნიშვნელოვანი ელემენტი უნდა გახდეს საპირისპირო არგუმენტების შესუსტება ან მინიმუმამდე დაყვანა, მით უმეტეს, თუ ისინი უკავშირდებიან ფუნდამენტურ სოციალურ ღირებულებებს ან ასახავენ კონკრეტულ ძირეულ საზოგადოებრივ განწყობას. თქვენი საკითხის სწორ კონტექსტში წარმოდგენა თავიდან აგარიდებთ ფუჭ და ხშირად შეურიგებელ კამათს ფუნდამენტურ ღირებულებათა ირგვლივ და ამის სანაცვლოდ, დისკუსია წარმართება უფრო კონკრეტულ, ქმედებაზე ორიენტირებულ დონეზე, სადაც კომპრომისის აღბათობა გაცილებით მეტია.

მაგალითად, რომელი მიდგომა გამოდგება დასაპირისპირებლად ვიზის ლიბერალიზაციის სანინაალმდეგო პოზიციასთან, რომლის მომხრენი ამტკიცებენ,

რომ უვიზო მიმოსვლის შემოღება გაზრდის უცხო ქვეყნიდან შემოსული ორგანიზებული დანაშაულის მაჩვენებლებს?

იმ არგუმენტთან შეწინააღმდეგების ნაცვლად, რომ უსაფრთხოება უმნიშვნელოვანესი საკითხია მიგრაციის პოლიტიკის შემუშავებისას (და მართლაც, უსაფრთხოების საკითხი ნაციონალური და ევროკავშირის შესაბამისი პოლიტიკის საფუძველს წარმოადგენს), ლიბერალიზაციის მხარდამჭერებს შეუძლიათ, გამოიყენონ ეს არგუმენტი უსაფრთხოების მნიშვნელობის ხაზგასასმელად და გამოთქვან ვარაუდი, რომ შეთავაზებული ცვლილება – რომელიც, ბუნებრივია, მოაზრებულ იქნება ევროკავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის სასაზღვრო უსაფრთხოებისა და პოლიციის სფეროში თანამშრომლობის თაობაზე დადებულ შეთანხმებებთან კავშირში – ფაქტობრივად, გაზრდის უსაფრთხოების ხარისხს. ამით ლიბერალიზაციის მომხრეები უშუალოდ დაუპირისპირდებიან ოპონენტების არგუმენტს და გაანეიტრალებენ მას.

► დაამყარეთ კავშირი არსებულ ინიციატივებთან და რეკომენდაციები მიმართეთ შესაბამისი დაინტერესებული მხარეებისკენ

არსებულ პოლიტიკაში ცვლილების შეტანა ეფექტური ადვოკატურის თავდაპირველი ამოცანაა; ამდენად, პროცესში უნდა ჩართონ პოლიტიკის შემუშავებაზე უშუალოდ პასუხისმგებელი უწყებები. აღნიშნულ აქტორთა გამოვლენის შემდეგ ადვოკატურის სახელით გაუღერებულ გზავნილში უნდა შეფასდეს და მადლიერებით აღინიშნოს მათი უახლესი საქმიანობა. ადვოკატურის წარმომადგენლებმა სრულად უნდა გამოავლინონ ნაბიჯები, რომლებიც გადაიდგა პასუხისმგებელი ორგანოს მიერ და დეტალურად შეინსაველონ, თუ რისი განხორციელება აქვს მას დაგეგმილი ახლო მომავალში. ამის გარეშე ჩნდება საშიშროება, რომ ადვოკატურამ დაინტერესებულ აუდიტორიას შესთავაზოს ის ზომები, რომლებიც უკვე განხორციელდა ან იგეგმება; შედეგად კი ნაწილობრივ ან სრულად უგულვებლყოფს შესაბამისი უწყების პოზიცია.

იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მიერ შეთავაზებული ცვლილებები მხოლოდ ნაწილობრივ ემთხვევა გადანყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ დაგეგმილ ან განხორციელებულ ზომებს, ამ უკანასკნელთა წვლილის პოზიტიურ ასპექტში აღნიშვნა ადვოკატებს წარმო-

აჩენს, როგორც ექსპერტებს და შედეგად, მათ მეტი შანსი აქვთ, მოიპოვონ ნამყვანი დაინტერესებული მხარის მხარდაჭერა. სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან შეთავაზებული წინადადებები უფრო ადვილად იქნება გაზიარებული, თუ ისინი წარმოდგენილი იქნება, როგორც არსებული პოლიტიკის გაღრმავება ან განვითარება, ან დაგეგმილი პოლიტიკის გადახედვა; რაც ნათელი დადასტურება იქნება იმისა, რომ საკითხები, რომლებიც ადვოკატურის წარმომადგენელთა სამიზნეს წარმოადგენს, კარგად არის ცნობილი გადაწყვეტილების მიმღებთათვის და ცვლილება, რომელსაც ისინი საზოგადოებას ამ მიმართულებით სთავაზობენ – ამ საკითხთა შესწორება ან გაუმჯობესებაა.

ამის საპირისპიროდ, არსებული ინიციატივების არ აღნიშვნა აკნინებს ადვოკატურის ძალისხმევას, ვინაიდან იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სამოქალაქო საზოგადოება უგულვებელყოფს აქამდე ჩატარებულ მუშაობას, ჯეროვნად ვერ აცნობიერებს საკითხის კომპლექსურობას ან, უბრალოდ, არ ჩაუტარებია ზოგადი კვლევა, რომელიც უნდა ჩაატაროს მეტ-ნაკლებად ავტორიტეტულმა ადვოკატურულმა ჯგუფმა. მაშინ, როდესაც პროფესიონალიზმისა და ექსპერტული ცოდნის დემონსტრირებისთვის საჭიროა საკითხის სრულყოფილი კვლევის ჩატარება, მისი სამართლებრივი ასპექტების შესწავლას კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან ცვლილების მიზნით მიღებული ყველა გადაწყვეტილება საერთაშორისო და ევროკავშირის სამართლის შესაბამის ნორმებს უნდა ეფუძნებოდეს.

