

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

ინგა ცინცვილაძე

დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების საკითხი საქართველოში ევროპის
სამეზობლო პოლიტიკის ჭრილში

დისერტაცია

პოლიტიკის მეცნიერების დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: სალომე დუნდუა

პოლიტიკის მეცნიერების დოქტორი,

ასოცირებული პროფესორი

თბილისი

2016

სარჩევი

შესავალი	გვ. 3
თავი I. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა	
1.1 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და პრიორიტეტები დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით	გვ. 21
1.2 აღმოსავლეთ პარტნიორობა	გვ. 39
თავი II. ევროკავშირთან დაახლოების პროცესი პირობითობისა და სოციალიზაციის კონტექსტის გათვალისწინებით	
2.1 ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის პრინციპი	გვ. 53
2.2 ევროკავშირის შეფასებები საქართველოში სამეზობლო პოლიტიკის პრიორიტეტების შესრულებასთან დაკავშირებით	გვ. 58
2.3 ასოცირების დღის წესრიგი	გვ. 65
თავი III. ინსტიტუციონალური ცვლილებები საქართველოში ევროპასთან თანამშრომლობის კვალდაკვალ	
3.1. ინსტიტუციონალური ცვლილებების ანალიზი	გვ. 79
3.2. ადგილობრივი დემოკრატია	გვ. 106
3.3 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და სამხრეთ კავკასია	გვ. 116
დასკვნა	გვ. 125
გამოყენებული ლიტერატურა	გვ. 129
დანართები	გვ. 135

შესავალი

საკვლევი თემის აქტუალობა

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური უფლებების დამცველი დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებაა დასახელებული საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი). როგორც ასოცირების დღის წესრიგშია აღნიშნული, ევროკავშირთან თანამშრომლობის ხარისხი დამოკიდებულია საერთო ღირებულებების ერთგულებაზე საქართველოს მხრიდან და ქვეყნის უნარზე განახორციელოს ევროკავშირთან ერთად დასახული პრიორიტეტები საერთაშორისო და ევროპული ნორმების შესაბამისად. ამ ურთიერთობების განვითარების ტემპი მთლიანად არის დამოკიდებული იმ კონკრეტულ წარმატებებზე, რომლებსაც ქვეყანა აღებული ვალდებულებების შესრულების პროცესში მიაღწევს.

აღნიშნული ვითარებიდან გამომდინარე, მივიჩნევთ, რომ ჩვენს მიერ წარმოდგენილი თემა ფრიად აქტუალურია და უკავშირდება ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბების შესწავლას.

თანამედროვე დემოკრატია გლობალიზაციის ეპოქაში მოითხოვს დეცენტრალიზაციას, რის შედეგადაც ხელისუფლების დელეგირება ხდება ცენტრალურიდან ადგილობრივ მმართველ სტრუქტურებზე, რაც სერიოზულად აძლიერებს ამ უკანასკნელის როლს. შესაბამისად, რეგიონალური განვითარების სტრატეგია სულ უფრო აქტუალური ხდება.

დღევანდელ სწრაფად ცვალებად მსოფლიოში აუცილებელი ხდება პრობლემებისადმი ახლებურად მიდგომა, მათი ინტერდისციპლინარულ ჭრილში გაანალიზება და გადაჭრის კომპლექსური გზების ძიება. საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია გეოპოლიტიკური კონტექსტის და ევროკავშირთან დაახლოების

პოლიტიკის გათვალისწინება. ქართული პოლიტიკის მიერ აღებული ევროკავშირთან ინტეგრაციის კურსი გულისხმობს ევროპული სტრანდარტების შესაფერისი სისტემის ჩამოყალიბებას და ყველა იმ მექანიზმის სრულად ამოქმედებას, რომელიც ქვეყანას გამოწვევების დაძლევაში შეუწყობს ხელს.

სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი საქართველოს განსაკუთრებულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რაც საერთო ფასეულობების ერთგულებას ეყრდნობა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული პრიორიტეტების შესრულება საქართველოს დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნასა და განვითარებაში შეუწყობს ხელს. ასოცირების შეთანხმება საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების სამოქმედო გეგმაა, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს მოიცავს. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების შეთანხმება ევროკავშირთან და მის კანონმდებლობასთან დაახლოების იმდენად მაღალ დონეს ითვალისწინებს, რომ მისი ეფექტიანი განხორციელება ფაქტობრივად შეუქცევადს გახდის ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს.

ზემოთ აღნიშნულმა საკითხებმა განაპირობეს ჩვენი დაინტერესება კვლევის თემატიკით, რამაც საშუალება მოგვცა ჩამოგვეყალიბებინა წინამდებარე დისერტაციის კვლევის მიზანი და ამოცანები.

კვლევის ობიექტი, მიზანი და ამოცანები

სადისერტაციო ნაშრომში კვლევის ძირითად ობიექტს წარმოადგენს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და მისი გავლენა საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებაზე, რისი შესწავლისთვისაც საჭირო ხდება სხვადასხვა შეხედულების მქონე მკვლევართა პოზიციებისა და არგუმენტაციების შესწავლა და მათი კრიტიკული ანალიზი.

კვლევის ძირითადი მიზანია შევისწავლოთ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოში ინსტიტუტების დემოკრატიული ტრანსფორმაციის

კუთხით ევროკავშირის როლი და მოვახდინოთ იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რომლებიც ხელს უწყობენ ან ხელს უშლიან ამ პროცესს. ამ კონტექსტში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ჩვენი ჰიპოთეზის დასაბუთება და დეტალური ანალიზი თუ რა როლს თამაშობენ ევროპული ფასეულობები, ევროკავშირთან პარტნიორობა, ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის პრინციპები საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით.

დისერტაციის ამოცანები პუნქტობრივად შემდეგნაირად შეიძლება ჩამოვყალიბოთ:

- ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგით განსაზღვრული პრიორიტეტების ანალიზი დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით;

- საქართველოში განხორციელებული ინსტიტუციური ცვლილებების ანალიზი;

- ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის გავლენის მექანიზმების ანალიზი;

- დეცენტრალიზაციის რეფორმის ანალიზი;

- დემოკრატიული ინსტიტუციური ცვლილებების ანალიზი სამხრეთ კავკასიის მაგალითზე;

ამ ამოცანების გადაწყვეტის შემთხვევაში მიღწეული იქნება კვლევის ძირითადი მიზანი შევისწავლოთ საქართველოში ინსტიტუტების დემოკრატიული ტრანსფორმაციის კუთხით ევროკავშირის როლი.

საკვლევი კითხვა

დისერტაციის საკვლევი კითხვები შემდეგნაირად შეგვიძლია ჩამოვყალიბოთ:

1) რამდენად ხელს უწყობს ევროკავშირის პირობითობის პრინციპი ქვეყანაში შიდა ინსტიტუციური ცვლილებების დაჩქარებას? 2) რამდენად ხელს უწყობს

ევროკავშირის სოციალიზაციის პრინციპი ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელებას?

საკვლევი ჰიპოთეზა

ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოს, როგორც პარტნიორი ქვეყნის მხრიდან ხდება ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის მექანიზმებზე რეაგირება. მოცემულ ნაშრომში ჩვენ შევეცდებით დავასაბუთოთ შემდეგი ორი ჰიპოთეზა:

- ევროკავშირის პირობითობის პრინციპის მისადაგება ხელს უწყობს ქვეყანაში შიდა ინსტიტუციური ცვლილებების დაჩქარებას;
- ევროკავშირის სოციალიზაციის პრინციპი ხელს უწყობს ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელებას.

აღნიშნულის ვარაუდის საფუძველს გვაძლევს შემდეგი: ევროკავშირი ახდენს პარტნიორი ქვეყნების პროგრესის მუდმივ შემოწმებას, რაც პირობითობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა. შემოწმების მიზნით ევროკომისია ყოველწლიურად აქვეყნებს ამ სახელმწიფოების მზადყოფნის შესახებ ე.წ. პროგრეს-რეპორტებს, რომლებიც შემდეგ საფუძვლად ედება ევროკავშირის მხრიდან მიღებულ გადაწყვეტილებებს. პროგრეს-რეპორტებში წარმატების დაფიქსირება არის გარანტი იმისა, რომ პარტნიორი ქვეყანა გაზრდილ ფინანსურ დახმარებას მიიღებს, მაშინ როდესაც ამ მოხსენებებში დაფიქსირებული რეგრესი ნიშნავს, რომ ევროკავშირი გაამკაცრებს მოთხოვნებს პარტნიორ ქვეყანაზე.

ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის მექანიზმის ამოქმედება მნიშვნელოვან საგარეო ფაქტორს წარმოადგენს. პოლიტიკური სისტემის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ევროკავშირის მიერ პირობითობის ელემენტის მისადაგება პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის იწვევს მათი შიდა ინსტიტუციური მოდელის იზომორფიზმს. როდესაც ევროკავშირის და პარტნიორი სახელმწიფოების ურთიერთობის ჩარჩო ეფუძნება პირობითობას, პარტნიორი სახელმწიფოები იწყებენ ამ ახალი

რეალობისადმი შეგუებას სხვადასხვა რეფორმების გზით. რეფორმები, როგორც წესი, ითვალისწინებს ინსტიტუტების დემოკრატიულ მოდერნიზაციას.

ფ. შიმელფენიგის აზრით, პირობითობა და სოციალიზაცია წარმოადგენს ევროკავშირის მხრიდან გავლენის მოხდენის ორ ფუნდამენტურ მექანიზმს, ხოლო ყველა სხვა მექანიზმი ამა თუ იმ ფორმით სწორედ ამ ორის ნაირსახეობას წარმოადგენს. პირობითობის დროს ევროკავშირი რაიმეს სთავაზობს პარტნიორ ქვეყნებს, მაგალითად ფინანსურ დახმარებას, ევროკავშირის ბაზარზე შესვლის უფლებას თუ ზოგადად ევროკავშირთან უფრო ახლო ურთიერთობის ფორმატს და სანაცვლოდ მოითხოვს სხვადასხვა პირობების შესრულებას. სოციალიზაცია კი გულისხმობს ევროკავშირის მხრიდან „კონსტრუქციულ გავლენას“ სახელმწიფოებზე ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელების მიზნით (Schimmelfennig, 2007).

ფრენკ შიმელფენიგი თავის ნაშრომში „ევროპეიზაცია ევროპის მიღმა“ გამოყოფს რვა ინსტრუმენტს, რომელიც ევროკავშირს გააჩნია არაწევრ ქვეყნებთან ურთიერთობისას. ეს ინსტრუმენტები დაყოფილია შედეგობრივი ლოგიკის და მიღებადობის ლოგიკის მიხედვით. შედეგობრივი ლოგიკა ნიშნავს, რომ აქტორები მოქმედებენ მიზეზ-შედეგობრიობის მიხედვით ანუ მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები განპირობებულია იმ შედეგით, რაც ამ გადაწყვეტილებებს შეიძლება მოჰყვეს. მიღებადობის ლოგიკით მოქმედი აქტორები კი მოქმედებენ იმ პრინციპის მიხედვით თუ როგორი ქცევა ან გადაწყვეტილება არის სოციალურად მიღებული კონკრეტულ ვითარებაში. შედეგობრივი ლოგიკის ქვეშ შიმელფენიგი გამოყოფს ოთხ ინსტრუმენტს, რაც გავლენას ახდენს ამ ქვეყნების ქცევაზე: პირობითობას, ექსტერნალიზაციას, ტრანსეროვნულ სტიმულებს და ტრანსეროვნულ ექსტერნალიზაციას. მიღებადობის ლოგიკის ქვეშ კი შიმელფენიგი გამოყოფს: სოციალიზაციას, იმიტაციას, ტრანსეროვნულ სოციალიზაციას და საზოგადოებრივ იმიტაციას (Schimmelfennig, 2007).

