



სოციალურ მეცნიერებათა სერია

# ევროკავშირის პოლიტიკა

მომზადებულია სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრის  
აკადემიური სტიპენდიის საფუძველზე

სალექციო კურსი  
სოციალური მეცნიერებების მაგისტრატურისათვის

სერგი კაპანაძე

თბილისი  
2006

## სოციალურ მეცნიერებათა სერია

მთავარი რედაქტორი: **მარინე ჩიტაშვილი**

ენობრივი რედაქტორი: **ლია კაჭარავა**

დაკაბადონება, ყდის დიზაინი: **გიორგი ბაგრატიონი**

© სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი, 2006

© Center for Social Sciences, 2006

ქ. თბილისი, 0108, თ. ჭოველიძის ქ. № 10

ელ. ფოსტა: **contact@ucss.ge**

ინტერნეტ გვერდი: **www.ucss.ge**



წიგნი მომზადებულია და გამოცემულია „სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრის“ (Center for Social Sciences) მიერ, ფონდის OSI – Zug, ბუდაპეშტის ღია საზოგადოების ინსტიტუტის უმაღლესი განათლების მხარდაჭერის პროგრამის (HESP) ფინანსური ხელშეწყობით



The book has been published by the Center for Social Sciences, sponsored by the OSI-Zug Foundation and the Higher Education Support Program (HESP) of the Open Society Institute-Budapest.

ISBN: 99940 - 871 - 4 - 2

# ს ა რ რ ე ვ ი

<b>ლექცია 1</b>	
ევროკავშირის ისტორიული განვითარება	4
<b>ლექცია 2</b>	
ევროკავშირის ინსტიტუციონალური მოწყობა: ევროკავშირის საბჭო (მინისტრთა საბჭო) და ევროპული საბჭო (სახელმწიფოს მეთაურთა საბჭო)	13
<b>ლექცია 3</b>	
ევროკომისია	24
<b>ლექცია 4</b>	
ევროპარლამენტი	32
<b>ლექცია 5</b>	
საერთო აგრარული პოლიტიკა (საპ)	36
<b>ლექცია 6</b>	
საერთო ბაზარი	46
<b>ლექცია 7</b>	
სტრუქტურული და რეგიონული პოლიტიკა	52
<b>ლექცია 8</b>	
მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები	59
<b>ლექცია 9</b>	
ევროპის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა	65
<b>ლექცია 10</b>	
საქართველოს და ევროკავშირის დაახლოების პერსპექტივები	75
<b>EUROPEAN UNION POLITICS</b>	<b>85</b>

# ლექცია 1

## ევროკავშირის ისტორიული განვითარება

**მოკლე აღწერა:** ინტეგრაციის დასაწყისი; შუმანის გეგმა; 50-იანი წლები და ინტეგრაციული პროცესები; დიდი ბრიტანეთის დამოკიდებულება ევროგაერთიანებების მიმართ; 60-იანი წლები და გოლისტური პოლიტიკა ევროპაში; ცარიელი სკამის კრიზისი და ლუქსემბურგის კომპრომისი; 70-იანი წლების სტაგნაცია; ევროგაერთიანებების პირველი გაფართოებები; 80-იანი წლების დინამიკა; ევროპული ინსტიტუტების გაძლიერება; ახალი ხელშეკრულებები; 90-იანი წლების გაფართოებები; ამსტერდამის ხელშეკრულება.

ევროპული ინტეგრაციის საწყისად შეიძლება ჩაითვალოს 1950 წელი, როდესაც საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა რობერტ შუმანმა წამოაყენა იდეა გაერთიანებული დასავლეთ ევროპის ნახშირის და ფოლადის საბადოები. შედეგად, 1951 წელს შეიქმნა ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება (European Coal and Steel Community), რომელშიც შევიდა ექვსი სახელმწიფო – ბელგია, დასავლეთ გერმანია, ლუქსემბურგი, საფრანგეთი, იტალია და ნიდერლანდები. გადაწყდა, რომ შექმნილიყო დამოუკიდებელი სუპრანაციონალური (ზეეროვნული) ორგანო, ე.წ. “უმაღლესი ხელისუფლება” (High Authority), რომელიც განაგებდა ამ ქვეყნებში ნახშირისა და ფოლადის წარმოებასთან და რეალიზაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს. უმაღლესი ხელისუფლების პირველ პრეზიდენტად დაინიშნა ჟან მონე. 1953 წელს შეიქმნა რკინის, ნახშირის, მადნეულის და ჯართის საერთო ბაზარი; იმავე წელს, ცოტა მოგვიანებით, შეიქმნა ფოლადის საერთო ბაზარიც.

ორი წლის შემდეგ, იტალიის ქალაქ მესინაში ექვსი ქვეყნის საგარეო საქმეთა მინისტრები შეთანხმდნენ, რომ განეგრძოთ ინტეგრაციის პროცესი (ცნობილია მესინის ინიციატივის სახელით). შეიქმნა სამთავრობათაშორისო კომიტეტი, რომელმაც მოამზადა საფუძველი ხელშეკრულებისათვის, რომელიც 1957 წელს გაფორმდა და 1958 წელს შევიდა ძალაში. ეს ხელშეკრულება ცნობილია რომის ხელშეკრულების სახელით. მესინის ინიციატივა წარმოადგენდა იმ დროს ევროპაში, კერძოდ კი, ევროპული გაერთიანებების შემქმნელ ექვს ქვეყანაში არსებული დამოკიდებულების ნათელ გამოვლინებას. ამ დროს ევროპაში გავრცელებული იყო ე.წ. ნეოფუნქციონალისტური თვალთახედვა, რაც გულისხმობდა რწმენას იმისა, რომ ევროპული ინტეგრაციის პროცესი კიდევ უფრო უნდა გაღრმავებულიყო. ნეოფუნქციონალიზმის თეორია ეფუძნება ე.წ. “გადაღვრის” (Spillover) იდეას, რაც გულისხმობდა იმას, რომ ინტეგრაციის პროცესები ერთ რომელიმე სფეროში (ფოლადი, ნახშირი) გამოიწვევდა ინტეგრაციის პროცესების დაწყებას (გადაღვრას) სხვა სფეროებში (საერთო ბაზარი, საბაჟო ტარიფების შემცირება, საერთო სოფლის მეურნეობა და ა.შ.). ჟან მონეს და მის მიმდევრებს ასევე სჯეროდათ, რომ ეკონომიკური ინტეგრაცია საწინდარი იყო მომავალი პოლიტიკური ინტეგრაციისა, რისი მიღწევის შემთხვევაშიც გამოირიცხებოდა ევროპის კონტინენტზე მომავალი სისხლისღვრა და ომები.

შუმანის გეგმის უმთავრესი მიზანიც სწორედ ევროპაში ომების თავიდან აცილება იყო. სუპრანაციონალური ორგანიზაციისათვის უმნიშვნელოვანესი რესურსების – ნახშირის და ფოლადის ჩაბარება ემსახურებოდა ერთ მიზანს – უზრუნველყოფილი ყოფილიყო გერმანიის და საფრანგეთის მშვიდობიანი თანაცხოვრება და გაღრმავებულიყო ამ ორი ქვეყნის ეკონომიკური და შემდგომში პოლიტიკური ურთიერთდამოკიდებულება.

ამგვარი იდეალური დამოკიდებულება 50-იანი წლების დასაწყისში არ იქნა გაზიარებული დიდ ბრიტანეთში. გაერთიანებულ სამეფოში 50-იანი წლების ბოლომდე სჯეროდათ, რომ ევროპის გაერთიანება უტოპიური იდეა იყო, ამიტომ ექვსი ქვეყნის ინიციატივას დიდი ბრიტანეთი არ შეუერთდა. სხვათა შორის, დიდი ბრიტანეთის მხრიდან თავის შეკავება საკმაოდ დიდ უარყოფით მუხტს აძლევდა ევროპის გაერთიანების იდეას და საბაბს იძლეოდა სკეპტიკურად შეგვეხედა შუმანისა და მონეს ინიციატივებისათვის. აღსანიშნავია, რომ პოლ ჰენრი სპააკი, რომელიც რომის ხელშეკრულების (1958 წლის ხელშეკრულება, რომელმაც შეცვალა 1951 წელს პარიზში ხელმოწერილი საწყისი ხელშეკრულება) მოსამზადებელ სამთავრობათაშორისო კომისიას ხელმძღვანელობდა გადადგა ევროსაბჭოს კონსულტაციური ასამბლეის პრეზიდენტობიდან დიდი ბრიტანეთის გულგრილობისადმი პროტესტის ნიშნად.

მიუხედავად იდეალისტური მიზნებისა, შუმანის გეგმაში გათვალისწინებული იყო

ინტეგრაციის პროცესებზე და ექვსი ქვეყნის ეროვნულ ინტერესებზე კონტროლის შენარჩუნების მექანიზმი – ე.წ. მინისტრთა საბჭოს სახით. მინისტრთა საბჭო შეიქმნა იმ მიზნით, რომ არ მომხდარიყო საფრანგეთის და გერმანიის სახელმწიფოების ინტერესთა შელახვა კონფლიქტური საკითხის წამოჭრის შემთხვევაში. საბჭოს მთავარ ფუნქციად ერთიანი ბაზრის ჩამოყალიბების მიზნით მაღალ ავტორიტეტთან თანამშრომლობა რჩებოდა. შედეგად უნდა მომხდარიყო ნახშირის, კოქსის და ფოლადის წარმოება მინიმალურ ფასებში და მათი მიტანა მაღალი მოხმარების ობიექტებში ყოველგვარი სავაჭრო ბარიერების გარეშე. ექვსი სახელმწიფოს მთავრობებს უნდა უზრუნველყოთ ამ პროცესების შეუფერხებელი მიმდინარეობა და ეროვნული კანონმდებლობების შეცვლა ისე, რომ დისკრიმინაციული ხასიათის სავაჭრო ბარიერებს ხელი არ შეეშალათ ინტეგრაციული პროცესებისათვის. სახელმწიფოებს ასევე აეკრძალათ ინტეგრაციის სფეროში მოქმედი სახელმწიფო, თუ სხვა საწარმოებისათვის სუბსიდიების მიცემა. ყველა შემთხვევაში მარეგულირებელ და გადანყვეტილების მიმღებ მთავარ ორგანოდ ითვლებოდა უმაღლესი ხელისუფლება. მასვე ჰქონდა უფლება გამოეძია იმ კერძო კომპანიების საქმიანობა, რომლებიც მოქმედებდნენ ბაზარზე და ხელს უშლიდნენ ინტეგრაციის პროცესს.

აქვე უნდა შევეხოთ ბრიტანეთის მთავრობის სკეპტიკურ დამოკიდებულებას შუმანის გეგმისადმი. ამგვარ დამოკიდებულებას რამდენიმე მიზეზი გააჩნდა, რაც კარგად არის აღწერილი საიმონ ბერჯესის სტატიაში. ინტეგრაციის იდეის არაპოპულარობის მიზეზებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, როგორც ბრიტანეთის მთავრობის მაშინდელი მოუქნელი სტრუქტურა, ისე ბრიტანეთის მთავრობის სიფრთხილე ახალი ინიციატივის მიმართ. გარდა ამისა ბერჯესი ყურადღებას ამახვილებს ევროპის საკითხების არაპრობლემურ სტრუქტურაზე ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა დღის წესრიგში და ბრიტანეთის სურვილზე არ გამხდარიყო წევრი ისეთი ორგანიზაციული სტრუქტურისა, რომელიც მიიჩნეოდა ეუთოს (მაშინ - ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენცია) და ევროსაბჭოს ფუნქციების მადუბლირებელ ორგანიზაციად. გარდა ამისა ბრიტანეთის პოლიტიკურმა კულტურამ, რომელიც მეტწილად ეფუძნება ეროვნულ სუვერენიტეტს მნიშვნელოვნად განაპირობა ბრიტანელ პოლიტიკოსებში ახალი სახის ევროპის ჩამოყალიბების მიმართ მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულება. აქვე აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთის მთავრობას დიდად არ ანაღვლებდა ბრიტანელების სკეპტიკური დამოკიდებულება. ამის ნათელი მაგალითია 1950 წელს ბრიტანელებისათვის გადანყვეტილების მიღებამდე რამდენიმე საათით ადრე გაგზავნილი შეტყობინება "უმაღლესი ხელისუფლების" შექმნის შესახებ.

უმაღლესი ხელისუფლება თავდაპირველად ძალზედ მცირე რაოდენობის პერსონალით იყო დაკომპლექტებული, შესაბამისად აუცილებელი იყო მისი ეფექტიანობის გასაზრდელად ეროვნულ მთავრობებთან მჭიდრო ურთიერთობების შენარჩუნება. ყველაფერი გაკეთდა იმისათვის, რომ უმაღლესი ხელისუფლება არ გამხდარიყო კერძო სტრუქტურა და არ მოეხდინა ფოლადისა და ნახშირის იმპორტ-ექსპორტიორი სხვა კერძო სტრუქტურების ჩანაცვლება. დიდი იყო სურვილი იმისა, რომ შექმნილიყო მარეგულირებელი ორგანო, რომელიც საფუძველს დაუდებდა თავისუფალ კონკურენციას, რაც, თავის მხრივ, გამორიცხავდა ტრესტების და მონოპოლიური პრაქტიკების ჩამოყალიბებას და ხელს შეუწყობდა ეკონომიკურ წინსვლას.

პარალელური პროცესი, რომელიც დაიწყო 50-იანი წლების დასაწყისში და უფრო გამძაფრდა კორეის ომის მსვლელობასთან ერთად, იყო დებატები გერმანიის რემილიტარიზაციის შესახებ. ისევე როგორც, შუმანი და მონე მიიღტვოდნენ გერმანიის რეინდუსტრიალიზაციისაკენ, საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრი პლევენი მიისწრაფოდა გერმანიის ხელახლა შეიარაღებისაკენ. შუმანის გეგმამ და ნახშირისა და ფოლადის გაერთიანების შექმნამ საფუძველი დაუდო ახალ იდეას – ევროპის თავდაცვის გაერთიანების შექმნას. ევროპული თავდაცვის გაერთიანება შეიქმნა 1952 წელს ხანგრძლივი მოლაპარაკებების შემდეგ, როდესაც პარიზში ხელი მოეწერა დამფუძნებელ ხელშეკრულებას. ამ ხელშეკრულების ხელმოწერამ საფუძველი დაუდო ახალი იმედების აღმოცენებას ევროპული ფედერალიზმის და მომდევნო ინტეგრაციის გაღრმავების შესახებ. დაიწყო პოლიტიკური კავშირის მოსამზადებელ ხელშეკრულებაზე მუშაობა, რომელიც ითვალისწინებდა საგარეო ურთიერთობების, ეკონომიკური და მონეტარული პოლიტიკის კოორდინაციას და გაერთიანებას. აღსანიშნავია, რომ ამ ხელშეკრულების მოწერის შემთხვევაში მივიღებდით უფრო მეტად ინტეგრირებულ ევროპას, ვიდრე ეს მივიღეთ 1991 წელს მასტრიხტში მოწერილი ხელშეკრულების შემდეგ.

ევროპული თავდაცვის გაერთიანების შექმნის ინიციატივა მალე დავინწყებას მიეცა.

ამ პროცესს ხელი შეუწყო 1954 წელს გოლისტების მიერ საფრანგეთის პარლამენტში ამ ხელშეკრულების დენონსაცია. შედეგად, საერთო თავდაცვის პოლიტიკის შექმნის მცდელობა წარუმატებელი აღმოჩნდა.

პარალელურად დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრმა იდენმა აიტაცა გერმანიის შეიარაღების იდეა და მოუწოდა გერმანიას შესულიყო დასავლეთ ევროპულ კავშირში (Western European Union – WEU), სადაც საფრანგეთის, ბენილუქსის ქვეყნების და იტალიის გარდა, ასევე დიდი ბრიტანეთიც იყო გაერთიანებული. ამგვარი ქმედებით გერმანია იღებდა გარანტიას, რომ მალე შევიდოდა ნატოში რაც საბოლოოდ ასეც მოხდა. შესაბამისად გერმანიის შეიარაღების იდეის გამოყენება ევროპის საერთო თავდაცვის პოლიტიკის შექმნისათვის წარუმატებლად დასრულდა.

აღსანიშნავია, რომ ამ ინიციატივის დასამარებამ ბევრს დასწყვიტა გული. დღესაც კი ბევრი მეცნიერი აღნიშნავს, რომ მაშინ, 50-იან წლებში, ევროპის თავდაცვის კავშირის გაფორმებას შეეძლო სხვაგვარი გეზი მიეცა ევროპული ინტეგრაციისათვის. ამასთან, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული თავდაცვის გაერთიანების არაპოპულარობამ სხვა მხრივ შეუწყო ხელი ევროპის ინტეგრაციას. საქმე ისაა, რომ ამ საკითხის გარშემო დებატებმა მთლიანად გადაფარა ფოლადის და ნახშირის გაერთიანების გარშემო წარმართული დებატები. შესაბამისად ამ კავშირის შესახებ ხელშეკრულების რატიფიკაცია უმტკივნეულოდ მოხერხდა ეროვნული პარლამენტების მიერ. 1952 წელს უმაღლესმა ხელისუფლებამ დაიწყო ფუნქციონირება ქალაქ ლუქსემბურგში, რომელიც შეირჩა შტაბბინის განსაღებლად.

1952 წელს ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა მდივანმა სერ ენტონი იდენმა გამოთქვა მოსაზრება, რომ ევროსაბჭოს, ნახშირისა და ფოლადის გაერთიანების და თავდაცვის ერთიანი სისტემის გაერთიანებით შეექმნათ რაღაც ახალი სტრუქტურა, თუმცა მაშინ ეს წინადადება არ იქნა მიღებული. 1955 წელს კი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ხელი მოეწერა მესინის ინიციატივას, რომელმაც ახალი ძალით დაძრა ინტეგრაციის პროცესები დასავლეთ ევროპაში. ბრიტანეთი თვალყურს ადევნებდა მოლაპარაკებების პროცესებს, თუმცა არასოდეს გამოუთქვამს სურვილი ჩართულიყო მოლაპარაკებებში ან შეერთებოდა ექვსი ქვეყნის ინიციატივას. ბრიტანეთის ვაჭრობის სახელმწიფო მდივნის მოადგილე რასელ ბრეზერტონი, რომელიც ესწრებოდა მესინაში მოლაპარაკებების პროცესს, ცნობილი გახდა თავისი პესიმიზმით. მასვე ეკუთვნის ცნობილი ფრაზა, რომელიც მან წარმოთქვა უკანასკნელი შეხვედრის დროს 1955 წლის 5 ნოემბერს – “ჯენტლმენებო, თქვენ ცდილობთ მოილაპარაკეთ იმაზე, რაზეც ვერასოდეს მოილაპარაკებთ, მაგრამ თუ მოილაპარაკეთ, ვერასოდეს მიაღწევთ მის რატიფიცირებას, ხოლო თუ რატიფიცირება მაინც მოახერხეთ, ვერასოდეს მოახერხებთ მის ამუშავებას”. საბოლოოდ, 1957 წელს ხელი მოეწერა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების ხელშეკრულებას, ქალაქ რომში. ეს ხელშეკრულება ძალაში 1958 წლის 1 იანვარს შევიდა. რეალურად შეიქმნა საბაჟო კავშირი, რომელიც მიზნად ისახავდა საბოლოო ტარიფების ნულამდე დაყვანას და სხვა ქვეყნების მიმართ ერთიანი ტარიფის შემოღებას. რეალურად კი არ არსებობდა არც პანევროპული ინსტიტუტი და არც გეოგრაფიულად, ეკონომიკურად თუ პოლიტიკურად ჩამოყალიბებული ევროპის კავშირი. გარდა ამისა, მოხდა ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებებად ევროპის ნახშირისა და ფოლადის ხელშეკრულების და ევრატომის, ანუ ევროპის ატომური ენერგეტიკის საკითხებში თანამშრომლობის ორგანიზაციის გაერთიანება. რომის ხელშეკრულებამ მოახდინა საფრანგეთის და გერმანიის ინტერესების ინსტიტუციონალიზაცია. საფრანგეთმა მიაღწია მიზანს შეუძლებელი გაეხადა გერმანიის მხრიდან აგრესია, ხოლო გერმანიამ შეძლო მოეხდინა დასავლეთ ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაცია. 1958 წელს ასევე შეიკრიბა ევროპარლამენტის პირველი სხდომა. მაშინ ევროპარლამენტს ეწოდებოდა ევროპული გაერთიანების ასამბლეა.

ბრიტანეთის დატოვებამ გაერთიანების გარეთ ხელი შეუწყო ახალ მოძრაობას ევროპაში, რომელიც დაგვირგვინდა ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ზონის (EFTA) შექმნით. 1959 წელს დიდი ბრიტანეთის თაოსნობით, კერძოდ კი, ედენზე უფრო პროევროპული მიმდინარეობის პრემიერ-მინისტრ მაკმილანის ინიციატივით შეიქმნა შვიდი სახელმწიფოს ეკონომიკური გაერთიანება, რომელშიც ბრიტანეთის გარდა შევიდნენ ავსტრია, დანია, ნორვეგია, პორტუგალია, შვედეთი და შვეიცარია. ამ გაერთიანების ერთ-ერთი უპირველესი მიზანი იყო ექვსი ურჩის (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების წევრი ქვეყნების) შთანთქმა. რა თქმა უნდა, ბრიტანეთის სიმპათიები ასეთი ორგანიზაციის მხარეს უფრო იყო, რადგან თავისუფალი ვაჭრობის სფერო, სხვა არაფერი იყო თუ არა ეკონომიკური კავშირი, რომელიც არავითარ საფრთხეს არ უქადდა ბრიტანეთის სუვერენიტეტს და პოლიტიკურ ინტერესებს.

1960-74 წლებში დასავლეთ ევროპაში ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდი იყო. ამ ხნის განმავლობაში მომხმარებლების მსყიდველობითი უნარი გაიზარდა თითქმის ორჯერ. ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებებმა ამ ხნის მანძილზე რამდენიმე სახის რეფორმა განახორციელა; დაიწყო საერთო აგრარული პოლიტიკის განვითარება და სხვა ეკონომიკური ინტეგრაციული პროცესები. ასეთმა წარმატებამ, თავის მხრივ, დიდი ბრიტანეთიც დააინტერესა, რომელმაც დაიწყო სურვილის გამოთქმა შეერთებოდა ეკონომიკურ გაერთიანებებს. პირველი განაცხადი გაერთიანებებში შესვლაზე პრემიერ-მინისტრმა მაკმილანმა 1961 წელს შეიტანა. მიუხედავად საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრ პომპიდუს დადებითი დამოკიდებულებისა, საფრანგეთის პრეზიდენტმა შარლ დე გოლმა ვეტო დაადო ბრიტანეთის მიღებას ევროპულ გაერთიანებებში. ამგვარი ქმედება გამოწვეული იყო 1963 წელს ამერიკის შეერთებული შტატების მიერ ბრიტანეთისათვის პოლარისის ტიპის წყვალქვეშა რაკეტის მიყიდვით.

დე გოლი მთელი ამ ხნის განმავლობაში აცხადებდა, რომ ბრიტანეთი არ იქცეოდა როგორც ჭეშმარიტი ვეროპელი. სხვათა შორის, დე გოლის სიჯიუტეს შეეწირა მაკმილანის პოლიტიკური კარიერა, რომელმაც დაკარგა რეიტინგი და პრემიერ-მინისტრის პოსტი დე გოლის უარის შემდეგ.

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების წარმატება ძირითადად ეფუძნებოდა მუდმივ კომპრომისებს ნევრ-სახელმწიფოებს შორის. შესაბამისად, 60-იანი წლების დასაწყისში მომნიჭდა საჭიროება ხმების უმრავლესობით გადაწყვეტილებების მიღებაზე გადასვლისა. დე გოლისათვის ეს საფრანგეთზე სხვა ქვეყნების ინტერესების თავზე მოხვევის და სუვერენიტეტის შელახვის ტოლფასი იყო, ამიტომ მან შეიმუშავა ე.წ. “ცარიელი სკამის” პოლიტიკა, რის შედეგად 1965 წლის ყველა შეხვედრაზე საფრანგეთის სკამი მინისტრთა საბჭოს სხდომაზე ცარიელი იყო. შესაბამისად, შეუძლებელი გახდა მთელი რიგი საკითხების განხილვა და მიღება, რამაც მნიშვნელოვნად შეაფერხა ინტეგრაციის პროცესი. ეს კრიზისი საბოლოოდ გადაწყდა 1966 წელს, როდესაც მიღწეული იქნა ე.წ. ლუქსემბურგის კომპრომისი, რომლის შედეგად ევროპული გაერთიანებების ნევრ სახელმწიფოებს მიენიჭათ უფლება ვეტო დაედოთ ისეთი საკითხებისათვის, რომლებიც უშუალოდ ლახავდა მათ ეროვნულ ინტერესებს.

ბრიტანეთის ახალმა პრემიერ-მინისტრმა ჰაროლდ უილსონმა მეორედ შეიტანა ნევრობის განაცხადი 1967 წელს, თუმცა ორი დღის შემდეგ დე გოლმა ექსკლუზიურად ამ საკითხისათვის მიძღვნილ პრეს კონფერენციაზე განაცხადა, რომ დიდი ბრიტანეთის ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებებში შესვლა დიდ სიძნელებთან იქნებოდა დაკავშირებული. მიუხედავად ასეთი განცხადებისა ბრიტანეთის პარლამენტმა მხარი დაუჭირა ფორმალური განაცხადის შეტანას, თუმცა, როგორც მოსალოდნელი იყო დე გოლმა ვეტო დაადო ბრიტანეთის აპლიკაციას. ამასთან, საფრანგეთის პრეზიდენტმა მოხაზა ძირითადი კრიტერიუმები, რომლებიც ბრიტანეთს უნდა შეესრულებინა კავშირში შესვლისათვის. ამ კრიტერიუმებში შედიოდა ამერიკის შეერთებულ შტატებთან განსაკუთრებული ურთიერთობების მოშლა, ფუნტი სტერლინგის არეალის დატოვება და დემონსტრირება, რომ ბრიტანეთი მართლაც “კეთილსინდისიერი ევროპელი” იყო. ბუნებრივია, რომ ეს მოთხოვნები ბრიტანეთმა არ შეასრულა.

დამოკიდებულება დიდი ბრიტანეთის მიმართ შეიცვალა მას შემდეგ, რაც საფრანგეთის და გერმანიის სათავეში 1969 წელს მოვიდნენ ჟორჟ პომპიდუ და ვილი ბრანდტი. ამის შემდეგ ბრიტანეთის ევროპის გაერთიანებებში ინტეგრაციის პროცესი დაჩქარდა. ხელშეკრულებას დიდ ბრიტანეთთან, დანიასთან, ირლანდიასა და ნორვეგიასთან ხელი მოეწერა 1972 წელს და ეს ქვეყნები 1973 წლიდან ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების სრულუფლებიანი წევრები გახდნენ. ერთადერთი ქვეყანა, რომელმაც რეფერენდუმზე არ დაუჭირა მხარი გაერთიანებებში შესვლას იყო ნორვეგია. ნორვეგია დღესაც არ არის ევროკავშირის წევრი, ხალხის აზრი კი კვლავაც ევროკავშირის წინააღმდეგია, რისი დასტურიც გახდა 1994 წელს კიდევ ერთი რეფერენდუმის ჩატარება.

1970-იანი წლები ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებებისათვის კრიზისების ხანად არის ცნობილი. ამ პერიოდში აღმოცენდა ისეთი ტერმინები, როგორებიცაა “ევრო-სკლეროზი” და “ევროპესიმიზმი”. როდნი ლიჩი ევროსკლეროზს განმარტავს, როგორც ევროპის ეკონომიკური არტერიების გატლანქებას. როგორც წესი ევროსკლეროზი აღნიშნავს ევროპის შენელებულ და არადინამიურ შრომით ბაზარს, რაც გამოწვეული იყო ხისტი შრომითი კანონმდებლობით, მაღალი სოციალური ხარჯებით, მძიმე დაბეგვრით და ზერეგულირებით გამოწვეული სტაგნაციით. რაც შეეხება ევროპესიმიზმს, ეს ტერმინი აღნიშნავს ევროპული იდეის მიმართ სკეპტიკურ განწყობას და რწმენას იმისა, რომ ინტეგრაცია არც ისეთი გარდაუვალი და კეთილდღეობის მომტანია, როგორც ეს

ზოგადად აღიქმება. აღსანიშნავია, რომ ევროსკეპტიკოსები საკმაოდ აქტიურები არიან ევროპულ არენაზე, მათ შორის არიან ევროპარლამენტშიც. აქვე აღსანიშნავია, რომ ჟაკ შირაკი, რომელიც დღეს ერთ-ერთ ყველაზე პროევროპეისტულ პოლიტიკოსად ითვლება, 1979 წელს გამოუსწორებელ ევროსკეპტიკოსად მიიჩნეოდა. ამაზე მეტყველებს 1979 წელს მის მიერ გამოქვეყნებული პამფლეტი – “კომუნის მოწოდება”, სადაც შირაკმა ხმამაღლა განაცხადა უარი ეუპრაეროვნულ ევროპაზე, ეკონომიკურ ინტეგრაციასა და საფრანგეთის საერთაშორისო იმიჯის შელახვაზე, ჟისკარ დ'ესტენის მთავრობას კი უცხოელების მთავრობა უწოდა.

პრობლემები, რომელთა წინაშეც ევროპული გაერთიანებები აღმოჩნდა 70-იან წლებში განსხვავდებოდა 60-იანი წლების პრობლემებისაგან, როდესაც ინტეგრაციის პროცესი ძირითადად ფერხდებოდა შარლ დე გოლის პოლიტიკის გამო. ამჯერად ევროპის ქვეყნები აღმოჩნდნენ ცვალებადი საერთაშორისო გარემოს და ცივი ომის დაძაბული წლების მსხვერპლი. ამ წლების განმავლობაში ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების მდგრადობა და გადარჩენა მეტწილად განაპირობა საფრანგეთის და გერმანიის მეთაურების ვალერი ჟისკარ დ'ესტენის და ჰელმუტ შმიდტის პირადმა მეგობრობამ და კარგმა ურთიერთობებმა (ცნობილია, როგორც პარიზი-ბონის ღერძი). მიუხედავად ასეთი ურთიერთობებისა, ამ ორმა ადამიანმა ბევრი ვერაფერი გააკეთა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების გასაძლიერებლად. 70-იან წლებში ნათლად წარმოჩინდა, რომ ევროკომისია ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების ერთ-ერთი ყველაზე სუსტი რგოლი იყო. 1975 წლიდან უკვე რეგულარულად იწყება ევროპული საბჭოს შეხვედრები, სადაც ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება სახელმწიფოს მეთაურთა დონეზე. შესაბამისად შესუსტდა ევროკომისიის და პარლამენტის როლი. ამ ორი ინსტიტუტის გამოცოცხლება მხოლოდ 1979 წელს მოხდა, როდესაც პირველად ისტორიაში დაინიშნა ევროპარლამენტის პირდაპირი არჩევნები და როდესაც ევროკომისიამ შეძლო გაეტანა ევროპის სავალუტო სისტემის შექმნის იდეა.

1975 წელს ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებები კრიზისის წინაშე დადგა, მას შემდეგ, რაც დიდმა ბრიტანეთმა მოითხოვა მოლაპარაკებების თავიდან დაწყება და განევრიანების ხელშეკრულების გადახედვა. 1975 წლის ივნისში დიდ ბრიტანეთში ჩატარდა რეფერენდუმი, გაეგრძლებინა თუ არა დიდ ბრიტანეთს თავისი წევრობა გაერთიანებებში, სადაც 67.2 პროცენტმა მხარი დაუჭირა ბრიტანეთის დარჩენას ევროგაერთიანებაში.

1977 წელს ევროპული კომისიის პრეზიდენტი გახდა როი ჯენკინსი, რომელმაც შემოიტანა ევროპის სავალუტო სისტემის იდეა. მსგავსი პროექტი 1972 წელს დამუშავებული იქნა პომპიდუს მიერ, მაგრამ მისი იმპლემენტაცია ვერ მოხერხდა 70-იანი წლების შუაში დაწყებული ნავთობკრიზისის გამო. ევროპის სავალუტო კავშირის მარდასაჭერად როი ჯენკინსმა გადმოიბირა საფრანგეთის პრეზიდენტი ჟისკარ დ'ესტენი და ჰელმუტ შმიდტი, თუმცა ვერ მოახერხა ბრიტანეთის პრემიერის ჯეიმს კალაჰანის გადმოიბირება. მიუხედავად ამისა, ევროპის სავალუტო კავშირი ძალაში შევიდა 1979 წლიდან და მისი განვითარება დაიგეგმა საფეხურების მიხედვით. აღსანიშნავია, რომ ამ პროექტის მესამე საფეხური, რაც ერთიან ვალუტაზე გადასვლას ისახავდა მიზნად ძალაში შევიდა 1999 წელს, როდესაც ევროზონის ტერიტორიაზე ეროვნული ვალუტები ევროთი შეიცვალა.

ამავე პერიოდში მოხდა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების გაფართოება ახალ წევრ სახელმწიფოებზე. საბერძნეთმა, რომელთანაც 1969-74 წლებში ევროპას ურთიერთობები გაყინული ჰქონდა, მოახერხა დემოკრატიის აღდგენა ქვეყანაში და პირველი ოფიციალური განაცხადიც მალევე შეიტანა ევროკავშირის წევრობაზე. ევროკომისიამ თავდაპირველად უარი განაცხადა საბერძნეთის მიღებაზე, რადგან საბერძნეთი ვერანაირ ეკონომიკურ კრიტერიუმს ვერ აკმაყოფილებდა. მიუხედავად ამისა, მინისტრთა საბჭო და ევროპული საბჭო მხარს უჭერდნენ საბერძნეთის გაერთიანებებში მიღებას პოლიტიკური მოსაზრებების გამო, რათა არ მომხდარიყო აღორძინებული დემოკრატიის დაკარგვა და ქვეყანაში კომუნისტების გავრცელება. ამასთან, საბერძნეთის შესვლა გაერთიანებებში დაემთხვა ესპანეთის და პორტუგალიის მისწრაფებებსაც მოეხდინათ უფრო მჭიდრო ინტეგრაცია ევროპულ გაერთიანებასთან. ესპანეთიც და პორტუგალიაც, საბერძნეთის მსგავსად სამხედრო დიქტატურისაგან ახლად გათავისუფლებული ქვეყნები იყვნენ, ამიტომ ევროპული სახელმწიფოები არ ჩქარობდნენ მათთვის უარის თქმას. აღსანიშნავია, რომ საბერძნეთმა უმაღლესი მოახდინა თავისი მისწრაფებების შორს დაჭერა ესპანეთის და პორტუგალიის ინტერესებისაგან, რადგან საფრანგეთი ეჭვის თვალით უყურებდა ესპანეთის განევრიანების პერსპექტივას, იმის გამო, რომ საფრთხე ექმნებოდა საფრანგეთის აგრარულ პროდუქციას ბაზარზე



ახალი მწარმოებელის გამოჩენის შედეგად.

მეორე მნიშვნელოვანი მოვლენა, რომლითაც 70-იანი წლების ბოლო აღინიშნა, იყო ევროპარლამენტის არჩევითობის შემოღება. მიუხედავად იმისა, რომ რომის ხელშეკრულება ითვალისწინებდა ასამბლეის წევრების არჩევითობას, წევრი სახელმწიფოები ამჯობინებდნენ თავად წარეგზავნათ პარლამენტარები ევროპულ ფორუმში. თუმცა, 1974 წელს პარიზის დადგენილების შემდეგ, რომელმაც ევროპული საბჭოს ინსტიტუციონალიზაცია მოახდინა, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ საბოლოოდ დაეშვათ პარლამენტარების არჩევითობა, რათა არ დაკარგულიყო ბალანსი ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებებს შიგნით. აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთი და დიდი ბრიტანეთი პარლამენტარების წარგზავნის მომხრე იყვნენ, ხოლო ეგ-ის მცირე წევრი-სახელმწიფოების უმრავლესობა, მათ შორის იტალიაც, მხარს უჭერდა ევროპარლამენტარების არჩევითობას. ამავე პოზიციას იზიარებდა ევროკომისიაც, რომელსაც სურდა პარლამენტის სახით ახალი პარტნიორი შეეძინა მინისტრთა საბჭოს წინააღმდეგ ბრძოლაში. საბოლოოდ პირველი არჩევნები 1979 წელს ჩატარდა და საფუძველი დაედო ახალი პარლამენტარიზმის აღმოცენებას ევროპულ გაერთიანებებში. აღსანიშნავია, რომ არჩევითობის პირველი შედეგები უმალვე თვალნათელი არ გამხდარა, თუმცა პარლამენტის გაზრდილი როლი აშკარა გახდა ერთიანი ევროპული აქტის და ევროკავშირის დამფუძნებელი მასტრისტის ხელშეკრულების მიღების შემდეგ.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც 70-ანი და 80-იანი წლების მიჯნაზე წარმოიშვა დაკავშირებული იყო დიდი ბრიტანეთის მიერ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებების ბიუჯეტში გადახდილ უზარმაზარ თანხებთან. მარგარეტ ტეთჩერი პრემიერ-მინისტრად გახდომის პირველივე დღიდან ეწინააღმდეგებოდა ბრიტანეთის მიერ თანხების ამგვარ ფლანგვას, რადგან ფაქტი იყო, რომ დიდი ბრიტანეთი გერმანიასთან ერთად ევროპული გაერთიანებების ბიუჯეტის ყველაზე დიდი შემავსებელი იყო, უკან კი თანხების მხოლოდ მცირე ნაწილს იღებდა. ტეთჩერის მოთხოვნა მიეღწიათ ახალი საბიუჯეტო შეთანხმებისათვის ყველასათვის გასაგები იყო, თუმცა ტეთჩერის მოთხოვნის მანერა და დიპლომატიის წარმოების თავისებური ხერხები ანელებდა კომპრომისის მიღწევას. საბოლოოდ, 1980 წელს ევროპის სახელმწიფოების ლიდერებმა მიაღწიეს კომპრომისულ შეთანხმებას, თუმცა მისი ამონურვის შემდეგ 1983 წელს პრობლემამ ხელახალი სიძლიერით იჩინა თავი. 80-იანი წლების დასაწყისში რამდენიმე სამიტის ჩაშლამ დაარწმუნა ევროპის მთავრობები, რომ ბრიტანეთის ინტერესები უნდა დაეკმაყოფილებინათ. 1984 წელს ფონტენბლუში მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომლიც მიხედვითაც დიდი ბრიტანეთის ფინანსური კონტრიბუცია ევროპული გაერთიანებების ბიუჯეტში საგრძობლად შემცირდა (დიდმა ბრიტანეთმა დაზოგა 10 მილიარდ გირვანქა სტერლინგზე მეტი 1984-1990 წლებში). ამასთან, ბრიტანეთის საბიუჯეტო ინტერესების დაკმაყოფილებამ გზა გაუხსნა ახალ ინიციატივებს, მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანს – ერთიანი ბაზრის შექმნას.

1979 წელს ევროპარლამენტის არჩევნების ჩატარებამ წარმოშვა შესაძლებლობა ევროპული გაერთიანებების მომავალი რეფორმებისათვის. ევროპარლამენტის ფუნქციების გაფართოება მჭიდროდ უკავშირდება ალტიერო სპინელის სახელს. სპინელი, რომელიც 1970 წელს იტალიის მიერ კომისიაში იქნა მივლენილი უეცრად გადადგა 1976 წელს და ევროპულ პარლამენტში არჩია მოღვაწეობის გაგრძელება. სპინელიმ 1980 წელს ჩამოაყალიბა ე.წ. ნიანგის კლუბი, რომელიც მიზნად ისახავდა ევროპის გაერთიანებების გაძლიერებას და პარლამენტის როლის გაფართოებას. კლუბს სახელი ეწოდა სტრასბურგში არსებული ნიანგის რესტორანის გამო, სადაც სპინელი და მისი თანამოაზრეები ხვდებოდნენ 1980 წელს. სპინელიმ მიაღწია, რომ ევროპარლამენტში შექმნილიყო ინსტიტუციონალური საკითხების კომიტეტი, სადაც დაიწყო ევროპის გაერთიანებებისათვის აქტუალური საკითხების წამოჭრა. 1983 წელს ამ კომიტეტმა შეიმუშავა ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულების პროექტი, რომელსაც უნდა შეეცვალა ყველა სხვა დამფუძნებელი ხელშეკრულება. 1984 წლის თებერვალში ევროპარლამენტმა მიიღო ეს ხელშეკრულება 237 ხმით 31 ის წინააღმდეგ, 43 თავშეკავებით. მიუხედავად იმისა, რომ ცხადი იყო, რომ წევრი ქვეყნების მთავრობები არავითარ შემთხვევაში არ დაამტკიცებდნენ ამ პროექტს, ევროპარლამენტმა აჩვენა თავისი ძალა და დაუმტკიცა სკეპტიკოსებს, რომ იგი ევროპული ინტეგრაციის მომხრე და ერთ-ერთი მამოძრავებელი ძალა იყო.

1980-იანი წლების მეორე ნახევარში ევროპის თანამეგობრობამ მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაცია განიცადა. პირველ რიგში ეს დაკავშირებული იყო ევროპული ეკონომიკური გაერთიანებების რაოდენობრივ ზრდასთან, ანუ მასში ესპანეთის და პორტუგალიის

შესვლასთან. გაფართოებასთან ერთად ევროპას ახალი ტიპის პრობლემებთან მოუწია შეჯახება, კერძოდ კი, დადგა საფრთხე ევროპის გაერთიანებებში ნაჭარბი პროდუქტების ზრდისა, შესაბამისად ესპანეთს მოუხდა ბევრ კომპრომისზე წასვლა, რათა დაეკმაყოფილებინა საფრანგეთის და სხვა ქვეყნების აგრარული ინტერესები.

1980-იანი წლების მეორე ნახევარში ერთიანი ბაზრის განვითარება მჭიდროდაა დაკავშირებული კომისიის პრეზიდენტ ჟაკ დელორთან. დელორის კომისიამ უდიდესი წვლილი შეიტანა ევროგაერთიანების განვითარებაში და მისი ეკონომიკური პოტენციალის ზრდაში. დელორი, რომელიც თავად ყოფილი ფინანსთა მინისტრი იყო და რომლის კომისიაშიც ასევე რამდენიმე ფინანსთა მინისტრი შედიოდა, ცდილობდა წინა პლანზე ეკონომიკური და ფინანსური პოლიტიკის პრიორიტეტები წამოეწია. დელორი, როგორც ამბიციური ევრობიუროკრატი, ცდილობდა ის მიმართულებები გაეხადა პრიორიტეტულად, რომლებიც თავად მიაჩნდა მნიშვნელოვანად. შესაბამისად, სწორედ მის მონდომებას უკავშირდება ერთიანი ბაზრის შესახებ მოლაპარაკებების წარმატებით გამართვა და ეკონომიკური და სავალუტო პოლიტიკის შექმნისათვის საფუძვლის მომზადება.

ამავდროულად მომნიფდა ინსტიტუციური რეფორმების გატარების აუცილებლობაც. პარლამენტის მიერ მომზადებული ხელშეკრულების პროექტმა, ისევე როგორც სპეციალურად შექმნილი დუჟის კომისიის მოხსენებამ დაძრა მოლაპარაკებები ახალი ინსტიტუციური რეფორმების და ევროგაერთიანებების შიგნით ძალთა ბალანსის ახალი გადანაწილების შესახებ. სამთავრობათაშორისო კონფერენცია გაიხსნა ლუქსემბურგში 1985 წლის სექტემბრის დასაწყისში და გაგრძელდა 1986 წლის იანვრამდე. ევროპარლამენტარებმა მოითხოვეს გაზრდილი როლი გადანყვეტილებების მიღების პროცესში, თუმცა ამ მოთხოვნაზე მათ უარი ეთქვათ. მიუხედავად ამისა, პარლამენტმა კარგად ისარგებლა ხელშეკრულებაში არსებული 236-ე მუხლით, სადაც წერია, რომ ევროგაერთიანებების საკითხებზე სამთავრობათაშორისო კონფერენციის მოსაწვევად საჭირო იყო ყველა ინსტიტუტის თანხმობა. პარლამენტმა გააჭიანურა თანხმობის მიცემა და შესაბამისად მიიღო გარკვეული კონცესიები, რომლებიც ძრითადად პარლამენტის, როგორც საკონსულტაციო ორგანოს ფუნქციების გაზრდით გამოიხატა. გარდა ამისა, გაიზარდა პარლამენტის როლი კანონმდებლობის მიღების პროცესში, განსაკუთრებით კი ერთიანი ბაზართან დაკავშირებულ საკითხებში. და ბოლოს, პარლამენტს მიეცა უფლება განეხილა მომავალი წევრი ქვეყნების წევრობის ხელშეკრულებების მართებულობა და მისაღებობა. საბოლოოდ შეიქმნა ერთიანი ევროპული აქტი, რომელსაც 1986 წლის თებერვალში ყველა ქვეყანამ მოაწერა ხელი. აღსანიშნავია, რომ საერთო ევროპული აქტით დელორმა მოახერხა ეკონომიკური და მონეტარული ინტეგრაციისათვის საფუძვლის ჩაყრა, რადგან ხელშეკრულებაში მისი ინიციატივით ჩაემატა თავი, სადაც ეკონომიკური და მონეტარული პოლიტიკის კონვერგენცია გაერთიანების მომავალი განვითარების უმთავრეს საწინდარად იყო გამოცხადებული.

ერთიანი ევროპული აქტის შემდეგ დღის წესრიგში დადგა საერთო ბაზრის საბოლოო ფაზაში შეყვანა. ევროპის გაერთიანებების რამდენიმე ქვეყანამ და, განსაკუთრებით, საფრანგეთმა პრიორიტეტად დაისახეს ერთიანი ბაზრისათვის საბოლოო სახის მიცემა. აქვე გაჩნდა ტერმინი “შეუქცევადი”, რომელიც მეტწილად გამოიყენებოდა საერთო ბაზრის საბოლოოდ ჩამოყალიბების პროცესის დასახასიათებლად. კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემა იმთავითვე იქნა გამოყენებული საბჭოს მიერ, მიუხედავად იმისა, რომ ერთიანი ევროპული აქტი ჯერ რატიფიცირებული არ იყო ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ. ასევე სწრაფად დაიწყო ერთიანი ბაზრის მისაღებად აუცილებელი რეფორმების გატარება. ერთიანი ბაზრის ეკონომიკური წარმატების იდეა ეფუძნებოდა ე.წ. ცეჩინის (Cecchini Report) მოხსენებას. ცეჩინიმ, რომელიც ასევე ყოფილი კომისარი იყო, ექსპერტების ჯგუფთან ერთად დაწერა მოხსენება, სადაც აჩვენა ზარალი, რომელსაც ევროპა ნახულობდა ფრაგმენტირებული ბაზრის გამო. ევროპული აქტის მიღების შემდეგ დელორის კომისიამ (ამ პერიოდში დელორის კომისია ცნობილისა დელორ I-ის სახელით, რათა განვასხვავოთ იგი მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდგომ პერიოდში მოქმედი დელორის მეორე კომისიისაგან) ყველა ზომა მიიღო იმისათვის, რომ საერთო ბაზარი რაც შეიძლება მალე ჩამოყალიბებულიყო. ამ პერიოდში განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა გათანაბრების პოლიტიკას, რომელიც მიმართული იყო ევროპის შედარებით ჩამორჩენილი ქვეყნების და რეგიონების განვითარებისაკენ. ამ მიზნით სპეციალური გათანაბრების ფონდიც შეიქმნა, საიდანაც ფინანსდებოდა ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობის პროექტები. შესაბამისად, დელორმა წარადგინა პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებდა სტრუქტურული და გათანაბრების ფონდის დაფინანსების გაზრდას, საბიუჯეტო წესრიგის დამყარებას და საერთო აგრარული პოლიტიკის გარდაქმნას. აღსანიშნავია, რომ ემ პაკეტის

მიღების პროცესი თითქმის ორი წელი გაჭიანურდა, რაც მეტწილად დაკავშირებული იყო მარგარეტ ტეტჩერის პოზიციასთან, რადგან ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრს არ სურდა დათმობაზე წასულიყო და მეტი ფული გადაეხადა ევროპის ბიუჯეტში. მიუხედავად ასეთი პოზიციისა, ტეტჩერი წავიდა დათმობებზე, რადგან დელორის პაკეტის მიღების გაჭიანურება, თავის მხრივ, საერთო ბაზრის საბოლოო ჩამოყალიბებასაც აჭიანურებდა, რაც დიდი ბრიტანეთის ინტერესებში არ შედიოდა.

ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების შემდეგი ეტაპი 1989 წელს დადგა, როდესაც მადრიდის სამიტზე დელორის კომისიამ შესთავაზა წევრ სახელმწიფოებს ევროპული სავალუტო კავშირის პირველი ეტაპის დაწყება, რაც გულისხმობდა ვალუტის კურსის მექანიზმისადმი მიერთებას. მიუხედავად იმისა, რომ დიდი ბრიტანეთი შეუერთდა ამ სისტემას, ორი წელიწადში ფუნტი-სტერლინგი გამოეყო ევროპულ სავალუტო კავშირს, თუმცა ამას ხელი არ შეუშლია სხვა სახელმწიფოებისათვის მიეღოთ გადაწყვეტილება 2000 წლისათვის გადასულიყვნენ ერთიან სავალუტო სისტემაზე.

1991 წელი და მასტრიხტის ხელშეკრულება ევროკავშირის განვითარების ახალი ეტაპი გახდა. მასტრიხტის ხელშეკრულების შედეგად არა მარტო ჩამოყალიბდა ევროკავშირი, არამედ რომის ფუძემდებლური ხელშეკრულების საფუძვლიანი რევიზიაც მოხდა. საბოლოოდ მასტრიხტის ხელშეკრულებამ დაადგინა, რომ ევროკავშირი უნდა ეფუძნებოდეს სამ საყრდენს, საიდანაც მხოლოდ პირველი საყრდენი (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებები) იქნებოდა საზოგადოებრივი (ანუ რეგულირდება სუპრაეროვნულ დონეზე) და დარეგულირდებოდა ევროპულ დონეზე. რაც შეეხება მეორე (მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები) და მესამე (საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა) საყრდენებს, გადამწყდა, რომ მათი ადმინისტრირება ეროვნულ დონეებზე მომხდარიყო, კომისიის და ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების ჩარევის გარეშე. მასტრიხტის ხელშეკრულების შედეგად გაიზარდა ევროპარლამენტის ძალაუფლება, შეიქმნა ევროპის ცენტრალური ბანკი და დაიწყო სერიოზული მზადება ერთიანი ვალუტის შემოსაღებად. მასტრიხტის ხელშეკრულებაში ასევე იყო საუბრები ერთიანი სოციალური პოლიტიკის შექმნის შესახებ, თუმცა ეს თავი საბოლოოდ ამოღებულ იქნა, რადგან სოციალური პოლიტიკა, ისევე როგორც საგარეო პოლიტიკა და დაბეგვრის პოლიტიკა წევრმა სახელმწიფოებმა ქვეყნის შინაგან საქმეებად მიიჩნიეს. აღსანიშნავია, რომ მასტრიხტის ხელშეკრულება რამდენიმეჯერ გადაურჩა ჩავარდნას რატიფიკაციის პროცესის დროს. დანიის რეფერენდუმის შედეგად მასტრიხტის ხელშეკრულება ჩავარდა კიდევ და მხოლოდ განმეორებითმა რეფერენდუმმა გადაწყვიტა დადებითად ხელშეკრულებაზე დანიის მიერთების საკითხი. რაც შეეხება საფრანგეთს, სხვაობა მომხრეებს და მოწინააღმდეგეებს შორის სულ რაღაც 0.5 პროცენტი იყო.

1995 წელს ევროკავშირში მორიგი გაფართოება მოხდა. ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის არეალის სამი ქვეყანა – შვედეთი, ავსტრია და ფინეთი ევროკავშირის მეცამეტე, მეოთხმეტე და მეთხუთმეტე წევრები გახდნენ. ეს გაფართოება, ალბათ, ყველაზე უმტკივნეულო იყო ევროკავშირისათვის, რადგან მისი ახალი წევრები მაღალგანვითარებული ქვეყნები იყვნენ, რომლებსაც შესწევდათ ძალა უფრო მეტი თანხები გაეღოთ ევროპული ბიუჯეტისათვის, ვიდრე მიეღოთ. მნიშვნელოვანი დებატები ამ გაფართოების შედეგად მხოლოდ მინისტრთა საბჭოში კენჭისყრის პროცედურებთან დაკავშირებით წარმოიშვა. საქმე ის იყო, რომ კვალიფიცირებული უმრავლესობით კენჭისყრის დროს ხმების საერთო რაოდენობა გაფართოების შედეგად 76 დან 90-მდე გაიზარდა. შესაბამისად საუბრები იყო დამბლოკველი უმცირესობის რაოდენობის გაზრდაზეც. ბრიტანეთი და ესპანეთი მოითხოვდნენ, რომ დამბლოკველი უმცირესობა დარჩენილიყო 23 ხმაზე. საბოლოოდ კომპრომისი მიღწეული იქნა საბერძნეთის ქალაქ იოანინაში, სადაც შეთანხმდნენ, რომ “თუ საბჭოს წევრები, რომელთაც 23-25 ხმა აქვთ გამოთქვამენ სურვილს, რომ არ შეუერთდნენ გადაწყვეტილებას და მის წინააღმდეგ მისცენ ხმა, საბჭომ უნდა აიღოს ვალდებულება და მიაღწიოს ისეთ კომპრომისს, რომელიც საბჭოში გავა მინიმუმ 65 ხმის მქონე კვალიფიცირებული უმრავლესობის გადაწყვეტილებით.” ამ დისპუტებმა ხაზი გაუსვა ინსტიტუციური მოწყობის მნიშვნელობას ევროკავშირის სახელმწიფოებისათვის.

1995 წლის გაფართოება სხვადასხვაგვარად აისახა ახალ წევრ ქვეყნებზე. შვედეთის მოსახლეობას მალე გაუცრუვდა იმედი ევროკავშირით და შვედეთის მთავრობამ მალევე მიიღო გადაწყვეტილება არ მიეღო მონაწილეობა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის III ეტაპში. რაც შეეხება ნორვეგიას, რომელიც თავიდან განიხილებოდა წევრობის კანდიდატად, მან მეორედ თქვა უარი კავშირში განწევრიანებაზე, მას შემდეგ რაც 1994 წელს მოსახლეობის 53-მა პროცენტმა უარი განაცხადა ევროკავშირში შესვლაზე. ფინეთი

და ავსტრია კი, თავის მხრივ, ძალზედ კმაყოფილნი დარჩნენ გაფართოებით, რადგან, პირველ რიგში, განამტკიცეს საკუთარი უსაფრთხოების გარანტიები და მეორე რიგში, უზრუნველყვეს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მაღალი ტემპი. აქვე აღსანიშნავია, რომ ნორვეგია, კავშირში განვევრიანებაზე უარის თქმის მიუხედავად, მაინც რჩება ყველაზე განვითარებულ ქვეყნად ევროპის კონტინენტზე.

ინტეგრაციის პროცესი 90-იან წლებში არ შეჩერებულა. უფრო მეტიც, მასტრიხტის ხელშეკრულებაში ჩადებული იყო ახალი სამთავრობათაშორისო კონფერენციის მოწვევა 1996-1997 წლებში. შესაბამისად შეიძლება ვთქვათ, რომ 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულება მასტრიხტში მოუთავებელი საქმეების დასრულება იყო. ამ დროისათვის აღსანიშნავია ისიც, რომ ევროკავშირში განვევრიანებაზე უკვე სურვილი ჰქონდათ გამოთქმული 10 აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყანას, თურქეთს, მალტას და კვიპროსს. ევროკავშირის ლიდერებმა იმთავითვე აღიარეს, რომ ევროკავშირის მომდევნო გაფართოება აუცილებლად მოხდებოდა, თუმცა არ დაუკონკრეტებიად როდის და რა პირობებში. სამთავრობათაშორისო კონფერენცია ძირითადად მიზნად ისახავდა ისეთი ინსტიტუციონალური სისტემის შექმნას, რომელიც უპრობლემოდ უზრუნველყოფდა ევროკავშირის მომავალ გაფართოებას და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროპულ ინსტიტუტებში ინტეგრაციას. მიუხედავად ამისა ძირითადი თემები, რომელთა გარშემოც დებატები გაიმართა ამსტერდამის ხელშეკრულების მიღების პროცესში ეხებოდა “ფლექსიბელურობის” ინსტიტუციონალიზაციას და “თავისუფლების, უსაფრთხოების და მართლმსაჯულების” არეალის შექმნას. ფლექსიბელურობა გულისხმობდა ევროკავშირის ინსტიტუტების და მიმდინარე პროცესების დინამიურობის გაზრდას და მოქნილობის გაუმჯობესებას. ეს დებატები დაკავშირებული იყო ჯონ მეიჯორის საკმაოდ ჯიუტ პოლიტიკასთან, განსაკუთრებით როდესაც საქმე ეხებოდა ბრიტანეთის ინტერესებს, ასევე ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შემდგომ განვითარებას და ევროზონის საბოლოოდ შექმნას. ისე ჩანდა, რომ ევროკავშირის ნვერი ქვეყნები აღარ აპირებდნენ უფრო მჭიდრო პოლიტიკურ ინტეგრაციას. ამ მხრივ, განსაკუთრებული მნიშვნელობის იყო გერმანიის კონსერვატორული მთავრობის ნვერების მიერ გამოცემული დოკუმენტი ევროპის საზოგადოებრივი პოლიტიკის შესახებ. ეს დოკუმენტი, რომელიც ცნობილია ლამერს/მაუბლეს დოკუმენტის სახელით, პირდაპირ მოუწოდებდა ინტეგრაციონისტ ქვეყნებს, რომ უფრო გაძლიერებულიყვნენ. ინტეგრაციონისტ ქვეყნებში იგულისხმებოდა დამაარსებელი ექვსი ქვეყანა, იტალიის გარდა. ასევე გაკრიტიკებული იყო ბრიტანეთი, ხოლო ბრიტანეთის ზუსტი პოზიციის გასარკვევად დოკუმენტი მოუწოდებდა ევროკავშირის ნვერ სახელმწიფოებს, რომ უფრო გაეღრმავებინათ ინტეგრაცია. ბრიტანეთი თავის მხრივ მომხრე იყო “გადახტომის” პოლიტიკისა, ანუ ზოგიერთ საკითხებზე და პოლიტიკის ზოგიერთ მიმართულებებზე გადახტომისა, რაც ნიშნავდა, რომ სხვა ქვეყნებს შეეძლოთ მოეხდინათ ინტეგრაცია, მაგრამ ბრიტანეთი იტოვებდა უფლებას არ შეერთებოდათ მას. ამგვარი პრაქტიკა, როგორც მაშინ ბევრი მიიჩნევდა, ძირს უთხრიდა ევროპის ინტეგრაციის იდეას. მიუხედავად ამისა, ფლექსიბელურობის იდეა მაინც გავიდა და ჩართული იქნა ამსტერდამის ხელშეკრულებაში.

მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც ამ ხელშეკრულებაში იქნა წამოწეული იყო თავისუფლების, უსაფრთხოების და მართლმსაჯულების საკითხებში თანამშრომლობის გაღრმავება. გარეთა საზღვრების კონტროლი, სავიზო რეჟიმები, თავშესაფრის მიცემის და იმიგრაციის პოლიტიკა და თანამშრომლობა საშინაო და იუსტიციის საკითხებში სწორედ ის საკითხებია, რომლებიც ძალზედ ახლოს დგანან ეროვნულ სუვერენიტეტთან. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ დადგინდა ამ სფეროებში ინტეგრაცია, შემოღებული იქნა ხუთწლიანი გარდამავალი პერიოდი, რომელიც მიუთითებდა, რომ სამ საკითხებთან დაკავშირებით კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემა არ უნდა მომხდარიყო მომდევნო ხუთი წლის მანძილზე. გარდა ამისა აღსანიშნავია, რომ ამსტერდამის ხელშეკრულება ეხება საზოგადოებრივი ჯანდაცვის საკითხებს და მომხმარებელთა უფლებების უზრუნველყოფის საკითხებს. ამასთან ამსტერდამის ხელშეკრულებაში ჩაიდო პირველი მექანიზმები, რომლებიც მიმართული იყო ევროპაში უმუშევრობის დონის შემცირებისაკენ.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამსტერდამის ხელშეკრულება ძალზედ რთული ნასაკითხია ჩვეულებრივი მოქალაქეებისათვის, რადგან 50-გვერდიანი ტექსტი მოიცავს წინა ხელშეკრულებების მუხლებზე უამრავ მითითებას. გარდა ამისა, ენა, რომელიც გამოყენებული იქნა ტექსტის შედგენის დროს პრობლემებს უქმნის არა მარტო მოქალაქეებს, არამედ ევროკავშირის ექსპერტებსაც.

