



პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ

THIS PROJECT IS FUNDED BY THE EUROPEAN UNION



თსუ-ის ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

INSTITUTE FOR EUROPEAN STUDIES OF TSU



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის

სახელმწიფო უნივერსიტეტი

IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY

ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი

GEORGIAN JOURNAL FOR EUROPEAN STUDIES

N1

თბილისი
TBILISI
2015

ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი
Georgian Journal for European Studies

№1, 2015

თბილისი
Tbilisi

Project is funded by the European Union under the project ENPI/2012/306-124

Editors in Chief

Invited Professor **Nino Lapiashvili**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Institute for European Studies

Full Member of Academy of Georgian National Sciences Professor
Levan Aleksidze
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Law, Institute of Public International Law

Members of the Board:

Professor **Irine Kurdadze**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Law, Institute of Public International Law

Invited Professor **Merab Abdaladze**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
TSU Institute for European Studies

Invited Professor **Natia Lapiashvili**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Institute for European Studies, Institute of Public International Law

“Georgian Journal for European Studies” is a bilingual scientific edition that was generously supported by the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

© Ivane Javakhishvili Tbilisi State University Press, 2015

ISSN 2346-7827

დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ ENPI/2012/306-124 პროექტის ფარგლებში

მთავარი რედაქტორები

მონვეული პროფესორი **ნინო ლაპიაშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

აკადემიკოსი პროფესორი **ლევან ალექსიძე**

ივ. ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
საერთაშორისო საჯარო სამართლის ინსტიტუტი

სარედაქციო საბჭოს წევრები:

პროფესორი **ირინე ქურდაძე**

ივ. ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
საერთაშორისო საჯარო სამართლის ინსტიტუტი

მონვეული პროფესორი **მერაბ აბდალაძე**

ივ. ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

მონვეული პროფესორი **ნათია ლაპიაშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი, საერთაშორისო საჯარო
სამართლის ინსტიტუტი

„ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი“ სამეცნიერო ხასიათის ორენოვანი გამოცემაა, რომელიც მომზადებულია ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით. ჟურნალში განთავსებული სტატიების შინაარსი არ ასახავს ევროკავშირის მოსაზრებებს, მათზე პასუხიმგებელნი არიან მხოლოდ სტატიის ავტორები.

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 2015

ISSN 2346-7827

ს ა რ ჩ ე ვ ი
C o n t e n t s

ნინო ლაპიაშვილი
შესავალი სიტყვა რედაქტორისგან..... 7

Nino Lapiashvili
Foreword from the Editor in Chief 10

ევროკავშირი და პოლიტიკა
European Union: Politics and Policies

თამარ ქოჩორაძე
ევროკავშირის არაღიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის გამოწვევები 12

Tamar Kochoradze
The Challenges of the EU's Policy of Non-recognition and Engagement 22

მერი მაღლაკელიძე
მსგავსება და განსხვავება: ევროკავშირის ურთიერთობები ვიშეგრადის ქვეყნებთან,
დასავლეთ ბალკანეთთან, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან 30

Meri Maghlakelidze
Similarities and Differences: EU's Relations with the Visegrad Countries,
Western Balkans, EaP 40

ევროკავშირის ეკონომიკური ინტეგრაცია
Economic Integration of the EU

ლევან მახაშვილი
ევროკავშირის ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის დაფუძნება: პერიოდი,
როდესაც ევროპის იდეა მნიშვნელოვანი იყო 47

Levan Makhashvili
Establishing the Economic and Monetary Union of the European Union:
When the Idea of Europe Mattered 60

ვახტანგ ქარაია
მდგრადი განვითარების შესაძლებლობები საქართველოსა და ევროკავშირში 70

Vakhtang Charaia	
Sustainable Development Opportunities in Georgia and EU	84

მიგრაცია და ევროკავშირი

Migration and European Union

თამაზ ზუბიაშვილი	
სახელმწიფოთა მიგრაციის პოლიტიკა შრომითი რესურსების იმპორტისა და ექსპორტის	
საკითხებში	96

Tamaz Zubiashvili	
Migration Policy of the States Importing and Exporting Labour Resources	110

ადამიანის უფლებები და დემოკრატია ევროკავშირში

Human Rights and Democracy in European Union

ირაკლი პაპავა	
ევროკავშირი და ადამიანის უფლებები	121

Irakli Papava	
The European Union and Human Rights	150

შესავალი სიტყვა რედაქტორისგან

თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტი დაარსდა 2007 წელს ევროკავშირის TACIS-ის პროგრამის ფარგლებში ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით და საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის თანადგომით.

იმავე წელს პარტნიორი ევროპული უნივერსიტეტების პროფესორებისა და ექსპერტების მონაწილეობით, კერძოდ, გრენობლის პიერ მენდესის საფრანგეთის უნივერსიტეტის, ასევე ათენის სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ბერძნული უნივერსიტეტისა და ავსტრიული რინსბრუკის საჯარო რეფორმების ცენტრისგან შემდგარი კონსორციუმის ჩართულობით შემუშავდა ამიერკავკასიაში პირველი ინტერდისციპლინარული ინგლისურენოვანი სამაგისტრო პროგრამა ევროპის-მცოდნეობაში. პროგრამის შემუშავების დროს გათვალისწინებული იქნა როგორც აღნიშნულ სფეროში ევროპის მონიწივე უნივერსიტეტების საუკეთესო გამოცდილებები, ასევე ბოლონიის პროცესის სტანდარტები და მიღწევები.

ინგლისურენოვანი მაგისტრატურა ევროპისმცოდნეობაში უნიკალურია იმდენად, რამდენადაც როგორც ინტერდისციპლინარული პროგრამა იგი კონცეპტუალურად ეფუძნება თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ოთხ – ურიდიულ, ეკონომიკისა და ბიზნესის, სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა და ჰუმანიტარულ ფაკულტეტებს, რათა სტუდენტებმა შეძლონ რყოვლისმომცველი განათლების მიღება ევროკავშირის შესახებ. სწორედ, ეს გახლდათ ევროკავშირის ამ უპრეცედენტო პროექტის იდეა და მთავარი მიზანი, ხოლო მისმა წარმატებით განხორციელებამ ხელი შეუწყო იმას, რომ დაარსებისთანავე 2007 წელს ინსტიტუტმა მიიღო მაგისტრანტების პირველი ნაკადი.

ევროკავშირის ძალისხმევამ, ინგლისურენოვანი პროგრამის უნიკალურმა სტრუქტურამ და შინაარსმა, მოწვეულ პროფესორთა პროფესიონალიზმმა, ისევე როგორც კურსდამთავრებულთა კვალიფიკაციის მაღალმა დონემ და მათი დასაქმების შედეგებმა დიდად განსაზღვრა თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის, როგორც საუნივერსიტეტო მნიშვნელობის საგანმანათლებლო-სამეცნიერო სტრუქტურული ერთეულის წარმატებულობის ხარისხი.

ამასთან, ინსტიტუტმა წარმატებით დანერგა საჯარო შეხვედრების პრაქტიკა და ამით შესაძლებლობა გაუხსნა არა მხოლოდ ახალგაზრდებს, არამედ ფართო საზოგადოებას იმისათვის, რომ ევროინტეგრაციის პროცესში უშუალოდ ჩართულ პირებთან, მათ შორის პოლიტიკოსებთან, საქართველოში აკრედიტირებულ დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლებთან და უცხოური აკადემიური წრეების გამოჩენილ მოღვაწეებთან ერთად – საჯარო სივრცეში განეხილათ აქტუალური თეორიული თუ პრაქტიკული საკითხები, ყველა მათთვის საინტერესო კითხვა გაეუფლერებინათ და მოესმინათ პასუხები.

ამ ყველაფერმა და ზოგადად, თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის აქტიურმა საქმიანობამ განაპირობა მნიშვნელოვანი გამოცდილების დაგროვება, რამაც ხელი შეუწყო მრავალი სტრატეგიული პარტნიორის შექმნას საზღვარგარეთ და მათთან ერთად ბევრი აკადემიური თვალსაზრისით ღირებული სამეცნიერო და საგანმანათლებლო პროექტების განხორციელებას. სწორედ, ამ გამოცდილების და ექსპერტული ცოდნის საჯარო სივრცეში გაზიარების იდეა წარმოიშვა საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტთან თანამშრომლობის ფარგლებში, რაც დაგვირგვინდა 2011 წლის 1 თებერვალს ინსტიტუტსა და კომიტეტს შორის – ბატონი დავით დარჩიაშვილის ხელმძღვანელობით – ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმის გაფორმებით, რაც

.....
.....@

უპირველეს ყოვლისა გულისხმობდა იმას, რომ, რთი მხრივ, ინსტიტუტის ექსპერტები გააძლიერებდნენ კომიტეტს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პროცესის წარმართვაში, ხოლო თავის მხრივ, კომიტეტი ინსტიტუტის აკადემიურ წრეებს უდიდეს პრაქტიკულ გამოციდლებას გაუზიარებდა ამ მიმართულებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უდავოდ წინგადაგმული ნაბიჯი იყო საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესში, რაც ასე წარმატებულად ვერ წარიმართებოდა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონული ოფისის აქტიური ჩართულობა რომ არ ყოფილიყო.

2012 წელს კვლავაც ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით ENPI-ის ფარგლებში ენერგიულად დაიწყო ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამაზე მუშაობა. დუბლინის თრინითის კოლეჯის, ბუდაპეშტის ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის, ავსტრიის გრაციის უნივერსიტეტისა და სლოვენიის უნივერსიტეტის პროფესორების უშუალო მონაწილეობითა და ექსპერტული მხარდაჭერით შემუშავდა პირველი ინგლისურენოვანი, ინტერდისციპლინური, სტრუქტურირებული სადოქტორო პროგრამა, სადაც ჩარიცხული სტუდენტების პირველი ნაკადის მაღალმა დონემ მოლოდინს გადააჭარბა. პირველის სემესტრის დახურვის შემდეგ დოქტორანტები კვლევითი მივლინებით იმყოფებოდნენ თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის პარტნიორ უნივერსიტეტებში, როგორცაა ბრიუსელის თავისუფალი უნივერსიტეტი ბელგიაში, პოლონეთის იაგელონიის უნივერსიტეტი კრაკოვში, ტარტუს უნივერსიტეტი ესტონეთში, დუბლინის თრინითი კოლეჯი ირლანდიაში და სხვა.

ზემოთ აღნიშნულმა წარმატებებმა ახალ უმნიშვნელოვანეს ინციატივებს დაუდო სათავე. ამ მხრივ, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატიდან წამოსული უნიკალური შემოთავაზება ინსტიტუტთან ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმის გაფორმების თაობაზე უდავოდ მომავალი მიღწევების ქვაკუთხედად უნდა განვიხილოთ. კერძოდ, 2014 წლის 27 ოქტომბერს მემორანდუმს ხელი მოაწერეს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრმა ბატონმა ალექსი პეტრიაშვილმა და ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის რექტორმა აკადემიკოსმა პროფესორმა ვლადიმერ პაპავამ. უნდა აღინიშნოს, რომ სასწავლო და კვლევით კომპონენტებში აქტიურ თანამშრომლობასთან ერთად მემორანდუმის ფარგლებში სტუდენტთა პროფესიული ზრდისა და განვითარების ხელშეწყობის მიზნით თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის სტუდენტებს მისი არსებობის ისტორიაში პირველად შესაძლებლობა მიეცათ ყოველწლიურად პრაქტიკა გაიარონ სახელმწიფო მინისტრის აპარატში და შესაბამისად, უშუალოდ ჩაერთონ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობის პროცესში. მინისტრისა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ეს უმნიშვნელოვანესი გადამწყვეტილება, რომელიც ცალსახად კეთილ ნებას ეფუძნება უდავო წარმატებაა ე.წ. უმაღლესი განათლების მეშვეობით ევროინტეგრაციის ხელშეწყობის პროცესში.

თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტში რეგიონის საუკეთესო აკადემიური პერსონალისა და საერთაშორისო ექსპერტიზის აკუმულირებამ, ასევე ევროინტეგრაციის პროცესში ქვეყნის წამყვან სახელმწიფო და საკანონმდებლო სტრუქტურებთან თანამშრომლობამ, და ბოლოს, სადოქტორო პროგრამის დაარსებამ საფუძველი შეამზადა ქვეყანაში პირველი ორენოვანი ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალის დაარსებისთვის. ჩემი იდეა იყო ერთგვარი პლათფორმა შეგვექმნა იმ ახალგაზრდა და ასევე საერთაშორისო საზოგადოებაში უკვე კარგად ცნობილი მეცნიერებისთვის, რომლებიც საქართველოსა და აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებში ევროკავშირის თემატიკაზე აქტიურად მუშაობენ. ჩვენ მოხარულები ვართ, რომ ამ განზრახვის განხორციელება კვლავაც ევ-

როკავშირის მხარდაჭერით ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამის დაარსების პროექტის ფარგლებში განხორციელდა.

დასასრულს, თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის სახელით მადლობას ვუხდით სარედაქციო საბჭოს წევრებს მათ მიერ გაწეული ფასდაუდებელი სამუშაოსთვის, და აქ, განსაკუთრებული მადლობა მინდა ვუთხრა ჩემს მასწავლებელსა და ხელმძღვანელს, თსუ ვიცე-რექტორს, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სრულ წევრს, აკადემიკოსს პროფესორ ლევან ალექსიძეს - მის მიერ ჩემთვის გამოცხადებული იმ დიდი ნდობისა და შთაგონებისთვის, რომელიც მუდამ მეხმარება წარმატებას მივალწიო ჩემი პირადი აკადემიური კარიერის გზაზე. მადლობას ვუხდით ევროკავშირის დელეგაციის წევრებს, რომლებიც მუდამ მხარში გვედგნენ თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის სასწავლო-სამეცნიერო ცენტრად ჩამოყალიბების რთულ პროცესში. რა თქმა უნდა დიდი მადლობა ჟურნალის სტატიების ავტორებს და თითოეულ იმ ადამიანს, ვინც ევროპული კვლევების ინსტიტუტის განვითარებაში თავიანთი ფასდაუდებელი წვლილი შეიტანა, ვინც შესაძლებელი გახადა, რომ საინტერესო იდეები წარმატებულ რეალობად გადაქცეულიყო.

ნინო ლაპიაშვილი

თსუ ევროპული კვლევების ინსტიტუტის დირექტორი

Foreword from the Editor in Chief

TSU Institute for European Studies was established in 2007 under TACIS programme with generous financial support of the European Union and in kind assistance of EU Delegation to Georgia.

The idea was to establish the first interdisciplinary, English taught Master's Program in European Studies in South Caucasus Region. This intention was implemented with assistance of the consortium composed of Professors and experts linked to European universities, in particular University Pierre Mendés France of Grenoble, Panteion University of Social and Political Sciences of Athens (Greece), Center for Public Reforms, Innsbruck (Austria). The best practices of EU Universities acting in relevant fields as well as standards and achievements of Bologna process had been thoroughly considered during the program shaping process.

Due to its interdisciplinary format the English taught Master's Program in European Studies is unique as it is based on four faculties of TSU – Faculty of Business and Economics, Faculty of Law, Faculty of Social and Political Sciences, and Faculty of Humanities. This type of interdisciplinary approach aims at giving the student a possibility to gain comprehensive knowledge about the European Union. This was the key idea and purpose of the EU-funded project establishing MA Program in European Studies, while its successful implementation ensured the admission of the first intake students already in 2007.

Apart from this, TSU Institute for European Studies promoted the series of public lectures where in a very friendly atmosphere all interested individuals can get involved into the open discussions with the politicians, diplomats, prominent members of local and international scientific circles with regard to the most important theoretical and practical issues related to EU integration.

Tremendous efforts by the EU, the unique structure and contents of the English-taught program, professionalism of our academic staff as well as the employability ratio of our graduates determined much the successful location of the Institute for European Studies in the overall context of scientific-research and teaching units of Tbilisi State University.

Pro-active stance of TSU Institute for European Studies has lead to gaining great experience and enhanced cooperation with number of local and international partners, which resulted in impressive number of educational and scientific projects. Later on, the idea of sharing experience and introducing expert potential to wider public developed into initiative of conclusion of Memorandum of Understanding between TSU Institute for European Studies and the Head of the Committee on European Integration of the Parliament of Georgia Mr. Davit Darchiashvili. Memorandum of Understanding concluded on February 1, 2011 primarily aimed at strengthening the Committee with academic expertise from the side of TSU Institute for European Studies; while the Committee made commitment to exchange practical experience with relevant academics attached to the Institute. It should be stressed that it is indeed tremendous step towards Public-Private Partnership and eventually towards Georgia's democratic transformation that would never had taken place without financial support of Friedrich Ebert Stiftung. I would like to express my sincere gratitude towards them and all persons involved in the project.

In not that long academic life of the Institute for European Studies the year of 2012 is to be commemorated due to the fact that European Union supported elaboration of the first interdisciplinary and interfaculty PhD programme in European Studies which was developed by the active involvement of the experts from the Trinity College Dublin, Central European University of Budapest, as well as Universities of Ljubiana and Graz. After successful accreditation of the programme in 2014, the first intake of PhD students had been admitted. The students already completed the so-called 'taught-component' of the program and had been sent for the research purposes to our partner Universities of Free University Brussels, Jagellonian University Krakow, University of Tartu, Trinity College Dublin, etc.

The EU 'more-for-more' principle worked well for the Institute for European Studies. The progress achieved developed itself into the new incentives and novel opportunities. On October 27 of 2014 the Rector of

TSU Professor Vladimer Papava concluded the Memorandum of Understanding with the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration Mr. Aleks Petriashvili. The text of memorandum envisages that apart from the pro-active collaboration in the filed of teaching and research, the students of the Institute for European Studies first time ever will have an outstanding opportunity of the full-time internships at the office of the State Minister. These provisions of the memorandum have already been implemented.

The success-stories of the Institute encouraged us to make further steps for supporting the idea of the integration with the EU through high education. My idea was to establish the first bilingual Georgian journal for European Studies as a platform for academic interaction for those young as well as famous scientists who are exploring the EU related research area in Georgia and other Eastern Partnership countries. We are eager for the first edition was financially supported by the European Union within the framework of the project on establishing PhD program in European Studies. Our ambition is to continue to issue the journal at least two times a year.

Finally, on behalf of TSU Institute for European Studies, I would like to express my gratitude to the board of editors of this journal for their invaluable expertise, and especially I would like to thank my mentor and teacher - the Vice-Rector, full member of Georgian Academy of Sciences Professor Levan Alkesidze whom I owe much due to his trust in me and the inspiration to pursue my goals in my academic career. I also would like to thank members of EU Delegation of Georgia who provided invaluable assistance to turn IES into the center of excellence, my special thanks to authors of the articles of this edition, and each and every person who contributed into making all our interesting ideas into successful reality.

Nino Lapiashvili

Director of the TSU Institute *for* European Studies

ევროკავშირი და პოლიტიკა EUROPEAN UNION: POLITICS AND POLICIES

თამარ ქოჩორაძე

ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის გამოწვევები

უახლოეს სამეზობლოში თეთრი ლაქებისა თუ შავი ხვრელების აღმოფხვრა ევროკავშირის სტრატეგიული ინტერესია¹. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომმა შექმნა მყისიერი რეაგირების საჭიროება და ხელი შეუწყო ევროკავშირის გამოფხიზლებას. იხელმძღვანელა რა იმ ხედვით, რომ მტკიცე პრინციპების კვალდაკვალ პრაქტიკაში საჭიროა პრაგმატულობა², ომით გამოწვეული შედეგების აღმოფხვრისა და ადგილზე შექმნილი ახალი რეალობის საპასუხოდ ევროკავშირმა დაიწყო ახალი პოლიტიკის სიღრმისეული გაანალიზება. შედეგად, 2009 წლის დეკემბერში, პოლიტიკისა და უსაფრთხოების კომიტეტმა მხარი დაუჭირა საქართველოში კრიზისის საკითხებში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ავტორობით მომზადებულ “აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მიმართ ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკას”. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტის შინაარსი საიდუმლოდ დარჩა³ და ოფიციალურად საქართველოს მთავრობას არასდროს მინოდებია, აღნიშნული პოლიტიკის მთავარი პარამეტრები ხშირად გაჟღერებულა სხვადასხვა არხებით და შედეგად მისი მთავარი პრინციპები კარგად არის ცნობილი.

ევროკავშირის მიერ ახალი პოლიტიკის მიღება პრაქტიკულად დაემთხვა ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ საქართველოს მთავრობის ახალი პოლიტიკის - ჩართულობა თანამშრომლობის გზით და ჩართულობის სამოქმედო გეგმის წარდგენას⁴. იხელმძღვანელა რა იმავე პრაგმატულობისა და ჩართულობის საჭიროებით, საქართველომ, როგორც სუვერენმა მოთამაშემ, თავისი რეგიონების - აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის - მიმართ შეიმუშავა საკუთარი პოლიტიკა, რითაც შექმნა აღნიშნული ტერიტორიების და მათზე მცხოვრები მოსახლეობის საქართველოს კონსტიტუციურ სივრცეში რეინტეგრაციისთვის საჭირო ნათელი ხედვა და მთავარი მექანიზმები⁵. ევროკავშირი მიესალმა საქართველოს პოლიტიკას, როგორც შერიგების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს⁶.

¹ Perspectives for engagement, dialogue and cooperation to address the consequences of the war between Russia and Georgia: a forward looking approach, Presentation by the Special Representative for the South Caucasus, Peter Semneby, to the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Paris, 17 January 2011 (hereinafter Peter Semneby)

² Id.; Sabine Fisher, The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, European Institute for Security Studies, Brussels, 1-2 December 2010 (hereinafter Sabine Fisher, EU's policy)

³ Iskra Kirova, Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, USC Center on Public Diplomacy, Paper 7, 2012 (hereinafter Iskra Kirova)

⁴ State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation, Government of Georgia Order N107, 27 January 2010; Action Plan for Engagement, Government of Georgia Order N885, 3 July 2010 (hereinafter State Strategy and Action Plan)

⁵ Id.

⁶ Statement by the spokesperson of HR Catherine Ashton on the adoption of the Georgian Action Plan for Engagement for Abkhazia and South Ossetia, A 128/10, Brussels, 8 July 2010; European Parliament Resolution “on

რადგან ევროკავშირის პოლიტიკის მიზნები და პრიორიტეტები სრულად არ ემთხვევა რომელიმე მხარის მიზნებსა და პრიორიტეტებს⁷, ამ სტატიის მიზანია ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მთავარი პრინციპების განხილვა და მათი შესაბამისობის დადგენა საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკის სტრატეგიულ მიზნებთან და პრინციპებთან.

ა) არალიარება

საქართველოს რეგიონების - აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის თვითგამოცხადებული დამოუკიდებლობის არალიარება ევროკავშირის პოლიტიკის ძირითადი საყრდენია, რაც ასახავს მთავარ ხედვასა და დამოკიდებულებას ამ ერთეულების მიმართ. ევროკავშირის მტკიცე პოზიცია და მონოდება საქართველოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობისკენ საფუძვლად უდევს ევროკავშირისა და საქართველოს პარტნიორობას, რამაც წლების განმავლობაში მიაღწია ასოცირების ხელშეკრულებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების ხელმოწერის, ასევე უვიზო მიმოსვლის სავარაუდო შემოღების ეტაპს.

საქართველოს საერთაშორისოდ აღიარებული საზღვრების უწყვეტი მხარდაჭერა გადაიზარდა რუსეთის მხრიდან საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის აღიარებაში. ევროპულმა პარლამენტმა მკვეთრად დაგმო “რუსეთის მიუღებელი და არაპროპორციული სამხედრო ქმედება და საქართველოში ღრმა შემოჭრა, რაც არღვევს საერთაშორისო სამართალს” და ხაზი გაუსვა, რომ “არ არსებობს რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის, მისი მხარეების ოკუპაციის და დემოკრატიული ქვეყნის მთავრობის გადაყენებით დაშინების რაიმე ლეგიტიმური მიზეზი⁸”. შემდგომმა განცხადებებმა და ევროპარლამენტის რეზოლუციებმა გაამყარეს ეს მიდგომა⁹.

ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპის უზენაესობა აახლოებს ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკას. არალიარების პოლიტიკის ურყევი მხარდაჭერა და ევროკავშირის მიერ მტკიცე პოზიციის უწყვეტი გამეორება სასიცოცხლო საქართველოსთვის, რადგან იმ პირობებში, როდესაც რუსეთის ფედერაციის პოზიციის გამო გაეროს უშიშროების საბჭოს არასდროს შეეძლება ისეთი რეზოლუციის მიღება, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს არ აღიარონ აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის უკანონო ერთეულები, რაც გაკეთდა ჩრდილოეთ კვიპროსის შემთხვევაში¹⁰, ასევე ამ ერთეულების ლეგიტიმაციისაკენ მიმართული¹¹ რუსეთის ფედერაციის მიერ paycheck დიპლომატიის განხორციელების გამო (მიუხედავად მისი წარუმატებლად მიჩნევისა¹²), ამგვარი აღიარების საფრთხე მაინც დღის წესრიგში რჩება.

Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement” 17 November, 2011; Council of the European Union, Council Conclusions on the South Caucasus, 3149th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 February 2012

⁷ Sabine Fisher, EU’s policy

⁸ European Parliament Resolution “On the situation in Georgia”, September 3, 2008

⁹ José Manuel Barroso, President of the European Commission, Statement, November 17, 2010; European Parliament Resolution “On the EU-Russia summit”, June 9, 2011; European Parliament Resolution “On an EU Strategy for the Black Sea”, January 20, 2011; European Parliament Resolution “on Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement” 17 November, 2011

¹⁰ UNSC, The Situation in Cyprus, Resolution 550, 11 May 1984

¹¹ Luke Coffey, *Georgia and Russia – The Occupation Too Many Have Forgotten*, HERITAGE FOUNDATION, May 31, 2012; Anton Doroshev, *Russia Sent Aid to Nauru, Nicaragua After Ossetia’s Recognition*, BLOOMBERG, May 16, 2012; *Sept 2012– Russians ready to land*, PACIFIC ISLANDS NEWS, May 16, 2012; Tim Hume, *Why are a South Pacific island and a former Soviet state so cosy?*, THE INDEPENDENT, 14 February 2012

¹² Id.; Giorgi Badridze, *Russia should understand that the Cold War is over*, THE INDEPENDENT, February 20, 2012; Archil Gegeshidze, *The sustainability of the policy of non-recognition of Abkhazia*, International Alert, March 2011

მიუხედავად იმისა, რომ არალიარების კურსი რომელიმე მხარის მიერ გადახედვას არ ექვემდებარება, საჭიროა გათვალისწინებულ იქნას, რომ არალიარება, როგორც ასეთი, გულისხმობს, რომ ტერიტორიები არ არსებობს საერთაშორისო ურთიერთობებში, ანუ ამ ტერიტორიებმა ვერ მოიპოვეს საერთაშორისო აღიარება¹³. ამ თვალსაზრისით არცერთ მხარეს არ აქვს რაიმე გადამეტებული მოლოდინი, თუმცა ღიად ითქვა, რომ რუსეთის ფედერაციისთვის და აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მის ზურგს უკან მდგომი “მთავრობებისთვის” მნიშვნელოვანი მიზანი იქნება შესაძლებელია არა “საერთაშორისოდ აღიარებული დამოუკიდებლობის, არამედ თვითმყოფადობის გაზრდილი დონის და პოლიტიკური მანევრების”¹⁴ მიღწევა, ასევე უფრო დეფაქტო, ვიდრე დე იურე თანამშრომლობა გარე სამყაროსთან, რაც “სახელმწიფოებრიობის” განვითარების შესაძლებლობას შექმნის, მათ შორის ეკონომიკური კავშირების დამყარების გზით¹⁵.

ამ კუთხით ნიშანდობლივია მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს საკონსულტაციო დასკვნა ნამიბიის საქმეში, სადაც სასამართლომ განსაზღვრა ქმედებები, რაც ეწინააღმდეგება უკანონოდ გამოცხადებულ ერთეულებთან დასაშვებ ურთიერთობას, როგორცაა, მაგალითად, ხელშეკრულებების დადება, არსებული ხელშეკრულებების მოხმობა და გამოყენება, დიპლომატიური ან საკონსულო მისიების გაცვლა და ეკონომიკურ ურთიერთობებში შესვლა; სხვა სიტყვებით, ნებისმიერი ქმედება, რაც შეიძლება ლეგალური სიტუაციის “აღიარებას გულისხმობდეს”¹⁶. ამგვარად, მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლომ შემოიღო კონცეფცია, რომ არალიარება შესაძლებელია არ მოიცავდეს მხოლოდ დიპლომატიურ არალიარებას.

ასეთ კონტექსტში, არავისთვის გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ საქართველო არალიარების პოლიტიკის გატარებას ხედავს არამხოლოდ საერთაშორისო სამართალთან მიმართებით საერთაშორისო აღიარების ქრილში, არამედ ჩართულობის იმგვარ ელემენტებში, როგორცაა დე-ფაქტო მთავრობებთან კონტაქტები, ოკუპირებული ტერიტორიების მიღმა გამოყენებული სამგზავრო დოკუმენტები, ეკონომიკური კავშირები და თანამშრომლობა, შესაძლებლობების განვითარება და ა.შ., რამაც შესაძლებელია პოტენციურად, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ხელი შეუწყოს დე-ფაქტო ლეგიტიმაციის ზემოაღნიშნულ მიზნებს და ამგვარად, დე იურე აღიარების თუნდაც მინიმალური საფრთხის არსებობის სიტუაციაში, სამომავლოდ მოამზადოს ამგვარი აღიარების საფუძველი. საქართველოს შიში, რომ საერთაშორისო ჩართულობის აღნიშნულ ელემენტებს შესაძლოა ციცაბო ფერდობისკენ მივყავდეთ¹⁷, გასაგებია, განსაკუთრებით, როდესაც ზოგიერთი ამტკიცებს, რომ ჩართულობა გარკვეულწილად ზრდის ამგვარი ერთეულების გადარჩენის შესაძლებლობებს და შედეგად ამცირებს მათი მხრიდან კომპრომისებზე წასვლის მოტივაციას¹⁸.

არსებული შიშების მიუხედავად, საქართველომ ღიად დააფიქსირა ჩართულობის ნება და სრულად მხარს უჭერს საერთაშორისო ჩართულობას მის რეგიონებში - აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში. თუმცა, ევროკავშირისა და საქართველოს დამოკიდებულება და ხედვა ზემოაღნიშნული ჩართულობის ელემენტების მიმართ შესაძლოა განსხვავდებოდეს. ამ ელემენტებს ქვემოთ ცალ-ცალკე განვიხილავთ.

¹³ Nina Caspersen & Antje Herrberg, Engaging unrecognized states in conflict resolution: An opportunity or challenge for the EU?, December 2010 (hereinafter Nina Caspersen & Antje Herrberg)

¹⁴ Irakli Khintba, The EU and the Conflicts in the Eastern Neighborhood: The Case of Abkhazia, Heinrich Boll Stiftung, September 26, 2010 (hereinafter Irakli Khintba)

¹⁵ Sergey Lavrov, Minister of Foreign Affairs of Russia, Interfax news agency, Moscow, 24 December 2010

¹⁶ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports (1971)

¹⁷ Iskra Kirova

¹⁸ Nina Caspersen & Antje Herrberg

ბ) კონტაქტები დე-ფაქტო მთავრობებთან

აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში საკუთარი ბერკეტების გაზრდისა და კვალის დატოვების მიზნით, ევროკავშირი დაინტერესებულია დე-ფაქტო მთავრობებთან კონტაქტების დამყარებით და სტრუქტურული დიალოგის შექმნით, რაც ამ რეგიონებში არსებულ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შესაძლებლობას მისცემს თავისუფლად იურთიერთონ ევროკავშირთან¹⁹. ევროკავშირის ეს პოლიტიკა ეფუძნება რწმენას, რომ ამ ერთეულებში გარკვეული აქტორები, დე-ფაქტი ხელმძღვანელობების და სამოქალაქო საზოგადოების წევრების ჩათვლით, უკეთესად აცნობიერებენ რუსეთის გავლენას, მის რეალურ ინტერესებს და ეშინიათ, რომ საბოლოოდ ამას ნეგატიური გავლენა ექნება მათ “სუვერენიტეტზე”²⁰. ამგვარად, მათ აქვთ გარეშე ფაქტორებთან, როგორცაა ევროკავშირი, ახლო ურთიერთობის ინტერესი, განსაკუთრებით როდესაც ეს უკანასკნელი ცდილობს და მონოდეტულია გაატაროს ნეიტრალური აქტორის პოლიტიკა²¹.

აშკარად გამოსატყვის გარეშე, თუმცა ითქვა, რომ აფხაზეთს გააჩნიათ ნება გაიხსნან ევროპული გავლენისა და ლირებულებების მიმართ, მაგრამ მათ “ოფიციალურ სტრუქტურებთან” რაიმე ურთიერთობის გამორიცხვა იწვევს აფხაზური მხრიდან ნდობის შემცირებას²². ამგვარად, თუ ევროკავშირის ჩართულობის პოლიტიკის აღნიშნული ელემენტი განხორციელდება და თუ, ნეიტრალურობასთან ერთად, ჩართულობა გახდება აფხაზეთის მოდერნიზაციის წყარო, ეს ევროკავშირის სტრატეგიას მეტად მისაღებს გახდის²³. მარტივი გასაგებია იდეა, რომელიც დგას აფხაზეთის ხელმძღვანელობის მზადყოფნის უკან განავითაროს კონტაქტები ევროკავშირთან, განსაკუთრებით როდესაც მათ ურჩევენ, რომ ეს გაზრდის ევროკავშირის ან ცალკეული წევრი ქვეყნების მხრიდან აღიარების მოპოვების შანსებს; ასევე იმ შემთხვევაში, თუ ტერიტორიაზე წარმართება დემოკრატიის განვითარების პროცესი, რაც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან, დასავლეთი იძულებული იქნება აღიაროს ეს პროცესი და მონაწილეობა მიიღოს მასში²⁴. ევროკავშირთან პირდაპირი კონტაქტები ასევე შესაძლებლობა მისცემს მათ წარმოჩინდნენ პოლიტიკურ აქტორებად და არა რუსეთის სატელიტებად²⁵.

გასაკვირი არაა, რომ ევროკავშირთან კონტაქტების განვითარების სურვილი არანაირად კავშირში არ არის რეგიონში ევროკავშირის იმგვარი ჩართულობის უზრუნველყოფასთან, რაც რეალურად კონფლიქტის მოგვარების ყველაზე ეფექტიანი საშუალება იქნებოდა - ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას არ უშვებენ ოკუპირებული ტერიტორიების შიგნით, საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ აქვთ საქმიანობის უფლება ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში, ხოლო აფხაზეთის რეგიონში მათი საქმიანობა გალის მიღმა ძირითადად შეზღუდულია²⁶, რაც სიგნალია ამ უკანასკნელთათვის, რომ მათი ყოფნა რეგიონის მთლიან ტერიტორიაზე არასასურველია.

ევროკავშირის რბილ ძალას (soft power) ხშირად აკრიტიკებენ წევრი ქვეყნების უუნარობის გამო ჩამოაყალიბონ ერთობლივი და პრინციპული პოზიცია რუსეთთან ურთიერთობის საკითხში²⁷.

¹⁹ Sabine Fisher, EU's policy

²⁰ Id.

²¹ Thomas de Waal, Abkhazia and South Ossetia, Spotlight on Georgia, Foreign Policy Center, 2009; Irakli Khintba

²² Irakli Khintba

²³ Id.

²⁴ Nadezhda Venediktova, The West's policy of non-recognition of Abkhazia's independence: consequences and prospects, International Alert, March 2011 (hereinafter Nadezhda Venediktova)

²⁵ Сергей Маркедонов, Вовлечь нельзя признать, 15.07.2010 (hereinafter Сергей Маркедонов)

²⁶ Council of Europe Secretary-General Consolidated Report on the conflict in Georgia, April 2013-September 2013, SG/Inf (2013) 38

²⁷ Iskra Kirova

არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკა შესაძლოა ასევე გაკრიტიკებულ იქნას აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში რუსეთის როლის არასათანდო შეფასებისა და უგულვებლყოფისთვისაც კი. ამ კუთხით, ევროკავშირი საკუთარ მიდგომას ხედავს მხოლოდ რუსეთის მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების უწყვეტად მოთხოვნის ქრილში, კერძოდ სარკოზი-მედვედევის ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების სრულად დაცვის, მათ შორის რუსეთის არმიის ომამდელ პოზიციებზე დაბრუნების²⁸ ასპექტში, რა მხრივაც ევროკავშირმა აქამდე ვერანაირ პროგრესს ვერ მიაღწია²⁹ და სავარაუდოდ ვერც მიაღწევს უახლოეს მომავალში. ამგვარად, ევროკავშირმა ახალი პოლიტიკის შემუშავება და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვა დაიწყო არსებული სტატუს კვოს გათვალისწინებით და იმ ფაქტის დე ფაქტო აღიარებით, რომ ამ ეტაპზე, საკუთარი კვალის გაზრდის მცდელობის გარდა, დიდად არაფრის გაკეთება არაა შესაძლებელი.

ევროკავშირისა და საქართველოს სწრაფი დაახლოების კონტექსტში და ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის გათვალისწინებით, საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე რუსული პროპაგანდის პირობებში³⁰, ქართულ საინფორმაციო არხებთან წვდომის გარეშე მცხოვრებ მოსახლეობას სრულად მიენოდოს ინფორმაცია ევროკავშირიდან და კერძოდ ევროკავშირისა და საქართველოს დაახლოების პროცესიდან გამომდინარე სარგებლისა და შესაძლებლობების შესახებ. ამ თვალსაზრისით, ასევე სტრატეგიული ინტერესია აღნიშნული რეგიონების შიგნით ევროკავშირის შესახებ ცნობიერების გაზრდა³¹. თუმცა, გაზრდის გზები და მექანიზმები შესაძლებელია განსხვავდებოდეს და ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა დე-ფაქტო მთავრობებთან კონტაქტების ასპექტში. რუსეთის მიერ სრული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამხედრო კონტროლის განხორციელების პირობებში³², დე-ფაქტო ლიდერების მხრიდან პრიორიტეტების რაიმე რეალური ცვლილება კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა მათ ფინანსურ და თუნდაც ფიზიკურ კეთილდღეობას. აღნიშნული ასევე განაპირობებს ამ უკანასკნელთა სურვილს შეინარჩუნონ ევროკავშირის წარმომადგენლებთან კონტაქტები მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ლეგიტიმაციის რაიმე შანსი ჩანს. სწორედ ამიტომ ნათლად ითქვა, რომ გახსნილობა ევროკავშირის მიმართ და ევროკავშირის როლის გაძლიერება ვერ მიიღწევა რუსეთის ინტერესების ხელყოფის ან მათთვის რაიმე სახის ზიანის მიყენების ხარჯზე³³.

ამგვარ სიტუაციაში რთული იქნება საქართველოს პოზიციის გაკრიტიკება, რომელიც მართალია არ ენიშნა დე-ფაქტო მთავრობებთან ევროკავშირის წარმომადგენლების არაფორმალურ, დაბალი დონის კონტაქტებს ადგილზე სიტუაციის შეფასებისა და აფხაზეთის რეგიონში ევროკავშირის უმთავრესად ჰუმანიტარული ხასიათის პროექტებისა და ინიციატივების განხორციელებაზე მონიტორინგის მიზნით, თუმცა ამ ორს შორის რაიმე სახის სტრუქტურული დიალოგის ჩამოყალიბება, განსაკუთრებით ქართული მხარის პირდაპირი ჩართულობის გარეშე, მიაჩნია საფრთხედ ქვეყნის სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობისთვის, რასაც შესაძლებელია უკუეფექტი ჰქონდეს თავად ევროკავშირის არალიარების პოლიტიკაზე. თავის მხრივ, საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკა ძირითადად აქცენტს აკეთებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მაცხოვრე-

²⁸ Peter Semneby

²⁹ Iskra Kirova

³⁰ Nadezhda Venediktova

³¹ The Communication and Information Strategy of the EU issues for 2014-2017, Government Decree N1237, 6 September 2013

³² International Crisis Group, Abkhazia: Deepening Dependence, Europe Report N202, 26 February 2010; Flemming Splidsboel, Russian power and the South Ossetian conflict, Royal Danish Defense College, 2009

³³ Natella Akaba and Irakli Khintba, Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 14 February 2011

ბელ მოსახლეობასთან ჩართულობაზე, მათთვის სხვადასხვა შესაძლებლობების შეთავაზებაზე, ხალხთაშორისი კონტაქტების და ნდობის აღდგენის მიზნით მექანიზმების შექმნაზე³⁴. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პოლიტიკა არ გამოირიცხავს და ამ ეტაპზე პროაქტიულადაც კი ითვალისწინებს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მაკონტროლებელ ძალაუფლებასთან კომუნიკაციას, საქართველო ევროკავშირის როლს ხედავს საქართველოს სუვერენული ინიციატივების და მათი განხორციელების მხარდაჭერაში, ვიდრე, საქართველოს სტრატეგიული ინტერესებისთვის სათანადო ანგარიშის განვივის გარეშე, პარალელური ჩართულობის განხორციელებაში.

გ) შესაძლებლობების განვითარება

ევროკავშირის ჩართულობის პოლიტიკის სხვა ელემენტი ეხება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არა მხოლოდ ჰუმანიტარული ხასიათის და ძირითად საჭიროებებზე დაფუძნებული პროექტების განხორციელებას, არამედ ისეთ სფეროებში ჩართულობას, როგორცაა ეკონომიკა, ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია, ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა და სხვა, თუმცა ძლიერი აქცენტით ამგვარი დახმარების პოლიტიზირების თავიდან აცილების საკითხზე³⁵.

აღნიშნული მიდგომა მისაღებია დე-ფაქტო ხელმძღვანელობისთვის³⁶, რადგან საქართველოს უგულვებელყოფით დემოკრატიის და ეკონომიკის განვითარება მიიჩნევა სახელმწიფოებრიობის შენების საშუალებად³⁷. გასაკვირი არაა, რომ აფხაზეთის რეგიონში ვიზიტისას ევროკავშირის და გაეროს წარმომადგენლებს მოუწოდეს დახმარების ფორმატის შეცვლისკენ და სთხოვეს დახმარების განევა გზების რეაბილიტაციასა და შენებაში, ელექტროენერჯის, წყლის და სხვა საზოგადოებრივი სისტემების მოწყობაში, სოფლის მეურნეობის და ინფრასტრუქტურის განვითარების ტექნიკის მიწოდებაში³⁸.

ამგვარი დახმარების განვივის შესაძლებლობა ბუნებრივია სიფრთხილით განიხილება ქართული მხარის მიერ, რადგან მიუხედავად დეპოლიტიზაციის ძლიერი ნებისა, აღნიშნული სფეროები მოქნილობისთვის ბევრ საშუალებას არ ტოვებს. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ეკონომიკური ჩართულობის კუთხით, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება ეკონომიკური აქტივობის განუყრელი სხვადასხვა ელემენტების აღიარებასა და ლეგიტიმაციას. ევროკავშირს თავად მოუწია ამგვარი რეალობის აღიარება, როდესაც უკანონო ვაჭრობის თავიდან აცილების მიზნით, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების განხორციელება საქართველოს რეგიონების - აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მიმართ დაუკავშირა მათზე ეფექტური კონტროლის აღდგენას³⁹. მეორეს მხრივ, ასევე არსებობს საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ, რომელიც იმ ფაქტის გამო, რომ საქართველო მოკლებულია შესაძლებლობას განხორციელოს ეფექტური კონტროლი საკუთარ ტერიტორიებზე, უკანონოდ მიიჩნევა ამ რეგიონებში რაიმე სახის ეკონომიკურ აქტივობას, თუ ეს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

³⁴ State Strategy and Action Plan for Engagement

³⁵ Sabine Fisher, EU's policy

³⁶ «Важно, что сигналы руководства Абхазии были услышаны», - Ираклий Хинтба, Apsnypress, 28.06.2013, <http://apsnypress.info/news/9398.html>; Политика Евросоюза в отношении к Абхазии стала несколько меняться, Apsnypress, 25.05.2010, <http://apsnypress.info/news/855.html>

³⁷ Irakli Khintba; Nadezhda Venediktova

³⁸ Постоянный координатор UNDP в Грузии провёл встречу с лидером абхазского режима, 12.12.2013, <http://abkhazeti.info/abkhazia/2013/1386891136.php>

³⁹ Text of the initialed EU-Georgia Association Agreement, Title VIII, Article 426

არ ხორციელდება⁴⁰. ამ მხრივ ნიშანდობლივია ჩრდილოეთ კვიპროსის საქმე, სადაც მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ვეღარ მიიღებდნენ და გაატარებდნენ ჩრდილოეთ კვიპროსის ხელისუფლების მიერ გაცემულ ფიტო-სანიტარულ სერტიფიკატებს და ამგვარი სერტიფიკატების გაცემის უფლება ჰქონდა მხოლოდ კვიპროსის რესპუბლიკის მთავრობას; ასევე ჩრდილოეთ კვიპროსის მიერ გაცემული საფოსტო მარკები მიჩნეულ იქნა “უკანონოდ და იურიდიული ძალის არმქონედ”⁴¹.

ზოგიერთს მიაჩნია, რომ ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან შედარებით აფხაზეთის რეგიონს გააჩნია “ქვეყნის” აშენების პოტენციალი და თვითმმართველობის უნარი და ამიტომ უნდა შეეცადოს განავითაროს დემოკრატია და შესაძლებლობები⁴², რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა⁴³, მომავალში ხელს შეუწყობს მის აღიარებას. ამგვარ სიტუაციაში რაიმე სახის ეკონომიკური ჩართულობა საქართველოს რეგიონებთან - აფხაზეთთან და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან და მათი შესაძლებლობების განვითარება, საქართველოსთვის სათანადო ანგარიშის განვევის გარეშე, შეიცავს ამ ტერიტორიებზე უკანონო ორგანოების ან ინსტიტუტების ლეგიტიმაციის სერიოზულ საფრთხეს.

დ) სამგზავრო დოკუმენტები

ოკუპირებული ტერიტორიების იზოლაციის დასაძლევად და ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, ევროკავშირის არაღიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკა ითვალისწინებს ჭკვიანური პოლიტიკის წარმოების საჭიროებას აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის ვიზების მიცემის კუთხით, რამაც შესაძლოა ასევე გაზარდოს სიმპათია ევროკავშირის მიმართ⁴⁴.

საქართველოს კონტექსტში, თავისუფალი გადაადგილების უფლება, რასაც ხშირად ხაზს უსვამენ დე-ფაქტო ხელმძღვანელობები⁴⁵, გარდაუვლად უკავშირდება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ჩატარებულ უკანონო რუსულ “პასპორტიზაციას”. ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა ფლობს ან აფხაზურ/ოსურ პასპორტს, რომელიც პირდაპირ შეიცავს “სუვერენიტეტის” აღმნიშვნელ სიმბოლიკას და მის პრაქტიკულ ასპექტებს⁴⁶, ან/და სოხუმში და ცხინვალში განთავსებული რუსული საელჩოების მიერ გაცემულ რუსულ პასპორტს. ამ კუთხით, საქართველოში მომხდარ კონფლიქტთან დაკავშირებული ფაქტების დამდგენი დამოუკიდებელი საერთაშორისო მისიის (საყოველთაოდ ცნობილი როგორც ტალიავინის) ანგარიში პირდაპირ უთითებს, რომ “საქართველოს მთავრობის თანხმობის გარეშე საქართველოს მოქალაქეებისათვის რუსეთის

⁴⁰ The Law of Georgia on Occupied Territories, N431-II, 23 October 2008, Article 6

⁴¹ Scott Pegg, *De facto States in the International System*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, 1998

⁴² Сергей Маркедонов; Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell, *Engagement without recognition: A new strategy toward Abkhazia and Eurasia's unrecognized states*, *The Washington Quarterly*, 22 September 2010 (hereinafter Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell)

⁴³ See footnote 37

⁴⁴ Sabine Fisher, *EU's policy*

⁴⁵ МИД Абхазии считает «бегом против времени» то, что Грузия продолжает настаивать на закрытии граждан Абхазии от международного общения, *Apsnypress*, 16.01.2014, <http://apsnypress.info/news/11022.html>; Политика Евросоюза в отношении к Абхазии стала несколько меняться, *Apsnypress*, 25.05.2010, <http://apsnypress.info/news/855.html>; Премьер-министр встретился с делегацией Евросоюза, *Apsnypress*, 22.04.2010, <http://apsnypress.info/news/432.html>; Nadezhda Venediktova

⁴⁶ Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell

მოქალაქეობის მასობრივი მინიჭება და საქართველოს ტერიტორიაზე პასპორტების მასობრივი დარიგება, მათ შორის გამოყოფილ პროვინციებში, ენინალმდეგება კეთილი მეზობლობის პრინციპებს, წარმოადგენს ღია გამონკვევას საქართველოს სუვერენიტეტის მიმართ და ჩარევას საქართველოს შიდა საქმეებში⁴⁷. შედეგად, ბუნებრივია ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა უარს ამბობს ვიზის გაცემაზე ამგვარ უკანონო პასპორტში⁴⁸.

ნეიტრალური გამოსავლისა და მგზავრობის ალტერნატიული შესაძლებლობების ძიებაში, საქართველოს მთავრობამ შემოიღო სტატუს ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტი (სამგზავრო დოკუმენტი), რომელიც შეფასდა მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად საქართველოს ჩართულობის სტრატეგიაში და დეიზოლაციის შესაძლებლობად⁴⁹. უფრო მეტიც, აღინიშნა, რომ ადამიანის უფლებებით, მათ შორის გადაადგილების უფლებით, სარგებლობისთვის სათანადო დოკუმენტების გამოცემა წარმოადგენდა სუვერენული ქვეყნის ვალდებულებას და ამგვარად სამგზავრო დოკუმენტის შემოღებით საქართველო მოიქცა როგორც პასუხისმგებლობის მქონე, მოქნილი, მგრძობიარე და პრაგმატული სახელმწიფო, რაც შესაბამისობაშია საერთაშორისო სამართალთან და პრაქტიკასთან⁵⁰. სამგზავრო დოკუმენტი იმგვარად შემუშავდა, რომ მისი მფლობელის მოქალაქეობა არ არის განსაზღვრული, ანუ დოკუმენტი ნეიტრალურია მოქალაქეობის მიმართ და არ შეიცავს სახელმწიფოს სიმბოლოებს⁵¹. სამგზავრო დოკუმენტი ამ დრომდე აღიარებულია 12 ქვეყნის მიერ, მათ შორის აშშ-ს და ევროკავშირის წევრი 9 ქვეყნის მიერ (ევტონეთი, ლიტვა, ლატვია, სლოვაკეთი, რუმინეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, პოლონეთი, ბულგარეთი, აშშ, იაპონია და ისრაელი). აშკარაა, რომ შემდგომი აღიარება დასავლეთ ევროპის ქვეყნების მიერ დოკუმენტს მეტად მოქმედსა და მოთხოვნადს გახდოდა.

მიუხედავად არაერთი ოფციის და ალტერნატივის შეთავაზებისა, აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის დე-ფაქტო მთავრობები არ იჩენენ მოქნილობას მგზავრობის საკითხის კომპრომისული გადაწყვეტილების გამონახვისთვის⁵². სხვადასხვა შეთავაზებები თავიდანვე უარყოფილი იქნა, ხოლო სამგზავრო დოკუმენტი არ იქნა მონონებული⁵³, როგორც ქართული ინიციატივა და ჩართულობის სტრატეგიის ინსტრუმენტი. საქართველოს პოზიცია მტკიცედ შეენინააღმდეგოს აფხაზური/ოსური ან რუსული პასპორტების ლეგიტიმაციის ნებისმიერ მცდელობას, რაც თავის მხრივ შეესაბამება საერთაშორისო სამართალს, ძალიან კარგად არის გასაგები მათთვისაც კი, ვინც აცნობიერებენ რა არალეგიტიმურობის საკითხს, მაინც აგრძელებენ მონოდებას აფხაზეტ-

⁴⁷ IFFMCG report, Volume I, September 2009

⁴⁸ Максим Гвинджия: Международное сообщество пытается изолировать Абхазию, лишая наших граждан права на свободное передвижение, Apsnypress, 18.06.2010, <http://apsnypress.info/news/1010.html>; Чешское консульство отказало студентам из Абхазии в учебной визе, Apsnypress, 15.01.2014; <http://apsnypress.info/news/11016.html>; Посольство Латвии в России отказало в визах команде КВН «Нарты из Абхазии», Apsnypress, 1.08.2011, <http://apsnypress.info/policy/3820.html>; Абхазским танцорам отказали во въездной визе в Польшу, Apsnypress, 13.06.2013, <http://apsnypress.info/news/9252.html>

⁴⁹ Implementation of the European Neighborhood Policy in Georgia, Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 114, Brussels 15.5.2012

⁵⁰ Rainer Hoffmann, John Packer & Antje Herrberg, Comparative Study on Status Neutral Travel Documents, European Forum for International Mediation and Dialogue e.V., July 2011

⁵¹ Bill on Neutral Travel Documents Passed with Final Reading, Civil Georgia, 1 July 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23693>

⁵² Sabine Fisher, How to Engage with Abkhazia?, European Union Institute for Security Studies, November 2010; Абхазия предлагает Евросоюзу признать абхазские загранпаспорта, Apsnypress, 8.02.2012, <http://apsnypress.info/news/5382.html>; Iskra Kirova

⁵³ Id.; Sokhumi, Tskhinvali Snub Planned Neutral Travel Documents, Civil Georgia, 16 April 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23353>

სა და ოსებს მიეცეთ უკანონო დოკუმენტებით მგზავრობის უფლება⁵⁴. ამგვარ პასპორტებში ვიზების გაცემა ძირს გამოუთხრის თავად ევროკავშირის არალიარების პოლიტიკას. ამგვარად, საქართველოსა და ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანია მისდინ ურყევ პოლიტიკას უკანონო სამგზავრო დოკუმენტების ლეგიტიმაციის პრევენციის მიზნით და იმავდროულად შეინარჩუნონ ახლო თანამშრომლობა ნეიტრალური გამოსავლის, მათ შორის ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის, როგორც თავისუფალი გადაადგილების საშუალების, ერთობლივად შეთავაზების საკითხში.

დასკვნა

ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მთავარი მიზანი არის ამჟამად ოკუპირებულ და რუსეთის ეფექტური კონტროლის ქვეშ მყოფ საქართველოს რეგიონებში - აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში/ცხინვალის რეგიონში - საკუთარი კვალის გაზრდა კონტაქტების საშუალებით, სხვადასხვა სახის დახმარების განხორციელებით, საგანმანათლებლო და სხვა შესაძლებლობების შეთავაზებით. პოლიტიკის მიზანია ევროკავშირის ხილვადობის გაზრდა და რუსული გავლენის ალტერნატივის ჩვენება. თუმცა, ევროკავშირის სტრატეგიის ამოქმედებიდან რამოდენიმე წლის შემდეგ ადგილზე საკმაოდ მწირი შედეგები შეიმჩნევა და პოლიტიკის შინაარსი გაუგებარი რჩება⁵⁵. ერთის მხრივ, ეს განპირობებულია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე წარმოებული რუსეთის შემაფერხებელი პოლიტიკით და დე-ფაქტო მთავრობების პოზიციით, რომლებიც ცდილობენ ნებისმიერი ჩართულობა დაუკავშირონ ლეგიტიმაციის შესაძლებლობებს და მეორეს მხრივ, საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკით, რომელიც ცდილობს აღმოფხვრას ლეგიტიმაციის რისკები და ევროკავშირის ხედავს, როგორც სტრატეგიულ პარტნიორს საკუთარი ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელების პროცესში.

ბოლოს და ბოლოს, ევროკავშირი, მცდელობის მიუხედავად, ვერ აღიქმება ნეიტრალურ შუამავლად, რადგან მისი პოლიტიკის ფუნდამენტური მიმართულება არის არალიარება, რაც ამ პოლიტიკას საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკასთან აძმობილებს. ეს ორი მსგავსია ასევე ოკუპირებული ტერიტორიების დეიზოლაციისთვის მექანიზმების შექმნის, აღნიშნულ რეგიონებში ევროკავშირის შესახებ ცნობიერების ამაღლების და ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობისთვის სხვადასხვა სოციალური, ეკონომიკური, საგანმანათლებლო და სხვა შესაძლებლობების მიწოდების მიზნებში. თუმცა, აღნიშნული შესაძლებლობების შეთავაზებისას უარყოფის შიში ევროკავშირს უჩენს სურვილს თვალი დახუჭოს საქართველოსთან პარტნიორობაზე, მაშინ როდესაც საქართველოს სტრატეგიული ინტერესია დაანახოს თავის რეგიონებს - აფხაზეთს და ცხინვალის რეგიონს/სამხრეთ ოსეთს, რომ ევროკავშირი და საქართველო ხდება სინონიმები, რომ საქართველო პრაქტიკულად ევროკავშირია, ევროკავშირს უახლოვდება სწრაფი ტემპებით და ამგვარად ევროკავშირთან ურთიერთობიდან გამომდინარე ყველა სარგებელი და შესაძლებლობა ვერ მიიღწევა საქართველოსთვის სათანადო ანგარიშის განხორციელების და მისი სათანადო მონაწილეობის გარეშე. ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ ევროკავშირის ჩართულობა არ იყოს უპირობო და ორმხრივი დათმობების გარეშე⁵⁶, ასევე არ წარმართოს ზემოთ განხილული ევროკავშირის პოლიტიკის ზოგიერთი ელემენტების განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა საფრთხის სიღრმისეული შეფასებისა და განხილვის მიღმა.

⁵⁴ Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell

⁵⁵ Iskra Kirova

⁵⁶ Id.

ამ ეტაპზე, როდესაც რუსეთის პოლიტიკური წნეხი ვერ იქნება უგულვებელყოფილი, ევროკავშირისა და საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია აქცენტი გააკეთონ კონფლიქტის ტრანსფორმაციის ქვედა დონის შესაძლებლობებზე, რომლებიც ღია და თავისუფალი რჩება რეგიონალური და საერთაშორისო პოლიტიკის შეზღუდვებისგან და ორიენტირებულია ადამიანებზე, ხელს უწყობს დიალოგს, უპირისპირდება არასწორ აღქმებს და აერთიანებს ადამიანურ ისტორიებს⁵⁷. ოკუპირებული ტერიტორიების ჩვეულებრივ მაცხოვრებლებთან ჩართულობა, მათი მხარდაჭერა და დახმარება უკეთესი ცხოვრების ძიებაში, ამ კუთხით მათ პრაგმატულობასა და ნებაზე გათვლა და იმავდროულად მცდელობის გაგრძელება ყველა მხარემ შეასრულოს ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებები, იქნებოდა ორივე - ევროკავშირისა და საქართველოს - ჩართულობის პოლიტიკის ამოსავალი ელემენტები, რაც საშუალო ან გრძელვადიან პერსპექტივაში მოიტანდა ხელშესახებ შედეგებს.

⁵⁷ Id.

Tamar Kochoradze

The Challenges of the EU's Policy of Non-recognition and Engagement

The EU has a strategic interest in eliminating white spots or black holes on the map of its immediate neighborhood¹. The Russia-Georgia war of 2008 called for the need of urgent action and gave the push to a wake-up of the EU. Guided by the vision that being firm on principle one should be pragmatic in practice², the EU started a thorough consideration of a new policy to address the consequences of the war and a new reality established on the ground. Subsequently, in December 2009 the Political and Security Committee supported the “EU’s policy of non-recognition and engagement for Abkhazia and South Ossetia” authored by the EU Special Representative for the Crisis in Georgia. Although classified³ and never officially communicated with the Government of Georgia, the main parameters of this policy have frequently been channeled through various means that makes its fundamental principles well-known.

The adoption of the EU policy practically coincided with the introduction of the new policy of the Government of Georgia towards the occupied territories – Engagement Through Cooperation and the Action Plan for Engagement⁴. Similarly guided by the need for pragmatism and engagement, as a sovereign actor, Georgia elaborated own policy towards its regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia thus establishing a clear vision and keymechanisms for peaceful reintegration of these territories and their populations into Georgia’s constitutional ambit⁵. The EU has welcomed Georgia’s policy as an important tool for reconciliation⁶.

Since the goals and priorities of the EU policy do not fully coincide with those of any parties⁷, this paper aims to examine the main principles of the EU’s non-recognition and engagement policy and their correlation with the strategic aims and principles of Georgia’s engagement agenda.

a) Non-recognition

Non-recognition of a self-proclaimed independence of Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia is a foremost pillar of the EU policy that shapes the whole vision and approach towards these entities. The firm position and commitment of the EU on the sovereignty and territorial integrity of Georgia lies at the heart of the EU-Georgia partnership that within the years advanced to the stage of signature of an Association Agreement, Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) and to the possible introduction of visa-free regime.

¹ Perspectives for engagement, dialogue and cooperation to address the consequences of the war between Russia and Georgia: a forward looking approach, Presentation by the Special Representative for the South Caucasus, Peter Semneby, to the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Paris, 17 January 2011 (hereinafter Peter Semneby)

² Id.; Sabine Fisher, The EU’s non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, European Institute for Security Studies, Brussels, 1-2 December 2010 (hereinafter Sabine Fisher, EU’s policy)

³ IskraKirova, Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, USC Center on Public Diplomacy, Paper 7, 2012 (hereinafter IskraKirova)

⁴ State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation, Government of Georgia Order N107, 27 January 2010; Action Plan for Engagement, Government of Georgia Order N885, 3 July 2010 (hereinafter State Strategy and Action Plan)

⁵ Id.

⁶ Statement by the spokesperson of HR Catherine Ashton on the adoption of the Georgian Action Plan for Engagement for Abkhazia and South Ossetia, A 128/10, Brussels, 8 July 2010; European Parliament Resolution “on Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement” 17 November, 2011; Council of the European Union, Council Conclusions on the South Caucasus, 3149th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 February 2012

⁷ Sabine Fisher, EU’s policy

The continued support for Georgia's internationally recognized borders turned into the acknowledgment of the fact of Russian occupation of its territories. The European Parliament has strongly condemned "the unacceptable and disproportionate military action by Russia and its deep incursion into Georgia, which violates international law" and underlined "that there is no legitimate reason for Russia to invade Georgia, to occupy parts of it and to threaten to override the government of a democratic country."⁸ The further statements and EP resolutions have strengthened the suit⁹.

The primacy of territorial integrity principle brings the EU and Georgia's policies together. The unwavering support for non-recognition policy and the continued reiteration of its firm position appears crucial for Georgia, since in a situation when due to the position of Russian Federation the UN Security Council will never be able to adopt a resolution calling on all member states not to recognize the illegal entities of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, similar to one adopted with regard to Northern Cyprus¹⁰, and an implemented paycheck diplomacy of Russian Federation (although generally perceived as failed¹¹) opting for the legitimization of these entities¹², the threat for such recognition remains on the agenda.

While the non-recognition course is never questioned by any parties, one should keep in mind that non-recognition per se implies that places don't exist in international relations, i.e. the territories failed to achieve international recognition¹³. In this regard, there are no exaggerated expectations on any side, however it is openly stated that the achievement of maybe not "internationally recognized independence but an enhanced level of self-sustainability and political maneuverability"¹⁴ as well as of de-facto, rather than de jure cooperation with the external world enabling to actively develop the "statehood", inter alia through establishing economic ties¹⁵ would be an important goal for the Russian Federation and their backed "authorities" in the regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia.

In this regard the advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ) in Namibia case is noteworthy since the ICJ identified those relations which were incompatible with the determination of illegality of administration, such as entering into treaty relations, invoking and applying already existing treaty relations, exchanging diplomatic or consular missions and entering into economic relations, in other words any acts or dealing that could "imply a recognition" that the situation was legal¹⁶. Hereby, the ICJ introduced the concept that non-recognition may not per se refer to only diplomatic non-recognition.

⁸ European Parliament Resolution "On the situation in Georgia", September 3, 2008

⁹ José Manuel Barroso, President of the European Commission, Statement, November 17, 2010; European Parliament Resolution "On the EU-Russia summit", June 9, 2011; European Parliament Resolution "On an EU Strategy for the Black Sea", January 20, 2011; European Parliament Resolution "on Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement" 17 November, 2011

¹⁰ UNSC, The Situation in Cyprus, Resolution 550, 11 May 1984

¹¹ Id.; Giorgi Badridze, Russia should understand that the Cold War is over, *THE INDEPENDENT*, February 20, 2012; Archil Gegeshidze, The sustainability of the policy of non-recognition of Abkhazia, *International Alert*, March 2011

¹² *Luke Coffey, Georgia and Russia – The Occupation Too Many Have Forgotten, HERITAGE FOUNDATION, May 31, 2012; Anton Doroshev, Russia Sent Aid to Nauru, Nicaragua After Ossetia's Recognition, BLOOMBERG, May 16, 2012; Sept 2012 – Russians ready to land, PACIFIC ISLANDS NEWS, May 16, 2012; Tim Hume, Why are a South Pacific island and a former Soviet state so cosy?, THE INDEPENDENT, 14 February 2012*

¹³ Nina Caspersen & Antje Herrberg, Engaging unrecognized states in conflict resolution: An opportunity or challenge for the EU?, December 2010 (hereinafter Nina Caspersen & Antje Herrberg)

¹⁴ Irakli Khintba, The EU and the Conflicts in the Eastern Neighborhood: The Case of Abkhazia, Heinrich Boll Stiftung, September 26, 2010 (hereinafter Irakli Khintba)

¹⁵ Sergey Lavrov, Minister of Foreign Affairs of Russia, Interfax news agency, Moscow, 24 December 2010

¹⁶ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports (1971)

In such ambit, it should not surprise anyone that Georgia sees the pursuit of non-recognition policy not only through the prism of international recognition vis a vis international law, but through such elements of engagement as contacts with de-facto authorities, documents for travelling outside the occupied territories, economic ties and cooperation, capacity building, etc. that could potentially directly or indirectly contribute to the mentioned aims of de-facto legitimization and therefore in a situation where even the minimum threat for the de jure recognition persists, prepare the basis for this to happen in future. This fear of Georgia that such elements of international engagement might lead down to a slippery slope¹⁷ is understood, especially when some may argue that at some point engagement increases the prospects for these entities to survive and thereby reduces their incentives to compromise¹⁸.

Despite the existing fears, Georgia has openly demonstrated its willingness to engage and fully supports the international engagement with its regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia. However, the attitude and vision of the EU and Georgia towards the above mentioned elements of engagement might vary. These elements are separately considered below.

b) Contacts with de-facto authorities

With the aim to increase leverage and footprint in the region of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, the EU has an interest in contacts with de-facto authorities of these entities and in stepping up of a structured dialogue that would enable the civil society representatives from these regions to freely engage with the EU¹⁹. This EU policy stands on the belief that certain number of actors within these entities, including de facto leadership and civil society members, are becoming more aware of Russia's impact and real intentions and thus fear that this will ultimately have negative repercussions on their "sovereignty"²⁰. Therefore, they have an interest in closer cooperation with external actors, such as the EU, especially when the latter tries and is advised to pursue the policy of a neutral actor²¹.

It has been stated that, though not overtly manifested, Abkhazians have a will to be open towards European influence and values, however, the exclusion of any interaction with their "official bodies" leads to the lack of credibility on the Abkhaz side²². Thus if this element of the EU engagement policy is implemented and if, together with the neutrality, the engagement would serve as a source for the modernization of Abkhazia, that would make the EU strategy more acceptable²³. The idea behind the readiness of Abkhaz leadership to develop contacts with the EU is easy to reveal especially when they are also advised that this would increase their chances of gaining recognition by the EU or by individual EU member states, as well as in case the democratization process develops within an entity and conforms with international standards, the West will be forced to recognize this process and participate in it²⁴. Direct contacts with the EU would also enable them to be seen not as Russian satellites but as political actors²⁵.

Not surprisingly the willingness to develop contacts with the EU is in no way connected to allowing such EU engagement within the region that would in reality be the most efficient tool for conflict resolution-the EUMM is denied the access inside the occupied territories, the activities of international organizations are not

¹⁷ IskraKirova

¹⁸ Nina Caspersen& Antje Herrberg

¹⁹ Sabine Fisher, EU's policy

²⁰ Id.

²¹ Thomas de Waal, Abkhazia and South Ossetia, Spotlight on Georgia, Foreign Policy Center, 2009; IrakliKhintba

²² IrakliKhintba

²³ Id.

²⁴ NadezhdaVenediktova, The West's policy of non-recognition of Abkhazia's independence: consequences and prospects, International Alert, March 2011 (hereinafter NadezhdaVenediktova)

²⁵ Сергей Маркедонов, Вовлечь нельзя признать, 15.07.2010 (hereinafter Сергей Маркедонов)

allowed inside the Tskhinvali region/South Ossetia and in Abkhazia region they were mostly restricted to Gali²⁶, thus signaling the latter that their presence inside the whole region is not welcomed.

The EU's soft power is frequently challenged because of the inability of its member states to establish a principled and united position in the relationship with Russia²⁷. The policy of non-recognition and engagement can also be criticized because of the lack of adequate consideration and even ignoring of Russia's role over the regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia. In this regard the EU sees its position only through the prism of continuing to insist that Russia complies with its international obligations, in particular with the full implementation of the Sarkozy-Medvedev ceasefire agreement, including the withdrawal of Russian troops to pre-war positions²⁸ - the requirement in which the EU has not achieved any progress so far²⁹ and will hardly achieve in the nearest future. Therefore, the EU started to elaborate its new policy and plan the future steps taking into consideration the existing status quo and de-facto accepting the fact that at this stage there cannot be done much other than putting an effort to increase its footprint.

In the context of rapidly advanced EU-Georgia approximation process and having in mind the signed Association Agreement, it is important for Georgia that the residents of the occupied territories living under the Russian propaganda³⁰ without the proper access to Georgian information resources, became fully aware of the benefits and opportunities that are attached to the EU as such and in particular to the EU-Georgia approximation process. In this regard, the increase of awareness about the EU inside these regions is a strategic interest as well³¹. However, the ways and mechanisms for this increase may vary and this is especially true with regard to the contacts with de-facto authorities. In a situation of the total political, economic and military control exercised by Russia³², any real change of priorities for the de-facto leaderships would question their own financial and even physical welfare. The latter also stipulates their willingness to maintain the contacts with the EU representatives only in case any chance of legitimization is seen. That is why it was also clearly stated that the openness towards the EU and strengthening of the EU's role couldn't be achieved at the expense of infringing or somehow prejudicing Russian interests³³.

In such situation it would be difficult to question the position of Georgia which does not object to informal, low-level contacts of the representatives of the EU with de-facto authorities that aim to observe the situation on the ground and monitor the implementation of EU's mainly humanitarian projects and initiatives inside Abkhazia region, however, considers the development of any structured dialogue between the two, especially without the direct involvement of Georgian side, as a threat to its sovereignty and territorial integrity that can potentially have an adverse impact on the EU's non-recognition policy itself. On its side, the Georgian engagement policy mainly focuses on engagement with the populations of occupied territories, offering various opportunities, establishing mechanisms and creating incentives for people-to-people contacts and confidence building³⁴. Although this policy does not exclude and at this stage proactively suggests the communication with authorities in control inside the regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, Georgia sees the role of the EU rather in supporting

²⁶ Council of Europe Secretary-General Consolidated Report on the conflict in Georgia, April 2013-September 2013, SG/Inf (2013) 38

²⁷ IskraKirova

²⁸ Peter Semneby

²⁹ IskraKirova

³⁰ Nadezhda Venediktova

³¹ The Communication and Information Strategy of the EU issues for 2014-2017, Government Decree N1237, 6 September 2013

³² International Crisis Group, Abkhazia: Deepening Dependence, Europe Report N202, 26 February 2010; Flemming Splidsboel, Russian power and the South Ossetian conflict, Royal Danish Defense College, 2009

³³ Natella Akaba and Irakli Khintba, Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 14 February 2011

³⁴ State Strategy and Action Plan for Engagement

Georgia's sovereign incentives and assisting in their implementation rather than in implementing a parallel engagement without paying a due respect to Georgia's strategic interests.

c) Capacity building

Another element of the EU's engagement policy refers to the implementation of not only humanitarian and primary needs based projects inside the occupied regions, but the engagement in such fields as economy, infrastructure rehabilitation, combating organized crime, etc., although with a strong emphasis on avoiding the politicization of such assistance³⁵.

This attitude is acceptable to de-facto leadership³⁶ as democratization and building of economy, without regard to Georgia, is considered as a means for supporting the state-building³⁷. Not surprisingly on their visit to Abkhazia region the representatives of the EU and the UN were urged for the change of the format of the assistance and were requested to provide the aid in the building and rehabilitation of roads, electricity, sewage and other community systems, provision of agricultural and community, as well as infrastructure building techniques³⁸.

The potential for the delivery of such assistance is naturally cautiously observed by Georgia since despite a strong will for de-politicization, the selected fields themselves do not leave much space for flexibility. This is especially true with regard to economic engagement that is directly linked with the recognition and legitimization of a number of elements that are integral parts of economic activity. The EU had to itself acknowledge this reality when with a purpose of avoiding any illicit trade it has linked the application of the DCFTA in relation to Georgia's regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia with the restoration of the effective control over them³⁹. On the other hand, there is also the Law of Georgia on Occupied Territories operational, which due to the fact that Georgia is deprived of the possibility to exercise effective control over its territories, makes any economic activities inside these regions illegal if not conducted in accordance with Georgian legislation⁴⁰. In this regard the case of Northern Cyprus is also noteworthy when the European Court of Justice ruled that the EU member-states could no longer accept movement and phyto-sanitary certificates from TRNC authorities and that these certificates could only be issued by authorities from the Republic of Cyprus, as well as TRNC postage stamps were proclaimed "illegal and of no validity"⁴¹.

Some regard that Abkhazia region compared to Tskhinvali region/South Ossetia has a potential for building a "state" and capacity for self-governance and therefore it should try to pursue democratization and capacity-building agenda⁴² that, as indicated above⁴³, would assist their future recognition. In this situation the implementation of any economic engagement with Georgia's regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South

³⁵ Sabine Fisher, EU's policy

³⁶ «Важно, что сигналы руководства Абхазии были услышаны», - Ираклий Хинтба, *Apsnypress*, 28.06.2013, <http://apsnypress.info/news/9398.html>; Политика Евросоюза в отношении к Абхазии стала несколько меняться, *Apsnypress*, 25.05.2010, <http://apsnypress.info/news/855.html>

³⁷ Irakli Khintba; Nadezhda Venediktova

³⁸ Постоянный координатор UNDP в Грузии провёл встречу с лидером абхазского режима, 12.12.2013, <http://abkhazeti.info/abkhazia/2013/1386891136.php>

³⁹ Text of the initialed EU-Georgia Association Agreement, Title VIII, Article 426

⁴⁰ The Law of Georgia on Occupied Territories, N431-II, 23 October 2008, Article 6

⁴¹ Scott Pegg, *De facto States in the International System*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, 1998

⁴² Сергей Маркедонов; Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell, *Engagement without recognition: A new strategy toward Abkhazia and Eurasia's unrecognized states*, *The Washington Quarterly*, 22 September 2010 (hereinafter Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell)

⁴³ See footnote 37

Ossetia and capacity-building of the latter without paying due regard to Georgia would contain serious threats of legitimization of any illegal entities or institutions within these territories.

d) Travel documents

To combat the isolation of the occupied territories and enable the engagement, EU's non-recognition and engagement policy envisages the need for pursuing smart policy on granting visas to inhabitants of Abkhazia region and Tskhinvali region/South Ossetia as this may also increase the sympathy towards the EU⁴⁴.

In Georgia's context the right to freedom of movement, to which the de facto leaderships often refer⁴⁵, is irreversibly linked with illegal Russian "passportization" conducted within the occupied territories. The vast majority of persons residing in these territories possess either an Abkhazian/Ossetian passport, which directly involves actual symbol and practical aspect of "sovereignty"⁴⁶, and/or a Russian one issued by the latter's Embassies in Sokhumi and Tskhinvali. In this regard the report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (commonly known as Tagliavini Report) put straightforward that "the mass conferral of Russian citizenship to Georgian nationals and the provision of passports on a massive scale on Georgian territory, including its breakaway provinces, without the consent of the Georgian Government runs against the principles of good neighbourliness and constitutes an open challenge to Georgian sovereignty and an interference in the internal affairs of Georgia."⁴⁷ Hereby, naturally the absolute majority of countries refuse to grant visas to persons holding such illegal passports⁴⁸.

In search for a neutral solution and provision of alternative opportunities for travel, Georgia introduced a Status Neutral Travel Document (SNTD) called as an important step forward in Georgia's engagement strategy and a de-isolation option⁴⁹. Moreover, the issuance of appropriate documents facilitating the enjoyment of human rights, including the freedom of movement, has been stated as a duty of a sovereign state and thus through introducing the SNTD Georgia acted as a responsible, flexible, sensitive and pragmatic manner consistent with international law and practice⁵⁰. The document was designed in a way that its holder is acknowledged as a person whose nationality is not identified, i.e. the document is neutral with regard to the nationality and contains no state symbols⁵¹. The SNTD has been recognized by 12 countries so far including US and 9 EU member states (Estonia, Lithuania, Latvia, Slovakia, Romania, Hungary, Czech Republic, Poland, Bulgaria, US, Japan and Israel).

⁴⁴ Sabine Fisher, EU's policy

⁴⁵ МИД Абхазии считает «бегом против времени» то, что Грузия продолжает настаивать на закрытии граждан Абхазии от международного общения, Apsnypress, 16.01.2014, <http://apsnypress.info/news/11022.html>; Политика Евросоюза в отношении к Абхазии стала несколько меняться, Apsnypress, 25.05.2010, <http://apsnypress.info/news/855.html>; Премьер-министр встретился с делегацией Евросоюза, Apsnypress, 22.04.2010, <http://apsnypress.info/news/432.html>; Nadezhda Venediktova

⁴⁶ Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell

⁴⁷ IFFMCG report, Volume I, September 2009

⁴⁸ Максим Гвинджия: Международное сообщество пытается изолировать Абхазию, лишая наших граждан права на свободное передвижение, Apsnypress, 18.06.2010, <http://apsnypress.info/news/1010.html>; Чешское консульство отказало студентам из Абхазии в учебной визе, Apsnypress, 15.01.2014; <http://apsnypress.info/news/11016.html>; Посольство Латвии в России отказало в визах команде КВН «Нарты из Абхазии», Apsnypress, 1.08.2011, <http://apsnypress.info/policy/3820.html>; Абхазским танцорам отказали во въездной визе в Польшу, Apsnypress, 13.06.2013, <http://apsnypress.info/news/9252.html>

⁴⁹ Implementation of the European Neighborhood Policy in Georgia, Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 114, Brussels 15.5.2012

⁵⁰ Rainer Hoffmann, John Packer & Antje Herrberg, Comparative Study on Status Neutral Travel Documents, European Forum for International Mediation and Dialogue e.V., July 2011

⁵¹ Bill on Neutral Travel Documents Passed with Final Reading, Civil Georgia, 1 July 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23693>

Obviously the further recognition of the document by Western European countries would make it more operational and demanded.