ოლე უეივერის აზრით, ევროკავშირს აქვს ჩუმი მადისციპლინირებელი ძალა თავის უახლოეს სამეზობლოში (Waever, 2000). აღმოსავლეთ პარტნიორობის

პროგრამის შემუშავება ევროკავშირის მხრიდან სწორედ ამ ჩუმი მადისციპლინირებელი ძალის უფრო ეფექტურად გამოყენების მაგალითს წარმოადგენს. 2009 წლის მაისის სამიტზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის დაწყებით ევროკავშირმა მნიშვნელოვანი საკითხების გადასაჭრელი ფორუმი შესთავაზა სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართულ იმ სახელმწიფოებს, რომლებსაც ევროკავშირში გაწევრიანების თეორიული პერპექტივა გააჩნიათ. პრადში მიღებული ერთობლივი დეკლარაციის მიხედვით აღმოსავლეთ პარტნიორობის მთავარი მიზანი იყო სათანადო პირობების შექმნა პოლიტიკური ასოციაციის და შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციის დასაჩქარებლად ევროკავშირსა და დაინტერესებულ პარტნიორ ქვეყნებს შორის (Council of the European Union, 2013). ევროპული საბჭოს მიერ მიღებულ კომუნიკეში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა ეფუძნება დიფერენციაციის და პირობითობის პრინციპებს.

ერთ-ერთი განმარტების მიხედვით პირობითობა გულისხმობს „სახელმწიფოების, საერთაშორისო და სუპრანეროვნული ორგანიზაციების მხრიდან ადამიანის უფლებების დაცვის და დემოკრატიის განვითარების მოთხოვნას მესამე სახელმწიფოებისგან მათთვის დახმარების გაწევის, მათთან ვაჭრობის ან საერთაშორისო სიმძლავრის მინიჭების სანაცვლოდ“ (Pinelli, 2004, გვ. 354).

ევროკავშირის ურთიერთობები მესამე სახელმწიფოებთან შეგვიძლია გავანალიზოთ იმ კუთხით თუ რა პირობებს უყენებს მათ ევროკავშირი და როგორია რეაქცია წაყენებულ პირობებზე.

ევროკავშირის მიერ პირობითობის ელემენტის მისადაგება შეიძლება მრავალი ფორმით მოხდეს. ასეთ ცნობილ მაგალითებს მიეკუთვნება PHARE-ს პროგრამებში და ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის დახმარების პროექტებში „შეჩერების მუხლის“ ჩადება.

პირობითობის პრინციპის ეფექტურობისთვის მნიშვნელოვანია მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს პარტნიორი ქვეყნის პროგრესის ან რეგრესის შემოწმებას და შეფასებას.

ევროკავშირი არ იწყებს პირობითობის ენით საუბარს ისეთ სახელმწიფოებთან, რომელთაც არ სურთ ევროპულ ყაიდაზე გარდაქმნან თავიანთი ეკონომიკა და პოლიტიკური სისტემა. მხოლოდ ამ ქვეყნების მიერ ევროკავშირის ღირებულებების დეკლარირებული გაზიარების შემდეგ იწყებს ევროკავშირი პირობითობის პრინციპის მისადაგებას.

რაც შეეხება სოციალიზაციას, კოპიტერსის თანახმად, ევროპეიზაციის კონტექსტში სოციალიზაცია არის პროცესი, რომლის შედეგად ხდება „ევროპული ფასეულობების“ ინტერნაციონალიზაცია, ევროპასთან დაახლოება, რაც არის ევროპულ აქტორებთან სიახლოვის და ევროპული სტილის ინსტიტუტების გადმოღების შედეგი (Coppieters et al., 2004).

სოციალიზაციის შესახებ საუბრის დროს გამოყოფენ ორი ტიპის სუბიექტებს: ნორმების შემქმნელებს და ნორმების შემთვისებლებს. ევროკავშირი განიხილება, როგორც ნორმების შემქმნელი აქტორი, ხოლო ის ქვეყნები, რომლებიც ცდილობენ მასთან დაახლოებას, მოიაზრებიან, როგორც ამ ნორმების შემთვისებლები. ნორმების გადმოტანის პროცესში სახელმწიფოებს გააჩნიათ კონკრეტული წარმოდგენა იმისა თუ რა არის მისაღები და რა არა. სწორედ ამ წარმოდგენების და ინფორმაციის მიხედვით ახდენენ ნორმების შემთვისებელი ქვეყნები სოციალიზაციას. სოციალიზაციის პროცესში მნიშვნელოვანია იდეოლოგიური ფაქტორი, მაგალითად, სახელმწიფოს სურვილი გახდეს დასავლური ცივილიზაციის ნაწილი.

ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, დასავლურ სამყაროში სოციალიზაციის დროს სამი ფაქტორი არის გამოსაყოფი: დასავლეთის მატერიალური სიძლიერე, დასავლური ნორმების ჰეგემონობა და უნარი გაავრცელოს ეს ნორმები მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოში.

ევროკავშირი ეხმარება პარტნიორ სახელმწიფოებს სოციალიზაციის პროცესში. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების შემთხვევაში ევროკავშირი აქტიურად უწყობდა ხელს სოციალიზაციის პროცესს ადრეულ 1990-იან წლებში, როდესაც სხვადასხვა პროგრამის საშუალებით ცდილობდა დახმარებოდა

დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს დაენერგათ საბაზრო ეკონომიკის და დემოკრატიის პრინციპები.

სოციალიზაციის პროცესის დროს, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, აქცენტი კეთდება ნორმებზე და ღირებულებებზე, ასევე წესებისა და ინსტიტუტების საერთო კუთვნილებაზე. ევროპეიზაციასთან დაკავშირებულ ლიტერატურაში დიდი ყურადღება ექცევა ამ იდეაციურ და ნორმატიულ ასპექტებს. ევროკავშირის ნორმებს, როგორცაა კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები და დემოკრატია, შიმელფენიგი განსაზღვრავს, როგორც მისაღები ქცევის კოლექტიურ წესებს (Schimmelfennig, Engert, & Knobel, 2006).

საქართველოს ურთიერთობები ევროკავშირთან დამოკიდებულია იმაზე თუ რამდენად გაიზიარებს ქვეყანა ევროპულ ღირებულებებს. ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის მექანიზმები მნიშვნელოვან საგარეო ფაქტორს წარმოადგენს დემოკრატიული ინსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბების კუთხით.

თეორიული ჩარჩო

მოცემულ ნაშრომში გამოყენებულია ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორია, კერძოდ, პაუელის და დი მაჯიოს ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისი (DiMaggio & Powell, 1983). დი მაჯიო და პაუელი ცალკე ასპექტად გამოყოფენ იძულებით ინსტიტუციურ იზომორფიზმს.

ინსტიტუციონალისტების აზრით, ინსტიტუტები თავის თავში აერთიანებენ საერთო წესებს და ნორმატიულ სტრუქტურებს, რის გარეშეც შეუძლებელია სახელმწიფოების მოქმედებების გაგება.

ბალმერის და ბერჩის მიხედვით, ინსტიტუტები განიცდიან ცვლილებებს. ეს ცვლილებები შეიძლება იყოს ინკრემენტული ანუ თანდათანობითი, რადიკალური ანუ რევოლუციური და ინკრემენტულ-ტრანსფორმაციული (Bulmer & Burch, 2001). ინკრემენტული ცვლილების დროს ინსტიტუტები განიცდიან ევოლუციას ანუ ვითარდებიან თავდაპირველად არსებული მოდელის ირგვლივ. ინკრემენტული ცვლილებები, როგორც წესი, იმით არის განპირობებული, რომ გარედან მომავალი

წნეხები არ არის საკმარისად ძლიერი, რათა რადიკალურად შეცვალოს ინსტიტუციური არქიტექტურა. შესაბამისად, ინსტიტუტები იცვლებიან, მაგრამ დიდად არ შორდებიან თავდაპირველ მოდელს. ინკრემენტულ-ტრანსფორმაციული ცვლილებების დროს კი ინსტიტუტები ნელა, მაგრამ სერიოზულ ტრანსფორმაციას განიცდიან.

ინსტიტუციურ თეორიებში შეიძლება გამოყოფილ იქნას ბევრი მიზეზი თუ რატომ ხდება ინსტიტუტების გარდაქმნა. ერთ-ერთი ამ მიზეზთაგანი არის ე.წ. „სწავლის მიმიკრია“ ანუ წევრი თუ პარტნიორი სახელმწიფოების მხრიდან ერთმანეთის გამოცდილების შესწავლა და ამ გამოცდილების მიხედვით რომელიმე მოდელისთვის უპირატესობის მინიჭება (Kassim, Peters & Wright (Eds.), 2000). სხვა მეცნიერები კი ცდილობენ ინსტიტუტების ცვლილება დაუკავშირონ ეგზოგენურ და ენდოგენურ ფაქტორებს. მაგალითად, ჰერიტიეს აზრით, ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია შეგვიძლია დავახარისხოთ იმის მიხედვით, გარე ფაქტორები ახდენენ გავლენას მათ ცვლილებაზე თუ შიდა (Heritier, 2007).

დი მაჯიო და პაუელი აღნიშნავენ, რომ იძულებითი იზომორფიზმი შეიძლება იყოს უფრო ფაქიზი და ნაკლებად გამობატული (DiMaggio & Powell, 1983). სწორედ ეს არის ირიბი ინსტიტუციური იზომორფიზმი. ევროკავშირის მიერ მისადაგებული პირობითობის პრინციპი არის მაგალითი ირიბი იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმისა. ევროკავშირი პარტნიორ სახელმწიფოებს მოუწოდებს დემოკრატიზაციისკენ და მასთან თანამშრომლობის ხარისხი დამოკიდებულია სწორედ გარკვეული მოთხოვნების შესრულებაზე.

თავიანთ ცნობილ ნაშრომში „რკინის გალიის ხელახალი სტუმრობა: ორგანიზაციულ სფეროებში ინსტიტუციური იზომორფიზმი და კოლექტიური რაციონალიზმი“ დი მაჯიო და პაუელი გამოყოფენ სამ პროცესს, რის გამოც ხდება სხვადასხვა ინსტიტუციური წარმონაქმნების ერთმანეთისადმი დაახლოება. ამ პროცესებს დი მაჯიო და პაუელი უწოდებენ „მიმეტურ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს“, „ნორმატიულ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს“ და „იძულებით ინსტიტუციურ იზომორფიზმს“ (DiMaggio & Powell, 1983, გვ. 150).

მიმეტური ინსტიტუციური იზომორფიზმის შემთხვევაში, დი მაჯიოს და პაუელის აზრით, რაციონალური აქტორები ირჩევენ სხვა ორგანიზაციული მოდელების მიბაძვის გზას.

