კავკასიის უნივერსიტეტის ჟან მონეს წამყვანი ცენტრი ევროკავშირის
კანონმდებლობის ტრანსპოზიციისთვის

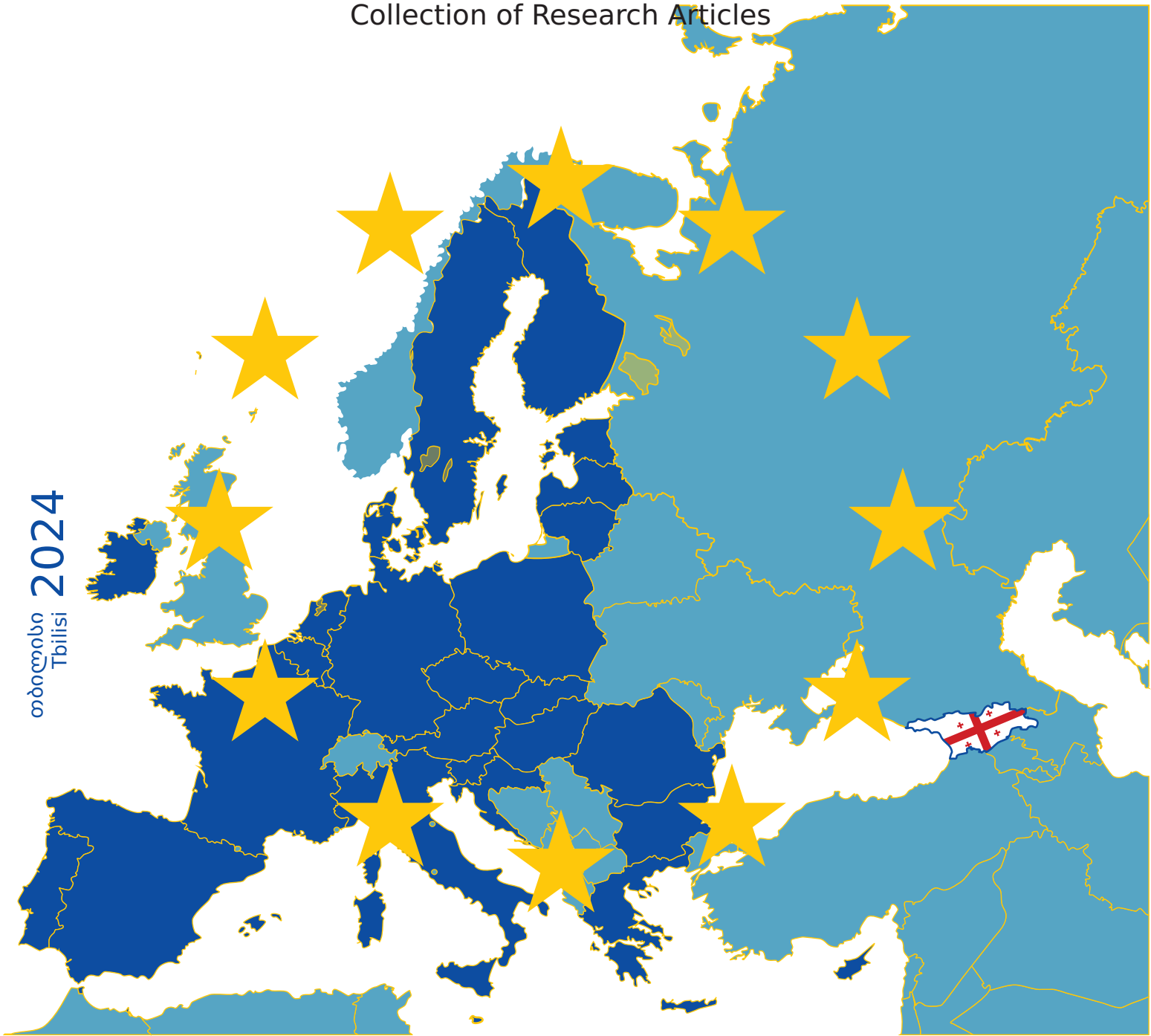
CAUCASUS UNIVERSITY JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE
FOR EU POLICY TRANSPOSITION (EUPOLTRANS)

ევროკავშირის პოლიტიკების ტრანსპოზიცია საქართველოში

კვლევითი სტატიების კრებული

TRANSPOSITION OF EU POLICIES IN GEORGIA

Collection of Research Articles



თბილისი 2024
Tbilisi

Co-funded by
the European Union

EUPOLTRANS
Jean Monnet Centre of Excellence
Caucasus University

კავკასიის უნივერსიტეტის ჟან მონეს წამყვანი ცენტრი
ევროკავშირის კანონმდებლობის ტრანსპოზიციისთვის

CAUCASUS UNIVERSITY JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE
FOR EU POLICY TRANSPOSITION (EUPOLTRANS)

ევროკავშირის პოლიტიკების ტრანსპოზიცია საქართველოში

ნაწილი I

Transposition of EU Policies in Georgia

Part I

თბილისი, 2024
Tbilisi, 2024

ელექტრონული პუბლიკაცია მომზადებულია ერაზმუს + პროექტის ფარგლებში:
101048103 - EUPOLTRANS - ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH

პროექტის კოორდინატორი: პროფესორი, დოქტორი სერგი კაპანაძე

E-publication is prepared as part of the Erasmus+ Project:
101048103 - EUPOLTRANS - ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH

Project coordinator: Prof. Sergi Kapanadze (PHD)

Disclaimer

Co-Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them

თანადაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ. თუმცა, გამოთქმული შეხედულებები და მოსაზრებები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორ(ებ)ს და არ არის აუცილებელი ასახავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს. არც ევროკავშირი და არც გრანტის გამცემი ორგანო არ შეიძლება იყოს პასუხისმგებელი მათზე

დაკაბადონება და დიზაინი / Typesetter and Designer:
ლაშა ჩილინდრიშვილი / Lasha Chilindrishvili

ISBN: 978-9941-9935-1-0

© კონტრიბუციის ავტორები
© Authors of the contribution

კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2024
Published by Caucasus University, 2024

პ. სააკაძის ქ. #1; ქ. თბილისი, საქართველო, 0102
Paata Saakadze st. #1; Tbilisi, Georgia, 0102

საკონტაქტო ელ. ფოსტა/contact email: eupoltrans@cu.edu.ge
ვებ-გვერდი/Internet page: www.cu.edu.ge

სარჩევი

სერგი კაპანაძე . . . . . .

ევროკავშირი და საქართველო: ახალი და გაშვებული შესაძლებლობები დემოკრატიული უკუსვლის ფონზე 5

ნინო დოლიძე . . . . . .

ევროკავშირის საჯარო მმართველობის სტანდარტების ინტეგრირება საქართველოს საჯარო სივრცეში 63

ეკა აკობია . . . . . .

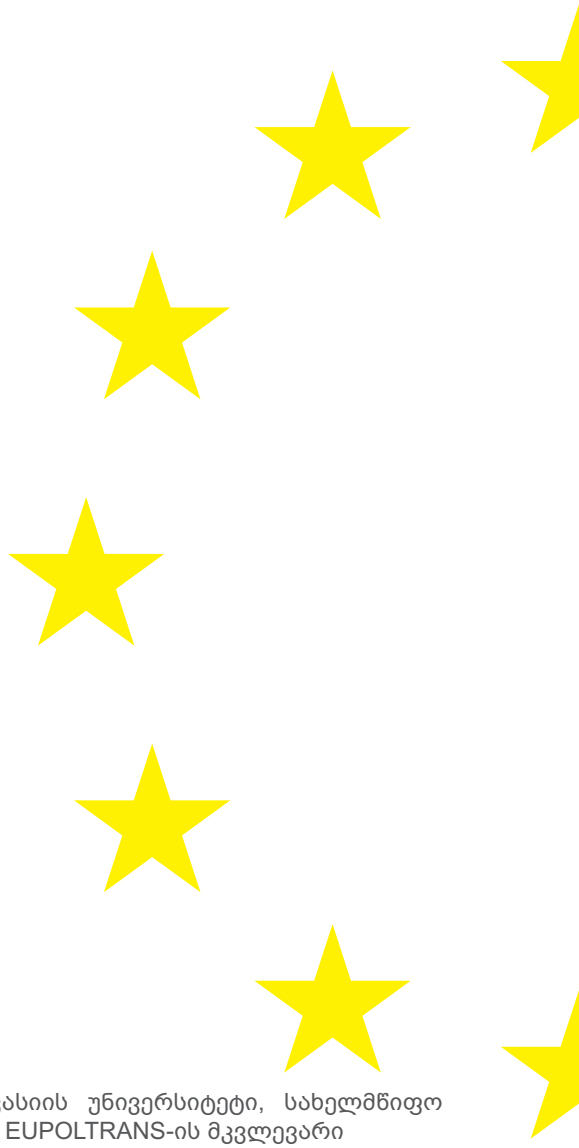
ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (CFSP) და საქართველო: 2022-2023 წლებში თავსებადობის დინამიკის ანალიზი 117

ალექსანდრე მიქელაძე . . . . . .

ევროკავშირის გარემოს დაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიცია: კანონმდებლობა და პრაქტიკა ევროკავშირში და საქართველოში 171

სერგი კაპანაძე[1]

ევროკავშირი და საქართველო: ახალი და გაშვებული შესაძლებლობები დემოკრატიული უკუსვლის ფონზე



1 პროფესორი, ილიას უნივერსიტეტი; მოწვეული ლექტორი, კავკასიის უნივერსიტეტი, სახელმწიფო მართვის სკოლა; კავკასიის უნივერსიტეტის ჟან მონეს წამყვანი ცენტრი EUPOLTRANS-ის მკვლევარი

აბსტრაქტი

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები გარდამტეხ ეტაპზეა, რაც უპრეცედენტო შესაძლებლობას იძლევა, მაგრამ ასევე ვდგავართ სერიოზული რისკის წინაშე, რომ ამ შანსს ქვეყანა ვერ გამოიყენებს. 2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შემდეგ, ევროკავშირმა თავისი გაფართოების პოლიტიკა გადაიაზრა, რამაც საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე პროგრესის უნიკალური შესაძლებლობა მისცა. თუმცა, მმართველი პარტიის ანტიდემოკრატიული ნაბიჯები და ევროკავშირის სტანდარტების იგნორირება სერიოზულ საფრთხეს უქმნის ამ შესაძლებლობების რეალიზებას. საქართველოს ევროპული მისწრაფებები მნიშვნელოვნად დაზიანდა 2024 წლის 28 ნოემბერს, როდესაც მმართველმა პარტიამ გამოაცხადა, რომ აღარ აპირებს დღის წესრიგში დააყენოს ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების საკითხი. შედეგად, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები ისტორიულად მინიმალურ დონეზე დაეცა.

2022 წელს ევროკავშირმა ფორმალურად აღიარა საქართველოს „ევროპული პერსპექტივა“, ხოლო 2023 წელს კანდიდატის სტატუსი მიანიჭა. მიუხედავად ამისა, 2024 წლის ოქტომბერში ევროკომისიის შეფასებამ აღნიშნა, რომ 2024 წლის გაზაფხულიდან მოყოლებული საქართველოს მთავრობის ქმედებები საფრთხეს უქმნის მის ევროპულ მისწრაფებებს, რის შედეგად გაფართოების პროცესი ფაქტობრივად შეჩერებულია. ეს მნიშვნელოვანი უკუსვლაა ქვეყნისთვის, რომელიც ადრე რეგიონში ევროინტეგრაციის კუთხით ნამდვილი ლიდერი იყო. მთავრობის მიერ მიღებული მთელი რიგი კანონები და პოლიტიკური ნაბიჯები, რომლებიც ძირეულად წინააღმდეგება ევროკავშირის ღირებულებებს, რისკის ქვეშ აყენებს დემოკრატიზაციის პროცესს. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის აქტის“ მსგავსი კანონები, რომლებიც რუსულ კანონმდებლობას წააგავს, სერიოზულ საფრთხეს უქმნიან მედიის თავისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას. ხელისუფლების უარი სასამართლო რეფორმებზე, ანტიკორუფციულ ზომებზე, ასევე საპარლამენტო არჩევნების დროს დაფიქსირებული მრავალი ფუნდამენტური დარღვევა კიდევ უფრო ართულებს ვითარებას. გარდა ამისა, მშვიდობიანი პროტესტების ძალის გამოყენებით დაშლა და სამართალდამცავი ორგანოების და სასამართლოს პოლიტიკური

მიზნებისთვის გამოყენება საქართველოს იმ ავტორიტარული ქვეყნების რიგებში ახვედრებს, რომლებსაც ევროპული ინტეგრაციის შანსი არ აქვთ.

ამავდროულად, ევროკავშირის ინსტიტუტები ახალ პოლიტიკურ ციკლში შევიდნენ, რომელიც გაფართოებაზე იქნება ორიენტირებული 2024 წელს ახალი ევროპარლამენტის არჩევით და გაფართოებისადმი დადებითად განწყობილი მაღალი დონის პოლიტიკური ფიგურების დანიშვნით. ევროკავშირი მზადყოფნას გამოთქვამს უკრაინის, მოლდოვისა და, შესაძლოა, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების ინტეგრაციისთვის. თუმცა, საქართველოს ამჟამინდელი მიმართულება კითხვის ნიშანს აჩენს, რამდენად მოახერხებს ის ამ ტალღის ფარგლებში მოქცევას.

საქართველოს ევროპული კურსის აღდგენისთვის აუცილებელია 2023 წელს ევროკავშირის მიერ დასახელებული ცხრა პრიორიტეტის განხორციელება, მათ შორის სასამართლოს რეფორმა, დეოლიგარქიზაცია, საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერება, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან შესაბამისობის მიღწევა. ასევე აუცილებელია სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონფრონტაციული მიდგომის შეჩერება და იმ კანონების გაუქმება, რომლებიც არღვევს ადამიანის უფლებებს და ინდივიდუალურ თავისუფლებებს.

საქართველოს ევროპული მომავალი დამოკიდებულია დემოკრატიული უკუსვლის შეჩერებასა და ევროკავშირის მოლოდინების და მოთხოვნების დაკმაყოფილებაზე. ეს საჭიროებს მთავრობის სერიოზულ მზადყოფნას, შეასრულოს გაფართოების პრიორიტეტები, ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ ინკლუზიურობას და დაიცვას ადამიანის უფლებები. გაფართოების მოთხოვნების შეუსრულებლობა საქართველოს იზოლაციის რისკის წინაშე აყენებს. არადა, ევროკავშირის კარი ტრანსფორმაციული ცვლილებებისთვის ჯერ კიდევ ღიაა.

საკვანძო სიტყვები: საქართველოს კანდიდატობა; ცხრა პუნქტი; დემოკრატიის უკუსვლა; დემოკრატიული რეფორმები; პოლარიზაცია; გაწევრიანების მოლაპარაკებები.

SERGI KAPANADZE[2]

The European Union and Georgia: New and missed opportunities in the face of democratic backsliding

2 Professor, Ilia State University; Invited Professor, Caucasus University, School of Governance; Caucasus University Jean Monnet Center of Excellence EUPOLTRANS researcher

Abstract

Georgia's relations with the European Union (EU) are at a critical juncture, presenting unprecedented opportunities but also a significant risk of stagnation. Following Russia's invasion of Ukraine in 2022, the EU recalibrated its enlargement policy, opening Georgia a unique window to make significant progress toward European integration. However, Georgia's ruling party's anti-democratic actions and reluctance to adhere to EU standards threaten to squander these prospects. Georgia's European aspirations were severely damaged on November 28, 2024, when the ruling party decided it would no longer seek the EU membership accession negotiations. As a result, EU-Georgia relations have hit rock bottom.

In 2022, the EU formally acknowledged Georgia's "European perspective" and granted it candidate status in 2023. Nevertheless, the European Commission's assessment in October 2024 highlighted that Georgia's government's actions since the Spring of 2024 have jeopardized its European aspirations, effectively freezing the accession process. This marks a dramatic regression for a nation previously hailed as a leader in European integration within the region. A series of legislative measures and political actions contradicting EU values are increasingly threatening Georgia's democratization process. Laws such as the "Foreign Influence Transparency Act," which mirrors similar Russian legislation, raise concerns about media freedom and the civil society sector. Georgia's government's rejection of reforms in the judiciary, anti-corruption measures, and many violations during the Parliamentary elections further complicate the situation. Moreover, the crackdown on peaceful protests and arbitrary use of judiciary and law enforcement agencies for political purposes places Georgia among those illiberal, authoritarian countries that have no chance of European integration.

Meanwhile, EU institutions are entering a new political cycle focused on enlargement. With a new European Parliament elected in 2024 and staunchly pro-enlargement figures appointed to key positions, the EU appears poised to accelerate the integration of Ukraine, Moldova, and potentially Balkan countries. However, Georgia's

current trajectory questions its alignment with this broader momentum. For Georgia to return to the European track, implementing reforms in nine priority areas set forward by the EU in 2023 is needed. These steps include judicial reforms, de-oligarchization, enhanced parliamentary oversight, institutional independence, and alignment with the EU's foreign and security policy. The reversal of the government's adversarial stance toward civil society, epitomized by the Foreign Influence Transparency Act, is also an essential requirement, together with the abolishing of the laws that violate human rights and individual freedoms.

Georgia's European future hinges on its ability to reverse democratic backsliding and align with EU expectations. This requires a genuine commitment from its government to address the European Commission's priorities, foster political inclusivity, and safeguard human rights. Failure to do so risks leaving Georgia isolated at a time when the EU's door remains open to transformative change.

Key words: Georgia's EU candidacy; Nine points; Democratic backsliding; Democratic reforms; Polarization; Accession negotiations..

1. შესავალი

საქართველოს ევროკავშირთან ურთიერთობები გარდამტეხ ეტაპზეა, და მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლებლობების ფანჯარა ფართოდ გაიხსნა, არსებობს დიდი რისკი, რომ ამ შანსს ქვეყანა ხელიდან გაუშვებს. 2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრის ფონზე, ევროკავშირმა სრულიად ახალი გაფართოების პოლიტიკა ჩამოაყალიბა, რაც საქართველოს ევროპულ გზაზე სერიოზული პროგრესის შესაძლებლობას აძლევს (European Commission, n.d.). თუმცა, საქართველოს მმართველი პარტიის პოლიტიკა და ანტიდემოკრატიული ნაბიჯები ამ შანსის რეალიზაციას სერიოზულ საფრთხეს უქმნის. საქართველოს ევროინტეგრაციას განსაკუთრებით დიდი საფრთხე შეექმნა 2024 წლის 26 ოქტომბრის შემდეგ, როდესაც მოხდა არჩევნების მრავალი დარღვევით ჩატარება, შემდეგ კი 28 ნოემბერს ქართული ოცნების ხელმძღვანელობამ გააკეთა განცხადება, რომ აღარ დააყენებდა დღის წესრიგში ევროკავშირთან მოლაპარაკებების გახსნის საკითხს.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირმა 2022 წელს აღიარა საქართველოს "ევროპული პერსპექტივა" და მომდევნო წელს ქვეყანას კანდიდატის სტატუსიც მიანიჭა, საქართველოს მმართველი გუნდის პოლიტიკამ ეჭვის ქვეშ დააყენა ევროკავშირის სტანდარტებთან და ღირებულებებთან ქვეყნის თავსებადობა (Civil Georgia, 2023). 2024 წლის ზაფხულზე ევროკავშირმა გაყინა საქართველოსთან ურთიერთობები, იმ დრომდე, სანამ მთავრობა არ გააუქმებს ანტი-დემოკრატიულ კანონებს და არ შეასრულებს 9 პრიორიტეტს (Civil Georgia, 2024). 2024 30 ოქტომბერს ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ ქვეყნის შეფასებაში პირდაპირ წერია, რომ „საქართველოს მთავრობის მიერ 2024 წლის გაზაფხულის შემდეგ გადადგმული ნაბიჯები ეჭვქვეშ აყენებს საქართველოს ევროპულ გზას და დე ფაქტო ყინავს გაწევრიანების პროცესს." (European Commission, 2024 a)

ქვეყანა, რომელიც მრავალი წლის განმავლობაში რეგიონში ევროპული ინტეგრაციის ლიდერი იყო (Perchoc, 2017), ახლა დემოკრატიული უკუსვლის გზაზე დგას. ეს საფრთხეს უქმნის არა მხოლოდ ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანებას, არამედ დემოკრატიული განვითარებისა და სტაბილურობისთვის ბრძოლასაც. რუ-

სეთის მხრიდან მზარდი აგრესიის ფონზე, საქართველო არა მხოლოდ ახალი შესაძლებლობების წინაშე დგას, არამედ დიდი რისკის ქვეშაც იმყოფება. 2024 წელს მთავრობა არათუ საჭირო დემოკრატიულ რეფორმებს ატარებს, არამედ სულ უფრო შორდება ევროკავშირს.

განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ 2024 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების შემდეგ ევროკავშირის ინსტიტუტები და სახელმწიფოები განსაკუთრებით პოზიტიურად არიან განწყობილი ევროკავშირის გაფართოების მიმართ. როგორც ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ყოფილმა უმაღლესმა წარმომადგენელმა ჯოზეფ ბორელმა აღნიშნა (European Commission, 2024 a), 2024-2029 წლების კომისია ორიენტირებული იქნება გაფართოებაზე, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპისთვის.

2. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ეტაპები

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარება 1990-იანი წლებიდან დღემდე ასახავს არა მხოლოდ რეგიონში მიმდინარე ცვლილებებს, არამედ ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ტრანსფორმაციას კრიზისებისა და გეოპოლიტიკური გამოწვევების შედეგად. ეს პროცესი სხვადასხვა ეტაპს მოიცავს. ამ ეტაპებს თვისობრივად განსხვავებული მახასიათებლები ჰქონდა, რაზეც გავლენას ახდენდა კრიზისები, განსაკუთრებით რუსეთის ჩარევის შედეგად, ასევე, ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკა და ზოგადად ევროკავშირის შიგნით არსებული ტენდენციები და დამოკიდებულება გაფართოების და მეზობელი ქვეყნების მიმართ.

1996-2004 წლები, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის და ნაცნობობის ეტაპს წარმოადგენს. 1990-იან წლებში, საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად, ევროკავშირის ყურადღება ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებისადმი გაიზარდა. ამ პერიოდში საქართველო ევროკავშირის ინტერესებში შედიოდა როგორც ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფო, რომელიც ცდილობდა საბჭოთა მემკვიდრეობის დაძლევას და დასავლურ დემოკრატიაზე გადასვლას. ამავე პერიოდში, ევროკავშირი იწყებს გაფართოებას აღმოსავლეთით, მათ შორის, ყოფილ საბჭოთა ბალტიისპირეთის რესპუბლიკებზე. ამ გაფართოების პროცესში საქართველო არ მოიაზრებოდა, თუმცა, ევროკავშირის პოლიტიკა ამ

პერიოდში იყო ყველა პოსტ-საბჭოთა ქვეყანასთან თანამშრომლობის ხელშეკრულებების დადება.

პირველი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, რომელიც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობებს დაედო საფუძვლად, 1996 წელს ხელმოწერილი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება (PCA - Partnership and Cooperation Agreement) იყო (European Union, 1999). ეს დოკუმენტი მიზნად ისახავდა საქართველოს ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობის მხარდაჭერას და ევროკავშირთან სხვადასხვა სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავებას.

1990-იანი წლების ბოლოს, მიუხედავად ხელშეკრულებების გაფორმებისა და გარკვეული თანამშრომლობის მცდელობებისა, ევროკავშირი მაინც არ მიიჩნევდა საქართველოს თავის უშუალო პარტნიორად. ეს პერიოდი უფრო "გაცნობით ხასიათს" ატარებდა, სადაც ევროკავშირი ეცნობოდა საქართველოს სპეციფიკას და მის საჭიროებებს. კრიზისული სიტუაციები საქართველოში და სამხრეთ კავკასიაში, განსაკუთრებით კონფლიქტები აფხაზეთსა და სამაჩაბლოში, აგრეთვე მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობა, ევროკავშირის მხრიდან აქტიურ ჩარევას არ ითხოვდა. ამასთან, ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა ჯერ კიდევ არ იყო საკმარისად მკვეთრი და ამ რეგიონზე ფოკუსირებული. ამ პერიოდში ევროკავშირს არც შესაბამისი საგარეო პოლიტიკური ინსტრუმენტები გააჩნდა.

2004-2008 წლებში საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებს სოციალიზაციის ეტაპი შეგვიძლია ვუწოდოთ. აქ გარდამტეხი მომენტი 2003-2004 წლების კრიზისი იყო, კერძოდ კი ე.წ. „ფერადი რევოლუციები" უკრაინასა და საქართველოში. საქართველოს და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები მკვეთრად შეიცვალა 2004 წლის შემდეგ. ამ პერიოდში, ევროპაში და მის მეზობლად მნიშვნელოვანი გეოპოლიტიკური მოვლენები მიმდინარეობდა. პირველ რიგში, 2003 და 2004 წლებში ევროკავშირი და ნატო აღმოსავლეთით გაფართოვდა. საქართველოს "ვარდების რევოლუციამ" (2003) და უკრაინის "ნარინჯისფერმა რევოლუციამ" (2004) დიდი გავლენა მოახდინა ევროკავშირის დამოკიდებულებაზე ამ ქვეყნებისა და ზოგადად, რეგიონისადმი. 2004 წელს ევროკავშირმა შეიმუშავა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (European Neighborhood Policy - ENP), რომელიც მიზნად ისახავდა მეზობელი ქვეყნების სტაბილურობისა და განვითარებისთვის მხარდაჭერის

უზრუნველყოფას. საქართველო გახდა ამ პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი ბენეფიციარი. ეს პოლიტიკა ბელარუსიდან მაროკომდე პრაქტიკულად ყველა ქვეყანას მოიცავდა და ქმნიდა სტაბილურობის და უსაფრთხოების სარტყელს ევროკავშირის გარშემო (European Commission, 2004).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, ევროკავშირმა საქართველოსთან და სხვა მეზობელ ქვეყნებთან ურთიერთობები გააღრმავა. 2006 წელს ევროკავშირმა საქართველოსთან ერთად შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავდა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში თანამშრომლობის სტრატეგიას (EEAS, 2006). ევროკავშირი ცდილობდა საქართველოს ინტეგრაციას მის ბაზარში, თუმცა ჯერ კიდევ არ იყო მზად წევრობის კონკრეტული პერსპექტივის შეთავაზებისთვის. უფრო მეტიც, სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია გულისხმობდა სამეზობლო ხელშეკრულებების დადებას, რაც საქართველოს მისაღები არ იყო, რადგან ქვეყნის პრო-დასავლური ხელისუფლებას გაწევრიანების ამოცანა ჰქონდა, სამეზობლო შეთანხმების დადება კი პრაქტიკულად მუდმივ მეზობლობაზე ხელის მოწერას ნიშნავდა.

ამ პერიოდში საქართველომ დაიწყო აქტიური მუშაობა სხვადასხვა სფეროში ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის მისაღწევად. თუმცა, რუსეთის მხრიდან მზარდი ზეწოლა, რომელიც გამოვლინდა ენერგეტიკულ და ეკონომიკურ ემბარგოში და 2008 წლის სამხედრო აგრესიაში, მნიშვნელოვან დაბრკოლებად დარჩა ევროკავშირთან თანამშრომლობის გზაზე.

2009-2022 წლებში საქართველოს და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები ასოცირებული ჩართულობის პერიოდად შეგვიძლია მოვნათლოთ. რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის ომმა კიდევ ერთხელ შეცვალა ევროკავშირის დამოკიდებულება რეგიონსა და კონკრეტულად საქართველოსადმი. 2009 წელს ევროკავშირმა წამოიწყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივა (EaP), რომელიც მიზნად ისახავდა ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებთან უფრო ღრმა ეკონომიკური და პოლიტიკური კავშირების ჩამოყალიბებას. საქართველოსთვის ეს ინიციატივა განსაკუთრებით აქტუალური გახდა (European External Action Service, n.d.).

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში, 2014 წელს საქართველომ ევროკავშირთან ხელი მოაწერა ასოცირების შეთანხმებას (AA), რომელიც მოიცავდა

ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცეს (DCFTA) (Agenda.ge, 2014). ეს დოკუმენტი ახალი ეტაპი იყო საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის გზაზე, რადგან მისი საშუალებით საქართველომ აიღო ვალდებულება მიეღო ევროპული სტანდარტები ეკონომიკურ და სავაჭრო ურთიერთობებში.

ასოცირების შეთანხმებასთან ერთად, 2017 წელს საქართველომ მოიპოვა ვიზების ლიბერალიზაცია, რაც გულისხმობდა საქართველოს მოქალაქეების თავისუფალ გადაადგილებას ევროკავშირის ტერიტორიაზე (European External Action Service, 2017).

ყველა ეს ხელშეკრულება, განსხვავებით მანამდე არსებული შეთანხმებებისგან, ეფუძნებოდა ევროკავშირის პირობითობის პრინციპს. კერძოდ, ევროკავშირის მხრიდან ჩამოყალიბდა ე.წ. მეტი-მეტისთვის მიდგომა (more for more approach) (Hahn, 2016), რაც გულისხმობდა მეტი რეფორმების სანაცვლოდ მეტ დახმარებას და მეტ ინტეგრაციას. ასოცირების შეთანხმებამ, ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმამ და DCFTA-მ მნიშვნელოვანი რეფორმები მოითხოვა საქართველოსგან, რათა ის უფრო მიახლოვებოდა ევროპულ სტანდარტებს. ამასთან, ამ პერიოდში ევროკავშირთან თანამშრომლობის ფარგლებში დაინერგა შეთანხმება საერთო საავიაციო სივრცის შესახებ, რომელიც კიდევ უფრო ამარტივებდა საქართველოს მოქალაქეების გადაადგილებას ევროკავშირის მიმართულებით (EUR-Lex, n.d).

2022 წლიდან საქართველო ევროკავშირის გაფართოების რეჟიმში მოექცა, რითაც თვისობრივად სხვა ტიპის ურთიერთობები დაიწყო. 2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრამ საფუძველი ჩაუყარა საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის დაწყებას. 2022 წლის მარტში უკრაინასთან და მოლდოვასთან ერთად საქართველომ ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადი შეიტანა, თუმცა უკრაინისგან და მოლდოვისგან განსხვავებით, საქართველოს ხელისუფლებამ ეს დიდი შიდა საზოგადოებრივი ზეწოლის შედეგად გააკეთა. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ამ ახალ ეტაპს ახასიათებს უფრო მკაცრი პირობითობა და ევროკავშირის მხრიდან ყველა მიმართულების დეტალური შემოწმება.

უკრაინამ და მოლდოვამ 2022 წლის ივნისში კანდიდატის სტატუსი მიიღეს (EU Neighbours East, 2022). ხოლო, საქართველოს კანდიდატის სტატუსზე ევროკავში-

რის დადებითი დასკვნა ჯერ 6 თვით და შემდეგ ერთი წლით გადაიდო. 2022 წელს ევროკავშირმა თბილისს 12 პირობის შესრულება მოთხოვა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ვალდებულებებიდან საქართველომ მხოლოდ 9 შეასრულა, 2023 წლის დეკემბერში ევროკავშირმა საქართველოს კანდიდატის სტატუსი მიანიჭა, ამასთან 9 დამატებითი დათქმა გააკეთა, რომლის შესრულება აუცილებლად მიიჩნია გაწევრიანების მოლაპარაკებებზე გადასასვლელად. 2024 წლის ზაფხულის შემდეგ საქართველოს სვლა ევროკავშირისკენ გაიყინა, საქართველოს ხელისუფლების ანტიდემოკრატიული ნაბიჯების გამო. 2024 წლის ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულმა შეფასებამ ისევ გაიმეორა, რომ საქართველოს პროგრესი ევროკავშირისკენ კვლავ გაყინულია.

3. ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის მოკლე ექსკურსი

2022 წლის შემდეგ ევროკავშირის დამოკიდებულება გაფართოების პოლიტიკის მიმართ დრამატულად შეიცვალა, რაც ძალიან კარგ შანსს აძლევს საქართველოს ერვოკავშირში სწრაფი ინტეგრაციისთვის. ევროკავშირის ასეთი პოზიტიური დამოკიდებულება გაფართოების მიმართ 2004 წლის შემდეგ პირველად შეინიშება. ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკა 2000-იანი წლებიდან დღემდე მნიშვნელოვნად განვითარდა, რაც გამოწვეული იყო როგორც შიდა პრობლემებით, ასევე გარე გეოპოლიტიკური გამოწვევებით. ეს პროცესი თანდათანობით იქცა ერთ-ერთ ყველაზე რთულად სამართავ პოლიტიკურ საკითხად ევროკავშირში. გაფართოების საკითხი პირდაპირ იყო დაკავშირებული ევროკავშირის იდენტობასთან, წევრი სახელმწიფოების ინტერესებთან და ევროკავშირის მომავალთან.

განსაკუთრებით საინტერესოა გაფართოებით დაღლილობის (enlargement fatigue) ფენომენი, რომელიც 2000-იან წლებში დაიწყო და თითქმის 2022 წლამდე გაგრძელდა (Devrim & Schulz, 2009). 2020-იან წლებში ევროკავშირის მხრიდან უფრო ღია და პოზიტიური დამოკიდებულება შეინიშნება გაფართოების პროცესის მიმართ, განსაკუთრებით უკრაინაში რუსეთის შეჭრის შემდეგ.

2000-იანი წლების დასაწყისში ევროკავშირი დიდი ენთუზიაზმით უჭერდა მხარს გაფართოების პოლიტიკას, რაც ყოფილი საბჭოთა ბლოკის ქვეყნებისთვის ევრო-

პასთან ინტეგრაციის რეალური შანსი იყო. 2004 წელს მოხდა აღმოსავლეთით გაფართოება, როდესაც ევროკავშირმა მიიღო 10 ახალი წევრი ქვეყანა, მათ შორის, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, ბალტიისპირეთის ქვეყნები და კვიპროსი და მალტა. ეს გაფართოება აღიქმებოდა როგორც ევროპის გაერთიანების მნიშვნელოვანი ნაბიჯი, რაც დემოკრატიის, სტაბილურობისა და თავისუფლების გავრცელებას გულისხმობდა აღმოსავლეთ ევროპაში.

2007 წელს ევროკავშირმა კვლავ გაფართოვდა და მასში გაწევრიანდნენ ბულგარეთი და რუმინეთი. 2013 წელს ევროკავშირს მორიგი ახალი წევრი - ხორვატია დაემატა. ამ გაფართოებებმა ევროკავშირში გააჩინა შიდა პრობლემები, რადგან ახალი წევრების ეკონომიკური და პოლიტიკური ინსტიტუტები ჯერ კიდევ შორს იყვნენ ევროკავშირის სტანდარტებისგან. გაჩნდა შიში, რომ გაფართოების პროცესს ეკონომიკური და პოლიტიკური გამოწვევები მოჰყვებოდა, რაც განსაკუთრებით გამოიკვეთა გაფართოებით დაღლილობის სახით.

ევროკავშირის შიდა გამოწვევები, მათ შორის ეკონომიკური კრიზისი, მიგრაციის პრობლემები და ევროკავშირის ინსტიტუციების ბიუროკრატია, ნელ-ნელა ზრდიდა სკეპტიციზმს გაფართოების პროცესის მიმართ. 2000-იანი წლების ბოლოს კი "გაფართოებით დაღლილობა" ახასიათებდა ევროკავშირის შიდა პოლიტიკურ განწყობას გაფართოების შესახებ. დაღლილობა გულისხმობდა, რომ ევროკავშირი აღარ იყო მზად ახალი წევრების მიღებისთვის, რადგან შიშობდა, რომ გაფართოება მის ინსტიტუტებსა და პოლიტიკურ ერთიანობას შეასუსტებდა.

ამ პერიოდში ევროკავშირის ბევრი წევრი ქვეყანა უკმაყოფილებას გამოთქვამდა, რომ გაფართოება სწრაფად ხდებოდა და ახალ წევრ ქვეყნებს არ ჰქონდათ საკმარისი დრო, რომ სრულად შეესრულებინათ ევროკავშირის მოთხოვნები. განსაკუთრებით ყურადღება მახვილდებოდა იმაზე, რომ ბულგარეთსა და რუმინეთში კორუფციისა და სასამართლოს რეფორმების პრობლემები კვლავ აქტუალური იყო, რაც ევროკავშირის წევრობის სტანდარტებთან შეუსაბამობაში მოდიოდა. მომდევნო წლებში ასევე პრობლემად იქცა უნგრეთში და პოლონეთში არსებული ანტი-დემოკრატიული ტენდენციები.

2000-იანი წლების ბოლოს ევროკავშირმა შეამცირა გაფართოების ტემპი და დაიწყო მეტი აქცენტის გაკეთება ღრმა რეფორმებზე არსებულ წევრ ქვეყნებში,

ვიდრე ახალი წევრების მიღებაზე. ამასთან, მიუხედავად გაფართოების დაღლილობისა, ევროკავშირი მაინც ინარჩუნებდა გაფართოების პოლიტიკას დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მიმართ, თუმცა პროცესები გაცილებით ნელა მიდიოდა, ვიდრე ეს 2000-იანი წლების დასაწყისში აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყნებთან მიმართებაში ხდებოდა.

2009 წლის შემდეგ, ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკა კიდევ უფრო მეტად გართულდა. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივა (EaP), რომელიც 2009 წელს დაიწყო, მიზნად ისახავდა ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებთან, მათ შორის საქართველოსთან, უკრაინასთან და მოლდოვასთან ურთიერთობების გაღრმავებას. თუმცა, ამ ინიციატივას თან ახლდა გეოპოლიტიკური გამოწვევები, განსაკუთრებით რუსეთის მხრიდან.

2014-2019 წლებში იუნკერის კომისიის პერიოდში ევროკომისიამ ოფიციალურად განაცხადა, რომ ამ ხუთი წლის განმავლობაში გაფართოება საერთოდ არ მოხდებოდა (Schimmelfennig, 2015). უფრო მეტიც, ევროკომისიის პრეზიდენტმა, ჟან-კლოდ იუნკერმა თავიდან გაფართოების ევროკომისრის პორტფელის გაუქმებაც კი განიზრახა, თუმცა ქვეყნებიდან უარყოფითი დამოკიდებულების მიღების შემდეგ, პორტფელს სახელი შეუცვალა და "სამეზობლო პოლიტიკის და გაფართოების მოლაპარაკებების" პორტფელად გადააკეთა (Erebara, 2014). პორტფელში სიტყვა "მოლაპარაკებები" იმაზე მიუთითებდა, რომ ევროკავშირი მხოლოდ უკვე გაწევრიანების პროცესში მყოფ ქვეყნებზე გაფართოებაზე ფიქრობდა და არა დამატებით ახალი წევრების მიღებაზე.

2014 წელს უკრაინის კრიზისი და რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსია იყო ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მოვლენა, რომელმაც ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის ცვლილებები განაპირობა. ევროკავშირმა გაამკაცრა სანქციები რუსეთის მიმართ და გააძლიერა მხარდაჭერა უკრაინისა და მოლდოვისთვის (The Guardian, 2014). თუმცა, გაფართოების ოფიციალური პროცესი მაინც შეჩერებული დარჩა.

განსახილველ პერიოდში ევროკავშირში შიდა კრიზისებიც მიმდინარეობდა, მათ შორის, 2008 წლის გლობალური ეკონომიკური კრიზისი, მიგრაციის კრიზისი და ბრექსიტი, რაც კიდევ უფრო ამწვავებდა გაფართოებით დაღლილობის ტენდენციებს.

2022 წელს რუსეთის სრულმასშტაბიანი შეჭრა უკრაინაში იყო გარდამტეხი მომენტი, რომელმაც ევროკავშირის დამოკიდებულება გაფართოების მიმართ კიდევ ერთხელ შეცვალა. ევროკავშირმა სწრაფად მიიღო პოლიტიკური გადაწყვეტილება უკრაინასა და მოლდოვასთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებაზე, რაც მიანიშნებდა იმაზე, რომ ევროკავშირი მზად იყო ახალი წევრების მიღებისთვის, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებისგან, რომლებიც რუსული აგრესიის საფრთხის ქვეშ იმყოფებოდნენ.

უკრაინისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებამ ახალი იმპულსი მისცა ასევე საქართველოს ევროპულ ამბიციებს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ ჯერ დაგვიანებით მიიღო კანდიდატის სტატუსი (2023 წლის დეკემბერში, ნაცვლად 2022 წლის ივნისისა), შემდეგ კი მისი გაწევრიანების პროცესი გაიყინა 2024 წლის გაზაფხულზე და ზაფხულში მთავრობის მიერ გადადგმული ანტი-დემოკრატიული ნაბიჯების გამო. 2024 წლის 28 ნოემბრის შემდეგ, როდესაც ქართულმა ოცნებამ უარი განაცხადა ევროკავშირის გაწევრიანებისკენ სწრაფვაზე, საქართველოს და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები კიდევ უფრო გაცივდა.

2024 წელს ევროკავშირში გაფართოების მიმართ პოზიტიური განწყობა კვლავ აქტუალურია, განსაკუთრებით იმ ფონზე, რომ გეოპოლიტიკური ვითარება აღმოსავლეთ ევროპაში კვლავ რთული რჩება. უკრაინაში მიმდინარე ომი და რუსეთის მზარდი აგრესია ევროპულ საზღვრებთან კიდევ უფრო აძლიერებს ევროკავშირის საჭიროებას, რომ გააფართოვოს თავისი პოლიტიკური და ეკონომიკური ზეგავლენა მეზობელ ქვეყნებზე.

გაფართოების პოლიტიკა კვლავინდებურად რთული იქნება ევროკავშირის შიდა პრობლემების ფონზე, თუმცა გაწევრიანების პერსპექტივა, განსაკუთრებით უკრაინისთვის, მოლდოვისთვის და საქართველოსთვის, კვლავ სერიოზული განხილვის საგანია. 2024 წლის შემდეგ ევროკავშირი, სავარაუდოდ, უფრო ღია იქნება გაფართოების პროცესის მიმართ, რადგან გეოპოლიტიკური რეალობა მას აიძულებს, რომ მის პოლიტიკას ფართო რეგიონალური ჩარჩოს ფარგლებში შეხედოს.

4. შეცვლილი ევროკავშირი

4.1 ახალი ევროპარლამენტი

2024 წელს ევროკავშირში ახალი ხუთწლიანი პოლიტიკური ციკლი დაიწყო. როგორც ცნობილია, ევროკავშირში ევროპარლამენტის არჩევნები 4-ით და 9-ით დამთავრებულ წლებში ტარდება. ევროპარლამენტის არჩევნების შემდეგ ხდება ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტების დაკომპლექტება, კერძოდ აირჩევა ევროკომისია და ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი. რა თქმა უნდა, ყოველი პოლიტიკური ციკლი თავისი სპეციფიურობით გამოირჩევა. ამიტომ, 2024 წლის არჩევნებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა იმ კუთხით, მოხდებოდა თუ არა ევროკავშირის პოლიტიკის ცვლილება გაფართოების მიმართ.

2024 წლის ევროპარლამენტის არჩევნები ევროპული პოლიტიკური სივრცისთვის გარდამტეხი მოვლენა იყო, რომელიც განსაზღვრავს მომდევნო ხუთი წლის განმავლობაში ევროპულ პოლიტიკას და ევროკავშირის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. ევროპარლამენტი წარმოადგენს ევროკავშირის ერთადერთ პირდაპირად არჩეულ ორგანოს, და მის შემადგენლობას გადამწყვეტი როლი აკისრია ევროპის მომავალი მიმართულების განსაზღვრაში.

2024 წლის არჩევნები წინა არჩევნებისგან განსხვავდებოდა რამდენიმე მიზეზის გამო. პირველ რიგში, ციფრული ტრანსფორმაციისა და კლიმატური ცვლილებების საკითხები განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობდნენ, რაც ამომრჩევლისთვის მნიშვნელოვანი იყო. ასევე, შიდა მიგრაცია, ეკონომიკური სტაგნაცია და გლობალური გეოპოლიტიკური გამოწვევები, მათ შორის, უკრაინის ომი და მიგრაციული კრიზისი, ამომრჩევლების და პოლიტიკური ძალების მსჯელობის ცენტრში მოექცა. ამასთან, არც გაფართოება და ევროკავშირის გლობალური როლი დარჩა ევროპარლამენტის არჩევნების ყურადღების მიღმა.

მიუხედავად ამ მოლოდინებისა და მიუხედავად საქართველოს მმართველი პარტიის პროპაგანდისტული რიტორიკისა, რომ ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგად კონსერვატორული ძალები გაიმარჯვებდნენ, რაც საქართველოს ხელისუფლებისადმი კრიტიკულ დამოკიდებულებას შეცვლიდა, ევროპარლამენტის

არჩევნების შედეგებმა აჩვენა, რომ ცენტრისტული და გაფართოების მხარდამჭერი ძალები ევროპაში კვლავ უმრავლესობაში დარჩნენ. ანტი-ევროპულმა ევროსკეპტიკოსმა პარტიებმა, რომლებიც ხშირად რუსეთის რიტორიკას იმეორებენ, ჯამში მხოლოდ მცირედით გაიუმჯობესეს პოზიციები, მაგრამ ევროპარლამენტის მმართველ კოალიციას რეალური საფრთხე ვერ შეუქმნეს.

ახალ ევროპარლამენტში (2024-2029) მთავარი პოლიტიკური ძალები მოიცავენ რამდენიმე ძირითად პარტიულ ჯგუფს, რომლებიც განაპირობებენ ევროპული პოლიტიკის ძირითად ტენდენციებს: ეს პარტიებია:

- **ევროპის სახალხო პარტია** (EPP) - ტრადიციულად კონსერვატიული და ქრისტიან-დემოკრატიული ჯგუფი, რომელიც ძლიერი ეკონომიკური ინტეგრაციისა და სახელმწიფოებრიობის მხარდაჭერით გამოირჩევა EPP ძირითადად მხარს უჭერს გაფართოების პროცესს, განსაკუთრებით იმ ქვეყნების მიმართ, რომლებიც აკმაყოფილებენ კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს (მაგალითად, დემოკრატიის და სამართლის უზენაესობის ძლიერი პრინციპები). სახალხო პარტია მხარს უჭერს დასავლეთ ბალკანეთის, უკრაინის და მოლდოვას გაწევრიანებას, რაც, მათი აზრით, მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს ევროპაში სტაბილურობის და მშვიდობის შენარჩუნებაში. საქართველოსთან მიმართებაში სახალხო პარტია კრიტიკულია, რადგან არ მოსწონს ანტი-დემოკრატიული ნაბიჯები, თუმცა ზოგადად, საქართველოს ევროინტეგრაციას ევროპის სახალხო პარტია მხარს უჭერს. 2024 წლის პარლამენტში სახალხო პარტიას 187 დეპუტატი ჰყავს 720 დან, რაც მთელი დეპუტაციის 26%-ს შეადგენს (European People's Party, n.d.).
- **სოციალისტები და დემოკრატები** (S&D) - სოციალ-დემოკრატიული ძალა, რომელიც მხარს უჭერს სოციალური სამართლიანობის, ეკონომიკური თანასწორობისა და ძლიერი სოციალური დაცვის სისტემების დამკვიდრებას. S&D ასევე მხარს უჭერს გაფართოებას, რომელსაც ისინი ხედავენ როგორც დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების და სოციალური სამართლიანობის გავრცელების გზას. მათი აზრით, გაფართოება უნდა იყოს საშუალება მეზობელი რეგიონების სტაბილიზაციისთვის, და მხარს უჭერენ წევრობის რეალისტური პერსპექტივების მინიჭებას კანდიდატი ქვეყნებისთვის. თუმცა, გაფართოებამდე, ისინი ამახვილებენ ყურადღებას, რომ ევროკავშირმა

და კანდიდატმა ქვეყნებმა განახორციელონ მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური რეფორმები. 2024 წლის პარლამენტში სოციალ-დემოკრატებს 136 დეპუტატი ჰყავთ, რაც მთელი დეპუტაციის 19%-ს შეადგენს (Progressive Alliance of Socialists and Democrats, n.d.).

- **ევროპის პატრიოტები** (Patriots of Europe) - ახალი მემარჯვენე-პოპულისტური და ნაციონალისტური პოლიტიკური ჯგუფია, რომელიც შეიქმნა 2024 წელს. ეს ჯგუფი აერთიანებს პარტიებს, რომლებიც ხშირად ეწინააღმდეგებიან ევროკავშირის გაღრმავებულ ინტეგრაციას და ზოგჯერ კრიტიკულად არიან განწყობილი ევროკავშირის ინსტიტუციების მიმართ. მათი ხედვები ძირითადად მიმართულია ეროვნული სუვერენიტეტის და ტრადიციული ღირებულებების დაცვაზე, რაც მოიცავს კრიტიკას ევროკავშირის ზოგიერთ პოლიტიკაზე, როგორიცაა მიგრაცია და კლიმატის ცვლილება. „პატრიოტები“ ასევე მკაცრად აკრიტიკებენ „ბრიუსელის ბიუროკრატებს“ და ევროკავშირის კანონმდებლობის გაზრდილ ჩარევას წევრ ქვეყნებში. გაფართოების პოლიტიკის მიმართ ჯგუფის დამოკიდებულება სკეპტიკურია. ისინი ფიქრობენ, რომ ევროკავშირის გაფართოება, განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპაში, შეიძლება საფრთხეს უქმნიდეს ევროკავშირის შიდა სტაბილურობასა და სუვერენიტეტს. ამასთან, ეს ჯგუფი უფრო ეროვნული ინტერესების გაძლიერებაზე და ევროპის ტრადიციული ღირებულებების დაცვაზე აკეთებს აქცენტს, რაც მათ ნაკლებად გახსნილად აქცევს ევროკავშირის ახალი წევრების მისაღებად. „პატრიოტების“ ჯგუფი მოიცავს ისეთ პარტიებს, როგორიცაა საფრანგეთის „ეროვნული გაერთიანება“ (National Rally), უნგრეთის „ფიდეში“ და სხვა მემარჯვენე პარტიები ევროპის სხვადასხვა ქვეყნიდან. ეს ჯგუფი ასევე შესაძლოა მოიცავდეს ანტიმიგრაციულ და ევროსკეპტიკურ პარტიებს, რომლებიც ცნობილია მათი მკაცრი, ხშირად პოპულისტური რიტორიკით. 2024 წლის პარლამენტში ამ ჯგუფს 86 დეპუტატი ჰყავს, რაც მთელი დეპუტაციის 12%-ს შეადგენს (Patriots of Europe, n.d.).
- **ევროპის კონსერვატორები და რეფორმატორები** (ECR) - კონსერვატიული და ევროცენტრისტული ძალა, რომელიც მხარს უჭერს ეროვნული სუვერენიტეტის განმტკიცებას და ევროკავშირის უფლებამოსილების შეზღუდვას. მათი მხარდაჭერა კვლავ მაღალია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, თუმცა ECR-ის გავლენა ევროპაში კვლავ შეზღუდულია. ECR

სკეპტიკურად უყურებს გაფართოებას, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ის გულისხმობს ევროკავშირის პოლიტიკური ინტეგრაციის გაძლიერებას. ისინი მხარს უჭერენ გაფართოებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს დაეფუძნება დამსახურებას და კრიტერიუმებს, და მიიჩნევენ, რომ ევროკავშირმა უნდა შეინარჩუნოს წევრი ქვეყნების სუვერენიტეტი. მიუხედავად ამისა, კონსერვატორების მთავარი ჯგუფი - პოლონელი კონსერვატორები (იაროსლავ კაჩინსკის კანონის და სამართლიანობის პარტია), მხარს უჭერენ, როგორც უკრაინის და მოლდოვის, ისე საქართველოს გაწევრიანებას ევროკავშირში. ასეთივე პოზიტიური დამოკიდებულება აქვთ იტალიელ კონსერვატორებს. საქართველოსთან მიმართებაში ეს პოლიტიკური ჯგუფიც განიცდის ქვეყნის დემოკრატიულ უკუსვლას. ახალ ევროპარლამენტში ამ ჯგუფს 78 დეპუტატი ჰყავს, რაც მთლიანი დეპუტაციის 11%-ს შეადგენს (European Conservatives and Reformists, n.d.).

- **განახლებული ევროპა** (Renew Europe) - ლიბერალურ-ცენტრისტული პარტიული ჯგუფი, რომელიც მხარს უჭერს ევროკავშირის გაძლიერებას, ციფრულ ტრანსფორმაციას და კლიმატური ცვლილებების წინააღმდეგ ბრძოლას. ეს ჯგუფი ევროკავშირის გაფართოებას მხარს უჭერს, მაგრამ ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ ევროკავშირში ინტეგრაციამდე აუცილებელია მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური რეფორმები. ისინი მოწოდებული არიან ევროკავშირის ვეტოს სისტემის გაუქმებისკენ, რათა გაწევრიანება იყოს დემოკრატიული და ეფექტური. ახალ პარლამენტში ამ ჯგუფს 77 დეპუტატი ჰყავს, რაც მთლიანი დეპუტაციის 11%-ს შეადგენს (Renew Europe, n.d.).
- **ევროპის მწვანეები** (Greens/EFA) - მწვანეები განსაკუთრებულად აქტიურობენ ეკოლოგიური საკითხებისა და კლიმატის ცვლილების საკითხებზე. კლიმატური კრიზისის გლობალური ყურადღების ფონზე. მწვანეები სრულად უჭერენ მხარს გაფართოებას, განსაკუთრებით უკრაინის და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მიმართ. მათთვის გაფართოება არის ევროკავშირის ღირებულებების, როგორიცაა მშვიდობა და სამართლიანობა, გავრცელების საშუალება. ამასთან, ისინი თვლიან, რომ კანდიდატ ქვეყნებმა კრიტერიუმები სწრაფად უნდა დააკმაყოფილონ და ხელი არ შეუშალონ სხვა ქვეყნების პროგრესს. ახალ პარლამენტში ამ ჯგუფს 53 დეპუტატი ჰყავს, რაც

მთლიანი შემადგენლობის 7%-ს შეადგენს (Greens/European Free Alliance, n.d.).

- **მემარცხენე ჯგუფი** (GUE/NGL) - მემარცხენე ძალა, რომელიც ეწინააღმდეგება კაპიტალისტურ მოდელს და ევროკავშირის საბაზრო პოლიტიკას. მათი მხარდაჭერა მერყეობს, თუმცა მანდატების რაოდენობა სტაბილურია, რადგან ისინი აქტიურად მხარს უჭერენ სოციალურად დაუცველ და მარგინალიზებულ ჯგუფებს. მემარცხენე ძალები გაფართოების მომხრეები არიან, თუმცა მათი ყურადღება განსაკუთრებით გამახვილებულია ადამიანის უფლებების, სოციალური სამართლიანობის და კანონის უზენაესობის დაცვაზე. ისინი ეწინააღმდეგებიან გაფართოებას, თუ ის არ მოიტანს სოციალურ და ეკონომიკურ თანასწორობას. ევროპარლამენტში მემარცხენეებს 46 დეპუტატი ჰყავთ, რაც მთლიანი შემადნელობის 6%-ს შეადგენს (European United Left–Nordic Green Left, n.d.).

ევროპარლამენტში ასევე არის ევროპის სუვერენული ერების ჯგუფი, რომელიც 25 დეპუტატს (3%) მოიცავს და ე.წ. დამოუკიდებელი წევრების ჯგუფი, რომელშიც 30 დეპუტატი (4%) არის გაწევრიანებული (European Parliament, n.d.).

2024 წლის არჩევნებმა გარკვეული სიახლეები გამოავლინა. მაგალითად, პოპულისტური და ევროსკეპტიკური ძალები კვლავ ინარჩუნებენ გარკვეულ გავლენას, თუმცა მათი მხარდაჭერა შედარებით შემცირდა წინა არჩევნებთან შედარებით. ამომრჩევლების დიდი ნაწილი უპირატესობას ანიჭებს ევროკავშირის გაძლიერებას და საერთო ევროპულ პოლიტიკას, განსაკუთრებით უსაფრთხოების და კლიმატური ცვლილებების საკითხებში. აღსანიშნავია, რომ გაძლიერდა ევროპის სახალხო პარტია, რომელმაც 176 წევრიდან 187 წევრამდე გაზარდა თავისი წარმომდგენლობა.

მწვანეები, ლიბერალები და სოციალისტები 2024 წლის პარლამენტში უფრო ნაკლები დეპუტატით არიან წარმოდგენილი, ვიდრე წინა პარლამენტში. სოციალისტებმა 8 დეპუტატი დაკარგეს (144-დან 136-მდე), ლიბერალებმა 24 (101-დან 77-მდე), ხოლო მწვანეებმა 20 (73-დან 53-მდე). მიუხედავად ამისა, სახალხო პარტია, სოციალ-დემოკრატები და ლიბერალები მაინც ფლობენ უმრავლესობას (410 – 720-დან).

თუმცა, კონსერვატიული ძალები, როგორიცაა ევროპის პატრიოტები და ECR, კვლავ რჩებიან ძლიერი კონკურენტები და ცდილობენ გავლენის შენარჩუნებას ისეთი საკითხების გარშემო, როგორიცაა მიგრაცია, ეროვნული სუვერენიტეტი და ფისკალური დისციპლინა. ეს დაპირისპირება განსაკუთრებით საინტერესო იქნება ევროპარლამენტში და ევროკომისიაში, რადგან ეს ჯგუფები მემარჯვენე პოლიტიკას აწარმოებენ და სერიოზული წნეხი აქვთ სახალხო პარტიაზე, რომელსაც შეიძლება მოუწიოს მათთვის ანგარიშის გაწევა, რათა მხარდამჭერები არ დაკარგოს უფრო მემარჯვენე პარტიებთან.

2024 წლის ევროპარლამენტის ახალი შემადგენლობა მნიშვნელოვანი იქნება ევროკავშირის მომავალი მიმართულების, მათ შორის, გაფართოების პოლიტიკის განსაზღვრაში. ამომრჩევლის გადაწყვეტილებები მიანიშნებს, რომ ევროპული მოქალაქეების მოთხოვნები უფრო აქტიური და ეფექტიანი გადაწყვეტილებებისკენაა მიმართული კლიმატური კრიზისისა და უსაფრთხოების სფეროში.

4.2 ახალი ევროკომისია:

2024 წელს, ევროკომისიაში რამდენიმე მნიშვნელოვანი დანიშვნაა მოსალოდნელი, რაც დიდი გავლენას მოახდენს ევროკავშირის პოლიტიკაზე, განსაკუთრებით გაფართოების საკითხებში (Moens, 2024). ესტონელი კაია კალასი, ლიეტუველი ანდრიუს კუბილიუსი და სლოვენიელი მარტა კოსი ის პირები არიან, რომლებსაც ევროპული კომისიის ძირითადი თანამდებობები შეიძლება ერგოთ, რაც უდავოდ მისცემს ახალ იმპულსს უკრაინის, საქართველოსა და მოლდოვას ევროპულ პერსპექტივებში. ეს ლიდერები, რომლებიც წლების განმავლობაში იცავდნენ ევროპული ღირებულებებისა და თავისუფლების პრინციპებს, ახლა მნიშვნელოვანი როლის შესრულებისთვის ემზადებიან და კარგად აცნობიერებენ რუსეთის საფრთხეს, რაც ამ ქვეყნებისთვის ევროკავშირთან დაახლოების აუცილებლობას კიდევ უფრო აძლიერებს.

კაია კალასი, ესტონეთის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი, გამოირჩევა საერთაშორისო არენაზე უკრაინის მხარდამჭერი მტკიცე პოზიციებით, განსაკუთრებით 2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შემდეგ. როგორც საბჭოთა ოკუპაციის გამოცდილების მქონე ქვეყნის ლიდერი, კალასი კარგად აცნობიერებს რუსეთისგან წამოსულ საფრთხეს და ევროპული ინტეგრაციის მნიშვნელობას. მისი დანიშვნა საგა-

რეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლეს წარმომადგენლად (HRVP) ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანი განაცხადი იყო, რითაც ხაზი გაესვა, რომ ევროკავშირი უფრო აქტიური იქნება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისადმი მხარდაჭერაში. კალასს მიაჩნია, რომ უკრაინის, საქართველოსა და მოლდოვას ევროკავშირში გაწევრიანება არა მხოლოდ ამ ქვეყნებს დაეხმარება, არამედ ევროკავშირის სტაბილურობასა და უსაფრთხოებასაც გააძლიერებს (1TV, 2024).

ანდრიუს კუბილიუსი, ლიეტუვის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი და ევროპარლამენტის წევრი, ასევე გამორჩეული ფიგურაა, რომელიც აქტიურად უჭერს მხარს ევროკავშირის გაფართოებას. მისი პოლიტიკური კარიერა დაკავშირებულია ლიეტუვის ტრანსფორმაციასთან პოსტ-საბჭოური ქვეყნიდან ევროკავშირის წევრ სახელმწიფომდე. კუბილიუსს მრავალჯერ უთქვამს, რომ სჯერა, რომ უკრაინას, საქართველოსა და მოლდოვასაც შეუძლია იგივე გზის გავლა (Accent News, 2021). კუბილიუსი განსაკუთრებით აქტიურია უკრაინის მხარდაჭერის საკითხებში, ხოლო მისი დანიშვნა თავდაცვის კომისრად ნიშნავს, რომ ის შეეცდება ევროკავშირის უსაფრთხოების გაძლიერებას და პარტნიორ ქვეყნებთან ურთიერთობების გაფართოებას, რაც ევროკავშირის საზღვრების უსაფრთხოებასა და გაფართოებას წაადგება.

მარტა კოსი, სლოვენიელი დიპლომატი და ყოფილი ელჩი, ევროკავშირის გაფართოების კომისრად დაინიშნა. კოსს მდიდარი დიპლომატიური გამოცდილება აქვს და როგორც აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნის წარმომადგენელი, ის, სავარაუდოდ, პრიორიტეტად აიღებს დასავლეთ ბალკანეთის, ასევე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ევროკავშირთან დაახლოების პროცესს, მითუმეტეს, რომ ევროკომისიის პრეზიდენტის ურსულა ფონ დერ ლეიენის მხრიდან ამის კონკრეტული ინსტრუქცია ექნება (IPN, 2024). მისი დანიშვნა, თუ მას ევროპარლამენტი დაამტკიცებს, გამოიწვევს გაწევრიანების პროცესის უფრო მოქნილ და ჩართულობით რელსებზე გადაყვანას. კოსის ევროკომისრობა უდავოდ განსხვავებული იქნება წინა ევროკომისიაში უნგრელი ოლივერ ვარჰეის ევროკომისრობისგან, რომელიც ხშირად უპირისპირდებოდა ევროკავშირს და უნგრეთის და ვიქტორ ორბანის პოზიციებს იცავდა უკრაინასთან მიმართებაში.

ამ შესაძლო დანიშვნებით, ევროკომისიაში პირველად ბოლო ათწლეულების განმავლობაში გაფართოების და საგარეო პოლიტიკა აღმოჩნდა ისეთი ადამი-

ანების ხელში, რომლებიც მკაფიოდ მხარს უჭერენ უკრაინის, საქართველოსა და მოლდოვას გაწევრიანებას. ეს ლიდერები, რომელთაც ევროკავშირის ღირებულებები და რუსეთის საფრთხე კარგად აქვთ გააზრებული, მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენენ მომავალში ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის ფორმირებაზე.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია, რომ ევროკავშირის დომინანტური პოლიტიკური ძალები, ევროპული სახალხო პარტია (EPP), ევროპელი სოციალისტები და დემოკრატები (S&D) და განახლებული ევროპა (Renew Europe), რომლებიც კალასს, კუბილიუსსა და კოსს უჭერენ მხარს, ურყევად აპირებენ განაგრძონ გაფართოების მხარდაჭერა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ ურსულა ფონ დერ ლეიენი, EPP-ის წარმომადგენელი ევროკომისიის პრეზიდენტი აქტიურ როლს თამაშობს უკრაინისა და მოლდოვის გაწევრიანების პროცესში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2024 წლის ევროკომისიამ გარკვეული პრიორიტეტები გაწერა ევროკავშირის მომავალ გაფართოებასთან დაკავშირებით, რომელთა შორის მთავარი ორიენტაცია გაკეთებულია გეოპოლიტიკურ მდგომარეობაზე, როგორიცაა რუსეთის ომი უკრაინაში და მისი შედეგები აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის.

უკრაინა და მოლდოვა: უკრაინას და მოლდოვას უკვე მიენიჭათ ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი, რაც მათი ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემების სწრაფად ევროინტეგრაციისკენ მიმართულ ნაბიჯებს მოითხოვს. თუმცა, უკრაინაში მიმდინარე ომის პირობებში, ევროკავშირის წინაშე დგას გამოწვევა, თუ როგორ მოახდინოს რეაგირება უკრაინის უსაფრთხოების საჭიროებებზე და როგორ შეუწყოს ხელი უკრაინის ეკონომიკურ აღდგენას და დემოკრატიულ რეფორმებს.

დასავლეთ ბალკანეთი: ეს რეგიონი დიდხანს რჩებოდა ევროკავშირის გაფართოების დღის წესრიგში. დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები, როგორიცაა სერბეთი, ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია და ბოსნია-ჰერცეგოვინა, უკვე მრავალი წელია, ცდილობენ ევროკავშირთან ინტეგრაციას, მაგრამ გაფართოების პროცესს აქაც მრავალი დაბრკოლება ახლავს. მათ შორის არის შიდა პოლიტიკური კონფლიქტები, რეფორმების სირთულეები და კორუფცია. 2024 წლის შემდეგ ევროკომისიის მთავარი გამოწვევა იქნება ამ ქვეყნების მიერ აუცილებელი რეფორმების დაჩქარება და მათთვის მკაფიოდ განსაზღვრული პირობების შეთავაზება.

საქართველო: სამწუხაროდ, საქართველო, რომელიც წლების განმავლობაში ევროკავშირის გზაზე ლიდერი ქვეყანა იყო, ბოლო ორი წლის განმავლობაში აღარ მოიაზრება ლიდერ რეფორმატორად, მისი დემოკრატიის უკუსვლა კი ხელშესახებია. ევროკავშირი მოითხოვს საქართველოსგან, რომ მან შეცვალოს ანტი-დემოკრატიული და პრო-რუსული კურსი და შეასრულოს ის 9 ნაბიჯი, რომელიც ევროკომისიამ გაწერა ქვეყნის ევროინტეგრაციისთვის. ასეთი ტრანსფორმაციის შემთხვევაში, შეგვიძლია თამამად ვივარაუდოდ, რომ შეცვლილი გეოპოლიტიკური მდგომარეობის და ევროპარლამენტის და ევროკომისიის ახალი შემადგენლობის დახმარებით, საქართველოს ევროინტეგრაცია მკვეთრად დაჩქარდება.

ევროკავშირის გაფართოება მოითხოვს კანდიდატი ქვეყნების პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი სისტემების სრულად შესაბამისობას ევროკავშირის სტანდარტებთან. ეს მოიცავს კანონის უზენაესობის დაცვას, ადამიანის უფლებების პატივისცემას, ბაზრის ლიბერალიზაციას და კორუფციის აღმოფხვრას. ახალი ევროკომისია მიზნად ისახავს ამ საკითხებზე უფრო მკაცრი მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების შემოღებას.

2024 წლის ევროპარლამენტის არჩევნებმა აჩვენა, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის გაფართოების თემაზე ერთსულოვნება არ არის. ზოგიერთ წევრ ქვეყანას აქვს გარკვეული რეზერვაციები ახალი წევრების მიღების მიმართ, შიშობენ რა, რომ ეს დააზიანებს ევროკავშირის ერთიანობას და რესურსების განაწილებას. განსაკუთრებით დგას მიგრაციის, ფინანსური დახმარების და უსაფრთხოების საკითხების წინაშე გაერთიანების პოტენციური ახალი წევრები.

2024 წლის შემდეგ ევროკომისია, მაღალი ალბათობით, გააგრძელებს გაფართოების პოლიტიკის ხელშეწყობას, თუმცა, ახალი სტრატეგიები და მიდგომები უფრო მეტად იქნება მორგებული გეოპოლიტიკურ და რეგიონალურ კონტექსტზე. ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება იქნება ევროკავშირის შიდა გაძლიერება, რათა მომზადდეს მეტი წევრის ინტეგრირებისთვის, რაც ევროკავშირის სტაბილურობასა და ერთიანობას არ დააზიანებს.

ამასთანავე, გაფართოების პროცესი შეიძლება ეტაპობრივად გადანაწილდეს, რაც საშუალებას მისცემს კანდიდატ ქვეყნებს უფრო თანდათანობით მოერგონ ევროკავშირის სტანდარტებს. ეს მოიცავს არა მხოლოდ ფორმალური წევრობის

გადავადებას, არამედ ინტეგრაციის შუალედურ ეტაპებს, როგორიცაა ერთიანი ბაზრის ნაწილობრივი გახსნა ან უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის გაფართოება.

5. ფინანსური დახმარების ინსტრუმენტი

გაფართოების პოლიტიკა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ფინანსურ რესურსებთან. ახალი კანდიდატი ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაცია მოითხოვს მნიშვნელოვან ფინანსურ მხარდაჭერას, რაც აისახება ევროკავშირის ბიუჯეტზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია IPA III ინსტრუმენტი (Instrument for Pre-accession Assistance), რომელიც უზრუნველყოფს ფინანსურ და ტექნიკურ დახმარებას კანდიდატი ქვეყნების რეფორმების გასატარებლად (European Commission, n.d.).

გაწევრიანების წინ დახმარების ინსტრუმენტი (IPA) წარმოადგენს ევროკავშირის ერთ-ერთ მთავარ მექანიზმს, რომლის მეშვეობითაც 2007 წლიდან ევროკავშირი ფინანსურად და ტექნიკურად ეხმარება გაწევრიანების კანდიდატ ქვეყნებს. IPA-ს მიზანია ხელი შეუწყოს ამ სახელმწიფოებს საჭირო პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელებაში, რაც აუცილებელია ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობისთვის. პროგრამა ეხმარება ბენეფიციარებს, რომ მათი სოციო-ეკონომიკური განვითარება უფრო მდგრადი და ინკლუზიური გახდეს, ხოლო ცხოვრების ხარისხი გაუმჯობესდეს ევროკავშირის წევრობისთვის მზადების პროცესში.

IPA-ს დაფინანსების თითოეული ციკლი ევროკავშირის მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩოს 7-წლიან პერიოდს ემთხვევა. IPA I (2007-2013) და IPA II (2014-2020) შემდეგ, IPA III-ის ბიუჯეტი 14 მილიარდ ევროს შეადგენს და მისი მოქმედება 2021-2027 წლებს მოიცავს (Welcomeurope, n.d.). ფონდის თანხები ბევრ თემაზე ნაწილდება და მიზნად ისახავს ისეთ სფეროებში რეფორმების მხარდაჭერას, როგორიცაა კანონის უზენაესობა, ეკონომიკური და სოციალური განვითარება, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი, ენერგეტიკა და სტაბილურობა.

IPA III-ის ფინანსური მხარდაჭერა ნაწილდება ისეთ ქვეყნებზე, როგორებიც არიან ალბანეთი, სერბეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია, მონტენეგრო, თურქეთი და

სხვა, თუმცა ახალი ფინანსური ჩარჩოს ფარგლებში მოლდოვა და უკრაინაც მოექცევიან. ამ ჩარჩოში ასევე მოექცევა საქართველოც, თუ ის განაახლებს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესს. IPA III-ის მთავარი ინოვაციაა მოქნილობის პრინციპი, რაც შესაძლებელს ხდის, რომ დაფინანსება მიმართული იყოს საჭიროებების შესაბამისად და შეესაბამებოდეს ბენეფიციარების მიერ განხორციელებულ პროგრესს.

გარდა ამისა, IPA III-ის ფონდის ნაწილი გამოიყენება კრიზისულ სიტუაციებზე რეაგირებისთვისაც, მაგალითად, რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შედეგად გაზრდილი ენერგიის ფასების ზემოქმედების შესამსუბუქებლად. ეს კომპონენტი განსაკუთრებით აქტუალური იყო ბალკანეთის ქვეყნებისთვის.