Despite some options and alternatives offered, de-facto authorities in the region of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia show little flexibility when it comes to finding compromise solutions to travelling issue⁵². Various suggestions were rejected outright and the SNTD has been disapproved⁵³ as a Georgian initiative and engagement strategy instrument. The position of Georgia to strongly oppose any attempts of legitimization of either Abkhazian/Ossetian or illegal Russian passports is perfectly understandable, as consistent with international law, even for those who despite this acknowledgment still continue to urge for allowing Abkhazians and Ossetians to travel with illegal documents⁵⁴. Granting of visas in such passports would undermine the EU's non-recognition policy as well. Hereby, it is important for Georgia and the EU to pursue the firm policy of preventing the legitimization of illegal travel documents and at the same time maintain close cooperation on jointly suggesting the neutral solutions, inter alia the SNTD, as a means for enjoying the freedom of movement.

Conclusion

The main goal of the EU's non-recognition and engagement policy is to increase the footprint in Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia currently occupied and effectively controlled by Russia. Through the means of contacts, provision of various assistance, potential suggestion of educational and other opportunities, the policy aims to increase EU's visibility and show the alternative to Russian influence. However, over the several years after the launch of the EU's strategy little impact can be observed on the ground and the policy's content remains unclear⁵⁵. On one side this is conditioned by the restrictive Russian policy conducted in occupied territories and the position of the de-facto leaderships which try to link every possible engagement with the prospects of legitimization and the engagement policy of Georgia, on the other, which tries to eliminate such legitimization risks and sees the EU primarily as the strategic partner in the implementation of its own engagement policy.

After all, the EU, despite its efforts, cannot be seen as a neutral mediator as the fundamental pillar for its policy is non-recognition and this is what makes it a fellow of Georgia's engagement strategy. These two are also common in the aims of designing mechanisms for de-isolation of occupied territories, increasing the awareness about the EU inside the respective regions and providing various social, economic, educational and other opportunities to the residents of these territories. However, the fear of being rejected makes the EU keener to put a blind eye on a partnership with Georgia when offering the mentioned opportunities, while the strategic interest of Georgia rests in showing to its regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia that EU and Georgia are becoming synonyms, that Georgia is practically the EU, it moves to the EU with a rapid speed and therefore all the benefits and opportunities that may bestem from the relationships with the EU cannot be achieved without paying a due regard to Georgia and agreeing on its relevant participation. Hereby, it is important that the EU engagement does not come on unconditional basis and without reciprocal concessions⁵⁶ as well as without thoroughly assessing and discussing all the threats that may be attached to the implementation of some elements of the EU policy considered above.

⁵² Sabine Fisher, *How to Engage with Abkhazia?*, European Union Institute for Security Studies, November 2010; *Абхазия предлагает Евросоюзу признать абхазские загранпаспорта*, Apsnypress, 8.02.2012, <http://apsnypress.info/news/5382.html>; IskraKirova

⁵³ Id.; Sokhumi, *Tskhinvali Snub Planned Neutral Travel Documents*, Civil Georgia, 16 April 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23353>

⁵⁴ Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell

⁵⁵ IskraKirova

⁵⁶ Id.

At this stage, when the political leverage of Russia cannot be disregarded, it is important for the EU and Georgia to target bottom-up venues for conflict transformation which remain open and freer from the constraints of regional and international politics and focus on people, facilitate dialogue, confront misperceptions and bridge narratives⁵⁷. Engagement with the ordinary residents of occupied territories, supporting and assisting the latter in their efforts for a better life, counting on their pragmatism and willingness in this regard, and at the same time continuing endeavors to ensure the compliance of all the parties with international obligations could be the key elements of both EU's and Georgia's engagement policies that in medium or long term perspectives might bring tangible results.

⁵⁷ Id.

მერი მაღლაკელიძე

მსგავსება და განსხვავება: ევროკავშირის ურთიერთობები ვიშეგრადის ქვეყნებთან, დასავლეთ ბალკანეთთან, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან

შესავალი

წინამდებარე სტატია მიმოიხილავს ევროკავშირის გაფართოების საკითხს ბოლო 20 წლის განმავლობაში; განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფთან ერთად ვიშეგრადის ქვეყნების 2004 წელს ევროკავშირში გაწევრიანებას, ასევე, დასავლეთ ბალკანეთის რეგიონსა და ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს. ამ კვლევის მიზანია ევროკავშირის ურთიერთობების შედარება ვიშეგრადის ქვეყნებთან, დასავლეთ ბალკანეთთან და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან და ამ კუთხით მსგავსებისა და განსხვავებების იდენტიფიცირება. საკვლევ კითხვა შემდგომში მდგომარეობს: რა სტრატეგიები გამოიყენა ევროკავშირმა ვიშეგრადის ქვეყნებთან გაწევრიანებამდე და ევროკავშირის პოლიტიკა ისეთ რეგიონებთან მიმართებაში, როგორცაა დასავლეთ ბალკანეთი და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნები, ჰგავს/განსხვავდება ერთმანეთისგან თუ არა, და როგორ?

სტატიაში მოყვანილი ემპირიული მონაცემების მიხედვით, არსებობს საერთო სტრატეგიები, რომლებიც ევროკავშირმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის, დასავლეთ ბალკანეთისა და აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან გამოიყენა: კრიტერიუმები და პირობები იმ ქვეყნებისთვის, რომლებსაც ევროკავშირთან დაახლოება სურთ, ევროკომისიის კომპლექსური მონიტორინგის მექანიზმი, გაჭიანურებული მოლაპარაკებები, საშინაო ცვლილებების მზარდი პროცესი. გარდა ამისა, ის პრინციპები, რომლებსაც ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებთან, ანუ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან, თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებებში დებს, გაფართოების შედეგად მიღებული გამოცდილებიდან გამომდინარეობს: ევროკავშირის მესამე ქვეყნებთან, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მსგავსად ურთიერთობის ნიშნულები მყლავნდება ისეთ ელემენტებში, როგორცაა სკრინინგ პროცესი, სისტემატური შეხვედრები და კომუნიკაცია, სტრატეგიული ნარკვევები, ეროვნული პროგრამები, კომისიის რეგულარული ანგარიშები და დამსახურებაზე დაფუძნებული მიდგომა. დასავლეთ ბალკანეთის შემთხვევაში ევროკომისიის მონიტორინგის პროცესი განხორციელდა სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულებებით, ხოლო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შემთხვევაში - ევროპული პარტნიორობის შეთანხმებებითა და ევროპული ხელშეკრულებებით. ევროკომისია ანალოგიურად ახორციელებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულებების განხორციელების მონიტორინგსა და შეფასებას. ევროკავშირს აქვს ძლიერი ტრანსფორმაციული ძალა, რომ მოტივაცია მისცეს კანდიდატ ქვეყანას, პოტენციურ კანდიდატსა და მესამე ქვეყნებს, რათა მოერგონ ევროპულ სტანდარტებსა და ნორმებს.

აღნიშნული კვლევა აჩვენებს, რომ ევროკავშირის ზოგადი მიდგომა საკმაოდ მსგავსია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, ყოფილი იუგოსლავიისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან მათი ევროკავშირში გაწევრიანებამდე. თუმცა, თანამშრომლობის ფორმატებს შორის განსხვავება მაინც არსებობს.

ვიშეგრადის ქვეყნები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რიგებში

ვიშეგრადის ქვეყნების ევროკავშირშიგანწევრიანებას (ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფთან ერთად) თითქმის 15 წელი დასჭირდა. პროცესი მოიცავდა გაჭიანურებულ მოლაპარაკებებს განწევრიანების მსურველ ქვეყნებთან, ბრიუსელის პირობებს, მონიტორინგის კომპლექსურ მექანიზმს, რომელსაც ევროკომისიის გენერალური დირექტორატი მართავდა და, როგორც ჩანს, ევროგაერთიანების/ევროკავშირის პოლიტიკურ ნებასაც – ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები „უკან ევროპაში“ დაებრუნებინა. როგორც გილბერტი (2012: 184) აღნიშნავს, „ბუდაპეშტი, პრაღა და ვარშავა ევროპული ცივილიზაციის მთავარ ციხე-სიმაგრეებს წარმოადგენდნენ [...] და შეუძლებელი იყო ევროკავშირის ქვეყნებს მდინარე ელბას მიღმა მცხოვრებთათვის ზურგი ექციათ.“ ცივი ომის დასასრულმა, საბჭოთა კავშირისა და კომუნიზმის ნგრევამ შეცვალა მაშინდელი ევროპის პოლიტიკურიკონტექსტი. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებს გაუჩნდათ შესაძლებლობა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან აღედგინათ პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთობები. მეორე მხრივ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მთავრობები ევროგაერთიანების/ევროკავშირის წევრობას ესწრაფვოდნენ და წლების განმავლობაში ბრიუსელში ამ საკითხს ლობირებდნენ. შედეგად, კომისია იმ დასკვნამდე მივიდა (1990b: 31), რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის „ევროგაერთიანება, შესაძლოა, მისტიური მიმზიდველობის მატარებელი ყოფილიყონ (ციტირებულია Bretherton and Vogler-ში, 2006: 140).

1989 წლის სტრასბურგის საბჭოზე ევროპულმა სამიტმა განაცხადა, რომ ევროგაერთიანებამ უნდა აიღოს „განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა“ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ევროკომისიას დაევალა, ახალი ტიპის ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ შეთავაზებები მოემზადებინა, რომლის საფუძვლეზეც სამიზნე ქვეყნებთან ურთიერთობას გააღრმავებდა. 1991 წელს ევროკავშირმა ორმხრივი მოლაპარაკებებიანარმოა ვიშეგრადის ქვეყნებთან – პოლონეთთან, უგრეთსა და ჩეხოსლოვაკიასთან ევროპული ხელშეკრულებების (რომლებსაც ხშირად ასოცირების ხელშეკრულებებს უწოდებენ) შესახებ. ზემოხსენებული შეთანხმებები მოიცავდა ფართო დებულებებს ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თანხვედრაში მოსაყვანად, თუმცა, განწევრიანების პერსპექტივა ხაზგასმით მაინც არ იყოს აღნიშნული. მოგვიანებით, 1990-იან წლებში ასეთივე ხელშეკრულებებს ხელი მოეწერა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებთანაც. აღნიშნულ ხელშეკრულებებს თან ერთვის ევროკავშირის სპეციალური დახმარების პროგრამები, როგორიცაა დახმარებაეკონომიკის-რეკონსტრუქციისთვის (PHARE) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD). მიუხედავად ევროკავშირის მცდელობებისა, აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების მთავრობები ღიად გამოხატავდნენ ევროკავშირში გაერთიანების სურვილს, განსაკუთრებით, მას შემდეგ, რაც ლიბერალური დემოკრატიული და საბაზრო სისტემები დანერგეს. თუმცა, პოსტკომუნისტური მემკვიდრეობის გამო, ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსასვლელად ამ ქვეყნების სჭირდებოდათ გრძელი გარდამავალი პერიოდის გავლავეკონომიკური და/ან პოლიტიკური თვალსაზრისით.

1993 წლის კოპენჰაგენის სამიტზე ევროკავშირსა და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის ურთიერთობის ახალი ეტაპი დაიწყო. ევროპულმა საბჭომ ფორმალურად ხაზი გაუსვა ამ ქვეყნების ევროკავშირში განწევრიანების სურვილს. როგორც ევროკავშირის ლიდერებმა თავჯდომარე ქვეყნის დასკვნაში განაცხადეს, „ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ასოცირე-

ბული ქვეყნები გახდებიან ევროკავშირის წევრები სურვილის შესაბამისად. განვერიანება მოხდება მაშინვე, როგორც კი ასოცირებული ქვეყანა შეძლებს წევრობის მოვალეობების შესრულებას საჭირო ეკონომიკური და პოლიტიკური მოთხოვნების დაკმაყოფილებით“ (European Council, 1993: 12). კოპენჰაგენის სამიტმა დაანება ფორმალური წევრობის კრიტერიუმები, რაც ევროგაერთიანების გაფართოების ისტორიაში პირველი პრეცედენტი იყო. კოპენჰაგენის კრიტერიუმები ისე იყო ჩამოყალიბებული, რომ განვერიანების მსურველ ქვეყნებს დახმარებოდა, რათა მათი პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემები წვერი ქვეყნების სისტემებთან დაეახლოვებინათ და, შესაბამისად, მიეღოთ ევროკავშირის კანონმდებლობა.

ამ გაჭიანურებულ პროცესს მოჰყვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ათი ქვეყნის (4 ვიშეგრადის ქვეყანა: პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, სლოვაკეთი, და სხვა ქვეყნები: ბულგარეთი, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, რუმინეთი) მზად ყოფნა, დაეკმაყოფილებინათ ევროკავშირის სტანდარტები; ყველა ზემოთქმული ქვეყნის მთავრობამ ევროკავშირის წევრობაზე ოფიციალური განაცხადი 1994-1996 წლებში გააკეთა. ევროკავშირმა შექმნა ახალი ინსტრუმენტი - განვერიანების პარტნიორობა აღნიშნული ქვეყნებისთვის. ეს ინსტრუმენტი ყურადღებას ამახვილებდა ევროკავშირის პრიორიტეტებზე და თანხვედრაში იყო ევროკომისიის რეკომენდაციებთან, რომელიც 1997 წელს გამოქვეყნებულ დოკუმენტში „დღის წესრიგში 2000: უფრო ძლიერი და ფართო კავშირისთვის“ იყო განერილი. აღნიშნული პარტნიორობა მოიცავდა ხანგრძლივ დიალოგსა და სკრინინგ პროცესს განვერიანების მსურველ ქვეყანასა და ევროკომისიას შორის. სკრინინგ პროცესი, როგორც ევროკავშირის ახალი პროცედურა, ასახული იყო ევროკომისიის რეგულარულ ანგარიშებში, რაც ცენტრალური და აღმოსავლეთის ქვეყნების მიერ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების პროგრესის მონიტორინგის მექანიზმი იყო. პროცესის კულმინაცია იყო 2002 წლის დეკემბრის კოპენჰაგენის სამიტი, როდესაც ევროპის ლიდერებმა გადაწყვიტეს, ხელი მოეწერათ განვერიანების შესახებ ხელშეკრულებისთვის ყველა მსურველ ქვეყანასთან, ბულგარეთისა და რუმინეთის გარდა. ეს გადაწყვეტილება თანხვედრაში იყო ქვეყნების მიერ მიღწეულ პროგრესთან, რაც ასახული იყო კომისიის ანგარიშებსა და რეკომენდაციებში. შედეგად, 2004 წელს მოხდა „დიდი აფეთქების გაფართოება“ - ევროკავშირს 10 ახალი წვერი ქვეყანა შეემატა (მალტასა და კვიპროსის ჩათვლით). ბულგარეთი და რუმინეთი ევროკავშირში ორი წლის შემდეგ, 2007 წელს გაერთიანდნენ.

დასავლეთ ბალკანეთი

დასავლეთ ბალკანეთის (ხშირად მას ყოფილი იუგოსლავიის ქვეყნებად მოიხსენიებენ) სტაბილურობა უსაფრთხოების საკითხების გამო ევროკავშირის ერთ-ერთი პრიორიტეტია. უკანონო მიგრაცია, ორგანიზებული დანაშაული, ბრძოლა ტერორიზმის წინააღმდეგ, საზღვრის გადაკვეთა, ვიზის საკითხები, ლტოლვილთა დაბრუნება ევროკავშირი - დასავლეთ ბალკანეთის თანამშრომლობის წამყვანი თემებია, რადგან ისინი როგორც ევროკავშირის წვერი, ასევე პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის საფრთხეს წარმოადგენს. დინანი აღნიშნავს, რომ „ევროკავშირი დასავლეთ ბალკანეთში ბოლო დროს მომხდარი ომების შედეგად არსებულ სიტუაციას მეორე მსოფლიო ომის შედეგებს ამსგავსებს“ (2010: 492). შესაბამისად, რეგიონში მშვიდობის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის ხელშესაწყობად, ევროკავშირი უკვე დამკვიდრებულ სტრატეგიას იყენებს ამ ქვეყნების პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის გზით. ამჟამად, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების ჯგუფიდან, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია, მონტენეგრო და სერბეთი ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნებია; ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა და კოსოვო პოტენციური კანდიდატების სიაში არიან. რაც შეეხება ხორვატიას, იგი ევროკავშირს 2013 წელს შეუერთდა.

1999 წელს ევროკავშირმა შეიმუშავა სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის პაკტი, როგორც თანამშრომლობის ჩარჩო, რეგიონში მშვიდობის, სტაბილურობის, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების და ეკონომიკური განვითარების ხელშესაწყობად (2008 წლის თებერვალში იარაღი რეგიონული თანამშრომლობის საბჭომ შეცვალა). გარდა ამისა, 2000 წლის ზაგრების სამიტზე, სადაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებმა ევროკავშირში განწევრიანების შესახებ სურვილი გამოთქვეს, ევროპის ლიდერებმა თანხმობა განაცხადეს სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის (SAP) დასაწყებად. ამ პროცესის ფარგლებში ევროკავშირი დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულებების თაობაზე აწარმოებდა მოლაპარაკებებს (კოსოვოსთან მოლაპარაკებები 2013 წელს დაიწყო). აღნიშნული ხელშეკრულებები ხელს უწყობდა მონაწილე ქვეყნებს, მთელი რიგი რეფორმები განეხორციელებინათ, ასევე, ფინანსურ, ტექნიკურ და სავაჭრო დახმარებას უწევდა. ევროპულ შეთანხმებებს შორის, რომლებსაც ევროკავშირმა 1990-იან წლებში მოაწერა ხელი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან, ბევრი მსგავსებაა. ანალოგიურად, სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულებები განწევრიანების პირობებსა და კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს მოიცავს.

ამ პროცესს შეიძლება მოსამზადებელი საფეხური ვუწოდოთ, რომლის დროსაც ევროკავშირის წევრობის მსურველი ქვეყანა სრული კანდიდატის სტატუსს იღებს. ასევე აღსანიშნავია, რომ კოპენჰაგენის მოთხოვნებისგარდა, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს დამატებით მოეთხოვებათ რეგიონული და საზღვრისპირა თანამშრომლობა, ასევე სრული თანამშრომლობა ყოფილი იუგოსლავიის საერთაშორისო სისხლის სამართლის ტრიბუნალთან ომის დროს ჩადენილი დანაშაულის შესახებ. ურთიერთობები კიდევ უფრო გამყარდა 2003 წლის თესალონიკის სამიტზე. ევროპის ლიდერებმა კიდევ ერთხელ მოუწოდეს ხორვატიას, ალბანეთს, ბოსნია-ჰერცეგოვინას, მაკედონიას, სერბეთსა და მონტენეგროს ევროკავშირში განწევრიანებისკენ.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განეული მნიშვნელოვანი საქმიანობის და გადაჭრილი პრობლემები ევროკომისიამ პოზიტიურად შეაფასა, რის შედეგადაც ევროკავშირმა რეგიონის ქვეყნებს მთელ რიგ საკითხებზე გაუღო კარი; მათ შორისაა ევროპულ ბაზარზე თავისუფალი წვდომა ყველა ტიპის საქონლისზე (2000 წლიდან), ვიზის რეჟიმის გაუქმება სერბეთის, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიის და მონტენეგროს მოქალაქეებისთვის (2009 წლიდან) ალბანეთისა და ბოსნია-ჰერცეგოვინის მოქალაქეებისთვის (2010 წლიდან). თუმცა, ევროკომისიამ შეფასებაში რამდენჯერმე ახსენა გამოწვევები, რომლებიც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების წინაშე იდგა, მათ შორის, სახელისუფლებლო ინსტიტუტების ფუნქციონირება, საჯარო ადმინისტრირება, სასამართლო რეფორმა, ადამიანის უფლებების დაცვა, კანონმდებლობა მედიის შესახებ და ამ მიმართულებით მომავალში გასატარებელი ცვლილებები. როგორც სტაბილური ამტკიცებს, მკაცრი კრიტერიუმების დაკმაყოფილებების შემთხვევაში ამ ქვეყნებს წევრობაზე უარს ვერ ეტყვიან. კრიტერიუმებში იგულისხმება არა მხოლოდ განწევრიანების პირობები, არამედ მოთხოვნაც რეგიონული და საზღვრისპირა თანამშრომლობის შესახებ (Staab, 2011: 39). ამ არგუმენტის კარგი მაგალითია ხორვატია, რომელიც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს შორის დანინაურებულია, რადგან იგი ევროკავშირში ბოლო გაფართოების რაუნდის დროს განწევრიანდა.

როგორც ემპირიული მტკიცებულებიდან ჩანს, ევროკავშირის მიერ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისა და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მიმართ განხორციელებულ პოლიტიკაში ბევრი მსგავსებაა: ევროკავშირის წევრობის მსურველი ქვეყნისთვის რიგი კრიტერიუმებისა და პირობების ნაყენება, ევროკომისიის მიერ განხორციელებული კომპლექსური მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც „მეთვალყურის“ როლს ასრულებს (Grabbe, 2001), გაჭიანურებული

მოლაპარაკებები, „საშინაო ცვლილებების“ მზარდი პროცესი. ეს თანამშრომლობა ასევე მოიცავს სკრინინგ პროცესს, სისტემატურ შეხვედრებსა და კომუნიკაციას, სტრატეგიულ დოკუმენტებს, ეროვნულ პროგრამებს, კომისიის რეგულარულ ანგარიშებს და დამსახურებაზე დაფუძნებულ მიდგომას, თუმცა პოლიტიკური მოსაზრებებიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. როგორც იუნკოსი და ბორაგანი (2013) ამტკიცებენ, კომისიის მონიტორინგის პროცესი დასავლეთ ბალკანეთის შემთხვევაში განხორციელდა სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე, ხოლო აღმოსავლეთ გაფართოების შემთხვევაში - ასოცირების ხელშეკრულებით (გვ. 230). გარდა ამისა, გაფართოების ანალიზისას სტაბი (2011) ხაზს უსვამს იმ საკვანძო პრინციპებს, რომლითაც ევროკავშირი ხელმძღვანელობს გაფართოების პოლიტიკის წარმოებისას და კანდიდატი ქვეყნისთვის მოთხოვნების დაწესებისას. ამ ოთხი პრინციპიდან ორი განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს: (1) ევროკავშირი ითხოვს მისი კანონმდებლობის სრულად მიღებას; (2) ევროკავშირი უპირატესობას ანიჭებს ქვეყნების ისეთ ჯგუფთან თანამშრომლობას, რომლებსაც ერთმანეთთან მჭიდრო ურთიერთობა აქვთ (გვ. 35-36). ჩვენი აზრით, ეს ლოგიკა, რომელიც ევროკავშირმა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, ასევე დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებით გამოიყენა, შესაძლოა გავრცელდეს ევროკავშირის სხვა მეზობელ ქვეყნებზეც, განსაკუთრებით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში.

ევროკავშირის სამეზობლო: ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა

დიდი ქვეყნების (სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, საქართველო, მოლდავეთი და უკრაინა) ექვსი ქვეყანა ქმნის აღმოსავლეთ პარტნიორობას ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა 2004 წელს ჩამოყალიბდა და წარმოადგენს ინსტიტუციურ ჩარჩოს ევროკავშირისა და მისი უახლოესი 16 მეზობლის თანამშრომლობისთვის - ალჟირი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, ეგვიპტე, საქართველო, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მოლდავეთი, მაროკო, პალესტინა, სირია, ტუნისი და უკრაინა. იქიდან გამომდინარე, რომ გაფართოების შედეგად ევროკავშირის გაფართოებულმა საზღვრებმა ახალი გამოწვევები წარმოქმნა, საჭირო გახდა თანამშრომლობის სხვა ჩარჩოს შექმნა „ევროპაში გამყოფი საზღვრების და ხაზების თავიდან ასარიდებლად“ (Commission Communication on Wider Europe, 2003, 4). ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ევროპეიზაციის კარგ მაგალითს წარმოადგენს, რომლის საშუალებითაც ევროკავშირი ხელს უწყობს მისი პრინციპებისა და ღირებულებების გავრცელებას და ცდილობს, მათი რეგიონული განზომილების გაფართოებას; ის თანამშრომლობს ახლო მეზობლებთან, მოიცავს პოლიტიკის ფართო არეალს და მონაწილე ქვეყნებში ხელს უწყობს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ რეფორმებს. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ეფუძნება „ევროკავშირის სურვილს, რომ მისი კანონმდებლობა წევრობის მიღმაც გავრცელდეს“ (Schimmelfennig, 2009,6). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს თანამშრომლობა არ გულისხმობს წევრობის პირობითობას პროგრესული ქვეყნებისთვის. როგორც ევროკომისიის პრეზიდენტმა პროდიმ (2002: 6) განაცხადა, ეს ურთიერთობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებს სთავაზობს „ყველაფერს, გარდა ინსტიტუტებისა.“

როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების პირველ წლებში გამოჩნდა, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს განსხვავებული მიდგომა ჰქონდათ ევროკავშირში ინტეგრაციის მიმართ, ვიდრე არაბულ ქვეყნებს. ამის გამომწვევი მიზეზი იყო კულტურული, პოლიტიკური და ეკონომიკური განსხვავებები. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები უფრო წარმატებით ახორციელებდნენ პოლიტიკურ რეფორმებს და ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებას მაშინ, როცა არაბული

ქვეყნების სამოქმედო გეგმებში არსად იყო ნახსენები დემოკრატია ან კარგი მმართველობა და ყურადღება ეთმობოდა მიგრაციის პოლიტიკასა და ტერორიზმის საფრთხეებს (Casier, 2010: 102-103). შესაბამისად, ევროკავშირმა უფრო რეგიონულად კონცენტრირებული მიდგომა გამოიყენა და 2008 წელს პოლონეთმა და შვედეთმა წამოაყენა აღმოსავლეთ პარტნიორობის იდეა აღმოსავლეთ მეზობლებთან. პრალის სამიტზე 2009 წლის მაისში ეს პარტნიორობა განვითარდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრუქტურებში და მიზნად ისახავდა ევროკავშირსა და მონაწილე ქვეყნებს შორის ურთიერთობის გამყარებას. ამ ერთობლივი პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის ვალდებულება ეფუძნებოდა საერთო ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა კანონი, კარგი მმართველობა, ადამიანისა და უმცირესობების უფლებების პატივისცემა და თავისუფალი საბაზრო პრინციპები; მისი მიზანია, კიდევ უფრო შეუწყოს ხელი აღნიშნული ღირებულებების განმტკიცებას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში. აღმოსავლეთ პარტნიორობას აქვს ორმხრივი განზომილება და ორიენტირებულია შემდეგ საკითხებზე: (1) ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ ასოცირებასა და ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის გაძლიერებას; (2) სექტორული თანამშრომლობის განვითარებას; (3) მოქალაქეების მობილობის ხელშეწყობას და ვიზის რეჟიმის გაუქმებას გრძელვადიან პერსპექტივაში. ორმხრივ ურთიერთობებს თან ერთვის მრავალმხრივი თანამშრომლობა თემატურ პლატფორმებსა და საფლამანო ინიციატივებზე ხაზგასმით (ევროკომისიის ოფიციალური ვებდგვერდი, გაფართოება, აღმოსავლეთ პარტნიორობა). მულტილატერალიზმი (მრავალმხრივი თანამშრომლობა) შეიძლება კიდევ ერთ მსგავსებად მივიჩნიოთ ევროკავშირსა და ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ურთიერთობასთან, როდესაც ევროკავშირს ამ ქვეყნებთან ჰქონდა მრავალმხრივი პროცესების ორი წყება: სტაბილურობის პაქტი და „სტრუქტურული დიალოგი“.

ევროკავშირმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს ასოცირების ხელშეკრულებებს სთავაზობს და ხელს უწყობს ამ ქვეყნებში პოლიტიკურ და ეკონომიკურ რეფორმებს ფინანსური დახმარებით (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი). როგორც ჯუსტი და პენკოვა (2010: 136) აღნიშნავენ, უფრო ღრმა თანამშრომლობის სფეროები უნდა მოიცავდეს სავიზო რეჟიმის გაუქმებას, თავისუფალი ვაჭრობის ზონას მომსახურებისა და სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებისთვის, ხალხთა შორის ურთიერთობებს, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურას, საზღვრის კონტროლსა და გარემოს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, „ინიციატივა გამოკვეთილად არ უჭერს მხარს წევრობას, თუმცა, ხელს არ უშლის ევროკავშირს, გამორიცხოს იგი“ (იქვე). ამ ქვეყნების მიერ მიღწეულ პროგრესს უფრო ვრცელი გავლენა აქვს ევროკავშირის სტაბილურობასა და უსაფრთხოებაზე. „ევროკავშირს უყვარს ხაზგასმა, რომ გაფართოების თანმიმდევრულმა რაუნდებმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნები ევროკავშირთან უფრო დაახლოვა. სინამდვილეში, გაფართოებამ თავად ევროკავშირი დაუახლოვა ამ ქვეყნებს“ (Dinan, 2010: 494).

მსგავსება და განსხვავებები: ურთიერთობა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, დასავლეთ ბალკანეთის და მეზობელ ქვეყნებთან

პრინციპები, რომლებსაც ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებთან პოლიტიკის ჩარჩოებში დებს, ძირითადად გაფართოების გამოცდილებიდანაა ნასესხები. ევროკომისიამ სტრატეგიულად გამოიყენა გაფართოების მოლაპარაკებები მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობისას. „სამოქმედო გეგმების, რეგულარული ანგარიშებისა და მოლაპარაკებების საშუალებით დაწყებული, სოციალიზაციისა და პირობითობის ფართო კონტექსტუალიზაციით დამთავრებული, [ევროპის სამეზობლო] პოლიტიკის განვითარება გაფართოების სტრატეგიის მნიშვნელოვან მექანიკურ გამოყენებაზე მიგვიითხებს“

(Kelley, 2006: 29). ეს არგუმენტი მყარდება სამოქმედო გეგმების ადრეული სამუშაო ვერსიებით, რომლებიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის შეიქმნა და ძალიან ჰგავს ასოცირების ტრადიციულ ხელშეკრულებებს, რომლებსაც გაფართოების ადრეულ ეტაპებზე იყენებდნენ. დიპლომატის სტრუქტურაც ასევე მსგავსია იხვევ, როგორც ყოველწლიური ანგარიშები ანალოგიურია განვერდიანების მიმდინარეობის ანგარიშებისა. გარდა ამისა, „ევროკომისიამ ასევე შეინარჩუნა განსხვავების პრინციპი, რაც გაფართოების გამოცდილებიდან მიღებულ მნიშვნელოვან გაკვეთილს წარმოადგენდა“ (იქვე, გვ. 49). სასსე (2008: 295) ასევე ამტკიცებს, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა „ეფუძნება ევროკავშირის აღმოსავლეთ გაფართოების ინსტიტუციურ და პროცედურულ მოდელს, თუმცა, ის ხაზგასმით გამოიხატავს ნევრობის პერსპექტივას. შესაბამისად, მისი მიზანია, განსაზღვროს ალტერნატიული სტიმული საშინაო რეფორმების განხორციელებისთვის მეზობელ ქვეყნებში, რასაც უწოდებენ “ნილს შიდა ბაზარზე“.

მაშინ, როცა ევროკავშირი არ უყენებს განვერდიანების პირობითობას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს, მისი კანონმდებლობის მიღება ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს. ეს ასახულია ევროკავშირისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის ორმხრივ ხელშეკრულებებში, როგორცაა ასოცირების ხელშეკრულება და მისი შემადგენელი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება, რაც, თავის მხრივ, თანამშრომლობის კანონიერ საფუძველს წარმოადგენს (ასოცირების ხელშეკრულება დადებულია მოლდავეთთან, საქართველოსა და უკრაინასთან). სამოქმედო გეგმებში განვიხილავთ რეფორმები, რომლებიც ეროვნულმა მთავრობებმა უნდა განახორციელონ, მიზნად ისახავს ევროკავშირის სტანდარტების დაკმაყოფილებას, რაც ამ შემთხვევაში, ნევრობის კრიტერიუმების ძირითად ნაწილს წარმოადგენს. ასოცირების ხელშეკრულების ხელმომწერმა ქვეყნებმა პასუხისმგებლობა აიღეს ევროკავშირის კანონმდებლობა ეროვნულ კანონმდებლობაში გადაეტანათ და უზრუნველყოთ მისი განხორციელება. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობა მოიცავს ყველა ხელშეკრულებას, ევროკავშირის კანონებსა და ევროპის სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ პრეცედენტულ სამართალს, რომელიც 1951 წლის პარიზის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული მუდმივად იზრდება. შესაბამისად, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებს უფრო მეტი პირობისა და ვალდებულების შესრულება მოუწევთ, ვიდრე ცენტრალური და აღმოსავლეთის ევროპის ქვეყნებს, რაც გულისხმობს რთულ და დროში გაწელილ პროცესს.

მიუხედავად მსგავსებისა, ევროკავშირის დამოკიდებულება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან, განსხვავდება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისა და დასავლეთის ბალკანეთის ქვეყნებთან ურთიერთობისგან ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტით: - განვერდიანების პირობის არარსებობა, რასაც „მსუბუქი არსობითობა“ ეწოდება (Sasse, 2005). პირობითობის პრინციპი ფართოდ განიხილება ევროპეიზაციასთან დაკავშირებით არსებულ ლიტერატურაში, რადგან ის არის მთავარი ინსტრუმენტი, რომელსაც ევროკავშირი იყენებს კანდიდატისა და არაკანდიდატი ქვეყნის დანიშნულებისთვის. სმიტი (1998: 256) განსაზღვრავს პირობითობას, როგორც „სახელმწიფოს ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ სხვა ქვეყნისთვის პოტენციური სარგებლის მოტანას პირობების შესრულების შემთხვევაში, რაც უკავშირდება ადამიანის უფლებების დაცვას და დემოკრატიული პრინციპების განხორციელებას.“ დადებითი პირობითობა გულისხმობს სარგებლის დაპირებას გაცხადებული პირობების დაკმაყოფილების სანაცვლოდ. ამის საპირისპიროდ, უარყოფითი პირობითობა მოიცავს ამ სარგებლის შემცირებას, შეჩერებას ან შეწყვეტას, თუ სამიზნე ქვეყანა დაარღვევს პირობებს (იქვე).

პოსტკომუნისტური ქვეყნების ევროპაში რეინტეგრაციის შესახებ ჩატარებულ კვლევაში ვაჩუდოვა (2005: 63) განასხვავებს „აქტიურ“ და „პასიურ“ ბერკეტებს. პასიური ბერკეტი უბრალოდ

ნიშნავს ევროკავშირის წევრობის მიმზიდველობას, ხოლო აქტიური ბერკეტი გულისხმობს „ნებაყოფლობით პირობითობას, რაც მოიცავს ევროკავშირში განწევრიანების წინა პროცესს.“ სხვა მკვლევრები პირობითობას განსაზღვრავენ როგორც პროცესს, რომელიც ჩამოყალიბდა ფორმალური და არაფორმალური პირობითობით, სადაც აქტორების ქცევა „იმ მექანიზმების ოპერაციონალიზაციას ახდენს, რომლებშიც ფორმალური წესები აისახება.“ ყველაფერზე დიდ გავლენას ახდენს პოლიტიკის სფერო, ევროკავშირის კანონმდებლობის შინაარსი და თავად ქვეყანა (Hudges, et al. 2004:526).

ევროკავშირის მოთხოვნები შემდეგ ნაწილებად იყოფა: დემოკრატიული პირობითობა ადამიანის უფლებების ფუნდამენტური პრინციპებისა და ლიბერალური დემოკრატიის ჩათვლით მაშინ, როცა კანონმდებლობის პირობითობა გულისხმობს ევროკავშირის კანონმდებლობის სპეციფიკურ წესებს (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004:669).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ეფუძნება ევროკავშირის ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს „ლეგიტიმური სახელმწიფოს“ პრინციპების გავრცელებას (Schimmelfennig, et al. 2003), როგორცაა ლიბერალური დემოკრატია და ადამიანის უფლებები; ის ამ ნორმების პოპულარიზაციისთვის იყენებს პირობითობას, როგორც მთავარ იარაღს. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს წინა გაფართოების გამოცდილება, რადგან ევროკავშირის პარტნიორ ქვეყნებთან ურთიერთობის გადაფასება მათ მიერ წარმატებით განხორციელებული რეფორმების საფუძველზე ხდება. პირობითობის პრინციპს ითვალისწინებს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტი (2004: 13): „ევროკავშირის ამბიციის დონე, განავითაროს ურთიერთობა თითოეულ პარტნიორ ქვეყანასთან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საშუალებით, გაითვალისწინებს იმას, თუ რამდენად ეფექტიანად იზიარებენ ეს ქვეყნები ამ ღირებულებებს.“ ეს „პირობითობაზე მსუბუქად მინიშნება“ (Kelley, 2006: 30) თან ერთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საერთო მფლობელობის პრინციპს. საერთო მფლობელობა ნიშნავს იმას, რომ მხარეები ერთობლივად თანხმდებიან რეფორმების დღის წესრიგზე და ითვალისწინებენ საერთო ღირებულებებსა და ინტერესებს (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004: 8). თუმცა, ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, ასეთი განვითარების პერსპექტივა ძალიან „გაურკვეველია“ (Freyburg, et al. 2009: 916), რადგან ის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებს არ სთავაზობს წევრობის პერსპექტივას. სასსე (2008: 916) მას უწოდებს მსუბუქ პირობითობას: საკვანძო მასტიმულირებელი და გამაძლიერებელი სტრუქტურები ბუნდოვანია ევროკავშირისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის. ევროკავშირი ცდილობს, ხელახლა განსაზღვროს წამახალისებელი ელემენტები საშინაო ცვლილებებისთვის და გვთავაზობს „წილს შიდა ბაზარზე“.

მკვლევარებს შორის არსებობს კონსენსუსი, რომ გამომხატული წევრობის პერსპექტივა ყველაზე წარმატებული იარაღია იმ მიზნისთვის, რომ ქვეყნებმა მიიღონ ევროკავშირის პრინციპები, რისი ნათელი მაგალითია 2004 წლის გაფართოება. (Schimmelfennig, Sedelmeier 2004; Schimmelfennig et al. 2003; Sedelmeier 2006). აქედან გამომდინარე, ბევრი ავტორი ამტკიცებს, რომ ვინაიდან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და, შესაბამისად, აღმოსავლეთ პარტნიორობა არ იძლევა განწევრიანების პერსპექტივას, ქვეყნებს არასაკმარისი სტიმული აქვთ ევროპეიზაციისთვის. უფრო მეტიც, მკვლევარებმა პირობითობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემთხვევაში არათანმიმდევრულად მიიჩნიეს. (Schimmelfennig, 2005; Kelley, 2006; Epstein, Sedelmeier, 2008; Schimmelfennig, Scholtz, 2008).

მეორე მხრივ, სასსემ (2005) წამოაყენა კონტრარგუმენტები შიმელფენინგის (2005) განცხადებაზე, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას მასში შემავალ ქვეყნებში გავლენა ექნება დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, რადგან ამ ნორმების მიღების პოლიტიკური

ფასი უფრო მაღალია ავტორიტარული ხელისუფლებისთვის. სასსე (2005: 303) ამტკიცებს, რომ მთავარი კითხვა ნახევრად დემოკრატიულ ლიდერებს კი არ ეხება, არამედ „რამდენად საკმარისი სტიმული იქნება ოპოზიციური ძალების, რეფორმების გამტარებელი ელიტებისა და, ზოგადად, საზოგადოებისთვის, მობილიზდნენ შინაური ვეტო მოთამაშეების წინააღმდეგ.“

კელნი (2006: 38) ასევე აღნიშნავს პირობითობის შეზღუდვებს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემთხვევაში, მაგრამ ის გვთავაზობს სხვა დამატებით ღირებულებებს, რომელმაც შეიძლება ხელი შეუწყოს ისეთ საშინაო ცვლილებებს, როგორცაა: გაუმჯობესებული სავაჭრო უპირატესობები, ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის ურთიერთგადამკვეთი ინფრასტრუქტურის განვითარება და ევროკავშირის საშინაო ბაზარზე გასვლა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა საინტერესო ჩარჩოებია იმის გასაზომად, თუ რა დონეზე შეუძლია პირობითობას ქვეყნების მოტივირება იმისთვის, რომ მიიღონ ევროპული ნორმები, ხოლო ისეთი მოვლენები, როგორცაა საქართველოს 2003 წლის ვარდების რევოლუცია და უკრაინის 2004 წლის ნარინჯისფერი რევოლუცია „ევროკავშირის სივრცეს შეუქმნის პოლიტიკის გასატარებლად (იქვე 50).

საბოლოო ჯამში, ის ქვეყნები, რომლებმაც ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას მოაწერეს ევროკავშირთან მჭიდრო ურთიერთობებითა და ღრმა ინტეგრაციით ხასიათდებიან; ისინი მიიღებენ სხვადასხვა მსგავს პრივილეგიებს, რომლებსაც ევროკავშირი არაწევრ ქვეყნებს სთავაზობს: მაგ. ნორვეგიას, შვეიცარიას და ისლანდიას. იმის გათვალისწინებით, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნები ტერიტორიულად ევროპაში მოიაზრებიან, ხოლო ევროკავშირების ფუნქციონირების ხელშეკრულების 49-ე მუხლის თანახმად, „ნებისმიერ ევროპულ ქვეყანას, რომელიც პატივს სცემს მე-2 მუხლში გაცხადებულ ღირებულებებს და მზად არის, ხელი შეუწყოს მათ, შეუძლია ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადი გააკეთოს,“ ასოცირების ხელშეკრულებები დადებითი პერსპექტივის მატარებელია ხელმომწერი ქვეყნებისთვის გრძელვადიან პერსპექტივაში. თუმცა, ამ ეტაპზე აღმოსავლეთ პარტნიორობა გამოიყენება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისათვის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მინიჭებას.

დასკვნა

კვლევა აჩვენებს, რომ ევროკავშირის მიდგომა ვიშეგრადის ქვეყნებთან მათი კავშირში განვერიანება მდე საკმაოდ მსგავსია ევროკავშირის ურთიერთობებთან ყოფილი იუგოსლავიისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან. მსგავსება შემდგომში მდგომარეობს: წაყენებული კრიტერიუმები და პირობები, მონიტორინგის მექანიზმი, გაჭიანურებული მოლაპარაკებები, საშინაო ცვლილებების მზარდი პროცესი, დამსახურებაზე დაფუძნებული მიდგომა. ძირითადი განსხვავება არის წევრობის პირობითობის არქონა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან, რასაც ხშირად მსუბუქ პირობითობას უწოდებენ (Sasse, 2008: 296) და პოლიტიკურმა პირობითობამაც შესაძლოა, უარყოფითად იმოქმედოს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ევროპეიზაციის პროცესზე. მიუხედავად იმისა, რომ ეს არგუმენტი საკმაოდ ვალიდურია, ევროკავშირისა და მესამე ქვეყნების მომავალი ურთიერთობები გვიჩვენებს, საერთო ბაზრის შეთავაზება საკმარისი პირობა არის თუ არა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ევროკავშირის ნორმების გაზიარებისთვის.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- Bretherton, C. & Vogler, J., (2006). *The European Union as a Global Actor*. 2nded. London and New York: Routledge.
- Casier, T. (2010). "The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region". Edited by Federica Bindi. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press. Pages: 99-118.
- Commission Communication, COM (2004) 373 final of 12.5.2004, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper
- Freyburg, T. et al. (2009), "EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood", *Journal of European Public Policy*, 16(6), 916-934.
- Dinan, D., (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 4th ed. Lynne Rienner Publishers.
- Epstein, R.A., Sedelmeier, U., (2008). "Beyond conditionality: international institutions in post-communist Europe after Enlargement," *Journal of European Public Policy*, 15(6), pp.795-805.
- European Council. (1993). *Conclusions of the Presidency, Copenhagen, June 21-22 1993, SN 180/1/93*.
- European Commission. 1997. *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, COM/97/2000 final*.
- European Commission, Enlargement, Neighbourhood, Eastern Partnership. Official website available from http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/eastern-partnership/index_en.htm (Accessed on January 10, 2015).
- Gilbert, M. (2012). *European Integration: A Concise History*. United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers.
- Giusti, S., Penkova, T. (2010). "EU Policy toward Ukraine and Belarus: Diverging Paths?" Edited by Federica Bindi. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press. Pages: 133-147.
- Grabbe, H., (2001). "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Conditionality," *Journal of European Public Policy*, 8 (6), pp. 2013-2031.
- Juncos, A.E. & Borragan, N. P.S., (2013). "Enlargement." In: M. Cini & N. P. S.Borragan. eds. 2013. *European Union Politics*. USA: Oxford University Press. Ch. 17.
- Kelley, J., (2006). "New wine old Wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy," *Journal of Common Market Studies*, Volume 44(1), pp.29-55.
- Prodi, R., (December, 2002). "A Wider Europe – A Proximity Policy as Key to Stability," Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels. Available online from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm (Accessed 30 January, 2015).
- Sasse, G. (2005). "EU Conditionality and Minority Rights: translating Copenhagen criteria into policy," EUI Working papers, RSCAS, No. 2005/16.
- Sasse, G. (2008). "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours," *Europe-Asia Studies*, 60(2), pp. 295–316.
- Schimmelfennig, F. et al. (2003). "Costs, Commitment and Compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey," *Journal of Common Market Studies*, 41(3), pp. 495-518.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., (2004). "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe," *Journal of European Public Policy*, 11(4) pp. 661-79.
- Schimmelfennig, F., Scholtz, H., (2008). "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange," *European Union Politics*, 9 (2), pp.187-215.
- Schimmelfennig, F., (2005), "European Neighborhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries." Paper prepared for the EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, March 31-April 2. 2005. Available from http://aei.pitt.edu/3302/02/European_Neighborhood_Policy.doc (Accessed 10 January, 2015)
- Smith, K., (1998). "The use of Political Conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?" *European Foreign Affairs Review*, 3, pp. 253-274.
- Staab, A., (2011). *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*. 2nded. USA: Indiana University Press.
- Vachudova, M. A., (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford: OUP.

Meri Maghlakelidze

Similarities and Differences: EU's Relations with the Visegrad Countries, Western Balkans, EaP Countries

Introduction

This article discusses the enlargement of the European Union in the past 20 years, with emphasis on the accession of the Visegrad states with a group of Central and Eastern European Countries in 2004. It also addresses the EU's relations with the Western Balkan region and the eastern neighbourhood. The aim of this paper is to compare EU's relations with Visegrad countries, Western Balkans and EaP countries and identify similarities and differences in this regard. The research question of this article is the following: what are the main strategies that EU applied to Visegrad countries before accession and whether EU's policy with other regions such as Western Balkans and Eastern Partnership countries resembles/differs from each other and how?

Empirical evidence shows that there are common strategies that the EU applied in its relations with CEE, the Western Balkans, and EaP countries, including: An established set of criteria and conditions for its relations with countries getting closer to the EU, a complex monitoring mechanism managed by the European Commission, protracted negotiations, and an incremental process of domestic change. Furthermore, the principles that the EU enshrined in cooperative arrangements with its neighbouring countries and EaP governments are borrowed from the enlargement experience: The benchmarks of the EU's relations with third countries, as in the case of the CEE or Western Balkan countries, could be identified through a screening process, systematic meetings and communications, strategy papers, national programs, regular reports by the Commission, and a merit based approach. The monitoring process, carried out by the European Commission, was pursued through the Stabilisation and Association Agreements in the case of the Western Balkans, and in the European partnership agreements and Europe Agreements in the case of the CEE countries. Similarly, the Commission monitors and evaluates the implementation of the Association Agreements in the EaP countries. The EU has strong transformative power by incentivizing EU candidates, potential candidates, and third countries to converge with European standards and norms. As Kelley (2006: 29) stated conceptualization of ENP policy shows "significant mechanical borrowing from the enlargement strategies".

Main finding of the article is that the EU's overall approach towards the CEE countries in the pre-accession period and its cooperation with the former Yugoslav states and EaP countries are considerably similar, though there are also differences among these collaborative frameworks.

The EU and the Visegrad States

The accession of the Visegrad states to the European Union (along with a group of countries of Central and Eastern Europe) took almost 15 years. The process included protracted negotiations with aspirant countries, a number of conditional provisions from Brussels, a complex monitoring mechanism managed by the Commission's Directorate General for enlargement, and apparently, a political will from the EC/EU to welcome the CEE countries 'back to Europe.' As Gilbert notes (2012: 184) "Budapest, Prague and Warsaw were great bastions of European civilization [...] and it was impossible for the EU countries to turn their backs on their cousins east of the Elbe River." The end of the Cold War, and the collapse of the Soviet Union and Communism changed the political context of Europe. It created an opportunity for Western Europe to reconstruct its relations with the countries of Central and Eastern Europe through political, economic, and cultural cooperation. On the other hand, CEE governments strived for EC/EU membership and lobbied for it in Brussels for years. This led the Commission to conclude (1990b: 31) that "the European Community has what might be termed as mystical attraction" (cited in Bretherton and Vogler, 2006: 140) towards the CEE countries.

At the Strasbourg Council of 1989, the European Summit declared that the EC should take a 'special responsibility' for the countries of Central and Eastern Europe. As a result, the Commission was tasked with produce proposals for a new type of association agreement appropriate for developing relations with the target countries. In 1991, the EU negotiated bilateral Europe Agreements (often referred to as Association Agreements) with the Visegrad countries of Poland, Hungary, and Czechoslovakia, which included wide-range of provisions for approximating national legislation in conformity with that of the EU, with no clear commitment of membership perspective. The same type of agreement was signed by other CEE countries later on in 1990s. These agreements were supplemented by special financial assistance programs from the EU such as PHARE and EBRD. Despite these EU efforts, the CEE governments were openly expressing hope for EU accession since they established liberal democratic and market based systems, though a long transitional period was necessary for these countries in the early stages of post-communist reconstruction to converge with EU standards in economic and political terms.

The 1993 Copenhagen Summit marked a milestone in the EU-CEEC relationship. The European Council formally endorsed the CEE countries' membership. As EU leaders declared in the Conclusions of the Presidency, "the associated countries in Central and Eastern Europe that desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required" (European Council, 1993: 12). The Copenhagen Summit laid down the formal membership criteria, which represented the first precedence in the Community's history of enlargement rounds. The Copenhagen criteria were designed to assist aspirant countries to approximate their political and economic systems with existing member states, and also to assist their adoption of Union laws and policies (the EU *acquis*).

This arduous process was continued by the readiness of 10 Central and Eastern European countries (the four Visegrad countries: Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia, as well as Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, and Romania) to meet EU standards. The governments of all these countries officially applied for EU membership between 1994-1996. The EU created a new instrument, the Accession Partnership, for aspirant countries focusing on the Union's priorities for accession, which was in accordance with the European Commission recommendations set out in its "Agenda 2000: For a stronger and wider Union," issued in 1997. These partnerships involved a continuous dialogue and screening process between aspirant countries and the Commission. The screening process, which was a new procedure set by the EU, included a provision for Regular reports by the Commission as a monitoring mechanism on CEEC progress in meeting the Copenhagen criteria. The culmination of this process was the 2002 December Copenhagen Summit, when European leaders decided that an accession treaty could be signed with all negotiating countries except Bulgaria and Romania. This decision was in accordance with the merit-based system supported by the reports and recommendations from the Commission. As a result, in May 2004, there was a 'big-bang enlargement:' 10 new member states (including Malta and Cyprus) joined the EU. Bulgaria and Romania acceded to the EU two and a half years later, in 2007.

The EU and the Western Balkans

Stability in the Western Balkans (usually referred to as former Yugoslav countries) is one of the priorities for the EU due to security reasons. Illegal migration, organized crime, the fight against terrorism, border crossings, visa issues, and return of refugees represent one of the main cooperation domains in the EU-Western Balkan relationship, since these issues pose a threat to EU member states and potential candidate countries. As Dinan noticed, "the EU sees the situation in [the] Western Balkans after the recent wars as being similar to the situation in Europe after WWII" (2010: 492). Therefore, in order to promote peace, stability, and prosperity in the region, the EU applies the same strategy to achieve the economic and political integration of these countries as in the Union. Currently, from the group of Western Balkan countries, the Former Yugoslav Republic of Macedonia,

Montenegro, and Serbia are EU candidate countries; Albania, Bosnia – Herzegovina, and Kosovo represent EU potential candidates. Croatia joined the EU in 2013.

In 1999, the European Union created the Stability Pact for South Eastern Europe as a cooperation framework to strengthen peace, stability, democracy, human rights, and assist economic development in the region. (This tool was replaced by the Regional Cooperation Council in February 2008). Additionally, in the 2000 Zagreb Summit, where the Western Balkan countries declared their inspiration to join the Union, European leaders agreed to launch the Stabilization and Association Process (SAP). Under SAP, the EU negotiated Stabilization and Association Agreements with the Western Balkan countries (negotiations with Kosovo started in 2013), which encouraged a number of reforms in the participating countries from the region through financial aid, technical assistance, and trade preferences. There are many similarities between these agreements with the “Europe Agreements” that the EU signed with CEEC in the 1990s. Analogously, Stabilisation and Association Agreements hold membership conditionality. Negotiations were formed by the Copenhagen criteria. This process can be characterized as a preparatory relationship assisting accession states to become full candidate countries. It is also noteworthy that besides the Copenhagen conditions, there is also a requirement for the Western Balkan countries to have regional, cross-border cooperation, in addition to completing their cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) over alleged war crimes. Relations between the Western Balkan countries and the EU were further strengthened at the Thessaloniki Summit in 2003. European leaders reiterated their endorsement for Croatia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia and Montenegro for EU membership.

In return for the considerable efforts of local authorities in rectifying numerous problems (which was evaluated by the Commission as progress), the EU granted benefits to the countries of the region. This included free access to the Union’s market for almost all goods (since 2000), and lifting visa requirements for citizens from Serbia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro (since 2009), and Albania and Bosnia-Herzegovina (since 2010). However, the Commission has repeatedly identified in their assessments a number of challenges to be addressed by the Western Balkan countries, including the functioning of government institutions, public administration, judicial reforms, respect for human rights, media legislation, and further efforts in this direction. As Staab claims, membership cannot be denied to these countries as long as they meet strict criteria. Not only the enlargement criteria as applied in 2004, but also the requirement for regional cross-border cooperation as a vehicle for turning former enemies into partners (Staab, 2011: 39). A good example of this argument is Croatia. The country is a forerunner of Western Balkan countries and joined the EU during the last enlargement round.

As the empirical evidence mentioned above shows, there are a number of similarities that the EU applied in relations with the countries of CEE and the Western Balkans. The following similarities can be identified: An established set of criteria and conditions for countries integrating into the EU; a complex monitoring mechanism managed by the Commission, which acts as a ‘gatekeeper’ (Grabbe, 2001); protracted negotiations; and an incremental process of ‘domestic change’. The benchmarks of this process included a screening process, systematic meetings and communication, strategy papers, national programs, regular reports by the Commission, and a merit-based approach, while political considerations also played an imperative part in the process. As Juncos and Borrigan (2013) also claim, the monitoring process by the Commission was pursued through the Stabilization and Association Agreements in the case of the Western Balkans, and through European Partnership agreements and the Europe agreements in the case of the Eastern Enlargement (page 230). Additionally, in his analysis of enlargement, Staab (2011) identifies key principles the EU followed in pursuing its objectives for enlargement and for imposing requirements on the candidate countries. Two out of four principles draw our particular attention: (1) The EU insists on the full acceptance of the *acquis communautaire*; (2) The EU’s preference to negotiate with groups of states that already have close relations with one another (pages: 35-36). I argue that this logic, which was used in the case of CEEC and Western Balkans, can also be extended to the discussion of the EU’s relations with neighboring countries, particularly within the framework of the Eastern Partnership.

The EU's Neighbourhood: ENP and Eastern Partnership

Six countries (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine) form a sub-group of the Eastern Partnership (EaP) under the wider European Neighbourhood Policy (ENP). The ENP was established in 2004, and is an institutional framework between the EU and 16 of the EU's closest neighbours – Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia, and Ukraine. As enlargement brought new borders and new challenges, it served as an impetus to create a new framework of cooperation that would 'avoid drawing new dividing lines in Europe' (Commission Communication on Wider Europe, 2003, 4). The ENP represents a good example of the Europeanization through which the Union promotes its principles and values and attempts to give them a broader regional dimension; it deals with close neighbors, covers a broad range of policies, and aims to promote political, economic, and security-related reforms in the participating countries. The ENP is based on "the explicit commitment of the EU to extend its *acquis* beyond membership" (Schimmelfennig, 2009, 6); in other words, this collaboration does not imply membership conditionality for progressive countries. As European Commission President Prodi (2002, 6) declared, this relationship offers ENP countries "everything, but institutions."

As the first years of the ENP cooperation evidenced, the Eastern European Countries had a different approach towards EU integration compared to Arab countries. This was reasoned by cultural, political, and economic differences. Eastern European countries were more successful in implementing political reforms and converging with the Union's standards, while in the action plans of Arab countries there was no mention of democracy and good governance. Their emphasis instead was on migration policies and the threat of terrorism (Casier, 2010: 102-103). Consequently, the EU applied a more regionally focused approach, and in 2008, Poland and Sweden elaborated on the idea of proposing an Eastern Partnership with the Eastern Neighbours. The Partnership was developed within the structures of the ENP at the Prague Summit in May 2009, and aimed at strengthening relations between the EU and participating countries. The commitment to cooperate under this joint policy is based on shared values such as rule of law, good governance, respect for human and minority rights, and free market principles, and is an attempt to further promote these values in the EaP countries. The EaP has a bilateral track which aims at (1) fostering political association and further economic integration with the EU; (2) enhancing sector cooperation; (3) supporting the mobility of citizens and visa-free travel as a long-term goal. Bilateral relations are complemented by multilateral cooperation focusing on thematic platforms and flagship initiatives (European Commission official website, enlargement, EaP). This multilateralism can also be identified as another similarity with EU-CEEC relations, where the EU had two sets of multilateral processes: The Stability Pact and a 'structured dialogue.'

The EU potentially offers association agreements to participating EaP countries and encourages political and economic reforms while providing support through financial aid – an ENP instrument. As Giusti and Penkova outline (2010: 136) explain, the areas of deeper cooperation should include a visa-free regime, a free trade zone for services and agricultural products, people-to-people contacts, transport infrastructure, border control, and environment. Most importantly, "the [EaP] initiative does not explicitly advocate membership, but it prevents the EU from ruling it out" (ibid). The progress EaP countries achieve then have wider implications for the EU's stability and security. "The EU likes to say that successive rounds of enlargement have brought the countries of [the] EaP closer to the EU. In fact, enlargement has brought the EU closer to these countries" (Dinan, 2010: 494).

Similarities and differences: Relations with the V4, Western Balkans, and EaP countries

The principles that the EU enshrined in the policy frameworks with its neighbouring countries are largely borrowed from the enlargement experience; the EC strategically adapted enlargement policies in relations with third countries. "From the use of action plans, regular reports and negotiations to the larger conceptualization and use of socialization and conditionality, the development of the policy [the ENP] shows significant mechanical

borrowing from the enlargement strategies” (Kelley, 2006: 29). This argument can be supported by evidence that early drafts of the action plans created for the ENP countries highly resemble the traditional association agreements used for the early stages of recent accessions. The structure of dialogue is also similar as well, as the use of annual reports resembles the progress reports for accession. Additionally, “the Commission has also retained the principle of differentiation, which was a key lesson of enlargement” (Ibid, page: 49). Sasse (2008: 295) also argues that the ENP “is modeled on the institutional and procedural experience of the EU’s eastward enlargement, although it explicitly excludes a membership perspective. It thus aims to define an alternative incentive for domestic reform in neighbouring countries, referred to as ‘a stake in the internal market’.”

While the EU does not impose membership conditionality for EaP countries, the *acquis* conditionality is applied. This is illustrated in the bilateral legal agreements between the EU and EaP countries such as Association Agreements and entailing Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, which represents a legal basis of cooperation (AAs were signed with Moldova, Georgia, and Ukraine in 2014). Reforms to be implemented by the national governments, as given in the action plans, aim to satisfy EU standards, which in this case constitutes a big part of membership criteria. Signature countries of the Association Agreement take responsibilities to transpose EU legislation (the *acquis*) into national legislation and ensure its proper implementation. It is noteworthy that the *acquis* -- which consists of all treaties, EU legislation, and case law as developed by the European Court of Justice since the Treaty of Paris in 1951, including every policy -- is ever growing. Consequently, EaP countries have to satisfy more conditions and meet more obligations than the CEE countries had to meet during their accession. This entails a complex and time-consuming process.

Despite the similarities, there is a sharp distinction among the EU’s relations with EaP countries and CEEC and Western Balkans: The lack of membership conditionality, which was termed as a ‘conditionality-lite’ (Sasse, 2005). The conditionality principle has been widely discussed in the Europeanization literature, since it is one of the main instruments that the EU employs for the rule transfer to candidate and non-candidate countries. Smith (1998: 256) defines conditionality as “linking, by a state or international organization, of perceived benefits to another state, to the fulfilment of conditions relating to the protection of human rights and advancement of democratic principles.” Positive conditionality implies promising benefits in return for compliance with stated conditions. Conversely, negative conditionality involves reducing, suspending, or terminating those benefits if the target country violates those conditions (ibid).

Vachudova (2005: 63) distinguishes between ‘active’ and ‘passive’ leverage in his study of post-communist countries’ reintegration into Europe. Passive leverage simply means the attraction of EU membership, whilst active leverage implies “deliberate conditionality exercised in the EU’s pre-accession process.” Other scholars reconceptualize conditionality as a process shaped by the formal and informal conditionality in which behaviour of the actors involved “operationalize the mechanisms by which the formal rules are transmitted.” Thus it is highly influenced by the policy area, the content of *acquis*, and the country concerned (Hudges, et al. 2004:526).

The EU requirements for Europeanizing countries cover democratic conditionality, referring to the fundamental principles of human rights and liberal democracy, whereas the *acquis* conditionality concerns the specific rules of the *acquis*. (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004:669).

The ENP is based on the EU’s commitment to foster the spread of principles of ‘legitimate statehood’ (Schimmelfennig, et al. 2003), such as liberal democracy and human rights, and it also uses conditionality as the main tool for norm promotion. As was already mentioned, the policy is highly influenced by previous experiences of enlargement, in regards to the EU’s relations with partner countries according to their successful implementation of reforms. The conditionality principle is stipulated in the ENP strategy paper (2004: 13): “The level of the EU’s ambition in developing links with each partner through the ENP will take into account the extent to which these values are effectively shared.” This ‘softly phrased reference to conditionality’ (Kelley, 2006: 30) is aligned with the joint ownership principle of the ENP. Joint ownership means that parties involved agree on the reform agenda jointly, taking into account their shared values and common interests (European Commission, ENP

Strategy Paper, 2004: 8). However, some scholars argue that the prospects for this strategy are 'gloomy' (Freyburg, et al. 2009: 916), as it does not provide a membership perspective for the ENP countries. Sasse (2008: 296) names it 'conditionality-lite': The key defining incentives and enforcement structures are vague for both the EU and ENP countries. The EU attempts to redefine incentives for domestic change by offering 'a stake in the EU internal market.'

There is a consensus among scholars that credible membership prospect is the most successful tool in making countries adherent to EU principles. The 2004 enlargement is an example of it (e.g. Schimmelfennig, Sedelmeier 2004; Schimmelfennig et al. 2003; Sedelmeier 2006). Therefore, many authors argue that since the ENP and consequently the EaP does not provide membership perspective, the relevant countries do not have enough incentive for Europeanisation. Moreover, conditionality was described as inconsistent in the ENP. (Schimmelfennig, 2005; Kelley, 2006; Epstein, Sedelmeier, 2008; Schimmelfennig, Scholtz, 2008).

On the other hand, Sasse (2005) poses counterarguments to the Schimmelfennig (2005) statement that the ENP will not have an impact on democracy and human rights in the ENP countries because the costs of political adoption are higher for governments that are authoritarian. Sasse (2005: 303) argues that the central question is not about semi-democratic leaders, but "whether opposition forces, reform elites, or society at large will see it as a sufficient incentive to mobilize against domestic veto players."

Kelley (2006: 38) also recognizes the limitation of conditionality in the ENP, but she suggests other added values that could trigger domestic change, such as: Enhanced trade preferences, development of interconnected infrastructure for energy and transport, and participation in the EU's internal market. The ENP and EaP are interesting frameworks to explore to what extent conditionality can motivate countries to adopt European norms and events. Kelley says that turning point events such as the 2003 Rose Revolution in Georgia and the 2004 Orange Revolution in Ukraine "may provide the EU with policy windows" (ibid: 50).

Finally, the countries that sign Association Agreements with the EU are bound to have closer relations with the EU and deeper integration; they will benefit from different privileges that the EU offers to non-EU member countries such as Norway, Switzerland, and Iceland. Taking into account that Eastern Partnership countries can be considered to be located in Europe -- and that Article 49 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) provides that "any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union" -- the Association Agreement are a positive prospect for signatory countries to utilize the provision of Article 2 of the TFEU in the long-term. However, at this stage, the EaP excludes the opportunity to grant candidate status to Eastern Partnership countries.

Conclusion

There are a number of similarities in EU's policy towards Visegrad countries before their accession and EU's relations with Western Balkans and EaP countries: criteria of conditions, monitoring mechanism, prolonged negotiations, merit based approach, protracted process of domestic change. The main difference is a lack of membership conditionality in relations with EaP countries, which is termed as 'conditionality-lite' (Sasse, 2008: 296) and as opposed to incentives provided by accession perspective, political conditionality may impose limitations on EaP countries' Europeanization processes. While this argument has a strong validity, future of EU-EaP relations will reveal whether 'a stake in the EU internal market' is a sufficient condition for EU norm transfer to third countries.

References:

- Bretherton, C. & Vogler, J., (2006). *The European Union as a Global Actor*. 2nd ed. London and New York: Routledge.
- Casier, T. (2010). "The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region". Edited by Federica Bindi. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press. Pages: 99-118.
- Commission Communication, COM (2004) 373 final of 12.5.2004, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper
- Freyburg, T. et al. (2009), "EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood", *Journal of European Public Policy*, 16(6), 916-934.
- Dinan, D., (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 4th ed. Lynne Rienner Publishers.
- Epstein, R.A., Sedelmeier, U., (2008). "Beyond conditionality: international institutions in post-communist Europe after Enlargement," *Journal of European Public Policy*, 15(6), pp.795-805.
- European Council. (1993). *Conclusions of the Presidency, Copenhagen, June 21-22 1993, SN 180/1/93*.
- European Commission. 1997. *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, COM/97/ 2000 final*.
- European Commission, Enlargement, Neighbourhood, Eastern Partnership. Official website available from http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/eastern-partnership/index_en.htm (Accessed on January 10, 2015).
- Gilbert, M. (2012). *European Integration: A Concise History*. United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers.
- Giusti, S., Penkova, T. (2010). "EU Policy toward Ukraine and Belarus: Diverging Paths?" Edited by Federica Bindi. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press. Pages: 133-147.
- Grabbe, H., (2001). "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Conditionality," *Journal of European Public Policy*, 8 (6), pp. 2013-2031.
- Juncos, A.E. & Borragan, N. P.S., (2013). "Enlargement." In: M. Cini & N. P. S. Borragan. eds. 2013. *European Union Politics*. USA: Oxford University Press. Ch. 17.
- Kelley, J., (2006). "New wine old Wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy," *Journal of Common Market Studies*, Volume 44(1), pp.29-55.
- Prodi, R., (December, 2002). "A Wider Europe – A Proximity Policy as Key to Stability," Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels. Available online from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm (Accessed 30 January, 2015).
- Sasse, G. (2005). "EU Conditionality and Minority Rights: translating Copenhagen criteria into policy," EUI Working papers, RSCAS, No. 2005/16.
- Sasse, G. (2008). "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours," *Europe-Asia Studies*, 60(2), pp. 295–316.
- Schimmelfennig, F. et al. (2003). "Costs, Commitment and Compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey," *Journal of Common Market Studies*, 41(3), pp. 495-518.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., (2004). "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe," *Journal of European Public Policy*, 11(4) pp. 661-79.
- Schimmelfennig, F., Scholtz, H., (2008). "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange," *European Union Politics*, 9 (2), pp.187-215.
- Schimmelfennig, F., (2005), "European Neighborhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries." Paper prepared for the EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, March 31-April 2. 2005. Available from http://aei.pitt.edu/3302/02/European_Neighborhood_Policy.doc (Accessed 10 January, 2015).
- Smith, K., (1998). "The use of Political Conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?" *European Foreign Affairs Review*, 3, pp. 253-274.
- Staab, A., (2011). *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*. 2nd ed. USA: Indiana University Press.
- Vachudova, M. A., (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford: OUP.
- ევროკავშირის ეკონომიკური ინტეგრაცია
Economic Integration of the EU

ლევან მახაშვილი

ევროკავშირის ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის დაფუძნება: პერიოდი, როდესაც ევროპის იდეა მნიშვნელოვანი იყო

„გაერთიანებული ევროპა არის არა თანამედროვე პოლიტიკური თუ ეკონომიკური ექსპერიმენტი, არამედ ათასწლეულების მანძილზე აღიარებული იდეალი, რომელიც თანაარსებობს ევროპის საუკეთესო წარმომადგენლებთან ერთად, კერძოდ, მათთან, ვისაც მომავლის დანახვა შეუძლია. ჯერ კიდევ ჰომეროსი აღწერდა ზევს როგორც 'ევროპოს'-ს - ანუ 'მას, ვისაც ძალიან შორს დანახვა შეუძლია'“ (Rougmont, 1961)

შესავალი

ეკონომიკური და მონეტარული კავშირი (ემკ) თანამედროვე ისტორიაში ქვეყნებს შორის ეკონომიკური ინტეგრაციის ერთ-ერთ ყველაზე მაღალ დონეს წარმოადგენს. თუმცა, მისი მიღწევა იოლი არ ყოფილა - ემკ-ის სრული რეალიზებისთვის სამი ათეული წელი, ურიცხვი ხელშეკრულება, მოლაპარაკებებისა და რთული და აქტიური სამუშაოს უამრავი საათი გახდა საჭირო.

ემკ-ის დაფუძნების პირველი იდეა და პრაქტიკული ნაბიჯები ევროგაერთიანებაში 1960-იან წლებში გაჩნდა და დაიგეგმა. 1970 წლის 8 ოქტომბერს ვერნერის კომიტეტმა ოფიციალურად წარადგინა მისი მიღწევის სამეტაპიანი გეგმა. თუმცა, 1970-იან წლებში გეგმა რამდენიმე სერიოზული გამოწვევის წინაშე დადგა, რის გამოც მისი განხორციელება შეჩერდა. სანაცვლოდ, 1990-იან წლებში დელორის კომიტეტის მიერ შემოთავაზებული განახლებული ვარიანტის იმპლემენტაცია წარმატებით განხორციელდა. აღნიშნული საკითხი ბევრი მეცნიერის კვლევის საგანი გამხდარა, მაგრამ აკადემიური თვალსაზრისით ჯერ კიდევ არ არის სრულყოფილად შესწავლილი ის, თუ რატომ იყო ემკ-ის პროექტის განხორციელება შეუძლებელი 1970-იან წლებში და რატომ გახდა იგი შესაძლებელი 1990-იან წლებში. სხვა სიტყვებით, რატომ ჩავარდა ემკ 1970-იან წლებში და რატომ იყო იგი წარმატებული 1990-იანებში? წინამდებარე ნაშრომი სწორედ ამ კითხვაზე პასუხის გაცემას შეეცდება.

ლიტერატურის მიმოხილვა

აღნიშნულ კვლევაში ტერმინი „ევროპის იდეა“ გულისხმობს „ევროპის ცნობიერებას, რომელიც ისტორიის გარკვეულ პერიოდებში არსებობდა. მას ძლიერი იდეური მოტივები გააჩნია და ნათელია, რომ ევროპული იდეის სრული რეალიზება ვერ იქნება შესაძლებელი დიქტატორის მიერ ან რეპრესიულ ევროპაში“ (Swedberg, 1994, გვ. 381). ეკონომიკური და მონეტარული კავშირი ამ იდეის ინსტიტუციურ გამოვლინებას წარმოადგენს და მაგალითია იმისა, რასაც დურკჰაიმი (1974) „კოლექტიურ წარმომადგენლობას“ უწოდებდა. ემკ-ის დაფუძნებისა და ადრეულ პერიოდებში „ევროპის იდეის“ დისკურსებს შორის მსგავსებებისა და განსხვავებების იდენტიფიცირებისთვის, საჭიროა მოკლე მიმოხილვა იმისა, თუ რა ნიშნავდა „ევროპის იდეა“ და როგორ განვითარდა იგი საუკუნეების მანძილზე.

ბევრი მკვლევარის აზრით, ევროპული კავშირის იდეა მეორე მსოფლიო ომამდე ან თუნდაც მსოფლიო ომებს შორის პერიოდამდე ბევრად ადრე იღებს სათავეს. რუჟმონტის ზემოთ ნახსენები ამონარიდი ამ მოსაზრების ნათელი დადასტურებაა. თუ თანამედროვე ევროკავშირის გამოვლინების ანალიზისას მხედველობაში მივიღებთ იდეების, იდეალებისა და კულტურული სიმბოლოების გავლენას და არა ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მამოძრავებელ ძალებს, მაშინ სვედბერგის (1994) არგუმენტი საკმაოდ ლოგიკური იქნება: „ევროპული გაერთიანების იდეას შუა საუკუნეებამდე,

ზოგჯერ კი ანტიკურ ეპოქამდეც მივყავართ“ (გვ. 378). მართლაც, სრულყოფილი ანალიზისთვის, ევროგაერთიანების დამფუძნებლებად არ უნდა განვიხილოთ მხოლოდ პოლიტიკოსები და ინტერესთა ჯგუფის ლიდერები, რომლებსაც ემკის პროექტი პოლიტიკურ ამოცანად წარმოუდგენიათ. არამედ, მხედველობაში აუცილებლად უნდა მივიღოთ ის მოაზროვნეებიც, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანია *ევროპული ცნობიერების* განვითარება და მისი ასახვა შესაბამის ინსტიტუტებში (Swedberg, 1994, გვ. 381).

ამის გათვალისწინებით, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს: ფედერიკო შაბოს (1947), რომელიც ევროპის იდეას ანალიზებს ანტიკური ეპოქიდან პირველ მსოფლიო ომამდე და ხაზს უსვამს „წერილების ევროპული რესპუბლიკების“ და მონტესკიეს, მაკიაველის, ვოლტერისა და სხვა მოაზროვნეთა პერიოდებს; გოლვიცერს (1951), რომელიც თავის *Europabild und Europagedanke*-ში (*ევროპის სახე და ევროპის აზროვნება*) სწავლობს 18-19 საუკუნეების გერმანიას და ევროპის აღქმებს აფასებს როგორც „ერების ოჯახს, კულტურულ ერთობას და ბედ-იღბალის პოლიტიკურს გაერთიანებას“ და ევროპის კონტინენტის ორგანიზების წინადადებების შესახებ ევროპული ცნობიერების მაგალითს (გვ. 8); ჰეის (1957), რომელიც ევროპის ცნებას „ისტორიული სემანტიკის“ ფარგლებში იაზრებს; კურციოს (1958), რომელიც ევროპის იდეალიზებას ახდენს და დარწმუნებულია, რომ ევროპული იდეის უკეთესად გაგების მიზნით, უნდა შევისწავლოთ ის ნააზრევი, რომელთან ერთადაც მოხდა იდეის ფორმულირება (გვ. 5); ბრუგმანს (1970), რომელიც ევროპულ იდეას განმარტავს, როგორც „ევროპული ცნობიერების, მისი იმედებისა და იმედგაცრუებების, მისი წინსვლისა და დრამატული მარცხების დიად ეტაპებს“ (გვ. 11); დუროსელს (1965), რომელიც „ევროპას“ იკვლევს ისე, როგორც ეს საუკუნეების მანძილზე პოლიტიკურ აქტორებს წარმოედგინათ; ლიპგენს (1982, 1985-1986), რომელიც ყურადღებას ამახვილებს 1940-1950-იან წლებზე, როგორც გამანადგურებელი ექსტრემისტული ნაციონალიზმის შემდეგ ევროპის გაერთიანების მცდელობებისთვის მნიშვნელოვან პერიოდზე; და დუროსელის (1990) კიდევ ერთ ნაშრომს - „*ევროპა: მისი ხალხების ისტორია*“. აღნიშნულ წიგნის თაობაზე სვედბერგი (1994) ამტკიცებს, რომ „ავტორის მცდელობა, რომ ევროპული იდეის დისკურსი ევროპის ისტორიის კონსერვატიულ მიდგომასთან ერთიანობაში განეხილა, წარმატებული აღმოჩნდა“ (გვ. 3). საინტერესოა, რომ წიგნი გამოიცა ბანკირ ფრედერიკ დელუშის დაფინანსებით, მორალური და იდეოლოგიური მხარდაჭერა კი მან ჟან მონესა და ჟაკ დელორისგან დელუშის 1965 წლის და რუჟმონტის 1990 წლის წიგნების წინასიტყვაობებში მიიღო.