ნორმატიულ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს დი მაჯიო და პაუელი ახასიათებენ, როგორც ინსტიტუტების ცვლილებას მისი მონაწილეების პროფესიონალიზაციის გამო. კერძოდ, ნორმატიული ინსტიტუციური იზომორფიზმის დროს ინსტიტუტების მონაწილეები იღრმავებენ გამოცდილებას და განიცდიან პროფესიონალიზაციას. ამ პროცესის პარალელურად, სხვა ინსტიტუტების შემქმნელებთან და მონაწილეებთან ურთიერთობის შედეგად ხდება ინფორმაციის გაზიარება და ამ ადამიანების ერთ სოციალურ გარემოში სოციალიზაცია. აქედან გამომდინარე, მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სხვადასხვა ინსტიტუტის დიზაინის შესახებ ერთგვაროვანია, რადგან გამომდინარეობს მსგავსი პროფესიული ინტერესების და სოციალური გარემოსგან (DiMaggio & Powell, 1983).

ჩვენს ნაშრომში ყურადღებას ვამახვილებთ დი მაჯიოს და პაუელის მესამე, იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის მოდელზე. ავტორების აზრით, ამ მოდელის შემთხვევაში ინსტიტუტები გარდაიქმნება ორგანიზაციებზე ფორმალური და არაფორმალური ზეწოლის შედეგად იმ ორგანიზაციების მხრიდან, რომლებზეც ისინი დამოკიდებულნი არიან. დი მაჯიო და პაუელი მიიჩნევენ, რომ მნიშვნელოვანია მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი წამყვანი ორგანიზაციების მიერ დაწესებულ ნორმებს და სხვა ინსტიტუტების მიერ ამ ნორმების შესაბამისად საკუთარი ინსტიტუციური არქიტექტურის მოდიფიკაციას შორის (DiMaggio & Powell, 1983).

იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტად დი მაჯიო და პაუელი მიიჩნევენ საერთო იურიდიული ჩარჩოს არსებობას (DiMaggio & Powell, 1983). ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით პარტნიორი ქვეყანა იღებს ვალდებულებას ევროკავშირის

საკანონმდებლო ბაზასთან დაახლოების შესახებ, რაც გულისხმობს უფრო მჭიდრო თანამშრომლობას.

ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ელემენტის მისადაგება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებისათვის „ინსტიტუციური დარწმუნების“ პროცესი იყო. ევროკავშირი ცდილობდა მიესადაგებინა ისეთი პირობები პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის, რომელთა გადატანის დარწმუნებასაც იგი მოახერხებდა. ევროკავშირი იყენებს პირობითობის და სოციალიზაციის ინსტრუმენტებს ასოცირების ხელშეკრულებების და პარტნიორობის სხვა ფორმატების ფარგლებში. შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის მექანიზმის გამოყენება შეიძლება აიხსნას დი მაჯიოს და პაუელის ინსტიტუციური იზომორფიზმის კონცეფციით.

კვლევის დიზაინი, მეთოდოლოგია და სტრუქტურა

ნაშრომში გამოყენებულია თვისებრივი კვლევის ტექნიკა, კერძოდ, სიღრმისეული ინტერვიუები ექსპერტებთან, რომლებსაც აქვთ შესაბამისი დარგობრივი კვალიფიკაცია და პუბლიკაციები სადისერტაციო ნაშრომის საკვლევ სფეროში, აგრეთვე საჯარო მოხელეებთან, რომლებიც ჩართული არიან პოლიტიკის შემუშავების, გადაწყვეტილების მიღებისა და იმპლემენტაციის პროცესში, რამაც საშუალება მოგვცა უშუალოდ პირველწყაროდან მიგველო დეტალური ინფორმაცია საკვლევ საკითხის შესახებ. აღნიშნული კვლევის ფარგლებში სულ ჩატარდა 11 სიღრმისეული ინტერვიუ ექსპერტებთან და საჯარო მოხელეებთან.

კვლევაში ასევე გამოყენებულია პირველადი და მეორადი წყაროების შინაარსობრივი ანალიზის მეთოდი. პირველადი წყაროების კვლევის ფარგლებში მოხდა ოფიციალური დოკუმენტების, ანგარიშების და სამართლებრივი აქტების ანალიზი, ხოლო მეორადი წყაროების ფარგლებში - ქართული და უცხოური სამეცნიერო ლიტერატურის შინაარსობრივი ანალიზი.

ნაშრომში ასევე გამოყენებულია შედარებითი ანალიზის მეთოდი. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა არსებითად შეცვალა საქართველოში როგორც

აღმასრულებელი ხელისუფლების აგების წესი, ისე ურთიერთობა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. ნაშრომში მოვახდინეთ არსებულ ინსტიტუციურ სტრუქტურასა და მანამდე არსებულ სისტემას შორის შედარებითი ანალიზი. ასევე ამ მეთოდის ფარგლებში ნაშრომში ყურადღება ეთმობა დემოკრატიული ინსტიტუციური ცვლილებების ანალიზს სამხრეთ კავკასიის მაგალითზე.

კვლევის მეთოდოლოგია გვეხმარება დასახული ამოცანების გადაჭრაში და მიღწეული იქნება კვლევის ძირითადი მიზანი - შევისწავლოთ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის როლი საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით და მოვახდინოთ იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რომლებიც გავლენას ახდენენ ამ პროცესზე. კვლევაში დამოკიდებული ცვლადი არის ინსტიტუციური სტრუქტურა და მისი ტრანსფორმაციის პროცესი, ხოლო დამოუკიდებელი ცვლადი - ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის მექანიზმები.

ნაშრომი შედგება სამი თავისგან. კერძოდ:

პირველი თავი ეხება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მნიშვნელობას, „აღმოსავლეთ პარტნიორობას“ და გაანალიზებულია ის პრიორიტეტები, რასაც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა მოითხოვს მასში ჩართული პარტნიორებისგან ინსტიტუტების დემოკრატიული მოდერნიზაციის კუთხით.

მეორე თავში გაანალიზებულია საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების პროცესი პირობითობისა და სოციალიზაციის კონტექსტის გათვალისწინებით. კერძოდ, განხილულია ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის მექანიზმების გავლენა, ევროკომისიის 2015 წლის ანგარიში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით და ასოცირების დღის წესრიგი, როგორც საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების სამოქმედო გეგმა.

მესამე თავი მოიცავს საქართველოში განხორციელებული ინსტიტუციური ცვლილებების შედარებით ანალიზს, მათ შორის ადგილობრივი

თვითმმართველობის კუთხით განხორციელებულ რეფორმებს და ასევე ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ინსტიტუციური ცვლილებების ანალიზს სამხრეთ კავკასიის მაგალითზე.

ევროპული საბჭოს მიერ მიღებულ კომუნიკეში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა ეფუძნება დიფერენციაციის და პირობითობის პრინციპებს (Council of the European Union, 2009). კვლევისას დიდი ყურადღება ეთმობა საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ანალიზს იმ კუთხით თუ რა პირობებს და მოთხოვნებს აყენებს ევროკავშირი და როგორია რეაქცია წაყენებულ პირობებზე.

ლიტერატურის მიმოხილვა

ნაშრომის გაცნობის შემდეგ მკითხველს ჩამოუყალიბდება განცდა თუ რა დემოკრატიული ინსტიტუციური ცვლილებები ვლინდება საქართველოში ევროკავშირთან თანამშრომლობის ფარგლებში. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ევროპეიზაციასთან დაკავშირებული ლიტერატურის მიმოხილვა. ნაშრომში შეიძლება გამოვყოთ წყაროთა შემდეგი ჯგუფები: წიგნები, აკადემიური სტატიები და ოფიციალური დოკუმენტები.

მიშელ ჩინი ევროპეიზაციის ოთხ ზოგად განმარტებას გამოყოფს (Cini, 2007). პირველი განმარტების მიხედვით ევროპეიზაცია არის „ზემოდან ქვემოთ“ მიდგომა, რომლის დროსაც სახეზეა ევროკავშირის გავლენა წევრ ან არაწევრ სახელმწიფოებზე. ჩინის მეორე განმარტება თავის თავში აქცევს როგორც „ზემოდან ქვემოთ“, ისე „ქვემოდან ზემოთ“ მიდგომას. ამ განმარტების მიხედვით ევროპეიზაციის შედეგად ყალიბდება პოლიტიკური მიმართულებები, პრიორიტეტები და ინსტიტუტები ევროკავშირის დონეზე, რაც შემდეგ თავის მხრივ გავლენას ახდენს ქვეყნის შიგნით მიმდინარე ტრანსფორმაციულ პროცესებზე. მესამე განმარტების მიხედვით ევროპეიზაცია არის ერთი რომელიმე ევროპული სახელმწიფოს გავლენა სხვა სახელმწიფოზე ევროკავშირის ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე. მეოთხე განმარტების მიხედვით კი ევროპეიზაცია არის იმ ინსტიტუტების მშენებლობა და

პოლიტიკის შემუშავება ევროკავშირის დონეზე, რის სინონიმად ხშირად ზოგადი ფრაზა „ევროპული ინტეგრაცია“ გამოიყენება.

ევროპეიზაციის განმარტებასთან დაკავშირებით ასევე აღსანიშნავია ოლსენის შეხედულება, რომლის მიხედვითაც ევროპეიზაცია შეიძლება ნიშნავდეს:

- ევროპულ დონეზე, ევროკავშირში ან სხვა ევროპულ ორგანიზაციაში ინსტიტუტების მშენებლობას და საერთო ღირებულებების განვითარებას;
- ცვლილებებს ევროკავშირის საზღვრების გაფართოების გზით;
- ევროპული ინსტიტუტების და ნორმების გავლენას შიდა სახელმწიფოებრივ ერთეულებზე მმართველობის ეროვნულ ფორმებში. ამ მიდგომის მიხედვით შიდა ეროვნული მმართველობის სისტემების გარდაქმნა ხდება ევროკავშირის ინსტიტუტების და ნორმების გავლენის შედეგად;
- პოლიტიკური ორგანიზაციის სხვადასხვა ფორმების (ინსტიტუტები, ნორმები) ექსპორტს ევროპის გარეთ. ამ განმარტების მიხედვით ევროპა განხილულია, როგორც საერთაშორისო სისტემა, რომელიც სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით (არგუმენტაცია, დარწმუნება, ძალდატანება და სხვა) ახდენს ევროპული მოდელების გავრცელებას (Olsen, 2002).

ხშირად ტერმინი ევროპეიზაცია გამოიყენება იმ ინსტიტუციური ცვლილებების აღსაწერად, რაც ამა თუ იმ ქვეყანაში ხდება ევროკავშირიდან ან სხვა ევროპული ინსტიტუტებიდან მომდინარე მუხტების შედეგად. ამ კონტექსტში ევროპეიზაცია შეიძლება გამოხატავდეს საჯარო ადმინისტრაციული ინსტიტუტების ტრანსფორმაციას, პარლამენტების გადასვლას ევროპულ ყაიდაზე, პოლიტიკური პარტიების, პროფკავშირების და სხვა ინსტიტუტების გაევროპულებას. მოცემული ნაშრომის მიზნებისთვის ევროპეიზაციის, როგორც ინსტიტუციური ადაპტაციის პროცესის ხედვა არის ყველაზე რელევანტური.

ზოგიერთი მკვლევარი აანალიზებს იმ შეზღუდვებს, რასაც ევროკავშირი აწესებს სხვადასხვა ქვეყნის საშინაო პოლიტიკაზე. სხვა მეცნიერები შეისწავლიან თუ როგორ ანაცვლებს ევროკავშირის პოლიტიკური მიმართულებები და რეგულაციები

ეროვნულ კანონმდებლობას ევროპეიზაციის პროცესის შედეგად. ავტორთა ნაწილი კი შეისწავლის ევროკავშირის არაპირდაპირ გავლენას სახელმწიფოებზე და შიდა პოლიტიკურ ცვლილებებზე.