▶ სწორად შეარჩიეთ „შესვლის პუნქტი“ და დრო

ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესი დაყოფილია ეტაპებად, რომლებიც, თავის მხრივ, აღნიშნულია შუალედური ამოცანებით. ამ ამოცანების შესრულება აუცილებელი წინაპირობაა უწყვეტი პროგრესის უზრუნველყოფის მიზნით საბოლოო მიზნის მისაღწევად. კომისიის ანგარიშებისა და ევროპარლამენტის გადაწყვეტილებათა გამოქვეყნება, ევროკავშირის ოფიციალური პირებისა და წევრი ქვეყნების დიპლომატების მიერ გაკეთებული განცხადებები – ყოველივე ეს წარმოადგენს ხელსაყრელ საშუალებას სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურებისთვის, გამოთქვან თავიანთი პოზიცია, გააკეთონ შენიშვნები და გამოკვეთონ სასურველი საკითხები.

მსგავსი „ნიშანსვეტები“ წარმოადგენს ლოგიკურ „შესვლის პუნქტებს“ ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც მესამე ქვეყნების მთავრობების, ცალკეული სამინისტროებისა და სააგენტოთა მიერ მიღწეული პროგრესის მინოტორინგს აწარმოებენ, რაც მათ ოფიციალურ ანგარიშებსა და შეფასებებში აისახება. ეს, სულ ცოტა, ორ მიზანს ემსახურება: არსებული სიტუაციის ირგვლივ უფრო სრული სურათის წარდგენა ევროკავშირისთვის, რომელშიც ასახული არა მხოლოდ სამიზნე ჯგუფების შეხედულებები, არამედ, ასევე, წარმოდგენილია ემპირიული მონაცემები ადგილზე ჩატარებული კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით; და მესამე ქვეყნების მთავრობის საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა უფრო აქტიური ქმედების მოწოდებით იმ კონკრეტულ სფეროში, რომელიც გაკრიტიკებულია ევროკომისიის შეფასებაში ან ოფიციალურ განცხადებაში.

სამოქალაქო საზოგადოებრივმა ორგანიზაციამ გულმოდგინედ უნდა დაგეგმოს დებატებში ჩართვის პროცესი და მიიღოს ორი გადანყვეტილება: პირველი, ვისკენ უნდა იყოს მიმართული ჩარევა? და მეორე, როდისაა საუკეთესო დრო ჩარევის განსახორციელებლად?

„შესვლის პუნქტის“ შერჩევისას ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და სხვა მონაწილეთა მიმღებლობა სამოქალაქო საზოგადოების შენატანის მიმართ უნდა შეფასდეს იმის მიხედვით, რამდენად აქვთ აღნიშნულ აქტორებს სამუშაო დღის წესრიგში სასურველი საკითხების გამოკვეთის შესაძლებლობა.

ევროპარლამენტარები შედარებით ხელმისაწვდომნი არიან და ხშირად ავლენენ მზაობას, საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე წამოსწიონ სამოქალაქო საზოგადოების მიერ აქცენტირებული საკითხები. თუმცა, პარლამენტის ხმა ყველაზე ძლიერად ისმის მაშინ, როდესაც განსახილველი თემა ღირებულებებსა და ნორმებს ეხება. მომხსენებლის (თუ უკვე დანიშნულია), ცალკეული პარლამენტარების ან პოლიტიკური ჯგუფის ჩარევა სარგებლის მომტანია პროცესის ადრეულ ეტაპზე, პრობლემებთან შეჯახებისას ან ჩიხში შესვლისას.

თუმცა, მოლაპარაკებათა პროცესში უშუალოდ ჩართულნი არიან კომისია და საბჭო; ისინი აწარმოებენ მესამე ქვეყნის (ქვეყნების) მიერ განხორციელებული პროგრესის მონიტორინგს და შეფასებას და ამდენად, სწორედ ისინი

შეიძლება აღმოჩნდნენ ყველაზე უპირიანი სამიზნეები იმ შემთხვევაში, თუ ამოცანა, მაგალითად, მდგომარეობს ტექნიკური დახმარების საჭიროებაში მოცემულ სფეროში.

(iii) გეგმვა წინა მუხრის მთავრობათა

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობები ევროკავშირის სავიზო პოლიტიკის სფეროს უმნიშვნელოვანესი მოთამაშეები არიან, თუმცა სულაც არ წარმოადგენენ იოლ სამიზნეს პირდაპირი ადვოკატურის საწარმოებლად ვიზის ლიბერალიზაციის საკითხში. სირთულე განპირობებულია სხვადასხვა ფაქტორის კომბინაციით, როგორცაა მთავრობათა არცთუ იშვიათად არაკონსტრუქციული როლი მიმდინარე პროცესში; მათი ვალდებულება, მოიპოვონ საკუთარი მოსახლეობის მხარდაჭერა სასურველი პოლიტიკის გასატარებლად; და ბოლოს, სამოქალაქო დამცველებს (განსაკუთრებით, ევროკავშირის გარე ქვეყნებში არსებულ) და ევროკავშირის წევრ მთავრობათა შორის ურთიერთობათა არხების უსაფრთხოება.

უპირველეს ყოვლისა, მესამე ქვეყნების მთავრობებთან მოლაპარაკებათა (ხელშეკრულებები რეადმისიისა და ვიზის ფასილიტაციის შესახებ, ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესი) განსაზღვრული მანდატით წარმოების პროცესში ევროკომისია მესამე ქვეყნებს აწოდებს ინფორმაციას მიღწეული პროგრესის შესახებ. წევრი ქვეყნები, შესაბამისად, კომისიის რეკომენდაციების თანახმად მოქმედებენ. ეს ნიშნავს, რომ მათ კონკრეტული საკითხის შესახებ თავიანთი პოზიციის გახმოვანება შეუძლიათ მხოლოდ მაშინ, როდესაც კომისია და საბჭო იხილავენ, შესთავაზონ თუ არა მესამე ქვეყანას „ვიზის ლიბერალიზაციის დიალოგი“ ჩართვის შესაძლებლობა. თუმცა, მათ მაშინაც კი არ მოეთხოვებათ, ახსნან ან დაასაბუთონ თავიანთი პოზიცია.