დამატებითი სიცხადისთვის, აღნიშნული ავტორების ნაშრომების საფუძველზე, მოკლედ მიმოვიხილოთ „ევროპის“ სხვადასხვა მნიშვნელობა ანტიკური ეპოქიდან დღემდე (ასევე, იხილეთ Dorpalen, 1948; Pagden, 2002; Thompson, 1994). ადრეულ პერიოდში ევროპა გაგებული იყო როგორც გეოგრაფიული კონცეფცია. მოგვიანებით მან მითოლოგიური კონოტაცია შეიძინა. შუა საუკუნეებიდან, განსაკუთრებით მე-17 საუკუნის ბოლოდან, ევროპამ საქრისტიანოდ ჩამოყალიბება დაიწყო. გაერთიანებული ევროპის ადრეული განსაზიერება შარლემანის (კარლოს დიდის) იმპერია იყო, რომელსაც ხშირად *Rex pater Europae*-საც უწოდებენ. ეს არის პერიოდი, როდესაც ევროპამ თავისი ერთიანობის პიკს მიაღწია. მე-17-18 საუკუნეებში კონტინენტზე რევოლუციები, ქაოტური რელიგიური და ტერიტორიული ომები გაბატონდა, რის გამოც ევროპის იდეისთვის თითქმის არავის ეცალა. რეფორმაციისა და კონტრ-რეფორმაციის მოძრაობებმა ჰენრი მეოთხის, აბე დე სენტ-პიერის, კანტის, რუსოს, მონტესკიეს, პენისა და სხვათა იდეების რეალიზებისთვის ნაკლები სივრცე დატოვა. განმანათლებლობის პერიოდის მწერლებს, მათ შორის, ვოლტერს, ნაკლები გავლენა ჰქონდათ ევროპაში, რომელიც ფრაგმენტაციისკენ მიექანებოდა. აღნიშნული პროცესი 1648 წლის მიუნსტერისა და ოსნაბრუკის ხელშეკრულებებით დაგვირგვინდა, რომლებითაც 30-წლიანი ომი დასრულდა, ვესტფა-

ლიურმა მშვიდობამ დაისადგურა და მთავარ ევროპულ ძალებს შორის ძალთა ბალანსის კლასიკური სისტემა დაფუძნდა. მიუხედავად ზოგიერთი მკვლევარის მტკიცებისა, რომ ამან „ჩამოაყალიბა სახელმწიფოთა გაერთიანება, რომლის შიგნითაც ინდივიდუალური ნევრები ერთმანეთთან მშვიდობიანად თანამშრომლობდნენ“ (Dorpalen, 1948, გვ. 714), ხელშეკრულებები მონაწილე მხარეების სუვერენიტეტს ეფუძნებოდა; შესაბამისად, გადანყვეტილების მიღების მექანიზმები მტკიცედ იყო ხელმომწერების და არა რომელიმე კონტინენტური ან რეგიონული აქტორის ხელში.

შარლემანის შემდეგ, „ევროპის“ ყველაზე შორსმომავალი იდეები ნაპოლეონს ეკუთვნოდა, რომელმაც თითქმის მთლიანი კონტინენტი დაიპყრო. მეტერნიხის აზრით, ნაპოლეონს შარლემანის მსგავსი იმპერიის შექმნა სურდა. ნაპოლეონის საფრთხის გათვალისწინებით, არ არის გასაკვირი, რომ ზოგიერთი სახელმწიფო მოღვაწე, რომელიც 1814-1815 წლების ვენის კონგრესზე შეიკრიბა, დადებითად იყო განწყობილი რაიმე ფორმის გაერთიანებული ევროპისადმი. მაგალითად, კასელრაი, რომელიც ევროპული თანამეგობრობის შექმნის საჭიროებაზე საუბრობდა (Swedberg, 1994, გვ. 382), ან მეტერნიხი და ტალეირანი, რომლებსაც სჯეროდათ, რომ მხოლოდ მჭიდრო თანამშრომლობით (მათ შორის, საფრანგეთთან, როგორც სრულუფლებიან ნევრთან) და ევროპული იდეის გაძლიერებით იყო შესაძლებელი კონტინენტზე მშვიდობისა და სტაბილურობის შენარჩუნება და ევროპული წესრიგის ხელახალი ამუშავება (Dorpalen, 1948, გვ. 721). ერთ-ერთი ასეთი იდეა გააჟღერეს სენტ-სიმონმა და აუგუსტინ ტიერიმ თავიანთ ნაშრომში „ევროპული საზოგადოების რეორგანიზაცია ანუ ერთ პოლიტიკურ ორგანოში ევროპის ხალხთა გაერთიანების საჭიროება და საშუალებები მაშინ, როდესაც შენარჩუნებულია მათი ინდივიდუალური ეროვნებები“. დეკაპოლონიას (2002) აზრით, მათ „კარგად დაინახეს ინდუსტრიული რევოლუციის მნიშვნელობა და ის გავლენა, რაც მას ‘ძველი’ სამყაროს ერებზე“ ექნებოდა... [და] ხაზი გაუსვეს ნევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობას ისეთ კონკრეტულ პროექტებში, როგორებიც არის რკინიგზები, ცენტრალური ევროპული ბანკები და თავისუფალი ვაჭრობის ზრდა“ (გვ. 180). ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხია ჩვენი თემისთვის, ვინაიდან მათ ფაქტობრივად იწინასწარმეტყველეს 1950 წლის შუმანის დეკლარაცია და ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის დაფუძნება.

ნაპოლეონის ერა ეფექტურად ჩაანაცვლა ახლად-დანანევრებულმა, ვენის კონგრესსა და აღდგენილ ძალთა ბალანსზე დაფუძნებულმა ევროპამ. ნაპოლეონის საფრთხის არარსებობის პირობებში, ევროპული სისტემა კიდევ ერთხელ, თანდათანობით დანანევრდა. ინდუსტრიალიზაციისა და მსოფლიოს ახალი მზარდი ძალებისგან მომავალი გარე ეკონომიკური საფრთხეების გავლენით, აღნიშნული პროცესი უმეტესად ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულების ფორმით განხორციელდა. დეკაპოლონიას (2002) მტკიცებით, „ევროპის შერთებული შტატების პროექტი პასუხი იყო უფრო საერთაშორისო მოვლენებთან ევროპული სახელმწიფოების ადაპტირების შესახებ შეგნებულ სურვილზე, ვიდრე მათი გაერთიანების თანდაყოლილ მონდომებაზე. სწორედ ამიტომ, ამ პერიოდის თავისუფალი ეკონომიკის მომხრეები მხარს უჭერდნენ აღნიშნულ იდეას“ (გვ. 176). როგორი არალოგიურადაც არ უნდა ჟღერდეს, ევროპული ფრაგმენტაციის ასეთი მაღალი ხარისხის პირობებში შედარებით გაუმჯობესებული ევროპული ეკონომიკური ერთობა მაინც შენარჩუნდა.

მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრიდან აღმოცენება დაიწყო ნაციონალიზმმა, რომელიც ევროპას საფრთხესაც უქმნიდა და შესაძლებლობებსაც აძლევდა. დეკაპოლონია (2002) განმარტავს, რომ „ანტაგონისტური იდენტიფიცირების პროცესმა ევროპულ ერებს ერთმანეთის მიმართ ურთიერთგანსაზღვრის შესაძლებლობა მისცა... სწორედ, აქ დაედო საფუძველი აგრესიულ ნაციონალიზმებს შორის მომავალ კონფლიქტებს, რომლებმაც მე-19 საუკუნიდან მოყოლებული შუაზე გახლიჩა ევროპა“ (გვ. 173-174). მსოფლიო ომებს შორის პერიოდი მეტად რთული იყო ევროპული იდეალებისთვის. ამ

პერიოდში საშიშმა ნაციონალიზმმა მყარად მოიკიდა ფეხი, განსაკუთრებით ჰიტლერის გერმანიაში. შედეგად, დორპალენის (1948) სიტყვებით, „ევროპული პოლიტიკა მთლიანად ჩამოიშალა“ (გვ. 732).

ნაციონალისტური განწყობის გამო, ევროფედერალისტების ამბიციების რეალიზება ვერც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მოხერხდა. მართლაც, ჰააგის კონგრესზე ევროპელი აქტივისტების მცდელობებმა იმპულსი და შესაძლებლობების ფანჯარა დაკარგა. თუმცა, სანაცვლოდ, ნაციონალიზმმა ამავდროულად წარმოშვა ევროპეანიზმი, უფრო ღრმა ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაციისკენ ევროპული მოძრაობა. დეკაპოლონიას მტკიცებით, საფრთხეების გარდა, ეს იყო ასევე „უფრო მჭიდრო, უფრო მტკიცე კოსმოპოლიტურ პროექტებზე დაფუძნებული ერთიანი ევროპის დიადი სტრატეგიების დასაწყისი“ (გვ. 174). იმის გარდა, რომ „რომ „დაკარგული კულტურული ერთობის ნოსტალგიურმა მეხსიერებამ“ თავისი როლი ითამაშა, ევროპეანიზმი კიდევ უფრო გაძლიერდა სხვა ფაქტორების გავლენით, მათ შორის, საბჭოთა კავშირიდან მომავალი საერთო საფრთხის გაცნობიერებით, „ფაშიზმის პერიოდის გამანადგურებელი ნაციონალიზმის წინააღმდეგ მილიონობით ევროპელის რეაქციით“ და „დასავლეთ ევროპული საერთო ბაზრის შექმნისკენ მომართული ეკონომიკური ძალებით“ (Seton-Watson, 1985, გვ. 42-43; D'appollonia, 2002, გვ. 177-178). სწორედ ამ აზროვნების ფონზე განსაზღვრა ევროპულმა ნაციონალიზმმა საკუთარი თავი, რომელიც მოიცავდა „ისტორიული მეხსიერების ჩამოყალიბებას, საერთო იდენტობასა და კულტურას იმ ერთეულებისთვის, რომლებიც მოცემული ტერიტორიის საზღვრებში არიან მოქცეული; ასევე, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მიზნებს საყოველთაო კეთილდღეობის უზრუნველყოფისა და მონაწილეების გლობალური ინტერესების დაცვის მიზნით“ (D'appollonia, 2002, გვ. 178). სწორედ, ამ ერთეულისა და შრომისმოყვარეობის შედეგია ის, რომ 1950-იან წლებში ევროპულმა იდეამ სხვადასხვა გაერთიანებებში ჰპოვა ასახვა. 1960-იან წლებში დე გოლმა და ერთგულმა ნაციონალისტებმა ევროგაერთიანების სტრუქტურებისა და გადანყვებილების მიღების წინააღმდეგ გაილაშქრეს, რასაც ევროსკლეროზის პერიოდი და ინტეგრაციული პროცესების შეფერხება მოჰყვა. ამის მიუხედავად, ევროპულმა კავშირმა მაინც განაგრძო წინსვლა და მოახერხა თანამედროვე ერთიანი ევროპის ერთ-ერთ ყველაზე ნათელ გამოხატულებად - ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირად გარდაქმნა.

თუმცა, ჯერ კიდევ არ არის ნათელი, ემკ-ის დაფუძნების პროცესში ევროპის იდეამ განსაზღვრელი როლი ითამაშა თუ დამხმარე. ამაზე პასუხის გაცემა შესაძლებელი იქნება იმ ფაქტორების შესწავლით, რომლებმაც გავლენა იქონია 1970-იანი წლების მარცხსა და 1990-იანი წლების წარმატებაზე. შემდეგ ქვეთავებში სწორედ, აღნიშნული საკითხები იქნება განხილული.

ემკ-ს მარცხისა და წარმატებების მიზეზები

„ის კონცეფციები და იდეები, რომლის საფუძველზეც ევროპული პროექტი დაფუძნდა და რისი სახელითაც ჰპოვებენ ლეგიტიმაციას მისი პოლიტიკის მიმართულებები და პოლიტიკური ძალა, ამჟამად ცვლილების პროცესშია. ცვალებადი მეცნიერული პარადიგმების, პოლიტიკური ქარტეხილების, სოციალური განწყობებისა და მორალური ტემპერამენტის გათვალისწინებით ხდება მათი ხელახლა შექმნა, რეფორმულირება, გაუქმება და თავიდან აღმოჩენა“ (Burgess & Stråth, 2001, გვ. 125)

ემკ-ის არსებობის გამართლების ერთ-ერთი ყველაზე დამაჯერებელი და ფართოდ გავრცელებული არგუმენტი არის ის, რომ მონეტარული პოლიტიკის სფეროში უფრო ღრმა ინტეგრაცია არის საგარეო ეკონომიკურ და პოლიტიკურ საფრთხეებზე საერთო ევროპული პასუხი (Verdun, 2000).

კერძოდ, ემკ იყო ევროპული პასუხი გლობალურ საფრთხეებსა და საერთაშორისო არენაზე ამერიკულ „კაუზოსტურ“ ქმედებებზე. მნიშვნელოვანი იყო სხვა მოვლენებიც: ა) არაბ-ისრაელის ომებმა და შედეგად ნავთობის გაოთხმაგებულმა ფასებმა ნათელი გახადა, რომ ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის სფეროებში ევროპა უფრო მჭიდრო კოორდინაციას საჭიროებდა; ბ) 1967 წელს სტერლინგის გაუფასურების, 1968 წლის დოლარის, ოქროსა და ფრანგული ფრანკის კრიზისების და 1970-იანი წლების დასაწყისში ორი ფინანსური კრიზისის გამო, გერმანიამ ცალმხრივად და ერთპიროვნულად დაიწყო ფინანსური პოლიტიკის წარმოება, რამაც ფრანგულ, იტალიურ და სხვა ევროპულ ვალუტებზე მნიშვნელოვანი წნეხი წარმოქმნა. განსაკუთრებით საფრანგეთი იყო შეშფოთებული ბუნდესბანკის უნილატერალიზმით და სურდა, რომ სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და დანაკარგების შესამცირებლად გერმანია უფრო მჭიდრო მონეტარულ თანამშრომლობაში ჩაერთო (Dedman, 2010, გვ. 108); გ) ევროპულ ვალუტებზე გახშირებულმა სპეკულაციურმა შეტევებმა და მზარდმა რისკებმა გააძლიერა უფრო მჭიდრო მონეტარული თანამშრომლობის საჭიროება; დ) და ბოლოს, თითქმის ყველა ევროპული ქვეყანა აკრიტიკებდა კრიზისებისადმი აშშ-ის მიდგომას. მათი რწმენით, ემკ-ის დაფუძნება შესაბამის ფინანსურ ინსტრუმენტებზე თავად კონტროლის უფრო მეტ საშუალებას მისცემდათ და საერთაშორისო მოთამაშეებს პასუხისმგებლობისა და ერთიანობის მაღალი ხარისხის მაგალითს უჩვენებდა, მით უფრო მაშინ, როდესაც მსოფლიო ცივი ომის, სუეცისა და კუბის კრიზისების, ბრეტონ ვუდსის სისტემის დანგრევისა და ე.წ. ფინანსური „გველის“ ეპოქაში შევიდა (Szász, 1999, გვ. 15-45). ბურგესისა და სტრათის (2001) სიტყვებით, აღნიშნული საკითხი გაგებული უნდა ყოფილიყო

„ევროპის საგარეო იდენტობის ჩარჩოში, როგორც საშუალება, რომ საერთაშორისო მონეტარულ სისტემაში ევროგაერთიანებას ყურადღება გაემახვილებინა თავის 'ინდივიდუალურობაზე', 'ამ სისტემისადმი კუთვნილების დაკარგვისა და მასში აქტიური წვლილის შეტანის გარეშე'... გლობალური ფინანსების მზარდმა ჰომოგენურობამ მათ წარმოსახვაში შექმნა საჭიროება, რომ ხაზი გაესვათ ევროპული რეალობის განსაკუთრებულობისთვის და ჩამოეყალიბებინათ მზარდი პრობლემისადმი კონკრეტული ევროპული პასუხი და მისდამი პასუხისმგებლობა“ (გვ. 138-139).

გერმანია ინტეგრაციას მხარს უჭერდა რამდენიმე მიზეზის გამო. დასავლურ ინსტიტუტებში ინტეგრაცია მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანიის მტკიცე სურვილი და პოლიტიკა იყო. სხვა წევრი სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, მას ასევე უფრო ღიად უნდა მოეხდინა დემონსტრირება იმისა, რომ იგი ევროპისადმი ერთგული იყო. ბურგესისა და სტრათის (2001) განმარტებით,

„ფრანგულ-გერმანული [თანამშრომლობითი] ღერძი დასაწყისიდანვე ევროპული ინტეგრაციის მოტორს წარმოადგენდა. თუმცა, ეს არ იყო ორ თანასწორუფლებიანს შორის ღერძი. გერმანიის მთავრობას ყოველთვის უწევდა ევროპული სანდოობის დემონსტრირება მაშინ, როდესაც საფრანგეთის მთავრობას ევროპის წარმომადგენლის, მისი სახელით საუბრის პრეტენზია ჰქონდა. გერმანია ევროპელი უნდა ყოფილიყო მაშინ, როდესაც თავად საფრანგეთი იყო ევროპა და უხსნიდა გერმანიას, თუ რას ნიშნავდა ევროპელად ყოფნა“ (გვ. 159-160) (Rehman, 1997, გვ. 408-427; Szász, 1999, გვ. 98-109).

მოკლედ, სადუჰისა და ვერდუნის (2009) სიტყვებით, ემკ-ის დაფუძნება შეიძლება აიხსნას როგორც „კოლექტიური კონტინენტური მცდელობა“ იმისა, რომ შემცირებულიყო აშშ-ის ეკონომიკური და საგარეო პოლიტიკით გამოწვეული დესტაბილიზაციის ეფექტი. მსგავსად, ემკ შეიძლება დავინახოთ როგორც მცდელობა იმისა, რომ ევროპამ დაიბრუნოს ჰეგემონიური ძალაუფლების ნაწილი, ან სულ მცირე, გაიზაროს სუვერენიტეტი და შედეგად, საერთაშორისო არენაზე გაიზარდოს ევროპის გავლენა (გვ. 293).

ზემოაღნიშნული საკითხი შეიძლება შედარდეს ინდუსტრიალიზაციის პერიოდთან, როდესაც საგარეო ეკონომიკურმა კონკურენციამ შექმნა ძლიერი სტიმული და მხარეებს ევროპული ინტეგრაციის გაღრმავებისკენ უბიძგა. იგი ასევე ნათლად ასახავს სენტ-სიმონის ნააზრევს. კერძოდ, დეკაპოლონია სწორედ აღნიშნავს, რომ „[სენტ-სიმონი] ერთ-ერთი პირველი იყო ნაპოლეონის იმპერიის კოლაფსის შემდეგ, ვინც გააცნობიერა, რომ მხოლოდ ერთობით (დიდი ეკონომიკური და კომერციული სივრცის ფორმით) შეძლებდნენ... სახელმწიფოები ევროპის გლობალური უპირატესობის დაკარგვის თავიდან არიდებას“ (გვ. 179-180).

ემკ-ის დაფუძნების კიდევ ერთი მიზეზი არის ის, რომ 1970-იან წლებთან შედარებით, 1990-იანებში „ევროპა“ და მისი არსი უფრო მეტს ნიშნავდა პოლიტიკოსებისა და საზოგადოებისთვის. „ევროპის იდეა“ (ან შეიძლება ითქვას „მეტი ევროპის“ იდეები) უმრავლესობისთვის მისაღები იყო. ასეთი საზოგადოებრივი აზრის ფონზე, პოლიტიკოსებისთვის უფრო მარტივი და მომგებიანი იყო კიდევ ერთი ფართომასშტაბიანი ევროპული პროექტის - ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის დაწყება.

გერმანიაზე, როგორც ემკ-ის დაფუძნების მთავარ გადაწყვეტილების მიმღებზე დაფუძნებით, ზოგიერთი მკვლევარი ამტკიცებს, რომ ემკ-ის მხარდაჭერისას გერმანული პოლიტიკური ელიტა მოტივირებული იყო „ევროპის“, „კარგი ევროპელის“, „გერმანული ევროპულობის“ იდეით. მაგალითად, რისესა და ენგელმან-მარტინის (2002) რწმენით, ეკონომიკური და პოლიტიკური თვალსაზრისით, შიდა და გარე აუდიტორიისთვის ემკ არ იყო საკმარისი. ამიტომ იგი არ უნდა იქნას გააზრებული მხოლოდ გეოპოლიტიკური გადმოსახედიდან. სანაცვლოდ, აღნიშნული მკვლევარების პოზიციით, ასეთი ვალდებულების აღებაზე „გერმანიის თანხმობა გამოწვეული იყო ისტორიული მასსოვრობის კონკრეტული კოლექტიური მშენებლობით, ევროპაში გერმანიის ადგილის თაობაზე განსხვავებული წარმოდგენით... და ევროპული წესრიგის შესახებ ხედვებით“ (გვ. 306-307). გერმანიის კანცლერმა ჰელმუტ კოლმა ერთსულოვანი მხარდაჭერა მიიღო თავისი პოლიტიკური ისტებლიშმენტისგან, რომლებიც ასევე იზიარებდნენ კოლის რწმენას, რომ „მხოლოდ გაღრმავებულ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ კავშირს [რომელსაც სიმბოლურად გამოხატავდა ერთიანი ვალუტა] შეეძლო დასავლეთთან გერმანიის მტკიცედ დაკავშირება და მომავალი წლების მანძილზე მშვიდობის უზრუნველყოფის მიზნით ევროპული ინსტიტუტების გაძლიერება“ (Risse & Engelmann-Martin, 2002, გვ. 308). გერმანიის ენთუზიზმში კიდევ უფრო ამაღლდა კონსენსუსით იმ საკითხზე, რომ ევროპულ მონეტარულ სისტემაში გერმანული მარკას ჰეგემონიური როლი შენარჩუნდებოდა და რომ ევროპული ცენტრალური ბანკი გერმანიის ბუნდესბანკის მოდელზე ჩამოყალიბდებოდა. ასევე, ევრობარომეტრის კვლევებმა (1999, გვ. 25; 1990, გვ. 5-33; 1979, გვ. 43-45) ცხადყო, რომ 1979-დან 1999 წლამდე პერიოდში ევროგაერთიანების/ევროკავშირის მოქალაქეებმა უფრო მეტად შეიცნეს „ევროპის იდეა“, ისევე, როგორც გაიზარდა მათი მხრიდან ევროპული ინსტიტუტებისადმი ნდობის მაჩვენებელი.

ემკ-ის წარმატება/წარუმატებლობის ამხსნელი დამატებითი მიზეზები შეიძლება ვეძიოთ ვერნერისა და დელორის გეგმებშიც. კერძოდ, ვერნერის გეგმა მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკების გაერთიანებას ისახავდა მიზნად. 1970-იან წლებში მიმდინარე საერთაშორისო ეკონომიკური და პოლიტიკური სიძნელეების ფაშს, აღნიშნულის განხორციელება ევროგაერთიანებისა და ემკ-ის მხარდამჭერი ყველაზე აქტიური წევრი ქვეყნებისთვისაც კი მიუღებელი აღმოჩნდა. თავის მხრივ, დელორის გეგმა ვერნერის „ნახევარი ასლი“ იყო იმ გაგებით, რომ მასში არ იყო გათვალისწინებული მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკების სრული შერწყმა (Burgess & Stråth, 2001, გვ. 130). შედეგად, მისდამი დადებითად განეწყო წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობა, ვინაიდან მათ თავიანთ ფისკალურ პოლიტიკაზე კონტროლის უფრო მეტი ბერკეტი შეინარჩუნეს.

ამასთან, ორივე გეგმა მონეტარული პოლიტიკის „ევროპეიზაციის“ გზით ევროკომისიისა და ევროპარლამენტის გაძლიერებას ითვალისწინებდა. თუმცა, 1970-იან წლებში აღნიშნული ინსტიტუტები (განსაკუთრებით, ევროპარლამენტი) არ იყვნენ მზად ასეთი სიახლისთვის და მსგავს გამოწვევასთან ეფექტურად გამკლავებისთვის (Burgess & Stråth, 2001, გვ. 136-137). 1990-იან წლებში მდგომარეობა სხვაგვარი იყო. რამდენიმე ინსტიტუციური რეფორმის წყალობით, ორივე მათგანს ეკონომიკური და მონეტარული საკითხების უფრო წარმატებულად კონტროლი და ზედამხედველობა შეეძლო.

გარდა ამისა, ვერნერთან შედარებით, დელორმა ემკ-ის მიღწევის უფრო რეალური გეგმა შეიმუშავა. ვერნერის გათვლებით, ემკ 1971-1980 წლებში სამ ეტაპად უნდა დაფუძნებულიყო. ამისთვის, უზრუნველყოფილი იქნებოდა ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების ვალუტების მუდმივი კონვერტირებადობა, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება და გაცვლითი კურსის შეუქცევადად დაფიქსირება, ასევე, ეროვნული ვალუტების ნაცვლად, შეიძლებოდა შექმნილიყო ახალი ვალუტაც. ემკ-ის შესახებ იდეები ვერნერის კომიტეტმა 1969 წელს ევროპელი ლიდერების გადაწყვეტილების შესაბამისად დაამუშავა. კომიტეტის რეკომენდაციით, ჩამოყალიბდებოდა „ეკონომიკური პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილების ცენტრი“, რომელიც პირდაპირი წესით არჩეული ევროპარლამენტის წინაშე იქნებოდა პოლიტიკურად პასუხისმგებელი და რომელსაც „ცენტრალური ბანკებისთვის ევროგაერთიანების სისტემა“ ექნებოდა (Danescu, 2013, გვ. 2; Dedman, 2010; Rehman, 1997, გვ. 4-67; Szász, 1999, გვ. 110-119).

ვერნერის გეგმის პრაქტიკული განხორციელება მარცხისთვის იყო განწირული. თუმცა, გეგმა წევრი სახელმწიფოების პოზიციებში მკვეთრი ცვლილების ნიშანი და შესაბამისად, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის გარდამტეხი წერტილი აღმოჩნდა. ანსუასა და დესარტის (1975) განმარტებით, „ვერნერის“ ანგარიშის წარდგენის პერიოდამდე, წევრ ქვეყნებს ეკონომიკური კავშირის, ან სულ მცირე, საერთო ბაზრის, მიღწევა ჯერ კიდევ წარმოედგინათ თავიანთი პოლიტიკის მიმართულებების უბრალო კოორდინაციის გზით; ჰააგის კონფერენციისა და ვერნერის ანგარიშის შემდეგ, მათ აღიარეს, რომ ეკონომიკური კავშირის ჩამოყალიბება შეუძლებელი იქნებოდა მონეტარული კავშირის თანდათანობითი დაფუძნების გარეშე“ (გვ. 1).

დანესკუ (2013) თვლის, რომ „მას შემდეგ, რაც [ვერნერის გეგმა], გაუარესებული საერთაშორისო მდგომარეობის გამო დროებით მივიწყებას მიეცა, ევროპაში მონეტარული ინტეგრაციის საკითხზე მსჯელობისას იგი მაინც იყო შთაგონების წყარო და სტიმული ბევრი იმ პოლიტიკური და აკადემიური ინიციატივებისთვის, რომლებმაც დღის შუქი მოგვიანებით იხილა, განსაკუთრებით, დელორის ანგარიშისთვის“ (გვ. 2). ემკ-ის პირველი გეგმის ავტორი ვერნერი (1990) თავად ამტკიცებს, რომ

„დოქტრინისა და მეთოდოლოგიის ნაწილში დელორის და ვერნერის ანგარიშებს შორის არ არსებობს ფუნდამენტური სხვაობა. სრულყოფილი კავშირისთვის საჭირო პრერეკვიზიტებზე საუბრისას, დელორის ანგარიში ხშირად იშველიებს ციტატებს ვერნერის დოკუმენტიდან, მათ შორის, ისეთ საკითხებზე, როგორებიც არის ვალუტების შეუქცევადი კონვერტირებადობა, ვალუტებს შორის მერყეობის მარჯების გაუქმება, გაცვლითი კურსის შეუქცევადად დაფიქსირება და კაპიტალის გადაადგილების სრული ლიბერალიზაცია“ (გვ. 175-178).

უფრო მეტიც, დელორი (1999) აღნიშნავს, რომ „ვერნერის ანგარიშმა მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია [დელორის] გეგმის ზოგად ფილოსოფიასა და სტრუქტურაზეც კი“. მეტი სიცხადისთვის, დელორმა (2004) მოგვიანებით განმარტა, რომ „[დელორის კომიტეტის ანგარიშში]... ჩვენ შევთანხმდით ვერნერის გეგმიდან აღებულ სამ ეტაპზე: პირველი ეტაპი, რომელიც კოორდინაციის გაუმ-

ჯობესებას ჰქონდა დათმობილი, დაიწყებოდა 1990 წლის 1 ივლისს; მეორე ეტაპი, გარდამავალი ეტაპი, ამზადებდა [ემკ-ის ინსტიტუტებისთვის საფუძველს]; და მესამე ეტაპი, რომლის დროსაც ეროვნულ ვალუტებს შორის, ასევე, მათსა და ერთიან ვალუტას შორის გაცვლითი კურსი შეუქცევადად დაფიქსირდებოდა“ (გვ. 338).

საერთო ჯამში, ვერნერისა და დელორის გეგმებს შორის განსხვავება შეიძლება გაგებულ იქნას როგორც კეინეზიანიზმი VS მონეტარიზმის დიქტომია. კერძოდ, ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, 1970-იან და 1990-იან წლებს შორის პერიოდში ღირებულებისა და კონცეპტუალურმა პარადიგმამ მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა. უფრო კონკრეტულად, ევროპელმა ლიდერებმა ზურგი აქციეს კეინეზიანიზმს და დადებითად განეწყვენენ მონეტარიზმისადმი (Siles-Brügge, 2014, გვ. 61). ზურგისა და სტრათის (2001) არგუმენტით, „ევროპული მშენებლობის კონცეპტუალურმა საფუძველმა მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაცია განიცადა, რაც დაკავშირებული იყო ფულის კონცეფციის ცვლილებასთან“ (გვ. 126-127) და რამაც ემკ-ის წარმატებული დაფუძნების საშუალება გააჩინა.

გარდა ამისა, ემკ-ის სრული რეალიზაციისთვის ერთიანი ბაზარი იყო საჭირო. 1970-იან წლებში ეს შეუძლებელი იყო სრულყოფილი საბაჟო კავშირის და ოთხივე თავისუფლების (კაპიტალის, საქონელის, ადამიანებისა და სერვისის გადაადგილების) არარსებობის, ასევე, ზედმეტად ბევრი ბარიერის გამო. ერთიანი ევროპული აქტისა და კომისიის თეთრი წიგნის წყალობით, 1990-იან წლებში ფუნქციონირებადი ერთიანი ბაზარი უკვე არსებობდა. ამასთან, ემკ-ის რეალიზაციისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი იყო სოციალური და შრომის ბაზრის პოლიტიკის მიმართულებების მჭიდრო საერთაშორისო კოორდინაცია (Posner, 2007). შედეგად, „ევროსკლეროზის“ წლებში ერთიანი ბაზრის არარსებობამ ევროპული პროექტი მიუღწეველი გახადა.

და ბოლოს, ემკ-ის 1970-იან წლების მარცხი და მისი 1990-იანი წლების წარმატება გაანალიზებულ უნდა იქნას ასევე ლიდერების ყოფნა-არყოფნის ფარგლებშიც. დე გოლი და მისი მსგავსი ნაციონალისტი ლიდერები ეწინააღმდეგებოდნენ ევროპულ ინტეგრაციას, რაც 1970-იან წლებში ხელს უშლიდა ემკ-ის გეგმის განხორციელებას (Dinan, 2004; Burgess & Stråth, 2001; Kaiser, 2007). იმის მიუხედავად, რომ აშშ-სადმი დე გოლის რადიკალურმა კრიტიკამ 1960-იან წლებში ემკ-ის იდეის გაჩენასაც კი შეუწყო ხელი, ზურგისი და სტრათის (2001) მიიჩნევენ, რომ ის ძირითადი საკითხები, რასაც დე გოლი იცავდა, პოლიტიკურად რეალიზებული მხოლოდ მისი გადადგომის შემდეგ შეიძლებოდა ყოფილიყო (გვ. 140). მართალია, დე გოლმა თავის იდეოლოგიურ მემკვიდრედ მარგარეტ ტეტჩერი დატოვა, მაგრამ მისგან განსხვავებით დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრს „ევროპის სახელით საუბრის ბევრად ნაკლები უფლებამოსილება ჰქონდა“, განსაკუთრებით 1979-1984 წლების ბრიტანეთის საბიუჯეტო ბატალიების დროს გამოჩენილი მწვავე ობსტრუქციონიზმის შემდეგ. ტეტჩერის ეს „სისუსტე“ შესაძლებლობების ფანჯარა იყო ევროკომისიის ახალი პრეზიდენტ ჟაკ დელორისთვის. სოციალისტი ლიდერების უმრავლესობის მხარდაჭერით, მან გამოიყენა ეს შანსი და „ევროპულ პროექტს ახალი პოლიტიკური ენერჯია შთაბერა“ და „კომისიას ბრეტონ ვუდსის წესრიგის კოლაფსის, მასიური უმუშევრობის აღმოცენების, სოლიდარობის ძველი მოდელების რღვევის, მათთან გასამკლავებლად კვაზი-ჰეგემონური ნეოლიბერალური სისტემების აღმოცენების და სხვა სირთულეებით სავსე ისტორიული გზაჯვარედინისკენ გაუძღვა“ (Burgess & Stråth, 2001, გვ. 140-146).

ზემოაღნიშნული ფაქტორები შეგვიძლია ქვემოთ ცხრილში შევაჯამოთ. რა თქმა უნდა, ყველა მათგანი ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული და ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მათი გააზრება შეუძლებელია. სიმარტივისთვის, 0-ს აქვს ნეგატიური დატვირთვა, 1-იანი კი პოზიტიურ პასუხს აღნიშნავს:

N	ფაქტორები	1960-1970-იანი წლები	1980-1990-იანი წლები
1	ემკ-ის იდეის თაობაზე ერთობა	0	1
2	საერთო ფრანგულ-გერმანული ინტერესი/პოზიცია	0	1
3	ემკ-ის 2 გეგმის რეალურობა	0	1
4	ემკ-ის წინააღმდეგ განწყობილი ლიდერების არარსებობა	0	1
5	სოციალურ-ეკონომიკური არასტაბილურობა	1	1
6	გეოპოლიტიკური არასტაბილურობა	1	1
7	ევროკომისიის ძლიერი პრეზიდენტი	0	1

ცხრილიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ 1970-იან და 1990-იან წლებში არასტაბილური გეოპოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა იყო, რამაც ინტეგრაციის გაღრმავებისთვის იმპულსები გააჩინა. თუმცა, ეს არ იყო საკმარისი და განმსაზღვრელი საბოლოო წარმატებისთვის. შესაბამისად, საჭიროა დამატებითი ცვლადების ანალიზი. კერძოდ, პირველი, 1970-იან წლებში არ არსებობდა ემკ-ის და ზოგადად „ევროპის“ იდეის თაობაზე ერთიანი წარმოდგენა და შედეგად, ვერნერის გეგმის წარმატებული იმპლემენტაციისთვის არ იყო საკმარისი მხარდაჭერა. 1990-იან წლების მდგომარეობა წინა პერიოდებისგან განსხვავდებოდა, რაც ამ ნაშრომში დეტალურად არის განხილული. მეორე, არასტაბილური ეკონომიკური და პოლიტიკური სიტუაციის გამო საფრანგეთი და გერმანია იძულებული იყვნენ საერთო ევროპული მონეტარული პროექტი განეხილათ. თუმცა, მონეტარული და ფისკალური რეგულირების შესახებ განსხვავებულმა იდეოლოგიებმა ვერნერის გეგმა არარეალური გახადა, მათი ინტერესები და პოზიციები კი სრულად დააშორა ერთმანეთს. 1990-იან წლებში ამ მხრივ საწინააღმდეგო პროცესის მოწმენი გავხდით. მესამე, ემკ-სთვის 1970-იანი წლების კონტექსტი კიდევ უფრო დამძიმდა ევროგაერთიანების სკეპტიკოსი ლიდერებისა და ევროკომისიის სუსტი პრეზიდენტის გამო. 1990-იან წლებში კი, კომპრომისის წინააღმდეგ განწყობილი ლიდერების არარსებობის გამო, საფრანგეთისა და გერმანიის უმაღლესმა პოლიტიკურმა ისტებლიშმენტმა და ევროკომისიის ენთუზიასტმა პრეზიდენტმა დელორის გეგმას იმპლემენტაციისკენ ენერგიულად და წარმატებულად უბიძგეს.

თეორიული გააზრება

ჰეგემონიური სტაბილურობის თეორეტიკოსების მტკიცებით, „ვინაიდან გლობალურ დონეზე ჰეგემონიური ძალა [აშშ] მონეტარულ სტაბილურობას ვეღარ უზრუნველყოფდა, ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა მისი განხორციელება რეგიონულ საწყისებზე გადაწყვიტეს“ (Sadeh & Verdun, 2009, გვ. 279). სწორედ, ამგვარად შეიძლება აიხსნას ფრანგ გადანყვევტილების მიმღებთა პოზიციები 1960-იანი წლების ბოლოდან ევროპული მონეტარული ინტეგრაციასთან დაკავშირებით (Howarth, 2001). მსგავს ლოგიკაზე შეიძლება ვისაუბროთ 1990-იან წლებში ემკ-სადმი გერმანიის მტკიცე მხარდაჭერის (Story & Cecco, 1993), 1978-1981 წლებში ევროპული მონეტარული სისტემის დაფუძნების ფაქტორების

(Ludlow, 1982; Story, 1988), ბაზელ-ნაიბორგის შეთანხმებამდე განვითარებული 1985-1987 წლების მოვლენების, ემკ-ს თაობაზე 1990-1992 წლების მოლაპარაკებების და სხვათა შემთხვევებშიც.

გლობალურ დონეზე ემკ-ის ახსნა შესაძლებელია მოსაზრებით, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლამ ევროპაში ძალთა გლობალური ბალანსი შეცვალა და გერმანია უფრო ძლიერი მოთამაშე გახადა. ამის ფონზე კი, „ემკ-ის ჩამოყალიბდა როგორც საშუალება იმისა, რომ ახლად გაერთიანებული გერმანია უფრო მჭიდროდ დაეკავშირებინათ დასავლურ ერებთან... მისთვის ზურგის ქცევისგან გამონვეული მაღალი ხარჯები უზრუნველყოფდა თანამშრომლობას მაშინაც კი, თუ შეიცვლებოდა ეროვნული ინტერესები... [სამაგიეროდ,] თავისი გაერთიანებისთვის საერთაშორისო ლეგიტიმაციის მოპოვების სანაცვლოდ და [აღმოსავლეთით] გაფართოებისთვის მაშინდელი ევროგაერთიანების მომზადების მიზნით, გერმანია დათანხმდა ემკ-ის“ (Sadeh & Verdun, 2009, გვ. 280).

ამასთან, როგორც ბევრი სახელმწიფო-ცენტრისტი მკვლევარი ამტკიცებს, გერმანიის მხრიდან კიდევ ერთი მოტივატორი იყო ის ფაქტი, რომ ევროკავშირის სხვა წევრ ქვეყნებთან გაზიარებით გერმანიას შეეძლო გაერთიანებისგან გამონვეული დანახარჯების შემცირება (Garrett, 1993; Sandholtz, 1993). თუმცა, სხვა მეცნიერები აკრიტიკებენ რეალიზმის სკოლის არგუმენტებს და აცხადებენ, რომ „ემკ იყო პოლიტიკის ისეთი ინსტრუმენტი, რომლის გამოყენებაც შეიძლებოდა მონეტარულ პოლიტიკაზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით, რომელსაც, თავის მხრივ, დიდი ხანია ეროვნული მთავრობები ვეღარ აკონტროლებდნენ“ (Sadeh & Verdun, 2009, გვ. 280).

კონსტრუქტივისტები დარწმუნებულები არიან, რომ „1970-იანი წლების ნავთობის შოკმა მნიშვნელოვნად შეარყია მაკროეკონომიკური საკითხების შესახებ ცოდნის სტრუქტურა და აიძულა გადაწყვეტილების მიმღებები, რომ მოეძიათ ახალი ცოდნა იმაზე, თუ როგორ უნდა მოეხდინათ მათი დისკურსისა და ქმედებების სტრუქტურირება, ინფორმირება და ლეგიტიმაცია. ამან საშუალება მისცა ტრანსნაციონალურ ექსპერტებსა და ეპისტემურ საზოგადოებებს, მათ შორის, ცენტრალურ ბანკებს, რომ გავლენა მოეხდინათ პოლიტიკის შემქმნელებზე და 1970-იანი წლებიდან მოყოლებული გავერცხლებინათ 'მყარი ფულის' იდეები“ (Sadeh & Verdun, 2009, p. 281; Marcussen, 2000).

ნეოფუნქციონალიზმის თეორეტიკოსები მონეტარული ინტეგრაციისთვის დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ „გადაღვრას“. ისინი თვლიან, რომ „ვინაიდან კაპიტალის სრული მობილობა, ეროვნული მონეტარული ავტონომია და გაცვლითი კურსის სტაბილურობა ერთმანეთთან შეუთავსებელი სამეულია, ერთიანი ბაზრის გამო კაპიტალის ნაკადების ლიბერალიზაცია ნიშნავდა იმას, რომ გაცვლითი კურსის სტაბილურობის მიღწევა მხოლოდ ეროვნული ავტონომიის ხარჯზე იყო შესაძლებელი. შესაბამისად, სავალუტო კავშირი საერთო ბაზრის პროექტის ბუნებრივი გაგრძელება იყო“ (Sadeh & Verdun, 2009, გვ. 283; Padoa-Schioppa, 2000).

სხვა ამხსნელი არგუმენტები ასევე წარმოადგინეს: ინსტიტუციონალისტებმა, რომლებიც ყურადღებას ამახვილებენ მონეტარული ინტეგრაციის კურსის ისტორიულ დეტერმინაციაზე (Pierson, 1996; Verdun, 2007); ტრანსნაციონალისტებმა, რომლებიც ხაზს უსვამენ ტრანსნაციონალური აქტორების, ეპისტემური საზოგადოებებისა და კოლექტიური იდენტობების როლებს; და ევროპეიზაციის მკვლევარებმა, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ „ევროზონა არის არა მხოლოდ იმ ინსტიტუტების წყება, რომლებითაც პოლიტიკური აქტორები მანიპულირებენ, არამედ ასევე სივრცე, სადაც მონაწილეებისა და მათი სტრატეგიების მშენებლობა მიმდინარეობს“ (Sadeh & Verdun, 2009, გვ. 285; Quaglia, 2006).

დასკვნა

„დადგება დრო, როდესაც შენ, საფრანგეთო, შენ, რუსეთო, შენ, იტალიავ, შენ, ინგლისო, შენ, გერმანიავ, თქვენ, კონტინენტის ყველა ერო, თქვენი გამორჩეული თვისებებისა და დიდებული ინდივიდუალურობის დაკარგვის გარეშე, შეერევით აღმატებულ ერთობაში და ჩამოყალიბებთ ევროპულ ძმობას, ზუსტად ისევე, როგორც ნორმანდია, ბრეტონია, ლოტარინგია, ელზასი და ყველა ჩვენი პროვინცია შეირია ერთიან საფრანგეთში“ (Hugo, 1849, გვ. 300-301)

ამრიგად, უკვე შეგვიძლია გავცეთ პასუხი საკვლევ კითხვას, თუ რატომ ჩავარდა ემკ 1970-იან წლებში და რატომ იყო იგი წარმატებული 1990-იან წლებში. ნათელია, რომ გეოპოლიტიკურმა და სოციალურ-ეკონომიკურმა არასტაბილურობამ ორივე ათწლეულში ემკ-ის დაფუძნების ერთგვარი სტიმული გააჩინა. თუმცა, 1990-იანებში მისი წარმატებულ იმპლემენტაციად გარდაქმნა შესაძლებელი აღმოჩნდა მხოლოდ იმის გამო, რომ არსებობდა საზოგადოებისა და პოლიტიკური ელიტის ერთობა ევროპის იდეის თაობაზე, ასევე, დელორის გეგმა იყო უფრო რეალური, ევროკომისიას ჰყავდა ძლიერი პრეზიდენტი, საფრანგეთისა და გერმანიის პოზიციები და ინტერესები ერთმანეთის თანხვედრაში იყო და პოლიტიკურ სარბიელზე არ იყვნენ 'ექსტრემისტი' ევროპელი ლიდერები.

როგორც ჩანს, 1990-იან წლებში ემკ-ის წარმატების რამდენიმე მიზეზი იყო, მაგრამ გადაუჭარბებლად შეიძლება ითქვას, რომ ეს იყო დრო, ისევე, როგორც ნაშრომის პირველ ნაწილში განხილული ისტორიული პერიოდების უმრავლესობა, როდესაც 'ევროპის მშენებლობის' საქმეში მნიშვნელოვანი იყო ევროპის იდეა.

ბიბლიოგრაფია:

- Ansiaux, B. H. & Dessaert, M. (1975). *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Leuven: Vander.
- Brugmans, H. (1970). *L'idée européenne 1920-1970*. Bruges: De Tempel, 3rd Edition.
- Burgess, J. P. & Stråth, B. (2001). Money and Political Economy: From the Werner Plan to the Delors Report and Beyond. In: Stråth, B. & Magnusson, L. (eds.). *From the Werner Plan to the EMU: in Search of a Political Economy for Europe*. Bruxelles: Peter Land, pp. 125-161.
- Cameron, D. R. (1995). 'Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union'. In: Risse-Kappen, T. (ed.). *Bringing Transnational Relations Back In – Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chabod, F. (1947). *L'Idée di Europa*. La Rassegna d'Italia. II, 4: pp. 3-17 & 5: pp.25-37.
- Curcio, C. (1958). *Europa, storia di un'idea*. Florence: Valecchi Editore.
- Danescu, E. R. (2013). The Werner Report and the Delors Report. In CVCE (2013). *A rereading of the Werner Report of 8 October 1970 in the light of the Pierre Werner family archives*. Sanem: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE).
- D'apollonia, A. C. (2002). European Nationalism and European Union. In Pagden, A. (2002, ed.). *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, pp. 171-190.
- Dedman, M. J. (2010). *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*. 2nd Edition. New York: Routledge.
- Delors, J. (2004). *Mémoires*. Paris: Éditions Plon.
- Delors, J. (1999). In *Pierre Werner – testimonies at the threshold of the 21st century*. Documentary film of European Commission.
- Dinan, D. (2004). *Europe Recast: A History of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dorpalen, A. (1948). The European Polity: Biography of an Idea. *The Journal of Politics*, 10 (4), pp. 712-733.

- Durkheim, E. (1974, originally written in 1898). Individual and Collective Representations. In *Sociology and Philosophy*. New York: The Free Press, pp. 1-34.
- Duroselle, J. B. (1990). *Europe – A History of Its Peoples*. London: Viking.
- Duroselle, J. B. (1965). *L’Idée d’Europe dans l’histoire*. Paris: Denoël.
- Garrett, G. (1993). The Politics of Maastricht. *Economics and Politics*, 5 (2), pp. 105-123.
- Gollwitzer, H. (1951). *Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. Und 19. Jahrhunderts*. Munich: Beck’sche Verlagsbuchhandlung.
- Hay, D. (1957). *Europe: The Emergence of an Idea*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Howarth, D. (2001). *The French Road to European Monetary Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hugo, V. (1849). *Oeuvres complètes: Politique*. In Fizaine, J.-C. (1985, ed.). Paris: Éditions Robert Laffont.
- Kaiser, W. (2007). *Christian Democracy and the Origins of European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipgens, W. (1985-1986, ed.). *Europe: Documents on the History of European Integration*. 2 vols. Berlin: Walter de Gruyter.
- Lipgens, W. (1982). *A History of European Integration. Volume I. 1945-1947*. Oxford: Clarendon Press.
- Ludlow, P. (1982). *The Making of the European Monetary System – A Case Study of the Politics of the European Community*. London: Butterworth Scientific.
- Marcussen, M. (2000). *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union*. Vilborg: Aalborg University Press.
- McNamara, K. (1999). *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Padoa-Schioppa, T. (2000). *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperor, the Kings, and the Genies*. 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pagden, A. (2002, ed.). *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29 (2), pp. 123-163.
- Posner, E. (2007). ‘Financial Transformation in the European Union’. In: Meunier, S. & Macnamara, K. R. (eds.). *Making History: European Integration and institutional Change at Fifty*, Volume 8 of *The State of the European Union*, pp. 139-155.
- Rehman, S. S. (1997). *The Path to European Economic and Monetary Union*. New York: Kluwer Academic Publishers.
- Risse, T., Engelmann-Martin, D., Knopf, H.-J. & Roscher, K. (1999). To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union. *European Journal of International Relations*, 5 (2), pp. 147-187.
- Rougemont, D. (1961, re-edition in 1990). *Vingt-huit siècles d’Europe. La conscience européenne à travers les textes – d’Hésiode à nos jours. Prêface de Jacques Delors*. Paris: Christian de Bartillat.
- Sadeh, T. & Verdun, A. (2009). Explaining Europe’s Monetary Union: A Survey of the Literature. *International Studies Review*, 11, pp. 277-301.
- Sandholtz, W. (1993). ‘Monetary Bargains: The Treaty on EMU’. In: Cafruny, A. W. & Rosenthal, G. G. (eds.). *The State of the European Community – The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner.
- Seton-Watson, H. (1985). What is Europe, Where is Europe? From Mystique to Politique. *Encounter*, LXV (2), pp. 41-44.
- Siles-Brügge, G. (2014). *Constructing European Union Trade Policy: A Global Idea of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Story, J. (1988). The Launching of the EMS: An Analysis of Change in Foreign Economic Policy. *Political Studies*, 36 (3), pp. 397-412.
- Story, J. & Cecco, M. (1993). ‘The Politics and Diplomacy of Monetary Union: 1985-1991’. In: Story, J. (ed.). *The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Swedberg, R. (1994). The idea of ‘Europe’ and the Origin of the European Union – A Sociological Approach. *Zeitschrift für Soziologie*, 23 (5), pp. 378-387.

- Szász, A. (1999). *The Road to European Monetary Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thompson, M. P. (1994). Ideas of Europe during the French Revolution and Napoleonic Wars. *Journal of the History of Ideas*, 55 (1), pp. 37-58.
- Verdun, A. (2007). 'A Historical Institutionalist Analysis of the Road to Economic and Monetary Union: A Journey with Many Crossroads'. In: Meunier, S. & Macnamara, K. R. (eds.). *Making History: European Integration and institutional Change at Fifty*, Volume 8 of *The State of the European Union*, pp. 195-212.
- Verdun, A. (2000). *European Responses to Globalization and Financial Market Integration. Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verdun, A. (1999). The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? *Journal of European Public Policy*, 6 (2), pp. 308-328.
- Werner, P. (1990). Der Werner-Bericht und der Delors-Bericht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Vergleich. In Franz, O. (1990). *Die Europäische Zentralbank*. Bonn: Europa Union Verlag.

Establishing the Economic and Monetary Union of the European Union: When the Idea of Europe Mattered

“A united Europe is not a modern expedient, be it political or economic, but an ideal which has been accepted since thousands of years by the best spirits of Europe, namely those who can see into the future. Already Homer described Zeus as ‘europos’ – an adjective meaning ‘one who see very far’” (Rougemont, 1961)

Introduction

The Economic and Monetary Union (EMU) represents one of the highest levels of interstate economic integration ever witnessed in world history. However, it did not arrive without thorny difficulties. Strictly speaking, it took three decades, many sub-agreements, and countless hours of negotiations and complex and active work for the EMU to be fully realized.

The first ideas of, and practical efforts toward, the establishment of the EMU were outlined in 1960s within the European Community. The Werner Committee officially presented a 3-stage plan on October 8, 1970 for achieving the union. But the plan ran into a series of deep crises throughout the 1970s that resulted in its de facto suspension. The early 1990s saw a revision of the plan by the Delors Committee, and its eventual successful implementation. There is much academic literature analyzing these events. However, scholars differ in their interpretation of the facts, and therefore it still remains unclear why it was impossible to effectively implement the project in the 1970s and why it became achievable in the 1990s. In other words, *why did the EMU fail in the 1970s and why did it succeed in the 1990s?* This essay seeks to answer this important question.

Literature review

The „idea of Europe“ is defined here as “the consciousness of Europe that existed at some particular point in history. This consciousness has strong idealistic overtones and it is clear that the European idea cannot be fully realized by a dictator or in an oppressive Europe” (Swedberg, 1994, p. 381). The Economic and Monetary Union is an institutional manifestation of this idea, and an example of what Durkheim (1974) called “collective representation”. Since much has been written about it, let us briefly illustrate how the “idea of Europe” was understood and how it evolved over the centuries. This will help us to find similarities and differences between discourses of “ideas of Europe” during the establishment phase of EMU, versus earlier periods.

Many scholars argue that the European Union originated as an idea much earlier than the post-World War II or the interwar periods. Rougemont’s quote above is a clear demonstration of this point. But if the impact of ideas, ideals and cultural symbols are primarily taken into consideration in analyzing the manifestation of the modern EU, rather than economic and political forces, then Swedberg’s (1994) argument seems logical: “the idea of a European community goes as far back as the Middle Ages – and sometimes even to Antiquity” (p. 378). Indeed, we should not consider only politicians and leaders of interest groups, who see the project as a political task, as the founders of the European Community. We should also consider writers who “argue that the most important thing is to develop *a European consciousness* and to anchor this in appropriate institutions – something which necessitates a vision of what such a European community may look like so that people can be energized into action” (p. 381)

Thus, special attention should be paid to Chabod (1947), who analyses the idea of Europe from Antiquity World War I and highlights the age of “European Republics of Letters” and thinkers of the period such as Montesquieu, Machiavelli and Voltaire; to Gollwitzer (1951), who, in his *Europabild und Europagedanke*, studies

18th-19th century Germany and highlights the “perceptions of Europe as a family of nations, a cultural unity and a political community of fate... [Specimen] of European consciousness as a community as well as proposals for organizing this continent” (p. 8); to Hay (1957), who understands the notion of Europe through lenses of “historical semantics”; to Curcio (1958), who idealizes Europe and believes that in order to better understand the European idea, one should investigate “the thoughts and colors with which it has been formulated” (p. 5); to Brugmans (1970), who explains the European idea as “the grand stages of the European consciousness, its hopes and its deceptions, its advances as well as its dramatic setbacks” (p. 11); to Duroselle (1965), who explores “Europe” as viewed by political actors across centuries; to Lipgens (1982; 1985-1986), who emphasizes the 1940-1950 period as essentially important in appreciating the efforts to unite Europe after the devastating extreme nationalism; and to Duroselle’s (1990) book *Europe: A History of Its Peoples*. Swedberg argue that (1994) “the author’s attempt to integrate an account of the discourse on the European idea with a more conventional approach to the history of Europe” was successful (p. 3). The book was funded by banker Frederic Delouche; morally and ideologically he received support from Jean Monnet and Jacques Delors in their prefaces to Delouche’s book of 1965 and Rougemont’s 1990 edition.

Let us briefly describe the different meanings of “Europe” since Antiquity, employing the frameworks of these scholars (See also Dorpalen, 1948; Pagden, 2002; Thompson, 1994). From the “beginning”, Europe was understood as a geographic concept, with Asia and Africa (previously called Libya) consisting of the external world. Europe later obtained a mythological connotation. Since the middle ages, especially the late 17th century, Europe started to emerge as Christendom. The earliest incarnation of a united Europe is deemed to be Charlemagne’s Empire, as he is often called *Rex pater Europae*. This is the time when Europe achieved its highest degree of unity. In the 17th-18th centuries, revolutions and chaotic religious and territorial wars were widespread on the continent and little effort was dedicated to the idea of Europe. The Reformation and counter-Reformation movements left little space for the ideas of Henry IV, Abbé de Saint-Pierre, Kant, Rousseau, Montesquieu, Penn and others to be fully realized. The writers of the Enlightenment Age, including Voltaire, appeared to have less influence as Europe was firmly on the road to fragmentation. This culminated in the 1648 Treaties of Münster and Osnabrück, ending the 30-years’ War and establishing the Peace of Westphalia and the classical balance of power system among principal European entities. Although some scholars argue that it “endeavored to evolve a community of states within which the individual members could live in peaceful cooperation” (Dorpalen, 1948, p. 714), the treaties were based on the sovereignty of its parties, keeping decision-making mechanisms firmly in the hands of the signatories, rather than in continental or regional hands.

After Charlemagne, Napoleon had the most far-reaching ideas of “Europe” while conquering nearly the whole continent. According to Metternich, Napoleon sought to create an empire like that of Charlemagne. Under the Napoleonic threat, it is no surprise that “some of the statesmen, who met in the Congress of Vienna in 1814-1815 were positive to some kind of united Europe, such as Castlereigh who spoke of the need to create a European Commonwealth” (Swedberg, 1994, p. 382), or Metternich and Talleyrand, who believed that only close cooperation (including with France as a full-fledged member) and the strengthening of the European idea would maintain peace and stability on the continent and make a European order workable again (Dorpalen, 1948, p. 721). One such idea was outlined by Saint-Simon & Augustin Thierry in their “*The reorganization of European society, or the need and the means to unite the peoples of Europe in a single political body while still preserving their individual nationalities*”. D’apollonia (2002) argues, they “fully grasped the importance of the industrial revolution and the impact it would eventually have upon the nations of the Old World... [and] praised a collaboration between the member states on a number of specific projects such as railways, central European banks, and an increase in the commerce of free exchange” (p. 180). This is especially important point as it fully previews the 1950 Schuman Declaration and the establishment of the Economic and Monetary Union.

Napoleon’s Era was effectively replaced by a newly-fragmented Europe based on the Congress of Vienna and a restored balance of powers. Since there was no more a Napoleonic threat, “the European system, once more, gradually disintegrated”. This was mostly realized in the form of economic interdependence, caused by industrialization and external economic threats from newly emerging world powers. D’apollonia (2002) states that

“the project of the United States of Europe was a response more to the conscious desire to adapt the European states to the demands of a new international environment than to an innate desire to unify them. This is why the free-economists of the time supported the idea” (p. 176). However illogical it may seem, this high degree of European fragmentation coexisted with a relatively improved European economic unity.

Nationalism started to emerge since the second half of the 19th century, posing both threats to and opportunities for Europe. D’apollonia (2002) explains that “[a] process of antagonistic identification allowed European nations to define themselves against each other... Here was the embryo of the coming conflicts between aggressive nationalisms that have divided Europe since the nineteenth century” (pp. 173-174). The interwar period was especially difficult for European ideals, when dangerous nationalism solidly grounded itself, especially in Germany where Hitler believed that European birth equated with European blood and belonging. As a result, as Dorpalen (1948) puts it, “the European polity broke down completely” (p. 732).

The nationalistic mood also made Eurofederalists fall short of their ambitions after World War II. Indeed, the efforts of European activists in the Hague Congress lost momentum and missed a window of opportunity. But in turn, nationalism simultaneously produced Europeanism, a European movement towards greater economic and political integration. Or as D’apollonia (2002) puts it, besides threats, “[here] also was the beginning of the grand strategies for a unified Europe based on closer, more enduring cosmopolitan projects” (p. 174). Apart from the fact that “the nostalgic memory of a lost cultural unity” played a role, Europeanism was further strengthened by other factors, including “awareness of a common peril” under security threats from the Soviets, “the reaction of millions of Europeans against the destructive nationalism of the Age of Fascism”, “American pressure for European unity” and “the economic forces for the creation of a West European common market” (Seton-Watson, 1985, pp. 42-43; D’apollonia, 2002, pp. 177-178). It was with these mindsets that the European nationalism defined itself containing “historical memory-building, a common identity and culture for all of the entities grouped within the bounds of a given territory, and *political and economic objectives destined to ensure general prosperity and to defend the global interests of its participants*” [emphasis added by the author] (D’apollonia, 2002, p. 178). It is as a result of this enthusiasm and diligence that the European idea culminated in the creation of various communities in the 1950s. Although De Gaulle and staunch nationalists made an offensive against Community structures and decision-making in the 1960s, resulting in Eurosclerosis and setbacks to further integration, the European Union has nevertheless continued to advance and to transform into one of the highest expressions of the modern united Europe – the Economic and Monetary Union.

But it is still unclear whether the idea of Europe played a determining or supportive role in the processes of the establishment of the EMU. This can be answered only by identifying the rationale behind its establishment and the factors that contributed to the failure of the project in the 1970s, and its success in the 1990s. This will be discussed in the following sections.

Reasons for the failure and the success of the EMU

“The concepts and ideas upon which the European project was founded and in the name of which its policies have sought legitimacy and political force are in flux. They have been recreated, reformulated, discarded and rediscovered in conformity with changing scientific paradigms, political winds, social moods and moral temperaments”
(Burgess & Stráth, 2001, p. 125)

One of the most convincing reasons for having the EMU is that further integration in monetary policy is a common European response to external economic and political threats (Verdun, 2000). In particular, the idea of the EMU was a European response to global threats and American “cowboy-like” behavior in the international arena. Several other problems were relevant too: a) The Arab-Israeli wars and the resulting quadrupling of oil prices made it clear that Europe needed closer coordination of fiscal and monetary policies; b) The 1967 Sterling’s devaluation, 1968 Dollar, Gold and French Franc crises, and two financial crises in the early 1970s caused

Germany to pursue unilateral activities, and put pressure on French, Italian and other European currencies. France was especially concerned about the Bundesbank's unilateralism and wanted to tightly bind Germany into closer monetary cooperation in order to provide more stability and to reduce losses (Dedman, 2010, p. 108); c) An increasing risks and number of speculative attacks on European currencies further added to the necessity for closer monetary cooperation; d) Finally, almost all European countries criticized the USA for its approach to the crises. They believed that the creation of the EMU would enable them to have more control over the relevant financial instruments and to show external actors high levels of responsibility and unity. These became necessary in the wake of the Cold War, the Suez and Cuban crises, and especially with the collapse of the Bretton Woods system and "the snake" (Szász, 1999, pp. 15-45). As Burgess & Stráth (2001) smartly put it, it should be understood

"in the framework of Europe's external personality, as a means to emphasize the 'individuality' of the European Community within the international monetary system, 'without ceasing to belong and to contribute actively to that system'... The growing homogenization of global finance created in their eyes the need to underscore the particularity of European reality and to develop a specific European response to and responsibility for this emerging problem" (pp. 138-139).

Germany supported integration for several reasons. Integration in western institutions has firmly been its policy since World War II. Germany also had to demonstrate its dedication to Europe more openly than other member states. As Burgess & Stráth, (2001) explain, the

"French-German axis has been the motor of the European integration from the very beginning. However, it has not been an axis between two equals. The German government has always had to demonstrate its European credibility whereas the French government has always had the pretension of representing Europe, to speak on behalf of Europe. Germany has had to be European, while France has been Europe and told Germany what being European meant" (pp. 159-160) (Rehman, 1997, pp. 408-427; Szász, 1999, pp. 98-109).

In short, in the words of Sadeh & Verdun (2009), "the establishment of EMU... could be explained as a collective continental attempt to minimize the destabilizing effect of US economic and foreign policies... Likewise, [the] EMU could be seen as an attempt to regain some hegemonic power, or at least pool sovereignty and thus increase the influence of 'Europe' in the international context" (p. 293).

This can be compared to the era of industrialization, when external economic competition provided a strong stimulus, and pushed for further European integration. It was also a clear reflection of Saint-Simon's thoughts. D'appollonia (2002) neatly puts it, that "[he] was one of the first, after the collapse of the Napoleonic empire, to understand that it was only through unity [in the state of a large economic and commercial space] that the various states of Europe could prevent Europe from losing its global supremacy" (pp. 179-180).

Another explanation is that Europe made more sense for politicians and for the general population in the 1990s compared to the 1970s. The "idea of Europe" or rather ideas of "more Europe" was supported by majority. With this background of public opinion, it was easier and beneficial for politicians to finally launch another massive European project – the Economic and Monetary Union.

Some researchers argue on the basis of Germany as the key decision-maker for EMU establishment that it was the idea of Europe, or "good Europeanist", or "German Europeanness" that motivated German political elites in supporting the EMU. For example, Risse & Engelmann-Martin (2002) believe that the EMU was not economically and politically beneficial enough internally and externally and thus should not be understood as following from geopolitical lenses. In turn, they think that "German acceptance of 'self-binding' results from a particular collective construction of historical memory, a peculiar perception of Germany's place in Europe, and, last but not least, visions of European order" (pp. 306-307). Chancellor Helmut Kohl obtained unanimous support from his political establishment, who shared his belief that "only deeper political and economic union – symbolized by a single currency – could anchor Germany firmly in the West and strengthen European institutions to ensure peace in the years ahead" (Risse & Engelmann-Martin, 2002, p. 308). Germany's enthusiasm was

further reinforced by a consensus that the German Mark's hegemonic role in the European Monetary System would be accepted, and that in turn, the European Central Bank would be modeled after the German Bundesbank. Eurobarometer surveys (1999, p. 25; 1990, p. 5-33; 1979, p. 43-45) demonstrate that that citizens became more aware of the idea of Europe, and they gained more trust in European institutions in the 1979-1999 period.

Additional causal factors can be found in the plans of Werner and Delors. The Werner Plan envisaged a merger of monetary and fiscal policies. At a time of international economic and political hardship in the 1970s, this provision met severe opposition from even the most ardent EMU supporter EC Member States. The Delors Report was "'half copy' of the Werner Plan" in a way that it didn't envisage a full merger of monetary and fiscal policies (Burgess & Stráth, 2001, p. 130). As a consequence, it gained support from more member states because they got more leverages over their fiscal policies.

Both the Werner Plan and the Delors Report envisaged strengthening of the European Commission and the European Parliament by the 'Europeanization' of monetary policy. However, these institutions (especially the EP) were not ready in the 1970s to address such novelties efficiently (Burgess & Stráth, 2001, pp. 136-137). The situation differed in the 1990s. Due to several institutional reforms, the Commission and the EP were capable of controlling and supervising economic and monetary issues more successfully.

The Delors Report was a more feasible plan for achieving the EMU than the Werner Report which intended to establish economic and monetary union in 3-stages over a 10-year period between 1971-1980, by achieving the irreversible convertibility of the EC Member States' currencies, providing free movements of capital and the irrevocable pegging of exchange rates, and potentially replacing the national currencies by a single European currency. The ideas about the economic and monetary union were cultivated and gathered up by the Werner Committee (Werner was Finance Minister of Luxembourg), mandated by the European leaders in 1969. The Committee recommended the creation of a "centre of decision for economic policy" with political responsibility before the European Parliament (elected by universal suffrage), and a "Community system for the central banks" (Danescu, 2013, p. 2; Dedman, 2010; Rehman, 1997, pp. 4-67; Szász, 1999, pp. 110-119).

Although its practical implementation was a failure, the report marked a clear U-turn in the position of member state,s and thus became a turning point in the process of European integration. As Ansiaux & Dessaert (1975) explain,

"[up] until the time of the report, which is inextricably associated with the Hague Conference, the Member States still had a vision of an economic union, or at any rate a common market, which they thought could be achieved merely by resorting, where monetary affairs were concerned, to the coordination of their policies; from the time of the Hague Conference and the Werner Report onwards, they admitted that economic union could not be brought about unless monetary union were progressively established" (p. 1).

Danescu (2013) clarifies that "[after] it had been shelved because of the worsening international situation, the Werner Plan continued to be a source of inspiration for further thinking on the question of monetary integration in Europe and a stimulus to many political and scholarly initiatives which later came into being, particularly the Delors Report" (p. 2).

Werner (1990) himself further makes clear that

"[there] is no fundamental difference between the Delors and Werner Reports as regards doctrine and method... The Delors Report more often quotes the Werner Report as regards the prerequisites for a complete union, that is to say the full and irreversible convertibility of the currencies, the abolition of the margins of fluctuation between currencies, the irrevocable fixing of exchange rates and the complete liberalization of capital movements" (pp. 175-178).

Delors (1999) added that "the overall philosophy behind what we proposed and even the structure of the Delors Report were very heavily influenced by the Werner Report". He later (2004) correctly mentioned that

"[in the report by the Delors Committee]... we agreed on the three stages taken over from the Werner Report: stage one, devoted to enhancing coordination, from 1 July 1990; stage two, a transition stage on the way

to the final stage, preparing the ground for what were ultimately to be the institutions for Economic and Monetary Union; and the last stage, at which the exchange rates between the currencies themselves and between them and the single currency would be laid down irrevocably” (p. 338).

In short, the differences between the Werner Plan and the Delors Report can be understood as Keynesianism VS monetarism dichotomy. In particular, some scholars argue that there was an important value and conceptual paradigm shift between the 1970s and the 1990s. Namely, the European leaders turned their backs on Keynesianism and opened their minds to monetarism (Siles-Brügge, 2014, p. 61). Burgess & Stråth (2001) explain that “the conceptual foundations of European construction underwent a significant transformation associated with a transformation in the concept of money” (pp. 126-127), and cleared the way for the successful establishment of the EMU.

The EMU needed a single market to be fully realized. In the 1970s this was impossible because there was only a customs union, with too many nonfrictional barriers and none of the 4 freedoms. In the 1990s there was already a functioning single market thanks to the Single European Act and the Commission’s white book. Moreover, the close international coordination of social and labor market policies was essential to EMU realization (Posner, 2007). Absence of single market in the years of the ‘Eurosclerosis’ made the European project unachievable.

Finally, the failure of the EMU in the 1970s and its success in the 1990s should be analyzed as a product of the absence or presence of leadership. Nationalist leaders like De Gaulle opposed further European integration, making EMU plans in the 1970s unsuccessful (Dinan, 2004; Burgess & Stråth, 2001; Kaiser, 2007). At the same time, however, De Gaulle’s extreme criticism of the USA was positive for the emergence of the idea of EMU in the 1960s. However, Burgess & Stråth (2001) consider that “[key] elements of what De Gaulle had stood for could be politically canalized” only after his political departure (p. 140). While De Gaulle left his ideological successor in the name of Margaret Thatcher, she, unlike De Gaulle, “had much less authority to speak on behalf of Europe”, especially after her severe obstructionism during the 1979-1984 British budgetary battles. This [Thatcher’s ‘weakness’] was a window of opportunity for new Commission President Jacque Delors. Supported by most socialist leaders, including the president of his native country, Delors seized this chance of action, and thus “infused new political energy in the European project” and led “Commission in a historical conjuncture full of contingences in the wake of the collapse of the Bretton Woods order, the emergence of mass unemployment with the erosion of full employment as the basis of the welfare, the erosion of old solidarity patterns, and the emerging quasi-hegemonic neo-liberal prescription for healing suggested by the economists” (Burgess & Stråth, 2001, pp. 140-146).

We can summarize the factors in the following table and analyze the events that were absent and present in the 1970s and the 1990s. Needless to say, all of these factors are tightly interconnected and cannot be understood separately. For simplicity, 0 here has negative meaning while 1 represents positive answer:

N	Factors	1960s-1970s	1980s-1990s
1	Unity on the EMU idea	0	1
2	Common Franco-German interest/position	0	1
3	Feasibility of the 2 EMU plans	0	1
4	Absence of strong leaders against the EMU	0	1
5	Socio-economic instability	1	1
6	Geopolitical instability	1	1
7	Strong European Commission President	0	1

We can conclude from the table that both the 1970s and the 1990s were characterized as geopolitically and socio-economically unstable, creating momentum for further integration. However, this was not enough for a successful push. Thus, we should search for further explanations. In particular, first, in the 1970s everybody had a different understanding of the idea of the EMU, and of Europe in general, and the support was not strong enough to push the Werner Plan to a successful end. The situation differed in the 1990s, as was demonstrated above. Second, the unstable economic and political situation made France and Germany consider a common European monetary project. But different ideologies of monetary and fiscal regulation, also reflected in the Werner Plan, made the plan infeasible and those interests and positions diverged throughout the decade. The 1990s witnessed a different process in this regard. Third, the context in the 1970s was further defined by skeptical EC leaders and weak Presidents of the European Commission. However, in the absence of leaders unwilling to compromise in the 1990s, the highest political establishments of France and Germany, and enthusiastic Commission President Delors, energetically and successfully pushed the Delors Plan.

Theoretical understanding

Hegemonic Stability theorists argue that “since the hegemonic power at the global level [USA] was unable to provide monetary stability, the EU member states decided to provide this public good on a regional basis” (Sadeh & Verdun, 2009, p. 279). This is how we can explain French decision makers’ positions on European monetary integration since the late 1960s (Howarth, 2001), as well as Germany’s push for the EMU in the 1990s (Story & Cecco, 1993), the backdrop for the establishment of the European Monetary System in 1978-1981 (Ludlow, 1982; Story, 1988), the 1985-1987 events leading to the Basel-Nyborg accord, the 1990-1992 negotiations on EMU, etc.

A global-level explanation of the EMU clarifies that the collapse of the Soviet Union changed the global balance of power in Europe, leaving Germany a stronger player. With this background, the

“EMU may have been designed to strengthen the binds of the newly united Germany to the western nations... High defection costs would ensure cooperation even when national interests changed... [In turn,] Germany agreed to EMU in return for international legitimacy for its unification and to prepare the then European Community to its eventual enlargement to the [East]” (Sadeh & Verdun, 2009, p. 280).

Moreover, Germany could have reduced the costs of unification by sharing it with other EU member states through the EMU, as many state-centric scholars argue (Garrett, 1993; Sandholtz, 1993). However, others proposed less realist explanation in the context of a globalizing world, suggesting that the “EMU offered a policy instrument that could be used to influence monetary policy that many had accepted as no longer under the control of national governments” (Sadeh & Verdun, 2009, p. 280).

Constructivists believe that

“the 1970s oil shocks challenged the shared knowledge structure on macro-economic issues and prompted decision makers to look for new knowledge to structure, inform and legitimize their discourse and action. This enabled transnational experts and epistemic communities, such as central banks, to influence policy makers and to diffuse ‘sound money’ ideas since the late 1970s” (Sadeh & Verdun, 2009, p. 281; Marcussen, 2000).

Scholars of Neofunctionalism highlight the importance of “spillover” for monetary integration. They deem that “[since] full capital mobility, national monetary autonomy and exchange rate stability form an incompatible triangle, the liberalization of capital flows as part of the internal market meant that exchange rate stability could only come at the expense of national autonomy. Thus a currency union was a natural extension to the internal market project” (Sadeh & Verdun, 2009, p. 283; Padoa-Schioppa, 2000).

Other explanations are offered by Institutionalists who take a more deterministic view of the EMU and highlight the historical determination of the course of monetary integration (Pierson, 1996; Verdun, 2007); by

Transnationalism, emphasizing the roles of transnational actors, epistemic communities and collective identities (Cameron, 1995; Verdun, 1999; Risse *et al.*, 1999); and by Europeanization, considering “the euro zone not only as a set of institutions that political actors manipulate, but also the arena within which the actors and their strategies are constructed” (Sadeh & Verdun, 2009, p. 285; Quaglia, 2006).

Conclusion

“A day will come when you France, you Russia, you Italy, you England, you Germany, all you nations of the Continent, without losing your distinctive qualities and your glorious individuality, will be blended into a superior unity and constitute a European fraternity exactly the same as Normandy, Brittany, Lorraine, Alsace, and all of our provinces were blended into a united France” (Hugo, 1849, pp. 300-301)

We can now answer the research question *why the EMU failed in the 1970s and why it succeeded in the 1990s*. It is clear that geopolitical and socio-economic instability provided a stimulus for the Economic and Monetary Union both in the 1970s and the 1990s. However, this was transformed into successful implementation only in the 1990s because of popular and elite unity on the idea of Europe, the feasibility of the Delors’ Plan, the presence of strong President of the European Commission, convergence in Franco-German positions and interests, and the absence of ‘extremist’ European leaders.

There were many reasons for EMU success in the 1990s, but it would not be exaggerated to assume that it was a time, like almost all previous historical periods mentioned in the first half of this paper, when the idea of Europe mattered in the ‘construction of Europe’.

Bibliography

- Ansiaux, B. H. & Dessaert, M. (1975). *Dossier pour l’histoire de l’Europe monétaire 1958-1973*. Leuven: Vander.
- Brugmans, H. (1970). *L’idée européenne 1920-1970*. Bruges: De Tempel, 3rd Edition.
- Burgess, J. P. & Stråth, B. (2001). Money and Political Economy: From the Werner Plan to the Delors Report and Beyond. In: Stråth, B. & Magnusson, L. (eds.). *From the Werner Plan to the EMU: in Search of a Political Economy for Europe*. Bruxelles: Peter Land, pp. 125-161.
- Cameron, D. R. (1995). ‘Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union’. In: Risse-Kappen, T. (ed.). *Bringing Transnational Relations Back In – Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chabod, F. (1947). *L’Idea di Europa*. La Rassegna d’Italia. II, 4: pp. 3-17 & 5: pp.25-37.
- Curcio, C. (1958). *Europa, storia di un’idea*. Florence: Valecchi Editore.
- Danescu, E. R. (2013). The Werner Report and the Delors Report. In CVCE (2013). *A rereading of the Werner Report of 8 October 1970 in the light of the Pierre Werner family archives*. Sanem: Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (CVCE).
- D’apollonia, A. C. (2002). European Nationalism and European Union. In Pagden, A. (2002, ed.). *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, pp. 171-190.
- Dedman, M. J. (2010). *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*. 2nd Edition. New York: Routledge.
- Delors, J. (2004). *Mémoires*. Paris: Éditions Plon.
- Delors, J. (1999). In *Pierre Werner – testimonies at the threshold of the 21st century*. Documentary film of European Commission.
- Dinan, D. (2004). *Europe Recast: A History of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dorpalen, A. (1948). The European Polity: Biography of an Idea. *The Journal of Politics*, 10 (4), pp. 712-733.

- Durkheim, E. (1974, originally written in 1898). Individual and Collective Representations. In *Sociology and Philosophy*. New York: The Free Press, pp. 1-34.
- Durossel, J. B. (1990). *Europe – A History of Its Peoples*. London: Viking.
- Durossel, J. B. (1965). *L'Idée d'Europe dans l'histoire*. Paris: Denoël.
- Garrett, G. (1993). The Politics of Maastricht. *Economics and Politics*, 5 (2), pp. 105-123.
- Gollwitzer, H. (1951). *Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistergeschichte des 18. Und 19. Jahrhunderts*. Munich: Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Hay, D. (1957). *Europe: The Emergence of an Idea*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Howarth, D. (2001). *The French Road to European Monetary Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hugo, V. (1849). *Oeuvres complètes: Politique*. In Fizaine, J.-C. (1985, ed.). Paris: Éditions Robert Laffont.
- Kaiser, W. (2007). *Christian Democracy and the Origins of European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipgens, W. (1985-1986, ed.). *Europe: Documents on the History of European Integration*. 2 vols. Berlin: Walter de Gruyter.
- Lipgens, W. (1982). *A History of European Integration. Volume I. 1945-1947*. Oxford: Clarendon Press.
- Ludlow, P. (1982). *The Making of the European Monetary System – A Case Study of the Politics of the European Community*. London: Butterworth Scientific.
- Marcussen, M. (2000). *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union*. Vilborg: Aalborg University Press.
- McNamara, K. (1999). *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Padoa-Schioppa, T. (2000). *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperor, the Kings, and the Genies*. 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pagden, A. (2002, ed.). *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29 (2), pp. 123-163.
- Posner, E. (2007). 'Financial Transformation in the European Union'. In: Meunier, S. & Macnamara, K. R. (eds.). *Making History: European Integration and institutional Change at Fifty*, Volume 8 of *The State of the European Union*, pp. 139-155.
- Rehman, S. S. (1997). *The Path to European Economic and Monetary Union*. New York: Kluwer Academic Publishers.
- Risse, T., Engelmann-Martin, D., Knopf, H-J. & Roscher, K. (1999). To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union. *European Journal of International Relations*, 5 (2), pp. 147-187.
- Rougemont, D. (1961, re-edition in 1990). *Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes – d'Hésiode à nos jours. Prêface de Jacques Delors*. Paris: Christian de Bartillat.
- Sadeh, T. & Verdun, A. (2009). Explaining Europe's Monetary Union: A Survey of the Literature. *International Studies Review*, 11, pp. 277-301.
- Sandholtz, W. (1993). 'Monetary Bargains: The Treaty on EMU'. In: Cafruny, A. W. & Rosenthal, G. G. (eds.). *The State of the European Community – The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner.
- Seton-Watson, H. (1985). What is Europe, Where is Europe? From Mystique to Politique. *Encounter*, LXV (2), pp. 41-44.
- Siles-Brügge, G. (2014). *Constructing European Union Trade Policy: A Global Idea of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Story, J. (1988). The Launching of the EMS: An Analysis of Change in Foreign Economic Policy. *Political Studies*, 36 (3), pp. 397-412.
- Story, J. & Cecco, M. (1993). 'The Politics and Diplomacy of Monetary Union: 1985-1991'. In: Story, J. (ed.). *The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Swedberg, R. (1994). The idea of 'Europe' and the Origin of the European Union – A Sociological Approach. *Zeitschrift für Soziologie*, 23 (5), pp. 378-387.