IPA III-მა დააფინანსა მრავალი პროექტი, რომლებიც მიზნად ისახავს ევროკავშირის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნების პოლიტიკური, ინსტიტუციური, ეკონომიკური და სოციალური რეფორმების მხარდაჭერას. ამ პროექტების მიზანია, დაეხმაროს ქვეყნებს ევროკავშირის წევრობის კრიტერიუმების დაკმაყოფილებაში, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა კანონის უზენაესობა, მმართველობა, ადამიანის უფლებები, ეკონომიკური კონკურენტუნარიანობა და გარემოს მდგრადობა. IPA III-ის მიერ დაფინანსებულ მნიშვნელოვანი პროექტებს და სფეროებს მიეკუთვნება შემდეგი:

1. კანონის უზენაესობა და მმართველობა:
- ალბანეთში, სერბეთსა და ჩრდილოეთ მაკედონიაში დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება და სასამართლო რეფორმების მხარდაჭერა;
- ანტიკორუფციული ზომების გაძლიერება და საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის გაუმჯობესება;

2. ეკონომიკური განვითარება და ინკლუზიური ზრდა:
- მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერა, ინოვაციების და მეწარმეობის ხელშეწყობა;
- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება, რომლებიც მიზნად ისახავს ტრანსპორტის, ენერგეტიკის და კავშირების განვითარებას;

3. მწვანე დღის წესრიგი და გარემოს დაცვა:

- კლიმატური ცვლილებების წინააღმდეგ ბრძოლა, გარემოსდაცვითი პროექტები და ენერგეტიკული მდგრადობის გაუმჯობესება;
- განახლებადი ენერგიის წყაროების განვითარების ხელშეწყობა და დაბალი ნახშირბადის ეკონომიკაზე გადასვლის მხარდაჭერა;

4. სოციალური და ადამიანური განვითარება:
- განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური დაცვის პროექტები, რომლებიც მიზნად ისახავს მოქალაქეების ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებას;
- Erasmus+ პროგრამების მეშვეობით სტუდენტებისა და მკვლევრების მხარდაჭერა;

5. მულტინაციონალური პროექტები:
- IPA III-ის ფარგლებში დაფინანსდა რეგიონული პროექტები, რომლებიც მოიცავს რამდენიმე ქვეყანას ერთდროულად. ეს პროექტები ხშირად ფოკუსირებულია ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობაზე და საერთო გამოწვევების გადაწყვეტაზე, როგორიცაა გარემოს დაცვა და ენერგეტიკული უსაფრთხოება.

IPA III-ის დაფინანსებამ მნიშვნელოვანი შედეგები მოიტანა ბენეფიციარ ქვეყნებში, რომელთა მიზანია ევროკავშირში გაწევრიანების პირობების შესრულება და მათი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სტანდარტების გაუმჯობესება. ძირითადი შედეგები მოიცავს:

- ეკონომიკური განვითარება – IPA III-ის ფარგლებში ბენეფიციარ ქვეყნებში განხორციელდა პროექტები, რომლებიც ეხმარებიან ადგილობრივ ეკონომიკებს ზრდაში და კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში (IPA CARE, n.d.). ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო კრიზისულ ვითარებებში, როგორიცაა COVID-19 პანდემია და უკრაინის კონფლიქტი, როცა IPA III-მ დამატებითი დახმარება გაუწია მცირე და საშუალო ბიზნესს ენერგეტიკის გაძვირების გამოწვევების დასაძლევად.
- ინფრასტრუქტურული გაუმჯობესება – IPA III-ის ფინანსებით აშენდა და განახლდა მრავალი ინფრასტრუქტურული ობიექტი (Tilev, 2021). მაგალითად, აშენდა ათასობით საცხოვრებელი სახლი, რამაც მნიშვნელოვანი სოცია-

ლური პრობლემების მოგვარებას შეუწყო ხელი. ასევე, შემცირდა საქონლის გადაადგილების ლოდინის დრო, რაც ხელს უწყობს ვაჭრობის განვითარებას და რეგიონული თანამშრომლობის გაძლიერებას.

- ენერგეტიკული დახმარება – IPA III-ის დახმარებით, განსაკუთრებით რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შემდეგ წარმოშობილ ენერგეტიკულ კრიზისთან გამკლავების ფარგლებში, გაძლიერდა ენერგეტიკული უსაფრთხოება ბენეფიციარ ქვეყნებში. კერძოდ, 427,000 ოჯახს გაეწია ფინანსური დახმარება გაზრდილი ენერგეტიკული ხარჯების დასაფარავად.
- განათლება და კულტურული გაცვლა – IPA III-ის დაფინანსებით, ათასობით სტუდენტმა, მკვლევარმა და პროფესიონალმა მიიღო მონაწილეობა ევროკავშირის Erasmus+ პროგრამაში, რაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს განათლების ხარისხის ამაღლებას და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერებას.
- კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები – IPA III ასევე აძლიერებს ბენეფიციარ ქვეყნებში კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის მექანიზმებს. ფონდმა მხარი დაუჭირა დემოკრატიის გაძლიერებას, სიძულვილის დანაშაულების პრევენციას და დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლას, რაც ბენეფიციარი ქვეყნების ევროკავშირის ღირებულებებთან დაახლოებას ემსახურება.

6. საქართველო და ევროკავშირი დღეს: გაყინული ურთიერთობები და შესაძლებლობის ფანჯარა

2022 წლის მარტში, საქართველომ, უკრაინამ და მოლდოვამ ერთობლივად წარადგინეს ევროკავშირის წევრობის განაცხადი. იმავე წლის ივნისში, ევროკომისიამ მოლდოვასა და უკრაინას კანდიდატის სტატუსის მინიჭების რეკომენდაცია მისცა, ხოლო საქართველოს მხოლოდ „ევროპული პერსპექტივა“ მიანიჭა. ევროკომისიამ ასევე დაადგინა, რომ საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭება 12 პრიორიტეტულ რეფორმასთან იყო დაკავშირებული, რაც შემდეგ ევროპულმა საბჭომაც დაადასტურა (European Commission, 2022).

2023 წლის 8 ნოემბერს, ევროკომისიამ წარადგინა გაფართოების პაკეტი, რო-

მელშიც უკრაინისა და მოლდოვასთვის გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების რეკომენდაცია შევიდა. საქართველომაც მიიღო კანდიდატის სტატუსის მინიჭების რეკომენდაცია, თუმცა, ამჯერად, 9 პრიორიტეტული ნაბიჯის შესრულების პირობით. ამ რეკომენდაციას დეკემბერში ევროპული საბჭო დაეთანხმა (Civil.ge, 2023).

საქართველოს მთავრობამ 2023 წლის 25 დეკემბერს გამოაქვეყნა ამ ნაბიჯების განხორციელების გეგმა, თუმცა მისი შემუშავების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოება არ იყო ჩართული (Civil.ge, 2023).

2024 წლის 3 აპრილს, საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებიდან ოთხი თვის შემდეგ, მმართველმა პარტიამ ხელახლა წამოიწყო „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის“ შესახებ კანონის განხილვა. კანონპროექტის შემდგომმა პროცესებმა საზოგადოებრივი პროტესტი (Civil.ge, 2024) და საერთაშორისო კრიტიკა გამოიწვია (European External Action Service, 2023).

ეს კანონი ევროკავშირის პრინციპებსა და ღირებულებებს ეწინააღმდეგებოდა, რასაც მოჰყვა ევროკავშირის მხრიდან მკაცრი გაფრთხილებები. თუმცა, მმართველმა პარტიამ, მიუხედავად შიდა და საერთაშორისო წნეხისა, კანონის სამივე მოსმენით მიიღო და პრეზიდენტის ვეტოც დაძლია. საბოლოოდ, კანონი 2024 წლის აგვისტოში შევიდა ძალაში, რაც თავისუფალ მედიასა და სამოქალაქო ორგანიზაციებს სერიოზულ საფრთხეს უქმნიდა (Agenda.ge, 2024).

2024 წლის გაზაფხულიდან საქართველოს ხელისუფლებამ მიიღო მთელი რიგი კანონები, რომლებიც ლგბტქი+ ადამიანების უფლებებს ზღუდავდა და გაამწვავა ანტიევროპული რიტორიკა (Light, 2024). ეს ნაბიჯები, მათ შორის რუსეთთან რეგულარული ფრენების აღდგენა, საბოლოოდ, საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების მიზანს აშორებდა.

2024 წლის 27 ივნისს, ევროპულმა საბჭომ განაცხადა, რომ საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი „ფაქტობრივად შეჩერებულია“ (RFE/RL’s Georgian Service, 2024). ევროკავშირმა ასევე შეაჩერა საქართველოსთვის ფინანსური მხარდაჭერა ევროპული სამშვიდობო ფონდიდან, ხოლო სხვა წევრმა ქვეყნებმაც გადადგეს მსგავსი ნაბიჯები. საქართველოს მთავრობის ანტიდასა-

ვლურმა რიტორიკამ უპრეცედენტო მასშტაბებს მიაღწია, რაც 26 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების ფონზე კიდევ უფრო გამწვავდა. 2024 წლის 8 ოქტომბერს საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციამ გაავრცელა ინფორმაცია, რომ საქართველოს მთავრობა ვერ მიიღებდა 121 მილიონ ევროს, რომელიც მისთვის იყო განკუთვნილი, ხოლო თანხის გაყინვის მიზეზად კი საქართველოში დემოკრატიის უკუსვლა დასახელდა (Gavin, 2024).

2024 წლის 28 ნოემბერს ქართული ოცნების ხელმძღვანელობამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ საქართველო აღარ დააყენებდა ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების საკითხს ორმხრივი ურთიერთობების დღის წესრიგში 2028 წლამდე და უარს განაცხადებდა ევროკავშირის მხრიდან ნებისმიერ ფინანსურ დახმარებაზე. ამ განცხადებას მრავალკვირიანი საპროტესტო აქციები მოყვა. საქართველოს და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები ისტორიულ მინიმუმამდე დაეცა

7. საქართველოს მიერ 9 პრიორიტეტის შესრულების მდგომარეობა

7.1 დეზინფორმაციის წინააღმდეგ ბრძოლა:

ევროკავშირის პირველი პრიორიტეტი საქართველოსთვის, რომელიც დეზინფორმაციასთან ბრძოლას ეხება, მოითხოვს, რომ მთავრობამ იმოქმედოს ევროკავშირის წინააღმდეგ მიმართულ საინფორმაციო მანიპულაციებისა და პროპაგანდის შესაჩერებლად (Tchanturia, 2023). ეს განსაკუთრებით აქტუალურია იმ პირობებში, როდესაც ხელისუფლება ამტკიცებს, რომ დასავლეთი ცდილობს საქართველოში რუსეთის წინააღმდეგ „მეორე ფრონტი“ გახსნას.

საქართველოს ხელისუფლებისგან ევროკავშირი მოითხოვს პროაქტიულ კამპანიებს, რომლებიც მიზნად ისახავს საზოგადოებაში ევროკავშირის ღირებულებების დამკვიდრებას და დეზინფორმაციის გავრცელების შეჩერებას. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ შეწყდეს ჰომოფობიის გამოყენება პოლიტიკური ინსტრუმენტად, რაც ხელს უწყობს ტრადიციული და რელიგიური სენტიმენტების საფუძველზე დასავლეთის დისკრედიტაციას. ევროკავშირი ასევე ითხოვს, რომ შეჩერდეს სამო-

ქალაქო საზოგადოების საქმიანობის დისკრედიტაციაა და დაიწყოს პროაქტიული მუშაობა საზოგადოების ყველა ფენასთან, რათა გაიზარდოს ქვეყნის ჰიბრიდული საფრთხეებისადმი და კიბერ მედეგობა.

2024 წლის მდგომარეობით, საქართველოს ხელისუფლებას არ გადაუდგამს საკმარისი ნაბიჯები დეზინფორმაციასთან ბრძოლაში. ისეთი კანონმდებლობის მიღებამ, როგორიცაა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიასთან თანამშრომლობის ნაცვლად, გაართულა მათი საქმიანობა და დისკრედიტაციის საფრთხე შექმნა. ამან, თავის მხრივ, გამოიწვია დეზინფორმაციის გაძლიერება, განსაკუთრებით ანტიდასავლური პროპაგანდის კონტექსტში, რომელიც ძირითადად საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებისგან ისმის. მთავრობა და მმართველი პარტია ხშირად ავრცელებენ ნარატივებს, რომ დასავლეთი, განსაკუთრებით ევროკავშირი და აშშ, ჩარევას ცდილობენ ქვეყნის შიდა საქმეებში, რათა გამოიწვიონ დესტაბილიზაცია და დააზიანონ საქართველოს სუვერენიტეტი (1TV, 2024).

დეზინფორმაციის საფრთხე განსაკუთრებით მწვავეა რუსეთის გავლენის პირობებში. პრორუსული საინფორმაციო კამპანიები ცდილობენ საქართველოში საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირებას, განსაკუთრებით არჩევნების დროს. მიუხედავად ამისა, საქართველოს ხელისუფლება ნაბიჯებს არ დგამს, რათა შეჩერდეს ეს დეზინფორმაციული კამპანიები. უფრო მეტიც, მმართველი პარტიის წარმომადგენლები ხშირად მხარს უჭერენ პრორუსულ ნარატივებს, რაც ხელს უწყობს კრემლის გზავნილების გავრცელებას (GRASS, 2023).

ამ პრობლემების მოსაგვარებლად, ევროკავშირი ელის, რომ საქართველოს ხელისუფლება შეწყვეტს ანტიდასავლური პროპაგანდის გავრცელება და გადადგამს აქტიურ ნაბიჯებს დეზინფორმაციის წინააღმდეგ. ეს ნაბიჯები შეიძლება მოიცავდეს ცრუ ნარატივების საჯარო უარყოფას და სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის გაძლიერებას, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყნის საინფორმაციო მედეგობის გაძლიერებას.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობამ განახორციელოს ჰიბრიდული და კიბერ საფრთხეების წინააღმდეგ აქტიური ღონისძიებები. „ერთიანი საზოგადოებრივი მიდგომის“ ფარგლებში, და გააძლიეროს თანამშრომლობა

სამოქალაქო საზოგადოებასთან რათა მოხდეს დეზინფორმაციის წინააღმდეგ ეფექტიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავება.

ევროკავშირი ასევე ითხოვს, რომ სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლება იყოს დაცული, ხოლო ახალი საკანონმდებლო ინიციატივები არ ზღუდავდეს სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობას. საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და რეგულაციები უნდა შეესაბამებოდეს დემოკრატიულ სტანდარტებს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სიტყვის თავისუფლების დაცვა.

აღსანიშნავია, რომ დეზინფორმაციასთან ბრძოლაში გარკვეული ნაბიჯები უკვე გადადგმულია. 2023 წლის დეკემბერში, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა 2024-2027 წლების საკომუნიკაციო სტრატეგია, რომელიც ერთ-ერთ პრიორიტეტად სწორედ დეზინფორმაციასთან ბრძოლას მიიჩნევს (Government of Georgia, 2023). ეს სტრატეგია ითვალისწინებს უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ჯგუფის შექმნას, რომელიც მოახდენს დეზინფორმაციის საფრთხეების იდენტიფიცირებას და შესაბამის ნაბიჯებს გადადგამს მათ წინააღმდეგ. ასევე, საქართველო შეუერთდა ევროსაბჭოს ხელოვნური ინტელექტის შესახებ კონვენციას, რომელიც დეზინფორმაციისა და საინფორმაციო მანიპულაციებისგან დაცვაზეა მიმართული.

7.2 საგარეო პოლიტიკის თანხვედრა

ევროკავშირის მეორე პრიორიტეტი, რომელიც ეხება საქართველოს ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან თანხვედრას, ითვალისწინებს საქართველოს მიერ საერთაშორისო ასპარეზზე ევროკავშირის პოზიციების მხარდაჭერის გაძლიერებას. ევროკავშირი საქართველოსგან მოითხოვს, რომ გააუმჯობესოს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიერთების პრაქტიკა და მხარი დაუჭიროს ევროკავშირის განცხადებებს, განსაკუთრებით, რუსეთის, ბელარუსის და სხვა ქვეყნების წინააღმდეგ დაწესებულ სანქციებთან დაკავშირებით (Civil.ge, 2024). ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ არ გამოიყენოს თავისი ტერიტორია რუსეთის სანქციების გვერდის ავლისთვის და ხელი შეუშალოს რუსეთთან ეკონომიკური და სატრანსპორტო კავშირების გაღრმავებას.

ამ პრიორიტეტთან მიმართებაში, ევროკავშირის მოლოდინია, რომ საქა-

რთველო გადახედავს თავის პოზიციებს, გაიზიარებს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის პრინციპებს და იმოქმედებს ჰიბრიდული და კიბერ საფრთხეების წინააღმდეგ. ამას უნდა თან ახლდეს საქართველოს მიერ რუსეთისა და მისი მოკავშირეების მიმართ დაწესებული სანქციების მხარდაჭერა, რაც უზრუნველყოფს საქართველოს საერთაშორისო პოლიტიკის თანხვედრას ევროკავშირის მიზნებთან.

2023 წლის მონაცემებით, საქართველოს ხელისუფლებამ ვერ შეასრულა ეს მოთხოვნები სრულად (Akobia, 2023). მომდევნო წელს, ხაზგასმით მომართვებისა და ცხრა ნაბიჯში პირდაპირი ჩანაწერის ფონზე ვითარება რამდენამდე გაუმჯობესდა. 2024 წლის იანვრიდან აგვისტომდე საქართველო შეუერთდა ევროკავშირის 62 განცხადებიდან 32-ს, თუმცა, უმეტესწილად ეს განცხადებები ეხებოდა სხვა გეოგრაფიულ რეგიონებს და არა რუსეთის ან ბელარუსის მიმართ სანქციებს. საქართველო შეუერთდა მხოლოდ ერთ საერთო გადაწყვეტილებას, რომელიც შეეხება რუსეთის მიერ უკრაინაში მიმდინარე ომს, ან უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევას. განსაკუთრებით შესამჩნევია ის ფაქტი, რომ საქართველო არ უჭერს მხარს იმ სანქციებს, რომლებიც დაწესებულია რუსეთის მთავრობის მაღალჩინოსნებისა და სხვა ფიგურების მიმართ, რომლებიც უკრაინის ომის მხარდამჭერები არიან.

საინტერესოა ისიც, რომ საქართველო არ შეუერთდა არც ევროკავშირის ერთობლივ განცხადებებს, რომლებიც შეეხება ბელარუსის რეჟიმს და მის მიერ რუსეთის მხარდაჭერას უკრაინის ომის კონტექსტში. ეს მიუთითებს საქართველოს მთავრობის ფრთხილ და რბილ მიდგომაზე ავტორიტარულლი რუსეთისა და ბელარუსის მიმართ, რაც აშკარად ეწინააღმდეგება ევროკავშირის მოლოდინებს და ზიანს აყენებს ქვეყნის ევროინტეგრაციის პროცესს.

საქართველოს პოზიცია რუსეთთან მიმართებაში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. საქართველოს ხელისუფლება, თავისი განცხადებებითა და ქმედებებით, ხშირად ავრცელებს ფრთხილ, ხოლო ზოგჯერ პრორუსულ რიტორიკას. მაგალითად, საქართველო არ შეუერთდა განცხადებებს, რომლებიც ეხება რუსეთის ოპოზიციონერების უკანონო დაკავებებს, როგორიცაა ალექსეი ნავალნისა და ვლადიმერ კარამურზას საქმეები. ეს კიდევ უფრო აშკარად მიანიშნებს საქართველოს მთავრობასა და ევროკავშირის ერთიან საგარეო პოლიტიკას შორის არსებულ ღირებულებით უფსკრულზე.

ამავე დროს, აღსანიშნავია საქართველოს ხელისუფლების რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი, რომელიც მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან მჭიდრო თანამშრომლობისთვის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში. მაგალითად, საქართველო აგრძელებს ევროკავშირის სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობას და ხელს უწყობს ევროკავშირის მიერ ცენტრალურ აფრიკაში, მალის რესპუბლიკასა და სხვა რეგიონებში ჰუმანიტარულ და სამხედრო ოპერაციებში ქართული კონტინგენტის ჩართულობას. თუმცა, ეს არ წარმოადგენს საკმარის წინსვლას ევროკავშირის ერთიანი საგარეო პოლიტიკის სრულფასოვანი მხარდაჭერის მიმართულებით.

საქართველომ რამდენიმე კონსტრუქციული ნაბიჯი სანქციების რეჟიმის სასარგებლოდაც გადადგა. 2024 წლის იანვრიდან, მთავრობის განცხადებით, უარი ეთქვა ათასობით მცდელობას, რომლითაც დასავლეთის მიერ სანქცირებული საქონელი საქართველოს გავლით რუსეთში შევიდოდა (Agenda.ge, 2024). თუმცა, ეს ნაბიჯები მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბამება ევროკავშირის მოლოდინებს, რადგან საქართველოს ჯერაც არ აქვს მზარდი სოლიდარობა ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისადმი, განსხვავებით ასოცირებული ტრიოს სხვა ქვეყნების - უკრაინისა და მოლდოვასგან და საქართველოს მთავრობის განცხადებების მიუხედავად, კვლავ რჩება კითხვის ნიშნები. მაგალითად, სქაინიუსის გამოძიების მიხედვით, საქართველოს ტერიტორია აქტიურად გამოიყენება რუსეთისთვის სანქცირებული საქონელის მისაწოდებლად (Conway, 2024).

საქართველოს პოზიცია რუსეთის წინააღმდეგ სანქციების რეჟიმთან დაკავშირებით რჩება ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად. ევროკავშირის პრიორიტეტების შესრულება მოითხოვს საქართველოს მთავრობისგან აქტიურ და მტკიცე ნაბიჯებს. ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან თავსებადობა გულისხმობს, რომ საქართველომ მკაფიოდ გამოხატოს მხარდაჭერა ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის მიმართ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რუსეთის, ბელარუსის და სხვა არადემოკრატიული რეჟიმებისთვის დაწესებული სანქციების თუნდაც გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა, ქვეყნის ჰიბრიდული და კიბერ მედეგობის გაუმჯობესება და ისეთი დიპლომატიური პოზიციონირება, რომელიც საქართველოს, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოების კლუბის წევრი ქვეყნის საერთაშორისო რეპუტაციას განამტკიცებს.

7.3 დეპოლარიზაცია

ევროკავშირის მესამე პრიორიტეტი, რომელიც ეხება პოლიტიკური პოლარიზაციის დაძლევას, მოითხოვს საქართველოს მთავრობისგან ინკლუზიურ საკანონმდებლო პროცესებს და პოლიტიკური დაპირისპირებების შემცირებას (Gabritchidze, 2022). ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს ევროინტეგრაციის კონტექსტში, რადგან ევროკავშირის მოლოდინია, რომ მმართველი პარტია და ოპოზიცია ერთად იმუშავებენ საქართველოს ევროკავშირში გასაწევრიანებლად. დეპოლარიზაციის ასევე მნიშვნელოვნად ითვლება სამოქალაქო საზოგადოებასთან და მედიასთან თანამშრომლობის გაუმჯობესება და ისეთი კანონების გაუქმება, რომლებიც დაპირისპირებას ზრდის.

ევროკავშირის მოლოდინია, რომ მმართველი პარტია შეცვლის ამჟამინდელ პოლიტიკურ კურსს და ევროინტეგრაციის მიზნების მისაღწევად იმოქმედებს. ამას უნდა თან ახლდეს კონსტრუქციული თანამშრომლობა პრეზიდენტთან და ოპოზიციასთან, პოლარიზაციის შემცირების მიზნით. მმართველმა პარტიამ უნდა შეწყვიტოს კონფრონტაციული განცხადებები, განსაკუთრებით ევროკავშირის წინააღმდეგ მიმართული დეზინფორმაციული განცხადებები. ასევე, აუცილებელია, რომ ხელისუფლებამ არ წაახალისოს ან განახორციელოს ძალადობრივი ქმედებები პოლიტიკური ოპონენტების მიმართ, რაც პოლარიზაციის მთავარი წყაროს წარმოადგენს.

2024 წლის მდგომარეობით, პოლარიზაციის პრობლემა საქართველოში კვლავ აქტუალურია. მიუხედავად იმისა, რომ მმართველი პარტია აცხადებდა, რომ კანდიდატის სტატუსის მიღება პოლარიზაციას შეამცირებდა, რეალობაში ასე არ მოხდა. პირიქით, პოლიტიკური დაპირისპირება კიდევ უფრო გაძლიერდა. კანონმა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, რომელმაც საპროტესტო ტალღა გამოიწვია, კიდევ უფრო გაამწვავა ურთიერთობა ოპოზიციასთან, პრეზიდენტთან, სამოქალაქო საზოგადოებასთან და მედიასთან.

პოლარიზაციის ერთ-ერთი გამაღრმავებელი ფაქტორია ინკლუზიურობის ნაკლებობა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების დროს. მაგალითად, უცხოური გავლენის გამჭვირვალეობის კანონის განხილვის და მიღების პროცესში არ იყვნენ ჩართული ოპოზიციის და სამოქალაქო საზოგადოების/მედიის წარმომა-

დგენლები. ევროკავშირის და საერთაშორისო პარტნიორების რეკომენდაციების მიუხედავად, „ქართულმა ოცნებამ“ უარი განაცხადა საჯარო დისკუსიაზე და შენიშვნების გათვალისწინებაზე და ეს კანონი დესტრუქციულ გარემოში მიიღო. საპროტესტო აქციების მონაწილეთა მიმართ პოლიციის მიერ გადამეტებული ძალის გამოყენებამ და ოპოზიციური აქტივისტების მიმართ განხორციელებულმა ძალადობამ კიდევ უფრო გაამძაფრა პოლარიზაცია.

პოლარიზაციის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორი ისიც არის, რომ მმართველი პარტიის ლიდერები ოპოზიციურ პარტიებს არ აღიარებენ დამოუკიდებელ სუბიექტებად და მათ „კოლექტიურ ნაციონალურ მოძრაობას“ უწოდებენ. მომავალ არჩევნების შემდეგ ოპოზიციური პარტიების არაკონსტიტუციურად გამოცხადების დაპირება აჩვენებს, რომ მომავალში პოლიტიკური სივრცე კიდევ უფრო შეიზღუდება და პოლარიზაცია გაიზრდება.

პოლიტიკური პოლარიზაცია ასევე შეეხო მმართველ პარტიასა და საქართველოს პრეზიდენტ სალომე ზურაბიშვილს შორის ურთიერთობებსაც. „ქართული ოცნების“ ლიდერები მას ღალატში და ოპოზიციასთან თანამშრომლობაში ადანაშაულებენ. პრეზიდენტისა და პარლამენტის თანამშრომლობა შეიზღუდა და შეუძლებელი გახდა, რაც სხვადსხვა სამთავრობო პროცესზე აისახა, მაგალითად მნიშვნელოვანი დანიშვნების საკითხზე (ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები, იუსტიციის საბჭოს წევრები და ა.შ.). პრეზიდენტის იმპიჩმენტის მცდელობა (Parulava, 2023) და ხელახალი იმპიჩმენტის დაპირება არჩევნების შემდეგ კიდევ უფრო აღრმავებს პოლარიზაციას ამ ორ სახელმწიფო ინსტიტუტს შორის (Light, 2024).

პოლარიზაციის გამოვლინებაა ისიც, რომ ხელისუფლებას და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობა ფაქტობრივად შეწყვეტილია. სამოქალაქო სექტორი მიიჩნევს, რომ კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ მათი საქმიანობის შეზღუდვის ინსტრუმენტია და არა გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მექანიზმი. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის“ საქართველოს ეროვნულმა პლატფორმამ პარლამენტთან თანამშრომლობის მემორანდუმი შეწყვიტა (Civil.ge, 2024), ხოლო სამოქალაქო ორგანიზაციების უმრავლესობამ უარი თქვა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლად“ დარეგისტრირებაზე (Matcharadze, 2024).

პოლარიზაცია კიდევ უფრო გაამწვავა მმართველი პარტიის მიერ მიღებულმა კანონებმა, რომლებიც მიმართულია „ლგბტ პროპაგანდის“ აკრძალვისა და გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისკენ (OHCHR, 2024).

პოლარიზაციის დაძლევის ერთ-ერთ ინსტრუმენტად მიჩნეულია პარლამენტში ძალაუფლების განაწილება მმართველ და ოპოზიციურ პარტიებს შორის, რაც მიუხედავად 2021 წლის ე .წ. “შარლ მიშელის შეთანხმებისა”, საქართველოში არ განხორციელდა (European Council, 2021). მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა 2021 წელს საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებიც საარჩევნო ბარიერის 2%-მდე დაწევას ითვალისწინებდა, პირველი მოსმენით მიიღო, საბოლოოდ, არ დამტკიცდა. მმართველი პარტიის განცხადებით, ეს საკითხი აქტუალური აღარ არის და საპარლამენტო არჩევნები 5%-იანი ბარიერის პირობებში ჩაივლის.

პოლარიზაცია კიდევ უფრო გაღრმავდა 2024 წლის არჩევნების წინ და შემდგომ პერიოდში. ქართული ოცნების წინასაარჩევნო დაპირებამ, რომ გაასამართლებდა წინა ხელისუფლებას არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ, ხოლო საპროტესტო აქციების პარალელურად პოლიტიკური ლიდერების და მშვიდობიანი დემონსტრანტების დაკავებამ და უკონტროლო ძალადობამ, პოლარიზაცია დრამატულად გააღრმავა.

7.4 თავისუფალი არჩევნები

ევროკავშირის მეოთხე პრიორიტეტი მოიცავს თავისუფალი, სამართლიანი და კონკურენტული საარჩევნო პროცესის უზრუნველყოფას (Civil.ge, 2023). ევროკავშირი ითხოვს, რომ საქართველოს მთავრობამ უზრუნველყოს საარჩევნო რეფორმების დროულად გატარება, ამომრჩეველთა წარმომადგენლობის შესაბამისობა და გაითვალისწინოს ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციები. ამ რეკომენდაციების გათვალისწინება ეხება როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას, ასევე ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებისა და დაშინების წინააღმდეგ ნაბიჯების გადადგმას.

2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე ევროკავშირის მოლოდინი იყო, რომ საქართველოს მთავრობა უზრუნველყოფდა სამართლიან და ინკლუზიურ საარჩევნო პროცესს. ამაში იგულისხმება როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობა, ისე საარჩევნო კანონის დროული და სრულფასოვანი რეფო-

რმა. ასევე, მნიშვნელოვანი იყო, რომ არჩევნების წინ არ დარჩენილიყო მოუგვარებელი საკითხები, რაც ამომრჩევლის ადეკვატურ წარმომადგენლობას ან საარჩევნო პროცესების გამჭვირვალობას შეეხებოდა

2024 წლის სექტემბრის მდგომარეობით, საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა საარჩევნო კანონმდებლობაში, თუმცა ეს ცვლილებები ხშირად აჩენდა კითხვებს და იყო კრიტიკის ობიექტი.

საარჩევნო კოდექსის ცვლილებებით გაუქმდა გენდერული კვოტები, რაც ნეგატიურად აისახება პოლიტიკაში ქალთა წარმომადგენლობაზე (Civil.ge, 2024). ეუთო/ოდირმა 2020 წელს ქალთა კვოტირების შემოღება დადებითად შეაფასა, როგორც პროგრესის მაჩვენებელი, თუმცა კოდექსის შესაბამისი ცვლილებებით ეს მიღწევა გაუქმდა.

ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) დაკომპლექტების წესებში შესული ცვლილებები ასევე ეწინააღმდეგება საერთაშორისო რეკომენდაციებს (Civil.ge, 2024). 2024 წლის მარტში მიღებული ცვლილებებით, ცესკოს თავმჯდომარეს და წევრების ასარჩევად პარლამენტის უმრავლესობა (და არა კვალიფიციური უმრავლესობა) გახდა საჭირო, რამაც დააზიანა საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობას. ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა ეს ცვლილებები უარყოფითად შეაფასეს. ეს ცვლილებები პრობლემას ქმნის იმ თვალსაზრისით, რომ ცესკოს გადაწყვეტილებები ნაკლებად კონსენსუალური იქნება.

კიდევ ერთი პრობლემაა საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობის საკითხი, განსაკუთრებით ცესკოს საკონსულტაციო ჯგუფის გაუქმების კონტექსტში (JAMnews, 2024). ეს ჯგუფი შედგებოდა ექსპერტებისგან და პასუხისმგებელი იყო საარჩევნო დავების განხილვის პროცესში რეკომენდაციების მიწოდებაზე. მისი გაუქმება საარჩევნო პროცესის სამართლიანობის მიმართ ნდობას ამცირებს.

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის მიღებამ 2024 წელს დამატებით გაართულა საარჩევნო გარემო. კანონის მიღება საპროტესტო მოძრაობის წინააღმდეგ არაადამიანური მოპყრობისა და მასობრივი დაკავებების ფონზე მიმდინარეობდა, ხოლო კანონმა დამატებით დააზიანა საარჩევნო პრო-

ცესის გამჭვირვალობა და საარჩევნო სადამკვირვებლო ორგანიზაციების შეუფერხებელი მუშაობის შესაძლებლობა.

ცესკომ ასევე შეცვალა საარჩევნო უბნებზე კომისიის წევრებისთვის წილისყრის ვადები, რაც პრობლემურია და საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობას აზიანებს, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ შეუძლებელი გახდა წილისყრის პროცესზე დაკვირვება საერთაშორისო და ადგილობრივი ამომრჩევლების მიერ (Georgian Young Lawyers' Association, 2024).

მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა, არ შესრულებულა ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციები, რომლებიც უფრო ყოვლისმომცველსა და ინკლუზიურ საარჩევნო რეფორმას მოითხოვდნენ. ეს ფაქტორი ასევე ხელს უშლის სამართლიანი და თავისუფალი არჩევნების უზრუნველყოფას.

2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის თვალსაჩინო პრობლემად გამოიკვეთა ემიგრანტების საარჩევნო უფლების უზრუნველყოფა. საარჩევნო ადმინისტრაციამ და საგარეო საქმეთა სამინისტრომ გახსნეს არასაკმარისი უბნები რატა ემიგრანტებს ჰქონოდათ ხმის მიცემის საშუალება (Civil.ge, 2024).

ევროკავშირის მიერ ფორმულირებული მოთხოვნები არჩევნების დემოკრატიულობასთან დაკავშირებით 2023 წელს გამოქვენდა. 2024 წლის 26 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებმა კი აჩვენა, რომ ხალხის ნება არჩევნების შედეგებში არ აისახა და არჩევნები მრავალი დარღვევით ჩატარდა. აღსანიშნავია, რომ ეუთო/ოდირის დასკვნა ყველაზე კრიტიკული იყო უკანასკნელ პერიოდში გამოქვეყნებულ საარჩევნო დასკვნებს შორის.

სადამკვირვებლო მისიამ მოხსენებაში აღნიშნა მთელი რიგი დარღვევები, როგორც წინასაარჩევნო პერიოდში, ისე კენჭისყრის დღეს, რომლებიც ეუთო/ოდირის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებსა და არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტების უგულებელყოფაზე მეტყველებს და წინასწარი ანგარიშის თანახმად, პროცესის მიმართ საზოგადოების ნდობაზე უარყოფითად აისახება. კერძოდ, ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია ისეთ დარღვევებსა და გამოწვევებზე, როგორიც, მათ შორის, არის არათანაბარი საარჩევნო გარემო სახელისუფლებო პარტიის სა-

სარგებლოდ, კენჭისყრის დღეს საარჩევნო უბნებთან არსებული დაძაბულობა და ფიზიკური დაპირისპირება, ამომრჩეველთა სავარაუდო მოსყიდვისა და დაშინების შემთხვევები, ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება და ხმის ფარულობის ხშირი დარღვევა. ნიშანდობლივია, რომ საერთაშორისო სტანდარტებსა და ეუთო/ოდირის გაცემულ რეკომენდაციებთან საქართველოს შეუსაბამობის თაობაზე ჩანაწერი ანგარიშის ტექსტში 7-ჯერ გვხვდება.

ეუთო/ოდირის სადამკვირვებლო მისიამ ასევე ყურადღება გაამახვილა ამომრჩეველთა, განსაკუთრებით კი, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა და ეკონომიკურად მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენელთა დაშინების, იძულებისა და ზეწოლის ფაქტებზე, რაც ზღუდავს თავისუფალი არჩევანისა და ხმის მიცემის უფლებას და ეწინააღმდეგება ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებსა და საერთაშორისო სტანდარტებს. ეუთო/ოდირის მოყვანილი სტატისტიკის თანახმად, ხელისუფლების ზემოხსენებულ ქმედებებს პოტენციურად ჯამში 800,000-ზე მეტი ამომრჩევლის ნებაზე ზეწოლის მოხდენა შეეძლო (FactCheck Georgia, 2024).

7.5 საპარლამენტო ზედამხედველობა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

ევროკავშირის მეხუთე პრიორიტეტი საქართველოსთვის მოიცავს საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმების გაუმჯობესებას და საკვანძო ინსტიტუტების, მათ შორის, საარჩევნო ადმინისტრაციის, ეროვნული ბანკისა და კომუნიკაციების კომისიის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას. ევროკავშირი მოითხოვს, რომ საქართველოს პარლამენტმა გააუმჯობესოს თავისი საზედამხედველო მექანიზმები, განსაკუთრებით, უსაფრთხოების სამსახურებზე და უზრუნველყოს, რომ სამთავრობო უწყებები და სხვა ანგარიშვალდებული პირები პარლამენტის წინაშე დროულად და სრულყოფილად ახდენდნენ ანგარიშის ჩაბარებას.

ევროკავშირის მოლოდინები მოიცავს საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმების პრაქტიკაში ეფექტიანად დანერგვას, განსაკუთრებით, უსაფრთხოების სექტორზე. პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ რეგლამენტის დარღვევის შემთხვევაში შესაბამისი სანქციები მკაცრად და დროულად იქნას გამოყენებული, ხოლო ყველა დეპუტატს, მათ შორის, ოპოზიციის წარმომადგენლებს, ჰქონდეთ სრული მონაწილეობა საპარლამენტო ზედამხედველობის პროცესში. განსაკუთრე-

ბული ყურადღება უნდა მიექცეს უსაფრთხოების სექტორზე და ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის გაძლიერებას, მათ შორის, ნდობის ჯგუფის როლის გაძლიერებას.

2024 წლის მდგომარეობით, პარლამენტში უმრავლესობის მიერ ინიცირებული შეხვედრები, კანონპროექტების განხილვები, კონსულტაციები და დისკუსიები არ იყო ინკლუზიური, რადგან მასში სამოქალაქო საზოგადოებისა და ექსპერტთა დიდი ნაწილი არ მონაწილეობდა, მიუხედავად მათი სურვილისა, ჩართულიყვნენ. მმართველი პარტია არ ითვალისწინებს იმ ორგანიზაციების შეხედულებებს, რომლებიც უშუალოდ მუშაობენ ევროკომისიის პრიორიტეტებზე.

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმების გაუმჯობესების მხრივ კვლავ რჩება მრავალი პრობლემა (Alapishvili, 2023). ნდობის ჯგუფი, რომელიც პასუხისმგებელია უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობაზე, სრულად არ არის დაკომპლექტებული, რაც აზიანებს ჯგუფის საქმიანობას. ამავე დროს, 2024 წლის განმავლობაში პარლამენტმა არ გამოიყენა ინტერპელაციის მექანიზმები შინაგან საქმეთა სამინისტროზე კონტროლის გასაძლიერებლად, მიუხედავად იმისა, რომ წინა პერიოდში საპროტესტო აქციების დროს უფლებამოსილების გადამეტების არაერთი შემთხვევა დაფიქსირდა.

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის საკითხებზე საზოგადოების ჩართულობაც არასათანადო იყო (Democratic Research Institute, 2020). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა არაერთხელ მოუწოდეს პარლამენტს, გეფართოვებინა სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობის ფორმატები და უზრუნველეყო ამ პროცესში დაინტერესებული ორგანიზაციების ჩართვა, თუმცა პარლამენტმა და მმართველომა პარტიამ ეს მოწოდებები არ გაითვალისწინა.

უსაფრთხოების სექტორზე დემოკრატიული კონტროლის გაუმჯობესების საკითხი 2024 წელს კვლავ გადაუჭრელი გამოწვევაა, განსაკუთრებით ფარული საგამოძიებო მოქმედებების კუთხით. პარლამენტის რეგლამენტში ამ მხრივ არ შესულა ცვლილებები, ხოლო სუს-ის მხრიდან ფარული მოსმენების სკანდალური საქმე, რომელიც 2021 წელს გამომზეურდა, კვლავ პარლამენტის და საგამოძიებო უწყებების მიღმა დარჩა (Kincha, 2021).

ევროკავშირისთვის ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობაც მნიშვნელოვანი საკითხია. 2023 წლის მოვლენების შედეგად ეროვნული ბანკის საბჭოს არაერთი წევრი გადადგა, რის შედეგად საბჭო არასრული შემადგენლობით დარჩა (Civil. ge, 2023). საქართველოს პრეზიდენტმა კანდიდატები წარუდგინა პარლამენტს, მაგრამ მმართველმა პარტიამ უარი განაცხადა წარდგნილი კანდიდატების განხილვაზე. ამავდროულად, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგრამა შეჩერდა ეროვნული ბანკის მმართველობისა და დამოუკიდებლობის გაუმჯობესების მოთხოვნის გამო (Kincha, 2023). IMF-ის წარმომადგენლის განცხადებით, საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა აჩვენოს მზადყოფნა ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად, რათა პროგრამა აღდგეს.

ევროკავშირისთვის კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დამოუკიდებლობის საკითხიც გამოწვევას წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიამ მედიის რეგულირების ახალი სახელმძღვანელო შეიმუშავა და საჯარო განხილვისთვის წარადგინა, რაც დადებითად შეფასდა, კვლავ რჩება პრობლემები კომისიის დაკომპლექტების პროცესში პოლიტიკური ჩარევის კუთხით (Media Coalition, n.d.). კომკომის წევრების არჩევა უმრავლესობით ხდება, რაც მხოლოდ ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ მხარდაჭერილი წევრების უპირატესობას ქმნის.

7.6 დამოუკიდებელი მართლმსაჯულება

ევროკავშირის მეექვსე პრიორიტეტი საქართველოსთვის გულისხმობს მართლმსაჯულების სისტემის ყოვლისმომცველი და ეფექტიანი რეფორმის გატარებას, განსაკუთრებით, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და პროკურატურაში. ევროკავშირის მოთხოვნები ხაზს უსვამს სასამართლო რეფორმის ყველა ეტაპზე ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების სრული გათვალისწინების აუცილებლობას, ასევე გამჭვირვალე და ინკლუზიური პროცესის უზრუნველყოფას, რაც სასამართლოსა და პროკურატურის დამოუკიდებლობის განმტკიცებისთვისაა აუცილებელი.

ამ რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება არის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეფორმა, რომელიც ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს უნდა ეფუძნებოდეს. ეს რეკომენდაციები მოიცავს საბჭოს უფლებამოსილების და ფუნქციების გადახედვას, წევრების არჩევის წესების რეფორმას და უფრო დაბალანსებული სისტემის შექმნას, სადაც მოსამართლე და არამოსამართლე წევრები თანაბარ

უფლებებს ფლობენ. ასევე, აუცილებელია საბჭოს წევრების კეთილსინდისიერების შემოწმების სპეციალური მექანიზმის შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფს სასამართლო სისტემის სანდოობას. თუმცა, მთავრობამ და მმართველმა გუნდმა კეთილსინდისიერების შემოწმების (ე.წ. ვეტინგი) მექანიზმის დანერგვაზე უარი თქვეს (Civil.ge, 2024). იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და სასამართლო სისტემის წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ ეს პროცესი დააზიანებდა სასამართლოს დამოუკიდებლობას, და არაერთხელ გაიმეორეს, რომ ვეტინგის მექანიზმი კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება.

პრობლემატურია, ის, რომ არ არსებობს მოსამართლეთა ქონებრივი მდგომარეობის პერიოდული და პერმანენტული შემოწმების მექანიზმები. მიუხედავად იმისა, რომ მედიამ და არასამთავრობო ორგანიზაციებმა რამდენჯერმე გამოაქვეყნეს ინფორმაცია გავლენიანი მოსამართლეების ქონებრივ დეკლარაციებში არსებულ ხარვეზებზე, ხელისუფლება ამ ფაქტებზე არ რეაგირებს და ამ მიმართულებით არაფერია გაკეთებული. მაგალითად, 2024 წლის ივნისში გავრცელდა ინფორმაცია ლევან მურუსიძის დეკლარაციასთან შეუთავსებელი ქონების შესახებ, თუმცა არც პროკურატურამ და არც სასამართლომ ამასთან დაკავშირებით ზომები არ მიიღო (Ramishvili, 2024).

მიუხედავად იმისა, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა ნაწილობრივ განახლდა, 2024 წლის მდგომარეობით, საბჭოს მუშაობა უფრო გაუმჭვირვალე გახდა. არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიასაშუალებების წარმომადგენლები აღარ დაიშვებიან საბჭოს სხდომებზე, რაც ჩრდილს აყენებს გადაწყვეტილებების საჯაროობას და გამჭვირვალობას. გარდა ამისა, საბჭოს სხდომებზე საჯარო ინფორმაციის გაცემის პრაქტიკაც გაუარესდა. შედეგად, კიდევ უფრო გამძაფრდა განცდა, რომ საბჭო ზედმეტად ჩაკეტილი და გავლენიანი ჯგუფების გავლენის ქვეშ მყოფი ორგანოა, რაც სასამართლოს დამოუკიდებლობისთვის სერიოზულ გამოწვევას წარმოადგენს.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის პროცესი არ ითვალისწინებს ვენეციის კომისიის მიერ რეკომენდებულ ანტიჩიხურ მექანიზმებს. ასევე, მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება სასამართლო სისტემაში მოსამართლეთა ვაკანსიების შევსება. 2024 წლის მდგომარეობით, 100-ზე მეტი მოსამართლის ვაკა-

ნსია არსებობს, რაც სერიოზულ ზეწოლას ქმნის სასამართლო სისტემაზე და იწვევს საქმეების გაჭიანურებას. ხელისუფლების მხრიდან არ ხდება ადეკვატური ნაბიჯების გადადგმა, რომ ვაკანსიები კვალიფიციური და კეთილსინდისიერი კადრებით შეივსოს. მაგალითად, 2024 წელს სასამართლოში დანიშნული 21 მოსამართლედან უკლებლივ ყველა 2021 წელს დროებითი ვადით დაინიშნა და ამჟამად უვადო მოსამართლეობა შეეხო. შესაბამისად, ახალი კადრები სასამართლო სისტემაში არ შესულა.

პროკურატურის რეფორმის მიმართულებით, 2022 წელს მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებიც ითვალისწინებდა გენერალური პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევას, ჯერ არ შესულა ძალაში სრულად. 2024 წლის ივლისში პარლამენტმა გენერალურ პროკურორად გიორგი გაბიტაშვილი აირჩია, თუმცა ეს არჩევა ისევ ძველი წესებით განხორციელდა (Tabatadze, 2024). ამის გარდა, არ გადადგმულა ნაბიჯები პროკურატურის შიდა დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად. გენერალური პროკურორი კვლავ ფლობს გადაწყვეტილების მიღების ფართო უფლებამოსილებას, რაც მას საშუალებას აძლევს, პროკურატურის შიდა საქმეებზე გავლენა მოახდინოს. ასევე, არ განხორციელებულა ცვლილებები, რომლებიც პროკურორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გაზრდას და პროკურატურის საბჭოს როლის გაძლიერებას უზრუნველყოფდა.

7.7 ანტიკორუფციული ბიურო

ევროკავშირის მეშვიდე პრიორიტეტი საქართველოსთვის მოიცავს ანტიკორუფციული ბიუროს, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის განმტკიცებას. ამასთან, ეს ორგანოები უნდა იყვნენ თავისუფალი პოლიტიკური შერჩევითობისა და გავლენებისგან, რაც გულისხმობს ვენეციის კომისიისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების სრულად გათვალისწინებას.

ანტიკორუფციული რეფორმა ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საქართველოსთვის. ევროკავშირი მოითხოვს, რომ ანტიკორუფციული ბიუროს ფუნქციონირება იყოს ეფექტური და დამოუკიდებელი (Council of Europe, 2024). ამ ბიურომ უნდა შეამოწმოს ქონებრივი დეკლარაციები და გამოიძიოს მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები. მიუხედავად ამისა, 2024 წლის მდგომარეობით, ბიუროს

არ აქვს კორუფციული საქმეების გამოძიების უფლებამოსილება, რაც მისი საქმიანობის ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტია. ეს უფლებამოსილება კვლავ სხვა უწყებებს რჩება, რაც ხელს უშლის ბიუროს დამოუკიდებელი საქმიანობის განხორციელებას.

ამასთან, ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელი კვლავ პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიშნება, რაც საერთაშორისო სტანდარტების დარღვევად განიხილება, რადგან ეს იწვევს ბიუროს ანგარიშვალდებულების და დამოუკიდებლობის შესუსტებას და ქმნის პოლიტიკური შერჩევითობის მაღალ რისკს.

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების მიუხედავად, ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელის მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები უცვლელი დარჩა, რაც ასევე სერიოზული გამოწვევაა. ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნის პროცესში პრემიერ-მინისტრის დიდი როლი იწვევს ძალაუფლების კონცენტრაციას და აფერხებს ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას. ასევე, ბიუროს ხელმძღვანელის იმუნიტეტის საკითხი კვლავ გადაუწყვეტელია, რაც მას დაუცველს ხდის პოლიტიკური ზეწოლისგან. ამავე დროს, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების მიუხედავად, არ შეცვლილა ბიუროს ანგარიშვალდებულების სისტემა. ბიურო კვლავ მხოლოდ პარლამენტისა და პრემიერ-მინისტრის წინაშეა ანგარიშვალდებული, რაც გამორიცხავს სამართლიან და დამოუკიდებელ ანგარიშვალდებულებას. ანტი-კორუფციული ბიუროს პოლიტიზაცია დადასტურდა 2024 წლის სექტემბერში "საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოსთან" მიმართებაში მიღებული გადაწყვეტილებებით, როდესაც, ბიურომ ჯერ პოლიტიკური მიზნის მქონე სუბიექტად დააკვალიფიცირა ეს ორგანიზაცია, შემდეგ კი, პრემიერ მინისტრის მოწოდების გამო, გადაწყვეტილება შეცვალა (Transparency International - Georgia, 2024).

გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობას არ გადაუხედავს OECD-ის ანტიკორუფციული ქსელის დატოვების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება. ეს არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელსაც ევროკავშირი ყურადღებით აკვირდება, რადგან OECD-ის ანტიკორუფციული ქსელის ფარგლებში თანამშრომლობა ქვეყნის ანტიკორუფციულ სტრატეგიებსა და პრაქტიკას მნიშვნელოვან საერთაშორისო ჩარჩოში აქცევს.

სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის

სამსახური ასევე მოითხოვენ ინსტიტუციურ გაძლიერებას. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების თანახმად, ამ უწყებებმა უნდა მიიღონ მეტი დამოუკიდებლობა პროკურატურისგან, რაც პროკურორებზე და სხვა მაღალ თანამდებობის პირებზე განხორციელებული გამოძიებების შემთხვევაში საშუალებას მისცემდა მათ, საკუთარი ინიციატივით იმოქმედონ და უფრო ეფექტიანად გააკონტროლონ ისეთი საკითხები, როგორიცაა ფარული მოსმენები და პირად მონაცემთა დაცვა. 2024 წლის საკანონმდებლო ცვლილებები, მართალია, პასუხობს გარკვეულ რეკომენდაციებს, მაგრამ მნიშვნელოვანი გამოწვევები, როგორიცაა სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, კვლავ გადაუჭრელია.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურმა ახალი უფლებამოსილებები მიიღო, თუმცა სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად საკმარისი ნაბიჯები არ გადადგმულა. ამ საკითხთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები უმეტესწილად არ იქნა გათვალისწინებული, რაც ნიშნავს, რომ სამსახური კვლავაც პოლიტიკური გავლენის ქვეშ რჩება. სამსახურის მიერ ე.წ. "რუსული კანონის" განხილვის დროს გაკეთებული განცხადებები აჩვენებს, რომ სამსახური ვერ იცავს დამოუკიდებლობას და ზოგჯერ პოლიტიკური დღის წესრიგის გავლენით მოქმედებს.

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მანდატი კვლავ შეზღუდულია, რაც მას ხელს უშლის მაღალი თანამდებობის პირებზე გამოძიებების წარმოებაში. მიუხედავად საკანონმდებლო ცვლილებებისა, რომლებიც სამსახურის მანდატის ნაწილობრივ გაძლიერებას ითვალისწინებს, პროკურატურა კვლავ რჩება მის საქმიანობაზე მთავარ მაკონტროლებლად, რაც მნიშვნელოვნად ასუსტებს სამსახურის დამოუკიდებლობას.

7.8 დეოლიგარქიზაცია

დეოლიგარქიზაციის პროცესი საქართველოში, როგორც ევროკავშირის მერვე პრიორიტეტი, სერიოზულ გამოწვევებს აწყდება (Gabritchidze, 2022). მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანამ, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად, ქაღალდზე გადაწყვიტა სისტემური მიდგომა არჩია (ნაცვლად სპეციალური კანონის მიღებისა), მისი რეალიზაცია დღემდე არ მომხდარა (Akhvlediani, 2024).

2023 წლიდან საქართველო გადავიდა სისტემურ მიდგომაზე, რაც გულისხმობს, რომ მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები არ იქნება მიმართული კონკრეტული ინდივიდების წინააღმდეგ, არამედ მიზნად დაისახავს ოლიგარქიული გავლენების სისტემურ აღმოფხვრას. ეს გადაწყდა ვენეციის კომისიის კრიტიკული დასკვნის შემდეგ, რომელმაც უარყოფითად შეაფასა მმართველი პარტიის კანონპროექტი დეოლიგარქიზაციის შესახებ. 2023 წლის 27 ნოემბერს, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საქართველოში ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის თავიდან არიდების სამოქმედო გეგმა“ (Georgia Today, 2023).

ამასთან, მიუხედავად გეგმის დამტკიცებისა, 2024 წლის მდგომარეობით არ განხორციელებულა არცერთი საკვანძო ინსტიტუციური რეფორმა, რომელსაც რეალური გავლენა ექნებოდა ოლიგარქიულ გავლენებზე. ეს განსაკუთრებით შესამჩნევია პოლიტიკურ, სასამართლო და ეკონომიკურ სფეროებში, სადაც ოლიგარქიული სტრუქტურები და ინტერესები კვლავ აქტიურად მოქმედებენ. სამოქმედო გეგმა, რომელიც უნდა ყოფილიყო უფრო ამბიციური და სიღრმისეული, მხოლოდ ფორმალურ დოკუმენტად დარჩა, რომელიც სათანადო მულტისექტორულ და კოორდინაციულ მიდგომებს არ მოიცავს.

დეოლიგარქიზაციის გეგმამ ვერ უზრუნველყო საკვანძო რეფორმების განხორციელება. სასამართლო და ანტიკორუფციული სისტემები, რომლებიც უნდა გამხდარიყო დეოლიგარქიზაციის უმთავრესი ინსტრუმენტები, კვლავ ხარვეზებით მუშაობს. ეს განსაკუთრებით აშკარაა მართლმსაჯულებისა და ანტიკორუფციული რეფორმების სფეროებში, სადაც პროგრესი პრაქტიკულად შეჩერებულია. როგორც უკვე აღინიშნა, მართლმსაჯულების რეფორმები (ნაბიჯი N6) და ანტიკორუფციული ზომები (ნაბიჯი N7) დეოლიგარქიზაციის პროცესის მნიშვნელოვანი კომპონენტებია, თუმცა მათი განხორციელება ან შეფერხებულია, ან საერთოდ არ მიმდინარეობს.

გეგმის განსახორციელებლად არასაკმარისი ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსებია გამოყოფილი, რაც ართულებს მისი რეალიზაციას. ასევე, სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის მექანიზმები გაუმართავია. არ არსებობს ეფექტიანი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფდა გეგმის შესრულების პერიოდულ,

გამჭვირვალე და სამართლიან შეფასებას. სამოქალაქო საზოგადოებისა და ოპოზიციური პარტიების ჩართულობა ამ პროცესში არ არის სათანადოდ უზრუნველყოფილი, რაც კიდევ უფრო ასუსტებს გეგმის შესრულების პოტენციალს.

მთავარ გამოწვევად კვლავ რჩება ოლიგარქიული გავლენების არსებობა როგორც პოლიტიკურ, ისე ეკონომიკურ სივრცეებში. სამოქმედო გეგმამ ვერ უზრუნველყო სისტემური რეფორმები, რომლებიც რეალურად აღმოფხვრიდა მავნე გავლენებს სახელმწიფო ინსტიტუტებში. ეს აჩენს კითხვებს არა მხოლოდ გეგმის შესრულების ხარისხთან დაკავშირებით, არამედ მთლიანად დეოლიგარქიზაციის პროცესის სერიოზულობის ირგვლივ.

7.9 ადამიანის უფლებები და სამოქალაქო საზოგადოება

მეცხრე პრიორიტეტის, ადამიანის უფლებების დაცვისა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის, შესრულების პროგრესი საქართველოში განსაკუთრებით შემაშფოთებელია. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი მუდმივად მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას ადამიანის უფლებათა დაცვის გაუმჯობესებისკენ და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის გაფართოებისთვის, ამ მიმართულებით მიღწეული შედეგები მინიმალურია და ხშირად სერიოზული უკუსვლის ნიშნებიც ჩანს.

სამწუხაროდ, 2024 წლის მდგომარეობით, საქართველოში ადამიანის უფლებების და სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობის მიმართულებით მნიშვნელოვანი გამოწვევებია. პირველ რიგში, 2024 წლის 28 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო "უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ" კანონი, რომელიც კრიტიკის ქარცეცხლში მოექცა როგორც ევროკავშირის, ასევე საერთაშორისო საზოგადოებისა და ადგილობრივი სამოქალაქო სექტორის მხრიდან. ეს კანონი მიზნად ისახავს სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და მედიის კონტროლს და სტიგმატიზაციას, რაც, სავარაუდოდ, მათ საქმიანობაზე დრამატულად უარყოფითად აისახება. ამ კანონის მიღება პირდაპირ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის რეკომენდაციებს ადამიანის უფლებათა დაცვისა და დემოკრატიული პროცესების განვითარების შესახებ.

ამასთან, ჟურნალისტებისა და სამოქალაქო აქტივისტების მიმართ განხორცი-

ელებული ძალადობის შემთხვევები ჯერაც გამოძიებული არ არის. 2021 წლის 5 ივლისის ძალადობის ორგანიზატორებიდან არც ერთი არ მიცემულა სისხლის სამართლის პასუხისგებაში, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფო ხშირად ლოიალობას იჩენს ძალადობრივი ჯგუფების ლიდერების მიმართ. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით აშკარა გახდა 2024 წლის აპრილ-მაისში გამართული საპროტესტო აქციების დროს, როდესაც რუსული კანონის წინააღმდეგ გამოვიდნენ აქტივისტები და ჟურნალისტები (Civil.ge, 2023). ამ აქციების დროს ადამიანის უფლებათა დარღვევები კვლავ მწვავედ გამოვლინდა, განსაკუთრებით საპოლიციო ძალების მიერ გამოყენებული არაპროპორციული ძალის და უფლებების დარღვევის ფაქტებში. თუმცა, ამ შემთხვევების გამოძიება დღემდე არ მომხდარა.

საქართველოში ასევე პრობლემატურია მედიის თავისუფლების საკითხიც. როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციები, ისე ადგილობრივი მონიტორები მიუთითებენ, რომ ჟურნალისტების მიმართ ძალადობა და პროფესიული საქმიანობის ხელშეშლა ფართოდ არის გავრცელებული. რუსული კანონის წინააღმდეგ გამართულ საპროტესტო აქციებზე მედიის წარმომადგენლების მიმართ ძალადობის ფაქტები კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ჟურნალისტების უსაფრთხოება სათანადოდ დაცული არ არის, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის რეკომენდაციებს მედიის თავისუფლების დაცვის კუთხით.

რაც შეეხება LGBTQI+ თემს, მათი უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში საგრძნობლად გაუარესდა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული ინსტიტუტები აქტიურად მოუწოდებენ საქართველოს ხელისუფლებას თემის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული სტრატეგიების მიღებისკენ, 2024 წელს ხელისუფლებამ ჯერ დაიინიცირა “ოჯახურ ღირებულებათა და არასრულწლოვანთა დაცვის” შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებები, შემდეგ კი მიიღო მთელი რიგი კანონები, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგება ლგბტქი+ თემის უფლებებს და აძლიერებს ჰომოფობიური და ტრანსფობიური გარემოს ფორმირებას ქვეყანაში. ეს ინიციატივები კვლავ აჩვენებს ხელისუფლების ტენდენციას, გამოიყენოს ჰომოფობია პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად.

ასევე პრობლემატურია, თნიკური და რელიგიური უმცირესობების უფლებების დაცვის საკითხიც. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობამ მიიღო

რამდენიმე სამოქმედო გეგმა ეთნიკური უმცირესობების უფლებების გასაუმჯობესებლად, მათ განხორციელებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება. საჯარო სამსახურში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობა კვლავ დაბალია, ხოლო მათი პოლიტიკური და სოციალური მონაწილეობა შეზღუდულია. ეს, თავის მხრივ, აძლიერებს უმცირესობების სოციო-ეკონომიკურ გარიყულობას და ხელს უშლის ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესს.

8. დასკვნა

დასკვნის სახით, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობების მიმდინარე სტატუს კვო აჩვენებს, რომ ქვეყანა დემოკრატიული განვითარების გზაზე სერიოზულ სირთულეებს აწყდება, რაც ევროინტეგრაციის პროცესს სერიოზულ საფრთხეს უქმნის. ევროკავშირის მხრიდან ახალი გაფართოების პოლიტიკამ გახსნა შესაძლებლობების ფანჯარა, რომელიც საქართველოსთვის ევროინტეგრაციის გზაზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმის შანსს იძლევა, თუმცა, თუ საქართველოს ხელისუფლება არ მიიღებს სათანადო ზომებს დემოკრატიული სტანდარტების აღსადგენად და 9 პრიორიტეტული პირობების შესასრულებლად, ქვეყნის ევროინტეგრაციის პროცესი გაყინული დარჩება. დღეს, როდესაც, ქართულ ოცნებას გაცხადებული აქვს, რომ აღარ არის დაინტერესებული ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების გახსნით, საქართველოს ევროინტეგრაციის შანსი მინიმუმამდეა დასული.

დემოკრატიის უკუსვლა და პრო-ევროპული პოლიტიკის თანდათანობითი დასუსტება არა მხოლოდ საქართველოს ევროინტეგრაციას უშლის ხელს, არამედ გრძელვადიან პერსპექტივაში ქვეყნის შიდა სტაბილურობასაც ზიანს აყენებს. რუსეთის მხრიდან მზარდი აგრესია და რეგიონში არსებული გეოპოლიტიკური ცვლილებები აძლიერებს საქართველოსთვის არსებულ რისკებს, რაც კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს პრო-ევროპული რეფორმების განხორციელებას.

ბიბლიოგრაფია

Akhvlediani, T. (2024, October 9). Georgia's European future: What the EU expects for deoligarchization? IDFI. https://idfi.ge/en/georgia-european-future-what-the-eu-expects-for-deoligarchization

Alapishvili, L. (2023). Problems of parliamentary oversight on secret activities of institutes of national security assurance system of Georgia. https://doi.org/10.60131/jlaw.1.2023.7070

Conway, E. (2024, September 25). Brand new luxury British and European cars are entering Russia despite being banned - here's how. Sky News. https://news.sky.com/story/brand-new-luxury-british-and-european-cars-are-entering-russia-despite-being-banned-heres-how-13218444

Devrim, D., & Schulz, E. (2009, March 10). Enlargement fatigue in the European Union: From enlargement to many unions (Working Paper). Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/enlargement-fatigue-in-the-european-union-from-enlargement-to-many-unions-wp/

Erebara, G. (2014, September 11). Fatigued EU downgrades enlargement portfolio. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2014/09/11/eu-downgrades-its-enlargement-portfolio-1/

Gabritchidze, N. (2022, June 30). EU demands to reduce polarization and "deoligarchize" spark debate in Georgia. Eurasianet. https://eurasianet.org/eu-demands-to-reduce-polarization-and-deoligarchize-spark-debate-in-georgia

Gabritchidze, N. (2022, June 30). EU demands to reduce polarization and "deoligarchize" spark debate in Georgia. Eurasianet. https://eurasianet.org/eu-demands-to-reduce-polarization-and-deoligarchize-spark-debate-in-georgia

Gavin, G. (2024, October 8). EU halts Georgia's accession, freezes financial assistance over democratic backsliding. Politico. https://www.politico.eu/article/eu-georgia-130-million-funding-democratic-backsliding/

Kincha, S. (2021, September 14). Leaked 'kompromat' against the clergy rocks Georgia. OC Media. https://www.oc-media.org/leaked-kompromat-against-the-clergy-rocks-georgia/

Kincha, S. (2023, September 27). IMF suspends financial assistance to Georgia. OC Media. https://oc-media.org/imf-suspends-financial-assistance-to-georgia/

Light, F. (2024, October 7). Georgia's ruling party starts impeachment of pro-Western president before election. Reuters. https://www.reuters.com/world/europe/georgias-ruling-party-starts-impeachment-pro-western-president-before-election-2024-10-07/

Light, F. (2024, September 18). Georgian parliament approves law curbing LGBT rights. Agenda.ge. https://agenda.ge/en/news/2024/40044#gsc.tab=0

Matcharadze, D. (2024, September 10). Majority of NGOs in Georgia refuse to register as 'foreign agents' under new law. Euronews. https://www.euronews.com/2024/09/10/majority-of-ngos-in-georgia-refuse-to-register-as-foreign-agents-under-new-law

Moens, B. (2024, September 17). Ursula von der Leyen unveils new European Commission portfolio. Politico. https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-new-european-commission-portfolio/

Parulava, D. (2023, October 18). Georgian parliament fails to impeach president over unsanctioned EU visits. Politico. https://www.politico.eu/article/georgia-parliament-fail-impeach-president-salome-zourabichvili-unsanctioned-eu-visits/

Perchoc, P. (2017). Georgia: European engagement in an unstable environment (EPRS Briefing PE 599.287). European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI(2017)599287_EN.pdf

Ramishvili, N. (2024, June 4). Murusidze's Alazani Valley secret. Monitori. https://monitori.ge/en/murusidzes-alazani-valley-secret-2/

Schimmelfennig, F. (2015, November 12). Juncker's enlargement standstill threatens the EU's credibility.

Friends of Europe. https://www.friendsofeurope.org/insights/junckers-enlargement-standstill-threatens-the-eus-credibility/

Tabatadze, T. (2024, July 18). Parliament approves Giorgi Gabitashvili as Prosecutor General. 1TV. https://1tv.ge/lang/en/news/giorgi-gabitashvili-appointed-as-georgias-prosecutor-general/

Tchanturia, N. (2023, December 15). European Commission calls on Georgia to fight Kremlin propaganda: But is the government ready? Civil.ge. https://civil.ge/archives/574410

Tilev, D. (2021). Instrument for pre-accession assistance (IPA III 2021-2027): Is IPA III a new chance to deepen the accession reforms? (Policy Paper No. 28/2021). Konrad Adenauer Foundation (KAS) in the Republic of North Macedonia & Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje.

Accent News. (2021, June 24). Kubilius: EP supports proactive EU agenda for Georgia, but further suggestions will also depend on advocacy in Brussels and other European capitals. https://accentnews.ge/en/article/41050-kubiliusi-evrokavshiris-axali-shemotavazebebi-damo

Agenda.ge. (2014, November 22). Georgia signs EU Association Agreement. https://agenda.ge/en/news/2014/1551#gsc.tab=0

Agenda.ge. (2024, August 1). Georgian law on transparency of foreign influence comes into effect starting today. https://agenda.ge/en/news/2024/40044#gsc.tab=0

Agenda.ge. (2024, March 1). PM: Gov't not imposing sanctions on Russia but "ensuring" Georgia not being used to circumvent them. https://agenda.ge/en/news/2024/778#gsc.tab=0

Civil Georgia. (2023, October 10). Georgian PM: Georgia's EU membership depends on political stability. https://civil.ge/archives/497784

Civil Georgia. (2024, October 9). Government discusses draft law on foreign agents. https://civil.ge/archives/615670

Civil.ge. (2023, December 26). Government's plan of measures to implement European Commission's nine steps. https://civil.ge/archives/568259

Civil.ge. (2023, January 16). July 5 pogrom: Participation in group violence charge dropped on appeal for 6 convicts. https://civil.ge/archives/521563

Civil.ge. (2023, November 8). EC spells out nine steps for Georgia to start accession negotiations. https://civil.ge/archives/568417

Civil.ge. (2023, November 8). European Commission recommends EU candidacy for Georgia. https://civil.ge/archives/568259

Civil.ge. (2023, September 20). UPDATE: Three NBG vice-presidents, advisor resign. https://civil.ge/archives/560007

Civil.ge. (2024, April 4). Parliament abolishes quotas for women MPs. https://civil.ge/archives/590165

Civil.ge. (2024, August 27). Anti-Corruption Bureau head demands financial transparency from opposition parties, IRI, NDI. https://civil.ge/archives/621667

Civil.ge. (2024, February 26). EU's Herczyński: Georgia's CFSP alignment low. https://civil.ge/archives/584330

Civil.ge. (2024, March 13). Watchdogs: Government's refusal of vetting in judiciary hinders EU integration. https://civil.ge/archives/586913

Civil.ge. (2024, May 14). Breaking: Foreign agents' law adopted, amid protest, brawls. https://civil.ge/archives/575718

Civil.ge. (2024, May 16). Key CSO network revokes memorandum with parliament over "Russian law". https://civil.ge/archives/607712

Civil.ge. (2024, May 30). Parliament adopts amendments to election code. https://civil.ge/archives/610396

Civil.ge. (2024, September 27). CEC: 60 electoral precincts abroad will open in 42 countries. https://civil.ge/archives/626273

Council of Europe. (2024, February 8-9 & 19-20). The Council of Europe supports the Anti-corruption Bureau

of Georgia to consolidate capacities in the development and implementation of national anti-corruption policies. https://www.coe.int/en/web/tbilisi/-/the-council-of-europe-supports-the-anti-corruption-bureau-of-georgia-to-consolidate-capacities-in-the-development-and-implementation-of-national-anti-corruption-policies

Democratic Research Institute. (2020, September 15). State security service and weak parliamentary oversight mechanisms. https://www.democracyresearch.org/eng/403/

EU Neighbours East. (2022, June 17). European Commission recommends to grant Ukraine and Moldova EU candidate status; Georgia receives perspective to become EU member. https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-commission-recommends-to-grant-ukraine-and-moldova-eu-candidate-status-georgia-receives-perspective-to-become-eu-member/

Euro-Access. (n.d.). IPA III: Bosnia and Herzegovina and Montenegro. https://www.euro-access.eu/en/programs/115/IPA-III-Bosnia-and-Herzegovina-Montenegro

European Commission. (2004). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf

European Commission. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Opinion on Georgia (COM(2022) 405 final). Brussels.