(ევროკავშირის გაფართოების და ნიცის ხელშეკრულების შესახებ, ისევე როგორც ევროკავშირის შესახებ 1997 წლიდან დღემდე საუბარი გვექნება სხვა თავებში).

## ლექცია 2

### ევროკავშირის ინსტიტუციონალური მოწყობა: ევროკავშირის საბჭო (მინისტრთა საბჭო) და ევროპული საბჭო (სახელმწიფოს მეთაურთა საბჭო)

დღესდღეობით ევროკავშირი შედგება რამდენიმე ძირითადი ინსტიტუტისაგან. მათ შორის აღსანიშნავია ევროკომისია, ევროპარლამენტი, ევროკავშირის საბჭო, ევროპული საბჭო, ევროპის ცენტრალური ბანკი და სხვ. ყველაზე დიდ გაუგებრობას, როგორც წესი იწვევს ევროკავშირის ორგანოების აღრევა ევროსაბჭოსა და მის ორგანოებში. ასე მაგალითად, ხშირად ზოგიერთებს ერთმანეთში ერევა ევროპარლამენტი, რომელიც ევროკავშირის ორგანო არის და ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა. განსაკუთრებით გაუგებარია ბევრისათვის ევროპაში არსებული სხვადასხვა საბჭოების რაოდენობა და ფუნქციები. შესაბამისად ხშირად ხდება ევროსაბჭოს, ევროკავშირის საბჭოს და ევროპული საბჭოს ერთმანეთში არევა. თავიდანვე უნდა განვასხვაოთ, რომ ევროსაბჭო ეს არის საერთოევროპული ორგანიზაცია, რომელიც 1949 წელს შეიქმნა, და რომლის წევრიც არის საქართველო. რაც შეეხება ევროკავშირის საბჭოს და ევროპულ საბჭოს, ისინი ევროკავშირის ოფიციალურ ინსტიტუტებს წარმოადგენენ და არაფერი აქვთ საერთო ევროსაბჭოსთან. ამ თავში ჩვენ საუბარი სწორედ ამ ორ ორგანოზე გვექნება.

ევროკავშირის საბჭო, რომელსაც ასევე მინისტრთა საბჭო ეწოდება, არის ევროკავშირის ძირითადი საკანონმდებლო ორგანო. მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან წევრი სახელმწიფოების მინისტრები. იმისდა მიხედვით, თუ რა საკითხი განიხილება საბჭოს სხდომაზე, შესაბამისი მინისტრი წარმოადგენს თითოეულ ქვეყანას (საგარეო საქმეთა, ფინანსთა, სოციალური საკითხების, ტრანსპორტის, სოფლის მეურნეობის, და ასე შემდეგ). მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოში წევრი სახელმწიფოების აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები შედიან, იგი ევროკავშირის ძირითად საკანონმდებლო ორგანოს წარმოადგენს.

საბჭოს ექვსი თვის ვადით ხელმძღვანელობს ერთი წარმომადგენელი თითოეული წევრი სახელმწიფოდან. როტაცია მიმდინარეობს ლათინური ალფაბეტის მიხედვით. თუ ევროპის კონსტიტუცია მიღებული იქნება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ, მაშინ როტაციის პრინციპი შეიცვლება ერთი თავმჯდომარით, რომელიც აირჩევა ორწლიანადნახევრით.

საბჭო იკრიბება ცხრა ძირითად კონფიგურაციაში, იმისდა მიხედვით, თუ რა საკითხი განიხილება. მაგალითად, გენერალური საკითხების და საგარეო ურთიერთობების საბჭოში მონაწილეობენ საგარეო საქმეთა მინისტრები, ხოლო იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა საბჭოში მონაწილეობენ იუსტიციის და შინაგან საქმეთა მინისტრები.

საბჭოს საქმიანობას ამზადებს მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი, ე.წ. კორეპერი (COREPER), რომელიც შედგება წევრი სახელმწიფოების მიერ ბრიუსელში წარგზავნილი სპეციალური წარმომადგენლებისა და მათი დამხმარეებისაგან. თავად კომიტეტის საქმიანობა მზადდება 250-ზე მეტი კომიტეტისა და სამუშაო ჯგუფის მიერ, რომლებიც შედგებიან წევრი სახელმწიფოების დელეგატებისაგან.

ყველა კომიტეტს აქვს თავისი როლი კოორდინაციის და ექსპერტიზის მიწოდების სფეროში. მაგალითად, ეკონომიკური და ფინანსური კომიტეტი, პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი და კოორდინაციის კომიტეტი შესაბამის საკითხებზე ექსპერტიზის მიმწოდებლებად ითვლებიან კორეპერისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭო 9 კონფიგურაციით იკრიბება, გადანყვეტილებები, რომლებსაც ის იღებს ქვეყნდება საბჭოს სახელით და არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელმა კონკრეტულმა კონფიგურაციამ მიიღო ეს გადანყვეტილება. 1990-იან წლებში საბჭოში არსებობდა 22 კონფიგურაცია, 2000 წლის ივნისში მათი რიცხვი 16-მდე შემცირდა, ხოლო 2002 წლის ივნისიდან საბჭო 9 კონფიგურაციით იკრიბება. ეს კონფიგურაციებია:

- ეკონომიკური და ფინანსური საკითხები,
- თანამშრომლობა მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების სფეროში,
- კონკურენცია,
- ტრანსპორტი, ტელეკომუნიკაციები და ენერგეტიკა,
- სოფლის მეურნეობა და მეთევზეობა,
- გარემოს დაცვა,
- განათლება, ახალგაზრდობა და კულტურა,
- დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა, ჯანდაცვა და მომხმარებელთა საკითხები.

საბჭოში გადანყვეტილების მიღება ხდება მინისტრების მიერ ხმის მიცემის პროცედურის შედეგად. არის ხმის მიცემის სამი პროცედურა, იმის მიხედვით, თუ რომელ საკითხზე მიმდინარეობს კენჭისყრა: უბრალო უმრავლესობა (პრცედურული საკითხებისათვის), კვალიფიცირებული უმრავლესობა (ხმის მიცემის დაბალანსებული სისტემა, სადაც ყველა ქვეყანას აქვს შესაბამისი ხმების რაოდენობა მისი მოსახლეობის რაოდენობის გათვალისწინებით. ძირითადად გამოიყენება ისეთ სფეროებში, როგორცაა შიდა ბაზარი, ეკონომიკური საკითხები, ვაჭრობა) და ერთსულოვნება (საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, იურიდიული და პოლიციური თანამშრომლობა და საგადასახადო პოლიტიკა).

ხშირად საბჭო გადანყვეტილებას იღებს ევროკომისიის მიერ გაკეთებული მოხსენების ან წინადადების საფუძველზე ევროპარლამენტთან ერთად. ეს ხდება ან კონსულტაციების პროცედურის სახით (მაგალითად, ისეთ საკითხებში, რომლებიც დაკავშირებულია სოფლის მეურნეობასთან, იურიდიულ და პოლიციურ თანამშრომლობასთან და გადასახადებთან), ან გადანყვეტილებებში თანამონაწილეობის (codecision) სახით (შიდა ბაზართან დაკავშირებული საკითხები).

### **საბჭოს აღმასრულებელი ფუნქციები:**

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭო ძირითადად საკანონმდებლო საქმიანობით არის დაკავებული მას აღმასრულებელი ფუნქციებიც აქვს. თავის აღმასრულებელ ფუნქციებს მინისტრთა საბჭო ახორციელებს ოთხი ფორმით.

1) ხელშეკრულებების რეფორმის დროს საბჭო ისახავს გრძელვადიან მიზნებს ევროკავშირისათვის და შემდეგ ამ მიზნების განხორციელების დელეგირებას ახდენს ევროკომისაზე:

მაგალითებად აქ გამოდგება შუმანის და მონეს ინიციატივა შეექმნათ სუპრაეროვნული ორგანო, რომელიც არ დაექვემდებარებოდა მთავრობებს, მაგრამ გაატარებდა იმ კურსს, რომელიც გერმანიის და საფრანგეთის ხელმძღვანელობამ შეიმუშავა 1951 წელს ქვანახშირის და ფოლადის რეგულირების სფეროში. სხვა მაგალითებიდან აღსანიშნავია, 1958 წლის რომის ხელშეკრულება და საერთო აგრარული პოლიტიკის შექმნა, რომლის განხორციელებაც ასევე კომისიას დაევალა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია 1991 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულება, სადაც საბჭომ საკმაოდ დიდი ფუნქციების დელეგირება მოახდინა ევროკომისიაზე, განსაკუთრებით ევროპის მონეტარული პოლიტიკის სფეროში, თუმცა უარი განაცხადა კომისიისათვის იუსტიციის და საშინაო საქმეებზე და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე აღმასრულებელი ფუნქციების დელეგირებაზე.

2) ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სახელმწიფოს მეთაურთა საბჭო ისახავს საშუალო ხანგრძლივობის მიზნებს ევროკავშირისთვის და ახდენს ეროვნული მაკროეკონომიკური პოლიტიკის მონიტორინგს “კოორდინაციის ღია წესის სახით”: მინისტრთა საბჭოს აქვს მუდმივი კავშირი ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სახელმწიფოს მეთაურთა საბჭოსთან, ეროვნული ადმინისტრაციების და ხელისუფლების გავლით. შესაბამისად, ხშირად მინისტრები გამოიყენებენ სახელმწიფოს მეთაურთა შეხვედრებს და მათ სამიტებს კონკრეტული საკითხების შესრულების უზრუნველსაყოფად. ევროპული საბჭოს ძირითადი აღმასრულებელი როლი გამოიხატება კომისიისათვის ძირითადი მიზნების და მითითებების დასახვით, კომისიის მუშაობის მონიტორინგით, კომისიაზე მოკლე ვადიანი ვალდებულებების დელეგირებით, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის, იუსტიციის და შინაგანი საქმეების და ევროპის მონეტარული პოლიტიკის იმპლემენტაციის ზედამხედველობით და ევროკავშირის ახალი კომპეტენციების და პოლიტიკის მიმართულებების შემუშავებით (მუხლი 308). ეს ფუნქციები არის ძირითადად პოლიტიკური და არა იურიდიული ხასიათის.

სახელმწიფოს მეთაურთა საბჭო იკრიბება წელიწადში ოთხჯერ, პრეზიდენტობის პერიოდის შუაში და ბოლოს (როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პრეზიდენტობა არის ექვსთვიანი და მას მორიგეობით იჭერენ წევრი სახელმწიფოები). ამ შეხვედრებზე, რომლებიც სამიტის სახელითაა ცნობილი მიიღება მთავარი პოლიტიკური გადანყვეტილებები. რაც მთავარია ამ გადანყვეტილებების უმრავლესობა წინასწარ მზადდება მინისტრთა საბჭოების მიერ, მაგრამ იმის გამო, რომ მათი უმრავლესობა მნიშვნელოვანია და არ შეიძლება გადანყვეტილი იქნეს მხოლოდ მინისტრების დონეზე, საჭირო ხდება მათი დამონება უფრო მაღალ დონეზე - სახელმწიფოს მეთაურთა სამიტებზე.

სტრატეგიული დაგეგმვის ერთ-ერთი ახალი მეთოდი და “მმართველობის ახალი ფორმა” არის “კოორდინაციის ღია მეთოდი”, რომელიც მიღებული იქნა ლისაბონის ევროპულ საბჭოზე 2000 წლის მარტში. ამ მეთოდის მიხედვით, წევრი-სახელმწიფოების

მთავრობები ახდენენ ერთმანეთის საშინაო პოლიტიკის მონიტორინგს, განსაკუთრებით ეკონომიკურ სფეროში. ლისაბონის ევროპულმა საბჭომ მოახდინა ამ მეთოდის ფორმალიზება და შეიმუშავა გაფრთხილების სისტემა, თუ რომელიმე მთავრობა ეკონომიკურ კურსს გადაუხვევს. დღესდღეობით ღია მეთოდი მოიცავს სხვა სფეროებსაც, როგორებიცაა მაკროეკონომიკა, დასაქმება, კვლევა, სოციალური პოლიტიკა, მენარმეობა, განათლება, საპენსიო რეფორმები.

3) ნევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან ევროპული კანონმდებლობის იმპლემენტაცია მოახდინონ ეროვნულ კანონმდებლობებში: ეროვნული ადმინისტრაციები პასუხისმგებელი არიან ევროკავშირის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის კოორდინაციაზე ევროპულ და საშინაო დონეებზე. ევროპულ დონეზე სახელმწიფო მოხელეები ვალდებული არიან მიიღონ მონაწილეობა და პრე და პოსტ საკანონმდებლო ეტაპებზე. საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავების დროს ეროვნული ხელისუფლების წარმომადგენლები შედიან ექსპერტთა და კონსულტაციურ კომიტეტებში, რომლებიც იქმნება კომისიის მიერ, ხოლო ეროვნული ადმინისტრაციის საჯარო მოხელეები და სახელმწიფო მოღვაწეები ჩართულნი არიან კორექტორის სამუშაო ჯგუფებში, რომლებიც განიხილავენ კომისიის შემოთავაზებას. იმ შემთხვევაში თუ კანონმდებლობა მტკიცდება ეროვნული ადმინისტრაციების მიერ სახელმწიფო მოღვაწეები მონაწილეობენ ევროპული კანონმდებლობის იმპლემენტაციის მონიტორინგში. ეროვნული ადმინისტრაციის წარმომადგენლები ასევე აქტიურ მონაწილეობას იღებენ კომიტოლოგიის კომიტეტებში. ვესელსის და რომეტის მიერ 1996 წელს ნაჩვენები იქნა, რომ 1994 წელს კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში მონაწილეობდა 25000-ზე მეტი საჯარო მოხელე ეროვნული ადმინისტრაციებიდან.

აქ აღსანიშნავია ორი თეზისი: პირველი თეზისი, რომელიც “შერწყმის თეზისის” სახელით არის ცნობილი პირველად გამოყენებული იქნა ვოლფგანგ ვესელსის მიერ. ეს თეზისი ამბობს, რომ მოხდა ადმინისტრაციული ვალდებულებების შერწყმა ეროვნულ და ევროპულ დონეზე და ამასთან ეროვნულ ადმინისტრაციებს შორის. შერწყმის თეორიის მიხედვით ეროვნულმა ადმინისტრაციებმა შექმნეს ევროპული ინსტიტუტები და გადაწყვეტილებების მიღების ევროპული არენა იმისათვის, რომ თავი დაეღწიათ ეროვნულ პარლამენტების კონტროლისაგან და გაეტარებინათ თავიანთთვის მისაღები პოლიტიკური კურსები.

მეორე თეზისი, არის ე.წ. “ევროპეიზაციის თეზისი”, რომელიც ამბობს, რომ ევროკავშირის პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დამახასიათებელი მომენტი არის ევროპეიზაცია, ანუ საერთო სტანდარტული სტილისადმი მიყოლა. ეს გასაგებია, რადგან ევროკავშირი ხშირად მხარს უჭერს კონკრეტული საკითხის გადანყვეტის კონკრეტულ მეთოდს, შესაბამისად, იმისათვის რომ ეს პრობლემა გადაიჭრას ეროვნული ადმინისტრაციები იძულებულნი არიან მიიღონ ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც უკვე მიღებული იქნა სხვა ეროვნული ადმინისტრაციების მიერ. გარდა ამისა არის ინსტიტუციონალური კონვერგენციის, ანუ იზომორფიზმის თეზისი, რომელიც ამბობს, რომ ინსტიტუტები, რომლებიც იქმნება ევროკავშირის დაკვეთის ან ჩარევის შედეგად მეტ-ნაკლებად ერთმანეთს ჰგავს, რაც ასევე განპირობებულია ევროკავშირის მიერ ინსტიტუტების საქმიანობის მიმართ სტანდარტული მიდგომით;

3) ევროკავშირის ნევრი სახელმწიფოების მთავრობები ახორციელებენ ევროკავშირის პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებების ყოველდღიურ ადმინისტრაციას ევროკომისიასთან ერთად კომიტოლოგიის პრინციპზე დაყრდნობით: ევროკომისია არ არის მთლიანად დამოუკიდებელი ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესის დროს. საბჭომ შექმნა კომიტეტების სისტემა, რომლებიც დაკომპლექტებული არიან ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენლების მიერ. ეს სისტემა ცნობილია კომიტოლოგიის პრინციპით. კომიტოლოგიის პრინციპის ძირითადი მიზანია აკონტროლოს ევროკომისია კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესში. კომიტოლოგიის ზოგიერთი პროცედურის დროს გვხვდება ძალაუფლების დაყოფა, სადაც კანონმდებლებს (მთავრობა) აქვთ უფლება გააკონტროლონ აღმასრულებელი (კომისია). სხვა პროცედურების დროს კი, ხდება კომპეტენციების აღრევა. ასეთ შემთხვევაში მთავრობებს შესწევთ ძალა თავიანთი სურვილი თავს მოახვიონ კომისიას, შესაბამისად, ისინი ახორციელებენ, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ფუნქციებს.

კომიტოლოგიის სისტემა შეიქმნა 1987 წელს საბჭოს გადაწყვეტილებით, მისი რეფორმირება კი მოხდა 1999 წლის ივნისში საბჭოს სხვა გადაწყვეტილებით. ამ გადაწყვეტილებების მიხედვით, შეიქმნა სამი ტიპის კომიტეტები – მრჩეველი, მენეჯმენტის და მარეგულირებელი; ასევე ჩამოყალიბდა წესების სისტემა, რომელიც არე-

გულირებდა ამ კომიტეტების მოქმედებას. თუ ვინ შედის კომიტეტში, დამოკიდებულია კომიტეტის როლზე. ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენლები შედიან კანონმდებლობის აღსრულების მონიტორინგისათვის შექმნილ კომიტეტებში; ხშირად ხდება კერძო სექტორიდან კონსულტანტების შეყვანას, განსაკუთრებით კი, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც მიიჩნევა, რომ ფართო კონსულტაციები სასარგებლო იქნება საბოლოო გადაწყვეტილებისათვის. გარდა ამისა, ხშირად მოიწვევა მეცნიერების და ექსპერტების კომიტეტები, რომლებიც რჩევენ იძლევიან ტექნიკურ საკითხებზე.

### **საბჭოს საკანონმდებლო ფუნქციები:**

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბჭო შედგება მინისტრებისაგან, რაც იმას ნიშნავს, რომ აგრარული საკითხების საბჭო შედგება სოფლის მეურნეობის მინისტრებისაგან, ხოლო ეკონომიკური და ფინანსთა საკითხების საბჭო ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრებისაგან. ის ფაქტი, რომ საბჭო დაკომპლექტებულია მინისტრებისაგან და ასრულებს საკანონმდებლო ფუნქციებს, დიდ პრობლემებს უქმნის თავად საკანონმდებლო პროცესს. შესაბამისად არის საფრთხე იმისა, რომ საბჭოს მუშაობა პარალიზებული იქნეს, სხვადასხვა საკითხების საბჭოებმა მიიღონ ურთიერთგამომრიცხავი გადაწყვეტილებები, ან საბჭოზე ამა თუ იმ მინისტრის მიერ დაფიქსირებული პოზიცია არ გამოხატავდეს ქვეყნის მმართველი ძალის პოზიციას. მსგავსი შემთხვევები სავსებით შესაძლებელია მოხდეს, რადგან ხშირად ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მთავრობები კოალიციური ხასიათისაა, რაც იმას ნიშნავს, რომ ზოგიერთი მინისტრი ოპოზიციური პარტიიდან არის და მისი კურსი ხშირად არ ემთხვევა მმართველი პარტიის კურსს. მეორე მხრივ, ხშირად ხდება, რომ ერთი ქვეყნის სხვადასხვა მინისტრებს სხვადასხვა მისწრაფებები აქვთ; თუ ბუნების დაცვის მინისტრებს სურთ გაიზარდოს ამ სფეროს დაფინანსება, ხშირად ფინანსთა მინისტრები, სრულადაც არ იზიარებენ ამ პოზიციას.

მიუხედავად ამგვარი პრობლემებისა, საბჭომ შეიმუშავა რამდენიმე მექანიზმი, რომლებიც უზრუნველყოფენ საბჭოს მუშაობის ეფექტიანობის გაზრდას. პირველ რიგში, საბჭოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი განვითარდა 1970-იანი წლებიდან როგორც ცენტრალური მაკოორდინირებელი მექანიზმი.

ქვეყანა, რომელიც პრეზიდენტის როლს ასრულებს საკმაოდ დიდი ძალაუფლებით არის აღჭურვილი. თითოეულ პრეზიდენტ ქვეყანას აქვს თავისი პრიორიტეტების ნუსხა, რომლებზეც მას მიაჩნია რომ აუცილებელია ყურადღების გამახვილება. ეს პრიორიტეტები ამ ქვეყნის პრეზიდენტობის დროს მოწვეულ საბჭოს ყველა შეხვედრაზე პრიორიტეტულად არის მიჩნეული, თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ განსაკუთრებული სიტყვა პრეზიდენტს მხოლოდ იმ საკითხებზე აქვს, რომლებიც მას დღის წესრიგში აქვს შეტანილი. გარდა ამისა, აღსანიშნავია ისიც, რომ თუ ევროკომისია გამოდის საკანონმდებლო ინიციატივით, რომელიც არ არის შეტანილი საბჭოს დღის წესრიგში, პრეზიდენტ ქვეყანას, უბრალოდ შეუძლია უარი თქვას ამ წინადადების განხილვაზე. როგორც წესი პრეზიდენტობა გამოიყენება საკუთარი მიზნების მისაღწევად. თუმცა ამასთან ყველა წევრს სურს, რომ მისი პრეზიდენტობის დროს რამე განსაკუთრებულად კარგი მოხდეს. ასე მაგალითად, ირლანდია სამუდამოდ შევა ისტორიაში, როგორც 2004 წლის გაფართოების პოლიტიკის დამაგვირგვინებელი, ხოლო ირლანდიის პრემიერ-მინისტრი ბერტი აჰრენი, როგორც კარგი დიპლომატი და ევროკავშირის ინტეგრაციის მომხრე.

პრეზიდენტობა არ არის ყოველთვის უმტკივნეულო და დადებითი ქვეყნებისათვის. შეგვიძლია გამოვყოთ ორი მომენტი, როდესაც ქვეყანა შეიძლება არ იყოს პრეზიდენტობის მსურველი. პირველ რიგში, ეს შეიძლება მოხდეს, როდესაც ევროკავშირის პრეზიდენტი პატარა ქვეყანა ხდება, რადგან ამ შემთხვევაში, მას ხშირად არ ჰყოფნის ადამიანური და სხვა სახის რესურსები, რასთანაც აუცილებლად არის დაკავშირებული პრეზიდენტობის ამოცანების (ყველა შეხვედრის წაყვანა, პრიორიტეტების შედგენა, ევროკავშირის მსოფლიო ასპარეზზე წარმოჩენა) დიდი ნაწილი. ამიტომ, გასაკვირი არ უნდა იყოს, თუ მალტის ან ლუქსემბურგის პრეზიდენტობა ისეთი ეფექტური არ არის ხოლმე, როგორც საფრანგეთის ან, თუნდაც, ნიდერლანდების.

მეორე პრობლემა თავს იჩენს ხოლმე მაშინ, როდესაც რომელიმე ქვეყნის პრეზიდენტობის დროს ისეთი საკითხი იხილება, რომელიც ამ ქვეყნისათვის მიუღებელია და, რომელზეც მას დანარჩენი სახელმწიფოებისაგან განსცვალებული პოზიცია გააჩნია. ასეთ დროს პრეზიდენტი ქვეყანა დილემის წინაშე აღმოჩნდება ხოლმე: ერთი მხრივ, მისი მოვალეობაა საკუთარი პრეზიდენტობის განმავლობაში ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი მოაგვაროს, მეორე მხრივ, კი რომელიღაც საკითხზე თავად არის მთავარი პრობლემის



შემქმნელი. ზემოთთქმულის კარგ მაგალითად გამოგვადგება დიდი ბრიტანეთი, რომელიც 2005 წლის დეკემბრის ბრიუსელის ევროპული საბჭოს წინ ითვლებოდა ევროკავშირის ბიუჯეტის მიღების მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორად, რადგან მისი პოზიცია იყო, რომ დიდი ბრიტანეთისათვის უკან დასაბრუნებელი ფული (რასაც თავის დროზე ტეთიერმა მიაღწია) არ უნდა შემცირებულიყო, ხოლო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შემცირება სტრუქტურული ფონდების და სხვა საბიუჯეტო თავების შემცირების ხარჯზე უნდა მომხდარიყო. მიუხედავად იმისა, რომ დიდ ბრიტანეთს დათმობა არ სურდა, მას მაინც მოუწია კომპრომისზე წასვლა, რადგან, როგორც პრეზიდენტ ქვეყანას ევალეზოდა ისეთ მნიშვნელოვან საკითხზე, როგორც ბიუჯეტის, კონსენსუსის მიღწევა. შესაბამისად, დიდმა ბრიტანეთმა დათმო საკუთარი პოზიციები საერთო ინტერესების გადასარჩენად, რითაც, მართალია განარისხა ქვეყნის შიგნით ოპოზიცია, მაგრამ შეინარჩუნა პრესტიჟი.

სხვათა შორის, ბევრი ქვეყანა განგებ ცდილობს სწორედ საკუთარი პრეზიდენტობის დროს მოაგვაროს მისთვის აქტუალური საკითხები, განსაკუთრებით ისეთები, სადაც მის მიერ დათმობის გარეშე გადაწყვეტილების მიღება შეუძლებელია. მოკლედ რომ ვთქვათ, ევროკავშირის ქვეყნებს ხშირად ურჩევნია დათმოს, მაშინ როცა პრეზიდენტია, და პრესტიჟი მაინც აიმაღლოს ამ დათმობის ხარჯზე, ვიდრე დათმოს მაშინ, როდესაც სხვა ქვეყანა პრეზიდენტი და ეს დათმობა, მხოლოდ ნაგებად და სისუსტედ შეიძლება შეფასდეს.

**კონსტიტუციის მიერ გათვალისწინებული ცვლილებები:** კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემთხვევაში როტაციური ხასიათის პრეზიდენტობა შეიცვლება მუდმივი თავმჯდომარის პოსტით, რომელიც ამ პოსტზე იქნება ორნახევარი წელიწადის განმავლობაში. ეს არის კომპრომისი, რომელსაც მიაღწიეს პატარა და დიდმა ქვეყნებმა მოლაპარაკებების დროს. დიდ ქვეყნებს სურდათ უფრო მუდმივი ხასიათის პრეზიდენტის ინსტიტუტი, ხოლო პატარებს კი, სურდათ თავიანთი სიტყვა ეთქვათ და მოითხოვდნენ გუნდურ პრეზიდენტობას. შედეგად მივიღეთ კომპრომისული ვარიანტი.

მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორი არის ის, რომ სექტორალური საბჭოების შეკრების გამო დღის წესრიგი გახდა ძალზედ სპეციალიზებული. ეს დაკავშირებულია საერთო ბაზრის მოცულობის ზრდასთან (საჭიროებს სკრუპულოზურ რეგულირებებს) და საერთო ვალუტაზე გადასვლასთან. თუ აქამდე ძირითად საბჭოდ გენერალური საქმეების საბჭო ითვლებოდა, სადაც საგარეო საქმეთა მინისტრები იყვნენ წარმოდგენილი, ახლა საქმე სხვაგვარადაა. მიუხედავად ამისა, შეთანხმების ვერ მიღწევის შემთხვევაში საკითხები მაინც გენერალური საქმეების საბჭოს გადაეცემა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ დღის წესრიგში სულ უფრო ნაკლებად არის საკითხები, რომლებიც საგარეო საქმეთა მინისტრების კომპეტენციაში შედის.

სექტორალურად საბჭოების მუშაობის დანაწილება დაახლოებით პარლამენტში კომიტეტების მოქმედების მსგავსია. იზრდება შანსი მოლაპარაკებების ეფექტიანობის გაზრდისა და კომპრომისების მიღწევისა. ხშირია შემთხვევები, როცა ერთი მინისტრი თმობს პოზიციებს, იმისათვის, რომ სხვა მინისტრმა სხვა საბჭოში ასევე დათმოს პოზიციები.

წინა საკანონმდებლო შეთანხმების მისაღწევად ასევე მოქმედებს საბჭოს კომიტეტების და სამუშაო ჯგუფების მთელი ქსელი, ისევე როგორც საბჭოს სამდივნო. მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი (კორეპერი) საბჭოს მოტორად ითვლება, რადგან სწორედ აქ წყდება საკითხთა უმრავლესობა საბჭოს შეხვედრამდე.

კორეპერი იკრიბება ყოველ კვირას ორ დონეზე, კორეპერ I-ში იკრიბებიან მუდმივ წარმომადგენელთა მოადგილეები, ხოლო კორეპერ II-ში მუდმივი წარმომადგენლები. დაახლოებით 70 პროცენტი იმ საკითხებისა, რაც განიხილება საბჭოს სხდომებზე წინასწარ გვარდება და თანხმდება კორეპერების ქვემოთა დონეზე, სადაც სამუშაო ჯგუფები არის შექმნილი. შედეგად რჩება 30 პროცენტი საკითხებისა, რომლებიც არ განიხილება სამუშაო ჯგუფების დონეზე. აქედან უმრავლესობას აგვარებს კორეპერ II-ის შეხვედრა, თუმცა ხშირად რჩება საკითხები, რომელთა შეთანხმება არ ხერხდება მუდმივ წარმომადგენელთა დონეზე, შესაბამისად ეს საკითხები განიხილება უკვე საბჭოს სხდომაზე.

კორეპერის შემადგენლობაში მოქმედებენ სხვადასხვა დარგობრივი კომიტეტები, რომლებშიც შედიან სპეციალისტი საჯარო მოხელეები. ამ დარგობრივ კომიტეტებს ემსახურება საბჭოს სამდივნო, რომელშიც დაახლოებით 2000 კაცი მსახურობს. ისინი გაერთიანებულნი არიან 170 სამუშაო ჯგუფში. ყოველდღე, დაახლოებით 300-400 ოფიციალური პირი ეროვნული ბიუროკრატიებიდან იკრიბება საბჭოს შენობაში სხვადასხვა და მართავს შეხვედრებს სხვადასხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

**ხმის მიცემის წესი საბჭოში.**

საბჭო გადანყვეტილებას იღებს ორი ძირითადი სახით:

- 1) **კონსენსუსის წესით ხმის მიცემა:** ამ შემთხვევაში ყველა წევრ სახელმწიფოს აქვს ერთი ხმა. გადანყვეტილება არ ითვლება მიღებულად, თუ ერთი წევრი მაინც ეწინააღმდეგება გადანყვეტილებას. ამ სისტემის მიხედვით თითოეულ სახელმწიფოს შეუძლია გამოიყენოს ვეტოს უფლება და დაბლოკოს საკითხი, თუ თვლის, რომ ეს საკითხი მის ეროვნულ ინტერესებს ეწინააღმდეგება.
- 2) **კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემა:** ამ სისტემის დროს თითოეულ ხმას გააჩნია თავისი წონა, რომელიც დამოკიდებულია წევრი სახელმწიფოს მოსახლეობაზე. ქვემოთ მოყვანილია ცხრილი, სადაც მოცემულია, თუ რომელ ქვეყანას რამდენი ხმა გააჩნია: ადვილი შესანიშნია, რომ პროპორცია მოსახლეობას და ხმებს შორის პატარა სახელმწიფოების სასარგებლოდ არის. გერმანიის შემთხვევაში, ერთი ხმა მოდის დაახლოებით 2.5 მლნ ადამიანზე, ხოლო მალტის შემთხვევაში, 100 ათას ადამიანზე.

**ხმების რაოდენობა კვალიფიცირებული უმრავლესობით კენჭისყრისას**

ქვეყანა	ხმების რაოდენობა	მოსახლეობა (მლნ.)
გერმანია	29	82.0
დიდი ბრიტანეთი	29	59.4
საფრანგეთი	29	59.1
იტალია	29	57.7
ესპანეთი	27	39.4
პოლონეთი	27	38.6
ნიდერლანდები	13	15.8
საბერძნეთი	12	10.6
ჩეხეთი	12	10.3
ბელგია	12	10.2
უნგრეთი	12	10.0
პორტუგალია	12	9.9
შვედეთი	10	8.9
ავსტრია	10	8.1
სლოვაკეთი	7	5.4
დანია	7	5.3
ფინეთი	7	5.2
ლიტვა	7	3.7
ირლანდია	7	3.7
ლატვია	4	2.4
სლოვენია	4	2.0
ესტონეთი	4	1.4
კვიპროსი	4	0.8
ლუქსემბურგი	4	0.4
მალტა	3	0.4
<b>სულ ხმების რაოდენობა</b>	<b>321</b>	
<b>კვალიფ. უმრ-სთვის საჭიროა</b>	<b>232</b>	
<b>დამბლოკავი ხმების რაოდენობა</b>	<b>90</b>	

კვალიფიცირებული უმრავლესობის სისტემას მეორენაირად სამმაგი უმრავლესობის სისტემას ეძახიან, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ სისტემით გადანყვეტილების მისაღებად

აუცილებელია დაგროვდეს სამმაგი უმრავლესობა:

- 1) გადაწყვეტილების მომხრე უნდა იყოს 232 ხმა არსებული 321-დან (ხმების 72.27 %)
- 2) გადაწყვეტილებას მხარი უნდა დაუჭიროს წევრი სახელმწიფოების ნახევარზე მეტმა
- 3) ის ქვეყნებში, რომლებიც მხარს უჭერენ გადაწყვეტილებას, უნდა ცხოვრობდეს ევროკავშირის მოსახლეობის მინიმუმ 62 %.

თხუთმეტი წევრისგან შემდგარ ევროკავშირში კვალიფიცირებული უმრავლესობა ასევე ხმების ანონის პრინციპზე იყო დამყარებული, თუმცა მაშინ არ მოქმედებდა სამმაგი უმრავლესობის სისტემა. 2004 წლამდე ხმების ანონვა შემდეგნაირად ხდებოდა:

<b>ხმების რაოდენობა 2004 წლამდე 15-წევრიან ევროკავშირში</b>	
<b>ქვეყანა</b>	<b>ხმების რაოდენობა</b>
საფრანგეთი	10
გერმანია	10
იტალია	10
დიდი ბრიტანეთი	10
ესპანეთი	8
ბელგია	5
საბერძნეთი	5
ნიდერლანდები	5
პორტუგალია	5
ავსტრია	4
შვედეთი	4
დანია	3
ირლანდია	3
ფინეთი	3
ლუქსემბურგი	2
<b>სულ ხმების რაოდენობა</b>	<b>87</b>
<b>კვალიფ. უმრ-სთვის საჭიროა</b>	<b>62</b>
<b>დამბლოკავი ხმების რაოდენობა</b>	<b>25</b>

კვალიფიცირებული უმრავლესობით გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი იყო მინიმუმ 62 ხმა სულ არსებული 87-დან, რაც იმას ნიშნავდა, რომ ნებისმიერი 26 ხმა დამბლოკავი უფლებით სარგებლობდა. 1994 წელს იოანინას დეკლარაციის შედეგად ევროკავშირის სახელმწიფოები შეთანხმდნენ დამატებით პრინციპზე, რომლის მიზანი იყო უმცირესობის უფლებების დაცვა იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყვეტილების წინააღმდეგ 23-25 ხმა იქნებოდა. ამ შემთხვევაში საბჭო იღებდა ვალდებულებას მიეღწია ისეთი შეთანხმებისათვის, რომელსაც მინიმუმ 65 ხმა დაუჭერდა ხმას.

იმ შემთხვევაში, თუ ძალაში შევა ევროპის კონსტიტუცია, კვალიფიცირებული უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღება შეიცვლება და სამმაგი უმრავლესობის ნაცვლად ორმაგი უმრავლესობა გახდება. ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილება მისაღებად აუცილებელი იქნება წევრი სახელმწიფოების 55%-ის მხარდაჭერა, მხოლოდ ისე, რომ მხარდამჭერი სახელმწიფოების მოსახლეობა წარმოადგენდეს ევროკავშირის მოსახლეობის 65%-ს. კონსტიტუციას ასევე შემოაქვს დამბლოკავი უმცირესობის იდეა; ამ პრინციპის მიხედვით, თუ გადაწყვეტილებას ეწინააღმდეგება ნებისმიერი ოთხი სახელმწიფო, რომლის საერთო მოსახლეობა ევროკავშირის მოსახლეობის 35 %-ს შეადგენს.

არსებობს კიდევ ერთი გზა საბჭოში გადაწყვეტილებების მისაღებად. მასტრიხტის ხელშეკრულების 205 (3) მუხლი ამბობს, რომ რომელიმე სახელმწიფოს მიერ თავის

შეკავება არ უნდა იყოს მიზეზი, რაც ხელს შეუშლის საბჭოს მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ გადაწყვეტილება მიიღება ერთხმად. ანუ, ეს ნიშნავს, რომ ისეთ საკითხებზე, სადაც აუცილებელია გადაწყვეტილების ერთსულოვნად მიღება, საბჭოს რომელიმე წევრს აქვს უფლება თავი შეიკავოს. ანუ საკითხი ჩავარდება მხოლოდ მაშინ, თუ რომელიმე ქვეყანა წინააღმდეგ მისცემს ხმას. კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემის დროს, თავის შეკავება იგივეა, რაც წინააღმდეგ ხმის მიცემა. შესაბამისდ ზოგჯერ მივდივართ პარადოქსულ სიტუაციამდე: ხშირად უფრო იოლია გადაწყვეტილება მიღებულ იქნეს ერთხმად, ვიდრე კვალიფიცირებული უმრავლესობის სისტემით, რადგან ზოგიერთ წევრს ურჩევნია თავი შეიკავოს, მაგრამ ისე, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება მიღებულ იქნეს.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ხვდებიან, რომ მათი ძალაუფლება ევროკავშირში გამოიხატება თითოეულის ძალაში გაიტანოს თავისათვის საინტერესო საკითხები საბჭოზე, სადაც მისი პოზიციის სიმტკიცეს განსაზღვრავს მისი ხმების რაოდენობა კვალიფიცირებული უმრავლესობით ხმის მიცემის დროს.

### **საბჭოს განვითარების და ფუნქციების დინამიკა:**

ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, ევროკავშირის და, განსაკუთრებით, მინისტრთა საბჭოს ფუნქციები და როლი წლიდან წლამდე იცვლება, რაც საბჭოს ქამელეონის თვისებებს ანიჭებს. თავის სტატიაში “საბჭო – ინსტიტუციური ქამელეონი”, ჰელენ უოლესი საუბრობს საბჭოს ხუთ როლზე, რომელიც ჩამოყალიბდა ევროკავშირის ისტორიის მსვლელობის მანძილზე. ეს როლებია: ევროკომისიის პარტნიორი; მთავრობების კლუბი; კონკურენციის და მოლაპარაკებების ადგილი მთავრობებისათვის; ქსელური მმართველობის არენა და განვითარების გზაზე მდგომი ტრანსმთავრობული თანამშრომლობის კონსორციუმი.

**საბჭოს და ევროკომისიის ურთიერთობები:** თავდაპირველად საბჭოს და კომისიის შორის საკმაოდ კარგი ურთიერთობები იყო, მაგრამ ევროკავშირის განვითარების უკანასკნელი ათწლეულების მანძილზე, კერძოდ კი, ევროპარლამენტის როლის ზრდამ და გადაწყვეტილებების მიღების ახალი მეთოდების შემოღებამ შეცვალა საბჭოსა და კომისიის ურთიერთობების დინამიკა. 80-იანი წლების დასაწყისიდან საბჭო უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს კვალიფიცირებული უმრავლესობით გადაწყვეტილებების მიღებას. თუმცა ბევრი მეცნიერი ამბობს, რომ საბჭოში კონსენსუსის ტრადიციის დარღვევას მხოლოდ მოჩვენებითი ხასიათი აქვს და სინამდვილეში იგი ისევ რჩება ერთსულოვნებაზე დაფუძნებულ ინსტიტუტად. კომისიის და საბჭოს ურთიერთობებზე ასევე გავლენას ახდენს კიდევ ერთ ფაქტორი – ევროკავშირის გაფართოება. რაც მეტი წევრი მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მით უფრო რთულია მინისტრთა საბჭოსათვის საერთო ენა გამონახოს კომისიასთან.

თავისი წვლილი კომისიის და საბჭოს ურთიერთობებში შეიტანა ე.წ. “მაღალი პოლიტიკის” საკითხების გააქტიურებამ, ანუ ისეთი საკითხების წინა პლანზე წამოწევამ, როგორცაა მონეტარული პოლიტიკა, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, თავდაცვის პოლიტიკა და სხვა, რომლებიც უშუალოდაა დაკავშირებული წევრი სახელმწიფოების სუვერენიტეტთან. შესაბამისად ამ საკითხების გადაწყვეტაში კომისიის როლი შედარებით სუსტი და უმნიშვნელოა. ამ საკითხების აქცენტუაციამ გამოიწვიო კომისიის როლის გარკვეული შემცირება და მისი დატოვება თამაშგარე მდგომარეობაში. დისბალანსი კომისიას და საბჭოს შორის კიდევ უფრო აქტიური გახდა, როდესაც ეროვნულ დონეზე პოლიტიკის შემუშავების პროცესში უფრო მეტი აქტორები ჩაერთვნენ და პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გაფართოება მოხდა. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ კომისიისა და საბჭოს ტანდემი მნიშვნელოვანია ევროკავშირის პოლიტიკის კარგად გასაგებად, მარტო ამ ორი აქტორის შესწავლა არ არის საკმარისი მთლიანი სურათის კარგად აღსაქმელად.

**მთავრობების კლუბი:** საბჭო შედგება მთავრობის სხვადასხვა სტრუქტურის წარმომადგენლებისაგან, იმისდა მიხედვით თუ რა საკითხთან დაკავშირებით იკრიბება იგი. შესაბამისად ე.წ. კლუბური განწყობა ძალიან დიდია მთავრობის მოხელეებს შორის. ხშირად ეს წარმომადგენლები მიიჩნევიან უფრო პრივილეგირებულად ვიდრე თავად წევრი სახელმწიფოების მთავრობებში მოღვაწე სხვა პიროვნებები. ძალიან ხშირად გადაწყვეტილებების მიღების ევროპული არენა გამოიყენება როგორც საბაზი კონკრეტული პოლიტიკის გასატარებლად. ხშირია არგუმენტები, რომ კონკრეტული

პოლიტიკის პრიორიტეტები აუცილებელი განსახორციელებელია, იმის გამო, რომ ეს აუცილებელია სხვა პოლიტიკის პრიორიტეტის განსახორციელებლად ევროპულ არენაზე. ამ მიზეზების გამო, საბჭოს წევრ მინისტრებს ხშირად უვითარდებათ ე.წ. საკლებო სოლიდარობა. ეს სოლიდარობა თავს იჩენს არა მარტო ქვეყნის შიგნით არსებულ სხვა სახელისუფლო ინსტიტუტების, არამედ ევროკავშირის ინსტიტუტების, სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების და ქვეყნების მიმართაც.

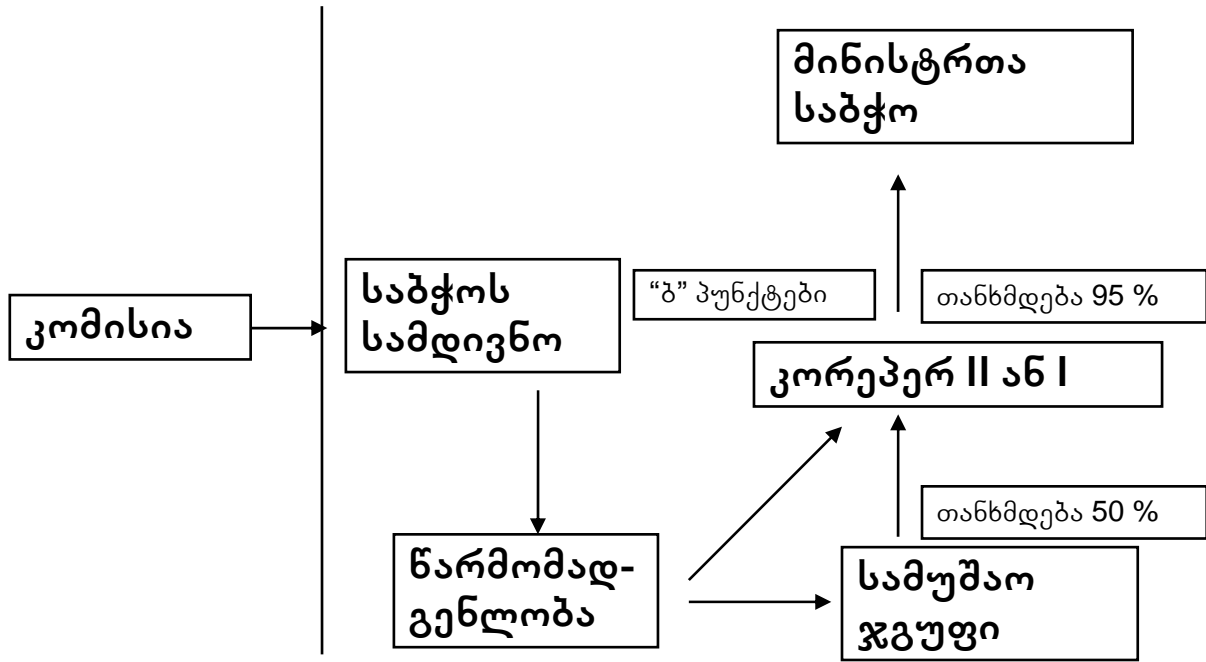
ყველაზე დიდი პრობლემა, რომელიც შიძლება დადგეს საბჭოს წინაშე დღესდღეობით არის ახალი წევრების სოციალიზაცია, ანუ მათი ინტერესების დაკმაყოფილება და ახალი ქცევის წესების მორგება საბჭოს ტრადიციებისა და ქცევის წესებისადმი. მსგავსი საკლებო ატმოსფერო შეიძლება საფრთხის ქვეშ დადგეს ახალი წევრი სახელმწიფოების შესვლის შემდეგ, რადგან მსგავსი ტიპის პრობლემები ადრეც წარმოშობილა გაერთიანებული სამეფოს, დანიის, საბერძნეთის და პორტუგალიის კავშირში შესვლის დროს.

**კონკურენცია მთავრობებს შორის:** საბჭოს იმიჯი, როგორც წესი, იქმნება მუდმივი დაპირისპირების შედეგად ევროკომისიასთან ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა ვეტოს გამოყენება, კვალიფიცირებული უმრავლესობის შესახებ დებულებები და ასე შემდეგ. განსაკუთრებით საინტერესო და აღსანიშნავია საბჭოს დამოკიდებულება თურქეთის მიმართ, რომელიც, იმ შეთხვევაში, თუ შევა ევროკავშირში, გახდება ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი სახელმწიფო კავშირის შემადგენლობაში. კონკურენცია და ინტერესთა კონფლიქტი აქამდეც საბჭოს ყოველდღიური ცხოვრების წესი იყო, და სავარაუდოა, რომ მსგავსი პრაქტიკა კიდევ უფრო გაღმრავდება ახალი წევრების შესვლის შემდეგ.

**ქსელური მმართველობა:** გარდა ამისა საბჭოს შეიძლება შეეხედოდ, როგორც რამდენიმე ინსტიტუტის ან ადგილის ერთობლიობას, რომელთა თანხვედრი მუშაობით და ფუნქციონირებით ხორციელდება ქსელური მმართველობა ევროკავშირში. ზოგიერთის აზრით, ევროკავშირის ინსტიტუტების ფორმალური როლი და ვალდებულებები ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე ის სხვადასხვა გზა, რომლითაც ხდება ამ ინსტიტუტების გამოყენება საზოგადოებრივი პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად. ეს მიდგომა არის მნიშვნელოვანი რადგანაც იგი აქცენტს გადასწევს პროცესსზე და ფუნქციებზე და არა გადანყვეტილებების მიღების ფორმალურ წესებზე. მსგავს მიდგომას რამდენიმე შედეგი აქვს: პირველ რიგში იგი არ არჩევს წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ ინსტიტუტებს და ევროკავშირის ტრანსეროვნულ ინსტიტუტებს. მეორე რიგში, საბჭო არ განიხილება, როგორც ურთიერთობების ერთადერთი მონოპოლისტი მთავრობასა და ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის. გარდა ამისა, ამ მიდგომის მიხედვით, ლეგიტიმურობა და ანგარიშვალდებულება განსხვავებული ცნებებია და ერთმანეთისაგან ძალზედ შორს დგას. მოკლედ, ამ შეხედულების მიხედვით, საბჭო არ არის ერთადერთი წამყვანი ორგანო ევროკავშირში, არამედ განიხილება როგორც პოლიტიკის წარმოების ერთ-ერთი გზა ევროპულ დონეზე.

**ინტენსიური ტრანსგოვერნმენტალიზმი:** ტრანსგოვერნმენტალიზმი აქ გამოიყენება ცნება ინტერგოვერნმენტალიზმის საწინააღმდეგოდ (ეს უკანასკნელი არის რეალიზმზე დაფუძნებული თეორია, რომელიც ამბობს, რომ ევროკავშირში ყველაფერი ხდება წევრი სახელმწიფოების მთავრობების ინტერესებში და არაფერი მათი ნებართვის გარეშე). ეს მიდგომა ასევე ეწინააღმდეგება სუპრანაციონალიზმს (კიდევ ერთი მიდგომა ევროკავშირისადმი, რომელიც ეფუძნება ლიბერალიზმს, ინსტიტუტციონალიზმს და ნეფოქციონალიზმს და რომელიც ამბობს, რომ ევროკავშირში ყველაზე დიდ როლს ასრულებენ სუპრანაციონალური ინსტიტუტები, როგორცაა ევროკომისია და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო). ჰელენ უოლასი თავის მხრივ ამტკიცებს, რომ არც ერთი ამ მიდგომათაგანი არ ხსნის სრულად ევროკავშირის პოლიტიკას, და რომ აქ ჩამოყალიბებულია განსხვავებული ტიპის რეჟიმი, რაღაც საშუალო ინტერგოვერნმენტალიზმს და სუპრანაციონალურ რეალობებს შორის. უოლასი ამტკიცებს, რომ ამგვარი ტრანსეროვნული ნიშნები შეიძლება შეიმჩნიოს სამ სხვადასხვა სფეროში, როგორებიცაა ახალი საერთო ვალუტა, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და იუსტიციისა და საშინაო საქმეები. მიუხედავად იმისა, რომ სამივე ამ სფეროთაგანი მტკიცებულად შეეხო ეროვნულ სუვერენიტეტს, არც ერთ მათგანის შემთხვევაში არ მომხდარა ძალაუფლების სრული დელეგაცია ევროპულ დონეზე.

**ცხრილი I. საქმის წარმოება საბჭოში**



**ევროპული საბჭო**

ევროკავშირის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტად, რომელიც მეტწილად არაფორმალურია, თუმცა აქვს გამორჩეული მნიშვნელობა, არის ევროპული საბჭო, ანუ ევროკავშირის სახელმწიფოს მეთაურთა საბჭო. თავდაპირველ ხელშეკრულებებში, კერძოდ კი, რომის ხელშეკრულებაში, არ იყო საუბარი მსგავსი ინსტიტუტის შექმნის შესახებ, თუმცა 60-იან და 70-იან წლებში ევროპის წევრების მეთაურები რამდენიმეჯერ შეიკრიბნენ ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საკითხის გადასაჭრელად. მთავარი მიზეზი მათი შეკრებისა იყო რწმენა, რომ ევროკომისიის როლი სუსტდებოდა იმის გამო, რომ ხშირად ვერ ხერხდებოდა წევრი სახელმწიფოების მთავრობების მიერ კონსენსუსის მოძებნა მთელ რიგ საკითხებზე. შესაბამისად 1974 წელს პარიზში ხელი მოეწერა კომუნიკეს, რომელმაც იფიციალური სახე მისცა საბჭოს არაოფიციალურ შეხვედრებს. ამ კომუნიკეს მიხედვით შეიქმნა ე.წ. “ევროგაერთიანებების საბჭო”, რომელიც უნდა შეკრებილიყო სახელმწიფოს მეთაურთა და საგარეო საქმეთა მინისტრების დონეზე წელიწადში სამჯერ “პოლიტიკური თანამშრომლობის” გასაღრმავებლად.

აღსანიშნავია, რომ საბჭოს შექმნა იყო წმინდა პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რაც ნიშნავდა, რომ არ არსებობდა მისი არსებობის არც ფორმალური და, არც ინსტიტუციონალური საფუძველი. კერძოდ, არ მომხდარა საბჭოს ლეგალიზაცია ახალი ხელშეკრულების გაფორმებით, თუმცა მომდევნო წლების მანძილზე საბჭოს “კონსტიტუციონალიზაცია” მაინც მოხდა.

განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე ევროპის საბჭოს განსხვავებული როლი და ფუნქციები ჰქონდა. თუ დასაწყისში იგი “ბუხრისპირა მოლაპარაკებების” ფორუმს წარმოადგენდა, 80-იან წლებში მოგვევლინა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ ინსტიტუტად და ხელშეკრულებების მომზადებელ უპირველეს ორგანოდ, სადაც ფორმდებოდა მნიშვნელოვანი კომპრომისები და მიიღწეოდა ევროკავშირის მომდევნო განვითარების განმსაზღვრელი შეთანხმებები.

ევროპული საბჭოს როლის გაზრდას მუდმივად თან ერთვოდა ევროკავშირის ინსტიტუციონალური გარემოს მიმართ სკეპტიციზმის გამოხატულება. ბევრი მეცნიერი მიიჩნევდა, რომ მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის სახელმწიფოს მეთაურთა დონეზე გადაჭრის დღის წესრიგში დაყენება გამოიწვია მიღებული ინსტიტუციონალური გარემოს სისუსტემ და უუნარობამ მოეგვარებინა პრობლემათა უმრავლესობა.

ევროკავშირის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლის თანახმად (ეს მუხლი არის მეოთხე მასტრიხტის ხელშეკრულებაში, ხოლო ნიცის ხელშეკრულებაში მასთან დაკავშირებებით ცვლილებები არ შესულა), ევროპული საბჭო უნდა შეიკრიბოს მინიმუმ წელიწადში ორჯერ. როგორც წესი ეს შეხვედრები ტარდება როტაციის მქონე

პრეზიდენტობის დასასრულს, შესაბამისად ყოველ ექვს თვეში. იმის გამო, რომ პრეზიდენტობის მქონე სახელმწიფოები, როგორც წესი, თვლიან, რომ მათ უნდა მოახდინონ თავიანთი მიღწევების აფიშირება, ყოველი პრეზიდენტობის დროს ტარდება დამატებით ერთი სამიტი მაინც. შესაბამისად აღმოჩნდა, რომ 90-იანი წლების შუიდან მსგავსი სამიტები იმართება წელიწადში ოთხჯერ. მსგავსი პრაქტიკა პრინციპში ინსტიტუციონალიზებულ იქნა სევილიის სამიტის შემდეგ, სადაც ოფიციალურად შეთანხმდნენ, რომ თითოეული პრეზიდენტობის განმავლობაში ევროპული საბჭო ორჯერ მაინც შეკრიბებოდა. როგორც წესი სამიტები ტარდებოდა პრეზიდენტობის მქონე ქვეყანაში, თუმცა 2001 წლიდან გადაწყდა, რომ ერთი სამიტი მაინც თითოეული პრეზიდენტობის პერიოდში ჩატარებულიყო ბრიუსელში. რაც შეეხება სამიტების ხანგრძლივობას, ისინი გრძელდება რამდენიმე დღე, თუმცა ამ ბოლო დროს მათი შეხვედრების ხანგრძლივობა შემცირდა ერთ დღემდე.

ევროპული საბჭოს ფუნქციებში შედის როგორც ზოგადი სახის მითითებების მიცემა ევროკავშირის განვითარებისათვის, ასევე კონკრეტულ მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება. მართალია, ზოგჯერ ევროპული საბჭოს როლი ევროკავშირის განვითარების და ინტეგრაციის ახალი გეზების მოძებნაში დიდია, მისი საქმიანობა ხშირად ძირს უთხრის მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას.

## ლექცია 3 ევროკომისია

ევროკომისია მოიაზრება როგორც ევროკავშირის საჯარო სამსახური, თუმცა წლების განმავლობაში მან აჩვენა, რომ მისი როლი ევროკავშირის განვითარებაში ძალიან დიდია. ევროკომისია მიიჩნევა ევროკავშირის ინტეგრაციის მთავარ მამოძრავებელ ძალად.

### კომისიის შემადგენლობა

კომისია შედგება 25 კომისრისგან, რომელთაც წარადგენენ მთავრობები. პრეზიდენტი აირჩევა კონსენსუსის შედეგად. წესით, კომისრები არ უნდა წარმოადგენდნენ მთავრობებს და უნდა მოქმედებდნენ საერთო ევროპული იდეის დანინაურების მიზნით, მაგრამ ხელშეკრულების ამ მუხლის ინტერპრეტირება ყოველთვის რბილად ხდება.

ახალი კომისიის არჩევას ყოველთვის თან სდევს პრობლემები. განსაკუთრებით ეს წარმოჩინდა უკანასკნელი არჩევნების დროს, როდესაც ვერ მოხერხდა ჯერ პრეზიდენტის და შემდეგ ზოგიერთი კომისრის პოსტზე შესაბამისი კანდიდატურის შერჩევა. ანალოგიური პრობლემები ახლდა კომისიას 1999 წელს, როდესაც ლუქსემბურგის პრემიერი ჟაკ სანტერი არჩეული იქნა როგორც კომპრომისული ვარიანტი, თუმცა რამდენიმე წლის შემდეგ გადადგა კორუფციის სკანდალის გამო.

იმის გამო, რომ კომისია არის გუნდური პასუხისმგებლობის პრინციპზე დაფუძნებული, არ შეიძლება ერთი რომელიმე კომისრის გადაყენება ან მოხსნა. კომისიის იმპიჩმენტის შემთხვევაში თანამდებობას ტოვებს ყველა კომისარი. ასეთი რამ მოხდა სანტერის კომისიის დროს, როდესაც ედით კრესონის (კვლევის კომისარი) კორუფციაში მხილებას მოჰყვა მთელი კომისიის გადადგომა. გუნდური პასუხისმგებლობის მომენტი ხშირად გამოიყენება პარლამენტის მიერ, განსაკუთრებით დამტკიცების დროს. 2004 წელს პარლამენტი იმუქრებოდა, რომ უარს ეტყოდა მთელს კომისიას იტალიელი კომისრის როკო ბუტილიონეს გამო, თუმცა ბოლო მომენტში ბუტილიონეს კანდიდატურა ჩანაცვლებულ იქნა.

### კომისიის არჩევა

ევროპული საბჭო, კვალიფიცირებული უმრავლესობის გამოყენებით ირჩევს კომისიის პრეზიდენტს, რომელიც უნდა დამტკიცდეს ევროპარლამენტის მიერ. შემდეგ საბჭო, ასევე კვალიფიცირებული უმრავლესობით და პრეზიდენტის თანხმობით (იგივეა რაც ვეტოს იფლება) ამტკიცებს კომისრების სიას. ამის შემდეგ პრეზიდენტი და მთლიანად კომისია წარდგება პარლამენტის წინაშე და პარლამენტი ამტკიცებს მათ.

სანტერის კომისიის არჩევა საინტერესო მაგალითს წარმოადგენს. ჟან ლუკ დეჰანე (ბელგია) იუარა დიდმა ბრიტანეთმა, შედეგად კომპრომისულ ვარიანტად არჩეულ იქნა ლუქსემბურგის პრემიერი (სანტერი). მისი კანდიდატურა ძალიან მცირე უმრავლესობით გავიდა. ასევე მცირე უმრავლესობით გავიდა კომისიის შემადგენლობაც, რადგან ხუთი კანდიდატი არ სარგებლობდა ევროპარლამენტის ნდობით. მიუხედავად ამისა, გუნდური პრინციპის არსებობის გამო კომისია მაინც გავიდა, თუმცა მალე იძულებული გახდა გადამდგარიყო.