- Szász, A. (1999). *The Road to European Monetary Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thompson, M. P. (1994). Ideas of Europe during the French Revolution and Napoleonic Wars. *Journal of the History of Ideas*, 55 (1), pp. 37-58.
- Verdun, A. (2007). 'A Historical Institutional Analysis of the Road to Economic and Monetary Union: A Journey with Many Crossroads'. In: Meunier, S. & Macnamara, K. R. (eds.). *Making History: European Integration and institutional Change at Fifty*, Volume 8 of *The State of the European Union*, pp. 195-212.
- Verdun, A. (2000). *European Responses to Globalization and Financial Market Integration. Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verdun, A. (1999). The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? *Journal of European Public Policy*, 6 (2), pp. 308-328.
- Werner, P. (1990). Der Werner-Bericht und der Delors-Bericht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Vergleich. In Franz, O. (1990). *Die Europäische Zentralbank*. Bonn: Europa Union Verlag.

მდგრადი განვითარების შესაძლებლობები საქართველოსა და ევროკავშირში

შესავალი

ისტორიული გადასახედიდან, დიდი დრო არაა გასული მას შემდეგ, რაც სახელმწიფოთა სახელისუფლებო ძალები მიხვდნენ თუ როგორი გადამწყვეტი როლი აქვს კერძო ინვესტიციებს, მათ შორის, უცხოურ პირდაპირ ინვესტიციებს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ზრდის პროცესში¹. ეფექტური ნაბიჯები გადაიდგა ეროვნული და საერთაშორისო საინვესტიციო პოლიტიკის წარმატებულობის კუთხით. კერძოდ, ე.წ. „განვითარებადი ქვეყნების“ მთავრობებმა შედარებით მნიშვნელოვანი ზომები მიიღეს, რომელთა ნახალისებაც მოხდა საერთაშორისო საზოგადოების მიერ სხვადასხვა სახის პოლიტიკის, მოდელური ხელშეკრულებებისა და ტექნიკური დახმარების ფარგლებში (როგორცაა UNCTAD-ს საინვესტიციო პოლიტიკის მიმოხილვები).²

პროგრესისა და მიღებული გაკვეთილების მიუხედავად, უმეტეს შემთხვევაში არ იქნა გათვალისწინებული ისეთი უმნიშვნელოვანესი საკითხები, როგორცაა: 1. საინვესტიციო პოლიტიკის მიმდგრადი განვითარება; 2. გარანტირება, იმისა, რომ ინვესტიციები ეხმარება მდგრად განვითარებას; 3. საინვესტიციო პოლიტიკის შესაბამისობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფა უფრო ძლიერი დანებსებულებების შესაქმნელად. უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში შედარებით უფრო დიდი სურვილი ეკონომიკაში ინვესტიციების რაოდენობის ზრდისა, ვიდრე კონკრეტული ინვესტიციიდან შესაძლო შედეგების გამოანგარიშება ხანგრძლივადიანი პერსპექტივით.³

მდგრადი ინვესტირების/განვითარების იდეა, რომელიც მნიშვნელოვნად გაიზარდა ბოლო ათწლეულში, აგრეთვე ცნობილია, როგორც სოციალურად პასუხისმგებელი ინვესტირება/განვითარება (SRI) ან „მწვანე“ ინვესტირება/განვითარება. მდგრადი ინვესტირება არის ინვესტიციის სახესხვაობა, რომელიც ორიენტირებულია როგორც ფინანსურ მოგებაზე, ასევე სოციალურ კეთილდღეობაზე. ფართო გაგებით, SRI ნიშნავს გარემოს დაცვის სოციალური ასპექტების ჩართულობას საინვესტიციო პროცესებში.⁴ UNEP-ის მიხედვით, „მწვანე“ ეკონომიკა არის „ადამიანთა გაუმჯობესებული კეთილდღეობა და სოციალური თანასწორობა, გარემო რისკებისა და ეკოლოგიური დეფიციტის მნიშვნელოვნად შემცირების გზით“.⁵ სწორედ ამიტომ, შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სხვადასხვა მიდგომები, რომლებიც საბოლოო ჯამში მიგვიყვანენ მდგრად ეკონომიკურ განვითარებამდე.

ზოგიერთი ბიზნესმენისათვის, მდგრადი განვითარება/ინვესტირება წარმოადგენს მხოლოდ მათი რეპუტაციის საკითხს და ისინი, როგორც წესი ერიდებიან ფულის დაბანდებას იარაღის, ალკოჰოლის და/ან თამბაქოს ბიზნესებში. სხვებს უბრალოდ არ სურთ მიეკუთვნებოდნენ იმ კომპანიათა რიცხვს, რომლებიც ზედმეტად აბინძურებენ ატმოსფეროს. ხოლო, ზოგიერთი რადიკალურად

¹ ვ. პაპავა, ეკონომიკური რეფორმები პოსტ-კომუნისტურ საქართველოში, Nova Science Pub Inc, 2013.
² გაერთიანებული ერების კონფერენცია ვაჭრობისა და განვითარების ინვესტიციების შესახებ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf
³ გაერთიანებული ერები, მსოფლიოს ეკონომიკური და სოციალური კვლევა 2013, მდგრადი განვითარების გამომწვევები. <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2843WESS2013.pdf>
⁴ ჯ. ისტს, სმარტ ვრინ: როგორ განვახორციელოთ მდგრადი ბიზნესი ნებისმიერ მრეწველობაში ..., ვილი, 2009.
⁵ UNEP, „მწვანე ეკონომიკის მიმართულებით: გზა მდგრადი განვითარებისა და სიღატაკის აღმოფხვრისაკენ“, 2011. გვ.16.

მოაზროვნე ადამიანი კი აქტიურად ეძებს მათ, ვინც ახალ ნიადაგს ქმნის სოციალურ და ეკოლოგიურ სფეროებში.⁶

მდგრადი განვითარება გულისხმობს, რომ ეკონომიკური განვითარება, სოციალური სამართლიანობა და ბუნებრივი გარემო დაბალანსებულია. ამ მიზნით, უნდა შესრულდეს შემდეგი ძირითადი პრინციპები: 1. სოციალური პოლიტიკა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ეკონომიკურ ზრდას და არ ახდენდეს გარემოს დეგრადირებას; 2. გარემოს დაცვის პოლიტიკა უნდა იყოს ეკონომიკურად მომგებიანი და, ბოლოს, 3. ეკონომიკური ზრდა ნახალისებულ უნდა იქნას სოციალურ განვითარებასთან ერთად.⁷ მართალია, ამ კრიტერიუმების მიღწევა ადვილი არ არის, თუმცა შეუძლებელიც არაფერია.

მისი საუკეთესო გაგებით, მდგრადი განვითარება (რაც აგრეთვე მოიცავს მდგრად ინვესტირებას) ნიშნავს - „განვითარებას, რაც აკმაყოფილებს არსებულ საჭიროებებს და თავის მხრივ, ხელს არ უშლის მომავალ თაობებს მათ დაკმაყოფილებაში“.⁸ სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ჩვენ არ ვიზღუდებით განვითარებით დღეს, არამედ მოტივირებულნი ვართ, ვიფიქროთ გლობალურად და ვიყოთ უფრო მეტად შორსმჭვრეტელნი.

როგორც ჯ. ბლევითი ნერს - „მდგრადი განვითარება მარტივია. იგი არის მომავლის იდეა, რომელიც უნდა იყოს უკეთესი, უფრო ჯანსაღი ადგილი, ვიდრე აწმყო“.⁹ ქერი კროსინსკი და ნიკ რობინსი აცხადებენ, რომ მხოლოდ მდგრადი განვითარების მეგატრენდებისგან მომდინარე პერსპექტივებზე კონცენტრირებით არის შესაძლებელი ბიზნესი გახდეს ხვალინდელი დღის გამარჯვებული და ინვესტორები უბრალოდ ვერ შეძლებენ ამ ფაქტის იგნორირებას.¹⁰

გაეროს კონფერენცია მდგრადი განვითარების შესახებ (Rio+20) იუწყება, რომ გარემოს დაცვა ინტეგრირებულ უნდა იქნას ეკონომიკურ ზრდასთან და ორივე მათგანი უკავშირდებოდეს ცხოვრებისა და მუშაობის სათანადო პირობებსა და რესურსებზე თანაბარ ხელმისაწვდომობას.¹¹

ფართოდ გავრცელებული აზრის თანახმად - საქართველოში მდგრადი განვითარება ახალი ტენდენციაა, რომელსაც „მიჰყვება“ საქართველოს მთავრობა აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში ვალდებულებების აღების შემდგომ; თუმცა მისი ზოგიერთი საბაზისო საფუძველი გამოჩნდა ადრეულ 90-იანებში. ქართულ ჟურნალში - „ეკონომისტი“ 1992 და 1993 წელს დაბეჭდილი სტატიების მეცნიერ ავტორთა ჯგუფი, სახელწოდებით „ეკოსტატი“ (#12, 1992; #1, 1993), აცხადებს, რომ მდგრადი განვითარება უნდა განვიხილოთ, როგორც ერთად ერთი გზა საქართველოს სახელმწიფოს ყოველმხრივი სამომავლო განვითარებისაკენ.¹² სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს თემა განხილულ იქნა ქართულ საზოგადოებაში დამოუკიდებლობის მოპოვებისთანავე 90-იან წლებში, თუმცა ქართველი ერის წინაშე მდგარი პრობლემების გამო (ომები აფხაზეთისა და სამაჩაბლოს რეგიონში, თანმხლები ასტრონომიული ინფლაციის კოეფიციენტი), უბრალოდ შეუძლებელი იყო სამომავლო მდგრად განვითარებაზე ოცნებაც კი, შესაბამისად, ეკოსტატის მიერ შემოთავაზებული ინიციატივები დასაწყისშივე ჩავარდა.

⁶ მდგრადი განვითარების, მდგრადი ინვესტირების საერთაშორისო ინსტიტუტი http://www.iisd.org/business/banking/sus_investment.aspx

⁷ ლ. თოდუა, ს. მურღულია, მდგრადი განვითარება და რეფორმები საქართველოში, CSR DG, 2011 http://w3.cenn.org/wssl/uploads/files/Sustainable_Development_and_Reforms_in_Georgia_GEO.pdf

⁸ გაერო, „მსოფლიო კომისიის ანგარიში გარემოსა და განვითარების შესახებ“, გენერალური ასამბლეის გადაწყვეტილება 42/187, 1987.

⁹ ჯ. ბლევითი, მდგრადი განვითარების გაგება., Earthscan, 2008.

¹⁰ ქ. კროსინსკი, ნ. რობინსი, ევოლუციები მდგრად ინვესტირებაში: სტრატეგიები, სახსრები ..., ვილი ფინანს, 2011.

¹¹ 2013 ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის მონიტორინგის ანგარიში, ევროსტატი, 2013 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

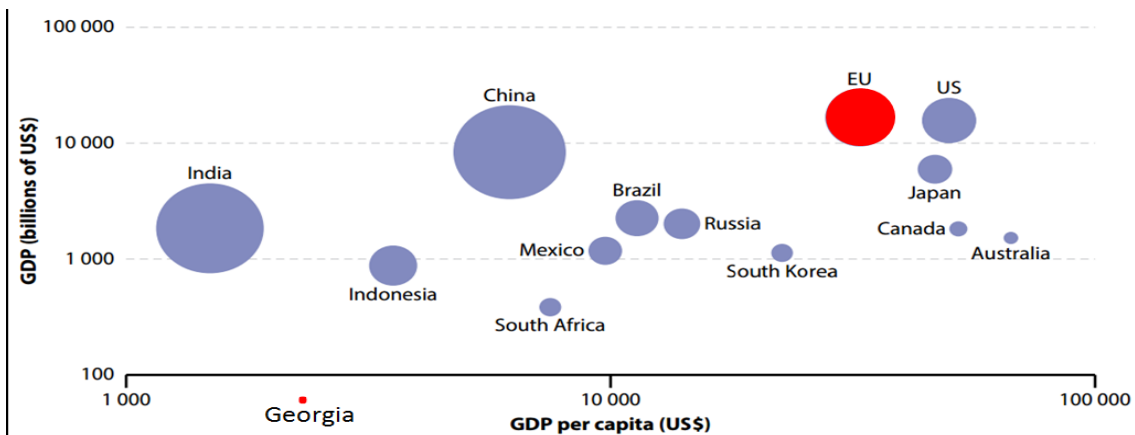
¹² საქართველოს მდგრადი განვითარების იდეა <http://european.ge/saqartvelos-mdgradi-ganvitarebis-koncepciistvis/>

მეორეს მხრივ, თვით ევროკავშირსაც კი დიდი დრო დასჭირდა მდგრადი განვითარების აშკარა სარგებლის რეალიზებისათვის. მდგრადი განვითარების პირველი პოლიტიკა ევროკავშირმა მხოლოდ 2001 წელს მიიღო და მას შემდეგ რამდენჯერმე გადაიხედა.

ლემზიკ ბალცეროვიჩმა სამართლიანად შენიშნა, რომ საზოგადოება ეკოლოგიაზე სერიოზულად ფიქრს მხოლოდ მას შემდეგ იწყებს, რაც მშპ შემოსავალი სულზე აჭარბებს 5000 დოლარს და ამ თვალსაზრისით საქართველოს აქვს ბრწყინვალე შესაძლებლობა გააყვეს მდგრადი განვითარების გზას, განვითარებადი ქვეყნის რანგში, სადაც მშპ სულზე არის 3500 დოლარზე ოდნავ მეტი. თუმცა, ძლიერი პოლიტიკური ნება და ორიენტირება მდგრად განვითარებაზე საჭიროა მისი გეგმის შესაქმნელად, რომელსაც განუხრელად დაიცავს ყველა მონაწილე და მისცემს საშუალებას „არაეთიკურ“ ინვესტიციებს, დაანგრიონ მომავალი კეთილდღეობა.

სანამ გადავალთ საქართველოსა და ევროკავშირის უშუალო შედარებაზე სხვადასხვა კრიტიკრიუმებით, შევხედოთ ძალიან საინტერესო სურათს №1, რომელიც დღეს-დღეობით ევროკავშირისა და საქართველოს რეალურ მდგომარეობას ასახავს. იგი ნათლად აჩვენებს მსოფლიო ეკონომიკის სტრუქტურას. ამ სურათის მიხედვით ევროკავშირს აქვს მსოფლიოში უდიდესი ეკონომიკა და სხვათა შორის, საქართველოს უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორია (ექსპორტი - 21% და იმპორტი - 29%).¹³

სურათი №1. ევროკავშირი და საქართველო მსოფლიოს სხვა ეკონომიკებთან შედარებით, 2012¹⁴



წყარო: მსოფლიო ბანკი

მდგრადი განვითარების ინდიკატორები

ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის თანახმად, არსებობს მდგრადი განვითარების 10 ინდიკატორი (SDI):

1. სოციოეკონომიკური განვითარება.

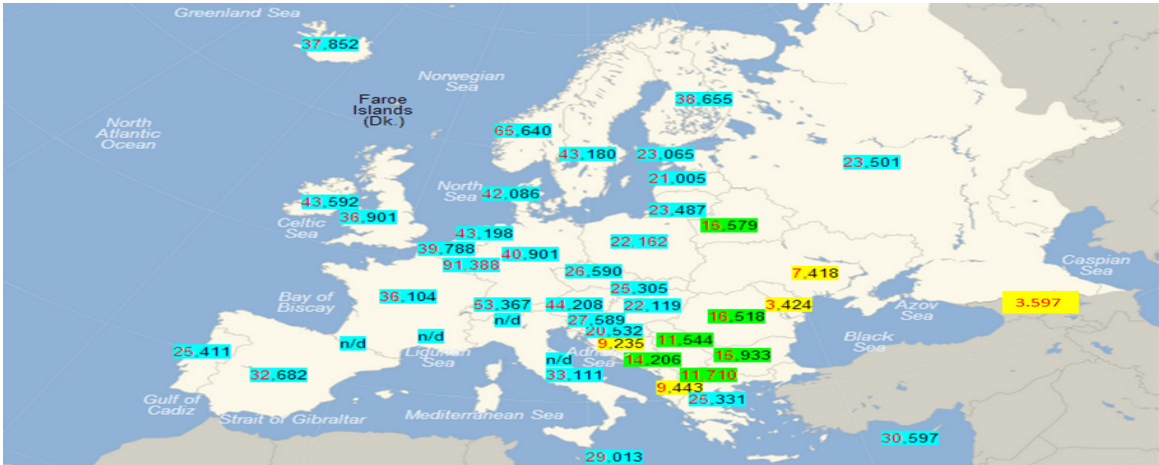
მსოფლიო ბანკის ოფიციალური მონაცემების თანახმად, სულზე საშუალო რეალური მშპ ევროკავშირში არის \$23.300 (ყველაზე აყვავებული ლუქსემბურგი – \$91.388 ყველაზე ნაკლებ აყვავებული რუმინეთი – \$16.518) მაშინ, როცა საქართველოში ის უტოლდება მხოლოდ \$3.6 ათასს. თუმცა, უნდა აღნიშნოს, რომ ბოლო წლებში საქართველო წინ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბი-

¹³ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ბიურო http://geostat.ge/?action=page&p_id=136&lang=geo

¹⁴ NB: ბუშტების ზომა ასახავს მოსახლეობის მოცულობას.

ჯგუფით აუმჯობესებს ამ პარამეტრს, მაშინ როცა ეს მაჩვენებელი თავად ევროკავშირში მერყეობს და ბოლო წლებში მცირდება კიდევც (იხ. სურათები №2 და №3).

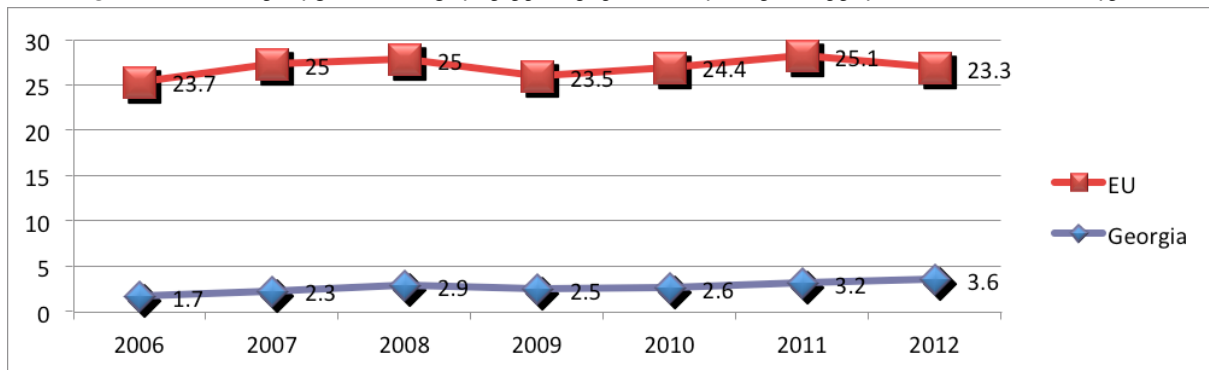
სურათი №2. რეალური მშპ სულზე ევროპაში (2012 წელი).



წყარო: მსოფლიო ბანკი

2008 წლის ეკონომიკურ კრიზისამდე, ევროკავშირში მშპ სულზე იზრდებოდა რეგულარულად დაახლოებით 2,0%-ით. ეს ტენდენცია 2009 წელს შეწყდა უეცარი 4,8%-იანი ეკონომიკური ვარდნით. როგორც სურათზე №3 ჩანს, ზრდის ტენდენცია (%-ში) რამდენჯერმე მაღალი იყო საქართველოში ევროკავშირთან შედარებით და მთელი მსოფლიოს მსგავსად, 2008 წლის კრიზისმა საქართველოს ეკონომიკაზეც იქონია გავლენა იმავე წელს მომხდარი რუსეთ-საქართველოს ომთან ერთად. თუმცა, ევროკავშირის და მსოფლიოს სხვა ქვეყნების ეკონომიკებისგან განსხვავებით, საქართველო ზრდის ტენდენციას მალევე დაუბრუნდა და შემცირების გზაზე აღარც წასულა, 4,55 მილიარდი დოლარის ოდენობის (მათ შორის \$3.7 მილიარდი საჯარო სესხებსა და გრანტებში და \$850 მილიონი კერძო სექტორისგან)¹⁵ საერთაშორისო ფინანსური დახმარების წყალობით.

სურათი №3. რეალური მშპ სულზე ევროკავშირში და საქართველოში (2006-2012 წლები)



წყარო: მსოფლიო ბანკი და საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ბიურო (Geostat).

¹⁵ ომისგან დაზარალებულმა საქართველომ მიიღო \$4.55 მილიარდის დახმარება <http://articles.latimes.com/2008/oct/23/world/jg-briefs23>

2012 წლის „კავკასიის ბარომეტრის“ მიხედვით, უმუშევრობა საქართველოს მოსახლეობის უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა.¹⁶ შესაბამისად, მისი გადაწყვეტის დაპირებები ყოველთვის უმთავრესი პრიორიტეტია საქართველოს მმართველი ძალებისათვის, მაგრამ აქამდე არაფერი შეცვლილა, გარდა დასაქმების ყალბი პოლიტიკებისა.

ევროკავშირში უმუშევრობის კოეფიციენტმა ზრდა დაიწყო 2008 წლიდან და 2012 წელს თავის ისტორიულ მაქსიმუმს 10.5%-ს მიაღწია. 2012 წელს, უმუშევრობის უმაღლესი მაჩვენებლების მქონე ქვეყნები იყვნენ: ესპანეთი - 25.0% და საბერძნეთი - 24.3%; საწინააღმდეგო მხარეს იყვნენ: ავსტრია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები და გერმანია, მაჩვენებლებით 4.3 % და 5.5 % შორის. ამავდროულად, ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით საქართველოში უმუშევრობა შემცირდა 16.5% დან 15.0% მდე¹⁷. თუმცა, როგორც ექსპერტები მიიჩნევენ ეს ციფრი ბევრად მაღალია და არაოფიციალური სტატისტიკური მონაცემების თანახმად უტოლდება დაახლოებით 50%-ს, თუ გავითვალისწინებთ უმუშევარ ადამიანთა რიცხვს სოფლებში, რომლებიც ე.წ თვით-დასაქმებულებად მოიხსენიებიან.

უმუშევრობის მაჩვენებელზე უფრო დეტალური დაკვირვება გვიჩვენებს, რომ 25 წელს ქვემოთ ახალგაზრდებზე უფრო მეტად ახდენს გავლენას შრომის ბაზრის გაუარესება, ვიდრე სხვა ასაკობრივ ჯგუფებზე. 2008 წლიდან მოყოლებული, უმუშევრობა ახალგაზრდა თაობაში გაიზარდა შვიდი პროცენტით, და 2012 წელს 22.9 %-ს მიაღწია. მდგომარეობა საქართველოში უფრო უარესია, სადაც უმუშევრობის კოეფიციენტი დროის ამავე პერიოდში იმავე ასაკობრივ ჯგუფებში მხოლოდ 2%-ით მაგრამ რეალურად 35%-მდე გაიზარდა.¹⁸

2. სათანადო მმართველობა.

როგორ მივაღწიოთ სათანადო მმართველობას? ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის თანახმად, შემდეგი 5 პრინციპის შესრულებაა აუცილებელი: 1) გახსნილობა, 2) მონაწილეობა, 3) თანმიმდევრულობა, 4) ეფექტურობა, 5) ანგარიშვალდებულობა - ღია და დემოკრატიული საზოგადოებისათვის, მოქალაქეების ჩართულობა, პოლიტიკის ინტეგრაცია, ბიზნესისა და სოციალური პარტნიორების ჩართულობა, პოლიტიკის თანმიმდევრულობა და მართვა.¹⁹

USAID-ის სათანადო მმართველობის პროგრამა საქართველოში დაიწყო 2011 წლის დასაწყისში და უმკლავდება დემოკრატიულ და სოციალურ გამოწვევებს, რაც ადგილობრივი და ნაციონალური დონის მმართველობის წინაშე დგას. პროგრამას ორი მთავარი მიმართულება აქვს: მმართველობის გაუმჯობესება და გამჭვირვალობა ფედერალურ დონეზე მეტად პასუხისმგებელი, პროფესიონალი და დატვირთული ადგილობრივი მმართველობის წახალისებით.²⁰

რასაკვირველია, ჩვენ შეგვიძლია შევავასოთ საქართველოც და ევროკავშირიც ზემოთ მოცემული პარამეტრების მიხედვით და შედარებით ადვილი იქნება ევროკავშირის გამოკვლევა, თუმცა ეს თითქმის შეუძლებელია საქართველოსათვის. სხვადასხვა საერთაშორისო კვლევებისა და მაჩვენებლების თანახმად, საქართველო არ არის სტაბილური ქვეყანა და შედეგების ფართო სახესხვაოებები ამის ნათელი მაგალითია. შედეგები მერყეობს ევროპის ყველაზე უსაფრთხო ადგილიდან, ბიზნესის სანარმოებლად ყველაზე ადვილი ქვეყნიდან, წამყვანი რეფორმატორი ქვეყნიდან წარუმატებელი სახელმწიფოების ნუსხის თავში მყოფ ქვეყანამდე და გლობალური შედარებითობის მაჩვენებლის ყველაზე ბოლო პოზიციებამდე.

¹⁶ კავკასიის კვლევითი რესურს-ცენტრი <http://www.crrcenters.org/news/?id=269>

¹⁷ ევროსტატი და საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ბიურო.

¹⁸ Ibid

¹⁹ 2013 ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის მონიტორინგის ანგარიში, ევროსტატი, 2013 გვ. 255-272 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

²⁰ USAID http://goodgovernance.ge/portal/alias__G3/lang_en/tabid__4686/default.aspx

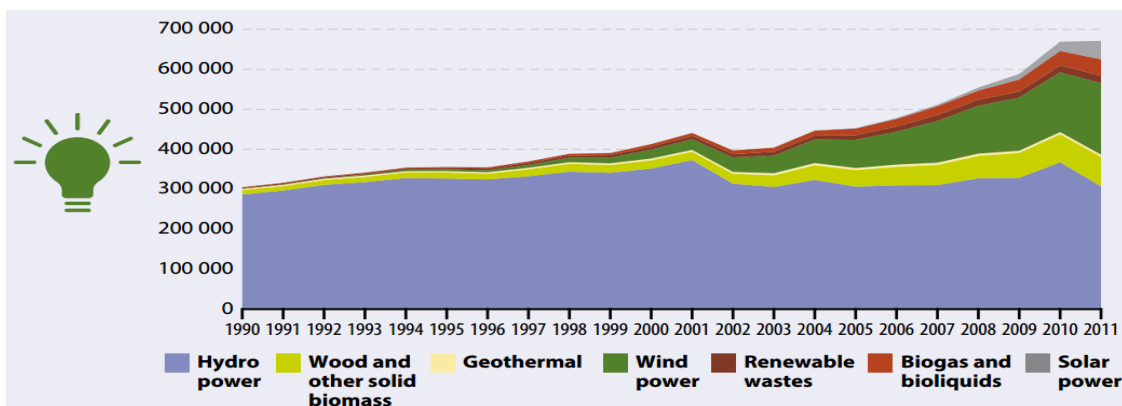
3. კლიმატის ცვლილება და ენერჯია.

ჩვენს პლანეტაზე და, მით უფრო, ევროპაში მიმდინარეობს დათბობა. გლობალური სახმელეთო და საზღვაო ზედაპირის ტემპერატურა აჩვენებს აშკარა ანევის ტენდენციას. ევროპაში ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საშუალო ტემპერატურა გაიზარდა 1.3°C-თ მრენველობის ფართოდ განვითარებამდე არსებული დონის ზემოთ. 2001 და 2012 წლებს შორის პერიოდი იყო 13 ყველაზე თბილ პერიოდებს შორის. ეს არ არის პანიკის მიზეზი, მაგრამ ჩვენ უნდა შევაჩეროთ ეს ტენდენცია, იმიტომ რომ სხვაგვარად ჩვენი მდგრადი განვითარება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება, თუმცა როდესაც საქმე მთელ მსოფლიოს ეხება, მხოლოდ ევროპა ვერ შეცვლის ვერც ადგილობრივ და ვერც გლობალურ სურათს.

პოზიტიური ტენდენცია საქართველოსა და ევროკავშირისთვის არის ის, რომ ჩვენ ყოველ წელს ვაუმჯობესებთ ამ ციფრებს. მაგალითად: ევროკავშირმა შეამცირა CO₂ ის გამოყოფა 4050 მლნ ტონიდან 1990 წელს 3659 მლნ ტონამდე 2010 წელს (მაშინ როცა ჩინეთმა გაასამმაგა თავისი მაჩვენებელი). ასევე, საქართველომ შეამცირა CO₂ -ის გამოყოფა ორჯერ უფრო მეტად 5 წელზე ნაკლებ დროში: 1.350 მლნ ტონიდან 0.6 მლნ ტონამდე.²¹ ამავდროულად, CO₂ გამოყოფა სულზე საქართველოში უფრო ნაკლებია (1.17 ტ/სულზე) ვიდრე აშშ-ში (19.1), რუსეთში (11.21), ლატვიაში (3.66) და/ან თურქეთში (3.59).²²

საქართველო ასევე ამაყობს მისი განახლებადი ენერჯიის წყაროს დიდი წილით მთლიანი ენერჯიის წარმოებაში, რაც უტოლდება 92% (ჰიდრო-ელექტრო სადგურების წყალობით)! მაშინ როცა ევროკავშირში იგივე პარამეტრი უტოლდება მხოლოდ – 20.1%. თუმცა ევროკავშირის განახლებადი ენერჯიის სტრუქტურა მეტად დივერსიფიცირებულია (ბიომასა და ნარჩენები – 67.7%, ჰიდროენერჯეტიკა - 18.9%, ქარის ენერჯია – 7.7%)²³ და აგრეთვე მისი ენერჯო-წარმოება არის უფრო სიცოცხლისუნარიანი (იხ. სურათი №4), ვიდრე საქართველოში, სადაც ალტერნატიული ენერჯიის წყაროები ჯერ კიდევ არ არის გამოყენებაში (მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისი) მისი სიძვირის გამო.

სურათი №4. ელენერჯიის ბრუტო მწარმოებლურობა განახლებული ენერჯიიდან ევროკავშირში, 1990–2011 (GW სსაათები)



წყარო: ევროსტატი (ონლაინ მონაცემთა კოდი: nrg_105a)

²¹ გრინ-ჯორჯია ვებ-გვერდი <http://www.greengeorgia.ge/?q=compare-georgia>

²² გრინ-ჯორჯია ვებ-გვერდი <http://www.greengeorgia.ge/?q=node/44>

²³ განახლებადი ენერჯიის სტატისტიკა http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Renewable_energy_statistics

4. სოციალური ჩართულობა.

მდგრადი განვითარების გეგმასთან ერთად, ევროკავშირი აქტიურად ცდილობს ჩართოს მისი ყველა მოქალაქე საზოგადოების ყველაზე ხელმოკლე წევრების ჩათვლით. ეს პრიორიტეტი მიზნად ისახავს ისეთი გამოწვევების აღმოფხვრას, როგორცაა: სიღარიბე, სოციალური გათიშულობა, გენდერული უთანასწორობა და საზოგადოების მრავალი სხვა პრობლემა.

Rio+20 კონფერენციების თანახმად, გენდერული უთანასწორობის შემცირება ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი უნდა იყოს ჩვენი სამომავლო მდგრადი განვითარებისათვის. XXI საუკუნეში ქალები ეკონომიკურად ისევ ნაკლებად აქტიურები არიან ვიდრე მამაკაცები, მაგრამ ეს ასე არ არის საქართველოს შემთხვევაში, სადაც უმუშევრობის მაჩვენებელი ჯეოსტატის მიხედვით უფრო მაღალია მამაკაცებში (16.1 2012 წელს), ვიდრე ქალებში (13.8 2012 წელს). აქ პრობლემა მდგომარეობს არა გენდერულ დისბალანსში, არამედ უმუშევრობის მაღალ მაჩვენებელში და დაბალ ხელფასებში.²⁴

სხვა პოსტ-კომუნისტური ქვეყნებისაგან განსხვავებით, ეკონომიკის ტრანსფორმაცია და სოციალური დაცვის სისტემის მოქმედება ძალიან დაბალი დონიდან დაიწყო. ამის მიუხედავად, მნიშვნელოვანმა გაუმჯობესებამ ჯერ ვერ მიაღწია წინა-კრიზისის დონეს. მთავარი პრობლემა არის სოცალურად დაუცველი პირების არსებობა. ყველა პოლიტიკური და ეკონომიკური კატასტროფის გამო, რასაც საქართველოში ადგილი ჰქონდა 90-იან წლებში, მისი ბიუჯეტი სულ უფრო და უფრო სოციალურად ორიენტირებული გახდა (სოციალურად-ორიენტირებული ხარჯები დაგეგმილია 35% ის დონეზე 2014 წელს), თუმცა, თავად სახელმწიფო მცირე ბიუჯეტის გამო (9 მლრდ ლარი),²⁵ მთავრობას არ აძლევს საშუალებას, სათანადოდ დაეხმაროს თითოეულ სოციალურად დაუცველ პირს, უფრო მეტიც, იგი აფერხებს სახელმწიფოს მდგრადი განვითარების შესაძლებლობას. ეს საკითხი დიდი პრობლემა ასევე ევროკავშირისთვისაც. 2008 და 2012 წლებში, სიღატაკის ზღვარზე მყოფი ადამიანების რიცხვი/სოციალური გათიშულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა 7.5 %-ით, 115 მლნ-დან 2008 წელს და დაახლოებით 124 მლნ-მდე 2012 წელს. მაშინ როცა, ეკონომიკური კრიზისამდე, ეს ციფრი თანდანიობით მცირდებოდა, მიაღწია მინიმალურ 113.7 მილიონს 2009 წელს.²⁶

საქართველო და ევროკავშირი განაგრძობენ ბრძოლას სიღარიბის წინააღმდეგ, რადგან სხვაგვარად შეუძლებელია მდგრადი განვითარების მიღწევა, თუმცა ყოველ მონეტას ორი მხარე აქვს და ერთის მხრივ გაუმჯობესება შესაძლოა განიხილებოდეს, როგორც გაუარესება მეორეს მხრივ და ოქროს შუალედი ძნელი საპოვნელია. მაგალითად, 2006 წელს შექმნილი საქართველოს შრომის კოდექსი სრულად ბიზნესზე ორიენტირებული იყო (მეტი ინვესტიციების მოსაზიდად) და ამ საქმისათვის, საქართველომ დახვეწა თავისი პოზიციები „ბიზნესის კეთების“ მაჩვენებელში.²⁷ 2012 წელს მოქმედი ახალი ხელისუფლების პირობებში აღნიშნული შრომის კოდექსი შეიცვალა და გახდა უფრო მეტად დასაქმებულებზე ორიენტირებული რასაც ადგილობრივი მოსახლეობის მხრიდან დადებითი გამოხმაურება მოჰყვა, ხოლო ბიზნესს იგი არ მოსწონდა, რადგან მიჩნეოდა რომ ბიზნესი კედელთან აღმოჩნდა მიმწყვედი.

²⁴ სოციალური დაცვა და სოციალური ჩართულობა საქართველოში, ევროპის კომისია, 2011.

²⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო <http://www.mof.ge/5199>

²⁶ საქართველოს ენერჯეტიკული მწარმოებლურობის და პროგრამების სიღრმისეული მიმოხილვა http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/Georgia_EE_2012_ENG.pdf

²⁷ ვ. ჭარაია, საკამათო თემა, ბიზნეს თაიმ ჯორჯია, #1, 2013 http://btime.ge/page.html?id_node=466&id_file=4279&lang=

5. დემოგრაფიული ცვლილებები.

საქართველოს დემოგრაფიული სურათი ფართო კონტექსტში შეიცვალა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში (თუმცა საქართველოს მოსახლეობის ეთნიკური შემადგენლობა პოზიტიურად შეიცვალა მთლიანი მოსახლეობის 68.8% -დან 1979 წელს 83.8% -მდე 2002 წელს). ძირითადად ეკონომიკური მიგრაციის გამო დაახლოებით ერთმა მილიონმა ქართველმა დატოვა ქვეყანა და დღესდღეობით საქართველოს მოსახლეობა ძლივს უტოლდება 4.5 მილიონს (2.4 მილიონი ურბანულ ადგილებში და 2.1 მილიონი სოფლად). ამის საპირისპიროდ, ევროკავშირის მოსახლეობა იზრდება, თუმცა არა შობადობის კოეფიციენტის გაზრდის ხარჯზე (1.45 ბავშვი 1.57 ქალზე 2011 წელს), არამედ მიგრანტების ბუნებრივი შემოდინების გამო.²⁸

იმისდა მიუხედავად, რომ ბოლო წლებში: 1) შობადობის კოეფიციენტი მნიშვნელოვნად გაიზარდა (მას შემდეგ, რაც 2007 წელს საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესიის ხელმძღვანელი პატრიარქი ილია მეორე გამოვიდა ინიციატივით პირადად მოენათლა ყველა ოჯახში დაბადებული მესამე შვილი);²⁹ 2) ბუნებრივი მატების კოეფიციენტი დადებითია; 3) ახალშობილების სიკვდილიანობის კოეფიციენტი მნიშვნელოვნად მცირდება 41.6-დან ყოველ 1,000 ცოცხლადშობილზე 1999 წელს, 11.2 -მდე 2012 წელს (25% -ით- მიაღწია ისტორიულ მაქსიმუმს, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ), გაეროს გამოთვლებით საქართველოს მოსახლეობა შემცირდება დაახლოებით 1.17 მილიონით 2050 წლისთვის (ევროკავშირი აგრეთვე მოელის შემცირებას, დაახლოებით 14%-ით). თუმცა არსებობს აგრეთვე სხვა გამოთვლა, აშშ-ს აღწერის ბიუროს მიერ შესრულებული, რომელიც უფრო ლოიალურია საქართველოს მიმართ და აცხადებს, რომ მოსახლეობა გაიზრდება 600 000 ადამიანით 2050 წელს (ევროკავშირის პროგნოზი იგივეა - შემცირება).³⁰

საქართველოსთვის, ისევე როგორც ევროკავშირისთვის დიდი პრობლემაა მოსახლეობის დაბერება, რომელიც შეამცირებს მუშახელს (ე.ი. შეამცირებს სახელმწიფო შემოსავლებს) და გაზრდის სახელმწიფო ვალდებულებებს (მაგ. სახელმწიფო გასაღების) საზოგადოების მიმართ, რაც დიდი საშიშროებაა ნებისმიერი ეკონომიკისათვის, განსაკუთრებით საქართველოსა და ევროკავშირისათვის, სადაც მოსახლეობა მცირდება, ხოლო ემიგრაცია იზრდება.

6. ჯანდაცვა.

ჯანმრთელი ცხოვრების წესი კეთილდღეობის და საზოგადოების წინსვლის საწინდარია. საქართველოსა და ევროკავშირში სოციალური დაცვა მოიცავს სამთავრობო პასუხისმგებლობას ჯანდაცვის სფეროში. საქართველოში 2012 წლიდან არსებობს სახელმწიფო დაზღვევის პოლისი, რომლის ფარგლებში დაახლოებით მოსახლეობის ნახევარია დაზღვეული (2.1 მლნ ადამიანი) (სტუდენტები, სოციალურად დაუცველები, 0.5 წლამდე ბავშვები, შეზღუდულუნარიანი პირები, პენსიონრები და სხვა).³¹ პროგრამის წყალობით სამედიცინო დანებსებულებებში ვიზიტების რიცხვი 2012 წელს დაახლოებით 20%-ით გაიზარდა წინა წელთან შედარებით (7708-დან 9495-მდე).³² მსგავსი პოლიტიკა ევროკავშირში მერყეობს ქვეყნიდან ქვეყნამდე და ყველაზე სტაბილურია სკანდინავიის ქვეყნებში.

²⁸ ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტი (აშშ) <https://www.cia.gov>

²⁹ BBC ნიუსი, ეკლესიის ხელმძღვანელი მოუწოდებს საქართველოს დემოგრაფიული აყვავებისკენ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7964302.stm>

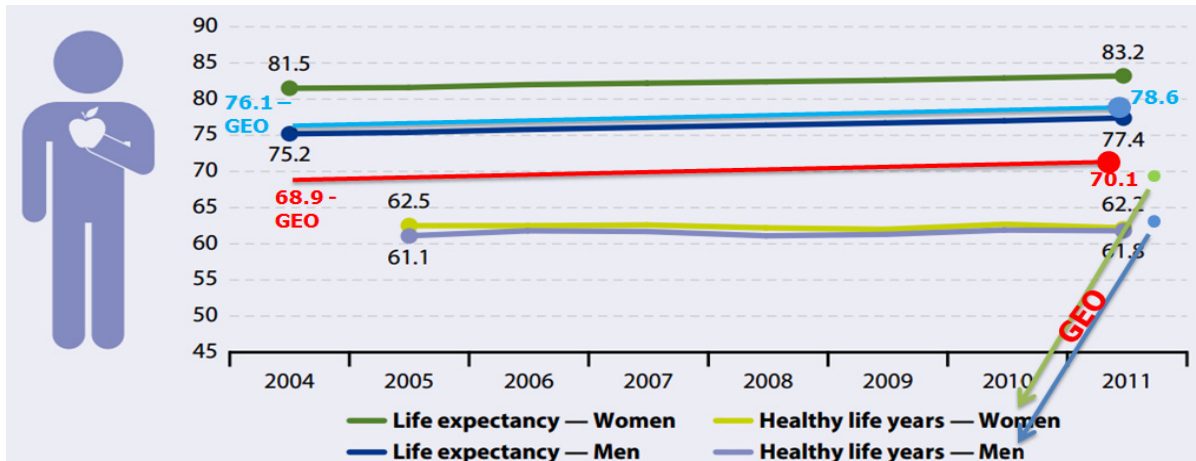
³⁰ ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტი (აშშ) <https://www.cia.gov>

³¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა <http://transparency.ge/blog/saqoveltao-janmrtelobis-datsvis-sakhelmtsipo-programa-problemebi-da-rekomendatsiebi?page=2>

³² საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ბიურო http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=197&lang=eng

მიუხედავად იმისა, რომ სიცოცხლის ხანგრძლივობის საშუალო მაჩვენებელი ერთ-ერთი მაღალია ევროკავშირში (ქალებისათვის უმაღლესი საფრანგეთში – 85.7 და ყველაზე დაბალი ბულგარეთში – 77.9 და უმაღლესი მამაკაცებისათვის იტალიაში – 80.1 და ყველაზე დაბალი ლიტვაში – 68.1) ხოლო საქართველოში კი საშუალოა განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით, მეორე მაჩვენებელი, რომელსაც „ჯანმრთელი ცხოვრების წლებს“ უწოდებენ ბევრად უკეთესია საქართველოში ვიდრე ევროკავშირში (იხილეთ სურათი №5).³³ ამავდროულად უნდა აღნიშნოს, რომ ბოლო წლებში მწვავე და ქრონიკული დაავადებებით სიკვდილიანობის რიცხვი საქართველოში გაიზარდა (მაშინ როცა ევროკავშირში ეს მაჩვენებელი მცირდება), ცხოვრების არაჯანსაღი წესის გამო; თუმცა დადებითი ტენდენციაა ის, რომ თითქმის 20%-ით შემცირდა პაციენტების სიკვდილიანობა ტუბერკულოზით 2009-2012 წლებში, რაც გაუმჯობესებული მკურნალობის დამსახურებაა.³⁴ მდგრადი განვითარებისათვის, სიცოცხლის ხანგრძლივობა უნდა გაიზარდოს ევროკავშირშიც და საქართველოშიც, და ეს უნდა მოხდეს მხოლოდ სიცოცხლის ხარისხის გაუმჯობესების გზით.

სურათი №5. სიცოცხლის ხანგრძლივობა და ჯანმრთელი ცხოვრების წლები დაბადებისას, სქესის მიხედვით, EU-27 და საქართველოში



წყარო: ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგია 2013 და www.countryeconomy.com

7. მდგრადი ტრანსპორტი.

ტრანსპორტი სასიცოცხლო როლს თამაშობს თანამედროვე საზოგადოებაში, შესაბამისად, სატრანსპორტო საკითხებს ყოველთვის აქვს გავლენა სოციუმსა და გარემოს დაცვაზე. სატრანსპორტო ტრანსპორტის გამონაბოლქვს გავლენა აქვს კლიმატის ცვლილებაზე და ჰაერის დაბინძურებაზე, ხმაურს ნეგატიური გავლენა აქვს ადამიანებზე, და სხვა. თუმცა, არც ევროკავშირის და არც საქართველოს სატრანსპორტო სისტემა ჯერ-ჯერობით მდგრადი არ არის.

ევროკავშირი ცდილობს თავის ქვეყნებში მდგრადი სატრანსპორტო სისტემის მხარდასაჭერად შეიმუშავოს სხვადასხვა პოლიტიკა საგადასახადო შეღავათებით, თუმცა აქ მთავარ პრობლემას წარმოადგენს ავტომობილების რაოდენობის ზრდის ტენდენცია, რაც კაცობრიობას, ინფრასტრუქტურასა და გარემოს აზიანებს. საქართველოში მდგომარეობა კიდევ უფრო უარესადაა: ქვეყანაში შემოდის მე-

³³ ქვეყნის ეკონომიკის ვებ-გვერდი <http://countryeconomy.com/>

³⁴ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ბიურო http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=197&lang=eng

ორადი ავტომობილები ევროპიდან და მსოფლიოს სხვა ქვეყნებიდან (საშუალოდ 10 წლის), რაც იწვევს უარყოფით შედეგებს. უფრო მეტიც, საქართველოში, განსხვავებით ევროკავშირისაგან, ავტომობილების შემონმება არ არის სავალდებულო (იგი მოიხსნა 2005 წლიდან, თუმცა სავარაუდოა, რომ ხელახლა დაინერგოს მომავალ წელს, ევროკავშირის AA მოთხოვნის მიზნით).

8. ბუნებრივი რესურსები.

ხმელეთი და წყალი არის ქვეყნის ბიო-ფიზიკური საფარი. ხე-ტყით დაფარული ადგილები ევროკავშირის მთლიანი ტერიტორიის 41.2 %-ს იკავებდნენ 2012 წელს. შვედეთში იგი მთლიანი ტერიტორიის ერთ მესამედზე მეტია (75.6 %), შემდეგია ფინეთი (71.8 %) და ესტონეთი (60.6 %). სკალის მეორე ბოლოში, ხე-ტყით დაფარული ადგილები მეტად შეზღუდულია ირლანდიაში (13.2 %), ნიდერლანდებში (12.6 %) და მალტაში (5.1 %).³⁵

საქართველოში ტყე იკავებს მისი ზედაპირის დაახლოებით 40%-ს. საქართველო ძალიან მდიდარია წყლის რესურსებით. აქ არის 26060 მდინარე მთლიანი სიგრძით 59 ათასი კილომეტრი, რომელთაგან უმეტესობა პატარა მდინარეებია, (25 კმ-მდე). საქართველოში მრავალი თერმული და მინერალური წყლის ნაკადული, აგრეთვე ბუნებრივი და მექანიკური წყალსაცავია.³⁶

დიდი გონებაამახვილობა არ სჭირდება იმის გაგებას, რომ ბუნებრივი რესურსები ნებისმიერი ქვეყნის მდგრადი განვითარების ძირითადი ელემენტია, განსაკუთრებით ევროკავშირისა და საქართველოსთვის - რომლებიც განსაკუთრებით მდიდარ რესურსებს ფლობენ. ამგვარად, თუ ევროკავშირის და საქართველოს მოხმარების ჩვევა მიიღებს ბიოსფეროსა და ეკოსისტემის ფიზიკურ ლიმიტებს, ეს მათ მიიყვანს ეკოლოგიაზე უფრო მეტად ორიენტირებულ ეკონომიკასთან და შესაბამისად, მთლიანი კაცობრიობის კეთილდღეობა გაუმჯობესდება. ამ მიზნით, ევროკავშირი ცდილობს გაუფრთხილდეს ბუნებრივ რესურსებს შემდეგი კურსების საშუალებით: საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა, საერთო მეთევზეობის პოლიტიკა, ევროკავშირის ადაპტაციის სტრატეგია, ევროკავშირის მწვანე ინფრასტრუქტურის სტრატეგია და სხვა. ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა ადგილას, საქართველოში არსებული სიტუაცია შორსაა სრულყოფილებისგან, თუმცა შეინიშნება გაუმჯობესების ტენდენციები, რაც მდგრადი განვითარების მიმდევრებს პოზიტიურ სიგნალს აძლევს (სპეციალური ტერიტორიების ქვეყნის ტერიტორიის 11%-მდე გაზრდა, სადაც ველური ბუნება შენახული და დაცულია).

9. მდგრადი მოხმარება და წარმოება.

2011 წელს ენერჯის მოხმარება EU-27-ში (იხილეთ სურათი №6), წინა წლების მსგავსად, ძირითად დომინირებულია სატრანსპორტო სექტორის მიერ, მოიცავს მოხმარების ერთ მესამედს. შემდეგია საოჯახო მეურნეობა და სამრეწველო სექტორი და შეადგენს საბოლოო ენერჯის მოხმარების 25%-26%-ს. უნდა აღინიშნოს, რომ ტრანსპორტისა და მომსახურების სექტორი მნიშვნელოვნად გაიზარდა (თითოეული 1/3-ით) 90-იანებთან შედარებით. აგრეთვე ენერგო-ინტენსიურმა ტექნოლოგიებმა (კომპიუტერი, ჰაერის კონდიციონერები და ა. შ.) მნიშვნელოვნად გაზარდეს ენერჯის მოხმარება მომსახურების სექტორში.³⁷ საქართველოს შემთხვევა მცირედით განსხვავებულია.

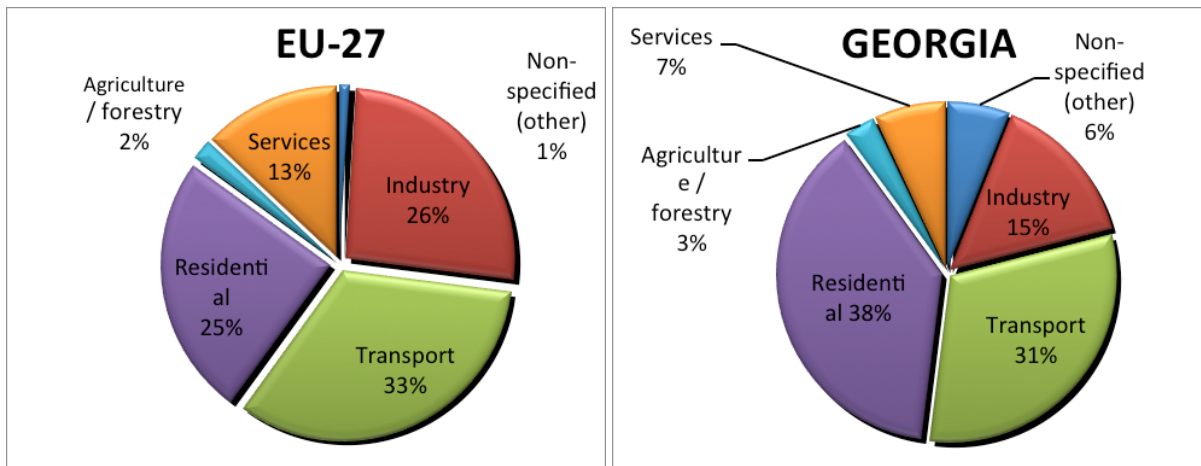
³⁵ 2013 ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის მონიტორინგის ანგარიში, ევროსტატი, 2013 გვ. 217-234 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

³⁶ საქართველოს გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო <http://moe.gov.ge>

³⁷ 2013 ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის მონიტორინგის ანგარიში, ევროსტატი, 2013, გვ 67-96 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

ენერჯის მოხმარების ძირითადი სექტორია საოჯახო მეურნეობა, მას მოსდევს ტრანსპორტისა და მრეწველობის სექტორები, განსხვავებით EU-27-სგან. თუ მარცხენა სურათები გვიჩვენებს (EU-27) ენერჯის მოხმარების განაწილებას განვითარებული მსოფლიოსათვის, მეორე მხარეს შეგვიძლია ვიხილოთ როგორ ფუნქციონირებს განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკა, სადაც საცხოვრებელი სექტორი მოიხმარს ორჯერ მეტ *Ktoe* (ნავთობის მილიონი ტონის ექვივალენტი) ვიდრე სამრეწველო სექტორი და მომსახურების % საბოლოო ენერჯის მოხმარებაში დაახლოებით ორჯერ ნაკლებია საქართველოში EU-27-თან შედარებით.³⁸

სურათი №6. საბოლოო ენერჯის მოხმარება, სექტორით, EU-27 და საქართველო



წყარო: საერთაშორისო ენერჯის სააგენტო (IEA)³⁹

მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით, ეს ნიშნავს, რომ საქართველოში ჩვენ არ ვიყენებთ ჩვენს ენერჯეტიკულ რესურსებს მშენებლობისა და ახალი საქონლის წარმოებისათვის, რომელიც შეცვლიდა უცხოეთიდან იმპორტს მოკლე ვადაში და წარმოქმნიდა მეტ საექსპორტო პროდუქტს ხანგრძლივი ვადით, ანუ ჩვენ უბრალოდ ვაკმაყოფილებთ ყოველდღიურ საჭიროებებს, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ - ამ მიდგომით შეუძლებელია მივაღწიოთ მდგრად განვითარებას.

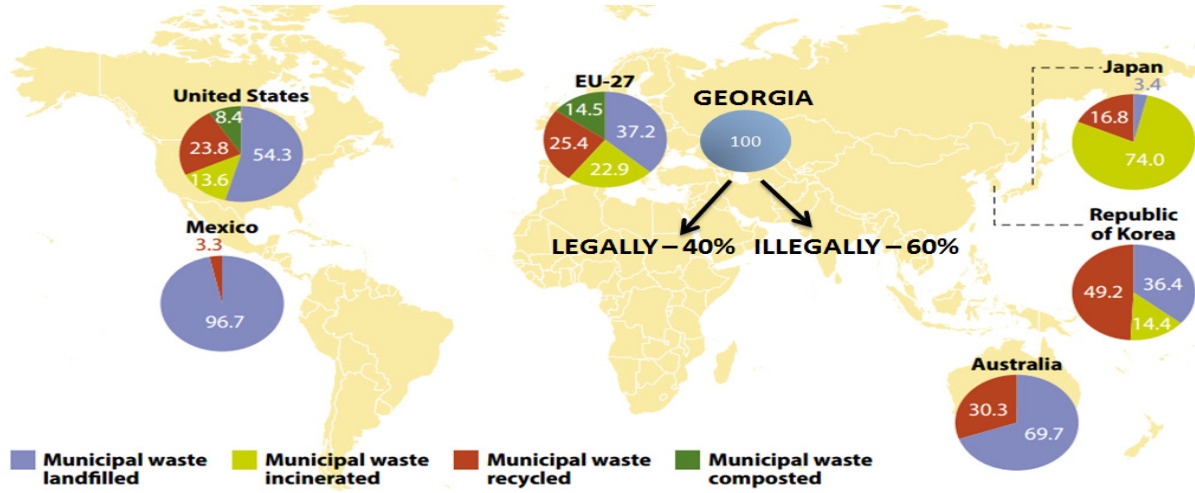
ევროკავშირი სჯობნის რუკაზე მოცემული ქვეყნების უმრავლესობას; ერთად ერთი სურპრიზი ევროკავშირისათვის არის კორეა, სადაც მთლიანი ნარჩენების დაახლოებით 50% გადამუშავდება (სურათი №7). იგივე პარამეტრი ევროკავშირში არის 40%. სამწუხაროდ, საქართველოში არასახარბიელო სიტუაციაა, რადგან ამ მიმართულებით არაფერი არ კეთდება. თუმცა, ინვესტიციები ჩადებულია და გამოთვლების თანახმად, მთლიანი ნარჩენების დაახლოებით 9% შესაძლოა გადამუშავებული იქნას 2034 წელს.⁴⁰ მაშ, დაველოდოთ და ვნახოთ.

³⁸ საქართველოში ენერჯო-ეფექტურობის პოლიტიკის და პროგრამების სიღრმისეული მიმოხილვა http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/Georgia_EE_2012_ENG.pdf

³⁹ ენერჯეტიკული ბალანსების სტრატეგია <http://www.iea.org/statistics/topics/energybalances/>

⁴⁰ მუნიციპალური ნარჩენების დამუშავების მომავალი საქართველოში <http://liberali.ge/ge/liberali/articles/113985/>

სურათი №7. მუნიციპალური ნარჩენების გადამუშავება, ქვეყნების და რეგიონების მიერ, 2011⁴¹



წყარო: ევროსტატი (ონლაინ მონაცემების კოდი: tsdpc240)

10. გლობალური პარტნიორობა

გლობალური პარტნიორობის კონსულტაციები ერთ-ერთი წამყვანი პრიორიტეტი უნდა იყოს საერთაშორისო საზოგადოებისათვის. ცალკე მოქმედი ინდივიდუალური ქვეყნები დასაწყისისთანავე მარცხისათვის არიან განწირულები. საერთაშორისო ორგანიზაციები სწორედ, ამ მიზნისათვის შეიქმნა; კერძოდ, რომ გაეერთიანებინა ქვეყნები და რეგიონები ერთი იდეის გარშემო, რომელიც ორიენტირებული იქნება ყველას კეთილდღეობაზე.

ამ მიზნით, შემუშავებული იქნა სხვადასხვა პოლიტიკა; მაგალითად: ევროპის კონსენსუსი განვითარებაზე (მიღებული 2005 წელს) აჩვენებს ევროკავშირის თავდადებას სიღარიბის შემცირებისა და მსოფლიოში მშვიდობიანი განვითარების მხარდაჭერისაკენ.⁴² დოკუმენტი განსაზღვრავს საერთო ღირებულებებს, მიზნებსა და ვალდებულებებს, რომლებიც პრაქტიკაში უნდა დაინერგოს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების განვითარების პოლიტიკაში. 2012 წელს ევროპის საბჭომ მიიღო „ცვლილების დღის წესრიგი“, რომელიც ფოკუსირებულია:

1. ადამიანის უფლებებზე, დემოკრატიაზე და სხვა სათანადო მმართველობის ძირითად ელემენტებზე, ასევე

2. ჩართულობაზე და მდგრად ზრდაზე ადამიანთა განვითარებისათვის.⁴³

გლობალური პარტნიორობის ზოგიერთი მაგალითი საქართველოსათვის არის: მსპ+ ღრმა და ყოველმხრივი თავისუფალი სავაჭრო შეთანხმება ევროკავშირთან, რომელიც ბევრ უპირატესობას სძენს საერთაშორისო ვაჭრობას ევროკავშირსა და საქართველოს შორის. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი დოკუმენტია ასოცირების დოკუმენტი, რომელიც საქართველოს შანსს აძლევს სრულად აუწყოს ფეხი ევროკავშირის სტანდარტებს და ითანამშრომლოს მინიმალური ბარიერებით.

⁴¹ NB: 2003 მონაცემები (2011 წლის ნაცვლად) AUS და JP-თვის; 2004 მონაცემები (2011წლის ნაცვლად) კორეის რესპუბლიკისათვის; 2005 მონაცემები (2011 წლის ნაცვლად) აშშ-თვის; 2006 მონაცემები (2011 წლის ნაცვლად) მექსიკისათვის; 2011 მონაცემები EU-27 და საქართველოსათვის.

⁴² ევროპული კომისია, ევროპის კონსენსუსი განვითარებაზე http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_en.htm

⁴³ ევროპული კომისია, დღის წესრიგი ცვლილებისათვის http://ec.europa.eu/europeaid/news/agenda_for_change_en.htm

მსპ+ უზრუნველყოფს შეღავათებს განვითარებადი ქვეყნებისათვის (შემცირებული ან სპეციალური ტარიფები), რაც მოიცავს პროდუქტის 7200 სახეობას, რომელიც შესაძლოა იმპორტირებულ იქნას ევროკავშირში სპეციალური პირობებით სანიტარულ და ფიტო-სანიტარულ ნორმებთან სათანადო შესაბამისობის შემთხვევაში. საქართველოსათვის სამწუხაროდ, მისი სტრატეგიული საქონელი - ღვინო და მინერალური წყლები არ შედის „მსპ+“-ის ნუსხაში და შესაბამისად იბეგრება ევროკავშირის ბაზარზე შეტანისას.

მეორეს მხრივ DCFTA უზრუნველყოფს საქართველოს შესაძლებლობით, ივაჭროს ევროკავშირთან თავისუფალ სავაჭრო რეჟიმში, რა თქმა უნდა შესაბამისი სტანდარტების დაცვის შემთხვევაში. ეკონომისტები ვარაუდობენ, რომ ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა მოკლე პერიოდში ძვირი იქნება საქართველოს მთავრობისთვის, თუმცა ეს რეალურად მომგებიანი გრძელვადიან პერსპექტივაში. გაეროს მიერ ჩატარებული გამოკვლევების შედეგების თანახმად, თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმის ამოქმედება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის შესაძლოა ჰქონდეს შემდეგი შედეგი:⁴⁴

- ✓ უმნიშვნელო უარყოფითი გავლენა ფისკალურ შემოსავლებზე;
- ✓ უმნიშვნელო დადებითი გავლენა ადგილობრივი წარმოების ყველა სექტორზე;
- ✓ მოსახლეობის შექმენისუნარიანობისა და ნომინალური მშპ-ის ზრდა;
- ✓ პირდაპირი ინვესტიციების ზრდა და უფრო ძლიერი საერთაშორისო მხარდაჭერა.

დასკვნა

მაშინ როცა ევროკავშირი თავს აღწევს 2008 წლის მსოფლიო ფინანსურ კრიზისს და უკან ბრუნდება თავის წამყვან პოზიციებზე სხვადასხვა სფეროში (მდგრადი გზით), საქართველოს სახელმწიფოს განვითარებისათვის (მდგრადი გზით) არ არსებობს თავის სანუგეშებელი ოპტიმისტური რეალობა.

ერთი შეხედვით ნათელია, რომ საქართველოს მომავალი უნდა იყოს მჭიდროდ დაკავშირებული მდგრად განვითარებასთან, თუმცა, მეორეს მხრივ მუდმივი ყალბი პროექტები დღითიდღე ანგრევენ საქართველოს ეკონომიკას და სინათლე გვირახის ბოლოს სწრაფად ქრება. საჭიროა სწრაფი ჩარევა. ეკონომიკური განვითარება, სოციალური სამართლიანობა და გარემოს დაცვა დაბალანსებული უნდა იქნას მდგრადი განვითარების სახელით.

საქართველომ, ისევე როგორც ევროკავშირმა (შედარებით ნაკლებ კონტექსტში), ბევრი უნდა იმუშაოს შემდეგ სფეროებში: ჰაერის დაბინძურების შემცირება, სუფთა სატრანსპორტო სისტემის შექმნა და გაუმჯობესება; ფოკუსირება ბიოპროდუქტების მასობრივ წარმოებაზე; მხოლოდ „მწვანე“ ინვესტიციების მოზიდვა; თანამშრომლობა საერთაშორისო საზოგადოებასთან გლობალური მდგრადი პროექტებისათვის, უკეთესი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნა; უკეთესი ჯანდაცვა, კლიმატის ცვლილება ადგილობრივ და გლობალურ დონეზე და სხვა.

შესაბამისად, საქართველოში უნდა შეიქმნას პროექტები როგორც ხანმოკლე ისე ხანგრძლივი პერიოდისათვის. მოკლევადიანი საქმიანობები შესაძლოა იყოს: 1. უფრო მჭიდრო თანამშრომლობა ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში; 2. სხვადასხვა ქვეყნებიდან მაღალკვალიფიცირებული სპეციალისტების მოწვევა, რათა გამოყენებული იქნას მსოფლიოს საუკეთესო პრაქტიკები და მორგებული იქნას ისინი საქართველოს რეალობასთან. ხოლო რაც შეე-

⁴⁴ ვ. ჭარაია, „აღმოსავლეთი პარტნიორობის სტატუს ქვო შეფასება და სამომავლო პერსპექტივები“, ევროკავშირში ინტეგრირების საკითხები - ვიშეგრადის ქვეყნები და სამხრეთი კავკასია, ეკონომიკისა და სოციალური კვლევის კავკასიის ინსტიტუტი, თბილისი, 2013. http://www.csogeorgia.org/uploads/library/108/EU_Integration_Issues_Visegrad_Caucasus-geo.pdf.

ხება ხანგრძლივ პერსპექტივაში იდეებს, შესაძლოა იყოს: 1. გრძელვადიანი გეგმების შექმნა, როგორცაა „საქართველო 2020“, განსაკუთრებული ფოკუსირებით მდგრად განვითარებაზე; 2. უფრო მჭიდრო თანამშრომლობა ევროკავშირის ორგანიზაციებთან და ადეკვატური რეკომენდაციების დაცვა, რაც ყოველთვის პრობლემაა საქართველოსთვის; 3. განსაკუთრებული შესწორებები კანონში, რომელიც დაავალდებულებებს ინვესტორებს მეტად დაინტერესებულნი იყვნენ არა მხოლოდ მოგების მიღებაში, არამედ ეკონომიკის მდგრადი ზრდის მხარდაჭერაში საქართველოში.

ერთადერთი მომავალი, რაც საქართველოს და ევროკავშირს აქვთ, არის მდგრადი მომავალი მდგრად გარემოში.

ლიტერატურა:

1. ქ. კროსინსკი, ნ. რობინსი, ევოლუციები მდრად ინვესტირებაში ..., ვილი ფინანს, 2011.
2. ევროპული კომისია, საერთაშორისო ვაჭრობა და FDI, ევროსტატი, 2013 გამოცემა.
3. ევროპული კომისია, EU SDS-ს მონიტორინგის ანგარიში, ევროსტატი, 2013.
4. ევროპული კომისია, ევროპის კონსენსუსი განვითარებაზე, 2005.
5. სილრმისეული მიმოხილვა ენერგეტიკული მწარმოებლურობის პოლიტიკებისა და პროგრამების შესახებ საქართველოში, ECS, 2012.
6. ჯ. ბლევტი, მდგრადი განვითარების გაგება, Earthscan, 2008.
7. ჯ. ისტს, სმარტ გრინ: როგორ განვანახოთ მდგრადი ბიზნესის პრაქტიკები ..., ვილი, 2009.
8. ლ. თოდუა, ს. მურლულია, მდგრადი განვითარება და რეფორმები საქართველოში, CSRDG, 2011.
9. ნ. ხადური, საქართველოს ეკონომიკის ანალიზი და პერსპექტივები ..., PMC ჯგუფი, 2010.
10. პ. მაკნამარა, მდგრადი ინვესტირება უძრავ ქონებაში, PEI, 2011.
11. სოციალური დაცვა და სოციალური ჩართულობა საქართველოში, ევროპული კომისია, 2011.
12. გაერო, “მსოფლიო კომისიის ანგარიში გარემოსა და განვითარების შესახებ”, გენერალური ასამბლეის გადაწყვეტილება 42/187, 1987.
13. გაერო, მსოფლიოს ეკონომიკური და სოციალური კვლევა 2013, მდგრადი განვითარების გამონვევები.
14. UNEP, “მწვანე ეკონომიკის მიმართულებით: გზა მდგრადი განვითარებისაკენ”, 2011. გვ.16.
15. ვ. ჭარაია, „აღმოსავლეთი პარტნიორობის სტატუსს ქვო შეფასება და სამომავლო პერსპექტივები“, ევროკავშირში ინტეგრირების საკითხები - ვიშეგრადის ქვეყნები და სამხრეთი კავკასია, CIESR, თბილისი, 2013.
16. ვ. ჭარაია, საკამათო თემა, ბიზნეს თაიმ ჯორჯია, #1, 2013.
17. ვ. პაპავა, ეკონომიკის რეფორმები პოსტ-კომუნისტურ საქართველოში, Nova Science Pub Inc, 2013.
18. ვ. პაპავა, ნეკროეკონომიკა: პოსტ-კომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომიკა, iUniverse, 2005.
19. ვ. პაპავა, ულტრატრადიციული ეკონომიკა, პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტი, 2011.

ელექტრონული წყაროები:

1. www.cia.gov
2. www.crrcenters.org/
3. www.ec.europa.eu/eurostat
4. www.economy.ge
5. www.geostat.ge
6. www.goodgovernance.ge/
7. www.greengeorgia.ge
8. www.moe.gov.ge/
9. www.mof.ge/en/
10. www.transparency.ge

Sustainable Development Opportunities in Georgia and EU

Introduction

From the historical point of view not a big period of time has been passed from the very moment when governments realized the crucial role of private investments, including Foreign Direct investments in the process of country's economic development and growth.¹ Impressive steps have been made to advance both national and international investment policies. Comparatively significant efforts were made by the governments of so called "developing countries" in particular, which were encouraged by international community through different policy frameworks, model treaties and technical assistance (such as UNCTAD's Investment Policy Reviews).²

However, despite the progress and the lessons learned, the most significant points: 1. to attach investment policy to an overall development plan; 2. to guarantee that investment supports sustainable development; 3. to ensure investment policy relevance and effectiveness for building stronger institutions - in the most cases were not taken in to a consideration. In the majority of cases, the willingness of increasing the amount of investment in to their economies is much more important, then calculation of possible outcomes from that particular investment, in a long run.³

The idea of Sustainable Investing/development, which has grown extremely in the past decade, is also known as Socially Responsible Investing/development (SRI) or "green" investing/development. Sustainable Investing is a variety of investment approach which is oriented to both financial return and social good. In its broadest sense, SRI means including environmental and social aspect in to the investment process.⁴ According to UNEP green economy is the "improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities."⁵ For this reason, different approaches could be used which will finally lead to more sustainable economy development.

For some businessmen, sustainable development/investment is only a matter of their reputation and they usually try to avoid putting their money into businesses that produce arms, alcohol and/or tobacco. Others want to stay away from companies that excessively pollute the atmosphere. Some radically-minded individuals are actively looking for those, who are breaking new ground in social and environmental scene.⁶

Sustainable development means that economic development, social fairness and the natural environment should be balanced. For this reason following pillars should be fulfilled: 1. Social policy should not go against the economic growth and degrade environment; 2. Environment-protective policy should be cost effective and finally 3. Economic growth should be promoted along with social development.⁷ These criteria's are hard but possible to achieve.

In its best case Sustainable Development (which also includes - Sustainable Investment) means - "Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their

¹ V. Papava, *Economic Reforms in Post-Communist Georgia*, Nova Science Pub Inc, 2013

² United Nations Conference on trade and development Investment; http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf

³ United Nations, *World Economic and Social Survey 2013, Sustainable Development Challenges*; <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2843WESS2013.pdf>

⁴ *J. Estes, Smart Green: How to Implement Sustainable Business Practices in Any Industry...*, Wiley, 2009

⁵ UNEP, "Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication", 2011. p.16

⁶ International Institute for Sustainable Development, *Sustainable Investment* http://www.iisd.org/business/banking/sus_investment.aspx

⁷ L. Todua, S. Murgulia, *Sustainable Development and Georgian Reforms, CSR DG*, 2011; http://w3.cenn.org/wssl/uploads/files/Sustainable_Development_and_Reforms_in_Georgia_GEO.pdf

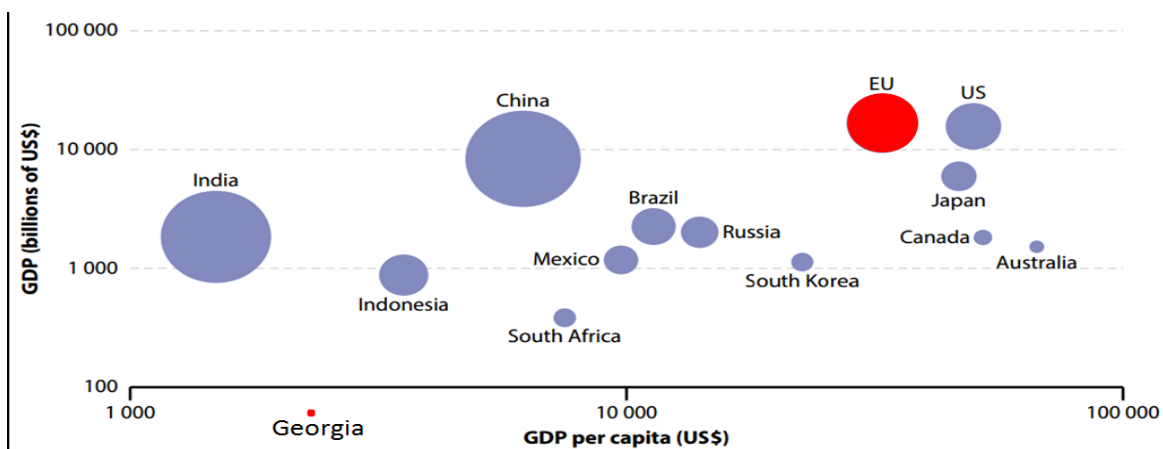
own needs.”⁸ In other words, we are not prevented from the development today, but encouraged to think globally and in a longer terms.

According to J. Blewitt - “Sustainable Development is simple. It is the idea that future should be a better, healthier, place then the present”.⁹ Cary Krosinsky and Nick Robins claim that only through seizing the prospects coming from the megatrend of sustainability can businesses become the winners of tomorrow and investors cannot ignore this fact any longer.¹⁰

The UN conference on sustainable development (Rio+20) declared that - environmental protection should be integrated in to economic growth strategies and both should be linked to decent living and working conditions and equitable access to resources.¹¹

According to the widespread imagination - sustainable development in Georgia is a new trend, which was “followed” by the Georgian government after taking an obligation under the Eastern Partnership framework; however some basic ground for it has appeared in the early 90’s. However, articles published by the group of scientist named “Ecostrat” (ეკოსტრატო), in the Georgian journal – “Economist” in 1992 and 1993 (#12, 1992; #1, 1993), says that sustainable development should be considered as the only way for the comprehensive future development of Georgian state.¹² In other words, this topic was discussed in the Georgian society soon after the gaining of independence in 90’s, however due to the problems faced by Georgian nation (Wars in Abkhazia and Samachablo region, accompanying astronomic inflation rate, mass unemployment, etc) it was simply impossible even to dream about the future development in a sustainable way, therefore initiatives proposed by Ecostrat were doomed to failure, from the very beginning.

Figure №1. The EU and Georgia compared with other economies in the world, 2012¹³



Source: World Bank

On the other hand, it took a very long time of development even for European Union to realize the obvious benefits of sustainable development. The first sustainable development policy was adopted by EU only in 2001 year and has been reviewed for a few times after that.

⁸ UN, “report of the world commission on environment and development”, General Assembly Resolution 42/187, 1987

⁹ J. Blewitt, Understanding Sustainable Development, Earthscan, 2008

¹⁰ C. Krosinsky, N. Robins, Evolutions in Sustainable Investing: Strategies, Funds..., Wiley Finance, 2011

¹¹ 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Eurostat, 2013; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

¹² The concept for Georgia’s sustainable dev. <http://european.ge/saqartvelos-mdgradi-ganvitarebis-koncepciistvis/>

¹³ NB: The size of the bubbles reflects the population size

Leszek Balcerowicz fairly has found out that society starts to think seriously about ecology only after the per capita GDP income exceeds \$5000 and from this point of view Georgia has a brilliant opportunity to follow the sustainable development pathway while being a developing country with GDP per capita only little bit more than \$3500. But, strong political will and strong sustainable orientation is needed to create a sustainable development plan, which will be strictly followed by any player, not allowing “unethical” investors ruin down the future prosperity.

Before we move to the comparison of Georgia and EU according to different parameters, we should look at very interesting figure №1, showing the real position of EU and Georgia nowadays. It clearly shows the world economic structure. According to the figure, EU is the world biggest economy and by the way the biggest trade partner of Georgia (exports - 21% and imports - 29%).¹⁴

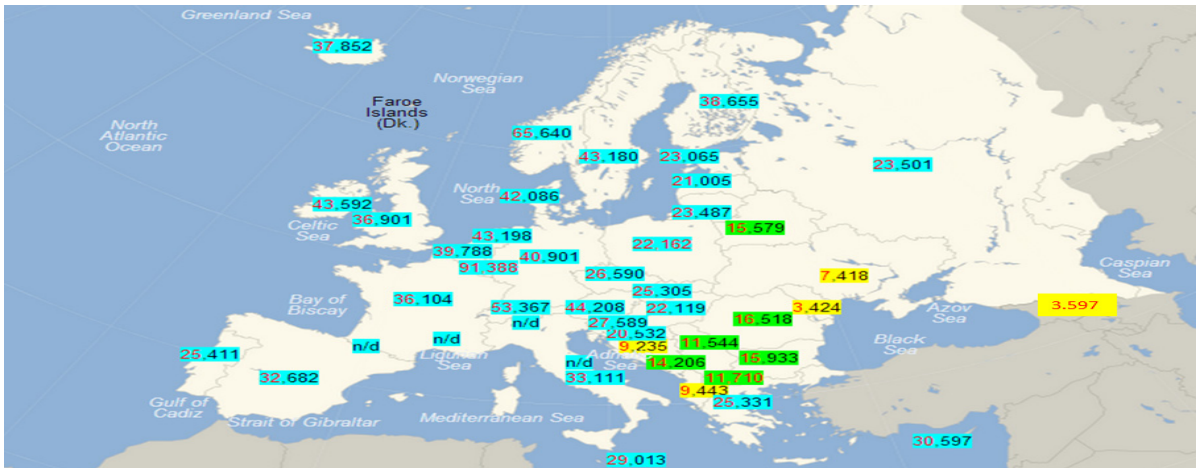
Indicators for Sustainable development

According to EU Sustainable development strategy, there are 10 Sustainable Development Indicators (SDI):

1. Socioeconomic Development.

According to the World Bank official data, average real GDP per capita in European Union is \$23.300 (with the most prosperous Luxemburg – \$91.388 and least prosperous Romania – \$16.518) while in Georgia it equals only to the \$3.6 thousands. However, it should be noted that for the last years Georgia is improving this parameter with a huge steps forward, while EU is fluctuating and decreasing in the last year (see the Figures №2 and №3).

Figure №2. Real GDP per capita in Europe (2012 year).