თავდაპირველად ევროპეიზაციის ტერმინი გამოიყენებოდა მხოლოდ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიმართ, თუმცა შემდეგ მოხდა ამ ტერმინის გაფართოება ევროკავშირის არაწევრ ქვეყნებზეც.

ჩვენთვის ასევე რელევანტურია ფეზერსტოუნის განმარტება, რომ ევროპეიზაცია უკავშირდება ცენტრში მყოფი სახელმწიფო ინსტიტუტების ადაპტაციას ევროკავშირიდან მომდინარე იმპულსებზე (Featherstone & Radaelli, 2003). ამ ინსტიტუტებს შორის ზოგიერთი მკვლევარი გამოყოფს პარლამენტებს, ზოგადად სახელმწიფო მართვის ინსტიტუტებს თუ სუბეროვნული მმართველობის ინსტიტუტებს.

წინამდებარე ნაშრომში ჩვენ შევხებით ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოში დემოკრატიულ ინსტიტუციონალურ ცვლილებებს. ამ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით შეიძლება მოიძებნოს საკმარისი რაოდენობის წყაროები, როგორც წიგნების, ისე აკადემიური სტატიების და საერთაშორისო ორგანიზაციების მოხსენებების სახით.

ევროპეიზაციის პროცესთან დაკავშირებით შეიძლება გამოვყოთ რიგი ავტორებისა. სტატიაში „სამხრეთ კავკასია: წინ და უკან ევროპისაკენ“ თემურ იაკობაშვილი და კახა გოგოლაშვილი საუბრობენ იმ გზაზე, რომელსაც საქართველო და მისი მეზობლები ადგანან ევროკავშირთან ურთიერთობებში და მიმოიხილავენ იმ პერსპექტივებს, რაც საქართველოს შეიძლება ჰქონდეს ამ შემთხვევაში (Yakobashvili, & Gogolashvili, 2006). ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის კვლევის ფარგლებში ტანგიაშვილი და კობალაძე მიმოიხილავენ ევროკავშირის გავლენას საქართველოზე (Tangiashvili & Kobaladze, 2006). ტორვალდურ გილფასონი საინტერესოდ აღწერს საქართველოში კერძო და საჯარო სექტორის განვითარებას საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ადარებს ამ პროცესს ესტონეთში მიმდინარე ცვლილებებს და შეისწავლის ევროკავშირის როლს ტრანსფორმაციის პროცესში (Gylfason, 2009). მაიკლ

სმიტი და კატია ვებერი მიმოიხილავენ იმ გზებს, რითაც ევროკავშირი გავლენას ახდენს მეზობელ ქვეყნებზე და ანალიზებენ იმ ინსტრუმენტებს, რაც ევროკავშირს გააჩნია ამ ქვეყნებთან მიმართებაში (Smith & Weber, 2006). ასევე ტრანსფორმაციის პროცესს ეხება ბრუნო კოპიტერსის და რობერტ ლეგვოლდის რედაქტორობით გამოცემული წიგნი „სახელმწიფოებრიობა და უსაფრთხოება: საქართველო ვარდების რევოლუციის შემდეგ“, სადაც ცალკე თავი ეძღვნება საქართველოს ტრანსფორმაციაზე დასავლეთის, მათ შორის, ევროპის გავლენას (კოპიტერსი და ლეგვოლდი, 2006).

2007 წელს გამოქვეყნდა რამდენიმე დამოუკიდებელი მოხსენება, რომელშიც განხილულია საქართველოში მიმდინარე რეფორმები და ევროკავშირის როლი. ასევე აღსანიშნავია კახა გოგოლაშვილის და სერგი კაპანაძის რედაქტორობით გამოსული პუბლიკაცია „ევროკავშირი და საქართველო: მიმდინარე საკითხები და მომავლის პერსპექტივები“, რომელშიც ავტორები მიმოიხილავენ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის არსებული ურთიერთობების ფართო სპექტრს (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2009).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკასთან დაკავშირებით საუბრისას აღსანიშნავია ევროკავშირის ოფიციალური დოკუმენტები და ლიდერთა საჯარო გამოსვლები.

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებთან დაკავშირებით ასევე აღსანიშნავია არჩილ გეგეშიძის ნაშრომი, რომელშიც ის მიმოიხილავს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას და ხაზს უსვამს იმ განსხვავებულ მოლოდინებს, რაც მხარეებს აქვთ სამეზობლო პოლიტიკისგან (Gegeshidze, 2005).

ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობებს განიხილავს კახა გოგოლაშვილი ნაშრომში „ევროკავშირი და საქართველო: არჩევანი კონტექსტშია“ (Gogolashvili, 2009). ავტორი აღნიშნავს, რომ საქართველოს აქვს ევროპული მისწრაფებები, თუმცა პოსტსაბჭოური მემკვიდრეობა ხელს უშლის ტრანსფორმაციის პროცესს. მიუხედავად ამისა, ქვეყანა განაგრძობს ევროკავშირთან დაახლოებას. როგორც ნაშრომში არის აღნიშნული, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქვეყანაში უყურებენ, როგორც რეფორმების და ინსტიტუციური მხარდაჭერის საშუალებას

ევროკავშირის მხრიდან. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვით საქართველო გახდა ფართო საერთაშორისო პროცესის მონაწილე. ნაშრომში ასევე საუბარია კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შესახებ. ევროპასთან უფრო მჭიდრო ურთიერთობისთვის ავტორი ხაზს უსვამს ინსტიტუციური რეფორმების აუცილებლობას. ევროკავშირი წარმოადგენს მნიშვნელოვან აქტორს შავი ზღვის რეგიონის განვითარების პროცესში. ამ მხრივ აღსანიშნავია ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერა რეგიონის ქვეყნებისთვის, რაც ავტორის აზრით, ხელს შეუწყობს რეგიონში სტაბილურობის, სამართლიანობისა და უსაფრთხოების განმტკიცებას.

ევროკავშირის, როგორც საგარეო აქტორის როლს ეხება ბიორზელის, ფამუქისა და შტაანის ნაშრომი „ევროკავშირი და სწორი მართვის ხელშეწყობა ახლო სამეზობლოში“ (Borzel, Pamuk & Stahn, 2008). შესავალ ნაწილში საუბარია იმაზე, რომ ევროკავშირი საგარეო პარტნიორებთან დადებულ თანამშრომლობის შეთანხმებებში განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დაცვას. ნაშრომი ეხება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს და როგორც ავტორები აღნიშნავენ, სომხეთი, საქართველო და აზერბაიჯანი პოლიტიკური და ეკონომიკური კუთხით მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ნაშრომში საუბარია იმის შესახებ თუ რა მიდგომებს იყენებს ევროკავშირი პარტნიორ ქვეყნებში დემოკრატიული მართვის ხელშეწყობის მიზნით. პირველი მიდგომა არის პოლიტიკური დიალოგი, რაც გულისხმობს გამოცდილების გაზიარებას, მეორე - პირობითობის პრინციპი და მესამე - ფინანსური დახმარება ინსტიტუციური განვითარებისთვის. ნაშრომში განხილულია საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ და ყურადღება გამახვილებულია ფინანსური დახმარების მექანიზმებზე.

ევროკავშირის, როგორც საგარეო აქტორის როლს ეხება ლ. ალიევის ნაშრომი „ევროკავშირი და სამხრეთ კავკასია“ (Alieva, 2006). როგორც ავტორი აღნიშნავს, სამეზობლო ქვეყნებში მიმდინარე რეფორმები მნიშვნელოვნად განაპირობებს ევროკავშირთან თანამშრომლობის ხარისხს. ნაშრომში ცალკე ქვესაკითხი ეხება დემოკრატიულ პრინციპებს, როგორც ევროკავშირის მხრიდან სამოქმედო გეგმებში ჩადებულ უპირველეს პრიორიტეტს. როგორც ავტორი აღნიშნავს, სამივე ქვეყნის

სამოქმედო გეგმაში თავის დროზე დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები პრიორიტეტებს შორის პირველ ადგილზე დასახელდა (Alieva, 2006, გვ. 14). როგორც ავტორი აღნიშნავს, ევროკავშირის გაფართოებას ისტორიული მნიშვნელობა აქვს პარტნიორი ქვეყნებისთვის. თავდაპირველი სკეპტიციზმის მიუხედავად გაფართოება აღმოსავლეთით აჩვენებს, რომ ბევრი რამ არის დამოკიდებული პარტნიორი ქვეყნების მზადყოფნაზე გაიზიარონ ევროპული ფასეულობები. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვით ევროკავშირი ცდილობს დაეხმაროს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს რეფორმების გატარებაში. 2007-2013 წლებში ევროკავშირმა სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართული ქვეყნებისთვის 14.929 მილიონი ევრო გამოყო, რომლის ერთ-ერთი მიზანია დაეხმაროს პარტნიორ ქვეყნებს დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემების ჩამოყალიბებაში. 2003 წელს ევროკავშირმა სპეციალური წარმომადგენელი დანიშნა სამხრეთ კავკასიის რეგიონში, რაც აჩვენებს ევროკავშირის სურვილს აქტიური როლი შეასრულოს რეგიონის განვითარებაში.

ამრიგად, ნაშრომში ლიტერატურის მიმოხილვისას ყურადღება გამახვილებულია წყაროთა რამდენიმე ჯგუფზე. მათ შორის აღსანიშნავია ქართველ მეცნიერთა სამეცნიერო-კვლევითი შრომები, სტატიები, სახელმძღვანელოები, ისევე, როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების სამეცნიერო ლიტერატურა და ოფიციალური დოკუმენტები.

თავი I. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა

1.1 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და პრიორიტეტები დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას დიდი მნიშვნელობა აქვს საქართველოსთვის. სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი საქართველოს განსაკუთრებულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რაც საერთო ფასეულობების (დემოკრატია და ადამიანის უფლებები, კანონის უზენაესობა, საბაზრო ეკონომიკის პრინციპები და მდგრადი განვითარება) ერთგულებას ეყრდნობა.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობა 1992 წელს დაიწყო, როგორც კი საქართველომ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დამოუკიდებლობა აღადგინა. ევროკავშირი ერთ-ერთი პირველი იყო, ვინც საქართველოს გარდამავალი პერიოდის მძიმე წლებში დაეხმარა. 1995 წელს თბილისში ევროკომისიამ დელეგაცია გახსნა. 2004 წელს საქართველო, სომხეთი და აზერბაიჯანი ჩართული იქნა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში (Delegation of the European Union to Georgia, 2014).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული პრიორიტეტების შესრულება საქართველოს დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნასა და განვითარებაში შეუწყობს ხელს, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვანია ქვეყნის დემოკრატიულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებისთვის.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური უფლებების დამცველი დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებაა დასახელებული საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად.

დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს ძლიერი და დამოუკიდებელი

სასამართლოს არსებობა. ევროკავშირი საქართველოს მოუწოდებს ხელი შეუწყოს სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის გაძლიერებას.

2010 წლის აპრილში ევროკავშირმა საქართველოს 2011-2013 წლების პერიოდისთვის დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, სწორი მართვის და სხვა საკითხების გადაწყვეტისთვის 180 მილიონი ევრო გამოუყო.