### კომისიის პრეზიდენტი

კომისიის პრეზიდენტი არის ევროკომისიის და ხშირ შემთხვევაში მთელი ევროკავშირის სახე. ამას რამდენიმე მიზეზი აქვს, მათ შორის კომისიის პრეზიდენტი:

- არის ყველაზე ცნობილი კომისარი;
- არის კომისიის წარმომადგენელი სხვა ინსტიტუტებთან და სახელმწიფოებთან;
- არის წამყვანი ფიგურა და დირექტივების მიმცემი;
- ურჩევს პორტფელს სხვა კომისრებს;
- უფლებამოსილია მოთხოვოს გადადგომა კომისარს;
- ხელმძღვანელობს კომისიის გენერალურ სამდივნოს, რომელიც თავის მხრივ ურთიერთობს პარლამენტთან და საბჭოსთან;
- შეუძლია პოლიტიკის ინიციატივების წამოყენება;
- ყოველთვის არის კომპრომისის შედეგი, რაც ნიშნავს, რომ იგი მეტ-ნაკლებად მისაღებია ევროკავშირის ყველა ქვეყანასთვის.



## **ევროკომისიის პორტფელები**

ევროკომისიის შემადგენლობაში შემავალი კომისრები ფლობენ სხვადასხვა პორტფელებს. როგორც წესი პორტფელების გადანაწილების რამე მოცემული წესი არ არსებობს და ეს ხდება სპონტანურად, კომისრების ინტერესების და მათი სამშობლოების ინტერესების გათვალისწინებით. შესაძლებელია პორტფელების ვარირება, ანუ რამდენიმე პორტფელის ერთად გაერთიანება ან დაშლა, ასევე კომისიის ერთი ვადის პერიოდში რამდენიმე კომისრისთვის ადგილების შეცვლა. როგორც წესი, პორტფელების განაწილება ხდება დიდი სახელმწიფოების ინტერესების გათვალისწინებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორც არის ინდუსტრია, საგარეო საკითხები და ა.შ. როგორც წესი დიდი სახელმწიფოების მიერ წარდგენილ კომისრებს ხვდება.

## **კაბინეტები**

კომისრებს აქვთ კაბინეტები. თითო კომისარს კაბინეტში ჰყავს ექვსი კაცი, ხოლო კომისიის პრეზიდენტს ჰყავს ცხრა მუშაკი. დაუნერული წესის მიხედვით, პერსონალი უნდა იყოს მინიმუმ სამი სხვადასხვა სახელმწიფოდან, ხოლო კაბინეტის ხელმძღვანელი და მოადგილე (chef de cabinet და deputy chef de cabinet) უნდა იყვნენ სხვადასხვა ეროვნების. ეს ხდება პარაშუტინგის – ადრე გავრცელებული პრაქტიკის მოყვანათ საკუთარი ხალხი საკუთარი ქვეყნიებიდან – თავიდან ასაცილებლად.

## **ბიუროკრატია**

2002-ში ევროკავშირის სტრუქტურებში დასაქმებული 30000 მოხელისგან 21750 მუშაობდა კომისიაში. ხალხის მიღება ევროკომისიაში ხდება ღია კონკურსით. როგორც წესი არჩევა ხდება ორი კრიტერიუმით – ეროვნული ბალანსი და პროფესიონალიზმი.

კომისიის ბიუროკრატის უდავო პლიუსებია:

- გამოცდილება და ექსპერტიზა;
  - ქვეყნებმა იცინან, რომ მათი თანემემამულეები იღებენ მონაწილეობას გადანყვეტილებების მიღებაში;
  - ლობირების დროს გამოიყენება ეროვნული კუთვნილება;
- კომისიის ბიუროკრატის მინუსებია:
- პარაშუტინგი აღარ ხდება, თუმცა ეროვნულ ბალანსს არაფორმალურად მაინც იცავენ;
  - მოხელეების დიდი ნაწილი მთლად პროევროპული აზროვნების არ არის, რაც ხშირად გამოწვეულია მათი ლოიალობით სამშობლოებისადმი;
  - ხშირად რთულია მოხელეების ერთმანეთთან შეწყობა განსხვავებული ეროვნული პრაქტიკების და სამუშაო გამოცდილების გამო.

## **კომისიის ორგანიზაცია**

### **გენერალური დირექტორატები**

კომისია შედგება გენერალური დირექტორატებისა და სამსახურებისაგან. ეს სტრუქტურა დაახლოებით წააგავს სახელმწიფო უწყებებში არსებული დეპარტამენტების სტრუქტურას. სამსახურებს და დირექტორატებს შორის განსხვავება არ არის, უბრალოდ განსხვავებული სახელები აქვთ. თითოეული ქვეუწყება შედგება 150-500 ადამიანისგან, რაც დამოკიდებულია მათ სიდიდეზე და მნიშვნელობაზე.

### **იერარქიული სტრუქტურა**

- ყველა საკითხი განიხილება კომისრების ყოველკვირეულ შეხვედრებზე. გადანყვეტილება მიიღება უმრავლესობით, მაგრამ, როგორც წესი, ცდილობენ საკითხების ერთხმად გადაჭრას.

- ყველა პრობლემა გადაიჭრება შესაბამისი კომისრის ინიციატივით;
- გენერალურ დირექტორატებს ხელმძღვანელობენ გენერალური დირექტორები;
- დირექტორატებს ხელმძღვანელობენ დირექტორები, რომლებიც ან გენდირექტორს ან მის მოადგილეს აბარებენ ანგარიშს;
- არის განყოფილებები, რომლებსაც ხელმძღვანელობენ მმართველები.

მიუხედავად იმისა, რომ ერთი შეხედვით კომისიის შიდა სტრუქტურა მკაფიოდ განსაზღვრული ჩანს, სინამდვილეში მთლად ასე არ არის, რადგან არ ხდება სხვადასხვა უწყებებს შორის კომპეტენციების მკვეთრი გამიჯვნა. ამის გამო, ხშირად ვხვდებით მაგალითებს, როდესაც ერთი და იგივე განყოფილება შედის ორ ან მეტ დირექტორატში.

### **გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები**

- მოხსენების მომზადება ხდება შესაბამის დირექტორატში. ინტენსიური კონსულტაციები ინარმოება კომპანიებთან, წევრ სახელმწიფოებთან, სამეცნიერო წრეებთან და სხვ. დაინტერესებულ უწყებებთან. როდესაც იწყება კანონპროექტზე მუშაობა აუცილებლად მიიღება მხედველობაში საბჭოს და კომისიის რეკომენდაციები და დირექტივები, რადგან კომისიას, როგორც წესი, არ სურს წავიდეს წევრი სახელმწიფოების და ზოგადად საბჭოს წინააღმდეგ.

- მოხსენების დამუშავების შემდეგ ხდება მისი გადაცემა ვერტიკალურად ზემოთ; მოხსენება ჯერ მიდის შესაბამისი კომისრის კაბინეტში, შემდეგ განიხილება ყოველკვირეული chef de cabinet-ების შეხვედრაზე, რის შემდეგ უკვე გადაეცემა კომისრების კოლეგიას.

- კომისიას აქვს უფლება ისე მოექცეს ამ მოხსენებას, როგორც მოესურვება. შესაძლებელია მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება, რომ დაიწყოს საქმის მსვლელობა; ასევე შესაძლებელია, რომ კანონპროექტი იმთავითვე ჩავარდეს, თუმცა ხშირად მას უკან უბრუნებენ დეპარტამენტს, რომელიც თავიდან იწყებს მის დამუშავებას, ხვენს მას ან ელის უკეთეს დროს მის წარსადგენად.

ამ წესიდან გადახვევა მისაღებია, განსაკუთრებით, როცა რამდენიმე დირექტორატის საქმე ემთხვევა ერთმანეთს. მაგალითად, ახალი ენერჯის წყაროების გამოგონებაზე რომ მიდგება საქმე, საქმეში ერევა ენერჯეტიკის დირექტორატი, მაგრამ მასთან ერთად, გამოკვლევების, ბიუჯეტის და მენარმეობის დირექტორატებიც, ამიტომ ხდება ყველა დირექტორატის ინტერესების გათვალისწინება.

ჰორიზონტალური კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად გამოიყენება სხვადასხვა მეთოდები:

- ხშირად იქმნება სამუშაო ჯგუფები, საპროექტო ჯგუფები, ინდივიდუალური კავშირები და ასე შემდეგ, რაც ხელს უწყობს მაქსიმალურად მეტი დაინტერესებული უწყების ჩართვას პროცესში;

- კომისიის გენერალური სამდივნო ასრულებს მნიშვნელოვან როლს ჰორიზონტალური კოორდინაციის საკითხებში;

- კომისიის პრეზიდენტს აქვს მართალია ცუდად განსაზღვრული, მაგრამ მაინც საკოორდინაციო პასუხისმგებლობა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია კომისარ ჟაკ დელორის როლი კოორდინაციის დროს, როდესაც კომისია იყო ერთიანი და შეკრული;

- კომისრები ყოველკვირეული შეხვედრის მთავარი მიზანი სწორედ კოორდინაციის გაუმჯობესებაა.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ:

- ხშირად ტარდება არაფორმალური შეხვედრები შესაბამის კომისრებს შორის;

- chefs de cabinets ხვდებიან საკმაოდ ინტენსიურად. როგორც წესი, მათ სხდომას უძღვება გენერალური მდივანი და ეს ხდება კომისიის შეხვედრამდე ორი დღით ადრე;

- კაბინეტების შეფების შეხვედრისას ხდება პოზიციების შეჯამება და აზრების გაცვლა-გამოცვლა;

- კაბინეტი, როგორც წესი, არ ერევა საკითხის განხილვაში, სანამ ესა თუ ის საკითხი პროექტის სახით ოფიციალურად არ იქნება წამოყენებული შესაბამისი დირექტორატის მიერ.

მიუხედავად ამგვარი მექანიზმებისა, მაინც არსებობს გარკვეული პრობლემები კოორდინაციასთან დაკავშირებით. ჰორიზონტალური კოორდინაცია მაინც არ არის საკმარისი მთელი რიგი ბიუროკრატიული მიზეზების გამო. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის ფაქტორი, რომ გენერალური დეპარტამენტები იცავენ თავიანთ ფუნქციებს და დღის წესრიგს და ხშირად არ სურთ თავიანთ საკითხებში სხვა დირექტორატების ჩარევა. ასევე მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ყველა გენერალურ დირექტორატს თავისი საკუთარი დღის წესრიგი აქვს, რომელიც ხშირად უაღრესად გადატვირთულია, რაც ავტომატურად ანელებს მათ ინტერესს სხვა დირექტორატების საქმეებისადმი.

### **კომისიის ფუნქციები და ძალაუფლება**

- **კომისია არის პოლიტიკის და წინადადებების შემომთავაზებელი**  
კომისიას აქვს უფლება წამოაყენოს ევროკავშირის განვითარების და წინსვლის

ინიციატივები, ანუ დაგეგმოს ინტეგრაციის ახალი მიმართულებები. როგორც წესი, კომისია ფლობს ექსკლუზიურ უფლებას დაგეგმოს პოლიტიკა და შეიმუშაოს კანონპროექტები პირველი საყრდენის ქვეშ. კომისიას ასევე აქვს უფლება **მეორე და მესამე საყრდენების ქვეშ** შემოიტანოს კანონპროექტი მაგრამ ეს უფლება ძალზედ შეზღუდულია და, როგორც წესი, მისი გამოყენება ხდება სახელმწიფოებთან შეთანხმებით, რადგან, როგორც ცნობილია, ამ საყრდენების ქვეშ კანონმდებლობის წარმოება არ ხდება.

მნიშვნელოვანია ის, რომ კომისიის გადანყვეტილება მარტო **სასურველი კი არა, შესაძლებელიც** უნდა იყოს. ამიტომ კომისია ყოველთვის ცდილობს ისეთი კანონები მიიღოს, რომლებიც ხვდება საბჭოს მიერ განსაზღვრულ ჩარჩოებში და მეტ-ნაკლებად მისაღებია ყველა სახელმწიფოსათვის. აქედან გამომდინარე, ბუნებრივია, რომ **ევროპული საბჭოს ნება** კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია და ავალდებულებს კომისიას. კომისიამ **კარგი ურთიერთობა დაამყარა ევროპულ საბჭოსთან**. ამ კარგი ურთიერთობების მაგალითებია, 1985 წლის თეთრი ნიგნი საერთო ბაზრის შესახებ და ერთიანი ევროპული ხელშეკრულება, სადაც კომისიის და ევროპული საბჭოს პოზიციები საკმაოდ ახლოს იდგა ერთმანეთთან. ასევე, აღმოსავლეთ ევროპის გაფართოების დროს კომისია არამარტო ხელმძღვანელობდა ევროპული საბჭოს ზოგადი დირექტივებით, არამედ პრაქტიკულად დამოუკიდებლად ატარებდა მის მიერ დასახულ ხაზს. ანალოგიური ჰარმონიული ურთიერთობების გამოცხადდა 1997 წლის გაფართოების კომუნიკე, და “დღის წესრიგი 2000”, სადაც ნათქვამი იყო, რომ გაფართოება უნდა დაწყებულიყო, ხოლო ხუთ სახელმწიფოს უნდა მოეცადა მცირე ხნით და შემდეგ შესულიყვნენ კავშირში.

კომისია ხშირად უშვებს ე.წ. **მწვანე და თეთრი ნიგნებს**, რაც ასევე მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ევროკავშირის შიგნით მიმდინარე პოლიტიკას: მწვანე ნიგნი არის ინდივიდების ან ორგანიზაციებისთვის საკითხების მიმართვის ფორმა, რაც, როგორც წესი, გამოიყენება დებატების დასაწყებად ამა თუ იმ საკითხის გარშემო. თეთრი ნიგნები კი არის კონკრეტული მოქმედებების და კავშირის განვითარების წინადადებები, რომლებიც ქვეყნდება ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვის და წევრი სახელმწიფოებისთვის და აჩვენებს მათ მიმართულებას, საითკენაც უნდა წავიდეს კავშირი.

### **კომისიის მრჩეველი კომიტეტების ქსელი**

კომისია ხშირად მიმართავს ექსპერტების რჩევას, იქნებიან ეს ექსპერტები სახელმწიფოებიდან, თუ სხვადასხვა პანევროპული, თუ ტრანსევროპული კავშირებისა და ორგანიზაციებისგან. ამ მიმართვას რამდენიმე ფორმა აქვს:

1) **ექსპერტთა კომიტეტები**: შედგება ეროვნული მოხელეების, ექსპერტების და სპეციალისტებისგან, რომლებიც წევრი-სახელმწიფოების მიერ არიან მივლენილნი. ეს ექსპერტები წარმოადგენენ ეროვნულ პოზიციებს, მაგრამ მეტ-ნაკლები მოქნილობით და კონსენსუსის მიღწევისაკენ სწრაფვით გამოირჩევიან, რადგან საბოლოო გადანყვეტილებები მათ მიერ არ მიიღება, ამიტომ ისინი ცდილობენ მაქსიმალურად წარმოაჩინონ თავიანთი ქვეყნის პოზიცია, ხოლო დეტალებზე მოლაპარაკება უფრო მაღალი დონის ექსპერტებს და სახელმწიფო მოხელეებს მიანდონ.

ექსპერტთა კომიტეტებს სამი გამორჩეული თვისება აქვთ:

- ა. მათთან მოლაპარაკება სავალდებულოა
- ბ. არ შემოიფარგლებიან მხოლოდ ტექნიკური რჩევებით
- გ. იკრიბება საკმაოდ ხშირად

2) **საკონსულტაციო კომიტეტები**: ამ კომიტეტებს არ აქვთ კავშირი ეროვნულ მთავრობებთან; მათი წევრები არიან საერთო ევროპული ბიზნეს და სხვა ინტერესების წარმომადგენლები: მაგალითად, Union of Industrial and Employers' Confederation (UNICE), European Trade Union Confederation (ETUC) და სხვ.

3) **ჰიბრიდული კომიტეტები**. ეს კომიტეტები შერეული წარმომადგენლობისაა და მასში მონაწილეობენ როგორც სახელმწიფოების, ისე არასამთავრობო და საერთო ევროპული ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

## **ევროკომისიის აღმასრულებელი ფუნქციები**

### **1. წესების შემქმნელი ძალაუფლება (rule-making powers)**

ევროკავშირის კანონმდებლობა იქმნება რამდენიმე სახის საკანონმდებლო აქტით, რომელთა შორის მნიშვნელოვანია დირექტივები, რეგულაციები და გადაწყვეტილებები

**ა. რეგულაციები:** რეგულაციები შეიძლება იყოს აბსტრაქტული და ესადაგებოდეს კონკრეტულ პირებს და გარემოებებს. შეიძლება ვრცელდებოდეს კონკრეტულ ვალდებულებას სახელმწიფოს და შეიძლება მოქმედებდეს ყველა სახელმწიფოზე. რეგულაციებს, როგორც წესი, იმუშავებს კომისია! რეგულაციების ძირითადი ნაწილი მოდის საერთო აგრარულ პოლიტიკაზე.

**ბ. დირექტივები:** დირექტივა არის სავალდებულო, მაგრამ ანიჭებს ფლექსიბელურობას ეროვნულ მთავრობებს. სავალდებულოა მხოლოდ საბოლოო შედეგი. დირექტივა, როგორც წესი, ყველა სახელმწიფოს ავალდებულებს. კომისია იძლევა და შემდეგ უნდა მიიღოს პასუხი მისი იმპლემენტაციის მიმდინარეობის შესახებ.

**გ. გადაწყვეტილებები:** გადაწყვეტილებებს ძირითადად იღებს საბჭო, მაგრამ კომისია იღებს მათ პირველ საყრენში. ასეთი გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს, მაგალითად ხელშეკრულების ჩამსწორებელი გადაწყვეტილებები, ე.წ. - decisions amending the treaty.

**დ. რეკომენდაციები და მოსაზრებები:** რეკომენდაციები და მოსაზრებები არ არის სავალდებულო, თუმცა ხშირად ხდება მათი გათვალისწინება საბჭოს და შემდეგი მონვევის კომისიების მიერ.

### **2. ევროკავშირის ფინანსების მენეჯმენტი:**

ევროკომისიას აქვს ძალაუფლება დანახარჯების და შემოსავლების სფეროში, თუმცა შემოსავლებს ძირითადად მაინც საბჭო განაგებს.

### **3. მონიწვე პოლიტიკის განხორციელებაზე ზედამხედველობა (Supervision of front-line policy implementation)**

როგორც წესი, ევროკომისია არ არის ამა თუ იმ პოლიტიკური მიმართულების უშუალო შემსრულებელი, თუმცა ისეთ სფეროებში, როგორც არის კონკურენციის პოლიტიკა, მას კონტროლის განხორციელების ექსკლუზიური უფლება აქვს. აღსრულების უფლება, როგორც წესი, მინიჭებული აქვს სხვადასხვა სახელმწიფოების აღმასრულებელ ხელისუფლებას, განსაკუთრებით, ადგილობრივ ორგანოებს, მაგალითად სააქციზო და საბაჟო ადმინისტრაციებს. კომისიის აღმასრულებელ ფუნქციებზე საუბრის დროს გასათვალისწინებელია, რომ კომისიას არ აქვს საკმარისი რესურსი დიდი მოცულობის სამუშაოს შესასრულებლად, ამიტომ, მეტწილად, კომისიის ამ ფუნქციის ეფექტური შესრულება დამოკიდებულია წევრი სახელმწიფოების მთავრობებზე.

აქვე ყურადსაღებია ის ფაქტორიც, რომ ეროვნული მთავრობები ყოველთვის ვერ ახორციელებენ ამა თუ იმ დირექტივას და გადაწყვეტილებას, რასაც ობიექტური და სუბიექტური მიზეზები აქვს. ხშირ შემთხვევაში ზოგიერთი დირექტივა საკმაოდ ძნელი შესასრულებელია, განსაკუთრებით პატარა სახელმწიფოებისათვის, რომელთაც არ აქვთ საკმარისი ადამიანური რესურსი, გამოცდილება და ექსპერტიზა მსგავსი სამუშაოების შესასრულებლად. გარდა ამისა, ზოგიერთ სახელმწიფოს არ სურს ევროკავშირის კანონმდებლობის ბოლომდე გადმოტანა, რადგან ეს ხშირად დაკავშირებულია არაპოპულარულ გადაწყვეტილებებთან, ამიტომ ქვეყნები ხშირად აჭინაურებენ კანონების გადმოტანას. როგორც წესი, სანამ მთავრობა იძულებული არ შეიქმნება, რომ სანქციების მუქარის ქვეშ განახორციელოს ესა თუ ის პოლიტიკა, ისინი მაქსიმალურად ცდილობენ დროის მოგებას და კანონის მიღების გადადებას.

### **4. კომიტოლოგია**

კომისიის მუშაობა ხშირად კონტროლდება წევრი სახელმწიფოების მიერ, რადგან ბევრ სახელმწიფოს ეშინია, რომ საბჭო გაუშვებს პოლიტიკის სადავეებს ხელიდან კომისიის სასარგებლოდ. ამისათვის შექმნილია ე.წ. კომიტოლოგიის ინსტიტუტი, რაც ნიშნავს კომისიასთან სხვადასხვა ტიპის მაკონტროლებელი კომიტეტების არსებობას. კომიტოლოგიის კომიტეტები მუშაობენ კომისიასთან ერთად და გავლენას ახდენენ კომისიის გადაწყვეტილებებზე. კომიტოლოგიის კომიტეტები დაკომპლექტებულნი არიან წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებისაგან. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ კომიტოლოგია მოქმედებს მხოლოდ კომისიის მიერ მისი აღმასრულებელი ფუნქციების

გამოყენებისას და არა კანონპროექტის შემუშავების შემთხვევაში. კომიტოლოგიის პრინციპი შეიძლება განხორციელდეს რამდენიმე სხვადასხვა პროცედურის სახით:

**რჩევის პროცედურა:** კომისია აბარებს გასაკეთებელი საქმეების (გადაწყვეტილების, დირექტივის ან რეგულაციის პროექტს) ანგარიშს კომიტეტს. კომიტეტი ხმების უბრალო უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას მოიწონოს, თუ არ მოიწონოს კომისიის გადაწყვეტილება. კომისია ითვალისწინებს (takes utmost opinion) კომიტეტის მოსაზრებას, თუმცა ეს მოსაზრება კომისიისათვის სავალდებულო არ არის და მას შეუძლია თავისი შეხედულებისამებრ გადადგას ესა თუ ის ნაბიჯი.

**მენეჯმენტის პროცედურა:** კომისია აბარებს გასაკეთებელი საქმეების ანგარიშს კომიტეტს. თუ კომიტეტი კვალიფიცირებული უმრავლესობით არ იწონებს კომისიის გადაწყვეტილებას, კომისია ვალდებულია პროექტი გადაუგზავნოს საბჭოს, რომელსაც აქვს საბოლოო უფლება დატოვოს ძალაში კომისიის გადაწყვეტილება ან შეცვალოს იგი კვალიფიცირებული უმრავლესობით კენჭისყრის გზით.

**რეგულატორული პროცედურა:** კომიტეტი აბარებს გასაკეთებელი საქმეების ანგარიშს კომიტეტს. თუ კომიტეტი არ დაეთანხმება კვალიფიცირებული უმრავლესობით მაშინ საკითხი გადაეგზავნება საბჭოს საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად. საბჭოს შეუძლია შეცვალოს კომისიის გადაწყვეტილება ხმების კვალიფიცირებული უმრავლესობით. მაგრამ თუ საბჭო ვერ შეძლებს გადაწყვეტილების მიღებას, კომისიას აქვს უფლება მიიღოს საკუთარი გადაწყვეტილება და დაიწყოს მისი შესრულება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საბჭო შეეწინააღმდეგება ასეთი გადაწყვეტილების ამოქმედებას ხმების კვალიფიცირებული უმრავლესობით.

**საგარანტიო პროცედურა:** კომისია ატყობინებს საბჭოს და ნევრ-სახელმწიფოებს იმ გადაწყვეტილების შესახებ რომელსაც იღებს ე.წ. Safeguard Measure-ის განსახორციელებლად. ამ პროცედურის ქვეშ, თითოეულმა ნევრმა სახელმწიფომ შეიძლება გადასცეს კომისიის გადაწყვეტილება საბჭოს. საბჭოს შეუძლია კვალიფიცირებული უმრავლესობით მიიღოს გადაწყვეტილება და ან მიიღოს, ან შეცვალოს კომისიის წინადადება. ასევე შეიძლება არსებობდეს ისეთი დათქმა, როდესაც საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების ვერ მიღების შემთხვევაში კომისიის გადაწყვეტილება ითვლება გაუქმებულად.

ქვემოთ ცხრილში მოცემულია ის საკითხები, რომელთა დროს გამოიყენება კომიტოლოგიის ესა თუ ის პროცედურა.

კომიტოლოგიის კომიტეტის ტიპი	საკითხები
მრჩეველთა კომიტეტები	წინასწარ განსაზღვრული წესის მიხედვით ვრცელდება სხვადასხვა საკითხებზე
მენეჯმენტის კომიტეტები	საერთო აგრარული და საერთო თევზჭერის პოლიტიკები ან სხვადასხვა პროგრამები, რომელთაც სერიოზული საბიუჯეტო მნიშვნელობა აქვს
რეგულატორული კომიტეტები	ზოგადი საკითხები; ასევე ადამიანების, ცხოველების და მცენარეების უსაფრთხოების და ჯანდაცვის საკითხები

როგორც წესი მინისტრთა საბჭო არ იყენებს რჩევის პროცედურას. 2002 წელს ეს პროცედურა სულ 12 ჯერ იქნა გამოყენებული, მაშინ როდესაც სხვა კომიტეტები 80-90-ჯერ მოიწვიეს.

ყველაზე დიდი პრობლემები ამასთან დაკავშირებით არის ორი სახის: (1) კომისია უკმაყოფილოა, რომ არ გამოიყენება რჩევის პროცედურა და ხშირად ხდება რეგულატორული პროცედურის გამოიყენება და (2) პარლამენტი უკმაყოფილოა, რომ თამაშის გარეთ არის დატოვებული და წარმოდგენა არ აქვს რა ხდება კომიტოლოგიის შედეგად.

არის რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი კომიტოლოგიის პრინციპთან დაკავშირებით:

- კომიტოლოგიის კომიტეტები, როგორც წესი, არ იღებენ საორჭოფო გადაწყვეტილებებს და საკითხს პირდაპირ საბჭოს უგზავნიან განსახილველად;
- თუ კომიტოლოგიაზე მოხდა უარყოფითი ხმის მიცემა, ეს ხდება ტაქტიკური

თვალსაზრისით და არა რეალურად დაბლოკვის მიზნით. ხშირად სახელმწიფოებს სჭირდებათ დრო ამა თუ იმ დეტალში გასარკვევად, ამიტომ ურჩევნიათ ადრეულ სტადიაზე დაიბლოკოს კომისიის წინადადება, რათა დრო მოიგონ და უკეთ გაერკვენ საკითხში;

- როგორც წესი კომისიას ურჩევნია გაითვალისწინოს ამა თუ იმ პროცედურის შედეგად მიღებული შენიშვნები და უარი არ ათქმევინოს კომიტეტს. ამიტომ ადგილი აქვს ხშირ წინასწარ კონსულტაციებს ნევრ სახელმწიფოებთან და კომიტეტებთან;

- საბჭო დაინტერესებულია კომიტოლოგიის პრინციპის არსებობით, რადგან ამგვარად მას ნომინალურად შეუძლია კომისიაზე კონტროლის განხორციელება. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საბჭო არ არის დაინტერესებული კომიტოლოგიის კომიტეტების ფუნქციის კიდევ უფრო გაძლიერებით, ამიტომ ძირითად მნიშვნელოვან გადანყვეტილებებს თავად იღებს.

- საბჭო კომიტოლოგიის კომიტეტების საშუალებით ახორციელებს თავის აღმასრულებელ ფუნქციებს, რაც მის პირველად ფუნქციას არ წარმოადგენს, ამიტომ კომისიას და საბჭოს შორის კომიტოლოგიის პრინციპთან დაკავშირებით ხშირად აზრთა სხვადასხვაობა აქვთ.

## 5. იურიდიული ჩარჩოს დამცველი

ევროკომისია მართლმსაჯულების სასამართლოსთან ერთად ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების უპირველეს დამცველს წარმოადგენს.

ინფორმაციის მიღება ხელშეკრულების ამა თუ იმ მუხლის დარღვევის შესახებ ხდება შემდეგნაირად:

- **ტრანსპარენციის უზარისხოვა** თავს იჩენს, მიუხედავად იმისა დამალავს თუ არა მთავრობა ამას, რადგან მთავრობა ვალდებულია მიაწოდოს ინფორმაცია კანონის იმპლემენტაციის შესახებ. კომისია ყოველთვის ხვდება ესა თუ ის კანონი რეალურად ხორციელდება თუ არა.

- **თვითშეტყობინება** (self-notification). ქვეყნები, როგორც წესი, კომისიას წინასწარ უთანხმებენ თავიანთ რეგულაციებს და ამა თუ იმ კანონის იმპლემენტაციის გზებს, ასევე სხვადასხვა სტანდარტების დაწესებას. ისეთ საკითხზეც კი, რომელიც მუდამ საჩოთირო საგანი იყო – სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი საწარმოების დახმარება – წინასწარ უთანხმდება კომისიას, რათა მან მიიღოს გადანყვეტილება ხდება თუ არა ბაზრის დამახინჯება კონკურენციის მოშლის შედეგად.

- **სხვა სუბიექტების, სახელმწიფოების და ასე შემდეგ** მიერ შეტანილი საჩივრები. გერმანია, მაგალითად, ხშირად ჩივის სუბსიდიებზე სხვა ქვეყნების მიმართ.

აღსანიშნავია, რომ ყველაზე ხშირად წესებს არღვევს საბერძნეთი, იტალია და საფრანგეთი. როგორც წესი ამ ქვეყნებიდან დაახლოებით 150 საქმე ეგზავნება ყოველწლიურად ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს.

კომისიას აქვს შესაძლებლობა მიიღოს ზომები ურჩი სახელმწიფოს მიმართ. თუ რისი გაკეთება შეუძლია კომისიას დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში განისაზღვრება ოთხი სიტუაციით.

- **დაუმორჩილებლობა ნევრი-სახელმწიფოს მხრიდან:** მასტრიხტის ხელშეკრულებამდე კომისიას არ ჰქონდა უფლება დაენსებინა რაიმე სანქცია. თუ რომელიმე ქვეყანა სასამართლოს გადანყვეტილებას არ ასრულებს, კომისიას შეუძლია დააბრუნოს საქმე სასამართლოში და დაასახელოს ჯარიმა, რომელიც უნდა გადაიხადოს სახელმწიფომ. ხშირად ეს ჯარიმა საკმაოდ სოლიდურია. დაზღვევის კანონმდებლობის დარღვევის გამო საბერძნეთს დიდი ჯარიმების გადახდა მოუწია. 2000 წ. ის დაჯარიმებული იქნა 20.000 ევროთი დღეში, 2002 წელს კი 242.000 ევროთი.

- **კომპანიების მხრიდან ევროკავშირის სამართლის დარღვევა:** რამდენიმე წლის წინ კომისიამ ხუთი ბანკი დააჯარიმა გერმანიაში, რომლებმაც ერთმანეთში დადეს არალეგალური შეთანხმება და საკმაოდ დიდი მოგება ნახეს ევროს შემოღებისას. ასევე, სულ მცირე ხნის წინ 2005 წელს ევროკომისიამ სარჩელი შეიტანა მაიკროსოფტ კორპორაციის წინააღმდეგ, რომელსაც ბრალი დასდეს კონკურენციის წესების დარღვევაში, რადგან მაიკროსოფტმა უინდოუსის ოპერაციულ სისტემაში დაამატა უინდოუს მედია პლეერი, რამაც მედია პლეერების გამომშვეები სხვადასხვა კომპანიების (მათ შორის, რეალ ნეთუორქს) გაღიზიანება გამოიწვია.

- **საელმწიფო დახმარების მიღების დროს კანონის დარღვევა კომპანიების მხრიდან:** თუ კომისიამ დაადგინა, რომ ევროკავშირის ბაზარზე კონკურენცია დაირღვა,

იგი მოთხოვს კომპანიას, რომ უკან დაუბრუნოს თანხა, რომელიც მან მიიღო კონკურენციის დარღვევის დროს, ასევე შეიძლება ჯარიმა ანაზღაურებულ იქნას იმ კომპანიებისთვის, რომლებმაც ამის გამო წაგება ნახეს.

- **კომპანიის შერწყმის დროს დარღვევები:** ყველა ოპერაცია კომპანიების შეწყმასთან დაკავშირებით კომისიის ექსკლუზიურ კომპეტენციაში შედის. თუ შერწყმის დროს რომელიმე კომპანიამ დამალა რამე დეტალი ან დაარღვია კონკურენცია, მას შეიძლება ყოველწლიური გაყიდვების ათ პროცენტამდეც კი დაეკისროს ჯარიმის სახით.

კომისიის სხვა ფუნქციებს შორის აღსანიშნავია მისი ფუნქცია, როგორც საგარეო წარმომადგენელი და მომლაპარაკებელი. ამის შედეგად კომისიას შეუძლია მოლაპარაკებები გამართოს შემდეგ სფეროებში:

- საგარეო ვაჭრობა;  
- ფინანსური პოლიტიკის და პოლიტიკური დახმარების ხელშეკრულებებში მონაწილეობა;

- გაერო, ევროსაბჭო და OECD;

- ევროკავშირის წევრებს და არაწევრებს შორის შუამავლობა;

- ევროკავშირში განწევრიანებასთან დაკავშირებით კომისიას დიდი როლი ენიჭება. იგი იძიებს და აკეთებს მოხსენებას ამა თუ იმ სახელმწიფოს მზადყოფნის შესახებ. უკანასკნელი გაფართოების დროს კომისია ყოველ წელს ამზადებდა ე.წ. მოხსენებებს (ე.წ. progress report), სადაც დეტალურად იყო აღწერილი, თუ როგორ ასრულებდნენ სახელმწიფოები ევროკავშირისათვის აუცილებელ კრიტერიუმებს.

გარდა ზემოთხსენებული ფუნქციებისა მნიშვნელოვანია ევროკომისიის როლი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გატარების დროს. კომისია **მხარს უჭერს საბჭოს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გატარებაში** და ძალიან ხშირად გვევლინება ამ პოლიტიკის უპირველეს დამცველად საერთაშორისო არენაზე. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კომისიის საერთაშორისო როლი, რომელიც მან მოიპოვა დიდი ექსპერტიზის და დიპლომატიის შედეგად.

სულ ბოლოს შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ კომისია არის ე.წ. esprit communautaire-ის (საზოგადოებრივი სული) დამცველი და ევროინტეგრაციის მთავარი მამოძრავებელი.

## ლექცია 4 ევროპარლამენტი

ევროპარლამენტი შეიქმნა პარიზის ხელშეკრულებასთან ერთად, თუმცა სახელი ევროპარლამენტი ეწოდა მხოლოდ 1962 წელს. 1979 წლიდან ევროპარლამენტი არის არჩევითი და მის არჩევაში მონაწილეობს ევროკავშირის ყველა მოქალაქე. არჩევნების სისტემა ყველა სახელმწიფოში განსხვავებულია, თუმცა არჩევნები დროის ერთ მონაკვეთში ტარდება და ყველა ქვეყანაში შედეგებიც ერთდროულად ქვეყნდება. უკანასკნელი არჩევნების შედეგად (2004 წლის 10-13 ივნისი) არჩეული იქნა 732 ევროპარლამენტარი. ძირითადად, ხმის მიცემა ხდებოდა პროპორციული წესით, დ'ონდტის მეთოდის გამოყენებით. ეს მეთოდი გამორჩეულია იმით, რომ მასში მაქსიმალურადაა გათვალისწინებული მცირე პარტიების უფლებები. იტალიაში გამოიყენებოდა ლია სიები, დიდ ბრიტანეთში კი დახურული სიები (ინგლისი, უელსი და შოტლანდია) და ერთჯერადი გადატანითი ხმების (single transferrable votes) სისტემა.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპარლამენტი საკონსულტაციო ორგანოს წარმოადგენს, უკანასკნელ ხანებში გაიზარდა მისი გავლენა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. გავლენა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე არის სამგვარი: 1) საკანონმდებლო პროცესი, 2) ბიუჯეტის მიღების პროცესი და 3) აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობა.

### **პარლამენტი და კანონმდებლობა:**

1) მონაწილეობას იღებს **კონკრეტული პოლიტიკის მიღებაში**. საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადებაში მონაწილეობს კომისიასთან ერთად, ხშირად არაფორმალურად, ხშირად კი კომისია ეკითხება რჩევას;

2) პარლამენტს თავად შეუძლია იყოს **კანონპროექტის ინიციატორი**. ეს შესაძლებელია ორ შემთხვევაში:

ა) **საინიციატივო მოხსენებები**. პარლამენტს შეუძლია გამოვიდეს საინიციატივო მოხსენებით, თუმცა კომისია არაა ვალდებული რეაგირება მოახდინოს მათზე. მიუხედავად ამისა, ხშირად კომისია ითვალისწინებს პარლამენტის აზრს;

ბ) **მაასტრიხტის ხელშეკრულების 192-ე მუხლის მიხედვით პარლამენტს შეუძლია მოთხოვოს კომისიას წარმოადგინოს მოხსენება**, თუ ხმების უმრავლესობით მიიჩნევს, რომ ამგვარი წინადადება ხელშეკრულების შესასრულებლად აუცილებელია;

3) **საბიუჯეტო ძალაუფლება**: თუ პარლამენტი მოითხოვს ახალი საბიუჯეტო ხაზის გახსნას, ეს მოთხოვნა აუცილებლად უნდა დააკმაყოფილოს კომისიამ და საბჭომ. მსგავსი დათმობები მომდინარეობს 1982 წლის კომისიის, საბჭოს და პარლამენტის საერთო დეკლარაციიდან. ინსტიტუტების ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია, რომ ინსტიტუტებს შორის არსებობდეს ურთიერთგაგება. მაგალითად, 1998 წელს მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ მთელი რიგი საბიუჯეტო დანახარჯები არალეგალური იყო, რადგან არ გააჩნდა იურიდიული ბაზა. შესაბამისად ყველა ინსტიტუტის ინტერესშია საბიუჯეტო პროცესებში საქმიანობის კოორდინირება სხვა ინსტიტუტებთან;

4) **კომისიის ყოველწლიურ პროგრამაზე გავლენის უფლება**: პარლამენტს აქვს უფლება გავლენა მოახდინოს კომისიის ყოველწლიურ პროგრამაზე, რომლის შედგენა ხდება შემდეგნაირად: ა) ნოემბერში კომისია წარმოადგენს თავისი მომავალი წლის გეგმას, რომელშიც გათვალისწინებულია დაუმთავრებელი ვალდებულებები, საბჭოს და პარლამენტის რეკომენდაციები და ა.შ. ბ) პარლამენტი, თავისი კომიტეტების მეშვეობით განიხილავს ამ პროგრამას და გ) პარლამენტი იღებს რეზოლუციას, რითაც ცვლილებები შეაქვს ან ამტკიცებს ამ გეგმას.

5) პარლამენტს გააჩნია **გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება**. ეს უფლება არის ოთხი სახის:

ა) **კონსულტაცია**: პარლამენტს გადაეგზავნება კომისიის წინადადება და მოეთხოვება მასზე რეზოლუციის გაკეთება. მინისტრთა საბჭოს შეუძლია იგნორირება გაუკეთოს პარლამენტის მიერ მიღებულ რეზოლუციას, რადგან ამ პროცედურის ქვეშ პარლამენტის აზრის გათვალისწინება არ არის სავალდებულო. 1980 წელს მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ კანონმდებლობა არ არის ლეგიტიმური, თუ მასზე მოსაზრება არ დაუფიქსირებია პარლამენტს. ამ გადაწყვეტილების შემდეგ პარლამენტის კონსულტაციური უფლება აქტუალური გახდა, რადგან მას შეუძლია დააყოვნოს ამა თუ



იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება. ამიტომ პარლამენტი ხშირად იყენებს შეყოვნების უფლებას და აჭიანურებს ამა თუ იმ გადაწყვეტილებაზე პოზიციის დაფიქსირებას, რაც გარკვეულწილად ავალდებულებს საბჭოს, რომ მეტი ყურადღებით მოეკიდოს პარლამენტის როლს. თუ პარლამენტი გადაწყვეტს გააჭიანუროს გადაწყვეტილების მიღება მოქმედება იწყება შემდეგი სცენარით: 250-ე მუხლის მიხედვით კომისიას შეუძლია შეცვალოს თავისი წინადადება მანამ, სანამ საბჭოს არ დაუწყია მოქმედება ამ წინადადებასთან დაკავშირებით. ამიტომ პარლამენტი აკეთებს შემდეგს: იგი არ უყრის კენჭს რეზოლუციას კანონპროექტის შესახებ, არამედ უყრის კენჭს ცვლილებებს, შემდეგ კი არწმუნებს კომისიას არაფორმალური კონსულტაციების დროს, რომ ეს ცვლილებები შეიტანოს პროექტში. თუ კომისიას შეაქვს ეს ცვლილებები და პარლამენტი კმაყოფილია, მხოლოდ შემდეგ უყრის კენჭს მთლიანად პროექტს. ასე რომ, პარლამენტს ირიბად შეუძლია გავლენის მოხდენა გადაწყვეტილებაზე კონსულტაციის პროცედურის დროს.

აქ ყოველთვის დგება დროის პრობლემა. პარლამენტს აქვს დაყოვნების უფლება, მაგრამ ეს უფლება განუსაზღვრელი არ არის. საბჭოს შეუძლია მოთხოვოს პარლამენტს ამა თუ იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების დაჩქარება, თუ ეს სასწრაფო არის. შესაბამისად, ხშირად დღის წესრიგში დგება განმარტება იმისა, თუ რომელი საკითხია “სასწრაფო” და რომელი არა.

ბ) **თანამშრომლობა:** ამ პროცედურის შედეგად პარლამენტს გაეგზავნება პროექტი, რომელზეც იგი პირველი მოსმენით აკეთებს შესწორებებს და უგზავნის უკან საბჭოს. წინა პროცედურისგან განსხვავებით საბჭოს არ აქვს უფლება უბრალოდ უარყოს შენიშვნები. საბჭომ უნდა მიიღოს საერთო პოზიცია და გაუგზავნოს არგუმენტაცია პარლამენტს თუ რატომ არ ითვალისწინებს მის პოზიციას. ამის შემდეგ პარლამენტს მეორე მოსმენით შეუძლია არ მიიღოს ან შეცვალოს საბჭოს საერთო პოზიცია (ამისათვის საჭიროა პარლამენტარების ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა). როგორც წესი, მსგავს გადაწყვეტილებას დიდი პოლიტიკური დატვირთვა აქვს და არც საბჭოს და არც კომისიას არ სურთ საქმის გართულება, მით უმეტეს, რომ პარლამენტის უარყოფითი დადგენილება საბჭომ შეუძლია მხოლოდ ერთხმად უარყოს (კონსენსუსის წესი).

გ) **თანაგადაწყვეტა:** თანაგადაწყვეტა მეორე მოსმენამდე იგივე პროცესია, რაც თანამშრომლობის პროცედურის დროს იყო: მეორე მოსმენის შემდეგ პარლამენტმა უნდა უარყოს საბჭოს ერთობლივი პოზიცია ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით. ასეთი უარყოფის შემდეგ საკითხი გადაეცემა შემრიგებელ კომიტეტს, რომელშიც თანაბრად არიან წარმოდგენილი საბჭოს და ევროპარლამენტის წარმომადგენლები. თუ კომიტეტის სხდომაზე შეთანხმება ვერ მოხდა, საკითხი ჩავარდნილია, ხოლო თუ შეთანხმება მოხდა, მისი პროექტი საბოლოო გადაწყვეტილებისთვის გადაეგზავნება საბჭოსაც და პარლამენტსაც. მიღებული შეთანხმება პარლამენტმა ხმათა უმრავლესობით უნდა მიიღოს, საბჭომ კი კვალიფიცირებული უმრავლესობით. თუ ერთ-ერთმა მაინც ვერ მოახერხა შეთანხმების პროექტის მიღება, ის ვარდება. თანაგადაწყვეტის პროცედურის დროს მნიშვნელოვანი ისაა, რომ კანონპროექტი მიიღება ორივეს სახელით და არა მხოლოდ საბჭოს სახელით, როგორც ეს წინა ორი პროცედურის დროს ხდებოდა.

დ) **თანხმობა:** პარლამენტი ერთი მოსმენით იღებს ამა თუ იმ კანონს, თუმცა არ აქვს მასში ცვლილებების შეტანის უფლება. ზოგჯერ თანხმობა საჭიროებს აბსოლუტურ უმრავლესობას. პარლამენტს აქ აქვს ვეტოს უფლება, რომელსაც იგი ძალიან იშვიათად იყენებს, თუმცა ხშირად იმუქრება. პარლამენტის ეს ძალაუფლება აქტუალურია ევროკავშირის გაფართოების დროს, რადგან მოლაპარაკებების ხელშეკრულებები და შესვლის ხელშეკრულებები აუცილებლად უნდა იქნეს რატიფიცირებული პარლამენტის მიერ თანხმობის პროცედურის ქვეშ.

ამსტერდამის და ნიცის ხელშეკრულებებმა გაზარდეს პარლამენტის როლი და იმ საკითხთა რაოდენობა, რომლებშიც პარლამენტის თანაგადაწყვეტის უფლება აქვს.

კონსულტაციის პროცედურა ძირითადად მოქმედებს აგრარულ საკითხებზე და მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეებზე. თანამშრომლობა კი გამოიყენება ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის საკითხებში. თანხმობა პრაქტიკულად არ გამოიყენება ნორმალური კანონმდებლობის მისაღებად. თანხმობის უფლება ძირითადად გამოიყენება მაშინ, როცა წყდება გაფართოების, ახალი სტრუქტურული ფონდების განაწილების და სხვა ასეთივე რანგის საკითხები.

პარლამენტის ძალაუფლების გაზომვა ძალიან რთულია, რადგან მისი გავლენა ძირითადად არაფორმალურია. მიუხედავად დღეისათვის მზარდი უფლებებისა, პარლამენტი მაინც სუსტ ინსტიტუტად მიიჩნევა. პარლამენტის სისუსტეზე მეტყველებს შემდეგი:

- მას არ აქვს საბოლოო უფლება თქვას რა გახდეს კანონი და რა არა;
- არ აქვს უფლება თავისი ინიციატივით წამოაყენოს კანონპროექტი;
- ხელის შემლის უნარი საკმაოდ შეზღუდულია, მიუხედავად ამ ბოლო დროს გაზრდილი უფლებებისა;
- საბჭოს შეუძლია ბოლოს და ბოლოს საერთოდ არ იმოქმედოს მოცემულ საკითხზე. აღსანიშნავია, რომ შეზღუდული დროის გრაფიკი ძალაშია მხოლოდ მაშინ, როდესაც საბჭო იღებს საერთო პოზიციას;
- პრობლემატურია, რომ ხშირად პარლამენტი იძულებულია სწრაფად მიიღოს გადაწყვეტილება, რაც ნიშნავს, რომ იგი ვერ ახერხებს საბჭოსა და კომისიისათვის წინააღმდეგობის სათანადოდ განევას;
- პარლამენტს არ ეკითხებიან ყველა საკანონმდებლო ინიციატივის დროს. განსაკუთრებით ნომინალურია მისი როლი საგარეო ურთიერთობების სფეროში. სავაჭრო ხელშეკრულებები არ საჭიროებს პარლამენტის თანხმობას;
- მხოლოდ ორ შემთხვევაში არის სავალდებულო პარლამენტის თანხმობა. 49-მუხლის ქვემ (გაფართობა) და 300-ე მუხლის ქვემ (ახალი ტიპის ხელშეკრულებების დადება, როგორცაა ასოცირების ხელშეკრულება და ა.შ.);
- კომისიის მიერ მიღებულ კანონებში საერთოდ არ მონაწილეობს, თუმცა როგორც წესი არაფორმალურად მაინც ხდება მისი მონაწილეობა. არგუმენტი ის არის, რომ კომისიის კანონები ძირითადად ტექნიკური ხასიათისაა და სასწრაფოა, პარლამენტს კი არ გააჩნია ყველა ამ კანონის ანალიზის არც დრო და არც ექსპერტიზა.

**პარლამენტი და საბიუჯეტო ძალაუფლება:**

(1) პარლამენტს აქვს უფლება შეიტანოს ცვლილებები ევროკავშირის აუცილებელ დანახარჯებში (ძირითადად აგრარული პოლიტიკა). როდესაც პარლამენტი სთავაზობს ბიუჯეტის გაზრდას, საბჭო უნდა დაეთანხმოს კვალიფიცირებული უმრავლესობით. თუ პარლამენტის მოთხოვნა არ ეხება ბიუჯეტის გაზრდას, მაშინ საბჭოს შეუძლია უარყოს მისი წინადადება კვალიფიცირებული უმრავლესობით;

(2) არააუცილებელ დანახარჯებში ცვლილებების შეტანა (ყველაფერი აგრარული პოლიტიკის გარდა). კვალიფიცირებული უმრავლესობით საბჭოს შეუძლია შეცვალოს პარლამენტის წინადადება, თუმცა პარლამენტს აქვს უფლება მეორე მოსმენით თავიდან შეიტანოს ცვლილება;

(3) 272-ე მუხლის მიხედვით, თუ პარლამენტის წევრების უმრავლესობა და მიცემული ხმების ორი-მესამედი უარყოფს ბიუჯეტის საბოლოო პროექტს, პროექტი არ ითვლება მიღებულად და უნდა მოხდეს ახალი პროექტის შემუშავება და პარლამენტისთვის გაგზავნა.

1979 წლიდან პარლამენტი იყენებდა ზემოთ ნახსენებ ყველა ძალაუფლებას და საკმაოდ წარმატებულადაც. კულმინაცია იყო 1988 წლის ინტერინსტიტუციონალური შეთანხმება საბიუჯეტო დისციპლინასა და საბიუჯეტო პროცედურების გაუმჯობესების შესახებ, სადაც შეთანხმდნენ, რომ ევროკავშირის ბიუჯეტის აუცილებელი დანახარჯები შემცირდებოდა, ხოლო არააუცილებელი გაიზრდებოდა, ანუ პარლამენტმა მიაღწია იმ მიზანს, რისთვისაც დიდი ხანი იბრძოდა. ასევე დაწესდა “სახურავი” ორივე სახის დანახარჯებისათვის.

საბიუჯეტო ციკლი, რომელიც დღეს მოქმედებს პრინციპში კომისიის მიერ არის შემუშავებული, ხოლო მიღებულია საბჭოს მიერ. პარლამენტის როლი საკმაოდ მცირე იყო ამ პროცესში, თუმცა მან მაინც მოახერხა “დაეკითხა” კომისია და საბჭო და შეეტანა კონკრეტული ცვლილებები.

**აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის უფლება:**

ევროპარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისას იგივე პრობლემები აქვს, რაც ეროვნულ პარლამენტებს გააჩნია: ამას ემატება ორი დამატებითი პრობლემა: (1) კომისიის ექსპერტიზა და, უკიდურეს შემთხვევაში, წევრი სახელმწიფოების ბიუროკრატიული აპარატები; პარლამენტს არ აქვს შესაძლებლობა შეამოწმოს კომისიის გადაწყვეტილებები და დარწმუნდეს მათ პროფესიონალიზმში, რადგან ექსპერტიზის მხრივ კომისია გაცილებით მაღლა დგას ევროპარლამენტზე. ასევე ეროვნული ადმინისტრაციების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და ევროკავშირის კანონმდებლობის აღსრულების დინამიკა ხშირად ხელმიუწვდომელია პარლამენტისათვის. (2) ხელშეკრულების მიხედვით პარლამენტის ძალაუფლება კომისიაზე უფრო დიდია, ვიდრე საბჭოზე, ხოლო ევროპულ საბჭოსთან საერთოდ არაფერი აკავშირებს.

**პარლამენტის კონტროლი ევროკომისიაზე:**

1) კომისიის პრეზიდენტი უნდა დამტკიცებულ იქნას პარლამენტში ხმათა უმრავლესობით;

2) მთელი კომისია უნდა წარსდგეს პარლამენტის წინაშე. გუნდური პრინციპის მიხედვით პარლამენტი ვერ დაითხოვს ერთ რომელიმე კომისარს და მთლიანად განიხილავს კომისიის შემადგენლობას;

3) ცენზურის პროცედურა (Motion of Censure); პარლამენტს შეუძლია ევროკომისიის დაშლა, თუ ამას ხმას მისცემს პარლამენტარების 2/3, თანაც ისე, რომ გადანყვეტილებას ხმა მისცეს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. ამ პროცედურის მიხედვით პარლამენტს შეუძლია დაითხოვოს ევროკომისია, თუმცა მსგავსი რამ ისტორიაში არ მომხდარა. ერთადერთი შემთხვევა იყო, როდესაც პარლამენტი დაემუქრა კომისიას ამ უფლების გამოყენებით და კომისია გადადგა, რადგან პარლამენტის მიერ ცენზურის გატარება სერიოზულად დააზარალებდა კომისიის რეპუტაციას(სანტერის კომისია);

4) პარლამენტი განიხილავს კომისიის ყოველწლიურ გეგმას (იხ. ზემოთ)

5) პარლამენტს წარედგინება გასული წლის ფინანსური გეგმა და ბიუჯეტის შესრულების რაპორტი, რომელიც აუდიტორთა სასამართლოს მოხსენებასთან ერთად განიხილება პარლამენტის მიერ. ამის შემდეგ პარლამენტი აძლევს კომისიას discharge-ს საბჭოს კვალიფიცირებული უმრავლესობის თანხმობით, რაც საშუალებას აძლევს კომისიას დაიწყოს მუშაობა ახალ გეგმაზე და ჩაითვალოს წინა წლის გეგმა შესრულებულად;

6) პარლამენტის მუდმივ კომიტეტებს (მაგალითად საბიუჯეტო კონტროლის კომიტეტი) აქვთ შესაძლებლობა აკონტროლონ კომისია, თუმცა ექსპერტიზის ნაკლებობის გამო ამ უფლებას ძალზედ იშვიათად იყენებენ;

7) პარლამენტს აქვს უფლება შექმნას დროებითი კომიტეტები, რომ გამოიძიოს გაერთიანების კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევები, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც საქმე უკვე არის აღძრული მართლმსაჯულების სასამართლოში;

8) პარლამენტს აქვს უფლება კითხვები გაუგზავნოს კომისიას. კითხვების ფორმები და მათზე გაცემული პასუხების ფორმატი სხვადასხვა დროს სხვადასხვაგვარია.

**პარლამენტის კონტროლი საბჭოზე:**

საბჭოზე კონტროლი არის ნომინალური და პრაქტიკულად არ არსებობს. ამას აქვს სამი მიზეზი:

1) პარლამენტს რომ საბჭოს გაკონტროლების უფლება ჰქონდეს, მოხდება სუპრანაციონალიზმის დამკვიდრება, რასაც შეიძლება არაერთგვაროვნანი რეაქცია მოჰყვეს ევროსკეპტიკოსებს შორის.

2) მთელი რიგი საკითხებისა, განსაკუთრებით საგარეო პოლიტიკაში და სავალუტო საქმეებში მიიღება საბჭოს მიერ კონფიდენციალურად, სუპრანაციონალური ორგანოების ჩარევის გარეშე.

3) საბჭოს მობილურობის და კომპლექსურობის გამო ძნელია დამყარდეს განგრძობადი კავშირი საბჭოს და პარლამენტს შორის. მიუხედავად ამისა, პარლამენტს და საბჭოს შორის არის არაფორმალური კავშირები. ასე მაგალითად, ყოველი პრეზიდენტობის დასაწყისში და დასასრულს პრეზიდენტი ქვეყანა ანგარიშს აბარებს პარლამენტს, ჯერ პრიორიტეტების, ბოლოს კი მათი შესრულების შესახებ. ასევე პრეზიდენტი სახელმწიფოს მინისტრები ხშირად ესწრებიან პარლამენტის სხდომებს.

**კონტროლი ევროპულ საბჭოზე:**

პარლამენტის მხრიდან კონტროლი ევროპულ საბჭოზე პრაქტიკულად არ არსებობს. როდესაც ევროპული საბჭოს სამიტი იხსნება ევროპარლამენტის პრეზიდენტი გამოდის სიტყვით და მიმართავს ევროპულ საბჭოს, თუმცა შემდეგ ტოვებს შეხვედრას. სამიტის დასრულების შემდეგ პრეზიდენტი ქვეყანა, როგორც წესი, წარდგება პარლამენტის წინაშე და აბარებს მოხსენებას ევროპარლამენტს

## ლექცია 5 საერთო აგრარული პოლიტიკა (საპ)

### აგრარული პოლიტიკის წარმოშობა და თავისებურებები:

საერთო აგრარული პოლიტიკა იყო თავდაპირველ ოთხ საერთო პოლიტიკას შორის, რომლებიც 50-იანი წლებიდან საფუძვლად უდევს ევროგაერთიანების განვითარებას. ეს ოთხი პოლიტიკაა - საქონლის, ადამიანების, მომსახურების და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება. გარდა ამისა, ტრანსპორტი და საერთო აგრარული პოლიტიკა ასევე იყო ჩართული რომის ხელშეკრულებაში მოხსენებულ პოლიტიკურ მიმართულებებს შორის.

ორმოცდაათიან წლებში *საფრანგეთს ჰქონდა დიდი აგრარული სექტორი*, რომელიც მუდმივ სუბსიდირებას მოითხოვდა. შესაბამისად, საფრანგეთის ინტერესში იყო დაცული ბაზრის არსებობა. გერმანიასაც გააჩნდა დაცული ბაზარი, რომელიც აგრარული სექტორის სუბსიდირებას ახდენდა, ამიტომ ეს ორი ქვეყანა უპრობლემოდ თანხმდებოდა იმაზე, რომ თავისუფალი ბაზრის პრინციპების შემოტანა აგრარულ ბაზარში მოიტანდა სავალალო სოციალურ და ეკონომიკურ შედეგებს. პრობლემა ის იყო, რომ თუ აგრარულ სექტორში იარსებებდა თავისუფალი ბაზარი, რეალურად გამოვიდოდა *კონკურსი რომელი მთავრობა უფრო მეტს გადაიხდიდა* თავისი აგრარული სექტორისთვის, რაც არც ერთ სახელმწიფოს არ აწყობდა. მეორეს მხრივ, აუცილებელი იყო აგრარულ პროდუქციაზე *ფასების ეკვალისაცია*, რომ მომხდარიყო სამრეწველო პროდუქტებში ქეშმარიტი კონკურენციის პირობების შექმნა. ლოგიკა შემდეგი იყო: მაღალი ფასები განაპირობებდა მაღალ ხელფასებს, რაც თავის მხრივ განაპირობებდა სამრეწველო წარმოების ხარჯების ზრდას.

ანალოგიური ლოგიკით მოხდებოდა *ენერჯის ღირებულების და გადასახადების სისტემის ეკვალისაცია*. გერმანიას ეს აწყობდა, რადგან გადასახადები და ენერჯის წარმოების ღირებულება გერმანიაში დაბალი იყო, ფასები კი მაღალი, რადგან ფერმერებს დიდი პოლიტიკური გავლენა გააჩნდათ. ასე რომ ამ საკითხზე კონსენსუსი გერმანიას და საფრანგეთს შორის მიღწეულ იქნა.

საფრანგეთს სურდა *ინდუსტრიული ზრდის შენარჩუნება*, ისე რომ არ დაეკარგა აგრარულ სექტორში დასაქმებული ელექტორატი. აქედან კონსენსუსი - *ფრანგებმა მიიღეს სუბსიდია*, რომ შეენარჩუნებინათ სოფლის მოსახლეობა, ხოლო *გერმანიამ მიიღო საკვების ფასების ეკვალისაცია* მთელ ბაზარზე.

გერმანია უკმაყოფილო იყო ექსპორტის სუბსიდირებაზე, რადგან არ სურდა დაეკარგა თავისი ექსპორტ პოზიციები არგენტინასთან. ანუ, თუ არ შემოიტანდა არგენტინულ ხორცს და სხვა საკვებ პროდუქტებს, ეს ცუდად იმოქმედებდა მის ექსპორტზეც არგენტინასთან. შესაბამისად არ სურდა ევროპული ნაწარმის შემოსვლა. აქ როლი ითამაშა ნიდერლანდების და საფრანგეთის ერთობამ. გერმანიამ დათმო, რადგან არ სურდა გაეზრაზებინა პატარა ქვეყნები და აღედგინა ტრადიციული შუღლი ევროპის სხვა სახელმწიფოებთან.