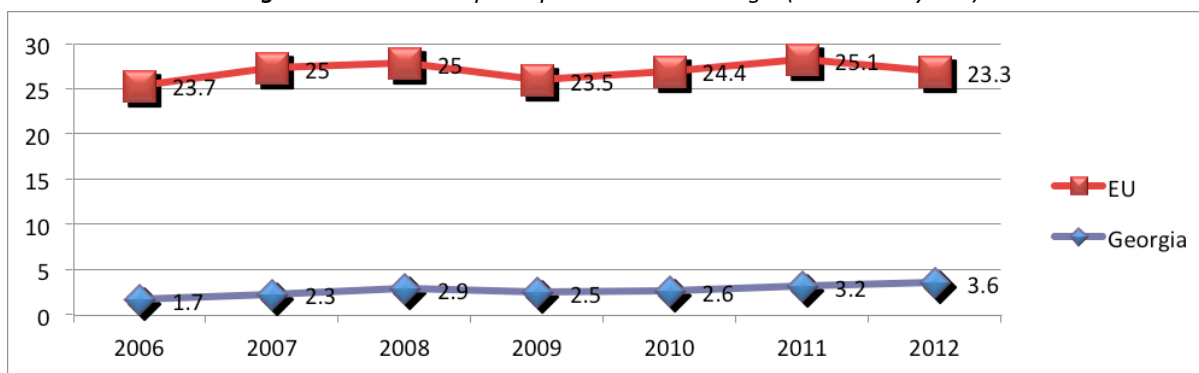
Source: World Bank

Until the world economic crisis of 2008, GDP per capita in the EU was constantly on the rise with a regular growth of around 2.0 %. This tendency was broken up by the sudden economic slump with the economy shrinking by 4.8 % in 2009. As one can see from the Figure №3, the tendency of increasing (in %) was a few times higher in Georgia compare to EU and like in the whole world the crisis of 2008 made its impact on Georgian

¹⁴ National Statistics office of Georgia http://geostat.ge/?action=page&p_id=136&lang=geo

economy in addition to the Russian-Georgian war of the same year. However unlike EU and most other world economies Georgia returned to its growing path very soon and has not went down any more, thanks to the international financial aid equaled to \$4.55 billion (included \$3.7 billion in public loans and grants and \$850 million from the private sector).¹⁵

Figure №3. Real GDP per capita in EU and Georgia (2006-2012 years)



Source: World Bank and National Statistics office of Georgia (Geostat).

According to the Caucasus Barometer 2012 unemployment is the biggest problem for Georgian society.¹⁶ Therefore, promises for its solution are always on the top priorities for the ruling powers in Georgia, but nothing has changed so far, except fake employment policies.

Unemployment rate began to increase after the 2008 year in EU and in 2012 achieved its historical maximum at 10.5%. In 2012, the countries with the highest unemployment rate were Spain - 25.0% and Greece - 24.3%; on the opposite side there were: Austria, Luxembourg, Netherlands and Germany, with rates between 4.3 % and 5.5 %. At the same time period in Georgia, unemployment has been decreased from 16.5% to 15.0% according to official statistics,¹⁷ however experts believe that this numbers are much higher and according to unofficial statistics are equal to something at around 50% if taken in to a consideration the number of unemployed persons in rural areas, which are so called - self-employed.

More detailed look at the unemployment rate shows that youngsters aged below 25 are more strongly affected by labor market deterioration than other age groups. Since 2008, unemployment among the younger generation has increased by seven per-cent, reaching 22.9 % in 2012. The situation is even worse in Georgia, where unemployment rate at the same time period among the same age group has been increased only by 2%, but to the 35%.¹⁸

2. Good Governance.

¹⁵ War-torn Georgia to get \$4.55 billion in aid <http://articles.latimes.com/2008/oct/23/world/fg-briefs23>

¹⁶ The Caucasus Research Resource Center <http://www.crrcenters.org/news/?id=269>

¹⁷ Eurostat and National Statistics office of Georgia

¹⁸ Ibid

How can we achieve good governance? According to EU Sustainable Development Strategy, the following 5 principles are obligatory to manage in a best possible way: 1) Openness, 2) Participation, 3) Coherence, 4) Effectiveness, 5) Accountability - for open and democratic society, involvement of citizens, policy integration, involvement of business and social partners, policy coherence and governance.¹⁹

The USAID Good Governance program in Georgia was launched in the beginning of 2011 year and tackles the democratic and social challenges facing local and national level governance. The program is planned to deal with two main directions: Improving governance and Transparency at the Federal Level Promoting More Responsive, Professional, and Engaged Local Governments²⁰

Of course we can evaluate both EU and Georgia according to the parameters given above and it will be comparatively easy to research EU, however it is almost impossible for Georgia. According to different international observations, researches and indexes Georgia is not a stable country and the wide diversity of results is a clear message for that. The results vary from the safest place in Europe, top country for Easiness of Doing Business, top reformer country to the top place in the list of failed states and last positions in the Global Comparativeness Index.

3. Climate Change and Energy.

Our planet is warming and Europe even more. Recordings of the global land and marine surface temperature show a clear uphill tendency. The average temperature in the last decade for Europe has been increased by 1.3°C above the pre-industrial level. Years between 2001 and 2012 were among the top 13 warmest. This is not a reason for panic but we should prevent this tendency, because otherwise our sustainable development will be under the question mark, however when it concerns to the whole world only Europe can't change neither local, neither global picture.

The positive tendency both for Georgia and EU is that we are improving our figures year after year. For instance: EU has decreased its CO2 emission from 4050 mln tones in 1990 to 3659 mln tons in 2010 (while chine has tripled its figure). Also, Georgia has decreased CO2 emission more than two times in less than 5 years from 1.350 mln tons to 0.6 mln tons.²¹ At the same time CO2 per capita emission in Georgia is much few (1.17 t/per capita) then in US (19.1), Russia (11.21), Latvia (3.66) and/or Turkey (3.59).²²

Georgia is also proud for its high share of renewable energy resources in total energy production, which is equal to 92% (thanks to hydroelectric power plants)! While in EU the same parameter is equal only to – 20.1%. However the EU's renewable energy structure is more diversified (biomass and waste – 67.7%, hydropower - 18.9%, wind energy – 7.7%)²³ and also its Energy efficiency is more sustainable (see the figure №4), then in Georgia, where alternative energy resources are not yet in use (only few exclusions), because of its expensiveness.

¹⁹ 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Eurostat, 2013 pp. 255-272; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

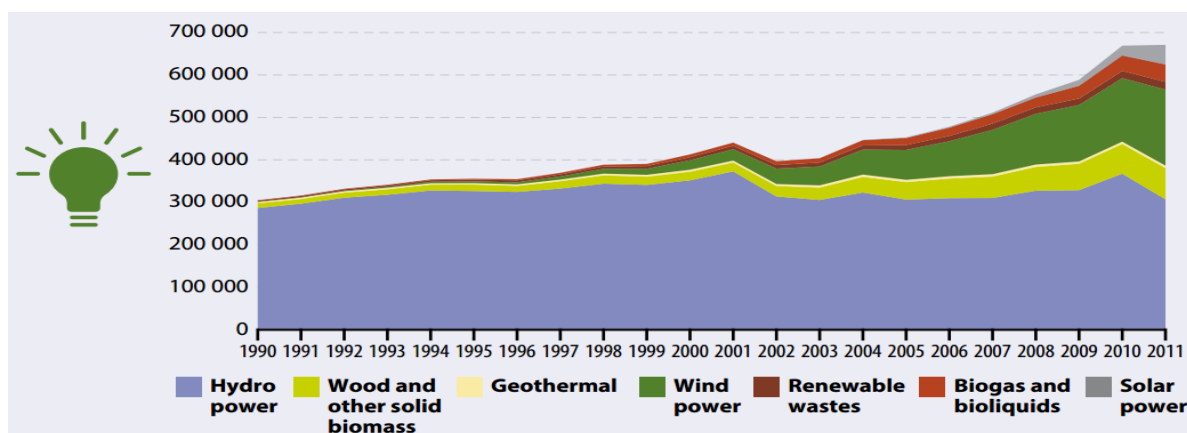
²⁰ USAID http://goodgovernance.ge/portal/alias__G3/lang_en/tabid_4686/default.aspx

²¹ Green Georgia web-page <http://www.greengeorgia.ge/?q=compare-georgia>

²² Green Georgia web-page <http://www.greengeorgia.ge/?q=node/44>

²³ Renewable Energy Statistics; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Renewable_energy_statistics

Figure №4. Gross electricity generation from renewable energy in EU, 1990–2011 (GW hours)



Source: Eurostat (online data code: nrg_105a)

4. Social Inclusion.

In line with the sustainable development plan, EU tries to actively involve all of its citizens, including the most disadvantaged to the society. This priority is intended to eradicate such challenges, as: poverty, social exclusion, gender inequality and many other problems in its society.

According to Rio+20 conferences, reduction of gender inequalities should be one of the top priorities for our sustainable future development. In the XXI century women are still less economically active than men, but it is not a case for Georgia, where unemployment rate according to Geostat is higher in men (16.1 in 2012 year) than in women (13.8 in 2012 year). The problem here is not a gender misbalance, but high unemployment rate and low wages.²⁴

Unlike other post-communist countries, transformation of economy and start of social protection system creation began from very low level and despite considerable improvement has not yet achieved the pre-crisis level and the main problem here is the number of socially not protected persons. Because of all political and economic disasters occurred with Georgia in 90's its budget became more and more socially oriented (social-oriented expenses are planned at the level of 35% in 2014 year), however, because of the small amount of state budget itself (9 bln Gel),²⁵ it doesn't allow the government to help each socially vulnerable citizen in a proper way, moreover it prevents a possibility for sustainable state development. This issue is also a very big problem in EU. Between 2008 and 2012 the number of people at risk of poverty or social exclusion increased considerably by about 7.5 %, from 115 mln in 2008 to around 124 mln in 2012. While, previous to the economic crisis, this number had been gradually declining, reaching a minimum of 113.7 million in 2009.²⁶

Both Georgia and EU will continue the battle against poverty challenge, because otherwise sustainable development could not be achieved, however every coin has two sides and improvement of one side could be seen as a deterioration of the other and a golden mean is hard to find. For instance, the labor code invented in Georgia in 2006 year was totally business oriented (to attract more investments) and for this action Georgia improved its

²⁴ Social protection and social inclusion in Georgia, European Commission, 2011.

²⁵ Ministry of Finance of Georgia <http://www.mof.ge/5199>

²⁶ In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes Georgia; http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/Georgia_EE_2012_ENG.pdf

positions in “doing business” index.²⁷ With the new government in power in 2012 this labor code was changed to be more employee oriented and was appreciated by the local citizens, however business did not liked it, claiming that business was pressed against the wall.

5. Demographic Changes.

Demographic picture of Georgia has changed to a large extent for last two decades (however, ethnic composition of Georgia’s population has been changed in a positive way from 68.8% of total population in 1979 to 83.8% in 2002). Mainly because of economic migration over one million Georgians has left the country and today the Georgian populations hardly equals to the 4.5 mln people (2.4 mln in urban areas and 2.1 mln in rural areas). On the contrary EU population is rising, however not based on the fertility rate improvement (1.45 children per woman in 1.57 in 2011), but from the natural inflow of migrants.²⁸

Despite the fact that for last year’s: 1) fertility rate has been increased considerable (After the head of the Georgian Orthodox Church, Patriarch Ilia II, came up with an incentive in 2007, to personally baptize any baby born to parents of more than two children);²⁹ 2) natural increase rate is positive; 3) There is a significant decline in infant mortality rate from 41.6 per 1,000 live births in 1999, to 11.2 in 2012 year (by 25% - achieving historical maximum, since gaining independence), the UN calculations the population of Georgia will decrease by almost 1.17 million by 2050 (EU is also expected to decline, by around 14%). However there do exist also another calculation, done by US Census Bureau, which is more loyal to Georgia and says that population will increase by 600 000 people in 2050 (For EU predictions are the same – decrease).³⁰

Also, a big problem for both Georgia and EU is population aging, which will decrease the amount of working power (i.e. decrease in governmental incomes) and increase governmental obligations (i.e. increase in governmental outcomes) to the society, which is a big danger for any economy especially like Georgia and EU where population is decreasing, while immigration rising.

6. Public Health.

Healthy life is playground for well-being and for full contribution in society. Social protection in Georgia and EU includes governmental responsibility for healthcare. Since 2012 in Georgia, there is a national insurance policy working on under which almost half of the population (2.1 mln people) is insured for health care (students, socially vulnerable, children unde 0.5, disabled persons, pensioners, etc.).³¹ Thanks to the program the number of visits in medical institutions in 2012 year has increased around by 20%, compared to the previous year (from 7708 to 9495).³² The similar policies in EU vary country to country and are the most stable in Scandinavian countries, where the social protection is prospering.

²⁷ V. Charaia, hard topic, Business Time Georgia, #1, 2013 year; http://btime.ge/page.html?id_node=466&id_file=4279&lang=

²⁸ Central Intelligence Agency (US); <https://www.cia.gov>

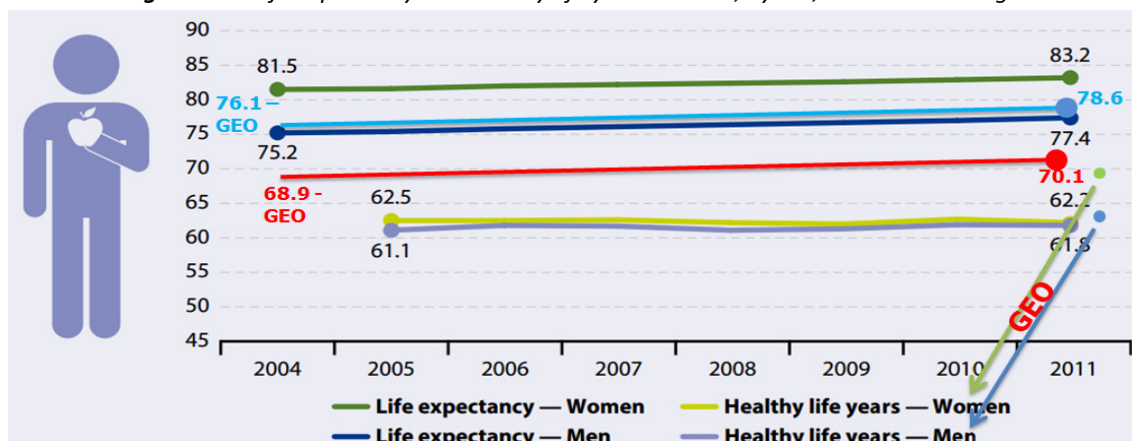
²⁹ BBC news, Church leader sparks Georgian baby boom; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7964302.stm>

³⁰ Central Intelligence Agency (US) <https://www.cia.gov>

³¹ Transparency International <http://transparency.ge/blog/saqoveltao-janmrtelobis-datsvis-sakhelmtsipo-programa-problemebi-da-rekomendatsiebi?page=2>

³² National Statistics Office of Georgia; http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=197&lang=eng

Figure №5. Life expectancy and healthy life years at birth, by sex, EU-27 and Georgia



Source: EU sustainable development strategy 2013 and www.countryeconomy.com

Despite the fact that life expectancy is one of the highest in EU (with the highest for women in France - 85.7 and lowest in Bulgaria - 77.9 and highest for men in Italy - 80.1 and lowest in Lithuania - 68.1) and average in Georgia (compared to developed countries), another index called "healthy life years" is much better in Georgia than in EU (see the figure №5).³³ At the same time it should be noticed that for the last years the number of morbidity with acute and chronic diseases has been increased in Georgia (while this index is decreasing in EU), due to unhealthy lifestyle; however the positive tendency is that the morbidity of patients with tuberculosis has been decreased almost by 20% during 2009-2012 years, because of its better treatment.³⁴ For sustainable development, life expectancy should be increased both in EU and Georgia, and it could be done only through improvement of quality of life.

7. Sustainable Transport.

Transport plays a vital role in contemporary society. Consequently, transport matters. Transport issues do have social and environmental impacts. Transport's emission of green house gases impacts on climate change and air pollution, noise has a negative impact on human beings, etc. However, neither the EU's transport system, either Georgia's is not yet sustainable.

EU tries to invent different policies to promote more sustainable transport system in its countries, through tax concessions; however the main problem here is the upward tendency of car amount, which damages human beings, infrastructure and environment. In Georgia the situation is even worse, used cars from Europe and rest of the world (aged 10 years in average) is coming to Georgia, causing as much negative effects as it is possible. Moreover there is no obligatory vehicle checking policy in Georgia, like in EU (it was removed in 2005 year, however expected to be reinvented back in next year's, cause of AA requirement with EU).

8. Natural Resources.

Land and water refers to the bio-physical coverage of country. Forests and other wooded areas occupied 41.2 % of the total area of the EU in 2012. It covers more than one third of the total area in Sweden

³³ Country Economy web-page <http://countryeconomy.com/>

³⁴ National Statistics Office of Georgia; http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=197&lang=eng

(75.6 %), followed by Finland (71.8 %) and Estonia (60.6 %). At the other end of the scale, forests and other wooded areas were most limited in Ireland (13.2 %), the Netherlands (12.6 %) and Malta (5.1 %).³⁵

In Georgia, forest covers around 40% of its surface. Georgia is very rich in water resources. There are 26060 rivers with the total length of 59 thousand kilometers, most of which are small rivers (up to 25 km). There are a lot of thermal and mineral water springs in the Georgia, as well as natural and mechanic water reservoirs.³⁶

It doesn't take a genius to understand that Natural resources are the key element for sustainable development of any country, especially of EU and Georgia – tremendously reach in this resource. Thus, if EU's and Georgia's consumptions habits accept the physical limits of the biosphere and ecosystem, both of them will be lead to the greener economy and consequently overall human well-being will be promoted. For this reason EU tries to coup with natural resources through the following policies: Common Agriculture Policy, Common Fishery Policy, EU Adaptation Strategy, EU Green Infrastructure Strategy, etc. Like anywhere else, the situation is far from perfect also in Georgia; however there are trends for improvement, which gives a positive signal to the followers of sustainable development (increase of special territories to 11% of the country's territory, where wild nature is preserved and protected).

9. Sustainable Consumption and Production.

Energy consumption for 2011 year in EU-27 (see figure №6), similar to previous years, is mainly dominated by the transport sector, accounting for one third, followed by households and industry sector, amounting to 25% and 26% of final energy consumption respectively. It should be noticed that transport and service sectors has been increased significantly (by 1/3 each), compared to 90's. Also, energy-intensive technologies (Computer, air conditioning and so on) has increased energy consumption considerably in the service sector.³⁷

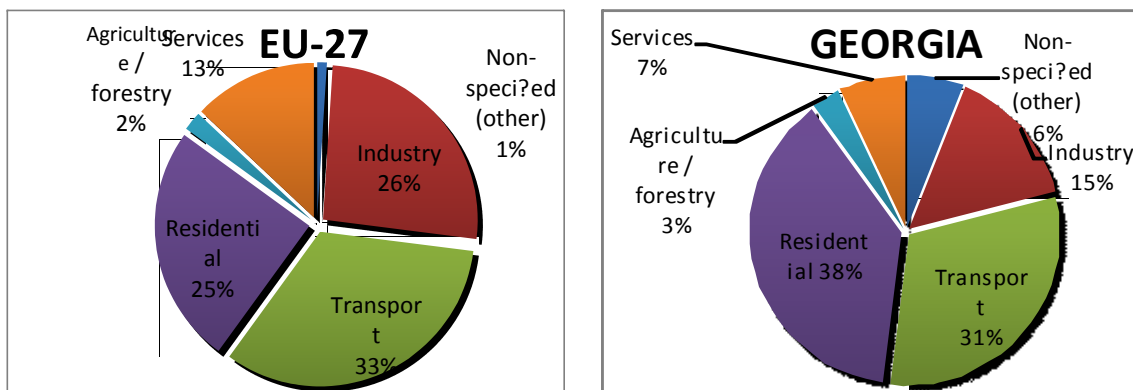
³⁵ 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Eurostat, 2013 pp. 217-234; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

³⁶ Ministry of Environment and Natural Resources Protection of Georgia; <http://moe.gov.ge>

³⁷ 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Eurostat, 2013, pp 67-96; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF

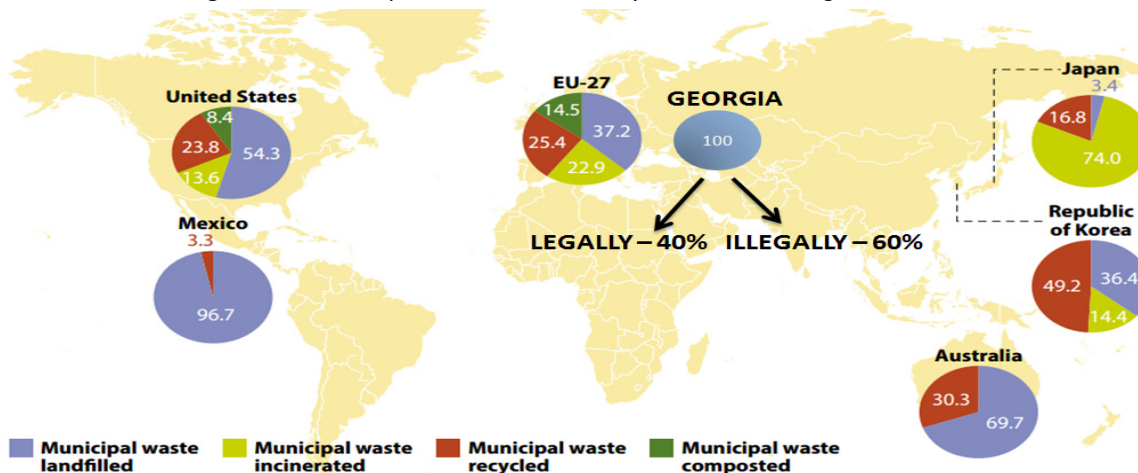
The case for Georgia is little bit different. The main energy consumption sector is households, followed by transport and industry segment, unlikely to EU-27. If the figures on the left (EU-27) shows us the distribution of energy consumption for the developed world, on the left side we could see how the developing country's economy is function, where residential sector is consuming two times more Ktoe (million tons of oil equivalent) then industry sector and the % of Service in the final energy consumption is almost two times less in Georgia compared to EU-27.³⁸

Figure №6. Final energy consumption, by sector, EU-27 and Georgia



Source: International Energy Agency (IEA)³⁹

Figure №7. Municipal waste treatment, by countries and regions, 2011⁴⁰



Source: Eurostat (online data code: tsdpc240)

³⁸ In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes Georgia; http://www.encharter.org/user_upload/Publications/Georgia_EE_2012_ENG.pdf

³⁹ Energy Balances Statistics; <http://www.iea.org/statistics/topics/energybalances/>

⁴⁰ NB: 2003 data (instead of 2011) for AUS and JP; 2004 data (instead of 2011) for Republic of Korea; 2005 data (instead of 2011) for US; 2006 data (instead of 2011) for Mexico; 2011 data for EU-27 and Georgia.

From the sustainable development point of view it means that in Georgia we are using our energy resources not for construction and production of new goods which could substitute foreign import in a short term and produce more export products in a long run, but simply to cover everyday needs. In other words - no sustainable development could be achieved in this way.

European Union is outperforming the most countries given on the map; the only surprise for EU is Korea, where almost 50% of all wastes are recycled (Figure №7). The same parameter for EU is 40%, which means that this amount of waste is recycled or composted. Unfortunately, the terrible situation is in Georgia, nothing is done in this area in a sustainable way. However, investments are done and according to the calculation around 9% of all wastes could be recycled in the year 2034.⁴¹ Let's wait and see.

11. Global Partnership

Advancing global partnership should be one of the top priorities of the international community. Acting separately individual countries are doomed to the failure from the very beginning. International organizations were created exactly for the reason to united countries and regions for the common goal, which will be oriented for the prosperity of everyone.

For this reason different policies were elaborated, for instance: The European Consensus on Development (adopted in 2005 year) shows the EU dedication to reduce poverty and support a peaceful development in the world.⁴² The document identifies shared values, goals and obligations to put into practice in EU member state development policies. In 2012 Council of Europe adopted the "Agenda for Change", which focuses on:

3. Human rights, democracy and other key elements of good governance, and
4. Inclusive and sustainable growth for human development.⁴³

Some of the global partnership examples for Georgia are: a GSP+ and Deep and Comprehensive Free Trade Agreement projects with EU, which gives a lot of advantages for international trade between EU and Georgia. Even more important document is Association Agreement, which will give a chance and promote Georgia to fully come in line with EU standards and cooperate with minimum barriers.

GSP+ ensures preferences for developing countries (reduced or special tariffs), which covers 7200 types of products could be imported to EU with special conditions in the event of proper adherence to sanitary and phyto-sanitary norms. Unfortunately for Georgia, its strategic goods – wine and mineral waters are not included in "GSP+" list and consequently are taxed while imported to EU market.

On the other hand DCFTA will provide Georgia with an opportunity for trading with EU in free trade regime, of course in case of compliance with relevant standards. The economists assume that ensuring compliance with EU standards in short period of time will be expensive as for the Government of Georgia so for the business, however it will be really profitable in a long run prospective. According to the results of survey implemented by UNDP, enactment of free trade regime between EU and Georgia could have the following results:⁴⁴

- ✓ Insignificant negative impact on fiscal revenues;
- ✓ Insignificant positive influence on all sectors of local production;

⁴¹ The future of municipal waste treatment in Georgia; <http://liberali.ge/ge/liberali/articles/113985/>

⁴² European Commission, The European Consensus on Development; http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_en.htm

⁴³ European Commission, Agenda for Change http://ec.europa.eu/europeaid/news/agenda_for_change_en.htm

⁴⁴ V. Charaia, "Eastern Partnership Status Quo Assessment and Future Prospects", EU Integration Issues - Visegrad Countries and the South Caucasus, Caucasian Institute for Economic and Social Research, Tbilisi, 2013. http://www.csogeorgia.org/uploads/library/108/EU_Integration_Issues_Visegrad_Caucasus-geo.pdf

- ✓ Purchasing power of population will be increased as well as nominal GDP;
- ✓ Increase of direct investments and stronger international support.

Conclusion

While EU is recovering from the world financial crisis of 2008 year and taking back its top positions in different areas (in a sustainable way), there is not very optimistic reality for Georgian state development (in a sustainable way).

From one point of view it is obvious that Georgia's future should be and must be closely related to the sustainable development, however, on the other hand continuous fake projects are destroying Georgian economy day after day (in a long run) and the light in the end of the tunnel is dying very fast. Urgent interference is needed. Economic development, social fairness and the natural environment should be balanced in the name of sustainable development.

Georgia, as well as EU (in a less extent) should work hard in the following areas: decreasing air pollution; create and improve clean transport system; focus on bio products mass production; attract only "green" investments; cooperate with international community for global sustainable projects; invention of better social protection system; better health care, climate change on local and global levels; and etc.

Therefore the projects for short and long period of time should be elaborated by Georgia. In the short term such activities could be: 1. Closer cooperation with EU institutions under the Association Agreement; 2. Invitation of high qualified experts from different countries to use the world's best practices and to adapt it to Georgian reality. On the long run, such ideas could be: 1. Creation of long term plans, like "Georgia 2020", with the special focus on sustainable development; 2. Closer cooperation with EU organizations and follow of adequate recommendations, which is always a problem in Georgia; 3. Special amendments to the Law, which will oblige investors to be more interested not only in profit making, but supporting sustainable economic grows in Georgia.

The only future Georgia and EU have is a sustainable future in a sustainable environment.

Literature:

1. C. Krosinsky, N. Robins, *Evolutions in Sustainable Investing...*, Wiley Finance, 2011
2. European Commission, *International Trade and FDI*, EUROSTAT, 2013 edition
3. European Commission, *Monitoring report of the EU SDS*, Eurostat, 2013
4. European Commission, *The European Consensus on Development*, 2005
5. *In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes Georgia*, ECS, 2012
6. J. Blewitt, *Understanding Sustainable Development*, Earthscan, 2008
7. J. Estes, *Smart Green: How to Implement Sustainable Business Practices...*, Wiley, 2009
8. L. Todua, S. Murgulia, *Sustainable Development and Georgian Reforms*, CSRDG, 2011
9. N. Khaduri, *Analyses and prospects of Georgian economy...*, PMC Group, 2010
10. P. McNamara, *Sustainable Investment in Real estate*, PEI, 2011
11. *Social protection and social inclusion in Georgia*, European Commission, 2011
12. UN, *Report of the world commission on environment and development*, GAR 42/187, 1987
13. UN, *World Economic and Social Survey 2013, Sustainable Development Challenges*
14. UNEP, "Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development...", 2011. p.16

15. V. Charaia, “Eastern Partnership Status Quo Assessment and Future Prospects”, EU Integration Issues - Visegrad Countries and the South Caucasus, CIESR, Tbilisi, 2013.
16. V. Charaia, hard topic, Business Time Georgia, #1, 2013 year
17. V. Papava, Economic Reforms in Post-Communist Georgia, Nova Science Pub Inc, 2013
18. V. Papava, Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism, iUniverse, 2005
19. V. Papava, Untraditional Economics, Paata Gugushvili Institute of Economics, 2011

Electronic resources:

1. www.cia.gov
2. www.crrcenters.org/
3. www.ec.europa.eu/eurostat
4. www.economy.ge
5. www.geostat.ge
6. www.goodgovernance.ge/
7. www.greengeorgia.ge
8. www.moe.gov.ge/
9. www.mof.ge/en/
10. www.transparency.ge

მიგრაცია და ევროკავშირი MIGRATION AND EUROPEAN UNION

თამაზ მუბიაშვილი

სახელმწიფოთა მიგრაციის პოლიტიკა შრომითი რესურსების იმპორტისა და ექსპორტის საკითხებში

ცნობილია, რომ მსოფლიოში შრომით მიგრანტთა დინებას ხელს უწყობდნენ ყველაზე განვითარებული ქვეყნები, რომლებსაც სჭრდებოდათ დამატებითი შრომითი რესურსები. აღსანიშნავია, რომ სწორედ ამ ქვეყნებში ჩამოყალიბდა მიგრანტთა დინების მარეგულირებელი სახელმწიფო პოლიტიკა.

უცხოური შრომითი რესურსის გამოყენებაზე პირველ სამართლებრივ აქტსა და სახელმწიფოთა შორის გაფორმებულ შეთანხმებებს ჰქონდა უფრო მეტად სავალდებულო, იძულებითი ხასიათი. თუმცა მიგრაციის პროცესებისათვის დამახასიათებელია ინერცია: როდესაც ყალიბდება მიგრანტთა ჯგუფები, ისინი თანდათან უფრო მრავლდებიან სამიგრაციო კავშირების საფუძველზე. გარკვეულ საფეხურზე მიგრანტთა დინებაზე კონტროლის უქონლობა წინააღმდეგობაში მოდის მიმღები ქვეყნების ინტერესებთან.

განვითარებულ ქვეყნებში შრომითი რესურსის იმპორტი განპირობებულია ეროვნულ შრომით ბაზარზე არსებული სიტუაციითა და ეკონომიკური მდგომარეობით. ამის საჭიროება, რა თქმა უნდა მცირდება მაშინ, როდესაც ქვეყანაში არის ეკონომიკური ვარდნა. შრომითი რესურსების იმპორტიორი ქვეყნების გააქტიურებამ წარმოშვა საჭიროება, რომ განვითარდეს ამკრძალავი სამიგრაციო პოლიტიკა, რათა დაცულ იქნას ეროვნული შრომითი ბაზარი უცხოური მუშახელის შემოდინებისაგან. პირველი კანონი, რომლითაც შეიზღუდა იმიგრაციის უფლება მიღებულ იქნა აშშ-ში 1920-იან წლებში. 1970-იან წლებში კი, შრომითი მიგრაციის ისტორიაში პირველად, მიგრანტების მიმღებმა სახელმწიფოებმა დაიწყეს ისეთი სერიოზული კამპანიის განხორციელება, როგორცაა ზრუნვა მიგრაციის პოლიტიკის მარეგულირებელი მექანიზმების გაუმჯობესებაზე. დონორ ქვეყნებში მაღალი სამიგრაციო პოტენციალის გამო განვითარებული ქვეყნებისათვის ძირითად პრინციპად იქცა შერჩევითობის პრინციპი, რაც იმას გულისხმობს, რომ მსოფლიოს შრომითი ბაზრის მიერ შემოთავაზებული კანდიდატებიდან ხდება მხოლოდ ყველაზე შესაფერისის შერჩევა კონკრეტული ვაკანტურ ადგილზე. შერჩევითობის პრინციპის რეალიზაციისათვის კი შეიქმნა შუამავალი სააგენტოების კავშირი, მათ შორის საერთაშორისო დონეზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში უცხოელი მუშახელი იმპორტიორ ქვეყანაში შემოდის შუამავალი სააგენტოების გვერდის ავლით, რის გამოც ხდება სანქციების დაწესება სამუშაოებზე, ბინადრობის ნებართვაზე, უცხოური შრომითი რესურსის რაოდენობაზე და ა.შ.

მიმღებ ქვეყნებში არსებული სუსტი მიგრაციის პოლიტიკის ხელშესაწყობად შეიქმნა სხვადასხვა გაერთიანება (ევროკავშირი, ჩრდილოეთ ამერიკის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია და ასე შემდეგ, რომლებიც სამუშაო ძალის მიგრაციის ნებართვას აწესებენ დადგენილ ფარგლებში). ამ

კონტექსტში კარგი მაგალითი იქნება ევროკავშირი, სადაც 1958 წელს მხარი დაუჭირეს თავისუფალი შრომითი მიგრანტების მოძრაობისათვის გარკვეული წესის ჩამოყალიბებას იმ ქვეყნებში, რომლებიც გახდნენ რომის შეთანხმების ნაწილი, რათა შექმნილიყო ევროპული ეკონომიკური გაერთიანება. 1985 წელს შენგენის შეთანხმებიდან ამოღებულ იქნა ყველა ბარიერი თანხის ბრუნვის, ნივთებისა და ადამიანებისათვის ხელშეკრულების ხელმოწერ ქვეყნებს შორის. დღესდღეობით ევროკავშირის წევრი ნებისმიერი სახელმწიფოს მოქალაქეს უფლება აქვს დასაქმდეს ევროკავშირის წევრ სხვა სახელმწიფოში ყოველგვარი შეზღუდვებისა და წინასწარი ნებართვების გარეშე.¹ ასე რომ, განვითარებული ქვეყნების თანამედროვე პოლიტიკისათვის დამახასიათებელია ორმხრივი შეთანხმებები, რომლებიც ემსახურება სამიგრაციო რეჟიმის ლიბერალიზაციას რეგიონალურ გაერთიანებებში.

საერთაშორისო მიგრაციის მკვლევრები მიიჩნევენ, რომ მსოფლიოში გლობალიზაციის პროცესი ისევ გრძელდება და საერთაშორისო საქონელბრუნვისა და თანხის მოძრაობის საყოველთაო ლიბერალიზაციის საფუძველზე თან და თან იცვლება მიდგომები ადამიანთა თავისუფლად გადაადგილებაზე დაწესებულ შეზღუდვებზე. ა. ცოლბერგის აზრით, “ქვეყნებს შორის მოსახლეობის გადაადგილებაზე არსებული ბარიერები არის სრული ანომალია, იმის გათვალისწინებით, რომ მსოფლიოს კაპიტალისტური სისტემის ძირითად პრინციპს თავისუფლი საბაზრო ეკონომიკა წარმოადგენს.”² უდავო ფაქტია, რომ თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკა არის მართლაც ძლიერი თვითრეგულირებადი მექანიზმი, რომელსაც შეუძლია იყოს შრომითი ბაზრის მარეგულირებელი, თანხვედრაში მოჰყავს სხვადასხვა ქვეყნებსა და რეგიონებში შრომით რესურსზე არსებული მოთხოვნა და მათი მარაგი. მაგრამ ეკონომიკის განვითარებისა და დემოგრაფიული პოტენციალის მხრივ სტაბილურად ძლიერ და სუსტ ქვეყნებს შორის არსებული სივრცე, ყოველთვის არ იძლება შესაძლებლობას მოიხსნას შეზღუდვები ადამიანთა თავისუფალ მიმოსვლაზე, რადგან ძნელია გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები. რაც შეეხება კითხვას – უნდა იყოს თუ არა სახელმწიფოს შიდა საზღვრები ღია ან მკაცრად კონტროლირებადი, მხოლოდ და მხოლოდ მეცნიერული თუ პოლიტიკური დებულების ხასიათი აქვს და არა რაიმე უფრო რეალური გამომხაურება.

ბოლო ხანებში იმიგრაციის თემა გახდა პოლიტიკური დაპირისპირების საგანი, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, სადაც მიგრანტთა რაოდენობა დიდია. საფრანგეთში ლე პენმა, ხოლო ავსტრიაში იორგ ჰაიდერმა³ წამოიწიეს ანტიმიგრაციული ლოზუნგების პროპაგანდისტული კამპანია, რომელიც მიმართული იყო დაერწმუნებინა ადგილობრივი მოსახლეობა, რომ ქვეყანაში უმუშევრობის მიზეზი უცხოელი დასაქმებულების არსებობა იყო და მოსახლეობას მათთვის ძალიან ბევრის გაღება უნებდა. პარადოქსულად ჟღერს, მაგრამ მათ მხარს უჭერდნენ ისეთებიც რომელთაც ამჟამად კი ჰქონდათ მიმღები ქვეყნის მოქალაქეობა, თუმცა უნინ თვითონაც იმიგრანტები იყვნენ. ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ არ სურდათ პოტენციური კონკურენტების რიცხოვნობის ზრდა.

მიმღები სახელმწიფოს პოლიტიკა შრომითი მიგრაციასთან დაკავშირებით იყო შემდეგნაირი:

- მაღალკვალიფიციური ექსპერტების მოზიდვა (ზოგ შემთხვევაში კონკრეტული პროფილის სპეციალისტები).

¹ ევროპის ბაზარზე არსებული სირთულეები, ივლისი, 2012წ. ევროპის ეკონომიკა და სოციალური კომიტეტი.

² ა. ცოლბერგი. საერთაშორისო მიგრაციის სისტემა. 1992წ. გვ.15.

³ ანდრის ციმელის. ანტიმიგრაცია დასავლეთ ევროპაში: სიმბოლოების ძალა. ილინოისის უნივერსიტეტი, ჩიკაგო. 2005წ.

- საუკეთესო უცხოელი სტუდენტების შერჩევა (რომლებმაც ფლობდნენ გარკვეულ პროფესიას, იცოდნენ მიმღები სახელმწიფოს ენა, ცხოვრების სტილი და ტრადიციები) და მათი უზრუნველყოფა სამუშაოთი და ქვეყანაში ბინადრობის ნებართვით.

- არალეგალურ იმიგრაციასთან, ისევე როგორც არალეგალურ მუშაობასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მკაცრი პოლიტიკის გატარება.

იმ ქვეყნების პოლიტიკა, რომლებიც ახდენენ შრომითი რესურსების ექსპორტს და მსოფლიოს შრომით ბაზარს ამარაგებენ მიგრანტებით ძირითადად გამოწვეულია ეკონომიკური მდგომარეობით და, როგორც წესი, შედგება ორი ელემენტისგან:

1) მოსახლეობის გარკვეული ნაწილის ნახალისება გაემგზავრონ უცხოეთში იმ მიზნით, რომ შემცირდეს უმუშევრობის რიცხვი ქვეყანაში, მიგრანტების მიერ განხორციელებული ფულადი გადარიცხვებით, უზრუნველყონ ქვეყანაში უცხოური ფულადი სისტემის მიმოქცევა და შენარჩუნება.

2) იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული მაღალკვალიფიციური კადრების ემიგრაციის პროცესი, ცდილობენ ადგილობრივად შექმნან მათთვის ხელსაყრელი პირობები და ხელი შეუწონ ახალგაზრდა ექსპერტებს აიმაღლონ კვალიფიკაცია უცხოეთში. სწორედ, ამგვარ პროგრამას აწარმოებენ ამჟამად ინდოეთში, მალაიზიაში, უნგრეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში და ბევრ სხვა დასავლეთ ევროპულ ქვეყნებში, საიდანაც წლების განმავლობაში ხდებოდა ასეთი ექსპერტებისა და მეცნიერების გადინება.

იმ ქვეყნების პოლიტიკა, რომლებიც ერთდროულად ახდენენ შრომითი რესურსების როგორც იმპორტს, ისე ექსპორტს – კომბინირებული ხასიათისაა; კერძოდ, უმუშევარ და დაბალკვალიფიციურ კადრებს უშვებენ სხვა ქვეყნებში, სანაცვლოდ კი ცდილობენ მაღალკვალიფიციური ექსპერტების, მეცნიერების, მასწავლებლებისა და ბიზნესმენების მოზიდვას.

1. მსოფლიო ქვეყნების კლასიფიკაცია მათ სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკაზე დაყრდნობით

1963 წლიდან გაეროს მოსახლეობის ფონდი რეგულარულად აქვეყნებს ფართომასშტაბიანი კვლევების შედეგებს მოსახლეობის სფეროში, მსოფლიო ქვეყნების სახელმწიფო ორგანოების აბსოლუტური უმრავლესობის პოლიტიკასთან დაკავშირებით. ამ კვლევების ერთდერთი მიზანი არის საერთაშორისო მიგრაციულ მოძრაობაზე დამოკიდებულების ძიება და მათი სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკა. კვლევების შედეგი განისაზღვრებოდა სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის ტიპოლოგიის მიხედვით: როცა მსოფლიო ქვეყნების ნახევარზე მეტი მხარს უჭერდა სახელმწიფო ძალისხმევას აუცილებლობას მიგრაციასთან დაკავშირებით და მიმართული იყო გაზრდაზე, ნაწილი შედეგების შენარჩუნებაზე ან მასშტაბების შემცირებაზე ზრუნავდა.

ქვემოთ მდებარე ცხრილიდან ნათლად ჩანს, რომ რიცხვები იზრდება და ნაწილდება იმ ქვეყნებზე, რომელთა მთავრობებიც აუცილებლობად არ მიიჩნევენ, გავლენა მოახდინოს მიგრაციის პროცესებზე და ეს ჩანს როგორც საემიგრაციო, ისე საიმიგრაციო პოლიტიკასთან მიმართებით. ამის მიზეზი ნაწილობრივ დაკავშირებულია იმ ფაქტთან, რომ მე-20 საუკუნის დასასრულს მუდმივმა მიგრაციამ და გადასახლებამ სათავე მისცა მიგრაციის დროებით ფორმებს, უპირველეს ყოვლისა, დროებით შრომით მიგრაციას. აღსანიშნავია, რომ შრომითი მიგრაცია გამოწვეულია არა იმდენად სახელმწიფო ძალისხმევით, რამდენადაც გარკვეული სანარმო ჯგუფების მეშვეობით - მსხვილი ფერმერებით, ტრანსნაციონალური კორპორაციებით და ა.შ.

როგორც შრომითი მიგრაციის მაღალკვალიფიციური პერსონალი რ. ეფლიარდი მიიჩნევს, სახელმწიფო უმრავლესობა თანდათან მიატოვებს ყოფილ პრაქტიკას, როდესაც ჩაერთვებიან მაღალ-

კვალიფიციური პერსონალის მიგრაციის შემოდინების მხარდაჭერაში; ეს მიგრანტები ახლა დამსაქმებლებთან დამოუკიდებლად შედიან კონტაქტში, მათი კვალიფიკაციის "კაპიტალიზაციისთვის" ირჩევენ საუკეთესო შესაძლებლობას.⁴ გარდა ამისა, სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფო ორგანოების ოფიციალური პოზიცია პოულობს ასახვას (სულ მცირე, ოფიციალურს) ლიბერალ-დემოკრატიული ტრადიციის სახით, რომელიც საერთაშორისო ურთიერთობებში დამტკიცებულია და რომლის ერთ-ერთი პოსტულატი ადამიანის თავისუფალი მოძრაობაა. ხშირად პარადოქსულია, როდესაც ეს რეალიზდება პრაქტიკაში - მიგრაციის მკაცრ შეზღუდვებში. უპირველეს ყოვლისა, რეალური მიგრირებადი პოლიტიკა დამოკიდებულია ეკონომიკური კონიუნქტურის მდგომარეობასა და შრომით ბაზარზე არსებულ სიტუაციაზე. ამავდროულად, გაეროს მოსახლეობის ფონდის მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგები საფუძველს აძლევს მსოფლიო ქვეყნების კლასიფიკაციას მათ მიგრაციის პოლიტიკაზე დაყრდნობით - პოლიტიკით დაწყებული, შრომითი რესურსების ექსპორტითა და იმპორტით დასრულებული.

იმ ქვეყნებს შორის, რომლებმაც მიაღწიეს იმიგრაციის რეგულაციას (ესენია სამუშაო ძალის მთავარი იმპორტიორი ქვეყნები), უპირველეს ყოვლისა, ორი ტიპის საიმიგრაციო პოლიტიკა ისახება:

1) ასიმილაციური მიგრაციის პოლიტიკა - მიზნად ისახავს იმიგრანტთა მიზიდვას მუდმივად საბინადროდ და მათ ჩართულობას მოსახლეობის სტრუქტურაში; იმიგრანტებმა უნდა მიიღონ მკვიდრი მოსახლეობის საბაზისო კულტურული პუნქტები და ტრადიციათა ღირებულებები იმ მიზნით, რომ ფორმულირდეს ერთიანი ერი. ქვეყნები ატარებენ ასეთ პოლიტიკას, ხელმძღვანელობენ მიგრაციის ნაკადთა შემოდინების შენარჩუნებას არსებულ დონეზე (აშშ, ავსტრალია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა) ან ამ დონის გაზრდით (ახალი ზელანდია, კანადა).

2) დაბრუნების მიგრაციის პოლიტიკა - ორიენტირებულია დროებითი მიგრანტების მოზიდვაზე, ანუ უცხოელი სამუშაო ძალა, რომელმაც უნდა შეავსოს შრომითი ძალების დეფიციტი გარკვეულ სფეროებსა და ეკონომიკის დარგებში. უცხოელი სამუშაო ძალის ყველა ძირითადი იმპორტიორი ახლა მოხვდება ამ ქვეყნების ჯგუფში და მათი უმრავლესობა, სადაც შრომითი მიგრანტების გამოყენების მასშტაბი გაცილებით დიდია, არჩევს, რომ მიგრაციის მკაცრი პოლიტიკისგან თავი შეიკავოს (გერმანია, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდები, ბელგია, ავსტრია, შვეიცარია, საუდის არაბეთი). ხოლო ის ქვეყნები, სადაც უცხოელი სამუშაო ძალა მცირე მასშტაბებით გამოიყენება (შვედეთი, დანია, კატარი), ატარებენ უფრო ლიბერალურ პოლიტიკას.

ექსპორტიორ-მუშახელის მქონე ქვეყნებში შრომითი რესურსების მიგრაციის მხარდაჭერაში მონაწილე სახელმწიფოთა ხარისხი, უპირველეს ყოვლისა, განისაზღვრება პრაგმატული მიდგომით, ანუ ეს პირდაპირ დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად განონასწორებულია გადასახადები მიგრანტების სავალუტო გადარიცხვების ხარჯზე. ამდენად, ის ქვეყნები, რომელთათვისაც შრომითი ძალის ექსპორტი სავალუტო შემოსავლის ძირითადი წყარო არ არის (ავსტრალია, პორტუგალია, იტალია, იორდანია, მაროკო, ფილიპინები), აუცილებლობად არ მიიჩნევენ სახელმწიფოს ჩარევას შრომითი მიგრაციის ქვეყნიდან გადინების პროცესში. თურქეთში, ინდოეთსა და ბანგლადეშში, საიდანაც შრომითი რესურსების გარკვეული ნაწილი ტრადიციულად გადის სხვა ქვეყნებში სამუშაოდ და ეკონომიკა არსებითად დამოკიდებულია მიგრანტთა ფულად გზავნილებზე, სახელმწიფოები მისწრაფებენ, რომ შეინარჩუნონ შრომითი მიგრაციის მასშტაბი. ასევე, არსებობს ქვეყნები, სადაც შრომითი ძალების ექსპორტი სტაბილურია და აქვთ შემოსავლების მომგებიანი წყარო. პაკისტანსა და იემენში, მაგალითად, სამუშაო ძალებიდან შემოსავალი გადასახადების ბალანსირების ძირითადი წყაროა. შესაბამისად, ამ ქვეყნების მიგრაციის პოლიტიკა უზრუნველყოფს კომპლექსურ ზომებს, რომელიც მიზანმიმართულია მუდმივი შრომითი მიგრაციის სტიმულირებაზე და ეს არის სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრატეგიის მნიშვნელოვანი ნაწილი.

⁴ აპლეიარდ ი. - მიგრაცია გლობალიზებულ მსოფლიოში, 2002, გვ.13.

2. საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმი შრომითი ძალების მიგრაციის რეგულირების შესახებ

საერთაშორისო შრომით მიგრანტთა სამართლებრივი დებულება მრავალი ათწლეულის განმავლობაში საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობის საგანია, უპირველეს ყოვლისა, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციისა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია დაარსდა 1919 წელს ერთა ლიგაში, როგორც საერთაშორისო ინსტიტუტი, რომელიც იცავს დასაქმებულთა უფლებებს. 1946 წლიდან შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ერთა ლიგის სპეციალიზებული სააგენტოა.

1939 წელს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ მიიღო 97-ე კონვენცია (რომელიც შესწორდა 1949 წელს) შრომითი მიგრანტების შესახებ, რომელიც დღემდე რჩება ყველაზე ვრცელ და დეტალურ საერთაშორისო დოკუმენტად და იგი არეგულირებს ქვეყნებს შორის შრომით მიგრაციას. 97-ე კონვენცია არეგულირებს იმ ქვეყნების მოვალეობებს, რომლებიც მონაწილეობენ საერთაშორისო შრომით მიგრაციაში, მოუწოდებს, რომ არ იყოს უთანასწორობა მიგრანტებსა და მკვიდრ მოსახლეობას შორის დასაქმების თვალსაზრისით. ის, აგრეთვე, მოიცავს რეკომენდაციებს შრომითი მიგრანტების უზრუნველსაყოფად სოციალური გარანტიებით. ასევე, მოიცავს რეკომენდაციებს სამუშაო ძალების გამოყენებასთან დაკავშირებით, ორმხრივ საერთაშორისო დასკვნებს და ინდივიდუალურ შრომით ხელშეკრულებებს.

კონვენციის პოზიცია არ კარგავს თავის სარგებელს და ინარჩუნებს ყველა სამართლებრივ მექანიზმს შრომითი ძალების მიგრაციის რეგულირებისთვის. სავარაუდოდ, კონვენცია რატიფიცირებული რომ ყოფილიყო საერთაშორისო შრომითი მიგრაციის ძირითადი მონაწილე ქვეყნების მიერ და ეროვნული საემიგრაციო კანონმდებლობა შესაბამისობაში ყოფილიყო მოყვანილი, მიგრანტთა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების, არალეგალურ მიგრაციაზე, დისკრიმინაციასა და მიგრაციის ეროვნული უსაფრთხოების კავშირის შესახებ კითხვები აღარ გაჩნდებოდა. 97-ე კონვენციის ზოგიერთი კონკრეტული პოზიცია ქვემოთ შემოკლებითაა მოყვანილი:

- შეიქმნას კომპეტენტური და უფასო იურიდიული საკონსულტაციო მომსახურება შრომით მიგრანტთა დასახმარებლად, იმ უცხოელი დასაქმებულებისთვისაც, რომლებიც ქვეყანაში იმყოფებიან და მოქალაქეებისთვისაც, რომლებიც საზღვარგარეთ სამუშაოდ მიდიან;
- უზრუნველყოს სპეციალური სამედიცინო მომსახურების ჩატარება სამედიცინო კონტროლით შრომითი მიგრანტებისა და მათი ოჯახის წევრების ქვეყნიდან გასვლამდე და უცხო ქვეყანაში შემოსვლის შემდგომ;
- დასაქმების დროს აღიკვეთოს დისკრიმინაცია ეთნიკურ ნიადაგზე, რასაზე, რელიგიასა და სქესზე და შრომითი ანაზღაურების დროს შეიქმნას თანასწორი პირობები მკვიდრ მოსახლეობასა და ბენეფიციარებს შორის;
- შრომით მიგრანტებს ნება დაერთოთ თანხის გადაგზავნის შემთხვევაში ვალუტა გადაცვალონ (მათი შემოსავლები და დანაზოგები) თავიანთი ეროვნული კანონმდებლობის შესაფერისად;
- მანამ, სანამ შრომით მიგრანტს მიეცემა ვიზა, ტერიტორიაზე პერსპექტიულ დასაქმებაში მყოფმა კომპეტენტურმა ორგანოებმა უნდა დაარწმუნონ ისინი, რომ მოცემულ ტერიტორიაზე არაა საკმარისი რაოდენობის ხალხი, რათა სამუშაოს თავი გაართვან;
- ნებისმიერი პირი, რომელიც ხელს უწყობს არალეგალურ ან საიდუმლო მიგრაციას, შესაბამის დასჯას ექვემდებარება;

- თუ შრომითი მიგრანტი იმ ქვეყნის ტერიტორიაზე შევა, რომელიც საერთაშორისო შრომითი ორგანიზაციის წევრია და დამოუკიდებელი მიზეზებით მას არ შეუძლია სამუშაოს მიღება, რისთვისაც ის უკვე შერჩეული იყო, მისი და მისი შესაძლო ოჯახის წევრების უკან დაბრუნების ხარჯები მიგრანტს არ ეკისრება.

ამდენად, 97-ე კონვენცია ინარჩუნებს ფართო საკანონმდებლო სფეროს, რომელიც მიგრანტს გარანტიას აძლევს, რომ დაცული იქნება მისი უფლებები და ინტერესები სასამართლოში დავის შემთხვევაში. თუმცა, შრომითი ძალების ძირითადი იმპორტიორი ქვეყნები არ მიისწრაფვიან, მიიღონ მყარი სამართლებრივი ვალდებულებები, რომლებსაც კონვენცია ითვალისწინებს. სახელმწიფოები, რომლებმაც აბსოლუტური უმრავლესობით ხელი მოაწერეს კონვენციას, შრომითი რესურსების მაექსპორტირებელი ქვეყნები არიან მსოფლიო ბაზარზე.

უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში მრავალრიცხოვანი ანგარიში, პროგრამა და რეკომენდაცია შექმნა ერთა ლიგამ და საერთაშორისო შრომითმა ორგანიზაციამ. ეს ანგარიშები მოიცავდა გლობალური სამიგრაციო სიტუაციის ანალიზს, მიგრაციული პოლიტიკის კონცეპტუალურ მიდგომებს, ძირითად მიმართულებებს და მისი განხორციელების მექანიზმებს.

დიდი ყურადღება ეთმობა მსოფლიო კონფერენციების მიგრაციას გაერთიანებული ერების მოსახლეობასთან. ამდენად, მათ მიერ მიღებულ დოკუმენტებს აქვთ მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი. ამავდროულად 1974 წელს კონფერენცია ჩატარდა ბუქარესტში, სადაც მოსახლეობის სფეროში მსოფლიოში სამოქმედო გეგმა მიიღეს, რომელიც იტყობინება, რომ საერთაშორისო მიგრაციის სფეროს პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს როგორც მასპინძელი, ასევე დონორი ქვეყნების ეკონომიკა და სოციალური ინტერესები. ეს სამოქმედო გეგმა იყო მნიშვნელოვანი საფუძველი შემდგომ საერთაშორისო დოკუმენტების განვითარების სფეროში.

1975 წელს საერთაშორისო შრომითი ორგანიზაციის კონვენციამ⁵ (97-ე კონვენციისგან განსხვავებით, რომელიც ორიენტირებული იყო მხოლოდ სამართლებრივ შრომით მიგრაციაზე) გაითვალისწინა მსოფლიო მიგრაციის სიტუაციის ცვლილება: ეროვნული კანონმდებლობა მკაცრდებოდა მიმღებ ქვეყნებში, რაც განპირობებული იყო არალეგალური მიგრაციის ზრდით. 1975 წლის კონვენციამ არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის პირველი მცდელობა წარმოადგინა საერთაშორისო დონეზე. არალეგალური მიგრაციის პრობლემა უკავშირდებოდა არალეგალურ დამსაქმებელს, რომელმაც გამოაცხადა არალეგალ მიგრანტთა უფლებების დაცვის აუცილებლობა.

ერთა ლიგის 1994 წლის მსოფლიო კონფერენციაზე კაიროში სიტყვით გამოვიდნენ მსოფლიო სამიგრაციო სიტუაციის გლობალური ცვლილებების შესახებ, რომლებიც 1980-იან - 1990-იან წლებში მიმდინარეობდა. ამ კონფერენციაზე დაისვა კითხვა მოსახლეობის ბალანსის კვლევის, სტაბილური ეკონომიკური ზრდისა და მდგრადი განვითარების თაობაზე. ამავე კონფერენციაზე მოსახლეობისა და განვითარების სფეროში 20-წლიანი სამოქმედო პროგრამა მიიღეს, აღიარეს მიგრაციის პოზიტიური ეფექტი განვითარებისთვის, ეს ხაზს უსვამდა, რომ საერთაშორისო მიგრაციაში ჩართული სახელმწიფოების მთავრობებს მაქსიმალურად უნდა ეცადათ, რომ ორივე - მკვიდრ მოსახლეობასაც და მიგრანტებსაც ეგრძნოთ ეს პოზიტიური ეფექტი.

1993 წელს ერთა ლიგის გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო საერთაშორისო კონვენცია, რომელიც იცავდა ყველა შრომითი მიგრანტისა და მისი ოჯახის წევრების უფლებებს. პირველად ეს კონვენცია გამოქვეყნდა საერთაშორისო განმარტებებით სხვადასხვა კატეგორიაში შრომით მიგრანტებზე და მასპინძელი ქვეყნების პასუხისმგებლობის კუთხით გადაიდგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი: მათ მიიღეს მიგრანტთა უფლებები და დაიცავდნენ მათ. თუ ეს კონვენცია ძალაში შევიდოდა, მის რატიფიცირე-

⁵ <http://www.refworld.org/docid/3ddb6ba64.html>.

ბაზე ხელს მინიმუმ 20 ქვეყანა მოაწერდა. თუმცა მას ხელი მოეწერა ექსპორტიორი ქვეყნების მცირე ჯგუფის მიერ (კოლუმბია, ეგვიპტე, მაროკო, ფილიპინები, შრი-ლანკა, უგანდა და ა.შ.).

ევროპის საბჭომ ასევე გამოამყვანა ინიციატივა შრომითი მიგრაციის სახელმწიფოთაშორისი რეგულაციის სფეროში. 1977 წელს კონფერენციაზე ხელი მოეწერა ევროპულ კონვენციას შრომითი მიგრანტების საკანონმდებლო სტატუსზე.⁶ უპირველეს ყოვლისა, ეს ფოკუსირებული იყო შრომითი მიგრაციის ჰუმანიტარულ ასპექტებზე, მათ უფლებებსა და თავისუფლებაზე. ევროპული კონვენცია სთავაზობდა თანაბარ პირობებს შრომასა და საცხოვრებელში შრომით მიგრანტებს მკვიდრ მოსახლეობასთან ერთად მიმღებ ქვეყნებში, თავიანთ უფლებებსა და შესაძლებლობაზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, სამედიცინო მომსახურებას, სოციალურ და სამართლებრივ დახმარებას და, აგრეთვე, ზოგადი და პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობას, ოჯახის წევრების გაერთიანების უფლებას, მიგრანტების შემოსავლების ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესაძლებლობას და ა.შ. შეთანხმების ფარგლებში ევროპული კონვენცია მხოლოდ ეხება სამართლებრივი სტატუსის ყველაზე ცნობილ ასპექტებს და შრომითი მიგრანტების სამართლებრივ დაცვას.

2004 წელს 14-მა ევროპულმა სახელმწიფომ ხელი მოაწერა ევროპულ კონვენციას და იგი რატიფიცირებული იყო მხოლოდ 8 სახელმწიფოში: ესპანეთი, იტალია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პორტუგალია, თურქეთი, საფრანგეთი და შვედეთი. დანარჩენი 6 ქვეყანა, რომელმაც ხელი მოაწერა, მაგრამ კონვენციის რატიფიკაცია არ მოახდინა, შემდეგია: ბელგია, გერმანია, საფრანგეთი, ლუქსემბურგი, მოლდოვა და უკრაინა. ის ფაქტი, რომ ევროპული ქვეყნები არ ჩქარობენ კონვენციაში განწევრიანებას, სავარაუდოდ, იმაზე მეტყველებს, რომ მათ შრომითი მიგრაციის რეგულაციისთვის შესაფერისი მექანიზმი არ გააჩნიათ. ბუნებრივია, სხვადასხვა ქვეყანას სხვადასხვა ინტერესი აქვს შრომითი მიგრაციის ნაკადში განწევრიანების საკითხში.

მაგალითად, ქვეყანა, რომელმაც გადაწყვიტა, რომ შეუერთდეს ევროპულ კონვენციას, ვალდებულია, მიიღოს ეროვნული კანონმდებლობა შრომითი მიგრაციის მისაღებად, ამუშაოს თავის ტერიტორიაზე, შესაძლებლობა, რომ გასცეს სამედიცინო და სოციალური დახმარება მკვიდრ მოსახლეობასთან თანაბრად, გარანტია მისცეს მიგრანტს, რომ მას ხანგრძლივი ავადმყოფობის შემდეგაც ექნება სამსახური, უზრუნველყოს მიგრანტთა დაბრუნება სამშობლოში, დაფაროს მიგრანტის უბედური შემთხვევის გამო გამოწვეული შესაძლო გარდაცვალების ხარჯები და ა.შ.

3. ცალკეული ქვეყნების პრაქტიკა საერთაშორისო შრომითი მიგრაციის სფეროში

მიგრაციის პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით მეტად მნიშვნელოვანი პრაქტიკა გროვდება მსოფლიოს მასშტაბით. მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მიდგომაა საერთაშორისო სამიგრაციო მეთოდებისა და წესების შემუშავებისა და განვითარებისათვის. ქვემოთ მოყვანილ მაგალითებში წარმოდგენილია მსოფლიოს სხვადასხვა რეგიონის კონკრეტული ქვეყნები, მათთვის დამახასიათებელი განსხვავებული მიგრაციის პოლიტიკით. ამასთან, ყურადღება გამახვილებულია ამ ქვეყნებში შრომითი მიგრაციის რეგულაციაზე.

3.1. აშშ

ამერიკის შეერთებული შტატები, რომელიც მსოფლიოში მიგრანტების მიმღებ უდიდეს ქვეყანად ითვლება, ძირითადად ორიენტირებულია იმიგრანტთა მიღებაზე, რაც ნიშნავს რომ პირი ქვეყანა

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm>.

ნაში შედის მუდმივი ცხოვრების ნებართვის მიღების მიზნით. ყოველწლიურად საშუალოდ ერთი მილიონი ადამიანი იღებს აშშ-ში მუდმივად ცხოვრების ნებართვას. ამასთან, აშშ-ში მიგრანტთა ძირითად ნაწილს შეადგენენ შრომითი მიგრანტები, რომლებიც მიიჩნევიან ეროვნული შრომითი ბაზრის მნიშვნელოვან კომპონენტად. აშშ-ში შრომითი მიგრანტების ორი ძირითადი სახე არსებობს:

“*შრომითი იმიგრანტები*,” პირები რომლებსაც ქვეყანაში სამუშაოდ იწვევს ამერიკული დამსაქმებელი კომპანია მუდმივი სამუშაოსათვის იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის შესახებ კანონის შესაბამისად და ამ გზით დასაქმებულთა ქვოტა ყოველწლიურად შეადგენს 140 ათასს.

“*დროებითი შრომითი მიგრანტები (არა იმიგრანტები)*,” პირები რომლებიც აშშ-ში მიდიან ამერიკულ კომპანიასა თუ ადგილობრივ ბიზნესმენტთან დადებული შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, განსაზღვრული ვადით სამუშაოდ. ამ გზით დასაქმებულთა რაოდენობა კანონით შეზღუდული არაა და ყოველწლიურად დაახლოებით 230 ათასს შეადგენს.

აშშ-ში შრომითი მიგრაციაზე (როგორც მუდმივ ისე დროებითზე) დანესებულია მკაცრი სახელმწიფო კონტროლი. დეტალიზებული ქვოტირებული სისტემითა და სავიზო რეჟიმით ხორციელდება არა მხოლოდ მიგრანტთა რაოდენობრივი და ხარისხობრივი სტრუქტურის რეგულირება, არამედ კონტროლი მათ შრომით აქტივობასა და ქვეყანაში ყოფნაზე. პირი რომელიც, ზემოთ ხსენებული 1-ლი მეთოდის გამოყენებით ხვდება ქვეყანაში, ენიჭება “*იმიგრანტის*” სტატუსი და ამ ტიპის ვიზა უფლებას აძლევს, რომ საბოლოოდ გახდეს აშშ-ის მოქალაქე. დროებითი სამუშაოს მიზნით ქვეყანაში მიგრირებული პირები იწოდებიან “*არა იმიგრანტებად*” და ამ ტიპის ვიზით მათ აქვთ მხოლოდ მუშაობის ნებართვა.

“*შრომითი იმიგრანტები*” ძირითადად არიან მაღალკვალიფიციური და განსაკუთრებული უნარ-ჩვევების მქონდე ექსპერტები ისეთ სფეროებში, როგორცაა: ტექნიკური და საინჟინრო მეცნიერებები, მენეჯმენტი, პროგრამირება, ასევე მეცნიერების, ხელოვნების, სპორტის და სხვა სფეროს მუშაკები და ექსპერტები, რომლებიც მცირე ხნით იმყოფებიან აშშ-ში.

აშშ-ში ზოგიერთი პროფესიის წარმომადგენელთათვის სამუშაო ვიზის მისაღებად მწვანე შუქია ანთებული, იქიდან გამომდინარე, რომ ეროვნული შრომითი ბაზარი ვერ უზრუნველყოფს კონკრეტულ სფეროებში ექსპერტების მიწოდებას და მათზე მოთხოვნა გამომწვეულია ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკური მდგომარეობისა და სოციალურ-დემოგრაფიული პირობების ცვლილებით. ყურნალების “*U.S. News*” და “*World Report*”-ის მონაცემების მიხედვით, ამ ტიპის პროფესიათა ჩამონათვალში შედის: პროგრამისტები, გარემოს დაცვის ექსპერტები (უფრო კონკრეტულად კი სამრეწველო ნარჩენების გადამუშავების სპეციალისტები), მკვლევრები ბიომედიცინის სფეროში (მოლეკულური ბიოლოგია, გენეტიკა, ბიოქიმია, გერონტოლოგია), მოხუცთა მომვლენები, მასწავლებლები გონებრივად ჩამორჩენილი ბავშვებისათვის, ჯანდაცვის სერვისების განვითარების სპეციალისტები და ა.შ.

რთული პროცედურებია დანესებული არაიმიგრანტებისათვის დროებითი სამუშაო ვიზის მისანიჭებლად. უცხო ქვეყნის მოქალაქეს ვიზა (და შესაბამისად სამუშაოდგელი) შეიძლება მიეცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამერიკული დამსაქმებელი ვერ ახერხებს კადრების მოძიებას ადგილობრივი შრომითი ბაზრიდან. ამერიკის შეერთებული შტატების შრომის მინისტრის ბრძანებით, უცხოელი დასაქმებულისათვის მიცემული ანაზღაურება და სამუშაო პირობები ზეგავლენას არ ახდენს მსგავსი სპეციალობის ადგილობრივ დასაქმებულზე.

განსაკუთრებით მკაცრი სანქციებია დანესებული აშშ-ში სავიზო რეჟიმის დარღვევის შემთხვევაში. მაგალითად, თუ უცხოელი ქვეყანაში მოხვედრას ცდილობს დოკუმენტების გარეშე ან ყალბი დოკუმენტებით, შესაბამის ორგანოს უფლება აქვს დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება ამ პირის ქვეყნიდან დეპორტაციის შესახებ და ეს გადაწყვეტილება შემდგომში გადასინჯვას

არ ექვემდებარება. აშშ-ის ტერიტორიაზე 6 თვის განმავლობაში არალეგალური ყოფნის შემთხვევაში, პირს დეპორტაციის გარდა ეკრძალება ქვეყანაში შესვლა მომდევნო სამი წლის მანძილზე, ხოლო 12 თვის განმავლობაში დარჩენის შემთხვევაში – მომდევნო 10 წლის მანძილზე. ასეთი მკაცრი რეჟიმი აფრთხობს მათაც, ვინც აშშ-ის ტერიტორიაზე ლეგალურად იმყოფებიან და უნინ თუნდაც ერთი დღით მაინც დაურღვევიათ ეს წესი.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი დამსაქმებელი ჯარიმის სახით იხდის 10 ათასამდე ამერიკულ დოლარს უცხო ქვეყნის მოქალაქის არალეგალური დაქირავების შემთხვევაში.

3.2. გერმანია

გერმანია, რომელიც მსოფლიოში უცხოელებით დასახლებული ყველაზე დიდი ქვეყანაა, ხშირად ცვლის სამიგრაციო პოლიტიკას გამომდინარე ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკური ცვლილებებითა და საერთაშორისო მდგომარეობით.

ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, გერმანიაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა რაოდენობა 2009 წლის დასაწყისში შეადგენდა 8 მილიონს, მთლიანი მოსახლეობის 10%-ს. გერმანია ყოველწლიურად იღებს არა მხოლოდ ასი ათასობით იმიგრანტს ქვეყანაში, არამედ დაახლოებით 400 ათას დროებით მუშახელს, რომელიც ავსებს შრომითი რესურსების ნაკლებობას. 2005 წელს 2 მილიონზე მეტი უცხოელი იყო ოფიციალურად დასაქმებული ქვეყანაში, რომლისგანაც დაახლოებით 30% შეადგენდენ თურქები, 10% - იტალიელები, 10% - სერბიისა და მონტენეგროს მცხოვრებლები და 6% - ბერძნებს.

გერმანიის სახელმწიფო პოლიტიკის ისტორიაში, შრომითი რესურსების იმპორტის სფეროში შესაძლებელია გამოიყოს რამდენიმე ეტაპი:

პირველი ეტაპი (1950-იანები-1970 წწ.) არის პერიოდი როდესაც გერმანიაში ხდებოდა დიდი ოდენობით უცხოელი მუშახელის მიღება, რათა დაეკომპენსირებინათ შრომითი რესურსის ნაკლებობა, განსაკუთრებით კი მძიმე ფიზიკურ სამუშაოებში. სახელმწიფო პროგრამებისა და სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმებების მიხედვით, მუშაკებს იწვევდნენ ხმელთაშუა ზღვის აუზის ქვეყნებიდან დროებითი სამუშაოსათვის. შეთანხმებებს ხელი მოეწერა ესპანეთთან (1960), საბერძნეთთან (1960), თურქეთთან (1961), მაროკოსთან (1963), პორტუგალიასთან (1964), ტუნისთან (1965), იუგოსლავიასთან (1968). დასაქმების ფედერალურმა სამსახურმა გერმანიაში ჩამოყალიბა სააგენტოების ქსელი იმ მიზნით, რომ ხელი შეეწყობა მუშაკთა დაქირავებას ხმელთაშუაზღვის აუზის ქვეყნებში. სააგენტოთა მეორე მათი შერჩევა ხდებოდა ასაკის, პროფესიული უნარ-ჩვევების, განათლების დონისა და ფიზიკური მონაცემების მიხედვითაც კი. მონვეულ მუშაკთა რიცხვი წლიდან წლამდე მატულობდა. 1973 წლისათვის უცხოელ დასაქმებულთა რიცხვმა გერმანიაში 2.6 მილიონს გადააჭარბა და მათი უმეტესობა ხელშეკრულების ვადის ამონურვის შემდეგ არ დაბრუნებულა საკუთარ ქვეყანაში და გერმანიის ლიბერალური კანონმდებლობის წყალობით მიიღეს გერმანიაში მუდმივი ბინადრობის ნებართვა.

მეორე ეტაპი (1973-1980-იანების დასასრული) არის პერიოდი, როდესაც მნიშვნელოვნად შეიზღუდა ქვეყანაში მიგრანტთა შემოსვლა იმის გამო, რომ 1973 წელს დაიწყო ენერგოდერიზისი, რამაც გამოიწვია ეკონომიკის დაცემა და უმუშევართა რაოდენობის მკვეთრი ზრდა. გერმანიის მთავრობამ ცალმხრივად შეწყვიტა ხელშეკრულებები და აკრძალა ქვეყანაში უცხოური შრომითი რესურსების გამოყენება. გამონაკლისს წარმოადგენდნენ ევროკავშირის ქვეყნების მოქალაქეები და

განსაკუთრებულად იშვიათი და პრესტიჟული პროფესიის ადამიანები, რომლებიც არ იყვნენ ევროკავშირის ქვეყნების მოქალაქეები.

შედეგად, გერმანიამ მიიღო ისეთი სასტიკი საიმეგრაციო კანონი, რომელიც შრომითი მიგრაციის შეზღუდვისათვის დანესებული ადმინისტრაციული ზომების პარალელურად ასევე ითვალისწინებდა ჯარიმებს ადგილობრივი დამსაქმებლებისათვის იმ შემთხვევაში, თუ ისინი გამოიყენებდნენ უცხოურ შრომით რესურსებს.

მესამე ეტაპი (1990-იანი წლები) დაკავშირებულია გერმანიის ეკონომიკურ აღმავლობასთან და დამატებითი უცხოური შრომითი რესურსის მოზიდვასთან. 1991 წელს გერმანიის მთავრობამ გააუქმა აკრძალვა იმ ქვეყნების მოქალაქეებზე რომლებიც არ წარმოადგენდნენ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს. ასეთი სოციალური სისტემის დაშლამ გააქტიურა იაფი და კვალიფიციური შრომითი რესურსების მომწოდებლები აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. გერმანიის მთავრობამ ეს ფაქტორი გამოიყენა იმისათვის, რომ შეეცაო ადგილობრივი შრომითი ბაზარი და დაედო ორმხრივი სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებები აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან. ამ ხელშეკრულებებით განისაზღვრა დასაქმებულთა სამი კატეგორია:

- მონვეული მუშაკები (ხელშეკრულებით განსაზღვრული იყო ამ ტიპის დასაქმებულთა ყოველწლიური რაოდენობრივი ქვოტა, მაგალითად რუსეთთან ხელშეკრულებით განსაზღვრული იყო 2000 ადამიანის დროებით სამუშაოზე დასაქმება, პოლონეთიდან - 1000, ჩეხეთის რესპუბლიკიდან - 1400, უნგრეთიდან - 2000, სლოვაკეთიდან - 700, ბულგარეთიდან - 1000 და ა.შ.).

- სეზონური მუშაკები დასაქმებულნი არიან სოფლის მეურნეობასა და მეტყევეობაში, სასტუმროების ქსელებში, ტურიზმის სფეროში, სოფლის მეურნეობის პროდუქტებისა და ხე-ტყის მასალის წარმოებაში.

- მუშაკები, რომლებიც ჩართულნი არიან უცხოური კონტრაქტორი ფირმების პროექტებში. დღესდღეობით ეს ფორმა ყველაზე გავრცელებულია მსოფლიოში, როდისაც კონტრაქტორი ფირმების მიერ ხდება დასაქმება, რომლებიც მათ შინ დაბრუნების გარანტიას აძლევენ პროექტის ვადის გასვლის შემდეგ და უზრუნველყოფენ დასაქმებულებს ხელფასითა და დამატებითი სოციალური გარანტიებით.

მეოთხე ეტაპი დაკავშირებულია გერმანიაში საიმეგრაციო პოლიტიკის რეფორმასთან, როდესაც ქვეყანაში იყო სპეციალისტების ნაკლებობა კომპიუტერულ და საინფორმაციო ტექნოლოგიების სფეროში და ასევე, გერმანიის სხვა ეკონომიკურ დარგებში. მაღალკვალიფიციურ ექსპერტებსა და სპეციალისტებს იღებდნენ მსოფლიოს ნებისმიერი ქვეყნიდან, მათ შორის ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნიებიდან, რომლებსაც შრომის სამინისტროს თანხმობის შემთხვევაში, შესაძლოა მისცემოდათ ხანგრძლივადიანი ბინადრობის ნებართვა და სამუშაო ადგილი გერმანიაში.

ახალი რეგულაციებით შემოღებულ იქნა ე.წ. “მწვანე ბარათები” იმ უცხოელი ექსპერტებისათვის, რომლებიც არ ცხოვრობდნენ ევროკავშირის წევრ არც ერთ ქვეყანაში. “მწვანე ბარათით” მათ ენიჭებოდათ 5 წლით მუშაობის უფლება. ამ პროგრამის შემოღებიდან 3 წელში ქვეყანამ მიიღო 14,5 ათასი საინფორმაციო ტექნოლოგიების ექსპერტი, რომელთაგან უმრავლესობა ეროვნებით იყო ინდოელი (26%), მას მოსდევდა რუსეთი, ბელარუსია, უკრაინა და ბალტიის ზღვის ქვეყნები (13%).

საერთო ჯამში, ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების მოქალაქეთათვის გერმანიის შრომით ბაზარზე დაშვება არსებითად განსხვავებულია. თუ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეს სურს სამუშაო გერმანიაში, მან მხოლოდ ქვეყანაში ცხოვრების უფლება უნდა მოიპოვოს, რასაც ფორმალური ხასიათი აქვს და ავტომატურად ეძლევა ხუთ წლიანი მუშაობის/სწავლის უფლება. ხოლო ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოს მოქალაქეს კი, მხოლოდ ზემოთ ხსენებული სამ შემთხვევაში ეძლება ასეთი უფლება თუ განსაკუთრებული მოთხოვნაა მათ პროფესიაზე (მეცნიერები,

პედაგოგები, საინფორმაციო ტექნოლოგიების ექსპერტები, სპორტსმენები) და არსებობს შრომის ფედერალური დეპარტამენტის თანხმობა.

3.3. იტალია

სხვა ევროპული ქვეყნებისაგან განსხვავებით, იტალიამ მხოლოდ ახლახანს მიიღო შრომითი რესურსების იმპორტიორი ქვეყნის სტატუსი. 1950-1970-იან წლებში იტალია ყველაზე დიდი მომწოდებელი ქვეყანა იყო დასავლეთ ევროპულ ქვეყნებს შორის. 1973 წლის კრიზისის შემდეგ დაიწყო ცვლილებები: იტალიელმა მიგრანტებმა დაიწყეს სამშობლოში დაბრუნება და მიუხედავად იმისა, რომ იტალიას არ ჰქონდა ისეთივე მყარი სამართლებრივი შემაკავებელი ნორმები, როგორც დასავლეთ ევროპის დანარჩენ სახელმწიფოებს, ქვეყანაში დაიწყო აზიელი და აფრიკელი შრომითი მიგრანტების შემოდინება, რომლებიც ძირითადად სხვა ევროპული ქვეყნებიდან გადმოდიდნენ. ეს ასევე გამოწვეული იყო ქვეყანის სწრაფი ეკონომიკური აღმავლობით. დაახლოებით 1980-იანი წლების ბოლოს მიუხედავად იმიგრანტთა დიდი რაოდენობით შემოდინებისა (წელიწადში 150 ათასამდე) პოლიტიკა მიმართული იყო როგორც დროებითი, ისე მუდმივი მიგრანტებისაკენ. თუმცა, სახელმწიფოს მხრიდან არასათანადო ყურადღებისა და კონტროლის განუხორციელებლობის გამო, მიგრანტთა რიცხვის ზრდამ გამოიწვია მდგომარეობის გაუარესება ადგილობრივ შრომით ბაზარზე, იმატა სიღარიბემ და დაპირისპირებებმა ეთნიკურ ნიადაგზე.