დემოკრატიული რეფორმებისა და სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის მიზნით ევროკავშირი ბევრ მექანიზმს იყენებს. ერთ-ერთი მათგანია ევროპული ინსტრუმენტი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებისთვის (EIDHR), რომელიც საქართველოში 2004 წლიდან მოქმედებს. 2004-2006 წლებში ამ ინიციატივის ფარგლებში საქართველოში მოქმედმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მიიღეს გრანტები 17 მილიონი ევროს ოდენობით. 2009 წელს პროგრამისთვის 1.2 მილიონი ევრო გამოიყო. “არასამთავრობო აქტორები განვითარების პროგრამაში” კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. უკვე მრავალი წელია ევროკავშირის პროგრამების პრიორიტეტი საქართველოში დამოუკიდებელი მასმედიისა და საპარლამენტო სტრუქტურების მხარდაჭერაა. საარჩევნო სისტემის ყველა ასპექტიც ასევეა მხარდაჭერილი (Delegation of the European Union to Georgia, 2014).

დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებას ჩვენი ქვეყნისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, რადგანაც მხოლოდ დემოკრატიულ საზოგადოებაში ხდება ადამიანის უფლებების და თავისუფლების სრული დაცვა.

ექსპერტ კახა გოგოლაშვილის აზრით, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა წარმოადგენს სისტემური და კომპლექსური თანამშრომლობის ფორმას, რომელიც მიმართულია არა მარტო ორ მხარეს შორის ურთიერთობის გაღრმავებისკენ, არამედ ასევე ქვეყნის ტრანსფორმაციისკენ. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დადებული ხუთწლიანი სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მანძილზე საქართველოში მიმდინარე რეფორმები პირდაპირ უკავშირდება ევროკავშირის მოთხოვნებსა და დახმარების პროგრამებს. ევროკავშირი საკმაოდ ინტენსიურად იყენებს პირობითობის პრინციპს, მაგალითად როდესაც სექტორული პოლიტიკის კუთხით გასცემს გრანტებს (ინტერვიუ კახა გოგოლაშვილთან, 04.11.2015).

ნიკა სამხარაძის აზრით, ევროკავშირის როლი საქართველოში დემოკრატიის განვითარების კუთხით ძალიან მნიშვნელოვანია. დემოკრატიული რეფორმების დიდი ნაწილი, რომლებიც საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში გატარდა ჩადებული იყო იმ ხელშეკრულებებში, რომლებიც საქართველომ გააფორმა ევროკავშირთან. თავდაპირველად ეს იყო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება (PCA), შემდეგ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის დოკუმენტი, აღმოსავლეთ პარტნიორობის გზამკვლევი და დღეს უკვე ასოცირების შეთანხმება. როგორც ნ. სამხარაძე ამბობს, ამ დოკუმენტებში ნათლად ჩანს ევროკავშირის მოთხოვნები საქართველოში დემოკრატიული რეფორმების განხორციელების კუთხით. შესაბამისად, ევროკავშირის, როგორც საგარეო აქტორის როლი ძალიან მნიშვნელოვანია. ნ. სამხარაძის აზრით, ევროკავშირის პირობითობის პრინციპი ბიძგს აძლევს ინსტიტუციური რეფორმების გატარებას (ინტერვიუ ნიკა სამხარაძესთან, 03.11.2015).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა მიზნად ისახავს ევროკავშირსა და მეზობელ ქვეყნებს შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთდაახლოების პროცესის მხარდაჭერას. სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი თავისი საზღვრების გარშემო დემოკრატიის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გავრცელებას უწყობს ხელს. 2003 წლის 11 მარტს ევროკომისიამ ევროკავშირის სამეზობლო ინიციატივასთან დაკავშირებით ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტისადმი თავისი მიმართვა გამოაქვეყნა (European Commission, 2003). ევროკომისიის ზემოთხსენებულ მიმართვაში აღნიშნული იყო, რომ ევროკავშირმა უნდა შექმნას განვითარებისა და კეთილმეზობლობის ზონა, ე.წ. „მეგობართა სარტყელი“, რომელთანაც მას მჭიდრო ურთიერთობები ექნება. აღნიშნული დოკუმენტი მეზობელ ქვეყნებთან ევროკავშირის ურთიერთობების შემდგომი განვითარების ჩარჩოების შემუშავებას ითვალისწინებს. ამასთან, ითვალისწინებს რა სამეზობლო ინიციატივაში მონაწილე ქვეყნების ევროკავშირთან თანამშრომლობის სხვადასხვა დონეს, თავის ახალ სამეზობლო პოლიტიკას ევროკავშირი ხსენებული ქვეყნების მიმართ დიფერენცირებული მიდგომის საფუძველზე ახორციელებს.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა საქართველოზე, სომხეთსა და აზერბაიჯანზე 2004 წლიდან საქართველოში მომხდარი ვარდების რევოლუციის შემდეგ გავრცელდა. ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებს პრივილეგიურულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რაც დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების დაცვის და კანონის უზენაესობის პატივისცემას ეფუძნება. აღსანიშნავია, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება ევროკომისიის მიერ მეზობელ ქვეყნებთან თანამშრომლობის გზით მომზადებული, ქვეყნის ან რეგიონის მიმართ შემუშავებული სტრატეგიული სამოქმედო გეგმების საფუძველზე მიმდინარეობს. ხსენებულ სამოქმედო გეგმებში ევროკომისიამ განსაზღვრა ის პოლიტიკური და ეკონომიკური პარამეტრები, რომელთა საფუძველზეც შემდგომში ამა თუ იმ ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესის შეფასება ხდება. სამოქმედო გეგმა ეყრდნობა ყველა ქვეყნისთვის საერთო პრინციპებს, მაგრამ განსხვავდება თითოეულ მათგანთან თანამშრომლობის არსებული მდგომარეობის, ქვეყნის საჭიროებებისა და საერთო ინტერესების შესაბამისად.

სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმების მომზადებაში, განხორციელებასა და მონიტორინგში ყველა ქვეყანაში სხვადასხვა ფორმით ხდება. ევროკავშირი ყოველწლიური პროგრესის შეფასებისას სულ უფრო მეტად ეყრდნობა სამოქალაქო საზოგადოების, ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ ანგარიშებსა და მონიტორინგის შედეგებს. სამოქალაქო სექტორის აქტიური მონაწილეობა მნიშვნელოვანია სამოქმედო გეგმებისა და სხვა დოკუმენტების პრიორიტეტების დადგენაში, იმისათვის, რომ მთავრობის პრიორიტეტები ასახავდეს ქვეყნის რეალურ პრობლემებსა და მოთხოვნებს.

როგორც პროფესორი ო. რაისნერი აცხადებს, ევროკავშირი ხელს უწყობს საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებას. მისი აზრით, ევროკავშირთან თანამშრომლობა საქართველომ შეიძლება გამოიყენოს პოსტსაბჭოთა სიძნელეების გადალახვაში და გახდეს უფრო კონკურენტუნარიანი გლობალიზებულ მსოფლიოში (ინტერვიუ ოლივერ რაისნერთან, 03.11.2015).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი ცდილობს დაეხმაროს მეზობელ ქვეყნებს, რათა მის აღმოსავლეთით და სამხრეთით ძლიერი ხელისუფლების მქონე დემოკრატიული სახელმწიფოები ჩამოყალიბდეს.

2011 წლის დეკემბერში ევროკომისიამ წინადადებით მიმართა ევროპარლამენტს 2014-2020 წლებისთვის ახალი საგარეო დახმარების პროექტის დამტკიცების თაობაზე (მწვანე ალტერნატივა, 2013). ახალი რეგულაციის პროექტი შემდეგ პროგრამებს მოიცავს:

- 1) ორმხრივი პროგრამები, რომლებიც ერთი პარტნიორი ქვეყნის მხარდაჭერას ითვალისწინებს;
- 2) მრავალმხრივი პროგრამები, რომლებიც ყველა ან რამდენიმე პარტნიორი ქვეყნის წინაშე არსებულ საერთო გამოწვევებს ეხება და ასევე მოიცავს რეგიონალურ და ქვერეგიონალურ თანამშრომლობას ორ ან მეტ პარტნიორ ქვეყანას შორის;
- 3) ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პროგრამები.

პარტნიორი ქვეყნების წახალისების მიზნით ევროკავშირი დიფერენცირების მეთოდს და ე.წ. „მეტი მეტისთვის“ პრინციპს იყენებს. რეგულაციის პროექტის თანახმად, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობათ იმ ქვეყნებს, რომლებიც რეალურად მონაწილეობენ კანონის უზენაესობაზე დამყარებული, ძლიერი და მდგრადი დემოკრატიის მშენებლობაში.

ქვეყნის სტრატეგიის განმსაზღვრელი დოკუმენტი და რეგიონალური სტრატეგიის დოკუმენტი ასახავს ევროკავშირის დახმარების პრიორიტეტებს სამიზნე ქვეყანასთან მიმართებაში. პროგრამირების ფაზა მოიცავს სამწლიან ინდიკატიურ პროგრამას და დეტალურ წლიურ სამოქმედო გეგმას. სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებას ემსახურება საერთო/სექტორალური საბიუჯეტო მხარდაჭერა და ტექნიკური დახმარება. რეგიონალური პროგრამები მოიცავს ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის ღონისძიებებს.

ადამიანის უფლებების დაცვა, კანონის უზენაესობა და სახელისუფლებო წესრიგი განმსაზღვრელი პირობებია ევროკავშირის მხრიდან ნებისმიერი დახმარების მისაღებად. მას შემდეგ, რაც შეფასდება თუ რამდენად აკმაყოფილებს ესა თუ ის ქვეყანა საჭირო მოთხოვნებს, ევროკომისია იწყებს დიალოგს ქვეყნის მთავრობასთან საბიუჯეტო მხარდაჭერის პერსპექტივების შესახებ (მწვანე ალტერნატივა, 2013).

საბიუჯეტო მხარდაჭერის ორი ფორმა არსებობს:

- მთლიანი საბიუჯეტო მხარდაჭერა (GBS) - წარმოადგენს გადარიცხვებს სახელმწიფო ხაზინაში სახელმწიფო განვითარების ან რეფორმების პოლიტიკის და სტრატეგიის მხარდასაჭერად;
- სექტორალური საბიუჯეტო მხარდაჭერა (SBS) - წარმოადგენს გადარიცხვებს სახელმწიფო ხაზინაში დარგის პროგრამული პოლიტიკისა და სტრატეგიის მხარდასაჭერად;

სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი დახმარებას უწევს მეზობელ ქვეყნებს რიგი საკითხების მოგვარებაში. სახელისუფლებო წესრიგი ერთ-ერთი საკვანძო საკითხია. იგი მოიცავს ეფექტური მმართველობის ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ასპექტებს, რაც შეიძლება შემდეგნაირად დავაჯგუფოთ:

- დემოკრატიზაციის მხარდაჭერა, მათ შორის საარჩევნო პროცესისა და არჩევნების ჩატარებაზე დაკვირვების მხარდაჭერა;
- ადამიანის უფლებების დაცვა და მისი წინა პლანზე წამოწევა (ნორმების პატივისცემა და დისკრიმინაციის უარყოფა, როგორც ეს საერთაშორისო პაქტებსა და კონვენციებშია აღნიშნული);
- კანონის უზენაესობის და სამართლიანობის განმტკიცება (სამართლებრივი საფუძვლები, დავების გადაჭრის იურიდიული მექანიზმები, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა და ა.შ.);
- სამოქალაქო საზოგადოების როლის და მისი პოტენციალის გაძლიერება;

- დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა;
- სახელმწიფო მართვის რეფორმა.