საპ-ის თავდაპირველი იდეა იყო ფასების შენარჩუნება ბაზარში ჩარევით, ისე რომ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო ყველა ფერმერის და აგრარულ სექტორში დასაქმებული პირის ინტერესები.

პირველ წლებში ყოველ წელს მინისტრების შეხვედრაზე თანხმდებოდა ფასები, ანუ მინიმალური ფასი, რომელადაც უნდა გაყიდულიყო ესა თუ ის პროდუქცია. *კომისიის ჩარევის შედეგად* ხდებოდა ფასების რეგულირება, რას იმას ნიშნავდა, რომ კომისიას შეეძლო ან შეესყიდა ან გაეყიდა პროდუქცია, იმისათვის, რომ დაერეგულირებინა ფასები. თუ ფასები ძალიან ვარდებოდა კომისია გაყიდდა შესყიდულ პროდუქტს და ფასი დარეგულირდებოდა. ამგვარი პოლიტიკა დასაწყისში წარმოადგენდა უდიდეს სტიმულს სოლის მეურნეობის პროდუქციის მწარმოებლებისთვის.

ევროგაერთიანებებში ამგვარი პოლიტიკის შედეგად გაჩნდა საკვების მთები და ღვინის ტბები (**Food Mountains and Wine Lakes**), რომლებიც წარმოიშვა იმის შედეგად, რომ კომისია მუდმივად ყიდულობდა სასოფლო პროდუქციას, რათა ფასი აენია და მწარმოებლებისათვის ზარალი შეემცირებინა. საბოლოოდ, იმის გამო, რომ ნაჭარბი პროდუქცია ძალიან დიდი იყო და კომისიამ აღარ იცოდა როგორ გაერთვა თავი ამდენი პროდუქტის შენახვისთვის, კომისიამ მოძებნა გამოსავალი და დაიწყო ექსპორტის სუბსიდირება. ექსპორტის სუბსიდირება ნიშნავდა, რომ ევროკომისია უხდიდა სხვაობას მსოფლიო ბაზარზე არსებულ ფასს და ევროკავშირში არსებულ ფასს შორის

მწარმოებლებს, რითაც საშუალებას აძლევდა მათ, გაეტანათ პროდუქტები მსოფლიო ბაზარზე შედარებით დაბალ, დემპინგურ ფასებში. ასეთი პოლიტიკა იწვევდა მსხვილი ექსპორტიორი ქვეყნების, განსაკუთრებით კი, ამერიკის შეერთებული შტატების გაღიზიანებას.

აგრარული საკითხების კომისრის *სიკო მენსჰოლტის* შეხედულება ამ პრობლემასთან დაკავშირებით საფუძვლად დაედო სოფლის მეურნეობის რეფორმებს, რომლებიც დაიწყო 70-იან წლებში, მაგრამ ბოლომდე დღეისთვისაც არ განხორციელებულა. მანსჰოლტის აზრით, აუცილებელი იყო ნელ-ნელა გადასვლა ფასების მხარდაჭერის სისტემიდან ფერმების ინდუსტრიალიზაციისა და მათი ეფექტურობის გაზრდისკენ. ამის შედეგად მოხდებოდა ბაზრის სტაბილურობის შენარჩუნება და კომისიისთვის ძალიან მძიმე ფინანსური ტვირთის მოცილება.

### **მანსჰოლტის გეგმა და სოფლის მეურნეობის გარდაქმნა:**

1967 წლის ოქტომბერში საბჭომ სთხოვა კომისიას რომ შეესწავლა და გამოსავალი ეპოვნა აგრარული პოლიტიკის დაფინანსების შედეგად არსებული მძიმე ფინანსური სიტუაციიდან. ფასების მხარდაჭერის სისტემა მთავრობებს ძალიან ძვირი უჯდებოდათ, შესაბამისად პოლიტიკური ნება რეფორმასთან დაკავშირებით პრაქტიკულად მომნიშვნელო იყო. 1967 წელს გერმანიის მთლიანი შიდა პროდუქტი დაეცა 2 პროცენტით. 1968 წელს საფრანგეთში შემოვიდა *ვიდალის გეგმა*, რომელიც ასევე ითვალისწინებდა სოფლის მეურნეობის გარდაქმნას.

1968 წელს შეიქმნა *მანსჰოლტის გეგმა*, ანუ ე.წ. *“სოფლის მეურნეობა 1980”*, რომელიც ხელს უწყობდა მცირე ფერმერებს, რომ დაეტოვებინათ მიწები და ახდენდა დიდი ამაღლამაციების სუბსიდირებას. მანსჰოლტის გეგმა ასევე ითვალისწინებდა გრანტებს. პენსიებს და სხვა სახის ფინანსურ დახმარებას მათთვის, ვინც 55 წელზე მეტი ასაკის იყო. გეგმის მიხედვით ასევე უნდა მომხდარიყო ახალგაზრდების მხარდაჭერა სხვა სამსახურის მოსაძებნად. ამასთან, ისე უნდა შემცირებულიყო ფასი, რომ არაეფექტური ფერმერები იძულებულნი გამხარიყვნენ დაეტოვებინათ ფერმები. ევროპის ფერმერთა გაერთიანებამ, მსოფლიოს ერთ-ერთმა ყველაზე გავლენიანმა ორგანიზაციამ - COPA-მ მიიჩნია, რომ ეს უკანასკნელი გადანყვეტილება ფსიქოლოგიური შეცდომა იყო, რადგან გერმანელი და ფრანგი ფერმერები ერთმანეთს გადაამტერა. ბუნებრივია, რომ გერმანელი ან ფრანგი ფერმერი, რომლებიც სამუშაოს კარგავდნენ, მთავარ დამნაშავედ ამაში სხვა სახელმწიფოს ფერმერებს ხედავდნენ.

იმ დროს ძალიან აქტუალური და პოპულარული გახდა ლოზუნგი “გადაარჩინე ოჯახის ფერმა” (Save the Family Farm). ეს იყო ლოზუნგი, რომელიც ნიშნავდა, რომ ფერმერები ითხოვდნენ დამატებითი შემოსავლის შენარჩუნებას.

საფრანგეთის პრეზიდენტი შარლ დე გოლს მოსწონდა მანსჰოლტის გეგმა, მაგრამ მოითხოვდა, რომ მისი შესრულება ყოფილიყო მთავრობის და არა კომისიის ხელში. ამით დე გოლს სურდა უზრუნველყო საფრანგეთის კონტროლი გეგმის განხორციელებაზე, რაც შეუძლებელი იქნებოდა თუ გეგმის განხორციელებას კომისია შეუდგებოდა. ეს იყო ნათელი გამოვლინება დე გოლის რეალისტური, სუვერენიტეტის შენარჩუნებაზე ორიენტირებული პოლიტიკისა, რომელიც მიმართული იყო საფრანგეთის გაძლიერებისკენ.

მანსჰოლტის გეგმას ასევე მოჰყვა წინააღმდეგობა გერმანიის მხრიდან: გერმანიაში 1969 წელს არჩევნები იყო დაგეგმილი, რაც გამოიწვავდა მთავრობის მხრიდან სოფლის მეურნეობის რეფორმის გატარებას, რადგან ეს აუცილებლად გამოიწვევდა სამუშაო ადგილების დაკარგვას, რაც მთავრობას არ სურდა არჩევნების წინა პერიოდში. შარლ დე გოლს ეს პრობლემა აღარ ჰქონდა, რადგან საფრანგეთში არჩევნები უკვე ჩატარებული იყო და პოზიციის შეცვლა სოფლის მეურნეობის რეფორმასთან დაკავშირებით მტკივნეულად არ იმოქმედებდა პოლიტიკურ სიტუაციაზე. გერმანიის მთავრობა, მიუხედავად იმისა, რომ არ სურდა აგრარული რეფორმის სასწრაფოდ განხორციელება, მაინც მოსურნე იყო რგორღაც მოეგვარებინა “ღვინის მდინარეების და კარაქის მთების” პრობლემა, რადგან 60-იანი წლებისთვის ევროგაერთიანების ბიუჯეტში ყველაზე მეტ თანხებს გერმანია იხდიდა, ამ ფულის უდიდესი ნაწილი კი აგრარული ბაზრის რეგულირებისთვის იხარჯებოდა. ამიტომ გერმანიამ წამოაყენა ალტერნატიული ვარიანტი, სადაც გათვალისწინებული იყო შესყიდვის ინტერვენციის დროს კვოტების დაწესება, რათა არ მომხდარიყო დიდი რაოდენობით პროდუქციის შესყიდვა და გაერთიანების ფინანსური სახსრების ფლანგვა.

სიკო მანსჰოლტს იმედი ჰქონდა, რომ აგრარული პოლიტიკის რეფორმირების საკითხში ბრიტანელებს მიიმხრობდა და გაფართოების ერთ-ერთ პირობად ბრიტანეთი

საპ-ის გარდაქმნას დაასახელებდა, მაგრამ დიდ ბრიტანეთს ისე ძალიან სურდა ევროგაერთიანებაში შესვლა, რომ ეს არ გააკეთა. 1971 წლის სოფლის მეურნეობის მინისტრთა საბჭოს, რომელზეც მანპოლტიმა თავისი გეგმა წამოაყენა, მოჰყვა დიდი არეულობები და 80.000-იანი დემონსტრაცია, რომელზეც ფერმერები მათი უფლებების დაცვას ითხოვდნენ. მანპოლტის თავხედობამ და გადაწყვეტილებამ მაინც გაეტანა განსახილველად საკითხი, რომელიც აშკარად არ სარგებლობდა პოპულარობით ევროპულ სახელმწიფოებს შორის ძალიან ცუდად იმოქმედა მანპოლტის მომავალ კარიერაზე. ამ საკითხმა განსაკუთრებით განარისხა საფრანგეთი, რომელმაც მტკივნეულად მიიღო კომისიის მხრიდან ეროვნული სუვერენიტეტის მორიგი მცდელობა სიკო. მანპოლტი გადადგა შემდეგ წელს, თუმცა შემდეგ იგი ამბობდა, რომ მისი იდეები აგრარული რეფორმის შესახებ იყო “წარმატებული დასაწყისი”. საფრანგეთმა მიაღწია იმას, რომ რეფორმა დაიწყო წელს, ბევრი თანხები არ დაიხარჯა რესტრუქტურისაზიზაზე და რეფორმის იმპლემენტაცია აღმოჩნდა ეროვნული მთავრობების ხელში.

70-იან წლებში მსოფლიოში აგრარულ პროდუქციაზე ფასები გაიზარდას, რამაც აზრი დაუკარგა ფასების შემცირებას ევროგაერთიანებაში. ამის მიზეზი იყო ცუდი ამინდები, ცუდი მოსავალი და მსოფლიო მოთხოვნის გაზრდა. შემდეგ დაიწყო ნავთობის კრიზისი, რამაც გამოიწვია უმუშევრობის ზრდა, შესაბამისად, მანპოლტის იდეამ, რომ ფერმერებს დაეტოვებინათ თავიანთი სამუშაო ადგილები და სხვა სფეროებში დასაქმებულიყვნენ აზრი დაკარგა. ამის გამო, მანპოლტის გეგმა 70-იან წლებში დავინყებას მიეცა.

## **სოფლის მეურნეობა 1970-იან წლებში.**

### ***პრობლემა ბრიტანეთსა და გერმანიაში.***

70-იანი წლების რეცესიამ გამოიწვია ის, რომ გერმანია ყველაზე მეტს იხდოდა ევროგაერთიანების ბიუჯეტში, თუმცა გაცილებით ნაკლები შემოსავალი გააჩნდა ევროგაერთიანების პროგრამებისა და პოლიტიკური მიმართულებებისგან, რადგან ამ პერიოდში გერმანიაში მკვეთრად შემცირდა გადასახადები. ასევე, გერმანიას დიდი დანახარჯები ჰქონდა ქვეყნის შიგნით გაზრდილი სოციალური შეღავათების გამო. 1974 წელს, როდესაც შმიდტი გახდა დასავლეთ გერმანიის კანცლერი, მან ვეტო დაადო ფერმების ფასების შეთანხმებას, რომელსაც სოფლის მეურნეობის მინისტრმა იოზეფ ერტლმა ხელი მოაწერა. მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოოდ შმიდტმა ვეტო გააუქმა, მისი კანცლერობის დროს დასავლეთ გერმანიას არასოდეს მიუქცევია განსაკუთრებული ყურადღება სოფლის მეურნეობის რეფორმისთვის.

ევროგაერთიანებაში შესვლისთანავე სოფლის მეურნეობის სფეროში რეფორმირების ლიდერობა ხელთ იგდო დიდმა ბრიტანეთმა. ეს დაკავშირებული იყო იმასთან, რომ დიდი ბრიტანეთი დიდ ფულს კარგავდა საერთო აგრარული პოლიტიკის გამო, რადგან დიდი ბრიტანეთის აგრარული პროდუქციის იმპორტი ძირითადად სხვა ქვეყნებიდან იყო. ამის გამო, დიდ ბრიტანეთს სურდა აგრარული პოლიტიკის დაფინანსების სისტემის შეცვლა, რათა ბრიტანელი გადასახადების გადამხდელების მიერ ევროგაერთიანების ბიუჯეტში შეტანილი ფული არ დახარჯულიყო ისეთი ინიციატივებზე და პოლიტიკაზე, რომელსაც დიდი ბრიტანეთისთვის მოგება არ მოჰქონდა. ამ პრობლემის გადაჭრის მეორე გზა, შეიძლება მისაღებაც ყოფილიყო სხვა ქვეყნებისთვის, მაგრამ არა ბრიტანეთისათვის. საქმე იმაშია, რომ ბრიტანეთის დანაკარგის ანაზღაურება შეიძლება კომპენსირებულიყო, თუ მოხდებოდა საერთო ბიუჯეტის გაზრდა და ამის ხარჯზე ბრიტანეთისათვის სხვა სფეროებში დაფინანსების გაზრდა. ამ მიდგომასთან დაკავშირებით პრობლემა ის იყო, რომ დიდი ბრიტანეთის ლეიბორისტულ მთავრობას ბიუჯეტის გაზრდის და ახალი პროგრამების დაწყების გაგონებაც კი არ სურდა, რადგან ეს “გადაღვრად” ჩაითვლებოდა და ბრიტანეთის ტრადიციულ სუვერენიტეტს შელახავდა.

გარდა ზემოთ ნახსენებისა, იყო კიდევ ერთი პრობლემა, რის გამოც დიდი ბრიტანეთი ვერ ახერხებდა საკითხის მკვეთრად დაყენებას. საქმე იმაშია, რომ სოფლის მეურნეობის რეფორმირებისადმი გერმანიის ორჭოფული და დანიის და ირლანდიის მკვეთრად უარყოფითი პოზიციების გამო დიდი ბრიტანეთი ვერ მოახერხებდა გაერთიანებაში მხარდამჭერების მოპოვებას. სხვათა შორის, ანალოგიური არჩევანის წინაშე იდგა მარგარეტ ტეთჩერის მთავრობაც რამდენიმე წლის შემდეგ და ტეთჩერიც წინააღმდეგი იყო დიდი ბრიტანეთის დანახარჯების დაბალანსებისა ევროგაერთიანების საერთო ბიუჯეტის ზრდის ხარჯზე. განსხვავება უბრალოდ ის იყო, რომ ტეთჩერს, გარდა

პოლიტიკური არგუმენტისა, ეკონომიკური არგუმენტიც გააჩნდა, რაც განპირობებული იყო ტეტიჩერის ეკონომიკური დოქტრინით, რაც საბიუჯეტო დანახარჯების მკვეთრ შემცირებას ითვალისწინებდა.

## **საერთო აგრარული პოლიტიკა 1980-იან წლებში**

1980-იანი წლების დასაწყისში საპ-ის ფასი ძალზედ გაიზარდა, რამაც დღის წესრიგში კიდევ ერთხელ დააყენა რეფორმირების აუცილებლობა. სწორედ ამის შედეგად, 1980-იან წლებში ევროგაერთიანებებში საერთო აგრარულ პოლიტიკაში განხორციელდა ორი რეფორმა. 1974-79 წლებში საპ-ის ფასი (დაფინანსება გაერთიანების მხრიდან) გაიზარდა 23 პროცენტით, მაშინ როდესაც შემოსავლები იგივე პერიოდის განმავლობაში მხოლოდ 10 პროცენტით გაიზარდა. 1980-82 წლებში აგრარულ პროდუქციაზე ფასების მეტ-ნაკლები სტაბილიზაცია მოხდა, რაც გამონვეული იყო დოლარის დიდი ღირებულებით, რამაც, თავაც მხრივ, გამოიწვია საკვებზე მსოფლიო ფასების გაზრდა, შესაბამისად შემცირდა ექსპორტის სუბსიდირების ხარჯები და ინტერვენციის შესყიდვების საჭიროება.

1983 წელს, როდესაც დოლარის კურსი კვლავ დაეცა საპ-ის ფასი ისევ გაიზარდა, ამჯერად - 30 პროცენტით. ამ პერიოდისათვის გაერთიანების ბიუჯეტმა მიაღწია ლიმიტს, როდესაც მას უკვე აღარ შეეძლო დაეფინანსებინა საკუთარი ბიუჯეტიდან აგრარული პოლიტიკა და ფასების მხარდაჭერის სისტემა. შესაბამისად, ცხადი გახდა, რომ კონსენსუსი აუცილებელი იყო რეფორმების გასატარებლად.

**1984 წლის რეფორმა:** ევროგაერთიანების სახელმწიფოები შეთანხმდნენ 1984 წლიდან რამდენიმე რეფორმის გატარებაზე: დაწესდა კვოტები რძის პროდუქტებზე და საბიუჯეტო დისციპლინის წესები, რაც იმას ნიშნავდა, რომ ბიუჯეტი უნდა განსაზღვრულიყო წინასწარ და მხოლოდ შემდეგ უნდა განსაზღვრულიყო აგრარული სექტორის ბიუჯეტი, რომ გადახარჯვა არ მომხდარიყო. აღსანიშნავია, რომ ამ სისტემამ არ იმოქმედა. 1985-87 წლებში 18 პროცენტით გაიზარდა საპ-ის დაფინანსება. ამ დროს ფასები მეტ-ნაკლებად დარეგულირებული იყო რძის პროდუქტებზე, განსხვავებით სხვა აგრარული პროდუქციისაგან. ამავე დროს გაერთიანების პრობლემებს თან დაერთო გაფართოება და მასთან დაკავშირებული პრობლემები, რაც საბოლოო ჯამში გაერთიანების 1987 წლის ბიუჯეტზე 4-5 მილიონი ეკიუს დეფიციტით აისახა.

## **ეკოლოგიური ზენოლა**

1980-იანი წლებიდან ევროგაერთიანებებში ეკოლოგიური პრობლემები გაჩნდა. აგრარულ პროდუქტებზე ფასების ზრდამ განაპირობა სასუქების რაოდენობის ზრდა. ამან გამოიწვია მოსახლეობაში სიმპათიის შემცირება საპ-ის მიმართ, რამაც, თავის მხრივ, გააიოლა რეფორმის განხორციელება.

## **გადმოღვრა საერთო ბაზრის პროგრამიდან**

1985 წელს ევროკომისიის ინიციატივით და ძალისხმევით გაერთიანების სახელმწიფოები შეთანხმდნენ, რომ 1992 წლისთვის საერთო ბაზარი საბოლოოდ უნდა დასრულებულიყო. ამავდროულად, გაერთიანების ახალი სახელმწიფოები - ესპანეთი, საბერძნეთი და პორტუგალია მოითხოვდნენ სტრუქტურული ფონდების გაზრდას, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში ფინანსურად ზარალდებოდნენ, რადგან ევროგაერთიანების ბიუჯეტიდან შედარებით მცირე თანხებს იღებდნენ. შესაბამისად, ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნებთან მიღწეული იქნა შეთანხმება, რომ 1992 წლისთვის გაორმაგებულიყო სტრუქტურული ფონდების მოცულობა. ამ ყველაფერს აზრი ეკარგებოდა, აგრარული პოლიტიკის რეფორმის გარეშე, რადგან აგრარული სექტორის დაფინანსების ფაზობრივი შემცირების გარეშე, ევროგაერთიანების ბიუჯეტი ვერ აუდიოდა სხვა პროგრამების დაფინანსებას, ამიტომ პოლიტიკური ნება აგრარული სექტორის გარდაქმნასთან დაკავშირებით 80-იანი წლების ბოლოსთვის საბოლოოდ ჩამოყალიბდა. ეს საკითხი მით უფრო მნიშვნელოვანი იყო, რომ ევროგაერთიანებამ სერიოზულად დაისახა მიზნად 1992 წლისთვის საერთო ბაზრის შექმნა.

## **საგარეო ზენოლა**

1986 წლის ურუგვაის რაუნდისთვის ევროგაერთიანების სახელმწიფოებმა დაიწყეს პაკეტის შემუშავება, რომელიც ხელს შეუშლიდა გაერთიანების აგრარული პროდუქტის დემპინგს მსოფლიო ბაზარზე. ამ რეფორმება გამოიწვია ზემოთ აღნიშნული 1984 წლის რეფორმები (რძის პროდუქტებზე კვოტების დაწესება და საბიუჯეტო დისციპლინის

შემოღება), თუმცა ამას დიდი გავლენა არ ჰქონია მსოფლიო ბაზარზე, რადგან წინადადება შეიმუშავა DGVI-მა და კომისიამ, ხოლო საბჭოს სხდომაზე მონაწილეობდნენ მინისტრები, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო ინტერესთა ჯგუფების გავლენის ქვეშ იმყოფებოდნენ. აქედან კიდევ ერთხელ ჩანს, რომ კომისიის მცდელობა გადაჭრილ იქნეს ესა თუ ის პრობლემა გაერთიანებაში, შეიძლება სრული წარუმატებლობით დასრულდეს, თუ მინისტრებზე არის კომისიის იდეებთან დაპირისპირებული ჯგუფების გავლენა.

## **1988 წლის სტაბილიზატორი რეფორმის პაკეტი:**

1987 წელს მიმდინარეობდა მოლაპარაკებები საერთო აგრარული პოლიტიკის რეფორმის შესახებ ორ დონეზე – ევროპულ და საერთაშორისო ასპარეზზე. საერთაშორისო მასშტაბით 1987 წელს მიმდინარეობდა ურუგვაის რაუნდის მოლაპარაკებები, ხოლო ევროპის მასშტაბით გააქტიურდა აგრარული პოლიტიკის შიდა რეფორმის გატარების საკითხი. ორივე ამ პროცესს განაპირობებდა სასოფლო სამეურნეო პროდუქციის წარმოების გაფართოება და, შესაბამისად, დანახარჯების საოცარი ზრდა, რაც, თავის მხრივ, იწვევდა მსოფლიო ბაზარზე აშშ-ის და ევროგაერთიანების ექსპანსიონისტური აგრარული პოლიტიკების შეჯახებას: აქ ჩვენ შევხვდებით, თუ როგორ მიმდინარეობდა მოლაპარაკებები აგრარული პოლიტიკის რეფორმის გარშემო 1988 წელს და დავეყრდნობით ან პატერსონის “სამმაგი თამაშების” და რობერტ პუტნამის “ორმაგი თამაშების” თეორიებს. ორმაგი თამაშების თეორია ხსნის მოლაპარაკებების შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებებს ორ დონეზე კონცენტრირებით. პირველი დონე, არის ქვეყნებს შორის მიმდინარე მოლაპარაკებები, ანუ საერთაშორისო ასპარეზზე, ხოლო მეორე დონე აღნიშნავს ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პროცესებს. ან პატერსონის შემთხვევაში პირველ დონეს წარმოადგენს ევროგაერთიანებას და აშშ-ს შორის მიმდინარე მოლაპარაკებები ურუგვაის რაუნდის ეგიდის ქვეშ, მეორე დონეა – ევროგაერთიანების შიგნით მიმდინარე მოლაპარაკებები, ხოლო მესამე დონე კი ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პროცესს აღნიშნავს.

### **პირველი დონის შეთანხმებები 1988 წელს**

1986 წელს არც ევროპას და არც აშშ-ს საკუთარი პოზიციები ჯერ კიდევ არ ჰქონდათ ჩამოყალიბებული რეფორმასთან დაკავშირებით. თავდაპირველად GATT-ის (General Agreement on Trade and Tariffs) მოლაპარაკებებში აგრარული პოლიტიკა არ იყო ჩართული, თუმცა კრიზისამდე მისულმა სიტუაციამ აიძულა ევროპის ქვეყნები რომ გადაწყვეტილებისთვის გადაეხედათ და აგრარული პოლიტიკა პაკეტში ჩაერთოთ. ამერიკას სჯეროდა, რომ ევროპული სოფლის მეურნეობის სრული რეფორმა, ანუ ფასების მხარდაჭერის სისტემის გაუქმება შესაძლებელი იქნებოდა 2-3 წელიწადში. აშშ-ის მიერ შემოთავაზებული ზერო-2000 პროგრამის მიხედვით კი ყველა სუბსიდია უნდა აღმოფხვრილიყო 2000 წლისთვის. ევროპის პოზიცია ამ შემთხვევაში ცალსახა იყო – ევროპულ სახელმწიფოებს და ასევე აშშ-ს უნდა გაეყინათ სუბსიდიები იმ მომენტისათვის არსებულ დონეებზე, რაც ნიშნავდა მსოფლიო ბაზარზე სტატუს კვოს შენარჩუნებას. პოზიციების მკვეთრი განსხვავების გამო შეთანხმება ვერ მოხერხდა.

### **მეორე დონის შეთანხმებები 1988 წელს**

1988 წლისთვის საპ-ის რეფორმა აუცილებელი გახდა, რადგან დანახარჯები კატასტროფულად გაიზარდა. 1986 წლისთვის ბიუჯეტის ხარჯვითმა ნაწილმა შეადგინა 59 მილიარდ ეკიუ. 1984 წლის ფონტენბლუს შეთანხმებამ შეამცირა აგრარული დანახარჯების ზრდა 2 პროცენტამდე, თუმცა ზრდის პარამეტრი მაინც 18 პროცენტამდე იზრდებოდა ყოველწლიურად. ეს პრობლემა თითქოს მოგვარდა საბიუჯეტო წესრიგის შემოღებით, რაც იმას ნიშნავდა, რომ ყოველი შვიდი წლით ისაზღვრებოდა ევროგაერთიანების ბიუჯეტი, ხოლო შვიდწლიანი ხარჯვითი პარამეტრის შიგნით დგინდებოდა ე.წ. ყოველწლიური ხარჯვითი გეგმა. ეს გაკეთდა იმისათვის, რომ არ აწეულიყო საერთო აგრარული პოლიტიკის დანახარჯები და მისი არაპროპორციული ზრდის გამო არ დაზარალებულიყო მთლიანად გაერთიანება. 1987 წელს ჭკვიანური ბუღალტრული აღრიცხვებით მოგვარდა წინა წლის საბიუჯეტო დეფიციტის პრობლემა, თუმცა ნათელი გახდა, რომ საბიუჯეტო დეფიციტის დამალვას კარგი შედეგი არ მოყვებოდა, ამიტომ 1988 წლის ბიუჯეტის გადასარჩენად მიიღეს გადაწყვეტილება, რომლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი საერთო აგრარული პოლიტიკის რეფორმირება და ეფექტურად ამოქმედება იყო.



## **მესამე დონის შეთანხმებები 1988 წელს**

გერმანიაში და საფრანგეთში 1988 წელს მიმდინარეობდა არჩევნები, რომელშიც ფრანსუა მიტერანსაც და ჰელმუტ კოლსაც მხარს უჭერდნენ აგრარული სექტორების ინტერესების გამომხატველი ინტერესთა ჯგუფები. ჰელმუტ კოლს ჰქონდა ნათელი მაგალითი იმისა, თუ როგორი უარყოფითი გავლენა შეიძლება ჰქონდა არჩევნებზე არაპოპულარულ რეფორმებს. 1984 წლის რძის კვოტების შემოღების შედეგად ქრისტიან-დემოკრატიებმა 700.000 ხმაზე მეტი დაკარგეს. 1985 წლისთვის ქრისტიან-დემოკრატებს უკვე დაბლოკილი ჰქონდათ მარცვლეულის ფასების შემცირების შესახებ გადაწყვეტილება, რაც იმას ნიშნავდა, რომ კოლს შიდა პოლიტიკური და გერმანიის აგრარული სექტორის ინტერესები უფრო მნიშვნელოვნად მიაჩნდა, ვიდრე ევროგაერთიანების ინტერესები.

1988 წლისთვის საფრანგეთშიც თითქმის ანალოგიური სიტუაცია იყო. 1988 წელს საფრანგეთში დაგეგმილი იყო საპრეზიდენტო არჩევნები და საუბარი იმაზე, რომ ტრადიციული სოფლის მეურნეობა, რომელიც სოციალური ეფექტის მატარებელ სექტორად ითვლებოდა, უნდა შეცვლილიყო - დამლუპველი იქნებოდა ნებისმიერი პოლიტიკური ძალისთვის. შესაბამისად, საფრანგეთიც არ იყო დიდად მონადინებული რადიკალური რეფორმა გაეტარებინა 1988 წელს.

ბრიტანეთში შედარებით განსხვავებული სიტუაცია იყო. ტეთჩერისთვის მნიშვნელოვანი იყო სტატუს-კვოს შენარჩუნება, ან, უკეთეს შემთხვევაში, ფასების სისტემის გარდაქმნა, ისე რომ მის მიერ გადახდილი ფული არ მოხმარებოდა ბრიტანელი ფერმერების კონკურენტების განვითარებას და კონკურენტუნარიანობის გაზრდას. ამასთან, სოფლის მეურნეობა არ იყო იმდენად მნიშვნელოვანი ბრიტანეთის მთავრობისთვის, რამდენადაც საბიუჯეტო კონტრიბუციების საკითხი. ბრიტანეთს სურდა სასწრაფოდ მოეგვარებინა სოფლის მეურნეობასთან და საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებული დაპირისპირება, რათა გაადსულიყო მისთვის უფრო მნიშვნელოვან საკითხზე - საერთო ბაზრის ჩამოყალიბების დასრულებაზე. საერთო ბაზრის მოკლე ვადებში დასრულება საშუალებას აძლევდა მოგება ენახათ ბრიტანელ მრეწველებს და მომსახურების მიმწოდებლებს. შესაბამისად, ბრიტანელების ვინსეტი<sup>1</sup> უფრო ფართო იყო ვიდრე დანარჩენი ორის.

**საბოლოო შეთანხმება:** გამოსავალს 1988 წელს მიღებული დილემიდან მეტწილად განაპირობებდა ფილოსოფიური კითხვა, თუ როგორი იყო პრობლემის არსი – საფინანსო/ბიუჯეტური ხასიათის, თუ სოციალური აქცენტის მქონე. ზოგიერთი ქვეყნისთვის ამ პრობლემას მხოლოდ სოციალური დატვირთვა გააჩნდა და კომპრომისის მოძებნა მათთვის ძნელი იყო, ხოლო სხვა ქვეყნებს, მაგალითად დიდ ბრიტანეთს ამ პრობლემის მხოლოდ საბიუჯეტო ხედვა გააჩნდა. დიდმა ბრიტანეთმა შემოიტანა წინადადება შეემცირებინათ ფასები 15 %-ით, იმ შემთხვევაში, თუ ბაზარზე არსებული პროდუქცია გადააჭარბებდა დაშვებულ ზღვარს (MGQ - მაქსიმალურად გარანტირებული რაოდენობა); ამასთან დიდი ბრიტანეთი ითხოვდა დაწესებულიყო ე.წ. თანაპასუხისმგებლობის გადასახადი (coresponsibility levy), რომელიც უნდა გადაეხადა ფერმერს, თუ ის დასაშვებზე მეტ რაოდენობა პროდუქციას აწარმოებდა. ამ გადასახადის მიზანი იყო გაეიოლებინა შენახვის და ექსპორტის სუბსიდიის ხარჯები. მაქსიმალურად გარანტირებული რაოდენობა ბურღულეულზე დაწესდა 155 მილიონი მეტრული ტონა (ეს რაოდენობა შერჩეულ იქნა იმის გამო, რომ 1987 წელს სწორედ 155 მილიონი ტონა ბურღულეული იქნა ნაწარმოები).

საფრანგეთი და გერმანია ბოლომდე არ ეთანხმებოდნენ ამ წინადადებას. მათი აზრით, მისაღები იყო ფასის მხოლოდ 3 %-იანი შემცირება, ხოლო კვოტის განსაზღვრა 165 მილიონი მეტრული ტონით.

გადაწყვეტილების მიღების სასწრაფოობაზე მეტყველებდა ისიც, რომ ბრიტანეთი და ჰოლანდია უარს ამბობენ გაეგრძელებინათ ევროგაერთიანების ბიუჯეტის დაფინანსება, თუ არ მოგვარდებოდა საერთო აგრარულ პოლიტიკასთან დაკავშირებული პრობლემები. ამ ორი ქვეყნის ხისტი პოზიციის გამო 1988 წლის ბიუჯეტი ვერ შეთანხმდა, რის გამოც კომისიამ მინისტრთა საბჭოს წინააღმდეგ სარჩელი შეიტანა მართლმსაჯულების სასამართლოში. მინისტრთა საბჭომ საბოლოოდ მოახერხა ბიუჯეტის დამტკიცება, მანამ სანამ მართლმსაჯულების სასამართლო მის გამამტყუნებელ ვერდიქტს გამოიტანდა. საბჭოს მიერ ბიუჯეტის მიღება და აგრარული პოლიტიკის რეფორმასთან დაკავშირებით კომპრომისის მოძებნა განაპირობა 1988 წლის იანვრიდან გერმანიის გაპრეზიდენტებამ.

<sup>1</sup> winset, ანუ ვინსეტი, არის ტერმინი, რომელიც შემოიტანა რობერტ პუტნამმა. ეს ტერმინი აღნიშნავს საერთაშორისო დონეზე მიმდინარე მოლაპარაკებისას ამა თუ იმ მთავრობის ხელთ არსებული იმ შესაძლო შეთანხმებების ერთობლიობას, რომლებიც მოწონებული იქნება ქვეყნის შიგნით.

გაპრეზიდენტების შემდეგ გერმანია ნავიდა დათმობაზე, რადგან სურდა საკუთარი პრეზიდენტობის დროს მიეღწია შეთანხმებისთვის და, შესაბამისად, აემალეებინა საკუთარი პრესტიჟი.

**საბოლოოდ მიღწეულ იქნა შემდეგი შეთანხმება:** დაწესდა, რომ ფასების 3 %-იანი შემცირება უნდა მომხდარიყო მხოლოდ მაშინ, თუ წარმოება გადააჭარბებდა 160 მილიონ ტონას. გერმანიამ გადაწყვიტა 5 მილიარდი ეკიუთი მეტი გადაეხადა ევროგაერთიანების ბიუჯეტში რათა ეს გადაწყვეტილება ფინანსურად გაემაგრებინა. დიდმა ბრიტანეთმა მიაღწია ფასის შემცირებას და დამატებით გადასახადს, თანაც არა საკუთარი საბიუჯეტო დანახარჯების, არამედ გერმანიის ფულის ხარჯზე. რაც შეეხება ხმელთაშუაღმისპირეთის ქვეყნებს – პორტუგალიას, ესპანეთს და საბერძნეთს, მათ მიიღეს გაზრდილი დახმარება სტრუქტურული ფონდებისგან. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება განაპირობა ე.წ. შეუთანხმებლობის დანახარჯმა, (no agreement costs), რომელიც ძალიან გაიზარდა მას შემდეგ, რაც ვერ იქნა მიებული წლიური ბიუჯეტი, გერმანიის პრესტიჟი დადგა სასწორზე და საბჭოს წინააღმდეგ დაიწყო საქმე ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში.

## **საერთო აგრარული პოლიტიკა 1990-იან წლებში**

### **მაკშარის რეფორმა:**

მომდევნო რეფორმა, რომელიც ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ რეფორმად ითვლება საერთო აგრარული პოლიტიკის ისტორიაში, იყო 1992 წელს განხორციელებული მაკშარის რეფორმა. ამ რეფორმამ სახელი მიიღო დელორის კომისიაში სოფლის მეურნეობის კომისრის რეი მაკშერის სახელისგან. 1992 წელს ევროგაერთიანების სახელმწიფოები შეთანხმდნენ, რომ ბურლულეულზე გარანტირებული ფასები შემცირებინათ 29 %-ით მომდევნო სამ წელიწადში და ასევე მოეხდინათ სხვა აგრარული ნაწარმის ფასების შემცირება. ამავდროულად, დაიწყო პარალელური პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებდა სოფლის მეურნეობის განვითარებას და ხელს უწყობდა ადრე პენსიაზე გასვლას, რეფორესტაციას და ფერმინგის უფრო ორგანული ფორმების განვითარებას.

1992 წლის რეფორმაზე გავლენა მოახდინა შემდეგმა საგარეო ფაქტორებმა:

- გაიზარდა ევროგაერთიანების საბიუჯეტო დანახარჯები; ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ მსოფლიო ბაზარზე დაეცა დოლარის ფასი, შესაბამისად, დაეცა მსოფლიო ფასებიც, რამაც იძულებული გახადა ევროგაერთიანება გაეზარდა ექსპორტის სუბსიდირება;

- გადამეტებული წარმოების პრობლემა გაიზარდა, რადგან გერმანიის გაერთიანების შემდეგ დასავლეთ გერმანიას დაემატა მარცვლეულის და რძის პროდუქტების მწარმოებელი აღმოსავლეთ გერმანია;

- დემოკრატიის და კაპიტალიზმის განვითარება აღმოსავლეთ ევროპაში პრიორიტეტულად იქცა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, თუმცა ამ პრიორიტეტის წარმატებით შესრულებისთვის მთავარ ბარიერს წარმოადგენდა საერთო აგრარული პოლიტიკა. საქმე იმაშია, რომ აღმოსავლეთ ევროპის პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებს შეეძლოთ მხოლოდ აგრარული პროდუქტების ექსპორტი, რაც შეუძლებელი ხდებოდა საერთო აგრარული პოლიტიკის პირობებში;

- 1992 წელს ურუგვაის რაუნდმა კრიტიკულ მომენტს მიაღწია. უკვე აუცილებელი იყო პაკეტში სოფლის მეურნეობის ჩართვა. თუ აქამდე ყველა სახელმწიფო მზად იყო იგნორირება მოეხდინა სოფლის მეურნეობის საკითხებისთვის, 1992 წელს ევროგაერთიანება უკვე მზად იყო საერთოდ ჩაეგდო რეფორმების პაკეტი, თუ მასში სოფლის მეურნეობა არ იქნებოდა შეტანილი;

მაკშარის რეფორმების შედეგად მნიშვნელოვნა შემცირდა მარცვლეულის და ხორცის ფასი და ისინი გაუთანაბრდა მსოფლიო ფასებს. ფერმერებს აუნაზღაურეს დაკანარგები, იმ პირობით, თუ ისინი დატოვებდნენ ფერმებს და სხვა სფეროში გააგრძელებდნენ საქმიანობას. შემუშავებული იქნა ნაადრევი პენსიების სისტემა, ასევე დაიწყო ეკოლოგიურად სუფთა ფერმერული პრაქტიკის ხელშეწყობის პროგრამები. ევროკომისიის მაშინდელი პრეზიდენტის ჟაკ დელორის აზრით, ეს რეფორმა იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი მისი კარიერის მანძილზე, მიუხედავად იმისა, რომ დელორის ეპოქა კომისიის საქმიანობაში ზოგადად ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ ეპოქად ითვლება.

### **პირველი დონის მოლაპარაკებები**

ისევე როგორც 1988 წელს ამერიკის შეერთებულ შტატებს სურდა აგრარულ პროდუქტებზე სუბსიდირების სრული გაუქმება, რასაც კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა

ევროგაერთიანების სახელმწიფოები, რომლებიც, თავის მხრივ, მომხრე იყვნენ შეემცირებინათ სუბსიდიები. როგორც აშშ-ს, ისე ევროგაერთიანებას, კარგად ესმოდათ, რომ კომპრომისის გარეშე მოლაპარაკებები ჩიხში შევიდოდა, რაც საფრთხეს მიაყენებდა ურუგვაის რაუნდის წარმატებულობას.

საბოლოო გადანყვეტილებაზე დიდი გავლენა მოახდინა, როგორც ევროპის შიგნით მიმდინარე მოვლენებმა, ისე აშშ-ში მიმდინარე პროცესებმა. 1993 წლისთვის აშშ-ში იცვლებოდა მთავრობა, რადგან ჯორჯ ბუში დამარცხდა საპრეზიდენტო არჩევნებში ბილ კლინტონთან. ბუშის ადმინისტრაციის მუშაობის დასრულებამდე ხელშეკრულების ვერ მიღწევის შემთხვევაში პროცესი კიდევ უფრო გაჭიანურებოდა, რადგან ბუშის ადმინისტრაციას გააჩნდა, ე.წ. fast track მოლაპარაკებების წარმოების უფლება. Fast Track არის პროცესი, როდესაც კონგრესი ანიჭებს მთავრობას საგანგებო შემთხვევაში სასწრაფო მოლაპარაკების უფლებას და თავისთვის მხოლოდ საბოლოო გადანყვეტილების მიღება/არმიღების უფლებას იტოვებს. მოლაპარაკების წარუმატებლად დასრულების შემთხვევაში დიდი იყო რისკი, რომ აშშ კონგრესი არ მისცემდა ანალოგიურ უფლებას კლინტონის ადმინისტრაციას. შესაბამისად, ორივე მხარე დაინტერესებული იყო უმოკლედ ვადებში მიეღწია შეთანხმებისთვის.

### **მეორე დონის მოლაპარაკებები**

1990 წლისთვის ევროგაერთიანებაში საბიუჯეტო კრიზისი კიდევ უფრო გამწვავდა, მიუხედავად იმისა, რომ 1988 წელს მიღებული იქნა სტაბილიზაციის რეფორმები. ევროგაერთიანების დანახარჯები კვლავ იმატებდა და ზოგიერთი პროგნოზით, მომდევნო წლებში 30 %-ით მოიმატებდა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო დანახარჯების ზრდა ძირითადად განპირობებული იყო მსოფლიო ბაზარზე ფასების დაცემით და ევროგაერთიანების მიერ ექსპორტის სუბსიდირების გაზრდით.

გარდა ამისა, მოლაპარაკებებზე გავლენას ახდენდა ევროგაერთიანებაში მიმდინარე სხვადასხვა პროცესები. 1992 წელს დაგეგმილი იყო სავალუტო კავშირის შესახებ მოლაპარაკებების დაწყება და საერთო ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესის ბოლომდე მიყვანა, რაც შეუძლებელი იქნებოდა აგრარული პოლიტიკის სრულყოფილი რეფორმირების გარეშე. ამავე დროს 1992 წელს კომისიაში იყო დაპირისპირება სხვადასხვა გენერალურ დირექტორატებს შორის. ყველა გენერალურ დირექტორატს სურდა თავად ყოფილიყო წარმატებული აგრარული და სხვა სახის რეფორმების ავტორი. შესაბამისად, დაპირისპირება და კომპრომისების ძიება ახასიათებდა არა მარტო ქვეყნებს შორის ურთიერთობებს, არამედ კომისიის დაქვემდებარებაში მყოფ სტრუქტურულ ერთეულებსაც.

1992 წლის რეფორმების მთავარი იდეა იყო ზღვრული მწარმოებლებისათვის კომპენსაციის სისტემის შემოღება და მათი თანდათანობით განდევნა ბაზრიდან. გარდა ამისა, უნდა გაზრდილიყო აგრარული სექტორის დაფინანსება, რაც მიმართული იქნებოდა ფერმებში დასაქმებული მოსახლეობის რიცხვის შემცირებისა და სხვა სექტორებში მათი დასაქმებისკენ. ეს ნიშნავდა, რომ საერთო აგრარული პოლიტიკის დაფინანსება გაიზრდებოდა, ანუ გაიზრდებოდა საბიუჯეტო დანახარჯებიც, მაგრამ ეს ზრდა იქნებოდა უფრო ნაკლები, ვიდრე რეფორმის განხორციელების გარეშე დანახარჯების ზრდა. ასე მაგალითად, 1997 წლისთვის, გამოთვლების თანახმად, საერთო აგრარული პოლიტიკის ფასი უფრო მეტი იქნებოდა, ვიდრე 1992 წელს, თუმცა გაცილებით ნაკლები, ვიდრე ეს რეფორმის გაუტარებლობის შემთხვევაში იმავე 1997 წელს იქნებოდა.

რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტი იყო ბურღულეულზე ფასების შემცირება, რასაც ჯაჭვური რეაქცია უნდა გამოეწვია. სამი წლის მანძილზე ბურღულეულის ფასები უნდა შემცირებულიყო 29 %-ით, რაც იწვევდა შინაური ცხოველების საკვების გაიაფებას, რაც, თავის მხრივ, დაწვედა ფასებს საქონლის, ღორის და ფრინველის ხორცზე, ასევე კარაქსა და პურზე.

### **მესამე დონის მოლაპარაკებები**

1992 წლისთვის გერმანიის ეკონომიკა დასუსტებული იყო, რაც გამოწვეული იყო აღმოსავლეთ გერმანიასთან გაერთიანებით. ამავე დროს, აღმოსავლეთ გერმანიის მუშები ითხოვდნენ ხელფასების გაზრდას, მაშინ, როდესაც კოლი გეგმავდა მთელი გერმანიის მასშტაბით ანაზღაურების შემცირებას. კოლის სოციალური პოლიტიკის გამო გერმანიას გადაურბინა პროტესტების დიდმა ტალღამ, რასაც გენშერის გადადგომა მოყვა.

ჰელმუტ კოლისთვის უკვე მნიშვნელოვანი იყო სოფლის მეურნეობის ახალი სისტემის შემოღება, რადგან გერმანიაში უკვე არსებობდა მსხვილი ფერმები, რომელთაც შეეძლოთ კონკურენცია გაეწიათ ფრანგული და ხმელთაშუაზღვისპირა აგრარული პროდუქციისთვის. გერმანია ასევე დათანხმდა ბურღულეულზე ფასების შემცირებას, რადგან,

წინააღმდეგ შემთხვევაში, ევროგაერთიანების ბიუჯეტის გაზრდილი დაფინანსება პირდაპირ იმოქმედებდა გერმანიის ბიუჯეტზე. 1990-იან წლებამდე გერმანია მზად იყო დამატებითი თანხები ეხადა საერთო აგრარული პოლიტიკის დასაფინანსებლად, თუმცა მას შემდეგ, რაც აღმოსავლეთ გერმანიასთან გაერთიანდა და ქვეყნის შიგნით რესურსები დასჭირდა, იძულებული გახდა დათანხმებოდა საკ-ის რეფორმას.

საერთო აგრარული პოლიტიკის რეფორმას ასევე დათანხმდა საფრანგეთი შემდეგი მიზეზების გამო:

1) მუდმივი საბიუჯეტო დეფიციტები დიდ კრიზისებს იწვევდა ევროგაერთიანების და საფრანგეთის მასშტაბით, რაც სოციალური უკმაყოფილებისთვის ნიადაგს ქმნიდა;

2) საფრანგეთს ერჩივნა ფასების შემცირება, ვიდრე კვოტების შემოღება, რადგან კვოტის შემოღება არაკონკურენტუნარიანს გახდიდა ბევრ ფრანგულ ფერმას.

საფრანგეთს კარგად ესმოდა, რომ მნიშვნელოვანი იყო რაღაც გადაწყვეტილების მიღება, რადგან რეფორმის ჩავარდნის შემთხვევაში, სავარაუდოდ, მოხდებოდა აგრარულ პროდუქტებზე კვოტების დაწესება, რაც ძალიან უარყოფით გავლენას ახდენდა საფრანგეთის ფერმერების კონკურენტუნარიანობაზე.

## დღის წესრიგი 2000 (Agenda 2000)

კიდევ ერთი რეფორმა საერთო აგრარულმა პოლიტიკამ განიცადა 2000 წლიდან, როდესაც მიღებული იქნა ძალიან ამბიციური პროგრამა – “დღის წესრიგი 2000”, რაც ითვალისწინებდა გაერთიანების მომზადებას გაფართოებისადმი. გაფართოების დღის წესრიგში დადგომამ 90-იანი წლების შუაში კიდევ ერთხელ წამოიწია საკ-ის რეფორმა, რადგან ნათელი გახდა, რომ ახალი, მეტწილად აგრარული ქვეყნების, ევროკავშირში შესვლა გამოიწვევდა გადაუჭრელ პრობლემებს.

1995 წელს გერმანიამ, საფრანგეთმა და ხმელთაშუაზღვის ქვეყნებმა განაცხადეს, რომ არ დაუშვებდნენ ახალი ხუთი სახელმწიფოს (ჩეხეთი, პოლონეთი, უნგრეთი, სლოვაკეთი და ბულგარეთი) აგრარული ექსპორტის ნოველწლიურ 10-პროცენტთან ზრდას და მხოლოდ 5%-ზე იყვნენ ყაბულს. ამ განცხადების დაფიქსირების შემდეგ აშკარად გამოჩნდა, რომ ამ ქვეყნებს არ სურდათ თავიანთი ფერმერების გაბრაზება.

1999 წელს ევროკავშირმა მიაღწია შეთანხმება ამერიკასთან, რომ ორივე გააგრძელებდა მარცვლეულის და მესაქონლე ფერმერების სუბსიდირებას 2003 წლამდე. ეს დახმარება უნდა ყოფილიყო იმ ფერმერებისთვის, რომლებიც არ დაარღვევდნენ წარმოების და კონკურენციის წესებს. ასევე მოქმედებას იწყებდა ნაადრევი პენსიების სისტემა, მიწის გამოსყიდვა და სხვა ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იყო ფერმერების რაოდენობის შემცირებისკენ.

Agenda 2000 შემუშავებული იქნა 1999 წლის 26 მარტს ბერლინის ევროპული საბჭოს მიერ. იგი წარმოადგენს სამოქმედო გეგმას, რომლის მთავარი მიზანია გაძლიერდეს გაერთიანების სხვადასხვა პოლიტიკის მიმართულებები შეიქმნას ახალი, უფრო ეფექტური ფინანსური ინსტრუმენტი. Agenda 2000 ეხება ევროკავშირის პოლიტიკის თითქმის ყველა მიმართულებას, სოფლის მეურნეობის თვალსაზრისით გაგრძელებული იქნა მოქმედება იმ პრინციპების მიხედვით, რომლებიც გამოიყენეს 1988 და 1992 წლებში. ასევე, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა ეკოლოგიურ საკითხებს. დღის წესრიგი 2000-ის მიხედვით აგრარული პოლიტიკის რეფორმა შემდეგი მთავარი საკითხების გარშემო აიგო:

- ფასების მომდევნო შემცირება;
- სოფლის განვითარების და პირდაპირი გადახდების სისტემა შენარჩუნება;
- სოფლის განვითარების გარდაქმნა საერთო აგრარული პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საყრდენად (გახდა მეორე საყრდენი);
- სტრუქტურული და შერწყმის ფონდების ეფექტურობის ზრდა;
- განწვერიანების წინა სტრუქტურული ინსტრუმენტის (ISPA - pre-accession structural instrument) და განწვერიანების წინა აგრარული ინსტრუმენტის (SAPARD - pre-accession agricultural instrument) სრული ამოქმედება;
- ახალი ფინანსური ინსტრუმენტის მიღება 2000-2006 წლებისთვის.

## საერთო აგრარული პოლიტიკის რეფორმის თეორიები

საინტერესო საკითხია აგრარული პოლიტიკის რეფორმების თეორიულ ჩარჩოებში მოქცევა და განზოგადების შემდეგ დასკვნების გამოტანა იმის თაობაზე, თუ რომელი ფაქტორები და მოქმედი პირები (აქტორები) უფრო მეტ გავლენას ახდენენ აგრარული

პოლიტიკის რეფორმაზე. შევეხოთ ორ ასეთ თეორიულ მონახაზს – ინტერესთა ჯგუფების გავლენის თეორიას და ინსტიტუციონალურ თეორიას.

### **ინტერესთა ჯგუფების გავლენა საპ-ის რეფორმაზე**

ეს თეორია აგებულია შემდეგი პოსტულატების გარშემო:

- ამომრჩევლები, როგორც წესი, ვერ ახდენენ თავიანთი ინტერესების ორგანიზებას. ამომრჩევლები არიან “რაციონალურად უმეცრები”. იმისათვის, რომ მოსახლეობამ, უფრო კონკრეტულად კი რალაც საერთო საქმეში დასაქმებულმა მოსახლეობის ნაწილმა უკეთ ჩამოაყალიბოს საკუთარი ინტერესები, აუცილებელია ინტერესთა ჯგუფების არსებობა;

- ინტერესთა ჯგუფები მნიშვნელოვანია, იმიტომ რომ მათ ხელი მიუწვდებთ სახელმწიფო და ევროპულ ინსტიტუტებზე. სახელმწიფო და ევროპულ დონეზე ლობირებით მათ შეუძლიათ გაატარონ ის ინტერესები, რომელთაც ჩვეულებრივი ამომრჩევლები ვერ დაიცავენ;

- ინტერესთა ჯგუფი ქმნის ე.წ. *policy community*-ს: ამ ერთობის ნევრობა შეზღუდულია, რადგან სოფლის მეურნეობის საკითხებში ექსპერტების რაოდენობა შემოიფარგლება რამდენიმე სახელმწიფო ინსტიტუტით და პროფესიული გაერთიანებით, რომლებიც ქმნიან კიდევ ამ ერთობას; *policy community*-ს ნევრებს ხშირი ურთიერთობა აქვთ ერთმანეთთან, რაც ამყარებს მათ შორის ურთიერთნდობას და იძლევა საშუალებას მოლაპარაკების დროს იოლად იქნეს კონსენსუსი მიღწეული;

- ინტერესთა ჯგუფებს შეუძლია ლობირება ორ დონეზე: სახელმწიფო და ევროპულ დონეებზე;

- მნიშვნელოვანია ისეთი პან-ევროპული ორგანიზაციის როლი, როგორცაა აგრარული პროფესიონალური ორგანიზაციების კომიტეტი – (COPA - Comite des Organisations Professionnelles Agricoles). ეს კომიტეტი ხშირად გადამწყვეტ როლს თამაშობს თავისი ექსპერტიზის და ლობირების ინსტრუმენტების სიძლიერის გამო.

### **ინსტიტუციური სისტემის გავლენა საპ-ის რეფორმაზე**

- აგრარული პოლიტიკის სფეროში ჩართული მთავარი აქტორების ქცევას და საერთო აგრარული პოლიტიკის რეფორმას განაპირობებს ევროკავშირის ინსტიტუციური მოწყობა. მნიშვნელოვანი გადანყვეტილებები მიიღება ინსტიტუტების და არა ინტერესთა ჯგუფების მიერ, შესაბამისად, აგრარული პოლიტიკის რეფორმა ინსტიტუციური თეორიით უკეთ აიხსნება;

- გადანყვეტილების მიმღები მთავარი ორგანო ევროკავშირში არის სოფლის მეურნეობის მინისტრთა საბჭო. მის ქვემოთ მდებარეობს სოფლის მეურნეობის სპეციალური კომიტეტი, რომელიც დაახლოებით იგივე ფუნქციებს ასრულებს, რასაც კორეპერი სხვა საბჭოებისთვის;

- კომისია აკონტროლებს საბჭოს დღის წესრიგს; ასევე მნიშვნელოვანია კომისიის როლი რეფორმების ინიცირებისას;

- მნიშვნელოვანია ევროპული საბჭოს როლი აგრარული პოლიტიკის რეფორმირებისას. სხვადასხვა საბჭოებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობის გამო ევროპული საბჭო 1984 და 1988 წლებში ერთ-ერთი ყველაზე აქტიური ინსტიტუტი იყო. ევროპული საბჭოს როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო იმის გათვალისწინებით, რომ 80-იან წლებში ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე გადანყვეტილების მიღება, როგორც სოფლის მეურნეობის პოლიტიკაა, შესაძლებელი იყო მხოლოდ მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეების – პრეზიდენტების და მთავრობის მეთაურების მიერ;

- ამ მიმდინარეობის სასარგებლოდ მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ სოფლის მეურნეობის რეფორმა, როგორც წესი, იწყება კომისიაში (კანონპროექტის ინიცირება) და მთავრდება მინისტრთა საბჭოში (იღებს საბოლოო კანონს);

გარდა ინსტიტუტებისა, ცალკე შეიძლება გამოიყოს ნევრი-სახელმწიფოების როლი რეფორმირების საკითხების დროს. სამთავრობათაშორისო, ანუ რეალისტური თეორიის მთავარ არგუმენტებაც შეიძლება გამოყენებული იქნეს შემდეგი ორი:

1. აგრარული პოლიტიკის ნებისმიერი რეფორმის დროს საფრანგეთის და გერმანიის ტანდემი გადამწყვეტ როლს თამაშობდა;
2. მინისტრთა და ევროპულ საბჭოებში შედიან ნევრი-სახელმწიფოების წარმომადგენლები, შესაბამისად, ეს ინსტიტუტები წარმოადგენენ ეროვნული ინტერესების ჭიდილის პოლიგონს.

## ლექცია 6 საერთო ბაზარი

### ისტორიული რაკურსი:

საერთო ბაზრის იდეა წარმოიშვა რომის ხელშეკრულების დროს. მაშინ საუბარი იყო ოთხი თავისუფლების მოძრაობაზე, კანონმდებლობის დაახლოებაზე და კონკურენციის საერთო პირობების შექმნაზე. თუმცა, ევროგაერთიანების თავდაპირველი მიზანი იყო საბაჟო კავშირის დამყარება და არა საერთო ბაზრის შექმნა, რადგან 1950-იან წლებში ნევრი სახელმწიფოები არ იყვნენ დაინტერესებულნი ვაჭრობისთვის ხელისშემშლელი ტექნიკური ბარიერების მოშორებით და უფრო მეტად აინტერესებდათ ტარიფების შემცირების და გაუქმების საკითხი.

მას შემდეგ, რაც სავაჭრო ბარიერები შემცირდა, მოხდა სხვა სახის ბარიერების აღმოცენება და, უფრო მეტიც, მათი გაძლიერება. ძირითადად ხდებოდა პროდუქციის, უსაფრთხოების და პროცესის სტანდარტებით მანიპულირება, რაც უფრო მეტად ართულებდა ევროგაერთიანების ქვეყნებს შორის თავისუფალ ვაჭრობას, ვიდრე სავაჭრო ბარიერების არსებობა.

### ეკონომიკური ინტეგრაციის ეტაპები

**თავისუფალი ვაჭრობის ზონა** – არ არსებობს ხილული შეზღუდვები ვაჭრობაზე;  
**საბაჟო კავშირი** – თავისუფალ სავაჭრო ზონას დამატებული საერთო საგარეო სავაჭრო ტარიფი;

**შიდა ნაწარმის ბაზარი** – საბაჟო კავშირს დამატებული საქონლის თავისუფალი გადაადგილება;

**საერთო ბაზარი** – შიდა ნაწარმის ბაზარს დამატებული მომსახურების, კაპიტალის და მუშახელის თავისუფალი გადაადგილება;

**სავალუტო კავშირი** – საერთო ბაზარს პლუს საერთო ვალუტა;

**ეკონომიკური კავშირი** – სავალუტო კავშირს პლუს საერთო ეკონომიკური პოლიტიკა.

### ეროვნული კანონმდებლობების ჰარმონიზაცია ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან:

ეროვნული კანონმდებლობების ჰარმონიზაცია იყო ის მამოძრავებელი ძალა, რომელმაც ხელი შეუწყო საერთო ბაზრის იდეის წარმოშობას და განხორციელებას. სულ თავიდან მოქმედებდა დირექტივები, რომელიც ნევრ სახელმწიფოებს უტოვებდა ლავირების საშუალებას. თავდაპირველად ჰარმონიზაცია განიხილებოდა ევროკომისიის მიერ, როგორც ინტეგრაციისათვის აუცილებელი წინაპირობა, თუმცა 1970-იანი წლებიდან, კონკრეტულად კი – პირველი გაფართოების შემდეგ, ნათელი გახდა, რომ უფრო მიზანშეწონილი იყო ზოგიერთ სფეროში ჰარმონიზაციის დაჩქარება, და არა ყველა სფეროში თანაბარი პროგრესი.