განხილვის მომდევნო ეტაპები დგება მაშინ, როდესაც წევრ ქვეყანას გადაეცემა პირობების კატალოგი (ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა (action plan) ვიზის ლიბერალიზაციის საგზაო რუკა (roadmap), როდესაც პროცესი გადადის ერთი დონიდან მეორეზე, და, როდესაც, საბოლოოდ, მიღებულ უნდა იქნეს ვიზის მოთხოვნის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილე-

ბა. პრობლემა, რომელსაც აღნიშნული ფორმატი სამოქალაქო დამცველებს უქმნის, მდგომარეობს კონფიდენციალობაში, რომელიც თან ახლავს წევრი ქვეყნების მიერ კოლექტიური გადაწყვეტილებების მიღებამდე გამართულ დისკუსიებს. აღნიშნული კონფიდენციალობა განპირობებულია ვიზის ლიბერალიზაციის ოპონენტებთან საჯარო დისკუსიის გამართვის რისკის მინიმუმამდე დაყვანით და იმ საკვანძო ან მერყევი პოზიციის მქონე წევრი ქვეყნების გამოვლენის საჭიროებით, რომელთა პოზიცია მნიშვნელოვანია, მაგრამ წინასწარ განუსაზღვრელი, რაც აუცილებელს ხდის პირდაპირი კავშირების დამყარებას ამ წევრი ქვეყნების სამინისტროებთან და საბჭოს სხდომებზე დამსწრე მათ წარმომადგენლებთან.

მეორე მხრივ, მოლაპარაკებებში კომისიის პოზიციისგან განსხვავებით, რომელიც წმინდა ტექნიკურ ხასიათს ატარებს და ორიენტირებულია სამართლებრივ ასპექტებზე, თითოეული წევრი ქვეყნის პოზიცია წარმომადგენს საკვანძო სამინისტროების პოზიციების, ნაციონალური მთავრობის დღის წესრიგში მოცემული საკითხის მნიშვნელოვნობისა და იმ ყურადღების კომპლექსური ურთიერთგადაჯაჭვის პროდუქტს, რასაც საზოგადოება აღნიშნულ საკითხს უთმობს.

მაშინ, როდესაც ვიზის ლიბერალიზაციის ოპონენტი სახელმწიფოები განიხილავენ ვიზის მოთხოვნას, როგორც შიდა უსაფრთხოების რისკების შემცირების ინსტრუმენტს (ჩვეულებრივ, ეს პოზიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს უჭირავს), ამ პოზიციას „მერყევ“ ქვეყნებში შეიძლება დაუპირისპირდეს სხვა შეხედულებები, გახმოვანებული არა მხოლოდ ადამიანის უფლებათა დამცველების, არამედ ბიზნესისა და სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტის წარმომადგენლების მიერ.

უსაფრთხოების არგუმენტს შეიძლება დაუპირისპირდეს შემდეგი პრიორიტეტები:

- ▶ კარგი სამეზობლო ურთიერთობები (რომლებიც, ხშირად, ინიცირებულია საგარეო საქმეთა სამინისტროს ან რეგიონული განვითარების ორგანოსა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან სახმელეთო საზღვრის ორივე მხარეს მცხოვრები მოსახლეობის ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებით);

- ▶ საზღვარზე შეუფერხებელი მიმოსვლის ეკონომიკური სარგებელი (შრომის, ეკონომიკის ან ვაჭრობის სამინისტრო);
- ▶ კრიმინალისა და კორუფციის შემცირება და მიმღები სახელმწიფოს იმიჯის გაუმჯობესება (ამ არგუმენტს შეიძლება მხარი დაუჭიროონ სამართალდამცავმა სააგენტოებმა, დისკრიმინაციის დაუშვებლობაზე მომუშავე ორგანოებმა და კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის შემცირებით დაინტერესებულმა ადგილობრივმა პირებმა).

და ბოლოს, პირდაპირი კავშირის დამყარება წვერი ქვეყნების მთავრობებთან გართულებულია ბევრ ქვეყანაში ნაციონალურ დონეზე ეფექტური საკომუნიკაციო არხების არარსებობის გამო, რაც სამოქალაქო დამცველებს საშუალებას მისცემდა, დაკავშირებოდნენ კომპეტენტური სამინისტროს ოფიციალურ პირებს. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ დგას იმ ქვეყნებში, სადაც დღის წესრიგში დომინირებს უსაფრთხოების საკითხები, რომლებიც, ძირითადად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერაა აქცენტირებული. ეს უწყება რთულად ხელმისაწვდომი იქნება არასამთავრობო აქტორთათვის და პოლიტიკის საკითხებზე დიალოგის სანარმოებლად აუცილებელი გახდება მესამე ქვეყნების შესაბამისი დაინტერესებული სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩართვა.

სანინალმდეგო შინაარსის არგუმენტებთან დასაპირისპირებლად, სხვა სამინისტროებისა და სახელმწიფო ორგანოების მოზიდვის ან საჯარო დებატების ტონის შეცვლის გზით, შესაძლოა უფრო ეფექტური (ან დამატებითი სარგებლის მომცემი) აღმოჩნდეს „სკეპტიკური“ ქვეყნების – რომელთა დღის წესრიგში უსაფრთხოების საკითხები დომინირებს – ოპოზიციურად განწყობილ მხარეთა ჩართვა. ეს შეიძლება განხორციელდეს მესამე ქვეყნების მთავრობათა წარმატებული საქმიანობის შესახებ სარწმუნო უახლესი ინფორმაციის მიწოდებით ევროკავშირის სკეპტიკურად განწყობილი ინსტიტუტებისა და მთავრობებისთვის, შესაბამის მთავრობათა შორის გაღრმავებული ტექნიკური თანამშრომლობის შესაძლებლობათა მოძიებითა და „სკეპტიკურ“ ქვეყნებში არსებულ შედარებით ლოიალურად განწყობილ სამოქალაქო ორგანიზაციებთან ახლო ურთიერთობების დამყარებით.