ევროკავშირი ითვალისწინებს საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებს და მიესალმება ქვეყნის მზადყოფნას, გააღრმავოს თანამშრომლობა ყველა იმ სფეროში, რომელიც ხელმოწერილი დოკუმენტებითაა გათვალისწინებული. ევროკავშირთან თანამშრომლობის ხარისხი დამოკიდებულია საერთო ღირებულებების ერთგულებაზე საქართველოს მხრიდან და ქვეყნის უნარზე განახორციელოს ევროკავშირთან ერთად დასახული პრიორიტეტები საერთაშორისო და ევროპული ნორმების შესაბამისად. ამ ურთიერთობების განვითარების ტემპი დამოკიდებულია იმ კონკრეტულ წარმატებებზე, რომლებსაც ქვეყანა აღებული ვალდებულებების განხორციელების პროცესში მიაღწევს.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2006 წელს ძალაში შევიდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა. ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერასთან ერთად კი მიღებულ იქნა ასოცირების დღის წესრიგი. 2007 წლის შემდეგ სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ ევროკავშირმა ორი შუალედური ანგარიში გამოაქვეყნა. სამოქმედო გეგმაში პრიორიტეტულ სფეროებს შორის პირველ ადგილზე დასახელდა ადამიანის უფლებების და ფუნდამენტური უფლებების დამცველი დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად. ასევე, კანონის უზენაესობის განმტკიცება სასამართლო სისტემისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების რეფორმირების საშუალებით. კონკრეტულ ღონისძიებებს შორის დასახელდა სასამართლო სისტემის რეფორმირება ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, განსაკუთრებით ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისიის მიერ შემუშავებული სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმირების სტრატეგიის განხორციელების საშუალებით (European Union-Georgia Action Plan).

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად, რეფორმები შემდეგი ღონისძიებების განხორციელებას ითვალისწინებს:

- ძალაუფლების მკაფიო გამიჯვნა, სასამართლოს, პროკურატურის, პოლიციის და სამართალდამცავი ორგანოების დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა;

- მოსამართლეთა, პროკურორთა, სასამართლო სისტემის მუშაკთა, იუსტიციის სამინისტროს ადმინისტრაციის, პოლიციის და სასჯელაღსრულების დაწესებულებების თანამშრომელთა ტრენინგის გაუმჯობესება, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებების და სასამართლო სისტემაში შიდა თანამშრომლობის გაუმჯობესების საკითხებზე;

- უფრო მეტად ხელმისაწვდომი მართლმსაჯულების უზრუნველყოფა ეფექტიანი სამართლებრივი დახმარების სისტემის შექმნის მეშვეობით;

- საპროცესო გარიგების სისტემის შემდგომი გაუმჯობესება;

- სასამართლო ექსპერტიზის შემდგომი განვითარების ხელშეწყობა;

- სამართალდამცავ ორგანოებში სპეციფიკური ანტიკორუფციული ღონისძიებების შემუშავება და მათი განხორციელება (Association Agenda between the European Union and Georgia, 2014).

დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით ევროკავშირი ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს პარლამენტის როლის გაძლიერებაზე. ამ მხრივ აღსანიშნავია საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქცია. ასევე ევროკავშირი მოუწოდებს საქართველოს უფრო ფართო პოლიტიკური პლურალიზმის ხელშეწყობისკენ.

გაეროს განვითარების პროგრამა და ევროკავშირი ხელს უწყობს საქართველოს პარლამენტს, რათა ინსტიტუტმა უფრო ეფექტურად წარმოაჩინოს მოქალაქეების ნება, გაამარტივოს კანონშემოქმედებითი პროცესი და გააძლიეროს კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. ევროკავშირი ხელს უწყობს:

- პარლამენტში მიმდინარე ინსტიტუციური რეფორმის განხორციელებას;

- პარლამენტის როლის ზრდას ევროინტეგრაციის პროცესში;

- ევროპულ კოლეგებთან თანამშრომლობას;
- მაღალი რანგის საერთაშორისო მრჩევლების მოწვევას.

გაეროსა და ევროკავშირის ერთობლივი პროექტი მიზნად ისახავს პარლამენტის როლის გაძლიერებას კონსტიტუციით მინიჭებული ოთხი უფლებამოსილების ფარგლებში, როგორცაა: კანონშემოქმედებითობა, პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, ზედამხედველობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და წარმომადგენლობითობა. პარლამენტის ურთიერთობების ხელშეწყობა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მოიცავს საზოგადოებრივი დიალოგის მასშტაბების ზრდას, პოლიტიკური და კანონშემოქმედებითი განვითარების ხელშეწყობას (საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური საიტი).

საქართველოს კონსტიტუცია გადამწყვეტ როლს ანიჭებს საქართველოს პარლამენტს, როგორც უზენაეს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის ძირითად მიმართულებებს, ახორციელებს ზედამხედველობას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და წარმოადგენს მოსახლეობას (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48). პარლამენტი ასევე უფლებამოსილია დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი და ზედამხედველობა გაუწიოს მის განხორციელებას. საქართველოს პარლამენტის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია პოლიტიკური სისტემის გამართული მუშაობა, რაც ემყარება ძალთა თანაფარდობას წამყვან სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის.

საქართველოს მთავრობის მიზანია სტაბილურობის განმტკიცება საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კავშირების ინსტიტუციონალიზების გზით. პარლამენტის საერთაშორისო სტრატეგიაც აღნიშნულ მიდგომას მისდევს. იგი წარმოადგენს ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეისა და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის წევრს და უკვე აქვს დამყარებული კავშირები, ისეთ ინსტიტუტებთან, როგორცაა ევროპული პარლამენტი, ბალტიისპირეთისა და სკანდინავიის ქვეყნების პარლამენტები. პარლამენტის ხელმძღვანელობა ამ პარტნიორული ურთიერთობების განმტკიცებას ისახავს მიზნად (საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური საიტი).

ძირითადი საპარლამენტო უფლებამოსილებები, რომელთა გაძლიერებაც გაეროსა და ევროკავშირის პროექტის ფარგლებში დაისახა შემდეგში მდგომარეობს:

1. წარმომადგენლობითობა: მოქალაქეებისა და სამოქალაქო საზოგადოებისთვის უფრო მეტი შესაძლებლობების შექმნა საკანონმდებლო და ზედამხედველობის პროცესებში მონაწილეობის თვალსაზრისით.
2. კანონშემოქმედებითობა: პარლამენტარებისა და პარლამენტის თანამშრომელთა პროფესიული დონის ამაღლება პოლიტიკის შემუშავების, ექსპერტული და სამართლებრივი ანალიზის სფეროში.
3. ზედამხედველობა: ეფექტიანი სამთავრობო ზედამხედველობის, მათ შორის მთავრობას, ოპოზიციასა და საზოგადოების ფართო ფენებს შორის კონსტრუქციული დიალოგის განმტკიცება.
4. საერთაშორისო პარტნიორობა: პარლამენტის კავშირების განმტკიცება აღმოსავლეთ ევროპის, ბალტიისპირეთისა და სკანდინავიის ქვეყნების პარლამენტებთან, რაც განაპირობებს გრძელვადიანი პარტნიორობის ჩამოყალიბებას, გამოცდილების გაზიარებასა და პარლამენტის შემდგომ გაძლიერებას (საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური საიტი).

ფართომასშტაბიანი დიალოგისა და კონსულტაციების გზით პარლამენტი შეიმუშავებს სათანადო პოლიტიკასა და საკანონმდებლო ბაზას დემოკრატიული ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ჯერ კიდევ 2006 წელს დადებულ სამოქმედო გეგმაში ყურადღება გამახვილებულია სახალხო დამცველის/ომბუდსმენის ინსტიტუტის როლის და დამოუკიდებლობის განმტკიცებაზე „პარიზის პრინციპების“ შესაბამისად (European Union-Georgia Action Plan).

„პარიზის პრინციპები“ ითვალისწინებს სახელმწიფოების მიერ ადამიანის უფლებათა დამცველი ინსტიტუტების გაძლიერებას. საქართველოს სახალხო დამცველი ზედამხედველობს საქართველოს იურისდიქციის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის საკითხებს. მის მოვალეობაში შედის

ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტების გამოვლენა და ამ ფაქტებზე რეაგირება. საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი დამოუკიდებელია. იგი ორგანიზებას უწევს ადამიანის უფლებათა შესახებ ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებებსა და კამპანიებს, რომლებიც სხვადასხვა მიზნობრივ ჯგუფებს აერთიანებს.

საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტს მინიჭებული აქვს “A” სტატუსი, რაც გაეროს პარიზის პრინციპებთან საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის სრულ შესაბამისობას გულისხმობს. შედეგად, საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მუშაობაში საერთაშორისო და რეგიონულ დონეზე ხმის მიცემის უფლებით, დაიკავოს პოზიცია საერთაშორისო საკოორდინაციო კომიტეტის ბიუროში/ქვეკომიტეტებში და მიიღოს მონაწილეობა ადამიანის უფლებათა საბჭოს სესიებში.

2008 წელს ევროკავშირმა დახმარება გაუწია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს 1,4 მილიონი ევროს ღირებულების პროექტით, რომლის მიზანი იყო სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლის განმტკიცება. პროექტი ითვალისწინებდა საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის გაძლიერებას „პარიზის პრინციპების“ ექვსი კრიტერიუმის შესაბამისად. ეს კრიტერიუმებია: კონსტიტუციით გარანტირებული დამოუკიდებლობა, ავტონომიურობა ხელისუფლებისაგან, პლურალიზმი, ადამიანის უფლებების სტანდარტებზე დაფუძნებული ფართო მანდატი, სათანადო რესურსები და გამოძიების სათანადო შესაძლებლობა (საქართველოს სახალხო დამცველის ოფიციალური საიტი).

ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად, დემოკრატიული ინსტიტუტების განმტკიცება, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების დაცვა უმთავრესი ღირებულებებია საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში. 2008 წელს საქართველო და ევროკავშირი შეთანხმდნენ ეწარმოებინათ რეგულარული დიალოგი ადამიანის უფლებების სფეროში. ამ სფეროში ევროკავშირის მიერ დახმარების გაწევა სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში ხდება. ევროკავშირი

განსხვავებულ მიდგომას იყენებს ცენტრალურ თუ რეგიონულ დონეზე, იქედან გამომდინარე თუ რა უფრო ეფექტურია ამა თუ იმ კონტექსტში.

ევროკავშირმა მნიშვნელოვანი ფინანსური წვლილი შეიტანა საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში. 2008-2011 წლებში სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) დასახმარებლად ევროკავშირმა გამოყო 2 მილიონი ევრო. 2012-2015 წლებისთვის დამატებით 1,2 მილიონი ევრო გამოიყო. 2009 წელს ადამიანის უფლებების შესახებ დიალოგს თან ახლდა სემინარი სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით. „დემოკრატიის და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტის“ ფარგლებში 1998 წლიდან ბევრი პროექტი დაფინანსდა. მათ შორისაა დიდი მოცულობის პროექტები, რომელთა მართვა ბრიუსელიდან ხდება და მცირემასშტაბიანი პროექტები, რომელთა მართვა საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის მიერ ხორციელდება. „დემოკრატიის და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტის“ დახმარებით რეგულარულად ფინანსდება პროექტები, რომლებიც მოსახლეობის დაუცველი ჯგუფებისთვისაა განკუთვნილი (Delegation of the European Union to Georgia, 2014).

სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი პარტნიორებს ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის შესაძლებლობას აძლევს. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებამ ჩაანაცვლა 1996 წელს ხელმოწერილი „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება“ (PCA). საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმება ქმნის თანამშრომლობის ახალ სამართლებრივ ჩარჩოს.

ასოცირების შეთანხმება ითვალისწინებს საქართველო-ევროკავშირის მჭიდრო თანამშრომლობას მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში. შეთანხმება ადგენს იმ კონკრეტულ სფეროებს, რომლებშიც საქართველომ ევროკავშირის ხელშეწყობით უნდა გაატაროს პროგრესული რეფორმები, რათა გარანტირებულ იქნეს მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა, სამართლიანი სასამართლოს უფლების უზრუნველყოფა, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უზრუნველყოფა და სხვა.

ასოცირების შეთანხმება საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების სამოქმედო გეგმაა, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს მოიცავს. დარგობრივი პოლიტიკის სფეროებში თანამშრომლობა მიზნად ისახავს საქართველოს ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის სტანდარტებთან. მხარეები ვალდებულებას იღებენ სახელმწიფო სტრუქტურებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ღია, გამჭვირვალე და რეგულარული დიალოგის გზით უზრუნველყონ მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების სრულფასოვანი მონაწილეობა. შეთანხმებით საქართველო იღებს ვალდებულებას შესაბამის სფეროებში ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან პროგრესული დაახლოებისა და ამ პროცესის ეფექტიანი იმპლიმენტაციის შესახებ. ასევე, შეთანხმება ითვალისწინებს ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური სტრუქტურის განვითარებას (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება).

სასამართლო რეფორმა დემოკრატიული ინსტიტუტების განმტკიცების თვალსაზრისით პრიორიტეტული მიმართულებაა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის პარტნიორობის ფარგლებში. ამ მხრივ აღსანიშნავია სისხლისსამართლებრივი კანონმდებლობა, რომლის რეფორმის სტრატეგიაც ფორმალურად 2005 წლის 20 მაისს დამტკიცდა. სტრატეგიის შექმნის ინიციატივა ეკუთვნის ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისიას საქართველოში.

ევროკავშირის ფინანსური დახმარება, რომელიც ხორციელდება სხვადასხვა პროგრამებისა და პროექტების საშუალებით ხელს უწყობს საქართველოში რეფორმების წარმატებით განხორციელებას.

საქართველოს დემოკრატიული რეფორმების კვალობაზე ყოველწლიურად იზრდება ევროკავშირის დახმარება და ამასთან საქართველოსთვის ხელმისაწვდომი ხდება ევროკავშირის უფრო ფართო და მრავლისმომცველი დახმარების ინიციატივები.

დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების კუთხით ევროკავშირი ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად მიიჩნევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების გაძლიერებას. დემოკრატიის ერთ-ერთი მთავარი საყრდენი ადგილობრივი თვითმმართველობაა. ყველა ქვეყანაში, სადაც დემოკრატიული მართვის ხანგრძლივი ტრადიცია არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობა ძლიერია. ეს კი თავის მხრივ ნიშნავს ადგილობრივი ლიდერების ჩართვას პოლიტიკაში, მრავალპარტიულობას ლოკალურ დონეზე და გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეების რაც შეიძლება ფართო ფენების მონაწილეობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ითვალისწინებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა:

- პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია - ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევა და ამ წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის მათი კომპეტენციის ფარგლებში პოლიტიკური და საკანონმდებლო გადაწყვეტილებების მიღების უფლების მინიჭება. ასევე თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის არჩევითობა;
- ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია - თვითმმართველი ორგანოებისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემა.
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია - თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების გადაცემა.

მეტი ექსკლუზიური უფლებამოსილებებისა და საბიუჯეტო შემოსავლების პირობებში გაიზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის და მოქალაქეთა ჩართულობის დონე.

საქართველო არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის ხელმომწერი ქვეყანა, რომლის მესამე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი

მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად (ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 1985, მუხლი 3).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მაქსიმალურად უნდა იცავდნენ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს. ადგილობრივი დემოკრატია საზოგადოდ მიღებული შეხედულებების თანახმად ემყარება შემდეგ ფუძემდებლურ პრინციპებს:

- მოქალაქეთა არჩევანი - რაც ნიშნავს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს პერიოდული და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას. მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს თავისუფალი არჩევანის უფლება, ხელისულება კი უნდა იცვლებოდეს სახალხო კენჭისყრით;

- პოლიტიკურ ოპოზიციასა და უმცირესობას უნდა ჰქონდეს არა მარტო საკუთარ შეხედულებათა გამოხატვის შესაძლებლობა, არამედ უნდა შეეძლოს პოლიტიკურ პროცესებზე ზეგავლენის მოხდენა;

- ადგილობრივი დემოკრატია კანონის უზენაესობის პრინციპს უნდა ეფუძნებოდეს, რაც გულისხმობს კანონის პატივისცემას. არაკეთილსინდისიერი მოხელეები, რომლებიც უგულვებელყოფენ კანონის მოთხოვნებს დათხოვნილი უნდა იქნენ დაკავებული თანამდებობიდან.

ამავდროულად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელებმა უნდა მისცენ მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქტიურად ჩაერთონ თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში. კონსულტაციების, ერთობლივი დაგეგმვისა და თანამშრომლობის მეშვეობით უნდა ჩამოყალიბდეს ის პოლიტიკა და პრაქტიკა, რაც მოსახლეობის ინტერესების გატარებას უზრუნველყოფს.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების მიზანია:

- ხელი შეუწყოს მხარეებს შორის პოლიტიკურ ასოცირებასა და ეკონომიკურ ინტეგრაციას, რაც დაფუძნებული იქნება საერთო ღირებულებებსა და მჭიდრო

კავშირებზე, მათ შორის ევროკავშირის პოლიტიკაში, პროგრამებსა და სააგენტოებში საქართველოს მონაწილეობის გაზრდით;

- უზრუნველყოს პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავება საერთო ინტერესთა ყველა სფეროში, რაც საშუალებას მისცემს მხარეებს განავითარონ მჭიდრო პოლიტიკური ურთიერთობები;

- ხელი შეუწყოს საქართველოში დემოკრატიის გაძლიერებასა და პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ სტაბილურობას.

- გააძლიეროს თანამშრომლობა თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში, რომლის მიზანია კანონის უზენაესობის განმტკიცება და ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა პატივისცემა;

- შექმნას პირობები საერთო ინტერესთა სხვა სფეროებში უფრო მჭიდრო თანამშრომლობისთვის.

შეთანხმების მე-2 მუხლის თანახმად, მხარეები კიდევ ერთხელ ადასტურებენ პატივისცემას კანონის უზენაესობისა და სწორი მართვის პრინციპების, ასევე საერთაშორისო ვალდებულებების მიმართ, განსაკუთრებით გაეროს, ევროპის საბჭოსა და ეუთოს პრინციპების შესაბამისად (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება).

ასოცირების შეთანხმება ითვალისწინებს ასოცირების საბჭოს შექმნას. იგი ზედამხედველობასა და მონიტორინგს უწევს შეთანხმების შესრულებას. საბჭო იკრიბება მინისტრების დონეზე და განიხილავს შეთანხმების ფარგლებში წარმოშობილ ნებისმიერ მნიშვნელოვან საკითხს და საერთო ინტერესთა სფეროში შემავალ ნებისმიერ სხვა ორმხრივ თუ მრავალმხრივ საკითხს. ასევე ჩამოყალიბდა ასოცირების კომიტეტი, რომელიც ასოცირების საბჭოს ეხმარება მოვალეობებისა და ფუნქციების შესრულებაში. ასოცირების კომიტეტი შედგება მხარეთა წარმომადგენლებისგან, ძირითადად მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების დონეზე. ასოცირების კომიტეტს მონაცვლეობით ხელმძღვანელობს ევროკავშირისა და საქართველოს წარმომადგენელი. ასოცირების კომიტეტის მოვალეობებში შედის

ასოცირების საბჭოს შეხვედრების მომზადება (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება).

ასოცირების საბჭოს კონკრეტულ სფეროებთან დაკავშირებით შეუძლია შექმნას სპეციალური კომიტეტი ან ორგანო და განსაზღვროს ხსენებული სპეციალური კომიტეტების ან ორგანოების შემადგენლობა, მათი მოვალეობები და ფუნქციები (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება).

ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში მოქმედებს საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი. კომიტეტი წარმოადგენს ფორუმს ევროპარლამენტისა და საქართველოს პარლამენტის წევრთა შეხვედრისა და აზრთა გაცვლისთვის. კომიტეტი იკრიბება მის მიერ განსაზღვრული ინტერვალების შესაბამისად. საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი შედგება ერთი მხრივ, ევროპარლამენტის წევრებისა და მეორეს მხრივ, საქართველოს პარლამენტის წევრებისგან. საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი შეიმუშავებს საკუთარ საპროცედურო წესებს. მას ამ წესებით დადგენილი დებულებების შესაბამისად მონაცვლეობით ხელმძღვანელობენ ევროპარლამენტის წარმომადგენელი და საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება).

ასოცირების შეთანხმებისა და მასში გათვალისწინებული რეფორმების განხორციელება კომპლექსური პროცესია, რაც დაკავშირებულია პოლიტიკურად, ეკონომიკურად და სოციალურად სენსიტიური გადაწყვეტილებების მიღებასთან. ასოცირების შეთანხმების პრიორიტეტების ეფექტური იმპლემენტაცია ქვეყნის მოდერნიზაციისა და დემოკრატიზაციის მძლავრი სტიმულია.

ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში პოლიტიკური დიალოგის მიზანია დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა, მათ შორის უმცირესობების უფლებების დაცვის პატივისცემის გაძლიერება გაეროსა და ევროსაბჭოს ძირითადი კონვენციების შესაბამისად. თანამშობლობა ითვალისწინებს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას და შიდა პოლიტიკურ რეფორმებს.

სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი თავისი საზღვრების გარშემო დემოკრატიის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გავრცელებას უწყობს ხელს. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ჩვენს ქვეყანაზე გავრცელების შემდეგ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობამ თვისობრივად ახალი პერსპექტივები შეიძინა. ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებს პრივილეგიურულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რაც დემოკრატიულ ღირებულებებს, ადამიანის უფლებების დაცვას და კანონის უზენაესობას ეფუძნება. იგი სცილდება უბრალო თანამშრომლობის ფარგლებს და მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ინტეგრირებასა და მჭიდრო პოლიტიკურ ურთიერთობებს მოიცავს.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება ამბიციური შეთანხმებაა, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის კომპონენტს და ითვალისწინებს ევროკავშირთან დაახლოების მნიშვნელოვან კონკრეტულ მექანიზმებს. შეთანხმება ითვალისწინებს საქართველო-ევროკავშირის მჭიდრო თანამშრომლობას მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში მიმდინარე რეფორმების კუთხით. ამ მიმართულებით კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა პატივისცემის უზრუნველყოფა მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში მიმდინარე თანამშრომლობის საფუძველია. შეთანხმებით ასევე გათვალისწინებულია თანამშრომლობა ორმხრივი სამართლებრივი დახმარების მიმართულებით, რაც საჭიროების შემთხვევაში მოიცავს ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის სააგენტოსთან (EUROJUST) პარტნიორობას. ასოცირების შესახებ შეთანხმების ზოგიერთ თავს აქვს დანართი, რომელშიც დეტალურად არის გაწერილი კონკრეტულ სფეროში საკანონმდებლო ცვლილებებისა და ინსტიტუციური რეფორმების გატარების ვადები.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ორმხრივი ურთიერთობები ითვალისწინებს საქართველო-ევროკავშირის პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავებას საერთო ინტერესთა ყველა სფეროში, საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებისა და შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმების

ჩათვლით, რაც ხელს შეუწყობს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების გაღრმავებას.