კომისიამ საერთო ბაზრის შექმნის პროცესი დაიწყო 1973 წელს ე.წ. დაბალი ვოლტის დირექტივით, თუმცა ძალიან მალე ნათელი გახდა, რომ ეს არ იყო საკმარისი. საბჭო ხშირად ეწინააღმდეგებოდა კომისიას, მით უმეტეს, რომ საერთო ბაზართან დაკავშირებული კანონპროექტების მისაღებად აუცილებელი იყო კონსენსუსი ნევრ სახელმწიფოებს შორის, რაც პრაქტიკულად აუქმებდა ამ სფეროში სწრაფი ნაბიჯების გადადგმის შანსს.

საერთო ბაზრის შექმნის მხრივ 70-იან წლებში გააქტიურდა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო. 1974 წელს სასამართლომ მიიღო დაშოვნის გადაწყვეტილება, რომელმაც შექმნა იურიდიული პრეცედენტი და კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა ყველა ის ეროვნული კანონი, რომელიც დაანესებდა ახალ არასატარიფო ბარიერს. მნიშვნელოვანი იყო ასევე კასის დე დიჟონის საქმე, რომელშიც გადაწყდა, რომ ერთი ქვეყნის ბაზარს აუცილებლად უნდა მიეღო სხვა ქვეყანაში წარმოებული პროდუქტი.

### რეფორმის საჭიროება

ქვეყნებმა მალე აუღეს ალლო ჰარმონიზაციით ნაკარნახევ გამოწვევებს და დაიწყეს სხვადასხვა ეკონომიკური რეგულაციების და არასატარიფო ბარიერების პრაქტიკის

გამოყენება, რათა შეენარჩუნებინათ ეროვნული წარმოება და არაპირდაპირი გზით მიენიჭებინათ უპირატესობა ეროვნული კომპანიებისათვის. ამან გამოიწვია სასამართლოში წარმოებული საქმეების რაოდენობის სწრაფი ზრდა, გასნაკუთრებით კი საქონელის თავისუფალ გადაადგილებასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად იმისა, რომ კრიზისი სახეზე იყო, ევროგაერთიანებების წევრებმა არ უპასუხეს მას დროულად, რადგან ამჯობინეს თავადაც დაენესებინათ სხვადასხვა ტიპის ბარიერები და შეგუებოდნენ სიტუაციას. 1980-იანების დასაწყისში ევროპული საბჭოს კომუნიკებმა ნათელი გახადეს, რომ ერთიანი ბაზრის სიტუაცია ძალიან ცუდი იყო.

1980-იან წლებში ქვეყნების დამოკიდებულება არასატარიფო ბარიერების მიმართ რადიკალურად შეიცვალა. თავაპირველად, კომისიამ მისცა რეკომენდაცია ევროპულ საბჭოს, რომელმაც შექმნა შიდა ბაზრის საბჭო, რომელიც რეგულარულად უნდა შეკრებილიყო. წევრი სახელმწიფოების მთავრობებში შეიცვალა დამოკიდებულება და უფრო ლიბერალური გახდა. მაგალითად, საფრანგეთში მიხვდნენ, რომ სავაჭრო დეფიციტი ჰქონდათ გერმანიასთან, შესაბამისად, დეფიციტის გამოსასწორებლად აუცილებელი იყო ბაზრის კიდევ უფრო ლიბერალიზაცია.

სახელმწიფოებში ამ საკითხების მიმართ პოზიციების ცვლილება მნიშვნელოვნად განაპირობა კასის დე დიჟონის საქმემ, რომელშიც ნათქვამი იქნა, რომ წევრი სახელმწიფოების პროდუქციის ორმხრივი აღიარება სავალდებულო იყო. ეს ნიშნავდა, რომ ერთ სახელმწიფოში ნაწარმოები პროდუქტი უნდა გაყიდულიყო მეორე სახელმწიფოშიც. ორმხრივი აღიარება (*Mutual recognition*), როგორც პრინციპი, აქტუალური გახდა მხოლოდ კასის დე დიჟონის შემდეგ. 1985 წლამდე საფრანგეთი, გერმანია და სხვა ქვეყნები არ მოქმედებდნენ ამ პრინციპის მიხედვით, თუმცა კასის დე დიჟონის შემდეგ ისინი იძულებულნი გახდნენ ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოეყვანათ ეროვნული კანონმდებლობა.

რომის ხელშეკრულების გაფორმების დროს მიზნად იყო დასახული ერთიანი ბაზრის შექმნა (common market). ამ მიზანს განაპირობებდა ორი მიზეზის არსებობა:

**(1) პროტექციონიზმის თავიდან აცილება**, რათა არ მომხდარიყო უკან დაბრუნება პროტექციონისტური ტრადიციებისადმი, რამაც გაანადგურა ევროპის ეკონომიკა 1950-იან წლებამდე. აქვე ქვეყნები ანალიზებდნენ, რომ პროტექციონისტური პრაქტიკის გამოყენება ნიშნავდა შეჯიბრებას წევრ-სახელმწიფოებს შორის და ბაზრის პრინციპების შეუსაბამოდ ეკონომიკურ განვითარებას;

**(2) ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა**, ისეთი დიდი ევროპული ბაზრის შექმნით, რომელიც შეენინააღმდეგებოდა და კონკურენციას გაუნევედა ამერიკულ ბაზარს.

რეაქციები თავდაპირველად შემოთავაზებული საერთო ბაზრის შესახებ არაერთგვაროვანი იყო. მაგალითად, გერმანელი სამრეწველო ძალები მიიჩნევდნენ, რომ საერთო ბაზრის შექმნის შედეგად ისინი გავიდოდნენ ევროპულ ბაზარზე, ხოლო ფრანგებს ეშინოდათ, რადგან მიაჩნდათ, რომ გერმანული პროდუქცია ნალეკავდა ფრანგულ ბაზარს. მიუხედავად ამისა, საფრანგეთის პოლიტიკური ელიტა წავიდა ამ რისკზე, მით უმეტეს, რომ მოახერხა სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის გატანა გაერთიანების დონეზე.

## 1960-იანი წლები და საერთო ბაზარი

საერთო ბაზრის შექმნასთან დაკავშირებული მცირე პროგრესიდან გამომდინარე, ნეოფუნქციონალისტები ვერ იზეიმებდნენ მათი თეორიის სიძლიერეს (რომელიც ამტკიცებს, რომ ეკონომიკის ერთ სფეროში დაწყებული ინტეგრაცია იწვევს ინტეგრაციის “გადაღვრას” სხვა სფეროში და ასე შემდეგ, სანამ არ მოხდება ეკონომიკური ინტეგრაციიდან პოლიტიკურ ინტეგრაციაში “გადაღვრა”), რადგან ამ პერიოდში პოლიტიკური ელიტების და წევრი-სახელმწიფოების მთავრობების როლი ევროგაერთიანების საქმეებში ძალიან დიდი იყო, ხოლო მათზე ინტერესთა ჯგუფების გავლენა ცოტა. მიუხედავად ამისა, 60-იან წლებში დაიწყო ინტეგრაციისათვის მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმა. 1960 წელს მინისტრთა საბჭოზე მიიღეს გადაწყვეტილება, რომ გაეუქმებინათ შიდა ტარიფები და კვოტები და შემოეღოთ საერთო საგარეო ტარიფი. რომის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იყო ტარიფების ეტაპობრივი შემცირება, რაც მთლიანად შემცირებას მოახდენდა 8 წელიწადში.

როგორც ბევრი მეცნიერი აღნიშნავს, როდესაც რომის ხელშეკრულება დაიდო, კომპანიებმა ისე დაიწყეს მოქმედება და ბიზნესის წარმოება, ვითომ ტარიფები აღარ

არსებობდა და რომის ხელშეკრულება უკვე ძალაში იყო შესული. კომპანიებმა დაიწყეს სხვა კომპანიების შექმნა სხვა ქვეყნებში, გაფართოება და ასე შემდეგ. ამგვარად, ნეო-ფუნქციონალისტების იდეა გამართლდა. 1960 წლის ხელშეკრულებამ დააჩქარა გადანაცვლებების მიღება საერთო ბაზრის დასრულების შესახებ, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთო ბაზრის დასრულება დაკავშირებული იყო საერთო აგრარულ პოლიტიკასთან და მის წარმატებასთან. ამ დროს ინსტრუმენტალური იყო კომისიის გაზრდილი როლი. როგორც ნეოფუნქციონალისტები ამტკიცებდნენ უმაღლესი ავტორიტეტი, ამ შემთხვევაში კომისია, მოქმედებდა ინტეგრაციის დასაწინაურებლად და გასაღრმავებლად.

### **1970-იანი წლები და საერთო ბაზარი**

1965 წლის ცარიელი სკამის კრიზისმა და გოლიზმის პოლიტიკამ შეაჩერა საერთო ბაზრის მიღწევის იდეა 60-იან წლებში, თუმცა დე გოლი არ ენინააღმდეგებოდა საბაჟო კავშირს, რომელიც დასრულდა 1968 წლისთვის. მას შემდეგ რაც პომპიდუ მოვიდა ხელისუფლებაში ერთიანი ბაზრის შექმნისათვის საჭირო მომენტი დაიკარგა, რაც ძირითადად გამოწვეული იყო 50-იან და 60-იან წლებში არსებული ეკონომიკური ზრდის შემცირებით და 70-იანი წლების ეკონომიკური დეპრესიის და ნავთობკრიზისით. ამის გამო, 70-იან წლებში გაიზარდა პროტექციონისტული ეკონომიკის ელემენტები და ე.წ. მოკლევადიანი პოლიტიკა. ამ დროს მოდური გახდა *არასატარიფო ბარიერები*, კერძოდ კი მრეწველობის დარგებისთვის სახელმწიფო დახმარების განევა და ისეთი უსაფრთხოების სტანდარტების შემუშავება რაც ზღუდავდა უცხოური კონკურენტების შესვლას ბაზარზე. ამ დროს კომისიამ ბევრჯერ შეიტანა საქმე წევრი სახელმწიფოების წინააღმდეგ სასამართლოში, თუმცა ყველა შემთხვევაში წევრები აჭიანურებდნენ სასჯელის აღსრულებას და ახალ გზებს ეძებდნენ თავიანთი გადანაცვლებების ბოლომდე გასატანად.

### **საერთო ევროპული აქტი, საერთო ბაზრის ჩამოყალიბება და 1992 წლის პროექტი:**

საერთო ბაზარი და საერთო ევროპული აქტი, რომელიც გაერთიანებაში 1985 წელს მიიღეს ითვლება ევროპულ ინტეგრაციაში მნიშვნელოვან მომენტად, რადგან ამ დროიდან ევროგაერთიანებაში იწყება საერთო ბაზრის ამოქმედება. საერთო ბაზრის შესახებ საუბარი დაიწყო ჯერ კიდევ 1960-იან წლებში, თუმცა 1970-იან წლებში მის შესახებ საუბრები შეწყდა, რისი მიზეზიც იყო ეკონომიკური რეცესია. 1980-იან წლებში შემუშავებული იქნა თეთრი წიგნი (1985 წელს), ხოლო შემდეგ კი საერთო ბაზრს შექმნის იდეა გააქტიურდა დელორის კომისიის მოღვაწეობის შედეგად. დელორის კომისიამ 1985 წელს შეიმუშავა თეთრი წიგნი, რომელიც მიზნად ისახავდა საერთო ბაზრის დასრულებას 1992 წლისთვის. მართლაც, ამ დროისთვის დაგეგმილი ღონისძიებების უმრავლესობა შესრულდა.

1984 წლის ფონტენბლუს სამიტიდან იწყება ახალი ეპოქა, რადგან ამ ევროპულ საბჭოზე გადაიჭრა ორი მნიშვნელოვანი საკითხი - ბრიტანეთის შენატანები გაერთიანების ბიუჯეტში და ევროგაერთიანების სტრუქტურის განახლება და გადანაცვლებების მიღების ახალი მეთოდების შემუშავება, ისევე როგორც ინსტიტუციონალური განახლება. ამ დროიდან, შეიძლება ითქვას, რომ დასრულდა უმოძრაობის, ანუ *immobilisme*-ის პოლიტიკა.

1985 წელს ახალი კომისია მოვიდა ჟაკ დელორის ხელმძღვანელობით, ხოლო 1985 წელს ლორდ კოკფილდმა, რომელიც იყო ვაჭრობის და მრეწველობის კომისარს ბრიტანეთიდან, წარმოადგინა თეთრი წიგნი, რომელიც ქადაგებდა ბაზრის გათავისუფლებას არასატარიფო ბარიერებისგან. აქ მოხსენიებული იყო დაახლოებით 300-მდე ცალკეული ღონისძიება, რომელიც უნდა განხორციელებულიყო საერთო ბაზრის მისაღწევად; მათ შორის იყო ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა ტექნიკური სტანდარტების ჰარმონიზაცია, შესყიდვების სისტემის გაღება შიდაევროპული კონკურენციისთვის, კაპიტალის გადაადგილების გათავისუფლება, ბარიერების მოხსნა მომსახურების გადაადგილების დროს, არაპირდაპირი დაბეგვრის ჰარმონიზაცია და ასე შემდეგ.

1985 წლის მილანის სამიტზე ევროპულმა საბჭომ მოინონა კომისიის მიერ შემოთავაზებული იდეა და მიზნად დაისახა თეთრი წიგნის განხორციელება 1992 წლისთვის. ამასთან გადანყდა, რომ მონვეულიყო სამთავრობო კონფერენცია, რომელიც მოიფიქრებდა, თუ როგორ მიესადაგებინათ გადანაცვლებების მიღების ახალი წესები გათავისუფლებული ბაზრისთვის. ამის შედეგად მიღებული იქნა ერთიანი ევროპული აქტი, რომელიც 1985 წლის დეკემბერში იქნა დამტკიცებული ევროპული საბჭოს მიერ, და



რომელიც ძალაში შევიდა 1987 წელს. ამის შედეგად მინისტრთა საბჭოში შემოღებული იქნა კვალიფიცირებული უმრავლესობის წესით კენჭისყრა, მაგრამ მხოლოდ იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც ეხებოდა თავისუფალი ბაზრის შემოღებას. აქ ბრიტანელების პროტესტის გამო ამოღებული იქნა ისეთი საკითხები, როგორცაა არაპირდაპირი გადასახადების ჰარმონიზაცია და საზღვარზე ფიზიკური წინააღმდეგობის მოშორება.

### **საერთო ევროპული აქტის მნიშვნელობა:**

1.სეა-მ ერთ პაკეტში მოაქცია და ერთმანეთთან დააკავშირა ინსტიტუციონალური ცვლილებები და პოლიტიკის მიზნები.

2.საერთო ბაზრისაკენ წინსვლა უფრო მეტ საკითხს და პოლიტიკის სფეროს მოიცავდა; კერძოდ – ეხებოდა ისეთ საკითხებს, როგორცაა რედისტრიბუციული პოლიტიკა, გაფართოება და საბიუჯეტო საკითხები

1992 წლის პროგრამის წარმოდგენის შემდეგ, რომელიც შედგენილ იქნა ლორდ კოკფილდის, ხოლო მომზადებული ნარიესის მიერ, ბევრი ცვლილება მოხდა: კომისიამ უფრო მალე დაიწყო დირექტივების გამოშვება, შიდა ბაზრის საბჭო უფრო აქტიურად და სწრაფად იკრიბებოდა, კვალიციფირებული უმრავლესობით ხმის მიცემა უფრო ხშირი იყო. ასევე გახშირდა ცალკეული ქვეყნების იზოლირება, რაც იმას ნიშნავდა, რომ თუ რომელიმე ქვეყანა არ ასრულებდა მასზე ადკისრებულ ვალდებულებებს, მას აკრიტიკებდნენ ყველა ერთად, კომისიით დაწყებული და სხვა წევრი სახელმწიფოებით დასრულებული (გერმანია და კაბოტაჟის საქმე).

1992 წელს გამოქვეყნდა ცეკინის მოხსენება, - “The cost of non Europe”, სადაც გამოთვლილი იქნა, რომ მთლიანი ინტეგრაციის შედეგად მიღებული მოგება შეადგენდა მთლიანი შიდა პროდუქტის 4-4.5 პროცენტით მეტს ვიდრე მანამდე არსებული სიტუაციისას მიღებული მოგება.

### **ვინ წააგო და ვინ მოიგო შიდა ბაზრის შექმნით?**

ძნელია იმის თქმა, თუ ვის, რომელი სექტორის, ან სახელმწიფოს ხარჯზე მოხდა შიდა ბაზრის წარმატებით დასრულება და თუ ვინ დარჩა მოგებული და დამარცხებული 1992 წლის პროგრამის შესრულების შემდეგ, რადგან ამ საკითხის შესახებ ბევრი გამოკვლევა არ არსებობს. 1996 წელს ევროკომისიამ ჩაატარა გამოკვლევა, სადაც ნათქვამი იყო, რომ 1987-93 წლებში იმ რეგიონებმა ნახეს ყველაზე მეტი ეკონომიკური მოგება საერთო ბაზრის შექმნის შედეგად, რომლებიც ევროგაერთიანების სტრუქტურული ფონდების პირველ მიზანში (objective) იმყოფებოდნენ. ამავე გამოკვლევაში ასევე ნათქვამი იყო, რომ ამ რეგიონების ეკონომიკური ზრდის პირდაპირი დაკავშირება თავისუფალი ბაზრის შექმნასთან ვერ მოხერხდა, რადგან საკითხი ძალიან კომპლექსური იყო და უფრო ღრმა გამოკვლევას საჭიროებდა.

მეორე მხრივ, შეუიარაღებელი თვალითაც ნათლად ჩანს, რომ ყველაზე დიდი მოგება საერთო ბაზრის შექმნისგან მიიღო მყიდველმა, რომელსაც გაუფართოვდა არჩევანის საშუალება; გარდა ამისა, გაიზარდა ზოგიერთი პროდუქტი, რაც გამოიწვია მინოდების დივერსიფიკაციამ და ჯანსაღი საბაზრო კონკურენციის დამკვიდრებამ. რაც შეეხება უარყოფით მხარეებს, უნდა აღინიშნოს, რომ საერთო ბაზრის შექმნას მოჰყვა სამუშაო ადგილების დაკარგვა და ზოგიერთი ეროვნული პროდუქტის ბაზრიდან გამოძევება.

### **რამ გამოიწვია 1992 წლის პროგრამის აღმოცენება?**

**სტრუქტურული ფაქტორები:** 80-იანი წლების დასაწყისში შეიქმნა იმის სერიოზული საფრთხე, რომ ევროპა სამუდამოდ აღმოჩნდებოდა დამოკიდებული ამერიკის შეერთებული შტატების და იაპონიის ტექნოლოგიებზე. სწორედ ამ დროს პრეზიდენტმა ფრანსუა მიტერანმა წარმოადგინა წინადადება შეექმნათ ინიციატივა EUREKA, რომელიც ითვალისწინებდა თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებას. მაგრამ ამის შემდეგ ნათელი გახდა, რომ მრეწველებს უფრო მეტად ადარდებდათ საერთო ბაზრის არარსებობა და ის არაპირდაპირი ზეწოლის მექანიზმები, რომლებიც იცავდა სახელმწიფოების შიდა ბაზრებს სხვა ქვეყნების პროდუქტისაგან. დღის წესრიგში დადგა მოკლევადიანი პერსპექტივების გადახედვა, ანუ ე.წ. *shorttermism*-ის აღმოფხვრა და უფრო გრძელვადიანი პროგრამის შემუშავება.

**სუპრაეროვნული აქტორების როლი:** კომისიის როლი საერთო ბაზრის ინტეგრაციის პროცესში მართლაც აღსანიშნავი და შესანიშნავი იყო. განსაკუთრებული როლი ამ

პროცესებში ითამაშა ჟაკ დელორმა და მისმა პაკეტმა. სტენლი ჰოფმანიც კი, რომელიც ცნობილია, როგორც ინტერგოვერნმენტალიზმის უპირველესი ადვოკატი, აღიარებდა, რომ ჟაკ დელორმა დიდი როლი შეასრულა საერთო ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესში. ამავე დროს მნიშვნელოვანი იყო სუპრაეროვნული ბიზნესების როლი საერთო ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესში, რადგან ბიზნესები ყოველგვარად ცდილობდნენ მოეხდინათ თავიანთი ინტერესების ლობირება სუპრაეროვნულ დონეზე.

**ეროვნული აქტორები:** ბრიტანეთის მაშინდელი მთავრობა ზოგადად ემხრობოდა ლიბერალიზაციას, ხოლო ტეთჩერის საშინაო პოლიტიკა მთლიანად აგებული იყო ეკონომიკური ლიბერალიზაციის იდეაზე. ეს იყო ერთი-ერთი მიზეზი იმისა, რომ ჟაკ დელორმა საერთო ბაზრის მიღწევის იდეა აქცია თავისი პრეზიდენტობის მთავარ ფლაგმანად. ჰელენ უოლესი მიიჩნევდა, რომ ლიბერალიზაცია ნიშნავდა მოქმედების სხვა სფეროების ინტეგრაციასაც, თუმცა ბრიტანელებს ამ არგუმენტთან ძალიან დიდი პრობლემები ჰქონდათ. ბრიტანელები ზოგადად მხარს უჭერდნენ მნიშვნელოვან საინტეგრაციო პროცესს, თუმცა ეშინოდათ, რომ ამას მოჰყვებოდა ინსტიტუციონალური რეფორმები, რის გამოც ბოლო მომენტებში თავს იკავებდნენ საერთო ბაზართან თუ სხვა სფეროებთან დაკავშირებულ საკითხებზე, თუ საქმე ეხებოდა ახალ სფეროებში ინტეგრაციის დაწყებას. მიუხედავად ასეთი სკეპტიციზმისა, ბრიტანეთის მთავრობამ, ევროკომისიამ და სხვა ევროპული სახელმწიფოების ლიდერებმა მოახერხეს ტეთჩერის დარწმუნება, რომ აუცილებელი იყო იურიდიულად საერთო ბაზრის შექმნის გაფორმება, და სავალდებულო ხასიათის ხელშეკრულების ან რამე დოკუმენტის მიღება. ევროკომისიის აზრით, სავალდებულო დოკუმენტის არარსებობის პირობებში აზრი ეკარგებოდა ბაზრის შექმნის ყველა მცდელობას.

გერმანიამ მხარი დაუჭირა საერთო ბაზრის შექმნას, რადგან დასავლეთ გერმანიას გააჩნდა ექსპორტზე ორიენტირებული ეკონომიკა და მისი ექსპორტის ნახევარზე მეტი ევროპაში გადიოდა. ასევე, გერმანიას მიაჩნდა, რომ ბაზრის გახსნა კარგი იქნებოდა ადგილობრივი ბიზნესისთვის, რაც საშუალებას მისცემდა მათ გაფართოებულიყვნენ მთელი ევროპის მასშტაბით. გერმანიის ინდუსტრიალისტთა ფედერაცია გამოვიდა საერთო ბაზრის თეთრი წიგნის მხარდაჭერის ინიციატივით, თუმცა, ინტერესთა სხვაობა გერმანიის სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებს და პროფკავშირებს შორის აშკარად შეიმჩნეოდა.

გერმანიაში სახალხო მხარდაჭერა ინტეგრაციის მიმართ მაღალი იყო, რაც იმას ნიშნავს, რომ გერმანიის მთავრობამ წლების მანძილზე საკმაოდ მაღალი სახალხო მხარდაჭერა მოიპოვა. შესაბამისად, გერმანიის მთავრობის დამოკიდებულება საერთო ბაზრის შექმნის მიმართ ემთხვეოდა ამომრჩევლების ინტერესებს, ამიტომ ეს იყო საკმაოდ პოპულარული პოლიტიკური პლატფორმა (vote-winning platform). გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ ახალი სამთავრობო კოალიცია მომხრე იყო ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის გაზრდის და სურდა ისეთი რეფორმების გატარება, რომლებიც, სავარაუდოდ, არაპოპულარული იქნებოდა მოსახლეობაში, რადგან დაიკარგებოდა სამუშაო ადგილები, რასაც პროფკავშირების წინააღმდეგობა მოყვებოდა. კოალიციას იმედი ჰქონდა, რომ ინტეგრაციის ნიღბის ქვეშ მოახერხებდნენ ამ რეფორმების გატარებას, უარყოფით შედეგებს კი ბრიუსელს დააბრალებდნენ.

საფრანგეთის მთავრობაც მომხრე იყო ბაზრის სრული ლიბერალიზაციის. 80-იანი წლებისთვის საფრანგეთის ექსპორტი გაიზარდა და მთავრობა უკვე დედავდა არასატარიფო ბარიერების გამო, განსაკუთრებით გერმანიასთან ვაჭრობასთან დაკავშირებით. გერმანიის მსგავსად, საფრანგეთიც იმედოვნებდა, რომ არაპოპულარულ რეფორმებს ევროინტეგრაციას დააბრალებდა. ამ პოლიტიკამ საფრანგეთში უფრო მეტად გაამართლა, ვიდრე გერმანიაში, რადგან მიტერანის ადმინისტრაცია მნიშვნელოვნად გაძლიერდა ბრიუსელისთვის უარყოფითი შედეგების დაბრალებით.

### **საერთო ბაზარი 1992 წლის შემდეგ**

1992 წლისთვის შეთანხმებული იყო ლორდ კოკფილდის მიერ წარმოდგენილი ღონისძიებების 95 %. მიუხედავად ამისა, ძნელია იმის თქმა, რომ საერთო ბაზარი მუშაობდა და სრული დატვირთვით ფუნქციონირებდა. ამას გააჩნდა რამდენიმე მიზეზი:

- ტრანსპოზიციის (transposition) და აღსრულება (enforcement) არ ხორციელდებოდა მაღალ დონეზე;
- ის ხუთი პროცენტი, რომელიც არ იყო შეთანხმებული, მოიცავდა საკმაოდ მნიშვნელოვან საკითხებს;

- თეთრი ნიგნი, რომელსაც დაეყრდნო საერთო ბაზრის დასრულების პროცესი არ მოიცავდა საკმაოდ მნიშვნელოვან საკითხებს (მაგ., ენერგეტიკა), რადგან ისინი არ შეიტანეს ზოგიერთი სახელმწიფოს და ბიზნესების მხრიდან მწვავე ოპოზიციის გამო. შესაბამისად, *a priori* მთელი რიგი მნიშვნელოვანი საკითხებისა აღმოჩნდა საერთო ბაზრის მიღმა.

**ტრანსპოზიცია:** ტრანსპოზიცია ნიშნავს საზოგადოებრივ (გაერთიანებების) დონეზე მიღებული კანონების გადატანას ეროვნულ კანონმდებლობაში. კომისია აკეთებდა კანონმდებლობის გადატანის პროგრესის აღნუსხვას და პერიოდულად აქვეყნებდა ამ შედეგებს. 1997 წლამდე გერმანიას ძალიან ცუდი შედეგი ჰქონდა ამ მხრივ, რადგან იგი უარს აცხადებდა გადაეტანა ეროვნულ კანონმდებლობაში ევროკავშირის მთელი რიგი კანონები. მხოლოდ გააქტიურებული კრიტიკის შემდეგ მოახერხა გერმანიამ ამ უარყოფითი ტენდენციის შეცვლა და 1997 წლიდან ევროკავშირის ბევრი კანონი გადაიტანა თავის ეროვნულ კანონმდებლობაში. ასევე სუსტი პროგრესი ჰქონდათ, ამ მხრივ, ბელგიას და ავსტრიას. საკვირველია ის, რომ დანია და ბრიტანეთი საკმაოდ მაღლა იდგნენ ტრანსპოზიციის მხრივ პროგრესის მქონე სახელმწიფოების სიაში. მარიო მონტიმ, რომელიც 1999 წლისთვის საერთო ბაზრის კომისარი იყო, მოუწოდა ქვეყნებს, რომ 1999 წლისთვის დაესრულებინათ ტრანსპოზიცია, სანამ ევრო შევიდოდა ძალაში. ამ მოწოდების შემდეგ ბევრი სახელმწიფო მოეგო გონს, რადგან მიხვდნენ, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობის გადატანის გარეშე ვერ ნახავდნენ იმ მოგებას, რომელსაც ელოდნენ ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნისგან.

**აღსრულება:** ტრანსპოზიციის შემდეგ აუცილებელი იყო ამ კანონმდებლობის აღსრულება, რაც, როგორც წესი, წვერი სახელმწიფოების მხრიდან ძალიან რთულად ხდება. ბრიტანელები, განსხვავებით სხვა სახელმწიფოებისგან, ძალიან სკრუპულოზურად ასრულებდნენ საერთო ბაზართან დაკავშირებული კანონმდებლობის აღსრულებას, მაშინ, როდესაც საბერძნეთი, გერმანია და სხვა ქვეყნები ცდილობდნენ მხოლოდ კანონების გადატანით შემოფარგლულიყვნენ.

## **ლექცია 7**

### **სტრუქტურული და რეგიონული პოლიტიკა**

ევროპული გაერთიანების შექმნისთანავე წარმოიშვა უდიდესი პრობლემები რეგიონებს შორის არსებული სხვადასხვაობების გამო. 1958 წელს ჰამბურგის მთლიანი შიდა პროდუქტი ხუთჯერ აღემატებოდა კალაბრიას მშპ-ს. თუმცა რომის ხელშეკრულებაში არ იყო მუხლები, რომლებიც ცალკე გამოყოფდა რეგიონების განვითარების პროგრამას. 1970 წლისათვის ეს სხვადასხვაობა დაახლოებით 3:1 - ზე იყო.

#### **პირველი ნაბიჯები:**

1961 წელს კომისიამ მოიწვია კონფერენცია, სადაც შეეხო რეგიონულ პრობლემებს. ამას მოჰყვა 1967 წელს გენერალური დირექტორატის შექმნა კომისიაში, რამაც ხელი შეუწყო ისეთი ადამიანების ერთად შეკრებას, ვინც უმაღლესი ხელისუფლების არსებობის დროს და შემდეგ უკვე ევროკომისიის შიგნით მუშაობდნენ რეგიონულ პოლიტიკაზე. 1969 წელს კომისიამ შესთავაზა საბჭოს, რომ მომხდარიყო ნევრი სახელმწიფოების რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაცია და შექმნილიყო რეგიონალური განვითარების ფონდი. საბჭომ ეს იდეა არ მოიწონა. ამ იდეის მიმართ განსხვავებული დამოკიდებულება ჰქონდათ სხვადასხვა ქვეყნებს. მაგალითად, იტალიას ეს იდეა მოსწონდა, გერმანიას – არა, რაც ძირითადად განპირობებული იყო ამ ორ ქვეყანაში განსხვავებული განვითარების მქონე რეგიონების არსებობით. საფრანგეთიც ეწინააღმდეგებოდა ამ იდეას და ამისათვის ეკონომიკური და პოლიტიკური მიზეზები გააჩნდა. ჟორჟ პომპიდუს არ სურდა მოეხდინა გოლისტების ანტაგონიზირება, რადგან პომპიდუს მმართველობის პირველ წლებში გოლისტების პოზიცია საფრანგეთის შიგნით საკმაოდ ძლიერი იყო. ამასთან, საფრანგეთის ეკონომიკური ზრდის ტემპი საკმაოდ მაღალი იყო, შესაბამისად საფრანგეთს ეშინოდა, რომ უფრო მეტს შეიტანდა გაერთიანების ბიუჯეტში, ვიდრე მიიღებდა. 1970 წელს გამოქვეყნდა ვერნერის მოხსენება, რომელიც საუბრობდა ათი წლის ვადაში ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის დასრულების შესახებ, ასევე რეგიონალური განსხვავებების გამო ამ პროცესების შეფერხების საშიშროებაზე. 1969 წლის ჰააგის სამიტზე მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომ რაღაც ზომები უნდა ყოფილიყო მიღებული მზარდი რეგიონალური განსხვავებების აღმოსაფხვრელად. ამასთან, ბრიტანეთის შესვლა ევროგაერთიანებაში ნიშნავდა, რომ ის გაცილებით უფრო დიდ საბიუჯეტო შენატანს გააკეთებდა, ვიდრე სხვა რომელიმე ქვეყანა, შესაბამისად, მასაც ექნებოდა პრეტენზიები რაღაც ფორმით უკან მიეღო ეს თანხები. ბრიტანეთისათვის ფულის დაბრუნება კი შესაძლებელი იყო რეგიონების აღდგენის მიზეზით, რადგან დიდ ბრიტანეთში ზოგიერთი რეგიონი საკმაოდ ჩამორჩენილი იყო.

რეგიონული განვითარების ფონდის და რეგიონული პოლიტიკის შექმნის კიდევ ერთი მიზეზი იყო კომისიის სურვილი ეკონტროლებინა ის დახმარება, რომელსაც ნევრი სახელმწიფოები აძლევდნენ თავიანთ წარმოებებს. 1971 წელს კომისიამ რეკომენდაცია მისცა საბჭოს, რომ დახმარება უნდა ყოფილიყო ტრანსპარენტული ხასიათის და რომ განსხვავება უნდა ყოფილიყო გაერთიანების მდიდარი და ღარიბი რეგიონებისთვის განეულ დახმარებებს შორის. რეკომენდაცია ასევე ამბობდა, რომ ცენტრალური რეგიონებისათვის განეული დახმარება არ უნდა ყოფილიყო მთლიანი ინვესტიციების 20 პროცენტზე მეტი. ამან გამოიწვია ნევრი სახელმწიფოების მხრიდან რეგიონებისათვის დახმარების გაზრდა.

#### **ევროპის რეგიონალური პოლიტიკის შექმნა**

1972 წელს ევროპარლამენტმა მიიღო რეგიონალური პოლიტიკის ინიციატივა, ხოლო 1972 წლის პარიზის სამიტზე ახალი ნევრებიც ჩაერთვნენ დისკუსიაში და ნათელი გახადეს, რომ რეგიონული პოლიტიკის შექმნა სავსებით მისაღები იყო. საბოლოო კომუნიკეში ნათქვამი იყო, რომ ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნას ხელს უშლიდა რეგიონული უთანასწორობის არსებობა. ედვარდ ჰითი, ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი მიხვდა, რომ რეგიონული პოლიტიკის ჩამოყალიბება და ფონდის შექმნა იყო ერთ-ერთი გზა, რომლითაც ბრიტანეთი შეძლებდა უკან ამოეღო გადახდილი თანხის ნაწილი მაინც.

#### **თომსონის მოხსენება**

თომსონმა, რომელიც იყო გაერთიანების რეგიონული პოლიტიკის ბრიტანელი

კომისარი, გამოაქვეყნა მოხსენება, სადაც ითქვა, რომ ზოგიერთი რეგიონის ჩამორჩენილობა აფერხებდა გაერთიანების ეკონომიკურ განვითარებას და ძლიერი რეგიონების ეკონომიკურ გავლენას ამ რეგიონებზე. ასევე, მოხსენებაში ითქვა, რომ ნევრი სახელმწიფოების ძალისხმევა შეექმნათ ერთიანი სავალუტო კავშირი შეიძლება ფუჭი აღმოჩენილიყო, თუ არ მოხდებოდა რეგიონებს შორის უთანასწორობის აღმოფხვრა. თომსონმა პირდაპირ მიუთითა იმ პრობლემებზე, რომლებიც დაკავშირებული იყო ჩამორჩენილი რეგიონების და ცხოვრების შედარებით ცუდი პირობების არსებობასთან.

### **ნავთობის კრიზისი**

1972 წლის პარიზის სამიტის გადაწყვეტილებას მოჰყვა 1975 წელს ERDF-ის (ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი) ჩამოყალიბება, რაც საკმაოდ რთული და მტკივნეული საკითხი აღმოჩნდა. ირლანდიამ, დანიამ და ბრიტანეთმა მოითხოვეს ფონდის შექმნა, წინააღმდეგ შემთხვევაში უარი განაცხადეს სავალუტო და ეკონომიკურ კავშირში მონაწილეობაზე. ამ დროს დაემთხვა ნავთობკრიზისი და ბრიტანეთისა და დასავლეთ გერმანიის დაპირისპირება ჩრდილოეთის ზღვის ნავთობთან დაკავშირებით, რასაც მოჰყვა სერიოზული დაპირისპირება; გერმანიამ სცადა ჩაერთო რეგიონული განვითარების ფონდის იდეა ამ მოლაპარაკებებში, მაგრამ ბრიტანეთმა უარი განაცხადა, რამაც გერმანიას საერთოდ უარი ათქმევინა ამ საკითხზე. საბოლოო ჯამში კრიზისს დიდი რეცესია მოჰყვა, რამაც სავალუტო და ეკონომიკური კავშირის შექმნის იდეა უკანა პლანზე გადასწია. კრიზისის შედეგად გერმანიამ შეცვალა საკუთარი პოზიცია და აღიარა, რომ ფონდის შექმნა არ უნდა დაკავშირებულიყო სხვა საკითხებთან, რამაც მწვანე შუქი მისცა ფონდის შექმნას.

### **ნვერი სახელმწიფოების საშინაო პოლიტიკა**

1974 წელს გერმანიაში, ბრიტანეთსა და საფრანგეთში ჩატარებულმა არჩევნებმა ასევე იმოქმედა რეგიონული პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და ფონდის შექმნაზე. მას შემდეგ რაც ლეიბორისტები მოვიდნენ ბრიტანეთის ხელისუფლებაში დებატებმა ახალი მნიშვნელობა შეიძინა. ახალ მთავრობას სურდა გაერთიანებაში შესვლის ახალი პირობების მიღება და განეწიანების მიზანშეწონილობის შესახებ რეფერენდუმის ჩატარება. ერთ-ერთი განმაპირობებელი ასეთი გადაწყვეტილებისა იყო გაერთიანების ნევრების უარი ბრიტანეთის ინიციატივაზე შეექმნათ რეგიონული განვითარების ფონდი, რაც, კიდევ ერთხელ უნდა აღვნიშნოთ, ბრიტანეთისათვის წარმოადგენდა ბიუჯეტში გადახდილი თანხების უკან ამოღების რეალურ სასუალებას. გერმანიაში შმიდტის არჩევის შემდეგ ნათელი გახდა, რომ კომპრომისი ამ საკითხზე არ იქნებოდა, რადგან გერმანიაც ძალიან ბევრს იხდიდა ბიუჯეტში, ფონდის შექმნის შემდეგ კი მისი შენატანი კიდევ მეტად გაიზრდებოდა, რეგიონების განვითარების პრობლემა კი გერმანიას ყველაზე ნაკლებად აწუხებდა. საფრანგეთში ფისკარ დ'ესტენის მოსვლა და მისი დამეგობრება შმიდტთან ნიშნავდა, რომ ეს ორი ქვეყანა მოახერხებდა ბრიტანელებთან საერთო ენის გამონახვას. მსგავსი ფრანკო-გერმანული ალიანსის არსებობა ბევრმა აღიქვა რეგიონული დახმარების ფონდის იდეის დასასრულად, რადგან მიჩნეულ იქნა, რომ კომპრომისი შეიძლება კიდევ 7 წლით გადაწეულიყო, თუმცა მოვლენები სხვაგვარად განვითარდა. 1974 წლის პარიზის სამიტზე შეიქმნა ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (European Regional Development Fund – ERDF) მიუხედავად ქვეყნებს შორის არსებული წინააღმდეგობისა. კომპრომისი ამ საკითხზე გამოწვეული იყო იტალიის და ირლანდიის აქტიურობით, რომლებსაც სურდათ დამატებითი თანხების მიღება, რადგან განუვითარებელი რეგიონები ჰქონდათ. 1974 წელს დ'ესტენის მეთაურობით ჩატარდა პარიზის სამიტი. დ'ესტენს სურდა რომ მოეხდინა საკუთარი თავის წარმოჩენა ძლიერ ხელმძღვანელად, ამიტომ მზად იყო მიეღო ERDF-ი და მოეძებნა კომპრომისი გერმანიასა და დიდ ბრიტანეთს შორის. საბოლოოდ გერმანია დაეთანხმა ფონდის შექმნის იდეას, რადგან მას არ სურდა ირლანდიის და იტალიის წინააღმდეგ წასვლა, ამასთან გერმანიამ ისე დახატა ვითარება, ვითომ ის ემორჩილებოდა იტალიის და ირლანდიის ინტერესებს და არა დიდი ბრიტანეთისა, რითაც შეინარჩუნა პატივმოყვარეობა. გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ 70-იანი წლები გამოირჩევა დიდ ბრიტანეთს და დასავლეთ გერმანიას შორის უკიდურესად მწვავე და ცივი ურთიერთობებით.

პარიზის სამიტზე შეთანხმებული იქნა გასაცემი თანხების რაოდენობა და კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც თანხები უნდა მიეღოთ რეგიონებს. შეთანხმდნენ, რომ შეექმნათ ფონდი, რომელიც 1975 წლის 1 იანვრიდან დაიწყებდა მუშაოვას და სამი

ნლის ვადით იმოქმედებდა. ფრანგებს თავდაპირველად სურდათ, რომ ფონდი დროებითი ყოფილიყო, თუმცა ირლანდიელების და იტალიელების მკვეთრად უარყოფითი პოზიციის შემდეგ, შეთანხმდნენ რომ ფონდი მუდმივი ყოფილიყო და სამ წელიწადში ერთხელ განახლებულიყო.

### **1975 წლის შეთანხმება**

თავდაპირველად კომისარმა თომპსონმა საბჭოს შესთავაზა 3 მილიარდი ეუა-თი ფონდის დაფინანსება, რაც იყო 1.260 მილიონი ფუნტი სტერლინგი, თუმცა საბოლოოდ ციფრი გაიზარდა და საბჭოში შესვლის მომენტში წინადადებაში უკვე 2.4 მილიარდი ფიგურირებდა. საბოლოოდ გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა 1300 მილიონზე, ანუ იმაზე ცოტა მეტზე, ვიდრე თავიდან იგეგმებოდა. თანხის ასეთი ცვლილება გამოწვეული იყო წევრ სახელმწიფოებს შორის საბიუჯეტო შენატანების მიმართ არსებული განხვავებული დამოკიდებულებით.

რეგიონული განვითარების ფონდი გამოყოფდა რეგიონული განვითარების პროექტების დასაფინანსებლად საერთო თანხის 50 პროცენტს, დანარჩენი თანხები კი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ უნდა ყოფილიყო გამოყოფილი. ეს მოთხოვნა ჩაიდო იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო კოორდინაცია და კომპლემენტარობის პრინციპი. კომპლემენტარობა (Complementarity) წარმოადგენს ევროკავშირის პრინციპს, რომლის მიხედვით რეგიონების განვითარების ან სხვა მიზნებისათვის დახარჯული თანხები არ უნდა მოდიოდეს მხოლოდ ევროკავშირის ბიუჯეტიდან და რომ წევრმა სახელმწიფოებმა ასევე უნდა გაიღოს თანხები ამგვარი მიზნებისათვის. როგორც წესი, კომპლემენტარობის პრინციპი გულისხმობს 50/50 წესით თანადაფინანსებას.

რეგიონული ფონდების შექმნის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი ასევე იყო სამუშაო ადგილების შექმნა, რაც ადვილად მისაღწევი ამოცანა იყო რეგიონების განვითარების პროგრამების კარგად ჩამოყალიბების შემთხვევაში, შესაბამისად ამა თუ იმ რეგიონის გასავითარებლად წინასწარ იქმნებოდა პროექტი, რომლის შეფასება მიმდინარეობდა სხვადასხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით, მათ შორის სამუშაო ადგილების შექმნის პრინციპითაც. ეს პროცესი შემდეგნაირა ხდებოდა: ამა თუ იმ რეგიონის განაცხადი დაფინანსებაზე შედიოდა კომისიაში, კერძოდ კი – მეთექვსმეტე გენერალურ დირექტორატში (DG XVI). განაცხადებს არჩევდა ფონდების მენეჯმენტის კომიტეტი, რომელიც შედგებოდა წევრი სახელმწიფოების მიერ და კომისიის ხელმძღვანელობით იკრიბებოდა. ასევე შეიქმნა რეგიონული პოლიტიკის კომიტეტი, რომელიც შედგებოდა წევრი სახელმწიფოებიდან ორ-ორი წარმომადგენლისაგან და კომისიის ერთი წევრისგან. კომისია ამ შემთხვევაში ასევე ითვისებდა სამდივნოს ფუნქციას, რადგან ახდენდა წევრი სახელმწიფოების შიდა რეგიონული პოლიტიკების კოორდინაციას და მათი თავსებადობის მიზნით ქმინდა ზოგად ჩარჩოებს. რეგიონული პოლიტიკის კომიტეტი ასევე განიხლავდა იმ პროექტებს, რომლებიც ეხებოდა დიდი მასშტაბის ინსტიტუციონალურ საკითხებს.

### **მთავარი პრინციპები**

კომისიას წესების შემუშავებაში ეხმარებოდა გერმანია, რომელიც ყველაზე მეტად ზრუნავდა იმაზე, თუ როგორ იქნებოდა მისი ფული დახარჯული. შედეგად მიღებული იქნა ახალი პრინციპი, **დამატებითობის პრინციპი (additionality)**. გერმანიას არ სურდა უბრალოდ ფული ეხადა ქვეყნებისათვის და მათ ისე ეხარჯათ ეს ფული, როგორც თავად სურდათ. გერმანიას სურდა, რომ ფონდის მიზანი ყოფილიყო არა წევრის სახელმწიფოების რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შეცვლა ან შემცირება, არამედ ამ პოლიტიკის დახმარება და ფინანსური მხარდაჭერა. გაერთიანების რეგიონულ პოლიტიკაში დამატებითობის პრინციპის დამკვიდრება სერიოზული ნაბიჯი იქნებოდა სუპრანაციონალური საკითხის, თუმცა საბოლოოდ ამის განხორციელება ვერ მოხდა.

### **სტრუქტურული ფონდების 1988 წლის რეფორმა**

1979 და 1984 წლებში მოხდა რეფორმები, რომელთა ძირითადი მიზანი იყო შეეცვალა პოლიტიკის მარეგულირებელი წესები, რომლებიც 1975 წელს დამკვიდრდა ევროპულ საბჭოზე. ირლვეოდა დამატებითობის პრინციპიც და სახელმწიფოები, როგორც წესი, ისე ხარჯავდნენ ამ თანხებს, როგორც საჭიროდ თვლიდნენ, ამიტომ დღის წესრიგში დადგა რეფორმირების საკითხი.

კომისია თავის გავლენას 1988 წლამდე ახდენდა მხოლოდ და მხოლოდ დღის წესრიგის

შედგენის ძალით. შემოღებული იქნა დაფინანსების არაკვოტური სექცია და პროგრამების კონტრაქტები, რაც მიუთითებდა კომისიის და რეგიონული პოლიტიკის სუპრანაციონულ ხასიათზე, თუმცა კომისია, როგორც წესი, ვერ ახერხებდა თავისი ინიციატივების შეთანხმებას საბჭოსთან. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ დამატებითობის პრინციპთან დაკავშირებით კომისიამ ვერ მოახერხა თავის დამკვიდრება და კონტროლის მექანიზმის შემუშავება. 1979 და 1984 წლების რეფორმებმა ვერ შეძლო სტრუქტურული ფონდების გარდაქმნა ანაზღაურების უბრალო სისტემიდან რეგიონული პოლიტიკის ეფექტურ სისტემად.

ორი მოვლენა, რომელმაც საუძველი დაუდო სტრუქტურული ფონდების რეფორმირებას 1980-იან წლებში იყო:

- 1) გაფართოება, რის შედეგადაც ესპანეთი, პორტუგალია და საბერძნეთი შევიდნენ გაერთიანებაში;
- 2) ერთიანი ბაზრისაკენ ნაბიჯების გადადგმა, რამაც გაერთიანება მიიყვანა საერთო ევროპული აქტის შექმნამდე.

ხმელთაშუაზღვისპირეთის ახალი წევრი სახელმწიფოების რეგიონების მკვეთრი ჩამორჩენილობის გამო 1985 წელს შეიქმნა ინტეგრირებული ხმელთაშუაზღვისპირა პროგრამები (Integrated Mediterranean Programmes). ამ პროგრამებში მონაწილეობდნენ არა მარტო კომისიის წარმომადგენლები, არამედ ასევე ადგილობრივ პრობლემებში გათვითცნობიერებული ექსპერტები. ეს იყო კომისიის იდეა “პარტნიორობის” შესახებ. IMP-ებმა დიდი როლი შეასრულა 1988 წლის რეფორმის ჩატარებაში.

ერთიანი ევროპული აქტის მუხლი 130 ა მიზნად ისახავდა სოციალური და ეკონომიკური თანასწორობის იდეის წინ წამოწევას, რეგიონული უთანასწორობის აღმოფხვრით, იმისათვის რომ მიღწეული ყოფილიყო ერთიანი ბაზრისათვის აუცილებელი პირობები. **თანასწორობა** იქცა ტერმინად, რომელიც ხშირად გამოიყენება გაერთიანების ბევრ სხვადასხვა პოლიტიკაში, მათ შორის სტრუქტურულ პოლიტიკაშიც, რომელიც მიზნად ისახავს რეგიონული და სოციალური უთანასწორობის აღმოფხვრას. ეს იდეა შემუშავებულ იქნა კომისიის მიერ.

თანასწორობას გააჩნდა ორი მნიშვნელობა: ერთი მხრივ, იგი წინ წამოწევდა ახალი პოლიტიკის რაციონალს, რათა უფრო ეფექტურად მოეგვარებინა რეგიონული ეკონომიკური უთანასწორობის ძველი პრობლემა, მეორე მხრივ, კი წარმოადგენდა პოლიტიკურ პირობას ჩაერთო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ქვეეროვნული აქტორები. მიჩნეულ იქნა, რომ ევროპულ დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ქვეეროვნული აქტორების მონაწილეობა და მობილიზაცია წარმატების უპირველესი საწინდარი იქნებოდა.

საერთო ევროპული აქტის 130 ბ მუხლი მოითხოვდა სამივე სტრუქტურული ფონდის (ERDF, ESF და EAGGF) გარდაქმნას და მათი აქტივობს კოორდინირებას ევროპის ინვესტიციების ბანკის და სხვა ევროპული ორგანოების ღონისძიებებთან.

### 1988 წლის რეფორმის დებულებები

საბჭო შეთანხმდა, რომ სამივე სტრუქტურულ ფონდში შენატანი გაორმაგდებოდა 1987 და 1993 წლებს შორის და რომ იგი გახდებოდა გაერთიანების ბიუჯეტის მინიმუმ 25 პროცენტი. სტრუქტურული ფონდის ბიუჯეტის დაახლოებით 9 პროცენტი დაიხარჯებოდა გაერთიანების ინიციატივის პროგრამებზე, სადაც სწორედ კომისიას ჰქონდა ყველაზე დიდი გავლენა. გაერთიანების საინიციატივო პროგრამები (Community Initiative Programme) უფრო მნიშვნელოვანი გახდა და ჩაენაცვლა არაკვოტურ სექტორულ ალოკაციებს.

**კონცენტრაცია:** ფონდების განაწილება იმ რეგიონებში, რომელთაც განვითარება ესაჭიროებათ ხდებოდა შემდეგი პრინციპებით. გამოყოფილი იქნა 5 მიზანი (Objectives):

I მიზანი - “ნაკლებად განვითარებული რეგიონების განვითარების” ხელშეწყობა. ეს ის რეგიონებია, რომელთა მთლიანი შიდა პროდუქტი ნაკლებია ან უახლოვდება გაერთიანების საშუალო შიდა პროდუქტის 75 პროცენტს (ფინანსდებოდა სამივე ფონდიდან);

II მიზანი - იმ რეგიონების დახმარება, რომლებიც სერიოზულად დაზიანდნენ ინდუსტრიული დაღმასვლის გამო (ERDF, ESF);

III მიზანი - ხანგრძლივი უმუშევრობის დაძლევა. 25 წელზე უფროსი ადამიანების მხარდაჭერა, რომლებიც ერთ წელზე მეტია უმუშევრად არიან (ESF);

IV მიზანი - სამუშაო ინტეგრაციის ხელშეწყობა იმ ხალხში, ვინც 25 წელზე ახალგაზრდაა (ESF);

V მიზანი - აგრარული სტრუქტურების მისადაგების დაჩქარება სასოფლო სამეურნეო არელების განვითარება (EAGGF).

გარდა ამ ხუთი მიზნისა, სტრუქტურული ფონდების ბიუჯეტის დაახლოებით 9 % მოდიოდა გაერთიანების ინიციატივებზე, რომლებსაც ადგენდა კომისია რეგიონების უმნიშვნელოვანესი საჭიროებების დასადგენად. როგორც წესი, ეს ინიციატივები ეხებოდა რეგიონებისათვის აქტუალურ თემებს.

**პროგრამირება:** სტრუქტურული ფონდებიდან დახმარების მიღების კიდევ ერთი პრინციპია პროგრამირება, რაც იმას გულისხმობს, რომ დაფინანსება უნდა მოხდეს რამდენიმე წელზე განერილი პროგრამების მიხედვით. ეს განპირობებულია რამდენიმე მიზეზით, მათ შორის მნიშვნელოვანია მცდელობა, რომ კომისიას გაუადვილდეს გადაწყვეტილების მიღება და ამ პროექტებს ადმინისტრირება. მიაღწია ამას დიდი დაპირისპირების შემდეგ. ქვეყნოვნული იმპლემენტაციის კონსულტაციის შემდეგ მთავრობა წარადგენს განაცხადს ევროკომისიაში. შემდეგ კომისია ითვალისწინებს და შეაქვს ნაწილი სახელმწიფოების იდეები Community Support Frameworks-ში, სადაც აღწერილია, რამდენი თანხა იხარჯება, როგორი სახის დახმარება არის კომისიის მხრიდან და დგება ფინანსური გეგმა. შემდეგ დგება დეტალური ოპერაციული გეგმა, რომელიც თანხმდება პარტნიორებთან იმისათვის, რომ პარტნიორებმა კარგად შეასრულონ მთავარი მიზანი. გარდა ამისა ხდება თითოეული პროგრამის შეფასება და მონიტორინგი.

**პარტნიორობა:** მოითხოვს რეგიონული და ადგილობრივი აქტორების ჩართვას თანხების ადმინისტრაციის დროს. ითვალისწინებს ეროვნული ადმინისტრაციების ზედამხედველობას. ეს იდეა 70-იანი წლებიდან მოდიოდა, თუმცა მანამდე საბჭოსგან მუდმივად ხვდებოდა წინააღმდეგობა. მიზანი პარტნიორობისა იყო ჩაერთოთ სხვა აქტორებიც, რომლებიც უკეთ ერკვეოდნენ ადგილობრივ პრობლემემატიკაში.

**დამატებითობა:** ევროკავშირი და სახელმწიფოები ერთად ფარავენ ხარჯებს, ასევე ითვალისწინებს სუბეროვნული აქტორების მონაწილეობას პარტნიორობის ახალ სქემებში.

**ეკოლოგიური საკითხები:** რეგიონების განვითარების პოლიტიკა უნდა მოყვანილი ყოფილიყო გაერთიანების ეკოლოგიური და ბუნების დაცვის პოლიტიკასთან თანხვედრაში.

## 1993 წლის რეფორმა

1993 წლის რეფორმამ შეინარჩუნა ყველა ის ძირითადი პრინციპი, რომელიც 1988 წლის რეფორმის შედეგად გატარდა, თუმცა ამავე დროს აღსანიშნავია, რომ კონტექსტი, რომელშიც 1993 წელს ჩატარდა რეფორმა სრულად განსხვავდებოდა 1988 წლის კონტექსტისაგან.

ამ დროს გადანაცვლებილი იყო ახალი გაფართოების პრობლემა, რადგან ევროკავშირში შედიოდნენ ფინეთი, ავსტრია და შვედეთი რომლებიც საკმაოდ განვითარებულ სახელმწიფოებს წარმოადგენდნენ. ამ ქვეყნებისათვის სტრუქტურული ფონდებიდან თანხების მინიჭების მხრივ, ევროკავშირმა მიიღო შემდეგი გადაწყვეტილება:

1. ავსტრიის ნაწილს მიანიჭეს პირველი მიზნის სტატუსი;
2. შეიქმნა მიზანი 6, ნაკლებად დასახლებული არელებისთვის, რომელიც ძირითადად შვედეთის და ფინეთის რეგიონებზე იყო გათვლილი;
3. გაერთიანების კონკურენციის წესები შეუთანხმეს ამ ქვეყნებში არსებულ სუბსიდირების პრაქტიკას.

**თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი სტრუქტურული ფონდების რეფორმირებისათვის იყო 1992 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულება.** მასტრიხტის ხელშეკრულების შედეგად მნიშვნელოვანად გაიზარდა რეგიონული და სტრუქტურული პოლიტიკა, რადგან მიჩნეული იქნა პოლიტიკური და ეკონომიკური კავშირის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობად. 1993 წლის მასტრიხტის ევროპულ საბჭოს და 1993 წლის სტრუქტურული ფონდების რეფორმას შორის აღსანიშნავი იყო მზარდი უმუშევრობა და ჩრდილოეთ სახელმწიფოების მიერ სერიოზული ეჭვი გაერთიანების საერთო პოლიტიკების ვარგისიანობის და ფინანსური მიზანშეწონილობის შესახებ. ამასთან მნიშვნელოვანი იყო 1992 წლის ედინბურგის ევროპული საბჭოს გადანაცვლებილება, რომელმაც ბიუჯეტში გაითვალისწინა 27.4 მილიარდი ეკიუ რეგიონული პოლიტიკისთვის, რაც ორჯერ მეტი ადრე არსებულ თანხასთან შედარებით. მიღებული რეფორმა ჩაჯდა ადრე არსებული პრინციპების ჩარჩოში.



## 1993 წლის რეფორმის დებულებები

### კონცენტრაცია:

I მიზანი - “ნაკლებად განვითარებული რეგიონების განვითარების” ხელშეწყობა. ეს ის რეგიონებია, რომელთა მთლიანი შიდა პროდუქტი ნაკლებია ან უახლოვდება გაერთიანების საშუალო შიდა პროდუქტის 75 პროცენტს (ფინანსდებოდა სამივე ფონდიდან);

II მიზანი - იმ რეგიონების დახმარება, რომლებიც სერიოზულად დაზიანდნენ ინდუსტრიული დაღმასვლის გამო (ERDF, ESF);

III მიზანი - გრძელვადიანი უმუშევრობის დაძლევა და მუშახელის ბაზარზე შესვლის ხელშეწყობა (ESF);

IV მიზანი - ინდუსტრიული ცვლილებებისადმი მუშახელის შეწყობის ხელშეწყობა (ESF);

V მიზანი - (ა) აგრარული და მეთევზეობის სტრუქტურების მისადაგების დაჩქარება სასოფლო სამეურნეო არეალების განვითარება (EAGGF);

(ბ) აგრარული განვითარების ხელშეწყობა და სტრუქტურული განვითარება (EAGGF, ESF, ERDF);

VI მიზანი - ჩრდილოეთის იშვიათად დასახლებული ადგილების მხარდაჭერა და განვითარება.

ძირითადი დებულებები იყო მონიტორინგის და კონტროლის გარშემო, ისევე როგორც, გადასახადების რაოდენობის შესახებ. საბოლოო ჯამში კომისიის წინადადებაში შეტანილი იქნა შემდეგი ცვლილებები:

1. მონიტორინგის და შეფასების დებულებები გამკაცრდა, ძირითადად ბრიტანეთის მთავრობის მოთხოვნით;

2. II და V (ბ) მიზნების დროს წევრ სახელმწიფოებს მიეცათ უფრო მნიშვნელოვანი როლი. ეს გავიდა საფრანგეთის, გერმანიის და ბრიტანეთის მოთხოვნით;

3. ცვლილებები იქნა შეტანილი კომისიის დამატებითობის პრინციპში, კერძოდ, დამატებული იქნა დებულებები, რომლებიც ითვალისწინებს სპეციალურ ეკონომიკურ სიტუაციას, პრივატიზაციას და ასე შემდეგ. ამ შესწორებების შედეგად წევრ სახელმწიფოებს მიეცათ საშუალება შემცირებინათ თავისი შენატანი ისე რომ არ შეწინააღმდეგებოდნენ დამატებითობის პრინციპს;

4. საბჭოს მოთხოვნით შეიქმნა მენეჯმენტის კომიტეტი, რომელიც გამოიყენებოდა იმისათვის, რომ ეროვნულ მთავრობებს უფრო მეტი კონტროლი ჰქონოდათ გაერთიანების ინიციატივებზე.