წვერი ქვეყნების მთავრობებთან პირდაპირი ურთიერთობებისთვის მეტი შესაძლებლობები არსებობს იმ ქვეყნებში, სადაც უსაფრთხოების საკითხის

მნიშვნელოვნობა ნაწილობრივ მაინც გადაწონა საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტებმა, ან სადაც ნაციონალური სავიზო პოლიტიკა და პრაქტიკა საჯარო დებატების საგანია. საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი, რომელსაც იგი ვიზებთან და იმიგრაციის საკითხებთან დაკავშირებით ნაციონალური პოზიციის შემუშავების პროცესში თამაშობს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან დიალოგში ჩართვისთვის ხელსაყრელი მომენტი დგება მაშინ, როდესაც სამინისტრო აქვეყნებს ანგარიშებს ქვეყნის მიერ წარმოებული საკონსულო და სავიზო პრაქტიკის შესახებ, ნათელს ფენს რა შესაბამისი პოლიტიკის მიმდინარე და სამომავლო მიმართულებებს.

თუმცა, ბევრი წვერი ქვეყანა არ ამყლავნებს აღნიშნულ ინფორმაციას და ამ შემთხვევაში სამოქალაქო დამცველებმა უფრო ირიბ ხერხებს უნდა მიმართონ: გააშუქონ ნაციონალური სავიზო პოლიტიკის პრაქტიკული ზეგავლენა ინდივიდუალურ მიგრანტთა ყოფაზე, მოახდინონ საზოგადოების ყურადღების აქცენტირება პროცედურების დარღვევის შემთხვევებზე და აგრეთვე, იმ შემთხვევებზე, როდესაც სავიზო პროცედურათა არაფორმალური პრაქტიკა მოქალაქეთა ფაქტობრივ დისკრიმინაციას იწვევს. მსგავსი შემთხვევების მედიაში გაშუქება და საჯარო ღონისძიებების ორგანიზება ექსპერტებისა და დაინტერესებულ მოქალაქეთა მონაწილეობით გააღვივებს საზოგადოებრივ ინტერესს და აღმოჩნდება სტიმული პასიურ სამთავრობო უწყებათა დიალოგში ჩასართავად.

სამოქალაქო საზოგადოების აქტორები განსაკუთრებით რთულ ამოცანას ეჯახებიან მაშინ, როდესაც ცდილობენ ნაციონალურ მთავრობასთან დიალოგში ჩაბმას არახელსაყრელ მომენტში, მაგალითად, საბჭოს სხდომამდე, როდესაც პოზიციები საბოლოოდ არ არის ჩამოყალიბებული. თუმცა, როგორც ვიზების ლიბერალიზაციის ადრინდელი პროცესების გამოცდილება ცხადყოფს, ძალისხმევა მიმართულ უნდა იქნეს განსაკუთრებულად სექპტიკურად განწყობილ სამინისტროთა ინფორმირებისა და მათთვის განსხვავებული ხედვის მიწოდებისკენ შესაბამის გადაწყვეტილებათა მიღებამდე; რათა განსახილველი საკითხი გახდეს უფრო გამჭვირვალე და დაძლეულ იქნეს მის ირგვლივ არსებული მარტივი თუ პოპულისტური არგუმენტები. მაშინ, როდესაც ქვეყანაში ადგილობრივად მიმდინარე დებატებზე – მით უმეტეს, ისეთი მგრძობიარე საკითხების ირგვლივ, როგორიცაა ქვეყანაში შესვლისა და ინტეგრირების პოლიტიკა – გარედან ზეგავლენის მოხდენა რთულია,

ევროპული სოლიდარობის არგუმენტის აქცენტირება და ვიზების ლიბერალიზაციის სარგებლის დემონსტრირება შეიძლება ეფექტური აღმოჩნდეს შემზღვეველი ნაციონალური პოლიტიკის მხარდამჭერთა მიერ პედალირებულ, ქვეყნის უსაფრთხოების არგუმენტებთან დასაპირისპირებლად.

(iv) ევროკავშირის ქვეყნებში საზოგადოებრივ აზრსა და მედიასთან გეგმა

საზოგადოებრივი აზრი ევროკავშირის ქვეყნებში ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი დომინანტია მიგრაციის პოლიტიკის ფორმირებისას, უპირველესად, ნაციონალურ დონეზე. აღნიშნული, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს ნევრი ქვეყნების მთავრობათა პოზიციაზე სავიზო პოლიტიკასთან დაკავშირებით, რომელიც ევროკავშირის დონეზე თანხმდება. მასმედია აქ ორმხრივ ფუნქციას ასრულებს: იგი ასახავს და, ამავდროულად, ზეგავლენას ახდენს საზოგადოებრივ განწყობაზე აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

ერთი მხრივ, საზოგადოებაში ემოციური მუხტის გამძაფრებისკენ მიმართული, ტაბლოიდური ტიპის „სენსაციური“ ჟურნალისტიკა აღვივებს შემზღვეველი საიმგრაციო პოლიტიკის შემოღებისკენ მიმართულ პოპულისტურ მონოდეებს. მეორე მხრივ, მედიის ახალი საშუალებები, როგორებიცაა სოციალური ქსელები, ბლოგები, ელექტრონული საინფორმაციო ბიულეტენები და დასაგზავნი სიები ხელსაყრელი საშუალებაა სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობებისთვის, რომლებსაც შეუძლიათ, თავიანთი გზავნილი მიმართონ ნებისმიერი სასურველი აუდიტორიისკენ ნაციონალურ საზღვრებს მიღმა და, ამავდროულად, მყისიერი რეაგირება მოახდინონ ახალ ტენდენციებსა თუ ინიციატივებზე. ფაქტობრივად, საკომუნიკაციო ტექნოლოგიათა დინამიკურმა ზრდამ ხელმისაწვდომი გახადა იმდენი სხვადასხვა თვალსაზრისი და ხედვის კუთხე, რომ ინფორმაციის მიმღებნი დგანან სერიოზული ამოცანის წინ, სწორად შეაფასონ მიღებული ინფორმაციის ხარისხი და თითოეული სიახლე შესაბამისი ქრილში გაატარონ.