1990 წელს მიღებული ე.წ. #39-ე კანონით („მარტელის“ კანონი) შემუშავებულ იქნა სამიგრაციო პოლიტიკის ახლებური გაგება, რაც ერთის მხრივ ქვეყანაში მყოფ მიგრანტებს უზრუნველყოფდა სოციალური გარანტიებით, მათ შორის არალეგალურად მყოფ მიგრანტებს და ენიჭებოდათ სამართლებრივი სტატუსი; მეორეს მხრივ კი გამკაცრდა ის იტალიის ტერიტორიაზე შესვლის მარეგულირებელი ნორმები, როგორც იყო მიგრანტთა ახალი ნაკადის მიღების აკრძალვა. იტალიის ამგვარი პოლიტიკა სრულად შეესაბამებოდა ევროკავშირის გაერთიანებულ სამიგრაციო პოლიტიკას.

თავდაპირველად კანონის მიზანი იყო, რომ მოეხდინა ქვეყანაში მიგრანტთა შემოსვლის რეგულირება, რომელიც აგებული იყო პრიორიტეტულობის სისტემის განვითარებაზე ეკონომიკის პრინციპებზე დაყრდნობით (ყურადღება ექცეოდა ისეთ დარგებს, სადაც ნაკლები იყო მუშახელი) და ასევე პრივილეგიები ეთნიკური ნიშნით (წარმოშობით იტალიელები და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები). დამსაქმებელთათვის პრიორიტეტულობის სისტემა ასე გამოიუყურება:

1. იტალიისა და ევროკავშირის წევრი სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეები.
2. ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოს მოქალაქეები, რომლებსაც იტალიაში მუდმივი ბინადრობის ნებართვა აქვთ.
3. ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები, რომელთაც იტალიაში დროებითი ბინადრობის ნებართვა აქვთ.
4. ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები, რომელთაც იტალიაში ბინადრობის ნებართვა არ აქვთ.

იტალიაში მოქმედი დაახლოებით 20 კატეგორიის ვიზიდან, რომლებიც იტალიის სახელმწიფოს ტერიტორიაზე კანონიერი შესვლის ნებართვას იძლევა, მხოლოდ 2 კატეგორიის ვიზით არის შესაძლებელი მუშაობის ნებართვის მიღება:

- ვიზა „თვითდასაქმებულთათვის“ (როგორებიც არიან ბიზნესმენები, დამოუკიდებელი პროფესიის წარმომადგენლები).
- ვიზა „არათვითდასაქმებულთათვის“, როგორცაა დაქირავებული მუშახელი. ყველაზე გავრცელებული მეორე ტიპის ვიზის მოთხოვნა, როგორც წესი, ხდება დამსაქმებლის მხრიდან,

რათა მიიღოს ასეთის ნებართვა. ამასთან დამსაქმებელს ეკისრება მთელი რიგი ვალდებულებები, როგორცაა უზრუნველყოს მის მიერ დასაქმებული უცხოელი თანაბარი სოციალური გარანტიებით და კონტრაქტით გათვალისწინებული სამუშაო ვადის ამონურვის შემდეგ მოახდინოს ქვეყნიდან მისი გამგზავრება.

3.4. იაპონია

მსოფლიოს ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებს შორის იაპონია ითვლება ყველაზე ჩაკეტილ ქვეყნად იმიგრაციის პოლიტიკის თვალსაზრისით. ტრადიციებისა და ეროვნულობის შენარჩუნების ძლიერი სურვილი შრომით რესურსთან მიმართებაში მეტად მასტიმულირებელი აღმოჩნდა იმიგრაციის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის. 1960-1990-იანი წლების შრომითი რესურსების კრიზისი იაპონიაში დაძლეულ იქნა შრომითი ტექნოლოგიების განვითარებით, ქარხნების მექანიზაციითა და მათი ქვეყნის ფარგლებს გარეთ ამუშავებით. როგორც იაპონელები მიიჩნევენ, გამოუცდელი და არაკვალიფიციური პირის დასაქმებამ შესაძლებელია ხელი შეუშალოს მაღალტექნოლოგიურ დარგებზე ორიენტირებულ სახელმწიფოს განვითარებაში.

მეოცე საუკუნის ბოლოს ქვეყანაში არსებულმა ეკონომიკურმა და დემოგრაფიულმა ფაქტორებმა, ფაქტობრივად აიძულა იაპონიის მთავრობა გადაეხედა უცხოური შრომითი რესურსების მოზიდვის მარეგულირებელი სახელმწიფო პოლიტიკისათვის. მოსახლეობის რაოდენობრივი ზრდის შემცირებამ იაპონიაში გამოიწვია ადგილობრივი შრომითი რესურსის მნიშვნელოვანი კლება. ამასთან, გაიზარდა მოთხოვნა შრომითი რესურსის საჭიროებაზე. იაპონელი ახალგაზრდები, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან რომ დასაქმდნენ და მიიღონ განათლება მაღალტექნოლოგიურ სფეროში, უარს ამბობენ ისეთ სამუშაოზე რომელიც მოითხოვს ფიზიკურ შრომას, არის საშიში და არაპრესტიჟული. ამ ფაქტმა წარმოშვა შრომითი რესურსის დეფიციტი მცირემასშტაბიან ნორმოებებსა და ე.წ. დამხმარე საქმიანობებში.

1990 წელს იაპონიაში გადაიხედა კანონმდებლობა იმიგრაციის შესახებ, რის შედეგადაც ახალი კანონით აიკრძალა არაკვალიფიციური უცხოური შრომითი რესურსის მოზიდვა ქვეყანაში. მიუხედავად ამისა, ახალი კანონი იძლეოდა შრომითი რესურსის ქვეყანაში იმპორტირების ორ გზას, რომლებსაც კანონის საფუძველზე შეეძლოთ შეესრულებინათ არასათანადო სამუშაო. პირველი გზა ეს არის იაპონური წარმოშობის პირთა მიღება (მეოცე საუკუნის შუა ხანებში იაპონიიდან მასობრივი ემიგრაციის დროს იაპონელების გარკვეული რაოდენობა გადასახლდა ბრაზილიაში, პერუში, არგენტინაში, კანადაში, აშშ-ში). ასეთ პირებს ეძლევათ ქვეყანაში გრძელვადიანი ბინადრობის ნებართვა და უფლებრივად უთანაბრდებიან ადგილობრივ მოსახლეობას. მეორე გზა ეს არის უცხოელი სტაჟიორების მოზიდვა დიდ იაპონურ სანარმოებში მათი კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით. თავდაპირველად არსებული მკაცრი შეზღუდვების გამო მხოლოდ დიდ კომპანიებს შეეძლოთ უცხოელი სტაჟიორების მიღება: 20 იაპონელ დასაქმებულზე მოდიოდა 1 უცხოელი სტაჟიორი. 1990 წელს კი სიტუაცია შეიცვალა. სულ მცირე 50 პერსონალისაგან შემდგარ როგორც მცირე, ისე საშუალო ზომის კომპანიებსაც შეეძლოთ 3 სტაჟიორის მიღება. მოგვიანებით სტაჟიორებთან დაკავშირებული სახელმწიფო კანონმდებლობა კიდევ უფრო ლიბერალური გახდა. კერძოდ, მათ შეეძლოთ დარჩენილიყვნენ ქვეყანაში მას შემდეგაც, რაც ამოიწურებოდა მათი ყოფნის ვადა, მაშინ როდესაც ძველი კანონით მკაცრად შეზღუდული იყო მხოლოდ 6 თვით. სინამდვილეში, უცხოელი სტაჟიორები გადიოდნენ მომზადებას არა მხოლოდ მონინავე სამრეწველო უნარებში, არამედ ასრულებდნენ ასევე მეორეხარისხოვან სამუშაოებს (დამლაგებლები, შიკრიკები, მტვირთავები და ა.შ.) მინიმალური ანაზღაურების სანაცვლოდ. იაპონიის კანონმდებლობაში არ არის რაოდენობრივი

შეზღუდვა დაწესებული სტაჟიორების მიღებაზე და ყოველ წლიურად მათი რიცხვი უფრო და უფრო მატულობს. 1992 წლის მონაცემებით მათი რიცხვი იყო 44 ათასი, ხოლო 1999 წლისთვის კი 70 ათასზე მეტი.

იაპონია, ისევე როგორც სხვა განვითარებული ქვეყნები, ცდილობს მიიღოს მაქსიმალური სარგებელი უცხოური შრომითი რესურსის მოზიდვით, უცხოელი ექსპერტების ხარჯზე გაზარდოს კვლევითი, კულტურული და სხვა სახის პოტენციური ქვეყანაში. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისათვის იაპონიაში ყოფნის სტატუსები განსხვავებულია და დამოკიდებულია მათ პროფესიონალიზმზე, განათლების დონეზე, ფინანსურ მდგომარეობაზე და ა.შ. საერთო ჯამში 28 ასეთი სტატუსი არსებობს, მათან 16 იძლევა იაპონიაში მუშაობის ნებართვას. თითოეული სტატუსი განსაზღვრავს უცხოელისათვის ქვეყანაში ყოფნის პერიოდს და როგორც წესი, 3 წელს არ აღემატება. ცალკე სტატუსია გათვალისწინებული იურისტებისთვის, ინვესტორებისთვის, მედიცინის მუშაკებისთვის, ინჟინრებისთვის, მასწავლებლებისთვის (ძირითადად უცხო ენის მასწავლებლები). სტატუსის მინიჭებით უცხო ქვეყნის მოქალაქეები შესაძლებელია დასაქმდნენ მხოლოდ შესაბამისი სტატუსისათვის გათვალისწინებული პერიოდის განმავლობაში. არალეგალური გზით სტატუსის მიღება ითვლება ქვეყანაში ყოფნისა და მუშაობის რეჟიმის სერიოზულ დარღვევად. 2000 წლიდან კი დამოუკიდებელ დანაშაულად გამოცხადდა და სასჯელის სახით განისაზღვრა თავისუფლების აღკვეთა 3 წლამდე ვადით.

3.5. თურქეთი

თურქეთი არის ქვეყანა, რომელიც უკვე რამდენიმე ათეული წელია აქტიურ სახელმწიფო პოლიტიკას ატარებს შრომითი რესურსის ექსპორტირების ნახალისების მიზნით. 1961 წელს, მას შემდეგ რაც ქვეყნის კონსტიტუციის მიღებით თურქეთის მოქალაქეებს მიეცათ ქვეყნიდან თავისუფალი გასვლის უფლება, თურქეთი შეუერთდა საერთაშორისო შრომით მიგრაციას. ეკონომიკურად ჩამორჩენილ თურქეთში მოსახლეების რაოდენობის ზრდამ გამოიწვია აგრარულ სექტორში მოსახლეების გაყოფა და უმუშევრობის ზრდა ღია თუ ფარული ფორმით. ამავე დროს, დასავლეთ ევროპის ქვეყნები (განსაკუთრებით კი გერმანია, რომელსაც განსხვავებით სხვა ევროპული ქვეყნებისაგან არ ჰქონდა კოლონიები, საიდანაც შრომითი რესურსის მოზიდვას შეძლებდა) დიდ ყურადღებას აქცევდნენ თურქეთის შრომით ბაზარს, რომელიც ძალიან იაფი იყო და გამოდგებოდა ევროპული ეკონომიკის განახლებისათვის.

თურქეთის მთავრობამ ოფიციალურად გამოაცხადა, რომ მის ინტერესს განეკუთვნებოდა შრომითი რესურსის მასობრივი ექპორტი იმ მიზნით, რომ შემცირებულიყო ქვეყანაში უმუშევრობის პრობლემა. ამასთან, შრომითი მიგრანტები უნდა დაუფლებოდნენ თანამედროვე სპეციალობებს და მიეღოთ პროფესიული გადამზადება. აღნიშნული ხელს შეუწყობდა ქვეყანაში უცხოური ფულადი სისტემის მოძრაობას. უნდა აღინიშნოს, რომ თურქეთის შრომითი რესურსის გამოყენებაზე ორმხრივი სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმება გაფორმდა: გერმანიასთან 1961 წელს, ავსტრიასთან, ბელგიასა და ნიდერლანდების სამეფოსთან 1964 წელს, საფრანგეთთან 1965 წელს და შვედეთსა და ავსტრალიასთან 1967 წელს. განსხვავებით სხვა ხმელთაშუა ზღვის აუზის ქვეყნებისგან, რომლებიც თურქეთზე ადრე შეუერთდნენ დასავლეთ ევროპულ შრომით ბაზარს, თურქეთის მთავრობა თავიდანვე მხარს უჭერდა და კონტროლს უწევდა შრომითი რესურსის ექსპორტირების პროცესს.

1960-იან წლებში შეიქმნა დასაქმების ეროვნული სერვისი, რომელიც საზღვარგარეთ წასვლის მსურველებს უტარებდა ფიზიკურ შემოწმებას, ახდენდა აუცილებელი დოკუმენტების რეგისტრაციას, მათ შორის უცხოელ დამსაქმებელთან დადებული შრომით ხელშეკრულებებისა. 1961-1975

წლებში სააგენტოს მიერ 800 ათასი თურქეთის მოქალაქის დასაქმება მოხდა უცხოეთში. 1970-იანი წლებისათვის დასავლეთ ევროპაში მყოფი შრომითი მიგრანტებიდან ყოველი მესამე თურქი იყო.

1973 წლის მონაცემებით უცხოეთში დასაქმების მიზნით თითქმის 1 მილიონი თურქი იყო რეგისტრირებული დასაქმების ეროვნულ სერვისში. იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნიდან გასვლის ნებართვის მიღება მხოლოდ დანიშნულების ქვეყანაში კონკრეტული სამუშაო ადგილის არსებობით იყო შესაძლებელი, ზოგჯერ წლობითაც კი ყოვნდებოდა პირის გამგზავრების პროცესი. სახელმწიფომ წარმატებით გამოიყენა ეს სიტუაცია და მოახდინა ინიცირება შექმნილიყო ე.წ. სოფლის მეურნეობის განვითარების კოოპერატიული საზოგადოება, რომლის წევრებიც უცხოეთში დასაქმების მხრივ პრიორიტეტით სარგებლობდნენ და მათ მიერ განხორციელებული ფულადი გზავნილები ირიცხებოდა კოოპერატივის კაპიტალში.

უნდა აღინიშნოს, რომ მიგრანტების მიერ ქვეყანაში განხორციელებული ფულადი გზავნილები იყო თურქეთის სახელმწიფოს ხელისუფლების მიერ კარგად დაგეგმილი მიზანმიმართული პოლიტიკის ნაწილი. ამ მიზნის განხორციელებისათვის, შრომით მიგრანტებს უხსნიდნენ ანგარიშებს სახელმწიფო ბანკში, რომელიც შეღავათებს სთავაზობდა ადგილობრივი კურსით თანხის გადახდის შემთხვევაში (1990 წლამდე თურქეთის ეროვნული ვალუტა არ ექვემდებარებოდა კონვერტაციას). ფულადი გადარიცხვების გაზრდის მიზნით შეიქმნა ე.წ. „დასაქმებულთა კომპანიები“, რომლის მენილეებსაც სამშობლოში დაბრუნების შემდეგ თავისუფლად შეეძლოთ მათში დასაქმება. ამასთან, მთავრობის მხრიდან დაწესდა პრივილეგიები მუდმივი მომხმარებლებისათვის.

აღნიშნულმა ხელი შეუწყო მიგრანტების მიერ განხორციელებული ფულადი გადარიცხვების ზრდას: 1964 წელს მისი ოდენობა შეადგენდა 8 მლნ დოლარს, 1965 წელს – 70 მლნ დოლარს, 1970 წელს – 273 მლნ დოლარს, 1973 წელს 1 მლრდ დოლარს, 1978 წელს 2 მლრდ დოლარს, 1990-იანი წლებისთვის – 3 მლრდ დოლარს, ხოლო 2006 წელს მისმა რიცხვმა გადააჭარბა 7.5. მლრდ დოლარს.

1973 წელს დაწყებული ნავთობის კრიზისის გამო დასავლეთ ევროპამ შეამცირა შრომითი მიგრანტების მიღება. თურქეთის მთავრობა იძულებული გახდა დაეწყო ალტერნატიული შრომითი ბაზრის ძებნა. 1970–1980 წლებში ეს იყო ნავთობის მომპოვებელი არაბული ქვეყნები. 1986 წლისთვის დაახლოებით 200 ათასი თურქი იმყოფებოდა ახლო აღმოსავლეთის რეგიონში. ამასთან, შეიცვალა თურქეთის მთავრობის მიდგომა შრომითი რესურსების ექსპორტთან დაკავშირებით, კერძოდ, მიმდინარეობდა მსოფლიო ბაზარზე თურქული კერძო კომპანიების შექმნის ხელშეწყობა, პირველ ეტაპზე სამშენებლო სექტორში, რომლებიც ახდენდნენ თურქეთის შრომითი რესურსის გამოყენებას სამშენებლო პროექტების განსახორციელებლად.

თურქეთის მთავრობის მიერ დაწყებული პოლიტიკა გაგრძელდა 1980-იანი წლების ბოლოსა და 1990 წლებშიც, როცა გამოჩნდა ახალი ბაზარი აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილ სსრკ-ის ქვეყნებში. 1987 წელს ხელი მოეწერა სახელმწიფოთაშორის შეთანხმებას თურქეთში რუსული გაზის შემოყვანის თაობაზე, სანაცვლოდ კი თურქეთის მთავრობა ვალდებული იყო მოხმარებული გაზის 20% გადაეხადა საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე სამშენებლო სამუშაოების შესრულებით. ამასთან, თურქეთის მთავრობის მიერ შეიქმნა ფილიალები დიდი საინჟინრო ფირმებისა, რომლებიც უკრაინისა და ჩინეთის შემდეგ მესამე ადგილზეა რუსეთის ტერიტორიაზე არსებულ ლეგალიზებულ უცხოურ შრომით რესურსთა შორის.

Migration Policy of the States Importing and Exporting Labour Resources

As is known, the initiators of world streams of labour migrants were the world's more developed countries, which needed additional labour force. In the same countries arose the measures of the state policy regulating migratory streams.

The first legislative acts and interstate agreements on the use of foreign labour force mainly had *incentive*, stimulating character. However migratory processes are known as having inertia: when migratory streams are formed, they get ability for self-reproduction on the basis of migratory networks. Uncontrollability of migratory streams at the certain stage conflicts with interests of the recipient countries.

At the same time in the developed countries the need for import of labour force is determined by an economic conjuncture and existing situation on a national labour market; in the conditions of economic recession this need decreases. Aspiration of the countries-importers of labour force to protect national labour market from additional competition from foreign workers has led to the necessity of developing measures of *restrictive* migratory policy. The first laws limiting immigration were adopted in the USA in the 1920s. In the 1970s in history of labour migration all migrants receiving countries undertook a serious campaign to perfect the regulating mechanisms of migratory policy. In the conditions of high migratory potential in the donor countries the major principle of the developed countries policy became *selectivity*, i.e. selection on available vacancies of the most suitable candidates from the set of applicants offered by the world labour market. For realization of this selection in the world there is a network of intermediary agencies, including international, specializing on the personnel selection. Besides, a significant part of foreign labour force enters the importer countries bypassing intermediary institutes, and here as regulating tools act the visa policy concerning granting sanctions for work, residence permits, quotas of foreign labour force, etc.

Against the general background of tightened measures of migratory policy from the recipient countries there is a formation of integration groupings (the European Union, NAFTA - North American Free Trade Association, etc.), Within the limits of which unlimited labour force migration is allowed to some extent. In this regard particularly a good example is the European Union where in 1958 were made efforts to establish a mode of free movement of labour force of the countries which signed the Rome contract about creation of the European Economic Community. In 1985 the Schengen agreement removed all barriers for free movement of capitals, goods and people between the countries signed this agreement. Nowadays citizens of any of the EU countries have the right to employment in any other EU country without any restrictions, preliminary permissions, etc.¹ Thus, the dual approach is inherent to the modern policies of developed countries which are expressed in liberalization of migratory regime inside the regional integration groupings and tightening a joint position in relation to migrants from the "third" countries.

Many authoritative researchers of international migration consider, that the globalization going on in the world and based on the general liberalization of the international movement of goods and capitals, changes the attitude to the restrictions on a free movement of people. So, A. Zolberg remarks, that "in the conditions of the world capitalist system which is based on the principles of free market economy, existence of barriers for the movement of population between countries is anomaly."² Certainly, free market economy is the powerful self-regulated mechanism which can *inter alia* act as a regulator of labour market, bringing into accord a supply and demand of labour force in the different countries and regions. However, the existing gap in the levels of economic development and demographic potential between rich and poor countries doesn't enable to lift all restrictions on

¹ Obstacles to the European Single Market. July 2012. European Economic and Social Committee.

² A. Zolberg. International Migration Systems. 1992. p.15.

free movement of people because likely consequences can be ambiguous and difficult to predict. Therefore, the question whether there should be interstate borders open or strictly controllable, has a character of scientific or political debate and not of practical application.

Recently the immigration policy became the instrument of political struggle, especially in those countries, where the number of migrants is significant. So, Le Pen in France, Jorg Haider³ in Austria build the propaganda campaigns on anti-migratory slogans, convincing local population, that the reason of unemployment in the country is the presence of foreign workers, and the society pays huge charges for social payments of migrants. Paradoxically, they get support of those inhabitants, which recently still were immigrants, and, became citizens of the recipient country, supported the restrictions of the further inflow of immigrants, being afraid of an excessive competition from their side.

The most typical features of the recipient states policy concerning labour migration at the present stage are:

- Attraction of highly skilled experts (sometimes purposeful lure of professionals from other countries for necessary profile);
- Selection of the best foreign students trained in the country (already have mastered the demanded profession, language, style of life and traditions of a host country) and granting them the right to work and residence in a country;
- Pursuance of harsh policy concerning illegal immigration and illegal employment of foreign workers (efficiency of which remains low because of advantage of the use of cheap labour force which is deprived of civil rights and its use on heavy, detrimental to health, not qualified works is very lucrative).

The countries supplying the world market with migrants, also often do not remain indifferent to migration of the part of their labour resources abroad. Their policy concerning export of labour force is determined first of all by economic reasons and consists, as a rule, of two elements:

- 1) encouragement of a part of citizens for departure abroad with the purpose of reduction of unemployment, social charges and maintenance of foreign currency inflow in the country by way of migrants remittances;
- 2) in order to limit "brain drain," efforts are made for creating worthy operating conditions for national intelligentsia on the native land and helping young experts trained abroad in employment. With this purpose the state scientific programs are adopted now in India, Malaysia, Hungary, Czech Republic, and also in many West-European countries from where high-skilled scientists, experts, managers departed from the countries for many years.

In those countries which simultaneously act both as exporters, and importers of labour force, different kinds of migration policy are combined: they aspire to encourage the unemployed and persons with low qualification to depart from the country and simultaneously involve highly skilled experts, scientific, teachers, businessmen.

1. Classification of the world countries according to their state migration policy

Since 1963 the United Nations Population Fund (UNPF) on a regular basis releases the results of large scale surveys of the state bodies of the overwhelming majority of the world countries concerning the policy in the field of population. One of the purposes of surveys is finding-out their attitude to the international migratory movement and their state migratory policy. As a result of surveys was defined typology of the state migratory policy, when more than a half of the world countries supported the necessity of the state efforts concerning the migration, directed on increase, preservation or reduction of its scales.

The table provided below clearly shows the increase of the number and share of those countries whose governments do not consider it necessary to influence migratory processes, and it appears typical both for the policy concerning immigration, and for the policy concerning emigration. The reasons of this are connected, apparently, to that fact that at the end of the XX century permanent migration, or resettlement, gave its leading place to temporary forms of migration, first of all temporary labour migration. It should be noted that the

³ Andris Zimelis. *Anti Immigration in Western Europe: Power of Symbols*. University of Illinois, Chicago. 2005.

regulation of labour migration occurs not so much by the state efforts, but by the certain enterprise groups - large farmers, transnational corporations, etc. As to labour migration of the highly skilled staff, according to R. Appleyard, the majority of the states gradually depart from the former practice when they directly participated in the encouragement of highly skilled migrants' inflow; these migrants now independently come into contact to employers, choosing the best opportunities for "capitalization" of their qualification.⁴ Besides, in official position of the state bodies of the different countries finds reflection (at least, officially) the liberal-democratic tradition which is affirmed in the international relations, one of which postulates is the free movement of people. Often it is paradoxical that this is realized in practice in strict restrictions on migration. *The real* migratory policy depends first of all on the condition of economic conjuncture and situation on labour market. At the same time the results of the surveys conducted by the United Nations Population Funds give the basis for classification of the world countries according to their migration policies, including policies concerning export and import of labour resources.

Among the countries aimed at regulation of immigration (these are the main importer countries of labour force), first of all two types of immigration policy are outlined:

1) *Assimilative* migration policy, i.e. aimed at the attraction of immigrants for permanent residence, and their inclusion in structure of their population; then immigrants must accept the basic cultural reference points and traditional values of native population with the purpose of formation of the unified nation. The countries carrying out such policy, are guided by maintenance of migration streams inflow at an existing level (the USA, Australia, the Republic of South Africa) or its increase (New Zealand, Canada);

2) *Return* migration policy which is oriented towards the attraction of temporary migrants, i.e. foreign labour force, that must fill the shortage of labour forces in the certain spheres and branches of economy. The all basic importers of foreign labour force now fall into this group of the countries, and the majority of them - where the scale of the use of labour migrants is rather great, - prefers tough policy on restraint of migration (Germany, France, Great Britain, the Netherlands, Belgium, Austria, Switzerland, Saudi Arabia), while those countries, which use foreign labour force in smaller volumes (Sweden, Denmark, Qatar), adhere to more liberal policy.

In the countries-exporters of labour force the degree of the state participation in encouragement of labour resources' migration is determined first of all by the pragmatic approach, i.e. it is in direct dependence on that, how much the balance of payments is formed at the expense of migrants currency transfers. So, those countries, for which export of a labour force is not main source of the currency income (Australia, Portugal, Italy, Jordan, Morocco, Philippines) do not consider necessary the state intervention in the process of labour migration's outflow from the country. In Turkey, India, Bangladesh from where a certain part of labour resources traditionally goes to other countries for work and the economy substantially depends on migrants remittances, the state aspires to keep the scale of labour migration. There are also countries where the export of labour force is turned into stable and lucrative source of incomes. In Pakistan and Yemen, for example, incomes from the export of labour force are the main source of the balance of payments. Accordingly, the migration policy of these countries provides for a complex of the measures aimed at stimulation of temporary labour migration, and is the important part of the state economic strategy.

2. The international legal mechanism of the regulation of labour force migration

The International labour migrants' legal provision for many decades is a subject of activity of the international organizations, first of all the United Nations Organization and the International Labour Organization (ILO).

The International Labour Organization was founded in 1919 at The League of Nations as the international

⁴ Appleyard E. *Skilled Migration in a Globalized World*, 2002, p.13.

institute which protects the rights of workers. Since 1946 the ILO has been a specialized agency of the United Nations.

In 1939 the International Labour Organization adopted the Convention #97 (it was revised in 1949) on labour migrants which until now remains the most extensive and detailed international document regulating labour migration between countries. The convention # 97 regulates duties of the countries participating in international labour migration, calls not to afford inequalities between migrants and native population in employment, contains recommendations on the provision of labour migrants with social guarantees, and also recommendations concerning the use of labour force, the conclusion of the international bilateral and individual labour contracts.

Position of the Convention does not lose its utility and represents an all-round legal mechanism for the regulation of labour force migration. Probably, if the convention had been ratified by all basic countries-participants of the international labour migration and the national migration legislations had been brought into compliance with it, there would not be any more questions on the rights of migrants and members of their families, about illegal migration, discrimination, connection of migration with national security. Some concrete positions of Convention # 97 are cited below in brief:

- to establish competent and free-of-charge consulting service of the help for labour migrants - for both foreign workers being in the country, and for the citizens going for work abroad;
- to provide special medical services for the organization of medical control before departure and arrival of labour migrants and members of their families;
- to exclude discrimination by ethnic background, race, religion or sex in employment and to provide equal conditions with native population in salaries and other benefits.
- to permit labour migrants to transfer currency (their earnings and savings) home according to the national legislation;
- Before giving an entry visa to labour migrant, competent authorities of the territory of prospective employment should make sure, that in the given territory there is no sufficient number of people, capable to perform the given work;
- Any person promoting secret or illegal migration is a subject to corresponding punishment;
- If a labour migrant entered the territory of the country which is a member of the International Labour Organization and for the reasons independent of him/her cannot get a job, for which he/she has been recruited, charges for their and immediate family members returning are not covered by migrants;
- The personal property of labour migrants (including their own working tools) is not liable to duty in the country of destination, and after returning to the country of origin.

Thus, Convention # 97 represents a wide legal field which gives the migrant a guarantee to protect their rights and interests in court in case of disputed situations. However the basic countries-importers of labour force do not aspire to take on rigid legal obligations which are provided by the Convention. The overwhelming majority among the states ratified the Convention are the countries exporting labour resources to the world market.

For the last decades numerous reports, programs, recommendations were made by the United Nations and the International Labour Organization, containing the analysis of global migratory situation, conceptual approaches of migratory policy, the basic directions and mechanisms of its realization.

The great attention is paid to migration at the world conferences of the United Nations on population, however the documents adopted on them, have an exclusively recommendatory character. At the same time in 1974 at the conference held in Bucharest was adopted the world plan of action in the field of population which states, that the policy in the field of international migration should provide for economic and social interests of host countries as well as donor countries. This action plan was the important basis for development of the subsequent international documents in that sphere.

The 1975 convention of the International Labour Organization⁵ (unlike Convention # 97 which was oriented only on the regulation of legal labour migration) provided for change of the world migratory situation: toughening of national legislations in recipient countries that were conditioned by the growth of illegal migration. The 1975 convention represented the first attempt of struggle against illegal migration at the international level, related the problem of illegal migration to illegal employment, proclaimed the necessity of protection of the rights of illegal migrants.

At the world 1994 conference of the United Nations in Cairo were addressed the global changes of the world migratory situation which occurred in the 1980-1990s. At this conference was raised the question about the search of balance between population, stable economic growth and steady development. The 20-year program of actions was adopted at this conference in the field of population and developments, recognizing a positive effect of migration for development; it emphasized, that the governments of the countries participating in international migration should make all efforts, so both native population and migrants could feel this positive effect.

In 1990 the General Assembly of the United Nations adopted the International Convention protecting the rights of all labour migrants and members of their families. This Convention for the first time established the international definition of various categories of labour migrants and represented an important step in the responsibility of host countries, that they recognized the rights of migrants and would protect them. If this Convention had come into force, it should have been ratified at least by 20 countries. However it has been ratified by a small group of the countries-exporters of labour force (Colombia, Egypt, Morocco, Philippines, Sri Lanka, Uganda, etc.).

The Council of Europe also takes initiatives in the field of interstate regulation of labour migration. In 1977 at the conference was signed the European Convention on a legal status of labour migrants.⁶ It is focused first of all on humanitarian aspects of labour migration, first of all, on labour migrants rights and freedom. The European Convention provides equal conditions of labour and residence of labour migrants with native population in the recipient countries, access to the information concerning their rights and opportunities, access to medical, social and legal aid, and also access to general and vocational education, the right to reunion of family members, avoidance of double taxation of migrants incomes, etc. By the frame agreement, the European Convention only deals with the most prominent aspects of legal status and accordingly legal protection of labour migrants, offering the decision of more concrete questions by means of the national legislation, and also multilateral and bilateral agreements.

In 2004 was signed the European Convention by 14 European states, and was ratified only by 8 states: Spain, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal, Turkey, France and Sweden. 6 more countries which have signed, but did not ratify the Convention are: Belgium, Germany, Greece, Luxembourg, Moldova, Ukraine. That fact, that the European countries "do not hurry" to join the Convention, speaks, probably, about that it (as well as the Conventions of the United Nations) is not the perfect mechanism for regulation of labour migration. Naturally, different countries have different interest in participation in labour migration streams and their national legislation in some questions is hardly compatibly with humanitarian principles of the Convention. Especially it concerns the countries of East Europe and the former USSR where the essential part of labour migration exists in an illegal form, and liberal principles have not become a norm of state regulation yet.

For example, the country which has decided to join the European Convention, is obliged to reconsider the national legislation to give the labour migrants, working on its territory, opportunities of receiving medical and social help equal with native population; to guarantee migrants placement in a job again in case of, for example, long disease of migrant, as a result the labour contract was cancelled; to provide migrants, returning to their home country, with the information on opportunities of their employment there; to cover the charges connected with possible death of migrants as a result of accident in manufacture, etc.

⁵ <http://www.refworld.org/docid/3ddb6ba64.html>.

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm>.

3. Experience of the separate countries in the field of regulation of international labour migration

Significant experience in carrying out of migration policy is accumulated in the world. In different countries there are various conceptual approaches to the realization of the state regulation of international migratory streams; methods and tools of such regulation are developed. Below there are provided concrete examples of the countries representing different regions of the world, a different degree of participation in international migration, different types of migration policy. Thus the basic attention is concentrated on the regulation of labour migration.

3.1. THE USA

The United States which is the world's largest country receiving migrants traditionally is oriented to the inflow of immigrants, i.e. the persons entering the country for permanent residence. Annually on average about one million people receive legal permission for permanent residence in the USA.⁷ Thus, a significant part of migratory streams in the USA is made by labour migrants who are considered as an important component of the national labour market. There are two basic models providing labour migrants inflow to the USA:

- “*Labour immigrants*,” i.e. the persons entering the country by invitation of an American company-employer for a permanent job according to the Law on immigration and naturalization within the limits of annual 140-thousand quota;
- *Temporary labour migrants (non-immigrants)*, entering the USA for work under contracts with the American companies or local businessmen for limited term. Their number is not limited by legislation and comprises 230 thousand people annually.

Labour migration in the USA (on permanent and temporary basis) is carried out under strict governmental control. By the detailed quota system and visas it is regulated not only quantitative and qualitative structure of labour migrants, but also the control over their labour activity and stay in the country. The persons entering the country through the first channel, receive the status of “immigrants” and, accordingly, the immigration visas giving them the right to obtain citizenship of the USA eventually; the persons entering the country for temporary work, are qualified as “non-immigrants” and receive the “non-immigration” visa with the right of work.

The overwhelming majority of those who enters the USA through the channel of “labour immigration”, are highly skilled experts in the field of technical and engineering sciences, management; programmers; persons possessing outstanding abilities in science, art, sports, and also qualified workers and experts in those kinds of works which are absent in the United States.

To the representatives of some trades in the USA is open “green light” by granting the working visa, since experts of those areas do not suffice for national labour market, and the need for them grows as a result of objective changes of economic, social, demographic situation in the country. According to magazine “U.S. News” and “World Report,” at the beginning of the XXI century on the list of such trades are: programmers (software developers), environmental preservation experts (in particular, engineers of waste recycling), researchers in the field of biomedicine (molecular biology, genetics, biochemistry, gerontology), aged care nurses, teachers for mentally retarded children, managers for establishments of public health services, etc.

The US legislation on migration provides complex procedure in granting of non-immigrant visa to foreigners entering the country for temporary work. The visa (and accordingly - the workplace) can be given to a foreign citizen only in the event that the American employer did not manage to find (through local service of employment and local press) the corresponding worker on a local labour market. It is proved by the conclusion of the US Ministry of

⁷ Philip Martin. International Migration: Facing the Challenge. Population Reference Bureau, 2012.

Labour, ascertaining that employment of the given concrete foreigner will not affect salaries and working conditions of American workers of a similar specialty.

Exclusively strict measures are taken in the USA policy against infringers of visa regime. So, if a foreign citizen tries to enter the USA with false documents or without documents in general, immigration authorities have powers independently to make a decision on his/her deportation without the right of the further revision of such decision. In case of revealing the fact of illegal stay of a foreign citizen in territory of the USA within 6 months, besides deportation he or she is deprived of the right of entrance to the USA within three years. In case of illegal stay for 12 months and more entrance will be forbidden within ten years. Immediate deportation and deprivation of the right of entrance within five years threatens also a foreign citizen in the event that he or she is legally in territory of the USA and was found out that he or she has broken term of the previous stay even for one day.

For illegal hiring of foreign workers the American employers must pay up to 10 thousand dollars as a penalty.

3.2. Germany

Germany which is the largest country in Europe by the size of foreign population, often changes the measures of migration policy towards foreign labour force that is depended on an economic conjuncture and changes of international situation.

According to the official data, the number of foreign citizens in Germany at the beginning of 2009 accounted for 8 million people, or 10% of the total population. Germany annually accepts not only hundreds of thousands of immigrants, but about 400 thousand temporary workers which fill the shortage of rapidly aging nation's labour force. In 2005 more than 2 million temporary foreign workers officially worked in the country from which about 30% were Turks, 10% - Italians, 10% - natives of Serbia and Montenegro and 6 % - from Greece.

In history of the state policy of Germany in the field of import of labour force it is possible to separate some stages:

The first stage (middle of the 1950s - 1973) is the period of an active and large-scale invitation of foreign workers when Germany compensated the sharp shortage of labour force, first of all in construction and sphere of heavy manual works. On the basis of the state programs and a number of intergovernmental agreements "guest workers" or "gastarbiters" were attracted from the countries of the Mediterranean Basin for temporary work which was needed in German economy. The agreements were signed with Spain (1960), Greece (1960), Turkey (1961), Morocco (1963), Portugal (1964), Tunis (1965), Yugoslavia (1968). The German federal service of employment established a network of agencies with the purpose of hiring labour force in the countries of the Mediterranean Basin. These agencies provided selection of workers according to their professional skills, age, educational level, and also did physical examination of applicants. Number of "gasterbiters" grew in the country from year to year. For 1973 the number of foreign workers in Germany exceeded 2,6 million people, and, contrary to expectations of the German government, many of temporary workers didn't return back home after the termination of the contract term and, owing to the German liberal legislation they managed to get the status of permanent residents of Germany.

The second stage (1973 - the end of the 1980s) is the period of rigid restriction on the inflow of labour migrants when the energy crisis began in 1973 and which resulted in economic depression and sharp growth of unemployment. The government of Germany unilaterally cancelled agreements on the attraction of foreign labour force and officially forbade the use of labour of foreign workers in the country. Exception was made for the citizens of the countries of the European Union and for the citizens of other countries if their professions were especially rare or prestigious (qualified nurses, sportsmen, actors, etc.).

As a result Germany differed for a long time by one of the most rigid immigration legislations in the world which, besides administrative measures of restriction on labour migration, also imposed penalties on employers for involving foreign workers and use of labour of foreigners.

The third stage (the 1990s) is connected with Germany's economic growth and renewed attraction of additional

labour force from abroad. In 1991 Germany's government cancelled the prohibition on employment of citizens of those countries which didn't enter into the European Union. Dissolution of the socialist system created new suppliers of cheap and qualified labour force in the East European countries. The government of Germany used this fact for filling its labour market and concluded bilateral interstate agreements with the East European countries on attraction of temporary labour migrants. These agreements confined to the three groups of workers;

- Guest workers (agreements provide for annual quantitative quotas for the persons entering the country as "gastarbiters" for heightening their qualification in Germany: for example, the agreement with Russia provides for annual entrance to Germany 2000 persons for temporary work, from Poland - 1000 persons, from Czech Republic - 1400 persons, from Hungary - 2000 persons, from Slovakia - 700 persons, from Bulgaria - 1000 person, etc.);

- Seasonal workers for work in agriculture and forestry, hotel sector, tourism sphere, for processing of agricultural production and in the enterprises of timber;

- Workers who are attracted and involved in certain projects of the foreign firms-contractors. Nowadays it is a widespread form in the world when a foreign firm-contractor uses workers on constructions and various spheres of service and gives a guarantee of workers return home after the end of the project, provides their social guarantees, payment of salaries.

The fourth stage (after August 1st, 2000) is connected with the reform of Germany's immigration policy when the country faced sharp shortage of professionals in the field of computer and information technologies, and also in some other areas of Germany's economy. High-skilled experts and specialists can be attracted from any countries of the world, including from those countries not entering into the European Union, and, in case of approval of their nominee by the Ministry of Labour of Germany, in comparison with other categories of labour migrants, they can be given the right of long-term residence and work in Germany.

New regulation provides for issuance of "green cards" to the foreign specialists not entering into the EU. These "green cards" permit them to work in the country during five years. During three years of operating this program the country received 14,5 thousand experts in the field of information technologies. The majority of the labour migrants who had received "a green card," are natives of India (26 %), the second large group is formed by citizens of Russia, Belarus, Ukraine and the Baltic States (13 %).

As a whole the access to the German labour market for citizens of the countries which are not members of the European Union, is essentially different. For work in Germany, citizens of the European Union countries do not need to have permission for work, they should acquire only the formal right to reside in the country which automatically gives them the right to employment or study (within 5 years). As to citizens of the countries which are not members of the EU, they can enter Germany mainly on the basis of one of the three types of above noted interstate agreements or, in case there is a special demand for their professions and qualifications (scientists and scholars, teachers, experts in the field of information technologies, masters of arts, sportsmen), and if at the same time there is consent of the Federal Department of Labour.

3.3. Italy

Italy as compared to other European countries has recently got the status of the country importing labour force. During the 1950-1970s Italy was the largest supplier of labour force on labour markets of the West-European countries. After the crisis of 1973 the situation started to change: migrants of Italian origin started to return home, and besides, Italian labour market which had not been protected by legislative barriers unlike Western European countries, began to receive the streams of labour migration from the traditional countries-donors from Asia and Africa. Labour migrants from these countries partially were reoriented from other European countries. This was promoted also by economic development which accelerated in Italy in this period. At the same time up to the end of the 1980s, in spite of rather big inflow of immigrants (up to 150 thousand persons in a year), to Italy the policy of

open doors was practically pursued in dealing with both permanent and temporary migrants. However absence of due attention from the government to uncontrollable growth of number of migrants resulted in the aggravation of situation on local labour markets, spread poverty, conflicts on ethnic ground became more frequent.

Law №39 adopted in 1990, (so-called Martelli's Law)⁸ proclaimed the new concept of migratory policy which on the one hand provided social protection of the migrants who were in the country, including illegal migrants and granting them the legal status. On the other hand it provided toughening of the rules of admission to the country, i.e. restrictions of new inflow of migrants. Such concept corresponds as a whole to the unified migratory policy of the EU.

For the first time Law №39 introduced the concept of migratory streams management in Italy. As the mechanism of such management was developed the system of priorities based as on economic principles (shortage of workers in the certain branches of economy), and on cultural preferences (persons of Italian origin and citizens of the EU countries). The system of priorities which is applied in employment looks as follows:

- 1) citizens of Italy and the EU countries;
- 2) citizens of the countries which are not the EU members, having the permission for permanent residence in Italy (permanent residents);
- 3) citizens of the countries which are not the EU members, having the permission for temporary residence in Italy;
- 4) citizens of the countries which are not the EU members, not having the permission for residence in Italy.

From 20 categories of visas with which lawful entrance to Italy is possible nowadays, only 2 categories give persons the right to enter the country with the purpose of work:

- Visa for "independent workers" (independent work: businessmen, representatives of "liberal professions", etc.),
- Visa for "dependent workers," i.e. hired workers. The most widespread second type of visas demands from the employer the presence of permission for hiring of a concrete foreign worker from Department of Labour of the given province that is to protect local labour markets from excessive competition. Besides the employer gives the foreign worker equal social guarantees with local hired workers and acts as the guarantor of his/her departure from the country after the term of contract is over.

3.4. Japan

Among economically developed states of the world Japan is one of the most closed countries from the standpoint of immigration policy. The aspiration to keep tradition and national originality has appeared much stronger stimulus for formation of immigration system, than deficiency of labour force. Shortage of labour force in Japan in the 1960-1990s was compensated by development of labour saving technologies, perfection of automation and mechanization of manufacture, and also partly - moving of manufactures abroad. Attraction of unskilled labour force from abroad as it is officially considered in Japan, can hinder development of the country which is oriented to the high technological branches.

However at the end of XX century the combination of demographic and economic factors forced the government of Japan to reconsider in certain measure the policy on attraction of foreign labour force. Decrease in rates of the population natural growth led to the reduction of national labour force. At the same time the need for labour force grows: increase in the share of construction and sphere of service which in much smaller degree than large manufactures are in need of automation, demands a lot of labour force. However the Japanese youth which is educated and oriented to the work of high technological branches, rejects physical, dangerous, not prestigious kinds of works. It conditions increasing deficiency of manpower in the sphere of small-scale production, and also in

⁸ <http://www.migrationpolicy.org/article/italys-southern-exposure>

auxiliary activities and service sphere.

The immigration law was examined in 1990 under the pressure of employers, and its new version prohibited attraction of unskilled labour force from abroad. Nevertheless, the new version of the law opened other two ways of import of labour force which can perform not qualified work on lawful bases. The first way is admission of foreigners of Japanese origin to the country (as a result of mass emigration from Japan in first half of the XX century numerous Japanese diasporas settled in Brazil, Peru, Argentina, Canada, the USA). It gives them long-term residence permit and the rights equal with Japanese, born in Japan. The second way is attraction of foreign trainees for heightening of their qualification in the large Japanese enterprises. Firstly only large companies could invite foreign trainees as there was a rigid restriction on reception of trainees: one trainee was for 20 Japanese workers. In 1990 this situation changed, and both small and middle-sized companies with the total personnel of at least 50 persons, were authorized to involve 3 trainees. Later the migratory legislation concerning trainees eased. In particular, they were authorized to extend term of stay in the country which had been rigidly limited up to 6 months earlier. Actually foreign trainees in Japan are trained not only in advanced industrial skills, but they perform subsidiary low-skilled work (cleaners, messengers, loaders, etc.) for minimal wages. There are not quantitative restrictions in Japanese legislation on number of involved trainees, and annually their number becomes more and more. So, 44 thousand foreign trainees entered Japan in 1992, and in 1999 their number already accounted for more than 70 thousand.

As to the attraction of qualified employees from other states, Japan like other developed countries tries to take maximum advantages of the objective process of globalization and to expand its research, cultural and other potential at the expense of foreign experts. The existing system of statuses of stay of foreign citizens in the country differentiates categories of foreigners by which permission for entrance to the country is given, depending on their professional qualification, an educational level, financial position, etc. There are 28 statuses in total, 16 of them allow labour activity in Japan. The period during which a foreigner can be in the territory of Japan is fixed to each status. As a rule, this period does not exceed 3 years. So, separate "statuses" are stipulated for lawyers, investors, medical workers, engineers, teachers (mainly foreign language), university professors, figures of arts (composers, poets, artists, sculptors), workers of show business, professionals (in different areas - from architecture up to national kitchen). Granting of the status gives the foreigner the right to be engaged during the allocated period of time only in that activity which is stipulated under this concrete status. Not authorized exit from the frameworks of received status is considered as a serious infringement of the regime of stay and employment in the country. Since 2000 it is classified as an independent crime and entails punishment down to imprisonment for the term of till 3 years.

3.5. Turkey

Turkey represents the country which for several decades pursues an active state policy on the encouragement of manpower export.

Turkey got involved in international labour migration in 1961, after adoption of the country's Constitution giving Turkish citizens the right of free departure abroad. High rates of population natural growth under conditions of backward economic structure conditioned population redistribution in agrarian sector and growth of unemployment in open and clandestine forms. At the same time the West-European countries (first of all, Germany which, unlike other European countries, had not colonies from where it would be possible to recruit additional labour force) paid attention to Turkish labour market as a source of the cheap and unskilled labour force necessary for the restoration of European economy during that period.

The Turkish government officially declared its interest in mass export of labour force in order to ease the problem of employment inside the country, and on the other hand labour migrants would receive vocational training and modern specialties. Besides, foreign currency would inflow into the country by way of migrants' remittances. Bilateral intergovernmental agreements on the use of Turkish labour force were signed: in 1961 - with Germany, in 1964 - with Austria, Belgium and the Netherlands, in 1965 - with France, in 1967 - with

Sweden and Australia. Thus, unlike other countries of the Mediterranean region which had entered the West-European labour market before Turkey, labour migration had mostly unorganized character, and in Turkey almost from the very beginning the process of labour force export was supported and regulated by the government.

In the 1960s at the National Service of Employment was founded the network of state intermediary agencies for employment abroad which according to bilateral agreements regulated quantity and sequence of those leaving for abroad, provided physical examination of migrants, registration of necessary documents, including conditions of labour contracts of Turkish workers with foreign employers. Between 1961 and 1975 these agencies placed in Europe more than 800 thousand Turkish workers. In the middle of the 1970s about each third labour migrant in Western Europe was a Turk.

Appeal of work abroad largely increased the number of applicants in Turkey and by the end of 1973 almost 1 million people had been registered in National Service of Employment, expecting departure for work abroad. Since it was possible to get an exit visa only under condition of presence of a concrete workplace in the country of arrival, expectation sometimes was delayed for some years. The state successfully used this situation, initiating creation of "cooperative societies for development of village." Members of cooperative societies gained the right of priority for employment abroad in exchange for that part of money sent home by them which would be used as capital investment of cooperative society.

In general, remittances of migrants sent home were a subject of purposeful policy of the Turkish government that encouraged the transfers of greater part of earned money. For this purpose labour migrants were authorized to open accounts in the state banks which guaranteed a preferential rate in the payment of sums in local currency (Turkish national currency was not convertible up to 1990). For stimulation of investments of migrants' remittances in national economy was set up the workers investment bank by the support of the government which invested labour migrants funds in industrial projects through so-called "workers' companies." Shareholders of the "workers' companies" could count on the guaranteed employment in them after returning home. Besides, the government had introduced customs privileges for consumer goods of long-term using and the goods of industrial purpose imported by migrants.

All these measures promoted fast growth of the sums of remittances of Turkish labour migrants: the amount of their remittances was 8 million dollars in 1964, 70 million dollars in 1965, 273 million dollars in 1970, 1 billion dollars in 1973, 2 billion dollars in 1978, 3 billion dollars in the 1990s. In 2006 the sum of remittances from The Turkish citizens who were abroad, exceeded 7.5 billion dollars.

When after the oil crisis in 1973 the labour migration streams to the Western Europe sharply suspended, the Turkish government undertook active steps of search of the alternative markets for Turkish labour force. In the 1970-1980s such markets appeared in the oil-extracting Arabian countries. In 1986 about 200 thousand Turkish workers were in Near-Eastern region. Thus strategy of the Turkish government for export of labour force changed: were created conditions for promotion of the Turkish private companies on the world market, first of all for competitive building sector. In turn, these firms on the basis of contracts attracted Turkish labour force for realization of building projects.

The Turkish government continued to adhere to the same tactics when at the end of the 1980s and in the 1990s the new markets were "opened" in the countries of Eastern-European and the former USSR. So, in 1987 was signed the intergovernmental contract on deliveries to Turkey the Russian natural gas and according to the conditions of the contract, Turkish side would pay 20% of the consumed gas by carrying out of construction works still in the territory of then Soviet Union. Thus, the Turkish government created "jumping-off place" for large Turkish private civil engineering firms. In the middle of the 1990s in territory of the Russian Federation already operated more than 200 Turkish civil engineering firms (including small subcontractors), and Turkish workers (about 40 thousand) are the third group in number of legal foreign labour force in Russia after the Ukrainians and Chinese

ადამიანის უფლებები და დემოკრატია ევროკავშირში

HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY IN EUROPEAN UNION

ირაკლი პაპუა

ევროპის კავშირი და ადამიანის უფლებები

1. შესავლის მაგიერ

ევროპის კავშირის (შემდგომში – "ეკ", "კავშირი", "ევროკავშირი") საქმიანობა თავიდანვე ექსკლუზიურად ეკონომიკური ინტეგრაციის საკითხების გადანყვეტაზე იყო კონცენტრირებული. შექმნეს რა თავიანთ ზემოთ პოლიტიკური ხელისუფლების ახალი საართული, წევრ სახელმწიფოებს, როგორც დამფუძნებლებს, არ უზრუნიათ იმაზე, რომ ამ ხელისუფლების მატარებელნიც ისევე შეზღუდულნი ყოფილიყვნენ ძირითადი უფლებებით, როგორც თავიანთი ეროვნული ხელისუფლების ორგანოები. შესაბამისად, თავდაპირველად ევროპის გაერთიანების¹

¹ აღსანიშნავია, რომ ევროპის კავშირი იმ ფორმით, როგორითაც მას დღეს უწევს ფუნქციონირება, ერთბაშად არ დაფუძნებულა. იგი ეტაპობრივად ყალიბდებოდა: საწყის ეტაპზე, გასული საუკუნის 50-იან წლებში ევროპის გაერთიანებები შეიქმნა; საუბარია ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების (ექფგ), ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა (ეეგ) და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანების (ევრატომი) შესახებ. ამათგან ეეგ (რომელსაც "ევროპის კავშირის შესახებ" მასტრისის 1992 წლის ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან მოყოლებული 2009 წლის 1 დეკემბრამდე "ევროპის გაერთიანება" ეწოდებოდა) და ევრატომი 1957 წელს შეიქმნა რომის ხელშეკრულებების საფუძველზე, ხოლო მანამდე კი პარიზის 1951 წლის ხელშეკრულებით დასაბამი მიეცა დასავლეთ ევროპაში ისტორიულად პირველი ინტეგრაციული გაერთიანების – ექფგ-ის შექმნას. მას შემდეგ, რაც 1967 წელს ძალაში შევიდა ე.წ. "ხელშეკრულება შერწყმის შესახებ", სამივე ევროპული გაერთიანების მმართველობა ინსტიტუტთა ერთიან სისტემას დაექვემდებარა; ამას, 1970-იან წლებში გატარებული საბიუჯეტო რეფორმების (საუბარია 1970 და 1975 წლების რეფორმებზე) შედეგად, მათი ბიუჯეტის "შერწყმაც" მოჰყვა, რითაც შეიძლება ითქვას, რომ ევროპის გაერთიანებები დე ფაქტო ერთიან ორგანიზაციად იქცა. 1993 წლის 1 ნოემბრიდან, მასტრისის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შედეგად, სამივე გაერთიანება ევროპის კავშირის (ეკ) შემადგენლობაში გაერთიანდა და, შესაბამისად, ამ გაერთიანებათა ინსტიტუტებიცა და ორგანოებიც ევროკავშირის ინსტიტუტებად და ორგანოებად იქცნენ. თუმცა, ამავე დროს, ზემოაღნიშნული სამი ევროპული გაერთიანებიდან ევროპის გაერთიანება და ევრატომი 2009 წლის 1 დეკემბრამდე დე ჯურე კვლავაც განაგრძობდნენ არსებობას როგორც დამოუკიდებელი ორგანიზაციები (ევროპის კავშირის პირველი "საყრდენის" სახით) და ინარჩუნებდნენ თავიანთ სამართალსუბიექტობას (ხოლო რაც შეეხება ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებას, მან 2002 წლის 24 ივლისამდე იარსება, ამის შემდეგ კი ფუნქციონირება შეწყვიტა, ფუძემდებელი ხელშეკრულების მოქმედების 50 წლიანი ვადის გასვლის გამო).

ევროპის კავშირის შიდა მოწყობის (სტრუქტურის) შემდგომი დახვეწისა და განვითარების მნიშვნელოვანი ეტაპი ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების ძალაში შესვლას (2009 წლის 1 დეკემბერი) უკავშირდება. მის საფუძველზე გატარებული ეკ-ის დამფუძნებელი დოკუმენტების არსებითი რეფორმის შედეგად, ფაქტიურად, "ახალი" ევროპის კავშირის "დაბადება" მივიღეთ: გაუქმდა სამი "საყრდენის" ადრინდელი კონსტრუქცია, რომელიც "ძველი" კავშირის სავიზიტო ბარათს წარმოადგენდა და რიგითი მოქალაქეებისთვის ძალზე რთული აღსაქმელი იყო; არსებობა

ფარგლებში მიმდინარე ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესში დებულებები ადამიანის უფლებების დაცვის შესახებ არ იყო განმტკიცებული სადამფუძნებლო დოკუმენტებში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თავიდან გაერთიანების ინსტიტუტები საკუთარმოქმედებებში, ამ მხრივ, არანაირი საყოველთაო ფასეულობებით არ ხელმძღვანელობდნენ (გარდა იმ ფასეულობებისა, რომლებიც ეკონომიკურ კეთილდღეობას განეკუთვნება), არანაირ პასუხისმგებლობას არ ატარებდნენ ადამიანის უფლებათა დარღვევების გამო და არც არანაირ საგარეო კონტროლს არ ექვემდებარებოდნენ. ამგვარად, გაჩნდა რეალური საფრთხე, როდესაც ევროპის კავშირისათვის უფლებამოსილებათა გადაცემას შეეძლონევერი სახელმწიფოების მოქალაქეებისათვის მოესპო უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ის გარანტიები, რასაც მათთვის ეროვნული კონსტიტუციების დებულებები უზრუნველყოფდნენ. ეს პრობლემა კიდევ უფრო მეტად გამძაფრდა და აქტუალური გახდა ეკ-ის კომპეტენციის გაფართოვების კვალდაკვალ.

ერთი რამ ცხადი იყო: იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპის გაერთიანებებიცა და ევროპის კავშირიც თავიდანვე დემოკრატიულ თანამეგობრობას წარმოადგენდნენ, მათი საქმიანობის ფარგლებში, მიუხედავად ინტეგრაციული პროცესების ეკონომიკური ხასიათისა, ძირითადი დემოკრატიული ფასეულობები, უნდა ყოფილიყო რეალიზებული განსაკუთრებით კი ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. და, მართლაც, ძალიან მალე ბრიუსელმა თავისი მიდგომა შეცვალა და ადამიანის უფლებებზე ზრუნვა ევროკავშირის შიდა სამართლის განუყოფელ ნაწილად აქცია. ამის გარეშე მას, უთუოდ, გაუჭირდებოდა ეკ-ის სამართლის უზენაესობაზე, ეროვნულ კანონმდებლობასთან მიმართებაში მის უპირატეს იურიდიულ ძალაზე აპელირება. ევროპის კავშირის (მეტადრე – ევროპის გაერთიანების) სასამართლომ, მოგვიანებით კი მისმა პოლიტიკურმა ინსტიტუტებმა ადამიანის უფლებათა დაცვა ევროკავშირის ფუძემდებლური პრინციპის რანგში აიყვანეს, ეკ-ის სამართლის ფუნდამენტად აქციეს და იგი კავშირის საბაზისო ფასეულობების რიგებში ჩართეს.

შინაარსობრივ ჭრილში ეს პრინციპი გაიგებოდა როგორც იმპერატივი, რომელიც თავის თავში ითავსებს და აერთიანებს ადამიანის უფლებათა სფეროში წევრი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციურ ტრადიციებსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მოთხოვნებს. კონსტიტუციური ტრადიციები და ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სისტემა ეკ-ის სამართლის სტრუქტურულ ბლოკად იქცა, რომელიც მის იერარქიაში უმაღლეს ადგილს იკავებს. მოგვიანებით ბრიუსელმა ადამიანის უფლებათა საკუთარი კატალოგიც შეიძინა, ძირითადი უფლებების ქარტიის სახით, რომელიც, ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების საფუძველზე განხორციელებული რეფორმის შედეგად, თავისი იურიდიული ძალით

შენწყვიტა ევროპის გაერთიანებამ (ყოფილი ეეგ) და მისი სამართალმემკვიდრე გახდა კავშირი მთლიანობაში; შესაბამისად, "ახალი" ევროპის კავშირის მონაცემების ამოსავალ წერტილად მისი ერთიანი სამართალსუბიექტობის აღიარება იქცა. თუმცა კავშირის ერთიანი სამართალსუბიექტობის პრინციპიდან დაშვებული იქნა გამონაკლისიც: კერძოდ, ევრატიომის საქმიანობის სპეციფიკური საგნიდან (ატომური ენერჯის მეცნიერული კვლევა და გამოყენება მშვიდობიანი მიზნებისთვის) გამომდინარე, გადანყვეტილი იქნა, რომ ძალაში დაეტოვებინათ მისი დამფუძნებელი ხელშეკრულება და შეენარჩუნებინათ ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანება როგორც ევროპის კავშირთან არსებული ორგანიზაცია, რომელსაც წევრი სახელმწიფოების ანალოგიური შემადგენლობა გააჩნია და ეკ-ის ხელმძღვანელი ორგანოების (კავშირის ინსტიტუტების) მიერ იმართება. ამასთან, ხელშეკრულება ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანების დაფუძნების შესახებ, ოფიციალურად, უკვე აღარ შედის ევროპის კავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტების სისტემაში; ამიერიდან იგი ლისაბონის ხელშეკრულებისადმი (და არა ეკ-ის დამფუძნებელი დოკუმენტებისადმი) თანდართული სპეციალური (№2) ოქმის ფორმით არსებობს ("ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების შესწორების ოქმი").

ევროპის კავშირის დამფუძნებელ დოკუმენტებს² გაუთანაბრდა. ამ თვალსაზრისით, ასევე ძალზე მნიშვნელოვანი იყო, მასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების საფუძველზე, კავშირის მოქალაქეობის ინსტიტუტის შემოღება, რამაც კიდევ უფრო მეტად განამტკიცა წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეთა (რომლებიც, იმავდროულად, კავშირის მოქალაქეებიც გახდნენ) იურიდიული კავშირი ევროპის კავშირთან და დამატებითი შესაძლებლობებითა და გარანტიებით უზრუნველყო ფიზიკურ პირთა (კავშირის მოქალაქეთა) სამართლებრივი მდგომარეობა ეკ-ის სამართალში.

ამგვარად, იმისათვის, რომ ევროპის კავშირთან მიმართებაში ადამიანის უფლებების თემა, მეტნაკლები დოზით, სრულყოფილად იქნას გაშლილი და წარმოდგენილი, მასთან დაკავშირებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი უფრო დაწვრილებით უნდა განვიხილოთ, კერძოდ: ევროპის კავშირის სამართალში ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპის დანერგვის ისტორია (ეკ-ის ინსტიტუტების პრაქტიკა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და უზრუნველყოფის სფეროში), კავშირის მოქალაქეობის ინსტიტუტის შემოღება და მისი პრაქტიკული მნიშვნელობა, ეკ-ის ძირითადი უფლებების ქარტია და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან მისი თანაფარდობის საკითხი.

2. ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპის დანერგვა ევროპის კავშირის სამართალში

თანამედროვე პერიოდში ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპის ფუძემდებლური ხასიათი ევროპის კავშირის სამართლისა და ყველა მისი ინსტიტუტის, ორგანოსა და დანესებულების ფუნქციონირებისთვის ნათლად და დაფიქსირებული ევროპის კავშირის სადამფუძნებლო დოკუმენტებში. სწორედ, ამ პრინციპის შესაბამისად უნდა იქნას აგებული მათი ურთიერთობები ეკ-ის მოქალაქეებთან და მისი იურისდიქციის ქვეშ მყოფ პირებთან, ისევე როგორც წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობა უნდა წარმოართოს ხსენებულ პრინციპზე დაყრდნობით.

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი (მისი დღეს მოქმედი რედაქცია) ადგენს: "კავშირი დაფუძნებულია ადამიანის ღირსების პატივისცემის, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის, მათ შორის უმცირესობებს

² ევროკავშირი თანამედროვე ეტაპზე ორი დამფუძნებელი დოკუმენტითაა აღჭურვილი, ესენია: "ხელშეკრულება ევროპის კავშირის შესახებ" (ე.წ. "მასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულება") და "ხელშეკრულება ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ" (სწორედ, ასე ეწოდა ყოფილ ხელშეკრულებას "ევროპის [ეკონომიკური] გაერთიანების დაფუძნების შესახებ" და, აქედან გამომდინარე, ის კვლავაც "რომის 1957 წლის ხელშეკრულებად" მოიხსენიება). ორივე ეს დამფუძნებელი დოკუმენტი დღეისათვის ლისაბონის ხელშეკრულების რედაქციით მოქმედებს და მათ ერთნაირი (თანაბარი) იურიდიული ძალა გააჩნიათ; ერთიანობაში ისინი წარმოადგენენ "ხელშეკრულებებს", რომლებზეც "დაფუძნებულია კავშირი". შესაბამისად, ამ "ხელშეკრულებებს", ისევე, როგორც სახელმწიფოში კონსტიტუციას, უმაღლესი ადგილი უკავიათ ევროპის კავშირის სამართლის, როგორც განსაკუთრებული ინტეგრაციული სამართლებრივი სისტემის (რომელიც საერთო ამ ორგანიზაციის ყველა წევრი სახელმწიფოსა და ხალხისათვის) და ხალხისათვის, წყაროთა იერარქიაში. ისინი ამ სისტემის ბირთვია და ეკ-ის "პირველად სამართალს" წარმოადგენს. სახელმწიფოთა კონსტიტუციების ანალოგიურად, "ხელშეკრულებები" იურიდიულ საფუძველს ქმნის ევროკავშირის ორგანოების მიერ მრავალრიცხოვანი საკანონმდებლო და სხვა სამართლებრივი აქტების გამოსაცემად (ეკ-ის "მეორადი", ანუ "წარმოები სამართალი"). იმ შემთხვევაში, თუ "მეორადი სამართლის" აქტები არ შეესაბამება "ხელშეკრულებების" დებულებებს, მსგავსი აქტები შეიძლება ბათილად იქნას ცნობილი ევროპის კავშირის სასამართლოს მიერ, რომელიც, ამ თვალსაზრისით, ერთგვარ "კონსტიტუციურ კონტროლს" ახორციელებს კავშირის ფარგლებში.

მიკუთვნებულ პირთა უფლებების დაცვის ფასეულობებზე". ესენი, როგორც წესი, პირველი რიგის ფასეულობებია, რომლებიც, ფაქტიურად, საბაზისო ღირებულებებს წარმოადგენს ეკ-ისა და წვერი სახელმწიფოებისათვის. უშუალოდ კავშირის შიგნით და გარე სამყაროსთან ურთიერთობებში ევროპის კავშირი, უპირველეს ყოვლისა, სწორედ, მათ დაცვას ითხოვს დაჟინებით. მაგრამ მართო ამ ფასეულობებით როდი ამოიწურება ის ზოგადი მახასიათებლები, რაც წვერი სახელმწიფოებში ჩამოყალიბებული საზოგადოებისთვისაა ნიშანდობლივი. იგივე მე-2 მუხლის მეორე წინადადებადან გამომდინარე, მათ წარმოადგენს აგრეთვე პლურალიზმი, დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, ტოლერანტობა, სამართლიანობა და ქალისა და მამაკაცის თანასწორობა. ამ ორ სიას შორის განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ მხოლოდ საბაზისო ფასეულობების დარღვევა შეიძლება გახდეს სანქციათა გამოყენების საფუძველი. ადამიანის უფლებათა პატივისცემის შესახებ დებულების სამართლებრივი შინაარსი გაცხადებულია ეკ-ის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლში. მასში, კერძოდ, დაფიქსირებულია: "კავშირი აღიარებს იმ უფლებებს, თავისუფლებებსა და პრინციპებს, რომლებიც ჩამოყალიბებულია 2007 წლის 12 დეკემბერს სტრასბურგში ადაპტირებულ ევროპის კავშირის 2000 წლის 7 დეკემბრის ძირითადი უფლებების ქარტილაში; ძირითადი უფლებების ქარტილასა და ხელშეკრულებებს თანაბარი იურიდიული ძალა გააჩნიათ" (მუხ. 6.1). გარდა ამისა, საგანგებოდაა ხაზგასმული ის გარემოებაც, რომ "ძირითადი უფლებები, როგორც ზოგადი პრინციპები, კავშირის სამართლის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს იმ სახით, როგორც ისინი გარანტირებულია ევროპის კონვენციით ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ და როგორც ისინი გამომდინარეობს წვერი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციებიდან" (მუხ. 6.3).

ევროკავშირის მზაობას, დაიცვას და განამტკიცოს ადამიანის უფლებები, ზურგს უმაგრებს კონტროლის პოლიტიკური მექანიზმი და იმ წვერი სახელმწიფოს წინააღმდეგ სანქციების შემოღების (შეფარდების) შესაძლებლობა, რომელმაც თავისი ქმედებებით ეჭვქვეშ დააყენა ამ ინტეგრაციული ორგანიზაციის ფუძემდებლური ფასეულობები.

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის თანახმად, ეკ-ის საბჭოს, რომელიც სახელმწიფოების ან მთავრობათა მეთაურების შემადგენლობით იკრიბება, წვერი ქვეყნის მხრიდან ადამიანის ღირსების პატივისცემის, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის პრინციპთა "სერიოზული და უწყვეტი დარღვევის" კონსტატაციის შემთხვევაში შეუძლია დროებით შეაჩეროს ასეთი სახელმწიფოს მიმართ "ხელშეკრულების" გამოყენებიდან გამომდინარე ცალკეული უფლებების განხორციელება. გადანყვეტილება დარღვევის არსებობის შესახებ ერთხმად მიიღება. როგორც წესი, იმ სახელმწიფოს ხმის გათვალისწინება, რომლის მიმართაც განხილვა წარმოებს, არ ხდება. გადანყვეტილების ინიცირება შეუძლიათ წვერი ქვეყნების³ ერთ მესამედს, ან ევროპის კომისიას; ამასთან, აუცილებელია ევროპის პარლამენტის თანმხვედრი დადებითი დასკვნა. მაგრამ გადანყვეტილების მიღებამდე ხდება იმ სახელმწიფოს მთავრობის მოსაზრების მოსმენა, რომელსაც დარღვევაში დებენ ბრალს.

დარღვევის კონსტატაციის კვალდაკვალ სანქციის დადგენის შესახებ გადანყვეტილების მისაღებად ამჯერად მხოლოდ კვალიფიციური უმრავლესობაა საჭირო. შესაძლო სანქციების

³ თანამედროვე ეტაპზე (2013 წლის 1 ივლისიდან მოყოლებული) ევროპის კავშირი 28 წვერი ქვეყანას აერთიანებს, მთლიანობაში, დაახლოებით ნახევარმილიარდიანი მოსახლეობითა და 5 მილიონ კვადრატულ კილომეტრზე მეტი მოცულობის საერთო ტერიტორიით. ავტ.

ხასიათი და მოცულობა მითითებული არ არის. ხაზგასმულია მხოლოდ ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებებსა და ვალდებულებებზე მათი შესაძლო ზეგავლენის შედეგების გათვალისწინების აუცილებლობა. ხელშეკრულებაში კონკრეტულად მითითებულია მხოლოდ ეკ-ის საბჭოში იმ წევრი სახელმწიფოს მთავრობის წარმომადგენლის ხმის უფლების (კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლების) შეჩერება, რომელმაც დარღვევა დაუშვა. პარალელურად, იქვე არის მოცემული დათქმაც, რომ სანქციები ზეგავლენას არ ახდენს აღნიშნული ქვეყნის მიერ იმ მოვალეობების შესრულების "იურიდიულ ვალდებულებაზე", რომლებიც მას ხელშეკრულებების თანახმად ეკისრება.

საგანგებოდ უნდა გაესვას ხაზი იმ გარემოებას, რომ ეს მექანიზმი (ნიცის 2001 წლის ხელშეკრულების შემდეგ) დამატებულია ადრეული გაფრთხილების თავისებური სისტემით. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის პირველი პარაგრაფი ითვალისწინებს ეკ-ის საბჭოს მხრიდან პრევენციული ხასიათის აქციების შესაძლებლობას, რომლებიც მიმართულია იმაზე, რომ ევროკავშირის რეგიონის ნებისმიერ ქვეყანაში აღკვეთილ იქნას მოვლენათა ნეგატიური განვითარება. არსი ამისა ის არის, რომ კავშირი მოქმედებას იწყებს უკვე კრიზისის ადრეულ სტადიაზე, მაშინ, როდესაც დარღვევის რისკები ჯერ კიდევ მომნიშვნელოვანია. საბჭოს შეუძლია დაადგინოს წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის ღირსების პატივისცემის, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის პრინციპთა "სერიოზული დარღვევის გამოკვეთილი საფრთხის არსებობა" და შესაბამისი რეკომენდაციები გაუზიაროს მას. აღნიშნული გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა 4/5-ის კვალიფიციური უმრავლესობით. პროცედურის დასაწყებად აუცილებელია წევრი ქვეყნების ერთი მესამედის, ევროპის პარლამენტის ან ევროპის კომისიის დასაბუთებული წინადადება და ევროპის პარლამენტის თანმხვედრი დადებითი დასკვნა. "სერიოზული დარღვევის გამოკვეთილი საფრთხის არსებობის" დადგენამდე საბჭომ, აუცილებელი წესით, უნდა მოისმინოს იმ სახელმწიფოს აზრი, რომელიც მითითებულ სირთულეებს წააწყდა. მსგავსი კონსტატაციის მომენტიდან სახელმწიფო, რომელშიც გამოკვეთილი საფრთხე შეექმნა ეკ-ის ფასეულობებს, საბჭოს მხრიდან რეგულარული მონიტორინგის ობიექტი ხდება (იხ. ხელშეკრულება ეკ-ის შესახებ, მუხ. 7.1).

ბოლო დროს ევროკავშირი სულ უფრო მზარდ ყურადღებას უთმობს ადამიანის უფლებებს. აქტიურად განიხილება ეკ-ის სასამართლოში ევროკავშირის მოქალაქეების, ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირის ხელმისაწვდომობის გამარტივების ვარიანტები, იმ ინდივიდუალური და ყველა სხვა უფლების დაცვის მიზნით, რომლებსაც მათ ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია, დამფუძნებელი დოკუმენტები და კავშირის მიმდინარე კანონმდებლობა ანიჭებთ.

მოცემულ სფეროში ეკ-ის აქტიურობის ზრდა რიგი ურთიერთდაკავშირებული მიზეზებით აიხსნება. ეს ობიექტურ და სავსებით ბუნებრივ პროცესს წარმოადგენს ეკ-ის ინტეგრაციისა და სამართლებრივი კონსოლიდაციის გაღრმავების ეტაპზე, რაც მისი სამ "საყრდენად" დაყოფის გაუქმებაში გამოიხატება. ამასთან, ევროკავშირის მოცემულ ეტაპზე რადიკალური ნაბიჯების გადადგმა იმიტომაც მოუწია, რომ თავისი სამართლებრივი სივრცის მთლიანობის მიმართ არ დაეშვა გაფართოვების შესაძლო ნეგატიური შედეგები, განემტკიცებინა თავის რიგებში მიღების "კოპენჰაგენის კრიტერიუმები" ადეკვატური შიდა სამართლებრივი განვითარებით და თავიდან აეცილებინა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოთხოვნათა ზღვარის შემცირება. გარდა ამისა, თავი იჩინა ეკ-ის ქვეყნების პოლიტიკური კლასის მისწრაფებამაც, უფრო მე-

ტი ლეგიტიმურობა მიენიჭებინათ ევროპის მშენებლობისთვის, მოსახლეობის ფართო ფენები მიემხროთ მის მხარდასაჭერად, უბრალო, რიგითი ადამიანისათვის გასაგები და მიმზიდველი გაეხადათ ევროპის კავშირი. და ბოლოს, ქარტიის მიღება და, ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების საფუძველზე განხორციელებული რეფორმის შედეგად, მისთვის იურიდიულად სავალდებულო ძალის მინიჭება ერთგვარ რეაქციას წარმოადგენდა ეკ-ის სამართალში ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ პოზიტიური ნორმების გარკვეული დეფიციტის მიმართ.

როგორც ზემოთ აღნიშნა, თავიდან ევროპის გაერთიანებები შექმნილი იქნა როგორც წმინდა ეკონომიკური, ან სპეციალიზებული წარმონაქმნები. მათ დანიშნულებას ხედავდნენ სახელმწიფოებს შორის დაახლოებისა და ტექნიკური მეთოდებით ინტეგრაციის გზით, ეროვნებათშორისი შუღლის დაძლევის უზრუნველყოფაში. ის, რომ გაერთიანებები შეიძლებოდა შექრილიყვნენ საქმიანობის სფეროში, რომელიც ადამიანის უფლებებს უკავშირდება, – არ იგულისხმებოდა. ამასთან, დამფუძნებელი სახელმწიფოები იმ პერიოდისთვის ძალზე ფრთხილად ეკიდებოდნენ ადამიანის უფლებათა სისტემის მთლიანობისა და ეკონომიკური და სოციალური უფლებების ჩართვის იდეას ისეთი საკითხების რიგებში, რომლებიც სასამართლო დაცვით სარგებლობენ. ამიტომაც დამფუძნებელ დოკუმენტებში ადამიანის უფლებების მითითებაზე შეგნებულად იქნა უარი ნათქვამი.

როგორც ჩანს, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ინსტიტუტების შექმნისა და სახელშეკრულებო განმტკიცების გლობალურმა პროცესმა ევროპის გაერთიანებების ფორმირებაზე, პრაქტიკულად არანაირი ზეგავლენა არ იქონია სხვა მიზეზის გამოც. რეგიონალურ დონეზე ეს პრობლემატიკა მთლიანად ევროპის საბჭოს გამგებლობაში აღმოჩნდა. მის მიერ შემუშავებულ კონვენციას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, თავისი ქმედითობისა და ინსტიტუციური უზრუნველყოფის მიხედვით, ტოლ-სწორი არ გააჩნდა. სიტუაცია ამ მიმართებით არც ახლა შეცვლილა. ხოლო დასავლეთევროპული ქვეყნების ლიდერები და ისტებლიშმენტი, საერთაშორისო სტრუქტურების შექმნისას, მუდამ გამოდიოდნენ პარალელიზმის, კონკურენციისა და არასაჭირო დუბლირების წინააღმდეგ. ევროპის საბჭო და ევროპის კავშირი მშვენივრად ავსებდნენ ერთმანეთს. მრავალი წლის განმავლობაში ეს სავსებით საკმარისი იყო.⁴

და მაინც, ეკ-ის სამართალი, როგორც გამაერთიანებელი რეგულაციური სისტემა, არ შეიძლებოდა განზე დარჩენილიყო წვერი სახელმწიფოების ეროვნული სამართლის განვითარების მაგისტრალური მიმართულებიდან. ინტეგრაცია კი, რომელიც არ ითვალისწინებდა იმ მნიშვნელობას, რასაც ადამიანის უფლებებს ანიჭებენ ეროვნული კონსტიტუციები, პარლამენტები და სამართალმემფარდებელი ორგანოები, შეიძლებოდა საზიანო აღმოჩენილიყო. პირველად ეს ევროპის გაერთიანებების სასამართლომ (ამჟამად – ევროპის კავშირის სასამართლო) იგრძნო. მან სწორად შეაფასა, რომ ეკ-ის კომპეტენცია ფართოვდება, საკანონმდებლო საქმიანობის მოცულობა იზრდება. პიროვნების ინტერესები აპარატის წინაშე, რადაც ევროპის კავშირი იქცა, იმავე ზომით უნდა იყოს, რა მოცულობითაც იგი ეროვნულ სახელმწიფოსთან და ჩინოვნიკების მთელ არმიასთან თავის ურთიერთობებშია დაცული. სხვაგვარად ევროპის კავშირის სამართლის ლეგიტიმურობა ეჭვის ქვეშ დადგება. სულ უფრო და უფრო რთული იქნება ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის, უპირატესი იურიდიული ძალისა და პირდაპირი მოქმედების დამტკიცება, მტკიცება იმისა, რომ ეროვნულ კონსტიტუციებთან კოლიზიის შემთხვევაში მა-

⁴ იხ. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечения защиты прав человека: Учебник для вузов (под ред. Л. М. Энтина), М., 2007, с. 325.