European Commission. (2024 a). Enlargement reports 2024. Commission Outlines Progress and Priorities for Candidate countries. https://commission.europa.eu/news/enlargement-reports-2024-commission-outlines-progress-and-priorities-candidate-countries-2024-10-30_en

European Commission. (2024 b). Remarks by High Representative/Vice-President Borrell and Commissioner Várhelyi at the press conference on the 2024 Enlargement Package, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_5588

European Commission. (n.d.). Enlargement policy: Strategy and reports. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports_en

European Commission. (n.d.). Instrument for pre-accession assistance (IPA III) performance. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/instrument-pre-accession-assistance-ipa-iii-performance_en

European Conservatives and Reformists. (n.d.). European Conservatives and Reformists Group. https://www.ecrgroup.eu/

European Council. (2021, April 23). A way ahead for Georgia: Proposal by President of the European Council Charles Michel to the representatives of Georgian political parties. https://euneighbourseast.eu/news/publications/a-way-ahead-for-georgia-proposal-by-president-of-the-european-council-charles-michel-to-the-representatives-of-georgian-political-parties/

European External Action Service. (2017, March 29). Visa free travel comes into effect for Georgia. https://www.eeas.europa.eu/node/23697_en

European External Action Service. (2023, March 7). Georgia: Statement by the High Representative on the adoption of the “foreign influence” law. https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-adoption-%E2%80%9Cforeign-influence%E2%80%9D-law_en

European External Action Service. (n.d.). Eastern Partnership. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en

European External Action Service. (n.d.). EU/Georgia Action Plan.

https://www.eeas.europa.eu/node/6912_en

European Parliament. (n.d.). Search for Members of the European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?euPoliticalGroupBodyRefNum=7151

European Parliament. (n.d.). Search for Members of the European Parliament. https://www.europarl.europa.

eu/meps/en/search/advanced?name=&euPoliticalGroupBodyRefNum=6561&countryCode=&bodyType=ALL

European People's Party. (n.d.). European People's Party. https://www.epp.eu/

European Union. (1999). Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A21999A0804%2801%29

European United Left–Nordic Green Left. (n.d.). European United Left–Nordic Green Left. https://left.eu/

EUR-Lex. (n.d.) EU-Georgia common aviation area agreement, https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-georgia-common-aviation-area-agreement.html

Factcheck Georgia (2024), ეუთო/ოდირმა თქვა, რომ ეს არჩევნები შედგა, რომ საქართველოს ჰყავს არჩეული ხელისუფლება, გაზეთი „ფაქტ-მეტრი," https://www.factcheck.ge/ka/story/43303-euto-odirma-tqva-rom-es-archevnebi-shedga-rom-saqartvelos-hyavs-archeuli-xelisufleba

Georgia Today. (2023, November 22). Action plan for deoligarchization in Georgia released. https://georgiatoday.ge/the-action-plan-for-deoligarchization-released/

Georgian Young Lawyers' Association. (2024, August 20). Regarding the changes to the lot-drawing procedure by the Central Election Commission (CEC), GYLA has submitted an amicus curiae brief. https://gyla.ge/en/post/ceskos-mier-tsilisyris-proceduris-cvlilebastan-dakavshirebit-saiam-sasamartlo-megobris-mosazreba

Government of Georgia. (2023, December). Communications strategy of the Government of Georgia. https://www.gov.ge/files/429_86924_831685_CommunicationsStrategyofGovernmentofGeorgia.pdf

Grass. (2023, January 17). Pro-Russian narratives about the war in Ukraine: An analysis of broad disinformation trends and how they manifest in Georgia. https://grass.org.ge/en/publikaciebi/research-157/2369-2369

Greens/European Free Alliance. (n.d.). Greens/EFA Group. https://www.greens-efa.eu/en/

Hahn, Johannes. "Stronger Neighbourhood, Stronger Partnerships: A Revised European Neigbourhood Policy." Eur. Foreign Aff. Rev. 21 (2016): 1.

IPA CARE. (n.d.). IPA CARE program. https://www.ipacare.eu/programme/

IPN. (2024, September 19). What Europe's future enlargement chief Marta Kos means for Moldova https://www.ipn.md/en/what-europes-future-enlargement-chief-marta-kos-means-for-7965_1107425.html

JAMnews. (2024, May 20). Georgia to dissolve CEC advisory group before elections. https://jam-news.net/georgia-to-dissolve-cec-advisory-group-before-elections/

Media Coalition. (n.d.). Flaws in Georgia's media regulations. http://mediacoalition.ge/en/a/075ab1d8

Patriots of Europe. (n.d.). Patriots of Europe. https://patriotseurope.org/

Progressive Alliance of Socialists and Democrats. (n.d.). Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament. https://pes.eu/

Renew Europe. (n.d.). Renew Europe Group. https://www.reneweuropegroup.eu/

RFE/RL's Georgian Service. (2024, July 9). EU halts Georgia's accession, freezes financial assistance. Radio Free Europe/Radio Liberty. https://www.rferl.org/a/eu-halts-georgia-accession/33027858.html

The Guardian. (2014, March 17). EU imposes sanctions on 21 Russian and Ukrainian officials over Crimea. https://www.theguardian.com/world/2014/mar/17/eu-imposes-sanctions-21-russian-ukrainian-officials-crimea

Transparency International - Georgia. (2024, October 4). The Anti-Corruption Bureau has revoked the decision made against "Transparency International - Georgia." https://www.transparency.ge/en/post/anti-corruption-bureau-has-revoked-decision-made-against-transparency-international-georgia

UN Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR). (2024, September 17). Georgia: Call to rescind new anti-LGBTIQ+ law. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/09/georgia-call-rescind-new-anti-lgbtiq-law

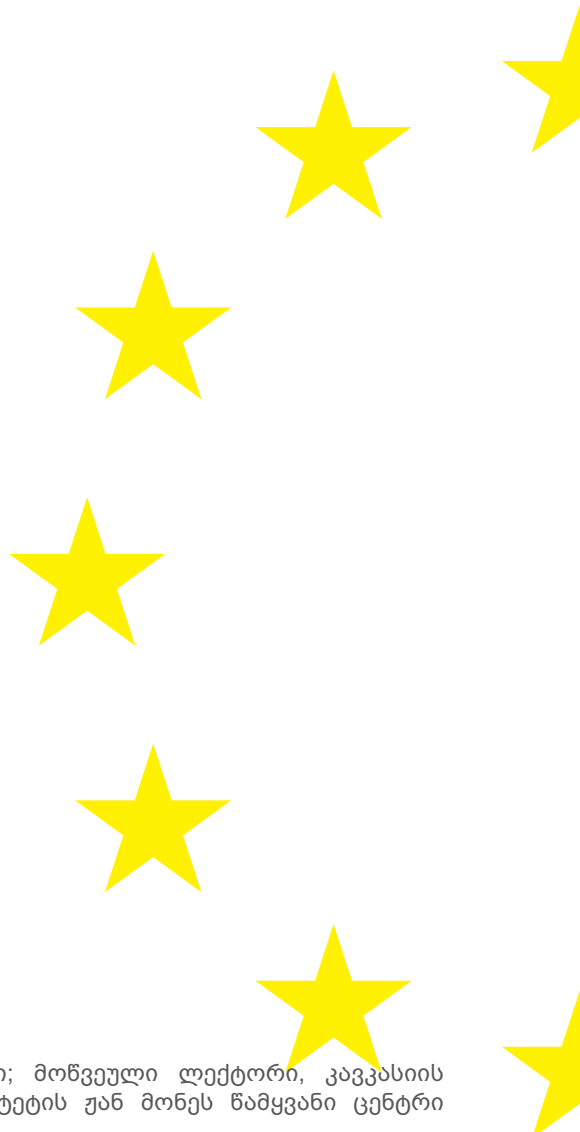
Welcomeurope. (n.d.). IPA III - Instrument for Pre-accession Assistance. https://www.welcomeurope.com/en/programs/ipa-iii-instrument-for-pre-accession-assistance/

1TV. (2024, September 17). Estonian PM: I know Georgian people chose European path; Georgia should do its homework. https://1tv.ge/lang/en/news/estonian-pm-i-know-georgian-people-chose-european-path-georgia-should-do-its-homework/

1TV. (2024, September 20). GD Mikanadze: Recent days marked by increased foreign interference and domestic disruption in pre-election process. https://1tv.ge/lang/en/news/gd-mikanadze-recent-days-marked-by-increased-foreign-interference-and-domestic-disruption-in-pre-election-process/

ნინო დოლიძე[1]

ევროკავშირის საჯარო მმართველობის სტანდარტების ინტეგრირება საქართველოს საჯარო სივრცეში



1 ასოცირებული პროფესორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი; მოწვეული ლექტორი, კავკასიის უნივერსიტეტის სახელმწიფო მართვის სკოლა; კავკასიის უნივერსიტეტის ჟან მონეს წამყვანი ცენტრი EUPOLTRANS-ის მკვლევარი

აბსტრაქტი

ევროკავშირში გაერთიანებული ქვეყნების, კანდიდატი ქვეყნებისა და სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნების ეროვნული საჯარო მმართველობის სისტემების საფუძველს ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების ძირითადი პრინციპები და ღირებულებები წარმოადგენს. ეს პრინციპები მოიცავს რამდენიმე ძირითად სფეროს: საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის სტრატეგიული ჩარჩო; პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი; ანგარიშვალდებულება; საჯარო სერვისების მიწოდება და ფინანსური მენეჯმენტი. ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის (EAS) პრინციპები მოიცავს შემდეგს: კანონიერება, მიუკერძოებლობა, გამჭვირვალობა, პასუხისმგებლობა და ეფექტურობა და ეფექტიანობა.

ევროკავშირის პრინციპებისა და ღირებულებების გადატანა უზრუნველყოფს ჰარმონიზაციას ევროპულ პრაქტიკასთან და საჯარო ინსტიტუტების ქმედებების, ასევე საჯარო პოლიტიკის შემუშავების თანმიმდევრულობას, პოლიტიკურად სტაბილური და კორუფციისაგან თავისუფალი საჯარო სექტორის ჩამოყალიბებას. პოსტსაბჭოთა და ტოტალიტარული ქვეყნები მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგანან ტრანსპოზიციის პროცესში. ეს რეფორმები ხშირად საზოგადოებრივი ცხოვრების ფუნდამენტურად შეცვლას მოითხოვს.

საქართველოში საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა უწყვეტი და განვითარებადი პროცესია, რომელიც სხვადასხვა დაბრკოლებების ფონზე მიმდინარეობს 1990-იანი წლებიდან. 2014 წელს ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერით სახელმწიფომ ოფიციალურად მიიღო ევროკავშირის ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის საჯარო მმართველობის პრინციპების დანერგვისა და განხორციელების ვალდებულება. მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვანი პროცესები დაიწყო რეფორმის ყველა სფეროში, საქართველო დღესაც მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას: კვლავ სახეზეა პოლიტიკური ზეწოლა; მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია იქნა მიღებული, რეალური დეცენტრალიზაციის პროცესი, რაც მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დამოუკიდებლობაში უნდა აისახოს, პრაქტიკულად არ მიმდინარეობს.

სტრატეგიული გადაწყვეტილებები რეფორმის მომავალი განვითარების შესახებ მმართველი ძალის პოლიტიკური დღის წესრიგის ნაწილია და პოლიტიკური ნიშნით მიიღება.

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად ყველაზე უფრო ზუსტად საქართველო საჯარო მმართველობის სფეროში დღეს ასრულებს ევროკავშირის მოთხოვნებს, დგება პარადოქსული სიტუაცია, როდესაც ძირითადი პრინციპების ტრანსპოზიციის ნაცვლად ვიღებთ კვლავ პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მყოფი, უუფლებო საჯარო მოხელეებით დასაქმებულ, ზომაში გაზრდილ და ბიუროკრატიული პროცედურებით დატვირთულ, დაბალეფექტიან საჯარო სამსახურს.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო ადმინისტრირების რეფორმა; ევროკავშირის პრინციპები და ღირებულებები; საჯარო სამსახურის რეფორმა; პოლიტიკური ზეგავლენა

NINO DOLIDZE[2]

Integration of European Union Public Administration Standards in Georgian Public Space

2 Associate Professor, Ilia State University; Invited lecturer, Caucasus School of Governance; Caucasus University Jean Monnet Center of Excellence EUPOLTRANS researcher

Abstract

The main principles of public administration of the EU represent the basis of the national public administration systems of the member countries, the candidate countries and the countries of the neighborhood policy. They cover following key areas: strategic framework for reform; policy development; civil service and HR management; accountability; delivery of public services; and financial management.

Transfer of the principles of EU ensures harmonization with European practice and the consistency of the actions of public institutions, development of public policies, as well as the formation of a politically stable and corruption-free public sector. Post-Soviet and totalitarian countries face challenges in the process of the transposition. These reforms often require a fundamental change in public life.

PAR in Georgia is a continuous process since the 1990s against the background of various obstacles. By signing the Association Agreement in 2014, Georgia officially accepted the obligation to implement the principles of EAS. Despite that the processes started in all areas, Georgia is still facing challenges: the political pressure on civil servants is still a critical issue; despite adopting decentralization strategy, the process, meaning the economic, political, administrative and fiscal independence of municipalities, has not fulfilled. Strategic decisions are part of the political agenda of the ruling power and are made on political grounds. Therefore, a paradoxical situation arises, when we still get a low-efficient civil service under political influence, employed by civil servants deprived of rights, oversized public organizations, burdened with bureaucratic procedures.

Key words: Public Administration Reform; EU principles and values; civil service reform; political influence on public administration

შესავალი

ევროკავშირის პრინციპები და ღირებულებები და მათი ტრანსპოზიცია ევროპულ სახელმწიფოთა ეროვნულ კონტექსტში

ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპებსა და ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის (EAS) კონცეფციაში ასახულია ევროკავშირის (EU) ის ძირითადი პრინციპები და ღირებულებები, რომლებიც საჯარო მმართველობის სისტემის საფუძველს წარმოადგენს. მათი გაზიარება მნიშვნელოვანი და აუცილებელი პირობაა როგორც წევრი და წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოებისათვის, ასევე სამეზობლო პოლიტიკის ჩარჩოში შემავალი ქვეყნებისათვის და მიზნად ისახავს ამ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის პრაქტიკის ჰარმონიზაციას. ევროკავშირი თავად დაფუძნებულია ეფექტური მმართველობის (good governance) ძირითად ღირებულებებზე, რომლებიც წარმართავს მის პოლიტიკასა და მმართველობას. ამ პრინციპებისა და ღირებულებების ტრანსპოზიცია წევრი ქვეყნების ეროვნულ კონტექსტში გადამწყვეტია საზოგადოების ნდობის გასაძლიერებლად და ევროკავშირში ინტეგრაციის ხელშეწყობისთვის.

თეორიული ჩარჩო - ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი

თეორიულ ჩარჩოდ წარმოდგენილი ნაშრომისათვის შერჩეულია ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორია, რომელიც განიხილავს, თუ როგორ ახდენს გავლენას კონტექსტი, რომელშიც პოლიტიკის შემუშავება ხდება, პოლიტიკის სხვადასხვა ალტერნატივების შერჩევაზე, ისევე, როგორც მათ განვითარებაზე და შედეგებზე. ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში ასევე განიხილება სხვადასხვა საერთაშორისო და ადგილობრივი აქტორების (ინსტიტუციები, სააგენტოები, ორგანიზაციები, რეგულაციები), ჩართულობა და გავლენა პოლიტიკის პროცესზე, მათი პრაქტიკების, ქცევითი ნორმების, პრინციპებისა და ღირებულებების როლი პოლიტიკის შემუშავებაში (Fioretos et al, 2016). დარგის მკვლევართა ხედვით, პოლიტიკის პროცესსა და შედეგების ჩამოყალიბებაზე რამდენიმე კონკრეტული ფაქტორი

ახდენს გავლენას. მათ შორის, მნიშვნელოვანია ე.წ. „დამოკიდებულება გაკვალულ გზაზე“ (path dependance), რაც გულისხმობს ჩამოყალიბებული კურსის და მასთან დაკავშირებული ნორმებისა და პრაქტიკების მიმართ ერთგულებას (ibid. გვ.3); გასათვალისწინებელია, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ისტორიული კონტექსტი ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული მმართველობის ტრადიციას ეფუძნება. არსებული ადმინისტრაციული კულტურა დაბრკოლებას ქმნის რეფორმების პროცესში ახალი მმართველობითი ინსტრუმენტების ეფექტურად დამკვიდრებისათვის; იმისათვის, რომ რეფორმებს ერთჯერადი ხასიათი არ ჰქონდეს, აუცილებელია მათი მორგება ქვეყნის კონკრეტულ პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ პირობებზე და ისტორიული მემკვიდრეობის გათვალისწინება (Randma-Liiv, 2008/9, გვ. 72, 81). თუმცა, აღინიშნება ისიც, რომ გარკვეულ კრიტიკულ მომენტში შესაძლოა მკვეთრად შეიცვალოს პოლიტიკური ძალაუფლების განაწილება, რაც გამოიწვევს ახალი პოლიტიკის გაჩენას და დამკვიდრებული პრაქტიკის შეცვლას; შესაბამისად იცვლება ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო აქტორების ჩართულობაც და როლი პოლიტიკის პროცესში (Fioretos et al. 2016, გვ.21). ასეთ დროს მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ე.წ. „დამატებითი ფაქტორები“, რომელთა გავლენით ცვლილებები პოლიტიკურ კურსში ხდება არა თანდათანობით, არამედ მკვეთრად და რომლებიც, თავის მხრივ, იწვევს საერთაშორისო და ადგილობრივ აქტორებს შორის დამკვიდრებული ურთიერთობების ცვლასაც (ibid. გვ.34-35). ამგვარად, სხვადასხვა ქვეყანაში რეალური პოლიტიკის არჩევანის გასაგებად აუცილებელია გავაანალიზოთ ურთიერთკავშირი ისტორიულ პროცესს, პოლიტიკის ინსტიტუტებს, საჯარო პოლიტიკებსა და მოქალაქეთა პრეფერენცებს, ღირებულებებს, მოლოდინებსა და რწმენებს შორის (Steinmo, 2016, გვ.107).

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ამგვარი განხილვა მყარ ჩარჩოს გვთავაზობს იმ პროცესების გასაანალიზებლად, რაც საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობებს, და, კონკრეტულად, ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების ქართულ საჯარო სექტორში დამკვიდრებას ახლავს თან, განსაკუთრებით 2014 წლიდან. როგორც სტეინმო აღნიშნავს, პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესის ისტორიულ ჭრილში განხილვა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ რაციონალური არჩევანისათვის შესაბამისი კონტექსტის გაანალიზების თვლასაზრისით, არამედ

იმიტომაც, რომ ისტორია გავლენას ახდენა აქტორთა ღირებულებებზე, რწმენებზე და პრეფერენციებზე (Steinmo, 2016 გვ.107-108).

ჩვენს მიერ განხილულ კონტექსტში წამყვან პოლიტიკურ ინსტიტუციებს წარმოადგენს ევროკავშირი, კერძოდ, ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის ფარგლებში ჩამოყალიბებული საჯარო მმართველობის პრინციპები და ღირებულებები, ხოლო ადგილობრივ დონეზე - ეროვნული მთავრობა და მისი ცალკეული უწყებები, სამინისტროები, საჯარო სამსახურის ბიურო და სხვა, ისევე როგორც პოლიტიკის სხვადასხვა არჩევანები, მათ შორის, საჯარო მმართველობის ნეოვებერიანულ და ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელებს შორის. ზოგადად, აღინიშნება, რომ პოლიტიკის შემუშავების პროცესი, კერძოდ კი საჯარო მმართველობის ევროპული მოდელის დამკვიდრების პროცესი, მნიშვნელოვან განსხვავდება პოსტ-სოციალისტური და პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნებში ერთი და იმავე ევროპული პრინციპებისა და ღირებულებების ტრანსპოზიცია ხდება. გარტნერი და ავტორები ევროკავშირში ქვეყნების გაწევრიანების პროცესის განხილვის დროს ხაზს უსვამენ ისეთი ცვლადების მნიშვნელობას, როგორებიცაა: CEE ქვეყნების კომუნისტური წარსული და მემკვიდრეობა, რომელიც გავლენას ახდენს საჯარო ადმინისტრირებაზე, ბიუროკრატია, რომელიც პოლიტიზირებისა და კლიენტელიზმის მაღალი ხარისხით ხასიათდება კომპარტიისგან მემკვიდრეობით მიღებული ხედვებიდან და ღირებულებებიდან გამომდინარე, ურთიერთობა ადმინისტრაციულ ეფექტურობასა და პოლიტიკურ ეფექტურობას შორის, ადმინისტრაციული კულტურა და პოლიტიკური კონტექსტი. სწორედ ეს ფაქტორები განაპირობებს ძირითადი ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ხასიათის პრობლემების წარმოქმნას, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში განვითარებადი ქვეყნების წინაშე დგას (Gartner et al, 2011, გვ.4). სტეინმო განმარტავს, რომ პოლიტიკების განსხვავება სახელმწიფოებსა და ასევე, დროით პერიოდებს შორის სწორედ განპირობებულია ლოკალური ინსტიტუტების ზეგავლენით, რომლებიც პოლიტიკის სტრუქტურირებას ახდენენ. ამიტომაც რთული ხდება წინასწარი პროგნოზირება თუ ინტერპრეტირება იმ შედეგებისა, რომლებიც ეროვნულ კონტექსტში რეფორმას მოყვება (Steinmo, 2016 გვ.107), განსაკუთრებით სხვა ქვეყნების მაგალითებზე დაყრდნობით.

სწორედ ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მართებულად მიგვაჩნია საკითხის

განხილვა ისტორიულ ჭრილში; მნიშვნელოვანია, ასევე იმის გათვალისწინებითაც, რომ ევროკავშირის პრინციპებისა და ღირებულებების ტრანსპოზიცია საქართველოს საჯარო სექტორში ორ ათწლეულზე მეტ პერიოდს მოიცავს და შესაძლებელია ამ პროცესის ისტორიულ დინამიკაში დაკვირვება.

ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპები

ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპები წარმოადგენს ევროკავშირის წევრ და კანდიდატ ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრირების ხარისხის შეფასების და განვითარების ბაზისს. ეს პრინციპები ასახულია SIGMA-ს პოლიტიკის დოკუმენტებში (SIGMA/OECD, 2023) და მოიცავს რამდენიმე ძირითად სფეროს:

1. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის სტრატეგიული ჩარჩო: ეროვნული მთავრობა იღებს ვალდებულებას, საჯარო ადმინისტრაციის მიმართულებით შეიმუშაოს სტრატეგიული ჩარჩო, რომელიც წარმართავს რეფორმებს და უზრუნველყოფს ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობას. ეს გულისხმობს მკაფიო მიზნების დასახვას, ყოვლისმომცველი სამოქმედო გეგმების შემუშავებას და პროგრესის მონიტორინგს.

2. პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია: ეფექტური პოლიტიკის შემუშავების პროცესები და კოორდინაციის მექანიზმები აუცილებელია პოლიტიკის თანმიმდევრული შედეგებისთვის. მათ შორის მოიაზრება: მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება, სამინისტროთაშორისი კოორდინაცია და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა.

3. საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი: საჯარო სამსახურისათვის მნიშვნელოვან პირობად მოიაზრება პროფესიული და პოლიტიკურად მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურის არსებობა, რომლის ჩამოყალიბება შესაძლებელია მერიტოკრატიულ პრინციპზე (დამსახურებაზე) დაფუძნებული დაქირავების, კარიერის განვითარებისა და ეთიკური სტანდარტების დაცვით. ეს უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეების კომპეტენტურობას და მოქმედებას საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად.

4. ანგარიშვალდებულება: აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს საჯარო ადმინისტრაციის და ზოგადად, საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულებას მოქალაქეებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების წინაშე მკაფიო რეგულაციების, ზედამხედველობის მექანიზმებისა და გამჭვირვალობის მეშვეობით. ის ასევე მოიცავს ადმინისტრაციული და ფინანსური ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს, ანტიკორუფციული სისტემის შექმნას და ეფექტურ ფუნქციონირებას, ისევე, როგორც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და საჯარო ინსტიტუტების ღიაობას.

5. საჯარო სერვისების მიწოდება: პრინციპი გულისხმობს, რომ საჯარო სერვისები უნდა იყოს მოქალაქეზე ორიენტირებული, ხელმისაწვდომი, ეფექტური და პასუხობდეს საზოგადოებაში არსებულ საჭიროებებს. სხვა პირობებს შორის, საჯარო სერვისების ეფექტურობა გულისხმობს სერვისების შემუშავებისა და მიწოდების პროცედურების გამარტივებას, მომსახურების ხარისხის მუდმივ კონტროლს და გაუმჯობესებას და მომხმარებლის კმაყოფილების გაზრდას.

6. ფინანსური მენეჯმენტი: ჯანსაღი ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკა, მათ შორის ბიუჯეტირება, აუდიტი და ეფექტური კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, აუცილებელია სახელმწიფო სახსრების სათანადო გამოყენებისათვის. ეს უზრუნველყოფს ფინანსურ დისციპლინას და რესურსების ეფექტურ განაწილებას.

ევროპის ადმინისტრაციული სივრცე (EAS)

ევროპის ადმინისტრაციული სივრცე (EAS) განსაზღვრავს კარგი მმართველობის პრინციპებსა და სტანდარტებს და მიმართულია თანამედროვე სახელმწიფოებში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ხასიათის საკითხების ეფექტურად დაძლევისა და ცვლად გარემოზე სწრაფი რეაგირების უზრუნველყოფაზე. EAS, როგორც კონცეფცია, 1990-აინი წლების ბოლოს ჩამოყალიბდა, როგორც acquis communautaire-ის შემავსებელი ინსტრუმენტი სახელმწიფო მმართველობისა და ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლებრივი საფუძვლების ჩამოყალიბებისათვის, რათა ხელი შეეწყო ევროკავშირის გაფართოების პროცესში არსებულ საჭიროებების დაკმაყოფილებისათვის (Kovac, 2017).

EAS-ის პრინციპები მოიცავს შემდეგს:

კანონიერება: საჯარო ადმინისტრაცია უნდა მოქმედებდეს კანონის ფარგლებში, ადმინისტრაციული ქმედებების კანონიერებისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

მიუკერძოებლობა: ადმინისტრაციული ქმედებები უნდა იყოს ნეიტრალური და მიუკერძოებელი, რაც მნიშვნელოვანი და აუცილებელი პირობაა საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად და სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად.

გამჭვირვალობა: გადაწყვეტილების მიღების პროცესები და ადმინისტრაციული ქმედებები უნდა იყოს ღია და ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. ეს ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას და საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს ზედმიწევნით აკონტროლონ მთავრობის ქმედებები.

პასუხისმგებლობა: საჯარო ადმინისტრაციამ სწრაფად და ადეკვატურად უნდა უპასუხოს მოქალაქეების და ბიზნესის საჭიროებებს. ეს გულისხმობს დროულ და ეფექტურ მომსახურებას.

ეფექტურობა და ეფექტიანობა: რესურსები ეფექტურად უნდა იქნას გამოყენებული სასურველი შედეგების მისაღწევად. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს საჯარო რესურსების, მათ შორის ფულადი სახსრების განაწილებას ისე, რომ უზრუნველყოფილი იყოს შემუშავებული პოლიტიკის მიზნების განხორციელება.

ევროკავშირის ძირითადი ღირებულებები

- ევროკავშირის ძირითადი ღირებულებები ჩამოყალიბებულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში (TEU, 2007) და ფუნდამენტურია კავშირის ფუნქციონირებისა და ინტეგრირებულობისათვის. ეს ღირებულებები მოიცავს შემდეგს:
- ადამიანის ღირსების პატივისცემა: თითოეული ინდივიდის თანდაყოლილი ღირსების აღიარება და მათი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა.
- თავისუფლება: ინდივიდუალური თავისუფლებების დაცვა, გამოხატვის, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების ჩათვლით. ეს ღირებულება განსაკუთრებულად საყურადღებოა განვითარებადი სახელმწიფოების კონტექსტში, რადგან დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.

- დემოკრატია: იმის უზრუნველყოფა, რომ მმართველობა ემყარება დემოკრატიულ პრინციპებსა და მოქალაქეთა მონაწილეობას. აქ იგულისხმება დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტების არსებობა, როგორებიცაა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და სხვა.
- თანასწორობა: თანაბარი შესაძლებლობები და არადისკრიმინაციის ხელშეწყობა. ეს ღირებულება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯარო მმართველობის კონტექსტში, რადგან სხვა პირობებს შორის, უზრუნველყოფს როგორც ყველა ინდივიდის თანაბარ წვდომას შესაძლებლობებზე, ასევე მის მიმართ სამართლიან მოპყრობას, პირველ რიგში სწორედ სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან.
- კანონის უზენაესობა: დემოკრატიის ეს ფუნდამენტური ღირებულება უზრუნველყოფს კანონის წინაშე თანასწორობას, როგორც საზოგადოების ინდივიდუალური წევრების, ასევე საჯარო სტრუქტურებისა და საჯარო მოხელეების. ეს ღირებულება გადამწყვეტია სამართლიანობის გარანტირებისათვის და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად.
- ადამიანის უფლებები: ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიაში ასახული პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. ეს მოიცავს სამოქალაქო, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებს.

ევროკავშირის პოლიტიკა საჯარო მმართველობის სფეროში

როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაში აღინიშნება, ევროკავშირი, კერძოდ კი ევროკომისია (EC) საჯარო მმართველობისა და საჯარო სერვისების მართვის მიმართულებით აქტიური აქტორი გახდა 2000 წლიდან, ჯერ წევრი სახელმწიფოების საჯარო მმართველობის ინიციატივების მხარდაჭერის, ხოლო 2011 წლიდან რეფორმების სისტემატური და თანმიმდევრული განხორციელების პროცესში (Ongaro, 2022). ჩართულობა მოიცავს როგორც ფისკალურ მიმართულებას (საბერძნეთისა და კვიპროსის მაგალითი), ასევე ადმინისტრაციული სისტემის სრული მოდერნიზაციის სისტემურ მხარდაჭერას. ინსტიტუციურად ამ პროცესს ახორციელებს SRSS (Directorate – General for Structural Reform Support).

ადმინისტრაციული რეფორმები გაწევრიანების კანდიდატ ქვეყნებში ხორცი-

ელდებოდა PHARE-ს პროგრამის ფარგლებში და მიმართული იყო საჯარო ადმინისტრირების მოდერნიზაციისაკენ. თუმცა აღსანიშნავია, 2004 – 2013 წლების გაფართოების პერიოდში (როდესაც ევროკავშირის წევრები გახდნენ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები), რეფორმის განხორციელება სამთავრობო დღის წესრიგის ცენტრალურ საკითხს იშვიათად წარმოადგენდა და როგორც წესი, რეფორმების განხორციელებისათვის არც პოლიტიკური ნება იყო მაღალი და ძირითადად ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილით იყო სტიმულირებული. ამგვარ დამოკიდებულებას ამტკიცებდა პოლიტიკური და ეკონომიკური ხასიათის კრიზისები, ეკონომიკური რესტრუქტურიზაციის აუცილებლობა. შედეგად, ასეთმა მიდგომამ განაპირობა ცვლილებების სპორადული, არასისტემური და შეზღუდული ხასიათი. 2007 წელს გაწევრიანების პოლიტიკურ კრიტერიუმებს დაემატა სახელმწიფო ადმინისტრაციის მიმართულება (Ongaro, 2022). თუმცა, რამდენადაც მთავარ ფაქტორად კვლავ გაწევრიანების პერსპექტივა მოიაზრებოდა, არ არის უცნაური, რომ რეფორმების ტემპი ამ ქვეყნებში გაწევრიანების შემდეგ მნიშვნელოვნად დაეცა (Nemec, 2014). 2008 წლის ფინანსური კრიზისი, რომელმაც მრავალი ქვეყნისთვის ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვნად დამძიმება გამოიწვია, ონგაროს მიერ დახასიათებულია, როგორც „საჯარო სექტორის იძულებითი რეფორმების ფაზა“, მკაფიო ორიენტაციით ევროკავშირზე (Ongaro&Kickert, 2020). ამ პერიოდში განსაკუთრებული როლი მიენიჭა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს, როგორიცაა ევროპის ცენტრალური ბანკი, სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი და სხვა.

ამ პროცესებში მოიაზრებოდა ჰორიზონტალური ადმინისტრაციული რეფორმების გატარება, რაც გულისხმობს: საჯარო ადმინისტრაციის ადამიანური კაპიტალის განვითარებას, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების გაძლიერებას, ადმინისტრაციული დიგიტალიზაციისა და საჯარო სერვისების მართვის გაუმჯობესებას. თუმცა, როგორც 2010 წლის შუალედური შეფასების შედეგად დადგინდა, რეფორმების განხორციელების ხარისხი მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა აღმოსავლეთ და სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში. შესაბამისად, გამოიკვეთა საჭიროება, რომ ევროკომისია უფრო აქტიურად ჩართულიყო არა მხოლოდ მონიტორინგისა და შეფასების, არამედ რეფორმების გატარების პროცესებში კონკრეტული სახელწიფოების დონეზე (Ongaro, 2022, Nemec, 2014).

ევროკავშირის ღირებულებებისა და პრინციპების ეროვნულ კონტექსტში გადატანის მნიშვნელობა

ევროკავშირის პრინციპებისა და ღირებულებების გადატანა წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ კონტექსტში გადამწყვეტია რამდენიმე მიზეზის გამო: მათი სწორი ტრანსპოზიცია უზრუნველყოფს ჰარმონიზაციას ევროპულ პრაქტიკასთან და საჯარო ინსტიტუტების ქმედებების, ასევე საჯარო პოლიტიკის შემუშავების თანმიმდევრულობას. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში საჯარო მმართველობის რეფორმის სწორი განხორციელება, სხვა მნიშვნელოვან შედეგებთან ერთად, უზრუნველყოფს პოლიტიკურად სტაბილური და კორუფციისაგან თავისუფალი საჯარო სექტორის ჩამოყალიბებას (Kozhyna, 2021). EAS-ის სტრუქტურა გულისხმობს უფლებამოსილებების მკვეთრ გამიჯვნას და, შესაბამისად, მოქალაქეებსა და საჯარო სექტორს შორის უშუალო კონტაქტის წერტილების შემცირებას (Heidbreder, 2011). ევროკავშირის მასშტაბით საჯარო ადმინისტრირების პრაქტიკის თანმიმდევრული განხორციელება ხელს უწყობს ქვეყნებს შორის უკეთეს თანამშრომლობას და ინტეგრაციას. წევრი და კანდიდატი ქვეყნების შემთხვევაში ამგვარი ჰარმონიზაცია აუცილებელია ერთიანი ბაზრის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის და ევროკავშირის პოლიტიკის შეუფერხებლად განხორციელებისთვის. გარდა ამისა, მათი ინტეგრირება ეროვნულ კონტექსტში გულისხმობს მმართველობის ხარისხის მუდმივ კონტროლსა და ამაღლებას. ამ პრინციპების მიღებით, ეროვნულ ადმინისტრაციებს შეუძლიათ გააუმჯობესონ თავიანთი ეფექტურობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. ეს განაპირობებს უკეთეს მმართველობას და საზოგადოების ნდობის გაზრდას სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ. კანონის უზენაესობის პრინციპის დაცვა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია დემოკრატიული ინსტიტუტების ეფექტური ფუნქციონირებისათვის და მოქალაქეთა უფლებების დასაცავად. გარდა ამისა, ამ პრინციპის განხორციელება გულისხმობს შესაბამისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მათ შორის, კორუფციის პრევენციისათვის საჭირო სისტემის ჩამოყალიბებას და ადმინისტრაციული კეთილსინდისიერების ცნების დამკვიდრებას ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების პრაქტიკის საპირწონედ. განვითარებადი ქვეყნებისათვის ამ პრინციპის დამკვიდრება ერთ-ერთი ყველაზე რთული გამოწვევაა, რადგან ფორმალური ინსტიტუტების გარდა, მოითხოვს ადმინისტრაციული შესაძლებლობების სათანადო დონეზე განვითარებას,

და სამოქალაქო საზოგადოებაში მზაობის არსებობას კანონის უზენაესობისა და კანონის წინაშე თანასწორობის კონცეფციის მისაღებად.

ეფექტური საჯარო მმართველობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ საჯარო სივრცის რეგულირებით. ის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობასაც გულისხმობს. ამ პრინციპის ქვეშ შესაძლოა მოვიაზროთ საჯარო რესურსების ეფექტური გამოყენება, მცირე და მოქნილი სახელმწიფოს იდეა, თავისუფალი ბაზრის ლოგიკის დამკვიდრება საჯარო სივრცეში და საჯარო რესურსების მიწოდება მოქალაქეთა საჭიროებებზე და პრობლემებზე რეაგირების რეჟიმში. ბუნებრივია, საჯარო სტრუქტურები, რომლებიც აღწერილ ღირებულებებსა და პრინციპებს დაეფუძნება, განაპირობებს სახელმწიფო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას, შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკების შემუშავებას, რაც ხელს შეუწყობს მოსახლეობის მხრიდან ხელისუფლების მიმართ ნდობის ზრდას. თუმცა, მაღალი ნდობისათვის ასევე აუცილებელია ჩართულობა და თანამონაწილეობა, თანმიმდევრულად განხორციელებულ ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში მოქალაქეების, როგორც დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა აძლიერებს საერთო ღირებულებების დაცვის მოტივაციას. ამავდროულად, ამ პრინციპებს გატარება ხელს უწყობს სახელმწიფოების შეუფერხებელ ინტეგრაციას ევროკავშირში, ეროვნული პრაქტიკის ევროკავშირის სტანდარტებთან, პოლიტიკის რეგულაციებთან და დირექტივებთან შესაბამისობას და მონაწილეობას ევროკავშირის ინიციატივებსა და პროგრამებში. რაც, თავის მხრივ, გააძლიერებს წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთნდობას და ხელს შეუწყობს ეფექტურ თანამშრომლობას ისეთ სტრატეგიულ სფეროებში, როგორიცაა მართლმსაჯულება, უსაფრთხოება, საგარეო ურთიერთობები და სხვა. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ევროკავშირის პრინციპების, ევროპის ადმინისტრაციული სივრცისა და ევროკავშირის ძირითადი ღირებულებების ეფექტური ტრანსპოზიცია წარმოადგენს გარანტიას, რომ სახელმწიფო, მიუხედავად მისი ეროვნული კონტექსტის თავისებურებებისა, ფუნქციონირებს საერთო პრინციპებისა და ღირებულებების საფუძველზე და ზრუნავს კარგი მმართველობის დასამკვიდრებლად,

არსებული ბარიერები - პოლიტიკური და ადმინისტრაციული კონტექსტი

ევროკავშირის ღირებულებებისა და პრინციპების გადატანა წევრი ქვეყნების ეროვნულ კონტექსტში სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ერთიანობის შენარჩუნების, კარგი მმართველობის ხელშეწყობისა და ევროკავშირის შეუფერხებელი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად. თუმცა, ეს პროცესი ხშირად აწყდება მნიშვნელოვან ბარიერებს, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს პროცესის ეფექტურ განხორციელებას. ეს ბარიერები წარმოიქმნება სხვადასხვა პოლიტიკური, კულტურული, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული ფაქტორებიდან, რომლებიც უნიკალურია თითოეული წევრი სახელმწიფოსთვის. განსაკუთრებულად ეს ბარიერები განვითარებადი ქვეყნების კონტექსტში იჩენს თავს. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ პოლიტიკურ, კულტურულ, საზოგადოების მენტალობასა და ტრადიციულ შეხედულებებთან დაკავშირებულ ინსტიტუციურ, ეკონომიკური ხასიათის, ტოტალიტარული კომუნისტური მემკვიდრეობით გამოწვეული ქცევითი ხასიათის, კანონმდებლობასა და რეგულაციებთან დაკავშირებულ და სხვა ტიპის ბარიერებს. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ნაშრომის ფოკუსიდან გამომდინარე, ყურადღებას გავამახვილებთ პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ინსტიტუციურ ბარიერებზე, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს წინააღმდეგობები უმეტესად ურთიერთდაკავშირებული და გადაჯაჭვულია.

პოსტსაბჭოთა და ტოტალიტარული ქვეყნები მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგანან ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრაციის ღირებულებებისა და პრინციპების ტრანსპოზიციის პროცესში, რაც უკავშირდება, პირველ რიგში, პოლიტიკური მეხსიერების, წარსული მემკვიდრეობისა და მოძველებული აზროვნებისა და ქცევების გავლენას საზოგადოების განწყობებზე და გადაწყვეტილებებზე და ხელს უშლის კარგი მმართველობის პრაქტიკის დამკვიდრებას და დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებას. ევროკავშირში ინტეგრაციისა და დემოკრატიზაციისკენ მიმართული რეფორმები ხშირად საზოგადოებრივი ცხოვრების ფუნდამენტურად შეცვლას მოითხოვს. საჯარო ადმინისტრაციის ძირეული პრინციპები, როგორიცაა მერიტოკრატია, მიუკერძოებლობა, პროფესიონალიზმი საჯარო სამსახურში ძნელი განსახორციელებელია, რამდენადაც საზოგადოებისათვის ჩვეული ურთიერთობების რღვევას მოითხოვს, ხოლო გარდამავალი საზოგადოებებისათვის

დამახასიათებელია მაღალი რეზისტენტულობა ცვლილების მიმართ და ძველ, „ტრადიციულ“ სოციალურ კავშირებზე მოჭიდება, რაოდენ არაპროდუქტიულიც არ უნდა იყოს ისინი (Luli, 2023). კოჟინა აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის საჯარო მმართველობის ღირებულებების ტრანსპოზიციის დროს CEE ქვეყნებისათვის ზოგად დამახასიათებელ ტენდენციას წარმოადგენს დაპირისპირება ე.წ. „აღმოსავლურ რეალობასა“ და „დასავლურ მისწრაფებებს“ შორის (Kozhyna, 2021, გვ. 216). ევროკავშირთან დაახლოების პირველ წლებში ეს ტენდენცია განსაკუთრებით მკაფიოდ ვლინდებოდა საჯარო მმართველობის მოდელის შერჩევის დროს, როდესაც „დასავლური მისწრაფებების“ გავლენით ხდებოდა ორიენტირება ან ახალი სჯარო მენეჯმენტის (ასმ) რეფორმაზე, მისთვის დამახასიათებელი ბიზნეს პრაქტიკით და სახელმწიფოს ინტერვენციების მინიმიზაციით ან კარგი მმართველობის სისტემაზე, დეცენტრალიზაციის, კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულის ჩათვლით; მაშინ, როდესაც ამ ქვეყნებში ჯერ კიდევ ტრადიციული საჯარო ინსტიტუტები ან არ არსებობდა, ან ძალიან დაბალი იყო ეროვნული მთავრობების ადმინისტრაციული შესაძლებლობები (Kozhyna, 2021). ონგარო ამ პროცესს „რეცეპტის გამოწერას“ ადარებს და აღნიშნავს, რომ რეფორმების წარმატება დამოკიდებული იყო არა სწორ მიდგომაზე, რომელიც ადგილობრივ კონტექსტს მიიღებდა მხედველობაში, არამედ ჩართული საერთაშორისო ექსპერტების მიერ ადგილობრივი პრაქტიკული ცოდნის გაანალიზებისა და პროცესებში ინტეგრირების უნარზე (Ongaro, 2022). ასმ-ს რეფორმების არაერთგვაროვან შედეგებს ხაზს უსვამს რანდმა-ლიივიც (2008/9), ამ ქვეყნებში გამოვლენილი სხვადასხვა კონტექსტუალური გამოწვევების გამო. განსაკუთრებულ ყურადღებას ის ამახვილებს სწორედ დემოკრატიული ადმინისტრაციული ტრადიციის არარსებობაზე, რაც იწვევს მმართველობის არაეფექტური პრაქტიკის დამკვიდრებას და საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის გაზრდას; ასევე ასმ რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენს საჯარო მოხელეებში დაბალი მენეჯერული კომპეტენციები და ეთიკური სტანდარტების ნაკლებობა (Randma-Liiv, 2008/9, გვ, 72-77). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფოკუსირება ხდება ნეოვებერიანული სახელმწიფოს (NWS) მოდელზე, რომელიც ხაზს უსვამს პროფესიული საჯარო სამსახურის, ვებერიანული ნეიტრალიტეტის და ერთიანი საჯარო სამსახურის კულტურის მნიშვნელობას. ეს ცვლილება ასახავს სახელმწიფო ადმინისტრაციის სტაბილიზაციისა და უფრო ეფექტური მმართველობის ჩარჩოს შექმნას CEE ქვეყნებში (Drechsler&Kattel,

2008/9, გვ. 97, Randma-Liiv, 2008/9, გვ. 79). ნეოვებერიანული სახელმწიფოს კონცეფცია, განსხვავებით კლასიკური ვებერიანული ბიუროკრატიისგან, გულისხმობს საჯარო მმართველობის ადაპტირებას თანამედროვე გამოწვევებზე, როგორებიცაა გლობალიზაცია, ტექნოლოგიური და დემოგრაფიული ცვლილებები და სახელმწიფოს განიხილავს როგორც აღნიშნულ კომპლექსურ პრობლემებზე რეაგირებისა და მოგვარების მექანიზმს, რომელიც, ამავდროულად, ემყარება დემოკრატიულ პრინციპებს. მეტიც, ნეოვებერიანული ინტერპრეტაციით, სწორედ ძლიერ სახელმწიფოს შეუძლია დემოკრატიული ღირებულებების დაცვა და მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა (Lynn, 2008/9). NWS ყურადღებას ამახვილებს საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი სისტემის განვითარებაზე, რაც უზრუნველყოფს სტაბილურ საჯარო სექტორს და პოლიტიზირების შემცირებას (Randma-Liiv, 2008/9, გვ. 79-81, Drechsler&Kattel, 2008/9, გვ. 97). განსხვავებით ასმ-სგან, ნეოვებერიანიზმი სახელმწიფო-ცენტრისტულ მოდელს ეფუძნება და ნაკლებად ორიენტირდება თავისუფალ ბაზარზე (Lynn, 2008/9). აღინიშნება ასევე, რომ შესაძლებელია გარდამავალი, ე.წ. ჰიბრიდული მოდელის გაჩენა, რომელიც მოიცავს როგორც ასმ, ასევე ნეოვებერიანულ ელემენტებს და უფრო უკეთაა მორგებული კონკრეტული ქვეყნის სპეციფიკაზე.

ევროკავშირის მიერ წევრ და კანდიდატ სახელმწიფოებში საჯარო ადმინისტრირების რეფორმების მხარდაჭერის პროცესში გამოიკვეთა ასევე ის ბარიერები, რომლებიც ევროკავშირის PA ღირებულებების ეროვნულ კონტექსტში ტრანსპოზიციას ახლავს. პირველ რიგში, ეს გულისხმობს უარის თქმას სტანდარტულ მიდგომებზე და ე.წ. „რეცეპტების გაცემაზე" და ევროკავშირისა და ევროკომისიის მიდგომების ადაპტირების აუცილებლობას ადგილობრივ, კონტექსტუალურ ფაქტორებთან. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია ეროვნული ადმინისტრაციული კულტურისა და ტრადიციების შესწავლა/გათვალისწინება და ევროპული ადმინისტრაციული კულტურის მისადაგება ეროვნული იდენტობის გათვალისწინებით (Ongaro, 2022, Kozhyna 2021). ამასთან, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ. ეროვნული იდენტობისა და სუვერენულობის დაკარგვის შიში სერიოზულ დაბრკოლებას შეიძლება ქმნიდეს ევროინტეგრაციის პროცესში როგორც პოლიტიკური ხელმძღვანელობის, ასევე საზოგადოების დონეზე და ამცირებდეს რეფორმების მიმართ პოლიტიკურ ნებას, ასევე საზოგადოებრივ მხარდაჭერას. გარდა ამისა, ამგვარმა სტანდარტიზე-

ბულმა მიდგომამ შეიძლება გააძლიეროს ევროსკეპტიკური და პოპულისტური პოზიციები და საბოლოო ჯამში მნიშვნელოვნად დააზარალოს პროცესი. პოპულისტი ლიდერები ხშირად წარმოაჩენენ ევროკავშირის ღირებულებებს, როგორც გარედან თავსმოხვეულს, რომლებიც საფრთხეს უქმნის ეროვნულ ტრადიციებსა და ინტერესებს.

ბევრი ქვეყანა ერიდება ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვის ზედმეტი უფლებამოსილების გადაცემას იმის შიშით, რომ ამან შეიძლება შეარყიოს მათი ავტონომია და კონტროლი საშინაო საქმეებზე. ეს წინააღმდეგობა შეიძლება იყოს განსაკუთრებით ძლიერი ისეთ სფეროებში, რომლებიც აღიქმება ცენტრალურად ეროვნული იდენტობისთვის, როგორიცაა იმიგრაცია, განათლება და სასამართლო რეფორმები. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მრავალფეროვანმა ისტორიულმა და კულტურულმა ფონმა ასევე შეიძლება შეაფერხოს ევროკავშირის ღირებულებების ტრანსპოზიცია. თითოეულ ქვეყანას აქვს საკუთარი უნიკალური ტრადიციები, სოციალური ნორმები და ისტორიული გამოცდილება, რომლებიც გავლენას ახდენენ მის მმართველობის სტრუქტურებსა და საზოგადოების დამოკიდებულებებზე. ამ განსხვავებებმა შეიძლება დააზარალოს პროცესი, როდესაც ევროკავშირის ღირებულებები, რომლებიც აღიქმება უნივერსალურად, ეროვნულ კონტექსტში ინერგება. მაგალითად, ცენტრალიზებული უფლებამოსილების ძლიერი ტრადიციის მქონე ქვეყნები შეიძლება შეეწინააღმდეგონ დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპების დანერგვაზე, რომელსაც მხარს უჭერს ევროკავშირი.

რაც შეეხება ადმინისტრაციული პროცესებს, ევროპული ღირებულებების ტრანსპოზიციის ფარგლებში, ეს მოიცავს საჯარო და კერძო სფეროების გამიჯვნას, პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნას, საჯარო მოხელეთა ინდივიდუალური ანგარიშვალდებულებას, დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავებას და დაწინაურებას, მკაფიოდ განსაზღვრულ უფლებებსა და მოვალეობებს საჯარო მოხელეებისათვის, ამასთან ერთად, ადამიანური რესურსებისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის პროცესების მოდერნიზებას, მათ შორის, შესრულებული სამუშაოს მიხედვით შეფასებისა და ანაზღაურების სქემების დანერგვას, მენეჯმენტის დეცენტრალიზაციას, და მოხელეთა მოტივაციასა და ინდივიდუალურ განვითარებაზე ფოკუსირებას. როდესაც ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული ხასიათის ბარიერებზე, მნიშვნელოვნად შემაფერხებელ ფაქტორად შეიძლება მივიჩნიოთ ბიუროკრატიული ინერცია,

რაც წევრ და გაწევრიანების მსურველ, ისევე, როგორც სამეზობლო პოლიტიკის სფეროს ქვეყნებში ფართო გაგებით რეფორმებისა და ცვლილებების მიმართ რეზისტენტულობას აძლიერებს. როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო სამსახურის რეფორმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ფართო გაგებით, მიმართულია კარიერული, პროფესიული საჯარო სამსახურის განვითარებაზე ისეთი მექანიზმების დანერგვით, როგორებიცაა დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავება, შესრულების შეფასება და ადამიანური რესურსების მოდერნიზებული მართვა; თუმცა, განვითარებად ქვეყნებში განსაკუთრებით, არსებული ბიუროკრატიული პროცედურები, და იერარქიული სტრუქტურები როგორც ინსტიტუციურ სიმყიფეს, ასევე პოლიტიკური ინტერესების დაცვას ემსახურება (Matei&Lazar, 2009). საბჭოთა ტრადიციების გათვალისწინებით, ბიუროკრატიული სტრუქტურების მიმართ დამოკიდებულება ფაქტობრივად, ბიუროკრატიის ძალაუფლების სისტემას ქმნის; ეს კი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის ღირებულებებზე დაფუძნებული ახალი პრაქტიკებისა და საჯარო პოლიტიკების შემუშავებას, მოქნილი და საზოგადოებრივ საჭიროებებზე რეაგირებადი, ანგარიშვალდებული საჯარო სექტორის განვითარებას. განსაკუთრებული წინააღმდეგობა ხვდება მერიტოკრატული სისტემის დამკვიდრების პროცესში, როდესაც, მაგალითად, დამსახურებაზე დაფუძნებული რეკრუტირების შემოღებას საჯარო სამსახურებში შეიძლება შეექმნას წინააღმდეგობა პატრონაჟის სისტემებს მიჩვეული არსებული პერსონალისგან. სირთულეს წარმოადგენს ასევე საჯარო სამსახურის ტრადიციული, ვიწრო კონცეფციის შეჯერება ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების უფრო ფართო, ჰოლისტურ მოდელთან (ibid, 2009).

მერიტოკრატია, პოლიტიკური ნეიტრალობა და პროფესიული საჯარო სამსახური ევროკავშირის საჯარო მმართველობის ფუნდამენტურ პრინციპებს წარმოადგენს და განუყოფელი პირობაა ეფექტური საჯარო მმართველობის სისტემების ეროვნულ კონტექსტში დასამკვიდრებლად. მერიტოკრატია საჯარო ადმინისტრაციაში გულისხმობს, რომ დანიშვნები და დაწინაურება ეფუძნება შესაძლებლობებს, კვალიფიკაციას და შესრულებას და არა პოლიტიკურ კავშირებს ან სხვა პიროვნულ ფაქტორებს. ევროკავშირი ხაზს უსვამს დამსახურებაზე დაფუძნებულ დაქირავებას და კარიერულ განვითარებას, როგორც პროფესიული საჯარო სამსახურის ფუნდამენტურ კომპონენტებს. ეს პრინციპი უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეების შერჩევას სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესებით, რაც ამაღლებს საჯარო ად-

მინისტრაციის კომპეტენციასა და ეფექტურობას. ბევრ ქვეყანაში, ტრადიციულად არსებული გრძელვადიანი მფარველობის სისტემები ძირს უთხრის დამსახურებაზე დაფუძნებულ რეკრუტირებას და დაწინაურებას. პოლიტიკური ლიდერები ხშირად ნიშნავენ ინდივიდებს ლოიალობის და არა კომპეტენციის საფუძველზე, რაც საფრთხეს უქმნის საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობასა და მიუკერძოებლობას. ამ ფესვგადგმული პრაქტიკის დასაძლევად საჭიროა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ნება და სტრუქტურული რეფორმები. თუმცა, როგორც კვლევები ადასტურებს, მერიტოკრატიის ეფექტურობა განსხვავებულია ადგილობრივი კულტურული და პოლიტიკური კონტექსტის მიხედვით და დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე, როგორიცაა პოლიტიკური სისტემები და ორგანიზაციული ფაქტორები (Mulaphong, 2022).

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი მოითხოვს, რომ საჯარო მოხელეებმა თავიანთი მოვალეობები შეასრულონ მიუკერძოებლად, პოლიტიკური მიკერძოების გარეშე და პოლიტიკური გავლენისგან დამოუკიდებლად. ეს პრინციპი გადამწყვეტია სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ფუნქციონირებს საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, და არა პარტიული დღის წესრიგით. ევროკავშირის საჯარო მმართველობის რეფორმის (Public Administration Reform, PAR) ღირებულებები ხაზს უსვამს მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურის მნიშვნელობას, რომელიც იცავს ეთიკურ სტანდარტებს და წინააღმდეგობას უწევს არასათანადო პოლიტიკურ ჩარევას, რომელიც შეიძლება მომდინარეობდეს სხვადასხვა წყაროებიდან და მიმართული იყოს როგორც ზევიდან ქვევით (პოლიტიკური ხელმძღვანელისგან მოხელეზე) ასევე ქვევიდან ზევით, მოხელის მიერ პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების აღრევის დროს (Nakrosis & Bankauskaite-Grigaliuniene, 2014). პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი ხშირად კომპრომეტირებულია საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონირებაში პირდაპირი პოლიტიკური ჩარევით. ზოგიერთ ქვეყანაში პოლიტიკოსები არასათანადო გავლენას ახდენენ საჯარო მოხელეების დანიშვნასა და საქმიანობაზე, რაც ძირს უთხრის საჯარო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობასა და სანდოობას. ამ საკითხის მოგვარება მოითხოვს მყარ საკანონმდებლო ჩარჩოებს და აღსრულების მექანიზმებს, საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ზეწოლისგან დაცულობის უზრუნველსაყოფად.

ეროვნული მთავრობების მიერ ევროკავშირის ღირებულებების ინტეგრაცია აშ-

კარად ხელს უწყობს საჯარო მოხელეებზე არჩეული თანამდებობის პირების მხრიდან პოლიტიკური ძალაუფლების შემცირებას და ნეიტრალური ადმინისტრაციის დამკვიდრებას, თუმცა მეორეს მხრივ, განვითარებად ქვეყნებში იზრდება პოლიტიკური ნების ფრაგმენტაციისა და პოლიტიკურად ორიენტირებული მიზნების აღუსრულებლობის რისკები. შესაბამისად, განვითარებად ქვეყნებში იზრდება საფრთხე, რომ პოლიტიკური და ბიუროკრატიული მმართველობის გამიჯვნა შეასუსტებს ტრადიციულად არამყარი და სუსტი ადმინისტრაციული შესაძლებლობების მქონე საჯარო სამსახურის, როგორც მოქალაქეებსა პოლიტიკურ პროცესს შორის მაკავშირებლის როლს (Heidbreder, 2011).

პროფესიული საჯარო სამსახური ხასიათდება საჯარო სამსახურის ღირებულებებისადმი ერთგულებით, უწყვეტი პროფესიული განვითარებისა და ეთიკური სტანდარტების დაცვით. ევროკავშირი ხელს უწყობს მაღალკვალიფიციური და მოტივირებული საჯარო სამუშაო ძალის განვითარებას მუდმივი ტრენინგის, კარიერის განვითარების შესაძლებლობებისა და მკაფიო ეთიკური სახელმძღვანელო პრინციპების დადგენის გზით. ეს პროფესიონალიზაცია აუცილებელია მაღალი ხარისხის საჯარო სერვისების მიწოდებისა და საჯარო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულებისა და მთლიანობის უზრუნველსაყოფად.

საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში

საქართველოს საჯარო სექტორის ფორმირების პირველი ეტაპი (1990 – 2003) და კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (1997 წ.)

1991 წელს საბჭოთა კავშირისგან დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველო მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დადგა ეფექტური საჯარო მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით. პირველი წლები გამოირჩეოდა პოლიტიკური არასტაბილურობით, ეკონომიკური გაჭირვებით და სამოქალაქო არეულობით, რამაც ხელი შეუშალა მტკიცე ადმინისტრაციული ჩარჩოს განვითარებას. საჯარო ადმინისტრაცია ხასიათდებოდა ფართოდ გავრცელებული კორუფციით, არაეფექტურობით და გამჭვირვალობის ნაკლებობით.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენისთანავე, 1991 წელს დაიწყო საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობა. 1990-იანი წლების დასაწყისში საქართველო, ისევე როგორც ბევრი სხვა პოსტსაბჭოთა სახელმწიფო, უზარმაზარი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა, მათ შორის იყო პოლიტიკური არასტაბილურობა, ეკონომიკური კოლაფსი და სუსტი სახელმწიფო მმართველობის სისტემა. მიუხედავად ამ გამოწვევებისა, საქართველო ცდილობდა უფრო მჭიდრო კავშირების დამყარებას დასავლეთთან და განსაკუთრებით ევროკავშირთან, რაც უნდა ყოფილიყო ევროპულ და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციის წინაპირობა.

1992 წელს საქართველო გახდა ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის (CSCE) წევრი, რომელიც მოგვიანებით ჩამოყალიბდა, როგორც ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო). ამით დაიწყო საქართველოს ოფიციალური თანამშრომლობა ევროპულ ინსტიტუტებთან. ამ პერიოდში ევროკავშირმა გადამწყვეტი როლი ითამაშა საქართველოსთვის ფინანსური დახმარებისა და ტექნიკური ექსპერტიზის მიწოდებაში, რაც დაეხმარა ქვეყანას ეკონომიკის სტაბილიზაციაში და საფუძველი ჩაეყარა მომავალ რეფორმებს.

საქართველოს საჯარო სექტორის ჩამოყალიბებაში ერთ-ერთი პირველი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო 1997 წელს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიღება. ეს კანონი მიზნად ისახავდა პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნას, რაც არსებითი იყო მოქმედი სახელმწიფო აპარატის განვითარებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ პერიოდში კანონმდებლობის მიღება უკვე თავისთავად მნიშვნელოვან ეტაპს წარმოადგენდა, სერიოზული გამოწვევები შეექმნა კანონის იმპლემენტაციას რესურსების ნაკლებობისა და გავრცელებული კორუფციის გამო, რომელიც იმ დროს ახასიათებდა საჯარო სექტორს.

ამ პერიოდისათვის საქართველოს საჯარო სამსახურში აისახებოდა ყველა ის პრობლემა, რომლებიც ქართულ საზოგადოებაში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ერთი მხრივ, მწვავე პოლიტიკურ პროცესებს, სამოქალაქო ომსა და საზოგადოებრივ დაპირისპირებას, ხოლო მეორე მხრივ - თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას მოყვა TI-Georgia 2005, Bennet 2011). ყველაზე დიდ და, ერთი შეხედვით, დაუძლეველ პრობლემას კორუფცია წარმოადგენდა. „კორუფცია შე-

ვარდნაძის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოველდღიური საქმიანობის ნაწილი იყო და საჯარო სექტორისა და მოქალაქეების ურთიერთობის ჩვეულებრივ ნაწილს წარმოადგენდა“ (Bennet 2011, გვ.2). გარდა ამისა, ეკონომიკური კრიზისის ფონზე, საჯარო სექტორის არაეფექტურობას ხელს უწყობდა გაბერილი შტატები, სამინისტროებსა და საჯარო უწყებებს შორის ფუნქციების ურთიერთგადაფარვა, დეზორგანიზებულობა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა. ბენეტი 1990-იან წლებში საჯარო სექტორში არსებულ მდგომარეობაზე საუბრისას აღნიშნავს, რომ ქვეყანაში მოშლილი იყო მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ინსტიტუტები, გაუმართავად მუშაობდა საბიუჯეტო ინსტიტუტებში ანაზღაურების სისტემა, რაც ფავორიტიზმსა და კორუფციას უწყობდა ხელს. საჯარო სექტორი, რომელიც, ქვეყანაში არსებული მაღალი უმუშევრობის ფონზე, ყველაზე მსხვილ დამსაქმებელს წარმოადგენდა, ძალიან იყო გაზრდილი; შტატების რაოდენობა უსისტემოდ მატულობდა, ყოველგვარი ფუნქციური და საჭიროების ანალიზის გარეშე. მეტიც, სახელმწიფო ვერ აკონტროლებდა საჯარო უწყებებში დასაქმებულთა რაოდენობას. შესაბამისად, უკიდურესად დაბალი იყო საჯარო ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულებაც. „უწყებებში, სადაც ათობით თანამშრომელი ირიცხებოდა, დღის განმავლობაში ერთი ან ორი ადამიანი თუ მუშაობდა... 1998 წელს ყოველი 1000 მოქალაქიდან 133 საქართველოს მთავრობაში იყო დასაქმებული.... სახელმწიფოს დაბალი შემოსავლების გამო საჯარო სექტორში ხელფასებიც მიზერული იყო და მოხელეები იძულებულნი იყვნენ, საკუთარი შემოსავალი ქრთამითა და სხვა კორუფციული გზებით შეევსოთ. 2002 წლისთვის საჯარო მოხელის საშუალო ხელფასი ოთხსულიანი ოჯახისთვის სარჩენი თანხის ნახევარზე ნაკლებს შეადგენდა. ზოგიერთის ხელფასი თვეში მხოლოდ 30 ლარი იყო“ (Bennet, 2011, გვ.4).

გარდა ამისა, როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში აღინიშნებოდა, კანონს უნდა უზრუნველეყო დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავებისა და საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ჩარევისგან დაცვის პრინციპების შემუშავება, რასაც საფუძველი უნდა შეექმნა პოლიტიკურად ნეიტრალური, სტაბილური და ეფექტური საჯარო ადმინისტრაციისათვის (საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, 2014), მაგრამ არსებული პრობლემების გამო ეს მიზანი მიუღწეველი ჩანდა.

საჯარო სამსახურის შესახებ 1997 წლის კანონში არ იყო მკაფიოდ ჩამოყალი-

ბებული საჯარო მმართველობის მოდელი და არ იყო განსაზღვრული უპირატესი არჩევანი „პროფესიული საჯარო მოხელისა“ და „სახელშეკრულებო ურთიერთობის“ მოდელებს შორის; კანონში მოცემული განმარტებები ბუნდოვანი და არასრულყოფილი იყო, მათ შორის, საჯარო მოსამსახურის ცნებისა თუ მოხელის განმარტება, და არ მოიცავდა საშტატო და დამხმარე მოსამსახურეს შორის მკაფიო გამიჯვნას (მუხლი 7); არასრულად იყო რეგულირებული საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა; მნიშვნელოვანია, რომ კანონი არ მიჯნავდა პოლიტიკურ და აღმასრულებელ საქმიანობას, მაშინ, როცა საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში მოხელის პოლიტიკური ნეიტრალობა სისტემის ერთ-ერთ მთავარ ქვაკუთხედს წარმოადგენს (საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, 2014).

ვარდების რევოლუციის შემდგომი პერიოდი: საჯარო სამსახურის რეფორმები 2004-2009 წლებში

2003 წლის ვარდების რევოლუცია იყო გარდამტეხი მომენტი საქართველოს ისტორიაში. მშვიდობიანმა საპროტესტო მოძრაობამ, რამაც გამოიწვია პრეზიდენტი ედუარდ შევარდნაძის გადადგომა და მიხეილ სააკაშვილის არჩევა, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ცვლილებები მოიტანა და რეფორმების ახალი ეტაპიც დაიწყო. ახალმა მთავრობამ პრიორიტეტად კორუფციასთან ბრძოლა და საჯარო მმართველობის სისტემის მოდერნიზაცია დაისახა.

2004-2009 წლებში საქართველოს საჯარო სამსახურში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა, რომლებიც მიზნად ისახავდა საჯარო სექტორის უფრო ეფექტურ, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულ ინსტიტუტად გარდაქმნას. რეფორმები რამდენიმე ძირითადი სფეროს მოიცავდა: „(1) საჯარო სამსახურის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შემუშავება, (2) საჯარო სამსახურში პოლიტიკის შემმუშავებელი და განმახორციელებელი თანამდებობების სტრუქტურული განცალკევება, (3) საჯარო სამსახურის თითოეული თანამდებობისთვის აუცილებელი კვალიფიკაციისა და მოვალეობათა განსაზღვრა, (4) საჯარო სამსახურის მონაცემთა ბაზის შექმნა და პერიოდული განახლება, (5) საჯარო სამსახურში კონკურენციის წესების გაუმჯობესება“ (TI-Georgia 2010, გვ. 3).

მთავრობამ შემოიღო ახალი კანონები და რეგულაციები საჯარო სამსახურის გამარტივებისთვის, ბიუროკრატიის შესამცირებლად და კორუფციის აღმოსა-

ფხვრელად. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო სამინისტროებისა და საჯარო უწყებების რაოდენობის შემცირება, რამაც ხელი შეუწყო მთავრობის სტრუქტურის გამარტივებას და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესებას.

გარდა ამისა, რეფორმის მიზანი იყო დამსახურებაზე დაფუძნებული სისტემის (merit system) შემოღება, საჯარო მოხელეების შერჩევა მათი კვალიფიკაციისა და პროფესიული კომპეტენციის საფუძველზე და არა პოლიტიკური ლოიალობის მიხედვით.

2004 წელს საჯარო სამსახურის რეფორმის დაწყებისათვის პრეზიდენტის განკარგულებით შეიქმნა სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო (პრეზიდენტის ბრძანებულება #471, 2004), რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო სამსახურის საბჭოს საექსპერტო და ტექნიკურ მხარდაჭერას, და პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო რეფორმის კოორდინაციაზე. თუმცა, პროცესების დაწყება გაჭიანურდა, არასაკმარისი პოლიტიკური ნებისა და საჯარო უწყებების მზაობის ნაკლებობის გამო. ბიურომაც დიდი ხნის განმავლობაში ვერ მოიპოვა ვერც ფორმალური მანდატი და ვერც არაფორმალური პოლიტიკური მხარდაჭერა იმისათვის, რომ შესაბამისი სამინისტროები ჩაერთო რეფორმის პროცესში.

ამავე პერიოდში შეიქმნა რეფორმების კოორდინაციის სფეროში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა, რომელსაც, ბიუროსგან განსხვავებით, საკმარისი პოლიტიკური მხარდაჭერა უნდა ჰქონოდა მიმდინარე რეფორმების ერთიანი კოორდინაციის განხორციელებისათვის. გარდა ამისა, უწყების მანდატში შევიდა ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის კოორდინირებაც. მინისტრად დაინიშნა კახა ბენდუქიძე, რომლის ხელმძღვანელობით შემუშავდა საჯარო სამსახურის კანონის ორი პროექტი, პროტექციონისტული და კონკურენტული. პირველი პროექტი შეიქმნა პარლამენტის ექსპერტთა ჯგუფის მიერ და გულისხმობდა კარიერაზე დაფუძნებული, პროფესიული, ე.წ. „ვებერიანული“ საჯარო სამსახურის სისტემის დამკვიდრებას. მეორე კი, რომლის ავტორიც საჯარო სამსახურის ბიურო იყო, მთლიანად იზიარებდა ბენდუქიძის ლიბერტარიანულ მიდგომას და ახალი საჯარო მენეჯმენტის სულისკვეთებით იყო განმსჭვალული. სხვა საკითხთა შორის, პროტექციონისტული და კარიერული კანონპროექტები განსხვავებულად არეგულირებ-

დნენ საჯარო მოხელის სტატუსს, სარგოებს და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯვნას (TI-Georgia 2010).

მიუხედავად იმისა, რომ არც ერთი კანონპროექტი არ დამტკიცებულა და ძალაში კვლავ 1997 წლის კანონი დარჩა, ბენდუქიძის ხელმძღვანელობით პრაქტიკაში სწორედ კონკურენტული მოდელის დამკვიდრება დაიწყო. ადმინისტრაციული აპარატის მოქნილობისა და ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, განხორციელდა მთავრობის ფუნქციათა დიდი ნაწილის პრივატიზება ან აუთსორსინგის გზით კერძო სექტორისათვის გადაცემა. შედეგად, შესაძლებელი გახდა ე.წ. „მცირე მთავრობის“ მოდელის დამკვიდრება. საჯარო მოხელის განსაკუთრებული სტატუსი მხოლოდ ფურცელზე დარჩა, დასაქმება ხდებოდა მოკლევადიანი (ერთ- ან ორწლიანი) კონტრაქტების საფუძველზე, რითაც, ბენდუქიძის ხედვით, შეიზღუდებოდა კორუფციისა და ნეპოტიზმის შესაძლებლობები საჯარო სექტორში (Bennet 2011, გვ.6). მნიშვნელოვნად შემცირდა საჯარო უწყებების რაოდენობა და თავად სამინისტროებში დასაქმებულთა რაოდენობაც. არსებული მონაცემებით, 2004 – 2005 წლებში ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში შტატების შემცირების საშუალო მაჩვენებელი 18%-ს შეადგენდა. ხოლო თავად სამინისტროების რიცხვი 18-დან 13-მდე შემცირდა (TI-Georgia 2005). ბენდუქიძის რეფორმების ფარგლებში გაუქმდა ასევე დამოუკიდებელი დეპარტამენტები, ხოლო მათი ფუნქციები გადანაწილდა სამინისტროებს შორის. ორგანიზაციული პროცესების მოდერნიზაციასა და ელექტრონული მართვის სისტემების დამკვიდრებასთან ერთად, შემცირდა ბიუროკრატიული პროცედურებიც. გაუქმდა სამინისტროების შიგნით უფუნქციო ან დუბლირებული ფუნქციების შემსრულებელი დეპარტამენტები და სამსახურები. შესაბამისად, გაიზარდა მენეჯერების (განსაკუთრებით ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით) უფლებამოსილებები. სამინისტროებში თითოეული პოზიციის მიხედვით განისაზღვრა მოვალეობები, შემუშავდა სამუშაო აღწერილობები. რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი იყო მერიტოკრატიული დაქირავების პროცედურის შემოღება, რაც გულისხმობდა საჯარო სამსახურში ახალი კადრის საკვალიფიკაციო გამოცდების საფუძველზე მიღებას.

სამინისტროებისათვის ჩამოცილებული ფუნქციების ნაწილი, რომელთა პრივატიზება არ მოხდა, გადავიდა სსიპ-ების, ანუ აღმასრულებელი სააგენტოების მანდატში; შესაბამისად, მათ მიერ მიწოდებული სერვისების ხარისხის გაზრდის მიზ-

ნით, სსიპ-ებს მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობა მიენიჭათ ბიზნეს პროცესების აწყობის და, ზოგ შემთხვევაში, დარგობრივი პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისითაც. შედეგად, ზოგიერთი სსიპ-ი გაცილებით უფრო მოქნილი და ეფექტური გახდა, ვიდრე ის სამინისტროები, რომლებსაც ისინი ექვემდებარებოდნენ. ამან კი საბოლოო ჯამში პოლიტიკის შემუშავებას ფრაგმენტული და არასისტემური ხასიათი შესძინა მთელს საჯარო სექტორში (რაც რეფორმების შემდგე ეტაპზე ევროკავშირის მხრიდან კრიტიკული შეფასების საფუძველიც გახდა).

რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი ვექტორი დეცენტრალიზაცია და ძალაუფლების დეკონცენტრაცია იყო. შედეგად, ცალკეულმა სამინისტროებმა საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებები მიიღეს საკუთარ უწყებაში ცვლილებების გასატარებლად, რომლებიც ეხებოდა როგორც შიდაორგანიზაციულ პროცედურებსა და საკადრო პოლიტიკას, ასევე დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესებს. „რევოლუციის შემდგომ პირველი ოთხი წლის განმავლობაში რამდენიმე სამინისტრომ საკუთარი სტრატეგია შეიმუშავა არსებული პრობლემების გადასაჭრელად, როგორიც იყო, მაგალითად, შიდაუწყებრივი ანგარიშვალდებულება... ეს სამინისტროები და უწყებები საკმაოდ წარმატებულად გეგმავდნენ და განახორციელებდნენ რეფორმებს და სხვა უწყებებისათვის ნიმუშს წარმოადგენდნენ“ (Bennet 2011, გვ.3).