მედიის ადვოკატურულ საქმიანობაში გამოყენების სირთულე მდგომარეობს სასურველი გზავნილის მისადაგებაში აუდიტორიის გათვითცნობიერებულ-

ბის დონესთან, ინტერესებსა და საჭიროებებთან. ისეთი კომპლექსური საკითხის შემთხვევაში, როგორცაა სავიზო პოლიტიკა, როდესაც პოზიციების ფორმულირება და განხილვა ხდება როგორც ნაციონალურ, ასევე ევროკავშირის დონეზე, ამოცანა კიდევ უფრო მეტად რთულდება, ვინაიდან საჭირო ხდება პარალელურ საქმიანობათა წარმოება როგორც ბრიუსელში მდებარე ინსტიტუტებთან, ასევე წევრ ქვეყნებში არსებულ მედიასთან. თითოეულ სამიზნეს შესაბამისი მიდგომა ესაჭიროება, რაც, უპირველესად, შესაბამისი საკომუნიკაციო საშუალების, არგუმენტებისა და რიტორიკის ტექნიკის სწორ შერჩევას გულისხმობს.

უპირველესად, უნდა გაიმიჯნოს შემდეგი ორი ტიპის **დისკურსი**: ევროკავშირის ინიციატივებისა და პოლიტიკის ექსპერტულ დონეზე განხილვა ბრიუსელში და მუშაობა ნაციონალურ ინტერესებსა და გრძნობებზე ფოკუსირებულ საზოგადოებასთან.

აღნიშნული ამოცანები განაპირობებს **კომუნიკაციის ფორმის** სწორ არჩევანს, რომელიც საუკეთესოდ უნდა მიესადაგოს აუდიტორიის კონკრეტულ საჭიროებებს. თუ მიზანი ბრიუსელში მიმდინარე განხილვებში ჩარევაა, გამოყენებულ უნდა იქნეს არა მარტო სხვადასხვა არგუმენტი (უმეტესად, ტექნიკური და სამართლებრივი), არამედ ამოქმედდეს განსხვავებული სამიზნე აუდიტორიებისკენ – ევროკავშირის ოფიციალური პირებისკენ, წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლებისკენ, ექსპერტებისა და ევროკავშირის საკითხებით დაინტერესებული საზოგადოებისკენ – მიმართული სხვადასხვა ფორმატი.

ბრიუსელის მედიასთან მუშაობა, თავის მხრივ, ორი მიმართულებით უნდა წარიმართოს: პირველი მიზანია მმართველობის პოლიტიკური დონის (კომისიის, საბჭოს და ევროპარლამენტის) ჩართვა ისეთი საშუალებებით, როგორცაა წერილები რედაქტორს ან პანელოპული კოალიციის სახელით დაწერილი ღია წერილები; ხოლო მეორე მიზანი უნდა ემსახურებოდეს უფრო კონკრეტული საკითხების გამოკვეთას ან საკითხის სოციალური მნიშვნელობის აღნიშვნას ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებით, როგორებიცაა ინტერვიუები, კონკრეტული პოზიციის გამომხატველი სტატიები, საჯარო დებატები და პრეს რელიზები.

ბრიუსელს გარეთ არსებულმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა დაძლიონ სირთულე, რომელიც მდგომარეობს დისტანცირებულობაში ბრიუსელში მდებარე ექსპერტთა წრისა და აქტივისტებისგან, რომლებიც ბრიუსელის მედიის დასაყრდენ საკონსულტაციო წყაროს წარმოადგენენ. მათ უნდა გადაწყვიტონ, რა ურჩევნიათ: იმუშაონ „მარტო“ და თანდათანობით გამოკვეთონ თავიანთი პოზიცია კონკრეტულ კომპეტენციათა აქცენტირების ან მნიშვნელოვანი სამიზნე ჯგუფის ინტერესების გამოხატვის შედეგად თუ შეუერთდნენ ბრიუსელში მიმდინარე დებატებს, როგორც ერთიანი კოალიციის ნაწილი.

რასაკვირველია, კოალიციასთან შესათანხმებელ განცხადებაზე მუშაობისას არსებობს რისკი, რომ გაფერმკრთალდეს მისი მკაფიო მიზანმიმართულება და ნაწილობრივ დაიკარგოს კონტროლი სასურველი გზავნილის გავრცელებაზე; მაგრამ, სამაგიეროდ, კოალიციური მიდგომა შეიძლება სასარგებლო „შესვლის პუნქტი“ აღმოჩნდეს არენაზე ახლად გამოჩენილი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციისთვის, იმისთვის, რომ მის მიერ წარმოებულმა საქმიანობებმა შესაბამისი აღიარება მოიპოვოს. ასევე, აქამდე ნაკლებად ცნობილი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის კოალიციურ ღონისძიებაში წარმოჩენამ შეიძლება დამატებითი სარგებელი მოიტანოს, როგორცაა სხვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაინტერესება თანამშრომლობისა და უფრო ხანგრძლივი პარტნიორობის დამყარების იდეებით.

თუმცა, ბრიუსელში გარკვეული ცნობადობის მოპოვების შემდეგ ორგანიზაციამ უნდა გააგრძელოს თავისი პოზიციის აქტიურად გამოხატვა ისე, რომ დაიმკვიდროს პოლიტიკური დებატების მუდმივი მონაწილის სტატუსი, რომელსაც ეთათბირებიან და განსჯის პროცესში რთავენ სხვა დაინტერესებული მხარეები და გადაწყვეტილების მიმღები პირები.

რაც შეეხება ორგანიზაციულ ფორმას, როგორც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ერთ-ერთი ქვეყნის მაგალითი ცხადყოფს, შესაძლოა საჭირო გახდეს ორგანიზაციის კომუნიკაციის სტრატეგიის ხელახალი განსაზღვრა – თუ აქამდე მასში ადგილობრივი ხედვის მნიშვნელოვნობა დომინირებდა, ამიერიდან მან ფეხი უნდა აუწყოს ევროკავშირის დონეზე მიმდინარე პოლიტიკის წარმოების რიტმს და მიუახლოვდეს ევროკავშირის ინიციატივებს და პროცესებს,

რაც უფრო ადვილად მისაღწევია ბრიუსელში არსებული ბაზის ან სულ მცირე, ბრიუსელის წარმომადგენლის ჩართვის შედეგად.