ინც ეკ-ის სამართლის ნორმა უნდა იქნას გამოყენებული, მაშინაც კი, როდესაც იგი არანაირ კონტროლს არ ექვემდებარება, ადამიანის უფლებების დაცვისა და უზრუნველყოფის მოთხოვნებთან შესაბამისობის კუთხით.

უკვე XX საუკუნის 60-იანი წლების ბოლოსათვის ეკ-ის სასამართლო ცვლის თავის თავდაპირველ, უფრო მეტად ნიჰილისტური დამოკიდებულების პრაქტიკას ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით. იმ დროის პრაქტიკა საკმაოდ ნათლად და თვალსაჩინოდ შეიძლება იქნას წარმოდგენილი *სტორკისა*⁵ და *გაიტლინგის* საქმეებზე⁶ მიღებული გადაწყვეტილებებით, რომლებშიც სასამართლომ უარი თქვა მხედველობაში მიეღო არგუმენტები იმის თაობაზე, რომ ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების უმაღლესი ორგანოს სამართლებრივი აქტები პატივს უნდა სცემდეს გფრ-ის ძირითადი კანონის (კონსტიტუციის) დებულებებს.

შტაუდერის საქმეზე⁷ მიღებულ გადაწყვეტილებაში, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მიერ კერძო ცხოვრების უფლების დარღვევის შესახებ საკითხის განხილვისას, სასამართლომ განაცხადა, რომ დაიცავს "ადამიანის ძირითად უფლებებს, როგორც ისინი გამომდინარეობს გაერთიანების სამართლის ზოგადი პრინციპებიდან".

ადამიანის უფლებების დაცვა სასამართლოს მიერ დამაჯერებლად და დაყენებული ევროპის კავშირის სამართლის ზოგად პრინციპთა რიგებში, რომლებსაც უნდა შეესაბამებოდეს მთელი მეორადი კანონმდებლობა და კავშირის ინსტიტუტებისა და ორგანოების ქმედებები. ნაბიჯ-ნაბიჯ იგი სულ უფრო ფართო ინტერპრეტაციას აძლევს ადამიანის უფლებების დაცვის პრინციპს ეკ-ის სამართლის მიხედვით. კერძოდ, იგი აზუსტებს, რომ ეს პრინციპი გამომდინარეობს წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციური ტრადიციებიდან. *ნოლდის* 1974 წლის⁸ და *რუტილის* 1975 წლის საქმეებზე⁹ მიღებული გადაწყვეტილებებიდან მოყოლებული, მისი შინაარსის გასარკვევად სასამართლო სულ უფრო ხშირად ეყრდნობა ევროპის კონვენციას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ.

დროთა განმავლობაში სასამართლოს პრაქტიკაში სულ უფრო გავრცელებული ხდება მითითებები ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაზე. არცთუ მცირედი დოზით, სასამართლოს მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპის სულ უფრო ფართოდ გამოყენებას ხელი შეუწყო 1970-იან წლებში მასსა და გფრ-ის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს შორის წარმოშობილმა დაპირისპირებამ. ეკ-ის სასამართლო ამტკიცებდა, რომ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო არანაირი გარემოებებისას არაა უფლებამოსილი, იმსჯელოს ევროკავშირის სამართლებრივი აქტების ბათილობის შესახებ, თუნდაც თვლიდეს, რომ ისინი ეწინააღმდეგება გფრ-ის საკონსტიტუციო სამართალს, კერძოდ, დებულებებს, რომლებიც ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემას განამტკიცებენ (უზრუნველყოფენ). თავის მხრივ, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო დამორჩილებას თანხმდებოდა მხოლოდ რიგი პირობების დაცვის შემთხვევაში, რომელთა შორის ადამიანის უფლებების კონკრეტული კოდიფიცირებული ჩამონათვალის ეფექტიანი დაცვაც ფიგურირებდა. ნაპოვნ გამოსავალს ეკ-ის სამართლის თემაზე არსებულ სპეციალურ ლიტერატურაში, უპირველეს ყოვლისა, *სოლანჟის I* და *II საქმეებს*¹⁰ უკავშირებენ, რომლებიც თვალნათლივ ასახავენ პრობლემისადმი ევროპის სასამართლოსა და უმაღლესი ეროვნული სასამართლოების მიდგომის ევოლუციას.

⁵ იხ. Case 1/58, *Stork v. High Authority*, [1959] ECR 17

⁶ იხ. Case 36-8, 40/59, *Geitling v. High Authority*, [1960] ECR 423

⁷ იხ. Case 29/69, *Stauder v. Ulm* [1969] ECR 4119

სასამართლოს პრაქტიკამ გზა გაუხსნა ადამიანის უფლებების პატივისცემისადმი ევროპის კავშირის მიმხრობის (ერთგულების) განმტკიცებას მის პოლიტიკურ დოკუმენტებსა და პირველად კანონმდებლობაში.

1986 წელს ადამიანის უფლებათა დაცვა მოხსენიებულია ერთიანი ევროპული აქტის პრეამბულაში.

1989 წელს ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დეკლარაციით გამოვიდა ევროპის პარლამენტი. დეკლარაცია შედგებოდა 25 მუხლისაგან. მასში ევროპარლამენტმა გამოაცხადა სამოქალაქო-პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების ფართო კრებული. სარეკომენდაციო ხასიათის ამ დოკუმენტში მოცემული იყო ასევე უფლებათა გარანტიები და დემოკრატიისა (მუხ. 17) და პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობის მნიშვნელოვანი პრინციპები.

იმავე 1989 წელს ეკ-ის ქვეყნებმა მიიღეს გაერთიანების ქარტია მშრომელთა ძირითადი სოციალური უფლებების შესახებ. მას ხელი ყველა მაშინდელმა წევრმა სახელმწიფომ მოაწერა, გარდა გაერთიანებული სამეფოსი. ქარტიას სარეკომენდაციო, ან, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, პროგრამული ხასიათი გააჩნია. მასში აღიარებულია დასაქმებისა და შრომის ანაზღაურების, ცხოვრებისა და შრომის პირობების გაუმჯობესების, სოციალური დაცვისა და მშრომელთა რიგი სხვა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები. მისი ძირითადი ნაწილი 30 პუნქტს მოიცავს.

ორივე დოკუმენტს დიდი პოლიტიკური მნიშვნელობა ჰქონდა. მოგვიანებით ისინი გამოყენებული იქნა ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის შედგენისას, როგორც ავტორიტეტული წყაროები. თუმცა ეკ-ის ინსტიტუტებსა და ორგანოებს ისინი იურიდიულად არ ავალდებულებდნენ.

მით უფრო წონადი იყო ადამიანის ძირითადი უფლებების კონცეფციის ჩართვა მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების ტექსტში. ოდნავ მოგვიანებით ამსტერდამის 1997 წლის ხელშეკრულებამ ადამიანის უფლებები იმ ფუძემდებლური პრინციპების რანგში აიყვანა, რომლებსაც ევროპის კავშირი ეფუძნება და რომელთა დაცვაც კავშირის წევრობის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. პარალელურად, იგი ითვალისწინებდა ასევე ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის მექანიზმს, ადგენდა იურისდიქციულ კონტროლს მათ დაცვაზე და, მთლიანობაში, არსებითად აფართოვებდა ევროპის სასამართლოს საგნობრივ კომპეტენციას.

და ბოლოს, ეკ-ის სამართალში ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპის დაწესების კონტექსტში, საგანგებო აღნიშვნის ღირსია კიდევ ერთი საგულისხმო გარემოება: 1992 წელს ევროპის კავშირის დაფუძნებას ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს შედეგად კავშირის მოქალაქეობის ოფიციალური შემოღება მოჰყვა. ფაქტიურად, მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულებამ, დოკუმენტური წესით, პირველად დააფიქსირა სამართლებრივი კავშირი ევროპის კავშირსა და მის მოქალაქეებს შორის, რაც კიდევ ერთხელ, დამატებით უსვამს ხაზს ეკ-ის შესახებ ხელშეკრულების პრიორიტეტულ როლსა და მნიშვნელობას კავშირის სამართლებრივ სისტემაში.

3. ევროპის კავშირის მოქალაქეობა

მიუხედავად თავისი საერთაშორისო სამართლებრივი წარმომავლობისა,¹¹ ევროპის კავშირის იურიდიულ სტატუსსა და პრაქტიკულ საქმიანობაში თავიდანვე არსებობდა სახელმწიფოს-მაგვარი (ფედერაციული) ნიშნები, რომელთა როლი დროთა განმავლობაში იზრდება.

ერთ-ერთ ასეთ ნიშანს, უდავოდ, კავშირის მოქალაქეობა წარმოადგენს, რომელიც იურიდიულად მასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულებით იქნა გაფორმებული და რეალობად ამ ხელშეკრულების ძალაში შესვლის დღიდან (1993 წლის 1 ნოემბერი) იქცა. ამ დროიდან მოყოლებული კავშირის მოქალაქის სტატუსი ავტომატურად იქნა გავრცელებული ყველა მისი წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეზე. თვითონ "საკავშირო", ან, როგორც მას ხშირად უწოდებენ, "ევროპის" მოქალაქეობა, ძირითადად, მისი მფლობელისათვის დამატებითი უფლებების მინიჭებაში გამოიხატება, რაც, მთლიანობაში, ევროპის კავშირთან მისი უშუალო იურიდიული კავშირიდან გამომდინარეობს. კერძოდ, ეს უფლებებია:

- კავშირის მთელ ტერიტორიაზე გადაადგილებისა და ცხოვრების თავისუფლება;
- უფლება იმისა, რომ ხმა მისცეს და კანდიდატის რანგში მიიღოს მონაწილეობა ევროპის პარლამენტისა და მუნიციპალური ორგანოების არჩევნებში ნებისმიერ იმ წევრ სახელმწიფოში, სადაც ისინი ცხოვრობენ;
- მესამე ქვეყნებში, ე.ი. კავშირის ფარგლებს გარეთ ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს დიპლომატიური და საკონსულო წარმომადგენლობების მხრიდან დაცვის უფლება (იმ პირობით, თუკი კონკრეტულ მესამე ქვეყანაში სახელმწიფოს, რომლის მოქალაქეცაა ეს პირი, თავისი წარმომადგენლობა არ გააჩნია);
- ევროპის პარლამენტისთვის პეტიციით მიმართვის უფლება;
- ევროპის ომბუდსმენისთვის საჩივრის წარდგენის უფლება ეკ-ის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და სხვა დაწესებულებების საქმიანობაში მმართველობითი წესების დარღვევის შემთხვევაში;
- ეკ-ის ინსტიტუტებისა და საკონსულტაციო ორგანოებისათვის მიმართვების კავშირის ნებისმიერ ოფიციალურ ენაზე წარდგენისა და პასუხის იმავე ენაზე მიღების უფლება;
- ეკ-ის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და სხვა დაწესებულებების დოკუმენტებისადმი ხელმისაწვდომობის უფლება.¹²

კავშირის მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის ფუძემდებლურ პრინციპს წარმოადგენს ეროვნული მოქალაქეობის ნიშნით დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი. ეს პრინციპი, პირველ რიგში, მიმართულია წევრ სახელმწიფოებზე და ავალდებულებს მათ, რომ ევროპის კავშირის სამართლის მოქმედების ქვეშ მყოფ სფეროებში ეკ-ის სხვა ქვეყნების მოქალაქეები უზრუნველყონ, როგორც მინიმუმ, იმ მოცულობის უფლებებითა და მოვალეობებით, როგორცაც ისინი თავიანთ მოქალაქეებს ანიჭებენ.¹³

ზემოაღნიშნული დებულებები მოცემული იყო უკვე დამფუძნებელი დოკუმენტების წინანდელ რედაქციებში, ამასთან, ეროვნული მოქალაქეობის ნიშნის მიხედვით დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი მათში განმტკიცებული იყო ჯერ კიდევ 1957 წლიდან (გათვალისწინებული იყო რომის ხელშეკრულების თავდაპირველ ტექსტში). ამსტერდამის 1997 წლის ხელშეკრულების შესწორებების წყალობით, ევროპის კავშირის ინსტიტუტებმა მიიღეს აგრეთვე სხვა ნიშნების მიხედვით (ეთნიკური წარმომავლობის, ასაკის, ქონებრივი მდგომარეობის და სხვა ნიშნებით) დისკრიმინაციასთან ბრძოლის თაობაზე შესაბამისი კანონმდებლობისა და წამახალისებელი ზომების დადგენის უფლებამოსილება.

ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულება სრული მოცულობით ინარჩუნებს და განამტკიცებს ზემოაღნიშნულ დებულებებს. "ახალ" ევროპის კავშირში მათ პირველწყაროს წარმოადგენს ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მეორე ნაწილი, რომელსაც, შესაბამისად, "დისკრიმინაციის დაუშვებლობა და კავშირის მოქალაქეობა" ჰქვია.

ადრე მოქმედი წესების გარდა, აქ დამატებით განმტკიცება ჰპოვა აგრეთვე ნორმებმა კავშირის მოქალაქეთა ახალი კოლექტიური უფლების – "სამოქალაქო ინიციატივის" რეალიზაციის შესახებ; საუბარია კავშირის არანაკლებ 1 მილიონი მოქალაქის (რომლებიც განსაზღვრული რაოდენობის ეკ-ის წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ მოქალაქეებს უნდა წარმოადგენდნენ) მხრიდან ევროპის კომისიისადმი მიმართულ წინადადებაზე, მომზადებული იქნას კანონპროექტი, ეკ-ის დონეზე ახალი სამართლებრივი აქტების მიღების მიზნით. ასეთ შემთხვევაში ევროპის კომისია ვალდებულია განიხილოს ეს განცხადება. ფაქტიურად, ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სიახლე საშუალებას აძლევს ევროკავშირის მოქალაქეებს, იყვნენ საკანონმდებლო პროცესის ინიციატორები, ანუ პირდაპირ წამოაყენონ საკანონმდებლო აქტის პროექტები და უშუალოდ ჩამოაყალიბონ ეკ-ის საკანონმდებლო დღის წესრიგი.

სამოქალაქო ინიციატივის ინსტიტუტის შემოღებამ შეცვალა კავშირის მოქალაქეთა მდგომარეობა, თუმცა კი დღეისათვის, შესაძლოა, ეს არ იყოს მაინცადამაინც დიდად საგრძნობი. სამოქალაქო ინიციატივამ პირველად ევროპის ისტორიაში მოქალაქეებს მიანიჭა ევროპის პოლიტიკის განხილვის პროცესში მონაწილეობის რეალური შესაძლებლობა. მოქალაქეებს მხოლოდ და მხოლოდ ურთიერთკოორდინირება და მილიონი თანამოაზრის შეკრება ესაჭიროებათ იმისათვის, რომ მათი აზრი მოსმენილი იქნას. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძალიან ბევრი პარლამენტარი არცთუ ისე მაღალი აზრისაა სამოქალაქო ინიციატივის ინსტიტუტის თაობაზე, რადგან ითვლება, რომ პირდაპირი დემოკრატია უფრო მეტად (და უკეთ) რეფერენდუმების მეშვეობით გამოიხატება. რა თქმა უნდა, ასეთ მოსაზრებას გააჩნია არსებობის უფლება, მით უმეტეს იმ ფონზე, რომ ევროპის კომისიას, ფაქტიურად, არ აწევს საკანონმდებლო აქტში ხალხის ნების ასახვის აუცილებლობის ტვირთი.

მეორე მხრივ, სამოქალაქო ინიციატივა გზას უხსნის მოქალაქეთა შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პროცესს. ეჭვგარეშეა, რომ ევროპული მასმედიის საშუალებები გამოაქვეყნებენ სტატიებსა და რეპორტაჟებს სამოქალაქო ინიციატივების შესახებ, თუნდაც იმიტომ, რომ ასეთი ინფორმაცია უფრო ახლოს დგას და უფრო გასაგებია მკითხველისათვის, ვიდრე ეკ-ის ინსტიტუტების მიერ მიღებული ნორმატიული სამართლებრივი აქტების პროექტები, რომელთა შინაარსიც ჩვეულებრივი "ობივატელისთვის" რთული აღსაქმელია.

სამოქალაქო ინიციატივის უფლების რეალიზების პროცედურა ლისაბონის ხელშეკრულების დებულებებში განმტკიცებული არ არის, რადგან იგი დამფუძნებელ დოკუმენტებში - ხელშეკრულება ეკ-ის შესახებ და ხელშეკრულება ეკ-ის ფუნქციონირების შესახებ - მხოლოდ ცვლილებების შეტანის ფორმას წარმოადგენს. სწორედ ამიტომაც, ევროპის კავშირში ესპანეთის თავმჯდომარეობას მოუწია კონსულტაციების წარმოება სამოქალაქო ინიციატივის საკითხთან დაკავშირებით. ევროპის კომისიამ მოამზადა რიგი ტექნიკური წინადადებები სამოქალაქო ინიციატივის განხორციელებასთან მიმართებაში. კომისიის ერთ-ერთი წინადადება იყო პირობა იმის შესახებ, რომ სამოქალაქო ინიციატივის რეალიზებაში მონაწილეობა უნდა მიიღოს ეკ-ის ყველა წევრი სახელმწიფოს 1/3-მა. თითოეული წევრი სახელმწიფოდან ხელმოწერათა რაოდენობა დამოკიდებულია მოსახლეობის რაოდენობაზე; შესაბამისად, პატარა წევრ ქვეყნებში უფრო ნაკლები რაოდენობის ხელმოწერებია საჭირო, მაშინ, როდესაც დიდ წევრ სახელმწიფოებში ხელმოწერათა რაოდენობა მოსახლეობის საერთო რაოდენობის დაახლოებით 0,2 %-ს უნდა შეადგენდეს.

სამოქალაქო ინიციატივის უფლების რეალიზების პროცესის ინიცირება შეუძლიათ როგორც მოქალაქეებს, ისე ორგანიზაციებსაც. განცხადება დარეგისტრირებული უნდა იქნას ევროპის კომისიაში; პარალელურად, მოქმედებს ანგარიშის გამოქვეყნების პირობა, რომელშიც

მოცემული იქნება ინფორმაცია დაფინანსების, ასევე იმის შესახებ, თუ ვინ უჭერს მხარს ამ ინიციატივას. რეგისტრაციის შემდეგ ორგანიზატორებს ერთი წელი აქვთ ხელმოწერების შესაგროვებლად; ხელმოწერების შეგროვება შესაძლებელია, როგორც პირდაპირ, ისე ინტერნეტის მეშვეობითაც.

ეს პირობები სამოქალაქო ინიციატივას გავლენის მოსახერხებელ (ხელსაყრელ) ინსტრუმენტად აქცევს მოქალაქეთა დიდი ჯგუფების ხელში, მაგალითად, ისეთის, როგორცაა პროფკავშირების ევროპული კონფედერაცია, რომელიც 60 მლნ. მონაწილეს აერთიანებს.

მოცემულ ეტაპზე ევროპული სამოქალაქო ინიციატივა თავისებურ ერთგვარ ექსპერიმენტს წარმოადგენს. საქმე იმაშია, რომ ევროპის კავშირში მოქმედებს დემოკრატია ხალხის ("დემოსის") გარეშე. თუმცა ამიერიდან ევროპელი ხალხი იწყებს თავის არსებობას დემოკრატის ელემენტის რანგში და დამატებით მხარდაჭერას იღებს სამოქალაქო ინიციატივის უფლების რეალიზების მსვლელობისას.

დღეისათვის არ არსებობს სამოქალაქო ინიციატივის უფლების რეალიზების ნათელი პროცედურები, ისევე, როგორც არ არსებობს საკუთარი უფლებების დაცვის საშუალებები ევროპის კომისიის მიერ მოქალაქეთა განცხადების განხილვაზე უარის თქმის შემთხვევაში. ეს კი იმას მონშობს, რომ ევროპულ დემოკრატის სამოქალაქო წარმომადგენლობის სფეროში ჯერ კიდევ მნიშვნელოვან ძალისხმევათა განწევა მოუწევს განვითარების სათანადო დონის მისაღწევად.¹⁴

4. ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია

როგორც ცნობილია, ევროპის კავშირის სადამფუძნებლო დოკუმენტები, რომლებიც მისთვის "კონსტიტუციის" როლს თამაშობენ (თავის დროზე ასე იყო ევროპის გაერთიანებების ფუძემდებელი ხელშეკრულებების შემთხვევაშიც), ეროვნული კონსტიტუციებისაგან განსხვავებით, არ შეიცავენ ძირითადი უფლებების "კატალოგს" (გარდა გასული საუკუნის 90-იან წლებში ჩართული ზოგიერთი დებულებისა).

თუმცა ის ფაქტი, რომ ადამიანისა და მოქალაქის სხვა ძირითადი უფლებები (სიცოცხლის, პირადი ხელშეუხებლობის, საკუთრების უფლება, აზრის, სიტყვისა და მრწამსის თავისუფლება, სოციალური უზუნველყოფის უფლება და ა.შ.) კავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტების ტექსტებში პირდაპირ დაფიქსირებული არ არის, სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ ისინი ეკ-ის სამართლებრივ სისტემაში არ არსებობს და რომ ეს უფლებები, მთლიანობაში, სავალდებულო არაა კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და სხვა დაწესებულებებისათვის.

ჯერ კიდევ 1969 წელს ევროპის გაერთიანებების (ამჟამად – ევროპის კავშირის) სასამართლოს პრეცედენტული სამართლით (სასამართლო პრაქტიკით) ძირითადი უფლებების დაცვა

¹⁴ მიუხედავად ამისა, სამოქალაქო ინიციატივის უფლების რეალიზაციის პრეცედენტი უკვე არსებობს: გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმებისაგან (გმო) თავისუფალი ევროპის შესახებ პეტიციის რეალიზაციის პროგრამა, რომელიც სურსათის უვნებლობის უფრო ეფექტიანი რეჟიმის დანერგვამდე ევროპის კავშირში ყველა სახის გმო-ზე მორატორიუმის შემოღების მოთხოვნას ითვალისწინებდა, 2010 წლის მარტში იქნა დაწყებული. "გრინპისის" (Greenpeace) ეგიდით, ეკ-ის თითოეული წევრი სახელმწიფოდან, საბოლოო ჯამში, ერთ მილიონზე მეტი ხელმოწერა იქნა შეგროვებული. შედეგად, ხელმოწერილი პეტიცია ევროპის კომისიის თავმჯდომარეს ჟოზე მანუელ ბაროზოს გადაეცა (იხ. Арабей Елизавета - Правовое регулирование института гражданской инициативы, [ელექტრონული რესურსი] // წვდომის რეჟიმი: „<http://eulaw.ru/content/grazhdane-es-vpervye-ispolzovali-svoe-pravo-na-grazhdanskuyu-iniciativu>“, წვდომის თარიღი: 11.04.2012).

აღიარებული იქნა როგორც "გაერთიანების სამართლის ერთ-ერთი ზოგადი პრინციპი", ხოლო ზოგიერთი ამ უფლებათაგანი სასამართლოს მიერ გამოცხადებულ იქნა როგორც ეკ-ის სამართლებრივი სისტემის დამოუკიდებელი პრინციპი (მაგალითად, საკუთრების უფლების ან დაცვის უფლების პატივისცემის პრინციპები).

აღნიშნული პრინციპების წყაროსა და საფუძველს ამ სფეროში წევრი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციები და ადამიანის უფლებების შესახებ ის საერთაშორისო ხელშეკრულებები წარმოადგენს, რომელთა მონაწილეც ყველა წევრი ქვეყანა ან მათი უმეტესობაა. მსგავს დოკუმენტებს შორის საკვანძო ადგილი, ტრადიციულად, "ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ" ევროპის კონვენციას უჭირავს, რომელიც ევროპის საბჭოს ფარგლებში 1950 წელს იქნა ხელმოწერილი და რომელიც, ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლოს (ქ. სტრასბურგი) პრეცედენტული სამართლის (სასამართლო პრაქტიკის) გათვალისწინებით, გამოიყენება და დღეისათვის ნამდვილად საერთო-ევროპულ "ბილს" წარმოადგენს "უფლებების შესახებ".¹⁵

"ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ" ევროპის კონვენციის იურიდიულად სავალდებულო ძალა ევროპის კავშირისათვის მის დამფუძნებელ დოკუმენტებში პირველად 1992 წელს იქნა აღიარებული. კერძოდ, დადგენილი იქნა, რომ: "კავშირი პატივს სცემს ძირითად უფლებებს, როგორც გაერთიანებათა სამართლის ზოგად პრინციპებს, იმ სახით, როგორც ისინი გარანტირებულნი არიან რომში 1950 წლის 4 ნოემბერს ხელმოწერილი ევროპის კონვენციით ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ და როგორც ისინი გამომდინარეობენ წევრი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციებიდან".¹⁶

ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულებამ კიდევ უფრო მეტად გააძლიერა ეს მოთხოვნა. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ციტირებული, მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფის ახალი ("ლისაბონისული") რედაქციის შესაბამისად, "კავშირი უერთდება ევროპის კონვენციას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ". ანუ ევროპის კავშირი უფლებამოსილი და, უფრო მეტიც, ვალდებულია შეუერთდეს ევროპის კონვენციას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ, ე.ი. გახდეს მისი დამოუკიდებელი მონაწილე (იმ პირობით, რომ ეკ-ის თითოეული წევრი სახელმწიფო, ცალკე აღებული, შეინარჩუნებს ანალოგიურ სტატუსს, თავის მონაწილეობას).¹⁷

ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ ევროპის კონვენციასთან კავშირის შეერთების შემდეგ, მოქალაქეები და ამ კონვენციით გარანტირებული ძირითადი უფლებების სხვა სუბიექტები პირველად მიიღებენ შესაძლებლობას, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში წარადგინონ საჩივრები არა მარტო ეროვნული ხელისუფლების (კონვენ-

¹⁵ 2013 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მონაწილეა ევროპის საბჭოს 47-ივე ქვეყანა, მათ შორის ევროპის კავშირის 28 წევრი სახელმწიფო. საქართველომ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას ხელი 1999 წლის 27 აპრილს მოაწერა, ხოლო მისი რატიფიკაცია კი 1999 წლის 20 მაისს მოახდინა.

¹⁶ ევროპის კავშირის შესახებ 1992 წლის ხელშეკრულების თავდაპირველი ("მასატრისტიკისული") რედაქციის F მუხლის მე-2 პარაგრაფი; ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ამსტერდამისა (1997 წ.) და ნიცისული (2001 წ.) რედაქციის მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

¹⁷ მონაწილეობის ამგვარი ფორმულა უპრეცედენტო სულაც არ არის. თანამედროვე ეტაპზე ევროპის კავშირი, თავისი წევრი სახელმწიფოების პარალელურად, უკვე არის ევროპის საბჭოს რიგი კონვენციების (მაგალითად, ადამიანებით ვაჭრობასთან, კორუფციასთან, ფულის გათეთრებასთან ბრძოლის შესახებ კონვენციების) მონაწილე.

ციის მონაწილე სახელმწიფოთა ორგანოების), არამედ კავშირის ზენაციონალური ინსტანციების (ეკ-ის ინსტიტუტების, ორგანოების, დანესებულებების) მოქმედებისა და უმოქმედობის თაობაზე. ამასთან, ორივე შემთხვევაში შენარჩუნებული იქნება ადრე მოქმედი პირობა თავიდან გასაჩივრების შიდა პროცედურების გავლის (ეკ-ის შემთხვევაში – ევროპის კავშირის სასამართლოში სარჩელის წარდგენის) აუცილებლობის თაობაზე (დანვრ. იხ. ქვემოთ).

თუმცა ადამიანის უფლებების საერთო-ევროპულ სტანდარტთან (რაც კონვენციაშია მოცემული) შეერთება ევროპის კავშირისთვის დღის წესრიგიდან არ ხსნის "უფლებების შესახებ" საკუთარი "ბილის" შემუშავების აუცილებლობას, ისევე, როგორც ზემოაღნიშნულ კონვენციაში მონაწილეობა არ აუქმებს და არ აჩერებს "უფლებათა შესახებ" ევროპული სახელმწიფოების ეროვნულ კონსტიტუციებში მოცემული "ბილების" მოქმედებას.

ასეთი წყაროს სახით მომზადებულ იქნა და 2000 წლის 7 დეკემბერს საზეიმოდ გამოცხადდა ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია,¹⁸ რომელიც შეიცავს XX საუკუნის მინურულისთვის აღიარებული ძირითადი უფლებების ყველა სახეს, მათ შორის ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებს.¹⁹

"ახალ" ევროპის კავშირში ძირითადი უფლებების ქარტია წარმოადგენს ამ ინტეგრაციული ორგანიზაციის ერთ-ერთ ფუძემდებელ აქტს: თავისი იურიდიული ძალით, იგი უთანაბრდება ეკ-ის დამფუძნებელ დოკუმენტებს (იხ. ხელშეკრულება ევროპის კავშირის შესახებ, მუხლი 6, პარაგრაფი 1). ამასთან, ფორმალურად, ქარტია სამართლის დამოუკიდებელ წყაროდ რჩება, რომელიც არ შედის არც ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების და არც ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სტრუქტურაში.

ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების მომზადებისას ქარტიაში შეტანილ იქნა ზოგიერთი "ტექნიკური ხასიათის" ცვლილება. თუმცა, ეს ცვლილებები არ შეხება მასში განმტკიცებული უფლებების, თავისუფლებებისა და პრინციპების შინაარსს; ისინი, ძირითადად, ქარტიის მოქმედების სფეროსა და მისი გამოყენების წესის დაზუსტებას დაეთმო.

ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის ახალი (დღეს მოქმედი) რედაქცია 2007 წლის 12 დეკემბერს (ე.ი. ლისაბონის ხელშეკრულების ხელმოწერის წინა დღეს) იქნა

¹⁸ საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ "ძირითადი უფლებების ქარტია" ხელმოწერილი იქნა ეკ-ის სამი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტის – ევროპის პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის მეთაურების მიერ. აღნიშნული სრული სიცხადით მონაწილე, რომ ეს დოკუმენტი, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს ევროკავშირის, როგორც სახელმწიფოთა საერთაშორისო გაერთიანების, აქტს, რომელიც მისი სახელითაა მიღებული და რომელსაც არ გააჩნია აშკარად გამოკვეთილი სახელმწიფოთაშორისი ხასიათი (იხ. Лепешков Ю. А. - Европейский союз и права человека [ელექტრონული რესურსი], с. 1 // წვდომის რეჟიმი: " http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1212&Itemid=188", წვდომის თარიღი: 14.06.2012).

¹⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია კი, პირიქით, პირველი თაობის უფლებებით (რომლებიც ჯერ კიდევ ბურჟუაზიული რევოლუციების ეპოქაში იქნა გამოცხადებული), ძირითადად – პირადი და პოლიტიკური უფლებებით, ასევე საკუთრების უფლებით შემოიფარგლება. ევროპის საბჭოს ფარგლებში სოციალური უფლებები განმტკიცებულია ევროპის სოციალურ ქარტიაში, რომელიც 1961 წელს იქნა მიღებული (მისი შესწორებული რედაქცია 1996 წელსაა მომზადებული).

სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისას ევროპის კავშირი ადასტურებს თავის ერთგულებას ევროპის სოციალური ქარტიის მიზნებისა და პრინციპებისადმი (იხ. ხელშეკრულება ეკ-ის ფუნქციონირების შესახებ, მუხ. 151). თუმცა თავად ევროპის სოციალურ ქარტიას, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისაგან განსხვავებით, კავშირის ორგანოებისათვის სავალდებულო იურიდიული ძალა არ გააჩნია.

დამტკიცებული ეკ-ის იგივე სამი პოლიტიკური ინსტიტუტის მიერ, რომელთა სახელითაც იქნა გამოცემული მისი თავდაპირველი ტექსტი (ევროპის პარლამენტი, ევროპის კავშირის საბჭო და კომისია).

ევროპის კავშირის 2000 წლის 7 დეკემბრის ძირითადი უფლებების ქარტია, სხვა თუ არაფერი, თუნდაც იმიტომაც საინტერესოა, რომ იგი, მისი მიღების დროის მიხედვით, ბოლო, მაგრამ ძალზე მნიშვნელოვანი "ბილია უფლებების შესახებ". შეიძლება ითქვას, რომ ქარტია, გარკვეულწილად, აჯამებს ადამიანის უფლებათა იდეის კონსტიტუციური და საერთაშორისო სამართლის მთელ წინამორბედ განვითარებას არა მარტო ევროპაში, არამედ მთელ მსოფლიოში.²⁰ ევროპის საბჭომ და მის ფარგლებში ჩამოყალიბებულმა სამართალმა, რომელიც ადამიანის უფლებების რეგლამენტაციას შეიცავს, უდიდესი ზეგავლენა მოახდინა ამ მნიშვნელოვანი დოკუმენტის შინაარსსა და სულისკვეთებაზე.

ქარტია, რომელიც ერთდროულად კონსტიტუციური და საერთაშორისო სამართლის მოქმედების სფეროში იმყოფება, პირველ ფუნდამენტურ "ზენაციონალურ" აქტს წარმოადგენს ჰუმანიტარული სამართლის სფეროში. ეს დოკუმენტი, ფაქტიურად, პირველია, რომელიც მიზნად ისახავს პიროვნების დაცვას არა სახელმწიფოსაგან (ან არა მარტო სახელმწიფოსაგან) და მისი ორგანოებისაგან, არამედ ასევე ზენაციონალური ორგანიზაციისა და მისი ორგანოებისაგან. ეს პრინციპული მნიშვნელობის მქონე ფაქტორია: ძირითადი უფლებების წინანდელი (როგორც ეროვნული, ისე საერთაშორისო) ქარტიებისაგან განსხვავებით, რომელთა მიღებაც უმთავრესად სახელმწიფო ხელისუფლების თვითნებობისაგან ადამიანის დაცვის მიზნით ხდებოდა, კავშირის ქარტია მიმართულია იგივე უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე, ოღონდ სხვა პოტენციური დამრღვევისაგან – თვით ევროპის კავშირის ზენაციონალური ორგანოებისაგან.²¹ ამ თვალსაზრისით, ქარტიამ შეიძლება ერთგვარი, დიდი დამარწმუნებელი ძალის მქონე პრეცედენტის როლი ითამაშოს სამომავლოდ.

საქართველოსთვის ქარტია არა მარტო მნიშვნელოვან შემეცნებით მასალას წარმოადგენს მოქალაქეთა და მომავალი იურისტების ზოგადი სამართლებრივი კულტურის ასამაღლებლად,

²⁰ და მართლაც, ამ უნიკალურმა დოკუმენტმა სწორედ თავის თავში შეაჯამა კაცობრიობის მიერ ორი ათასწლეულის განმავლობაში პიროვნების უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების სამართლებრივი დაცვის კუთხით გაწეული სამუშაო და განსაზღვრა ჰუმანიტარული სამართლის მიზნები და ამოცანები მესამე ათასწლეულისათვის. მან ნათლად ასახა ეროვნულ, რეგიონულ, ინტეგრაციულ და საერთაშორისო დონეებზე ადამიანისა და მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის განვითარების მიღწევები, პრობლემები, ტენდენციები და პერსპექტივები (იხ. Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий [ელექტრონული რესურსი], с. 2 // წვდომის რეჟიმი: „<http://bazazonov.ru/doc/index.php?print=Y&ID=268233>“, წვდომის თარიღი: 08.02.2012).

²¹ საქმე იმაშია, რომ ევროპის გაერთიანების, ხოლო შემდეგ კი ევროპის კავშირის დაფუძნებას თან ახლდა ეროვნული სახელმწიფოების მხრიდან სახელისუფლებო უფლებამოსილებების გადაცემა "ზემოთ"; ამასთან, დროთა განმავლობაში ასეთი უფლებამოსილებების წრე სულ უფრო ფართოვდება. შედეგად, ეკ-ის ინსტიტუტები, სახელმწიფო ორგანოების მსგავსად, ლებულობენ ნორმატიულ და ინდივიდუალურ აქტებს, ატარებენ ინსპექციებსა და შემონიშნებებს, ახდენენ ჯარიმების დაკისრებას, ე.ი. ახორციელებენ ქმედებებს, რომლებსაც, თავიანთი შინაარსითა და არსით, სახელისუფლებო-იძულებითი ხასიათი გააჩნია. ძალაუფლებას კი, როგორც ცნობილია, შეიძლება თან ახლდეს მისი ბოროტად გამოყენება, განურჩევლად იმისა, თუ ვინ შეიძლება იყოს მისი მატარებელი – კონკრეტული ქვეყანა, თუ, მაგალითად, ევროპის კავშირი, როგორც სახელმწიფოთა საერთაშორისო გაერთიანება; შესაბამისად, ადამიანი თანაბრად დაცული უნდა იყოს როგორც ერთის, ისე მეორე მათგანის შესაძლო თვითნებობისაგან. სწორედ ამ მიზანს ისახავს და ემსახურება ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია.

არამედ იგი შეიძლება ერთგვარ ნიმუშად იქცეს ადამიანის უფლებათა სფეროში ქართული კანონმდებლობის სრულყოფისათვის.

ევროპის კავშირის ქარტია თავის თავში ითავსებს მემკვიდრეობასა და ორიგინალურობას: მან, ერთი მხრივ, შეითვისა კაცობრიობის მიერ უკვე შემუშავებული ჰუმანიტარული სამართლის ძირითადი მიღწევები, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ მიღწევებს შემოქმედებითად და თავისებურად მიუდგა.

მემკვიდრეობითობას ამ დოკუმენტს სძენს სამართლის სხვა წყაროებში განმტკიცებული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის დაუშვებლობის პრინციპი. იგი პირდაპირაა დაფიქსირებული ქარტიის ტექსტში. 53-ე მუხლის შესაბამისად, არცერთი მისი დებულება არ უნდა იქნას განმარტებული როგორც შემზღუდველი ან ხელმყოფი კავშირის სამართლის, საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის ფარგლებში სხვა იურიდიული წყაროებით აღიარებული ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისა. შესაბამისად, ქარტიამ შეიძლება მხოლოდ გააუმჯობესოს, სრულყოს ევროპაში არსებული დებულებები ადამიანის უფლებების შესახებ.

ამასთან, უფლებები და თავისუფლებები ქარტიაში წარმოდგენილია სრულიად განსხვავებული, ახალი სქემით. დასავლეთ ევროპისთვის ტრადიციული ადამიანის უფლებათა დოქტრინისაგან განსხვავებით, რომლისთვისაც უფლებებისა და თავისუფლებების "პიველხარისხოვან" (მას, პირველ რიგში, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები განეკუთვნება) და "მეორეხარისხოვან" უფლებებად და თავისუფლებებად (მათ, ჩვეულებისამებრ, სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების ჯგუფს მიაკუთვნებენ) დაყოფაა ნიშანდობლივი, ქარტიის პრეამბულაცა და თვითონ ქარტიაც, მთლიანობაში, ადამიანისა და ევროპის კავშირის მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის შემადგენელ ყველა უფლებასა და თავისუფლებას²² ერთიანობაში ითვალისწინებს და თანასწორ დონეზე აყენებს და განიხილავს.

იმისათვის, რათა ქარტიაში ჩვეულებრივი, უბრალო ადამიანებისათვის უფრო გასაგები (თვალსაჩინო) გაეხადათ ძირითადი უფლებების შინაარსი, ეს უფლებები აქ კლასიფიცირებული იქნა სრულიად ახალი, არატრადიციული კრიტერიუმის მიხედვით; კერძოდ, ქარტიაში პიროვნების ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სისტემატიზაციის (კლასიფიკაციის) საფუძვლად არჩეულ იქნა არა უფლებათა სახე ან მათი გამოყენების (რეალიზების) სფერო (პირადი, პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური), არამედ ის ფასეულობები, რომლებსაც ისინი ეფუძნება და იცავს. სწორედ ამაში მუდავნდება ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განუყოფელობის პრინციპი, რომელიც ქარტიის პრეამბულაშია ასახული.

ევროპის კავშირის ქარტია ყველა პირად, პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებას ერთ მთლიანობაში უყრის თავს და ყველა მათგანს ძირითადი უფლების რანგში აღიარებს. სოციალური უფლებები, თავიანთი ბუნებით, თუმცა კი ბევრ რამეში ინარჩუნებენ პროგრამულ ხასიათს, მაგრამ ისინი უკვე აღარ ითვლებიან "მეორეხარისხოვანად". უდავოა, რომ ქარტიის უმნიშვნელოვანეს მიღწევას სწორედ, უფლებათა ყველაზე განსხვავებული კატეგორიების ერთიან დოკუმენტში გაერთიანება წარმოადგენს. ამასთან, ეს კატეგორიები კარების მიხედვით ისეა გადანაწილებული, რომ სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები შეიძლება ერთმანეთის გვერდიგვერდ იყოს განთავსებული (ერთმანეთს ემეზობლებოდეს) ერთსა და იმავე კარში. თუმცა ეს სტრუქტურა ქაოტური და შემთხვევითი სულაც არაა, არამედ სავსებით განსაზღვრულ მიზანს ემსახურება – წინა პლანზე იქნას წამო-

ნეული ადამიანის ღირსება, როგორც უფლებებისა და თავისუფლებების მთლიანი კომპლექსის წყარო და შემკვერელი რგოლი.²³

ქარტია შედგება პრეამბულისგან, რომელიც, თავისთავად, არ შეიცავს იურიდიულ ნორმებს (მიუთითებს ქარტიის მიღების მიზეზებსა და მიზნებს, მის წყაროებს, ფუძემდებლურ ფასეულობებს) და 54 მუხლისაგან, რომლებიც შვიდ კარშია დაჯგუფებული.

პრეამბულის (და, საერთოდ, მთელი ქარტიის) ძირითად იდეას წარმოადგენს მე-2 აბზაცში იმის აღიარება, რომ ევროპის კავშირი "თავისი საქმიანობის ცენტრში აყენებს ადამიანს, კავშირის მოქალაქეობის შემოღებისა და თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის შექმნის მეშვეობით". პრეამბულა, თითქოსდა, აჯამებს ქარტიის ტექსტში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების განმტკიცების ლოგიკას იმ ფუძემდებლური ფასეულობების გარშემო, რომლებიც თავის თავში მოიცავს პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის შემადგენელ ერთიან კომპლექსს, კერძოდ, ესენია: ადამიანის ღირსება, თავისუფლება, თანასწორობა და სოლიდარობა. სწორედ ამ და სხვა ფასეულობების შესაბამისადაა აგებული ეკ-ის ძირითადი უფლებების ქარტიის სტრუქტურა (როგორც წესი, ქარტიის თითოეული კარის სახელწოდება ასახავს კავშირის ერთ-ერთ იმ ფასეულობას მისი ღირებულებების სისტემიდან, რომლის გამოსატყულებასაც წარმოადგენს მასში მოცემული უფლებები და პრინციპები):

კარი I – "ღირსება" (მუხლი 1 – მუხლი 5) – განამტკიცებს, საკუთრივ, ადამიანის ღირსების უფლებას, აგრეთვე თვით ადამიანის პიროვნების ყოფასთან დაკავშირებულ სხვა უფლებებსა და გარანტიებს: სიცოცხლის უფლებას, უფლებას პიროვნების მთლიანობაზე, ნამების, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა და სასჯელის აკრძალვას, მონობისა და იძულებითი შრომის აკრძალვას.

კარი II – "თავისუფლებები" (მუხლი 6 – მუხლი 9) – აკონკრეტებს ეკ-ის ამ ფუძემდებლური ფასეულობის შინაარსს. სიტყვა "თავისუფლება" სახელწოდებაში მოცემულია მრავლობით რიცხვში, რამეთუ საუბარია უფლებათა ფართო სპექტრის შესახებ, რომლებშიც თავის გამოსატყულებას პოულობს ადამიანის ყოფა-ცხოვრების თავისუფლება და გარანტირებულია მასში ხელისუფლებისა და სხვა პირთა ჩაურევლობა, ესენია: თავისუფლებისა და პირადი ხელშეუხებლობის უფლება, პირადი (კერძო) და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება, აზრის გამოსატყვის თავისუფლება, ხელოვნებისა და მეცნიერების თავისუფლება, საკუთრების უფლება, პროფესიული საქმიანობის თავისუფლება და შრომის უფლება, და სხვ.

კარი III – "თანასწორობა" (მუხლი 20 – მუხლი 26) – ეკ-ის ამ ფასეულობას ისეთი უფლებებისა და პრინციპების მეშვეობით გამოსატყავს, როგორებიცაა: კანონის წინაშე თანასწორობა, დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, კულტურული, რელიგიური და ენობრივი მრავალფეროვნება, ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა, ბავშვებისა და ხანდაზმულ პირთა უფლებები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინტეგრაცია სოციალურ ცხოვრებაში.

კარი IV – "სოლიდარობა" (მუხლი 27 – მუხლი 38) – სოციალური უფლებებისა და პრინციპების ძირითად წყაროს წარმოადგენს ქარტიის შიგნით. ამ კარის ნორმები მოწოდებულია, ხელი შეუწყოს ევროპის საზოგადოების სხვადასხვა ფენებსა თუ სოციალურ ჯგუფებს შორის წინააღმდეგობათა სიმწვავის შემცირებასა და ჰარმონიული ურთიერთობების განვითარებას, ე.ი. ეკ-ის შიგნით სოციალური სოლიდარობის განმტკიცებას, კერძოდ, ესენია: სა-

²³ იხ. Татьяна Ушакова – «Хартия основных прав Европейского Союза: два шага вперед и один – назад в процессе европейской интеграции» [ელექტრონული რესურსი], с. 3 // წვდომის რეჟიმი: „[http:// evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=483&Itemid=53](http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=483&Itemid=53)~, წვდომის თარიღი: 13.12.2010.

წარმოს ფარგლებში მუშების უფლება ინფორმაციასა და კონსულტაციაზე, კოლექტიური მოლაპარაკებებისა და კოლექტიური აქციების, მათ შორის გაფიცვის უფლება, შრომის სამართლიანი და სათანადო პირობების ქონის უფლება, სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დახმარების უფლება, გარემოს დაცვის პრინციპი და სხვ.

ქარტიის სოციალური უფლებებისა და პრინციპების განმტკიცებას, როგორც წესი, თან სდევს დათქმა იმის შესახებ, რომ მათი რეალიზება ხდება "ეროვნული კანონმდებლობითა და ეროვნული პრაქტიკით დადგენილი პირობების შესაბამისად", ეკ-ის კანონმდებლობაში ამ პირობების შესაძლო ჰარმონიზაციის (დაახლოების) გათვალისწინებით.

გარდა ამისა, ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების მომზადებისას ორმა წევრმა ქვეყანამ – გაერთიანებულმა სამეფომ და პოლონეთმა მიაღწიეს იმას, რომ ქარტიის სოციალური დებულებები მათ მიმართ ნაწილობრივი გამონაკლისებით მოქმედებს. ამ ორი წევრი სახელმწიფოს მიმართ ეს დებულებები მხოლოდ იმ პირობით გამოიყენება, თუკი ანალოგიური ხასიათის წესები უკვე გათვალისწინებულია მათ შიდა სამართლებრივ სისტემებში. კერძოდ, ამ ქვეყნების სასამართლოებში დაინტერესებულ პირებს ქარტიის მეოთხე კარის სოციალურ უფლებებზე დაყრდნობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლიათ, თუკი თანაბარმნიშვნელოვანი უფლებები გათვალისწინებულია გაერთიანებული სამეფოს ან პოლონეთის ეროვნულ კანონმდებლობაში.

ხსენებული გამონაკლისი დაფიქსირებულია ლისაბონის ხელშეკრულების მიერ ევროპის კავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტებისადმი თანდართულ ერთ-ერთ ახალ ოქმში "პოლონეთისა და გაერთიანებული სამეფოს მიმართ ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის გამოყენების თაობაზე".²⁴

კარი V – "მოქალაქეობა" (მუხლი 39 – მუხლი 46) – ქარტიის სტრუქტურაში თავდაპირველად ჩაფიქრებული იყო ევროპის კავშირის მოქალაქეთა იმ ძირითადი უფლებების ასახვის (დუბლირების) მიზნით, რომლებიც უკვე არსებობდა მის დამფუძნებელ დოკუმენტებში (ნაწილი მეორე, ხელშეკრულება ეკ-ის ფუნქციონირების შესახებ, მანამდე კი – ხელშეკრულება ევროპის გაერთიანების დაფუძნების შესახებ); საუბარია ისეთი უფლებების შესახებ, როგორებიცაა: ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ევროპის პარლამენტისა და მუნიციპალური ორგანოების არჩევნებში ხმის მიცემისა და კანდიდატის რანგში მონაწილეობის უფლება, კავშირის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილებისა და ცხოვრების უფლება, ევროპის პარლამენტში პეტიციის წარდგენის უფლება, ევროპული ინსტანციების დოკუმენტებისადმი ხელმისაწვდომობის უფლება და სხვ. (იხ. ზემოთ).

თუმცა, მიუხედავად ამისა მაინც, ქარტიის მეხუთე კარის უფლებათა კატალოგი გაფართოებული იქნა მასში ისეთი უფლებების ჩართვის ხარჯზე, როგორიცაა ეკ-ში მესამე ქვეყნის იმ მოქალაქეებისათვის თავისუფალი გადაადგილებისა და ცხოვრების უფლების მინიჭების შესაძლებლობა, რომლებიც კანონიერ საფუძველზე ცხოვრობენ ერთ-ერთი რომელიმე წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე (მუხლი 45, პარაგრაფი 2) და ასევე აქვთ "უფლება კარგ მმართველობაზე" (მუხლი 41).

²⁴ ლისაბონის ხელშეკრულების ხელმოწერისას პოლონეთი, იმავე დროს, გამოვიდა სპეციალური დეკლარაციით, რომელიც თან ერთვის 2007 წლის სამთავრობათშორისო კონფერენციის დასკვნით აქტს (იხ. "პოლონეთის რესპუბლიკის დეკლარაცია "პოლონეთისა და გაერთიანებული სამეფოს მიმართ ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის გამოყენების თაობაზე" ოქმთან დაკავშირებით", – დეკლარაცია #62). აღნიშნული დეკლარაციის თანახმად, პოლონეთი უკვე ამ ეტაპზევე სრულად იცავს ქარტიის IV კარში წარმოდგენილ სოციალურ და შრომით უფლებებს.

ეს უკანასკნელი უფლება ("უფლება კარგ მმართველობაზე") მოიცავს უფლებამოსილებებისა და გარანტიების მთელ კომპლექსს, რომლებიც კავშირის მოქალაქეებსა და სხვა ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს ეკ-ის ინსტიტუტებთან, ორგანოებთან და დანესებულებებთან ურთიერთობებში ენიჭებათ: მაგალითად, ყოველი ადამიანის უფლება, რომ მისი საქმე განხილული იქნას მიუკერძოებლად, სამართლიანად და გონივრულ ვადაში, უფლება, რომ მოსმენილი იქნას მისი აზრი, ადმინისტრაციის ვალდებულება იმისა, რომ დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება, ზიანის ანაზღაურების უფლება და სხვ.

კარი VI – "მართლმსაჯულება" (მუხლი 47 – მუხლი 49) – პიროვნების პროცესუალური უფლებებისა და გარანტიების წყაროს წარმოადგენს სასამართლო დაცვისა და სისხლისსამართლებრივი სამართალწარმოების სფეროში: აქ გაერთიანებულია ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლება, უდანაშაულობის პრეზუმფცია და სხვ.

კარი VII – "ზოგადი დებულებები ქარტიის ახსნა-განმარტებისა და გამოყენების თაობაზე" (მუხლი 50 – მუხლი 54) – დასკვნითი კარია ქარტიის სტრუქტურაში. აღნიშნული კარის დანიშნულებას წარმოადგენს ეკ-ის ორგანოებისა და წევრი სახელმწიფოების მიერ ქარტიის გამოყენების პირობებისა და წესის განსაზღვრა, აგრეთვე მისი ნორმების თანაფარდობის საკითხის რეგულირება ძირითადი უფლებების სხვა, უნივერსალურ, ევროპულ და შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე მიღებულ წყაროთა ნორმებთან.

ამ საკითხმა გადაწყვეტა ჰპოვა რამდენიმე საბაზისო პრინციპის მეშვეობით:

– პირველ რიგში, ესაა ქარტიის გამოყენების სფეროს შეზღუდულობა (მუხლი 51, პარაგრაფი 1). მიუხედავად იმისა, რომ ქარტია განამტკიცებს ადამიანისა და მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის ფუძემდებლურ უფლებებსა და პრინციპებს ყველა სფეროში, ფორმალურად, მის "ადრესატებად" მიჩნეულნი არიან მხოლოდ თვით ეკ-ის ინსტიტუტები, ორგანოები და დანესებულებები, ერთი მხრივ და წევრი სახელმწიფოები, მეორე მხრივ.

ამასთან, ეკ-ის წევრი ქვეყნები ქარტიის ნორმების "ადრესატებად" მხოლოდ მაშინ გამოდიან, როდესაც "ისინი უზრუნველყოფენ კავშირის სამართლის განხორციელებას", ანუ მოქმედებენ მისი დამფუძნებელი დოკუმენტების, საერთაშორისო შეთანხმებების, სამართლებრივი აქტების ნორმებისა და მათი ინტერპრეტაციის თაობაზე ევროპის კავშირის სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის (სასამართლო პრაქტიკის) შესასრულებლად.

იმ სფეროებში, რომლებიც ეკ-ის სამართლით არ რეგულირდება (მაგალითად, ეროვნული პარლამენტების არჩევნები, რელიგიური, ან საოჯახო-საქორწინო ურთიერთობები), ქარტიის დებულებებს წევრი სახელმწიფოებისათვის ძალა არ გააჩნიათ. თუ ამ სფეროებში დარღვეულია ადამიანისა და მოქალაქის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები (მაგალითად, რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლება), დაინტერესებულმა პირმა დაცვა სხვა დოკუმენტების ნორმათა, მაგალითად, შესაბამისი სახელმწიფოს კონსტიტუციის და/ან ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ ევროპის კონვენციის დებულებების საფუძველზე უნდა ეძებოს.

– მეორე საბაზისო პრინციპი პირველიდან გამომდინარეობს ლოგიკურად და უზრუნველყოფს ადამიანისა და მოქალაქის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სხვა წყაროთა დაურღვევლობას (მუხლი 53). საუბარია უნივერსალური ან ევროპული დონის საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტების (გაეროს 1966 წლის საერთაშორისო პაქტები, შესაბამისად, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისა და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ, ევროპის კონვენცია ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, ევროპის სოციალური ქარტია და ევროპის საბჭოს სხვა უფლებადამცავი კონვენ-

ციები და სხვ.), ეროვნული კონსტიტუციური სამართლისა (ნევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციაში ასახული ძირითადი უფლებები, მათ შორის ფედერაციის სუბიექტთა კონსტიტუციების ჩათვლით, მაგალითად, გვრ-ში) და, ბოლოს, თვით ევროპის კავშირის სხვა წყაროების შესახებ, რომლებიც ადამიანისა და მოქალაქის ძირითად უფლებებს შეიცავენ. ეს უკანასკნელი დათქმა გზას უხსნის ეკ-ის დონეზე ძირითადი უფლებების კატალოგის შემდგომ გაფართოებასა და მათი გარანტიების განმტკიცებას, კავშირის დამფუძნებელ დოკუმენტებში, სამართლებრივ აქტებსა და სასამართლო პრაქტიკაში (პრეცედენტულ სამართალში) ახალი დებულებების ჩართვის გზით.

– მესამე საბაზისო პრინციპი განსაზღვრავს ქარტიის დებულებების გამოყენებისა და ახსნა-განმარტების მეთოდს, კერძოდ, იმ დებულებებისა, რომლებსაც ქარტია ძირითადი უფლებების სხვა წყაროებიდან "დაესესხა".

თუ რომელიმე უფლება ერთდროულად განმტკიცებულია როგორც ქარტიის, ისე ეკ-ის დამფუძნებელი დოკუმენტების ტექსტში, მისი რეალიზაცია ხდება სწორედ დამფუძნებელი დოკუმენტებით განსაზღვრული პირობებისა და ფარგლების შესაბამისად (იხ. ქარტიის მუხლი 52, პარაგრაფი 2). ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეხება კავშირის მოქალაქეთა იმ ძირითად უფლებებს, რომლებიც, როგორც ზემოთ უკვე იყო აღნიშნული, ქარტიის მიერ ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მეორე ნაწილიდან იქნა აღებული. იგივე ეხება, მაგალითად, კავშირის მოქალაქის უფლებას ნებისმიერ ნევრ სახელმწიფოში ენოდეს შრომით საქმიანობას (ქარტიის მუხლი 15, პარაგრაფი 2), რომელიც ეკ-ის ერთიანი შიდა ბაზრის ფარგლებში მუშახელის გადაადგილების თავისუფლების (ხელშეკრულება ეკ-ის ფუნქციონირების შესახებ, მუხლები 45-48) საკვანძო ელემენტს წარმოადგენს.

იმ შემთხვევაში, თუ ქარტიაში მოცემული უფლებები "ემთხვევა" ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ ევროპის 1950 წლის კონვენციით (მათ შორის კონვენციის დამატებითი ოქმებით) განმტკიცებულ უფლებებს, მათი შინაარსი და მოქმედება ერთმანეთის ექვივალენტურად მიიჩნევა, მათ იგივე მნიშვნელობა და ფარგლები გააჩნიათ, როგორც ეს ევროპის 1950 წლის კონვენციით არის გათვალისწინებული (მუხლი 52, პარაგრაფი 3). ძირითადად, ეს ეხება პირად და პოლიტიკურ უფლებებს (სიცოცხლის უფლება, პიროვნების ხელშეუხებლობის უფლება, გაერთიანების თავისუფლება და სხვ.). ამ უფლებათა უმეტესობა ქარტიის ტექსტში ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ ევროპის კონვენციის შესაბამისი ფორმულირებების რეცეფციას წარმოადგენს.

ამავე დროს, ძირითადი უფლებების ქარტიის ასეთი მიბმულობა ევროპის კონვენციისადმი ხელს არ უშლის ევროპის კავშირს, გააფართოვოს შესაბამისი უფლებების შინაარსი და გარანტიები კონვენციით გათვალისწინებულ ანალოგიურ უფლებებთან შედარებით (იხ. 52-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფის ბოლო წინადადება).

ასეა თუ ისე, ევროპის კონვენცია ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, მისი იმ ახსნა-განმარტებით, რომელსაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო უზრუნველყოფს თავისი პრეცედენტული სამართლის (სასამართლო პრაქტიკის) მეშვეობით, ნებისმიერ შემთხვევაში შეინარჩუნებს ძირითადი უფლებების მინიმალური სტანდარტის როლს; ამასთან, კავშირი, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, სრულუფლებიანი მონაწილის რანგში უნდა შეუერთდეს ევროპის 1950 წლის კონვენციას. შესაბამისად, ევროპის კავშირში ადამიანის უფლებების ახსნა-განმარტებისა და გამოყენების საკითხებში თვალნათლივ შეინიშნება კავშირის სამართლისა და ევროპის საბჭოს სამართლებრივი სტანდარტების

დაახლოების ტენდენცია. თუმცა, ამ ყველაფრით ევროპის კავშირი რეალურად უფრო დამატებით ავტორიტეტს იძენს, ვიდრე რაიმეს ჰკარგავს.

და ბოლოს, ქარტიის იმ ნორმებისთვის, რომლებიც ნვერი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციებიდან გამომდინარეობს (მაგალითად, მუხლი 20 – "კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი"), გათვალისწინებულია, რომ მათი ახსნა-განმარტება ამ ტრადიციების შესაბამისად (მათთან შეთანხმებულად) უნდა ხდებოდეს.

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპებისა, ძირითადი უფლებების ქარტიის VII კარი სხვა "ზოგად დებულებებსაც" განამტკიცებს. ისინი: ადგენენ, რომ ქარტია მიმართული არ არის ეკის კომპეტენციის ან მისი სამართლის მოქმედების სფეროს გაფართოებაზე იმ ფარგლებს გარეთ, რომლებიც კავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტებით არის განსაზღვრული (მუხლი 51, პარაგრაფი 2); ითვალისწინებენ ქარტიით განმტკიცებული უფლებებისა და თავისუფლებების დასაშვები შეზღუდვის საფუძვლებსა და ფარგლებს (მუხლი 52, პარაგრაფი 1); კრძალავენ უფლებათა ბოროტად გამოყენებას (მუხლი 54); მოითხოვენ ნვერი სახელმწიფოების კანონმდებლობისა და სამართალგამოყენებითი პრაქტიკის გათვალისწინებას იმ შემთხვევებში, როდესაც ქარტია პირდაპირ მითითებას აკეთებს შესაბამის კანონმდებლობასა და/ან პრაქტიკაზე (მაგალითად, დაქორწინებისა და ოჯახის შექმნის უფლების, ალტერნატიული სამსახურის, აგრეთვე მრავალი სოციალური უფლების რეალიზაციისას) (მუხლი 52, პარაგრაფი 6).

სპეციალური წესია გათვალისწინებული ქარტიის იმ მუხლებისათვის, რომლებიც განსაზღვრავენ არა პიროვნების უფლებებს (როგორც ასეთს), არამედ უფრო აბსტრაქტულ პრინციპებს: ღირსეულ ცხოვრებაზე ხანდაზმულ პირთა უფლების აღიარებისა და პატივისცემის პრინციპი (მუხლი 25), მომხმარებელთა დაცვის მაღალი დონის უზრუნველყოფა (მუხლი 38) და სხვ. ეს ნორმა-პრინციპები მოქმედებენ არა პირდაპირ, არამედ იმ სამართლებრივი აქტების მეშვეობით, რომლებიც მათ სარეალიზაციოდ უნდა გამოსცეს კავშირმა და ნვერმა სახელმწიფოებმა. ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შეუძლიათ სასამართლოში ქარტიის ნორმა-პრინციპებზე დაყრდნობა, მაგრამ მხოლოდ საჯარო ხელისუფლებათა შესაბამისი სამართლებრივი აქტების ახსნა-განმარტებისა და მათი მართლზომიერების კონტროლის (შემონების) მიზნით.

ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის გამოყენების სპეციალური პირობებია გათვალისწინებული აგრეთვე ორი ნვერი ქვეყნისთვის, რომლებმაც ლისაბონის ხელშეკრულების მომზადებისას თავიანთთვის ზოგიერთ (რამდენიმე) მნიშვნელოვან გამონაკლისს მიაღწიეს ამ სფეროში. ამ ნვერ სახელმწიფოებს, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, პოლონეთი და გაერთიანებული სამეფო წარმოადგენს, ხოლო მათ მიმართ ოქმის სახელწოდება კი არის: "ოქმი პოლონეთისა და გაერთიანებული სამეფოს მიმართ ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის გამოყენების თაობაზე". ამ ქვეყნების მიმართ ქარტიის გამოყენების თავისებურებები შემდეგში მდგომარეობს:

– *პირველი*, პოლონეთისა და გაერთიანებული სამეფოს ტერიტორიაზე ქარტიას არ გააჩნია პრიორიტეტი ამ ნვერი სახელმწიფოების შიდა სამართლის მიმართ, ანუ იგი, ფაქტიურად, გასულია ევროპის კავშირის სამართლის უზენაესობის (პრიმატის) პრინციპის მოქმედების ფარგლებიდან. ოქმის პირველი მუხლის პირველი პარაგრაფის თანახმად, ევროპის კავშირის სასამართლო და, შესაბამისად, პოლონური და ბრიტანული სასამართლოები არ არიან უფლებამოსილნი ამ ქვეყნების ეროვნული კანონმდებლობის, სხვა შიდასამართლებრივი აქტების დებულებები, ეროვნული სამართალგამოყენებითი პრაქტიკა და ადმინისტრაციული ზომები ბათილად

ცნონ, ან აღიარონ იმ საფუძვლით, რომ ისინი არ ექვემდებარებიან გამოყენებას, ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიასთან მათი შეუსაბამობის გამო;²⁵

– მეორე, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, ქარტიის მეექვსე კარიდან ("სოლიდარობა") გამომდინარე სოციალური უფლებები წარმოშობენ სუბიექტურ უფლებებს, რომლებიც პოლონეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში მხოლოდ მაშინ ექვემდებარებიან სასამართლო დაცვას, როდესაც ანალოგიური უფლებები ამ ქვეყნების ეროვნული კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული (იხ. ზემოაღნიშნული ოქმი, მუხლი 1, პარაგრაფი 2);

– მესამე, სოციალური უფლებების მსგავსი რეჟიმი დადგენილი ქარტიის ყველა იმ დებულებისათვის, რომლებიც მითითებას ეროვნულ კანონმდებლობასა და ეროვნულ პრაქტიკაზე ახდენენ (მაგალითად, მუხლი 9 – დაქორწინებისა და ოჯახის შექმნის უფლება). ეს დებულებები პოლონეთისა და გაერთიანებული სამეფოს მიმართ მხოლოდ იმ ფარგლებში გამოიყენება, რა ფარგლებშიც არის აღიარებული მათ მიერ გათვალისწინებული უფლებები და პრინციპები ამ ქვეყნების კანონმდებლობითა და სამართალგამოყენებითი პრაქტიკით.

ჯერ კიდევ ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის თავდაპირველი რედაქციის მომზადებისას გადაწყდა, რომ მის ტექსტს თან ხლებოდა მუხლობრივი კომენტარები სახელწოდებით: "განმარტებები ძირითადი უფლებების ქარტიასთან დაკავშირებით". განმარტებები, ისევე, როგორც თვით ქარტია, მომზადებული იქნა 2000 წელს სპეციალური დამფუძნებელი კრების (კონვენტის) ფარგლებში და გამოქვეყნებული იქნა ამ დროებითი ორგანოს პრეზიდენტის სახელით.²⁶ მისი განახლებული რედაქცია შედგენილი იქნა 2002-2003 წლებში, ევროპის 2004 წლის კონსტიტუციის პროექტზე²⁷ მუშაობის მსვლელობისას.

²⁵ თუმცა ეს აკრძალვა არ ეხება ევროპის კავშირის სამართლის სხვა წყაროებს, იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ისინი ქარტიის მუხლებში მოცემული დებულებების ანალოგიურ დებულებებს განამტკიცებენ. ამ წყაროების (დამფუძნებელი დოკუმენტები, რეგლამენტები, დირექტივები და ეკ-ის სხვა სამართლებრივი აქტები, კავშირის საერთაშორისო შეთანხმებები და ა.შ.) მიმართ სრულად ვრცელდება ეკ-ის სამართლის უზენაესობის პრინციპის მოქმედება ყველა წევრ სახელმწიფოში, მათ შორის პოლონეთშიცა და დიდ ბრიტანეთშიც.

²⁶ განმარტებებისა და თვითონ ქარტიის შედგენის საქმეში გამორჩეული როლი ითამაშა გამოჩენილმა გერმანელმა მეცნიერმა და სახელმწიფომცოდნემ, გფრ-ის საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილმა თავმჯდომარემ და, შემდეგში, გფრ-ის პრეზიდენტმა რომან ჰერცოგმა, რომელსაც კონვენტის თავმჯდომარის თანამდებობა ეკავა. კონვენტის თავმჯდომარის მოადგილე იყო სახელმწიფო ფრანგი სამართალმცოდნე, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების თვალსაჩინო წარმომადგენელი გი ბრებანი. განმარტებების პარალელურად, ამ უკანასკნელმა მოამზადა საკუთარი კომენტარები ქარტიისადმი, რომელიც, უდავოდ, იმსახურებს ყურადღებას.

²⁷ ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების ხელმოწერამდე ადგილი ჰქონდა ევროკავშირისთვის ერთიანი კონსტიტუციის მიღების მცდელობას. კერძოდ, 2001 წლის მიწურულს, ბრიუსელის გარეუბან ლააკენში (ბელგია) წევრი ქვეყნების ხელმძღვანელთა უმაღლესი დონის შეხვედრისას მიღებული იქნა გადაწყვეტილება ეკ-ის სამართლებრივი საფუძვლების სრული რევიზიის ჩატარების თაობაზე. მისი შედეგი უნდა ყოფილიყო ევროპის კავშირის ერთიანი კონსტიტუციური ხელშეკრულების შემუშავება, რომელიც მონოდებული იქნებოდა, შეეცვალა ორგანიზაციის ყველა ადრე მიღებული დამფუძნებელი დოკუმენტი (იხ. "დეკლარაცია კავშირის მომავლის შესახებ", ანუ "ლააკენის დეკლარაცია"). ევროპის პირველი ერთიანი კონსტიტუციის პროექტის შესამუშავებლად მონეული იქნა სპეციალური დამფუძნებელი კრება ("ევროპის კონვენტი") ყველა წევრი სახელმწიფოს, კანდიდატი ქვეყნების, აგრეთვე თვით ევროპის კავშირის პარლამენტებისა და აღმასრულებელი ორგანოების წარმომადგენელთა შემადგენლობით (კონვენტის უმეტეს ნაწილს პარლამენტარები – ეროვნული პარლამენტებისა და ევროპის პარლამენტის დეპუტატები შეადგენდნენ). რთული, შრომატევადი და ხანგრძლივი მუშაობის (რომელიც დაახლოებით წელიწადნახევარს გრძელდებოდა და არაერთხელ იმყოფებოდა ჩაშლის პირას)

განმარტებების ძირითადი შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი მიუთითებს იმ წყაროებს, რომლებიც ნიმუშად იქცნენ ქარტიის კონკრეტული მუხლებისათვის (ევროპის კონვენცია ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, ნევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციური ტრადიციები, დამფუძნებელი დოკუმენტები და ევროპის კავშირის სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი, სხვა უნივერსალური და ევროპული დოკუმენტები).

განმარტებების წყალობით, ეკ-ისა და ნევრი სახელმწიფოების სასამართლოებმა და სამართალშემფარდებელმა ორგანოებმა შესაძლებლობა მიიღეს, მაქსიმალურად სწრაფად, დამატებითი ძიებისა და ანალიზის გარეშე განსაზღვრონ ქარტიაში მოცემული თითოეული ძირითადი უფლების ან პრინციპის მოქმედების თავისებურება და შინაარსი.

ევროპის 2004 წლის კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის მსვლელობისას მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომ აემალღებინათ ქარტიის განმარტებების სტატუსი, მისთვის ოფიციალური ინტერპრეტაციის დოკუმენტის ხასიათის მინიჭების გზით. ამ მიდგომის შესაბამისად, რომელიც ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულებით იქნა გაზიარებული და დამტკიცებული, სწორედ "ძირითადი უფლებების ქარტიის განმარტებების" მიხედვით უნდა წარმართოს მისი ახსნა-განმარტების პროცესი და იგი გათვალისწინებული უნდა იქნას კავშირისა და ნევრი სახელმწიფოების სასამართლოების მიერ. ამიერიდან ეს პრინციპი განმტკიცებულია როგორც თვით ქარტიით (იხ. პრეამბულა და 52-ე მუხლის მე-5 პარაგრაფი), ისე ეკ-ის დამფუძნებელი დოკუმენტებითაც (იხ. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის პირველი პარაგრაფი).

5. თანაფარდობა ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიასა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას შორის

როგორც ევროპის გაერთიანებების, ისე ევროპის კავშირის მთელი არსებობის განმავლობაში მათი კავშირი ევროპის საბჭოსთან და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან (შემდგომში – "კონვენცია") ძალზე მჭიდრო იყო.

შედეგად, კონვენტმა 2003 წლისთვის მოამზადა ევროპის კონსტიტუციის პროექტი. სამთავრობათშორისო კონფერენციაზე გადასინჯვის შემდეგ, რომელსაც ასევე ინტენსიური დისკუსიები სდევდა თან, ეკ-ის ყველა ნევრი სახელმწიფოს ხელმძღვანელთა მიერ 2004 წლის 29 ოქტომბერს ქ. რომში (იტალია) ოფიციალურად იქნა ხელმოწერილი დოკუმენტი, რომლის სახელწოდებაც იყო "ხელშეკრულება ევროპისთვის კონსტიტუციის დადგენის თაობაზე". თუმცა ევროპის 2004 წლის კონსტიტუციის პროექტი რატიფიკაციის სტადიაზე წააწყდა პრობლემებს (რატიფიკაციის პროცესი ჩავარდა ორ უძველეს ნევრ სახელმწიფოში – საფრანგეთსა და შოლანდიაში, სადაც რეფერენდუმები ევროპის კონსტიტუციის რატიფიკაციის თაობაზე უარყოფითი შედეგებით დასრულდა), რამაც, საბოლოო ჯამში, არ მისცა მას ეკ-ის სამართლის მოქმედ წყაროდ ქცევის საშუალება. შექმნილი სიტუაციიდან გამოსავლის ძიებაში, 2005 წლის ივნისში გამოცხადებული ორწლიანი "განსჯის პერიოდის" შემდეგ, გადაწყვეტილი იქნა, რომ კონსტიტუციური რეფორმის ძირითადი დებულებები ცხოვრებაში რეალიზებული იქნებოდა, მაგრამ არა ევროპის კონსტიტუციის ფორმით, არამედ ეკ-ის მოქმედ დამფუძნებელ დოკუმენტებში შესწორებების შეტანის გზით. ასეთ დოკუმენტად კი ლისაბონის ხელშეკრულება იქცა, რომელსაც ხელი ოფიციალურად 2007 წლის 13 დეკემბერს მოეწერა (ძალაშია 2009 წლის 1 დეკემბრიდან); მისი სრული სახელწოდებაა: "ლისაბონის ხელშეკრულება ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპის გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების შეცვლის თაობაზე". სწორედ ლისაბონის ხელშეკრულების ტექსტში (კერძოდ, მის ე.წ. "შესწორებების შემტან მუხლებში") იქნა ტრანსფორმირებული თითქმის უცვლელად ევროპის 2004 წლის კონსტიტუციის პროექტის ნორმები.

თავიდან გაერთიანებებმა ნათლად გამიჯნეს თავიანთი საქმიანობა იმ საქმიანობისაგან, რომელსაც ევროპის საბჭო ეწეოდა, დაუტოვეს რა სტრასბურგს ადამიანის უფლებათა დაცვაზე საერთაშორისო კონტროლის ყველა საკითხი.²⁸ შემდგომში ბრიუსელი კონვენციაზე მითითებებით კმაყოფილდებოდა. მოგვიანებით, როდესაც მას ადამიანის უფლებათა პატივისცემის პრინციპისადმი თავისი ერთგულების დემონსტრირება დასჭირდა, იგი, ფაქტიურად, თავის შიდა სამართალში კონვენციის მატერიალური ნორმებისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ შექმნილი პრეცედენტული სამართლის პირდაპირი ჩართვის გზას დაადგა. მისი მხრიდან ეს იყო ყველაზე გონიერი, ეკონომიური და რაციონალური გადაწყვეტილება.

შეუდგა რა ადამიანის უფლებათა სფეროში საკუთარი კანონმდებლობის შემუშავებასა და მის კოდიფიკაციას, ძირითადი უფლებების ქარტიის სახით, ევროპის კავშირმა საკმაოდ გონივრულად განსაზღვრა თავისი დამოკიდებულება კონვენციასთან მიმართებაში. მან მოახერხა, რომ თავი აერიდებინა კონვენციისთვის ახალი რედაქციის მიცემისა და ამ უკანასკნელის, როგორც უკვე მოძველებული, დრომოჭმული და არასაჭირო დოკუმენტის, ჩამოწერის ცდუნებისათვის. უფრო მეტიც, ევროკავშირი დაადგა თავის შიდა სამართალსა და კონვენციის ნორმებს / მექანიზმებს შორის კავშირის გაძლიერების, მისთვის ინსტიტუციური ხასიათის მინიჭების გზას.

ქარტიაში განმტკიცებული ადამიანის იმ უფლებების გადმოცემისას, რომლებიც კონვენციის ანალოგიურ დებულებებს შეესაბამება, გამოყენებულია ფორმულირებები, რომლებიც არ უშვებენ მათი განსხვავებულად წაკითხვის შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ერთგვაროვნების მოთხოვნა პირდაპირაა დაფიქსირებული ქარტიის ჰორიზონტალურ მუხლებში. ქარტიის 52-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფის შესაბამისად, იმ შემთხვევებში, როდესაც "...წინამდებარე ქარტია შეიცავს უფლებებს, რომლებიც ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ ევროპის კონვენციით გარანტირებულ უფლებებს შეესაბამება, მათ იგივე მნიშვნელობა და ფარგლები გააჩნიათ, როგორც ეს მათ აღნიშნული კონვენციით აქვთ მინიჭებული". ეს მნიშვნელოვანია იმიტომაც, რომ ეკ-ის ყველა წევრი სახელმწიფო, სავალდებულო წესით, კონვენციის მონაწილეებს წარმოადგენენ. ვინაიდან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ცოცხალ, განვითარებად დოკუმენტს წარმოადგენს, ხოლო მის მიერ გარანტირებული უფლებების შინაარსი და მოცულობა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებში განისაზღვრება, ქარტიაში, ხოლო შემდეგ კი ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულებამ, ფაქტიურად, განამტკიცეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის რეცეფცია ეკ-ის შიდა სამართალ-

²⁸ კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ 1950 წლის 4 ნოემბერს რომში, ევროპის საბჭოს ეგიდით, ხელმოწერილი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია უზრუნველყოფს ადამიანის ძირითადი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების დაცვას. მისი შესრულების მიზნით, შექმნილია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, რომლის შტაბ-ბინა სტრასბურგში (საფრანგეთი) მდებარეობს. ნებისმიერ მოქალაქეს, რომელიც თვლის, რომ მისი უფლება დარღვეული იქნა კონვენციის მონაწილე რომელიმე ქვეყანაში, შეუძლია სასამართლოსადმიმართვა, დაცვის ეროვნული (შიდასახელმწიფოებრივი) საშუალებების ამონურვის შემდეგ. თუმცა კონვენცია და მისი სამართლებრივი მექანიზმი არ გამოიყენება ეკ-ის საკანონმდებლო აქტების მიმართ, მიუხედავად იმისა, რომ კავშირის ყველა წევრი სახელმწიფო მისი მონაწილეა და ვალდებულია დაიცვას კონვენცია მაშინაც კი, როდესაც ისინი ევროპის კავშირის სამართლის გამოყენებას ახდენენ. რეალურად, ამ სიტუაციის გამოსწორება, როგორც წესი, მხოლოდ კონვენციასთან ეკ-ის შეერთების გზით გახდება შესაძლებელი.