მიუხედავად კონკრეტული გადაცდომებისა, ზოგადად, გატარებული რეფორმები ფართოდ იქნა მოწონებული საერთაშორისო საზოგადოების, მათ შორის ევროკავშირის მიერ, რომელიც მათ განიხილავდა, როგორც მნიშვნელოვან ნაბიჯს საქართველოში თანამედროვე, ევროპული ტიპის საჯარო ადმინისტრაციის შექმნისკენ. ევროკავშირი განაგრძობდა ფინანსურ და ტექნიკურ დახმარებას საქართველოს რეფორმების მხარდასაჭერად, და აღიარებდა ქვეყნის პროგრესს უფრო გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სექტორის მშენებლობაში.

ასოცირების შეთანხმება და საჯარო მმართველობის რეფორმა 2012 - 2020 წლებში

2012 წლის 1 ოქტომბერს საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საქართველოს უახლეს ისტორიაში პირველად ძალაუფლების მშვიდობიანი გზით გადაცემით,

ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის საკონსტიტუციო უმრავლესობა შეიცვალა ქართული ოცნების საკონსტიტუციო უმრავლესობით.

მმართველობის პირველი წლების განმავლობაში, ხელისუფლება აგრძელებდა დაწყებულ კურსს ბევრი მიმართულებით, მათ შორის, საჯარო მმართველობის რეფორმის კუთხითაც. 2014 წელს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების (Association Agreement, AA) ხელმოწერამ ახალი ეტაპი გამოაცხადა ქვეყნის ევროკავშირთან ურთიერთობაში. შეთანხმება, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალი ვაჭრობის ზონას (DCFTA), წარმოადგენს ყოვლისმომცველ ჩარჩოს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის უფრო მჭიდრო პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციისთვის. ის ასევე მოიცავს კონკრეტულ ვალდებულებებს საჯარო ადმინისტრირების რეფორმასთან (PAR) დაკავშირებით, რომელიც მიმართულია საქართველოს საჯარო სექტორის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობისაკენ. ასოცირების შეთანხმებაში, იმ ძირითადი ფოკუსის გარდა, რომელიც პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ურთიერთობებს ეხება, პრეამბულაშივე აღინიშნება საჯარო მმართველობის რეფორმის გატარების აუცილებლობა და მისი მნიშვნელობა სხვა დასახული მიმართულებების განვითარებისათვის. ხოლო დოკუმენტში მხარეთა შორის თანამშრომლობის ერთ-ერთ ამოცანად განსაზღვრულია საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება და „ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის“ შექმნა (ასოცირების შეთანხმება, მუხლი4).

საჯარო სექტორში რეფორმების ე.წ. „მეორე ტალღა“ სწორედ ასოცირების ხელშეკრულებას უკავშირდება; თუმცა, გარკვეული პროცესები რამდენიმე წლით ადრე დაიწყო. 2012 წელს ახალ სამთავრობო პროგრამაში „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსათვის“, სხვა პრიორიტეტულ მიმართულებებთან ერთად, ჩაიდო საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების ვალდებულება, რომელიც ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის მნიშვნელოვან კომპონენტად მოიაზრებოდა. შესაბამისად, საქართველოს პარტნიორები როგორც დასავლეთ ევროპული ქვეყნებიდან, ასევე შეერთებული შტატებიდან, აქტიურად იყვნენ ჩართულნი რეფორმის კონცეფციისა და გზამკვლევის ჩამოყალიბების და შემდგომ ეტაპზე განხორციელების პროცესში (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020).

ზოგადი პოლიტიკის დონეზე, 2012 წლიდან 2020 წლამდე საქართველომ არაერთი ნაბიჯი გადადგა ასოცირების შეთანხმებაში ასახული PAR-ის დღის წესრიგის განხორციელებისათვის. მთავრობამ მიიღო რიგი სტრატეგიული დოკუმენტები. 2014 წელს შემუშავდა „საჯარო მმართველობის რეფორმის კონცეფცია“; მასზე დაყრდნობით, ევროკავშირისა და OECD/SIGMA-ს მხარდაჭერით მთავრობის ადმინისტრაციამ შეიმუშავა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2015-2020“, ევროკავშირის 2014-2015 წლების გაფართოების სტრატეგიასთან შესაბამისობით. დოკუმენტი ითვალისწინებდა საჯარო სექტორის მოდერნიზაციას ევროკავშირთან შეთანხმებით 6 მიმართულებით, რომელთაგან 5 სტანდარტული იყო გაფართოების პოლიტიკის ფარგლებში, ხოლო საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, ჩართულ მხარეებთან კონსულტაციების საფუძველზე რეფორმის ფარგლებში დამოკიდებელ, მეექვსე მიმართულებად გამოიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები. საბოლოო ჯამში, გზამკვლევში ჩამოყალიბდა საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის (PAR) სტრუქტურული ჩარჩო, რომელიც მიზნად ისახავდა საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას. PAR-ის ჩარჩო უზრუნველყოფდა ერთიანი და კოორდინირებული მიდგომის არსებობას საჯარო მმართველობის რეფორმის მიმართ, ასევე სხვადასხვა პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე პროცესების შესაბამისობას ევროპულ სტანდარტებთან და დემოკრატიული ღირებულებების და კარგი მმართველობის პრინციპების დამკვიდრებას საჯარო სექტორში.

PAR-ის უპირველეს მიზნად განისაზღვრა გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი, პასუხისმგებელი და ეფექტური საჯარო ადმინისტრაციის შექმნა, რომელიც ემსახურება საზოგადოების ინტერესებს და შეესაბამება ევროპული ინტეგრაციის მიზნებს. მათ შორის, იგულისხმებოდა სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნა. როგორც აღვნიშნეთ, დოკუმენტში გამოიყო რეფორმის ძირითადი 6 სფერო, შესაბამისი მიზნებითა და ამოცანებით:

1. **სამართლებრივი ჩარჩო და პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია**, რაც მიზნად ისახავდა საჯარო სექტორში პოლიტიკის დაგეგმვის, შემუშავების, განხორციელებისა და შეფასების სტანდარტების შექმნას და საჯარო სექტორში აღნიშნული სტანდარტების ინტეგრირებას იმ ძირითად უწყებებში, რომლებიც საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში არიან ჩართულნი. შესაბამისად, აღნიშნული მიმართუ-

ლება ასევე გულისხმობდა მთავრობის საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესებასაც.

ამ მიზნის განსახორციელებლად მთავრობის ადმინისტრაციაში შეიქმნა პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი (საქართველოს მთავრობის დადგენილება #626). გარდა ამისა, შემუშავდა პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-2016. არსებული დარგობრივი თუ სექტორული პოლიტიკები შემუშავებული იყო ერთიანი მეთოდოლოგიის გარეშე, არათანმიმდევრულად, კონკრეტული სამინისტროს შესაძლებლობების შესაბამისად. ამასთანავე, თავად პოლიტიკის დოკუმენტების სტრუქტურა, ისევე, როგორც მონაცემთა მოგროვებისა და ანალიზის მეთოდები და თანმხლები დოკუმენტაციის სია განსხვავებული იყო და სრულად ვერ პასუხობდა საერთაშორისო მოთხოვნებს. მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა ისიც, რომ შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტები და სტრატეგიები უმეტესწილად არ შეესაბამებოდა სექტორულ კანონმდებლობას და არ ითვალისწინებდა არც ცვლილებების შეტანას და არც აღსრულებისათვის საჭირო ადმინისტრაციულ მექანიზმებს. მეტიც, უმეტეს შემთხვევებში შემუშავებული პოლიტიკები არ აისახებოდა საბიუჯეტო პროცესებში და არ შეიცავდა შესაბამის ფინანსურ გათვლებს ასევე, არ არსებობდა პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების მკაფიო ინსტიტუციური მექანიზმები. პრობლემას წარმოადგენდა ისიც, რომ უწყებების დიდ უმრავლესობაში არ არსებობდა პოლიტიკის შემუშავებასა და დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულები და თანამშრომელთა კვალიფიკაციაც საკმაოდ დაბალი იყო. 2013-14 წლებში თანამშრომელთა გადამზადება მხოლოდ რამდენიმე სამინისტროში ჩატარდა (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020). მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული ნაბიჯებისა, SIGMA-ს 2018 წლის შეფასების დოკუმენტში რეფორმის ამ მიმართულებამ მკვეთრად უარყოფითი შეფასება დაიმსახურა (SIGMA/OECD 2018). საპასუხოდ, 2019 წელს შეიქმნა „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ჩარჩო (დადგენილება #629), რომელიც არეგულირებს პოლიტიკის შემუშავების სრული ციკლის სტანდარტულ განხორციელებას ყველა ძირითად სამინისტროსა და უწყებაში, რომელიც დარგობრივი პოლიტიკების გატარებაზეა პასუხისმგებელი და ასევე განსაკუთრებულად განსაზღვრავს დაინტერესებული მხა-

რეებისა და ზოგადად, მოსახლეობის ჩართულობას პროცესში.

2. **საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა** - დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული, კარიერული საჯარო სამსახურის შექმნა და ადამიანური რესურსების მართვის მოდერნიზაცია.

საკადრო პოლიტიკაში ერთ-ერთი პრობლემური საკითხი, რომელიც ნაციონალური მოძრაობის ხელისუფლებამ საჯარო სექტორში ვერ გადაჭრა, იყო კადრების მიღება და გათავისუფლება პოლიტიკური ზეგავლენისა და ნეპოტიზმის გარეშე. პოლიტიკური ნიშნით ან თუნდაც, ახალი პოლიტიკური ხელმძღვანელის მოსვლის შემდეგ საკადრო წმენდა, იქნებოდა ეს საკუთარი განცხადებით გათავისუფლების იძულება თუ უწყებებში გატარებული რეორგანიზაცია/რესტრუქტურიზაცია, გავრცელებული მოვლენა და საჯარო მოხელეთათვის დიდი წუხილის საგანი იყო. მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა ახალი კადრების კონკურსის გარეშე დანიშვნა, მოვალეობის შემსრულებლის პოზიციაზე განუსაზღვრელი ვადით; აღსანიშნავია, რომ ეს მანკიერი პრაქტიკა 2012 წლის შემდეგაც გაგრძელდა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ 2013 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ არჩევნების შემდეგ 6 თვის მანძილზე 6557 მოხელიდან კონკურსის წესით მხოლოდ 4% იყო მიღებული (TI-Georgia 2013, რა შედეგით დასრულდა... გვ.4). თუმცა, ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება, რომ 2014 წლის 1 იანვრამდე ყველა მოვალეობის შემსრულებელი კონკურსის წესით დანიშნულიყო; რომელიც მოგვიანებით 2014 წლის 31 ოქტომბრამდე გადავადდა. ამასთანავე განისაზღვრა დროებით მოვალეობის შემსრულებლად ყოფნის მაქსიმალური ვადა - ერთი წელი მაღალ თანამდებობებზე და 3 თვე - უფრო დაბალი რანგის თანამდებობებზე. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საანგარიშო პერიოდში საჯარო უწყებებში გამოცხადდა კონკურსები, საკმაოდ მაღალი კონკურენციის პირობებშიც კი (საშუალოდ 62 კანდიდატი ერთ ვაკანტურ პოზიციაზე), კონკურსში მონაწილე დორებით მოვალეობის შემსრულებელთაგან იმავე თანამდებობაზე კონკურსის წესით 86.5 პროცენტი დაინიშნა (გვ. 7). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ხშირი იყო თანამდებობებზე კონკურსის გარეშე დანიშვნის შემთხვევები, კონკურსის ჩატარების წესის დარღვევა და ასევე შტატგარეშე მოსამსახურეების დიდი რაოდენობით მიღება (TI-Georgia 2013, საკადრო პოლიტიკა).

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ უშუალოდ არჩევნების შემდგომ პერიოდში ხელისუფლება, რომელიც პოლიტიკური ზეგავლენისა და ნეპოტიზმის დამარცხების დაპირებით მოვიდა, კვლავ აგრძელებდა დამკვიდრებულ მანკიერ პრაქტიკას.

რაც შეეხება გათავისუფლებას, 2013 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში შევიდა ცვლილება, რომლითაც განისაზღვრა, რომ მოხელის იძულება დაეწერა განცხადება გათავისუფლების შესახებ, სისხლის სამართლებრივ დანაშაულად მიჩნეულიყო (TI-Georgia 2013, რა შედეგით დასრულდა...). მიუხედავად ამისა, 2012 წლის არჩევნების შემდგომ 6-თვიან პერიოდში 5149 თანამშრომელი გათავისუფლდა, მათ შორის 2330 (45%) - საკუთარი განცხადების საფუძველზე (TI-Georgia 2013 საკადრო პოლიტიკა), რაც ბუნებრივია, იწვევს ეჭვს მოხელეთა იძულების შესახებ. ქართული ოცნების ერთ-ერთი წინასაარჩევნო დაპირება საჯარო სექტორის შემცირება და ზედმეტი კადრების გათავისუფლება იყო, რასაც ხატოვნად „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკას უწოდებდნენ. 2012 წელს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის 5% მუშაობდა (86030 ადამიანი), მათ შორის 46073 საჯარო მოსამსახურე და 39957 - სსიპების თანამშრომლები.

2014 წლიდან რეფორმის ფოკუსი ადამიანური რესურსების მოდერნიზაციაზე გადავიდა. შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, ხოლო საკადრო პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ უწყებად საჯარო სამსახურის ბიურო განისაზღვრ;, შესაბამისაც, ბიუროს გაეზარდა მანდატი და პოლიტიკური მხარდაჭერა სხვადასხვა უწყებებში პროცესების ეფექტური კოორდინაციისათვის. (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020)

2020 წლის გზამკვლევში იდენტიფიცირებულია ის ძირითადი პრობლემები, რაც საჯარო სამსახურში არსებობდა რეფორმის პირველ ეტაპზე, განსაკუთრებით ადამიანური რესურსების მართვის მოდერნიზაციის თვალსაზრისით. პირველ რიგში, ეს ეხებოდა დამსახურებაზე დაფუძნებული რეკრუტირების არაეფექტურობას; დაქირავების პროცესში კანდიდატის შერჩევაზე გავლენას უწინდებურად ახდენდა პოლიტიკურ კავშირები და არა პირის კვალიფიკაცია. სამუშაო აღწერილობების დიდი ნაწილი არასრული იყო და არასისტემურად იყო შემუშავებული. ამიტომაც მარტივი იყო კანდიდატისათვის უარის თქმა მიღების პირველივე ეტაპზე, საბუთების გადარჩევის დროს.

პროფესიული საჯარო სამსახური, რომლის ჩამოყალიბებაც იყო დასახული მიზნად, გულისხმობდა მოხელეთათვის შესაბამისი ტრენინგებისა და განვითარების სქემების არსებობას. სხვა მიზეზთა შორის, განვითარების შესაძლებლობების და კარიერული წინსვლის ნაკლებობა იყო ერთ-ერთი, რომლის გამო მაღალი იყო სექტორიდან თანამშრომელთა გადინება. ადამიანური რესურსების მართვა ზოგადად ფრაგმენტული იყო და განსხვავდებოდა უწყებების მიხედვით. მაღალი იყო მენეჯერების დისკრეცია, რაც სუბიექტური და მიკერძოებული გადაწყვეტილებების სიხშირეს ზრდიდა. შეფასების არსებული სისტემა (ატესტაცია) ძალზე არაეფექტური და არავალიდური იყო მოხელის მიერ ფუნქციებისა და მოვალეობების განხორციელების რეალური შეფასებისათვის. გარდა ამისა, მაღალი იყო პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ მოხელეთა მიმართ ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობაც.

აღნიშნულ პრობლემებზე საპასუხოდ, რეფორმის ფარგლებში უკვე 2013 წლიდან დაიწყო საჯარო სამსახურის შესახებ ახალ კანონზე მუშაობა, რომელიც 2015 წელს დასრულდა. თუმცა, კანონი ძალაში მხოლოდ 2017 წლის 1 ივლისს (აღებული ვალდებულებით განსაზღვრულ ვადაზე 6 თვით გვიან) შევიდა. აღსანიშნავია ისიც, რომ კანონის ამოქმედების მომენტისათვის მრავალი საკითხი კვლავ რეგულირების გარეშე რჩებოდა, შესაბამისად, ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება, 2019 წლის ბოლომდე მიეღო ყველა დამატებითი კანონი ან კანონქვემდებარე აქტი თუ დადგენილება, რომლითაც კანონის მიერ განსაზღვრული ცვლილებების სრულად ამოქმედება იქნებოდა უზრუნველყოფილი. თავისთავად, ეს პროცესიც დათქმულ ვადაზე უფრო მეტ ხანს გაგრძელდა, თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ამ შემთხვევაში ისეთი ობიექტური ფაქტორიც მოქმედებდა, როგორიცაა COVID-19 პანდემიის დაწყება.

კანონმა ჩაანაცვლა მოძველებული 1997 წლის კანონი და განამტკიცა დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები საჯარო სამსახურში. მან ასევე შემოიღო უფრო ძლიერი ჩარჩო საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვისთვის, მათ შორის ახალი რეგულაციები მუშაობის შეფასების, ტრენინგისა და კარიერის განვითარების შესახებ.

კანონის მიხედვით განიმარტა და დაზუსტდა ისეთი ცნებები, როგორებიცაა, სა-

ჯარო სამსახური, პროფესიული საჯარო მოხელე და საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სხვა კატეგორიები - ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით აყვანილი თანამშრომლები (მუხლი 3დ). პროფესიული საჯარო მოხელე, როგორც საჯარო სამსახურის ცენტრალური ფიგურა, განსაკუთრებული სტატუსით აღიჭურვა. დადგინდა მისი თანამდებობაზე უვადო კონტრაქტით აყვანა და განისაზღვრა მისი ძირითადი პროფესიული საქმიანობები და საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებები (მუხლი 3ე, კანონის კომენტარები გვ. 14), სახელმწიფოს ვალდებულებად განისაზღვრა მოხელის პროფესიული განვითარება და ტრენინგი (მუხლი 54, საქართველოს მთავრობის დადგენილება #242).

კანონმა, სხვა შორის, დაადგინა მოხელის გარანტირებული დაცვა პოლიტიკური ზეგავლენისაგან; ამ მიზნით, მკაფიოდ გაიმიჯნა პოლიტიკური (სახელმწიფო პოლიტიკური და პოლიტიკური) თანამდებობის პირები და პროფესიული საჯარო მოხელეები, რითაც საფუძველი ჩაეყარა კარიერული, პროფესიული, ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. კანონის კომენტარებში განმარტებულია, რომ პოლიტიკური ძალაუფლება განსხვავდება მოხელის წმინდა აღმასრულებელი ფუნქციებისაგან. პოლიტიკური პირები თანამდებობას პოლიტიკური საფუძვლით იკავებენ და ტოვებენ. ხოლო საჯარო მმართველობის პროცესები უნდა განხორციელდეს უწყვეტად (კანონის კომენტარები გვ. 26-27).

მოხელის პოლიტიკურ ნეიტრალურობას არეგულირებს კანონის მეორე თავი (მუხლი 15), რომლის მიხედვითაც მოხელეს არ აქვს უფლება, გამოიყენოს სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული ინტერესებისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დროს მონაწილეობა მიიღოს საარჩევნო კამპანიაში და გამოიყენოს ადმინისტრაციული რესურსი რომელიმე პოლიტიკური ძალის ან საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად. ამასთან ერთად, კანონმა განსაზღვრა მოხელის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დამცავი მექანიზმები, როგორიცაა კონკურსის წესით დანიშვნა (მუხლები 34-43), დაცვა უსამართლო გათავისუფლებისაგან (თავი 12, მუხლები 106-116) და მოხელის მიერ მის მიმართ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების თუ ქმედების გასაჩივრების უფლება, კომპენსაციის მიღებით და თანამდებობაზე აღდგენის ჩათვლით (მუხლები 117,118).

მოხელის კარიერული დაწინაურების უზრუნველსაყოფად კანონში განისა-

ზღვრა, რომ მოხელის მიღება უპირატესად უნდა წარიმართოს დახურული კონკურსის გზით; ეს გულისხმობს, რომ ყველა რანგის პოზიციაზე ვაკანსიის გამოცხადების დროს (გარდა ყველაზე დაბალი, მეოთხე რანგისა), კონკურსში მონაწილეობის უპირატესი უფლება ეძლევათ საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებულ ან რეზერვში მყოფ მოხელეებს. ე.წ. „ღია“ კონკურსი ჩატარდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნულ ვაკანსიაზე ვერ მოხერხდა წარდგენილი კანდიდატებიდან შესაბამისის არჩევა (მუხლი 34). უნდა ითქვას, რომ დახურული კონკურსის აშკარა ნაკლოვანებებზე არაერთი დისკუსიისა და კამათის შედეგად, როგორც დროებითი ზომა, დაშვებულ იქნა კონკურსის სახის არჩევის უფლების მინიჭება თავად უწყებისათვის, სადაც ვაკანსიაა გამოცხადებული. თუმცა 2025 წლისთვის იგეგმება დახურული სისტემის სრულად ამუშავება. ბუნებრივია, რომ დაქირავების ასეთი წესი, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვნად ზღუდავს საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრების მიღების შესაძლებლობას და, მეორე მხრივ, ვერ აგვარებს იმ პრობლემას, რისთვისაც იქნა შემოღებული - კერძოდ, ვერ უზრუნველყოფს კარიერული დაწინაურების მკაფიო გზას საჯარო მოხელისათვის, რომელსაც ვაკანსიის დასაკავებლად მაინც უწევს კონკურსში მონაწილეობა, თუნდაც მხოლოდ საჯარო სექტორის შიგნით დასაქმებულ პირებთან.

დაქირავების ეტაპზე კანონმა პოლიტიკური ზეგავლენის დაცვის ერთი ეფექტური მექანიზმი შეიმუშავა. კერძოდ, სახელმწიფო პოლიტიკური და პოლიტიკური თანამდებობის პირებს აეკრძალათ საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეობა, რითაც შეიზღუდა კომისიაზე ზეწოლის შესაძლებლობა (მუხლი 37, პარ. 2). ბიუროს რეკომენდაციით, მიზანშეწონილია, რომ ეს პირები საერთოდ არ იყვნენ კომისიის შემადგენლობაში. თუმცა აქვე უნდა ითქვას, რომ კომისიის გადაწყვეტილებას სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, ხოლო შერჩეულ კანდიდატურას საბოლოოდ თანამდებობაზე მაინც მინისტრი, მერი ან უწყების სხვა პოლიტიკური ხელმძღვანელი ადასტურებს. ახალი კანონის ფარგლებში დარეგულირდა მოხელის გათავისუფლების საფუძვლებიც, განისაზღვრა მოხელის უფლება, გაასაჩივროს უკანონო გათავისუფლების გადაწყვეტილება (თავი X).

აღსანიშნავია, რომ ქართულ საჯარო სექტორში არ არის გამოყოფილი ე.წ. უმაღლესი საჯარო მოხელის (Top Civil Servant) თანამდებობა, რომელიც მრავალი ქვეყნის საჯარო მმართველობის პრაქტიკაშია დამკვიდრებული, როგორც პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვის ერთ-ერთი მექანიზმი.

2020 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგებმა აჩვენა (დინუ&დოლიძე 2020), რომ საჯარო მოხელეები, განსაკუთრებით მესამე და მეოთხე რანგზე, საკმაოდ კრიტიკულად აფასებენ პოლიტიკურ ზეგავლენას საჯარო სექტორში და მას უწყებისა და მთლიანად სექტორის ეფექტურობისათვის დამაზიანებელ ფაქტორად მიიჩნევენ. პოლიტიკური ჩარევის ყველაზე ხშირ ფაქტებად სახელდებოდა სამუშაოზე დანიშვნის, თანამდებობრივი დაწინაურების, კლასის ან რანგის მინიჭების, შეფასებისა და ანაზღაურების კოეფიციენტის განსაზღვრის პროცესები. კვლევის მიხედვით დგინდება, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო რეგულაციებისა, პოლიტიკური ზეგავლენის თვალსაზრისით ყველაზე სენსიტიურად კვლავ რჩება მიღების ეტაპზე გასაუბრება, ფორმალური კონკურსები როგორ მიღების, ასევე ზედა საფეხურზე დაწინაურების დროს და გათავისუფლება საკუთარი განცხადების საფუძველზე ან რეორგანიზაციის შედეგად. მეტიც, მოხელეთა შეფასებით, კანონის განხორციელების შედეგად მოხდა საჯარო უწყებებში პროცესების ბიუროკრატიზაცია, რამაც გამოიწვია ეფექტურობის ვარდნა და მოქნილობისა და რეაგირების უნარის დაქვეითება. ამავდროულად, მკვეთრად შემცირდა მენეჯერის დისკრეცია და გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლება შეიზღუდა არსებული რეგულაციებით; შესაბამისად, ეს აბრკოლებს ორგანიზაციული მიზნების მიღწევას და ამცირებს საშუალო რგოლის მენეჯერების მოტივაციას. „ახალი პროცედურები ქმნის ეფექტურ ბარიერებს, რომ მოხელის მიმართ უსამართლო და მიკერძოებული მიდგომა აღიკვეთოს მენეჯერის მხრიდან, მაგრამ ამით ზარალდება მენეჯერული ზემოქმედება კადრების მართვის, კარგი კადრის წახალისებისა და დაწინაურების და არაკეთილსინდისიერი თანამშრომლის ქცევაზე რეაგირების მხრივ, იქნება ეს წახალისების შემცირება თუ გათავისუფლება. შედეგად, იზრდება პროფესიონალი კადრების გადინება, მცირდება ორგანიზაციული ეფექტურობა და მენეჯერისთვის რთულია, უწყებისა თუ სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის ორგანიზაციულ მიზნებზე მიმართვა„ (დინუ&დოლიძე 2020, გვ.48). განსაკუთრებული სიმწვავით ეს პრობლემები თავს მუნიციპალურ დონეზე იჩენს.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ კარიერული სისტემის დამკვიდრებისათვის უვადო კონტრაქტებით მოხელეთა დაქირავების პარალელურად ვერ მოხერხდა ისეთი სამოტივაციო სქემების და მექანიზმების დანერგვა, რაც გაზრდიდა ეფექტურობას როგორც ინდივიდუალურ, ასევე ორგანიზაციულ და სექტორულ დონეზე.

3. **ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა** - საჯარო მმართველობაში არსებული მექანიზმების გაძლიერება; საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ზრდა მათ შორის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფით და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება.

ანგარიშვალდებულების ნაწილში ძირითადი ფოკუსი გაკეთდა ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებაზე და შესაბამისი ინსტიტუციების გაძლიერებაზე. 2013 წელს შეიქმნა ანტიკორუფციული საბჭო და ცალკეულ უწყებებს დაევალათ სხვადასხვა სფეროებში ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება. შემუშავდა ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-16, რომელსაც ახლდა შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგიის დოკუმენტი (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020).

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო საქართველოს ღია მმართველობის პარტნიორობაში (Open Government Partnership - OGP) ჩართულობა და საქართველოს ფორუმის შექმნა, რომელსაც ამ მიმართულებით ღონისძიებების კოორდინირება დაევალა (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020). განისაზღვრა, რა ტიპის ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო უწყებების მიერ პროაქტიულად და ასევე დადგინდა პროცედურები ამ ინფორმაციის გამოსაქვეყნებლად.

ამავე პერიოდში დაიწყო მუშაობა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კანონმდებლობაზე, რაც აქამდე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით რეგულირდებოდა. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო სექტორის მიერ მომზადდა საკანონმდებლო პროექტი, უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული კანონი დღემდე არ არის მიღებული.

4. **საჯარო სერვისები** - მათი ეფექტურობისა და ხარისხის უზრუნველყოფა და მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

სერვისების მიწოდება, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან ერთად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის ნაწილად შევიდა. ელექტრონული მმართველობის 2014-2018 წწ. სტრატეგიაში ჩამოყალიბდა რეფორმის

ძირითადი მიზნები და ამოცანები. კერძოდ, სერვისების შემუშავება მომხმარებლის საჭიროებების მიხედვით; სერვისების მიწოდების რეგულირების აუცილებლობა ცენტრალურ დონეზე, მათი ხელმისაწვდომობის ერთგვაროვნების უზრუნველყოფის მიზნით. ასევე, სერვისების მიწოდების უზრუნველყოფა განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე პირთა ჯგუფებისა და ეთნიკური უმცირესობებისათვის (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020); არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, საქართველოს საჯარო სექტორში სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ძირითადი პრობლემები შემდეგია: მაღალი ხარისხის სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ერთიანი პოლიტიკის არარსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების ორიენტირებას მომხმარებელთა საჭიროებებზე; მომსახურებისა და ელექტრონული სერვისების მიწოდების ერთიანი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა; ხარისხის შეფასების ფორმალიზებული სისტემის არარსებობა; სერვისებზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობა ინტერნეტის პრობლემებისა და კომპიუტერის ცოდნის, ასევე შესაბამისი ინფორმირებულობისა და განათლების ნაკლებობის გამო; მუნიციპალურ დონეზე მომსახურების მიწოდების არაეფექტურობა; კომპეტენტური საკადრო რესურსების ნაკლებობა მომსახურების სფეროში, განვითარების, მიწოდების, ხარისხის შეფასების და შეფასების კუთხით; უწყებათაშორისი კოორდინაციის სისუსტე მომსახურების მიწოდების მიმართულებით (IDFI 2021, გვ.18-21).

5. **საჯარო ფინანსების მართვა** - ბიუჯეტირების პროცესების ეფექტურობის ამაღლება შესრულებაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების დამკვიდრების გზით (performance budgeting) (საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში, 2017). საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით უნდა აღინიშნოს, რომ გაგრძელდა ის პროცესები, რომლებიც ჯერ კიდევ 2007 წელს დაიწყო PFM (Public Finance Management) რეფორმის ფარგლებში. ეს იყო მმართველობის კრიტიკული კომპონენტი, რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო რესურსების ეფექტურ განაწილებას და გამოყენებას. 2007 წელს ჩატარდა საჯარო დანახარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასება, სადაც ფინანსების მართვის სისტემის ძირითადი სისუსტეები გამოვლინდა. პირველ რიგში, ეს ეხებოდა გამჭვირვალობას; მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო დოკუმენტები საჯაროდ იყო ხელმისაწვდომი, ამ დოკუმენტების ხარისხი არასრულყოფილი იყო. 2006 წლის ღია ბიუჯეტის ინდექსის

(OBI) მიხედვით, საქართველომ 100-დან მხოლოდ 33 ქულა მიიღო, რაც ნიშნავდა, რომ მოქალაქეებს მინიმალურად მიუწვდებოდათ ხელი საბიუჯეტო პროცესებთან და ფინანსურ აქტივობებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე.

2004 წლის საბიუჯეტო კოდექსით დადგინდა საშუალოვადიანი ხარჯების ჩარჩო (MTEF), თუმცა, ამ სისტემის იმპლემენტაცია საკმაოდ გაჭიანურდა. ხარვეზები იყო საგადასახადო გასაჩივრების მექანიზმში, სახელფასო კონტროლსა და სახელმწიფო შესყიდვების პროცესებში, რომლებიც ხასიათდებოდა ერთჯერადი შესყიდვებზე გადაჭარბებული დამოკიდებულებით და საჩივრების არაადეკვატური მექანიზმებით. გარდა ამისა, შიდა აუდიტის ჩარჩო განუვითარებელი იყო, და უფრო მეტად ორიენტირებული იყო ინსპექტირებაზე, ვიდრე შიდა აუდიტის კულტურის ხელშეწყობაზე. ანგარიშში პოზიტიურად შეფასდა რეფორმები საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრაციის მიმართულებით, რამაც გამოიწვია შემოსავლების ზრდა წელიწადში 25-30%-ით 2004 წლიდან 2008 წლამდე. 2004 წელს შეიქმნა ხაზინის ერთიანი ანგარიში, რამაც მნიშვნელოვნად გაამარტივა ბიუჯეტის პროცესი, მეტად დაუქვემდებარა ის კონტროლს, და გააძლიერა ფისკალური დისციპლინა.

2007 წელს მთავრობამ აღიარა PFM სისტემის რეფორმირების აუცილებლობა. და ფინანსური მართვის უფრო მტკიცე და გამჭვირვალე სისტემის შექმნის მნიშვნელობა. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიღწევა იყო ახალი საბიუჯეტო კოდექსის შემუშავება 2009 წელს, რომელმაც ჩამოაყალიბა ერთიანი ჩარჩო საბიუჯეტო პროცესისთვის ხელისუფლების ყველა დონეზე. ეს კოდექსი მიზნად ისახავდა ფისკალური დისციპლინისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას, ფისკალური წესების შემოღებას, რომლებიც ზღუდავდა სახელმწიფო ხარჯებს, ვალს და დეფიციტს მშპ-სთან შედარებით. კანონმა ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ, რომელიც ამოქმედდა 2011 წელს, კიდევ უფრო შეუწყო ხელი ამ პროცესებს. კანონით განისაზღვრა, რომ გადასახადების გაზრდა მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსის საფუძველზე ყოფილიყო შესაძლებელი.

2007 წლიდან დაიწყო ბიუჯეტირების სფეროში ელექტრონული მმართველობის ელემენტების დანერგვაც. შემუშავდა საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემები (e-PFMs) ბიუჯეტისთვის (eBudget) და სახაზინო ოპერაციებისთვის (eTreasury). ამან გააუმჯობესა ეფექტურობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდე-

ბულება ბიუჯეტის შესრულებასა და ფინანსურ ანგარიშგებაში. ასევე გაძლიერდა ბიუჯეტის შუალედური დაგეგმვა, რამაც უზრუნველყო სამთავრობო პროგრამებს, შუალედურ ფისკალურ ჩარჩოებსა და პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ წლიურ ბიუჯეტებს შორის კავშირების დამყარება. 2012 წლიდან პროგრამებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირებისა და შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვის მიღება მიზნად ისახავდა ბიუჯეტის ასიგნებების პოლიტიკის პრიორიტეტებთან შესაბამისობას და სახელმწიფო ხარჯების ეფექტურობის გაზრდას. შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების განხორციელება მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა სახელმწიფო ფინანსების უფრო სტრატეგიული მიდგომისკენ. სწორედ აღნიშნული პროცესების გათვალისწინებით, საჯარო ფინანსების რეფორმა PAR-ისაგან მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელი გზით განვითარდა, რის გამოც PAR-ის 2023-2026 წლის სტრატეგიაში ეს მიმართულება საერთოდ ამოღებულ იქნა.

6. **ადგილობრივი თვითმმართველობა** - ეს მიმართულება რეფორმის გზამკვლევს დაემატა საქართველოს კონტექსტის სპეციფიკის გათვალისწინებით. ზოგადად, საჯარო მმართველობის რეფორმა ითვალისწინებს პროცესების მოდერნიზებასა და ცვლილებას როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე. ამიტომაც თვითმმართველობა ცალკე გამოყოფილი სხვა ქვეყნების რეფორმის ჩარჩოში არ გვხვდება. მაგრამ გამომდინარე საქართველოს თვითმმართველობაში არსებული მდგომარეობიდან, საჯარო მმართველობის რეფორმაზე პასუხისმგებელმა მთავრობის ადმინისტრაციამ მიიღო გადაწყვეტილება, აღნიშნული საკითხი ცალკე შესულიყო დორებით მაინც, ხოლო ძირითად ნიშნულად განისაზღვრა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიღება და პროცესის დაწყება მუნიციპალიტეტების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად და მმართველობით პროცესებში მოსახლეობის ჩართულობის გასაზრდელად.

2014 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური სისტემის შექმნა საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებად იქცა. 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ დაიწყო მუშაობა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაზე, რომელიც მიზნად ისახავდა ძალაუფლების გადატანას ცენტრალური ხელისუფლებისგან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე და სუბსიდიარობის პრინციპის გატარებას. სტრატეგიას უნდა შეექმნა ისეთი ჩარჩო, რომელიც მისცემდა ადგილო-

ბრივ თვითმმართველობებს დამოუკიდებლად მოქმედების, ადგილობრივი რესურსების ეფექტურად მართვისა და მათი თემის სპეციფიკურ საჭიროებებზე რეაგირების საშუალებას.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020 – 2025 მიღებულ იქნა 2019 წლის დეკემბერში; მისი მიზნები და ამოცანები სრულად შეესაბამება ევროპული მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული თვითმმართველობის იდეას. კერძოდ, სტრატეგიაში აღნიშნულია, მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების გაზრდის მნიშვნელობა, რაც მათ საშუალებას მისცემს იმოქმედონ უფრო დამოუკიდებლად და ეფექტურად. საუბარია ასევე თვითმმართველობების საბიუჯეტო წილის გაზრდის აუცილებლობაზე, რათა მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ საკმარისი საკუთარი ფინანსურ რესურსი ფუნქციების განსახორციელებლად სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით. სტრატეგია ხაზს უსვამს ასევე ადგილობრივი უნარების დონის ამაღლების აუცილებლობას, მუნიციპალიტეტების კვალიფიციური კადრებით უზრუნველყოფისათვის. დოკუმენტში მნიშვნელოვანი აქცენტი კეთდება ადგილობრივ მმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერებაზე, გადაწყვეტილების მიღების მონაწილეობითი პროცესების ხელშეწყობაზე;

ზოგადად, სტრატეგიის მთავარი ვექტორი მუნიციპალიტეტების გაძლიერებაზე გადის, რაც გულისხმობს მათ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ადმინისტრაციულ და ფინანსურ დამოუკიდებლობას ცენტრისაგან, ადგილობრივ საჭიროებებზე რეაგირების უნარის გაზრდას და მოსახლეობისათვის მომსახურების ეფექტურად მიწოდებას. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია შემუშავდა სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, საერთაშორისო დონორებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მონაწილეობით. ეს ერთობლივი მიდგომა მიზნად ისახავდა იმის უზრუნველყოფას, რომ სტრატეგია ყოვლისმომცველი ყოფილიყო და აესახა მოსახლეობის მრავალფეროვან საჭიროებები. თუმცა, მიუხედავად ამ ძალისხმევისა, სტრატეგიის განხორციელება მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა

როგორც არაერთი საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ექსპერტი აღიარებს, მთავარი გამოწვევა დეცენტრალიზაციის პროცესში ქართული ოცნების ხელისუფლებისათვის ადგილობრივ მმართველობაზე კონტროლის დაკარგვის შიში

აღმოჩნდა. ამის გამო პროცესებმა ხშირ შემთხვევაში ფორმალური ხასიათი შეიძინა, ხოლო მთავარი მიზანი არა რეალური დეცენტრალიზაცია, არამედ რეფორმის პროცესში ძირითადი პარტნიორისათვის, ევროკავშირისათვის ანგარიშებში მოჩვენებითი შედეგების ჩვენება აღმოჩნდა. დღემდე თვითმმართველობები ფუნქციონირებს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების დანამატი და არა დამოუკიდებელი სუბიექტები. პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების, ეკონომიკური არასტაბილურობისა და ფინანსური რესურსების ნაკლებობის ისტორიულმა კონტექსტმა კიდევ უფრო გაართულა დეცენტრალიზაციის მცდელობები (ლოსაბერიძე 2022). ასეთი ვითარება განსაკუთრებით მისაღებია ცენტრალური ხელისუფლებისათვის საარჩევნო გარემოსა და შედეგების კონტროლისათვის და პოლიტიკური ზეგავლენის განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტებში, რაც არაერთხელ დადასტურდა 2014 წლიდან ჩატარებული არჩევნების პროცესში.

ასეთივე მიდგომა არის შენარჩუნებული მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართაც, რაც მუნიციპალური პოლიტიკის განხორციელების მთავარი ღერძი უნდა იყოს. ამის ნაცვლად, ჩართულობას უმეტეს შემთხვევაში ფორმალური ხასიათი აქვს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოქალაქეთა ჯგუფების ჩართვა ხდება შერჩევით, ხელისუფლებასთან ლოიალური დამოკიდებულების ნიშნით (დოლიძე&ლოლაძე 2021, IDFI 2024). ბევრმა მოქალაქემ ჯერ კიდევ არ იცის საკუთარი უფლებებისა და ადგილობრივ მმართველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ. გარდა ამისა, ადგილობრივ ხელისუფლების დაბალმა ქმედუნარიანობამ კიდევ უფრო შეზღუდა მოქალაქეთა ჩართულობა. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მოქალაქეთა ჩართულობის ჩარჩო, მისი პრაქტიკული გამოყენება ხშირად მოლოდინს არ აკმაყოფილებს (ლოსაბერიძე 2020). საჯარო პოლიტიკის მიმართულებით მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად სახელდება ასევე სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შესახებ კანონის მიღების შეფერხებაც, რის გამოც არ არის ნათლად განსაზღვრული საჯარო ფუნქციების აღმასრულებელი სააგენტოების და იქ დასაქმებული პირების სტატუსი, ისევე როგორც მიწოდებული სერვისების სტანდარტები (IDFI 2024).

მიუხედავად ამისა, PAR-ის რეფორმის ფარგლებში დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიღება 2020 წლის გზამკვლევში დასახული მიზნის განხორციელებად ჩაითვალა. პროცესების შეფერხება და გამოვლენილი ხარვეზები დიდწილად COVID-19

პანდემიას დაბრალდა და PAR-ის 2023-2026 წლის სტრატეგიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის თემა დამოუკიდებელ მიმართულებად აღარ გამოიყო.

საჯარო მმართველობის რეფორმა დღეს: 2023 - 2026 წლების სტრატეგიული გეგმა

2022 წელს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების ახალი, გაცილებით მნიშვნელოვანი ეტაპი დაიწყო. უკრაინაში რუსეთის სრულმასშტაბიანი შეჭრის გამო შეიცვალა უსაფრთხოების კონცეფცია რეგიონში და დაჩქარდა ევროპული და ევროატლანტიკური სტრუქტურების მხრიდან რეგიონის სახელმწიფოების გაწევრიანების პროცესები. ამდენად, 2022 წლის 3 მარტს მიუხედავად მთავრობის წინააღმდეგობისა, მოსახლეობის მოთხოვნით, საქართველომ უკრაინასა და მოლდოვასთან ერთად, წარადგინა ევროკავშირის წევრობის განაცხადი და, საბოლოო ჯამში, სხვადასხვა პირობებისა და მოთხოვნების დაყენების ფონზე, 2023 წლის დეკემბერში, მიიღო კანდიდატის სტატუსი. 2022 წლის შეფასებით (EU 2022), საჯარო მმართველობის რეფორმა თითქმის ერთადერთი საკითხი იყო, რამაც კრიტიკული შენიშვნები არ დაიმსახურა და ზოგადად, ამ სფეროში პროგრესიც აღინიშნა.

პანდემიის პერიოდში რეფორმასთან დაკავშირებული მრავალი პროცესი შეფერხდა. 2022 წელს მთავრობამ მიიღო საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სტრატეგიული გეგმა, რომელიც მოიცავს 2023 წლიდან 2026 წლამდე პერიოდს.

ახალ სტრატეგიაში, 2020 გზამკვლევისგან განსხვავებით, განისაზღვრა 4 ძირითადი მიმართულება: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო ფინანსების რეფორმა ცალკე პოლიტიკის დოკუმენტით დარეგულირდა, ხოლო რაც შეეხება თვითმმართველობას, 2020-2025 დეცენტრალიზაციის სტრატეგიამ მოიცვა ყველა ძირითადი საკითხი, რაც თვითმმართველობას ეხება; სხვა საკითხები კი გადანაწილდა ზემოთ აღნიშნული ოთხი მიმართულებით და ჩაითვალა, რომ გატარებული ცვლილებები თანაბრად უნდა შეეხოს როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებას, ასევე მუნიციპალიტეტებს. აქვე უნდა ითქვას, რომ 2015 წლის კანონის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პოზიტიური რეგულაცია ეხება ცენტრალური და თვითმმართველობის მოხელეთა

სტატუსების გათანაბრებას, რითაც კანონმდებელი აღიარებს თვითმმართველობის მნიშვნელობას და მას ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთ საფეხურზე აყენებს (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარები, გვ.10-11).

სტრატეგიაში განისაზღვრა ის ძირითადი მიზნები და ამოცანები, რომლებიც მოიცავს ოთხ ჩამოთვლილ სფეროს და ჩამოყალიბებულია იდენტიფიცირებული პრობლემების საფუძველზე. კერძოდ:

საჯარო პოლიტიკის მიმართულებით სიტუაციის ანალიზით დადგინდა ძირითადი პრობლემა: „მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის დანერგვის დაბალი დონე“ (სტრატეგია 2023-2026, გვ.22), რაც გულისხმობს, სხვათა შორის, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისათვის საჭირო მონაცემთა შეგროვებას. მნიშვნელოვან გამოწვევად გამოცხადდა „რეგულარულად განახლებად, სანდო და სეგრეგირებულ სტატისტიკურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობა და მონაცემთა შეგროვების, ანალიზისა და ინტერპრეტაციისათვის საჭირო უნარების ნაკლებობა“ (გვ. 22).

საჯარო სამსახურისა და ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით სტრატეგია რეფერირებს 2015 წლის კანონზე და ერთ-ერთ მიღწევად ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ფუნქციების გამიჯვნასა და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას ასახელებს. თუმცა, სახელდება ასევე ისეთი პრობლემები, როგორებიცაა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით გათვალისწინებული მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვის ფრაგმენტულობა; საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის დანერგვის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა და საჯარო სამსახურში გენდერული მეინსტრიმინგის ნაკლებობა (გვ. 24), ხოლო აღნიშნული პრობლემების გადაჭრის ერთ-ერთ გზად საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციურ გაძლიერებას მოიაზრებს.

სტრატეგიაში აღნიშნულია ასევე ერთ-ერთი გამოწვევა, რომელიც გულისხმობს კომპეტენტური კადრების მოზიდვასა და შენარჩუნებას. საინტერესოა, რომ კარიერული სისტემა სწორედ კადრებს სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად იქნა შერჩეული, მაგრამ მიუხედავად ამისა, ახალმა მოდელმა ვერ მოახერხა კვალიფიციური რესურსის მაღალი გადინების შემცირება.

ხაზგასასმელია ასევე საშუალო რგოლის მენეჯერების კომპეტენციის საკითხიც. მიუხედავად დარგობრივი ცოდნისა, ხშირია შემთხვევები, რომ ამ პოზიციებზე დასაქმებულებს არ აქვთ შესაბამისი მენეჯერული უნარები, შესაბამისად დაბალია მათი ჩართულობა საორგანიზაციო პროცესებში. ეს დღემდე გამოწვევად რჩება, მიუხედავად ტრენინგებისა და საინფორმაციო სამუშაოსი, რომელსაც ბიურო რეგულარულად ახორციელებს.

ანგარიშვალდებულების მიმართულება აერთიანებს ანტიკორუფციული პოლიტიკის და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალობის საკითხებს. ამ თვალსაზრისით სტრატეგიაში იდენტიფიცირებულია რამდენიმე პრობლემა. მათ შორის: კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული პოლიტიკის არათანმიმდევრულობა და კოორდინაციის სისუსტე. ამ გამოწვევაზე საპასუხოდ, 2022 წლის დეკემბერში შეიქმნა ანტიკორუფციული ბიურო, როგორც აქამდე მაკოორდინირებელი ორგანოს, ანტიკორუფციული საბჭოს აღმასრულებელი მექანიზმი. შეიძლება ითქვას, რომ ეს ევროკავშირის ერთ-ერთი რეკომენდაციის შესრულებას და დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტების გაძლიერებას ნიშნავს. თუმცა პრაქტიკა განსხვავებულ შედეგებს გვაჩვენებს: ბიუროს საკმაოდ ფართო მანდატი განესაზღვრა, მათ შორის ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა როგორც მთავრობის უწყებებში, ასევე საჯარო სექტორის გარეთ. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ბიურო ვერ ასრულებს დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტის ფუნქციას, რამდენადაც ბიუროს თავმჯდომარე პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიშნება. შესაბამისად, ხელისუფლება წარმატებულად იყენებს ბიუროს თავის პოლიტიკურ იარაღად და ძირითადად მიმართავს ოპონენტების კონტროლის მიზნით.

მეორე პრობლემა, ღიაობისა და გამჭვირვალობის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა - უკავშირდება საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის საკითხს, როგორც მოთხოვნის საფუძველზე, ასევე პროაქტიულად. ეს საკითხი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით რეგულირდება; აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში სულ უფრო გახშირდა საჯარო ინფორმაციაზე გაცემის უარი საჯარო დაწესებულებებიდან (IDFI 2023). არასამთავრობო სექტორის მიერ დაინიცირებული კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კი დღემდე არ არის მიღებული.

სტრატეგიის მეოთხე მიმართულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება - ფოკუსირდება სერვისების ხარისხის, ხელმისაწვდომობისა და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონის გაუმჯობესებაზე. სტრატეგიის შეფასებისას, IDFI აღნიშნავს, რომ „მიუხედავად ხანგრძლივი დაგეგმვის პროცესისა... ახალი სტრატეგია ამბიციურობით მნიშვნელოვნად ჩამორჩება წინამორბედს. დასახული მიზნები, ამოცანები და დაგეგმილი აქტივობები ნაკლებად არის ორიენტირებული სფეროთა ძირეულ გარდაქმნაზე“ (IDFI 2024). 2023-2024 სამოქმედო გეგმის ანგარიშში გაწერილია ის მიღწევები, რაც საანგარიშო პერიოდისათვის იქნა შესრულებული. ძირითადად, ეს მოიცავს ტექნიკური ხასიათის ცვლილებებს. მაგალითად - ელექტრონული კურსების შექმნა საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში, საჯარო პოლიტიკის ანალიზის კურსების დამატება პროფესიული საჯარო მოხელის განვითარების საბაზისო კურსებში, კონკრეტული პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის ზრდა, სხვადასხვა საკითხებზე კვლევების განხორციელება და მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების მომზადება. გარდა ამისა, IDFI-ს შეფასებით, პოლიტიკის დოკუმენტები არ არის შეთანხმებული ბიუჯეტირებასა და განფასებასთან. PAR-ის სამდივნოს მიერ ძირითად მიღწევებად ყველა მიმართულებით ტრენინგების ჩატარება და სახელმძღვანელოების შემუშავება სახელდება. თუმცა, როგორც ჩანს, ეს ღონისძიებები დღემდე ვერ უზრუნველყოფს არსებული ხარვეზების აღმოფხვრას (IDFI 2024). ამბიციური მიზნების დასახვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სერვისების მიწოდების მიმართულებით, სადაც ხარისხისა და ეფექტიანობის ზრდა თანამედროვე ელექტრონული მმართველობის მექანიზმების დანერგვას და ტექნოლოგიაზე ორიენტირებული ღონისძიებების გატარებას გულისხმობს. მუნიციპალიტეტების დონეზე, ძირითადად განხორციელებულია სხვადასხვა ტიპის ტრენინგები, მათ შორის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიმართულებით და ა.შ.

თუმცა, ეს მაჩვენებლები არაფერს გვეუბნება იმ პრობლემების თვისებრივ მოგვარებაზე, რაც საჯარო სექტორის წინაშე დგას: მაღალი პოლიტიკური ზეგავლენა, უკანონო გათავისუფლებები, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სირთულე მოქალაქეებისათვის, სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების სტატუსის განსაზღვრა და თანამშრომელთა დასაქმების კრიტერიუმები, საჯარო სექტორის ბიუროკრატიულობის ზრდა მენეჯერული დისკრეციის შემცირების პარალელურად და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ სტრატეგია - ისევე, როგორც სხვა სახელმწიფო პოლიტი-

კის დოკუმენტები - არაფერს ამბობს ხელოვნური ინტელექტის გამოყენებაზე. უნდა ითქვას, რომ ევროკავშირში უკვე მიღებულია რეგულაციები და პრაქტიკაშიც ფართოდ ინერგება AI-ს გამოყენება საჯარო სექტორში.

დასკვნა

ევროპული ღირებულებების ტრანსპოზიცია ქართულ საჯარო სექტორში ერთჯერადი პროცესი არ ყოფილა. დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან ქართული საჯარო სექტორი ისწრაფოდა ევროპულ მოდელზე აწყობისკენ, რაც, ბუნებრივია, ევროპული ღირებულებების დამკვიდრებასაც გულისხმობდა. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა საქართველოში იყო უწყვეტი და განვითარებადი პროცესი, რომელიც ჩამოყალიბდა ქვეყნის მისწრაფებით ევროკავშირთან უფრო მჭიდრო ინტეგრაციისკენ. თუმცა, განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე ამ პროცესს სხვადასხვა დაბრკოლებები ხვდებოდა. 1990-იან წლებში ეს იყო სუსტი სახელმწიფო ინსტიტუტები, საზოგადოებრივი და სახელმწიფო ცნობიერების ჩანასახოვანი დონე, საჯარო სექტორის დაბალი პრესტიჟი, მოხელეთა კვალიფიკაციის ნაკლებობა და სტრუქტურული გაუმართაობა, რასაც თან ახლდა ფართოდ გავრცელებული კორუფცია როგორც ადმინისტრაციულ, ასევე ბიზნესთან ურთიერთობის დონეზე, თავისუფალი ბაზრის არარსებობა, საჯარო უწყებებში ორგანიზაციული კულტურის არარსებობა; საგადასახადო სისტემის გაუმართაობის გამო საქართველოს ბიუჯეტი მუდმივად დეფიციტური იყო და შესაბამისად, არ ხდებოდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა ჯეროვანი ანაზღაურება, რაც პირდაპირი წინაპირობა იყო კორუფციის კიდევ უფრო გაღრმავებისათვის.

თუმცა, ამ პერიოდში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა იმ თვალსაზრისით, რომ შეიქმნა კანონმდებლობა, კერძოდ, კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ 1997 და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომელმაც დაარეგულირა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; რაც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის საწინდარი უნდა გამხდარიყო.

2004-2009 წლების პერიოდში საჯარო სექტორში, ისევე, როგორც ბევრი დარგობრივი მიმართულებით, მნიშვნელოვანი ცვლილებები დაინერგა. განხორციელებული რეფორმების შედეგად საჯარო უწყებები ახალი საჯარო მენეჯმენტის,

ე.წ. კონკურენტულ მოდელზე გადაეწყო, რაც გულისხმობდა საჯარო სექტორის შემცირებას - როგორც უწყებების, ასევე დასაქმებულთა რაოდენობის თვალსაზრისით. საგადასახადო რეფორმამ და ლიცენზირებისა და ნებართვების მრავალი ინსტანციის გაუქმებამ მთავრობას ხელი შეუწყო კორუფციის დამარცხებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ანაზღაურების გამართული სქემების ინსტიტუციონალიზაციაში. შეცვლილი ორგანიზაციული კულტურის წყალობით გაიზარდა საჯარო სამსახურის პრესტიჟი და მოხელეობა საპატიო საქმედ იქცა. რაც მთავარია, დამკვიდრდა დამსახურებაზე დაფუძნებული სისტემა, რაც საკვალიფიკაციო გამოცდებით მიღებას, მოხელეთა შეფასება/ატესტაციას და ღია კონკურსებს გულისხმობდა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ პერიოდში საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა - სახელმწიფო შეუერთდა თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას და მიიღო ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (2014).

მიუხედავად ამისა, ამ პერიოდში ვერ მოხერხდა ისეთი მნიშვნელოვანი ევროპული ღირებულების დამკვიდრება, როგორიცაა პოლიტიკური ნეიტრალობა. პოლიტიკური ხელმძღვანელების მხრიდან ზეწოლამ, პარტიზანული პრინციპით დაქირავებამ და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, გათავისუფლებამ საყოველთაო ხასიათი შეიძინა. კონკურენტული გარემო პოლიტიკურ ზეგავლენასა და ნეპოტიზმთან ერთად, მოხელეებში არასტაბილურობის განცდას იწვევდა, რაც უარყოფითად აისახებოდა საჯარო სექტორის ეფექტურობაზე და მოხელეთა პროფესიულ კვალიფიკაციაზე.

2014 წლიდან საქართველოში რეფორმების ახალი ეტაპი დაიწყო - ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერით სახელმწიფომ ოფიციალურად მიიღო ევროკავშირის ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის საჯარო მმართველობის პრინციპების დანერგვისა და განხორციელების ვალდებულება. 2017 წელს ძალაში შესული კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ თვისებრივად განსხვავდება მანამდე არსებული კანონისაგან და დეტალურად არეგულირებს მოხელის სტატუსს, კარიერის მართვას, დაქირავებისა და განთავისუფლების პირობებს და მთლიანად მიმართულია მოხელის დაცვაზე. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი პროცესები დაიწყო სხვა სფეროებშიც, რომლებიც საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ჩარჩოში წარიმართა.

დღესდღეობით შეიძლება ითქვას, რომ 2015 წლის კანონის ამოქმედებაც მრავალი ხარვეზით მიმდინარეობს. კვლავ სახეზეა პოლიტიკური ზეწოლა; მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია იქნა მიღებული, რეალური დეცენტრალიზაციის პროცესი, რაც მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დამოუკიდებლობაში უნდა აისახოს, პრაქტიკულად არ მიმდინარეობს. სტრატეგიული გადაწყვეტილებები რეფორმის მომავალი განვითარების შესახებ მმართველი ძალის პოლიტიკური დღის წესრიგის ნაწილია და პოლიტიკური ნიშნით მიიღება.

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად ყველაზე უფრო ზუსტად საქართველო საჯარო მმართველობის სფეროში დღეს ასრულებს ევროკავშირის მოთხოვნებს, დგება პარადოქსული სიტუაცია, როდესაც ძირითადი პრინციპების ტრანსპოზიციის ნაცვლად ვიღებთ კვლავ პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მყოფი, უუფლებო საჯარო მოხელეებით დასაქმებულ, ზომაში გაზრდილ და ბიუროკრატიული პროცედურებით დატვირთულ, დაბალეფექტიან საჯარო სამსახურს.

ბიბლიოგრაფია

Bennet, R. (2011). Delivering on the hope of the Rose Revolution: Public sector reforms in Georgia 2004-2009. Case study for Princeton University Innovation for Successful Societies. Retrieved from https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Georgia_CS_Bennet_FINAL%20ToU_1.pdf

Drechsler, W., Kattel R. (2008/9). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 1 (2), 95-100

European Parliament. (2022). Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (A9-0274/2022). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0274_EN.html

Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2016). Historical institutionalism in political science. In O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), The Oxford handbook of historical institutionalism (online edn). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.1

Gartner, L., Horner, J., & Obholzer, L. (2011). National coordination of EU policy: A comparative study of the twelve “new” member states. Journal of Contemporary European Research, 7(1), 77-100. Retrieved from http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/275/261

Heidbreder, E. G. (2011). Pattern and extent of EU involvement in public administrations: How to describe and explain the European administrative space. European Union Studies Association Biannual Conference.

IDFI. (2024). Overview of public administration reform in Georgia. Retrieved from https://www.idfi.ge/en/overview_of_public_administration_reform_in_georgia

IDFI. (2022). Access to Public Information in Georgia 2021; https://idfi.ge/en/access_to_public_information_in_georgia_2021

Kovač, P. (2017). Introduction to European administrative space as a base for spreading standards and building capacities. In European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities. NISPAcee.

Kozhyna, A. (2021). Development of public administration in Central and Eastern Europe. Journal of Interdisciplinary Research, 215-223.

Luli, E. (2023). Political culture legacy hindering Europeanization efforts in public institutions. EUROPOLITY, 7(2), 151-186.

Lynn, L. E. (2008/9). What is a Neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 1 (2), 17-30.

Matei, L., & Lazar, C. (2009). Development and regulation of civil service in Central and Eastern European states: A comparative analysis in view of good governance.

Mulaphong, D. (2022). Does meritocracy produce desirable outcomes for public organizations? Results of a worldwide expert survey from 149 nations. Public Integrity, 25 (6), 578–598. https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2074763

Nakrošis, V., & Bankauskaitė-Grigaliūnienė, S. (2014). Public administration changes and the impact of the EU: Agencification and depoliticisation in Central and Eastern Europe. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Vilnius. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/350546599

Nemec, J. (2014). Comparative analysis of public administration reforms in former socialist countries of Central and Eastern Europe. International Journal of Civil Service Reform & Practice, #4.

Ongaro, E. (2022). The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. Public Policy and Administration, 39 (1), 3-26. https://doi.org/10.1177/09520767221117689

Ongaro, E., & Kickert, W. (2020). EU-driven public sector reforms. Public Policy and Administration, 35 (2), 117-134. https://doi.org/10.1177/0952076719827624

Randma-Liiv, T. (2008/9). New public management versus the Neo-Weberian state in Central and Eastern Europe. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 1 (2), 69-82.

SIGMA/OECD. (2018). Baseline measurement report: Policy development and co-ordination, Georgia. Retrieved from https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Georgia.pdf

SIGMA/OECD. (2023). The principles of public administration. Retrieved from https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf

Steinmo, S. (2016). Historical institutionalism and experimental methods. In O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), The Oxford handbook of historical institutionalism (pp. 107–123). Oxford University Press.

Treaty on European Union (TEU). (2007). Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-european-union.html

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის. (2014). https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020 – 2025, https://mrdi.gov.ge/uploads/publications/5e467a975a3be.pdf

დინუ დ., დოლიძე ნ. (2020). პოლიტიკური ზეწოლისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური. აშ-შ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთვის, USAID-ის კონტრაქტი, ნომერი AID-114-C-15-00001, დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI).

დოლიძე ნ., ლოლაძე ნ. (2021). საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგი ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, პროექტის ანგარიში. პროექტი: ბიუჯეტირების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასება ადგილობრივ დონეზე, რეგიონული ინიციატივების ცენტრი „ნათელი მომავალი“

ლოსაბერიძე დ. (2022). ისევ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით, IDFI, http://cldn.ge/images/pdf/add-2022-2-10---IDFI-LG-2022-03-a---LG-draft-2.pdf

პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-2016. (2015). (სამუშაო დოკუმენტი) საქართველოს მთავრობა: http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=423&info_id=49306

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2013). რა შედეგით დასრულდა ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო სამსახურებში გამართული კონკურსები

2013 წლის 1 მარტი - 2014 წლის 1 იანვარი, https://www.transparency.ge/ge/reports

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2013). საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, 2012 წლის 20 ოქტომბერი - 2013 წლის 1 მარტი, https://www.transparency.ge/ge/reports

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2010). საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმა: დიდი კორპორაცია თუ კონკურენტული ბაზარი? https://transparency.ge/ge/post/report/sakartvelos-sadjaro-samsakhuris-reporma-didi-korporatsia-tu-konkurentuli-bazari).

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2005). საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების დაწესებულებებში კადრების მართვის პრაქტიკა: რეფორმები 2004 წლის შემდეგ, PHRD გრანტი: „სახელმწიფო სექტორის მართვის რეფორმის პროგრამა“

სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსათვის“. (2012). www.gov.ge › files › 43533_43533_890438

საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. (2015). https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=52

საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. (1997). ttps://www.matsne.gov.ge/document/view/28312?publication=111

საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კანონის კომენტარები, csb.gov.ge › media › 3016

საქართველოს მთავრობის დადგენილება 629. (2019). პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ. https://matsne.gov.ge/ka/document/download/4747283/0/ge/pdf

საქართველოს მთავრობის დადგენილება 242. (2018). პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ. https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4201136?publication=0

საქართველოს მთავრობის დადგენილება 626. (2014). https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2593593.

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020. (2014). www.gov.ge › files › 423_49307_925454

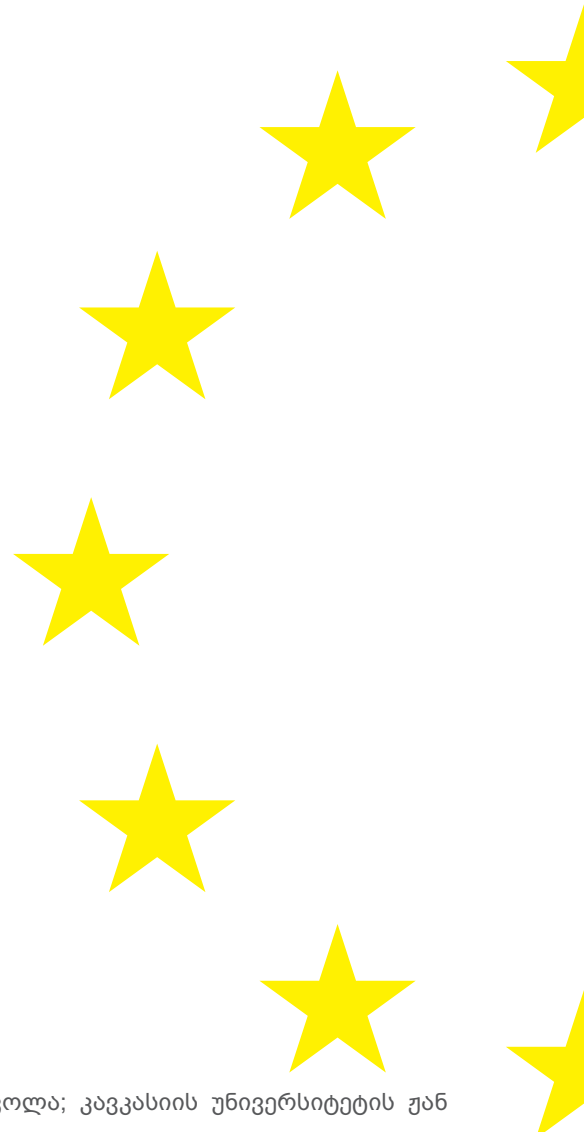
საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ. (2014) https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658?publication=0).

საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია 2023 – 2026. (2022). www.gov.ge › files › 423_83465_298329

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში. (2017). https://mof.ge/images/File/biujeti/European_Union_Finish_14_09_2017.pdf

ეკა აკობია[1]

ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (CFSP) და საქართველო: 2022-2023 წლებში თავსებადობის დინამიკის ანალიზი



1 პროფესორი, კავკასიის უნივერსიტეტი, სახელმწიფო მართვის სკოლა; კავკასიის უნივერსიტეტის ჟან მონეს წამყვანი ცენტრი EUPOLTRANS-ის მკვლევარი

აბსტრაქტი

კვლევა ეხება საქართველოს თავსებადობას ევროკავშირის (EU) საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან (CFSP) 2022-2023 წლებში, განსაკუთრებით ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმთან და ადამიანის უფლებათა დღის წესრიგთან მიმართებით, სადაც ყველაზე დიდი დანაკლისი აღინიშნება. 2022 წელს საქართველოს მიერ ევროკავშირში გაწევრიანების ოფიციალური მოთხოვნის ფონზე, ეს კვლევა აანალიზებს იმ პარადოქსულ შეუსაბამობებს, რაც სახეზეა ქვეყნის CFSP-თან შესაბამისობის მაჩვენებელსა და ევროკავშირის ღირებულებებისადმი საქართველოს დეკლარირებულ ერთგულებას შორის.

კვლევა დეტალურად მიმოიხილავს 2022-2023 წლებში საქართველოს მმართველი პარტიის „ქართული ოცნების“ პოლიტიკას, რომლის შედეგად არ იქნა უზრუნველყოფილი ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმთან, განსაკუთრებით უკრაინაში რუსეთის მიმდინარე სამხედრო აგრესიის ფონზე, საქართველოს თუნდაც გარკვეული დოზით შესაბამისობა, რის გამოც თავსებადობის წლიური მაჩვენებელი 50%-ის ქვემოთ რჩება. ნაშრომი მიმოიხილავს საქართველოს დამოკიდებულებას რუსეთის წინააღმდეგ სანქციების რეჟიმთან, მათ შორის სამთავრობო რიტორიკის და ასევე არაღიარების პოლიტიკის ჭრილში. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირმა რუსეთის წინააღმდეგ მკაცრი სანქციები დააწესა, საქართველომ არაერთ ოფიციალურ გამოხმაურებაში ამ პოლიტიკისადმი სკეპტიციზმი გამოხატა, რამაც ევროკავშირში გააჩინა კითხვები საერთო ღირებულებებისადმი ერთგულებასა და ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან საქართველოს თავსებადობასთან დაკავშირებით.

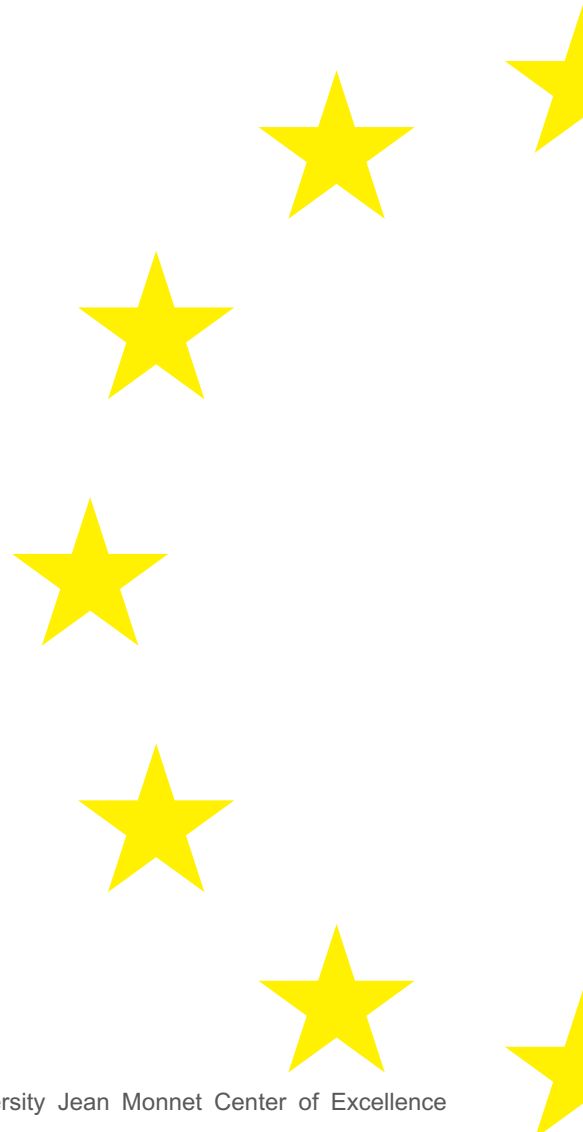
კვლევა დეტალურად განიხილავს საქართველოს გადაწყვეტილებების მნიშვნელობას მისი ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესისთვის და ასკვნის, რომ საგარეო პოლიტიკური ორიენტაცია, განსაკუთრებით ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა გლობალური დღის წესრიგი და სანქციათა რეჟიმი, გადამწყვეტი ფაქტორებია ევროკავშირის გაფართოების პროცესისთვის. მონაცემების შესწავლის საფუძველზე ნაშრომი აჩვენებს როგორ უზრუნველყო მოლდოვამ წარმატებული პროცესი რუსეთისგან მომავალი რისკების ეფექტური მართვით და ამავდროულად ევროკავ-

შირის ღირებულებების ერთგულებით, რამაც მას ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყების შესაძლებლობა მისცა, ხოლო საქართველოსთვის ევროკავშირის ადამიანის უფლებებისა და სანქციების დღის წესრიგისგან სრულმა გაუცხოებამ და ამასთან თანამდევმა აგრესიულმა რიტორიკამ ხელი შეუწყო მისი გაწევრიანების პროცესის შეჩერებას. ნაშრომი ხაზს უსვამს ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დღის წესრიგთან მზარდი და პროგრესული შესაბამისობის მნიშვნელობას როგორც საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესისთვის, ასევე მისი გეოპოლიტიკური უსაფრთხოებისთვის.

საკვანძო სიტყვები: ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა; საქართველოს თავსებადობა; ევროკავშირის კანდიდატობა; ევროპული უსაფრთხოება; ევროკავშირის სანქციების რეჟიმი; ევროკავშირის ადამიანის უფლებების გლობალური დღის წესრიგი.

EKA AKOBIA[2]

EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Georgia: Analyzing the Dynamics of Compatibility in 2022-2023



2 Professor, Caucasus University, School of Governance; Caucasus University Jean Monnet Center of Excellence EUPOLTRANS researcher

Abstract

This study explores Georgia's alignment with the European Union (EU) foreign and security policy (CFSP) from 2022 to 2023, with a particular focus on its compatibility with EU sanctions regimes and human rights agenda. In light of Georgia's formal request to join the EU in 2022, this research examines the paradoxical discrepancies between the country's CFSP alignment choices and its declared commitment to EU values.