### შერწყმის, თანასწორობის ფონდი (Cohesion Fund)

მაასტრიხტის ხელშეკრულების გაფორმების დროს ესპანეთის მთავრობა საუბრობდა ახალ ფინანსურ ინსტრუმენტზე, რომელიც უნდა დამატებოდა სტრუქტურულ ფონდს და ისეთივე ანაზღაურების ფუნქციის მატარებელი ყოფილიყო. ესპანეთი დარდობდა, რომ 1993 წლისთვის უფრო მეტს გადაიხდიდა ბიუჯეტში, ვიდრე მიიღებდა. ესპანეთმა თავისი ვერ გაიტანა, თუმცა მიიღო მხარდაჭერა საბერძნეთის, პორტუგალიის და ირლანდიის მხრიდან, რის მერეც სამივე სახელმწიფომ უკვე ერთად დაიწყო გაზრდილი დახმარების მიღების ლობირება. საბოლოოდ, ესპანეთის მთავრობის მხრიდან ვეტოს უფლების შიშის გამო სხვა ქვეყნები დათმობაზე წავიდნენ და შექმნეს ახალი ფონდი – შერწყმის ფონდი. 1993-1999 წლებში ეს ფონდი დაახლოებით 16 მილიარდ ეკიუს ითვალისწინებდა.

შერწყმის ფონდი დიდ ყურადღებას აქცევდა გარემოს დაცვის პროექტებს და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის აღორძინებას. ეს ფონდი ფარავდა იმ ქვეყნებს, რომელთა მთლიანი შიდა პროდუქტი გაერთიანების საშუალო მონაცემების 90 პროცენტზე ნაკლებს წარმოადგენდა. ფული აქ სახელმწიფოს მიჰქონდა და არა რეგიონებს, თანაც ამ ფონდებიდან პროექტები ფინანსდებოდა 85 პროცენტით. შერწყმის ფონდების თავდაპირველი განაწილება შემდეგი პროპორციებით მოხდა: საბერძნეთი – 16-20 %, ესპანეთი 52-58 %, პორტუგალია 16-20 %, ირლანდია 7-10 %.

შერწყმის ფონდებიდან ამოღებულ იქნა პარტნიორობის იდეა. ნაცვლად ამისა პროექტები იქმნებოდა სახელმწიფოების და კომისიის მონაწილეობით.

დამატებითობასთან დაკავშირებით ეწერა, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა არ უნდა შეამცირონ თავიანთი ძალისხმევები, თუმცა არ იყო დაკონკრეტებული რა ითვლებოდა ძალისხმევის შემცირებად.

ასეთი ცვლილებები და კომპრომისები უნდა განვიხილოთ ტანდემში მიმდინარე სხვა პროცესებთან, კონკრეტულად კი სავალუტო კავშირზე გაასვლის პროცესის დაწყებამ.

სავალუტო კავშირზე გადასვლამ გამოიწვია საზოგადოებრივი დანახარჯების მკვეთრი შეკვეცა, შესაბამისად ამ სახელმწიფოებს მიეცათ საშუალება შედარებით მშვიდად ეხარჯათ შერწყმის ფონდიდან მიღებული თანხები.

## **სტრუქტურული ფონდების განხორციელება - 1988-1998**

**პარტნიორობა:** პარტნიორობის პრინციპი მეტნაკლებად სრულდებოდა. აღსანიშნავია, რომ შესრულება დამოკიდებული იყო სახელმწიფოს სიძლიერეზე. კომისია აღნიშნავდა, რომ ხშირად ნომინალური იყო ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან პარტნიორობის მოთხოვნის შესრულება, და რომ ხშირად მთავრობები ფიქტიურ პარტნიორებს ირჩევდნენ, რომელთაც თავადვე ირჩევდნენ.

**დამატებითობა:** 1988 წლის შემდეგ კომისია მხოლოდ ბრიტანეთს ასახელებდა ქვეყნად, რომელიც უარს ამბობდა დამატებითობის პრინციპის აღსრულებაზე. ამაზე მიუთითებს ე.წ. რეშარის დისპუტი. ბრიტანეთი რეშარის პროგრამის ფარგლებში იღებდა ფულს ნახშირის და ფოლადის ინდუსტრიის აღსადგენად. ბრიტანეთი ამტკიცებდა, რომ ამ ფულს აძლევდა გარემოს დაცვის დეპარტამენტს, რომელიც ხელმძღვანელობდა ამ პროექტს. თუმცა იმ დროისთვის როდესაც რეშარის საქმე დაიწყო ბრიტანეთს არც ერთი გირვანქა სტერლინგი არ ჰქონდა გადახდილი გარემოს დაცვის დეპარტამენტისთვის. კომისარმა ბრიუს მილლანმა არ გადაურიცხა განკუთვნილი თანხა ბრიტანეთს, რის შედეგადაც ბრიტანეთი იძულებული გახდა დათმობაზე წასულიყო და გარკვეული თანხები გადაურიცხა გარემოს დაცვის დეპარტამენტს, რის შემდეგაც მიიღო თანხები კომისიისგან. შემდეგ წლებში ბრიტანეთმა ისევ შეუმცირა თანადაფინანსება გარემოს დაცვის დეპარტამენტს, რამაც აფიქრებინა კომისიას, რომ ბრიტანეთის მთავრობა ცდილობდა დაეზოგა ფული, თუმცა ჩარევა ბრიტანეთის საქმეებში უკვე ველარ მოახერხა იმის გამო, რომ ეს იქნებოდა სუბსიდიარობის პრინციპის დარღვევა.

## **1999 წლის რეფორმა:**

ოცდამეერთე საუკუნეში რეფორმირების საკითხი წამოიჭრა მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის წევრების უმრავლესობა შევიდა ევროზონაში და ამავდროულად დაიწყო სერიოზული საუბარი აღმოსავლეთით გაფართოების შესახებ. არსებული რეგულაციების თანახმად პირველ მიზანში ჯდებოდა ევროკავშირში შემავალი ყველა ახალი ქვეყანა, რაც ნიშნავდა, რომ მათთვის ძალიან ბევრი თანხა უნდა გადაერიცხათ. შედეგად ფონდი უნდა გაზრდილიყო 48 მილიარდ ეკიუმდე, რაც სტრუქტურული ფონდების ბიუჯეტის გაორმაგებას ნიშნავდა.

1999 წლის რეფორმის შედეგად სტრუქტურული ფონდების მიზნები ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით:

I მიზანი - სტრუქტურული ფონდებიდან თანხები ხმარდება ყველაზე განუვითარებელ რეგიონებს, რომელთა მშპ ერთ სულ მოსახლეზე წარმოადგენს ევროკავშირის საშუალო მონაცემის 75 პროცენტს. აქვე შევიდა ადრე მე-6 მიზანში შემავალი ნაკლებდასახლებული რეგიონები;

II მიზანი - ძველი მიზანი 2 და 5b შეერთდნენ ერთ ახალ მიზანში. აქ შევიდა რეგიონები, რომლებიც განიცდიან სოციო-ეკონომიკურ ცვლილებებს სამრეწველო და მომსახურების სექტორებში, ასევე რთულ პირობებში მყოფი ქალაქები და ადგილები, რომლებიც დამოკიდებულნი არიან თევზჭერაზე. აქვე მნიშვნელოვანია, რომ კონცენტრირება უნდა მომხდარიყო ევროკავშირის მოსახლეობის არაუმეტეს 18 პროცენტზე; შემუშავდა მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა, რომ არც ერთი მიმღები ქვეყნის მოსახლეობა ამ მიზნის ქვეშ არ მოხვდებოდა, თუ 1994-1999 წლებში მათთვის განკუთვნილი დაფინანსება პროგრამით დაფარული მოსახლეობის ორ-მესამედზე ნაკლები იყო.

III მიზანი - ვრცელდებოდა მთელს კავშირზე, გარდა პირველი მიზნის რეგიონებისა და ითვალისწინებდა საგანმანათლებლო, ტრენინგის და დასაქმების სისტემების მოდერნიზაციას.

1999 წლის რეფორმის შედეგად დაემატა ახალი პრინციპი – ეფექტიანობა.

კომისიამ აჩვენა მზადყოფნა შეემცირებინა თავისი როლი ამ ფონდების ადმინისტრირებაში. კომისიის თანამშრომლები დარჩნენ მონიტორინგის კომიტეტებში, თუმცა გამოვიდნენ ყველა სხვა კომიტეტიდან, რომლებიც პარტნიორებთან ერთად იყო შექმნილი. კომისიამ ასევე შემოიტანა იდეა, რომ შეენახათ ფონდების ათი პროცენტი იმ რეგიონებისთვის, რომლებიც კარგად ართმევდნენ თავს და ვითარდებოდნენ ფონდებით გათვალისწინებული თანხებით მომავალში მათ წასახალისებლად.

## ლექცია 8 მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები

მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეები მასტრისტიკის ხელშეკრულების შემდეგ აღმოცენდა, როგორც საყრდენი, რომელიც მიმართული იყო კანონის დაცვის საკითხებზე და შინაგან საქმეებში თანამშრომლობაზე. ევროკავშირის ხელშეკრულების მეექვსე თავი, რომელიც მოიცავს მუხლებს K1-დან K9-მდე ეხება თანამშრომლობას შემდეგ სფეროებში:

- ა) თავშესაფრის პოლიტიკა
- ბ) საგარეო საზღვრების კონტროლი
- ც) იმიგრაციის პოლიტიკა
- დ) მესამე ქვეყნების მოქალაქეები ევროკავშირში
- ე) ნარკოტიკები და საერთაშორისო ყალთაბანდობა
- ფ) სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებში თანამშრომლობა,
- გ) საბაჟო თანამშრომლობა
- ჰ) საპოლიციო თანამშრომლობა

მასტრისტიკის ხელშეკრულებაზე ასევე დართული იყო საპოლიციო თანამშრომლობის დეკლარაცია, რაც გულისხმობდა წევრი სახელმწიფოების პოლიციებს და კანონის-დამცველ ორგანოებს შორის თანამშრომლობას.

აღსანიშნავია, რომ რომის ხელშეკრულებაში ეწერა, რომ გაერთიანება მიზნად ისახავდა “წევრ სახელმწიფოებს შორის საქონლის, ადამიანების, მომსახურების და კაპიტალის გადაადგილებას ყველანაირი შეზღუდვის გარეშე”. მიუხედავად ამისა 30 წლის შემდეგაც კი ამ მხრივ ბევრი არაფერი შეცვლილა. განსაკუთრებით წელი იყო პროგრესი ადამიანების თავისუფალი გადაადგილების საკითხთან დაკავშირებით. აქვე აღსანიშნავია, რომ 1980-იანი წლებისთვის საერთო ბაზარი რალაც დონეზე უკვე იყო ინტეგრირებული, 80-იანი წლების შუიდან კი ინტეგრაციული პროცესები კიდევ უფრო გაღრმავდა. შედეგად, რა თქმა უნდა, გაიზარდა ადამიანების გადაადგილება, რაც ბუნებრივად მოჰყვა ბაზრების ლიბერალიზაციას. ადამიანების გადაადგილების ზრდამ, გადაადგილებაზე შეზღუდვის მოხსნების გარეშე გამოიწვია **ტრანსსახალკრო დანაშაულების გაძლიერება და ზრდა**, ისევე, როგორც დამნაშავეების გადაადგილება გაერთიანების სახელმწიფოებს შორის.

მსგავსი პრობლემების წინააღმდეგ ბრძოლა საკმაოდ ადრე, ჯერ კიდევ 70-იან წლებში დაიწყო. ეს პროცესები მიმდინარეობდა არა მარტო ევროგაერთიანებაში, არამედ ევროსაბჭოშიც. ევროსაბჭოს ფარგლებში 1972 წელს შეიქმნა “**პომპიდუს ჯგუფი**”, რომელიც მუშაობდა ნარკოტიკების წინააღმდეგ. მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ მოხდა ამ ჯგუფის გადატანა ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის ფარგლებში.

1975 წლის დეკემბერში შეიქმნა “**ტრევის ჯგუფი**” რომის ევროპული საბჭოს მიერ, რომელსაც ევალეობდა ანტიტერორისტული საქმიანობის კოორდინაცია ევროპაში. მისი მიზანი იყო ბრძოლა ტერორიზმის წინააღმდეგ, ინფორმაციის გაცვლა ტერორისტული ორგანიზაციების შესახებ, საპოლიციო ორგანიზაციების აღჭურვა და წვრთნა.

მართლმსაჯულების საკითხებთან დაკავშირებით ევროპულ გაერთიანებებში შექმნილი იყო სამი სამუშაო ჯგუფი. **პირველი ჯგუფი** 1977 წელს შეიქმნა და პასუხისმგებელი იყო ანტიტერორიზმზე, ინფორმაციის და სადაზვერვო ინფორმაციის გაცვლაზე. **მეორე ჯგუფის** შექმნა დაკავშირებული იყო პირველმა ჯგუფის მიერ 1985 წელს მანდატის გაფართოებასთან, რის შედეგად ამ ჯგუფმა მოიცვა პოლიციის ტაქტიკა, ორგანიზაციები და აღჭურვა, მანდატის გაფართოების შემდეგ მის ფუნქციებში შევიდა ტრანსსახალკრო საზოგადოებრივი წესრიგი, საფეხბურთო ვანდალიზმი და ა.შ. **მესამე სამუშაო ჯგუფი** 1980-იან წლებში შეიქმნა და დაიწყო მუშაობა სერიოზულ საერთაშორისო დანაშაულებებსა და ნარკოტრეფიკინგზე. მომდევნო წლებში ამ სამუშაო ჯგუფებს დაემატა სხვადასხვა ჯგუფებიც. ესენი იყო: ერთობლივი დახმარების ჯგუფი (1992), ორგანიზებული დანაშაულის დროებითი ჯგუფი, იმიგრაციის დროებითი ჯგუფი, სასამართლო თანამშრომლობის ჯგუფი და სხვ.

**1988 წელს როდოსის საბჭომ შექმნა კოორდინატორების ჯგუფი, რომელსაც უნდა კოორდინაცია გაენია წინადადების განხილვებისთვის.** 1989 წელს ამ ჯგუფმა წარმოადგინა ე.წ. **პალმას დოკუმენტი**, რომელშიც ჩამოთვლილი იყო ღონისძიებები, რომელთა მიღწევა აუცილებელი იყო შინაგან ბაზარზე უსაფრთხოების შესანარჩუნებლად. 1990 წელს შეიქმნა **ევროპის ნარკოტიკების დაზვერვის ერთეული**, რომელიც

**ევროპოლის** წინამორბედი იყო. 1991 წლისთვის განვითარდა სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფების ექსტენსიური ქსელი, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობდა მუდმივი სამდივნო.

შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ სფეროებში წამოწყებული თანამშრომლობა განპირობებული იყო დანაშაულებების ტრანსსასაზღვრო ხასიათით.

მეორე მიზეზი, რომელმაც გამოიწვია მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების, როგორც პოლიტიკის ჩამოყალიბება იყო მიგრანტების და თავშესაფრის მსურველების დიდი რაოდენობა. 1970-იანებიდან წელიწადში 100.000 ადამიანი აწყდებოდა ევროპას. 1986 წელს 200.000 ითხოვდა თავშესაფარს ევროპის სხვადასხვა სახელმწიფოში, 1989-ში კი - 300.000. თავშესაფრის მსურველთა შორის სჭარბობდნენ თურქები, ქურთები და აღმოსავლეთ ევროპელები. ასევე არსებობდა სხვა განმაპირობებელი ინტერესებიც, მათ შორის სხვადასხვა ეროვნებებს შორის შერეული ქორწინებების რიცხვის ზრდა, იურისდიქციების გაერთიანება და ასე შემდეგ.

### **ევროკავშირის წვერი სახელმწიფოების ინტერესები**

გერმანიას ჰქონდა საკუთარი ინტერესები მართლმსაჯულების სფეროში ინტეგრაციისათვის. ამის განმაპირობებელ ფაქტორებს შორის აღსანიშნავია გერმანიაში ეთნიკური წარმომავლობის მოქალაქეობის არსებობა, ლიბერალური კანონი თავშესაფრის მიცემის შესახებ მესამე რიხის შემდეგ, გასტერბაიტერების დიდი რაოდენობის არსებობა და სუვერენიტეტზე გაურკვეველი შეხედულება. გერმანიის ხელისუფლებას ასევე ეშინოდა მის ტერიტორიაზე აღმოსავლეთ ევროპული. იტალიური და ახლო აღმოსავლეთის ტერორისტული ქსელების გავრცელების. 1990-იან წლებში გერმანიას 2 მილიონზე მეტი უცხოელი ეწვია, რომლებმაც გერმანიის მოქალაქეობის მიღება მოისურვეს. რა თქმა უნდა, ამგვარი პრობლემების გადასაჭრელად გერმანია დაინტერესებული იყო სხვა ქვეყნებთან თანამშრომლობით. ანალოგიური პრობლემები არსებობდა ევროპის სხვა სახელმწიფოებშიც, შესაბამისად კომპრომისი ბევრ საკითხზე ადვილად იქნა მიღწეული.

მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების შექმნასთან დაკავშირებით არსებობდა რამდენიმე **გადამფარავი ფაქტორი**, რომლებიც ხელს უწყობდნენ ამ სფეროში ინტეგრაციას. ეს ფაქტორები იყო:

- ევროპული ინტეგრაციის შესახებ რიტორიკის გააქტიურება და პრეამბულაში ნახსენები უფრო ახლო კავშირი (ever closer union);
- საერთო ბაზრის მოთხოვნები, მათ შორის ადამიანების გადაადგილება;
- სასაზღვრო გადასვლების ინტენსიფიკაცია;
- იმიგრაციის ზრდა;
- არალეგალური გადასვლების ზრდა;
- ლეგალური და არალეგალური ეკონომიკური ინტეგრაცია;
- 1992 წლის წარმატებამ დამატებითი სტიმული მისცა.

1996-97 წლებში შეიქმნა ტერმინი – თავისუფლების, უსაფრთხოების და მართლმსაჯულების ევროპა (**Europe of freedom, security and justice**), რომელიც დაფიქსირებულ იქნა ამსტერდამის ხელშეკრულებაში. აღსანიშნავია, რომ ყველა მცდელობას გაღრმავებულიყო ინტეგრაცია ამ სფეროში თან ახლდა ბრალდებები რომ ევროპული სახელმწიფოები ცდილობდნენ შეექმნათ ე.წ. – Fortress Europe, ანუ ჩაკეტილი ციხესიმაგრის მსგავსი ევროპა, რომელშიც არაევროპელების შესვლა შეზღუდული იქნებოდა.

აქვე აღსანიშნავია, რომ მართლმსაჯულების ერთიანი სივრცის შექმნის პარალელურად მიმდინარეობდა **შენგენის პროცესები**, რაც საბოლოო ჯამში ერთიანი ევროპული სივრცის – შენგენის ზონის შექმნით დაგვირგვინდა.

1980-იანი წლების შუისათვის საზღვრები გახსნილი იყო მხოლოდ სამგან, ბენელუქსის ქვეყნებს შორის, ირლანდიას და ბრიტანეთს შორის და ჩრდილოეთის ქვეყნებს შორის.

შენგენის პროცესის დასაწყისი დაკავშირებული იყო საფრანგეთს და გერმანიას შორის არსებულ მცირე პრობლემებთან, რომლებმაც 1980-იან წლებში მძლავრ მოძრაობას დაუდეს სათავე. ფრანგებს დაწესებული ჰქონდათ მთელი რიგი შეზღუდვებისა შემოსულ ტვირთებზე; ამ შეზღუდვების შედეგად, რომლებიც ძირითადად არასატარიფო ხასიათის იყო და ტექნიკური და ადმინისტრაციული ბარიერებით შემოიფარგლებოდა ზარალდებოდნენ გერმანული კომპანიები და ფრანგი გადამზიდავები, რადგან პირველები დაგვიანებით ღებულობდნენ იმ ტვირთებს, რომლებიც ხშირად სასწრაფოდ სჭირდებოდათ. რაც შეეხება ფრანგ ტვირთმზიდავებს, ისინი პროტესტს გამოთქვამდნენ იმის გამო, რომ დღეების განმავლობაში უხდებოდათ საზღვარზე ცდა, რის შედეგადაც კარგავდნენ დიდ თანხებს. ეს უკმაყოფილება გადაიზარდა მძლოლების ათდღიან

პროტესტში (1983-84 ზამთარი), რომელსაც მოჰყვა გერმანიას და საფრანგეთს შორის მოლაპარაკებების დაწყება და 1985 წელს გერმანიას და საფრანგეთს, ასევე ბენელუქსის ქვეყნებს შორის საზღვრის გახსნა. ამ ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა შენგენში, შესაბამისად პროცესი ცნობილი გახდა შენგენის პროცესის სახელით.

შენგენის პროცესები და ტრევის გაერთიანებების განვითარება პარალელურად მიმდინარეობდა 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულებამდე.

შენგენის ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ აუცილებელი იყო მისი რატიფიკაცია, რასაც ოთხი წელი დასჭირდა. ტექნიკურმა პრობლემებმა კი ხელი შეუშალა 1995 წლამდე ამ ხელშეკრულების განხორციელებას.

აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა ქვეყანას განსხვავებული პოზიცია გააჩნდა შენგენის პროცესებთან. ფრანგები უტევდნენ ჰოლანდიის ლიბერალურ რეჟიმს ნარკოტიკებზე, რადგან ემინოდან ნარკოტიკების მასიური გადასვლის საფრანგეთის ტერიტორიაზე, ჰოლანდიას ეჭვი ეპარებოდა, რომ ინფორმაცია, რომელიც გაიცვლებოდა ერთიანი საზღვრის შექმნის შემდეგ დაცული იქნებოდა, შესაბამისად არ სურდა დაესუსტებინა თავისი საკმაოდ დაცული საინფორმაციო უსაფრთხოების სისტემა. შენგენის პროცესს მალე შეუერთდა იტალია, ესპანეთი, პორტუგალია და საბერძნეთი, შედეგ ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი, ასევე დანია. ამ ქვეყნების შესვლა შენგენში ასევე გახდა სხვადასხვა სახელმწიფოს შორის დაპირისპირების საგანი. საფრანგეთს ეეჭვებოდა იტალიის საზღვრების დაცულობა, რის გამოც იტალია 1997 წლამდე ვერ შეუერთდა შენგენის სისტემას. საბერძნეთი 2000 წლამდე არ შეიყვანეს კონტროლის პრობლემების და აღბანეთთან საზღვრის გამო.

დიდი ბრიტანეთი მიუხედავად ამ პროცესებისა, ამჯობინებდა ამ პროცესებიდან შორს დაეჭირა თავი. ბრიტანეთის ხელისუფლება აცხადებდა, რომ მათი სახელმწიფოს კუნძულოვანი მდებარეობის გამო არ იყო აუცილებელი მისი ინფრასტრუქტურის სისტემატიური შემოწმება სხვა სახელმწიფოების მიერ, რადგან ყველა შემოწმება მანამ ხდებოდა, სანამ მიგრანტები ბრიტანეთის ტერიტორიაზე შევიდოდნენ. საბოლოო ჯამში დიდმა ბრიტანეთმა უარი განაცხადა შენგენში შესვლაზე, თუმცა ბოლოს მაინც გაამარტივა პროცედურები, თუმცა ბოლომდე არ შერთებია შენგენს. მას შემდეგ, რაც დანიამაც გახსნა საზღვრები ევროპის სახელმწიფოებმა დაიწყეს მოლაპარაკებები ისლანდიასთან და ნორვეგიასთან რომ მათთანაც მომხდარიყო საზღვრის თავისუფალი გადაკვეთა.

### **მესამე საყრდენი მასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ**

1991 წელს გერმანიას სურდა მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების ინტეგრაცია ევროკავშირის საქმეებში. ბრიტანელები არ იზიარებდნენ ამ მოსაზრებას, ხოლო ფრანგებს ჩამოყალიბებული პოზიცია არ გააჩნდათ. ჰოლანდიამ თავდაპირველად შესთავაზა საგარეო პოლიტიკის და მართლმსაჯულების და საშინაო საკითხების გაერთიანება, თუმცა ეს წინადადება უარყოფილ იქნა სხვა სახელმწიფოების მიერ. შედეგად, მასტრიხტის ხელშეკრულებამ მოახდინა კომიტეტების არსებული სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია, მისთვის რამე ახალის დამატების გარეშე. ამ კომიტეტების ერთობლიობას ეწოდა – მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები, რომელიც შევიდა ევროკავშირის საქმეებში მესამე საყრდენის სახით.

მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეებში, გარდა არსებული საკომიტეტო სისტემის გაერთიანებისა, ასევე შემოვიდა ინოვაციები:

- შეხვედრების მენეჯმენტი და მომზადება დაევალა საბჭოს სამდივნოს ახალ გენერალურ დირექტორატს, რომელსაც ხელმძღვანელობდა მოქმედი პრეზიდენტი;
- კომისიას იქვე ჰყავდა მივლენილი მცირე სამუშაო ჯგუფი, რათა ყოფილიყო მესამე საყრდენში მომხდარი საქმეების კურსში;
- მესამე საყრდენის საქმის კურსში იყო DG XV, ანუ შიდა ბაზრის გენერალური დირექტორატი, რომელიც მონიტორინგის უფლებებით სარგებლობდა. პროცესებში ასევე ირიბად მონაწილეობდა სოციალური პოლიტიკის დირექტორატი;
- პარლამენტიდან მესამე საყრდენის საკითხებში ჩართული იყო სამოქალაქო თავისუფლებების კომიტეტი;
- პარალელურად მიმდინარეობდა საუბრები გავრცელებოდა თუ არა მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქცია JHA კონვენციებზე. საბოლოოდ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ მართლმსაჯულების სასამართლოს მესამე საყრდენზე იურისდიქცია არ გაეგრძელებინა.

## გადანყვეტილების მიღების პროცესი მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეებში

გადანყვეტილების მიღების პროცესი შეიძლება შევადაროთ არქიპელაგს, სადაც თანამშრომლობა დამოკიდებული იყო მაკოორდინერებელ K4 კომიტეტზე. არსებობდა თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმატები, მათ შორის საბაჟოებზე, ასევე პოლიციებს შორის, თუმცა მოსამართლეები და პროკურორები მაინც პრობლემების წინაშე იდგნენ, რადგან ყველა ქვეყანაში განსხვავებული იყო დანაშაულის ცნება. ამასთან საკმაოდ რთული იყო შინაგან საქმეთა მინისტრების დაინტერესება სხვა ქვეყნების ანალოგიურ უწყებებში მიმდინარე პროცესებით, რადგან მათ, როგორც წესი ნაკლებად აღელვებდათ საერთაშორისო პრობლემები.

მესამე საყრდენში შესულ საკითხებზე კონტროლის ექსკლუზიური უფლება გააჩნდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, შესაბამისად, პარლამენტების როლი შესამჩნევად შეზღუდული იყო. მინისტრები, როგორც წესი, იყვნენ ყველაზე მეტად ინფორმირებულნი ამ სფეროში მიმდინარე მოვლენების შესახებ, თუმცა ისინი არ იყვნენ მოსურნე გაემხილათ ინფორმაცია სხვა ორგანოებისათვის. ისევ პრობლემატური იყო ვერტიკალური კოორდინაცია და ინფორმაციის გაცვლა სხვადასხვა სახელმწიფოებს შორის. ამასთან უჩვეულოდ დუმილა მასმედია, რადგან მასაც არ ჰქონდა ინფორმაცია კავშირის შიგნით მართლმსაჯულების საკითხების ირგვლივ მიმდინარე პროცესებზე. თუმცა, ეს უკანასკნელი პრობლემა შედარებით მოიხსნა შენგენის პროცესის აქტუალიზაციის შემდეგ.

მესამე საყრდენში აქტივობა გაიზარდა 1990-იანი წლების პირველ ნახევარში. 1992 წლის პროგრამის დასრულების შემდეგ სამდივნოს ყურადღება გადავიდა სწორედ ამ სფეროზე. 1997 წელს მინისტრთა საბჭოში სხდომების საერთო რაოდენობის ერთი მესამედი სწორედ მართლმსაჯულების და შინაგან საქმეთა სფეროებში მიმდინარეობდა.

ამასთან, გაიზარდა ყურადღება მესამე საყრდენის სფეროების მიმართ ეროვნული ადმინისტრაციებისგან. მაგალითად, ბრიტანეთის შიდა საქმეების სამინისტრო ამბობდა, რომ 1998 წლისთვის დაახლოებით 68 ოფიცერი მუშაობდა ევროპულ საქმეებზე, მაშინ როდესაც 80-იანი წლების დასაწყისში ასეთ ოფიცერთა რიცხვი 10-ს არ აღემატებოდა.

## საქმის წარმოება (Flow of policy)

**ინიციატივების უფლება.** ამ სფეროში საკანონმდებლო ინიციატივების უფლება, ისევე როგორც მეორე საყრდენში, აქვს პრეზიდენტობას, რომელსაც ეხმარება საბჭოს სამდივნო. ყოველ ექვს თვეში პრიორიტეტები იცვლება. მაგალითად, თუ ერთ დროს ტრეფიკინგია მოდაში, მერე ნარკოტიკები შემოდის და ასე შემდეგ. იმისათვის რომ ასეთი პრობლემები აეცილებინათ და უზრუნველყოთ საქმისწარმოების განგრძობადობა შემოღებული იქნა რამდენიმეწლიანი გეგმები.

1998 სექტემბერში ავსტრიამ წარმოადგინა თავშესაფრის და იმიგრაციის პოლიტიკის სტრატეგიის მონახაზი, რომელიც საკმაოდ აგრესიული იყო და მოიცავდა ქსენოფობიურ მომენტებს, რის გამოც ეს ინიციატივა გაკრტიკებულ იქნა. მსგავსი ინიციატივები ბევრის მიერ განიხილებოდა, როგორც ევროპის ციხესიმაგრის შექმნის მცდელობა. იმავე წლის დეკემბერში ვენის საბჭოს სხდომაზე მიღებული ტექსტი გაცილებით რბილი იყო, იმის გამო რომ გაიარა მოლაპარაკებები 34 კომიტეტთან, კორეპერთან და JHA საბჭოსთან.

საბჭოს სამდივნოს დიდი როლი ჰქონდა ამ პროცესში და საკმაოდ მაღალი დონის ექსპერტები იყვნენ იქ დასაქმებული. ორი დირექტორატი მონაწილეობდა (მართლმსაჯულების და შიდა საქმეების და იურიდიული საქმეების). 1998-99 წლებში მეტი ხალხი დაიმატეს, რადგან შენგენის სამდივნოც შევიდა ამ სამდივნოს შემადგენლობაში. ასევე ჩართულნი იყვნენ კორეპერის წარმომადგენლები.

მას შემდეგ, რაც ინიციატივა წამოვიდოდა, ხდებოდა მისი განაწილება დაახლოებით 20 სამუშაო ჯგუფში, რომლებიც შედგებოდნენ საშუალო დონის ან უმცროსი ეროვნული მოხელეებისაგან. აქ მთავარი მიზანი იყო საერთო იდეის აღმოცენება და საერთო გეგმის შემუშავება. ასევე მონაწილეობას იღებდნენ ექსპერტები ევროკავშირის სხვადასხვა სააგენტოებიდან და უწყებებიდან. სამუშაო ჯგუფების რაოდენობა იცვლებოდა საკითხებიდან გამომდინარე.

1997 წლის ლუქსემბურგის პრეზიდენტობის დროს შეიქმნა ორი სამუშაო ჯგუფი, რომელთაც დაევალებათ შენგენის ხელშეკრულების შეტანა ხელშეკრულებაში და ნორვეგიასთან და ისლანდიასთან ასოცირების ხელშეკრულების დადება. როგორც წესი, პირველი სამი თვე იკრიბებიან სამუშაო ჯგუფები, რადგან თუ ამ ხნის განმავლობაში არ მოხერხდა ტექსტის შეთანხმება მომავალში მისი მიღების შანსი მინიმალურია, რადგან პროცედურა შეუშლის ხელს.

როგორც წესი, სამუშაო ჯგუფები შედგება საჯარო მოხელეებისგან და არა აღმასრულებელი ორგანოების წარმომადგენლებისგან. სამუშაო ჯგუფების ეფექტურობა დიდწილადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ რომელი ქვეყნიდან არიან წარმომადგენლები. შესაბამისად განსხვავდება ამა თუ იმ დელეგატის შენატანი და მათ გადაწყვეტილებებზე ეროვნული ინტერესების გავლენა.

ტრევიდან მოყოლებული მესამე საყრდენში იყო საკმაოდ მკაცრი იერარქიული ინსტიტუციური სტრუქტურა.

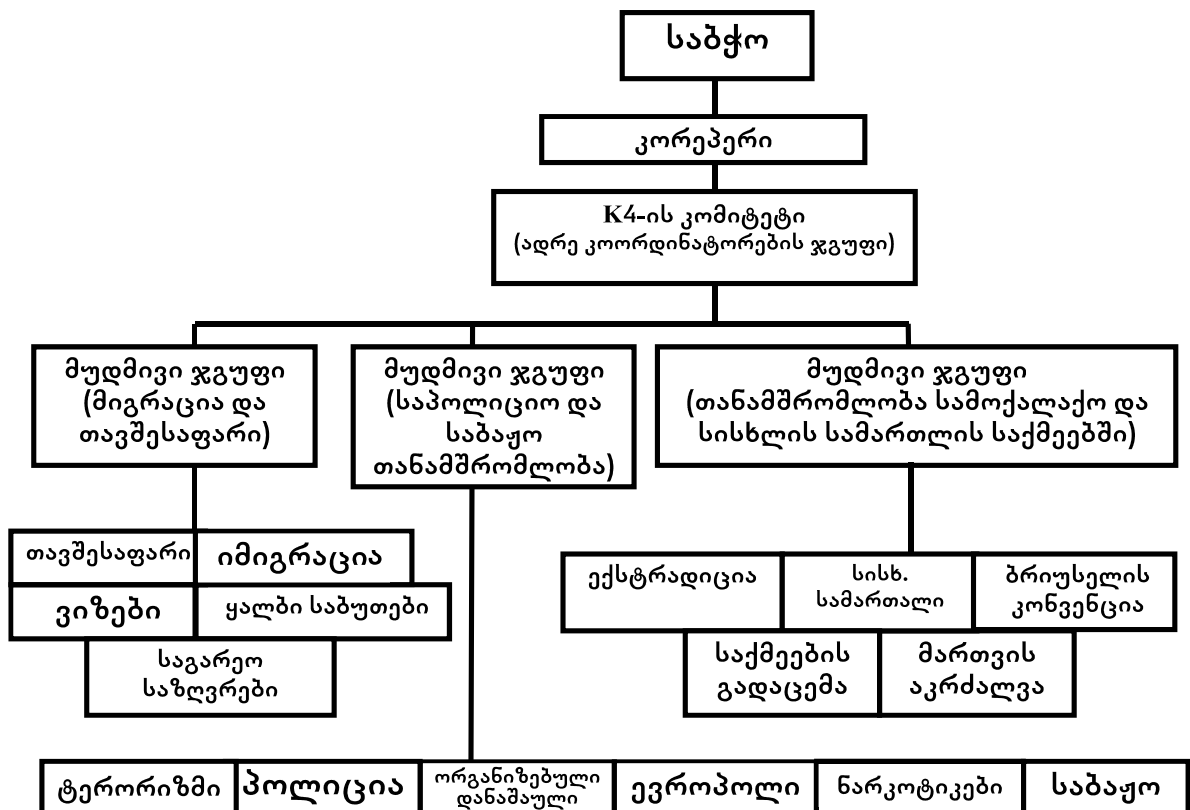
საორგანიზაციო ჯგუფები (Steering Groups) უწევენ მონიტორინგს სამუშაო ჯგუფების მუშაობის პროგრესს. თავის მხრივ, ისინი უზრუნველყოფენ სამუშაო პროგრამას K4-ის კომიტეტს, რომელიც უნდა გადახედულ იქნეს ექვსი თვის შემდეგ. შემდეგ ისევ აბარებენ ანგარიშს კომიტეტს წლის ბოლოს. ბევრს მიაჩნდა, რომ საორგანიზაციო ჯგუფები საკმაოდ უფუნქციოდ იყვნენ ისედაც გადატვირთულ იერარქიულ სტრუქტურაში. ამსტერდამის ხელშეკრულებამ ისინი არ გააუქმა, თუმცა იმის გამო, რომ მათი ფუნქცია მალე აღმოიფხვრა, ისინი თავისით გაუქმდნენ. თუმცა უფრო აქტუალური გახდა ჰორიზონტალური ჯგუფების შექმნა, რომლებიც ასევე ცნობილია “მაღალი დონის ჯგუფების” სახელით. მათ ფუნქციებში შედიოდა დეტალური და ტექნიკური მოლაპარაკებების წარმოება სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებს შორის და ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების წინაწინააღმდეგობა.

ინსტიტუციურ სტრუქტურაში საკმაოდ მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავა საკოორდინაციო კომიტეტს, ანუ, იგივე K4 კომიტეტს. ამსტერდამის ხელშეკრულების შემდეგ მას სახელი შეეცვალა და დაერქვა 36 მუხლის კომიტეტი. ამ კომიტეტში შედიან მაღალი რანგის წარმომადგენლები სხვადასხვა ეროვნული სამინისტროებისგან თვეში მინიმუმ ერთხელ. წინააღმდეგობა კორეპერტან, რომელიც თავად იყო ვალდებული საკიტხების შეთანხმებაზე. პრობლემა აღმოიფხვრა ამას შემდეგ რაც კორეპერტში მიავლინეს ექსპერტები, რამაც კორეპერტი უფრო მეტად გახადა ეროვნული ადმინისტრაციის წარმომადგენლობად და არა დიპლომატიურ მისიად.

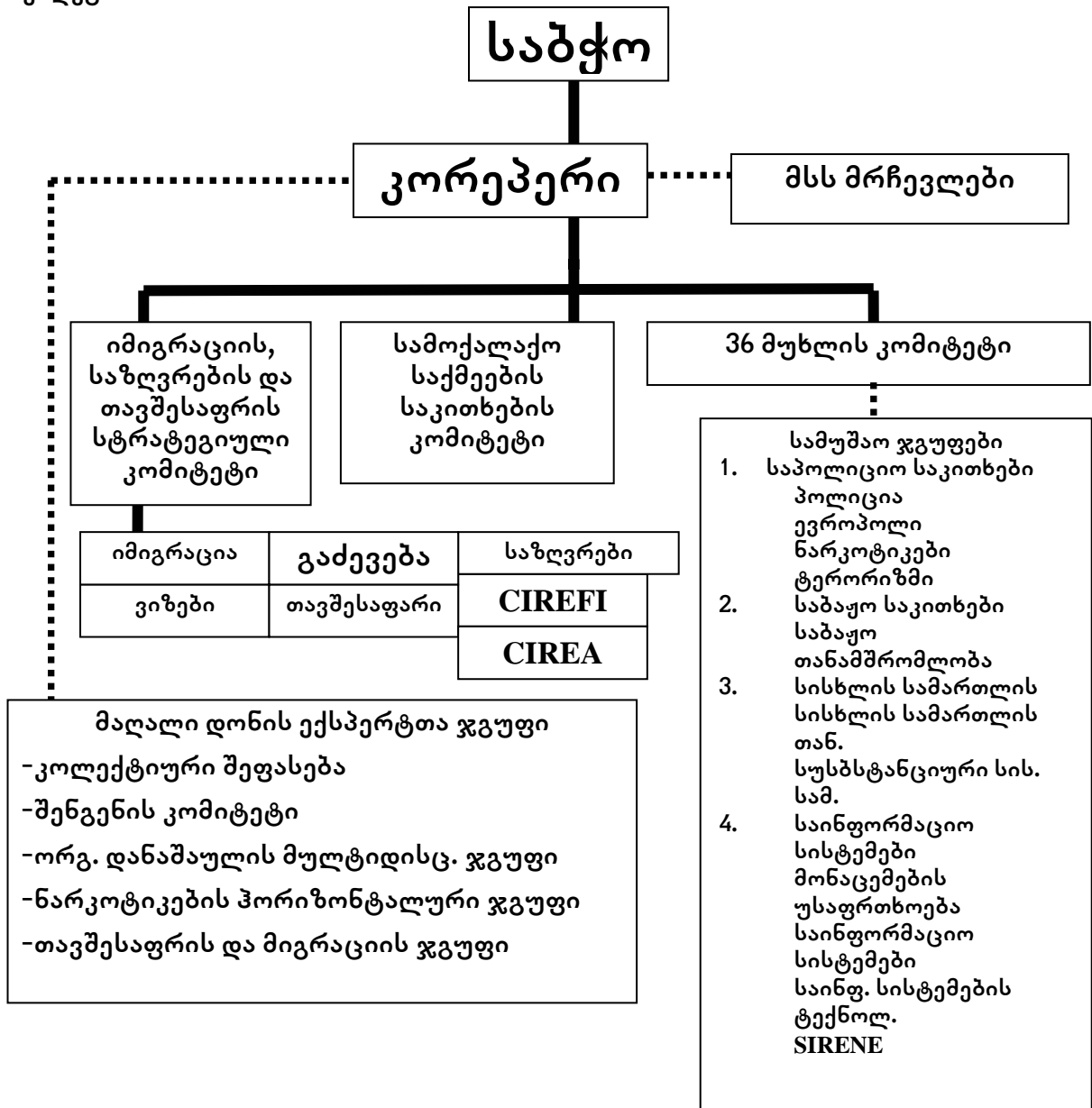
საბჭომ, რომელიც წელიწადში მინიმუმ ოთხჯერ (საჭიროების შემთხვევაში პლუს ორჯერ) არაფორმალურად იკრიბებოდა ხელი შეუწყო გენერალური საქმეების საბჭოს როლის შემცირებას.

მაასტრიხტის და ამსტერდამის ხელშეკრულებებით საქმის წარმოების სისტემებს შორის განსხვავებები იხილეთ ქვემოთ მოყვანილ I და II ცხრილებში.

**ცხრილი I: გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ**



**ცხრილი II: გადანყვეტილების მიღების პროცესი ამსტერდამის ხელშეკრულების შემდეგ**



**მესამე საყრდენის სისუსტეები**

ითვლება, რომ მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეები არის ევროკავშირის ის საყრდენი, რომელსაც ყველაზე მეტი პრობლემა და სისუსტე გააჩნია. ამის ასახვად საკმარისია გავიხსენოთ, როგორ შეიქმნა ეს საყრდენი. იმის გამო, რომ საყრდენი წარმოადგენდა კომპრომისს სხვადასხვა სახელმწიფოებს შორის და გააჩნია როგორც სამთავრობათაშორისო, ისე სუპრაეროვნული ხასიათი, მას აქვს ბევრი პრობლემა, რომლებიც ძირითადად არამდგრადობასთან და არატრანსპარენტულობასთანაა დაკავშირებული.

იმ სისუსტეებს შორის, რომლებიც მესამე საყრდენს აქვს, შეგვიძლია ხაზი გავუსვათ სამს:

- 1) იურიდიული და კონსტიტუციური ჩარჩოს გაურკვეველი ხასიათი
- 2) დაბალი პოლიტიკური ხედვადობა და მასმედიისგან ყურადღების ნაკლებობა; ასევე მკაცრად განსაზღვრული ბიუროკრატიული ხასიათი
- 3) წევრი სახელმწიფოების მხრიდან დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში იძულების მექანიზმების არარსებობა



## ლექცია 9 ევროპის საბარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა

### ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის განვითარების ისტორია

ევროპული საზოგადოების შექმნის და ჩამოყალიბების პროცესის დაწყებისთანავე იყო მცდელობები დაემყარებინათ პოლიტიკური ერთობა. საერთო საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკის შემუშავების საკითხი არაერთხელ ყოფილა დადებული სამუშაო მაგიდაზე. ყველაზე გაბედული და წინ ნაწეული მცდელობა რომ შეექმნათ საერთო საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკა იყო მოწოდებული 1950 წელს საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრის მიერ. **პლევენის გეგმით**, უნდა შექმნილიყო ინტეგრირებული ევროპული არმია გაერთიანებული სარდლობის ქვეშ. ეს გეგმა გახდა (ეუთკ) ECSC-ის ფარგლებში ნევერი ქვეყნებს შორის მოლაპარაკების და განხილვის საგანი 1950 წლიდან 1952 წლამდე რომლის შედეგადაც გაფორმდა ხელშეკრულება, რომელმაც ჩამოაყალიბა **ევროპის თავდაცვის გაერთიანება (EDC)**. ამ გაერთიანების შექმნის თანმდევი ეფექტი იყო ასევე პოლიტიკური პროექტი, რომელიც წარდგენილი იქნა 1953 წელს და ითვალისწინებდა ფედერაციის ან კონფედერაციის შექმნას. თავდაცვის გაერთიანების მსგავსად უნდა შექმნილიყო პოლიტიკური გაერთიანება, რომელსაც ექნებოდა ძალიან ფართო უფლებები და მოვალეობები. ეს გეგმა ვერ განხორციელდა, რადგან იგი უარყო გოლისტების უმრავლესობამ საფრანგეთის ეროვნულ ასამბლეაში 1954 წლის 30 აგვისტოს.

**ფუშეს კომიტეტი:** 60-იან წლებში გაიმართა მოლაპარაკებები საფრანგეთში რომელსაც საფუძვლად დაედო ფუშეს ორი გეგმა, რომელიც მოუწოდებდა ახლო პოლიტიკური თანამშრომლობისაკენ. ამ გეგმამაც კრახი განიცადა და 1962 წელს მოლაპარაკებები შეწყდა.

მიუხედავად კრახისა ევროპული ქვეყნის მთავრობის წარმომადგენლები ეძებდნენ გზებს რომლითაც მოხდებოდა უფრო მჭიდრო პოლიტიკური თანამშრომლობა და ჩატარებოდა კვლევები ამ საკითხის ირგვლივ. 1970 წელს ლუქსემბურგის სამიტზე წარდგენილ იქნა **“დავინიონის მოხსენება” (D'Avignon report)**, რომელიც საფუძვლად დაედო ევროპის პოლიტიკურ თანამშრომლობას (European Political Cooperation - EPC), რომელიც შემდგომში ფორმალურად იქნა შეყვანილი საერთო ევროპულ აქტში 1987 წელს. დავინიონის მოხსენება წარმოადგენდა წლების მანძილზე ევროგაერთიანების ქვეყნების პოლიტიკური თანამშრომლობის ძირითად დოკუმენტს. ებთ-ს მთავარი მახასიათებელი იყო ნევერ ქვეყნებს შორის კონსულტაციები საგარეო საქმეთა მინისტრების დონეზე რომლებიც განიხილავდნენ საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებს და უნდა შეხვედროდნენ წელიწადში ორჯერ მაინც. გარდა საგარეო საქმეთა მინისტრებისა ყოველმა ნევრმა სახელმწიფომ დანიშნა წამყვანი დიპლომატიური მოხელე - პოლიტიკური დირექტორი, რომლის პასუხისმგებლობაში შედიოდა პოლიტიკის სფეროში 15 ნევერი სახელმწიფოს თანამშრომლობა.

სამი წლის შემდეგ კოპენჰაგენის სამიტმა გამოსცა მოხსენება ებთ-ს საქმიანობის შესახებ. ამ პერიოდში გახშირდა შეხვედრები საგარეო საქმეთა მინისტრების და პოლიტიკური კომიტეტის დონეზე და ასევე შეიქმნა ევროპელი კორესპონდენტების ჯგუფი რომლებიც იყვნენ პოლიტიკური დირექტორების უმცროსი მოხელეები და მონიტორინგს უწევდნენ ნევერ ქვეყნებში ეპს საქმიანობას და კომუნიკაციას. ეპს საქმიანობას ხელი შეუწყო COREU შექმნამ, რომელიც არის სპეციალური ტელექსის სისტემა და აკავშირებს ნევერ სახელმწიფოებს.

1974 წელს ევროპული საბჭოს (European Council) შექმნამ EPC საქმიანობა უფრო კოორდინირებული გახადა, ვინაიდან ქვეყნის მეთაურებს მიეცათ უფრო გამოკვეთილი როლი, რომელიც ითვალისწინებდა კავშირისთვის საერთო მიმართულების მიცემას.

საბჭოთა კავშირის მიერ ავღანეთის დაპყრობამ და ირანში მომხდარმა ისლამურმა რევოლუციამ კიდევ ერთხელ დაანახა ევროპელებს საერთო პოზიციის არქონით განპირობებული სისუსტე საერთო საგარეო პოლიტიკის წარმოების საქმეში. ამან გამოიწვია EPC როლის გაძლიერების მოთხოვნა **ლონდონის მოხსენებაში**, რომელიც მოითხოვდა წინასწარ კონსულტაციას ნევერ ქვეყნებს და კომისიას შორის იმ საკითხებზე, რომლებსაც გავლენა შეიძლება ჰქონოდა ყველა ნევერ სახელმწიფოზე.

1987 წლის საერთო ევროპულმა აქტმა ინსტიტუციური საფუძველი ჩაუყარა EPC - ს არსებობას სამდივნოსა და ევროპული კორესპონდენტების სახით, რომლებიც მუშაობდნენ პრეზიდენტობის მეთვალყურეობის ქვეშ. EPC - ს კომპეტენციაში ასევე

შევიდა ყველა ის საგარეო საკითხი, რომელიც შედიოდა ნევრი ქვეყნების ინტერესებში.

მოკლედ რომ შევაჯამოთ, EPC იყო ფორუმი, სადაც ნევრი ქვეყნებს შეეძლოთ კონსულტაციები გაენიათ საგარეო საქმეთა საკითხებზე და, შესაბამისად, დაეფიქსირებინათ საერთო პოზიცია, რის შედეგადაც გამოხატავდნენ საერთო პოზიციას საერთაშორისო ორგანიზაციებში. EPC-ს ჰყავდა უამრავი კრიტიკოსი და მას სერიოზულ წამოწყებად არავინ განიხილავდა. ბევრისთვის ის მხოლოდ სალაპარაკო ფორუმი იყო, რომელსაც არანაირი რეალური შედეგი არ მოჰყვებოდა. საერთო პოლიტიკური ფორუმის არარსებობა მართლაც კარგად გამოჩნდა იუგოსლავიის დაშლისას, როდესაც ბევრ ევროპულ სახელმწიფოს განსხვავებული საგარეო პოზიცია ჰქონდა: მაგალითად, გერმანია მხარს უჭერდა ხორვატიის დამოუკიდებლობას, საფრანგეთი კი მხარს უჭერდა იუგოსლავიის ერთიანობას და ასე შემდეგ. ცოტა უფრო მოგვიანებით, კიდევ უფრო ნათლად გამოჩნდა ევროგაერთიანების არა მარტო საერთო საგარეო პოლიტიკის, არამედ საერთო სამხედრო პოლიტიკის წარმოების შეუძლებლობა. საქვეყნოდ ნანახმა სირცხვილმა ევროპელები აიძულა დაენყოს სამუშაოები საერთო სამხედრო და საგარეო პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად და განსახორციელებლად.

### **მაასტრიხის ხელშეკრულება და საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა**

ხელშეკრულებაში ცალკე თავად არის შესული ევროპის საერთო საგარეო და უშიშროების პოლიტიკა (Common Foreign and Security Policy - CFSP). ამასთანავე, CFSP გახდა ევრო კავშირის ერთ-ერთი სვეტი. ის მუხლები რომლებიც ეხება CFSP-ს ცნობილია როგორც “ჯეი მუხლები” (J articles), და სულ 11 მუხლისაგან შედგება.

**მუხლი J 1** შეეხება სსუპ-ს კომპეტენციის არეალს და ამოცანებს. მოიცავს თითქმის ყველა იმ საკითხს, რაც საგარეო პოლიტიკას შეეხება. მაგრამ, ცნობილია რომ ხელშეკრულებაში ჩამოთვლილი ეს მოვალეობათა ნუსხა არის ან ძალიან ბუნდოვანი, ან გაურკვეველი. მაგალითად, სსუპ-ს მიზანია “ხელი შეუწყოს საერთაშორისო თანამშრომლობას,” ან “გააძლიეროს ნევრი ქვეყნების უშიშროება ყველა საშუალებით” და ა. შ. ასევე, სსუპ-ს განსახორციელებლად ხელშეკრულება მოუწოდებს ნევრი ქვეყნებს დაარსონ სისტემური თანამშრომლობა ყველა იმ საგარეო პოლიტიკის საკითხების შესახებ, რომლებიც წარმოადგენენ საყოველთაო ინტერესს.

**მუხლი J 2** შეეხება **საერთო პოზიციებს**. ნევრი ქვეყნები მოვალენი არიან მოახდინონ ერთმანეთის ინფორმირება და ერთმანეთთან კონსულტაცია მინისტრთა საბჭოს შიგნით საგარეო და უშიშროების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მინისტრთა საბჭო კი, საჭიროების შემთხვევაში, განსაზღვრავს საერთო პოზიციას. ნევრი ქვეყნები მოვალენი არიან შეუთანხმონ თავიანთი ეროვნული პოლიტიკა საერთო პოზიციას და მოახდინონ თავიანთი ქმედებების კოორდინირება საერთაშორისო ორგანიზაციებში.

**მუხლი J 3** შეეხება **ერთობლივ ქმედებებს**. ამ მუხლის თანახმად, მინისტრთა საბჭოს ევალება “ერთობლივი ქმედებების” საერთო საფუძვლების განსაზღვრა და ასევე მასვე ევალება განსაზღვროს დაექვემდებაროს თუ არა რომელიმე სფერო თუ საკითხი ერთობლივ ქმედებას. განხორციელების დეტალურ გეგმას გადაწყვეტს ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა.

**მუხლი J 4** თანახმად, სსუპ უნდა მოიცავდეს ევროკავშირის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს, მათ შორის, საერთო თავდაცვის პოლიტიკის საბოლოო ჩარჩოებს, რამაც შესაძლოა ხელი შეუწყოს **საერთო თავდაცვის** შემუშავებას. გადაწყვეტილებები უსაფრთხოების შესახებ, რომელშიც ჩართული იქნება თავდაცვის ელემენტები, მიღებულ იქნება მოთხოვნისამებრ დასავლეთ ევროპის კავშირის მიერ.

**მუხლი J 5** შეეხება ევროკავშირის საერთო პოზიციის წარდგენას. მაასტრიხის ხელშეკრულების მიხედვით ეს მისია აკისრია საბჭოს პრეზიდენტობას. იგი გამოხატავს კავშირის პოზიციას საერთაშორისო ორგანიზაციებში და საერთაშორისო კონფერენციებზე. მიმდინარე პრეზიდენტს სსუპ-ს მართვაში და განხორციელებაში ეხმარება ბოლო და მომავალი პრეზიდენტიც ე.წ. **Troika** და კომისია, თუმცა მაასტრიხის ხელშეკრულებაში ძალიან ბუნდოვნად არის მოცემული კომისიის როლი სსუპ წარმოებაში.

ასევე პარლამენტი რეგლარულად უნდა იყოს ინფორმირებული სსუპ-ს ძირითად ასპექტებზე და არჩევნებზე და მისი შეხედულებები უნდა იქნეს გათავისებული. პარლამენტს აქვს უფლება დასვას კითხვები და მისცეს რეკომენდაციები. ასევე

პარლამენტმა უნდა მოაწიოს ყოველწლიური დებატები სსუპ საქმიანობის და პროგრესის შესახებ.

მინისტრთა საბჭო იღებს გადაწყვეტილებებს სსუპ ფარგლებში ევრო საბჭოს მიერ დაწესებული ძირითადი მიმართულებების მიხედვით. საბჭო მუშაობს კონსენსუსის პირობებში გარდა პროცედურული საკითხებისა და იმ საკითხებისა, რომლებიც ექვემდებარება მესამე მუხლს (ერთობლივი ქმედებები). ერთობლივი ქმედებების დადგენის და განხორციელებისას დეტალებს კენჭი ეყრება ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით. პოლიტიკურ კომიტეტს, ასევე ევალება სიტუაციის მონიტორინგი და ინფორმაციის მიწოდება საბჭოსათვის საკუთარი ინიციატივით ან მისი მოთხოვნის საფუძველზე. მათვე ევალებათ მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის მონიტორინგი. **(მუხლი J 8).**

რაც შეეხება დაფინანსებას, იგი ან ევროგაერთიანების ბიუჯეტიდან გამოიყოფა (ბიუჯეტიდან მხოლოდ მცირე ნაწილი ფინანსდება), ან წევრი სახელმწიფოების მიერ ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ სსუპ სფეროში გადაწყვეტილებები მიიღება მთავრობათაშორის დონეზე და მასში მონაწილეობას არ ღებულობენ ევრო გაერთიანების სხვა ინსტიტუტები.

### **ამსტერდამის ხელშეკრულება და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა**

1996 წელს დაწესებული სამთავრობათაშორისო კონფერენციის ერთ-ერთი მიზანი, რომელიც წინ უძღოდა ამსტერდამის ხელშეკრულების შემქნას იყო ის რომ გაეძლიერებინა CFSP და მიეცა კავშირისთვის საშუალება უკეთ შეესრულებინა თავისი როლი საერთაშორისო პოლიტიკაში. ეს პრობლემა ძალიან მწვავედ დადგა იუგოსლავიის დაშლის შემდეგ, როცა ნათლად გამოჩნდა ერთიანი ევროპული ხმის და პოლიტიკის არარსებობა და შესაძლებლობა იმისა, რომ პოლიტიკა გამაგრებული ყოფილიყო შესაბამისი ქმედებებით. მაშასადამე, ამსტერდამის მიზანი გახდა ამოევსო ორმოები შესაძლებლობებსა და საშუალებებს შორის და დაეძლია წინააღმდეგობები რაც არსებობდა CFSP-ს ამბიციურ პროგრამასა და იმ საშუალებებს შორის, რომელიც კავშირის ხელთ იყო, რათა ამ მიზნებისთვის მიეღწია.

ამსტერდამის ხელშეკრულებაში ჩაიდო რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება.

1. დაემატა კიდევ ერთი საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტი - **საერთო სტრატეგია**. ანუ, საბჭოს აქვს უფლება განსაზღვროს, კონსენსუსით, საერთო სტრატეგია იმ სფეროებში, რომლებიც წევრი ქვეყნების საერთო ინტერესს წარმოადგენენ. საბჭო არის პასუხისმგებელი საერთო სტრატეგიის იმპლემენტაციაზე საერთო ქმედებების და ერთიანი პოზიციის საშუალებით (რომლებიც მტკიცდება კვალიფიციური უმრავლესობით). იგი ასევე რეკომენდაციას უწევს ევროპულ საბჭოს საერთო სტრატეგიის შესახებ;

2. გადაწყვეტილების მიღების მხრივ საერთო პრინციპი მაინც ერთხმად გადაწყვეტილების მიღება დარჩა, მაგრამ შემოიღეს ე.წ. **“კონსტრუქციული თავისშეკავება,”** ანუ, წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ თავი შეიკავონ, რათა საკითხი გადაურჩეს დაბლოკვას. თუკი ეს ქვეყნები თავშეკავებას დაადასტურებენ ფორმალური დეკლარაციით, მაშინ მათ არ ევალებათ მიღებული გადაწყვეტილების გატარება, მაგრამ ისინი ვალდებული არიან შეეგუონ მიღებულ გადაწყვეტილებას სოლიდარობის მიზნით და არ ჩაიდინონ ისეთი ქმედებები, რაც კონფლიქტში იქნება ევროკავშირის ამ გადაწყვეტილების საფუძველზე განხორციელებულ ქმედებებთან. გადაწყვეტილება არ მიიღება თუკი ასეთნაირად თავი შეიკავა წევრი ქვეყნების 1/3;

3. ამსტერდამის მეორე დიდი მონაპოვარი არის სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის შემოღება. ეს პოსტი მიანიჭეს საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომელიც 1999 წლიდან გახდა ხაიერ სოლანა. გენერალური მდივნის მოვალეობაში შედიოდა საბჭოს ადმინისტრაციული საქმიანობის მართვა და მიმართულების მიცემა, მაგრამ ახალი ფუნქციების დამატების შემდეგ ეს ფუნქციები გადაეცა გენერალურ მდივნის მოადგილეს. თავად სოლანას ამჯერად ევალება სსუპ-ს სფეროში საბჭოსთვის დახმარების განწევა, კერძოდ კი სსუპ-ის მიმართულებების ფორმულირება, მომზადება და გადაწყვეტილებების იმპლემენტაცია. პრეზიდენტობის მოთხოვნით, სოლანა ასევე ატარებს პოლიტიკურ დიალოგს მესამე სახელმწიფოებთან და პირებთან. სსუპ-ს უმაღლესი წარმომადგენელს ლოგისტიკურ დახმარებას უწევს ამსტერდამის ხელშეკრულებით შექმნილი პოლიტიკის დაგეგმარების და ადრეული გაფრთხილების დანაყოფი.