ამავდროულად, ევროკავშირის გარეთ მდებარე ქვეყნის ორგანიზაციის „ახალი“ ხედვის ფაქტი ზრდის მის ღირებულებას ექსპერტებსა და ოფიციალურ წრეებს შორის. როგორც აღნიშნულია ევროკავშირის ინსტიტუტებთან მუშაობის სახელმძღვანელო მითითებებში (იხ. **(ii) ადვოკატურის სტრატეგიის შემუშავება ვიზის ლიბერალიზაციის ხელშეწყობისთვის ევროკავშირის დონეზე**), არგუმენტაციის თანმიმდევრული ხაზის განვითარება გადაჯაჭვული უნდა იყოს დაინტერესებულ მხარეთა მიერ გახმოვანებული საწინააღმდეგო არგუმენტების გაცნობიერებისა და მათი გაბათილებისკენ მიმართულ ძალისხმევასთან.

კომუნიკაციის კონკრეტული ფორმა, რომელსაც ევროკავშირის აუდიტორია მიესალმება, არის პოლიცყ ბრიფინგ-ის სახით წარმოდგენილი მოკლე ანალიტიკური სტატია. სტატია უნდა შეიცავდეს პრობლემის მოკლე აღწერას, მასში უნდა იყოს მიმოხილული ბოლოდროინდელი წინადადებები და გამოვლენილი ზომები, რომელთა მიღება მიზანშეწონილია კონკრეტულ დაინტერესებულ მხარეთა მიერ მოკლე და საშუალოვადიან პერსპექტივაში. რეკომენდაციები უშუალოდ უნდა ეხებოდეს ევროკავშირის კონკრეტულ პოლიტიკურ სფეროებს და ასაბუთებდეს, თუ როგორ დაეხმარება რეკომენდებული ზომები ევროკავშირის განახორციელოს თავისი ამოცანები ან ადეკვატურად უპასუხოს ახალ საფრთხეებს, შესაძლებლობებს და ცვალებად გარემოებებს. მსგავსი არგუმენტები უნდა ეფუძნებოდეს სანდო წყაროთა მიერ მოწოდებულ სარწმუნო მტკიცებულებებს (ევროკავშირის ან ნაციონალური სტატისტიკა, სტრატეგიული დოკუმენტები, საჯარო განცხადებები).

უცხოური ორგანიზაციების მიერ სხვადასხვა წევრი ქვეყნის ადგილობრივი მედიის გამოყენების შესაძლებლობები შეზღუდულია და ამისთვის საჭიროა ევროკავშირის მოცემულ ქვეყანაში არსებულ პარტნიორთა მხარდაჭერა და, ზოგჯერ, აქტიური ჩარევაც კი. ადგილობრივ აქტორებთან თანამშრომლობა სასარგებლოა პოპულისტურ არგუმენტებთან გასამკლავებლადაც, როდესაც საჭიროა სწრაფი და ძლიერი რეაქციის გამოვლენა კონკრეტული პირებისა და ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც კარგად არიან გათვითცნობიერებულნი პრობლემის არსსა და კონტექსტში და საზოგადოების ნდობით სარგე-

ბლოგენ. სხვა ქვეყნების სამოქალაქო დამცველების როლი მდგომარეობს აუცილებელი ინფორმაციის მონოდებაში და იმ შემთხვევაში, თუ ეს ფაქტი სასურველ გზავნილს გააძლიერებს, თანავტორის ფუნქციის შესრულებაში.

ადგილობრივი აქტივისტები აშკარა უპირატესობით სარგებლობენ მაშინ, როდესაც საჭიროა პოპულისტურ დისკურსთან შენინაალმდეგება და საკუთარი პოზიციების კონკრეტული ფაქტებით დასაბუთება.

ამ მიზნით შეიძლება რამდენიმე მიდგომის გამოყენება:

1. ყალბ დაპირებათა გაბათილება;
2. არგუმენტაციის არასამართლიანი ფორმების გამომზეურება (რომლებიც წინასწარ განწყობებს ეფუძნება);
3. ავტორიტეტული და საერთაშორისო რეპუტაციის მქონე ინსტიტუტების პოზიციების გამოყენება (ნაციონალური მთავრობის პოზიცია, გაზიარებული სოციალური ღირებულებები, საზოგადოებრივი გამოკითხვის შედეგები);
4. მოცემული საკითხის „დამიანური პროფილით“ წარმოჩენა რეალური ცხოვრებისეული მაგალითების გამოყენებით.

რასაკვირველია, ზემოთ ჩამოთვლილი ტექნიკური ხერხები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კომბინაციაშიც – იმ ზოგადი წესის გათვალისწინებით, რომ პასუხი სანინაალმდეგო არგუმენტებზე უნდა იყოს პროპორციული და მიზანმიმართული.

მაშინ, როდესაც სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია ადგილობრივ დისკურსში ერთეება, ძალზე მნიშვნელოვანია, იგი უნებლიედ არ აღმოჩნდეს საკითხთა აღრევის რისკის ქვეშ, რაც, როგორც წესი, პოპულისტური დისკურსების თანამდევი ელემენტია. მაგალითად, საზოგადოება შეიძლება კარგად ვერ ასხვავებდეს ვიზების სხვადასხვა კატეგორიას ან სულაც არ იცოდეს, რომ პასპორტში ვიზის არსებობა შეიძლება არ აღმოჩნდეს საკმარისი პირობა ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესასვლელად (ვინაიდან მო-

გზაურობის მიზნის და საკმარისი ფინანსური სახსრების არსებობის დასაბუთება კვლავ აუცილებელ პირობად რჩება). დეტალური აღწერა იმისა, თუ რას გულისხმობს ვიზის გაცემის არსებული პროცედურა და რა შეიძლება შეცვლილიყო მომავალში, საფუძველშივე გააბათილებდა პოპულისტურ ფრაზებს, როგორცაა „ლიბერალური სავიზო პოლიტიკის წინდაუხედაობა“, ან განცხადებებს იმის თაობაზე, რომ ლიბერალიზაცია გამოიწვევს ხელფასების კლებას და უმუშევრობას (მოკლევადიანი ვიზა არ ანიჭებს მის მფლობელს მუშაობის უფლებას).