The research details evidence that in 2022-2023 Georgia's ruling Georgian Dream (GD) government has not aligned in any significant way with the EU's sanctions regime, especially in the context of Russia's ongoing military aggression in Ukraine with overall rate of alignment hovering below 50 %. The study reviews Georgia's reluctance to implement sanctions against Russia, while also considering the ramifications of governmental rhetoric as well as Georgia's central policy of non-recognition of the Russian occupied regions. While the EU has imposed stringent sanctions on Russia in response to its actions, Georgia's failure to adopt similar measures has raised concerns within the EU about Georgia's commitment to shared values and its alignment with the EU's foreign and security policy on the one hands and the myopic nature of such positioning for Georgia itself.

The research delves into the broader implications of Georgia's decisions for its European integration process, arguing that foreign policy orientation, especially alignment with EU human rights standards and sanctions regimes, is a decisive factor in the EU enlargement process. By comparing Georgia's trajectory with that of Moldova, the study demonstrates how Moldova's effective management of risks coming from Russia and its adherence to EU values led to a more successful engagement with the EU, culminating in the initiation of accession talks. In contrast, Georgia's reluctance to fully align with EU policy on human rights and sanctions, exacerbated by antagonistic rhetoric, contributed to the suspension of its EU accession process.

This paper offers an in-depth understanding of the evolving dynamics between

Georgia and the EU and calls attention to the need for a more comprehensive approach to foreign and security policy alignment with EU for Georgia's successful accession process as well as its broader geopolitical security.

Key words: EU CFSP; Georgia's CFSP alignment; EU candidacy; European security; EU sanctions regime; EU global human rights agenda

შესავალი

ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (CFSP) მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელიც გამოიყენება გლობალურ არენაზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საერთო, კოლექტიური საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დემონსტრირებისთვის და განსაზღვრავს ევროკავშირის ერთიან პოზიციას გლობალურ პოლიტიკაში. მიუხედავად იმისა, რომ CFSP-ის ფარგლებში წევრმა ქვეყნებმა მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწიეს წევრი სახელმწიფოების საგარეო პოლიტიკების კოორდინაციაში, პოლიტიკის ამ სფეროში წევრი ქვეყნები კვლავაც აწყდებიან გადაწყვეტილების მიღებისას ერთიანობასთან და თანმიმდევრულობასთან დაკავშირებულ გამოწვევებს. CFSP-ის მიმდინარე ევოლუცია კარგად ასახავს ევროპის ინტეგრაციის ფართო დინამიკას, რაც გულისხმობს ეროვნული ინტერესების დაბალანსებას საერთო ევროპული, კოლექტიური ინტერესების მისაღწევად. ეროვნული ინტერესების დაბალანსება კოლექტიური მიზნებისთვის კი ყველაზე რთული სწორედ პოლიტიკის „მაღალ“ სფეროში, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაშია.

ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებთან თავსებადობა ყოველთვის იყო გაწევრიანების პროცესის ნაწილი, მაგრამ მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით გაიზარდა ევროპაში რუსეთის სამხედრო ქმედებების (საქართველო 2008, უკრაინა 2014 და 2022) და ასევე, გლობალურად მზარდი პოპულიზმისა და ავტორიტარიზმის ფონზე. აღნიშნულ საგარეო გამოწვევებს დაერთო ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში დე-ევროპეიზაციის ტენდენციები, რამაც საფრთხე შეუქმნა ევროკავშირის კანონის უზენაესობისა და ღირებულებების ერთიანობას და ხარისხს როგორც შიდა მართვის, ასევე საგარეო პოლიტიკის კუთხით (Zgut, 2022). შესაბამისად, CFSP სფერომ მზარდი მნიშვნელობა შეიძინა ევროკავშირის ერთსულოვნების, შეკავშირებადობისა და უსაფრთხოების ერთიანი გლობალური სტრატეგიისთვის (Muller et. al, 2021).

დღესდღეობით ევროკავშირში გაწევრების პროცესის დაწყება მტკიცედ არის დაკავშირებული კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან (დემოკრატიის, ეკონომიკის

და აკის კრიტერიუმები). თუმცა, ბოლო წლებში, კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან ერთად, გაწევრების პროცესში CFSP-თან თავსებადობამ განსაკუთრებული დატვირთვა შეიძინა (Hillion, 2017). როგორც კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან მიმართებით, ასევე CFSP-თან დაკავშირებულ საკითხებში, ევროკავშირი ითხოვს გაწევრების პროცესშივე, ex ante პროგრესულად მზარდი თანხვედრის დემონსტრირებას.

ევროკომისია თავის ანგარიშებში აღნუსხავს ასპირანტი ქვეყნების მიერ მის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან შესაბამისობას და თავსებადობას ევროკავშირის CFSP-ის დღის წესრიგთან. წლიდან წლამდე, ასოცირების თუ გაფართოების მოხსენებები აჩვენებენ, არის თუ არა სახეზე ევროკავშირსა და გაწევრიანების მსურველ ქვეყანას შორის პროგრესულად მზარდი თანხვედრა CFSP-ის საკითხებზე.

წინამდებარე კვლევის მიზანია ერთის მხრივ მიმოიხილოს CFSP სამართლებრივი და პოლიტიკური ბუნება და მასში ნაციონალური და სუპრანაციონლური ტენდენციების ურთიერთმიმართება და მეორეს მხრივ, ნაშრომის მიზანია გამოიკვლიოს 2022-2023 წლებში საქართველოს მიერ ევროკავშირის CFSP-თან თავსებადობის მაჩვენებლების კლების მიზეზები და ამასთან დაკავშირებული გარემოებები. მთლიანობაში, კვლევა ესწრაფვის ნათელი მოჰფინოს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის როლს და მნიშვნელობას ევროკავშირის გაფართოებაში, რათა ხელი შეუწყოს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების ეფექტური და ქმედითი სახელმწიფო პოლიტიკის სრულყოფას.

ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა: სამართლებრივი ჩარჩო და მიმდინარე პრაქტიკა

CFSP-ის სახელმწიფოთაშორისი პოლიტიკის ბუნება აქვს, მაგრამ ამავდროულად „საბჭო და კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში უზრუნველყოფენ კავშირის მოქმედების ერთიანობას, თანმიმდევრულობას და ეფექტურობას“ (TEU მუხლი 26, 2). შესაბამისად, „წევრი სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ, რომ მათი ეროვნული პოლიტიკა თანხმობაშია კავშირის პოზიციებთან“ (TEU მუხლი 29).

მიუხედავად იმისა, რომ CFSP „სამთავრობათაშორისო“ პოლიტიკის სფეროა, CFSP-ის სფეროში გადაწყვეტილებები მიიღება ევროკავშირის მიერ. ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ (TFEU) CFSP-ის მოიხსენიებს როგორც ევროკავშირის კომპეტენციას (მუხლი 2(4). მაშასადამე, CFSP მიეკუთვნება ევროკავშირის ე. წ. რბილი კანონის (soft law) კატეგორიას, რომელიც მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიულად პირდაპირ სავალდებულო არ არის წევრი ქვეყნებისთვის, მას აქვს გარკვეული (და შეიძლება ითქვას, მზარდი) ნორმატიული ეფექტი, რომ ასეთი გადწყვეტილებები კოლექტიურად იყოს გატარებული წევრი ქვეყნების მიერ. ამავდროულად, CFSP არ არის უბრალოდ ეროვნული საგარეო პოლიტიკური საკითხების ჯამი; CFSP, უპირველეს ყოვლისა, ევროკავშირის პოლიტიკაა.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების (TEU) მე-2 მუხლში მოცემულია იმ ფასეულობების ჩამონათვალი, რომელსაც ეყრდნობა ევროკავშირი:

> *„...ადამიანის ღირსების პატივისცემა, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების პატივისცემა, მათ შორის უმცირესობის უფლებები. ეს არის ის ფასეულობები, რომლებიც საერთოა ყველა წევრი ქვეყნისთვის საზოგადოებაში, რომელშიც პლურალიზმი, დისკრიმინაციის არარსებობა, ტოლერანტობა, სამართლიანობა, სოლიდარობა და ქალსა და მამაკაცს შორის თანასწორობა უპირატესია (TEU, მუხლი 2).“*

TEU-ის 21-ე მუხლი კი სწორედ ამ ფასეულობებთან მჭიდროდ აკავშირებს ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას:

> *“კავშირის მოქმედება საერთაშორისო ასპარეზზე ნაკარნახევი იქნება იმ პრინციპებით, რომლებიც წარმოადგენენ თავად კავშირის შექმნის, განვითარებისა და გაფართოების ინსპირაციას და რომელთა ხელშეწყობას ესწრაფვის ის მსოფლიო არენაზე: დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების უნივერსალურობა და განუყოფლობა, ადამიანის ღირსების პატივისცემა, თანასწორობისა და სოლიდარობის პრინციპები და გაეროს წესდებისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების პატივისცემა” (TEU, მუხლი 21).*

ღირებულებითი თავსებადობა წევრ ქვეყნებს შორის პირდაპირ არის დაკავშირებული გაწევრიანების პროცესთან. TEU-ის 49-ე მუხლი აკავშირებს გაფართოებას ევროპულ ღირებულებებთან: "ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც პატივს სცემს მე-2 მუხლში ხსენებულ ფასეულობებს და მათი ხელშეწყობის ერთგულია, შეუძლია გააკეთოს განაცხადი ევროკავშირის წევრობაზე..." (TEU, 49-ე მუხლი).

გაფართოების ბოლო მეთოდოლოგიის მიხედვით, CFSP-ის ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უჭირავს ევროკავშირში გაწევრების პროცესში ქვეყნის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავსებადობის განსაზღვრის საკითხში. ახალ მეთოდოლოგიაში ევროკავშირის კანონმდებლობა (acquis) სტრუქტურირებულია ექვს თემატურ კლასტერად და შედგება 35 თავისგან. CFSP-თან დაკავშირებული საკითხები მოცემულია 31-ე თავში, მე-6 კლასტერში, დასახელებით „საგარეო ურთიერთობები" (European Commission, 2020).

ევროკავშირმა 2019 წელს განაახლა გაფართოების პოლიტიკისადმი ერთგულება, აღნიშნა რა, რომ ამ პროცესს უყურებს როგორც ინვესტიციას გეოსტრატეგიულ სტაბილურობაში (Council of the European Union, 2019). ევროპული საბჭოს დასკვნაში აღნიშნულია, რომ ევროკავშირი დაინტერესებულია გაწევრიანების პროცესში კანდიდატ ქვეყნებში სტრუქტურული ხარვეზების აღმოფხვრით, მათ გაწევრიანებამდე. კონკრეტულად CFSP-ის მიმართულებით საბჭოს დასკვნაში ნათქვამია, რომ ევროკავშირს აქვს წევრი ქვეყების მხრიდან CFSP-ის საკითხებზე „თანხვედრის გაფართოების მოლოდინი" და აღნიშნულია, რომ „ევროკავშირში გაწევრიანება არის არჩევანი და მოითხოვს იმ პრინციპების, ღირებულებებისა და მიზნების გაზიარებას, რომლებსაც კავშირი ესწრაფვის და ხელს უწყობს მის სამეზობლოში და მის ფარგლებს გარეთ, მათ შორის, მიაღწიოს სრულ შესაბამისობას საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან მიმართებით და თავი შეიკავოს მისი საწინააღმდეგო ქმედებებისგან" (Ibid.,).

აქედან გამომდინარე, გაწევრიანების მოლაპარაკებების 31-ე თავი ორიენტირებულია იმის უზრუნველყოფაზე, რომ გაწევრების შემთხვევაში, პოტენციურ წევრს ექნება რესურსი ჩაერთოს და მხარი დაუჭიროს პოლიტიკურ დიალოგს ევროკავშირის საგარეო, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის საკითხებზე. ევროკავ-

შირისთვის მნიშვნელოვანია იმის ცოდნა, რომ მისი წევრი ქვეყნის შეხედულებები და მსოფლმხედველობა, მიუხედავად იმისა, რომ უპირველესად ავტონომიური და ეროვნულ ინტერესებზე ორიენტირებულია, მტკიცედ დგას ევროკავშირის ფუნდამენტურ ღირებულებებზე (TEU, მუხლი 2). ეს ღირებულებითი ერთობა უნდა იყოს იმის საწინდარი, რომ ახალ წევრ ქვეყანას ექნება დისპოზიცია მიუერთდეს ევროკავშირის CFSP-ს ეგიდით გაკეთებულ საერთო განცხადებებს, ქმედებებს და სანქციებს.

შესაბამისად, ევროკავშირი ჯერ კიდევ გაწევრიანების პროცესში აკვირდება პოტენციური ახალი წევრი ქვეყნის საგარეო პოლიტიკურ და უსაფრთხოების პოლიტიკის თავსებადობას. ასპირანტობის მთელი პროცესის განმავლობაში, მესამე მხარეები, როგორიცაა ევროკავშირის ასოცირებული ქვეყნები, ასევე კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნები, მიჩვეულნი არიან მიუერთდნენ ევროკავშირის „acquis“-ს CFSP-ს სფეროში.

ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა: ნაციონალური და სუპრანაციონალური ინტერესების ბალანსი

ვინაიდან CFSP-ი სამთავრობოთაშორისო საკითხია, ნაციონალური და სუპრანაციონალური ინტერესებს შორის სხვაობა მოსალოდნელია და მათ შორის ბალანსირება მნშვნელოვანია ერთი ხმით საუბრისთვის. აღსანიშნავია, რომ ამ სფეროში გაწევრიანების პროცესში მეტი შეზღუდვაა და უფრო მკაცრია მოთხოვნა გაწევრიანების კანდიდატისადმი, ვიდრე გაწევრიანების შემდგომ, როდესაც ახალი წევრები ნაწილობრივ უკან იბრუნებენ ავტონომიას, ხმის მიცემის ერთსულოვნების წესის წყალობით. ევროკავშირი სარგებლობს არსებითი ინსტიტუციური ბერკეტებით კანდიდატებთან მიმართებაში, რადგან გაწევრიანების პროცესი პირობითობაზეა დაფუძნებული. ასეთი ბერკეტი იურიდიულად ნაწილობრივ მაინც შეზღუდულია წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებაში. ჰილიონი აღნიშნავს, რომ შესაძლოა ეს შეუსაბამობა გაწევრიანებამდე ადაპტაციის მოთხოვნებსა და გაწევრიანების შემდგომ ავტონომიას შორის ნეგატიურად აისახებოდეს საგარეო პოლიტიკის სფეროში ინტეგრაციაზე (Hillion, 2017).

მართლაც, ბოლო წლებში საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების საკითხებში ევროკავშირის შიგნით ერთსულოვნების მიღწევის სირთულეები ამის კარგი დასტურია. თუმცა, განსახილველი შემთხვევა ეხება გაწევრიანების პროცესში თავსებადობას, ამიტომ, ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვანი ფაქტორია და აქ ორაზროვნება პირდაპირ აზიანებს გაწევრიანების პროცესს.

ამელია ჰადფილდი ხაზს უსვამს CFSP სუპრანაციონალურ ბუნებასა და მძლავრ ეროვნულ საგარეო პოლიტიკის სულისკვეთებას შორის რთულ ბალანსს და აღნიშნავს, რომ ამ სირთულის დაძლევის კარგი გზა არის ე. წ. 'გაძლიერებული თანამშრომლობა[1], რომელიც ინარჩუნებს ერთეულზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავების ნაცნობ ფორმებს, მაგრამ ასევე ატარებს CFSP-ის კოლექტიურ ეთოსს და წარმოადგენს შუა გზას სუპრანაციონალიზმსა და ინდივიდუალურ ეროვნულ ხედვას შორის (Hadfield, 2006, გვ. 679). ჰადფილდი ხაზს უსვამს CFSP-ის პოტენციალს, ხელი შეუწყოს საერთო ევროპული იდენტობის განვითარებას, თუმცა, აღიარებს პოლიტიკური კულტურისა და ეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე არსებულ გამოწვევებს. აღნიშნული მოსაზრება მნიშვნელოვანია იმის დასადგენად, რომ თუკი გაწევრიანებამდე ევროკავშირთან CFSP სფეროში თავსებადობა პროცესისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია და პირობითობის კონტექსტი აქვს, გაწევრიანების შემდგომ მრავალი საშუალება არსებობს ეროვნული და სუპრანაციონალური პოზიციების დასაბალანსებლად და ამ საშუალებების ძიებას წევრი ქვეყნები დღემდე აგრძელებენ.

მესამე ქვეყნებისთვის განსაკუთრებულად კომპლექსური და რთულად შესასრულებელი ვალდებულებაა ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმი. კარდველი და მორეტი (2022) აღნიშნავენ, რომ ევროკავშირის მზადყოფნა, დააწესოს ავტონომიური (ან ცალმხრივი) შემაკავებელი ზომები მესამე ქვეყნებზე, განსაკუთრებით კი რუსეთზე, ბოლო წლებში მკვეთრად წამოვიდა წინა პლანზე, მითუმეტეს, გაერო-ს

1 გაძლიერებული თანამშრომლობა ნიშნავს, რომ ევროკავშირის ცხრა წევრს შეუძლია გაძლიერებული ინტეგრაცია ან თანამშრომლობა სასურველ, ხელშეკრულებით ნებადართულ სფეროში, ევროკავშირის სტრუქტურის ფარგლებშივე, დანარჩენი წევრების ჩართულობის გარეშე. ეს ფორმატი დაინერგა ამსტერდამის ხელშეკრულებით (1999) გაერთიანებების, მართლმსაჯულებისა და სისხლის სამართლის სფეროსთვის. ნიცის ხელშეკრულებამ (2003) გაამარტივა მექანიზმი: გაქრა ვეტოს უფლება, რომლითაც წევრი სახელმწიფოები სარგებლობდნენ გაძლიერებული თანამშრომლობის ფორმატის შექმნაზე (იმ დროს სფეროებში არ შედიოდა საგარეო პოლიტიკა), და ასევე შეიცვალა პროცედურის დაწყებისთვის საჭირო წევრი სახელმწიფოების რაოდენობა. რვა წევრის ნება უკვე საკმარისია პროცედურის წამოსაწყებად და ასევე, მოიხსნა შეზღუდვა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე, თუმცა, დარჩა თავდაცვის საკითხებზე.

ფარგლებში სანქციების დაწესების პროცესის შეფერხების ფონზე. ამ კვლევაში გაანალიზებულია ევროკავშირის სანქციების რეჟიმთან დაკავშირებული დეკლარაციები 2007–2020 წლებში. ავტორებმა დაადგინეს, რომ მოცემულ პერიოდში სანქციების მოქმედ 32 რეჟიმთან დაკავშირებული 302 დეკლარაცია გამოიცა. ამ პერიოდში საქართველოს თანხვედრა საშუალოდ 40-50% ტოლი იყო. ავტორების აზრით, სხვა არა-წევრ ქვეყნებთან შედარებით საქართველოს დაბალი მაჩვენებელი გასაკვირია, იმის გავითვალისწინებთ თუ რამხელა მნიშვნელობა მიანიჭა ქვეყანამ ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებას. თუმცა, ასევე აღნიშნავენ, რომ საქართველოს მიერთების სიხშირე სტაბილურად მსგავსი იყო შესასწავლ წლებში, ხოლო თემატური თვალსაზრისით იგი ყველაზე თანმიმდევრულად უერთდებოდა სირიაზე, ტერორიზმის სიასა და კოტ დ'ივუარსა და ზიმბაბვეზე დაწესებულ შეზღუდვებს (Cardwell & Moret, 2022, გვ. 8-10). ამ შემთხვევაში ავტორებს მხედველობიდან გამორჩათ ფაქტი, რომ საქართველო 2009-2020 წლებში არაღიარების პოლიტიკის პირველობის საგარეო პოლიტიკას მისდევდა, რომლის ფონზე 40-50% თავსებადობა, ორმხრივ ურთიერთობებში შესაძლო რევანშისტული ნაბიჯებისადმი მოწყვლადობის გათვალისწინებით, არ იყო დაბალი მონაცემი. მთლიანობაში, „მესამე ქვეყნების“ მიერთების მაჩვენებლების ანალიზის შედეგად ავტორები ასკვნიან, რომ ევროკავშირის სანქციებთან არათანმიმდევრული თანხვედრა შეიძლება გახდეს წინაღობა კანდიდატისთვის გაფართოების პროცესში. ემპირიულად ამ თეორიის შემოწმება რთულია, რადგან საპირისპირო მაგალითი თითქმის არ არსებობს. მაგალითად, ხორვატიას, რომელიც 2013 წელს შევიდა ევროკავშირში, გაწევრიანებამდე თითქმის 100 % შესაბამისობა ჰქონდა ევროკავშირის სანქციებთან (Ibid., გვ. 11).

სურათი უფრო კომპლექსური გახდა 2022 წლიდან. რუსეთთან მწვავე რეგიონულმა დაპირისპირებამ და განახლებული გაფართოების პოლიტიკის გეოპოლიტიკურმა ბუნებამ მცირე ადგილი დატოვა ევროკავშირის ახალი კანდიდატი ქვეყნებისთვის მოეხდინათ ლავირება ევროკავშირის კოლექტიურ და საკუთარ ნაციონალურ პოლიტიკებს შორის. გაფართოების გეოპოლიტიკურმა ხასიათმა დამატებით უბიძგა ახალ კანდიდატებს, რომ არალიბერალური აქტორების მიმართ ევროკავშირის გამკაცრებულ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან მჭიდრო თავსებადობა გამოევლინათ.

კაკაჩია და სხვები სწორედ 2022 წლის შემდგომ დინამიკას აანალიზებენ. მათი აზრით, რუსეთის შეჭრამ უკრაინაში შეცვალა უსაფრთხოების დინამიკა აღმოსავლეთ პარტნიორების (EaP) რეგიონში. მოლდოვა და საქართველო, ევროკავშირის პერიფერიაზე მყოფი ორი ფრონტის პირა ქვეყანა, მოწყვლად ვითარებაში ჩადგა. ავტორების აზრით, ორივე სახელმწიფომ ჰეჯირების სტრატეგიები გამოიყენა უსაფრთხოების გამოწვევებისა და ეკონომიკური საფრთხეების გასანეიტრალებლად, მაგრამ შესამჩნევია სხვაობა მათ მიდგომებში. მოლდოვას ჰეჯირება ფოკუსირებულია რუსეთთან რისკების მართვაზე და ამავდროულად ევროკავშირის ღირებულებებთან და ინსტიტუტებთან ურთიერთობებში თანმიმდევრულობის მტკიცედ შენარჩუნებაზე. ამის საპირისპიროდ, საქართველო ატარებს უფრო ტრანზაქციულ ჰეჯირების სტრატეგიას, დისტანცირდება რა ევროკავშირის ნორმატიული ჩარჩოდან და ახორციელებს მრავალ ვექტორულ საგარეო პოლიტიკას, რომელიც გულისხმობს ევროკავშირსა და რუსეთს შორის მისი ურთიერთობების ბალანსირების მცდებლობას, ყოველმხრივი სარგებლის სანაცვლოდ (Kakachia, Lebanidze, & Kakabadze, 2024).

ამ პროცესების შედეგად, საქართველოს ევროკავშირთან მიერთების მაჩვენებლები წინა წლებთან შედარებით მკვეთრად დაეცა, განსაკუთრებით სანქციებთან მიმართებაში. ცვალებადი მონაცემების უკან არა მხოლოდ რაოდენობრივმა, არამედ ნორმატიული თავსებადობის საკითხებმაც იჩინა თავი (Akobia, 2023). ამ დინამიკის ფონზე, მომრავლდა და 2023 წლის ბოლოსთვის ინტენსიური გახდა ევროკომისიის, საგარეო ქმედებათა სამსახურისა და წევრი ქვეყნების კრიტიკული გამოხმაურებები და მოწოდებები საქართველოსადმი, ყურაღება მიაქციოს CFSP სფეროში თავსებადობას.

საქართველო და ევროკავშირის თანამშრომლობა CFSP სფეროში: ურთიერთობების მიმოხილვა

ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობა საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების სფეროში დაფარულია ასოცირების შეთანხმების მე-5 მუხლით, სადაც ნათქვამია, რომ „მხარეები გააძლიერებენ დიალოგს და თანამშრომლობას და ხელს შეუწყობენ ეტაპობრივ თანხვედრას საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის

სფეროში, მათ შორის, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საერთო პოლიტიკის სფეროში...“ (European Union, 2014). ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობა CFSP-ის სფეროში რეგულარულად ფასდებოდა კომისიის წლიურ ანგარიშებში საქართველოს მიერ ასოცირების შეთანხმების განხორციელების თაობაზე. 2023 წლიდან კი, საქართველომ მოიპოვა რა კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი, ინფორმაცია საგარეო და უსაფრთხოების სფეროში თავსებადობასთან დაკავშირებით გვხვდება ევროკავშირის მოსაზრებაში და ასევე 2023 წლის 8 ნოემბრის და შემდგომ ანგარიშები გაფართოების პოლიტიკის შესახებ.

CFSP სფეროში ევროკავშირისა და საქართველოს თანამშრომლობის ფორმატებია:

- ყოველწლიური მაღალი დონის პოლიტიკური და უსაფრთხოების დიალოგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის (2017 წლიდან).
- საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (CFSP) და ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (CSDP) საპარლამენტთაშორისო კონფერენციაში საქართველოს მონაწილეობა.
- თანამშრომლობა ევროპის მშვიდობის ფონდის (EPF) ფარგლებში.
- თანამშრომლობა CSDP-ის ფარგლებში (2014 წლიდან).
- საიდუმლო ინფორმაციის გაცვლისა და დაცვის უსაფრთხოების პროცედურების შესახებ შეთანხმება (2017 წელი).

CFSP-ის სფეროში თანამშრომლობასთან დაკავშირებულმა საკითხებმა განსაკუთრებული ყურადღება მიიპყრო ევროპული საბჭოს მიერ უკრაინასა და მოლდოვასთვის ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის და საქართველოსთვის პოტენციური კანდიდატის სტატუსის მინიჭების შემდგომ (Council of the European Union, 2022). საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადთან დაკავშირებით გამოქვეყნებულ მოსაზრებაში (avis) ევროკომისიამ აღნიშნა, რომ „საჭიროა ძალისხმევა გაიზარდოს საქართველოს დასაახლოებლად საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან“ (European Commission, 2022).

დაჩქარებული გაწევრიანების პროცესის შესაძლებლობის გაჩენის ფონზე, რომელიც ასოცირებული ტრიოსთვის გაიხსნა, ბუნებრივი მოლოდინი იყო, რომ საქართველოს თანხვედრა (დეკლარაციებთან მიერთება) ევროკავშირის CFSP-თან

გაიზრდებოდა და უფრო მეტად თანმხვედრი გახდებოდა. ამ მოლოდინის ბუნებრიობა განპირობებული იყო ორი ფუნდამენტური ფაქტორით: პირველი, ქვეყანა, რომელსაც სურს ევროკავშირში გაწევრიანება, ევროკავშირის საერთო პოლიტიკებს იზიარებს ან სულ მცირე, კონსტრუქციულ დამოკიდებულებას ამჟღავნებს და ხელს არ უშლის საერთო კოლექტიური პოზიციის ფორმირებასა და იმპლემენტაციას. მეორე, საქართველოსთვის რუსეთი, რუსული ოკუპაცია და ჰიბრიდული ომი ისტორიული გამოწვევებია, რომელთა შეკავებაზე ორიენტირებული იყო მისი საგარეო უწყება და დიპლომატია დეკადების განმავლობაში. ევროკავშირის გეოპოლიტიკური გააქტიურება სწორედ ისეთი ისტორიული შესაძლებლობაა, რომელიც ამ კუთხით რუსეთის შეკავების მეტ შესაძლებლობას და ინსტრუმენტს აძლევდა ქართულ დიპლომატიას. თუმცა, საქართველოს მთავრობამ შეამცირა ევროკავშირის CFSP-თან შესაბამისობა, განსაკუთრებით უკრაინასთან დაკავშირებული პოლიტიკის კუთხით.

ამ რაოდენობრივ ცვლას ასევე თან ახლავს პარტნიორებისთვის არადამახასიათებელი რიტორიკა, რაც კიდევ უფრო თვალსაჩინოს ხდის პოზიციების თანხვედრაში არა უბრალოდ რაოდენობრივად თავსებადობის დაქვეითებას, არამედ არსობრივ საკითხებზე პოზიციებს შორის განსხვავებებს. ამ თემაზე ადგილი ჰქონდა მრავალ პირდაპირ მოწოდებას უმაღლესი წარმომდგენელი ბორელისა და წევრი ქვეყნების ცალკეული დიპლომატებისგან, როგორიცაა გერმანიის საგარეო საქმეთა მინისტრი ანნალენა ბერბოკი (ჩიჩუა 2023); ლიტვის საგარეო საქმეთა მინისტრი გაბრიელიუს ლანდსბერგისი (1TV. 2023); ევროკავშირის სხვადასხვა წევრი ქვეყნების ელჩები საქართველოში; ევროპარლამენტის წევრები და სხვა პარტნიორები, რომლებიც მოუწოდებდნენ მთავრობას, ყურადღება მიაქციონ თანამშრომლობას CFSP-ის სფეროში.

ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან საქართველოს პოზიციების თანხვედრის დაქვეითება ხდებოდა გაწევრიანების პროცესში ეტაპობრივი დაწინაურების ფონე. საქართველოზე მომზადებულ ანგარიშებს შორის ნიშანდობლივია ევროკომისიის მოსაზრება (avis) საქართველოზე და გაფართოების პაკეტიდან 2023 და 2024 წლის მოხსენება საქართველოზე:

2023 წლის 1 თებერვალს ევროკომისიამ გამოსცა avis თანამდევი ანგარიში,

რომელშიც მკაფიოდ ჩაწერა: „საქართველო ამ სფეროში ზომიერად არის მომზადებული. საჭიროა დამატებითი ძალისხმევა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში თავსებადობის გასაზრდელად, კერძოდ, ევროკავშირის განცხადებებთან და გადაწყვეტილებებთან თანხვედრა და ასევე შემაკავებელი ზომების შემოღება, როცა და სადაც იქნება საჭირო“ (European Commission, 2023a).

2023 წლის 8 ნოემბრის გაფართოების პაკეტში მე-6 კლასტერის 31-ე თავთან დაკავშირებით ეწერა, რომ ამ კუთხით საქართველო ზომიერად არის მომზადებული (European Commission, 2023b, გვ. 8).

2024 წლის გაფართოების პაკეტის ფარგლებში მომზადებულ მოხსენებაშიც, 31-ე თავთან დაკავშირებით დარჩენილია იგივე შეფასება: “საქართველო ამ მიმართულებით ზომიერად არის მომზადებული. საანგარიშო პერიოდში პროგრესი არ ყოფილა (European Commission, 2024, გვ. 21).

მიუხედავად ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლების არაერთი რეკომენდაციისა, საქართველომ არა მარტო რაოდენობრივად შეამცირა ევროკავშრის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებთან პოზიციების თანხვედრა, არამედ დიპლომატიური გზავნილებიც მზარდად ანტაგონისტური გახადა ევროკავშირის მიმართ.

საქართველოს ოფიციალურმა განცხადებებმა და რიტორიკამ მნიშვნელოვნად გააღრმავა საქართველოს მიერ ევროკავშირისგან განსხვავებული უსაფრთხოების ხედვის აღქმა და დიდი ზიანი მიაყენა საქართველოს ევროკავშირის ღირებულებებთან თანხვედრის აღქმებს. აღქმების ცვლილებამ, შემცირებულ თავსებადობის რაოდენობრივ მონაცემებთან ერთად, ჩამოაყალიბა განცდა, რომ საქართველოს ევროკავშირისგან განსხვავებული, რბილად რომ ვთქვათ, არა პრო-ევროპული საგარეო-პოლიტიკური ვექტორი აქვს (Civil Georgia, 2024)

მაგალითად, უკრაინაში რუსეთის უკანონო და სრულმაშტაბიანი სამხედრო აგრესიიდან 5 დღეში, საქართველოს მაშინდელმა პრემიერ მინისტრმა, ირაკლი ღარიბაშვილმა განაცხადა „დღეს იგივე ხალხი გვიკიჟინებს ჩავერთოთ ომში, სანქციები დავუწესოთ რუსეთს. ომში მივიღოთ უკრაინაში მონაწილეობა და ა.შ. დღეს ევროპაში მიმდინარეობს უზარმაზარი ომი, ევროპის ყველაზე დიდ სახელმწიფოში

და უკრაინის დედაქალაქი იბომბება. ამის შემჩერებელი დღეს არავინ არ არის. ვთქვათ პირდაპირ: სანქციები არ არის ეფექტური საშუალება და ისიც ვთქვათ, ვინ ომობს - ომობს უკრაინელი ჯარი“ (Radio Free Europe/Radio Liberty, 2022). 2023 წლის 11 მარტს თავის ვრცელ ინტერვიუში ქართული ოცნების იმდროინდელმა თავმჯდომარემ, ირაკლი კობახიძემაც გაიმეორა, რომ „საქართველოს პრაგმატულ პოლიტიკას აქვს თავის შედეგი და შედეგი არის ის, რომ საქართველოში დღეს ჩვენ არ გვაქვს მეორე ფრონტი, ომი, რაც ასე ძალიან უნდა რადიკალურ ოპოზიციას“ და რომ „რუსეთისთვის სანქციების დაწესების შემთხვევაში, ქვეყანას ნაცვლად გასული წლის 10%-იანი ეკონომიკური ზრდისა, 10%-18%-მდე ვარდნა ექნებოდა“ (Civil Georgia, 2023b).

ამავდროულად, 2022-2023 წლებში საქრთველოს მთავრობის სხვადახვა წარმომადგენლების მხრიდან სისტემატიურად ხდებოდა სანქციათა რეჟიმის ევროპული პოლიტიკის დაკნინება, ერთგვარი გაქილიკება და ან დეზინფორმაციის გავრცელება ევროკავშირის ორმაგი სტნადარტის პოლიტიკაში დადანაშაულებით. მაგალითად, აქცენტები, რომ ევროკავშირი და უკრაინა თავად ვაჭრობენ რუსეთთან, შესაბამისი კონტექსტისა და ფაქტორების გათვალისწინების გარეშე, მანიპულაციურია (ქათამაძე, 2023). მაგალითად, ირაკლი ღარიბაშვილმა აღნიშნა „რასაც ევროკავშირი 4 დღეში ვაჭრობს რუსეთთან, იმას ჩვენ ვვაჭრობთ 1 წელიწადში. ჩვენი სავაჭრო ბრუნვა რუსეთთან მაქსიმუმ 1 მილიარდი დოლარია“. თუმცა, ბუნებრივია, საქართველოს და ევროკავშირის ეკონომიკები ერთმანეთს ვერ შედარდება ნომინალური რიცხვებით. მსგავსი განცხადება მანიპულაციურია, რადგან არ ახსენებს იმ ფაქტს, რომ ევროკავშირის ვაჭრობა რუსეთთან მნიშვნელოვნად შემცირდა ბოლო წლებში, განსაკუთრებით 2022 წლიდან. მაგალითად, 2022 წლის პირველ კვარტალსა და 2024 წლის მესამე კვარტალს შორის პერიოდში სანქციების რეჟიმის შედეგად რუსეთში ევროკავშირის ექსპორტის 58%-იანი კლება და რუსეთიდან იმპორტის 86%-იანი კლება

დაფიქსირდა (European Commission, n.d.). აღნიშნული დამოკიდებულება კი ერთმნიშვნელოვნად შეუსაბამოა სტრატეგიულ თანამშრომლობასთან და მითუმეტეს ინსტიტუციური წევრობის სულისკვეთებასთან.

მთლიანობაში, 2022-2024 წლებში ოფიციალური პირების ნარატივებმა გან-

საზღვრა სანქციების საკითხზე ქართული ოცნების, როგორც მართველი პარტიის დამოკიდებულება უკრაინაში ომისადმი და ამ საკითხთან დაკავშირებით ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკისადმი. ომის დაწყებიდან მეხუთე დღეს და მომდევნო დღეებში გამოთქმული სკეპტიციზმი სანქციებისადმი აღქმულ იქნა როგორც ევროკავშირის საბჭოს ერთსულოვანი სულისკვეთების - რუსეთისთვის გადაეხდევინებინათ საფასური - საწინააღმდეგო დამოკიდებულება და ამ ძალისხმევის დაკნინება. კანდიდატი ქვეყნის სახელმწიფოს მეთაურისგან და მთავრობის წევრებისგან მსგავსმა შეფასებებმა კითხვის ნიშნები დაბადა ევროკავშირის ინსტიტუტებში და წევრ ქვეყნებში საქართველოს სტრატეგიული ხედვის თანხვედრასთან დაკავშირებით. ეს განხეთქილება მომდევნო თვეებში კიდევ უფრო გაღრმავდა და ასახვა ჰპოვა საქართველოსთან დაკავშირებით გაფართოების ორივე რეპორტში (2023 წლის ნოემბერში და 2024 წლის ოქტომბერში).

ქართულმა ოცნებამ სანქციების რეჟიმი პირდაპირ დაუკავშირა ომში ჩართვას, მიუხედავად იმისა, რომ ამის ემპირიული მტკიცებულება დღემდე არ არსებობს. მაგალითად, ევროპისა და ჩრდილოეთ ამერიკის ქვეყნები არ ჩართულან რუსეთთან პირდაპირ ომში, მიუხედავად უპრეცენდენტო სანქციების დაწესებისა, ჯერ კიდევ 2014 წლიდან მოყოლებული. არც რუსეთს დაუწყია მათზე თავდასხმა. მაგალითად, 2022 წელს სამხედრო ნეიტრალიტეტის მქონე მოლდოვა სულ 1 განცხადებას მიუერთდა, ხოლო 2023 წელს უკრაინაში რუსეთის აგრესიის გამო დაწესებულ 5 დეკლარაციას სანქციების შესახებ, რაც წარმოადგენს უკრაინის გამო დაწესებულ სანქციათა რეჟიმთან თავსებადობის 21 % (იხ. დიაგრამა 4). თუმცა, ამით მოლდოვა ომში არც ჩართული და არც ჩათრეული არ აღმოჩენილა. უფრო მეტი, 2024 წელს მოლდოვაში საპრეზიდენტო არჩევნები პრო-ევროპულმა კანდიდატმა მაია სანდუმ მოიგო პრო-რუსი კანდიდატის წინააღმდეგ, რამაც განსაზღვრა მოლდოვაში რუსეთის მორიგი გეოპოლიტიკური მარცხი (Sauer, 2024). ამავე წელს, საქართველო ევროკავშირის მხოლოდ 1 დეკლარაციას მიუერთდა, რაც წარმოადგენს უკრაინის გამო 2023 წელს დაწესებული სანქციების 4 % (იხ. დიაგრამა 4). ამასთან, მოლდოვასთან შედარებით საქართველო ამ წლებში შიდა-პოლიტიკური არასტაბილურობით და დემოკრატიული უკუსვლით გამოირჩევა, განსაკუთრებით პოსტ-საარჩევნო პერიოდში.

საქართველოს საგარეო პოლიტიკური კურსისთვის უჩვეულო რიტორიკას თან დაერთო, ცივილიზებული მსოფლიოს რუსეთთან დაპირისპირების და ორმხრივი და მრავალხრივი კავშირების გაწყვეტის ფონზე, საქართველო-რუსეთის ორმხრივ ურთიერთობებში კავშირების გაღრმავებისკენ მიმართული ნაბიჯები. კერძოდ, 2023 წლის მაისში, პუტინის გადაწყვეტილებით, აღდგა ავიამიმოსვლა საქართველოსთან და არნახული რაოდენობის რეისები დაინიშნა, იმის ფონზე, როცა ევროკავშირმა რუსეთისთვის საჰაერო სივრცე დახურა (ჯუფალაკიანი, 2024). 2023 წლის 15 მაისის განკარგულებით კი რუსეთმა საქართველოსთან სავიზო რეჟიმი გააუქმა და საქართველოს მოქალაქეებს რუსეთში 90 დღემდე ვადით უვიზოდ შესვლის შესაძლებლობა მისცა (Civil Georgia, 2023a). აღნიშნულ განვითარებას ევროკავშირისთვის შოკისმომგვრელი ეფექტი ჰქონდა, განსაკუთრებით კი საქართველოს მთავრობის უმაღლესი თანამდებობის პირების შეფასებების ფონზე (Civil Georgia, 2023c). აღნიშნულს დაემატა ევროკავშირსა და რუსეთს შორის ვაჭრობის მკვეთრი შემცირების ფონზე საქართველოსა და რუსეთს შორის ვაჭრობის მკვეთრი ზრდა და აღნიშნული ტენდენცის კიდევ უფრო მკვეთრი და ანტაგონისტურად ფორმულირებული შეფასებები საქართველოს ოფიციალური პირების მხრიდან. მაგალითად, პრემიერ მინისტრმა კონტექსტისა და თანამედროვე ტენდენციის გაუთვალისწინებლად აღნიშნა „ვეკითხები ჩვენს დასავლელ მეგობრებს, მე რომ მეუბნებით, შეწყვიტე რუსეთთან ვაჭრობა, ეკონომიკა, ფრენები არ განაახლო, თქვენ რატომ არ აკეთებთ ამას?! ევროკავშირი დღემდე ვაჭრობს რუსეთთან და რასაც ევროკავშირი ვაჭრობს ოთხ დღეში, ჩვენ ვვაჭრობთ ერთ წელიწადში“ (რეხვიაშვილი, 2023). აღნიშნულმა განცხადებამ გააღრმავა კითხვის ნიშნები საქართველოს საგარეო პოლიტიკურ ხედვასთან დაკავშირებით. ნაწილი ექსპერტებისა ფიქრობდა, რომ ეს იყო „ტრანსაქციონისტული“ გადახვევა საქართველოს საგრეო პოლიტიკაში, ხოლო ნაწილი ფიქრობდა, რომ ეს იყო ღიად პრო-რუსული პოლიტიკის გამოვლინება (Kakachia & Lebanidze, 2023).

მსგავსმა ფორმულირებებმა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის განხეთქილების ახალი მნიშვნელოვანი ფაქტორი წარმოშვა - რუსულ დეზინფორმაციასთან ბრძოლის ვალდებულება ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის წაყენებული ცხრა ნაბიჯის პირველ ნაბიჯად განისაზღვრა, ხოლო მთავრობის მხრიდან მისი შესრულება ყველა შემდგომ ანგარიშში არადამაკმაყოფილებლად შეფასდა

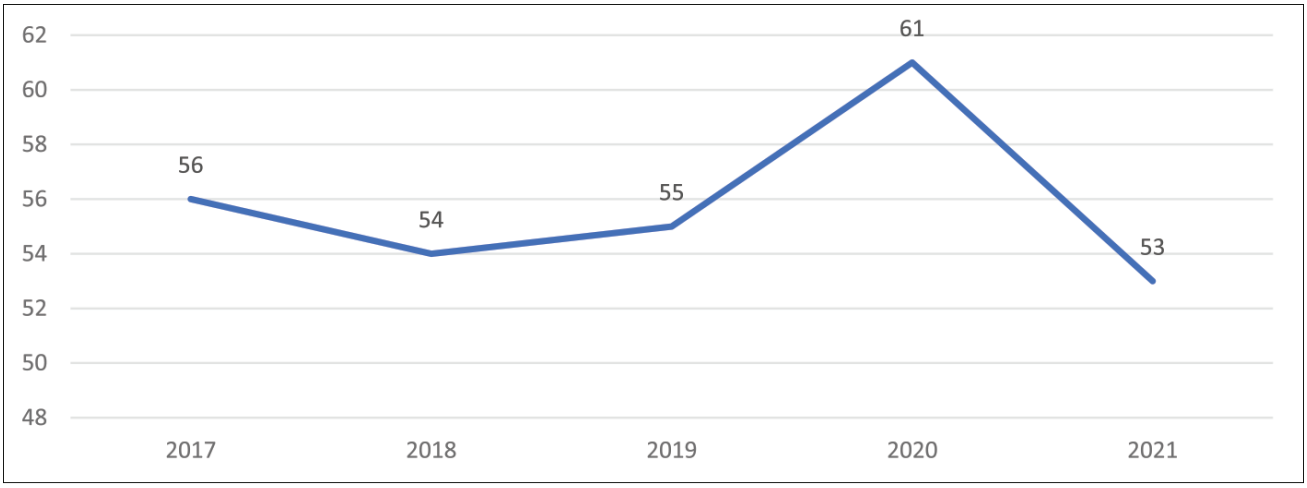
(Delegation of the European Union to Georgia, 2024).

რუსეთთან გაცხოველებული მიმოსვლისა და ვაჭრობის ფონზე, დამატებით გაჩნდა ეჭვები, ხომ არ მონაწილეობს საქართველო რაიმე ფორმით რუსეთის მიერ ევროკავშირის და აშშ-ის მიერ დაწესებული სანქციების გვერდის ავლის სქემაში. აღნიშნულთან დაკავშირებით შექმნილი სამმხრივი ფორმატის სპეციალური ჯგუფი საქართველოს 2023 წლის ივლისში ეწვია მკაფიო გზავნილებით, არ მოხდეს სანქციების გვერდის ავლა საქართველოს დახმარებით (Civil Georgia, 2023d). ვიზიტამდე ცოტათი ადრე კი ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის ოფისმა განცხადება გაავრცელა, რომლითაც მოუწოდა საქართველოს „შეუერთდეს ევროკავშირის და სხვა ქვეყნების სანქციებს რუსეთის წინააღმდეგ საავიაციო სექტორში და ყურადღებით იყოს სანქციების გვერდის ავლის ნებისმიერ შესაძლო მცდელობასთან დაკავშირებით“ (Delegation of the European Union to Georgia, 2023). ცხრა ნაბიჯის მეორე ნაბიჯად კი ევროკავშირმა საგარეო პოლიტიკაში თანხვედრის ზრდის ვალდებულება განსაზღვრა, რომელის ფარგლებში სანქციების რეჟიმის პატივისცემა განსაკუთრებულად გამოყო.

მაშასადამე, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში CFSP სფეროში ახალი თავსატეხი გაჩნდა - თავსებადობის ტენდენციის ვარდნა გაწევრიანების გზაზე დაწინაურების ფონზე, რაც რაციონალური მოლოდინის საპირისპიროა და როგორც ევროკავშირის საქართველოზე მომზადებული ანგარიშებით დასტურდება, ევროკავშირის 27 ქვეყნის აღქმით აზიანებს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესს და პერსპექტივას.

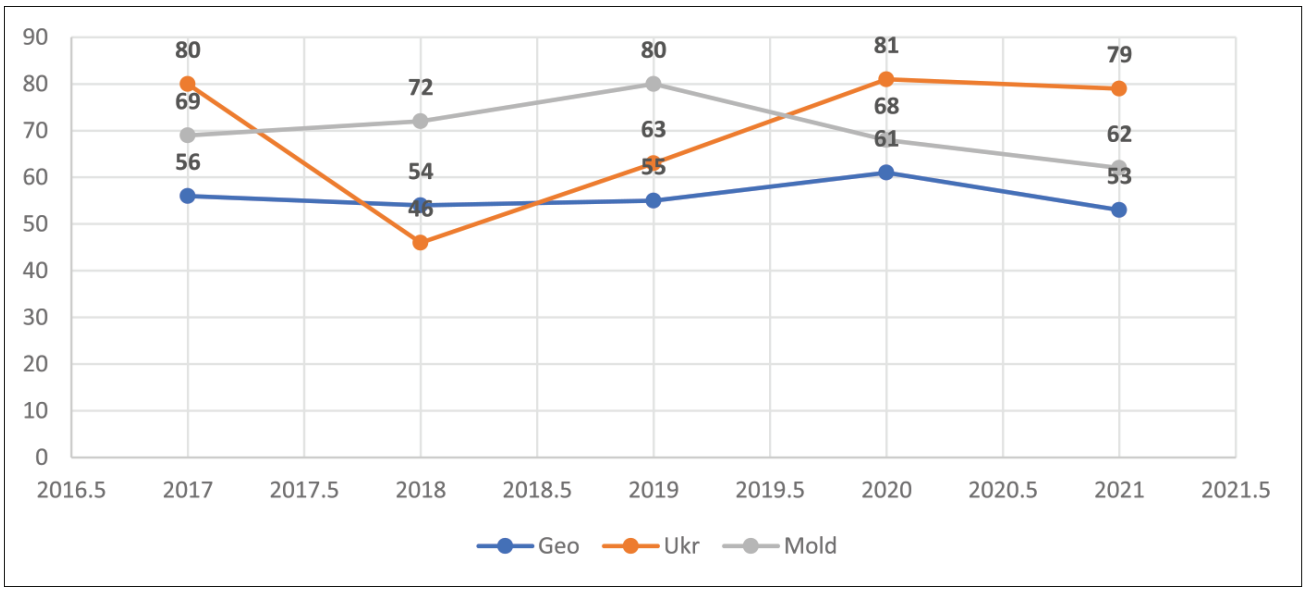
2022-2023 წლებში CFSP-თან საქართველოს თავსებადობის რაოდენობრივი ანალიზი

კომისიის „მოსაზრებაში“ (avis) მოცემული ინფორმაციის თანახმად, საქართველოს შესაბამისობის მაჩვენებელი უმაღლესი წარმომადგენლის შესაბამის განცხადებებთან ასოცირების პროცესის დაწყებიდან 2021 წლის ჩათვლით იყო შემდეგი: 53% 2021 წელს, 61% 2020 წელს; 55% 2019 წელს; 54% 2018 წელს და 56% 2017 წელს (European Commission, 2022).



დიაგრამა 1: 2017-2021 წლების მონაცემები აღებულია კომისიის მოსაზრებიდან საქართველოს შესახებ (ევროკომისია, 2022 წლის 17 ივნისი).

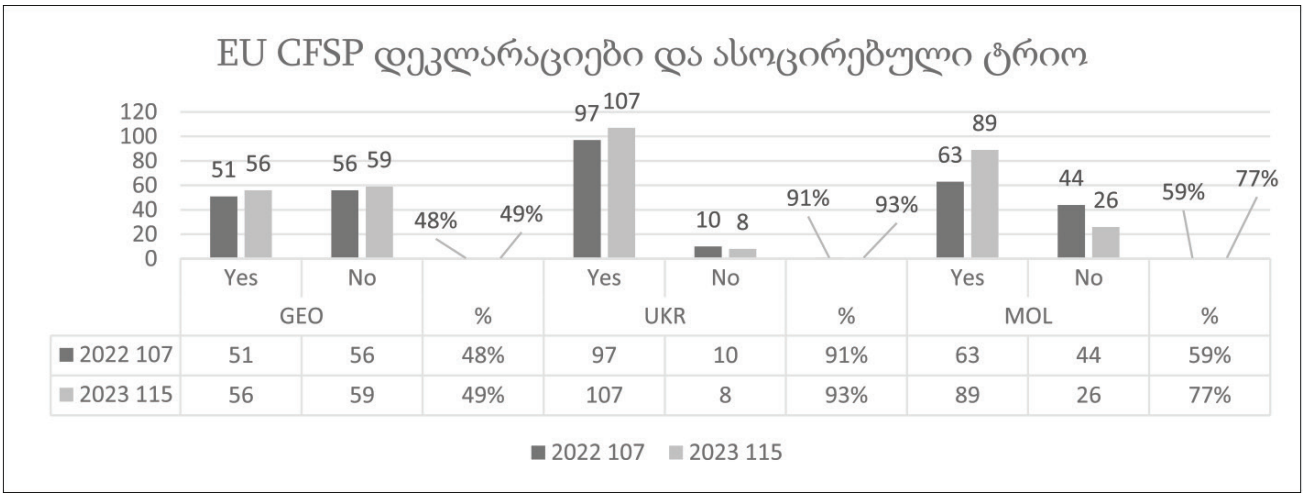
ასოცირებული ტრიოს (საქართველო, უკრაინა, მოლდოვა) მონაცემები გრაფიკულად ასე გამოიყურება:



დიაგრამა 2: 2017-2021 წლების მონაცემები აღებულია კომისიის მოსაზრებებიდან საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას შესახებ (ევროკომისია, 2022 წლის 17 ივნისი).

ევროკავშირის საბჭოს საჯარო რეესტრის მიხედვით, 2022 წელს ევროკავშირმა გამოსცა სულ 107 დეკლარაცია ევროკავშირის გადაწყვეტილებების ან განცხადებების შესახებ CFSP-ის სფეროში, რომელთანაც მესამე ქვეყნებს შეეძლოთ მიერთება. 107 შესაძლებლობიდან საქართველო მხოლოდ 51 დეკლარაციას მიუერთდა, რაც კიდევ უფრო მეტ ვარდნაზე მიუთითებს წინა წელთან შედარებით და 2022 წლისთვის 48%-ს შეადგენს.

ამავე რეესტრის ავტორის ხელთ არსებული მონაცემების მიხედვით, 2023 წელს ევროკავშირის სახელით წევრი ქვეყნები შეთანხმდნენ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის 115 საკითხზე, რომელთაგან 56 საკითხს მიუერთდა საქართველო და 2022 წელთან შედარებით მცირედი ზრდის ტენდენცია აჩვენა (49%). თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის სხვადასხვა უმაღლესი თანამდებობის პირების მოწოდებები მეტად ყურად იღო მოლდოვამ, რომელმაც 2022 წელთან შედარებით (თავსებადობა 59%), 2023 წელს მკვეთრი ზრდა აჩვენა (თავსებადობა 77 %). უკრაინის მაჩვენებლები კი ორივე წელს მაღალი: 91% და 93 % იყო.



დიაგრამა 3: ასოცირებული ტრიოს თანხვედრა ევროკავშირის CSFP-დეკლარაციებთან 2022 და 2023 წლებში. შედგენილია ავტორის მიერ. წყარო: ევროკავშირის საბჭოს საჯარო რეესტრი, მონაცემები დათვლილია ავტორის მიერ 2022 და 2023 სრული კალენდარული წლის მიხედვით.

საქართველოს მიერ ევროკავშირის CFSP-ის დეკლარაციებთან თანხვედრის დაქვეითება არ არის შემთხვევითობა. 2022 და 2023 წელს საქართველოს მიერ მიერთების მონაცემების უფრო დეტალური შესწავლა აჩვენებს, რომ პრობლემა უფრო ღრმა, ღირებულებით ხასიათსაც ატარებს.

სიღრმისეული ანალიზისთვის შესაძლებელია წლის განმავლობაში ევროკავშირის მიერ გაკეთებული განცხადებები და დეკლარაციები დავალაგოთ გეოგრაფიული არეალების მიხედვით (ორმხრივი და რეგიონალური დიპლომატიური ურთიერთობის სფერო) და თემების მიხედვით (მულტილატერალური დიპლომატიის სფერო). აღნიშნული საშუალებას მოგვცემს შევაფასოთ ერთის მხრივ ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკური ინტერესის ობიექტი ქვეყნები და საკითხები და მეორეს მხრივ, საქართველოს თავსებადობა ევროკავშირის კოლექტიური დღის წესრიგის

საკითხებთან. ასეთი რაოდენობრივი და ხარისხობრივი კვლევა კი საშუალებას მოგვცემს გამოვავლინოთ საყურადღებო ტენდენციები (patterns) ანალიზისთვის.

2022 წელს ევროკავშირმა საგარეო პოლიტიკის და უსაფრთხოების სფეროში კოლექტიური პოზიცია დააფიქსირა მსოფლიოს ოთხი რეგიონის ქვეყნებთან დაკავშირებით: ევროპა (50 დეკლარაცია); აზია (26 დეკლარაცია); აფრიკა (14 დეკლარაცია); სამხრეთ ამერიკა (3 დეკლარაცია).

2022 წელს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის მულტილატერალური დიპლომატიის მიმართულებით 14 განცხადება გაკეთდა რვა თემატურ საკითხზე. ეს თემებია ქიმიური იარაღის კონვენცია, საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლო, ტერორიზმი, გარემოს დაცვა, ადამიანის უფლებები, სიკვდილით დასჯა, პრესის თავისუფლება, IDAHOT დეკლარაცია.

2023 წელს ევროკავშირმა საგარეო პოლიტიკის და უსაფრთხოების სფეროში კოლექტიური პოზიცია დააფიქსირა მსოფლიოს ოთხი რეგიონის სხვადასხვა ქვეყანასთან დაკავშირებით: ევროპის კონტინენტი (24 დეკლარაცია); აზიის კონტინენტი (34 დეკლარაცია); აფრიკა (22 დეკლარაცია); სამხრეთ ამერიკა (3 დეკლარაცია).

2023 წელს 20 განცხადება გაკეთდა ცამეტ სხვადასხვა საკითხზე, რომელიც მულტილატერალური დიპლომატიის სფეროს განეკუთვნება. ამათგან, 8 საკითხი შეეხებოდა სანქციების რეჟიმს. ეს თემებია: ქიმიური იარაღის კონვენცია, ბირთვული განიარაღება, რელიგიის ნიადაგზე დისკრიმინაციის მსხვერპლთა შესახებ განცხადება, რასობრივი დისკრიმინაცია, ადგილობრივ ხალხთა შესახებ განცხადება, ჰუმანიტარული ფაქტორით გამოწვეული გამონაკლისები სანქციების რეჟიმიდან, მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო, ტერორიზმი, კიბერ უსაფრთხოება, ადამიანის უფლებები, სიკვდილით დასჯა, პრესის თავისუფლება, IDAHOT დეკლარაცია.

ამ დეკლარაციებს შორის, საქართველოს ევროკავშირთან თავსებადობის მკვეთრი დანაკლისი ორ სფეროში აღმოაჩნდა: სანქციათა რეჟიმი, რომლის ფარგლებში განსაკუთრებით პრობლემატური აღმოჩნდა EU სანქციები რუსეთზე და ადამიანის უფლებების დაცვის სფერო.

1. ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმი რუსეთის წინააღმდეგ და საქართველო

2014 წლის 16 მარტს რუსეთის უკრაინაში შეჭრისა და ყირიმისა და სევასტოპოლის ანექსიის შემდეგ, ევროკავშირის ხელშეკრულების (TEU) 29-ე და TFEU-ის 215-ე მუხლების საფუძველზე ევროკავშირმა შემოიღო მთელი რიგი შემზღუდავი ზომები[2]. ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმი მიმართულია იმ პირებისა და ორგანიზაციების წინააღმდეგ, რომლებიც მონაწილეობენ უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობის, სუვერენიტეტისა და დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებებში. აქვე აღსანიშნავია, რომ რუსეთის ეს ქმედება გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ უკანონოდ გამოაცხადა, რაც დამატებით გლობალურ საფუძველს ქმნის სანქციათა რეჟიმის საერთაშორისო ლეგიტიმაციისთვის და მხოლოდ ევროკავშირის უნილატერალური ინიციატივა არ არის (UNGA/11493, 27 მარტი 2014).

შესასწავლი პერიოდიდან 2022 წელს ევროკავშირმა 24 განცხადება გააკეთა რუსეთის წინააღმდეგ უკრაინის გამო ევროკავშირის მიერ შემოღებული სანქციების შესახებ, ხოლო 2023 წელს 29 და მიიწვია „მესამე ქვეყნები“ ნებაყოფლობით მოიყვანონ საკუთარი ეროვნული პოლიტიკა ევროკავშირის საერთო გადაწყვეტილებებთან თანხვედრაში.

2022 წელს ევროკავშირის მიერ რუსეთის წინააღმდეგ დაწესებული სანქციების ერთ-ერთი საყრდენი გადაწყვეტილება არის ევროკავშირის 2014 წლის გადაწყვეტილება 2014/145/CFSP, რომელშიც ევროკავშირს პერიოდულად შეაქვს ახალი შესწორებები და აფართოებს სანქციების მოქმედების არეალს (Council of the European Union, 2014). ამ გადაწყვეტილებით 2014 წელს ევროკავშირმა სანქციები დაუწესა იმ პირებს, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებს, რომლებიც უკრაინის ტერიტორიულ მთლიანობას, სუვერენიტეტსა და დამოუკიდებლობას ძირს უთხრიდნენ ან ემუქრებოდნენ. სანქციები მოიცავდა აქტივების გაყინვას და მოგზაურობის აკრძალვას, განსაკუთრებით იმ პირთა მიმართ, რომლებიც ყირიმის ანექსიასა და აღმოსავლეთ უკრაინის დესტაბილიზაციაში იყვნენ ჩართულნი. ამ სიაში თავდაპირველად 21 ინდივიდი მოხვდა. ეს გადაწყვეტილება ევროკავშირის მხრიდან უკრაინის კრიზისზე რეაგირების ნაწილია და მიზნად ისახავდა საერთაშორისო სამართლის დამრღვევ ქვეყანაზე, რუსეთზე, ზეწოლის გაძლიერებას.

2 ევროჟარგონზე იგივეა, რაც სანქციები

2022 წლის თებერვალში რუსეთის პრეზიდენტი პუტინის მიერ უკრაინის წინააღმდეგ სამხედრო ოპერაციის დაწყების გამოცხადებითა და უკრაინის ტერიტორიაზე შეჭრით რუსეთმა მორიგჯერ უხეშად დაარღვია უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობა, სუვერენიტეტი და დამოუკიდებლობა. ამ ქმედებამ გაზარდა ევროკავშირის მხრიდან რუსეთზე სანქციების დაწესების არეალი და ინტენსივობა. 2022 წლიდან ევროკავშირმა დაიწყო სანქცირებული პერსონებისა და ორგანიზაციების სიების სისტემატიური განახლება და დონეცკისა და ლუჰანსკის ოლქების არაკონტროლირებადი ტერიტორიების აღიარებისა და იქ რუსეთის შეიარაღებული ძალების განლაგებაზე პასუხად 2022 წლის 23 თებერვალს შექმნა სანქციების ახალი ჩარჩო. შემდგომ ორ დღეში ევროკავშირის საბჭომ მიიღო ახალი სანქციათა პაკეტი რუსეთის წინააღმდეგ ფინანსური, თავდაცვის, ენერგეტიკის, ავიაციის და კოსმოსური სექტორის მიმართ. 28 თებერვალს აკრძალა ურთიერთობები რუსეთის ცენტრალურ ბანკთან და გააუქმა წევრი ქვეყნების ტერიტორიებზე დაშვების, აფრენის ან ფრენის ნებართვა რუსული თვითმფრინავისთვის. 12 მარტიდან აიკრძალა ფინანსური მონაცემების გაცვლა, აიკრძალა ევროს გაყიდვა, მიწოდება, გადაცემა ან ექსპორტი რუსეთში; შემდგომ თვეებში აიკრძალა საკრედიტო სერვისები და ტრანზაქციები, აიკრძალა ინვესტიციები, ფინანსური ურთიერთობები, საზღვაო მიმოსვლა. ივნისში აიკრძალა რუსეთიდან ნედლი ნავთობისა და ნავთობპროდუქტებით ვაჭრობა. სისტემატიურად ფართოვდებოდა სანქცირებულ პირთა სია. ჯამში, 2022 წელს უკრაინაში შეჭრის გამო მიღებულია რუსეთის წინააღმდეგ სანქციების დაწესების თაობაზე 24 გადაწყვეტილება (იხ. დანართი 1).

აღნიშნული სანქციების მიზანია გაზარდოს რუსეთისთვის ამ ავთვისებიანი სამხედრო ავანტიურის საფასური რათა შეაჩეროს უკრაინის წინააღმდეგ ომი. პარადოქსულია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო თავად არის რუსეთის სამხედრო აგრესიის, ოკუპაციისა და მცოცავი ანექსიის სუბიექტი, საქართველომ თავი შეიკავა რუსეთის წინააღმდეგ სანქციების რეჟიმზე მიერთებისგან. 2022 წელს 24-დან მხოლოდ სამ დეკლარაციაზე დააფიქსირა საქართველომ დადებითი პოზიცია. ეს დეკლარაციებია:

1. საბჭოს დეკლარაცია 266 (Council Decision (CFSP) 2022/266, 23 თებერვალი, 2022)

2. **საბჭოს დეკლარაცია** 628 (Council Decision (CFSP) 2022/628, 13 **აპრილი**, 2022)

3. **საბჭოს დეკლარაცია** 1908 (Council Decision (CFSP) 2022/1908, 6 **ოქტომბერი**, 2022)

საბჭოს დეკლარაცია 266-ით ევროკავშირმა დონეცკისა და ლუჰანსკის ოლქების არაკონტროლირებადი ტერიტორიების აღიარებისა და იქ რუსეთის შეიარაღებული ძალების განლაგებაზე პასუხად აკრძალა საქონლით, ტექნოლოგიებითა და სერვისებით ვაჭრობა ამ ტერიტორიებიდან. საბჭოს დეკლარაცია 628-ით ევროკავშირმა შემოიღო გარკვეული გამონაკლისები დეკლარაცია 266-ით დაწესებული სანქციების რეჟიმიდან ექსკლუზიურად ჰუმანიტარული მიზნებიდან გამომდინარე. საბჭოს დეკლარაცია 1908-ით საბჭომ გადაწყვიტა, რომ გადაწყვეტილება 266-ის სათაური უნდა შეიცვალოს და მასში მოცემული შეზღუდვების გეოგრაფიული არეალი გაფართოვდეს, რათა მოიცვას უკრაინის ყველა არაკონტროლირებადი ტერიტორია დონეცკის, ხერსონის, ლუგანსკისა და ზაპოროჟიეს ოლქების ჩათვლით.

როგორც ვხედავთ, მეორე და მესამე დეკლარაციების საფუძველი დეკლარაცია 2022/266-ია. ამ კონკრეტულ სანქციასთან მიერთებით საქართველომ გამოხატა მზადყოფნა, მასთან დაკავშირებულ სამივე გადაწყვეტილების კონტექსტში საკუთარი ეროვნული კანონმდებლობა ნებაყოფლობით მოიყვანოს ევროკავშირის კოლექტიურ გადაწყვეტილებასთან შესაბამისობაში.

2023 წელს საქართველო მიუერთდა რუსეთზე უკრაინის გამო დაწესებული 24 დეკლარაციიდან მხოლოდ ერთს, რომლის საფუძველიც ისევ დეკლარაცია 266-ია (იხ. დანართი 2):

1. **საბჭოს დეკლარაცია** Council Decision (CFSP) 2023/388, 20 **თებერვალი**, 2023

ამ გადაწყვეტილებით საბჭომ შესწორება შეიტანა გადაწყვეტილება (CFSP) 2022/266-ში და 2024 წლის 24 თებერვლამდე გაახანგრძლივა შემაკავებელი ზომები, რომლებიც დაწესებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ დონეცკის, ხერსონის, ლუგანსკის და ზაპორიჟიას რეგიონების უკანონო აღიარების, ოკუპაციის ან ანექსიის საპასუხოდ. როგორც ზემოთ არის აღწერილი, საქართველო აღნიშნულ დეკლარაციას 2022 წელსაც მიუერთდა.

რატომ მხოლოდ ეს ოთხი და არა დანარჩენი დეკლარაციები? ოთხივე დეკლარაცია ეხება დონეცკისა და ლუგანსკის ოკუპირებულ, მთავრობის მიერ არა-კონტროლირებად ოლქებს. ეს პოზიცია თანხვედრაშია საქართველოს არ აღიარების პოლიტიკასთან, რომელიც გულისხმობს მსოფლიოს ყველა წერტილში ოკუპაციის, ანექსიის ან დამოუკიდებლობის ცალმხრივად აღიარების ფაქტებზე მძლავრი უარყოფით და თანმიმდევრული პოზიციის აქტიურ გატარებას. სანქციათა აღნიშნულ კატეგორიაზე არ მიერთება საქართველოს საგარეო უწყების ორგანიზაციული პროცესისთვის შეუძლებელი იქნებოდა და დააჩქარებდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს საჯარო მოხელეებსა და ქვეყნის პოლიტიკურ ხელძღვანელებს შორის შეხედულებათა შეუთავსებლობის გამოაშკარავებას, ამიტომ განსხვავებით სხვა საკითხებისგან, ამ საკითხში საქართველოს წითელი ხაზი შენარჩუნებულ იქნა 2022-2023 წლებში.

აღსანიშნავია, რომ საქართველო წლებია თავად ეწინააღმდეგება არაღიარებული საოკუპაციო რეჟიმების ლეგიტიმაციას და ამ თვალსაზრისით ამ ოთხ დეკრლარაციაზე მიერთება საგარეო პოლიტიკური ხაზის თანმიმდევრულობაზე მეტყველებს არაღიარების პოლიტიკის ნაწილში ვიწრო გაგებით. თუმცა, იმის ფონზე, რომ მხოლოდ კონკრეტულად ამ 4 დეკლაპარაციას მიუერთდა და დანარჩენებს არა, რომლებიც მიემართებიან რუსეთის იმ ქმედებებს, რომლებიც ზუსტად იმავე დოზით არღვევენ უკრაინის სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას, ქართული საგარეო პოლიტიკა დარტყმის ქვეშ აყენებს თვითონ საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ფუნდამენტურ ხაზს - სახელმწიფოთა სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვას.

მთლიანობაში, თავსებადობის ასეთი პოლიტიკა ადასტურებს, რომ სახეზე არ არის ღირებულებაზე დაფუძნებული ნორმატიული მიდგომა საგარეო პოლიტიკისადმი და ჩანს, რომ საქართველო არ ცდილობს წვლილი შეიტანოს ლიბერალური მსოფლიო წესრიგის დაცვაში, რადგან დანარჩენი დეკლარაციებიც ზუსტად იმავე საკითხებს მიემართება რასაც დეკლარაცია 2022/266, რომელსაც საქართველო საგამონაკლისოდ მიუერთდა. რუსეთის წინააღმდეგ ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმი ემსახურება რუსეთის დასუსტებას და საერთაშორისო სამართლის ნორმების დარღვევისთვის საზღაურის დაწესებას და აგრესიის შეკავებას.

2023 წლის გაფართოების პაკეტის საქართველოს ანგარიშში CFSP-თან დაკავშირებით ეწერა, რომ „რუსეთის მიერ უკრაინის წინააღმდეგ აგრესიული ომის შემდეგ, საქართველო შეუერთდა საერთაშორისო და ევროკავშირის ინიციატივებს უკრაინის მხარდასაჭერად, მათ შორის გაეროს გენერალური ასამბლეის და ადამიანის უფლებათა საბჭოსა და ევროსაბჭოს რეზოლუციებს. თუმცა, იქვე წერია, რომ საქართველო არ მიერთებია ევროკავშირის შემაკავებელ ზომებს რუსეთისა და ბელორუსიის წინააღმდეგ და ასევე არ მიერთებია ევროკავშირის სახელით გაკეთებულ უმაღლესი წარმომადგენლის განცხადებებს. პირიქით, 2023 წლის მაისში, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებამ რუსეთთან ფრენების აღდგენის შესახებ შეშფოთება გამოიწვია მისი საგარეო პოლიტიკის ევროკავშირთან თავსებადობის კუთხით, ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად (European Commission, 2023b, გვ. 3). იქვე აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს შესაბამისობა ევროკავშირის განცხადებებთან და საბჭოს გადაწყვეტილებებთან CFSP-ის ფარგლებში ძირითადად იგივე დარჩა: 44% 2022 წელს, 43% 2023 წლის აგვისტოში (European Commission, 2023b, გვ. 9).