4. პოლიტიკის დაგეგმარების და ადრეული გაფრთხილების დანაყოფი შეიქმნა იმ

მიზნით, რომ შესაძლებელი გამხდარიყო კავშირის მიერ ერთიანი რეაგირების მოხდენა საერთაშორისო მოვლენებზე. საკითხების ერთობლივმა შესწავლამ და ინფორმაციის მოპოვებამ უნდა განაპირობოს კავშირის ეფექტური რეაქცია საერთაშორისო მოვლენებზე. ეს დანაყოფი დაკომპლექტებულია სპეციალისტებით ნევრი ქვეყნებიდან, გენერალური სამდივნოდან, კომისიიდან და დასავლეთ ევროპის კავშირიდან. ამ დანაყოფის მოვალეობაში შედის:

- სსუპ-ს სფეროში არსებული მოვლენების მონიტორინგი და ანალიზი, სსუპ-ს ინტერესთა სფეროს შეფასება და იმ სფეროების მოხაზვა, რომელზეც სსუპ-ის ფარგლებში მომავალში ყურადღების გამახვილება შეიძლება;

- დროული შეფასება და ადრეული გაფრთხილება პოტენციური პოლიტიკური კრიზისების და სიტუაციების შესახებ, რომლებაც შეიძლება გავლენა იქონიონ სსუპ-ზე;

- ასევე, საკუთარი ინიციატივით ან საბჭოს მოთხოვნით სარეკომენდაციების და მოხსენებების მიწოდება საბჭოსთვის.

5. პეტერსბერგის ამოცანები, უშიშროება და დასავლეთ ევროპის კავშირი: ამსტერდამის ხელშეკრულებით პეტერსბერგის ამოცანები შეყვანილ იქნა სსუპ-ს კომპეტენციაში. ეს იყო უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილება, ვინაიდან ეს ნიშნავს იმას, რომ ამიერიდან ევრო კავშირმა თავის თავზე აიღო ისეთი კონფლიქტების მოგვარება, რომლებიც საჭიროებს *სამშვიდობო ოპერაციებს, ჰუმანიტარულ დახმარებას და სამაშველო ოპერაციებს*. ასევე, მე-17 მუხლში ნახსენები იყო რომ **დეკ** ნელ-ნელა უნდა შერწყმოდა კავშირს და რომ კავშირი დაეკითხებოდა დეკ-ს როგორც აღმასრულებელ ორგანოს უსაფრთხოების საკითხებში. მარტივად რომ ვთქვათ, დეკ გახდებოდა სსუპ-ს სამხედრო ორგანო.

ამგვარად, ამსტერდამის ხელშეკრულების მონაპოვარი იყო, უპირველეს ყოვლისა, სსუპ-ს უმაღლეს ნარმომადგენლის პოსტის შემოღება. ახლა უკვე შესაძლებელი გახდა პასუხი გაეცათ კისინჯერის ცოტა არ იყოს ცინიკურ კითხვაზე, თუ ვის უნდა დაურეკო, როცა გინდა ესაუბრო ევროპას? მეორე მონაპოვარი იყო ის, რომ შეთანხმდნენ ზოგიერთი საკითხები ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვიტათ, თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ, სინამდვილეში, სსუპ-ს სფეროში ყველაფერი მაინც კონსენსუსით წყდება.

### **ევროპული საბჭოების როლი სსუპ-ის ინსტიტუციონალიზაციაში**

**სენტ მალოს ევროპული საბჭო:** სენტ მალო ისტორიაში შესულია როგორც გადამწყვეტი მომენტი ევროკავშირის საერთო თავდაცვის აღორძინების საქმეში. კატალიზატორად იმ პროცესისა, რომელიც დაიწყო სენტ მალოში და, რომელიც დღემდე გრძელდება, იყო იუგოსლავიის დაშლა და თანმდევი სისხლიანი ომები, რომლის დარეგულირების და, თუნდაც თავიდან აცილების საკითხში, ევროპამ ძალიან სუსტი როლი ითამაშა. თვალნათელი გახდა, რომ ევროპა აბსოლუტურად არაქმედითუნარიანი იყო სამხედრო საკითხებში და, როგორც ცივი ომის პერიოდში, იგი ახლაც ამერიკის და ნატოს შემყურე უნდა ყოფილიყო. სწორედ ამ საქვეყნოდ გამოაშკარავებული უძლურობის გამო გადაწყვიტა ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრა ტონი ბლერმა რომ დრო იყო ევროპას განევითარებინა საკუთარი სამხედრო შესაძლებლობები, რათა საკადრისი სიტყვა ეთქვა საერთაშორისო არენაზე. ეს იყო ბრიტანეთის პოლიტიკის 180 გრადუსით შემობრუნება, ვინაიდან წარსულში დიდი ბრიტანეთი სასტიკად ეწინააღმდეგებოდა ევროპის მიერ ავტონომიური სამხედრო მექანიზმების შექმნას.

სენტ მალოს სამიტი წარმოადგენდა 1998 წლის არაფორმალური შეხვედრა პრე-ზიდენტ შირაკსა და ბლერს შორის, რომლის შედეგადაც გამოიცა სენტ მალოს დეკლარაცია. ამ დეკლარაციაში ნათქვამია, რომ დროა ევროპამ შესაფერისი როლი შეასრულოს საერთაშორისო არენაზე. მან უნდა “აამუშაოს ამსტერდამის ხელშეკრულებაში ჩადებული დებულებები სსუპ-ს სფეროში, თანდათანობით საერთო თავდაცვის პოლიტიკის ჩარჩოების განვითარების ჩათვლით”. საბჭოს უნდა შეეძლოს იმ პრინციპების და მიზნების განხორციელება რაც მეხუთე თავშია მოცემული. ამისათვის “ევროკავშირს უნდა ჰქონდეს ავტონომიური მოქმედების უნარი, რომელსაც ზურგს გაუმაგრებს საიმედო სამხედრო ძალა, უნდა ჰქონდეს ამ ძალის ამოქმედების და გადაწყვეტილების მიღების საშუალება და მზადყოფნა, რათა უპასუხოს საერთაშორისო კრიზისებს”.

დეკლარაცია ხაზს უსვამს ნატოს შეუცვლელ როლს ევროპის თავდაცვის სფეროში და რომ ევროპამ უნდა თავისი წვლილი შეიტანოს ნატოს მოდერნიზაციის საქმეში. მაგრამ, ევროპას ასევე უნდა ჰქონდეს “მოქმედების საშუალება ისეთ სიტუაციებში სადაც აღიანსი არ არის ჩაბმული”. ევროპას სჭირდება ძლიერი არმია, კონკურენტუნარიანი ევროპული თავდაცვის ინდუსტრია და ტექნოლოგია რათა უპასუხოს ახალ საფრთხეებს.

სენტ მალოშივე საფრანგეთმა და ბრიტანეთმა დააფიქსირა რომ ისინი გააერთიანებდნენ ძალისხმევას რათა მისცენ ევრო კავშირს ამ მიზნების განხორციელების კონკრეტული შესაძლებლობები.

სენტ მალოს შემდეგ მოვლენები ძალიან სწრაფად განვითარდა სსუპ სფეროში. საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო სამი ევროპული საბჭო.

**კიოლნის ევროპული საბჭო (1999 წლის ივნისი):** 1999 წლის ივნისის კიოლნის ევროპული საბჭოს დეკლარაციამ გაითავისა სენტ მალოს დეკლარაცია და თითქმის მთლიანად მიიღო იქ მიღწეული შეთანხმებები. ამჯერად ფორმალურად დადასტურდა ევროკავშირის წევრი ყველა ქვეყნის სურვილი, რომ განევითარებინათ საერთო თავდაცვა. კიოლნის დეკლარაციაში ჩაიდო ის სამომავლო გეგმები, რაც საჭირო იყო ამ იდეის განსახორციელებლად, კერძოდ კი გადაწყვეტილების მიღების ინფრატრუქტურის შექმნა (სამხედრო პოლიტიკური კომიტეტები და ა.შ.) ისევე როგორც სამხედრო საშუალებები, ანუ სამხედრო შტაბბინის და სამხედრო ძალების შექმნა. შესაბამისად, მომავალ პრეზიდენტობას დაევალა სამუშაოების გაგრძელება ამ მიმართულებით.

**ჰელსინკის ევროპული საბჭო (1999 წლის დეკემბერი):** ეს შეხვედრა მნიშვნელოვანია იმიტომ, რომ მასზე დასახული იქნა ე.წ. "მთავარი ამოცანა", რომლის მიხედვით ქვეყნებს უნდა შეძლებოდათ 2003 წლისათვის თავი მოეყარათ (ნებაყოფლობით) 50,000 – 60,000 კაციანი სწრაფი რეაგირების ჯარისთვის, რომლის განლაგება შესაძლებელი იქნებოდა 60 დღეში, და შენახვა ერთი წლის მანძილზე. ამ ჯარის მოვალეობებში შევიდოდა პეტერსბერგის ამოცანების შესრულება.

**სანტა მარია დე ფეირას ევროპული საბჭო (2000 წლის ივნისი):** ამ შეხვედრაზე წევრი ქვეყნები შეთანხმდნენ სამოქალაქო "მთავარ ამოცანაზე," ანუ ესდპ-ს სამოქალაქო კომპონენტის განვითარებაზე. ისინი შეთანხმდნენ, რომ 2003 წლისთვის კავშირის გა-ნკარგულებაში იქნებოდა 5000-მდე პოლიციელი კრიზისული სიტუაციების დასაძლევად.

მაშასადამე, სენტ მალომ და შემდგომმა ევროპულმა საბჭოებმა საფუძველი ჩაუყარა საერთო თავდაცვას, ანუ ევროპის უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკას (ეუთპ), რომელიც ფორმალურად შეყვანილ იქნა ევროპის ინსტიტუტებში ნიცის ხელშეკრულების მიერ. ნიცის ხელშეკრულებამ ასევე შექმნა ეუთპ-ს სტრუქტურა, რადგან შეიქმნა სამი ახალი კომპონენტი: პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი (PSC – COPS - პუკ), ევროკავშირის სამხედრო კომიტეტი (ესკ), ევროკავშირის სამხედრო შტაბი (ესშ).

### **საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის და ევროპის უსაფრთხოების და თავ-დაცვის პოლიტიკის სტრუქტურა: გადაწყვეტილების მიღების ინსტიტუტები და პროცედურა**

**ევროპული საბჭო:** მასატრიხტის ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მიხედვით საბჭო განსაზღვრავს სსუპ-ის პრინციპებს და მთავარ მიმართულებებს და აყალიბებს საერთო სტრატეგიებს. ევროპული საბჭო მუშაობს გენერალურ საქმეთა საბჭოსთან (GAC) ერთად და მისი მეშვეობით არის სსუპ-თვის მიმართულების მიმცემი.

1992 წლის ლისაბონის სამიტი არის მაგალითი იმისა, თუ როგორ საქმიანობს საბჭო სსუპ-ის სფეროში. იმის დასადგენად, არის თუ არა საერთო ინტერესი ამა თუ იმ საკითხის ან არეალის ირგვლივ, მხედველობაში მიიღება შემდეგი ფაქტორები: მოცემული ქვეყნის გეოგრაფიული მდებარეობა და სიახლოვე ევროკავშირთან; ევროკავშირის დაინტერესება ამ ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სტაბილურობაში და საფრთხის არსებობა ევროპის უსაფრთხოების ინტერესების მიმართ. როგორც წესი, საბჭო ასევე გამოხატავს თავის შეხედულებებს საგარეო პოლიტიკის მიმდინარე პრობლემების შესახებ.

**მინისტრთა საბჭო:** საბჭო არის სსუპ წარმოების საკვანძო ორგანო. იგი ფუნქციონირებს შემდეგი ორგანოების საშუალებით:

**გენერალური და საგარეო ურთიერთობების საბჭო:** საგარეო საქმეთა მინისტრები და კომისარი ხვდებიან ერთმანეთს დაახლოებით თვეში ერთხელ, მაგრამ ასევე იმართება დამატებითი შეხვედრებიც. გსუს არის სსუპ-ს მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო: განსაზღვრავს საერთო პოზიციებს და საერთო ქმედებებს. უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია პრეზიდენტობას, რომელიც წარადგენს კავშირს სსუპ-ის სფეროში და მონიტორინგს უწევს ამ სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებას. ადრე პრეზიდენტ ქვეყანას ეხმარებოდა ტროიკა, მაგრამ ეს როლი ახლა გაითავისა სსუპ-ის უმაღლესმა წარმომადგენელმა და საგარეო ურთიერთობების კომისარმა.

მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი (COREPER) წარმოადგენს ერთგვარ ფილტრს პოლიტიკურ და უსაფრთხოების კომიტეტს (რომლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა მას არ შეუძლია, თუმცა შეუძლია მხოლოდ განხილვა) და გენერალურ საბჭოს შორის. აქ ხდება საკითხების და პოზიციების შეჯერება, ვიდრე საკითხი მიაღწევს საბჭომდე. კორექტივი განიხილავს საკითხების ბიუროკრატიულ, ინსტიტუციურ, ფინანსურ და სხვა ასპექტებს, თუმცა არ ეხება საკითხების შინაარსს. საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებს განიხილავს კორექტივი II.

*პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი* შედგება მაღალი რანგის ელჩებისა და ეროვნული ადმინისტრაციების წარმომადგენლებისაგან, ასევე საგარეო ურთიერთობების გენერალური დირექტორატის მაღალი რანგის წარმომადგენლებისგან. მის მოვალეობაში შედის თვალის ადევნოს საერთაშორისო სიტუაციას სსუპ-ის საკითხებში, განსაზღვროს სსუპ-ს პოლიტიკა, გაუწიოს პოლიტიკური მიმართულება სამხედრო შესაძლებლობების განვითარებას და კრიზისული სიტუაციების გამკლავებას. შეხვედრების სიხშირე არის კვირაში ერთხელ ან საჭიროებისამებრ. პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი განიხილავს ყველა საკითხს, სანამ ეს საკითხები გავა საგარეო საქმეთა მინისტრების საბჭოზე.

*კორესპონდენტების ჯგუფი* კოორდინაციას უწევს სსუპ-ს წევრი სახელმწიფოების საგარეო საქმეთა სამინისტროებთან. ეს ჯგუფი ასევე ახდენს ყოველდღიურ კომუნიკაციას საგარეო საქმეთა სამინისტროებს შორის, რაც სხვა საქმეებთან ერთად, ასევე გულისხმობს ათასობით ტელეგრამის გაგზავნას ტელექსის საშუალებით. ეს ჯგუფი ეწევა ყველაზე რუტინულ, მაგრამ მნიშვნელოვან საქმიანობას. მათ აქვთ სპეციალური ტელექსის სისტემა, რომელიც აადვილებს ურთიერთობას წევრ-სახელმწიფოებს შორის.

*სამუშაო ჯგუფები:* საბჭოს სტრუქტურაში არსებობს დაახლოებით 30 სამუშაო ჯგუფი, ზოგი - მუდმივი, ზოგი კი - დროებითი. დაკომპლექტებულია დიპლომატებით და კომისიის წარმომადგენლით. ყველა ჯგუფი მუშაობს ცალკეულ საკითხზე: რეგიონზე, ან სხვადასხვა თემაზე.

*გენერალური სამდივნო:* ეპტ-ს სსუპ-დ გარდაქმნამ გამოიწვია ის რომ ეპტ-ს ყოფილი გენერალური სამდივნო მიერთებულ იქნა საბჭოს სამდივნოსათვის. ამჯერად ამ ხალხის კომპეტენციაში შედის ადმინისტრაციული დახმარება გაუწიონ საბჭოს საქმიანობას სსუპ სფეროში. ეს კომპონენტი გამყარდა მას შემდეგ რაც შეიქმნა უმაღლესი წარმომადგენლის პოზიცია. როგორც ცნობილია მას ევალება სსუპ-ს პოლიტიკის განსაზღვრის, ფორმულირების მომზადების და იმპლემენტაციის პროცესში მონაწილეობის მიღება და მესამე პირებთან დიალოგის წარმართვა.

*პოლიტიკის დაგეგმვის განყოფილება:* ამ დანაყოფის კომპეტენციები განხულებულია ზემოთ.

**ევროკომისია:** ხელშეკრულების თანახმად კომისია სრულად ასოცირდება სსუპ-სთან, მაგრამ სსუპ-ს წარმოების მთავრობათაშორისი ბუნება და კომისიის სუპრაეროვნულმა ბუნებამ განაპირობა ის, რომ კომისიის როლი სსუპ-ში ჯერ კიდევ სუსტია. რომანო პროდის პრეზიდენტობის პერიოდში გაიყო საგარეო ურთიერთობების პორტფელი საგარეო ურთიერთობების და გაფართოების პორტფელებად, რომელთა დაქვემდებარებაში აღმოჩნდა, შესაბამისად, საგარეო ურთიერთობების გენერალური დირექტორატი და გაფართოების გენერალური დირექტორატი. ფუნქციების ამგვარმა დანაწილებამ, შეიძლება ითქვას, გაზარდა ევროკომისიის როლი სსუპ-ში (ამის მიზეზი ასევე შეიძლება იყოს კრის პატენის და გუნტერ ვერჰოგენის პიროვნული თვისებები). მიუხედავად ამისა, კომისიის როლი განისაზღვრება იმით, თუ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის რომელ ასპექტთან გვაქვს საქმე. თუ სსუპ-ის ფარგლებში გამოიყენება ევროგაერთიანების ინსტრუმენტები (მაგალითად, ეკონომიკური სანქციები), მაშინ კომისიის როლი საკმაოდ დიდია, ხოლო თუ საქმე ეხება სამთავრობათაშორისო ინსტრუმენტებს, მაშინ კომისიის როლი შეზღუდულია.

**ევროპარლამენტი:** საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში ევროპარლამენტის როლი მაქსიმალურად არის შეზღუდული. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტს აქვს საგარეო ურთიერთობების კომიტეტი და კიდევ რამდენიმე კომიტეტი, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება საგარეო პოლიტიკას (განვითარების პოლიტიკა, გაფართოება, საგარეო დახმარება და სხვ.), საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში მისი როლი მინიმალურია. მასტრიხტის ხელშეკრულების მიხედვით პარლამენტს აქვს უფლება იყოს

“რეგულარულად ინფორმირებული” სსუპ-ში მიმდინარე საკითხებზე. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პარლამენტის მონაწილეობა გათვალისწინებული არ არის. ასევე არაა გათვალისწინებული პარლამენტისადმი სხვა ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულების საკითხი, როდესაც საქმე ეხება საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას.

**საელჩოები და წარმომადგენლობები:** ევროკომისიას ჰყავს დაახლოებით 130 დელეგაცია (და არა წარმომადგენლობა) მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში და 5 საერთაშორისო ორგანიზაციაში (ასევე აღსანიშნავია რომ დაახლოებით 160 ქვეყანას ჰყავს ოფიციალური წარმომადგენლობა ევროკავშირში). ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-20 მუხლის მიხედვით, წევრი ქვეყნების მისიებმა და კომისიის დელეგაციებმა უნდა ითანამშრომლონ ერთმანეთში, რათა უზრუნველყონ საბჭოს მიერ მიღებული საერთო პოზიციების და ერთობლივი ქმედებების შესაბამისობა და იმპლემენტაცია.

ეს პროცესი (კოორდინაციის და ურთიერთქმედების) დიდი ხანია არსებობს და კიდევ უფრო იხვეწება. მაგალითად, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების გაეროში მივლენილი მუდმივი წარმომადგენლები კვირაში ერთხელ იკრიბებიან, რათა პოლიტიკის კოორდინირება მოახდინონ. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ერთნაირად აძლევენ ხმას გაეროს უშიშროების საბჭოში გატანილი საკითხების 75 %-ზე.

**ტროიკა:** ტროიკა არის ინსტიტუტი, რომელიც შემოღებულ იქნა 1980-იან წლებში იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო საგარეო პოლიტიკის საკითხებში პოლიტიკის მდგრადობა, განსაკუთრებით ყოველ ექვს თვეში ცვლადი პრეზიდენტობის გათვალისწინებით. თავდაპირველად ტროიკაში შედიოდა მიმდინარე, წინა და მომავალი პრეზიდენტი ქვეყნები. დაკომპლექტების ამგვარი წესით უზრუნველყოფილი იყო დღის წესრიგის შედგენის პროცესში და საერთაშორისო მოლაპარაკებების დროს ევროკავშირის პოზიციების და პოლიტიკების მდგრადობა და განგრძობადობა. დღეისათვის ტროიკის დაკომპლექტების წესი შეიცვალა. დღეს ტროიკას წარმოადგენენ პრეზიდენტი ქვეყანა, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი და ევროკომისარი. ასევე შესაძლებელია, რომ ტროიკაში მონაწილეობა მიიღონ წინა ან მომავალმა პრეზიდენტმა ქვეყანამ.

### **თავდაცვის პოლიტიკის წარმოების პროცესში ჩართული ორგანოები**

**სამხედრო კომიტეტი:** სამხედრო კომიტეტი შედგება თავდაცვის მინისტრებისგან, რომლებიც წარმოდგენილი არიან თავიანთი წარმომადგენლებით, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პირადად მინისტრების დასწრება არის აუცილებელი. ამ კომიტეტის კომპეტენციაა რჩევების მიცემა პოლიტიკური და სამხედრო კომიტეტისთვის და საგარეო საქმეთა მინისტრებისა და ევროპული საბჭოსთვის სამხედრო საკითხების შესახებ. სამხედრო კომიტეტი ასევე წარმოადგენს ფორუმს სამხედრო კონსულტაციებისთვის კონფლიქტების თავიდან ასაცილებლად და კრიზისების მოსაგვარებლად.

**სამხედრო შტაბი:** სამხედრო შტაბი შედგება წევრი სახელმწიფოებისგან წარგზავნილი სამხედრო მოხელეებისაგან. მოხელეების შტაბი ეკუთვნის საბჭოს სამდივნოს, მაგრამ უსაფრთხოების მოსაზრებებიდან გამომდინარე მათი შენობა არ მდებარეობს სამდივნოს შენობაში. შტაბი მუშაობს სამხედრო კომიტეტის მეთვალყურეობის ქვეშ და ემსახურება ეუთპ-ს სამხედრო ექსპერტიზით, მათ შორის ისეთ საკითხებზეც, როგორცაა ადრეული გაფრთხილება, სიტუაციის შეფასება და სტრატეგიული დაგეგმვა.

### **ნატო და სსუპ/ეუთპ**

**ნატოს ევროპული განზომილება (ESDI):** ცივი ომის დასრულებით ნატოს არსებობას საფრთხე შეექმნა, რაც თავიდან იქნა აცილებული ორგანიზაციული ცვლილებებით. ეს არის პროცესი, რომელიც ცნობილია როგორც ნატოს ტრანსფორმაცია, და რომელიც დღემდე გრძელდება. ეს ვრცელი თემაა, მაგრამ აქვე უნდა ითქვას, რომ ნატოს ტრანსფორმაციის ნაწილს წარმოადგენს ევროპისთვის “თვალის დევნება” და მისი საგარეო პოლიტიკის და, განსაკუთრებით, თავდაცვის ნატოს ფარგლებში განვითარება. ჯერ კიდევ 1990 წლის ნატოს ლონდონის სამიტზე აღნიშნულ იქნა, რომ უნდა დაბალანსდეს პასუხისმგებლობები მოკავშირეებს შორის. ამავე სამიტზე აშშ-მა მოუწოდა წევრ ქვეყნებს გაეზარდათ ევროპის ქვეყნების როლი და პასუხისმგებლობა ალიანსში. ალიანსის უძლიერესი პარტნიორის მონოდების იდეა იყო ის, რომ ევროპას უნდა ეკისრა უფრო დიდი მოვალეობა ტრანსატლანტიკური უსაფრთხოების სფეროში, მაგრამ ეს უნდა

გაეკეთებინა ალიანსის ფარგლებს შიგნით.

ევროპას შედარებით განსხვავებული გეგმები ჰქონდა, რამაც გაიჟღერა კიდევ მაასტრიხტის ხელშეკრულების მომზადებისას. ევროკავშირს სურდა, რომ დასავლეთ ევროპის კავშირს შეესრულებინა ევროკავშირის სამხედრო საყრდენის ფუნქცია. ამ მოსაზრების საწინააღმდეგოდ 1991 წლის დეკ-ის მინისტრიალზე აშშ-მა გააზავა ე.წ. ბართლომეს ტელეგრამა, რომელშიც ნათლად იყო დაფიქსირებული, რომ ევროპული თავდაცვა ნატოს გარეშე შეუძლებელი იყო, და რომ ევროპის თავდაცვის სვეტი შესაძლებელია განვითარებულიყო ნატოს ფარგლებს შიგნით.

მას შემდეგ, რაც გადაწყდა, რომ დეკ-ს უნდა შეესრულებინა კავშირის თვდაცვის ორგანოს ფუნქცია, 1992 წელს გადაწყდა მისთვის კონკრეტული ფუნქციების მიცემა და ამოცანების დასახვა, რაც ცნობილია პეტერსბერგის ამოცანების სახელით. ამ ამოცანებში შედის ჰუმანიტარული და სამაშველო სამუშაოები, სამშვიდობო ოპერაციები, საბრძოლო ამოცანა კრიზისების მენეჯმენტის დროს, მშვიდობის კეთების ჩათვლით (humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, [and] tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking). ასეთი ოპერაციების შესასრულებლად აუცილებელი იყო გაეროს უშიშროების საბჭოს და ნატოს ნებართვა. მაშინ, კონცეპტუალურად, დეკ ნატოზე წინ იდგა, რადგან ნატო იმ დროისათვის მხოლოდ თავდაცვის ორგანიზაცია იყო და მის ფუნქციებში არ შედიოდა სამშვიდობო და ჰუმანიტარული ოპერაციების ჩატარება. იმისათვის, რომ ევროპის თავდაცვა განვითარებულიყო ნატოს შიგნით და არ მომხდარიყო ინსტრუმენტების და შტაბების დუბლიკაცია, 1994 წელს ბრუსელის სამიტზე მიღწეული იქნა შეთანხმება, რომ ნატო მზად იყო საკუთარი კოლექტიური ინსტრუმენტები მიეცა გამოსაყენებლად დეკ-ისთვის სუფთა ევროპული ოპერაციების განსახორციელებლად ჩრდილო ატლანტიკური საბჭოს (North Atlantic Council – NAC) თანხმობის საფუძველზე. ამავე სამიტზე ფარდა აეხადა საერთო გაერთიანებული სამუშაო ძალების (Common Joint Task Forces – CJTF) კონცეფციას, რომლის პრინციპი იყო – “გაყოფადი, მაგრამ განუყოფელი.” ეს პრინციპი ნიშნავს, რომ ამერიკას ექნებოდა საშუალება არ მიეღო მონაწილეობა სამხედრო ოპერაციებში, თუ იგი საჭიროდ არ მიიჩნევადა, ხოლო ევროპას ექნებოდა საშუალება გამოეყენებინა ნატოს სამხედრო ინსტრუმენტები. ამით ამერიკა ორ კურდღელს იჭერდა: თავიდან იცილებდა არასასურველ ოპერაციებს და, ამავდროულად, აძლებდა ევროპას საშუალებას განვითარებინა საკუთარი თავდაცვის იდენტობა ინსტრუმენტების დუბლიკაციის თავიდან აცილების გზით.

1996 წელს უკვე ოფიციალურად შეესხა ფრთა დეკ-ს და ნატო-ს შორის თანამშრომლობას, როდესაც დამყარდა პირდაპირი კავშირი SHAPE-ში (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) ამერიკის მთავარსარდალს და ევროპის ჯარების ხელმძღვანელს (Deputy Commander of Allied Forces in Europe – DSACEUR) შორის.

1997 წელს ხელი მოეწერა ამსტერდამის ხელშეკრულებას, რითაც ევროკავშირმა საკუთარ თავზე აიღო პეტერსბერგის ამოცანების შესრულება და მოახდინა დეკის საკუთარ სტრუქტურებში ინტეგრაცია. ამის საპასუხოდ, 1999 წლის **ვაშინგტონის საიუბილეო სამიტზე** მიღებულ იქნა საგანგებო ზომები, რომ ევროპის თავდაცვის იდენტობა გაღრმავებულიყო ნატოს შიგნით. დაისახა გეგმა, რომ განვითარებულიყო ეფექტური კონსულტაციის, თანამშრომლობის და გამჭვირვაალობის უზრუნველყოფი მექანიზმი ევროკავშირსა და ნატოს შორის. ამ გადაწყვეტილების მიხედვით ასევე უზრუნველყოფილი იქნა ევროკავშირის მიერ ნატოს სამხედრო ინსტრუმენტების გამოყენების შესაძლებლობა. ეს ჩანაფიქრი პრაქტიკულად განხორციელდა 2002 წლის დეკემბერში და ამ შეთანხმებას ეწოდა **ბერლინი + (Berlin Plus Agreement)**, რადგან იგი ეყრდნობოდა იგივე პრინციპებს რაც 1992 წელს ნატოსა და დეკს შორის იქნა გაფორმებული. ბერლინი + დაეყრდნო 4 ძირითად პრინციპს:

1. ევროკავშირს აქვს გარანტირებული შეღწევის უფლება ნატოს ოპერაციული დაგეგმვის საშუალებებში;
2. ევროკავშირისთვის ხელმისაწვდომია ნატოს შესაძლებლობები (იარაღი, ძალები) და საერთო ქონება;
3. ევროკავშირისთვის ხელმისაწვდომია ნატოს სარდლობა;
4. ნატოს სამხედრო ძალების ადაპტაცია ხორციელდება ისე, რომ ევროპული ოპერაციებისთვის ძალების გამოყოფა გახდეს შესაძლებელი.

იმისათვის, რომ მოხდეს ოპერაციების შეუფერხებელი მომზადება ევროკავშირმა წარგზავნა სტრატეგიული მგეგმავების პატარა ჯგუფი SHAPE-ში, რათა მათ უხელ-



მძღვანელონ ოპერაციებს, რომელიც ჩატარდება ბერლინი + ფარგლებში (ასეთი ოპერაციის მაგალითია SFOR-ის ჩანაცვლება EUFOR-ით 2004 წლის დეკემბერში).

2002 წლის 16 დეკემბერს გამოიცა ევროკავშირის და ნატოს ერთობლივი დეკლარაცია ეუთპ-ს შესახებ, რომელშიც გაუღერებული იქნა რამდენიმე **პერმანენტული პრინციპი** - პარტნიორობა, გამჭვირვალობა და შესაძლებლობების ურთიერთშეთანხმებულად განვითარება. ამავე დეკლარაციით ნატომ დაადასტურა ევროკავშირისთვის ნატოს დაგეგმარების შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობა, ხოლო ევროპამ პირობა დადო, რომ უზრუნველყოფდა ევროკავშირის არანეკონომიკური ნატოს წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობას ეუთპ-ს ოპერაციებში.

ნატოს და ევროკავშირის ურთიერთობას ასევე ზურგს უმაგრებს 2001 წლიდან დაწყებული კონსულტაციები ევროკავშირის პოლიტიკურ და უსაფრთხოების კომიტეტს (PSC) და ჩრდილოატლანტიკურ საბჭოს (NAC) შორის. ასევე, 2003 წლის მაისში შეიქმნა ე.წ. ევრო კავშირი-ნატოს შესაძლებლობების ჯგუფი რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ერთუერთმხარდაჭერა PCC და ECAP შორის.

### **ევროკავშირის კონსტიტუციის პროექტი და სსუპ/ეუთპ**

ევროკავშირის კონსტიტუციის პროექტს შემოაქვს რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება, რაც სრულიად შეცვლის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სახეს. კონსტიტუციას სხვადასხვა ცვლილებების გარდა შემოაქვს შემდეგი სიახლეები:

**ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი:** ინსტიტუციური თვალსაზრისით ეს არის კონსტიტუციის ყველაზე მნიშვნელოვანი სიახლე. კონსტიტუციის მიხედვით ერთიანდება საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი და საგარეო ურთიერთობების კომისრის პოსტი და წარმოიქმნება ახალი – საგარეო საქმეთა მინისტრის თანამდებობა. საგარეო საქმეთა მინისტრი დარჩება წარმომადგენლად საგარეო ურთიერთობების სფეროში, მაგრამ ასევე ექნება ევროკომისრის ფუნქციები, ანუ იქნება ცალი ფეხით კომისიაში და მეორე ფეხით საბჭოში. მინისტრს ასევე ექნება საგარეო საქმეთა სამინისტრო, სადაც დასაქმებული იქნებიან ევროკავშირის დიპლომატები. ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი უნდა დაინიშნოს ევროპული საბჭოს მიერ კვალიფიცირებული უმრავლესობით და არჩევისთანავე გახდეს ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტი და კომისართა კოლეგიის სრულუფლებიანი წევრი. მისი სხვა მოვალეობები, როგორცაა ევროკავშირში უკვე არსებული პროგრამების და ინსტიტუტების კოორდინაცია, პოლიტიკის ინიცირება, კრიზისის მენეჯმენტის იმპლემენტაცია, საგარეო წარმომადგენლობა, საგარეო საქმეთა მინისტრების საბჭოს თავმჯდომარეობა და პოკოს თავმჯდომარეობა საგანგებო წარმომადგენლის მემკვიდრეობით ისევე დარჩება ძალაში როგორც დღესაა.

**პრეზიდენტობის კონცეფციის შეცვლა:** კონსტიტუცია ასევე ცვლის ევროკავშირის პრეზიდენტის არჩევის წესს. თუ დღეს პრეზიდენტობა ქვეყანას აქვს და ექვსთვიანი როტაციული ხასიათისაა, კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ მოხდება ამ პრინციპის შეცვლა. პირველ რიგში, მოხდება პრეზიდენტობის პრინციპის დაშორიშორება ევროპულ საბჭოსა და მინისტრთა საბჭოში. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი იქნება არა ქვეყანა, არამედ პიროვნება, რომელიც არჩეული იქნება 2.5 წლით. მინისტრთა საბჭოში შემოვა 18-თვიანი პრეზიდენტობის ვადა, თუმცა ერთი ქვეყნის ნაცვლად იქნება 3 თანაპრეზიდენტი ქვეყანა.

**ურთიერთდაცვა და სოლიდარობა:** კონსტიტუციამ წარადგინა ორი ახალი წინადადება რომლის მიზანია გაზარდოს შიდა სიმტკიცე და ხელი შეუწყოს შემდგომ ინტეგრაციას. ურთიერთთავდაცვის წინადადება გულისხმობს ძალისხმევების გაერთიანებას ისეთი სახელმწიფოს დასაცავად, რომელიც გახდება აგრესიის მსხვერპლი. ეს თანამშრომლობა ღია ყველა ქვეყნისთვის და მასში მონაწილეობა ნებაყოფლობითია. თანამშრომლობაში იგულისხმება დახმარების აღმოჩენა, იქნება ეს სამხედრო თუ სხვა ტიპის. ასეთი იდეის კონსტიტუციაში ასახვამ გამოიწვია უკმაყოფილება და შიში, რომ ეს გამოიწვევდა ევროპის ქვეყნების მიერ ამერიკის და სხვა არაევროკავშირული ნატოს წევრების ევროპის თავდაცვის საკითხებისგან ჩამოშორებას და გაუცხოებას. ასეთი შიშის არსებობის გამო ეს წინადადება ჩასწორდა და შემოტანილ იქნა დახმარების განევის ნებაყოფლობითობის იდეა. ასევე, კონკრეტულად განისაზღვრა ნატოს და ამერიკის ფუნქციები, რაც ასახული იქნა კონსტიტუციაში.

კონსტიტუციაში ჩაიდო წინადადება სოლიდარობის შესახებ, რომელიც ამოქმედდება, თუ რომელიმე ქვეყანა გახდება ტერორიზმის, ან ბუნებრივი, თუ ტექნოგენური

კატასტროფის მსხვერპლი.

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია არ განმარტავს ამ წინადადებების შესრულებისთვის აუცილებელ ოპერაციულ და ინსტიტუციურ გზებს.

კონსტიტუცია ასევე საგრძნობლად ცვლის არსებულ ხელშეკრულებას ახალი მუხლით “:გაფართოებული თანამშრომლობის შესახებ” სსუპ და ეუთპ სფეროში მხოლოდ ყველა ქვეყნის თანხმობის საფუძველზე. ასეთი თანამშრომლობა ღიაა ყველასათვის, მაგრამ უნდა მოიცავდეს ქვეყნების 1/3-ს მაინც. ამ პრინციპით მიღებული გადანყვეტილებები სავალდებულოა მხოლოდ მონაწილე ქვეყნებისთვის. თუ არამონაწილე ქვეყანა ჩათვლის საჭიროდ შეუერთდეს ამა თუ იმ ინიციატივას, არ უნდა არსებობდეს რამე დამატებითი ინსტიტუციური ბერკეტი ამისათვის. ეს ინიციატივა წარმოადგენს მოქნილ ინსტიტუციურ ბერკეტს მნიშვნელოვანი დაბლოკვების წინააღმდეგ, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში გადანყვეტილებების უმრავლესობა დღესაც კონსენსუსით მიიღება.

## **ლექცია 10**

### **საქართველოს და ევროკავშირის დაახლოების პერსპექტივები<sup>2</sup>**

#### **შესავალი:**

საქართველომ უკვე რამდენიმე წელია მიზნად დაისახა ევროკავშირში გაწევრიანება, რაც საკმაოდ იდეალისტურად და მიამიტად მოეჩვენება ყველას, ვინც ოდნავ მაინც ჩახედულია ევროკავშირის გაფართოების კონიუნქტურაში, რეგიონული და საერთაშორისო პოლიტიკის დეტალებში და საქართველოს შიგნით, თუ გარეთ მიმავალ პოლიტიკურ პროცესებში. საქმე ისაა, რომ ევროკავშირი წარმოადგენს ეკონომიკურ გაერთიანებას, რომელიც უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე ცდილობს საკუთარი თავის რედეფინიციას უსაფრთხოების და პოლიტიკური ინტეგრაციის კუთხით. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირში უკვე ჩამოყალიბდა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, განვითარდა საერთო თავდაცვის პოლიტიკა, შემუშავდა საერთოევროპული არმიის განვითარების გეგმა და დაინიშნა საგარეო საკითხების უმაღლესი კომისიონერი, ევროკავშირი მაინც რჩება ეკონომიკურ გაერთიანებად და ეკონომიკური მაჩვენებლები უმთავრესი კრიტერიუმია, რითაც ფასდება კანდიდატი ქვეყნების ვარგისიანობა კავშირში გასაერთიანებლად. ამ კრიტერიუმების დაკმაყოფილებამდე კი საქართველოს ჯერ კიდევ ბევრი აკლია.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკური კრიტერიუმების მხედველობაში მიღება ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც ქვეყანა პოლიტიკურად ახლოს დგას ევროკავშირთან, რეალურად სურს კავშირში შესვლა და შეტანილი აქვს ოფიციალური განცხადება წევრობის შესახებ. ჩვენდა სამწუხაროდ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები ჯერ ამ ეტაპზე არ ასულა. ამ სტატიის მიზანია მიმოიხილოს საქართველოსა და ევროკავშირის პოლიტიკური დაახლოების ყველაზე მისაღები სტრატეგიები და წარმოადგინოს მომავალი სტრატეგიული თანამშრომლობის გზები.

#### **საქართველოს და ევროკავშირის დღევანდელი ურთიერთობები:**

საქართველო და ევროკავშირი დღეს ურთიერთობის ახალ ფაზაში შედიან. აქამდე საქართველო მხოლოდ და მხოლოდ დინებას მიჰყვებოდა და ევროკავშირის ინიციატივების, მხარდაჭერი პროგრამების, ტექნიკური, ფინანსური და სხვა დახმარებების ბენეფიციარი იყო. დღეს კი საქართველომ უკვე მკვეთრად უნდა აიღოს გეზი ევროკავშირისაკენ. სანამ შემოგთავაზებდეთ იმ გზას, რომელიც ქვეყანამ უნდა გაიაროს ევროკავშირისაკენ და ვისაუბრებდეთ საქართველოს სტრატეგიაზე, მოდით მოკლედ გადავხედოთ იმ გზას, რომელიც საქართველომ ჯერჯერობით გაიარა.

1993 წლიდან ევროკავშირმა მიზნად დაისახა გაემრავალფეროვნებინა თავისი საგარეო ურთიერთობები მთელი რიგი რეგიონებისა და ქვეყნებისათვის დახმარებების განწვეთ. ერთ-ერთი რეგიონი, რომელსაც ევროკავშირმა დიდი დახმარება გაუწია სწორედ სამხრეთ კავკასია იყო. ფინანსური, ჰუმანიტარული და ტექნიკური დახმარებების შედეგად 1993 წლიდან საქართველომ 350 მილიონ ევროზე მეტი მიიღო. ყურადღება მიაქციეთ, რომ არც მაშინ და არც ამის შემდეგ საქართველო არ განიხილებოდა როგორც ცალკე ქვეყანა; ევროკავშირის პოლიტიკა საქართველოს მიმართ ყოველთვის რჩებოდა რეგიონის, ანუ სამხრეთ კავკასიის მიმართ ევროკავშირის პოლიტიკის ნაწილად.

1994 წლიდან საქართველომ დაიწყო ევროკავშირთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებაზე მუშაობა. ამ შეთანხმებამ, რომელიც ლუქსემბურგში 1996 წლის 22 აპრილს იქნა ხელმოწერილი, განსაზღვრა ის ძირითადი ჩარჩო, რომელშიც უნდა განვითარებულიყო საქართველოს და ევროკავშირის შორის მომავალი ურთიერთობები. პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულების მთავარი მიზნები შეიძლება შემდეგი სახით იქნეს მოკლედ ჩამოყალიბებული:

<sup>2</sup> 2004 წლის აპრილის შემდეგ, როდესაც ეს სტატია დაინერა ზოგიერთი რამ შეიცვალა. აქ ნახსენები "ფართო ევროპის ინიციატივა" – "ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკად" იქცა. 2004 წლის ივნისიდან საქართველო აზერბაიჯანი და სომხეთი გახდნენ სამეზობლო პოლიტიკის წევრები და დაიწყეს მოლაპარაკებები ევროკავშირთან სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმების შესათანხმებლად. იმ დროისათვის, როდესაც ეს სტატია დაიბეჭდებოდა შეიძლება ზოგიერთი ინფორმაცია მოძველებული იყოს, თუმცა ძირითადი საკითხების უმრავლესობა მაინც რელევანტური დარჩება.

- მხარეებს შორის პოლიტიკური დიალოგისათვის სათანადო სტრუქტურის შემუშავება, რაც პოლიტიკური უსაფრთხოების განვითარების საშუალებას უზრუნველყოფს;

- საქართველოს ძალისხმევის მხარდაჭერა დემოკრატიის გაძლიერებაში, ეკონომიკის განვითარებასა და საბაზრო ეკონომიკაზე საბოლოოდ გადასვლაში;

- მხარეებს შორის ვაჭრობის და ინვესტირების, აგრეთვე ჰარმონიული ეკონომიკური ურთიერთობების მხარდაჭერა და ამ გზით მათი მყარი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა;

- სამართლებრივი, ეკონომიკური, სოციალური, ფინანსური, სამოქალაქო, სამეცნიერო, ტექნოლოგიური და კულტურული თანამშრომლობისათვის საფუძვლის ჩაყრა.

ეს შეთანხმება, რომელიც ათი წლის ვადით არის დადებული, (ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისს), სამწუხაროდ, ჩვენთვის არ წარმოადგენს ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციისათვის წინგადადგმულ ნაბიჯს. რეალურად ეს შეთანხმება **არ საუბრობს** იმ მექანიზმებზე, რომლებიც შესაძლოა ამოქმედებული იქნას საქართველოს ევროკავშირში გასაწევრიანებლად. პრინციპში ეს სავსებით გასაგებია, რადგან ხელშეკრულების დადების დროს საქართველო არ იმყოფებოდა ისეთ მდგომარეობაში, რომელიც მას საშუალებას მისცემდა ეჩვენებინა ევროკავშირისათვის მზადყოფნა კავშირში გასაერთიანებლად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, **პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულება წარმოადგენს წინგადადგმულ ნაბიჯს ევროპასთან თანამშრომლობის, მაგრამ არა ევროპაში ინტეგრაციის მხრივ.**

2003 წლის 7 ივლისს ევროკავშირმა სამხრეთ კავკასიის რეგიონში თავისი სპეციალური წარმომადგენელი (ბ-ნი ჰეიკი ტალვიტიე) დანიშნა, რითაც კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი ამ რეგიონისადმი თავის ინტერესს, თუმცა ამასთან ისიც დაადასტურა, რომ საქართველო მხოლოდ და მხოლოდ სამხრეთ კავკასიის კონტექსტში განიხილება.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით გადავხედოთ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის მომდევნო პერსპექტივებსა და კონკრეტულ სტრატეგიებს, რომლებიც შეიძლება მეტ-ნაკლები წარმატებით იქნან გამოყენებული ინტეგრაციას წარმატებით განსახორციელებლად. დავინწყით ყველაზე პირველი ნაბიჯით, რომელიც საქართველომ უნდა გადადგას ევროკავშირის ახალ ინიციატივა - “ფართო ევროპა - სამეზობლოში” (ამიერიდან - “ფართო ევროპის” ინიციატივა) შესვლით. რა თქმა უნდა, ამ ინიციატივაში საქართველოს დამატება არ არის მხოლოდ საქართველოზე დამოკიდებული. თუმცა, ჩვენდა სასიხარულოდ, უნდა ითქვას, რომ “ვარდების რევოლუციამ” და საქართველოსადმი ევროკავშირის უკანასკნელ თვეებში დემონსტრირებულმა დამოკიდებულებამ გააჩინა საკმაოდ დიდი შანსი იმისა, რომ 2004 წლის მაისამდე საქართველო და მთლიანად ამიერკავკასია მოაზრებული იქნეს ევროკავშირის მეზობლად.

## **საქართველო და “ფართო ევროპის” ინიციატივა:**

“ფართო ევროპის” ინიციატივა 2002 წლის გაზაფხულზე იქნა ჩამოყალიბებული გაერთიანებული სამეფოს საგარეო საქმეთა მინისტრის ჯეკ სტროუს მიერ და იგი ძირითადად უკრაინის, ბელორუსიისა და მოლდოვას მიმართ ევროკავშირის ურთიერთობების განსაზღვრას ითვალისწინებდა. 2003 წლის 11 მარტს გამოცემული იქნა ევროკომისიის მითითება (კომუნიკაცია), რომლის მიხედვითაც განისაზღვრა ევროკავშირის ურთიერთობები აღმოსავლეთ (რუსეთი, უკრაინა, ბელორუსია და მოლდოვა) და სამხრეთ მეზობლებთან (ალჟირი, ეგვიპტე, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მაროკო, პალესტინა, ტუნისი და სირია). საქართველო “ფართო ევროპის” ინიციატივაში შეყვანილი არ იქნა, რადგანაც, როგორც კომუნიკაცია განმარტავდა “გეოგრაფიული მდებარეობის გათვალისწინებით, სამხრეთ კავკასია მოცემული მომენტისათვის ამ ინიციატივის ინტერესებს გარეთ იმყოფება”. ეს გასაგებიც არის, რადგან კომუნიკაცია ეხება ევროკავშირის უშუალო მეზობლებს, რომელთაც საზღვაო ან სახმელეთო საზღვარი გააჩნდათ ევროკავშირთან. მიუხედავად ამისა, დღეს დაინყო საუბარი იმაზე რომ შესაძლოა საქართველოში მომხდარმა “ვარდების რევოლუციამ” ბიძგი მისცეს ამიერკავკასიის ევროკავშირთან დაახლოებას. ევროკავშირის საბჭოს ირლანდიის პრეზიდენტობის ვადის გასვლამდე, ანუ 2004 წლის მაისამდე ევროკავშირი გადაწყვეტილებას მიიღებს ჩართოს თუ არა საქართველო გაფართოებული ევროპის კონცეფციაში. დღევანდელი გადასახედიდან ისე ჩანს, რომ თუ საქართველომ 2004 წლის მაისის ბოლომდე მოახერხა იმ კურსის შენარჩუნება, რომელიც მას დღეს აქვს აღებული, საქართველო და მისი ამიერკავკასიელი მეზობლები ჩართულნი იქნებიან “ფართო ევროპა-სამეზობლოს” ინიციატივაში. საინტერესოა, თუ რა სარგებელი ექნება ევროკავშირის ამ გადაწყვეტილებას

საქართველოსათვის და რამდენად წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება იგი ევროპული ინტეგრაციის რთულ გზაზე. სანამ უშუალოდ საქართველოს სტრატეგიაზე გადავიდოდეთ, უნდა აღვნიშნოთ, რომ “ფართო ევროპის” ინიციატივა არ არის პირდაპირი გზა ევროკავშირში ინტეგრაციისაკენ. ინიციატივაში წერია, რომ “ახალი სამეზობლოს პოლიტიკა მიზნად ისახავს შექმნას ჩარჩო, რომლის ფარგლებშიც მოხდება ახალი ურთიერთობების ჩამოყალიბება, თუმცა არა ევროკავშირში ინტეგრაცია ან კავშირის ინსტიტუტებში განსაკუთრებული როლის მიღება. სიახლოვითა და მეზობლობით გამომწვეული პრაქტიკული საკითხებისადმი კავშირის დამოკიდებულება განსხვავდება ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხისაგან და ცალკე ქრილში უნდა იქნას განხილული.” მიუხედავად ასეთი სკეპტიკური ფრაზისა, “ფართო ევროპის” ინიციატივის ყურადღებით გაცნობის შემთხვევაში, ნათელი ხდება რომ ევროკავშირის მეზობლებს ენიჭებათ განსაკუთრებული პრივილეგიები, რამაც შეიძლება გადამწყვეტი როლი იქონიოს საბოლოო ინტეგრაციისათვის.

### **“ფართო ევროპის” ინიციატივის დადებითი მხარეები:**

1) **საერთო ევროპულ ბაზარში ინტეგრაციის პერსპექტივა:** “ახალი სამეზობლო-ფართო ევროპა” ითვალისწინებს ევროკავშირის მეზობლებისათვის “საერთო ბაზარში” თანდათანობითი განეწიანების პერსპექტივას და ევროკავშირის ოთხი ფუნდამენტური თავისუფლების (მუშახელი, კაპიტალი, მომსახურება და საქონელი) შემოსვლას. კომუნიკაციაში წერია: “ყველა მეზობელ ქვეყანას, უნდა მიეცეს საშუალება თავისი სიტყვა თქვას ევროკავშირის შიდა ბაზარზე, მოახდინოს შემდგომი ინტეგრაცია და ლიბერალიზაცია მუშახელის, კაპიტალის, მომსახურებისა და საქონელის თავისუფალი მიმოსვლის დაშვებით”. ამ პერსპექტივასთან დაკავშირებით, ევროკომისიის პრეზიდენტი რომანო პროდი აღნიშავდა, რომ ეს არის მაქსიმუმი, რითაც ევროკავშირის არანეგრი სახელმწიფო შეიძლება დაუახლოვდეს კავშირს. მსგავსი დაახლოება, საქართველოსათვის იქნება არა მარტო ქართული პროდუქციის გასაღების ბაზრის გაფართოების გარანტი, არამედ ევროპულ ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქეების მიმოსვლის გამარტივების ხელშემწყობიც. ინიციატივაში წერია, რომ ევროკავშირი ეძებს გზებს საზღვრების გადაკვეთის გამარტივებული ფორმების დასაწესებლად მეზობელი ქვეყნის მოქალაქეებისათვის და ფიქრობს უვიზო რეჟიმის შემოღების შესაძლებლობაზე გარკვეული ხნის შემდეგ. მიუხედავად იმისა, რომ დღეს მსგავსი ცვლილებები შორეულ პერსპექტივად გვესახება, 2007 წელს რუმინეთისა და ბულგარეთის ევროკავშირში განეწიანებისა და თურქეთის სავაზრადო დაახლოების შემდეგ (უახლოესი მონაცემებით მოლაპარაკებები ევროკავშირსა და თურქეთს შორის უკვე 2004 წელს განახლდება და 2012 წელს ან უფრო ადრე დასრულდება) საქართველოს საერთო საზღვაო და სახმელეთო საზღვარი გაუჩინდება ევროკავშირთან, რაც დღის წესრიგში დააყენებს საქართველოს მოქალაქეებისათვის ევროკავშირის კარის გაღებას და უფრო გამარტივებული მიმოსვლის საშუალებების დანერგებას. აღსანიშნავია, რომ ევროკომისიის კომუნიკაციაში წერია: “საერთო ღირებულებების არსებობის და პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინსტიტუციონალური რეფორმების წარმატებით გატარების შემთხვევაში, მათ შორის ეროვნული კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანით, ევროკავშირის მეზობლებს საშუალება ექნებათ დაუახლოვნდნენ ევროკავშირს ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესებში ჩართვით.” ყოველივე ამის გათვალისწინებით, ნათელია რომ საქართველოსათვის ეკონომიკური თვალსაზრისით ევროკავშირთან მსგავსი დაახლოება ძალზედ მომგებიანი იქნება.

2) **ახალი და გაზრდილი ევროპული დახმარება:** 2007 წლიდან დაგეგმილია ახალი ფინანსური ინსტრუმენტის შექმნა, რომელიც დაეხმარება ევროპის მეზობლებს და თავის თავში გააერთიანებს დახმარების ისეთ პროექტებს, როგორებიცაა TACIS (დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ქვეყნების ტექნიკური დახმარება), PHARE (პოლონეთის და უნგრეთის ეკონომიკური რესტრუქტურისაციის პროგრამა), CARDS (რეკონსტრუქციის, განვითარების და სტაბილიზაციის საზოგადოებრივი დახმარება), MEDA (ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნების დახმარების პროგრამა) და INTERREG (ევროკავშირის რეგიონთაშორისი დახმარების პროგრამა). ამასთან 2007 წელს ევროკავშირისათვის იწყება ახალი საბიუჯეტო ფაზა, რომელიც ერთ-ერთი პრიორიტეტი იქნება ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკურ ასპარეზზე დამკვიდრება.

ანალოგიური მიზანი აქვს ევროპის ახალ საკონტიტუციო მოდელსაც, სადაც ევროკავშირის განვითარების ერთ-ერთ პრიორიტეტად მსოფლიო ასპარეზზე ახალ აქტორად გადაქცევა და უშუალო სამეზობლოსთან აქტიური ურთიერთობების დამყარებაა. მსოფლიო სცენაზე ევროკავშირის როლის ზრდა კი პირველ რიგში სწორედ მისი უშუალო მეზობლების სტაბილიზაციისა და განვითარებისათვის ხელშეწყობას გულისხმობს. ამიტომ, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს 2007 წლიდან შეუწყდება TACIS-ით მიღებული შემოსავალი, მას ექნება საშუალება მიიღოს უფრო კონკრეტული საერთოევროპული დახმარება, რომელიც წინასწარი მონაცემებით ამჟამინდელ დახმარებაზე დიდი იქნება.

- 3) **ტრანს-ევროპული ქსელების სისტემაში სრულფლებიანი განევრინება:** ევროკავშირის მიერ საქართველოს აღმოსავლეთ მეზობლად აღიარება გამოიწვევს ჩვენი ქვეყნის აქტიურ ჩართვას სხვადასხვა სატრანსპორტო და ენერგეტიკულ ევროპულ ქსელებში, ისევე როგორც ევროპის კვლევით არეალში (გალილეი და სხვ.) უფრო მყარ ინტეგრაციას. მსგავსი ინტეგრაცია ხელს შეუწყობს საქართველოში მეცნიერებისა და კულტურის განვითარებას, მათ ჩართვას საერთო ევროპულ სივრცეში და ადამიანური რესურსებისა თუ ახალი კვლევითი მეთოდების განვითარებას.
- 4) **კონფლიქტების დარეგულირების პროცესში ევროკავშირის ჩართვა:** ევროკავშირი უფრო მეტ აქტიურობას გამოიჩინებს აფხაზეთის კონფლიქტის დარეგულირების საკითხში, რადგანაც “ფართო ევროპის” ინიციატივაში იგი იღებს პასუხისმგებლობას უფრო აქტიურად ჩაერიოს თავისი საზღვრების მახლობლად არსებული კონფლიქტების მოგვარებაში. “ფართო ევროპა და მეზობლობა გულისხმობს პასუხისმგებლობის ერთად ზიდვის ტვირთს და ურთიერთთანამშრომლობას კონფლიქტებისა და არასტაბილურობის თავიდან ასაცილებლად და დასარეგულირებლად”. კომუნიკაცია ასევე კონკრეტულად მოიხსენიებს დასავლეთ საჰარის, ტრანსდნესტრიის და პალესტინის კონფლიქტებს. მართალია აფხაზეთი არ იქნება ისე ახლოს ევროკავშირთან, როგორც თუნდაც ტრანსდნესტრია ან კვიპროსია, მაგრამ ევროკავშირი სავარაუდოდ მაინც შეეცდება გაააქტიუროს თავისი ჩარევა ამ კონფლიქტის მოსაგვარებლად. დახმარების გააქტიურება და კიდევ ერთი საგარეო აქტორის ჩართვა კონფლიქტის დარეგულირებასა და პოსტ-კონფლიქტურ რეაბილიტაციაში საქართველოსათვის უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

### საქართველოს სტრატეგია “ფართო ევროპაში” შესვლის შემდეგ:

გაერთიანებულ ევროპასთან ‘გამეზობლების’ შემდეგ, საქართველომ უნდა აირჩიოს სამი გზიდან ერთ-ერთი: (1) სცადოს ევროპასთან დაახლოება სამხრეთ კავკასიის რეგიონთან ევროკავშირის ურთიერთობის ფარგლებში; (2) დაარწმუნოს ევროკავშირი ინდივიდუალური სტრატეგიული მიდგომის შემუშავების აუცილებლობაში საქართველოს მიმართ; (3) მოახდინოს საკუთარი თავის რედეფინიცია შავი ზღვის აუზის ქვეყნად და გააგრძელოს ევროკავშირში ინტეგრაციაზე ფიქრი ახალი “შავი ზღვის რეგიონის” ფარგლებში. განვიხილოთ სამივე შესაძლებლობა.

#### გზა 1: სამხრეთ კავკასიის რეგიონი.

საქართველომ, აზერბაიჯანმა და სომხეთმა უკვე სცადეს საერთო ინსტრუმენტის მსგავსის შექმნა უფრო მჭიდრო ინტეგრაციის განსახორციელებლად. პირველი მონოდებები სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების ინტეგრაციის შესახებ 1996 წლიდან კეთდებოდა საქართველოს ექს-პრეზიდენტის და სხვა სამხრეთკავკასიელი მაღალჩინოსნების მიერ. ამ ინიციატორებს შორის სხვადასხვა დროს იყვნენ აზერბაიჯანის ელჩი აშშ-ში ჰაფიზ ფაშაევი (ამერიკულ-თურქულ საბჭოზე 2000 წლის 31 მარტს), პრეზიდენტი ჰეიდარ ალიევი (ეუთოს სტამბულის სამიტზე, 1999 წლის 17 ნოემბერს, აზერბაიჯანულ – ამერიკული სავაჭრო პალატის სხდომაზე, 2000 წლის 12 სექტემბერს) საქართველოს ყოფილი საგარეო მინისტრი ირაკლი მენაღარიშვილი, სომხეთის პრეზიდენტი რობერტ კოჩარიანი (შავი ზღვისა და ბალტიისპირეთის თანამშრომლობის სამიტზე 1999 წლის 11 სექტემბერს, სტამბულის ეუთოს სამიტზე 1999 წლის 19 ნოემბერს, ასევე საქართველოს პარლამენტის წინაშე გამოსვლაში 2000 წლის 29 მარტს). გარდა დიპლომატიური და სამთავრობო ინიციატივებისა საკმაოდ დიდი რაოდენობის ნაშრომები მიეძღვნა საქართველოს, სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის ე.წ. “სტაბილურობის პაქტის” მსგავსი

ასოციაციის დამყარებას. ამ გამოკვლევებს შორის აღსანიშნავია ევროპული პოლიტიკის კვლევის ცენტრის 2000 წელს გამოცემული მოხსენება, რომლის მთავარ რეკომენდაციას წარმოადგენდა 1994-95 წლების აღმოსავლეთ ევროპის ე.წ. “ბალადურის სტაბილურობის პაქტის” და 1999 წლის ბალკანეთის “სტაბილურობისა და ასოციაციის პაქტის” მსგავსი ხელშეკრულების შექმნა, რომელიც მიზნად დაისახავდა კავკასიაში ეთნიკური კონფლიქტების აღმოფხვრას, რეგიონალური თანამშრომლობის განვითარებას, ორგანიზებულ დანაშაულთან ერთობლივ ბრძოლას და მთელი რიგი აქტუალური პრობლემების დაძლევას. რაც მთავარია, “კავკასიის სტაბილურობის პაქტის” წარმატების შემთხვევაში შეიქმნებოდა რეგიონი, რომელიც მიმზიდველი გახდებოდა არა მარტო უცხოელი ინვესტორებისათვის, არამედ ევროკავშირისთვისაც.