ვინაიდან არგუმენტების და კომუნიკაციის ფორმების შერჩევასა და მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული გავრცელებული შეხედულებები და სტერეოტიპები, მათთან წარმატებულად დასაპირისპირებლად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნის საზოგადოებისკენ მიმართული კომუნიკაციის სტრატეგია, უმჯობესია, შეიმუშავოს წევრ ქვეყანაშივე არსებულმა პარტნიორმა ორგანიზაციებმა.

(v) ვიზის ლიბერალიზაციით დაინტერესებულ მესამე ქვეყნების მთავრობებსა და საზოგადოებასთან მუშაობა

იმ ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, რომლებსაც სურთ რეფორმების გატარება ევროკავშირის სტანდარტებთან დასაახლოებლად (რისი მაგალითიც არის ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესში მიმდინარე საქმიანობები), განსაკუთრებული ნიშა უჭირავთ ჰარმონიზაციის პროცესის ხელშეწყობისკენ მიმართულ პროცესში და მათი წარმატება დიდწილად და მოკიდებული მთავრობის პოლიტიკურ ნებაზე, მის რესურსებსა და შესაძლებლობებზე, უზრუნველყოს რეფორმების მდგრადი მხარდაჭერა საზოგადოებაში.

სამოქალაქო ადვოკატურის ძალისხმევა სამი ტიპის აუდიტორიისკენ უნდა იქნეს მიმართული: ევროკავშირის ინსტიტუტები და წევრი ქვეყნები; მთავრობა, რომელიც ატარებს რეფორმებს ვიზის ლიბერალიზაციის მიზნის მისაღწევად და განმცხადებელი ქვეყნის საზოგადოება. პირველი ნაბიჯი გულისხმობს საკუთარი პოზიციის მკაფიოდ გაცხადებას ევროკავშირისა და

ნაციონალური მთავრობის პირისპირ, რათა მათ გაიაზრონ სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის **დამატებითი ღირებულება** პროცესში, რომელიც, ამ ჩართულობის გარეშე, დარჩებოდა მკაცრად განსაზღვრულ ორმხრივ პროცესად.

ამ სამკუთხედში (ევროკავშირი-მთავრობა-სამოქალაქო საზოგადოება) ავტორიტეტისა და სანდოობის მოპოვება სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციას შეუძლია შემდეგი სამი ასპექტის ნათლად დემონსტრირებით: საკითხის ექსპერტული ტექნიკური ცოდნა, დამოუკიდებელი პოლიტიკური ანალიზის წარმოების გამოცდილება და წარმატებული ადვოკატურული კამპანიების ჩატარების გამოცდილება. აშკარაა, რომ მსგავსი ავტორიტეტის მოპოვებას გარკვეული დრო ესაჭიროება. მომდევნო წინაპირობაა ინსტიტუციური სტაბილურობის მაღალი ხარისხი, რასაც ნათელყოფს ორგანიზაციის ისტორია, პასუხისმგებლობათა მკაფიო გამიჯვნა და კვალიფიცირებული პერსონალის არსებობა. ინსტიტუციური სტაბილურობა აუცილებელია გრძელვადიანი პარტნიორობის დასამყარებლად ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესში.

სამოქალაქო საზოგადოებათა ჩართულობა რეფორმების გამტარებელი მთავრობებისთვის სამი ძირითადი კუთხითაა მნიშვნელოვანი. უპირველეს ყოვლისა, სამოქალაქო საზოგადოების აქტორებს შეუძლიათ, აუხსნან დანარჩენ საზოგადოებას ევროკომისიისა და ნაციონალური მთავრობის პოზიცია მიმდინარე პროცესში, ნათელი მოჰფინონ გაუგებრობებს, უზრუნველყონ დამატებითი ინფორმაცია საჭიროების შემთხვევაში და საკითხები სწორ ჭრილში წარმოაჩინონ. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არ წარმოადგენენ მხარეს მიმდინარე მოლაპარაკებებში, სამოქალაქო აქტორები შეიძლება მოწვეულ იქნან ნებისმიერი მხარის მიერ როგორც კონსულტანტები, რომლებიც მხარეებს ჩიხიდან გამოსვლაში დაეხმარებიან.

მეორე მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები დახმარებას უწევენ ევროკავშირსა და ნაციონალურ მთავრობას იმით, რომ ეწვეიან საზოგადოების განათლებას პროცესის მიერ გენერირებული სარგებლის შესახებ, რაც გულისხმობს არა მხოლოდ საბოლოო თვალსაჩინო შედეგს უვიზო მიმოსვლით, არამედ მოქალაქეთა ინტერესებისკენ მიმართული კონკრეტული სამსახურების გარდაქმნას (პასპორტების გაცემა, კორუფციისა და ორ-

განიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ უფრო ეფექტური ბრძოლა, პირადი მონაცემების დაცვა).

მესამე, ყველაზე ნაკლებად თვალსაჩინო ფუნქცია, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კომპეტენციაში შედის. რეფორმებზე ორიენტირებული მთავრობა დგას სამიზნეობის წინაშე, დაკარგოს მზაობა რეფორმების განსახორციელებლად, რაც, განსაკუთრებით, მოსალოდნელია მკაცრი საბიუჯეტო განხილვებისა და ევროკავშირთან მიერთების ცხადი პერსპექტივის არარსებობის ვითარებაში. სამოქალაქო ორგანიზაციებმა, ერთი მხრივ, უნდა წახალისონ მთავრობა რეფორმებისკენ უცხოური გამოცდილების შეთავაზებით და დემონსტრირებით იმისა, რომ „შეიძლება გაკეთდეს“, მეორე მხრივ, დაეხმარონ მას ძვირადღირებული შეცდომების თავიდან არიდებაში, რაც მდგომარეობს სტრატეგიული საკითხების ირგვლივ უფრო დამოუკიდებელი და გრძელვადიანი ხედვის მინოდებაში მთავრობის შიდა დაცალკევებულობისა და საბიუჯეტო სახსრებისთვის უწყებათაშორისი ბრძოლის პირობებში, რამაც, საესებით მოსალოდნელია, გადაფაროს სტრატეგიულ საკითხთა მნიშვნელოვნობა.