2024 წლის გაფართოების პაკეტის ფარგლებში მომზადებულ მოხსენებაში იგივე ტენდენციაა აღნიშნული, რომ „საქართველო არ შეუერთდა რუსეთთან, ირანთან და ბელორუსთან დაკავშირებულ ყველაზე შემზღუდველ ზომებს და კიდევ უფრო გაზარდა პირდაპირი ფრენები რუსეთთან სხვადასხვა მიმართულებით. სანქციების გვერდის ავლის პრევენციის მიზნით ევროკავშირთან თანამშრომლობის პარალელურად, საქართველომ მიიღო ახალი კანონმდებლობა, რომელიც ოფშორული სახსრების საქართველოში გადასახადების გარეშე გადარიცხვის საშუალებას იძლევა (European Commission, 2024, გვ. 21). ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან საქართველოს თანხვედრის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად დაბალია და არის 49 %“ (Ibid.,)[3]

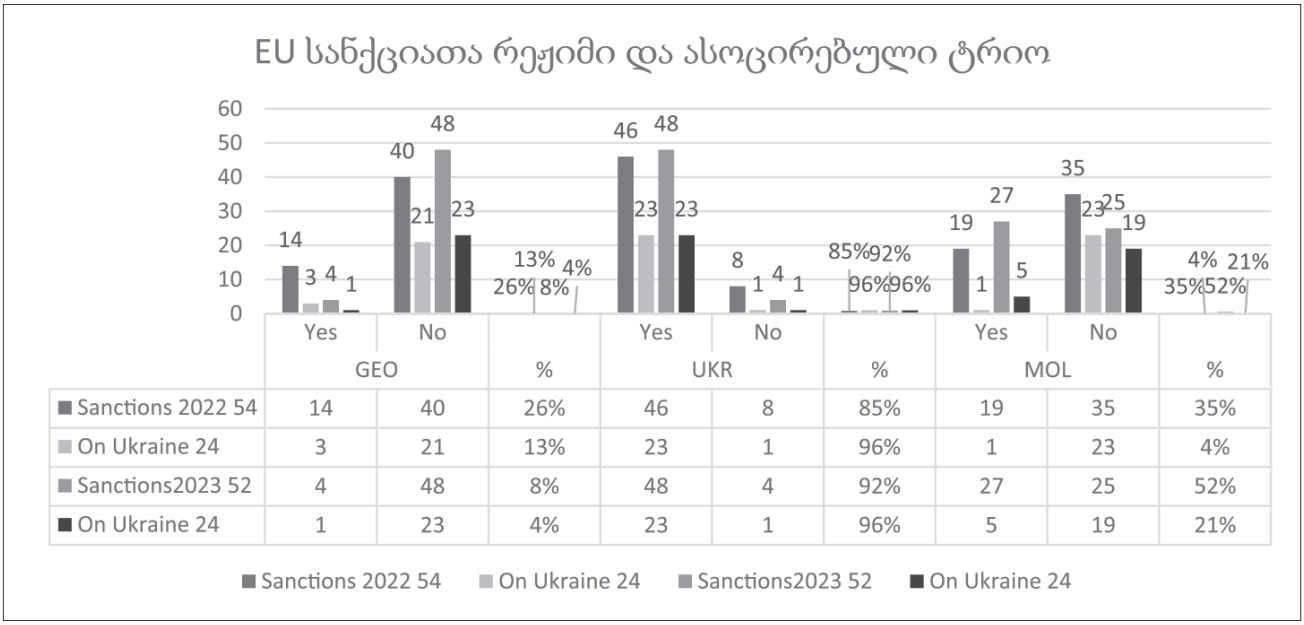
მნიშვნელოვანია მონაცემებზე დაკვირვება იმ თვალსაზრისით, რომ შემოწ-

3 2022 და 2023 წელს თავსებადობის მაჩვენებლების შესახებ ავტორის მიერ დათვლილ მონაცემებსა და ევროკავშირის რეპორტებში მოცემულ მონაცემებს შორის მცირედი განსხვავებებია, რაც განპირობებულია კვლევის შეზღუდვით, სრულფასოვნად მოიპოვოს ყველა დეკლარაცია ღია წყაროში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, რაოდენობრივი თავალსაზრისით უპირატესია ოფიციალურ რეპორტებში არსებული მონაცემები, რომლებიც ამ კვლევაში ასევე არის მოყვანილი და დამოწმებული. თუმცა, მცირე სხვაობა პროცენტულ მონაცემებში გავლენას არ ახდენს ტენდენციების არსობრივ ანალიზზე. ავტორის მიერ იდენტიფიცირებული ინდივიდუალური დეკლარაციების ნუსხა იძლევა თემატური და არსობრივი ანალიზის შესაძლებლობას, მაშინ როცა ევროკავშირის რეპორტებში მხოლოდ ჯამური რიცხვებია მოცემული.

მდეს, საქართველო თავს არიდებს მხოლოდ რუსეთთან დაკავშირებულ სანქციათა რეჟიმს თუ ზოგადად ცდილობს თავი აარიდოს ევროკავშირის უსაფრთხოების გლობალურ ხედვას საფრთხეებთან დაკავშირებით. აღნიშნულის გაანალიზებაში დაგვეხმარება ევროკავშირის მიერ 2022 და 2023 წლებში ჯამური რაოდენობის დეკლარაციებიდან სანქციებთან დაკავშირებული დეკლარაციების გამოცალკევება, ხოლო თავად სანქციების რეჟიმიდან რუსეთზე უკრაინის გამო დაწესებული სანქციათა რაოდენობრივი გამოცალკევება.

დიაგრამა 4-ში თავმოყრილი მონაცემები აჩვენებს, რომ საქართველო თავს იკავებს ვალდებულებისგან ევროკავშირის მიერ გლობალური აგრესიის თუ ადამიანის უფლებების დარღვევის საწინააღმდეგოდ დაწესებულ სანქციებთან თავსებადობაში მოიყვანოს საკუთარი ეროვნული კანონმდებლობა: 2022 წელს 54 სანქციიდან საქართველო 14-ს მიუერთდა, უკრაინა 46 ხოლო მოლდოვა 19-ს. 2023 წელს კი 52 დეკლარაციიდან საქართველო მხოლოდ 4 მიუერთდა, უკრაინა 48, ხოლო მოლდოვა 27 (დიაგრამა 4).

აღსანიშნავია, რომ წინა წელთან შედარებით, მოლდოვამ გლობალურ სანქციათა რეჟიმთან თავსებადობა 35-დან 52 % გაზარდა, ხოლო უშუალოდ უკრაინასთან დაკავშირებულ სანქციებთან თავსებადობა 4-დან 21 %-მდე. აღნიშნულის ფონზე, გასულ პერიოდში ხშირი იყო ოფიციალური პირების საჯარო განცხადებები, თითქოს მოლდოვაც არაფერს აკეთებს უკრაინის გამო რუსეთისთვის დაწესებული სანქციათა რეჟიმისთვის. მაგალითად, 2023 წლის იანვარში იმჟამად ქართული ოცნების თავმჯდომარის პოზიციაზე მყოფმა ირაკლი კობახიძემ განაცხადა: „მესიჯი იყო, რომ საკმარისს არ ვაკეთებთ უკრაინისთვის, ამ დროს, მოლდოვა არც სანქციებს უერთდება, არც სხვა განსაკუთრებულ ზომას იღებს.“ ეს ინფორმაცია არასწორი აღმოჩნდა, რასაც რიცხვები ნათლად აჩვენებს.



დიაგრამა 4: ასოცირებული ტრიოს თანხვედრა ევროკავშირის CSFP-დეკლარაციებთან სანქციების თაობაზე 2022 და 2023 წლებში. შედგენილია ავტორის მიერ. წყარო: ევროკავშირის საბჭოს საჯარო რეესტრი, მონაცემები დათვლილია 2022 და 2023 სრული კალენდარული წლის მიხედვით.

მონაცემებზე დაკვირვების შედეგად, შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ სანქციათა რეჟიმზე საქართველოს დეკლარაციებთან მიერთების სტატისტიკა ქმნის ისეთ სურათს, რომლის თანახმად საქართველოს მთავრობისთვის საგარეო პოლიტიკური ხედვის ყველა სხვა ასპექტი, როგორიცაა ლიბერალური მსოფლიო წესრიგის ხელშეწყობა, სტრატეგიული პარტნიორობის გაძლიერება ევროკავშირთან, ტერიტორიული მთლიანობის აღსადგენად რუსეთის ფედერაციაზე დიპლომატიური ზეწოლის გაზრდა საერთაშორისო თანამეგობრობის კოლექტიური ძალისხმევით, ევროპულ და ევროატლანტიკურ უსაფრთხოების ხედვასთან თანხვედრა და ინსტიტუტებში სწრაფი ინტეგრაციისადმი სწრაფვა ნაკლებად პრიორიტეტულია, ვიდრე რუსეთის არ-გაღიზიანება და ზოგიერთ შემთხვევაში, პრო-რუსული პოზიცია. ეს მიდგომა პარადოქსულია, რადგან სწორედ ევროკავშირი და აშშ არიან საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და სუვერენიტეტის მხარდამჭერებიც და გარანტორებიც. ბუნებრივია, ასეთი მოცემულობა შეაფერხებს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების ტემპს, რადგან როგორც თავში იყო ახსნილი, ასპირანტი ქვეყნისგან ამ კუთხით ევროკავშირი თითქმის 100 % თავსებადობას მოელის.

საქართველოს ასეთი პოზიცია არამდგრადია, რადგან იგი დიდად არის დამოკიდებული მის სტრატეგიულ პარტნიორებზე განვითარებისა და უსაფრთხოებისთვის და ასეთი საპირისპირო ხედვით ვერ შეინარჩუნებს არაფორმალურ, გამო-

უცხადებელ ნეიტრალიტეტს დიდი ხნის განმავლობაში, მისი უსაფრთხოებისადმი სერიოზული რისკების გარეშე. ნდობის დაკარგვის დინამიკა და თანამოაზრეების მხრიდან პარტნიორობის სულისკვეთების დაქვეითებოს აღქმა საქართველოს უსაფრთხოებას უფრო მოწყვლადს გახდის. ავტორიტარიზმზე დაფუძნებულ „ძალა შეიქმს სამართალსა“ პრინციპის მქონე მსოფლიო და რეგიონულ წესრიგში საქართველოს ვერ შეინარჩუნებს ვერც მისი ოკუპირებული რეგიონების არაღიარების პოლიტიკას და ვერც დამოუკიდებელ სახელმწიფოებრიობას, იმისდა მიუხედავად, ახლა ვეწევით თუ არა რუსეთის პირის მოქონვის თუ არ გაღიზიანების პოლიტიკას. საქართველოს სახელმწიფოებრივი გადარჩენა მხოლოდ წესებზე დაფუძნებულ მსოფლიო წესრიგშია შესაძლებელი.

ასეთი პოლიტიკა, მითუმეტეს გაუარესებული რიტორიკის თანხლებით, ასუსტებს სტრატეგიული პარტნიორებისადმი ანგარიშის გაწევის ორმხრივ სულისკვეთებას. დამალვისა და დროის გაყვანის სტრატეგიას ძვირი საფასური აქვს და ჩვეულებრივ მისი გამოყენების ფუფუნება საშუალო და დიდ ძალებს აქვთ ხოლმე საერთაშორისო ურთიერთობებში, რადგან ამგვარი ტაქტიკის წარუმატებლობის შემთხვევში, მათ უსაფრთხოების უზრნუველყოფის სხვა საშუალებებიც გააჩნიათ, მცირე სახელმწიფოებს კი არ აქვთ ასეთი ოფციები.

კვლევამ აჩვენა, რომ საქართველოს დაშორებას CFSP სფეროში აღრმავებს ხელაღებით შემცირებული რიცხობრივი მონაცემები, მაგრამ უფრო მკვეთრად ვითარებას ამწვავებს საქართველოს მთავრობის ხმამაღალი და ხშირად არასაჭიროდ ნეგატიური ან სკეპტიკური რიტორიკა ამ საკითხებზე. რეალურად, საქართველოს მთავრობას შეეძლო მოლდოვას მსგავსად, 2022 და 2023 წლებში დადებითი (თუნდაც მცირედი) ზრდის დინამიკის ჩვენება სანქციათა რეჟიმთან მიმართებით და ნეგატიური სკეპტიციზმისგან თავი სრულად შეეკავებინა. ასეთ პოზიციონირებას ევროკავაშირი გაგებით მოეკიდებოდა, მითუმეტეს, რომ მისთვის საქართველოს არაღიარების პოლიტიკა და რუსეთისგან მომავალი საფრთხეები არათუ უცხო თემას წარმოადგენს, თავად არის არაღიარების პოლიტიკის ხერხემალი.

2. ევროკავშირის სანქციათა რეჟიმი ადამიანის უფლებების დამრღვევთა წინააღმდეგ და საქართველო

არანაკლებ საყურადღებოა ვითარება ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ

საკითხებზე ევროკავშირის დეკლარაციებთან საქართველოს თავსებადობის ვარდნის კუთხით. მაგალითად, 2022 წელს ევროკავშირმა 8 დეკლარაცია გააკეთა ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ თემატურ საკითხზე, რომელთაგან მხოლოდ 2-ს მიუერთდა საქართველო (იხ. დანართი 3). მსგავსად ამისა, 2023 წელს, ადამიანის უფლებებთან პირდაპირ დაკავშირებული 10 დეკლარაციიდან, საქართველო მიუერთდა მხოლოდ 3 დეკლარაციას (იხ. დანართი 4).

შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ ევროკავშირის 2023 წლის გაფართოების პაკეტის პირველ ანგარიშში საქართველოზე აღნიშნულია, რომ „საქართველო არ მიუერთდა ევროკავშირის ადამიანის უფლებების გლობალური სანქციების რეჟიმში შემავალ სანქციებს“ (European Commission, 2023b, გვ. 111).

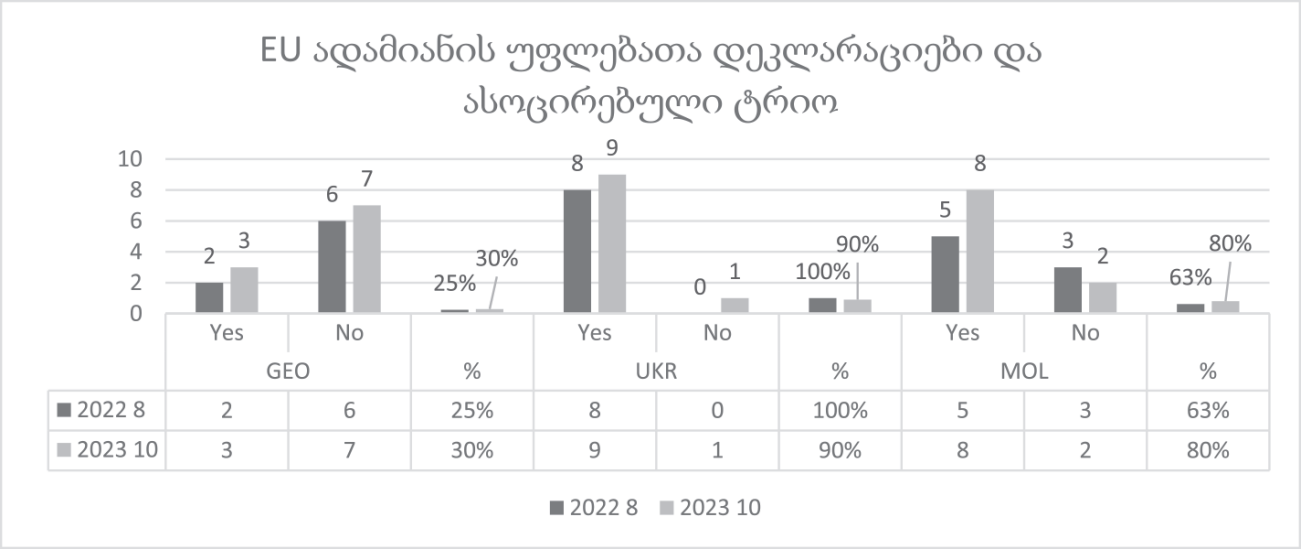
ევროკავშირის გლობალური ადამიანის უფლებათა სანქციების რეჟიმი (ასევე ცნობილია როგორც ევროკავშირის გლობალური მაგნიტსკის სანქციათა რეჟიმი) 2020 წელს იქნა მიღებული საბჭოს მიერ და წარმოადგენს ევროკავშირის სტრატეგიის ნაწილს, რომელიც მიმართულია ადამიანის უფლებების დაცვასა და ხელშეწყობაზე მსოფლიოს მასშტაბით (European Union, 2020). ეს სანქციები საშუალებას აძლევს ევროკავშირს შემოიღოს მიზნობრივი სანქციები პირებზე, ორგანიზაციებზე და სტრუქტურებზე, რომლებიც ჩართულნი არიან ადამიანის უფლებათა მძიმე დარღვევებში, იმისდა მიუხედავად თუ სად ხდება ეს დარღვევები. ეს სანქციები წარმოადგენს ევროკავშირის უფრო ფართო საგარეო პოლიტიკური ინსტრუმენტების შემადგენელ ნაწილს და მიმართულია დამნაშავეების ანგარიშვალდებულებაზე და დასჯაზე, ხოლო მთლიანობაში ამ პოლიტიკის მიზანია ხელი შეუწყოს ადამიანის უფლებების დაცვას მსოფლიოში.

ამ რეჟიმის ფარგლებში სანქციები შეიძლება შეეხოს ინდივიდებს, ორგანიზაციებს, სახელმწიფოებს. სანქციების დაწესების საფუძველია ადამიანის უფლებათა ისეთი მძიმე დანაშაულები, როგორიცაა: გენოციდი, დანაშაული კაცობრიობის წინაშე, წამება ან ადამიანის ღირსების შემლახავი დანაშაულები, მკვლელობები, გატაცება, ბავშვთა ჩართვა საომარ მოქმედებებში, კორუფცია, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ის ხელს უწყობს ადამიანის უფლებათა დარღვევებს და სხვა.

მთლიანობაში, ევროკავშირის გლობალური ადამიანის უფლებათა სანქციების რეჟიმი მიზნად ისახავს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტის

ამაღლებას, დამრღვევებზე მიზნობრივი ზეწოლის განხორციელების გზით. ბუნებრივია, ევროკავშირს აქვს მაღალი მოლოდინი, რომ მასში გაწევრიანების მსურველ ქვეყანას ექნება სრულფასოვანი თანხვედრა ამ დღის წესრიგთან, ყოველგვარი გამონაკლისების გარეშე.

უფრო სიღრმისეული ანალიზისთვის ამ კვლევის ფარგლებში შესწავლილი მონაცემებიდან ირკვევა, რომ 2022 წელს საქართველო არ მიერთებია ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა ისეთ მნიშვნელოვან დეკლარაციებს, როგორიცაა: ჰომოფობიის, ტრანსფობიისა და ბიფობიის (IDAHOT) წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღე (16 მაისი, 2022) და ადამიანის უფლებათა დღე (9 დეკემბერი, 2022). ის ფაქტი, რომ საქართველო არ მიუერთდა IDAHOT-ის დეკლარაციას და ადამიანის უფლებათა დღის დეკლარაციას იმავე წელს, რომელშიც მან ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადი გააკეთა, მიანიშნებს საქართველოს ქმედებებსა და სიტყვიერ განცხადებებს შორის შეუსაბამობაზე. ორივე დეკლარაცია კონკრეტულად ეხებოდა უმცირესობების დაცვის პრინციპს, რომელიც ამავდროულად არის ევროკავშირის ფუნდამენტური პრინციპი – „...ადამიანის უფლებების პატივისცემა, უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებების ჩათვლით“ (TEU, მუხლი 2).



დიაგრამა 5: ასოცირებული ტრიოს თანხვედრა ევროკავშირის CSFP დეკლარაციებთან ადამიანის უფლებათა სფეროში 2022 და 2023 წლებში. შედგენილია ავტორის მიერ. წყარო: ევროკავშირის საბჭოს საჯარო რეესტრი, მონაცემები დათვლილია 2022 და 2023 სრული კალენდარული წლის მიხედვით.

პარადოქსულია, რომ საქართველოს მთავრობა არ შეუერთდა ევროკავშირის

ადამიანის უფლებათა ამ დეკლარაციებს, იმის ფონზე, რომ 2022 წლის მარტში ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილი დააფიქსირა და უნდა ჰქონოდა სრული და ნათელი მოლოდინი იმისა, რომ ევროკავშირი ყურადღებით დააკვირდებოდა საქართველოს ქმედებებსა და პოზიციებს ადამიანის უფლებათა გლობალური საკითხების დაცვასთან დაკავშირებით, მისი წევრობის პერსპექტივების შესახებ კომისიის მიერ საქართველოზე ანგარიშის და საბჭოს შესაბამისი გადაწყვეტილების მომზადების პროცესში.

საქართველოს მთავრობამ ასევე გადაწყვიტა არ შეერთებოდა ევროკავშირის დეკლარაციას 2022 წლის ივლისში რუსეთში უცხოელი აგენტების შესახებ კანონის შემოღების 10 წლისთავთან დაკავშირებით. ეს მოხდა თვეებით ადრე, ვიდრე საქართველოს მმართველი უმრავლესობის შემადგენელი პარტია „ხალხის ძალა“ მსგავს კანონმდებლობას დაარეგისტრირებდა საქართველოს პარლამენტში, რასაც მოგვიანებით მხარი დაუჭირა ქართული ოცნების პარლამენტის წევრთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ. კანონპროექტს საქართველოს სტრატეგიული პარტნიორების მხრიდან ძალიან უარყოფითი შეფასებები მოჰყვა. EEAS-მა გამოთქვა „სერიოზული შეშფოთება“ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით და გააფრთხილა საქართველო, რომ „კანონპროექტის მიღება შეუსაბამო იქნებოდა [მის] მისწრაფებებთან და ევროკავშირის ნორმებთან და ღირებულებებთან“ (European Union External Action, 2023). 2023 და მომდევნო წლის განმავლობაში ეს კანონმდებლობა გახდა საქართველოში დიდი სახალხო მღელვარების საგანი ერთის მხრივ და მეორეს მხრივ პარტნიორების ერთმნიშვნელოვანი გახშირებული შეფასებების საგანი იმაზე, რომ ამ კანონით საქართველო ზღუდავს სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის საქმიანობას და საქართველო უკან იხევს დემოკრატიული პროცესებისგან. საბოლოო ჯამში, ადამიანის უფლებების სფეროში ქართული ოცნების მიერ ინიცირებული ორი კანონი დასახელდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაწევრების მოლაპარაკებების შეჩერების მიზეზად. 2024 წლის გაფართოების პაკეტის ფარგლებში ევროკომისიამ საქართველოზე განაცხადა, რომ „მიუხედავად იმისა, რომ 2023 წლის დეკემბერში ევროპულმა საბჭომ საქართველოს მიანიჭა კანდიდატის სტატუსი, მისი ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი მას მერე დე ფაქტო შეჩერდა 2024 წლის გაზაფხულიდან მოყოლებული საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებული ქმედებების გამო“ (European Commission, 2024b). ევროკომისიის შეფასება უკვე ევროპულმა საბჭომაც დაადასტურა თავის 2024 წლის ოქტომბრის დასკვნაში.

დასკვნა

კვლევამ აჩვენა, რომ ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, მიუხედავად იმისა, რომ არ არის სავალდებულო აკი, რეალურად გადამწყვეტი მნიშვნელობის პოლიტიკის სფეროა, როგორც გაწევრიანების პროცესში, ისე გაწევრიანების შემდგომ კავშირის პოლიტიკურ დღის წესრიგში. კვლევამ აჩვენა 2022-2023 წლებში საქართველოს მხრიდან CFSP საკითხებთან დაკავშირებით თავსებადობის ვარდნა, როგორც რაოდენობრივი თვალსაზრისით, ასევე ხარისხობრივი თვალსაზრისით, ხოლო შემცირებული თავსებადობის აღქმა გაამძაფრა საქართველოს მთავრობის პარადოქსულმა აქცენტებმა აღნიშნულ საკითხზე, რამაც გააღრმავა კითხვის ნიშნები საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ორიენტაციულ და ღირებულებით მიმართულებაზე. კვლევამ აჩვენა, რომ არც მოლდოვასთვის ყოფილა უცხო თავსებადობის დაბალი დონე სანქციების რეჟიმთან მიმართებით, მაგრამ ამ მიმართულებით საკუთარ მოწყვლადობას ის აკომპესინრებდა სხვა სფეროებში მაღალი თავსებადობით, მათ შორის ადამიანის უფლებების დაცვის გლობალური დღის წესრიგის კუთხით და ასევე ოფიციალური პირების ევროკავშირის პოლიტიკასტან თავსებადი და მხარდამჭერი რიტორიკით. საქართველოსგან განსხვავებით მოლდოვამ უფრო ეფექტურად მართა რუსეთთან დაკავშირებული რისკები ევროკავშირის ღირებულებებთან და ინსტიტუტებთან პარტნიორული რიტორიკისა და თანმიმდევრული პოლიტიკის გზით, რამაც მას მოუტანა მნიშვნელოვანი სტრატეგიული შედეგი - ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყება. საქართველომ კი გაფართოების წინა კრიტერიუმის უგულვებელყოფით და ნეგატიური ოფიციალური რიტორიკით ევროკავშირთან გაწევრების პროცესის დე ფაქტო შეჩერება განაპირობა.

ევროკავშირის გაფართოების პრაქტიკაზე და ნორმატიულ დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით კვლევა ასკვნის, რომ საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში უსაფრთხოებისა და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ექნება. ამ თვალსაზრისით პროგრესულად მზარდი დინამიკის ჩვენება და საბოლოოდ სრულფასოვანი თანხვედრის უზრუნველყოფა გადამწყვეტი იქნება გაწევრიანების მოლაპარაკებების დასაწყებად და წარმატებით დასასრულებლად.

ბიბლიოგრაფია

Akobia, E. (2023, May 18). Georgia's (mis)alignment with the EU foreign policy. Civil Georgia. https://civil.ge/archives/542831

Bendiek, A., Becker, M., Borrett, C., & Bochtler, P. (2024). Taming national interests within the CFSP: Europe's cyber foreign and security policy as a test run (SWP Comment 2024/C 19). Stiftung Wissenschaft und Politik. https://doi.org/10.18449/2024C19

Cardwell, P. J., & Moret, E. (2022). The EU, sanctions and regional leadership. European Security, 32(1), 1–21. https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997

Hadfield, A. (2006). Foreign Policy and Dyadic Identities: The Role of the CFSP. Geopolitics, 11(4), 676–700. https://doi.org/10.1080/14650040600890800

Hillion, C. (2017). Adaptation for autonomy? Candidates for EU membership and the CFSP. Global Affairs, 3(3), 265–275. https://doi.org/10.1080/23340460.2017.1415505

Kakachia, K., & Lebanidze, B. (2023, May 5). Tbilisi's transactional foreign policy leads Georgians astray. Ponars Eurasia. https://www.ponarseurasia.org/tbilisis-transactional-foreign-policy-leads-georgians-astray/

Kakachia, K., Lebanidze, B., & Kakabadze, S. (2024). Transactional hedging versus value-based hedging: how small frontline states balance between European integration and Russian influence. European Security, 33(4), 594–614. https://doi.org/10.1080/09662839.2024.2388638

Müller, P., Pomorska, K., & Tonra, B. (2021). The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation? Journal of European Integration, 43(5), 519–534. https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1927015

Radio Free Europe/Radio Liberty. (2022, February 28). ღარიბაშვილი ოპოზიციაზე: გვიკიჟინებს ჩავერთოთ ომში, სანქციები დავუწესოთ რუსეთს. Radio Free Europe/Radio Liberty. https://www.radiotavisupleba.ge/a/31727658.html

Sauer, P. (2024, November 3). Maia Sandu wins second term in Moldovan election in rebuke to Kremlin. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2024/nov/03/moldovans-vote-in-presidential-runoff-amid-claims-of-russian-interference

Zgut, E. Informal Exercise of Power: Undermining Democracy Under the EU's Radar in Hungary and Poland. Hague J Rule Law 14, 287–308 (2022). https://doi.org/10.1007/s40803-022-00170-0

რეხვიაშვილი, ჯ. (2023, 21 ივნისი). ევროკავშირი ამცირებს, საქართველო კი ზრდის რუსეთთან ვაჭრობას. Radio Free Europe/Radio Liberty.

ქათამაძე, ვ. (2023, 22 მაისი). აქცენტის გაკეთება იმაზე, რომ ევროკავშირს რუსეთთან გაცილებით დიდი სავაჭრო ბრუნვა აქვს, ვიდრე საქართველოს, მანიპულირებაა. Europetime. https://europetime.eu/ka/article/43496-aqcentis-gaketeba-image,-rom-evrokavshirs-rusettan-gacilebit-didi-savachro-brunva-aqvs,-vidre-saqartvelos,-manipulirebaa---arasamtavroboebi

ჩიჩუა, ნ. (2023, 24 მარტი). თუ საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანება სურს, უნდა გაიზარდოს ქვეყნის მონაწილეობა ევროკავშირის უსაფრთხოების პოლიტიკაში – ბერბოკი. Netgazeti. https://netgazeti.ge/news/661860/?fbclid=IwAR2TnrVWDxAsD7S4HCkkHRzViGnjwwRARg1LYU8yjvL1lOo88gqV3dj6pEU

ჯუფალაკიანი, ს. (2024, 20 მაისი). რუსეთ-საქართველოს შორის ავიამიმოსვლა აქტიურდება: ივნისში 400-ზე მეტი ფრენა იგეგმება. Radio Free Europe/Radio Liberty. https://www.radiotavisupleba.ge/a/32955251.html

1TV. (2023, March 24). Lithuanian FM says Georgia has to take objective steps, carry out reforms. 1TV. https://1tv.ge/lang/en/news/lithuanian-fm-says-georgia-has-to-take-objective-steps-carry-out-reforms/

Civil Georgia. (2023a, May 10). Russia abolishes visa regime and lifts ban on airline flights with Georgia starting May 15. Civil Georgia. https://civil.ge/archives/541553

Civil Georgia. (2023b, May 11). GD Chair Kobakhidze: We can't and we won't impose sanctions on Russia. Our position is clear. Civil Georgia. https://civil.ge/ka/archives/541867

Civil Georgia. (2023c, 11 მაისი). „ეს არის დადებითი და მისასალმებელი", – პრემიერი რუსეთთან უვიზო მიმოსვლასა და ფრენების აღდგენაზე. Civil Georgia. https://civil.ge/ka/archives/541983

Civil Georgia. (2023d, June 27). EU, US, UK sanctions coordinators meet Georgian officials. Civil Georgia. https://civil.ge/archives/549841

Civil Georgia. (2024, February 26). EU's Herczyński: Georgia's CFSP alignment low. Civil Georgia. https://civil.ge/archives/584330

Council of the European Union. (2019, June 18). Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/

Council of the European Union. (2022, June 23). European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans, and external relations (Press release). https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/

Council of the European Union. Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty, and Independence of Ukraine. Official Journal of the European Union L 78/16, 2014. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0145.

Delegation of the European Union to Georgia. (2023, May 11). Remarks by the spokesperson of HRVP on Georgia-Russia flights. European Union External Action. https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/remarks-spokesperson-hrvp-georgia-russia-flights_en?s=221

Delegation of the European Union to Georgia. (2024, November 5). EU Enlargement Report 2024 on Georgia - Assessment of implementation of the steps / priorities. European Union External Action. https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu-enlargement-report-2024-georgia-assessment-implementation-steps-priorities_en

European Commission. (2020, February 5). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057

European Commission. (2022, June 17). Opinion on Georgia's application for membership of the European Union. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en

European Commission. (2023a, February 1). Commission staff working document: Analytical report following the communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Commission opinion on Georgia's application for membership of the European Union (SWD(2023) 31 final). European Commission. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/SWD_2023_31_Georgia.pdf

European Commission. (2023b, November 8). Commission staff working document: Georgia 2023 report; Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions; 2023 Communication on EU enlargement policy (SWD(2023) 697 final). European Commission.

European Commission. (2024a, October 30). Commission staff working document: Georgia 2024 report; Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions; 2024 Communication on EU enlargement policy (SWD(2024) 697 final). European Commission.

European Commission. (2024b, October 30). Commission adopts the 2024 enlargement package. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-adopts-2024-enlargement-package-2024-10-30_en

European Commission. (n.d.). EU trade with Russia – Latest developments. Eurostat Statistics Explained. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments

European Union External Action. (2023, February 24). Georgia: Statement by the spokesperson on the draft law on “transparency of foreign influence”. European Union External Action. https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-draft-law-%E2%80%9Ctransparency-foreign-influence%E2%80%9D_en

European Union. (2014, August 30). Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Georgia, of the other part (OJ L 261, 30.8.2014, p. 1). Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)

European Union. (2020, December 7). Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02020D1999-20240722

დანართი #1: CFSP სფეროში სანქციების რეჟიმთან დაკავშირებით ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებებთან საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას მიერთების მონაცემები 2022 წელს

ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებების შესახებ კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიმართვა მესამე ქვეყნებისადმი	ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებები CFSP სფეროში 2022 წელს	საქართველო		უკრაინა		მოლდოვა	
		კი	არა	კი	არა	კი	არა
Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2021/21961 3 ინდივიდი დაამატა სანქცირებულთა სიას		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/331 98 ინდივიდი დაამატა სანქცირებულთა სიას		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/329 მდგომარეობის სიმძიმის გათვალისწინებით, საბჭომ გაამკაცრა დეზიგნაციის კრიტერიუმები. ამიერიდან ისინი მოიცავენ პირებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც მხარს უჭერენ და სარგებელს იღებენ რუსეთის ფედერაციის მთავრობისგან, ასევე პირებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ რუსეთს მნიშვნელოვანი შემოსავლებით, და ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს, რომლებიც დაკავშირებულნი არიან სიაში შეყვანილ პირებთან ან ორგანიზაციებთან.		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with Council Decision (CFSP) 2022/265 of 23 February 2022	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/265 22 ინდივიდი და 4 ორგანიზაცია დაამატა სანქცირებულთა სიას		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with Council Decision (CFSP) 2022/266 of 23 February 2022	Decision (CFSP) 2022/266 დონეცკისა და ლუჰანსკის ოლქების არაკონტროლირებადი ტერიტორიების აღიარებისა და იქ რუსეთის შეიარაღებული ძალების განლაგებაზე პასუხად ევროკავშირმა შექმნა სანქციების ახალი ჩარჩო: აკრძალა საქონლით, ტექნოლოგიებითა და სერვისებით ვაჭრობა ამ ტერიტორიებიდან	✓		✓			x

Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with Council Decision (CFSP) 2022/327 of 25 February 2022	Decision 2014/512/CFSP Decision (CFSP) 2022/327 შემოიღო სანქციები რუსეთის წინააღმდეგ ფინანსური, თავდაცვის, ენერგეტიკის, ავიაციის და კოსმოსური სექტორის მიმართ		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine	Decision 2014/512/CFSP Decision (CFSP) 2022/335 აკრძალა ურთიერთობები რუსეთის ცენტრალურ ბანკთან. აკრძალა წევრი ქვეყნების ტერიტორიებზე დაშვების, აფრენის ან ფრენის ნებართვა ნებისმიერი თვითმფრინავისთვის, რომელსაც მართავს რუსული ავიაკომპანია, მათ შორის მარკეტინგული გადამზიდავი, რუსეთში რეგისტრირებული და არარუსეთში რეგისტრირებული თვითმფრინავები. საჰაერო ხომალდები, რომლებსაც ფლობს ან აქვს ჩარტერი, ან სხვაგვარად აკონტროლებს რუსეთის იურიდიული ან ფიზიკური პირი.		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Decision 2014/512/CFSP Decision (CFSP) 2022/346		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/354 22 ინდივიდი დაამატა სანქცირებულთა სიას		x		x		x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine On 1 March 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/346	Decision (CFSP) 2022/346 2022 წლის 12 მარტიდან აიკრძალა ფინანსური მონაცემების გაცვლა VIII დანართში ჩამოთვლილ სობიექტებზე; აიკრძალა ევროს გაყიდვა, მიწოდება, გადაცემა ან ექსპორტი რუსეთში; აიკრძალა ინვესტირება, მონაწილეობა ან სხვა გზით წვლილის შეტანა პროექტებში, რომლებიც თანადაფინანსებულია რუსეთის პირდაპირი ინვესტიციების ფონდის მიერ.		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine	Decision (CFSP) 2022/376 გააგრძელა Decision 2014/119/CFSP მოქმედების ვადა		x	✓		✓	

Declaration by the HR on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine On 9 March 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/397	Amending Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/397 სანქციების სიას დაამატეს რუსეთის ფედერაციის საბჭოს 146 წევრი, რომლებმაც რატიფიცირება გაუკეთეს მთავრობის გადაწყვეტილებებს „მეგობრობის, თანამშრომლობისა და ურთიერთდახმარების ხელშეკრულების შესახებ რუსეთის ფედერაციასა და დონეცკის სახალხო რესპუბლიკას შორის, ასევე რუსეთის ფედერაციასა და ლუგანსკის სახალხო რესპუბლიკას შორის“. დამატებით დაასანქცირეს რეჟიმთან ახლო კავშირში მყოფი 14 ინდივიდი		x	✓			x
Declaration by the HR on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision (CFSP) 2022/429 Decision 2014/145/CFSP 15 ინდივიდი და 9 ორგანიზაცია დაემატა სანქცირებულთა სიას		x	✓			x
Declaration by the HR on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision (CFSP) 2022/430 აიკრძალა ტრანზაქციები სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფ კომპანიებთან, საკრედიტო რეიტინგის სერვისების მიწოდება და საკრედიტო რეიტინგთან დაკავშირებულ სააბონენტო სერვისებზე წვდომა. გამკაცრდა ექსპორტის შეზღუდვები ორმაგი გამოყენების საქონელსა და ტექნოლოგიებზე, ასევე საქონელსა და ტექნოლოგიებზე, რომლებიც შესაძლოა ხელს უწყობდეს რუსეთის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის ტექნოლოგიურ განვითარებას; გაფართოვდა იმ პირთა სია, რომლებიც დაკავშირებულია რუსეთის თავდაცვისა და სამრეწველო ბაზასთან და ექვემდებარებიან ამ შეზღუდვებს. ახალი ინვესტიციების აკრძალვა რუსეთის ენერგეტიკულ სექტორში და ყოვლისმომცველი ექსპორტის შეზღუდვის შემოღება აღჭურვილობაზე, ტექნოლოგიებზე და სერვისებზე, რომლებიც დაკავშირებულია რუსეთის ენერგეტიკულ ინდუსტრიასთან, ბირთვული ინდუსტრიისა და ენერგიის დაუნსტრიმ ექსპორტის სექტორის გამოკლებით. დამატებითი სავაჭრო შეზღუდვები რკინისა და ფოლადის, ასევე ფუფუნების საგნების მიმართ.		x	✓			x
Declaration by the HR on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/241 5 ინდივიდი დაემატა სანქცირებულთა სიას		x	✓			x

Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/411 გააგრძელა Decision 411 მოქმედების ვადა და შესწორებები შეიტანა 145-ე გადაწყვეტილების დანართში		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine On 08 April 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/578.	Decision (CFSP) 2022/578 აიკრძალა დეპოზიტები კრიპტო-საფულეებში, ასევე გაფართოვდეს ევროში ნომინირებული ბანკნოტების ექსპორტის და ევროში ნომინირებული ტრანსფერირებადი ფასიანი ქაღალდების გაყიდვა წევრი ქვეყნების ყველა ოფიციალურ ვალუტაზე. აიკრძალა რუსეთის მოქალაქეებთან და რუსეთში დაფუძნებულ იურიდიულ პირებთან ან ორგანიზაციებთან სახელმწიფო კონტრაქტების და კონცესიების მინიჭება და შესრულება. აიკრძალა ფინანსური დახმარების მიწოდება ან ნებისმიერი სხვა სარგებლის მინიჭება კავშირის, ევრატომის ან წევრი ქვეყნების პროგრამებიდან რუსეთის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ან კონტროლირებადი სუბიექტებისთვის. აიკრძალა ბენეფიციარად ყოფნა, მეურვის როლის შესრულება ან სხვა მსგავსი როლის შესრულება რუსთის პირებისა და იურიდიული პირებისთვის, ასევე გარკვეული სერვისების მიწოდება აიკრძალოს ფონდებისთვის. აიკრძალა რუსეთის დროშის ქვეშ რეგისტრირებული გემების წვდომა კავშირის ტერიტორიის პორტებზე. მიზანშეწონილია რეაქტიული საწვავის და სხვა საქონლის ექსპორტის შეზღუდვა რუსეთში, ასევე დამატებითი იმპორტის შეზღუდვების დაწესება გარკვეულ საქონელზე, რომელიც ექსპორტირებულია ან წარმოშობილია რუსეთიდან, მათ შორის ქვანახშირზე და სხვა მყარ წიაღისეულ საწვავზე. რუსეთში დაფუძნებულ სატრანსპორტო საწარმოებისთვის აკრძალული უნდა იყოს საქონლის გზით გადაზიდვა კავშირის ტერიტორიაზე, მათ შორის ტრანზიტით. კავშირი ელოდება ევროკავშირის შეზღუდვებთან სწრაფ და სრულ შესაბამისობას რეგიონის ყველა ქვეყნისგან, თუმცა აწესებს გარკვეულ შეზღუდვებს, გამონაკლისებს და მითითებებს შვეიცარიაზე, ევროპულ ეკონომიკურ სივრცეზე და დასავლეთ ბალკანეთზე.		x	✓			x

Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine On 08 April 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/582.	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/582 217 ინდივიდი და 18 ორგანიზაცია დაემატა სიას		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine On 13 April 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/627	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/627 შემოიღო გარკვეული გამონაკლისები დაწესებული სანქციების რეჟიმიდან ექსკლუზიურად ჰუმანიტარული მიზნებიდან გამომდინარე		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in response to the recognition of the non-government controlled areas of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine and the ordering of Russian armed forces into those areas On 13 April 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/628	Decision (CFSP) 2022/266 Decision (CFSP) 2022/628 შემოიღო გარკვეული გამონაკლისები დაწესებული სანქციების რეჟიმიდან ექსკლუზიურად ჰუმანიტარული მიზნებიდან გამომდინარე	✓		✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine On 21 April 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/660	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/660 2 ინდივიდი დაამატა სანქცირებულთა სიას გადაწყვეტილება 145-ის დანართში		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine On 3 June 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/883	Decision 2014/145/CFSP Decision (CFSP) 2022/883 65 ინდივიდი და 18 ორგანიზაცია დაამატა სანქცირებულთა სიას გადაწყვეტილება 145-ის დანართში		x	✓			x

Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine On 3 June 2022, the Council adopted Council Decision (CFSP) 2022/884	Decision (CFSP) 2022/884 აიკრძალა რუსეთიდან ნედლი ნავთობისა და ზოგიერთი ნავთობპროდუქტის იმპორტი, შეძენა ან გადაცემა წევრ ქვეყნებში. აიკრძალოს მესამე ქვეყნებში მსგავსი საქონლის დაზღვევა და გადაზღვევა საზღვაო ტრანსპორტით. დაწესდეს შესაბამისი გარდამავალი პერიოდი. კონკრეტული წევრი ქვეყნების გეოგრაფიული მდეობარეობის გათვალისწინებით, რომელთაც არ აქვს ნედლი ნავთობის შესყიდვის ალტერნატიული მარშრუტი, დროებით დაწესდა გამონაკლისები. ამ წევრმა ქვეყნებმა მიიღონ ზომები ალტერნატიული მარშრუტების მოსაძიებლად. საბჭო დაუბრუნდება დროებითი გამონაკლისის საკითხის განხილვას შესაძლებლობისთანავე. აიკრძალა რუსული მედია მაუწყებლობა ევროკავშირში რუსეთის კონცენტრირებული პროპაგანდისტული საქმიანობის გამო, თითქოს უკრაინაში შეჭრა გამართლებული იყო, ასევე უწყვეტი და კოორდინირებული პროპაგანდისტული ქმედებების გამო კავშირის და მეზობელი ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოების წინააღმდეგ.		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in response to the recognition of the non-government controlled areas of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine and the ordering of Russian armed forces into those areas	Decision (CFSP) 2022/266 Decision (CFSP) 2022/1908 საბჭომ გადაწყვიტა, რომ გადაწყვეტილება 266-ის სათაური უნდა შეიცვალოს და მასში მოცემული შეზღუდვების გეოგრაფიული არეალი გაფართოვდეს, რათა მოიცვას უკრაინის ყველა არაკონტროლირებადი ტერიტორია დონეცკის, ხერსონის, ლუგანსკისა და ზაპოროჟიეს ოლქებში.	✓		✓			x

დანართი #2: CFSP სფეროში სანქციების რეჟიმთან დაკავშირებით ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებებთან საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას მიერთების მონაცემები 2023 წელს

ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებების შესახებ კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიმართვა მესამე ქვეყნებისადმი	ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებები CFSP სფეროში 2023 წელს	საქართველო		უკრაინა		მოლდოვა	
		კი	არა	კი	არა	კი	არა
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Council Decision (CFSP) 2022/2478		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2022/2432 Decision 2014/145/CFSP		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision (CFSP) 2022/1530 Decision 2014/145/CFSP		x	✓			x
Statement EUHR on alignment of certain 3rd countries with Council decision 2022/2477 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2022/2477 Decision 2014/145/CFSP საბჭოს გადაწყვეტილებით სანქცირებულთა სიას ემატება 141 ფიზიკური პირი და 49 სუბიექტი		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2022/2376 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	Decision (CFSP) 2022/2376 Decision (CFSP) 2020/1999 საბჭომ სანქციები გაახანგრძლივა კიდევ თორმეტი თვით, 2023 წლის 8 დეკემბრამდე და ცვლილებები შეიტანა სანქცირებულთა სიაში.		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/252 საბჭომ შემოიღო ფასის ორი ზღვარი: ბარელზე 45 აშშ დოლარი, ფასდაკლებულ ნედლ ნავთობზე და 100 აშშ დოლარი ბარელზე, პრემიუმ ნედლ ნავთობზე.		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/432 საბჭომ გადაწყვეტილება 2014/145/CFSP დანართს დაამატა 87 ფიზიკური პირი და 34 სუბიექტი.		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/434		x	✓			x

Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/193 Decision 2014/145/CFSP		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/421 amending Council Decision 2012/642/CFSP		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/457 საბჭომ გაახანგრძლივა შემაკავებელი ზომები 2024 წლის 6 მარტამდე და განაახლა ინფორმაცია 2014/119/CFSP გადაწყვეტილების დანართში თავდაცვის უფლებებთან და ეფექტური სასამართლო დაცვის უფლებასთან დაკავშირებით.		x	✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in response to the illegal recognition, occupation or annexation by the Russian Federation of certain non-government controlled areas of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/388 Decision (CFSP) 2022/266 გადაწყვეტილებამ 2024 წლის 24 თებერვლამდე გაახანგრძლივა შემაკავებელი ზომები, რომლებიც დაწესებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ დონეცკის, ხერსონის, ლუგანსკის და ზაპორიჟჟიას რეგიონების უკანონო აღიარების, ოკუპაციის ან ანექსიის საპასუხოდ.	✓		✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/572 საბჭომ გაახანგრძლივა სანქციები 2023 წლის 15 სექტემბრამდე და განაახლა ინფორმაცია 2014/145/CFSP გადაწყვეტილების დანართში 171 ფიზიკურ და 65 სუბიექტთან დაკავშირებით.		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/1094 საბჭოს გადაწყვეტილება ცვლის სანქცირების ერთ-ერთ არსებულ კრიტერიუმს		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with Council Decision (CFSP) 2023/1218 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/1218 საბჭოს გადაწყვეტილებამ შეცვალა სანქციების გვერდის ავლის ჩამონათვალის კრიტერიუმი, რათა შესაძლებელი იყოს მესამე ქვეყნების ოპერატორების გამოვლენა, რომლებიც ძირს უთხრიან ევროკავშირის სანქციების მიზანს და ეფექტურობას და ხელს უწყობენ რუსეთის შესაძლებლობას აწარმოოს ომი.		x	✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with Council Decision (CFSP) 2023/1217 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/1217 საბჭოს გადაწყვეტილება ეხება სანქციების გვერდის ავლის აღმოფხვრას.		x	✓			x

Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council adopted Decision (CFSP) 2023/1566 amending Decision 2014/145/CFSP საბჭოს შვიდ ფიზიკურ და ხუთ სუბიექტს ამატებს სანქციების სიას.		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/1501 საბჭოს სანქციების სიას დაამატა ხუთი პირი (ირანელი), რომლებიც მონაწილეობენ რუსეთისადმი უპილოტო საჰაერო ხომალდების მიწოდებაში		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/1517 საბჭომ 6 თვით გაახანგრძლივა სექტორული შემაკავებელი სანქციები		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2023/1532 concerning restrictive measures in view of Iran's military support to Russia's war of aggression against Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/1532 ამ გადაწყვეტილებამ დაადგინა ახალი სანქციების ჩარჩო რუსეთისთვის ირანის სამხედრო მხარდაჭერის გათვალისწინებით, რომელიც კრძალავს ევროკავშირიდან ირანში კომპონენტების ექსპორტს, რომლებიც გამოიყენება უპილოტო საჰაერო ხომალდების (უპილოტო საფრენი აპარატების) შემუშავებასა და წარმოებაში.		x	✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine	Council Implementing Decision (CFSP) 2023/1592 implementing Decision 2012/642/CFSP		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine	Decision (CFSP) 2023/2097		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries concerning restrictive measures in view of Iran's military support to Russia's war of aggression against Ukraine	Council Decision (CFSP) 2023/2792 Decision (CFSP) 2023/1532 საბჭომ სიას ირანის წარმომადგენელი 6 ინდივიდი და 5 სუბიექტი დაამატა		x	✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2023/1767 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine	Decision (CFSP) 2023/1767 სანქციების რეჟიმი 6 თვით გააგრძელა და სია განაახლა		x		x		x

დანართი #3: CFSP სფეროში (ადამიანის უფლებების საკითხები) ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებებთან საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას მიერთების მონაცემები 2022 წელს

ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებების შესახებ კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიმართვა მესამე ქვეყნებისადმი	ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებები CFSP სფეროში 2022 წელს (ადამიანის უფლებები)	საქართველო		უკრაინა		მოლდოვა	
		კი	არა	კი	არა	კი	არა
Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain countries concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.	Decision (CFSP) 2021/21601 Council Decision 2020/1999 საბჭომ განაახლა ადამიანის უფლებათა მძიმე დანაშაულებისთვის დასანქცირებულ პირთა და ორგანიზაციათა სია		x	✓			x
Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain countries concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.	Decision (CFSP) 2021/2197 Council Decision 2020/1999		x	✓			x
World Press Freedom Day, 3 May 2022: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union	მსოფლიო პრესის თავისუფლების დღე	✓		✓		✓	
International Day Against Homophobia, Transphobia and Biphobia, 17 May 2022: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union	IDAHOT		x	✓		✓	
Russia: Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the 10th anniversary of the introduction of the Law on Foreign Agents	უცხოელი აგენტების შესახებ კანონის შემოღებიდან 10 წლისთავის შესახებ განცხადება		x	✓		✓	
European and World Day against the Death Penalty, 10 October 2022: Joint statement by the High Representative, on behalf of the European Union, and the Secretary General of the Council of Europe	ევროპული და მსოფლიო დღე სიკვდილით დასჯის წინააღმდეგ	✓		✓		✓	
Russia: Statement by the High Representative on behalf of the EU on Russia's decision to suspend its participation in the UN Black Sea Grain Initiative	გაეროს შავი ზღვის მარცვლეულის ინიციატივა		x	✓			x
Human Rights Day 10 December 2022: Statement by the High Representative on behalf of the European Union	ადამიანის უფლებების დაცვის დღე		x	✓		✓	

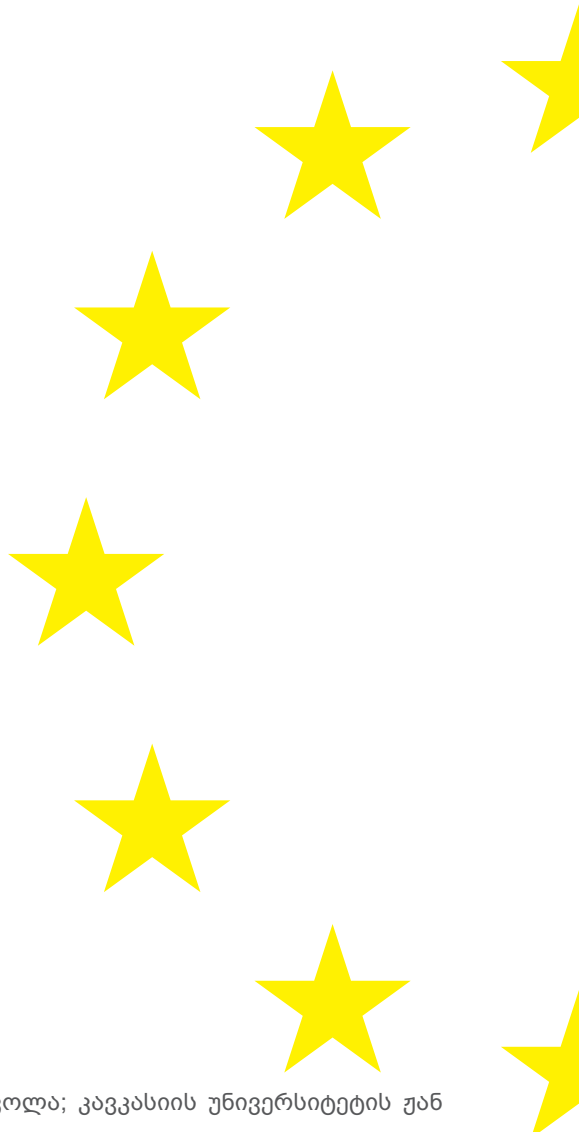
დანართი #4: CFSP სფეროში (ადამიანის უფლებების საკითხები) ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებებთან საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას მიერთების მონაცემები 2023 წელს

ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებების შესახებ კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიმართვა მესამე ქვეყნებისადმი	ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებები CFSP სფეროში 2023 წელს (ადამიანის უფლებები)	საქართველო		უკრაინა		მოლდოვა	
		კი	არა	კი	არა	კი	არა
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2022/2376 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სანქციები		x	✓			x
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries with the Council Decision concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სანქციები		x	✓		✓	
World Press Freedom Day: Statement by the High Representative on behalf of the European Union	მსოფლიო პრესის თავისუფლების დღე	✓		✓		✓	
International Day Against Homophobia, Biphobia and Transphobia: Statement by the High Representative on behalf of the European Union	IDAHOT		x	✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2023/1099 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სანქციები		x	x			x
International Day of the World's Indigenous Peoples: Statement by the High Representative on behalf of the European Union	მსოფლიოს ადგილობრივ ხალხთა საერთაშორისო დღე	✓		✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2023/1500 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სანქციები		x	✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries with Council Decision (CFSP) 2023/1504 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სანქციები		x	✓		✓	

International Day Commemorating the Victims of Acts of Violence based on Religion or Belief (22 August 2023): Statement by the High Representative on behalf of the EU	ძალადობის მსხვერპლთა ხსოვნის საერთაშორისო დღე	✓		✓		✓	
Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses	ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სანქციები		x	✓		✓	

ალექსანდრე მიქელაძე[1]

ევროკავშირის გარემოს დაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიცია: კანონმდებლობა და პრაქტიკა ევროკავშირში და საქართველოში



1 ასოცირებული პროფესორი, კავკასიის უნივერსიტეტი, ბიზნესის სკოლა; კავკასიის უნივერსიტეტის ჟან მონეს წამყვანი ცენტრი EUPOLTRANS-ის მკვლევარი

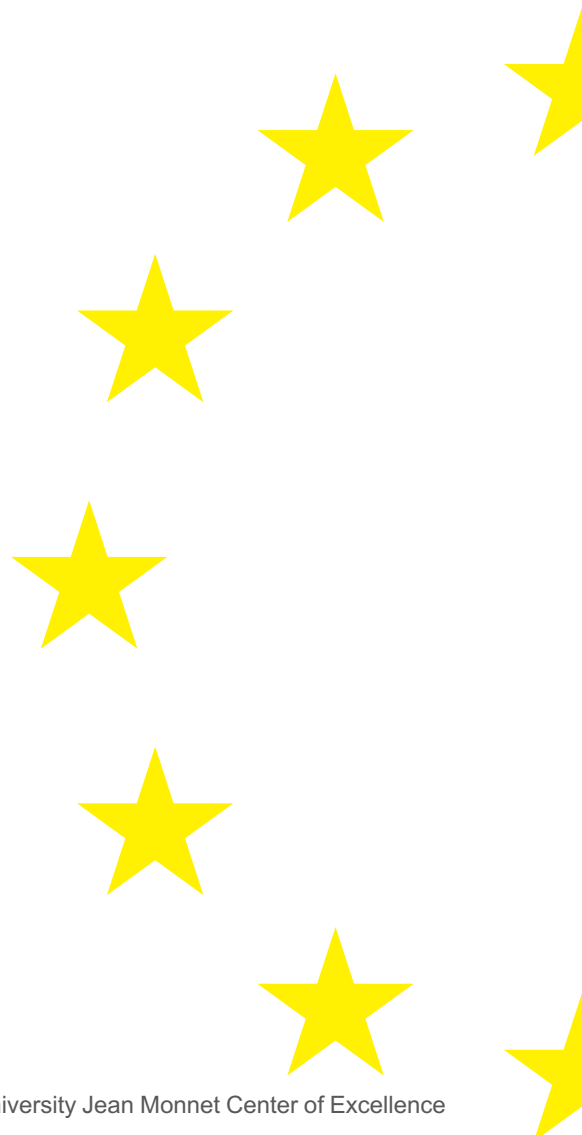
აბსტრაქტი

სტატია მიმოიხილავს საქართველოსა და ევროკავშირში გარემოს დაცვის პოლიტიკის ტრანსპოზიციის პროცესს. ნაშრომი განიხილავს კანონმდებლობის ადაპტაციას ევროკავშირის დირექტივებთან და რეგულაციებთან საქართველოს კონტექსტში. სტატია ასახავს ტრანსპოზიის გამოწვევებს და შესაძლებლობებს, რომელთა მეშვეობითაც ქვეყანა ცდილობს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი სტანდარტების შესაბამისობაში მოყვანას. განხილულია ევროკავშირის პოლიტიკის ტრანსპონირების ძირითადი ნაბიჯები, მათ შორის მმართველობის რეფორმები, საზოგადოების ჩართულობის გაძლიერება და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემის დანერგვა. ასევე, ნაჩვენებია, თუ როგორ იძლევა ევროკავშირის პოლიტიკის ინტეგრაცია, საქართველოსთვის გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური სარგებლის მიღწევას, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის გაუმჯობესებას და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობას.

საკვანძო სიტყვები: ტრანსპოზიცია; ევროკავშირი; გარემოს დაცვა; საქართველო; მდგრადი განვითარება

ALEKSANDRE MIKELADZE[2]

Transposition of EU environmental policy: legislation and practice in the EU and Georgia



2 Associate Professor, Caucasus University, School of Business; Caucasus University Jean Monnet Center of Excellence EUPOLTRANS researcher

Abstract

This article reviews the process of transposing environmental protection policies in Georgia and the European Union. The paper explores the adaptation of legislation to EU directives and regulations in the context of Georgia. It highlights the challenges and opportunities for aligning Georgia's environmental protection standards with those of the EU. The article discusses the key steps of policy transposition, including governance reforms, increased public engagement, and the implementation of environmental impact assessment systems. Furthermore, it demonstrates how integrating EU policies can lead to environmental and economic benefits for Georgia, improving public health and promoting sustainable development.

Key words: Transposition; European Union; Environmental protection; Georgia; Sustainable development

შესავალი

ეროვნული პოლიტიკის ევროკავშირის პოლიტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანის პროცესი გადამწყვეტია იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც ევროკავშირთან უფრო მჭიდრო ინტეგრაციისკენ ისწრაფვიან. შესაბამისობაში მოყვანის ასეთი პროცესი, რომელიც პოლიტიკის ტრანსპოზიციის სახელით არის ცნობილი, ქვეყნის საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ჩარჩოების ევროკავშირის დირექტივებთან და რეგულაციებთან ადაპტირებას გულისხმობს. ეს პროცესი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, როგორც ევროინტეგრაციის გზაზე მყოფი ქვეყნისთვის. ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკა, რომელიც თავისი სიმკაცრითა და მასშტაბურობით არის ცნობილი, საქართველოსთვის წარმოადგენს გამოწვევასაც და შესაძლებლობასაც. ამ კვლევაში ძირითადი ყურადღება ეთმობა საქართველოს ძალისხმევას ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპონირებაში, რომელიც არის საკვანძო სფერო, თუ გავითვალისწინებთ ევროკავშირის მაღალ სტანდარტებს გარემოს დაცვისა და მდგრადობის მიმართ (European Commission, 2023).

ევროკავშირის პოლიტიკის ტრანსპონირება მხოლოდ კანონმდებლობის შეჯერება არ არის; ის მოიცავს მმართველობის სტრუქტურების, ადმინისტრაციული პრაქტიკის და საზოგადოების ჩართულობის ფუნდამენტურ ტრანსფორმაციას. საქართველოსთვის, ევროკავშირის პოლიტიკის ტრანსპოზიციის მნიშვნელობა, უბრალო შესაბამისობის ფარგლებს სცილდება. იგი ითვალისწინებს გარემოს დაცვის გაძლიერებას, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის გაუმჯობესებას, მდგრადი განვითარების ხელშეწყობას და ევროპულ ღირებულებებთან და ნორმებთან შესაბამისობას. ამ ნაშრომში განხილულია ზოგადი ევროპული გამოცდილება გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის კუთხით, დეტალურადაა ნაჩვენები საქართველოს ტრანსპოზიციის ძალისხმევა და, ასევე, შეფასებულია ის მდგომარეობა და გამოწვევები, რომლის წინაშეც დღეს დგას საქართველო ამ კრიტიკულ სფეროში.

ევროკავშირმა გარემოს დაცვის მტკიცე საფუძველი ჩამოაყალიბა, რომელიც მოიცავს დირექტივებს ჰაერის ხარისხის, წყლის მართვის, ნარჩენების მართვის, ბუნების კონსერვაციისა და კლიმატის ცვლილების შესახებ. ამ დირექტივების მიზანია

მაღალი გარემოსდაცვითი სტანდარტების უზრუნველყოფა ყველა წევრ სახელმწიფოში, თანმიმდევრული და ეფექტური მიდგომის ხელშეწყობით გარემოსდაცვითი გამოწვევების გადასაჭრელად. საქართველოსთვის ამ სტანდარტებთან შესაბამისობას დიდი მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირში გაწევრიანების მისწრაფებისა და მისი მოქალაქეების საერთო კეთილდღეობისთვის (European Parliament, 2024).

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციისკენ მიმავალი გზა ფორმალურად 2014 წელს დაიწყო, ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით. ამ შეთანხმებაში განსაზღვრულია საქართველოს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური რეფორმების პროგრამა, გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ევროკავშირის პოლიტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის ჩათვლით. შეთანხმებაში აღნიშნულია საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმების მკაცრი პროცესის დასაწყისი, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოს გარემოსდაცვითი მმართველობის ჰარმონიზაციას ევროკავშირის სტანდარტებთან (European Union, 2024).

შესაბამისობაში მოყვანის პროცესის ძირითადი კომპონენტია „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ შემუშავება და განხორციელება. ამ კოდექსმა, მრავალ სხვა კანონქვემდებარე აქტთან ერთად, მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბებაში. ეს შეფასებები გადამწყვეტი ინსტრუმენტებია იმისათვის, რომ მოხდეს გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირება გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში, რაც ხელს უწყობს მდგრად განვითარებას (OECD, 2023).

ტრანსპოზიციის პროცესი რამდენიმე ეტაპს მოიცავს, ახალი კანონმდებლობის შემუშავების, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების, საზოგადოების მონაწილეობისა და ახალი მარეგულირებელი ჩარჩოების დანერგვის ჩათვლით. ის მოითხოვს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის, მათ შორის, სამთავრობო უწყებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, კერძო სექტორისა და საზოგადოების აქტიურ ჩართულობას. ამ პროცესის ინკლუზიურობა გადამწყვეტია მისი წარმატებისთვის, რადგან ის ყველა შესაბამისი მხარის შეხედულებებისა და ინტერესების გათვალისწინებას უზრუნველყოფს.

საკანონმდებლო ცვლილებებთან ერთად, ტრანსპოზიციის პროცესისთვის სა-

ჭიროა შესაძლებლობათა გაძლიერება სამთავრობო ინსტიტუტებში. ეს მოიცავს საჯარო პირების მომზადებას და აღჭურვას ახალი რეგულაციების ეფექტიანად დანერგვისა და აღსრულებისთვის საჭირო ცოდნითა და უნარებით. ის ასევე გულისხმობს ახალი ადმინისტრაციული პროცედურების შემუშავებას და მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმების ჩამოყალიბებას გარემოსდაცვით სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

საქართველოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის პროცესი დინამიური და უწყვეტად მიმდინარე პროცესია. ის გულისხმობს უწყვეტ სწავლას და ადაპტაციას, რადგან ევროკავშირიც და საქართველოც ვითარდებიან და ახალ გარემოსდაცვით გამოწვევებს აგვარებენ. პროცესზე ასევე გავლენას ახდენს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორები, რამაც შეიძლება ხელი შეუწყოს ან შეაფერხოს პროგრესი.

ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციამ საქართველოში უკვე მნიშვნელოვანი სარგებელი მოიტანა. მან თანამედროვე გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მიღება, გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესება და გარემოსდაცვითი საკითხების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა გამოიწვია. მან ასევე გააძლიერა საქართველოს შესაძლებლობა მოიზიდოს საერთაშორისო დაფინანსება და მხარდაჭერა გარემოსდაცვითი პროექტებისთვის, რითაც ხელი შეუწყო ქვეყნის მდგრადი განვითარების მიზნების რეალიზებას.

თუმცა ეს პროცესი გამოწვევების გარეშე არ მიმდინარეობს. ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა არის ევროკავშირის გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის სირთულე და მოცულობა, რომელიც შეიძლება ძნელად დასაძლევი იქნას მწირი ადმინისტრაციული შესაძლებლობების მქონე ქვეყნისთვის. გარდა ამისა, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ეკონომიკური განვითარების და გარემოს დაცვასთან დაბალანსების აუცილებლობა, რადგან ზოგიერთი ეკონომიკური საქმიანობა შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს გარემოსდაცვით მიზნებს.

კიდევ ერთი გამოწვევაა ახალი რეგულაციების აღსრულება. ეფექტური აღსრულება ძლიერ ინსტიტუტებს, სათანადო რესურსებსა და კანონის უზენაესობისადმი ერთგულებას მოითხოვს. საქართველოში, ისევე როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, აღსრულება შეიძლება შეფერხდეს ისეთი ფაქტორებით, როგორიცაა კორუფცია,

რესურსების ნაკლებობა და არასაკმარისი პოლიტიკური ნება. ამ გამოწვევების მოგვარება ყველა დაინტერესებული მხარის ერთობლივ ძალისხმევას მოითხოვს, მთავრობის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო საზოგადოების ჩათვლით.

ტრანსპოზიციის პროცესში გადამწყვეტ როლს ასრულებს საზოგადოების მონაწილეობა. საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და ლეგიტიმურობას უზრუნველყოფს. იგი ასევე ხელს უწყობს გარემოსდაცვითი პოლიტიკისადმი საზოგადოების მხარდაჭერისა და გარემოსდაცვითი კონტროლის კულტურის ჩამოყალიბებას (Stockholm Environment Institute, 2019). საზოგადოების მონაწილეობის გასაძლიერებლად საქართველო იყენებს ისეთ მექანიზმებს, როგორიცაა საჯარო განხილვები, კონსულტაციები და გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

ტრანსპოზიციის პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საერთაშორისო თანამშრომლობა და მხარდაჭერა. ევროკავშირი არის საქართველოს მთავარი პარტნიორი, რომელიც უზრუნველყოფს ტექნიკურ დახმარებას, დაფინანსებას და შესაძლებლობების განვითარებას. სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, როგორიცაა გაეროს განვითარების პროგრამა და მსოფლიო ბანკი, ასევე მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს საქართველოს გარემოსდაცვითი რეფორმების მხარდაჭერაში.

2023 წელს ევროკომისიის მიერ ევროკავშირის წესებსა და რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანის სფეროში მიღწეული პროგრესის შეფასებაში ყურადღება გამახვილებულია საკვანძო სექტორებში, კერძოდ მწვანე დღის წესრიგისა და მდგრადი დაკავშირებადობის პროექტის ფარგლებში არსებულ მიღწევებსა და გამოწვევებზე. შეფასება ეხება სატრანსპორტო პოლიტიკას (თავი 14), ენერგეტიკას (თავი 15), ტრანსევროპულ ქსელებს (თავი 21) და გარემოს დაცვასა და კლიმატის ცვლილებას (თავი 27).

სატრანსპორტო პოლიტიკის ნაწილში საქართველომ ზომიერ პროგრესს მიაღწია, მიიღო რა საქართველოს 2023-2030 წლების ტრანსპორტისა და ლოგისტიკის სტრატეგია და სარკინიგზო და საზღვაო ტრანსპორტისთვის ახალი ჩარჩოები. მიუხედავად ამისა, რჩება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, კერძოდ საგზაო უსაფრთხოების სფეროში, რომელშიც საქართველო ევროკავშირის სტანდარტებს ჩამორჩება.

ევროკომისიის რეკომენდაციაა, საქართველომ გააძლიეროს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და წამოიწყოს საგზაო უსაფრთხოების კამპანიები.

ასევე ზომიერია საქართველოს წინსვლა ენერგეტიკის სექტორში, სადაც მისი ბოლოდროინდელი ძალისხმევები ენერგომომარაგების საშუალებების დაცალკევებასა და ევროკავშირის ენერგეტიკის ამოცანებთან შესაბამისობაში მოყვანაზე იყო მიმართული. ენერგეტიკის და კლიმატის ეროვნული ინტეგრირებული გეგმის პროექტის წარდგენა წინ გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა ევროკომისია ხაზს უსვამს რეგიონულ ენერგობაზართან უფრო მჭიდრო ინტეგრირებისა და ნავთობის სარეზერვო მარაგებისა და ბუნებრივი აირის საცავების მოწყობის საჭიროებას.

რაც შეეხება ტრანსევროპულ ქსელებს, საქართველოში ამ მხრივ გარკვეული წინსვლა შეინიშნება, განსაკუთრებით სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების სტრატეგიების მიღების კუთხით. მიუხედავად ამისა, ევროკომისია აღნიშნავს, რომ სატრანსპორტო და ენერგეტიკის ინფრასტრუქტურა ჯერ კიდევ არასაკმარისადაა განვითარებული. ამასთან, შემდგომი ინტეგრაციისთვის აუცილებელია კანონმდებლობის ევროკავშირის რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

გარემოს დაცვისა და კლიმატის ცვლილების სფეროში საქართველო კვლავაც მომზადების ადრეულ ეტაპზე რჩება. ამ სფეროში შესამჩნევ მიღწევად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოს დაბალემისიიანი განვითარების ეროვნული სტრატეგია, თუმცა ევროკომისია აღნიშნავს, რომ საჭიროა უფრო ძლიერი პოლიტიკური ვალდებულებების აღება და კლიმატთან დაკავშირებული ყოვლისმომცველი კანონების მიღება, რომლებიც ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში იქნება.

აღიარებს რა, რომ მთლიანობაში საქართველომ გარკვეულ პროგრესს მიაღწია, ევროკომისია გამოყოფს მნიშვნელოვან სფეროებს, რომლებიც უფრო დიდ ძალისხმევას საჭიროებს, რათა მთლიანად შესაბამისობაში მოვიდეს ევროკავშირის წესებსა და რეგულაციებთან. კერძოდ, ესენია ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაუმჯობესება, ინფრასტრუქტურის განვითარება და კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა.

ევროკავშირი ყურადღებას ამახვილებს კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ მიმართულ აქტიურ ქმედებაზე, მდგრად განვითარებაზე და გარემოს დაცვაზე მთელი

რიგი დეტალური წესების მეშვეობით, რომლებიც ეხება კლიმატის ცვლილებას, წყლისა და ჰაერის ხარისხს, ნარჩენების მართვას, ბუნებრივი რესურსების შენარჩუნებას, სამრეწველო დაბინძურებას, ქიმიკატებს, ხმაურს და მოქალაქეების დაცვას.

საქართველო გარემოს დაცვისა და კლიმატის ცვლილების სფეროში ჯერ კიდევ მომზადების ადრეულ ეტაპზეა, თუმცა საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში გარკვეული პროგრესი შეინიშნა. აღსანიშნავია, რომ საქართველომ მიიღო დაბალემისიანი განვითარების ეროვნული სტრატეგია და გააუმჯობესა მოქალაქეების დაცვისა და კატასტროფის რისკების მართვის სისტემები. აღნიშნული წინსვლის მიუხედავად, ევროკომისიამ აღნიშნა, რომ ჯერ კიდევ, ერთი მხრივ, საქართველოს ამჟამინდელი წესები და რეგულაციები, ხოლო, მეორე მხრივ, ევროკავშირის მიერ დაწესებული ამბიციური სტანდარტები ერთმანეთს ჯერ კიდევ მნიშვნელოვნადაა დაშორებული, კონკრეტულად ისეთ საკვანძო სფეროებში, როგორიცაა წყლის მართვა, ჰაერის ხარისხი, ნარჩენების მართვა და სამრეწველო დაბინძურების კონტროლი.

ევროკომისიამ 2050 წლისათვის პოლიტიკურ მიზნად კლიმატ-ნეიტრალურობა დაისახა, რაც დადებითი ნაბიჯია. თუმცა მან აღნიშნა, რომ საქართველოს მართებს, გაზარდოს პოლიტიკური ვალდებულება და შეიმუშავოს ზოგადსახელმწიფოებრივი და ზოგადეკონომიკური მიდგომა, რათა დააჩქაროს დაბალემისიიან, მდგრად და მწვანე ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესი. ევროკომისიის შეფასებაში მითითებულია, რომ აღნიშნული მიმართულებით უფრო მაღალი ტემპით სვლა მოითხოვს გაძლიერებულ პოლიტიკურ ყურადღებას და ყველა სექტორის მხრიდან კონცენტრირებული ძალისხმევის გაწევას.