ში. ქარტიის თანმხლებ განმარტებით მოხსენებაში და ლისაბონის 2007 წლის კონვენციის დასკვნითი აქტისადმი თანდართულ შესაბამის დეკლარაციაში ნათლადაა განმარტებული, რომ კონვენციაში მოცემული სამართლის მატერიალური ნორმის ქვეშ იგულისხმება მისი ახსნა-განმარტება და გამოყენება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ.

ამასთან ერთად, ქარტიაზე მუშაობის კონტექსტში თავიდან ღია დარჩა საკითხი ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში ევროპის კავშირის მონაწილეობის შესაძლებლობისა და მიზანშეწონილობის შესახებ. ოფიციალური წინადადება აღნიშნულის თაობაზე ფინეთის მიერ იქნა შეტანილი. მის პოზიტიურად გადწყვეტას აქტიურად ლობირებდა ევროპის საბჭო. თუმცა, ქარტიის მომავალი ბედის გაურკვევლობისა და ნევრი ქვეყნების უმრავლესობის მიერ იმის სურვილის არქონის გამო, რომ ეკ-ის საქმიანობა ადამიანის უფლებათა სფეროში იურიდიული ვალდებულებებით დაეტირთათ, ეს შესაძლებლობა იმ პერიოდისათვის სერიოზულად არც კი განხილულა. რამდენიმე წლის შემდეგ კი სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთებისა და ასეთი შეერთების ხელშემშლელი დაბრკოლებების მოხსნის სასარგებლოდ. ერთი მხრივ, ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების შედეგად, აღმოფხვრილი იქნა კონვენციასთან ეკ-ის შეერთების ის ხელშემშლელი გარემოებები, რომლებზეც, თავის დროზე, ევროპის გაერთიანებების სასამართლო მიუთითებდა²⁹ და დამფუძნებელ დოკუმენტებში ჩართული იქნა შესაბამისი დებულება; საუბარია ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების "ლისაბონისული" რედაქციის მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფზე, რომლის თანახმადაც, "კავშირი უერთდება ევროპის კონვენციას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ". ამას ევროპის საბჭოს მხრიდანაც შემხვედრი ნაბიჯი მოჰყვა საპასუხოდ: 2010 წლის 1 ივნისიდან ძალაში შევიდა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის #14 ოქმი "კონვენციის საზედამხედველო სისტემაში შესწორებების შეტანის შესახებ" (მიღებულია 2004 წლის 13 მაისს), რომელიც მიმართულია კონვენციის საკონტროლო მექანიზმის, პირველ რიგში, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს რეფორმირებაზე. აღნიშნული ოქმის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, კონვენციის 59-ე მუხლს ჩაემატა ახალი შინაარსის მქონე მე-2 პუნქტი, რომლის ძალითაც, "ევროპის კავშირს შეუძლია შეუერთდეს ამ კონვენციას." ამით, ფაქტი-

²⁹ კერძოდ, სასამართლო თვლიდა, რომ ევროპის გაერთიანებების შეერთება კონვენციასთან სამართლებრივად შეუძლებელი იყო, ვინაიდან მათ არ გააჩნდათ შესაბამისი კომპეტენცია; მათთვის აღნიშნული უფლებამოსილების მინიჭება მხოლოდ დამფუძნებელ დოკუმენტებში სათანადო ცვლილების შეტანის შემდეგ გახდება შესაძლებელი (იხ. EuGH- დასკვნა 2/94 Slg. 1996, I-1759/1789, Rn. 34). თავის მხრივ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც უარს აცხადებდა გაერთიანებათა აქტების კონვენციასთან შესაბამისობის შემოწმებაზე, იმ არგუმენტით, რომ ისინი კონვენციის მონაწილენი არ იყვნენ (იხ., მაგ., 1999 წლის 18 თებერვლის სასამართლო გადაწყვეტილება საქმეზე Matthews, Rs. Nr. 24833/94). პრინციპში, ევროპის გაერთიანებები ვერც იქნებოდნენ კონვენციის მონაწილენი (ვერ მოახდენდნენ მის რატიფიცირებას) თუნდაც იქიდან გამომდინარე, რომ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია რატიფიცირებისათვის ღიაა მხოლოდ სახელმწიფოებისათვის (იხ. კონვენციის 56-ე მუხლი); შესაბამისად, საერთაშორისო ორგანიზაციისათვის კონვენციის რატიფიცირების შესაძლებლობის მიცემა მხოლოდ მასში სათანადო ცვლილების შეტანის შემდეგ გახდებოდა დასაშვები (იხ. 1999 წლის 18 თებერვლის სასამართლო გადაწყვეტილება საქმეზე Matthews, Rs. Nr. 24833/94; Bieber Roland – Auf dem Weg zum Beitritt zur EMRK oder ein Grundrechtskatalog für die Europäische Union?, S. 12).

ურად, შეიქმნა (მომზადდა) აუცილებელი ნორმატიული ბაზა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შესაერთებლად.³⁰

ბუნებრივია, შესაბამისი ნორმატიული ბაზის (მყარი სამართლებრივი საფუძვლების) შექმნის შემდეგ, დღის წესრიგში დადგა კონვენციასთან ეკ-ის შეერთების კუთხით კონკრეტული ქმედებების განხორციელების აუცილებლობა. მხარეებმაც არ დააყოვნეს: 2010 წლის 17 მარტს ევროპის კომისიამ გაახმაურა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან კავშირის შეერთების შესახებ მოლაპარაკებების ძირითადი მიმართულებები (დოკუმენტი IP/10/291), ხოლო იმავე წლის 4 ივნისს კი ეკ-ის წევრი ქვეყნების იუსტიციის მინისტრებმა კომისიას მათი სახელით მოლაპარაკებების წარმოების მანდატი მიანიჭეს; საპასუხოდ, 2010 წლის 26 მაისს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა სპეციალური უფლებამოსილებებით აღჭურვა თავისი ხელმძღვანელი ადამიანის უფლებათა კომიტეტი და ამ უკანასკნელს დაავალა, რომ, ევროპის კომისიასთან ერთად, უზრუნველყო კონვენციასთან ეკ-ის შეერთების თაობაზე შესაბამისი სამართლებრივი აქტის მომზადება. ამასთან, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა იმავე 2010 წლის 26 მაისსვე განსაზღვრა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის ტექსტზე მუშაობის დასრულების სავარაუდო თარიღიც, ასეთ ვადად 2011 წლის 30 ივნისი იქნა დადგენილი.

2010 წლის 7 ივლისს, სტრასბურგში (საფრანგეთი), ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის ტორბიორნ იაგლანდისა და ევროპის კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის ვივიან რედინგის შეხვედრით დაიწყო ოფიციალური მოლაპარაკებები ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთების შესახებ. სწორედ, ამ დღიდან მოყოლებული ევროპის კომისიისა და ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა ხელმძღვანელი კომიტეტის ექსპერტებით დაკომპლექტებული სამუშაო ჯგუფი რეგულარულად იკრიბებოდა შეერთების შესახებ შეთანხმების ტექსტის შესამუშავებლად. უნდა ითქვას, რომ სამუშაო ჯგუფმა თავი გაართვა დასახულ ამოცანას და შეთანხმების პროექტი თავის მეექვსე სხდომაზე (2011 წლის 13-18 მარტი) წარადგინა. მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ შეთანხმების პროექტი დადგენილ ვადაში

³⁰ ცნობის სახით, უნდა აღინიშნოს, რომ დისკუსია კონვენციასთან ეკ-ის შეერთების მიზანშეწონილობის შესახებ ჯერ კიდევ XX საუკუნის მეორე ნახევარში დაიწყო. 1979 წელს ევროპის კომისიამ მოამზადა მემორანდუმი ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ 1950 წლის კონვენციასთან შეერთების სასარგებლოდ; აღნიშნულ მემორანდუმში კონვენცია აღიარებული იყო როგორც ფუძემდებელი აქტი, რომელსაც ხელენიფება ევროპის გაერთიანებების ავტორიტეტისა და სტრუქტურის განმტკიცება. ევროპის კომისიის აზრით, კონვენციასთან შეერთებას შეეძლო უზრუნველყო ადამიანის უფლებათა სათანადო დაცვა ევროპის გაერთიანებების ფარგლებში. შემდგომში ევროპის კომისიის პოზიციას აქტიურად დაუჭირა მხარი ევროპის პარლამენტმა, რომელიც რეგულარულად უსვამდა ხაზს კონვენციასთან ევროპის გაერთიანებების შეერთების აუცილებლობას. ამასთან, ევროპის კომისიაც და ევროპის პარლამენტიც კარგად აცნობიერებდნენ, რომ კონვენციასთან შეერთება ევროპის გაერთიანებების შიგნით არსებული ადამიანის უფლებათა დაცვის სისტემის არსებით ცვლილებასა და სხვა საერთაშორისო ინსტიტუციურ სისტემაში გაერთიანებების შესვლას, ასევე კონვენციის ყველა დებულების გაერთიანებების მართლწესრიგში ინტეგრაციას მოითხოვდა. ევროპის გაერთიანებების სასამართლო, აღიარებდა რა აღნიშნულ ფაქტს, მხოლოდ იმაზე განცხადებით შემოიფარგლებოდა, რომ "ადამიანის უფლებების პატივისცემა გაერთიანების აქტების მართლზომიერების კრიტერიუმს წარმოადგენს" (იხ.Алисиевич Е.С., Гьока А. - Присоединение Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека 1950 г.: проблемы и перспективы [ელ. რესურსი], с. 1-2 // წვდომის რეჟიმი: „http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3733:-----1950----&catid=224:2011-05-31-09-24-42“, წვდომის თარიღი: 25.01.2013).

იქნა წარდგენილი, მისი მიღების პროცესი მაინც წიანურდებოდა. 2011 წლის 14 ოქტომბერს გამოქვეყნებული მოხსენების თანახმად, სამუშაო ჯგუფი ამ გარემოებას შეთანხმების პროექტის სხვადასხვა პუნქტის გარშემო არსებული უთანხმოებით ხსნიდა, თუმცა იმავე მოხსენებაში საგანგებოდ უსვამდა ხაზს შეერთების შესახებ შეთანხმების ტექსტის, სასწრაფო წესით, მიღების მნიშვნელობას.

პრინციპში, ამ აზრს ორივე მხარე თანაბრად იზიარებდა და მხარს უჭერდა. სწორედ, ამ მიზნით შეიცვალა თავად მოლაპარაკებების ფორმატიც: 2012 წლის 13 ივნისს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო გადაწყვეტილება იმის შესახებ, რომ ევროპის კავშირთან შემდგომი მოლაპარაკებები ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან შეერთების თაობაზე ამიერიდან აღ შოც ჯგუფის – "47+1" – ფარგლებში წარმართულიყო. შოც ჯგუფი "47+1" აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებიდან მალევე შეუდგა მუშაობას და საკმაოდ აქტიურადაც: საერთო ჯამში, მან ხუთი სხდომა გამართა ქ. სტრასბურგში – 2012 წლის 21 ივნისს, 17-19 სექტემბერს, 7-9 ნოემბერს, 2013 წლის 21-23 იანვარს და 2-5 აპრილს. შედეგად, 2013 წლის 5 აპრილს, მოლაპარაკებებში მონაწილე ევროპის საბჭოს 47 ქვეყნისა და ევროპის კავშირის წარმომადგენლებმა დაასრულეს ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ეკის შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტზე მუშაობა; ამით, ფაქტიურად, დასრულებულ იქნა მხარეთა მიერ დოკუმენტის საბოლოო ტექსტის შეთანხმების პროცესი და, პარალელურად, იგი შეფასებისთვის ევროპის კავშირის სასამართლოს გადაეგზავნა.³¹

ამ პროცესის დასრულების შემდეგ შეთანხმება შეერთების შესახებ დადებული უნდა იქნას ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისა და (ერთხმად) ეკის საბჭოს მიერ. ევროპის პარლამენტმა ასევე უნდა დააფიქსიროს თავისი თანხმობა. შეთანხმების დადებას უნდა მოჰყვეს მისი რატიფიცირება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ყველა (47-ივე) მხარის მიერ, მათი კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის იმ სახელმწიფოების მიერაც, რომლებიც, პარალელურად, ეკის წევრებს წარმოადგენენ. რატიფიცირების ეტაპის წარმატებით დამთავრება, საბოლოო ჯამში, ლოგიკურ დასასრულამდე მიიყვანს კონვენციასთან ევროპის კავშირის ოფიციალური შეერთების პროცესს (აღნიშნული პროცესის საბოლოოდ დასრულების სავარაუდო ვადად 2015 წელი მოიაზრება).

უნდა ითქვას, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ეკის შეერთების დასაბუთება საკმაოდ დამაჯერებელ არგუმენტაციებს ეფუძნება: 1) ეკის მოქალაქეებს უნდა გააჩნდეთ კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და დანესებულებების ქმედებათა საერთაშორისო ინსტანციებში გასაჩივრების შესაძლებლობა ზუსტად ისევე, როგორც ამას ისინი მათთვის მინიჭებული უფლებების წევრი ქვეყნების სახელისუფლებო ორგანოების მხრიდან დარღვევის შემთხვევაში აკეთებენ. ევროპის კავშირს საკმაოდ ფართო კომპეტენცია გააჩნია – წევრმა სახელმწიფოებმა მას თავიანთი სუვერენული უფლებამოსილებების გარკვეული ნაწილი გადასცეს. ამიტომაც მათი განხორციელებისას კავშირი ვალდებულია თავისი მოქალაქეებისთვის დაცვის ისეთივე დონე უზრუნველყოს, როგორც ისინი ეროვნულ დონეზე სარგებლობენ. მით უმეტეს, რომ თანამედროვე პერიოდისათვის ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში მონაწილეობა განიხილება როგორც ეკის რიგებში მიღების ერთ-ერთი სავალდებულო პირობა; 2) შეერთება შესაძლებელს გახ-

³¹ იხ.: Важная веха на пути к присоединению ЕС к Европейской конвенции о правах человека [ელ. რესურსი] // წვდომის რეჟიმი: „http://hub.coe.int/ru/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=n_newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=nnewsroom-topnews“, წვდომის თარიღი: 20.05.2013; Евросоюз присоединится к Европейской конвенции по правам человека [ელ. რესურსი] // წვდომის რეჟიმი: <http://www.epochtimes.ru/content/view/72976/2>“, წვდომის თარიღი: 20.05.2013.

დის, თავიდან იქნას აცილებული ძალზე არასასურველი განსხვავებები ლუქსემბურგისა და სტრასბურგის სასამართლოთა მიერ ადამიანის ერთი და იგივე უფლებების ახსნა-განმარტებისას; 3) ეს ძალზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება იმ ფასეულობების ერთიანობის შესანარჩუნებლად, რომლებსაც თანაბრად იზიარებენ როგორც ევროპის კავშირში, ისე ევროპის საბჭოშიც, რაც, თავის მხრივ, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონტროლის საერთაშორისო სისტემის საბაზისო ელემენტების ერთიანობას შეუწყობს ხელს მთელი ევროპის მასშტაბით.

ამასთან, კონვენციასთან შეერთება არანაირ ზიანს არ მიაყენებს კავშირის სამართლის ავტონომიურ ხასიათსა და ლუქსემბურგის სასამართლოს, როგორც ეკ-ის სამართლის იურისდიქციულ დაცვაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი ერთადერთი ორგანოს, სტატუსს.³² შეერთება არც კავშირის კომპეტენციის გაფართოვებას გამოიწვევს, იგი ეკ-ის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და დანესებულებებისათვის შექმნის მხოლოდ ვალდებულებას, რომ დაიცვან ერთიანი ევროპული სტანდარტები ადამიანის უფლებათა სფეროში. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ევროპის კავშირის სამართლის კონტექსტში, "სპეციალიზებული სასამართლო" როლს მოიკლავს, რომელიც საგარეო კონტროლს გაუწევს, კონვენციაში მონაწილეობიდან გამომდინარე, ეკ-ის საერთაშორისო ვალდებულებების დაცვას. შედეგად, ევროპის კავშირის სამართლებრივი სისტემა დამოუკიდებელ გარე კონტროლს დაექვემდებარება. ამგვარად, შეივსება ის ხარვეზი, რაც კავშირის საკანონმდებლო აქტებთან მიმართებაში ევროპელ მოქალაქეთა სამართლებრივი დაცვის კუთხით არსებობს და ისინი, ამ თვალსაზრისითაც, იმავე ხარისხით იქნებიან დაცულნი, რა ხარისხის დაცვითაც მოცემულ ეტაპზე ისინი წევრ სახელმწიფოებში სარგებლობენ. ეს კი, საბოლოო ჯამში, ხელს შეუწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვის განმტკიცებას ევროპაში.

ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან, მისი მონაწილე სახელმწიფოების მსგავსად და ანალოგიურ საფუძველზე, შეერთება ევროპის კავშირს ამ ქვეყნებთან თანაბარ პირობებში ჩააყენებს ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემაში, რომელსაც ზედამხედველობას სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო უწევს. იგი კონვენციის მხარე გახდება და უფლებამოსილი იქნება შეუერთდეს არა მარტო თავად ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, არამედ ასევე ამ უკანასკნელის ოქმებსაც. კონვენციასთან შეერთების შედეგად, ევროპის კავშირი მისი 48-ე ხელმოწერი გახდება და კონვენციის კოლექტიური მონაწილის (და არა ევროპის საბჭოს წევრის) სტატუსს მოიპოვებს. ეს საშუალებას მისცემს კავშირს, რომ მისი აზრი მოსმენილი იქნას სტრასბურგის სასამართლოში საქმეთა განხილვის დროს. ამასთან, მას თავისი საკუთარი მოსამართლე ეყოლება ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში.

ქარტიისთვის სავალდებულო იურიდიული ძალის მინიჭება და კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთება აღქმული უნდა იქნას არა როგორც ალტერნატივა, არამედ როგორც ურთიერთშემავსებელი ნაბიჯები. ის, რომ კავშირმა საკუთარი ქარტია მიიღო, არანაირად არ ამ-

³² ეკ-ის პოზიცია აღნიშნულთან დაკავშირებით სრულიად ცალსახადაა განსაზღვრული: შეერთებამ გავლენა არ უნდა მოახდინოს კავშირის სამართლის ავტონომიურ, სპეციფიკურ ხასიათზე და მის თავისებურებებზე. ამასთან, შეერთების შესახებ შეთანხმება უნდა უზრუნველყოფდეს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთება არ ხელყოფდეს ამ უკანასკნელის კომპეტენციას, ან მისი ინსტიტუტების უფლებამოსილებებს (იხ. ოქმი #8 "ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის ევროპულ კონვენციასთან კავშირის შეერთების თაობაზე").

ცირებს იმ სარგებელს, რაც ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში ეკ-ის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და სხვა დაწესებულებების ქმედებათა გასაჩივრებამ შეიძლება მოიტანოს. ანალოგიური თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან შეერთება არანაირად არ ასუსტებს კავშირის მიერ ადამიანის უფლებათა საკუთარი კატალოგის (რომელიც იურიდიულ ვალდებულებებს აკისრებს ეკ-ის ინსტიტუტებს, ორგანოებსა და დაწესებულებებს) შემოღების მნიშვნელობას. პირიქით, ქარტიის დებულებები, გარდა იმისა, რომ იმეორებენ კონვენციაში ჩართულ დებულებებს, პარალელურად, აღრმავებენ მათ შინაარსს და არსებითად აფართოებენ იმ უფლებათა ჩამონათვალს, რომლებიც სასამართლო დაცვას ექვემდებარება.

კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთება დიდ ზეგავლენას მოახდენს ევროპის კონტინენტის სამართლებრივ და პოლიტიკურ განვითარებაზე. ამასთან, კავშირისთვის ეს ბევრი რამით რეგოლაციური წინსვლა იქნება. ბრიუსელი კიდევ უფრო მეტად ანგარიშვალდებული გახდება თავისი მოქალაქეების, მისი იურისდიქციის ქვეშ მყოფი ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირის წინაშე. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, რომელიც, ფაქტიურად, ეკ-ის სამართლის ნაწილს წარმოადგენს, მასში პროცესუალური თვალსაზრისითაც აღმოჩნდება ინტეგრირებული. შესაბამისად, კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთება სამართლებრივი დაცვის ახალ შესაძლებლობებს მიაჩნებს მოქალაქეებს. კერძოდ, მათ შესაძლებლობა ექნებათ, სამართლებრივი დაცვის შიდა საშუალებების ამონაწერის შემდეგ, საჩივრებით მიმართონ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს ეკ-ის (ამ უკანასკნელის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და დაწესებულებების) მიერ მათი ძირითადი უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით.

და ბოლოს, საგანგებოდ უნდა გაეცვას ხაზი ერთ მნიშვნელოვან გარემოებას: ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულება, ადამიანის უფლებათა დაცვის მიზნით, ევროპის კავშირის სასამართლოსადმი მიმართვის არანაირ სპეციალურ პროცედურას არ ადგენს; ყოველ შემთხვევაში, არც დამფუძნებელი დოკუმენტები და არც სასამართლოს შიდა რეგლამენტი სარჩელის არანაირ ახალ ტიპს არ ითვალისწინებენ ძირითადი უფლებების დარღვევის გამო წარმოშობილი დავებისთვის. მეტიც, სრულიად ცალსახად და პირდაპირ იქნა გაცხადებული, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების მიერ ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიისთვის სავალდებულო, "კონსტიტუციური" ძალის მინიჭება (რითაც ეს უკანასკნელი დამფუძნებელი დოკუმენტების ორგანულ ნაწილად იქცა) სრულებითაც "...არ აფართოვებს კავშირის სამართლის მოქმედების სფეროს მისი კომპეტენციის ფარგლებს გარეთ, არც არავითარ ახალ კომპეტენციას ან ამოცანებს ქმნის კავშირისთვის და არც ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ კომპეტენციასა და ამოცანებს ცვლის" (იხ. ძირითადი უფლებების ქარტია, მუხ. 51.2). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ერთი რამ ცხადია: მიუხედავად იმისა, რომ საკმაოდ შთამბეჭდავი და სოლიდურია ევროპის სასამართლოს როლი ეკ-ის სამართალში ადამიანის უფლებათა პატივისცემის უმაღლესი სტანდარტების განმტკიცების საქმეში, ადამიანის უფლებათა დაცვის მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმება ეკ-ის სასამართლოსთვის არც ამიერიდან იქნება მისი ძირითადი მოვალეობა; იგი უფრო სასამართლოს თანმდევ საქმიანობად შეიძლება იქნას კვალიფიცირებული. ეკ-ის სასამართლოს უმთავრეს დანიშნულებად, ტრადიციულად, კვლავ ევროპული ინტეგრაციის ინტერესების მომსახურება დარჩება და, შესაბამისად, უახლოეს მომავალში მისთვის პრიორიტეტული ისევ ეკ-ის სამართლის ახსნა-განმარტებასა და კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოებისა და დაწესებულებების ავტორიტეტზე ზრუნვა იქნება. ფაქტიურად, საკითხისადმი მსგავსი მიდგომით დამფუძნებელმა დოკუმენტებმა უარყვეს ეკ-ის სასამართლოსთვის იმის პარალელური კომპეტენციის მინიჭების პერსპექტივა, რაც ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს გა-

აჩნია. შედეგად, მოხსნილ იქნა ევროპაში ადამიანის უფლებათა სასამართლო დაცვის ორი ერთმანეთის კონკურენტი სისტემის ჩამოყალიბების საფრთხე: ერთისა – ევროპის კავშირის ფარგლებში, ხოლო მეორისა კი – ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე. შესაბამისად, უახლოეს წლებში სტრასბურგის სასამართლო, კვლავინდებურად, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ერთადერთ სპეციალიზებულ ინსტანციად დარჩება ევროპაში.

6. დასკვნა

ამრიგად, ყოველივე ზემოაღნიშნულის მოკლედ შეჯამების შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე პირობებში ევროპის კავშირის არსებობა უბრალოდ წარმოუდგენელია ადამიანის ძირითადი, ფუნდამენტური უფლებების, ასევე მათი რეალური და ეფექტიანი დაცვის გარეშე. უფრო მეტიც, სწორედ უფლებებისა და თავისუფლებების უნივერსალური ენა დევს ამ სახელმწიფოთაშორისი გაერთიანების წევრი ქვეყნების, მათი მოქალაქეებისა და იურიდიული პირების ურთიერთობების, ასევე ერთიანი საერთო-ევროპული მართლწესრიგის საფუძველში. სწორედ, მსგავს დასკვნამდე შეიძლება მივიდეთ, თუკი ყურადღებით გავაანალიზებთ ეკ-ის საბაზისო აქტების (დამფუძნებელი დოკუმენტები, ძირითადი უფლებების ქარტია), ასევე უშუალოდ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სხვა სამართლებრივი დოკუმენტების შინაარსს და ამ სფეროში ევროპის კავშირის სასამართლოს მიერ შექმნილ პრაქტიკას.

ამასთან, საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ ევროკავშირში ადამიანის უფლებათა ახსნა-განმარტებისა და გამოყენების საკითხებში თვალნათლივ შეინიშნება კავშირის სამართლისა და ევროპის საბჭოს სამართლებრივი სტანდარტების დაახლოების ტენდენცია. ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ ევროპის 1950 წლის კონვენციასთან, სრულუფლებიანი მონაწილის რანგში, ევროკავშირის მოსალოდნელი შეერთების წყალობით, კონვენცია ეკ-ის სამართალში უკვე პროცესუალური თვალსაზრისითაც ინტეგრირებული აღმოჩნდება და მისი განუყოფელი ნაწილი გახდება. თუმცა ეს კავშირის სამართლის ავტონომიურ ხასიათზე არანაირ უარყოფით ზეგავლენას არ მოახდენს; პირიქით, ამით ეკ-ის მოქალაქეებს სამართლებრივი დაცვის ახალი, დამატებითი შესაძლებლობები გაეხსნება. საბოლოო ჯამში, ამ ყველაფრით ევროპის კავშირი ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში რეალურად უფრო დამატებით წონასა და ავტორიტეტს შეიძენს, ვიდრე რაიმეს დაჰკარგავს.

The European Union and Human Rights

1. FOREWORD

From the very beginning activities of the European Union (hereinafter – “EU”, “Union”, “European Union”) have been exclusively concentrated on issues related to the economic integration. After creating a new level of political authority, the Member States as the founders have not considered limiting these authorities with fundamental rights, typical for their national government bodies.

Accordingly, during the economic integration process within European Communities¹ provisions on human rights protection were not reinforced in their founding treaties. Based on the above, institutions of the Union did not share any universal values in their actions (except for the values concerning economic welfare), had no responsibility for human rights abuses and were not subject to foreign control. Thus, real danger emerged as delegation of authority could cause violation of the guaranteed rights and freedoms, ensured by the provisions of their national constitutions. The problem became even more serious with increasing of the EU’s competences.

Given that European Communities and the European Union from the very beginning represented democratic community, the main democratic values, especially human rights and freedom should have been realized within their scope of work, regardless of the economic nature of integration processes. Thus, the approach in Brussels changed very soon and human rights protection became one of the integral parts of EU’s internal law. Without this fact it would definitely be difficult to mention the primary legal effect of the EU law with regard to national legislation. The European Union (especially the European Communities) Court, later its political institutions made protection of human rights the fundamental principle of the European Union, considering it as a baseline value of the Union. From a contextual perspective, this principle was considered as imperative incorporating the common constitutional traditions of the Member States with regard to human right and requirements of the European Convention on Human Rights. Constitutional traditions and European Human Rights System turned into a structural part of the EU Law, occupying the highest place in the hierarchy.

¹ The European Community, together with its legal personality, was transferred to the newly consolidated European Union which merged in the other two pillars. However Euratom remained distinct. The Euratom treaty had not been amended as the other treaties had, so the European Parliament had been granted few powers over European Union was not founded simultaneously. At the initial stage, in the 1950s were founded first European Communities; The Communities are the European Coal and Steel Community (ECSC), European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (Euratom). Of These EEC (which from Maastricht treaty 1992 to 2009, when the Lisbon treaty entered into force was called “European Community”) and Euratom were created by the Treaty of Rome in 1957. Earlier, in 1951, the Treaty of Paris was signed, creating the European Coal and Steel Community (ECSC). In 1967, the Merger Treaty was signed in Brussels, which created a single set of institutions for the three communities; later with the “Budget merging reform” (1970-75) European Community turned into one de facto organization. The Maastricht treaty unified those three Organizations and it’s institutions into European Union, but till 1st December of 2009 European Community and Euratom continued de jure functioning as independent organizations (In 2002, the Treaty of Paris which established the ECSC expired, having reached its 50-year limit).

On 1 December 2009, the Lisbon Treaty entered into force and reformed many aspects of the EU. In particular, it changed the legal structure of the European Union, merging the EU three pillars system into a single legal entity provisioned with it. The Euratom treaty thus remains in force relatively unamended from its original signing, but it is not listed in EU’s founding Documents. It is attached to Treaty of Lisbon (N:2, Protocol on the amendment in European Atomic Energy Community Treaty).

Later in Brussels the Human Rights Catalogue was created as the main charter of fundamental rights which became equal to founding treaties² as a result of the reform implemented on the basis of the Treaty of Lisbon signed in 2007. Introduction the Union citizenship based on the Maastricht Treaty 1992 was also a very important step in this respect. The above mentioned fact strengthened the legal relationship of Member State citizens with the European Union (which at the same time, made them citizens of the Union), becoming a source of additional opportunities and guarantees for individuals (Union citizens) by improving their legal position within the EU law.

Thus, in order to fully represent the issue of human rights with regard to the European Union, several important related issues should be considered in more detailed ways, in particular: the history of establishing human rights protection principles in the European Union law (practice of the EU institution in the field of human rights protection), introduction of the Union citizenship and its practical importance, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the issue of its compatibility with the European Convention on Human Rights.

2. THE INTRODUCTION OF HUMAN RIGHTS PROTECTION PRINCIPLE IN EUROPEAN UNION LAW

In modern times, the fundamental nature of human rights protection principle is clearly defined in the European Union founding treaties for proper functioning of the European Union law and all its institutions, organs and agencies. Their relations with the EU's citizens, persons under its jurisdiction and the Member States should be based on this principle.

Article 2 of the Treaty on European Union (According to the current edition) envisages: "The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These are core values for the EU and Member States. During forming the relations with both member countries and the outer world the European Union strictly demands to follow these values. But the general characteristics are not limited only with these values, typical to the societies within the Member States. The second sentence of the Article 2 also envisages the pluralism, nondiscrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men. Difference between these two lists lies in the fact that only violation of basic values can become the foundation for using sanctions. The legal content of the provision respect for human rights is envisaged under the Article 6 of the EU Treaty. In particular: The Union recognizes the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of 7 December 2000, as adapted at Strasbourg, on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties. (Art.6.1). It also says that "fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union's law (Art.6.3).

The readiness of the European Union to protect and strengthen human rights is supported by political control mechanism and the opportunity to adopt sanctions against Member States which have questioned the fundamental values of this integration organization by their actions.

² European Union is based on two Founding Documents: "Treaty on European Union" (so-called Treaty of Maastricht 1992) and the Treaty on the Functioning of the European Union (former Treaty on "European Economic Community". It also is referred as "Treaty of Rome of 1957"). Those both founding documents are now functioning under the Treaty of Lisbon and they have equal legal power. On the unity of this "treaties" is based the European Union. Accordingly, these "agreements", as well as the constitution of the state, have the highest place in the hierarchy of sources of European Union law system (Common to all Member States and its citizens). They are the core of this system and represent the EU's "Primary law". Similarly to the State Constitutions, these "agreements" create legal basis for EU institutions to publish numerous legislative and other legal acts (EU "Secondary", i.e. "Produced law"). If the "Secondary Law" acts do not apply to provisions of founding "agreements", such acts shall be deemed invalid by the European Court, which provides "Constitutional control" within EU.

Article 7 of the Treaty on European Union marks that the EU Council acting by a qualified majority, may decide to suspend certain of the rights deriving from the application of the Treaties to the Member State in case of serious and persistent violations of rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law. The decision about the existence of the breach is adopted unanimously. Usually, Member State is not allowed to submit its observations. A decision is initiated by one third of the Member States³ or the European Commission; obtaining the consent of the European Parliament is necessary. Before making a decision the Member State is invited to submit its observations.

After a determination has been made qualified majority may decide to suspend certain rights. The nature of the possible suspension is not specified. The Council shall take into account the possible consequences of such a suspension on the rights and obligations of natural and legal persons. The treaty specifically indicates the case of voting right suspension in the European Council for the Member State which committed the breach. At the same time, the obligations of the Member State in question under the treaties shall in any case continue to be binding on that State.

It should be emphasized that this mechanism (following the Treaty of Nice 2001) was added together with a specific early warning system. Paragraph 1 of Article 7 of the Treaty on European Union envisages preventive actions by the European Council, aimed to ensure preventive actions in order to avoid negative development of events in any state of the European Union. The main clue is that the Union starts to operate in early stages of the crisis, when the risks of violation are not emerged yet. The Council may determine that there is a “clear risk of a serious breach” by a Member State of the values of human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights as well as address recommendations to it. The decision is made by a majority of four fifths of its members. Obtaining the consent of one third of the Member States, the European Parliament or the European Commission is necessary in order to launch the process. “Until a decision is made, in case there is a clear risk of a serious breach the Council shall hear the Member State in question. The Council shall regularly verify that the grounds on which such a determination was made continue to apply.” (See Art. 7.1, the Treaty on European Union).

The EU recently draws increased attention to the issues around human rights. There are active discussions in the EU Court of Justice for simplifying availability options in order to protect individual and other rights granted to any natural and legal person under the EU Charter of Fundamental Rights, founding treaties and current legislation of the Union.

Increasing the EU’s interest in this sphere could be explained by interrelated reasons. This is natural process at the EU integration and legal consolidation enhancing stage, expressed with abolition of dividing it to three “pillars”. At the given stage the EU was also forced to undertake radical measures in order to avoid negative results of expansion in the legal field and strengthen the Accession criteria (Copenhagen criteria) by appropriate internal legal development, as well as to avoid lowering the threshold of human rights protection requirements. In addition, political elite of the EU states decided to grant legitimacy to the construction of Europe, attract wider population to support it and make the European Union attractive for ordinary people. Finally, the adoption of the Charter and legally binding it as a result of the recent reforms under the Lisbon Treaty of 2007 was a response towards the lack of positive norms of human rights protection in the EU law.

As it was mentioned above, the European Communities were created as economic or specialized formations. They should have supported the rapprochement between the EU states using technical ways and reducing inter-ethnic conflict by promoting integration. The fact that the communities could invade the sphere of human rights was not considered. The founding states were very careful about comparing issues of human right system integrity, economic and social rights to the rights protected in court. That is why the founding treaties do not contain chapters concerning the human rights. Apparently there was another reason why the global creation process of international

³ Nowadays (Since the 1st July of 2013) EU has 28 Member States, with a combined population of over 500 million inhabitants and covering 5 million km² - Author.

human rights institutions had no impact to the Formation of the European Union. At regional level, this problem turned out to fall entirely under competence of the Council of Europe. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms adopted by the Council of Europe was outstanding in terms of its effectiveness and institutional provision. The situation remains unchanged in this respect, while Western European leaders and the political establishment were always against parallelism, competition and unnecessary duplication when it came to creation of international agencies. The Council of Europe and the European Union perfectly complemented each other and it seemed quite enough for many years.⁴

And still the EU law as the unifying regulatory system remains involved in development of Member States National laws. Integration could be harmful because it did not foresee the importance of human rights as it was considered by national constitutions, parliaments and legal bodies. For the first time it became apparent to the Court of Justice of the European Communities (now the Court of Justice of the European Union). They have adequately assessed that the competence of the EU was expanding and the capacity of legislative activity was growing. Interests of individuals in the European Union should have been protected to the same extent as it was towards the National state and the whole army of bureaucrats. Otherwise the legitimacy of the European Union would be subject to suspicion. It will become more and more difficult to prove the EU Rule of Law, its supreme legal power and direct action, as well as claiming that in case of a collision with national constitutions the EU law must be applied even in the case when it is not subject to any control with regard to the human rights protection.

In the late 1960s The European Court of Justice changed nihilistic attitude towards the existing practice of human rights. The good examples of this practice could be decisions made on *Stork*⁵ and *Geitling*⁶ cases, when the Court refused to take into account the arguments in favor of the fact that European Coal and Steel Community highest body's legal acts should respect the provisions of the German Constitution.

In the *Stauder*⁷ case, concerning the violation of a fundamental right (human dignity) the Court declared they would protect "fundamental rights derived from the general principles of the Union".

The Court rightfully considers protection of human rights as the general principle of the EU law, every secondary legislation and institution of the Union must comply with. It is interpreted more widely in terms of human rights protection principles according to the EU law. In particular it ensures that this principle is derived from the constitutional traditions of the Member States. Since the decision on *Nold*⁸ and *Rutili*⁹ cases, the Court more often relies on European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Guidelines on European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms have become more widespread in Court practice. The confrontation between European Court of Justice and Germany's Federal Constitutional Court in the 1970s contributed to wide interpretation of human rights protection principle. The EU court claimed that the Federal Constitutional Court is not authorized under any circumstances discuss the invalidation of the EU legal acts, even if it contradicts Germany's constitutional law, namely provisions strengthening respect for basic human rights. The Federal Constitutional Court would only agree in case of number of conditions, including effective protection of specific codified list of human rights. The solution first of all is

⁴ See. *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечения защиты прав человека; Учебник для вузов (под ред. Л. М. Энтина), М., 2007, с. 325.*

⁵ See. Case 1/58, *Stork v. High Authority*, [1959] ECR 17

⁶ See. Case 36-8, 40/59, *Geitling v. High Authority*, [1960] ECR 423

⁷ See. Case 29/69, *Stauder v. Ulm* [1969] ECR 4119

⁸ See. Case 4/73, *Nold v. Commission*, [1974] ECR 491

⁹ See. Case 36/75, *Rutili v. Minister for the Interior*, [1975] ECR 1219

connected with first and second cases of Solange,¹⁰ reflecting the evolution of European Court of Justice and the highest national court approaches.

Court practice has paved the way through the respect for human rights by the European Union and its reinforcement in political documents and primary legislation. In the protection of human rights was mentioned in the preamble to the Single European Act. The preamble to the Single European Act of 1986 makes reference to respect for human rights.

In 1989, the European Parliament proclaimed declaration of fundamental rights and freedoms. Declaration consisted of 25 articles and included civil-political and socio-economic rights. The Recommendation document also provided guarantees of rights and important principles of democracy (Art.17) and person's legal status.

The Charter of Fundamental social rights for workers of the European Union was also adopted in 1989. The Charter was approved by all EU countries except Great Britain. The Charter is a recommendation document and recognizes workers' rights of employment and remuneration, improving living and working conditions, social protection and other socio-economic issues. The main part consists of 30 paragraphs.

Both documents were of great political importance. Later they were used as solid sources during drafting the Charter of Fundamental Rights of the European Union. However, they are not legally binding the EU institutions and agencies.

It made more valuable including the concept of fundamental human right in the text of the Maastricht Treaty 1992. Later the Amsterdam Treaty of 1997 included human rights in fundamental principles of the European Union and protection of which is a necessary condition for the Union membership. At the same time, it also provided a mechanism for ensuring basic rights, established jurisdictional control over compliance with them and substantially expanded the competence of the European Court.

Finally, another important fact should be mentioned in the context of human rights protection principles within the EU law. The concept of European citizenship was introduced together with the foundation of the European Union in 1992. The Maastricht treaty of 1992 recorded legal ties between the European Union and its citizens for the first time which further emphasizes the role and importance of the EU Treaty for the legal system of the Union.

3. THE EUROPEAN UNION CITIZENSHIP

Despite its international legal origins,¹¹ the signs of federal republic were always noticeable with regard to the legal status and practical activities of the European Union.

European Union Citizenship, established by the Maastricht Treaty (1992) and entered into force on 1 November 1993 should be undoubtedly regarded as one of the sign mentioned above. Since then the citizens of the Member States automatically received the European Union Citizenship. The "Union" or "European" citizenship is usually expressed in granting additional rights to the citizen derived from its direct legal union with the European Union. Namely, the citizens have rights to:

- move and reside freely within the EU;
- vote for and stand as a candidate in European Parliament and municipal elections;
- be protected by the diplomatic and consular authorities of any other EU country (for EU citizens whose embassy/consulate is not represented in a third country);
- petition the European Parliament

¹⁰ See. Solange I [1974] 2 CMLR 540 and Solange II [1987] 3 CMLR 225 (Case C-69/85, Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. v. Germany [1986] ECR 947).

¹¹ EU Founding Treaties ("Treaty on European Union" and The Treaty on The Functioning of The European Union officially referred as "Agreements") are presented in form on international agreements between Member States. Any amendments in these documents are made by common consent.

- complain to the European Ombudsman in any case of alleged maladministration by the EU institutions or bodies;
- contact and receive a response from any EU institution in one of the EU's official languages;
- access European Parliament, European Commission and Council documents.¹²

The Treaty also prohibits discrimination on the basis of nationality. This principle in the first place obliges the Member States to guarantee that citizens of another country of the Union are under the same conditions as nationals of that State with regard to the equal rights and responsibilities.¹³

Above mentioned provisions have already been included in previous editions of founding treaties, moreover, the principle of the inadmissibility of discrimination on the basis of nationality was entitled to all documents since 1957 (included in original text of The Treaty of Rome). According to the Amsterdam Treaty 1997 amendments the European Union institutions were empowered to take action to combat a wide range of discrimination, as based on sex, race or ethnicity, religion or belief, disability, age, or sexual orientation.

The above-mentioned principles have been enshrined in the Treaty of Lisbon signed in 2007. The second part of Treaty on the Functioning of the European Union called Non-Discrimination and Citizenship of the Union is an issue of primary importance for “new” European Union.

In addition to the current rules, the new norms emerged concerning European Citizens collective rights to realize “civil initiatives”; In order to adopt new legal acts the proposal for the European Commission should be prepared that have the potential for one million signatures of EU member State nationals. In this case, the European Commission shall review this proposal. In fact, the innovation under the Lisbon Treaty gives the EU citizens the opportunity to become initiators of the legislative process, draft legislative acts directly or develop the EU's legislative agenda.

Introducing the new civil initiative institute has changed condition of the EU citizens but it is not highly significant for present moment. The new civil initiative for the first time granted the EU citizens a real possibility to participate in policy-making process. The citizens just have to coordinate and gather one million compatriots in order to voice their opinion. However, it should be noted that the idea of European Citizens' Initiative is not very highly valued by some members of the Parliament who suggest that direct democracy is better expressed through referendums.

This idea certainly has some grounds especially in the light of the fact that European Commission is not obliged to reflect people's will in legislation. On the other hand, the initiative opens the door for the process of Cross-Border cooperation. Undoubtedly, the European media will publish articles and reports about civil initiatives, which are more comprehensible for the reader compared to the draft normative acts.

Lisbon Treaty does not prescribe a legislative procedure for realization of civil initiative right because it is only the form of amendments to the founding treaties (the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union). That's why the Spanish EU Presidency held consultations regarding the civil initiative. The European Commission has prepared a number of technical proposals with regard to the implementation of the initiative. The commission suggested a condition in which one third of Member State

¹² Any citizen of the European Union, or resident in a Member State, may, submit a petition, *make a complaint* to the European Ombudsman and has the right to request a document.

¹³ «Old» European Union established a very intense judicial practice, which ensured the interpretation and application of this principle in different situations. In particular, European Community Courts and subordinate tribunals marked off from each other direct and indirect discrimination. The latter, under certain conditions, may be considered as admissible (For example, setting up requirements for knowledge of state language, which gives certain preferences to country's citizens). Certain exceptions to the principle of non-discrimination are enshrined in the various provisions of founding documents, for example, granted right to the Member States, not to employ foreigners in Public Service (including EU citizens), provided that given government position confers to real government authorities.

population should participate in realization of civil initiative. It means that the statement must be signed by citizens of at least ten Member States. The number of signatures depends on the size of population figures from each member state; accordingly, the smaller Member States are required to collect fewer signatures when in case of bigger member states 0.2% of the total population is an appropriate threshold.

The procedure for realization of European Citizens' Initiative could be initiated by both citizens and the organizations. The proposal should be submitted to the European Commission; at the same time there is a condition set for publication of the report including information about supporters and funding of the initiative. Once officially submitted, the organizers have one year to collect signatures. It is possible to collect signatures via the internet, in addition to paper petitions. It makes the civil initiative a convenient source of influence for large groups of citizens, European Trade Union Confederation representing more than 60 million members is a good example.

At this stage the European Citizens' Initiative is a certain kind of experiment. The thing is that there is democracy in the European Union without people ("demos"). From now on the European society starts its existence in democracy context and receives additional support during realization process of civil initiative. There are no clear procedures for the realization of European Citizens' Initiative. It is also impossible to protect your own rights in case of refusal on considering the application by the European Commission. This underscores the fact that the European democracy is not relevantly developed in the field of civil representation.¹⁴

4. CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

It is a well known fact that the founding treaties of the European Union are establishing a constitution for Union (there was a similar case with regard to the founding treaties of the European Union), unlike National constitutions it does not include the "catalog" of the basic rights (except some provisions made in 90-es).

However, the fact that the other fundamental rights of man and of the citizen (life, personal inviolability, property, freedom of thought, freedom of speech and freedom of thought, conscience, religion or belief, social security, etc.) is not included in the founding treaties of the EU, does not necessarily mean that there are no such rights envisaged in the EU's legal system and that these rights in general, are not mandatory for EU's institutions, bodies and other agencies.

In 1969 the Case Law of the European Communities (now the European Union) recognized protection of basic rights as "one of the general principles of European community law", while some of these rights have been declared by the court as independent principles of the legal system of the EU, for example property rights or the right of protection.

The source and the basis of these principles are the common constitutional traditions of the Member States and international agreements on human rights. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is the document of key importance in this regard. The document was signed within the framework of Council of Europe in 1950 and considering the practice of the EU Case Law it serves as common European Bill of Rights.¹⁵

¹⁴ Nevertheless, there is a case of realization European Citizens' Initiative; EU citizens started a campaign in March of 2010, calling for a ban on genetically modified (GMO) crops until a new scientific body is set up to assess their impact. Environmental groups Greenpeace and Avaaz have collected over a million verifiable signatures from all 27 member states based on the ECI criteria. Petition was sent to European Commission President Jose Manuel Barroso. See. (Арабей Елизавета - Правовое регулирование института гражданской инициативы; E-resource; <http://eulaw.ru/content/grazhdane-es-vpervye-ispolzovali-svoe-pravo-na-grazhdanskuyu-iniciativu> [11.04.2012]).

¹⁵ As of 1st July of 2013, The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the 47 Council of Europe member states, Including 28 Member States. Georgia signed the Convention on April 27, 1999 (Ratification to the convention was on May 20, 1999).

The EU founding treaties recognized the legal binding force of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in 1992. In particular, it has been determined that: “the Union shall respect fundamental rights, as general principles of law, in the form as they are guaranteed in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the common constitutional traditions to the Member States”.¹⁶

The Treaty of Lisbon (2007) strengthened this requirement. Pursuant to Article 6, of the Treaty of Lisbon “the Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Treaties”. It means that EU is obliged to join the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, i.e become an independent participant (Provided that each Member State will maintain the same status).¹⁷

After the EU's accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the for the first time the citizens will be guaranteed to have the opportunity of submitting complaints to the European Court of Human Rights not only about the national government (State bodies of Convention Member States), but also about action or omission of the supranational institutions of the Union (EU Institutions, bodies, agencies). In addition, in both cases the previous condition on necessity of internal appeal procedures will be maintained, the (In case of the EU it will be the necessity of submitting the complaint (See details below).

However, joining the common European human rights standards (Defined as in the convention) does not eliminate the necessity of Bill of Rights elaboration Bill for the EU as well as the above-mentioned convention does not abrogate or suspend the bills envisaged in national constitutions of the European states.

In that respect the Charter of Fundamental Rights¹⁸ of the European Union was initially solemnly proclaimed on 7 December 2000. It includes all of the basic rights typical to late 20th century, including economic, social and cultural rights.¹⁹

The EU Charter of Fundamental Rights represents one of the founding acts of “New European Union” and equals the founding treaties of the EU with its legal effect (Treaty on European Union, Article 6, paragraph 1). In addition, formally, Charter is still an independent source of law, which is not affiliated with the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

During the preparation process of Treaty of Lisbon (2007) some technical changes were made in the Charter. However, these changes did not affect main content of rights, freedoms and principles; Changes affected the scope of the Charter and rule of its application.

The original text of the EU charter of Fundamental Rights (December 12, 2007) was approved by three political institutions - European Parliament, the Council of European Union and European Commission.

¹⁶ “The Treaty of Maastricht 1992, 2nd Paragraph of F article; Paragraph 2, Article 6 of “Treaty on European Union” Amsterdam (1997) and Nice (2001) editions.

¹⁷ Such formula of participation is not unprecedented. EU in parallel with its Member States is participant of a number of conventions of Council of Europe (For example, Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Convention on Corruptions and etc.).

¹⁸ It should be noted, that The Charter of Fundamental Rights of the European Union was signed the European Parliament, the Council of Ministers and the European Commission. This document represents International State community, but without having any Intergovernmental character (See. Лепешков Ю. А. - Европейский союз и права человека ; E-resource; [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3733:-----1950----&catid=224:2011-05-31-09-24-42 ; \[11.04.2012\]](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3733:-----1950----&catid=224:2011-05-31-09-24-42 ; [11.04.2012])).

¹⁹ European Convention for Human Rights on the contrary, first generation rights (which were announced in the era of Bourgeois revolutions) basically is limited by Personal and Political rights and by the right to property. European Social rights are enshrined in European Social Charter which was adopted in 1961 and revised in 1996.

The Union and the Member States, confirms its respect to the European Social Charter while administrating Social Policy (the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 151). But European Social Charter doesn't have any legal power to EU institutions.

The EU charter of Fundamental Rights (December 7, 2000) is quite important “Bill of Rights” if we consider the time of its adoption. It can be said that the Charter sums up the whole predecessor process of forming the human rights idea with regard to constitutional and international law not only in Europe but throughout the world.²⁰ The Council of Europe and the law established by it, which includes the regulation of human rights, had important influence on the content and spirit of the document.

Charter, which remains in the scope of both constitutional and international law is the first supranational act in the field of humanitarian law. This is the first document created to protect the individual from the state (or not only from the state) and its bodies, but also from the supranational organization and its institutions. This is a factor of crucial importance: Unlike the previous basic rights charters (national or international), aimed to protect human individuals from state arbitrariness, EU charter is directed to protect same rights and freedoms, but from another potential infringer – from supranational bodies of EU.²¹ From this point of view, the Charter can be used as of great persuasive power in the future.

For Georgia, Charter itself is not just an informative material for citizens and future lawyers to improve the general legal knowledge, but it can be regarded as a right model for improving Georgian legislation with regard to the human rights.

The EU charter combines heritage and originality: on the one hand, it considered the major achievements of the human race in humanitarian law and on the other hand, conceived these achievements in its own creative way.

The principle of inadmissibility of restrictions on rights and freedom enshrined in different legal sources leads to the succession of this document. It is directly laid out in the charter. According to the Article 53, none of the provisions shall be interpreted as restricting fundamental rights and freedoms ensured by the Union law, international or national legislation. The Charter can only improve the existing human rights provisions in Europe.

The rights and freedoms are presented in the Charter by completely different, new scheme. Unlike the doctrine on human rights familiar to Western Europe, dividing the priority (civil and political) and secondary (social and economic) rights, Preamble of the Charter and the Charter itself consider the legal status of every right and freedom²² of a the EU citizen and on an equal level.

In order to make the content of basic rights in the Charter comprehensible (visible) for ordinary people, basic rights were classified by new, non-traditional criteria; In particular, for the systematization (classification) of basic rights and freedoms was not chosen types of basic rights or their field of use (personal, political, socio-economic),

²⁰ European Convention for Human Rights on the contrary, first generation rights (which were announced in the era of Bourgeois revolutions) basically is limited by Personal and Political rights and by the right to property. European Social rights are enshrined in European Social Charter which was adopted in 1961 and revised in 1996.

The Union and the Member States, confirms its respect to the European Social Charter while administrating Social Policy (the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 151). But European Social Charter doesn't have any legal power to EU institutions.

²¹ During foundation of European Community and later European Union, Nation states have transferred their governmental authorities “up”; In addition, over time authorities expand. As a result, the EU institutions, like state agencies, perform actions that have government-compulsory character. Authority, as we know may lead to abuse, Regardless of who might be in his train a state or EU as the International State Union. Accordingly, humans shall be protected equally from all possibilities. Charter of fundamental rights serves this exact purpose.

²² The EU Charter (Although it is not directly recorded in its title) represents Human's and citizens fundamental rights Charter. On the one hand, many provisions of the Charter of the EU are committed to grant a subjective authority to any individual, regardless of citizenship and place of residence. The majority Personal and Socio-economic rights enshrined in the Charter are considered in the level of “Human Rights”. Even Georgian citizens can be subjects of these rights, in case of their residence in EU Member States. On the other hand, Charted contains “Citizens rights”, for which citizenship is an obligatory. This content is directly indicated in relevant provisions: “Every citizen of the Union ...” (In case of Human rights, following wording is applied “Everyone”, “Every Human”, “Every Person”, “No One shall...” and etc.).

but the values on which they are based. So the principles of fundamental rights and freedoms indivisibility reflected in the Preamble of the Charter are presented this way.

EU Charter unifies all of the personal, political and socio-economic rights in a whole and recognizes them as basic rights. Social rights in many aspects maintain the program nature, but they no longer considered as “secondary”. There is no doubt that unifying all different category rights into one document should be regarded as the greatest achievement of the Charter.

However, civil, political, economic, social and cultural rights can be placed together. Besides the fact that this structure is chaotic and random, it can be determined by the purpose - to highlight the human dignity, as the binding source of all rights and freedoms.²³

The Charter consists of a preamble, which does not contain any legal norms (indicating the reasons and the goals of this charter, its sources, the fundamental values) and Article 54, which are grouped in 7 titles.

The basic idea of the preamble (and the whole charter in general) is to recognize (in paragraph 2) that “the EU puts Human at the center of own activities, by introduction EU citizenship and through creating free, secure and just space”. Preamble, though, summarizes fundamental values of human rights and freedoms around the logic, which involves a person's legal status in unified complex. In particular: human dignity, freedom, equality and solidarity. The structure of charter is built around this and other values (typically, each title of the charter represents one of the values from the complex, which contains the rights and principles):

TITLE I _ “DIGNITY” (Article 1-Article 5) – Empowers the right of Human Dignity and other rights and guarantees of human life: the right to life, Right to the integrity of the person, Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, Prohibition of slavery and forced labor.

TITLE II _ “FREEDOMS” (Article 6 – Article 19) - specifies the content of this fundamental value. The word “freedom” is used in the plural form, because it explains a wide range of rights, which finds its expression in human households and freedom guaranteed by the government and non-interference in other person’s life _ In particular: Right to liberty and security, Respect for private and family life, Freedom of expression and information, Freedom of the arts and sciences, Right to property, Freedom to choose an occupation and right to engage in work and etc.

TITLE III _ “EQUALITY” (Article 20 – Article 26) - The EU represents this value by following rights and principles: Equality before the law, Non-discrimination, Cultural, religious and linguistic diversity, Equality between men and women, the rights of the child and the elderly, Integration of persons with disabilities.

TITLE IV _ “SOLIDARITY” (Article 27 – Article 38) - represents major sources of social rights and principles within the Charter. This Charter aims to ensure harmonious development between various social groups. In Particular: Workers’ right to information and consultation within the undertaking, Right of collective bargaining and action, Right of access to placement services, Fair and just working conditions, Social security and social assistance, Environmental protection and etc.

Social rights and principles of the Charter usually are accompanied by reservations, that it is implemented according to national legislation and national practice, in terms of possible harmonization (approximation) with the EU legislation.

When negotiating the IGC mandate for the Lisbon Treaty, The United Kingdom and Poland obtained the agreement of the other Member States to a further protocol to the Lisbon Treaty which seeks to restrict the

²³ See. Татьяна Ушакова – “Хартия основных прав Европейского Союза; два шага вперед и один – назад в процессе европейской интеграции”. E-resource:http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=483&Itemid=53 [13.10.2012]).

interpretation of the Charter by the European Court of Justice and their domestic courts. It was recorded in one of the attached files of the Charter.²⁴

TITLE V _ “CITIZENS’ RIGHTS” (Article 39 – Article 46) - was originally conceived to reflect (duplication) those fundamental rights of EU citizens, which already existed in its founding treaties (Treaty on the Functioning of the European Union, Part II and Treaty on European Union). It is about the rights, such as: Right to vote and to stand as a candidate at elections in every member state, Freedom of movement and of residence, right to petition the European Parliament, right of access to documents of the institutions (see above).

Nonetheless, the fifth title of the Charter was expanded by Freedom of movement and residence, in accordance with the Treaties, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State (Article 45, Paragraph 2) and Right to good administration (Article 41).

Article 41 contains the whole complex of authorizations and guarantees, by which EU citizens are granted during relations with the institutions, bodies, offices and agencies of the Union. For example: Right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time, right of every person to be heard, the obligation of the administration to give reasons for its decisions, right to have the Union make good any damage caused and etc.

TITLE VI _ “JUSTICE” (Article 47 – Article 49) - represents the source of procedural rights and guarantees of person before court and during criminal offences: it unifies the right to an effective remedy and to a fair trial, Presumption of innocence and right of defense and etc.

TITLE VII _ “GENERAL PROVISIONS GOVERNING THE INTERPRETATION AND APPLICATION OF THE CHARTER” (Article 50 – Article 54) is the conclusive title of the Charter. The purpose of this title is to define the terms and rules for the application for the EU institutions and member states, as well to regulate the correlation of its norms with other, Universal, European and national basic rights sources.

The solution to this issue through some basic principles:

_ First of all, this is a restriction of the scope of the charter (Article 51, paragraph 1). Even though charter empowers the legal status of fundamental human rights and principles in all fields, the provisions of this charter are only addressed to the institutions, bodies and agencies of the Union and Member States.

In areas that are not regulated by the Union law (for example, the national parliament elections, religious, or family relations), the provisions of the charter do not have legal power to Member States. If the human rights are violated in these areas, person should seek protection in other documents, for example national constitutions or European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.²⁵

_ *The second basic principle is reasonably derived from the first one and ensures non-infringement of other sources of the human rights and fundamental freedoms (Article 53). For example Universal or European level international legal acts (UN international covenants of civil, political, economical, social and cultural rights [1966], European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Social Charter and other human rights conventions of Council of Europe), National constitutional Law (Basic rights of Member states constitutions, including Federal constitutions such as Federal Republic of Germany) and other basic human rights sources of EU. The latter clause, on EU level expands the catalog of fundamental rights and strengthens their guarantees, through inclusion of new provisions in founding treaties, legal acts and judicial practice (Case Law).*

_ Third basic principle determines the method of use and explanation of the provisions of the Charter, in particular, those provisions, which were “loaned” from other sources of fundamental rights.

²⁴ “The Declaration of Poland – “Protocol on certain Provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Poland” – declaration 3620. According to this declaration, Poland at this stage extends Social and Labor rights of Title IV.

²⁵ But this prohibition does not apply other sources of EU law, even when they are similar to the provisions of the Charter. EU’s rule of law of these sources fully applies to all Member States, including Poland and Great Britain as well.

Rights recognized by this Charter for which provision is made in the treaties shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those treaties (Article 52, paragraph 2). This, first of all, concerns to those fundamental rights, which were removed from the second part of the Treaty on the Functioning of the European Union. This also concerns the right of the freedom to seek employment and to provide services in any Member State (Article 15, paragraph 2), which represents a key element of freedom of movement for workers in the EU internal market (Treaty on the Functioning of the European Union, Articles 45-48).

If the charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention. (Article 52, Paragraph 3). This generally concerns to Personal and Political rights (Right for life, security of person, Freedom of association and etc.). The majority of those rights are receptions from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. This provision shall not prevent Union law providing more extensive protection. (Article 52, Paragraph 3).

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, through the explanations of European Court of Human Rights Case Law (court practice) provides, in any case will maintain the minimum standards of fundamental rights. In addition, the Union, as mentioned above, has to join the European Convention of 1950 as the full right participant. Accordingly, we observe convergence trend between the EU and the Council of Europe in issues of human rights law interpretation and application. According to all this, the EU gains more reputation.

In the end, Charter recognizes fundamental rights as they result from the constitutional traditions common to the Member States (For example Article 20 –“Equality before the law”), those rights shall be interpreted in harmony with those traditions.

In addition to the above mentioned principles, Title VII empowers other general provisions. They: affirm, that The Charter does not extend the field of application of Union law beyond the powers of the Union or establish any new power or task for the Union, or modify powers and tasks as defined in the Treaties (Article 51, Paragraph 2); consider principles and scope of the limitations of rights and freedoms recognized by this charter (Article 52, Paragraph 1); prohibit abuse of rights (Article 54); demand the use of national laws and practices as specified in this Charter (For example, Right of Marriage, alternative work and other social rights) (Article 52, Paragraph 6).

The charter provides a special rule for those articles, which determines abstract principles: Rights of the elderly to lead a life of dignity and independence (Article 25), Consumer protection (article 38) and etc. These norm-principles require special legal acts from the EU and Member States. For explanation and justification control (inspection) purposes of public authorities’ relevant legal acts, person, or legal entities may rely on the principles of the Charter in the Court.

Poland and the United Kingdom secured a protocol to the treaty relating to the application of the Charter of the Fundamental Rights in their respective countries. Following peculiarities apply to these countries:

_ First, the protocol, in article 1(1) states that the "Charter does not extend the ability of the Court of Justice of the European Union, or any court or tribunal of Poland or of the United Kingdom, to find that the laws, regulations or administrative provisions, practices or actions of Poland or of the United Kingdom are inconsistent with the fundamental rights, freedoms and principles that it reaffirms;

_ Second, Title IV of the Charter, which contains economic and social rights, does not create justifiable rights, unless Poland and the UK have provided such rights in its national law. (See Title IV, Article 1, Paragraph 2);

_ Third, there is a similar regime to Social Rights of the Charter which points to the national law and national practice. (For example, Article 9 – Right to marry and right to found a family). These provisions apply to the Poland and UK only considering their own legislation and law-enforcement practices.

During the preparation process of the charter it was decided to attach certain article comments by the title: “Explanations of the Charter of Fundamental Rights”.²⁶ These explanations were prepared by Special Assembly of “European Convention” and published in 2000. Its updated edition was prepared in 2002-2003, during the working process²⁷ of the EU 2004 constitution.

The explanations refer to the legal sources that have become an example of specific articles of the Charter (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Constitutional traditions of Member States, founding treaties and Case law of European Court, other Universal and European documents).

With these explanations, the EU and Member State Courts have been granted possibility, as quickly as possible, without additional research and analysis determine features and content of each basic right and principle of the Charter.

In 2004, these explanations became official document for law interpretations. The Charter has to be interpreted by the courts of the Union and the Member States with due regard to the explanations. This principle is empowered by charter itself (see Preamble and Article 52, Paragraph 5) and the EU founding treaties (Treaty of European Union, Article 6, Paragraph 1).

5. THE COMPARISON BETWEEN THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION CHARTER AND THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Through the whole existence of European Communities and the European Union the connection between the EU, the Council of Europe and the European Convention on Human Rights (hereinafter – Convention) was very close.

From the beginning, the Communities clearly marked off their field of activities from the Council of Europe, leaving international human rights protection control mechanisms to Strasbourg.²⁸ Hereafter Brussels confined itself to giving instructions about the Convention only. Later, when it became necessary for the EU to demonstrate its

²⁶ Roman Herzog - German politician, former President, President of the Constitutional Court and chair of the European Convention played a great role. He's deputy was Guy Braibant, famous French Jurist, who made some very interesting comments to the Charter.

²⁷ Before the Treaty of Lisbon, there was an attempt to make the common EU constitution. In December 2001, when the European Council met in Laeken, a fresh declaration was adopted committing the EU to greater democracy, transparency and efficiency, and setting out the process by which a constitution could be arrived at. This was to be achieved by a convention, which was intended to comprise the main 'stakeholders', in order to examine questions about the future direction of the EU. It was to produce a "final document", which soon became the draft constitution, to be handed over to the Intergovernmental Conference, scheduled for 2004, which would finalize a new treaty (“Declaration on the Future of Europe” or “Laeken Declaration”). The European Convention was established with 102 members, including the European Parliament, the European Commission, and representatives of heads of state and government. The Convention met for the first time in February 2002, and met thereafter in plenary session once or twice per month. The Treaty was signed on 29 October 2004 by representatives of the then 25 member states of the European Union. It was later ratified by 18 member states, which included referendums endorsing it in Spain and Luxembourg. However the rejection of the document by French and Dutch voters in May and June 2005 brought the ratification process to an end. Following a period of reflection, the Treaty of Lisbon was created to replace the Constitutional Treaty. This contained many of the changes that were originally placed in the Constitutional Treaty but was formulated as amendments to the existing treaties. Signed on 13 December 2007, the Lisbon Treaty entered into force on 1 December 2009. Exactly in the Treaty of Lisbon (In particular, “in article of amendment”) were transformed norms of 2004 European Constitution.

²⁸ The European Convention on Human Rights (ECHR) Drafted in 1950 is an international treaty to protect human rights and fundamental freedoms in Europe. The Convention established the European Court of Human Rights (ECHR). Any person who feels his or her rights have been violated under the Convention by a state party can take a case to the Court. Judgments finding violations are binding on the States concerned and they are obliged to execute them. But the Convention cannot be applied to EU legislative acts. In fact, in this situation, only accession of the EU to Convention will fix the case.

commitment to the principles of human rights, the EU chose the path of Case Law direct involvement in its internal law. It was most reasonable, efficient and rational decision.

After development and codification of own human rights legislation in form of Charter of fundamental rights, the EU reasonably determined its attitude towards the Convention. The EU managed to avoid temptation of writing off the Convention as already obsolete, outdated and unnecessary document and creating a new edition of it. Moreover, EU embarked on path of strengthening ties between its internal law and the Convention norms / mechanisms, granting the institutional nature to it.

When it comes to the rights enshrined in the Charter, there are formulations consistent with similar provisions of the Convention, which are impossible to be interpreted differently.

Additionally, the horizontal articles of the Charter directly determine the requirement for homogeneity. In accordance with Article 52, paragraph 3 of the Charter, "In so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention." This is important because all the EU States are obliged to be a Member of the Convention. Since the European Convention on Human Rights is a developing document, and the contents and scope of the guaranteed rights are determined by decisions of the European Human Rights Court, the Charter and the Lisbon Treaty of 2007, have literally enhanced the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights in the EU's internal law practice reception. Explanatory note of the Charter and the declaration attached to the final act of Lisbon 2007 Conference clearly define that under the material norm is considered its explanation and use by the European Court of Human Rights.

The question concerning the possibility and expediency of the EU involvement in the European Convention on Human Rights in context of working on the Charter remains unanswered. The official proposal regarding this issue was submitted by Finland and it was actively lobbied by the Council of Europe. Because of uncertainty on the future of the Charter and unwillingness of the majority of the Member States to strain EU with the Human rights legal obligations, this opportunity was not even discussed seriously. A few years later, the situation has changed dramatically in favor of accession of the European Union to the convention and removing obstacles to this process. On the one hand, the Lisbon Treaty of 2007 eliminated obstacles on the road to the EU's accession to the Convention of which the European Union's Court indicated earlier²⁹ and founding treaties were enriched with relevant provisions; the topic concerns the article 6, paragraph 2 of the EU Treaty of Lisbon edition, according to which EU joins Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom. The Council of Europe made a following step: On June 1, 2010 the amendment no.14 entered into force on Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which is focused on the reform of convention control mechanism but first of all on reforming the European Court of Human Rights. As provided in Article 17, paragraph 1 of the amendment a new paragraph has been added to Article 59 ensuring the European Union joins the convention. This fact literally, established (prepared) the legal framework necessary for accession to the European Convention of the European Union.³⁰

²⁹ The Court believed that accession of the European Communities to the convention was legally impossible, because they do not have corresponding competence. It can be possible only after some amendments in Founding Documents (See, EuGH – conclusion, 2/94 Slg. 1996, I-1759/1789, Rn. 34). The European Court of Human Rights refused to examine Unions acts compatibility with the Convention, on the grounds that EU was not a participant of the Convention (See, Matthews, Rs. Nr. 24833/94 case, 18th February, 1999). Since the Convention is open for ratification only to the States (Article 56), EU could perform such action only in case of proper ammedements in founding document (See, Matthews, Rs. Nr. 24833/94 case, 18th February, 1999; Bieber Roland – Auf dem Weg zum Beitritt zur EMRK oder ein Grundrechtskatalog für die Europäische Union?, S. 12).

³⁰ Discussion on EU's accession to the Convention started in the second half of the XX century. In 1979, European commission has prepared a memorandum on accession to 1950 year Convention. This memorandum recognized Convention as one of the founding acts, which could reinforce the structure of Union. According to European Commission, this accession could secure proper protection of human rights within the EU. European Parliament

As expected, after creation of the appropriate legal basis (solid legal basis), the need to implement concrete measures on EU accession to the Convention became important. In March 17, 2010 the European Commission made public the main directions of negotiations (IP/10/291) concerning the EU's accession to the convention. On 4 June 2010, the EU Ministers of Justice gave the European Commission the mandate to conduct negotiations on their behalf; In response, on May 26, 2010, the Committee of Ministers of Council of Europe granted the special authority to the Human Rights Committee and ordered to prepare the legal act of EU's accession to the convention together with the European Commission. In addition, Committee of Ministers of Council of Europe determined the date of working at the draft project about the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights_ June 30, 2011.

On July 7, 2010 the meeting between the Secretary General of Council of Europe Thorbjørn Jagland and Viviane Reding, the vice-president of the European Commission launched official negotiations on the EU's accession to the European Convention on Human Rights. Starting from this date the working group composed of experts from the European Commission and Council of Europe regularly gathered with aim to develop the agreement text. It should be noted that the working group has managed to cope with their tasks and presented the project on its sixth working session (13-18 March, 2011). But, despite the fact that the draft agreement was filed within the time prescribed, the decision making process was still dragging. According to the report published on October 14, 2011 a working group was explaining this circumstance with surrounding the contradictions of various provisions of the draft agreement, however, the same report clearly underlined the importance of immediate adoption of the text.

Generally, both sides equally supported this opinion. For this purpose, the format of negotiations has changed: on 13 June 2012, the Committee of Ministers made a decision to conduct further negotiations with the EU on accession to the European Convention on Human Rights within the frameworks of ad hoc group "47+1". The ad hoc group held 5 meetings in Strasbourg _ On 21 June, 17-19 September and 7-9 November 2012; 21-23 January and on 2-5 April 2013. On April 5, the negotiators, representatives of 47 Council of Europe member states and the European Union have finalized the draft accession agreement of the European Union to the European Convention on Human Rights. The document was also sent to the European Court of Justice for further assessment.³¹

After completion of this process the joint agreement on accession should be signed between the Committee of Ministers of the Council of Europe and the European Council. The European Parliament has to express its consent. The agreement should be followed by ratification from the EU European Convention on Human Rights parties. The successful completion of the ratification process in the end will bring us to the logical conclusion of the European Union accession process to the Convention (2015 is considered as the end date of the process).

It should be noted that the EU's accession to the European Convention on Human Rights is based on following cogent arguments: 1) EU citizens must have the possibility to appeal against the EU institutions and bodies, just as they did before the EU in case of violation of their rights by a Member States authorities. The EU has a fairly broad competence – the Member States handed over some of their sovereign powers to the EU. Therefore, the EU shall provide the same level of protection for its citizens as they enjoy it on the national level. Moreover, accession to European Convention for Human Rights is the obligatory condition for joining the EU. 2) Accession will make it

supported European Commission's position, which was regularly undermining the importance of Union's accession to the Convention. Both pillars understood that accession to the Convention could change Human rights system within Union, as well as all the provisions of the Convention required Law order changes. European Community Court, having recognized this fact, only stated that "respect for human rights is the general criteria of Union acts" (See. Алисиевич Е.С., Гюка А. - Присоединение Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека 1950 г.; проблемы и перспективы; E-resource; http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3733:-----1950----&catid=224:2011-05-31-09-24-42 [25.01.2013])

³¹ Важная веха на пути к присоединению ЕС к Европейской конвенции о правах человека; E-resource: http://www.coe.int/ru/web/portal/home?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews [20.05.2013]; Евросоюз присоединится к Европейской конвенции по правам человека; E-resource: <http://www.epochtimes.ru/content/view/72976/2/> [20.05.2013].

possible to avoid undesirable differences between Luxembourg and Strasbourg courts by the very same human rights exposition; 3) It is a very important step forward for remaining the unity of values, equally shared by the European Union and the Council of Europe, which will automatically promote unity of the basic elements in international human rights system across the Europe.

Accession to the convention won't damage the autonomous nature of the EU law and the European Court of Justice in Luxembourg as the only body supervising protection of the EU law.³² The accession won't be expanded the competence of the EU, it will only create the commitment for the EU institutes and bodies to observe European standards in human rights sphere. Respectively, within the EU law the European Court of Human Rights will become a specialized court which will control the observation of the EU's international obligations. Therefore, legal system of the EU will be the subject of external control. It will also fill the flaw which exists in respect of legal protection of European citizens, so they will be protected in the same way their home countries offer. Eventually, this will promote the strengthening of human rights protection in Europe.

Joining the European Convention of Human Rights like its signatory states will put the European Union on an equal footing in the wider system of human rights protection which is coordinated by the European Court of Human Rights in Strasbourg. The EU will become a stakeholder of the convention and will be allowed to join not only the European Convention of Human Rights but also the respective protocols of the latter. After the EU joins the convention it will become the 48th member and obtain the status of a collective participant of the convention (instead of having a status of the member of the Council of Europe). This will enable the European Union to have its opinion heard at the hearings of the European Court of Human Rights. In addition, the EU will be allowed to nominate its own judge in the European Court of Human Rights.

Instead of being considered as alternatives, granting judicial powers to the charter and joining the EU to the convention should be perceived as mutually complementary steps. The fact that the EU has adopted its own charter does not diminish the benefit, which could be reaped if some actions of the EU institutions, bodies and other institutions are discussed at European Court of Human Rights. In the same manner, joining the European Convention of Human rights does not diminish the importance of the adoption of the EU's own Human Rights Catalogue (this Catalogue gives certain legal obligations to the EU institutions, bodies and agencies). On the contrary, besides reiterating the basic principles of the convention, the pillars of the charter also supplement the meaning of those principles and expand the list of rights, protected by the Court.

The EU's joining to the European Convention of Human Rights will have a huge impact on legal and political development of the entire European continent. Moreover, it would constitute a revolutionary advance for the EU. Accountability of Brussels towards its citizens, every natural and legal person under its jurisdiction will rise. The European Convention of Human Rights which in fact is already a part of the EU's legal system will be integrated into it in terms of judicial procedures as well. Therefore, joining the convention will give citizens new opportunities of legal protection. After using all internal means of legal protection, they will be able to file a complaint with the European Court of Human Rights against the EU (EU's institutions, bodies and agencies) if the latter violated their fundamental rights.

Finally, one of the most important circumstances must be specially underscored: Lisbon Treaty 2007 does not establish any specific procedure to address the European Court of Justice for protection of human rights. In any case, neither the founding treaties nor the regulations of the court envisage filling any new type of lawsuits for the cases of violation of human rights. Moreover, it was unequivocally and straightforwardly declared that granting mandatory,

³² The EU has a clearly defined position; Accession shall not affect the autonomy, specific nature and peculiarities of Union law. In addition, European Union's accession to the European Convention on Human Rights shall not affect the competence of EU institutions. (See. "Relating To Article 6(2) Of The Treaty On European Union On The Accession Of The Union To The European Convention On The Protection Of Human Rights And Fundamental Freedoms").

constitutional power to the Charter of Fundamental Rights of the European Union by the Treaty of Lisbon (which made the charter part of the founding treaties) does not establish any new power or task for the Union or modify powers and tasks defined by the Treaties (See. The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 51.2). Based on the above, one thing is clear: despite impressive and solid performance of the European Court of Justice in establishment of highest standards of respect toward the fundamental human rights in the legal system of the EU it will not be a direct responsibility of the European Court of Justice to monitor whether the protection of the human rights meets the necessary benchmarks and that will be qualified as an additional job of the European Court of Justice. The main obligation of the European Court of Justice will traditionally remain to serve the interests of the European integration and therefore the principal priority for it will be to interpret the law of the European Union and ensure a high authority for the EU institutions, organs and branches. In fact, this approach means that the founding treaties rejected the prospect of granting the parallel competence to the European Court of Justice, similar to the European Court of Human Rights. As a result, the danger of the establishment of two competing court systems (one in the framework the EU and the other on the basis of the European Convention of Human Rights) for human rights protection in Europe was eliminated. Therefore, in the upcoming year the European Court of Human Rights will remain the only specialized institution in the field of human rights and the fundamental freedoms protection.

CONCLUSION

In summary, it can be said that the existence of the European Union in current conditions could be implausible without real and effective protection of fundamental human rights. Moreover, the universal language of rights and freedoms lies in the basis of common European legal order, relations between Member States of intergovernmental organizations, citizens and legal entities. If we analyze cautiously the EU's basic acts (Founding Treaties, Charter of Fundamental Rights), the content of other legal documents directly related to human rights and the practice of the European Court in the similar field, it will lead us to similar conclusion. In addition, it is noteworthy that we observe a convergence trend between the EU and the Council of Europe with regard to legal issues concerning human rights interpretation and application. Through the expected accession of the European Union to “European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms” (1950) as a full participant, from the procedural point of view, convention will be integrated in Union’s law and will become an integral part of it. But it will not have a negative effect on autonomous character of the Union’s law. On the contrary, it will open new opportunities of legal protection to the citizens of the EU. In the end, it is more likely the European Union to actually gain additional credibility in human rights protection than lose anything.

დაიბეჭდა თსუ გამომცემლობის სტამბაში

თბილისი, 0179, ილია ჭავჭავაძის პრ. 14

14 Ilia Tchavtchavadze Avenue, Tbilisi 0179

Tel 995 (32) 225 14 32

www.press.tsu.edu.ge