ანალიტიკური ცენტრები და კვლევითი ინსტიტუტები, მაგალითად, შეიძლება დაეხმარონ მინისტრთა კაბინეტს, პრემიერ-მინისტრს ან პრეზიდენტს (პოლიტიკური სისტემის მიხედვით) თავიანთი ანალიტიკური შესაძლებლობებით – სამთავრობო უწყებებში მოღვაწე ანალიტიკოსების მუშაობის პარალელურად. ამ გზით, მათ შეუძლიათ ჩაატარონ არსებული რესურსების განკარგვის სახელმწიფო პოლიტიკის პარალელური ანალიზი და წარმოადგინონ თავიანთი ხედვა გასატარებელ საქმიანობებთან მიმართებით.

რაც შეეხება რჩევების მინოდებას აღმასრულებელი შტოსთვის (მთავრობა, სახელმწიფოს მეთაური), რაც ორივე მხარისთვის სარგებლის მომტანია, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები განსაკუთრებულად ფრთხილად უნდა მოიქცნენ კონკრეტულ სამინისტროებთან მუშაობისას, რათა მოხდეს მათი იდენტიფიცირება აღნიშნულ უწყებებთან და ამდენად, არ დაკარგონ მიუკერძოებელ ანალიტიკოსთა რეპუტაცია.

სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუძლიათ, ხელი შეუწყონ კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის დამყარებას უწყებებს შორის, რო-

გორიცაა, მაგალითად, თანამშრომლობა შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნის შინაგან საქმეთა სამინისტროს შორის; ან უზრუნველყონ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ხელმისაწვდომობა ევროკავშირის წარმომადგენელი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის. ყველა აღნიშნულ შემთხვევაში აუცილებელია გონივრულობის გამოჩენა და უზრუნველყოფა იმისა, რომ ურთიერთობები კონკრეტულ ოფიციალურ პირებთან ან სამთავრობო უწყებებთან რჩება გამჭვირვალე და ატარებს არავალდებულებით ხასიათს და რომ, შედეგად, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია ინარჩუნებს ობიექტურ, კრიტიკულ დამოკიდებულებას კონკრეტული სამინისტროსადმი თუ მთავრობისადმი ზოგადად.

თუმცა, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წინაშე არსებული ყველაზე დიდი გამოწვევა – იმ შემთხვევაში, თუ იგი გადანყვეტს, რეკომენდაცია გაუწიოს მთავრობას – მდგომარეობას თავისი როლის ტრანსფორმირებაში საზოგადოებრივი ინტერესებისა და საყოველთაო ღირებულებების დამცველისგან სანდო და, ამავე დროს, მიუყვებელი მრჩეველად. საკმაოდ რთული ამოცანაა, ერთი მხრივ, დამოუკიდებელი და კრიტიკული პოზიციის შენარჩუნება, ხოლო მეორე მხრივ, დამსახურებული ემპათიის გამოვლენა მთავრობისადმი, რომელიც ცდილობს, შეასრულოს ევროკომისიის მიერ წაყენებული მოთხოვნები.

თუმცა, აღნიშნული მიდგომის სირთულე შეიძლება შემსუბუქდეს იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაცია თავიდანვე გააცნობიერებს, რომ მიგრაციის ნაციონალური პოლიტიკის „ევროპეიზაცია“ სარგებლის მომტანია თავად სამოქალაქო საზოგადოებისთვის, ვინაიდან უზრუნველყოფს დაცულობის გარანტიებს განსაკუთრებულ საჭიროებათა მქონე ჯგუფებისთვის (თავშესაფრის მაძიებლებისთვის და უმცირესობებისთვის) და აწესებს მექანიზმებს მიგრანტთა დისკრიმინაციისა და მათ მიმართ ძალადობის აღმოსაფხვრელად.

ერთი სიტყვით, პოლიტიკაზე და რეფორმების განხორციელების პროცესებზე გავლენის მოსახდენად აუცილებელია დაინტერესებულ მხარეთა ჩართვა. სამოქალაქო საზოგადოების დამოუკიდებელმა აქტორმა ნათლად უნდა გაახმოვანოს თავისი ღირებულებები და ამოცანები, და ღიად და გამჭვირვალედ ჩაერთოს ამ ამოცანების შესრულების პროცესში, იქნება რა აღჭურვი-

ლი ემპირიული გამოცდილებით და პოლიტიკის რეფორმის კონტექსტისა და პრაქტიკული შედეგების ზედმიწევნითი ანალიზით.

ღია ევროპისკენ მიმავალი გზა შესაძლოა გრძელი აღმოჩნდეს და ეს გზა არ იქნება ერთგვაროვანი; განსხვავებულ აქტორებს ამ გზის გაკვალვაში სხვადასხვა როლი აქვთ. სამოქალაქო საზოგადოებას შემოაქვს ექსპერტული ცოდნა, ღირებულებები და ძლიერი არგუმენტაცია, რათა მიღწეულ იქნეს გარდატეხის წერტილი, რომლის შემდგომაც გზა ხსნილი იქნება.

**ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის
დამოუკიდებელი პოლიტიკური ცენტრების ქსელი**

ანალიტიკურ-პოლიტიკური ასოციაცია ღია საზოგადოებისთვის (PASOS) საქმიანობა მიმართულია დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და ღია საზოგადოების ღირებულებების პოპულარიზებისა და დაცვისკენ, რაც გულისხმობს კანონის უზენაესობას, ეფექტურ მმართველობას და ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას და რასაც ასოციაცია ახორციელებს სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა მხარდაჭერის გზით, რომლებიც ინდივიდუალურად და ერთობლივად ხელს უწყობენ საზოგადოებრივ მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის დონეზე, სხვა ევროპულ და გლობალურ სტრუქტურებში და ევროპისა და ცენტრალური აზიის უფრო ვრცელ სამეზობლოში.

PASOS

Policy Association for an Open Society

ანალიტიკურ-პოლიტიკური ასოციაცია ღია საზოგადოებისთვის
ჩეხეთის რესპუბლიკა, პრაღა, 1, 1100

ტეშნოვის №3

ტელ/ფაქსი: +42 2223 136444

ელფოსტა: info@pasos.org

www.pasos.org



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდის მიზანშეწონილი საქმიანობები

ISBN 978-9941-0-6059-5



9 789941 060595 >