მომდევნო წლისათვის ევროკავშირმა საქართველოსთვის შეიმუშავა შემდეგი რეკომენდაციები:

გარემოსა და კლიმატის სექტორზე ადმინისტრაციული და სამეთვალყურეო შესაძლებლობების გაძლიერება და საჭირო სტრუქტურული რეფორმების განხორციელება.

წყალთან დაკავშირებული ნორმებსა და მოთხოვნებთან თავსებადობის მიღწევა წყლის ხარისხის მართვისა და დაცვის გაუმჯობესების მიზნით.

ენერგოსაზოგადოების დეკარბონიზაციის საგზაო რუკის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულება და ემისიებით ვაჭრობის სქემის დანერგვისთვის სასწრაფოდ მომზადება, თანახმად ენერგოსაზოგადოების რეკომენდაციებისა, კერძოდ, ემისიების მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შემოწმების შესახებ.

კლიმატის შესახებ ყოვლისმომცველი კანონის მიღება კლიმატის ცვლილების შერბილებასა და ადაპტირებასთან დაკავშირებული ამბიციის გაზრდისა და შესაბამისი წესებისა და რეგულაციების თანმიმდევრული და დროული განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით.

საქართველომ მიაღწია ევროკავშირის "ჰორიზონტალურ" (თანაბარ) კანონმდებლობასთან გარკვეული თავსებადობის დონეს. ქვეყანა წარმოადგენს ორჰუსის კონვენციის ერთერთ მხარეს და მიჰყვება მის რამდენიმე დებულებას, რომელიც ეხება გარემოსდაცვით ინფორმაციასა და სამართალზე ხელმისაწვდომობას. თუმცა რამდენიმე IT-პორტალის მხარდაჭერის პირობებშიც კი გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე საჯარო წვდომა კვლავაც არასაკმარისი, ფრაგმენტული და მოუხერხებელია. ევროკომისიამ დაადგინა, რომ გარემოსდაცვითი პოლიტიკის განხორციელება და აღსრულება კვლავაც გამოწვევებთანაა დაკავშირებული და ამის ძირითადი მიზეზი შეზღუდული ადმინისტრაციული რესურსია. საქართველოში გარემოსდაცვითი ნორმების მასობრივი დაუცველობის პრობლემასთან გასამკლავებლად საჭიროა ქვეყნის გარემოსდაცვითი ნორმების დაცვის უზრუნველყოფის სისტემის სხვადასხვა ასპექტის გაუმჯობესება.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს აქვს კანონმდებლობა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ, საჭიროა მისი დახვეწა და უფრო ეფექტიანი განხორციელება. ეს მოიცავს ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობას, ვინაიდან მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ხელი აქვს მოწერილი ესპოოს კონვენციაზე, მას არ მოუხდენია მისი რატიფიკაცია. შესაძლებლობებთან დაკავშირებული შეზღუდვები ასევე აღინიშნება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის განხორციელების, მონიტორინგისა და აღსრულების სფეროში.

კანონი გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელიც აწესებს ფინანსურ პასუხისმგებლობას გარემოსთვის მიყენებული ზიანის გამო და ითხოვს ამგვარი ზიანის გამოსწორებას, საჭირო მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯია.

თუმცა აღნიშნული კანონი სრულ შესაბამისობაში არაა ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის დირექტივასთან, კერძოდ მისი მოქმედების სფეროსა და განმარტებების ნაწილში. საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში მიღებულ იქნა ოთხი რეზოლუცია, რომელიც საჭირო იყო კანონის შესასრულებლად.

ჰაერის ხარისხის სფეროში საქართველომ ნაწილობრივ მიაღწია შესაბამისობას ევროკავშირის ნორმებთან. ქვეყანამ ყველა დამაბინძურებლისთვის დააწესა ჰაერის ხარისხის სტანდარტები, რომლებიც ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შესახებ დირექტივებითაა განსაზღვრული. თუმცა ხშირია აღნიშნული სტანდარტების გადაჭარბების შემთხვევები, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე ეხება დიდ ქალაქებში არსებულ მყარ ნაწილაკებს. ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის სისტემა ნაწილობრივ თანხვედრაშია ევროკავშირის სტანდარტებთან, ხოლო საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომია ჰაერის ხარისხის ვებ-გვერდი. 2023 წლის ივლისში დამტკიცდა ცენტრალური ზონის ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის გეგმა, ხოლო 2021 წლიდან 94 მსხვილ სტაციონარულ ობიექტზე წარმოებს ჰაერში გაფრქვეული ემისიების უწყვეტი მონიტორინგი, თუმცა მათი მხოლოდ დაახლოებით ერთი მეხუთედი ნაწილი წარადგენს ინფორმაციას შეთანხმებულ ელექტრონულ სისტემაში. სახეზეა მნიშვნელოვანი ხარვეზები ეროვნულ დონეზე ემისიების შემცირების ვალდებულების შესახებ დირექტივასთან შესაბამისობაში მოყვანის საკითხთან დაკავშირებით. თუმცა გარკვეული წინსვლა შეინიშნება ემისიების პროგნოზირებასა და ინვენტარიზაციის საკითხებში. 2023 წლის ივნისში დამტკიცდა ტექნიკური რეგლამენტი, რომელიც ადგენს სატრანსპორტო საშუალებების ემისიების სტანდარტებს. ასევე შეიცვალა მარეგულირებელი ჩარჩო, რომლითაც სამი წლით აიკრძალა კატალიზური კონვერტერების ექსპორტირება. საქართველო წარმოადგენს ჰაერის ევროპული კონვენციისთვის გაეროს ეკონომიკური კომისიის მონაწილე მხარეს, თუმცა ჯერ კიდევ ვერ შეუერთდა მის ბოლო სამ ოქმს.

წყლის ხარისხის დაცვის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დონე საკმაოდ მწირია. 2023 წლის ივნისში მიღებულ იქნა ახალი კანონი წყლის შესახებ და შემუშავდა წყლის შესახებ საქართველოს საინფორმაციო სისტემა. ამჟამად მიმდინარეობს ნიტრატით დაბინძურებული ზონების იდენტიფიცირება და არსებული ზედაპირული და მიწისქვეშა წყლების მონიტორინგის ქსელების მოდერნიზების საჭიროების შეფასება. საზღვაო გარემოს დაცვის

საკანონმდებლო ჩარჩო 2022 წელს მიღებული ეროვნული გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამის ნაწილია. ასევე მიმდინარეობს შავი ზღვის სანაპირო წყლების ჰიდრობიოლოგიური მონიტორინგი.

საქართველომ კარგი შედეგები აჩვენა ბუნების დაცვის კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანის კუთხით, განსაკუთრებით ბერნის კონვენციით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებაში. თუმცა, შედარებით სტაბილური პროგრესის მიუხედავად, საქართველოში ზურმუხტის ქსელის ამჟამინდელი შესაბამისობის ინდექსით საქართველომ ქსელის მიერ დასახული მიზნების მხოლოდ 30%-ს მიაღწია. საქართველომ უნდა განაახლოს ეროვნული ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. ამჟამად შემუშავების სტადიაზეა ცალკეული კანონი ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ. ამას გარდა, საქართველომ უნდა შეიმუშავოს ბიომრავალფეროვნების მონიტორინგის სისტემა და უცხო ინვაზიური სახეობების მართვის სტრატეგია. აღნიშნული მიზნების მისაღწევად ქვეყანამ უნდა გააძლიეროს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და გამოყოს სპეციალურად განკუთვნილი ფინანსური რესურსები. 2023 წლის აპრილში დამტკიცდა ეროვნული სატყეო პროგრამის ახალი პროცესი, რომელიც ხელს შეუწყობს სატყეო სექტორში მიმდინარე დისკუსიების გაძლიერებას.

სამრეწველო დაბინძურების კონტროლისა და რისკის შეფასების მხრივ საქართველოს ჯერ კიდევ გასაწევი აქვს მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო სამუშაო და გასაკეთებელი აქვს ინვესტიციები, რათა მოვიდეს ევროკავშირის სამრეწველო ემისიების შესახებ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში. ასევე საჭიროა საწარმოზე მომხდარი ავარიების შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში შესვლა. საქართველოს ჯერ კიდევ არ აქვს დამაბინძურებლების გარემოში გაშვებისა და გადატანის ერთიანი ეროვნული რეესტრი, სადაც თავს მოიყრის სხვადასხვა სახის ინფორმაცია. თუმცა ხელისუფლება ჰაერში გაფრქვევების, წყლისა შესახებ ანგარიშგების არსებულ ელექტრონულ სისტემებს და ნარჩენების შესახებ შემუშავების სტადიაზე მყოფ სისტემებს განიხილავს როგორც ამგვარი რეესტრის შემუშავებისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს. საქართველო არის ორჰუსის კონვენციის დამაბინძურებლების გაშვებისა და გადატანის რეესტრების შესახებ ოქმის ხელმომწერი და საბოლოო ჯამში გეგმავს მის რატიფიცირებას. ამ მიმართულებით მუშაობა უნდა დაჩქარდეს და იმართებოდეს დამაბინძურებლების გაშვებისა და გადატანის რეესტრების შესახებ ევროპული რეგულაციით.

რაც შეეხება ქიმიკატების მართვას, საქართველოში მოხდა წინსვლა მდგრადი ორგანული დამაბინძურებელი ნივთიერებების სტოკჰოლმის კონვენციის განხორციელების მხრივ. აღნიშნული მოიცავს ელექტრომომარაგების სექტორში პოლიქლორირებული ბიფენილების ინვენტარიზაციის ჩატარებას და მონაცემთა ბაზის შექმნას. 2022 წლის დეკემბერში მიიღეს პოლიქლორირებული ბიფენილების შემცველ და მათი ნარჩენებით დაბინძურებული აღჭურვილობისა და ზეთების მართვის წესები და უსაფრთხოების ნორმები. თუმცა ქიმიკატებთან დაკავშირებული ნორმების ტრანსპოზიციის დონე კვლავაც დაბალია და ჯერ კიდევ არ არსებობს მნიშვნელოვანი დებულებები. 2023 წლის მაისში პარლამენტმა მოახდინა მინამატას კონვენცია ვერცხლისწყლის შესახებ. ქიმიურ ნივთიერებებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის აღსრულებისა და განხორციელებისთვის საჭიროა მნიშვნელოვანი ძალისხმევის გაწევა, იმის გათვალისწინებით, თუ რა კომპლექსური დავალებებია შესასრულებელი აღნიშნულ სექტორში.

ევროკავშირის კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანის საქმეში საანგარიშო პერიოდში საქართველომ გარკვეული პროგრესი განიცადა, მათ შორის ენერგოსაზოგადოების შეთანხმებით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების მხრივ, თუმცა ჯერ კიდევ მომზადების ადრეულ სტადიაზეა. 2023 წლის 24 აპრილს მიღებული იქნა საქართველოს დაბალემისიიანი განვითარების ეროვნული სტრატეგია, რომელშიც 2050 წლისათვის დაისახა კლიმატ-ნეიტრალური მიზანი. საქართველომ ასევე წარადგინა და განაახლა 2021 წლის მაისის პარიზის შეთანხმებით გათვალისწინებული ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული წვლილი, რომელიც მოიცავს 2030 წლისათვის ემისიების 35%-იანი უპირობო შემცირების მიზანს 1990 წლის დონესთან შედარებით, და პირობით 50-57%-იან მიზანს. ამასთან, საქართველომ მიიღო 2030 წლისათვის კლიმატის ცვლილების სტრატეგია და 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმა. თუმცა ქვეყანას ჯერ კიდევ მისაღები აქვს კლიმატის ცვლილების შესახებ ყოვლისმომცველი კანონი.

ამჟამად საქართველოში სათბურის აირების ემისიის მონიტორინგისა და ანგარიშგების მხოლოდ და მხოლოდ საბაზისო ეროვნული სისტემა ფუნქციონირებს. ქვეყანა ორ წელიწადში ერთხელ ატარებს სათბურის აირების ინვენტარიზაციას. ამ მიმართულებით საქართველოს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისო-

ბაში მოსაყვანად მნიშვნელოვანი ძალისხმევაა საჭირო, განსაკუთრებით ენერგოსაზოგადოების ასპექტში.

ენერგოსაზოგადოების დეკარბონიზაციის საგზაო რუკის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად საქართველომ უნდა შეიმუშავოს და განახორციელოს მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შემოწმების სისტემა, რაც იქნება ნახშირბადის ფასთწარმოქმნისკენ წინასწარ გადადგმული ნაბიჯი. ამასთან ერთად, საქართველომ უნდა გადადგას საჭირო ნაბიჯები ემისიებით ვაჭრობის სქემის დასანერგად, რათა მოახდინოს სამრეწველო და ენერგეტიკული დეკარბონიზაციის სტიმულირება და სათანადოდ მოემზადოს ევროკავშირის ნახშირბადის ტრანსსასაზღვრო რეგულირების მექანიზმის დანერგვისთვის.

საქართველოს ჯერ არ მოუხდენია საკუთარი კანონმდებლობის სათბურის აირების ემისიების შემცირებაზე შეღავათების დაწესების შესახებ დირექტივასთან შესაბამისობაში მოყვანა და სასწრაფოდ უნდა გადადგას ნაბიჯები ემისიებით ვაჭრობის სქემის დასანერგად. რაც შეეხება ტრანსპორტის ემისიებს, საქართველოს არ შეუსრულებია ნახშირბადის ნორმატიული მაჩვენებლები ახალი ავტომობილებისთვის და არც მიუღია ზომები ახალი მანქანების მარკეტინგისთვის საწვავის ეკონომიისა და ნახშირბადის ემისიების შესახებ მომხმარებლისთვის განკუთვნილი ინფორმაციის მონიტორინგისა და ხელმისაწვდომობის ხელშესაწყობად. საქართველოს აქვს საწვავის ხარისხის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ბენზინისა და დიზელის ხარისხი კი ევრო 5 სტანდარტს აკმაყოფილებს. საქართველომ გამოთქვა მზადყოფნა, მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ავიაციისთვის ნახშირბადის გაფრქვევების კომპენსირებისა და შემცირების გლობალურ სქემაში.

საქართველო წარმოადგენს „ოზონის შრის დამშლელ ნივთიერებათა“ შესახებ მონრეალის ოქმის მხარეს, 2023 წლის ივნისში კი პარლამენტმა მოახდინა მონრეალის ოქმის კიგალის ცვლილების რატიფიკაცია. ამის მიუხედავად, საქართველო არ არის სრულ შესაბამისობაში „ოზონის შრის დამშლელ ნივთიერებათა“ და „ფთორიზებული სათბურის აირების“ შესახებ იების ამჟამინდელ ვერსიებთან. გაწეულ იქნა გარკვეული ძალისხმევა აღნიშნული რეგულაციების წინა ვერსიების საბაზისო ელემენტებთან შესაბამისობაში მოსასვლელად.

საქართველოს არ შეუმუშავია ეროვნული კანონმდებლობა, რომელიც იქნება

ნახშირბადის დაჭერასა და შენახვის შესახებ დირექტივასთან შესაბამისობაში. გარდა ამისა, საქართველომ მინისტრების დონეზე შექმნა კლიმატის ცვლილების საბჭო უკეთესი კოორდინაციისთვის. მიუხედავად ამისა, ქვეყანაში არ არსებობს კლიმატის საკითხების პოლიტიკაში სისტემატური ინტეგრაციის თანმიმდევრული და ზოგადსამთავრობო მიდგომა. ადამიანური და ფინანსური რესურსების თვალსაზრისით ადმინისტრაციული შესაძლებლობები კვლავ სუსტია და სასწრაფო გაძლიერებას საჭიროებს.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მოხდა ევროკავშირის კლიმატის კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ელემენტების განახლება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ 2030 წლისათვის ევროკავშირში მოხდეს 1990 წლის დონესთან შედარებით ემისიების 55%-ით შემცირება. აღნიშნული პროცესი დაიწყო ევროკავშირის დირექტივით ემისიებით ვაჭრობის სქემის შესახებ. საქართველოს შეუძლია გაითვალისწინოს აღნიშნული ცვლილებები და შეუსაბამოს მათ საკუთარი კანონმდებლობა.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ საქართველოს ეროვნული პოლიტიკის ევროკავშირის პოლიტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანის პროცესი რთულ და მრავალმხრივ ძალისხმევას მოითხოვს. საკანონმდებლო ცვლილებებთან ერთად იგი მოიცავს ინსტიტუციურ რეფორმებს, შესაძლებლობების განვითარებას, საზოგადოების მონაწილეობას და საერთაშორისო თანამშრომლობას. მნიშვნელოვანი პროგრესის მიუხედავად, რჩება გამოწვევები და საჭიროა მუდმივი ძალისხმევა ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ეფექტური ტრანსპოზიციისა და განხორციელების უზრუნველსაყოფად. წინამდებარე კვლევის მიზანია ამ პროცესის ანალიზი, სადაც აქცენტი კეთდება საქართველოს მიღწევებზე, გამოწვევებსა და სამომავლო მიმართულებებზე ევროინტეგრაციისა და გარემოსდაცვითი მდგრადობისკენ მიმავალ გზაზე.

ზოგადი ევროპული გამოცდილება გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის სფეროში

ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ეროვნულ კანონმდებლობაში ტრანსპოზიცია რთული და მრავალმხრივი პროცესია, რომელიც წევრ სახელმწიფოებში ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ევროპული ქვეყნების გამოცდილება ღირებულ შეხედულებებს იძლევა ამ პროცესთან დაკავშირებული გამოწვევებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ. ეს ნაწილი შეისწავლის ზოგად ევროპულ გამოცდილებას გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციაში შესაბამისი შემთხვევების, უახლესი დირექტივებისა და რეგულაციების, მიმდინარე პრაქტიკისა და სასამართლო პრეცედენტების და პოლიტიკის ტრანსპოზიციის თეორიული პერსპექტივების განხილვის გზით.

კარგი პრაქტიკა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში

ევროპულ ქვეყნებს, ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის კუთხით, სხვადასხვა გამოცდილება აქვთ. თითოეული მათგანი უნიკალურ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ კონტექსტს ასახავს. აღსანიშნავია, რომ გერმანია და საფრანგეთი სამაგალითო იყვნენ თავიანთ ეროვნულ კანონმდებლობაში ევროკავშირის დირექტივების ინტეგრირების კუთხით, რითაც ორიენტირები შექმნეს სხვა წევრი ქვეყნებისთვის.

გერმანია მუდმივად ახდენს ევროკავშირის გარემოსდაცვით დირექტივებთან მტკიცე შესაბამისობის დემონსტრირებას, განსაკუთრებით, „წყლის ჩარჩო დირექტივასთან“ და „ჰაერის ხარისხის დირექტივასთან“. გერმანიის ფედერალური სტრუქტურა, რომელიც შტატების (Lander), მნიშვნელოვან ავტონომიას ითვალისწინებს, პოლიტიკის ტრანსპოზიციის პროცესში მოითხოვს თანამშრომლობაზე დაფუძნებულ მიდგომას. ამან გამოიწვია ყოვლისმომცველი მარეგულირებელი ჩარჩოების შემუშავება, რომელიც ეფექტურად აგვარებს წყლისა და ჰაერის ხარისხის საკითხებს. აკადემიური წყაროები განსაკუთრებით აღნიშნავენ გერმანიის წარმატებას წყლის ხარისხის მკაცრი სტანდარტების დანერგვაში, რამაც გამოიწვია მდინარისა და ტბის მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება მთელი ქვეყნის

მასშტაბით. გარდა ამისა, გერმანიის ჰაერის ხარისხის მართვის სისტემა, რომელიც მონიტორინგის ფართო ქსელებს და ემისიების შემცირების პროგრამებს მოიცავს, მოდელის როლს ასრულებს სხვა წევრი სახელმწიფოებისთვის (European Commission, 2019).

ევროკავშირის გარემოსდაცვითი დირექტივების ტრანსპონირებაში ასევე გამოირჩეოდა საფრანგეთი, განსაკუთრებული აქცენტით მდგრადი სოფლის მეურნეობისა და ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციაზე. პოლიტიკის ტრანსპოზიციისადმი საფრანგეთის მიდგომა ითვალისწინებს დაინტერესებული მხარეების ფართო ჩართულობას, რაც უზრუნველყოფს ფერმერების, ბუნების დამცველებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების შეხედულებების ჩართვას ეროვნულ კანონმდებლობაში. ასეთი ინკლუზიური მიდგომის შედეგად ჩამოყალიბდა ინოვაციური პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკურ განვითარებას გარემოს დაცვასთან აბალანსებს. მაგალითად, საფრანგეთის აგრო-ეკოლოგიური სქემები სტიმულს აძლევს ფერმერებს დანერგონ მდგრადი პრაქტიკა, რაც ხელს უწყობს ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებას და სოფლის მეურნეობის დაბინძურების შემცირებას (Thierno Bocar Diop, 2021).

სკანდინავიის ქვეყნები, როგორიცაა შვედეთი და დანია, ცნობილი არიან თავიანთი მოწინავე გარემოსდაცვითი პოლიტიკით და ევროკავშირის დირექტივებთან მტკიცე შესაბამისობით. მაგალითად, შვედეთმა დანერგა ნარჩენების მართვის ყოვლისმომცველი სისტემები, რომლებიც პრიორიტეტს რეციკლირებას და ნარჩენების ენერგიად გარდაქმნის ტექნოლოგიებს ანიჭებს. დანიის მიდგომა კლიმატის ცვლილების შერბილებისადმი, რომელიც მოიცავს განახლებადი ენერგიისა და სათბურის გაზების შემცირების ამბიციურ მიზნებს, სრულად შეესაბამება ევროკავშირის მიზნებს და სხვა წევრი ქვეყნებისთვის მაღალ სტანდარტებს ადგენს (Heinrich Boll Stiftung, 2024).

აღნიშნულისგან განსხვავებით, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები მნიშვნელოვან გამოწვევებს წააწყდნენ ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციისას. ამის ძირითადი მიზეზი განსხვავებული ეკონომიკური განვითარება, ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და ისტორიულად ჩამოყალიბებული მმართველობის სტრუქტურებია. ეს გამოწვევები გვთავაზობს კარგ გამოცდილებას

პოლიტიკის ტრანსპოზიციის სირთულეებისა და მათ დასაძლევად გამოყენებული სტრატეგიების შესახებ.

ასე მაგალითად, პოლონეთს სირთულეები შეხვდა ჰაერის ხარისხის შესახებ დირექტივასთან შესაბამისობის მიღწევის გზაზე. მიუხედავად გარკვეული გაუმჯობესებებისა ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის მხრივ, პოლონეთს კვლავაც უჭირს გამკლავება ჰაერის დაბინძურების მაღალ დონეებთან, რაც დიდწილად იმითაა განპირობებული, რომ ელექტროენერგიის წარმოებისთვის ძირითადად ქვანახშირზეა დამოკიდებული. დირექტივის ტრანსპოზიცია გაართულა პოლონეთის ენერგოსექტორისთვის ქვანახშირის ეკონომიკურმა მნიშვნელობამ და ენერგოსექტორის ნახშირზე დამოკიდებული რეგიონებიდან გადატანასთან დაკავშირებულმა სოციალურმა გამოწვევებმა. აღნიშნულ პრობლემებთან გამკლავების მიზნით პოლონეთმა შეიმუშავა ქვანახშირის მოხმარების შემცირების ფაზური მიდგომა და ამასთან ერთად გაზარდა ინვესტიციები განახლებადი ენერგიისა და ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესების პროგრამებში. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული რეფორმების ტემპი ნელია, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ კი პოლონეთის წინააღმდეგ რამდენიმე გადაწყვეტილება მიიღო ჰაერის ხარისხის სტანდარტებთან შეუსაბამობის გამო (Court of Justice of the European Union, 2018).

უნგრეთი წარმოადგენს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციისას წარმოქმნილი სირთულეების კიდევ ერთ მაგალითს. ნარჩენების ჩარჩო-დირექტივის ტრანსპოზიცია უნგრეთში ნარჩენების მართვის ინფრასტრუქტურისა და აღსრულების სფეროში გამოწვევებით აღინიშნა. მიუხედავად იმისა, რომ უნგრეთმა მიაღწია პროგრესს გადამამუშავებელი ობიექტების შემუშავებასა და ნარჩენების შემცირების სფეროში, ნარჩენების სპონტანური უკანონო განთავსება და სახიფათო ნარჩენების არასწორი მართვა მნიშვნელოვან პრობლემებად რჩება. უნგრეთის მთავრობამ სცადა აღნიშნულ პრობლემებზე რეაგირება რეგულაციების გამკაცრებით და მათი შეუსრულებლობისთვის ჯარიმების გაზრდა, თუმცა ამ ზომების ეფექტურობა შეამცირა შეზღუდულმა რესურსებმა და საზოგადოების ინფორმირებულობის ნაკლებობამ (Herczeg, 2013).

რუმინეთს დიდი სირთულეები შეხვდა წყლის ჩარჩო-დირექტივის ტრანსპოზიციისას. ქვეყნის წყლის მართვის ინფრასტრუქტურა მოძველებულია, მის მოდერნი-

ზებაში კი არასაკმარისი ინვესტიციები ჩაიდო. ამასთან, რუმინეთის წყლის მართვის ინსტიტუციური ჩარჩო დანაწევრებულია და სხვადასხვა სააგენტოს პასუხისმგებლობები თანამფარავია, რაც განხორციელების არაეფექტიანობას და ხარვეზებს იწვევს. ამ გამოწვევებთან გასამკლავებლად რუმინეთმა ევროკავშირისგან მოითხოვა წყლის ფინანსური დახმარება ინფრასტრუქტურის მოდერნიზებისთვის და დაიწყო რეფორმების განხორციელება ინსტიტუციური ჩარჩოს რაციონალიზაციის მიზნით. თუმცა პროგრესი ნელი ტემპით მიმდინარეობს, ხოლო წყლის ჩარჩო-დირექტივასთან შესაბამისობაზე მუშაობა დღემდე გრძელდება (Sebesi, 2022)

ჩეხეთი გვთავაზობს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ტრანსპოზიციის წარმატებულ მაგალითს. ქვეყანამ წარმატებით მოახერხა ნარჩენების მართვის პოლიტიკის ნარჩენების ჩარჩო-დირექტივასთან შესაბამისობაში მოყვანა და ამავე დროს ეფექტიანი რეციკლირების პროგრამების განხორციელება და თანამედროვე ნარჩენების გადამამუშავებელი ობიექტების მოწყობა. ჩეხეთის მიდგომა გამოირჩეოდა მთავრობის მტკიცე ერთგულებით, საჯარო-კერძო პარტნიორობით და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ინტენსიური კამპანიებით. ამ ძალისხმევის შედეგად ჩეხეთში საგრძნობლად გაუმჯობესდა ნარჩენების მართვა და მოხდა ქვეყნის აღმოსავლეთ ევროპის გარემოსდაცვის სფეროში შესაბამისობის ლიდერად პოზიციონირება (European Environment Agency, 2023)

სლოვაკეთი გვაცნობს გამოწვევებს, რომელიც შეხვდა ევროკავშირის ჰაბიტატების დირექტივის ტრანსპოზიციისას. სლოვაკეთმა პროგრესს მიაღწია დაცული ტერიტორიების განსაზღვრასა და მიწით სარგებლობის დაგეგმარებაში ბიომრავალფეროვნების საკითხების ჩართვაში, თუმცა აღნიშნულ პროცესში წააწყდა ადგილობრივი თემებისა და ინდუსტრიების წინააღმდეგობას, რომლებიც წუხდნენ იმაზე, თუ რა ეკონომიკური შედეგები შეიძლებოდა მოჰყოლოდა კონსერვაციას. აღნიშნული გამოწვევების დასაძლევად სლოვაკეთი ჩაერთო დაინტერესებულ მხარეებთან ხანგრძლივ კონსულტაციებში და შემოიღო ფინანსური წახალისება პრაქტიკა იმ მიწისა და ბიზნესის მესაკუთრეებისთვის, რომლებიც მხარს დაუჭერდნენ ბიომრავალფეროვნების ხელშემწყობ პრაქტიკას. აღნიშნული ძალისხმევების მიუხედავად, კონსერვაციის მიზნებსა და ეკონომიკურ ინტერესებს შორის არსებული კონფლიქტი დღესაც ხელს უშლის დირექტივის სრულყოფილ განხორციელებას (Convention on Biological Diversity, 2015).

აღმოსავლეთ ევროპის ზემოაღნიშნული მაგალითები გვაძლევს სურათს სხვადასხვა გამოცდილებისა და გამოწვევების შესახებ, რომლებსაც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები აწყდებიან ევროკავშირის გარემოსდაცვით პოლიტიკის ტრანსპოზიციის დროს. მაშინ როცა პოლიტიკის შესაბამისობაში მოყვანისას ზოგიერთმა ქვეყანამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა, სხვები ამ პროცესში სირთულეებს წააწყდნენ. აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილება ხაზს უსვამს იმას, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია წარმატებული ტრანსპოზიციისთვის ქვეყანაზე მორგებული მიდგომები, რომლებიც ითვალისწინებს ადგილობრივ თავისებურებებს, აღსრულების მექანიზმების საჭიროებას და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას. აგრძელებს რა სვლას ევროკავშირში ინტეგრაციისკენ, საქართველოსთვის ძალიან სასარგებლო იქნება აღმოსავლეთ ევროპის აღნიშნული გამოცდილების გათვალისწინება პოლიტიკის ტრანსპოზიციაში და გარემოსდაცვითი მდგრადობის მიღწევაში არსებული გამოწვევების პირობებში ორიენტაციის დროს.

ევროკავშირის ახალი დირექტივები, რეგულაციები და პრინციპები

ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ბოლოდროინდელი მოვლენები ასახავს ევროკავშირის ვალდებულებას თანამედროვე გარემოსდაცვითი გამოწვევების გადაჭრაზე ინოვაციური და ამბიციური ინიციატივების მეშვეობით. ევროპული „მწვანე შეთანხმება“, რომელსაც 2019 წელს ჩაეყარა საფუძველი, მიზნად ისახავს 2050 წლისთვის ევროპა გახდეს პირველი კლიმატ-ნეიტრალურ ტერიტორია. ეს გეგმა მოიცავს ახალ დირექტივებსა და რეგულაციებს ბიომრავალფეროვნების, მდგრადი სოფლის მეურნეობის, ნულოვანი დაბინძურების და კლიმატის ქმედებების შესახებ.

ევროკავშირის ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია 2030 წლისთვის არის ევროპის „მწვანე შეთანხმების“ ქვაკუთხედი და ასახავს ევროკავშირის მიერ აღებულ ვალდებულებას, შეაჩეროს ბიომრავალფეროვნების დაკარგვა მთელ კონტინენტზე. ეს ამბიციური სტრატეგია ადგენს ყოვლისმომცველ გეგმას, რომელიც გულისხმობს დეგრადირებული ეკოსისტემების აღდგენას, ევროპის სახმელეთო და საზღვაო ტერიტორიების 30%-ის დაცვას და უზრუნველყოფას, რომ ბიომრავალფე-

როვნება ინტეგრირებული იქნას ევროკავშირის ყველა პოლიტიკურ დოკუმენტში, რაც მას ევროკავშირის მდგრადობის ყოვლისმომცველი დღის წესრიგის ცენტრალურ ელემენტად აქცევს.

დეგრადირებული ეკოსისტემების აღდგენა სტრატეგიის საკვანძო კომპონენტია. ეკოსისტემები სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეკოლოგიური ბალანსის შესანარჩუნებლად და ეკოსისტემის ისეთი სერვისების უზრუნველსაყოფად, როგორიცაა სუფთა ჰაერი, წყალი და ნაყოფიერი ნიადაგები. სტრატეგია მიზნად ისახავს, 2030 წლისათვის სულ მცირე 15%-ით დაუბრუნოს სიჯანსაღე ევროპის ეკოსისტემებს. ეს მოიცავს მთელ რიგ ქმედებებს, მათ შორის ველური ბუნების აღდგენის პროექტებს, ჭაობების, მდინარეებისა და ტყეების აღდგენას და ველური სახეობების ბუნებრივი ჰაბიტატების აღდგენას. აღნიშნული ძალისხმევები მიზნად ისახავს არა მხოლოდ ბიომრავალფეროვნების გაზრდას, არამედ კლიმატის ცვლილების შერბილების ხელშეწყობას და მასთან ადაპტირებას ნახშირბადის დაჭერისა და გარემოს ცვლილებებისადმი მედეგობის გაუმჯობესების გზით.

სტრატეგიით ისახება ამბიციური მიზანი, იურიდიულად დაცული იქნას ევროპის ხმელეთისა და ზღვის ტერიტორიების 30%, საიდანაც 10% იქნება მკაცრი დაცვის ქვეშ. აღნიშნული მოიცავს ევროკავშირის ბუნების კონსერვაციის საფლაგმანო ინიციატივის - Natura 2000-ის ქსელის გავრცობას, რომელიც უკვე ფარავს ევროკავშირის ტერიტორიის მნიშვნელოვან ნაწილს. ბიომრავალფეროვნებისთვის საკვანძო ტერიტორიებზე, მათ შორის ხელუხლებელ და რელიქტურ ტყეებზე ფოკუსირებით სტრატეგია მიზნად ისახავს კრიტიკული მნიშვნელობის ჰაბიტატების დაცვას და ევროპის ყველაზე მოწყვლადი სახეობების გრძელი ვადით გადარჩენის გარანტიას. დაცვა ეხება საზღვაო გარემოსაც, სადაც სტრატეგიით დასახულია საზღვაო დაცული ტერიტორიების თანმიმდევრული ქსელის ჩამოყალიბება, რომლებიც ხელს შეუწყობს თევზის რესურსების აღდგენას, ზღვის მრავალფეროვნების დაცვას და ზოგადად ევროპის ზღვებსა და ოკეანეების სიჯანსაღის შენარჩუნებას.

ევროკავშირის ბიომრავალფეროვნების 2030 წლის სტრატეგიის ერთ-ერთი ყველაზე გარდამქმნელი ასპექტია მისი აქცენტი ბიომრავალფეროვნების საკითხების ყველა სექტორსა და პოლიტიკურ დოკუმენტში ინტეგრირებაზე. ეს არის გამჭოლი მიდგომა, რომელიც აცნობიერებს, რომ ბიომრავალფეროვნების დაცვა უნდა

მოხდეს არა იზოლირებულად, არამედ სოფლის მეურნეობას, მეთევზეობას, მეტყევეობას, ურბანულ განვითარებასა და კლიმატის პოლიტიკასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებში გათვალისწინებით. მაგალითად, სტრატეგია ადვოკატირებას უწევს მდგრადი სოფლის მეურნეობისა და მეტყევეობის პრაქტიკას, რომელიც თავსებადია ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციასთან, როგორიცაა აგროეკოლოგია და ტყის მდგრადი მართვა. სტრატეგია ასევე ადვოკატირებას უწევს ურბანულ დაგეგმარებაში ბუნების შენარჩუნებაზე ორიენტირებულ გადაწყვეტილებებს, რასაც შეუძლია გააძლიეროს ქალაქის ბიომრავალფეროვნება, გააუმჯობესოს ცხოვრების ხარისხი და გაზარდოს მედეგობა კლიმატის ცვლილებისადმი.

ურბანული ბიომრავალფეროვნების გაძლიერება ითვალისწინებს ურბანული ტერიტორიების მნიშვნელობას ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციისთვის. იგი მოიცავს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც გააძლიერებს ქალაქის ბიომრავალფეროვნებას მწვანე სივრცეებისა და ურბანული ტყეების მოწყობისა და ისეთი ინფრასტრუქტურის შექმნის ხელშეწყობით, როგორიცაა მწვანე სახურავები და კედლები. ასეთი ინიციატივების მიზანია მოსახლეობის ბუნებასთან დაახლოვება, ურბანული ეკოსისტემების გაუმჯობესება და ისეთი სიკეთეების უზრუნველყოფა, როგორიცაა სუფთა ჰაერი, გაზრდილი შესაძლებლობები დასვენებისა და კეთილდღეობისთვის. ურბანულ ტერიტორიებზე ბიომრავალფეროვნების გაზრდით სტრატეგია ასევე მიზნად ისახავს ადამიანების ბუნებასთან კავშირის აღდგენას და ბუნების კონსერვაციის მიმართ სამოქალაქო პასუხისმგებლობის გაზრდას.

ტყეები გადამწყვეტ როლს ასრულებს ევროპის ბიომრავალფეროვნებაში, კლიმატის რეგულირებასა და ეკონომიკაში. ევროკავშირის ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია 2030 წლისათვის ხელს უწყობს მდგრად სატყეო პრაქტიკას, რომელიც ერთმანეთთან აბალანსებს ეკონომიკური განვითარების საჭიროებასა და ტყის ეკოსისტემების შენარჩუნებას. ასეთი პრაქტიკა ითვალისწინებს ბუნებისთვის უვნებელ სატყეო პრაქტიკას, რომელსაც მინიმუმამდე დაჰყავს გარემოზე ზემოქმედება, იცავს ბიომრავალფეროვნებას და უზრუნველყოფს სატყეო რესურსების გრძელვადიან მდგრადობას. აღნიშნული სტრატეგია ასევე მხარს უჭერს დეგრადირებული ტყეების აღდგენას და ხელუხლებელი და რელიქტური ტყეების დაცვას, რომლებიც ევროპაში ყველაზე ბიომრავალფეროვანი და ნახშირბადით მდიდარი ეკოსისტემებია.

საერთო ჯამში, ევროკავშირის ბიომრავალფეროვნების 2030 წლის სტრატეგია არის ყოვლისმომცველი და პერსპექტივაზე გათვლილი ინიციატივა, რომელიც მიზნად ისახავს ევროპის ბუნების მემკვიდრეობის აღდგენას და დაცვას, ბიომრავალფეროვნების პოლიტიკის ყველა სფეროში ინტეგრირებას და მდგრადი პრაქტიკის ხელშეწყობა, რომელიც ხელს უწყობს ეკოსისტემების სიჯანსაღესა და მედეგობას. მისი წარმატებული განხორციელება მნიშვნელოვანია როგორც ბიომრავალფეროვნების დასაცავად, ისე ევროპის "მწვანე შეთანხმებით" განსაზღვრული უფრო ფართო გარემოსდაცვითი, სოციალური და ეკონომიკური მიზნების მისაღწევად (European Commission, 2020).

"ფერმიდან სუფრამდე" სტრატეგია ევროპის "მწვანე შეთანხმების" საკვანძო კომპონენტია, რომელიც ევროკავშირის კვებითი სისტემის უფრო სამართლიან, ჯანსაღ და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მდგრად სისტემად გარდაქმნისკენაა მიმართული. ეს ამბიციური სტრატეგია აღიარებს წამყვან როლს, რომელსაც სოფლის მეურნეობა ასრულებს არა მხოლოდ საკვების წარმოებაში, არამედ ასევე ბუნებრივი რესურსების რაციონალურ გამოყენებაში, საზოგადოებრივ ჯანდაცვაში და სოციალურ თანასწორობაში. მისი მიზანია ერთმანეთთან დაკავშირებულ გამოწვევებთან გამკლავება, როგორიცაა კლიმატის ცვლილება, ბიომრავალფეროვნების დაკარგვა და საკვების უსაფრთხოება, რასაც აღწევს მდგრადი სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკის საშუალებით, რომელსაც სარგებელი მოაქვს როგორც ადამიანებისთვის, ისე გარემოსთვის.

სტრატეგიის „ფერმიდან სუფრამდე" მთავარი მიზანია საგრძნობლად შეამციროს სოფლის მეურნეობის ზემოქმედება გარემოსა და ჯანმრთელობაზე ქიმიური პესტიციდების, სასუქებისა და ანტიბიოტიკების გამოყენების შემცირების გზით. სტრატეგიით ისახება ამბიციური მიზნები - 2030 წლისათვის 50%-ით შემცირდეს ქიმიური პესტიციდების და სახიფათო პესტიციდების გამოყენება. ამავე დროს, სტრატეგიის მიზანია სულ მცირე 50%-ით შეამციროს სასუქებით გამოწვეული საკვები ნივთიერებების დანაკარგები და უზრუნველყოს ნიადაგის სიჯანსაღის შენარჩუნება და სასოფლო-სამეურნეო წყლის ჩამონადენით გამოწვეული დაბინძურებისგან წყალსატევების დაცვა. სტრატეგია ასევე მიზნად ისახავს შინაური ცხოველებისა და აკვაკულტურისთვის განკუთვნილი ანტიმიკრობული პრეპარატების გაყიდვების 50%-იან შემცირებას, რაც პასუხს გასცემს საზოგადოების მზარდ შეშფოთებას

ანტიბიოტიკისადმი მდგრადობასთან და ადამიანისა და ცხოველების ჯანმრთელობაზე მის ზემოქმედებასთან დაკავშირებით.

ორგანული ფერმერობა არის სტრატეგიის „ფერმიდან სუფრამდე“ ქვაკუთხედი და ასახავს ევროკავშირის მზადყოფნას, წაახალისოს ისეთი სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკა, რომელიც ბუნებასთან ჰარმონიაშია. სტრატეგია მიზნად ისახავს სინთეტიური ქიმიური ნივთიერებების გამოყენების თავიდან არიდებას და აქცენტს აკეთებს ბუნებრივ პროცესებსა და ციკლებზე, რომლებითაც ხდება ნიადაგის ნოყიერების შენარჩუნება, მავნებლების კონტროლი და საკვების წარმოება. ორგანული ფერმერობის მხარდაჭერით სტრატეგია არა მხოლოდ აძლიერებს ფერმებზე ბიომრავალფეროვნებას, არამედ ასევე პასუხობს მომხმარებლის მოთხოვნას ისეთ საკვებზე, რომელიც უფრო ჯანსაღად და უფრო მდგრადად აღიქმება. სტრატეგია მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ფერმერებს ეხმარება ორგანულ მეთოდებზე გადასვლაში, როგორიცაა ფინანსური სტიმულები, ტექნიკური მხარდაჭერა და ორგანული ბაზრების განვითარება.

ორგანული ფერმერობის გარდა, სტრატეგია „ფერმიდან სუფრამდე“ ხელს უწყობს საკვების წარმოების მდგრადი პრაქტიკის ფართო გავრცელებას, რომელსაც მინიმუმამდე დაჰყავს გარემოზე ზემოქმედება და უზრუნველყოფს საკვების უსაფრთხოებას. ეს მოიცავს ზუსტი მიწათმოქმედების ტექნოლოგიების გამოყენებას, რაც უზრუნველყოფს წყლის, სასუქებისა და პესტიციდების ოპტიმიზაციას, რაც შეამცირებს ნარჩენებს და გაზრდის ეფექტიანობას. სტრატეგია ასევე ახდენს მოსავლის დივერსიფიცირების ადვოკატირებას და აგროეკოლოგიური მიდგომების გამოყენებას, რაც გაზრდის კლიმატის ცვლილებისადმი და გარემოს სხვა წნეხებისადმი ფერმერული სისტემების მედეგობას. სტრატეგია ასევე ფოკუსირდება მდგრად მეცხოველეობაზე, ხელს უწყობს რა ისეთ პრაქტიკას, რომელიც ამცირებს სათბურის აირების გაფრქვევებს, აუმჯობესებს საქონლის კეთილდღეობას და იცავს ბუნებრივ რესურსებს.

სტრატეგია „ფერმიდან სუფრამდე“ ასევე ეხება საკვების სისტემის სოციალურ ასპექტებს და მიზნად ისახავს ფერმერებისთვის, მუშაკებისთვის და მომხმარებლებისთვის შედარებით სამართლიანი პირობების შექმნას. მისი მიზანია, უზრუნველყოს, რომ ფერმერები მიიღებენ სამართლიან წილს საკვებით მომარაგების

ჯაჭვიდან მიღებული ღირებულებიდან, შეინახავენ ოჯახებს და ექნებათ მდგრად პრაქტიკაში ინვესტირების საშუალება. სტრატეგია ხელს უწყობს შედარებით მოკლე მიწოდების ჯაჭვების შემუშავებას, როგორიცაა საკვების ადგილობრივი სისტემები და პირდაპირი გაყიდვები ფერმერებიდან მომხმარებლებზე, რასაც შეუძლია გააძლიეროს საკვების უსაფრთხოება, შეამციროს ტრანსპორტირებით გამოწვეული გაფრქვევები და მხარი დაუჭიროს სოფლის ეკონომიკას. ამას გარდა, სტრატეგია ხაზს უსვამს იმას, რომ ჯანსაღი და მდგრადი საკვების არჩევანი უფრო მეტად ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს ყველა მოქალაქისთვის, იმის გაცნობიერებით, რომ კვების რეჟიმი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოსდაცვითი მდგრადობის ერთერთი წამყვანი ფაქტორია.

კლიმატის ცვლილების, გლობალური მიწოდების ჯაჭვის ჩამოშლისა და ეკონომიკური უთანასწორობის შედეგად წარმოქმნილი გამოწვევების ფონზე სტრატეგია მიზნად ისახავს ევროპის საკვები სისტემის მედეგობის გაზრდას. ეს მოიცავს მდგრადი და რყევებისადმი მედეგი საკვების მიწოდების ჯაჭვების შექმნას, სოფლის მეურნეობაში კონსერვაციისა და გენეტიკური რესურსების მდგარ გამოყენების წახალისებას და საკვების წარმოებაში ინოვაციების მხარდაჭერას. სტრატეგია ასტიმულირებს კვლევებსა და ცდებს ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ალტერნატიული ცილები, მდგრადი აკვაკულტურა და კლიმატ-გონივრული სოფლის მეურნეობა. ყველა ჩამოთვლილი სფერო სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ ევროპას შეეძლოს საკმარისი საკვების წარმოება, რომელიც დააკმაყოფილებს მისი მოსახლეობის საჭიროებებს გარემოსთვის ზიანის მიუყენებლად.

სტრატეგია „ფერმიდან სუფრამდე“ მჭიდროდაა ინტეგრირებული ევროკავშირის სხვა პოლიტიკურ დოკუმენტებთან, განსაკუთრებით ისეთებთან, რომლებიც ეხება კლიმატის ცვლილებას, ბიომრავალფეროვნებას და ვაჭრობას. იგი ავსებს ევროკავშირის კანონს კლიმატის შესახებ იმ მხრივ, რომ შეაქვს წვლილი სოფლის მეურნეობის შედეგად წარმოქმნილი სათბურის აირების ემისიების შემცირებას, ასევე შესაბამისობაშია ევროკავშირის ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასთან იმ მხრივ, რომ ხელს უწყობს სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკებს, რომლებიც იცავს და აღადგენს ეკოსისტემებს. ამას გარდა, სტრატეგია მხარს უჭერს ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკას იმით, რომ ადვოკატირებას უწევს მდგრადობის სტანდარტების ჩართვას სავაჭრო ხელშეკრულებებში და იმის უზრუნველყოფით, რომ იმპო-

რტირებული საკვები პროდუქტები აკმაყოფილებს იმავე გარემოსდაცვით და ჯანდაცვის სტანდარტებს, რასაც ევროკავშირში წარმოებული პროდუქტები.

საერთო ჯამში, სტრატეგია „ფერმიდან სუფრამდე“ არის ყოვლისმომცველი და პერსპექტივაზე გათვლილი ინიციატივა, რომელიც ცდილობს, მოახდინოს ევროკავშირის საკვების სისტემის რეკონსტრუირება, გახადოს უფრო მდგრადი, სამართლიანი და მედეგი. სახიფათო ქიმიურ ნივთიერებებზე დამოკიდებულების შემცირებით, ორგანული და მდგრადი ფერმერობის წახალისებით და საკვების სამართლიანი ეკონომიკის ხელშეწყობით სტრატეგია მიზნად ისახავს საკვების ისეთი სისტემის შექმნას, რომელიც დააკმაყოფილებს თანამედროვე და მომავალი თაობების საჭიროებებს და ამავე დროს დაიცავს გარემოს და საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას (European Commission, 2024).

ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა ევროპული „მწვანე შეთანხმების“ ერთერთი დედაბოძია. მასში გახმოვანებულია თამამი ხედვა, თუ როგორ მიიღწევა 2050 წლისათვის ევროკავშირში ტოქსიკურობისგან თავისუფალი გარემო. ამ ამბიციური გეგმის მიზანია, მკვეთრად შეამციროს ყველა ტიპის დაბინძურება - ჰაერის, წყლის, ნიადაგისა და ხმაურით დაბინძურება, რაც ხელს შეუწყობს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის გაუმჯობესებას, ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებას და მდგრად ეკონომიკურ ზრდას. სამოქმედო გეგმა შესაბამისობაშია ევროკავშირის ფართო გარემოსდაცვით და კლიმატთან დაკავშირებულ მიზნებთან და უზრუნველყოფს, რაც უზრუნველყოფს იმას, რომ ეკონომიკის ყველა სექტორს თავისი წვლილი შეაქვს სუფთა და ჯანმრთელი გარემოს შექმნაში (European Commission, 2024).

ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა სახავს სპეციფიურ, გაზომვად მიზნებს სხვადასხვა ბუნებრივ გარემოში დაბინძურების დონის შესამცირებლად. 2030 წლისათვის, გეგმით გათვალისწინებულია ჰაერის დაბინძურებით გამოწვეული უდროო სიკვდილის მაჩვენებლის 2005 წელთან შედარებით 55%-ით შემცირება. გეგმის კიდევ ერთი მიზანია 30%-ით შეამციროს ტრანსპორტის ხმაურით გამოწვეული ქრონიკული დაავადებების მქონე ადამიანების მაჩვენებელი, ასევე 50%-ით შეამციროს ქიმიური პესტიციდების გამოყენება. აღნიშნული მიზნები ასახავს ევროკავშირის მიერ აღებულ ვალდებულებას, გაუმკლავდეს ყველაზე მავნე ქიმი-

კატების პრობლემას, როგორიცაა წვრილი მყარი ნაწილაკები (PM2.5), აზოტის ოქსიდები (NOx) და სახიფათო ქიმიკატები, რომლებსაც შეუძლიათ სერიოზული ზიანი მიაყენონ ადამიანის ჯანმრთელობას და ეკოსისტემებს.

იქიდან გამომდინარე, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანი ზიანი შეუძლია მიაყენოს ჰაერის დაბინძურებამ ადამიანის ჯანმრთელობას და გარემოს, იგი ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმის ყურადღების ცენტრშია. გეგმა მოიცავს ინდუსტრიებისთვის, სატრანსპორტო საშუალებებისთვის და ელექტროსადგურებისთვის ემისიების სტანდარტების გამკაცრების ზომებს, რაც უზრუნველყოფს იმას, რომ ევროკავშირის ჰაერის ხარისხის სტანდარტები სისტემატურადაა დაცული ყველა წევრ სახელმწიფოში. გეგმა ასევე ხელს უწყობს შედარებით სუფთა ტექნოლოგიებსა და საწვავის სახეებზე გადასვლა, როგორიცაა ელექტრომობილები და განახლებადი ენერგიის წყაროები, რათა შემცირდეს ტრანსპორტისა და ელექტროენერგიის წარმოების შედეგად წარმოქმნილი ემისიები. ამასთან, გეგმაში ხაზგასმულია სახელმწიფოთა შორის თანამშრომლობა ჰაერის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების პრობლემის დასაძლევად, აღიარებულია რა, რომ ჰაერის ხარისხის პრობლემა ერთი რომელიმე სახელმწიფოს ფარგლებს სცდება.

ევროპის წყალსატევების დაბინძურებისგან დაცვა სამოქმედო გეგმის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მიზანია. გეგმის თანახმად, უნდა შემცირდეს სასოფლო-სამეურნეო, ინდუსტრიული საქმიანობისა და ქალაქის ჩამდინარე წყლებით გამოწვეული დაბინძურება, რაც იწვევს მდინარეების, ტბებისა და სანაპირო წყლების დეგრადირებას ამის მისაღწევად გეგმა ადვოკატირებას უწევს წყლის ჩარჩო-დირექტივის მსგავსი წყლის ხარისხის რეგულაციების უფრო მკაცრ აღსრულებას და წყლის მართვის საუკეთესო პრაქტიკის გადმოღებას. განსახორციელებელი ზომები მოიცავს სოფლის მეურნეობაში მავნე სასუქებისა და პესტიციდების გამოყენების შემცირებას და წყლის დაბინძურების დონეების მონიტორინგისა და ანგარიშგების გაძლიერებას. გეგმა ასევე ხელს უწყობს ბუნებრივი წყალსატევებისა და ჭაობების აღდგენას რომლებიც ასრულებს ბუნებრივი ფილტრის ფუნქციას, აუმჯობესებს წყლის ხარისხს და ზრდის ბიომრავალფეროვნებას.

ნიადაგის სიჯანსაღე სასიცოცხლოს მნიშვნელოვანია საკვების წარმოებისთვის, ბიომრავალფეროვნებისთვის და კლიმატის რეგულირებისთვის, თუმცა გარემო-

სდაცვით პოლიტიკაში ხშირად მას საკმარისი ყურადღება არ ეთმობა. ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა აღნიშნული ხარვეზის აღმოფხვრას ცდილობს სამრეწველო საქმიანობის, სამთო მრეწველობისა და აგროქიმიკატების არასწორი გამოყენების შედეგად ნიადაგის დაბინძურების შესამცირებლად მიზნების დასახვით. გეგმა ხელს უწყობს დაბინძურებული ადგილების აღდგენას, მიწის მართვის მდგრადი პრაქტიკის წახალისებას. გეგმაში ასევე ხაზგასმულია ნიადაგის ეროზიის პრევენციისა და ნიადაგში ორგანული ნივთიერებების შენარჩუნების საჭიროება, რაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ნიადაგის ნოყიერებისთვის და გაუდაბნოებასთან ბრძოლისთვის.

ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმის ერთერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია წრიულ ეკონომიკაზე გადასვლაზე გაკეთებული აქცენტი, რაც გულისხმობს რესურსების ხელახლა გამოყენებას, გადამუშავებას და მაქსიმალურად დიდი ხნის განმავლობაში სარგებლობაში შენარჩუნებას. გეგმა მიზნად ისახავს ნარჩენების გენერირების მინიმუმამდე დაყვანას ისეთი ხერხებით, როგორიცაა მდგრადი წარმოებისა და მოხმარების მოდელების პოპულარიზაცია და პროდუქციის გამძლე, იოლად შეკეთებადი და გადამუშავებადი დიზაინის წახალისება. გეგმა ასევე მხარს უჭერს ბაზრების განვითარებას მეორადი ნედლეულისთვის, რომელიც შეიძლება აღდგენილ იქნას ნარჩენებისგან და ხელახლა შემოტანილ იქნას წარმოების ციკლში. ნარჩენების რაოდენობის შემცირებით, რომელიც სხვა შემთხვევაში ნაგავსაყრელზე ან ინსინერატორში მოხვდებოდა, წრიული ეკონომიკის მოდელი ხელს უწყობს დაბინძურების შემცირებას და ბუნებრივი რესურსების კონსერვაციას.

სამოქმედო გეგმა მოიცავს მიზნობრივ ზომებს ყველაზე მავნე დამაბინძურებლებთან საბრძოლველად, როგორიცაა ვერცხლისწყალი, ტყვია და მდგრადი ორგანული დამაბინძურებელი ნივთიერებები. აღნიშნული ნივთიერებები სერიოზული რისკის ქვეშ აყენებს ადამიანის ჯანმრთელობასა და გარემოს მათი ტოქსიკურობის, მდგრადობისა და კვებით ჯაჭვში ბიოაკუმულირების უნარის გამო. გეგმა მოუწოდებს, სამრეწველო პროცესებში, სამომხმარებლო საქონელსა და სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკაში ჯერჯერობით არსებული აღნიშნული დამაბინძურებლები თანდათანობით ხმარებიდან ამოღებულ იქნას. გეგმა ასევე ადვოკატირებას უწევს დაბინძურებული საიტების დასუფთავებას და სახიფათო ნარჩენების უსაფრთხო უტილიზაციას. ამ ძალისხმევების მხარდაჭერის მიზნით გეგმა მხარს უჭერს კვლე-

ვასა და ინოვაციას დაბინძურების პრევენციის ტექნოლოგიებში და მავნე ქიმიკატების შედარებით უსაფრთხო ალტერნატივების შემუშავებას.

ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა აცნობიერებს, რომ დაბინძურება არაპროპორციულად დიდ ზიანს აყენებს მოსახლეობის მოწყვლად ფენებს, როგორიცაა ბავშვები, ხანდაზმულები და მცირეშემოსავლიანი თემები. აღნიშნული უთანასწორობის აღოსაფხვრელად გეგმა აქცენტს აკეთებს გარემოსდაცვითი სამართლის საჭიროებაზე, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობისგან დამოუკიდებლად ყველა მოქალაქეს აქვს წვდომა სუფთა ჰაერზე, წყალზე და ნიადაგზე. გეგმა ითვალისწინებს ზომებს, რომლებიც გააუმჯობესებს მოწვლადი ტერიტორიების დაბინძურებისადმი დაცულობას, ხელს შეუწყობს დაბინძურების რისკების შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლებას და ადგილობრივ თემებს ჩართავს გარემოს დაცვასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და თანასწორობისთვის პრიორიტეტის მინიჭებით გეგმა მიზნად ისახავს უფრო ჯანსაღი და სამართლიანი საზოგადოების ჩამოყალიბებას.

ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმის ეფექტიანი განხორციელება მოითხოვს მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და აღსრულების მტკიცე მექანიზმებს. გეგმით შემოთავაზებულია ნულოვანი დაბინძურების მონიტორინგისა და მეთვალყურეობის შემუშავებას, რაც შესაძლებელს გახდის გეგმის მიზნებისკენ განვლილი გზისთვის თვალის მიდევნებას და პოლიტიკოსებისა და საზოგადოებისთვის რეგულარულად განახლებადი ინფორმაციის მიწოდებას. აღნიშნული სისტემა ინტეგრირებული იქნება ევროკავშირის მონიტორინგის ჩარჩოებში, როგორიცაა ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტოს ჰაერისა და წყლის ხარისხის მონაცემთა ბაზები, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ყოვლისმომცველი და გამჭვირვალე ანგარიშგება. ამასთან ერთად, გეგმა ხაზს უსვამს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის საგულდაგულო აღსრულების მნიშვნელობას და წევრ სახელმწიფოებს მარეგულირებელი ჩარჩოს გაძლიერებისკენ და შეუსრულებლობისთვის დაწესებული ჯარიმების გაზრდისკენ მოუწოდებს.

ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა მთლიანად უნდა ინტეგრირდეს ევროკავშირის სხვა პოლიტიკურ დოკუმენტებთან, მათ შორის ევროპის „მწვანე

შეთანხმებასთან“, ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასთან და კლიმატის შესახებ კანონთან. ამგვარი ინტეგრაცია უზრუნველყოფს, რომ დაბინძურების შესამცირებლად მიმართული ძალისხმევა შესაბამისობაშია უფრო მასშტაბურ გარემოსდაცვით და კლიმატის მიზნებთან, როგორიცაა სათბურის აირების ემისიების შემცირება, ბიომრავალფეროვნების დაცვა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა. გეგმა ასევე მხარს უჭერს ევროკავშირის საგარეო საქმეებს საერთაშორისო გარემოსდაცვით შეთანხმებებსა და თანამშრომლობის ინიციატივებში ნულოვანი დაბინძურების ადვოკატირებით.

ერთი სიტყვით, ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა ადგენს ყოვლისმომცველ და ამბიციურ საგზაო რუკას 2050 წლისათვის ევროპაში ტოქსიკურობისგან თავისუფალი გარემოს მისაღწევად. ჰაერის, წყლისა და ნიადაგის დაბინძურების შესამცირებლად გამიზნული ღონისძიებების საშუალებით და წრიული ეკონომიკის ხელშეწყობით გეგმა მიზნად ისახავს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვას, ეკოსისტემების დაცვას და ყველა მოქალაქისთვის მდგრადი მომავლის შექმნას.

ევროპის კლიმატის კანონი წარმოადგენს ევროკავშირის ისტორიული მნიშვნელობის ვალდებულებას, რომ კლიმატი-ნეიტრალურობის მიზანი კანონში შეიტანოს, რაც ევროკავშირს აქცევს პირველ მსხვილ ეკონომიკად, რომელმაც ასეთი სამართლებრივი ვალდებულება დააწესა. ეს კანონი ევროპის „მწვანე შეთანხმების“ კრიტიკულად მნიშვნელოვანი კომპონენტია, რომელიც ასახავს ევროკავშირის სტრატეგიას 2050 წლისთვის სათბურის აირების ნულოვანი ემისიების მისაღწევად. კლიმატის კანონი ადგენს არა მხოლოდ გრძელვადიან კლიმატ-ნეიტრალურობის მიზანს, არამედ მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების შუალედურ მიზნებსა და მყარ ჩარჩოს, რათა უზრუნველყოს ევროკავშირის შეუფერხებელი სვლა კლიმატის მიზნების მისაღწევად.

ევროპის კლიმატის კანონს საფუძვლად უდევს სათბურის აირების ემისიების შემცირების იურიდიულად სავალდებულო მიზნები. კანონი მიზნად ისახავს 2030 წლისთვის 1990 წელთან შედარებით სულ მცირე 55%-იან შემცირებას, რაც მნიშვნელოვანი ზრდაა წინა სამიზნე 40%-თან შედარებით. ეს ამბიციური მიზანი ასახავს ევროკავშირის მზადყოფნას, გაუძღვეს კლიმატის ცვლილებასთან გამკლავების გლობალურ ძალისხმევას და შექმნილია იმისთვის, რომ უზრუნველყოს

ევროკავშირის პარიზის შეთანხმების მიზანთან შესაბამისობა, რომელიც გლობალური დათბობის საშუალო მაჩვენებლის 2°C-მდე შენარჩუნებაში მდგომარეობს, სასურველი ზღვრული მაჩვენებლით 1,5° C.

ევროპის კლიმატის კანონი თითოეული წევრი სახელმწიფოსგან ითხოვს, შეიმუშავოს და განახორციელოს ენერგეტიკისა და კლიმატის ეროვნული გეგმები (NECPs). ეს გეგმები უნდა ასახავდეს იმას, თუ როგორ აპირებს თითოეული ქვეყანა წვლილი შეიტანოს ევროკავშირის მასშტაბით მიზნების მიღწევაში ეროვნული პოლიტიკისა და ღონისძიებების საშუალებით. ენერგეტიკისა და კლიმატის ეროვნული გეგმები მოიცავს მთელ რიგ სფეროებს, მათ შორის განახლებადი ენერგიის გამოყენებას, ენერგოეფექტურობის გაუმჯობესებას, ემისიების შემცირებას სატრანსპორტო და სამრეწველო სექტორებში და ღონისძიებებს კლიმატის მდგრადობის გაზრდის მიზნით. წევრ სახელმწიფოებს ასევე მოეთხოვებათ წარადგინონ ყოველწლიური პროგრესის ანგარიშები, რომლებსაც განიხილავს ევროკომისია, რათა დარწმუნდეს, რომ ეროვნული ქმედებები შეესაბამება ევროკავშირის კლიმატის საერთო მიზნებს.

კლიმატის ცვლილებაზე კოორდინირებული და ეფექტური რეაგირების უზრუნველსაყოფად, კლიმატის ევროპული კანონი ადგენს მმართველობის ჩარჩოს, რომელიც ხელს უწყობს წევრ სახელმწიფოებსა და ევროკომისიას შორის თანამშრომლობას. ეს ჩარჩო მოიცავს „ევროპული კლიმატის პაქტს“, რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოების მონაწილეობას და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას კლიმატის ქმედებებში, ხელს უწყობს ფართო მოძრაობას მდგრადობისკენ. კლიმატის კანონი ასევე წარმოადგენს ხუთწლიან განხილვის ციკლს, რომელიც ცნობილია როგორც „კლიმატის აქტივიზმის პროგრესის შესახებ ანგარიში“, რომელიც აფასებს ევროკავშირის პროგრესს კლიმატის მიზნებისკენ და საჭიროების შემთხვევაში კორექტივების შეტანის საშუალებასაც იძლევა.

ევროპის კლიმატის კანონის მთავარი მახასიათებელია მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების ძლიერი მექანიზმის ჩამოყალიბება. ევროპის გარემოს სააგენტო ცენტრალურ როლს ასრულებს კლიმატის მიზნებისკენ პროგრესისთვის თვალყურის მიდევნებაში, მთელი რიგი დეტალური ინდიკატორების მეშვეობით, რომლებითაც აფასებს წევრ სახელმწიფოებში არსებულ ემისიების ტენდენციებს,

ენერგიის მოხმარებასა და კლიმატის პოლიტიკის განხორციელებას. კანონი ასევე ევროკომისიას უფლებამოსილს ხდის, გამოსცეს რეკომენდაციები და, საჭიროების შემთხვევაში, მიიღოს მაკორექტირებელი ზომები, რათა აღმოიფხვრას ნებისმიერი ხარვეზი ან შეფერხება წევრი ქვეყნების მიერ მათი კლიმატის ეროვნული გეგმების განხორციელებაში. ეს ევროკავშირის კლიმატის პოლიტიკას არა მხოლოდ ამბიციურობას სძენს, არამედ ეფექტურად აღსრულებლადაც ხდის.

მიიღება რა მხედველობაში წევრი სახელმწიფოების მრავალფეროვანი ეკონომიკური და ენერგეტიკული ლანდშაფტი, კლიმატის ევროპული კანონი თითოეულ ქვეყანას უზრუნველყოფს თავიანთი მიზნების შესასრულებლად საჭირო მოქნილობით. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის საერთო მიზანი იურიდიულად სავალდებულოა, წევრ სახელმწიფოებს აქვთ ავტონომია, აირჩიონ კონკრეტული ღონისძიებები და პოლიტიკა, რომლებიც საუკეთესოდ ერგება მათ გარემოებებს. გადასვლის პროცესში წევრი სახელმწიფოების მხარდასაჭერად ევროკავშირმა ჩამოაყალიბა დაფინანსების რამდენიმე მექანიზმი, მათ შორის სამართლიანი გადასვლის ფონდი, მოდერნიზების ფონდი და ინოვაციის ფონდი. ამ სახსრებით ხორციელდება იმ რეგიონებისა და ინდუსტრიების ფინანსური დახმარება, რომლებიც ნახშირბადის დაბალი შემცველობის ეკონომიკაზე გადასვლის ყველაზე მეტ ზემოქმედებას განიცდიან, რაც უზრუნველყოფს, რომ გადასვლა იყოს სამართლიანი და ინკლუზიური.

ევროპის კლიმატის კანონი ასევე ახდენს ევროკავშირის პოზიციონირებას კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ ბრძოლაში გლობალურ ლიდერის რანგში. კლიმატის სავალდებულო მიზნების დასახვით და მათი მიღწევისთვის მკაფიო სამართლებრივი ჩარჩოს ჩამოყალიბებით ევროკავშირი მიზნად ისახავს შთააგონოს სხვა ქვეყნები, აიღონ მსგავსი ვალდებულებები და გააძლიერონ საერთაშორისო თანამშრომლობა კლიმატის საკითხებში. კანონი კიდევ უფრო აძლიერებს ევროკავშირის სულისკვეთებას, დაიცვას პარიზის შეთანხმების პირობები და მის გადაწყვეტილებას, წვლილი შეიტანოს გლობალურ ძალისხმევაში, შეინარჩუნოს კლიმატის ცვლილების ზღვრული მაჩვენებელი. ევროკავშირი ასევე მონაწილეობს კლიმატის დიპლომატიაში, საერთაშორისო ფორუმებზე ადვოკატირებას უწევს უფრო ამბიციურ კლიმატის აქტივიზმს და მხარს უჭერს განვითარებად ქვეყნებს კლიმატთან დაკავშირებულ ძალისხმევებში დაფინანსების, ტექნოლოგიების გადაცემისა და

შესაძლებლობების განვითარების გზით.

ევროპის კლიმატის კანონი მჭიდროდ არის ინტეგრირებული ევროკავშირის სხვა ძირითად პოლიტიკასთან, რაც უზრუნველყოფს კლიმატის აქტივიზმის ძირითად მიმართულებად ქცევას ეკონომიკის ყველა სექტორში. მაგალითად, კანონი ავსებს ევროკავშირის ემისიებით ვაჭრობის სქემას (ETS), რომელიც წარმოადგენს ევროკავშირის სტრატეგიის ქვაკუთხედს სამრეწველო ემისიების შესამცირებლად. ის ასევე შეესაბამება განახლებადი ენერგიის დირექტივას, რომელიც ადგენს მიზნებს განახლებადი ენერგიის წილის გაზრდისთვის ევროკავშირის ენერგეტიკულ მიქსში და ენერგოეფექტურობის დირექტივას, რომელიც ხელს უწყობს ენერგიის მოხმარების შემცირების ზომებს. ამ პოლიტიკებს შორის თანმიმდევრობის უზრუნველყოფით, კლიმატის კანონი ეხმარება შექმნას ყოვლისმომცველი და სინერგიული მიდგომა ევროკავშირის კლიმატის მიზნების მისაღწევად.

2030 და 2050 წლებისთვის დასახული მიზნების გარდა, ევროპის კლიმატის კანონი აყალიბებს კლიმატისადმი მდგრადი ევროპის გრძელვადიან ხედვას. კანონი სავალდებულოდ ხდის კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის ევროპული სტრატეგიის შემუშავებას, რომელიც ფოკუსირებულია კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებისადმი მდგრადობის გაზრდაზე, როგორიცაა ექსტრემალური ამინდი, ზღვის დონის აწევა და ბიომრავალფეროვნების დაკარგვა. ეს სტრატეგია წარმართავს ევროკავშირის ძალისხმევას დაიცვას თავისი მოქალაქეები, ეკოსისტემები და ეკონომიკა კლიმატის ცვლილების უარყოფითი გავლენისგან, რაც უზრუნველყოფს ევროპის მზადყოფნას, ადაპტირდეს ცვალებად კლიმატთან. კანონი ასევე ხაზს უსვამს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიური წინსვლის მნიშვნელობას კლიმატ-ნეიტრალურობის მისაღწევად, ინვესტიციების წახალისებას სუფთა ენერგიის ტექნოლოგიებში, მდგრად სოფლის მეურნეობაში და მწვანე ინფრასტრუქტურაში.

ევროპის კლიმატის კანონი ხაზს უსვამს საზოგადოების მონაწილეობისა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის მნიშვნელობას კლიმატ-ნეიტრალურ ეკონომიკაზე გადასვლაში. კანონი ხელს უწყობს მოქალაქეების, ბიზნესის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართვას კლიმატის აქტივიზმში, იმის გაცნობიერებით, რომ ევროკავშირის კლიმატის მიზნების მიღწევა კოლექტიურ ძალისხმევას მოითხოვს. ევროპული კლიმატის

პაქტი, რომელიც დაიწყო კლიმატის კანონის ფარგლებში, ასრულებს დიალოგისა და თანამშრომლობის პლატფორმის როლს, რაც საშუალებას აძლევს დაინტერესებულ მხარეებს, გააზიარონ იდეები, ინიციატივები და საუკეთესო პრაქტიკა. ეს მონაწილეობითი მიდგომა ხელს უწყობს კლიმატის პოლიტიკის მიმართ საზოგადოების მხარდაჭერის ჩამოყალიბებას და უზრუნველყოფს, რომ გადასვლა ნახშირბადის დაბალი შემცველობის ეკონომიკაზე იყოს ინკლუზიური და სოციალურად სამართლიანი (European Commission, 2024).

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ევროპის კლიმატის კანონი წარმოადგენს ყოვლისმომცველ და სამართლებრივ ვალდებულებას 2050 წლისთვის ევროკავშირში კლიმატ-ნეიტრალურობის მისაღწევად. ამბიციური მიზნების დასახვით, ძლიერი მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ჩამოყალიბებით და პოლიტიკის ყველა სფეროში კლიმატის აქტივიზმის ინტეგრირებით, კანონი ევროკავშირის მდგრად და გამძლე მომავალზე გადასასვლელად მკაფიო საგზაო რუკას უზრუნველყოფს. კლიმატის აქტივიზმში ლიდერობით ევროკავშირი მიზნად ისახავს, გახდეს შთაგონების წყარო კლიმატის კრიზისის მოსაგვარებლად გლობალური ძალისხმევისა და ყველასთვის უსაფრთხო მომავლის უზრუნველსაყოფად.

ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკა გულისხმობს ამ ახალი დირექტივებისა და რეგულაციების ინტეგრირებას ეროვნულ კანონმდებლობაში, საზოგადოების მონაწილეობის ხელშეწყობას და მკაცრი აღსრულების უზრუნველყოფას. წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებენ მიიღონ ერთიანი მიდგომა გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მიმართ, სხვადასხვა გარემოსდაცვით საკითხებსა და სექტორებს შორის ურთიერთკავშირის გათვალისწინებით

ცხრილი 1: ევროკავშირის ახალი დირექტივები და რეგულაციები

დირექტივა/ რეგულაცია	მიზანი	ძირითადი კომპონენტები	განხორციელებ ის სტრატეგიები	გამოწვევები	სარგებელი
ევროპის „მწვანე შეთანხმება“	2050 წლისათვის კლიმატ-ნეიტრალურობის მიღწევა	მოიცავს ბიომრავალფეროვნებას, მდგრად სოფლის მეურნეობას, ნულოვან დაბინძურებას და კლიმატის აქტივიზმი	ინტეგრირება ეროვნულ სტრატეგიებში, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა, სექტორებს შორის კოორდინაცია	განხორციელების მაღალი ხარჯები, წინააღმდეგობა სამრეწველო სექტორიდან	გრძელვადიანი გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური მდგრადობა, გაუმჯობესებული საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა
ევროკავშირის ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია 2030 წლისათვის	დეგრადირებული ეკოსისტემების აღდგენა, ხმელეთისა და ზღვის ტერიტორიების 30%-ის დაცვა	ეკოსისტემის აღდგენა, ურბანული ბიომრავალფეროვნება, მდგრადი მეტყეველობა	ეროვნული ბიომრავალფეროვნების სამოქმედო გეგმები, გაზრდილი დაფინანსება კონსერვაციისთვის, ცნობიერების ამაღლების კამპანიები	კონფლიქტი მიწით სარგებლობასა და დამუშავებასთან, შეზღუდული რესურსები	ეკოსისტემის გაუმჯობესებული სისტემები, ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება, კლიმატის ცვლილებისადმი მედეგობა
სტრატეგია “ფერმიდან სუფრამდე”	სამართლიანი, ჯანსაღი და ეკო-მეგობრული საკვების სისტემა	ქიმიური პესტიციდებისა და სასუქების გამოყენების შემცირება, ორგანული ფერმერობის პოპულარიზაცია	მდგრადი ფერმერული პრაქტიკის სტიმულირება, სასოფლო-სამეურნეო სუბსიდიების რეფორმა, მომხმარებელთა განათლება	წინააღმდეგობა სოფლის მეურნეობის ტრადიციული სექტორების მხრიდან, მოწოდების ჯაჭვში განსახორციელებელი ცვლილებები	უფრო ჯანსაღი საკვების სისტემები, სოფლის მეურნეობის შემცირებული ზემოქმედება გარემოზე, შინაური ცხოველების გაზრდილი კეთილდღეობა
ნულოვანი დაბინძურების სამოქმედო გეგმა	2050 წლისათვის ტოქსიკურობისგან თავისუფალი გარემოს მიღწევა	ჰაერის, წყლისა და ნიადაგის დაბინძურების შემცირება, წრიული ეკონომიკის პოპულარიზაცია	გაძლიერებული მარეგულირებელი ჩარჩოები, გაუმჯობესებული მონიტორინგი და აღსრულება, საჯარო-კერძო პარტნიორობა	ტექნოლოგიური და ინფრასტრუქტურული ხასიათის გამოწვევები, სახელმწიფოთა შორის თანამშრომლობა	სუფთა გარემო, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული რისკების შემცირება, რესურსების გაზრდილი ეფექტიანობა
ევროპული კანონი კლიმატის შესახებ	კლიმატ-ნეიტრალურობის მიზნის ევროკავშირის კანონმდებლობაში ჩადება	სათბურის აირების შემცირების სავალდებულო მიზნები, კლიმატის ეროვნული გეგმები	კლიმატის ეროვნული სტრატეგიები, ნახშირბადის ფასთწარმოქმნის მექანიზმები, ინვესტიციები განახლებად ენერგიაში	ეკონომიკური ზრდის ემისიების შემცირებასთან დაბალანსება, სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფა	კლიმატის ცვლილების ზემოქმედების შერბილება, ლიდერობა კლიმატის მსოფლიო პოლიტიკაში

მიმდინარე პრაქტიკა და სასამართლო პრეცედენტები

ევროკავშირისთვის ცნობილია რამდენიმე გახმაურებული სასამართლო საქმე, რომლებმაც შექმნეს მისი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ლანდშაფტი. ევროპული სასამართლო (ECJ) გადამწყვეტ როლს ასრულებს წევრი ქვეყნების მიერ ევრო-

კავშირის გარემოსდაცვითი დირექტივების შესრულების უზრუნველსაყოფად, რაც კიდევ უფრო აძლიერებს მკაცრი აღსრულებისა და შესაბამისობის მნიშვნელობას.

ჰაერის ხარისხის დირექტივა ევროკავშირის კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ნაწილია და მიზნად ისახავს ყველა წევრ სახელმწიფოში ჰაერის ხარისხის შენარჩუნებას და გაუმჯობესებას. აღნიშნული დირექტივასთან დაკავშირებული ერთერთი უმნიშვნელოვანესი პრეცედენტი გერმანიის მიერ ჰაერის ხარისხის დადგენილი სტანდარტების შეუსრულებლობა. 2018 წელს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, გერმანიამ დაარღვია დირექტივა, გადააჭარბა რა აზოტის დიოქსიდით (NO2) დაბინძურების დაშვებულ ზღვარს ურბანული ტიპის რამდენიმე დასახლებაში, მათ შორის ისეთ მსხვილ ქალაქებში, როგორიცაა ბერლინი, მიუნხენი და შტუტგარტი. თავის გადაწყვეტილებაში ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ ხაზი გაუსვა გარემოსდაცვითი რეგულაციების მკაცრი აღსრულების აუცილებლობას და სასამართლო ხელისუფლების მნიშვნელოვან როლს წევრი სახელმწიფოების პასუხისგებაში მიცემისას.

სასამართლოს ამ გადაწყვეტილებამ გერმანიის გარემოსდაცვით პოლიტიკაზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია. მან გერმანიის მთავრობას უბიძგა, უფრო აქტიური ზომები მიეღო ჰაერის დაბინძურების წინააღმდეგ, კერძოდ კი ურბანულ ცენტრებში, სადაც NO2-ის მაღალ დონეებზე ძირითადად ტრანსპორტის ემისიები იყო პასუხისმგებელი. ამის საპასუხოდ გერმანიამ შემოიღო მთელი რიგი ინიციატივებისა. ერთერთი ასეთი ინიციატივა იყო რამდენიმე ქალაქში დაბალემისიიანი ზონების შექმნა, რომლებში შესვლაც მხოლოდ იმ სატრანსპორტო საშუალებებისთვის იყო დაშვებული, რომლებიც ემისიის კონკრეტულ სტანდარტებს აკმაყოფილებდნენ. ამასთან, ელექტრომობილებზე გადასვლისთვის ხელის შეწყობის მიზნით მთავრობამ შემოიღო წახალისების სისტემა, როგორიცაა სუბსიდიები ელექტრომობილების შეძენაზე და ინვესტიციები ელექტრომობილების დამუხტვის ინფრასტრუქტურაში.

ზემოაღნიშნული ზომები ასახავს გერმანიის ძალისხმევას, მისულიყო შესაბამისობაში ჰაერის ხარისხის დირექტივის მიზნებთან და შეერბილებინა ჰაერის დაბინძურებასთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის რისკები. აღწერილი პრეცედენტი ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოს აძლევს საშუალებას, გამოიტანოს

კარგი გაკვეთილი, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია დროული და ეფექტიანი ქმედება გარემოსდაცვითი სტანდარტების დასაკმაყოფილებლად, ასევე თუ რა პოტენციური შედეგები მოჰყვება მათი შეუსრულებლობა. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს განჩინებამ არა მხოლოდ განამტკიცა წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი ვალდებულება, დაიცვან ევროკავშირის გარემოსდაცვითი კანონები, არამედ ნათლად აჩვენა კიდევაც ევროკავშირის მიერ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის იდეისადმი ერთგულება, რაც მდგრად მარეგულირებელ ჩარჩოებში გამოიხატა (European Environment Agency, 2019).

ნარჩენების ჩარჩო-დირექტივა არის ელემენტი, რომელიც საფუძვლად უდევს ევროკავშირის გარემოსდაცვით პოლიტიკას და შექმნილია ნარჩენების გენერირების პრევენციისა და გადამუშავებისა და ხელახლა გამოყენების პოპულარიზაციისთვის, რათა მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი ნარჩენების გარემოზე ზემოქმედება. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ იტალიამ აღნიშნული დირექტივა დაარღვია იმით, რომ დაუშვა ნარჩენების უტილიზაციის უკანონო და ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა, რამაც გარემოს მკვეთრი დაბინძურება გამოიწვია.

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებამ დაადგინა, რომ იტალიას სასწრაფოდ უნდა გამოესწორებინა ნარჩენების მართვის ინფრასტრუქტურაში არსებული სისტემური ხარვეზები. იტალიის მთავრობამ განახორციელა მნიშვნელოვანი რეფორმები, რათა ნარჩენების მართვის პრაქტიკა ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოეყვანა. რეფორმების ფარგლებში იტალიის მთავრობამ დაიწყო ნარჩენების შეგროვების გაუმჯობესებისკენ მიმართული ახალი პოლიტიკის ჩამოყალიბება, გადამუშავების მაჩვენებლების გაზრდა და ნაგავსაყრელებზე დამოკიდებულების შემცირება, რომლებიც გარემოს დაბინძურების ერთერთი მთავარი წყარო იყო.

ერთერთი უმნიშვნელოვანესი ინიციატივა იყო ნარჩენების გადამამუშავებელი ახალი ობიექტების მოწყობა და „ნარჩენებიდან ენერგიისკენ“ ტიპის საწარმოების ხელშეწყობა, რომლებიც მეორადი მოხმარებისთვის უვარგის ნარჩენებს გამოყენებად ენერგიად ამუშავებდნენ. აღნიშნულმა საწარმოებმა გადამწყვეტი როლი შეასრულეს ნაგავსაყრელებზე გასაგზავნი ნარჩენების მოცულობის შემცირებაში და

ნარჩენების უკანონო უტილიზაციით გამოწვეული გარემოსდაცვითი ზიანის შერბილებაში. ამასთან, ნარჩენების მართვის კანონებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით იტალიამ შემოიღო გამკაცრებული რეგულაციები და მონიტორინგის სისტემები და აწარმოა ცნობიერების ამაღლების კამპანიები მოსახლეობაში ნარჩენების პასუხისმგებლიანი განთავსებისა და გადამუშავების წახალისების მიზნით.

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ იტალიის ნარჩენების მართვის პოლიტიკის გადახედვა მნიშვნელოვანი მაგალითია იმისა, თუ როგორ შეუძლია ევროკავშირის დონეზე კანონის სისრულეში მოყვანას უბიძგოს მის წევრ სახელმწიფოებს, ჩაატარონ გარემოსდაცვითი პოლიტიკის არსებითი რეფორმები. ეს მაგალითი ნათლად გვიჩვენებს, რამდენად მნიშვნელოვანია ნარჩენების ჩარჩო-დირექტივის დაცვა არა მხოლოდ გარემოს დაცვისთვის, არამედ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და ევროკავშირის მასშტაბით აღიარებული მდგრადობის მიზნებთან შესაბამისობისთვის. პრეცედენტი ასევე ცხადჰყოფს უფრო მასშტაბური ხასიათის გამოწვევებს, რომლებსაც წევრები სახელმწიფოები შეიძლება წააწყდნენ ევროკავშირის დირექტივების განხორციელებისას და საჭიროებას, გააგრძელონ ნარჩენების მართვის ეფექტიანი სისტემების შექმნა, რომლებიც შეესაბამება წრიული ეკონომიკის პრინციპებს (Info Curia Case law, 2010).

წყლის ჩარჩო-დირექტივა ევროკავშირის გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ერთერთი ყოვლისმომცველი და ამბიციური კომპონენტია, რომელიც მიზნად ისახავს მთელს ევროპაში არსებული წყალსატევებისთვის „კარგი სტატუსის“ მინიჭებას. ამის მისაღწევად წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა შეიმუშავონ და განახორციელონ მდინარეების აუზების მართვის გეგმები, რომლებიც ეხება წყლის მართვის ყველა ასპექტს, დაბინძურების კონტროლით დაწყებული და ჰაბიტატის აღდგენით დამთავრებული. დირექტივა ხაზს უსვამს ინტეგრირებულ მიდგომას, ითვალისწინებს რა წყლის სრულ ციკლს და ზედაპირულ წყლებს, მიწისქვეშა წყლებსა და მათთან დაკავშირებულ ეკოსისტემებს შორის არსებულ ურთიერთკავშირს.

წყლის ჩარჩო-დირექტივასთან მიმართებაში ერთერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი სასამართლოს გადაწყვეტილება ესპანეთს უკავშირდება, სადაც ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ ქვეყანა არ მიიღო საკმარისი ზო-

მები, რათა თავიდან აეცილებინა მისი რამდენიმე მდინარის აუზის დაბინძურება. პრეცედენტმა გამოავლინა ესპანეთის წყლის მართვის პრაქტიკაში არსებული სისტემატური ხარვეზები, კერძოდ იმ რეგიონებში, სადაც სასოფლო-სამეურნეო, ინდუსტრიული საქმიანობისა და ქალაქის ჩამდინარე წყლების არასწორმა მართვამ გამოიწვია წყლის ხარისხთან დაკავშირებული მწვავე პრობლემები.

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებამ თვალი აუხილა ესპანეთს, გაუსვა რა ხაზი წყლის მართვის მდგრადი პრაქტიკის აუცილებლობას წყლის ხარისხის დასაცავად და გასაუმჯობესებლად. სასამართლოს გადაწყვეტილებამ ხაზი გაუსვა წევრი სახელმწიფოების მიმართ წყლის ჩარჩო-დირექტივის მიერ დაკისრებული იურიდიული ვალდებულება, დაადასტურა რა დაბინძურების პრევენციის, წყლის ეკოსისტემების დაცვისა და წყლით მდგრადი სარგებლობის უზრუნველსაყოფად ყოვლისმომცველი და ეფექტიანი ზომების მიღების აუცილებლობა.

სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ ესპანეთმა დაიწყო პოლიტიკის არსებითი რეფორმირება, რათა დაეკმაყოფილებინა წყლის ჩარჩო-დირექტივის მოთხოვნები. რეფორმის ფარგლებში ესპანეთმა შემოიღო გამკაცრებული რეგულაციები წყლის დაბინძურებასთან, გაძლიერებულ მონიტორინგთან და აღსრულების მექანიზმებთან მიმართებაში, ასევე გადახედა მდინარეების აუზებს მართვის გეგმებს, რათა მათში დაბინძურების კონტროლის უფრო მკაცრი ზომები შეეტანა.

ესპანეთის წინააღმდეგ წარმოებული საქმე შთამბეჭდავი მაგალითია, თუ როგორ შეუძლია ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ეროვნული პოლიტიკის რეფორმებზე გავლენის მოხდენა და გახდეს გარემოსდაცვით მმართველობაში გაუმჯობესების აღმძვრელი. აღნიშნული პრეცედენტი წარმოაჩენს წყლის ჩარჩო-დირექტივის განსაკუთრებულ როლს ევროპის წყლის რესურსების მდგრადი მართვის დაცვის უზრუნველყოფაში, და ცხადჰყოფს კანონის აღსრულების ეფექტიანობას ევროკავშირის გარემოსდაცვითი სტანდარტების დაცვის საქმეში. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ ესპანეთის მიერ განხორციელებულმა რეფორმებმა ხელი შეუწყვეს წყლის ხარისხის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას, რამაც სარგებელი მოუტანა როგორც გარემოს, ისე საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას და შექმნა პრეცედენტი სხვა წევრი სახელმწიფოებისთვის, რომლებიც მსგავს გამოწვევებს აწყდებიან (WWF, 2019).

ეს სასამართლო პრეცედენტები ადასტურებს ევროკავშირის ერთგულებას გარემოსდაცვითი სტანდარტების აღსრულებისა და წევრი ქვეყნების დირექტივებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიმართ. ისინი ასევე მიუთითებს სასამართლო ხელისუფლების გადამწყვეტ როლზე გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესებაში.

გარემოს დაცვის პოლიტიკა ევროკავშირში ინტეგრაციის თეორიების ჭრილში

ინტეგრაციის სხვადასხვა თეორიები ქმნიან ჩარჩოს ტრანსპოზიციის პროცესისა და ევროკავშირში პოლიტიკის ჰარმონიზაციის დინამიკის გასააზრებლად. მაგალითად, ნეოფუნქციონალიზმი მიუთითებს ევროკავშირის მსგავსი სუპრანაციონალური ინსტიტუტების როლზე წევრ ქვეყნებს შორის ინტეგრაციისა და პოლიტიკის შეჯერების პროცესში. ეს თეორიული ლინზები გვეხმარება ავხსნათ, თუ როგორ ხდება ევროკავშირის დირექტივების ტრანსპონირება წევრი ქვეყნების ეროვნულ კანონმდებლობაში და გამოვკვეთოთ ის ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ ამ პროცესზე.

ნეოფუნქციონალიზმი აცხადებს, რომ ერთ სექტორში ინტეგრაცია სხვა სექტორებში გავრცელების ეფექტს იწვევს, რაც შემდგომი ინტეგრაციის იმპულსს ქმნის (Schmitter, 2002). გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კონტექსტში, ეს ნიშნავს, რომ ერთი სფეროს პროგრესმა, როგორიცაა ჰაერის ხარისხი, შეიძლება გამოიწვიოს გაუმჯობესება დაკავშირებულ სფეროებში, როგორიცაა კლიმატის ცვლილება და ნარჩენების მართვა. ამ პროცესში ცენტრალურ როლს ასრულებენ სუპრანაციონალური ინსტიტუტები - როგორიცაა ევროკომისია და ევროპული სასამართლო - ამ პროცესში სტანდარტების დაწესების, შესაბამისობის მონიტორინგისა და რეგულაციების აღსრულების გზით.

კიდევ ერთი აქტუალური თეორიული პერსპექტივა არის მრავალდონიანი მმართველობა, რომელიც ხაზგასმით მიუთითებს ტრანსპოზიციის პროცესში კომპლექსურ ურთიერთქმედებაზე ხელისუფლების სხვადასხვა - ადგილობრივ, რეგიონულ, ეროვნულ და სუპრანაციონალურ - დონეებს შორის (Center for International Forestry Research, 2015). ეს ხედვა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს სხვადასხვა

აქტორებს შორის კოორდინაციასა და თანამშრომლობას პოლიტიკის ეფექტური განხორციელების მისაღწევად. ის ასევე მიუთითებს გამოწვევებზე, რომლებიც დაკავშირებულია პოლიტიკის შეთანხმებასთან მმართველობის სხვადასხვა დონეზე, განსაკუთრებით დეცენტრალიზებულ პოლიტიკურ სისტემებში.

რაციონალური არჩევანის ინსტიტუციონალიზმი იძლევა ხედვას წევრი ქვეყნების გადაწყვეტილების მიღების პროცესებზე პოლიტიკის ტრანსპოზიციის განმავლობაში (britannica.com, 2024). ეს თეორია მიიჩნევს, რომ სახელმწიფოები მოქმედებენ ხარჯსარგებლიანობის ანალიზის საფუძველზე, ევროკავშირის დირექტივებთან შესაბამისობის პოტენციური სარგებლის გათვალისწინებით განხორციელების ხარჯებთან მიმართებაში. ამ გადაწყვეტილებათა ფორმირებაში გადამწყვეტ როლს ასრულებს ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა პოლიტიკური ნება, ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და საზოგადოების მხარდაჭერა.

ევროპეიზაციის თეორია იკვლევს ევროკავშირის წევრობისა და ინტეგრაციის მოქმედებას შიდა პოლიტიკაზე, ინსტიტუტებსა და პოლიტიკურ პროცესებზე (Dosenrode, 2020). ეს თეორია ვარაუდობს, რომ ევროკავშირი ტრანსფორმაციული ხასიათის ზეგავლენას ახდენს წევრ ქვეყნებზე, რასაც მოსდევს ევროკავშირის ნორმებისა და პრაქტიკის მიღება. გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კონტექსტში ევროპეიზაცია გულისხმობს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი სტანდარტების გადატანას შიდასახელმწიფო სისტემაში და ეროვნული მმართველობის სტრუქტურების ადაპტაციას ამ სტანდარტების დასაკმაყოფილებლად.

გარემოსდაცვითი დირექტივების ტრანსპონირება წევრ ქვეყნებში: მაგალითები

გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის ზოგადი ევროპული გამოცდილების უფრო სიღრმისეულ აღქმას ხელს შეუწყობს კონკრეტული მაგალითების შესწავლა იმის შესახებ, თუ როგორ განახორციელეს სხვადასხვა წევრმა სახელმწიფოებმა ევროკავშირის ძირითადი გარემოსდაცვითი დირექტივები.

წყლის ჩარჩო დირექტივის მიზანია „კარგი მდგომარეობის (სტატუსის)“ მიღწევა ევროკავშირის ყველა წყლის ობიექტზე წყლის ხარისხის ამბიციური სტანდარტების

დაწესებით და წევრი ქვეყნებისგან მდინარის სააუზო მართვის გეგმების შემუშავების მოთხოვნით. დანიის მიერ წყლის ჩარჩო დირექტივის განხორციელება იძლევა საილუსტრაციო სასწავლო მაგალითს. დანიამ შექმნა ყოვლისმომცველი მონიტორინგის სისტემა წყლის ხარისხის შესაფასებლად და შეიმუშავა მდინარის სააუზო მართვის გეგმები, რომლებიც ითვალისწინებს ღონისძიებებს სოფლის მეურნეობიდან, მრეწველობიდან და ურბანული ტერიტორიებიდან წარმოშობილი დაბინძურების შესამცირებლად. დანიის მიდგომის მთავარი კომპონენტია საზოგადოების მონაწილეობა, მართვის გეგმების შემუშავებასა და განხილვაში დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის ჩათვლით (European Commission, 2019).

ჰაერის ხარისხის დირექტივა ადგენს ზღვრულ მაჩვენებლებს ჰაერის სხვადასხვა დამაბინძურებლებისთვის, მყარი ნაწილაკების (PM10) და აზოტის დიოქსიდის (NO2) ჩათვლით. გაერთიანებული სამეფოს გამოცდილება დირექტივასთან დაკავშირებით ხაზგასმით მიუთითებს პოლიტიკის ტრანსპოზიციის გამოწვევებსა და წარმატებებზე. ჰაერის ხარისხის სტანდარტების დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებული თავდაპირველი სირთულეების მიუხედავად - განსაკუთრებით ურბანულ ადგილებში, გაერთიანებულმა სამეფომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია ისეთი ღონისძიებების საშუალებით, როგორიცაა დაბალი ემისიის ზონების გამოყოფა, გადატვირთულობის გადასახადები და ინვესტიციები საზოგადოებრივ ტრანსპორტში. დირექტივამ ასევე ხელი შეუწყო ტექნოლოგიურ ინოვაციას, ემისიის კონტროლის ტექნოლოგიების გაუმჯობესებით და უფრო სუფთა საწვავის მიღებით (European Parliament, 2018).

ნარჩენების ჩარჩო დირექტივა ადგენს მოთხოვნებს ნარჩენების პრევენციის, ხელახალი გამოყენების, რეციკლირებისა და განთავსებისთვის, რაც მიზნად ისახავს ცირკულარული ეკონომიკისკენ სწრაფვას. შვედეთის მიერ ნარჩენების ჩარჩო დირექტივის განხორციელება ნარჩენების მართვის მიმართ წარმატებული მიდგომას თვალსაჩინო ნიმუშია. შვედეთს რეციკლირების ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს ევროკავშირში, რომელიც გამყარებულია ნარჩენების შეგროვების სისტემებით, საზოგადოების ინფორმირებულობის კამპანიებით და ძლიერი მარეგულირებელი ჩარჩოთი. ამავდროულად, ქვეყანამ განახორციელა ინვესტიცია ნარჩენების ენერგიად გადამყვან ობიექტებში, რომლებიც არარეციკლირებად ნარჩენებს ენერგიად გარდაქმნის, ამცირებს ნაგავსაყრელების გამოყენებას და

ხელს უწყობს განახლებადი ენერგიის წარმოებას (European Commission, 2024).

ჰაბიტატების დირექტივის მიზანია ბიომრავალფეროვნების დაცვა ბუნებრივი ჰაბიტატებისა და ევროპული მნიშვნელობის სახეობების კონსერვაციის გზით. ესპანეთის მიერ დირექტივის განხორციელება ღირებული სასწავლო მაგალითია. ესპანეთმა თავისი ტერიტორიის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაცულ ტერიტორიებად გამოაცხადა „ნატურა-2000“-ის ქსელის ფარგლებში, რომელიც მოიცავს ადგილებს (საიტებს), რომლებიც იდენტიფიცირებულია მათი ეკოლოგიური ღირებულების მიხედვით. დირექტივის მოთხოვნის საფუძველზე შემუშავდა ამ ტერიტორიების მართვის გეგმები, რომელიც ფოკუსირებულია ჰაბიტატის აღდგენაზე, სახეობების კონსერვაციასა და მიწათსარგებლობის მდგრად პრაქტიკაზე. გამოწვევები კვლავ რჩება, განსაკუთრებით კონსერვაციის მიზნების დაბალანსებაში ეკონომიკურ აქტივობებთან, როგორიცაა სოფლის მეურნეობა და ტურიზმი, მაგრამ ესპანეთის გამოცდილება ადასტურებს დირექტივის პოტენციალს ბიომრავალფეროვნების დაცვის გაძლიერების კუთხით (European Parliament, 2024).

მიღებული გაკვეთილები და საუკეთესო პრაქტიკა

ევროპული ქვეყნების გამოცდილება რამდენიმე გაკვეთილს და საუკეთესო პრაქტიკას გვთავაზობს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციისთვის, რაც შესაძლოა საფუძვლად დაედოს საქართველოს ძალისხმევას:

პოლიტიკის წარმატებული ტრანსპოზიცია მოიცავს დაინტერესებულ მხარეთა ფართო ჩართულობას, რაც უზრუნველყოფს ყველა შესაბამისი მხარის შეხედულებებისა და ინტერესების გათვალისწინებას. ეს მოიცავს სამთავრობო უწყებებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, კერძო სექტორს და ფართო საზოგადოებას. ეფექტური ჩართულობა ხელს უწყობს გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და გარემოსდაცვითი პოლიტიკისთვის საზოგადოების მხარდაჭერას.

პოლიტიკის ეფექტური განხორციელებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს სამთავრობო ინსტიტუტების შესაძლებლობების განვითარებას. იგი მოიცავს მოხელეების მომზადებას და აღჭურვას ახალი რეგულაციების აღსრულებისთვის საჭირო ცოდნითა და უნარებით. შესაძლებლობების განვითარება ასევე გულისხმობს

ქმედითი ადმინისტრაციული პროცედურების შემუშავებას და მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმების ჩამოყალიბებას

გარემოსდაცვითი პოლიტიკისადმი აუცილებელია ჰოლისტიკური მიდგომა, სხვადასხვა გარემოსდაცვით საკითხებსა და სექტორებს შორის ურთიერთკავშირის გათვალისწინებით. იგი მოითხოვს კოორდინაციას და თანამშრომლობას ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე და პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროს შორის. ინტეგრირებულ მიდგომებს, როგორიცაა მდინარეთა სააუზო მართვა და ცირკულარული ეკონომიკის სტრატეგიები, შეუძლია გააძლიეროს პოლიტიკის თანმიმდევრულობა და ეფექტურობა.

გარემოსდაცვითი გამოწვევების დინამიური ბუნება ადაპტირებულ მმართველობას მოითხოვს, სადაც უზრუნველყოფილია უწყვეტი სწავლა და ადაპტაცია. ეს მოიცავს პოლიტიკის რეგულარულ მიმოხილვას და განახლებას ახლადწარმოშობილი საკითხების გადასაჭრელად და ახალი სამეცნიერო ცოდნისა და ტექნოლოგიური მიღწევების ჩართვას.

სასამართლო ხელისუფლება გადამწყვეტ როლს ასრულებს გარემოსდაცვითი სტანდარტების დაცვასა და დირექტივებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფაში. სასამართლოს გადაწყვეტილებებს შეიძლება მოჰყვეს პოლიტიკის რეფორმები და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება, რაც ხაზგასმით მიუთითებს ძლიერი სამართლებრივი ჩარჩოსა და ეფექტური აღსრულების მექანიზმების მნიშვნელობაზე.

გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში საზოგადოების ჩართვა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია გარემოს დაცვაზე კონტროლის კულტურის განვითარებისთვის. ისეთი მექანიზმები, როგორიცაა საჯარო მოსმენები, კონსულტაციები და გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, აძლიერებს გამჭვირვალობას და ლეგიტიმურობას, ქმნის საზოგადოების მხარდაჭერას გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მიმართ.

საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობა, ევროკავშირის, გაეროს სააგენტოებისა და სხვა ორგანიზაციების ჩათვლით, მნიშვნელოვან ტექნიკურ დახმარებას, დაფინანსებასა და შესაძლებლობების განვითარების მხარდაჭერას უზრუნველყოფს. საერთაშორისო თანამშრომლობა ასევე ხელს უწყობს საუკეთესო

პრაქტიკისა და გამოცდილების გაზიარებას, რითაც ამდიდრებს ეროვნული პოლიტიკის ტრანსპოზიციის ძალისხმევას.

გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის სფეროში ზოგადი ევროპული გამოცდილება ღირებულ შეხედულებებს გვთავაზობს ისეთი ქვეყნებისთვის, როგორიცაა საქართველო, რომლებიც თავიანთი ეროვნული პოლიტიკის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას ცდილობენ. წევრი ქვეყნების სხვადასხვაგვარი გამოცდილება ადასტურებს ამ პროცესის სირთულეებსა და გამოწვევებს, ისევე როგორც წარმატებული ტრანსპოზიციის პოტენციურ სარგებელს. ძირითადი გაკვეთილები მოიცავს დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის მნიშვნელობას, შესაძლებლობების განვითარებას, ინტეგრირებულ მიდგომებს, ადაპტირებულ მმართველობას, სასამართლო ზედამხედველობას, საზოგადოების მონაწილეობას და საერთაშორისო თანამშრომლობას.

ევროპული ქვეყნების გამოცდილების გამოყენებით, საქართველოს შეუძლია გააძლიეროს თავისი ძალისხმევა ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის მიმართულებით და მიაღწიოს გარემოსდაცვით და მდგრადი განვითარების მიზნებს. ეს პროცესი მოითხოვს მუდმივ ძალისხმევას, მონდომებას და თანამშრომლობას ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება საქართველოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის სიმტკიცე, ეფექტურობა და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობა.

საქართველოს მაგალითი: მიმოხილვა

ისტორიული ექსკურსი

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციისკენ მიმავალი გზა 2014 წელს დაიწყო, ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით. ამ შეთანხმებით საქართველოს დაევალა გარემოსდაცვითი კანონების ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა, რაც საგულისხმო ნაბიჯია ევროინტეგრაციისკენ. ამ პროცესში მნიშვნელოვანი ეტაპია 2017 წელს მიღებული „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ (matsne.gov.ge, 2017). ამ კოდექსმა, მრავალ სხვა კანონქვემდე-

ბარე აქტთან ერთად, მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისი გარემოსდაცვითი შეფასების პრაქტიკის დანერგვაში.

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა დანერგა ყოვლისმომცველი მოთხოვნები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებებისა (გზშ) და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებებისთვის (სგშ), რაც ყველა მსხვილი პროექტისთვის მკაცრი გარემოსდაცვითი შემოწმების უზრუნველყოფას მოითხოვს. ეს კოდექსი მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ზიანის თავიდან აცილებას - სანამ ის მოხდება - გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირებით დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში.

ტრანსპოზიციის პროცესმა ვრცელი საკანონმდებლო ცვლილებები მოიცვა და იგი შედარებით ინკლუზიური გამოდგა - დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციებითა და საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმებით. მაგალითად, საჯარო განხილვები და კონსულტაციები გზშ პროცესის სავალდებულო ნაწილია, რაც უზრუნველყოფს საზოგადოების წევრების ხმას ისეთ პროექტებში, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათ გარემოზე.

მიმდინარე სიტუაცია

საქართველოში არსებული გარემოსდაცვითი მმართველობისთვის დამახასიათებელია როგორც წინსვლა, ისე გამოწვევები. ევროკომისიამ და საბჭომ წინგადადგმულ ნაბიჯებზე მიუთითა ჰაერის ხარისხისა და წყლის მართვის სფეროებში. თუმცა გამოწვევად კვლავ რჩება ნარჩენების მართვისა და სამრეწველო დაბინძურების კონტროლის საკითხები.

საქართველოს ჰაერის ხარისხის დღევანდელი კანონმდებლობა მოიცავს მასშტაბურ რეგულაციებს, რომლებიც ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკას ასახავს. მასში გათვალისწინებულია სამრეწველო ქარხნებისა და მანქანების ემისიების სტანდარტები, ასევე მონიტორინგისა და ანგარიშგების მოთხოვნები. ამ მიღწევების მიუხედავად, ბევრი სამრეწველო ობიექტი მაინც ვერ აკმაყოფილებს ჰაერის დაცვის კანონებს და ურბანული ჰაერის დაბინძურება მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება, განსაკუთრებით თბილისში.

„წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ საკანონმდებლო პაკეტის მიზანია ევროკავშირის წყლის მართვის კანონმდებლობის შესაბამისი სისტემის დანერგვა. მომზადებულია სააუზე მართვის გეგმების პროექტები ძირითადი მდინარის აუზებისთვის, როგორიცაა ჭოროხი-აჭარისწყალის და ალაზანი-იორის აუზები (European Union, 2021). ეს გეგმები მოიცავს ზომებს დაბინძურების შემცირების, წყლის რესურსების მდგრადი მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართვის უზრუნველსაყოფად. თუმცა კვლავ არსებობს ისეთი გამოწვევები, როგორიცაა არასრულყოფილი და დანაწევრებული სისტემა, რაც შემდგომ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ რეფორმებს მოითხოვს.

„ნარჩენების მართვის კოდექსი“ და მასთან დაკავშირებული კანონქვემდებარე აქტები საქართველოს ნარჩენების მართვის პოლიტიკის ქვაკუთხედია (matsne.gov.ge, 2014). შემუშავებულია მუნიციპალური და კომპანიის ნარჩენების მართვის გეგმები და მოქმედებს ნარჩენების მართვის ელექტრონული სისტემა. ამ ძალისხმევის მიუხედავად, კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება მოძველებული ნაგავსაყრელების და ნარჩენების სპონტანური გატანის საკითხი. უკანონო ნაგავსაყრელები და რეციკლირების ინფრასტრუქტურის არარსებობა ამწვავებს ამ საკითხებს, რაც საფრთხეს უქმნის როგორც გარემოს, ისე საზოგადოების ჯანმრთელობას.

ინტეგრირებული სანებართვო სისტემის არარსებობა ხელს უშლის სამრეწველო ემისიების ეფექტურ რეგულირებას. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხების გადასაჭრელად შემუშავებულია კანონპროექტები, მათი განხორციელება კვლავ გამოწვევად რჩება. სამრეწველო დაბინძურების ეფექტური მართვა ყოვლისმომცველ საკანონმდებლო ბაზას მოითხოვს, რომელიც ემისიის მკაცრ სტანდარტებს, რეგულარულ მონიტორინგს და აღსრულების მექანიზმებს მოიცავს.

მიმდინარე პროცესის მიმოხილვა

ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის საქართველოში ტრანსპოზიციის პროცესი ინკლუზიურობითა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით გამოირჩეოდა. საჯარო კონსულტაციები და მოსმენები გახდა სტანდარტული პრაქტიკა, რომელიც ევროპულ საუკეთესო პრაქტიკას ასახავს. თუმცა კვლავ გამოწვევად რჩება პოლიტიკის საკითხებზე მიღებულ გადაწყვეტილებებში დაინტერესებული მხარეების უკუკავშირის სრულად ინტეგრირების უზრუნველყოფა.

საზოგადოების მონაწილეობა საქართველოს გარემოსდაცვითი მმართველობის ჩარჩოს განუყოფელი ნაწილია. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართვისთვის შექმნილია ისეთი მექანიზმები, როგორიცაა საჯარო განხილვები, კონსულტაციები და გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე წვდომის საშუალებები. ეს პრაქტიკა ხელს უწყობს პოლიტიკის გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და ასახავს საზოგადოების ინტერესებს. თუმცა კვლავ გამოწვევად რჩება პოლიტიკის საკითხებზე მიღებულ გადაწყვეტილებებში დაინტერესებული მხარეების უკუკავშირის ეფექტური ინტეგრირების უზრუნველყოფა. ხშირად უკუკავშირის შედეგად მიღებული კომენტარები გროვდება, მაგრამ არ ხდება მათი სათანადოდ გათვალისწინება, რაც დაინტერესებულ მხარეთა უკმაყოფილებას იწვევს.

„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა“ და სხვა რეფორმებმა შექმნა სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩო, რომელმაც მტკიცე საფუძველი ჩაუყარა საქართველოში გარემოსდაცვით მმართველობას. ამ პოლიტიკის განხორციელება და უზრუნველყოფა ევალებათ ისეთ ინსტიტუტებს, როგორიცაა გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო. ეფექტიანი განხორციელებისთვის საჭიროა მუდმივი ძალისხმევა, სამთავრობო ინსტიტუტების შესაძლებლობების განვითარებისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის გაძლიერების ჩათვლით.

განხორციელებული რეფორმები და ღონისძიებები

გარემოსდაცვითი მმართველობა

„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ შემუშავებამ და მიღებამ გადამწყვეტი როლი შეასრულა საქართველოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფაში. გარემოსდაცვითი შეფასებების საყოველთაო განხორციელების უზრუნველსაყოფად ამოქმედდა კონკრეტული კანონქვემდებარე აქტები, როგორიცაა „საჯარო განხილვის წესი“ და „ეკოლოგიური აუდიტის ანგარიშის მომზადების წესები“. ეს კანონქვემდებარე აქტები მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასებები ახლა სავალდებულოა განვითარების ყველა ძირითადი პროექტისთვის, რაც უზრუნველყოფს გარემოზე პოტენციური ზემოქმედების განხილვას პროექტის დამტკიცებამდე. იგი მოიცავს ჰაერისა და წყლის ხარისხზე, ბიომრავალფეროვნებასა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე ზემოქმედების შეფასებას. გზშ პროცესი ითვალისწინებს საზოგადოების მონაწილეობას, რაც ადგილობრივ თემებს საშუალებას აძლევს გამოხატონ თავიანთი წუხილი და გავლენა მოახდინონ პროექტის შედეგებზე.

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებები საჭიროა გეგმებისა და პროგრამებისთვის, რომლებმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზემოქმედება იქონიოს გარემოზე (National Environment Agency, 2023). ეს ინსტრუმენტი ხელს უწყობს გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირებას სტრატეგიული გადაწყვეტილების მიღებაში, ეხმარება მდგრადი განვითარების პროცესს. სგშ-ები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფართომასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის და რეგიონული განვითარების გეგმებისთვის.

ამ მიღწევების მიუხედავად, კვლავ რჩება გამოწვევები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისთვის წარდგენილი დოკუმენტაციის ხარისხის კუთხით. ანგარიშები ხშირად შეუსაბამოა, საფუძვლიანი ანალიზისა და მკაფიო დასკვნების გარეშე. გარდა ამისა, ნებართვების ინტეგრირებული სისტემის არარსებობა ართულებს სამრეწველო ემისიების რეგულირებას. ეს სისტემა გადამწყვეტია იმისათვის, რომ ყველა სამრეწველო საქმიანობა შეესაბამებოდეს გარემოსდაცვით სტანდარტებს და ხდებოდეს ემისიების სისტემატური მონიტორინგი და კონტროლი.

გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა

გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით ქვეყანაში განხორციელდა ინსტიტუციური რეფორმები. გარემოსდაცვითი მონაცემების გასავრცელებლად შეიქმნა ისეთი პლატფორმები, როგორიცაა https://air.gov.ge და https://atlas.mepa.gov.ge, თუმცა ინფორმაცია კვლავ ფრაგმენტული ხასიათისაა სხვადასხვა ინსტიტუტებში, რის გამოც იგი რთული აღსაქმელია რიგითი მოქალაქეებისთვის.

ამ საკითხის გადასაჭრელად მთავრობამ დააარსა გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ცენტრები, რომლებიც გარემოსდაცვითი მონაცემების საცავის როლს ასრულებს. ეს ცენტრები უზრუნველყოფს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას ჰაერისა და წყლის ხარისხის, ნარჩენების მართვისა და ბიომრავალფეროვნების შესახებ. თუმცა საჭიროა ძალისხმევა, რათა ეს ინფორმაცია იყოს კონსოლიდირებული, უკეთ ხელმისაწვდომი და მომხმარებელზე მორგებული.

გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გასაუმჯობესებლად ასევე აუცილებელია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების კამპანიები. ეს კამპანიები მიზნად ისახავს მოქალაქეების განათლებას გარემოსდაცვით საკითხებზე, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებებზე და ასწავლის, თუ როგორ შეუძლიათ მათ მონაწილეობა მიიღონ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

ბუნებრივი რესურსების დაცვა და მართვა

საკანონმდებლო პაკეტი „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ წყლის მართვის ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისი სისტემის დანერგვას ისახავს მიზნად. მომზადებულია ძირითადი მდინარეების სააუზო მართვის გეგმების პროექტები. ეს გეგმები მოიცავს დაბინძურების შემცირების, წყლის რესურსების მდგრადი მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართვის უზრუნველყოფის ზომებს. თუმცა კვლავ არსებობს ისეთი გამოწვევები, როგორიცაა არასრულყოფილი და ფრაგმენტული სისტემა, რაც შემდგომ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ რეფორმებს მოითხოვს.

საქართველომ მიიღო წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მიდგომა, რომელიც წყლის, მიწის და მასთან დაკავშირებული რესურსების კოორდინირებულ განვითარებას და მართვას უწყობს ხელს (საქართველო და წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა. ეს მიდგომა მიზნად ისახავს სოციალური და ეკონომიკური საჭიროებების დაბალანსებას სასიცოცხლო ეკოსისტემების მდგრადობასთან. სააუზო მართვის გეგმები წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის ძირითადი კომპონენტია, რომელიც წყლის რესურსების მართვის შესაბამისობას უზრუნველყოფს თითოეული აუზის სპეციფიკურ საჭიროებებთან და პირობებთან (Global Water Partnership, 2020).

ამ ძალისხმევის მიუხედავად, წყლის მართვის სისტემა საქართველოში კვლავ ფრაგმენტული ხასიათისაა. კანონმდებლობაში არის ხარვეზები, ხოლო წყლის მართვაში ჩართულ სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის კოორდინაცია ხშირად სუსტია. გარდა ამისა, წყლის ხარისხის სტანდარტების დაცვა არათანმიმდევრულია, რაც იწვევს დაბინძურებას სამრეწველო, სასოფლო-სამეურნეო და ურბანული წყაროებიდან.

საქართველომ შეასრულა ეროვნული საზღვაო კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის ამოცანა, „შავი ზღვის დაცვის ეროვნული საზღვაო სტრატეგიის“ მიღების ჩათვლით. თუმცა საზღვაო გარემოს კარგი ხარისხის უზრუნველყოფას კვლავ მნიშვნელოვან დაბრკოლებას უქმნის მონიტორინგისა და მონაცემთა შეგროვების საკითხებთან დაკავშირებული გამოწვევები.

საზღვაო გარემოს დაბინძურების ეფექტური მონიტორინგი გადამწყვეტია შავი ზღვის დასაცავად. იგი ითვალისწინებს წყლის ხარისხის, საზღვაო ბიომრავალფეროვნების და დაბინძურების წყაროების რეგულარულ შეფასებას. თუმცა საქართველოს წინაშე დგას გამოწვევები ყოვლისმომცველი მონიტორინგის ქსელის ჩამოყალიბებისა და სანდო მონაცემების შეგროვების კუთხით. ეს აფერხებს საზღვაო გარემოს მდგომარეობის ზუსტად შეფასებისა და მისი დაცვისთვის აუცილებელი ზომების გატარების შესაძლებლობას.

შავი ზღვის დაცვა მეზობელ ქვეყნებთან თანამშრომლობას მოითხოვს, რადგან დაბინძურება და საზღვაო საკითხები ტრანსსასაზღვრო ხასიათისაა. საქართველო მონაწილეობს რეგიონულ ინიციატივებსა და შეთანხმებებში, რომლებიც მიზნად ისახავს საზღვაო გარემოს მართვის გაუმჯობესებას. თუმცა საჭიროა შავი ზღვის სხვა ქვეყნებთან კოორდინაცია და თანამშრომლობა, რათა ეფექტურად გაუმკლავდნენ საერთო გამოწვევებს.

ჰაერის ხარისხის კანონმდებლობის ევროკავშირის დირექტივებთან ჰარმონიზაციაში საქართველომ წარმატებას მიაღწია. თუმცა შემოწმებები უჩვენებს, რომ მრავალი საწარმოო ობიექტი არღვევს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონმდებლობას. საჭიროა არსებული სამართლებრივი ბაზის განახლება, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ემისიების ეფექტური რეგულირება ტრანსპორტის სექტორში და ეკონომიკის სხვა სეგმენტებში.

ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის ძლიერი ქსელების შექმნა და შენარჩუნება ჰაერის ხარისხის ეფექტური მართვის აუცილებელი ელემენტია. ეს ქსელები გვაწვდის მონაცემებს დამაბინძურებლების დონის შესახებ, რაც ხელს უწყობს დაბინძურების წყაროების იდენტიფიცირებას და ემისიების შემცირების ღონისძიებების ეფექტურობის შეფასებას. საქართველომ გააფართოვა ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის ქსელი, მაგრამ მასშტაბური დაფარვისა და მონაცემთა სანდოობის უზრუნველყოფის გამოწვევები კვლავ რჩება.

ტრანსპორტის სექტორი საქართველოში ჰაერის დაბინძურების მნიშვნელოვანი წყაროა, განსაკუთრებით ურბანულ ტერიტორიებზე. ამ სექტორიდან ემისიების შემცირება მოითხოვს მარეგულირებელი ზომების ერთობლიობას, როგორიცაა სატრანსპორტო საშუალებების ემისიის სტანდარტები და უფრო სუფთა ტრანსპორტის ალტერნატივების წახალისება, როგორიცაა ელექტრო მანქანები და საზოგადოებრივი ტრანსპორტი.

„ნარჩენების მართვის კოდექსი“ და მასთან დაკავშირებული კანონქვემდებარე აქტები საქართველოს ნარჩენების მართვის პოლიტიკის ქვაკუთხედია. შემუშავებულია მუნიციპალური და კომპანიის ნარჩენების მართვის გეგმები და მოქმედებს ნარჩენების მართვის ელექტრონული სისტემა. ამ ძალისხმევის მიუხედავად, მოძველებული ნაგავსაყრელები და ნარჩენების სპონტანური გატანა კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

ნარჩენების შემცირებისა და რეციკლირების ხელშეწყობა აუცილებელია ნარჩენების ეფექტური მართვისთვის. საქართველომ პროგრამები განახორციელა რეციკლირების სტიმულირებისა და ნარჩენების წარმოქმნის შესამცირებლად. თუმცა ეს პროგრამები უნდა გაფართოვდეს და უნდა გაძლიერდეს შესაბამისი ინფრასტრუქტურით, როგორიცაა რეციკლირების ობიექტები და ნარჩენების შეგროვების სისტემები.

საქართველოში ბევრი ნაგავსაყრელი თანამედროვე გარემოსდაცვით სტანდარტებს ვერ აკმაყოფილებს, რაც იწვევს დაბინძურებას და ჯანმრთელობის რისკებს წარმოშობს. არსებული ნაგავსაყრელების განახლება და უკანონო ნაგავსაყრელების დახურვა გადამწყვეტი ნაბიჯია ნარჩენების მართვის გასაუმჯობესებლად. მთავრობა ასევე მუშაობს ახალი, ეკოლოგიურად უსაფრთხო ნაგავსაყრელების შექმნაზე, რომლებიც დააკმაყოფილებს ევროკავშირის სტანდარტებს.

საქართველო მუშაობს კანონპროექტებზე, რათა უზრუნველყოს ქიმიური ნივთიერებების მართვა ევროკავშირის რეგულაციების შესაბამისად. ინტეგრირებული მართვის კანონმდებლობის არარსებობა ქმნის პრობლემებს, რომელთა საპასუხოდ საჭიროა თანამედროვე და ეფექტური კანონების შემუშავება საშიში ნივთიერებებისგან ზიანის მინიმუმამდე შესამცირებლად.

ქიმიური ნივთიერებების მართვის შესახებ კანონპროექტები მოიცავს დებულებებს ქიმიკატების კლასიფიკაციის, ეტიკეტირებისა და შეფუთვის შესახებ. მათში ასევე გათვალისწინებულია დებულებები მათი უსაფრთხო გამოყენების, შენახვისა და განადგურების უზრუნველსაყოფად. ეს რეგულაციები მიზნად ისახავს სახიფათო ქიმიკატებთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირებას და ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვას.

ქიმიური მართვის ყოვლისმომცველი სამართლებრივი ბაზის არარსებობამ არათანმიმდევრული აღსრულება და უსაფრთხოების ზომების ხარვეზები გამოიწვია. ქიმიური უსაფრთხოების ეფექტური რეგულაციების შემუშავებისა და დანერგვისთვის საჭიროა მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები და კოორდინაცია მარეგულირებელ სააგენტოთა შორის.

ბიომრავალფეროვნება და დაცული ტერიტორიები

ძალისხმევა მიმართულია ზურმუხტის ქსელის შექმნასა და რამსარის საიტების გაფართოებაზე, მნიშვნელოვანი წინსვლა შეინიშნება დაცული ტერიტორიების იდენტიფიცირებისა და განსაზღვრის მიმართულებით. თუმცა, თევზჭერისა და ნადირობის პრაქტიკასთან დაკავშირებული მოძველებული კანონმდებლობა ხელს უშლის ბიომრავალფეროვნების ეფექტურ კონსერვაციას.

დაცული ტერიტორიების ეფექტური მართვა გადამწყვეტია ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებისთვის. საქართველომ წარმატებებს მიაღწია ახალი დაცული ტერიტორიების განსაზღვრასა და არსებულის მართვის გეგმების შემუშავებაში. ეს გეგმები ჰაბიტატის აღდგენის, სახეობების კონსერვაციისა და მდგრადი ტურიზმის განვითარებისთვის საჭირო ზომებს მოიცავს.

თევზჭერისა და ნადირობის მოძველებული რეგულაციები ველური ბუნებისა და ჰაბიტატების ზედმეტ ექსპლუატაციას იწვევს. ამ რეგულაციების განახლება - ევრო-

კავშირის სტანდარტებზე ორიენტირებით, აუცილებელია ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვისთვის. იგი ითვალისწინებს კვოტების დაწესებას, სეზონური შეზღუდვების განხორციელებას და შესაბამისობის დაცვას მონიტორინგისა და ჯარიმების მეშვეობით.

საქართველო აქტიურად ავითარებს გრძელვადიან, დაბალემისიური განვითარების სტრატეგიას. მერების შეთანხმებაში მონაწილეობა ენერგეტიკის მდგრადი განვითარებისადმი ქვეყნის ერთგულებას ადასტურებს. გამოწვევათა შორისაა მონაცემთა სისტემატური განახლების აუცილებლობა, რათა უზრუნველყოფილი იქნას კლიმატის ცვლილების შერბილების ჯანსაღი პოლიტიკის დასაბუთება.

საქართველოს კლიმატის სამოქმედო გეგმები მოიცავს სათბურის გაზების ემისიების შემცირებას, ენერგოეფექტურობის გაზრდას და განახლებადი ენერგიის წყაროების განვითარების ხელშეწყობას (Ministry of Environmental Protection and Agriculture of Georgia, 2021). ეს გეგმები შესაბამისობაშია ევროკავშირის კლიმატის მიზნებთან და მოიცავს სხვადასხვა სექტორს, ენერგეტიკის, ტრანსპორტის, სოფლის მეურნეობისა და მრეწველობის ჩათვლით.

კლიმატის ცვლილების ეფექტიანი შერბილებისა და ადაპტაციის ღონისძიებებისთვის აუცილებელია ზუსტი და განახლებული მონაცემები. კლიმატთან დაკავშირებული ყოვლისმომცველი მონაცემების შეგროვებისა და შემდგომი დამუშავების თვალსაზრისით საქართველო გამოწვევების წინაშე დგას. მონაცემთა შეგროვების სისტემების გაძლიერება და ინსტიტუტებს შორის მონაცემთა გაზიარების გაუმჯობესება გადამწყვეტია ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებისა და პოლიტიკის განხორციელებისთვის.

ბუნებრივი საფრთხეებისა და რისკის მართვა

„წყალდიდობის რისკის მართვის“ დირექტივა საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩოშია ჩართული. ბუნებრივი საფრთხეების შეფასებისა და მართვის მიზნით მიმდინარეობს გაფართოებული ჰიდრომეტეოროლოგიური მონიტორინგი და საველე კვლევები.

წყალდიდობის ზემოქმედების შესამცირებლად აუცილებელია წყალდიდობის რისკის მართვის გეგმების შემუშავება და განხორციელება. ეს გეგმები მოიცავს წყა-

ლდიდობის პრევენციის, მზადყოფნისა და რეაგირების ზომებს, ასევე მოწყვლადი თემებისა და ინფრასტრუქტურის დაცვის სტრატეგიებს.

ყოვლისმომცველი მონიტორინგისა და ადრეული გაფრთხილების სისტემების არარსებობა რისკების ეფექტურ მართვას აფერხებს. ამ სისტემების გაძლიერება და შესაბამის უწყებებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესება აუცილებელია ბუნებრივი საფრთხეების მიმართ საქართველოს მდგრადობის გასაძლიერებლად.

ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოება

საქართველოში განხორციელებულია რადიაციული მონიტორინგის ფუნქციური სისტემა და ჩამოყალიბებულია ბირთვული და რადიაციული ავარიული სიტუაციებისთვის მზადყოფნისა და რეაგირების გეგმა. თუმცა კვლავ გამოწვევად რჩება მასშტაბური რადიაციული დაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხი.

რადიაციის დონის მუდმივი მონიტორინგი და უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვა გადამწყვეტ როლს ასრულებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის უზრუნველყოფაში. საქართველომ შექმნა რადიაციული მონიტორინგის სადგურები და შეიმუშავა უსაფრთხოების პროტოკოლები რადიოაქტიური მასალების დამუშავებისთვის. თუმცა ინფრასტრუქტურული და ტექნიკური შესაძლებლობების ნაკლებობა პრობლემებს უქმნის ყოვლისმომცველი რადიაციული დაცვის უზრუნველყოფას (matsne.gov.ge, 2016).

ბირთვულ და რადიაციულ საფრთხეებზე საქართველოს მზადყოფნისა და რეაგირების გეგმა მოიცავს პროცედურებს საგანგებო სიტუაციებისთვის, ევაკუაციის გეგმების, სამედიცინო რეაგირებისა და კომუნიკაციის სტრატეგიების ჩათვლით. ინციდენტის შემთხვევაში მზადყოფნისა და ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად საჭიროა რეგულარული წვრთნები და გადაუდებელი დახმარების მუშაკთა ტრენინგი.

დასკვნა

ამ დოკუმენტში მოცემულია ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ტრანსპოზიციის პროცესში საქართველოს ძალისხმევის ფართო მიმოხილვა. ეროვნული პოლიტიკის ევროკავშირის სტანდარტებთან შეჯერების გზა ერთდროულად რთულიც არის და შედეგიანიც, რაც მნიშვნელოვანი წინსვლის ნიშანია მდგრადი გარემოს მართვისკენ. მიუხედავად იმისა, რომ მიღწეულია მნიშვნელოვანი პროგრესი, განსაკუთრებით „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ და სხვა საკანონმდებლო რეფორმების მიღებით, კვლავ არსებობს რამდენიმე გამოწვევა, რომელთა მოგვარებაც აუცილებელია ევროკავშირის სტანდარტებთან სრული შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

საქართველოს ტრანსპოზიციის ძალისხმევის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიღწევაა „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ განხორციელება. ამ კოდექსმა დანერგა სისტემური პროცედურები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისთვის (გზშ) და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებისთვის (სგშ), რაც უზრუნველყოფს გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირებას განვითარების ყველა ძირითად პროექტსა და სტრატეგიულ გეგმაში. ეს მარეგულირებელი ჩარჩო ასახავს ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკას და უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯია ყოვლისმომცველი გარემოსდაცვითი მმართველობისკენ. თუმცა ამ კოდექსის ეფექტური განხორციელება კვლავ გამოწვევად რჩება. გზშ-ის დოკუმენტაციის ხარისხი ხშირად არადამაკმაყოფილებელია, შეფასებები მოკლებულია საფუძვლიან ანალიზს, ხოლო დასკვნები მკაფიოდ არ არის ჩამოყალიბებული. ეს ხაზგასმით მიუთითებს გარემოსდაცვითი პროფესიონალების შესაძლებლობების გაძლიერებისა და უფრო მკაცრი სახელმძღვანელო მითითებების აუცილებლობაზე, რამაც მაღალი ხარისხის შეფასებები უნდა უზრუნველყოს.

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსთან ერთად, საქართველომ სხვა მნიშვნელოვან წარმატებებსაც მიაღწია კონკრეტულ გარემოსდაცვით სექტორებში, როგორიცაა ჰაერის ხარისხი, წყლის მართვა და ნარჩენების მართვა. მაგალითად, საქართველოს ჰაერის ხარისხის კანონმდებლობის ევროკავშირის დირექტივებთან ჰარმონიზაციამ განაპირობა ჰაერის დამაბინძურებლების მონიტორინგისა და ანგარიშის გაუმჯობესება. ამ მიღწევების მიუხედავად, ინსპექტირება ცხადყოფს,

რომ ბევრი საწარმოო ობიექტი ჯერ კიდევ არ შეესაბამება ჰაერის დაცვის კანონებს, რაც პოლიტიკასა და პრაქტიკას შორის განსხვავებაზე მიუთითებს. ამ ხარვეზის აღმოფხვრას, მძლავრი აღსრულების მექანიზმებთან ერთად, მრეწველობის წახალისებაც სჭირდება, რათა მოხდეს სუფთა ტექნოლოგიების დანერგვა.

წყლის მართვა კიდევ ერთი სფეროა, სადაც საქართველომ თავისი პოლიტიკა ევროკავშირის სტანდარტებს გაუთანაბრა. საკანონმდებლო პაკეტი „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ მიზნად ისახავს ყოვლისმომცველი სისტემის დანერგვას, რომელიც მოიცავს სააუზო მართვის გეგმებს და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას. ეს გეგმები გადამწყვეტია წყლის რესურსების მდგრადი მართვისთვის, რაც უზრუნველყოფს წყლის გამოყენებისა და კონსერვაციის ღონისძიებების დაბალანსებას. თუმცა წყლის მართვის სისტემა საქართველოში კვლავ ფრაგმენტულია, სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის სუსტი კოორდინაციით და წყლის ხარისხის სტანდარტების არათანმიმდევრული აღსრულებით. ამ გამოწვევების დასაძლევად საჭირო ნაბიჯებია ინსტიტუციური ჩარჩოების და უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გაძლიერება.

ნარჩენების მართვა მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, მიუხედავად იმისა, რომ მიღებულია „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ და მასთან დაკავშირებული კანონქვემდებარე აქტები. მუნიციპალური და კომპანიის ნარჩენების მართვის გეგმები შემუშავებულია, მაგრამ, ისეთი საკითხები, როგორიცაა მოძველებული ნაგავსაყრელები, უკანონო განთავსება და რეციკლირების არასათანადო ინფრასტრუქტურა, კვლავ მოუგვარებელი რჩება. ეს პრობლემები, ეკოლოგიურ რისკებთან ერთად, საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას. ამ საკითხების გადასაჭრელად, საქართველომ უნდა განახორციელოს ინვესტიციები ნარჩენების მართვის თანამედროვე ინფრასტრუქტურაში, ხელი შეუწყოს რეციკლირების ინიციატივებს და გამოიყენოს მკაცრი სანქციები ნარჩენების უკანონო განთავსებისთვის.

კიდევ ერთი კრიტიკული სფეროა ქიმიური ნივთიერებების მართვა, სადაც საქართველო ევროკავშირის რეგულაციებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიმართულებით მუშაობს. ინტეგრირებული მართვის კანონმდებლობის არარსებობა წარმოშობს გამოწვევებს, რაც მოითხოვს თანამედროვე და ეფექტური კანონების შემუშავებას საშიში ნივთიერებებისგან ზიანის მინიმუმამდე შემცირებისთვის. ქი-

მიკატების კლასიფიკაციის, ეტიკეტირებისა და უსაფრთხო გამოყენების შესახებ კანონპროექტები სწორი მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯებია, მაგრამ მათი წარმატებული განხორციელებისთვის საჭიროა მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები და კოორდინაცია მარეგულირებელ უწყებებს შორის.

ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და დაცული ტერიტორიების მართვის სფეროში წარმატებით მიმდინარეობს ზურმუხტის ქსელის შექმნისა და რამსარის საიტების გაფართოების ინიციატივები. თუმცა ბიომრავალფეროვნების ეფექტურ კონსერვაციას ხელს უშლის თევზჭერისა და ნადირობის პრაქტიკასთან დაკავშირებული მოძველებული კანონმდებლობა. ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვისთვის აუცილებელია ამ რეგულაციების განახლება ევროკავშირის სტანდარტებთან შესატყვისად და მათი აღსრულების უზრუნველყოფა მონიტორინგისა და ჯარიმების მეშვეობით.

კლიმატის ცვლილების შერბილება და ადაპტაცია საქართველოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის განუყოფელი კომპონენტია. გრძელვადიანი, დაბალემისიური განვითარების სტრატეგიის შემუშავება და მერების შეთანხმებაში მონაწილეობა მიუთითებს ქვეყნის ერთგულებაზე მდგრადი ენერგეტიკის განვითარების მიმართ. თუმცა გამოწვევათა შორის არის მონაცემთა სისტემატური განახლების აუცილებლობა, რათა უზრუნველყოფილი იქნას კლიმატის ცვლილების სფეროში სწორი პოლიტიკის დასაბუთება. ეფექტური კლიმატის მოქმედებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე ფაქტორებია მონაცემთა შეგროვების სისტემების გაძლიერება და უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გაუმჯობესება.

საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩოში „წყალდიდობის რისკის მართვის“ დირექტივის ინტეგრაცია ბუნებრივი საფრთხის მართვისკენ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია. ბუნებრივი საფრთხეების შეფასებისა და მართვის მიზნით ხორციელდება ჰიდრომეტეოროლოგიური მონიტორინგი და საველე კვლევები. თუმცა ყოვლისმომცველი მონიტორინგისა და ადრეული გაფრთხილების სისტემების არარსებობა ხელს უშლის რისკების ეფექტურ მართვას. ბუნებრივი საფრთხის მიმართ მდგრადობის ასამაღლებლად აუცილებელია ამ სისტემების გაძლიერება და შესაბამის უწყებათა შორის კოორდინაციის გაუმჯობესება.

ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოება კიდევ ერთი სფეროა, სადაც საქართველომ მნიშვნელოვანი რეფორმები განახორციელა, ფუნქციონალური რადიაციული მონიტორინგის სისტემის და ბირთვული და რადიაციული ავარიული სიტუაციებისთვის მზადყოფნისა და რეაგირების გეგმის შექმნის ჩათვლით. თუმცა ფართომასშტაბური რადიაციული დაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა კვლავ გამოწვევად რჩება ინფრასტრუქტურისა და ტექნიკური შესაძლებლობების ნაკლებობის გამო. ამ ხარვეზების აღმოსაფხვრელად აუცილებელია უწყვეტი ტრენინგი და ინვესტიცია თანამედროვე ტექნოლოგიების სფეროში.

დასასრულს უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო აშკარად ადასტურებს მის ერთგულებას ქვეყნის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ევროკავშირის დირექტივებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიმართ, მაგრამ საჭიროა მუდმივი ძალისხმევა არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად და მდგრადი გარემოსდაცვითი მმართველობის უზრუნველსაყოფად. რეკომენდაციები მოიცავს: გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ხარისხის ამაღლებას პროფესიონალებისთვის უკეთესი ტრენინგის უზრუნველყოფით და უფრო მკაცრი სახელმძღვანელო მითითებების დაწესებით; დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის გაუმჯობესებას საზოგადოების უფრო ეფექტური მონაწილეობის მექანიზმების მეშვეობით; და სამართლებრივი ჩარჩოების განახლებას ისეთი ახალი გამოწვევების გადასაჭრელად, როგორიცაა სამრეწველო ემისიები, ნარჩენების მართვა და ქიმიური უსაფრთხოება. ამავდროულად, საქართველოში ყოვლისმომცველი და მდგრადი გარემოსდაცვითი მმართველობის მისაღწევად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერებას და უწყებათაშორისი კოორდინაციისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის ხელშეწყობას. ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნების გამოცდილების გამოყენებით და საერთაშორისო მხარდაჭერით, საქართველოს შეუძლია გააგრძელოს გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესების პროცესი და წვლილი შეიტანოს მდგრადი განვითარების გრძელვადიან მიზნებში.

ბიბლიოგრაფია

Schmitter, P. C. (2002, July). NEO-NEO-FUNCTIONALISM. Retrieved from European University Institute: https://www.eui.eu/documents/departmentscentres/sps/profiles/schmitter/neoneofunctionalismrev.pdf

European Commission. (2023, November 8). 2023 Communication on EU Enlargement Policy. Retrieved from European Commission: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_690%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy_and_Annex.pdf

European Parliament. (2024, April). Environment policy: general principles and basic framework. Retrieved from European Parliament: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework

European Union. (2024, July). The European Union and Georgia. Retrieved from European External Action Service: https://www.eeas.europa.eu/georgia/european-union-and-georgia_en?s=221

OECD. (2023). The environmental compliance assurance system in Georgia. Retrieved from eu4environment: https://www.eu4environment.org/app/uploads/2023/10/Environmental-compliance-assurance-system-in-Georgia-ENG-1.pdf

Stockholm Environment Institute. (2019, January). Making space: how public participation shapes environmental decision-making. Retrieved from Stockholm Environment Institute: https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/01/making-space-how-public-participation-shapes-environmental-decision-making.pdf

European Commission. (2019, April 4). Commission staff working document. Retrieved from European Commission: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019SC0137

Thierno Bocar Diop, L. V. (2021, December 3). Agri-Environmental Schemes (AESs) Adoption, Technical Efficiency and Environmental Indicator : Evidence from France. Retrieved from SFER: https://www.sfer.asso.fr/source/jrss2021/articles/E13_Diop.pdf

Heinrich Boll Stiftung. (2024, July 12). The Green Transition in the Nordic Countries: Lessons in Sustainable Development. Retrieved from Heinrich Boll Stiftung: https://il.boell.org/en/2022/11/15/green-transition-nordic-countries-lessons-sustainable-development

European Commission. (2020, May 20). EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing nature back into our lives. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_886

European Commission. (2024, July 12). Farm to Fork strategy. Retrieved from European Commission: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

European Commission. (2024, July 12). Zero Pollution Action Plan. Retrieved from European Commission: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en

European Commission. (2024, July 12). European Climate Law. Retrieved from European Commission: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en

European Environment Agency. (2019). Air quality in Europe — 2019 report. Retrieved from Ministerio Para La Transicion Ecologica: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/air-quality-in-europe_2019_tcm30-187944.pdf

Info Curia Case law. (2010, March 4). JUDGMENT OF THE COURT. Retrieved from Info Curia Case law: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82679&doclang=EN

WWF. (2019, January 24). European Commission to take Spain to court. Retrieved from wwf.panda.org: https://wwf.panda.org/wwf_news/?341990/commission-takes-Spain-to-court-over-Donana

Center for International Forestry Research. (2015, January 1). Multilevel Governance Theory. Retrieved from JSTOR, Journal Storage: https://www.jstor.org/stable/resrep02152.5

britannica.com. (2024, July). Rational choice institutionalism, political science. Retrieved from britannica.com: https://www.britannica.com/topic/neoinstitutionalism#ref1222262

Dosenrode, S. (2020, June 30). Oxford, politics. Retrieved from Europeanization: https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1477

European Commission. (2019, December 10). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive. Retrieved from European Commission: https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/swd_2019_0439_en.pdf

European Parliament. (2018, July). European Parliament. Retrieved from Air quality, Pollution sources and impacts, EU legislation and international agreements: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/625114/EPRS_STU(2018)625114_EN.pdf

European Commission. (2024, July). Waste Framework Directive. Retrieved from Energy, Climate change, Environment: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en

European Parliament. (2024, July). The Habitats Directive. Retrieved from European Parliament: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/habitats-directive_en

matsne.gov.ge. (2017, June 1). Law of Georgia, Environmental Assessment Code. Retrieved from matsne.gov.ge: https://matsne.gov.ge/en/document/download/3691981/1/en/pdf

European Union. (2021). RIVER BASIN MANAGEMENT PLAN IN GEORGIA:. Retrieved from European Union: https://euwipluseast.eu/en/partners-countries-activities-georgia/georgia-activities/iwrm-actor-5

matsne.gov.ge. (2014, December 26). LAW OF GEORGIA WASTE MANAGEMENT CODE. Retrieved from matsne.gov.ge: https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2676416/1/en/pdf

National Environment Agency. (2023, June 22). nea.gov.ge. Retrieved from Guideline on Strategic Environmental Assessment: https://nea.gov.ge/En/News/1160

Global Water Partnership. (2020, June 29). Georgia and Integrated Water Resources Management (IWRM) under the 6.5.1 Indicator. Retrieved from Global Water Partnership Central Asia and Caucasus, Towards a water secure world: https://www.gwp.org/en/CACENA/News/georgia-and-integrated-water-resources-management-iwrm-under-the-6.5.1-indicator/

Ministry of Environmental Protection and Agriculture of Georgia. (2021). Action Plan of Georgia's 2030 Climate Strategy. Retrieved from Ministry of Environmental Protection and Agriculture of Georgia: https://mepa.gov.ge/En/Files/ViewFile/50122

matsne.gov.ge. (2016, December 21). LAW OF GEORGIA ON NUCLEAR AND RADIATION SAFETY. Retrieved from matsne.gov.ge: https://matsne.gov.ge/en/document/view/1618592?publication=6

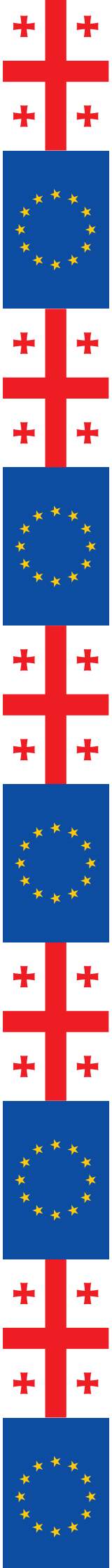
Court of Justice of the European Union. (2018, February 22). Judgment in Case C-336/16, Commission v Poland. Retrieved from Press and Information: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/cp180019en.pdf

Herczeg, M. (2013, February). Municipal waste management in Hungary. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/hungary-municipal-waste-management&ved=2ahUKEwj9-eGm5uqIAxW-QvEDHfCEEqEQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0dZR97lqu0Y1lhdgVdmd62

European Environment Agency. (2023, April). Waste prevention country profile. Retrieved from www.eea.europa.eu: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.eea.europa.eu/themes/waste/waste-prevention/countries/2023-waste-prevention-country-fact-sheets/czechia_waste_prevention_2023&ved=2ahUKEwiYgJfc6-qIAxVWQvEDHcOgGocQFnoECBsQAQ&usg

Sebesi, A. (2022, March). Romania Lags Far Behind EU Water Standards. Retrieved from https://revolve.media: https://revolve.media/features/despite-financial-backing-romania-lags-behind-eu-water-standards

Convention on Biological Diversity. (2015). Updated National Strategy for the Protection of Biodiversity to 2020. Retrieved from Convention on Biological Diversity: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cbd.int/doc/world/sk/sk-nbsap-v3-en.pdf&ved=2ahUKEwiq1PDd7OqIAxWBa_EDHTIjBv0QFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw11bhJUyxrnmi6ogdQ40z-d



ISBN: 978-9941-9935-1-0