“კავკასიის სტაბილურობის პაქტის” შექმნას თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები გააჩნია.

### **სტაბილურობის პაქტის დადებითი მხარეები:**

(1) მსგავსი ასოციაციის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში სახეზე გვექნება რეგიონი, რომლის ეკონომიკური პოტენციალი მიმზიდველი იქნება დასავლეთისა და ევროკავშირისათვის, არა მარტო ენერგორესურსების და “სატრანსპორტო დერეფნის” ფუნქციების გათვალისწინებით, არამედ თუნდაც ტურიზმის განვითარების შედეგად.

(2) “კავკასიის სტაბილურობის პაქტის” ფარგლებში შესაძლებელია რეგიონალური უსაფრთხოების სისტემის შექმნა, რომლის ფარგლებში უნდა მოხდეს რეგიონის პოლიტიკური სტაბილურობის დამყარება და კონფლიქტების აღმოფხვრა. ფაქტია, რომ კავკასიის მთლიანი სტაბილიზაცია სამივე რესპუბლიკის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. შესაბამისად ეთნიკური კონფლიქტების მოგვარება ერთმანეთისადმი ხელშეწყობის გარეშე წარმოუდგენელია. მით უმეტეს, რომ ყარაბახის კონფლიქტში უშუალოდ მონაწილეობს ამიერკავკასიის ორი სახელმწიფო. ასევე პრობლემატურია ჯავახეთის სომხების და ქვემო ქართლის აზერბაიჯანელების საკითხი, სომხების ინტერესები აფხაზეთში და პოტენციური დაპირისპირება ნახიჭევანის გარშემო. შესაბამისად, ნათელია, რომ მეოცე საუკუნის “შავი ჭირის” - ეთნიკური კონფლიქტებისაგან თავის დაღწევა მხოლოდ რეგიონალური თანამშრომლობით არის შესაძლებელი. სხვათა შორის, ევროკავშირის მხრიდან რეგიონის მიახლოება შეიძლება კარგი სტიმული აღმოჩნდეს რეგიონისათვის ამ პრობლემების აღმოსაფხვრელად. ამისათვის ბალკანეთის ქვეყნების და კვიპროსის მაგალითებიც კმარა. ყოფილი იუგოსლავიის ქვეყნებმა ევროკავშირის ზენოლის და მასთან ურთიერთობების დამყარების პერსპექტივის გამო დაიწყეს ჰააგის ტრიბუნალთან თანამშრომლობა, ამავე მიზეზით მოხდა სერბეთს, მონტენეგროს და კოსოვოს შორის უფლებების განაწილება, ბოსნიაში ეთნიკური ტოლერანტობის ამაღლება და ალბანეთში რეფორმების სასწრაფოდ გატარება. ამასთანავე, კვიპროსში 35 წლიანი უმოძრაობის შემდეგ, ევროკავშირში განეწიანების პერსპექტივამ რეალურად დაძრა მოლაპარაკებები სამხრეთ და ჩრდილოეთ კვიპროსის გაერთიანების შესახებ.

მიუხედავად ამისა, არც ერთი ზემოთხსენებული პოტენციური სიკეთე კონკრეტულად არ მიუთითებს საქართველოსათვის ევროკავშირთან დახლოების შანსების გაზრდაზე. მეტიც, ევროკავშირში გასაწევრიანებლად არ არის საკმარისი მარტო კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილება და ეკონომიკური თუ პოლიტიკური სტაბილურობის მიღწევა. ამასთან არსებობს კიდევ ერთი დაუნერვლი კრიტერიუმი, რომელსაც გადამწყვეტი როლი ენიჭება ევროკავშირელი პოლიტიკოსებისათვის. ეს არის **ევროპული იდენტურობის** არსებობა. თუ საქართველო მეტნაკლებად ევროპული სულისკვეთების სახელმწიფოა და მკვეთრად პროევროპული გეზი აქვს აღებული, იგივეს თქმა ცოტა ძნელია სომხეთსა და აზერბაიჯანზე. შესაბამისად “კავკასიის რეგიონალურ მახეში” აღმოჩენამ შეიძლება მოახდინოს დღესდღეობით ევროპაში საქართველოს მიმართ არსებული პოზიტიური განწყობის ნიველირება ჩვენი მეობლების მკვეთრად არაევროპული დამოკიდებულების გამო. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კავკასიელობის აქცენტირებამ საქართველოს შეიძლება არაევროპული ღირებულებების სახელმწიფოს იმიჯი შეუქმნას, რაც დამღუპველი იქნება ევროკავშირში განეწიანების შანსებისათვის.

“კავკასიის სტაბილურობის პაქტის” მსგავსი ასოციაციის შექმნა ბევრ სხვა სირთულესაც უკავშირდება. მათ შორის აღსანიშნავია:

1. **ეთნიკური კონფლიქტების აღმოფხვრის სირთულე:** ყარაბახის კონფლიქტის მოგვარება რამდენადაც სასურველი და აუცილებელია, იმდენად რთული და დროისმომცველია. საქართველომ შეიძლება შეძლოს თავისი კონფლიქტების მოგვარება, რადგან ამ შემთხვევაში საქმე ეხება რუსეთთან და თავად სეპარატისტ

ლიდერებთან მოლაპარაკებას, მაგრამ აზერბაიჯანს და სომხეთს შორის კონფლიქტის მოგვარების ცდა შეიძლება დამლუპველი და ძალიან დრო- და შრომატევადი აღმოჩნდეს, რისი დროც საქართველოს ნაკლებად რჩება. ამასთან ნაკლებ-სავარაუდოა, რომ კონფლიქტის დარეგულირების შემთხვევაში აზერბაიჯანსა და სომხეთს შორის ისეთი მეგობრული ურთიერთობები განვითარდეს, რომ მათ უახლოეს ვადებში მოახდინონ შეუქცევადი ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაცია.

2. **საერთოკავკასიური იდენტურობის არარსებობა:** სამხრეთ კავკასიის ერთიან რეგიონად ჩამოყალიბება ისეთი სახით, როგორც ეს მოხდა ბალკანეთსა და აღმოსავლეთ ევროპაში თითქმის წარმოუდგენელია (რაც სხვათა შორის აღნიშნულია არა მარტო ევროპული პოლიტიკის კვლევის ცენტრის მოხსენებაში, რამედ ევროკავშირის უსაფრთხოების საკითხების ინსტიტუტის უკანასკნელ გამოკვლევაშიც, რომელიც 2003 წლის დეკემბრითაა დათარიღებული). უდავოა, რომ აზერბაიჯანელი და ქართველი გაცილებით უფრო განსხვავდება ერთმანეთისაგან, ვიდრე ხორვატი და სლოვენელი, ან თუნდაც, ალბანელი და მაკედონელი. შესაბამისად, იდენტურობის განსხვავებულობებიდან გამომდინარე, რეგიონის ინტეგრაციის მაღალი დონის მიღწევა თითქმის წარმოუდგენელია. ევროპის პოლიტიკის კვლევის ცენტრის მიერ წამოყენებული იდეა “სამხრეთ კავკასიის საზოგადოების” ჩამოყალიბების თაობაზე პრაქტიკულად განუხორციელებელია, რადგან საქართველოს, აზერბაიჯანს და სომხეთს საკმაოდ განსხვავებული პოლიტიკური კულტურა, განვითარების სხვადასხვა სახის სამოქალაქო საზოგადოება და დემოკრატიულობის არაერთგვაროვანი დონე გააჩნიათ; სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს ასევე მკვეთრად განსხვავებული საგარეო პოლიტიკური ორიენტაცია აქვთ ადებული, რაც თუ არ გამორიცხავს, პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის პოლიტიკური გაერთიანების შექმნას. თუნდაც ის ფაქტი, რომ საქართველოსგან განსხვავებით სომხეთი დსთ-ს თავდაცვის პაქტში შედის, ნათლად აჩვენებს მსგავსი გეგმის უტოპიურობას.
3. **სხვა რეგიონალური აქტორების განსხვავებული პოლიტიკური ინტერესები:** “კავკასიის სტაბილურობის პაქტის” შექმნის არც ერთი ინიციატივის დროს არ ყოფილა საუბარი მხოლოდ სამი კავკასიური ქვეყნის ასოციაციაზე. სომხეთი ყოველთვის მხარს უჭერდა რუსეთის და ირანის დიდ როლს რეგიონში, მაშინ როდესაც აზერბაიჯანი ყოველთვის აღიარებდა თურქეთის ინტერესებს. საგარეო აქტორების ჩარევის აუცილებლობამ და რეგიონის უსაფრთხოების თვითუზრუნველყოფის შეუძლებლობამ გამოიწვია ე.წ. 3+3+2 სისტემის შექმნა, რომელიც ითვალისწინებს სამი სამხრეთ კავკასიური ქვეყნის (აზერბაიჯანი, საქართველო, სომხეთი), სამი რეგიონალური აქტორის (ირანი, რუსეთი, თურქეთი) და ორი სპონსორის (აშშ, ევროკავშირი) არსებობას. ალბათ ადვილი მისახვედრია, რომ რეგიონული ძალების მუდმივი ურთიერდაპირისპირებისა და ძალთა დაბალანსების მცდელობების პირობებში “კავკასიის სტაბილურობის პაქტის” წარმატებულობაზე ფიქრიც კი ზედმეტია. ყოველ შემთხვევაში მსგავსი რეგიონალური ასოციაციის შექმნა ევროკავშირისათვის არ იქნება მოტივაცია კავკასიის რეგიონის მომავალი განვითარების სერიოზულად აღსაქმელად.
4. **სამხრეთ კავკასიის ფეთქებად რეგიონთან სიახლოვე:** სამხრეთ კავკასიის რეგიონი ესაზღვრება ირანს, რომელსაც სადღეისოდ ნამდვილად არ გააჩნია მაღალი პრესტიჟი მსოფლიო არენაზე. ასევე ახლოს არის რეგიონი ახლო აღმოსავლეთთან. შეიძლება ეს საკითხები ზოგიერთს ‘ყურით მოთრეული’ მოეჩვენოს, მაგრამ ევროკავშირის თურქეთთან ბოლო წლების დამოკიდებულებას თუ გადავხედავთ, დავინახავთ, რომ ერთ ერთი უმთავრესი მიზეზი თურქეთის კავშირში მიღებაზე (პირველი ნაბიჯები თურქეთმა 1962 წელს გადადგა(!)) სწორედ ერაცთან და ირანთან სიახლოვე იყო.

## **გზა 2: ინდივიდუალური მიდგომა**

“ფართო ევროპის” ინიციატივაში შესვლის შემდეგ, საქართველომ უნდა აირჩიოს ევროკავშირთან დაახლოების პრაქტიკული გზები. ჩვენდა სამწუხაროდ, ამ მხრივ დიდი არჩევანი არ არის და საქართველოს საგარეო პოლიტიკური მანევრირების ამპლიტუდა დიდადაა დამოკიდებული იმ კონიუნქტურებსა და დამოკიდებულებებზე, რომლებიც რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ყალიბდებოდა ევროკავშირში. მხედველობაში გავქვს ევროკავშირის მიერ ‘ამოჩემებული’ რეგიონალური მიდგომა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ევროკავშირი, როგორც წესი, თავს იკავებს თავის რიგებში ქვეყნების სათითაოდ მიღებაზე, რასაც რამდენიმე მიზეზი აქვს. პირველ რიგში, ეს იმიტომ ხდება, რომ თითოეული წევრის შესვლა ევროკავშირში ინვესტს ძალთა გადანაწილებას ევროკავშირის



საბჭოსა და ევროპის პარლამენტში, რასაც ევროკავშირი მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევებში ახორციელებს. მეორე მიზეზი, რატომაც ევროკავშირი ამჯობინებს რეგიონალურ მიდგომას, არის ე.წ. “თაფლისა და მათრახის პოლიტიკა”. კავშირი აიძულებს ერთ რეგიონში მყოფ ქვეყნებს, რომ ერთმანეთის განვითარების მაგალითი აიღონ და დააჩქარონ ის რეფორმები, რომლებიც აუცილებელია კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად. სწორედ ამის გამო შედიან წელს ევროკავშირში ერთმანეთისაგან ისე რადიკალურად განსხვავებული ეკონომიკური მდომარეობის ქვეყნები, როგორებიცაა ჩეხეთი და ლიტვა, კვიპროსი და ესტონეთი. ანალოგიური მიზეზით ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების სიაში შეყვანილ იქნენ ბულგარეთი და რუმინეთი, რომლებიც სრულიად აშკარად არ აკმაყოფილებდნენ ევროკავშირის კრიტერიუმებს, თუმცა, იმის გამო, რომ ისინი “ევროკავშირის გზაზე” დააყენეს, რეფორმების სისწრაფემ გაცილებით იმატა და ეს ქვეყნები 2007 წელს წევრობის რეალურ კანდიდატებად მოიაზრებინან. ამავე მიზეზით სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის “სტაბილიზაციისა და ასოციაციის შეთანხმებაში” ერთდროულად შედიან საკმაოდ განვითარებული ხორვატია და შედარებით ჩამორჩენილი ალბანეთი. შედეგად, სავარაუდოა, რომ ხორვატიას მოუწევს დაელოდოს ალბანეთის განვითარებას, ამ უკანასკნელს კი მოუწევს რეფორმების დაჩქარება, რომ ხორვატებთან, სერბებთან და მაკედონიელებთან ერთად შევიდეს ევროკავშირში.

სამწუხაროდ ევროკავშირი არ არის ნატო, რომელმაც ინდივიდუალური დაახლოების პროგრამები შეიმუშავა მთელი რიგის სახელმწიფოებისათვის და მათ შორის საქართველოსთვისაც. ევროკავშირმა სულ ერთხელ მოახდინა გაფართოება ერთი სახელმწიფოს მიღებით. ეს მოხდა 1981 წელს, როდესაც ევროკავშირს საბერძნეთი შეუერთდა. არც მანამდე და არც მის შემდეგ, ევროკავშირს თავის რიგებში არ მიუღია რეგიონისაგან განცალკევებით მყოფი სახელმწიფო. ზოგიერთი ალბათ დაასახელებს ავსტრიის მაგალითს, რომელიც 1995 წელს შეუერთდა ევროკავშირს შევდეთთან და ფინეთთან ერთად. მიუხედავად ამისა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ სამივე ეს სახელმწიფო გაერთიანებული იყო “ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაში”, ამიტომ ამ შემთხვევაში მათი მიღება მოხდა არა გეოგრაფიული რეგიონის, არამედ ეკონომიკური რეგიონის ნიშნების გათვალისწინებით. 1995 წლის გაფართოება, სხვათა შორის, “EFTA Enlargement”-ის სახელითაა ცნობილი, რაც თვალნათლივ მიუთითებს ამ სამი ქვეყნის მსგავსებაზე.

### **გზა 3: შავი ზღვის რეგიონის აქცენტირება.**

რჩება მესამე გზა, რომელიც ალბათ ყველაზე მისაღები და რეალურად წარმატების მომტანია, თუმცა ამასთან საკმაოდ სარისკო და ძნელად განსახორციელებელი. საქართველომ უნდა მოახდინოს საკუთარი თავის რედეფინიცია “შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნად”, მოახდინოს თურქეთთან “მიტმასნება” და “ფეხი აუწყოს” მოლდოვას და უკრაინას ევროკავშირთან დახლოების ერთობლივი გზების საძიებლად.

იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების შეყვანა “ფართო ევროპის” ინიციატივაში საქართველოს მიეცემა ჯერ არნახული შანსი, რომ რეალურად იქნას მოაზრებული როგორც ევროკავშირის პოტენციური წევრობის კანდიდატი. პირველი რაც საქართველომ უნდა გაკეთოს, არის საკუთარი პოზიციის დაფიქსირება იმ დებატებში, რომელიც მიმდინარეობს “ფართო ევროპა – სამეზობლოს” ინიციატივის გარშემო. ამ კომუნიკაციის გამოსვლისთანავე, ჰავიერ სოლანამ აღნიშნა, რომ მსგავსი ინიციატივის წარმატებით დაგვირგვინება მხოლოდ იმ შემთხვევაში განხორციელდებოდა, თუ მოხდებოდა რეალური დიფერენციაცია ევროკავშირის სამხრეთ და აღმოსავლეთ მეზობლებს შორის. ევროპის პოლიტიკის კვლევის ცენტრი მიიჩნევს რომ უნდა მოხდეს კონკრეტული დიფერენციაცია “ფართო ევროპისა” და “სამეზობლოს” ერთმანეთისაგან განსხვავებით. “ფართო ევროპა” უნდა მოიცავდეს იმ სახელმწიფოებს, რომლებიც შედიან ევროსაბჭოში და არიან ჭეშმარიტად ევროპული სახელმწიფოები, ხოლო ტერმინი “სამეზობლო” მხოლოდ იმ აფრიკული სახელმწიფოების მიმართ უნდა იქნას გამოყენებული, რომლებიც ევროკავშირს სამხრეთით ესაზღვრებიან და ევროკავშირში განწევრიანების შანსი არ აქვთ. საქართველომ ამთავითვე უნდა დაიწყოს თავისი პოზიციის დაფიქსირება ამ საკითხთან დაკავშირებით, რათა საბოლოოდ მოუღოს ბოლო საქართველოს ევროპულობა-არაევროპულობის შესახებ დებატებს. თუ საქართველო ამას თავს ვერ გაართმევს, შეიძლება საბოლოოდ მოგვინოს ევროკავშირში განწევრიანების ოცნებაზე უარის თქმა, რადგან საქართველოს “სამეზობლოს” წევრად მოაზრება “ფართო ევროპის” ნაცვლად საბოლოო წერტილს დაუსვამს ჩვენს შანსებს.

გარდა ამისა, საქართველომ აუცილებლად უნდა დაუჭიროს მხარი უკრაინისა და

მოლდოვის ინიციატივას, რომ მოხდეს თავად “ფართო ევროპის” შიგნით დიფერენციაცია იმ ქვეყნებს შორის, რომელთაც რეალურად სურთ და შეუძლიათ (მოლდოვა, უკრაინა, საქართველო) ევროკავშირში განწევრიანება შორეულ მომავალში და რომელთაც არ აქვთ სურვილი ან შესაძლებლობა (რუსეთი, ბელორუსია, სომხეთი, აზერბაიჯანი). მოლდოვასა და უკრაინის საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება სწორედ ევროკავშირში განწევრიანება, ან უკიდურეს შემთხვევაში ისეთი ინტეგრაციაა, რომლიდანაც საბოლოო წევრობამდე ბევრი აღარ დარჩება. საქართველომ სწორედ ამ ორ ქვეყანასთან მჭიდრო თანამშრომლობით უნდა მოახერხოს ევროკავშირისაკენ მიმავალი გზების აღმოჩენა.

რა გამოვა ამის შედეგად? მივიღებთ ძალიან საინტერესო სურათს. რეალურად აღმოჩნდება რომ შავი ზღვის ყველა ქვეყანა გახდება ევროკავშირის პოტენციური კანდიდატი. რუმინეთი და ბულგარეთი 2007 წლისათვის უნდა გახდნენ ევროკავშირის წევრები, თურქეთი 2012 წელს, ხოლო საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა “ფართო ევროპის” ინიციატივის შედეგად გახდებიან შორეული კანდიდატები. 2007 წლამდე საქართველომ უნდა მოახერხოს მოლდოვასთან და უკრაინასთან ერთად, რომელთაც ამ შემთხვევაში ანალოგიური ინტერესები ამოძრავებთ, თავიანთი რეგიონის რედეფინიცია შავი ზღვის გარშემო. ეს შეიძლება მოხდეს ბისეკის (Black Sea Economic Cooperation) ფარგლებში, ან თუნდაც ახალი ინსტრუმენტის შექმნით, რომელიც მიზნად დაისახავს სწორედ “შავი ზღვის რეგიონის” აქცენტირებას. საქართველოს 2007 წლიდან ექნება საზღვაო საზღვარი ევროკავშირთან, რაც მას საშუალებას მისცემს უფრო აქტიური პოლიტიკა ჩამოაყალიბოს ევროკავშირთან მიმართებაში. ნებისმიერ შემთხვევაში, საქართველოს დასჭირდება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავისი საიმიგრაციო და საზღვაო ტრანსპორტის შესაბამისი კანონმდებლობის შეთანხმება.

იმის გათვალისწინებით, რომ პროევროპული მისწრაფებები ექნებათ არა მარტო საქართველოს, არამედ მოლდოვას და უკრაინასაც, მივიღებთ შავი ზღვის გარშემო პროევროპული განწყობის მქონდე ევროკავშირის რეალური კანდიდატების სარტყელს. აქედან რუმინეთის და ბულგარეთის 2007 წლის, ხოლო თურქეთის 2012 წლისათვის განწევრიანების შემდეგ ევროკავშირს დიდი სტიმული ექნება თავის რიგებში მიიღოს დანარჩენი შავი ზღვის სახელმწიფოებიც და ამით ფაქტიურად შავი ზღვა გადააქციოს თავის შიდა წყლად.

მეორე მიმართულება რომელიც ამავედროულად უნდა აიღოს საქართველომ არის თურქეთთან მაქსიმალურად დაახლოების გზა, რათა მომზადებული შევხვდეთ თურქეთის მიერ ევროკავშირის კარების შეღებვას 2012 წლისათვის. ამ დროის განმავლობაში (ჩვენ დახლოებით 9 წელი გვაქვს, ანუ იმაზე ნაკლები რაც ბალტიისპირეთმა მოანდომა ევროკავშირთან დაახლოებას) საქართველომ უნდა გააგრძელოს აქტიური მუშაობა რამდენიმე მიმართულებით და შეიძლება “ჩვენს ქუჩაზეც დადგეს ზეიმი”. განსაკუთრებით საჭირო იქნება თურქეთთან გამარტივებული სავიზო რეჟიმის შენარჩუნება და სხვადასხვა ეკონომიკურ პროექტებში თანამშრომლობის გაღრმავება (მათ შორის ბაქო ჯეიჰანის პროექტიც), რათა 2012 წლისათვის ორი ქვეყნის ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულება შეუქცევადი ხასიათის იყოს.

მესამე მიმართულება, რომელიც საქართველომ უნდა აიღოს, ეს არის საქართველოს ევროპული იდენტურობის მტკიცება. უნდა ხაზი გაესვას საქართველოს არა მარტო ისტორიისა და კულტურის ევროპულობას, არამედ პოლიტიკური კულტურის ევროპულ ხასიათსაც. მსგავსი გამოკვლევების ჩატარება დიდად შეუწყობს ხელს ევროკავშირში საქართველოს შესახებ აზრის გაუმჯობესებას და საბოლოოდ დარწმუნებას იმაში, რომ საქართველოს ევროკავშირთან დახლოება არა მარტო ეკონომიკური და პოლიტიკური მიზეზების გამო სურს, არამედ უფრო იმიტომ, რომ “ჩვენც ევროპელები ვართ”.

მეოთხე მიმართულება არის ევროკავშირში ლობისტი ქვეყნების მოძიება და ჩვენი ინტერესების გატარება უცხოელი “ჰერალდების” საშუალებით. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ექნება ევროკავშირის “ორი დინოზავრის” გერმანიისა და დიდი ბრიტანეთის საკმაოდ კეთილგანწყობილ პოლიტიკას და სამი ბალტიისპირეთის ქვეყნის აქტიურ დახმარებას. ასევე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ბულგარეთი და რუმინეთი დღეს საქართველოს მნიშვნელოვანი სავაჭრო და პოლიტიკური პარტნიორები არიან. შესაბამისად 2007 წლის შემდეგ, თუ საქართველომ წარმატებით განაგრძო ევროპელი ლობისტების მოძებნის პროცესი, ევროკავშირში გვეყოლება ‘პროქართული’ შვიდი სახელმწიფო (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, ბულგარეთი და რუმინეთი), რომელთა პოზიციების ევროპულ ტრიბუნაზე გამოყენება საქართველოს შანსებს გაზრდის.

არის კიდევ ერთი საყურადღებო ფაქტორი. საქართველოს “შავი ზღვის რეგიონში” ინტეგრაციის შედეგად ჩვენ თავს ავარიდებთ ფეთქებად რეგიონთან (ირანი, ერაყი, ახლო აღმოსავლეთი) სიახლოვეს. საქართველოს სამხრეთი მეზობლები, სომხეთი და აზერბაიჯანი დარჩებიან ე.წ. “ბუფერულ ზონებად” ევროკავშირს და ახლო აღმოსავლეთს შორის, ხოლო საქართველო გადაინაცვლებს ევროკავშირის უშუალო მეზობლების სიაში.

საქართველოს რედეფინიცია სამხრეთ კავკასიის ქვეყნიდან “შავი ზღვის აუზის” ქვეყნად იოლი არ იქნება. იგი დაკავშირებული იქნება ბევრ პრობლემასთან. თუმცა უკნასკნელი ათქლეულის გამოცდილება გვაფიქრებინებს, რომ ეს ამოცანა შეუსრულებადი ნამდვილად არ არის. 90-იანი წლების განმავლობაში ადგილი ჰქონდა სხვადასხვა ქვეყნების მიერ საკუთარი თავის წარმატებულ რედეფინიციას არასასურველი რეგიონიდან სასურველი რეგიონისაკენ. მათ შორის აღსანიშნავია ბალტიისპირეთის რედეფინიცია “ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიდან” აღმოსავლეთ ევროპად, სლოვენის რედეფინიცია “ბალკანეთის ქვეყნიდან” ცენტრალურ ევროპად, მთელი ბალკანეთის (იუგოსლავია, ალბანეთი, მაკედონია, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ხორვატია) ე.წ. ‘დებალკანიზაცია’ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპად ‘გადაქცევა’. აღარაფერს ვამბობთ თურქეთის ‘ვესტერნიზაციაზე’, რასაც რამდენიმე ათეული წელი დასჭირდა თურქეთის მოსახლეობის სიდიდის და თურქული ცხოვრების წესის თავისებურებებიდან გამომდინარე. ჩვენთვის საყურადღებოა მოლდოვას მიერ აღებული სტრატეგიული კურსი, რომელიც მიზნად ისახავს სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპაში თავისი ადგილის პოვნას და სტაბილიზაციისა და ასოციაციის პაქტში სრულყოფილებიან განწევრიანებას ევროკავშირში გაერთიანების პერსპექტივების გასაზრდელად.

რედეფინიციის მთავარი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ქვეყანა ახდენს იმ რეგიონიდან გამოსვლას, რომელიც უარყოფით ასოციაციას იწვევს. ‘ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყანა’, ეს არის ის იარლიყი, რომელიც ასოცირდებოდა გარდამავალ ეკონომიკასთან, ავტორიტარულ რეჟიმთან, კორუფციის მაღალ დონესთან და ეთნიკურ ნაციონალიზმთან. ყველა ეს პრობლემა ბალტიისპირეთის ქვეყნების მიერ ეფექტურად იქნა თავიდან არიდებული ევროპასთან ადრეული დიპლომატიური საქმიანობით და ევროკავშირში განწევრიანების ადრეული მოთხოვნით. საყურადღებოა, რომ ბალტიის-პირეთის ქვეყნები ევროკავშირში ბოლო წლების განმავლობაში მოიაზრებოდნენ “ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონის” ქვეშ, მაშინ როდესაც უკრაინა და მოლდოვა ისევე “პოსტ-საბჭოურ ქვეყნებად” რჩებიან.

ანალოგიური შემთხვევა იყო სლოვენიასთან დაკავშირებით. ქვეყანა, რომელიც ყოფილი იუგოსლავიის ნაწილს წარმოადგენდა დღეს ევროკავშირში შედის, მაშინ როდესაც სხვა ბალკანურ ქვეყნებს ამის პერსპექტივა ჯერ არ გააჩნიათ. მიუხედავად იმისა, რომ სლოვენიას და ხორვატიას შორის დღესდღეობით არც ისე დიდი განსხვავებაა ეკონომიკური დონის გათვალისწინებით, ხორვატიამ ვერ მოახერხა იმ პოლიტიკის წარმატებით გაგრძელება, რომელიც სლოვენიამ 90-იანი წლებში განახორციელა.

მსგავსი “რედეფინიციის პოლიტიკის” განხორციელებას შეიძლება კარგი შედეგები მოჰყვეს საქართველოსათვის, რადგან დღეს სამხრეთ კავკასია იწვევს კორუფციის, ეთნიკური კონფლიქტების, ორგანიზებული დანაშაულის, ტერორიზმის და დაუძლეველი სიღარიბის ასოციაციას. იმის მიუხედავად, მოახერხებს თუ არა საქართველო ამ პრობლემების დაძლევას, კავკასიურ პრობლემებთან ასოციაციის გამო ევროპელთა მენტალიტეტში საქართველო მუდამ დარჩება იმ რეგიონის წარმომადგენლად, სადაც მძევლებს იყვანენ ჩეჩენი ტერორისტები და ერთმანეთს ებრძვიან ეთნიკურ ნიადაგზე. “რედეფინიციის” წარმატებით განხორციელება მოგვცემს საშუალებას ნაკლებად ვიყოთ დამოკიდებულნი ჩეჩნეთის და სომხეთ-აზერბაიჯანის გადაუნყვეტელ პრობლემებზე.

მეორე მხრივ აუცილებლად უნდა გვესმოდეს, რომ ჩვენ შეიძლება წავანყდეთ საკმაოდ დიდ წინააღმდეგობას იმ ქვეყნების მხრიდან, ვისთან “მიტმასნებასაც” მოვინადინებთ. არც, თურქეთი და მით უმეტეს არც მოლდოვა, რუმინეთი თუ ბულგარეთი არ მოისურვებენ “ტვირთად აიკიდონ” ისეთი ქვეყანა, რომელიც თავს ვერ ართმევს ელემენტარულ ეკონომიკურ პრობლემებს, გააჩნია ორი მოუგვარებელი კონფლიქტი, ვერ ახერხებს საზღვრების დაცვას, კორუფციასთან ეფექტურ ბრძოლას და სიღარიბის ზღვარზე ჰყავს მოსახლეობის დიდი ნაწილი. შაბედნიეროდ, უკანასკნელ თვეებში დაწყებული რეფორმები, გვაძლევს იმის იმედს, რომ უახლოეს მომავალში ამ პრობლემების აღმოფხვრა ნაწილობრივ მაინც მოხდება. ყველ შემთხვევაში ახალი ხელისუფლების მიერ ამ პრობლემებთან შეჭიდების დაწყებამ ევროკავშირში საკმაოდ იმედიანი განწყობის შექმნა გამოიწვია.

ამგვარი ‘მიტმასნების’ პოლიტიკა შეიძლება განსაკუთრებით მიუღებელი აღმოჩნდეს

თურქეთის, რუმინეთისა და ბულგარეთისათვის. ამ ბოლო ორი ქვეყნის ევროკავშირის წევრობაზე 2003 წელს უარის თქმის შემდეგ, საუბარი იყო მათ განწევრიანებაზე სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის “სტაბილურობის პაქტში”, რასაც რუმინეთის მხრიდან მძაფრი წინააღმდეგობა მოჰყვა. ბუნებრივია, რომ არც ბულგარეთს და არც რუმინეთს არ სურდათ საკუთარი თავის ასოციაცია ისეთ ქვეყნებთან, რომელთაც ევროკავშირში განწევრიანების მცირე შანსი გააჩნიათ. ამის გთვალისწინებით, საქართველოს პოლიტიკა უნდა იყოს ამბიციური და აკურატული, ისე რომ არ გადაიზარდოს ‘თავსმოხვევასა და ტვირთად აკიდებაში’. ჩვენმა მეზობლებმა და სტრატეგიულმა პარტნიორებმა უნდა დაინახონ, რომ საქართველოსთან სიახლოვე მათთვის პრობლემების შემქნელი კი არა მომგებიანი იქნება.

### **დასკვნა:**

ამრიგად, საქართველოს ევროკავშირში განწევრიანებისათვის აუცილებელია “ფართო ევროპის” ინიციატივაში შესვლა. ამის შემდეგ საქართველომ უნდა მოახდინოს დიფერენციაციის მოხდენა “სამეზობლოს” და “ფართო ევროპას” შორის. შემდეგ ეტაპზე საქართველომ უნდა აჩვენოს ევროკავშირს, რომ მოლდოვასთან და უკრაინასთან ერთად შესაძლებელია მისი მოაზრება ევროკავშირის პოტენციურ და რეალურ კანდიდატად. 2009 წელს, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულების ვადის გასვლის შემდეგ, საქართველოს უნდა ჰქონდეს საკმარისი და არგუმენტირებული ბაზა იმისათვის, რომ ახალი ტიპის ხელშეკრულება გააფორმოს ევროკავშირთან, რათა თვისობრივად ახალ ეტაპზე აიყვანოს “თანამშრომლობა” და რეალური “ასოციაციით და დაახლოებით” შეცვალოს. ამის მისაღწევად საქართველომ უნდა გაააქტიუროს თავისი ევროპულობის მტკიცება, მოახდინოს “შავი ზღვის რეგიონისადმი” კუთვნილების აქცენტირება, განახორციელოს თურქეთთან “მიტმასნება” და ევროპელი ლობისტების დახმარებით დაიწყოს ევროკავშირთან თანდათანობით დაახლოება.

## EUROPEAN UNION POLITICS

### Extended Syllabus

The lectures in European Union Politics are to be delivered to the Masters students in International Relations at the Center of Social Sciences, Tbilisi State University. This course was aimed to provide the students with the insight on European Union institutions and different policies. Course can be virtually divided in four parts. In the first part history of European integration was discussed, second part dealt with the main institutions of the European Union. Third part dealt with three main pillars of the EU and different policies, whereas in the fourth part accent was made on the enlargements of European Union and its relations with Black Sea and South Caucasus states.

Course consists of fifteen topics, which are as follows:

- 1) Brief History of European Integration
- 2) European Council and the Council of Ministers
- 3) European Commission
- 4) European Parliament
- 5) Common Agriculture Policy
- 6) Single Market
- 7) Economic and Monetary Union
- 8) Regional Policy and Structural Funds
- 9) Justice and Home Affairs
- 10) Common Foreign and Security Policy and European Security and Defense Policy
- 11) Enlargements of the European Union
- 12) Eastern Enlargement of the EU
- 13) European Union and the European Neighborhood Policy
- 14) Georgia and the EU: Black Sea or South Caucasus?

Below each topic is discussed briefly and main points that had been brought up during the course will be accentuated. Also the list of required readings that have been incorporated in the reader is provided (only textbook not mentioned below is a Georgian translation of Dick Leonard "Textbook of the European Union").

#### **1) Brief History of European Integration**

Main goal of this seminar is to provide the students with the background about the "making of Europe", its origins and the dynamics of the integration from 1945 till today. Seminar starts with the explanation of the preconditions for the emergence of the "idea of United Europe", talks about the situation in Europe after the Second World War and the dynamics of power at the outset of the Cold War. Then Jean Monnet's role in the commencement of integration and Schuman plan are explained at length. Also first confrontations between Unionists and Federalists are mapped out in order to help the students to identify the schools of thought that had emerged on the basis of these deliberations.

Then the course is broken down into the decades. During the 50s, the emergence of the High Authority of Coal and Steel is discussed and the setting for the creation of Paris Treaty is presented. Course talks about Messina Initiative and Rome Treaties, as well as the motivations of the European States to join the Community and the rationale of the British government to abstain from such decision. Thus during this part of the course, main background of EC institutions is presented.

During the 60s focus is on the beginning of integration in different spheres, such as Agriculture Policy, and the raising role of institutions. As a leitmotiv two theoretical frameworks are briefly introduced. By outlining main concepts of Neofunctionalism I intend to

help students to understand the rationale behind the integrationist process, whereas while discussing intergovernmentalism I focus on the decisions of De Gaulle regarding the rejection of Britain's membership application, Empty Chair Crisis and Luxembourg Compromise.

When talking about the 70s concepts of euroskepticism and eurosclerosis are explained. Enlargement of 1972 and issues pertaining to the enlargement process (Norwegian referendum, British contributions to community budget, emergence of structural funds) are explained. Also economic stagnation of the 70s, revival of parliamentarianism and the decisions of the 1974 European Council in Paris are described.

In the 80s economic transformation of the community is accentuated and different reforms started in the single market, agriculture policy and free movement of persons are described. Also considerable attention is paid to the debate over British rebate and activities of European Commission under Jacques Delors. Moreover, increasing role of the Parliament and the new dynamics of relations between the institutions is described.

In the 90s emphasis is made on the changes that Maastricht Treaty has made to the community, 1995 enlargement and the start of the last round of enlargement. Also changes introduced in the Amsterdam and Nice Treaties are discussed. Moreover issues, pertaining to 2004 enlargement round are mapped out. This part ends with the brief description of the constitutional debate.

### **Readings:**

- 1) Raymond Vernon, "The Schuman Plan: Sovereign Powers of the European Coal and Steel Community", *The American Journal of International Law*, Vol. 47, No. 2. (Apr., 1953), pp. 183-202.
- 2) Neill Nugent, "The Treaty of Nice", Ch. 6, *The Government and Politics of the European Union*, Fifth Edition, Duke University Press, Durham, 2003, pp. 81-92.
- 3) Desmond Dinan, "Ever Closer Union: An Introduction to European Integration", Third Edition, Boulder: Lynne Reiner, 2005. Chapters 1-6

## **2) European Council and the Council of the European Union (Council of Ministers)**

When describing European Council main functions of the Council and its history from "fireside chat" to EU institution is discussed. Role of negotiations and personalities is analyzed at the examples of European summits in the beginning of 80s (British rebate issues).

Council of Ministers is characterized as an intergovernmental institution with legislative functions. Together with legislative functions, its executive duties are described as well. Also, structure of the Council, role of working groups, COREPER and Presidency is discussed. Decision making system of the Council is analyzed, in the context of different treaties. Also the changes made to the decision making system in the project of Constitutional treaty is discussed. In the end relations between the Council and other institutions is discussed. Particular attention is paid to the relations with European Commission, European Parliament and European Council.

### **Readings:**

- 1) Helen Wallace and William Wallace, "The Institutional Setting", Ch. 1, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, pp. 3-36
- 2) Stephen George, Ian Bache, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2001, pp. 213 – 229, 246-258

### 3) European Commission

In this chapter European Commission is presented to the students. Composition of the Commission, allocation of portfolios within the Commission and the formation of Commission is discussed. Emphasis is made on the role of different institutions (European Council, European Parliament) and bargaining between different member states in the selection process of the Commission. Also the role of the President of Commission is analyzed, and particular examples are given (Delors Commission, Santer and Prodi Commissions). Then the duties and responsibilities of the Commission are looked at. Executive and legislative powers of Commission are defined and the ways European Commission interacts with Council (comitology) and Parliament (various consultative procedures) are analyzed.

During this lecture we look at the decision making process in the Commission and trace the vertical movement of legislative initiatives within the complicated structure of the Commission (working groups, directorates, DGs, Cabinets, etc.). Also consultative procedures of the Commission with national administrations are discussed.

#### Readings:

- 1) Neill Nugent, "The Commission", Ch. 8, *The Government and Politics of the European Union*, Fifth Edition, Duke University Press, Durham, 2003, pp. 111-149

### 4) European Parliament

In this lecture we discuss the emergence of European Parliament as a legislative body from that of consultative. We talk about the powers of European Parliament, its supervisory and legislative functions and its interplay with European Commission and Council of Ministers. We discuss in details decision making procedures, such as co-decision, cooperation, consultation and assent and talk about how these procedures emerged as a result of gradual strengthening of parliamentary powers. Also we talk about the budgetary powers of the parliament and its powers over Commission and Council of Ministers.

Part of the lecture is also dedicated to the explanation of the electoral system in the parliament, different national practices of electing MEPs and distribution of seats and powers in this body.

#### Readings:

- 1) Neill Nugent, "The European Parliament", Ch. 11, *The Government and Politics of the European Union*, Fifth Edition, Duke University Press, Durham, 2003, pp. 197-234

### 5) Common Agriculture Policy

When discussing CAP we focus on the emergence of CAP from the 60s until currently. We look at the initial price support system and how the CAP went through different transformations until today through the Mansholt reform, 1984 and 1988 reforms, McSharry reform and Agenda 2000 proposals. We look at the different models of agriculture in France, Germany and United Kingdom and how these differences determined attitudes of these states when CAP was unfolding. We also look at how environmental, external and single market related challenges determine outcomes of CAP negotiations, by looking at the 1984 and 1988 negotiations.

We also take a look at how the decisions are made in CAP and what influences do national governments and interest groups have on the decision making process in the Commission and the Council.

#### Readings:

- 1) Helen Wallace and William Wallace, "The Common Agriculture Policy", Ch. 7, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, pp. 179-210

## 6) Single Market

In this lecture we look at the origins of the single market and its foundations in the Rome Treaty. First we look at different kinds of economic unions that can exist in economic theory to provide students with the better insight about the degrees of integration that EU has undergone. Then we take a look at the emergence of the single market programme in the 1980s, role of the Delors Commission and European Parliament in this process. We look at the reasons underlying the creation of the Single Market and varying policies of different states (France, Germany, UK) at different stages of single market in the 80s. We also analyze the 1992 Single Market Programme and its implications for EU member states.

In this lecture we analyze different regulations that European Union produces, how are these regulations made and why does EU produce more regulations in certain spheres than in others. We also look at deregulation and reregulation practices of the EU through different methods and explain EU's regulatory policies, as well brief theoretical background for their existence.

### Readings:

1. Simon Hix, "Regulation of the single market", *The Political System of the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., 2005, Palgrave, New York, pp. 235-271
2. Europe on the Move; How Single Market benefits Europeans. Official Website of the European Union. <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/35/en.doc>

## 7) Economic and Monetary Union

In this lecture we look at the emergence of the EMU and how the EMU works. In the beginning we look at the general theories of the EMU to better understand why it is lucrative for the states to unite in a common currency area. We look at three stages of the EMU and how it came to 1999, when single European currency was introduced. We discuss the roles of the Central Bank and how it came into being, as well as its role in monetary policy and the roles of Council of Ministers in economic and monetary policies.

Then we discuss economic and monetary policies of the EMU, where we talk about the role of the ECB, its decision making powers and relations with the ECOFIN. We also talk about the stability and a growth pact and national fiscal policies as well as the external influence of the EMU on the non-member states.

### Readings:

- 1) Stephen George and Ian Bache, "Economic and Monetary Union", *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2001, pp. 341-360
- 2) Helen Wallace and William Wallace, "Economic and Monetary Union", Ch. 6, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, pp. 158-173
- 3) Simon Hix, "Economic and Monetary Union", *The Political System of the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., 2005, Palgrave, New York, pp. 309-344

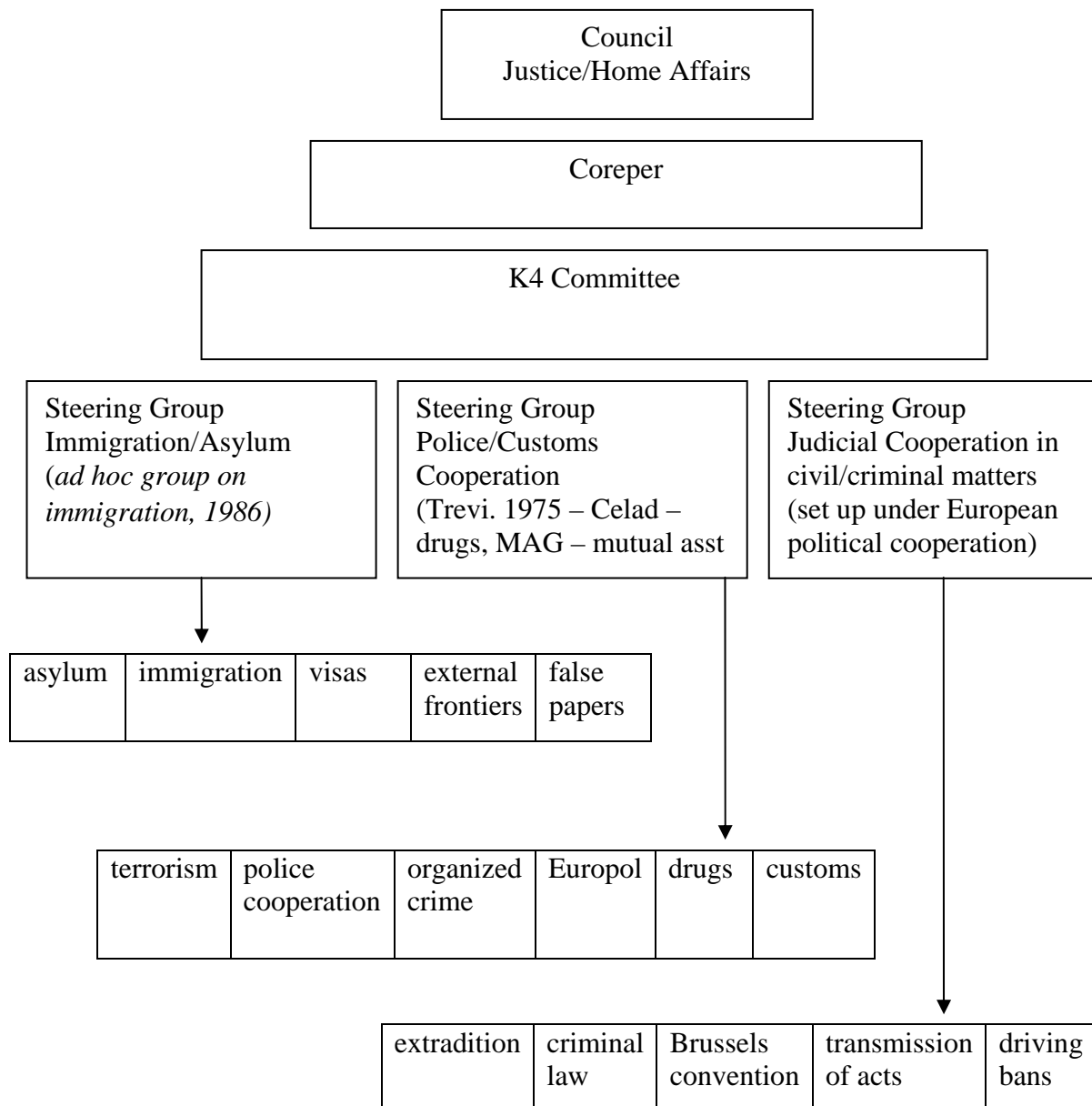
## 8) Regional Policy and Structural Funds

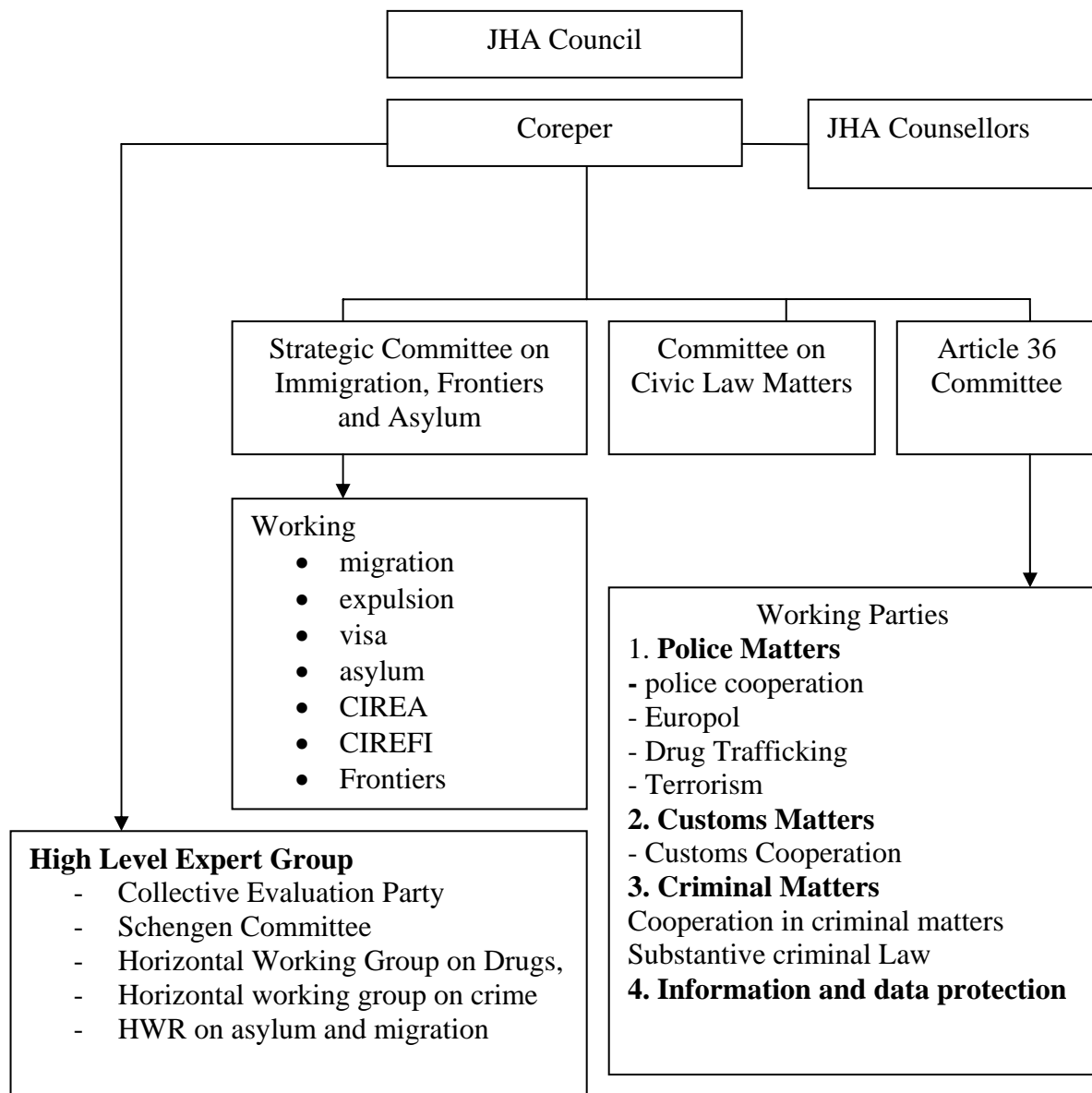
In this lecture we talk about the regional policy of the European Union and how the structural and cohesion policy of the EU is targeted to ameliorate regional differences. We start out by comparing different regions of Europe during the outset of European integration and in recent years. First we discuss the development of the idea of regional development before UK's accession to the Community. We cover initial proposals related to creation of the regional development fund and different positions of member states in the 60s. Then we talk about the creation of the regional development policy and the implications that British accession had on this issue. We discuss Thompson proposals and main aspects of the initial regional policy as well as the main criteria for the structural funds.



Then we talk about the reform of the structural policy in 1988 and what implications did the enlargement to Mediterranean States have to the reform. We later discuss the reforms of 1993 and 1999.

During the lecture we try to characterize all four funds of the Union – European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). We also talk in details how the general principles of financing emerged and discuss how the objectives of the Funds have changed over time and what they constitute currently. Lecture intends to show the students what are differences between these objectives and how do member states regions qualify for certain regions and how they get financing.





### Readings:

- 1) Stephen George and Ian Bache, "Regional and Structural Policies", *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2001, pp. 361-384
- 2) Helen Wallace and William Wallace, "Cohesion and the Structural Funds", Ch. 9, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, pp. 242-265

## 9) Justice and Home Affairs

In this lecture we discuss the emergence of Justice and Home Affairs. Before analyzing the articles of Maastricht Treaty which started JHA, we look at those initiatives which preceded the creation of the area of freedom, security and justice. We analyze the emergence of the Trevy group, working groups on immigration and judicial cooperation in civil and criminal matters. Also we look at the decisions made at Rhodes Council of 1988 and the creation of the Coordinators Group and Europol. At the same time we take a look at the emergence of the Schengen process. When looking at the creation of Maastricht Treaty and the articles of the Justice and Home Affairs we analyze the positions of the EU large powers, such as France, UK, Germany and Italy.

Then we discuss articles K1-K9 of the Maastricht Treaty and how these clauses changed as a result of the Amsterdam Treaty. In the end we look at the decision making process over the Justice and Home Affairs issues.

As case studies on how the Justice and Home Affairs works we look at the current state of asylum and immigration policies, external border control and visa policies, judicial cooperation in civil and criminal affairs, police cooperation, decisions made at the Tempere European Council and the changes in JHA after September 11.

#### **Readings:**

- 1) Helen Wallace and William Wallace, "Justice and Home Affairs", Ch. 18, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, pp. 493-519
- 2) Jorg Monar, "JHA and Eastward Enlargement", Discussion Paper, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, (Center for European Integration Studies), C 91, 2001.

### **10) Common Foreign and Security Policy and European Security and Defense Policy**

First we look at the emergence of the CFSP through the creation of Pleven Plan, idea of the European Defense Community, Fouchet Committee, D'Avignon report and the like benchmarks. We focus on the emergence of European Political Cooperation in 1974 and the institutionalization of EPC through Single European Act. Then we look at the emergence of CFSP as the EU pillar through the Maastricht Treaty's J articles. Afterwards we look at the modifications in CFSP through Amsterdam Treaty. We take a look at the instruments of foreign policy and decision making system in this pillar.

We also look at the role of the High Representative on Common Foreign and Security Policy and his functions in the implementation of the foreign policy.

In a separate lecture we also look at the European Security and Defense Policy, as an inherent part of the CFSP. We look at the role of the Western European Union and its gradual merger with the CFSP as well as the emergence of Petersberg Tasks. Then we discuss the development of defense community through St. Malo, Cologne, Helsinki, Santa Maria de Feira Councils and Nice Treaty. Then we look at the decision making structure in regard to ESDP and the relations of ESDP and NATO. In the end we look at the emergence of the Rapid Reaction Force and the problems it has been encountering. Also we analyze the changes that the ESDP/CFSP would have undergone had the constitution of the European Union been adopted.

#### **Readings:**

- 1) David Allen and Michael Smith, "External Policy Developments", *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, Annual Review, pp. 95-112
- 2) Helene Sjursen, (1998), "Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?", *ARENA Working Papers* WP 98/18.  
[http://www.arena.uio.no/publications/wp98\\_18.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp98_18.htm)
- 3) Helen Wallace and William Wallace, "Common Foreign and Security Policy", Ch. 17, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, pp. 461-492
- 4) Neill Nugent, "External Relations", *The Government and Politics of the European Union*, Fifth Edition Duke University Press, pp. 417-432
- 5) Chris Lindborg, "The EU Rapid Reaction Force: Europe Takes on a New Security Challenge", August 2001, Basic Paper Number 37, Issn 1353-0402, Occasional Papers On International Security Policy, <http://www.basicint.org/pubs/Papers/BP37.htm>

## 11) Enlargements of the European Union

During this lecture we look at the first five enlargements of the European Union. We look at the political processes preceding first enlargement and the position of France towards UK. We also look at the rationale behind the willingness of Denmark, UK and Ireland to join the EU. Also we take a look at the referendum of Norway, to analyze what were the reasons why the enlargement idea was rejected by Norwegian population.

Then we look at the Mediterranean Enlargement (Greece in 1981 and Portugal and Spain in 1986). We look at the political situation in these countries and how the dictatorships in these countries affected the relationship with European communities. We look at the negotiation process with these states on the case of Spain and then at the implications of the enlargement on their economies and regions (cases of Catalan and Galicia in Spain).

Afterwards we take a look at EFTA Enlargement (Austria, Finland and Sweden). We analyze the political situation in these states which led to the approximation with the European Union. We also look at the reasons which made these states to start thinking about the closer integration with the EC. We look at the negotiations between the applicant states and the EU and the concessions that both sides had to make during the negotiations. We also look at the change of the institutional setup in the EU as a result of this enlargement. In the end we take a look at the referendum of Norway and underlying reasons for the rejection of the membership by Norwegians, as well as similarities and differences from the similar vote of 1972.

### Readings:

- 1) Stephen George and Ian Bache, "Enlargement", *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2001, pp. 407-424
- 2) Geoffrey Pridham, "EU's Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality", *Journal of Common market Studies*, Volume 4, No. 3, 2002

## 12) Eastern Enlargement of the European Union

In this lecture we scrutinize the whole process of Eastern Enlargement. Without making a separate case study of a particular applicant we look at the generalities that all applicant states shared. We look at the decisions of the Essen European Council, explain the nature of PHARE program and Europe Agreements, and structured dialogue. We look at the differences that EU has undergone since the previous enlargement processes, what resulted in the elaboration of different strategy towards new applicant countries, thus defining the concept of adaptive enlargement.

We pay considerable attention to the Copenhagen Criteria and define at length how they work and what is required from the applicants to pass the stringent conditions that EU applies.

Then we look at the Europe (association) agreements that the applicant states concluded with the EU, also analyze the regular reports as an important tool for evaluation of the progress and composite strategy papers. We also examine the method of permanent follow-up and look at various strategies that EU applied to see the progress.

Then we look at the accession partnerships, reinforced pre-accession strategies, and National Programs for the Adoption of the Acquis.

At the same time we look at the internal modifications that the EU has undergone to better adjust to the enlargement process. We analyze Amsterdam and Nice treaties and the modifications made to improve the decision making system, qualified majority voting and introduction of such novelties as flexible coalitions and open method of coordination. Also we look at the Agenda 2000 as the program to change different policies of the EU.

Then we proceed to the analysis of the accession negotiations and decisions made at the Luxembourg Summit and Helsinki Summits. We look at the formal procedures during the accession negotiations and main problems that the applicant states came across during the closing of the accession chapters.

In the end we take a look at the strategies that the applicant states used during the negotiations and transitional arrangements that many have achieved. In the end we take a look at the main outcomes of the enlargement for the applicant states and the problems that some of the states have encountered as a result of enlargement.

#### **Readings:**

- 1) Agh, Atilla, (1999), "Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession", *Journal of European Public Policy* 6:5, pp. 839-854.
- 2) Anne Evans and Gord Evans, "Improving government decision-making systems in Lithuania and Latvia" *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001.

### **13) European Union's European Neighborhood Policy**

In this lecture we look at the emergence of the European Neighborhood Policy. We look at the Wider Europe – New Neighborhood Initiative and analyze the Communication which gave birth to this initiative. We also take look at the international setting in Europe which served as background to the creation of such policy.

Then we analyze how the European Neighborhood Policy works, how Action Plans are drafted and the role of the Commission in this process, as well as the final evaluation of the progress that each country makes after the Action Plans expire.

Also during this lecture priorities of the European Neighborhood are analyzed. We compare the priorities in ENP action plan for Ukraine and Moldova, as well as draft priorities for Georgia. We also analyze the elements of conditionality and socialization in the context of European Neighborhood Policy and how this policy resembles/varies from the previous policies that EU employed vis-à-vis its neighbors and membership aspirant states.

We also look at the strategies that EU's neighbors can employ in order to make use of the benefits offered by the European Neighborhood Policy to the fullest possible extent.

#### **Readings:**

- 1) Commission of the European Communities, Communication from the Commission, "European Neighborhood Policy", Strategy paper, Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 373 final.
- 2) Commission of the European Communities; Communication to the Council and the European Parliament, "Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors". Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 Final,
- 3) Judith Kelley, "New Wine in Old Wineskins: Policy Learning and Adaptation in the New Neighborhood Policy", Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, December 2004

### **14) Georgia and the EU; Black Sea or the South Caucasus**

In this last lecture we take a look at the relations of the European Union with Georgia. We start out historically tracing back the relations to the beginning of the 90s, when EU-Georgian relations did not go beyond financial assistance.

Then we look at the Partnership and Cooperation Agreement between Georgia and the European Union, analyze its main aspects and priorities and study the institutions that are set up under this instrument to further the objectives of the PCA.

We also look at the institutional structure of Georgia in relationship to the European Union (Ministry of Foreign Affairs, State Minister's Office on European and Euro-Atlantic Integration Issues) and analyze positive sides of the decision making system in these institutions and its drawbacks, such as lack of coordination, etc.

Main leitmotiv of this lecture is to discuss the main strategies that Georgia can take in relation to the European Union. We look at the regional approach of the EU towards its potential members and draw conclusions, whether it would be more appropriate for Georgia

to take stronger steps and redefine itself as a Black Sea country, rather than South Caucasus state. We look at the strategies that other states (Balkans, Baltics, and CEEC) have employed in their pre-accession period and examine positive and negative sides of these strategies.

**Readings:**

- 1) Yannis Valinakis The Black Sea Region: Challenges and Opportunities for Europe, Chaillot Paper 36, 2002.
- 2) Alexander Rondeli, "Southern Caucasus - Reemerging Region" Marco Polo Magazine 4-5/99.
- 3) Sergi Kapanadze, "Georgia and the EU; Steps to Europe", Journal of Foreign Policy of Moldova, April 2004, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org).