1.2 აღმოსავლეთ პარტნიორობა

2008 წლის 3 დეკემბერს ევროკომისიამ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ შესახებ დოკუმენტი გამოაქვეყნა, რომელიც 2009 წლის 19 მარტს ევროპული საბჭოს სხდომაზე დამტკიცდა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ არის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის აღმოსავლეთის განზომილება. მასში ჩართულია საქართველო, სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელორუსი, მოლდოვა და უკრაინა. ეს ინიციატივა ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის გზით ხელს უწყობს პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან დაახლოებას, საერთო ფასეულობების გავრცელებას, რეგიონში უსაფრთხოების გაძლიერებასა და ეკონომიკურ განვითარებას. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ეფუძნება საერთო ფასეულობებისა და ისეთი პრინციპების ერთგულებას, როგორცაა დემოკრატია, ადამიანის უფლებები და კანონის უზენაესობა.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სამიტი ორ წელიწადში ერთხელ იმართება და მის ძირითად მიზანს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება წარმოადგენს. პირველი სამიტი 2009 წლის 7 მაისს ჩეხეთში გაიმართა, მეორე - ქალაქ ვარშავაში 2011 წლის 29-30 სექტემბერს, მესამე სამიტი კი - 2013 წლის 28-29 ნოემბერს, ქალაქ ვილნიუსში (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, 2014).

ევროკომისიის მიერ შემუშავებული „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ შესახებ კომუნიკაციის თანახმად, ინიციატივის მთავარი მიზანია ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) განხორციელების ხელშეწყობა, თუმცა მოცემული ინიციატივა უფრო შორს მიდის და პარტნიორ ქვეყნებს ევროკავშირთან უფრო მეტად დაახლოების მიზნით კონკრეტულ პერსპექტივებს სთავაზობს (European Commission, 2008).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში თანამშრომლობა ვითარდება ორი მიმართულებით: ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატებში. ორმხრივი თანამშრომლობის საბოლოო მიზანია ფართო პოლიტიკური და სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა და პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან თანამშრომლობის კიდევ უფრო გაღრმავება. მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი კი სხვადასხვა სფეროებში ერთობლივი პროექტების განხორციელების გზით რეგიონში თანამშრომლობის პროცესების განვითარებას ისახავს მიზნად.

ორმხრივი თანამშრომლობა „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში ევროკავშირსა და თითოეულ პარტნიორ ქვეყანას შორის თანამშრომლობის შემდგომ გაღრმავებას ითვალისწინებს, რაც მოიცავს ახალი, უფრო ფართო საკონტაქტო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას ასოცირების შესახებ შეთანხმებების (Association Agreements) გაფორმების გზით.

ევროკომისიის მიერ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ განხორციელების მიზნით 2010-2013 წლებისთვის გამოიყო 600 მილიონი ევრო სამი ძირითადი პრიორიტეტული სფეროს მიმართულებით:

1. პარტნიორი ქვეყნების დახმარება ყოვლისმომცველი ინსტიტუციონალური განვითარების პროგრამის ფარგლებში (Comprehensive Institutional Building);
2. რეგიონული განვითარების პროგრამები, რომლებიც პარტნიორ ქვეყნებს შორის ეკონომიკური და სოციალური განსხვავებების შემცირებას ისახავს მიზნად;
3. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივი თანამშრომლობის (EaP Multilateral Dimension) განვითარება.

ევროკომისიის კომუნიკაციის შესაბამისად ჩამოყალიბდა მრავალმხრივი თანამშრომლობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივ ფორმატს საერთო კოორდინაციას უწევს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი.

როგორც გიორგი ბადრიძე აღნიშნავს, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში ევროკავშირი ცდილობს ხელი შეუწყოს სტაბილური სამეზობლოს ჩამოყალიბებას. ევროკავშირთან თანამშრომლობა მოიცავს მრავალ წინაპირობას და ისეთი კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას, რაც უკავშირდება უფრო გამჭვირვალე, დემოკრატიული და ეფექტური ინსტიტუტების მშენებლობას. მისი აზრით, ევროპული გზა გულისხმობს უფრო სამართლიან და ეფექტურ სახელმწიფოს, რომელიც უზრუნველყოფს თითოეული ადამიანის ცხოვრების გაუმჯობესებას (ინტერვიუ გიორგი ბადრიძესთან, 23.09.2015).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში ფუნქციონირებს „ევრონესტი“ (Euronest) - თანამშრომლობის საპარლამენტო ასამბლეა, რომელიც 2011 წლის 2-3 მაისს ბრიუსელში ევროპარლამენტსა და პარტნიორი ქვეყნების პარლამენტებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერების მიზნით შეიქმნა. 2013 წლის 13-15 თებერვალს თბილისში გაიმართა ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეის პოლიტიკურ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვის და დემოკრატიის კომიტეტის სხდომა.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობა ითვალისწინებს დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებას, განსაკუთრებით შემდეგი გზით:

- არჩევნების დემოკრატიულად ჩატარების უზრუნველყოფა. საკანონმდებლო ჩარჩოსა და საარჩევნო ადმინისტრირებაში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფისა (IATF) და ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთოს) დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) მიერ განსაზღვრული ნებისმიერი ნაკლოვანების აღმოფხვრა;

- კონსტიტუციური ცვლილებების (საჭიროების შემთხვევაში) განხორციელება ქვეყნის შიგნით და ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიასთან ყოველმხრივი კონსულტაციების შედეგად, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ცვლილებების მდგრადობა;

- პოლიტიკურ სისტემაში შესაბამისი კონტროლისა და ბალანსის უზრუნველყოფა; პარლამენტის როლისა და სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის გაზრდის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების გატარების გაგრძელება;

- დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის“ შესაბამისად (Association Agenda between the European Union and Georgia).

რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში მოქმედებს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა წარმომადგენლების კონფერენცია“ (CORLEAP), რომელიც საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის მიერ არის წარმოდგენილი (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, 2014).

საქართველო და ევროკავშირი აღიარებენ, რომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ჩამოყალიბების შემდეგ მათი ურთიერთობების კონტექსტი მნიშვნელოვნად შეიცვალა დადებითი მიმართულებით. საქართველოსთვის ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმების პერსპექტივა გაიხსნა „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივით. ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე დაყრდნობით ასოცირების დღის წესრიგი წარმოადგენს 2014-2016 წლებში ერთობლივი მუშაობისათვის განსაზღვრული პრიორიტეტების სიას.

ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ძირითადი მიზნის მისაღწევად. ასოცირების დღის წესრიგი მიზნად ისახავს ხელშესახები და რეალური მიზნების მიღწევას პრაქტიკული ღონისძიებების გატარების გზით. მხარეები აღიარებენ შეთანხმებული პრიორიტეტების მხარდაჭერის აუცილებლობას შესაბამისი პოლიტიკური, ტექნიკური და ფინანსური

საშუალებებით. ასოცირების დღის წესრიგის იმპლიმენტაცია ითვალისწინებს წლიურ ანგარიშგებას, მონიტორინგსა და შეფასებას.

ევროკავშირი მხარს უჭერს საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგით განსაზღვრული მიზნებისა და პრიორიტეტების შესრულებაში. ევროკავშირის დახმარება ხორციელდება ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის (ENI) ერთიანი მხარდაჭერის ჩარჩოსა (SSF) და ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის მრავალმხრივი პროგრამირების საფუძველზე, როგორც საქართველოსთვის გამოყოფილი მთლიანი დაფინანსების წილი ევროკავშირის საგარეო დახმარების იმპლიმენტაციის წესებისა და პროცედურების შესაბამისად (Association Agenda between the European Union and Georgia).

2009 წლიდან ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში შემოთავაზებული ახალი მექანიზმებისა და ფორმატების საშუალებით საქართველოს ევროკავშირთან პოლიტიკური დიალოგი და ეკონომიკური ინტეგრაცია კიდევ უფრო გარღმავდა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ევროკავშირის მნიშვნელოვან ინიციატივას წარმოადგენს, რომლის მიზანია მეზობელ ქვეყნებში სტაბილურობის, დემოკრატიის, ევროპული პრინციპებისა და ნორმების დანერგვის ხელშეწყობა.

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივის ფარგლებში მოხდა სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზაცია ევროკავშირისა და პარტნიორი ქვეყნების არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური თანამშრომლობის უზრუნველყოფის მიზნით.

2009 წლის 17 ნოემბერს ბრიუსელში დაფუძნდა სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი (EaP Civil Society Forum - CSF). სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის მუშაობას 18 ადამიანისგან შემდგარი მმართველი კომიტეტი ხელმძღვანელობს, რომლის წევრებიც არიან თითოეული სამუშაო ჯგუფის კოორდინატორები, პარტნიორი ქვეყნებიდან ეროვნული კოორდინატორები, ევროკავშირისა და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის სხდომები, რომლის დროსაც რეკომენდაციებისა და რეზოლუციების მიღება ხდება, ყოველწლიურად იმართება. შეხვედრებზე ასევე

ხდება პარტნიორი ქვეყნების კოორდინატორების (National Facilitators), სამუშაო ჯგუფების ორ-ორი კოორდინატორის და ევროკავშირის სამი კოორდინატორის განახლებული შემადგენლობის არჩევა. სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის მუშაობის წარმართვის მიზნით თითოეულ პარტნიორ ქვეყანაში შექმნილია ეროვნული პლატფორმები, რომლის საქმიანობას საკოორდინაციო საბჭო წარმართავს (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, 2014).

აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის შემადგენლობაში შედიან სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები საქართველოდან, აზერბაიჯანიდან, ბელორუსიიდან, მოლდავეთიდან, სომხეთიდან, უკრაინიდან, ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან და ასევე საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან.

ფორუმის მიზანია ხელი შეუწყოს პარტნიორი ექვსი ქვეყნის სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარებას, მათ შორის თანამშრომლობას, საჯარო დაწესებულებებთან დიალოგს, აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიზნების მიღწევას ამ ქვეყნებში (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, 2014).

სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქმიანობა მოიცავს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ოთხ თემატურ პლატფორმას და შესაბამისად, ოთხ სამუშაო ჯგუფს:

- 1) დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა;
- 2) ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან თანხვედრა;
- 3) გარემოს დაცვა, კლიმატის ცვლილება და ენერგოუსაფრთხოება;
- 4) ხალხთაშორისი კავშირების წახალისება.

სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის კოორდინაციისათვის თითოეულ ქვეყანაში იქმნება ეროვნული პლატფორმა, რომლის ფუნქციებია:

- 1) აღმოსავლეთ პარტნიორობის თემატური პლატფორმებისა და საფლაგმანო ინიციატივების მიმდინარეობის ხელშეწყობა;

- 2) სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმზე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ინტერესების წარდგენა და ფორუმის საქმიანობისთვის ხელშეწყობა.

ეროვნული პლატფორმა ახორციელებს შემდეგ საქმიანობებს:

- 1) ქმნის ოთხ სამუშაო ჯგუფს ოთხი თემატური პლატფორმის შესაბამისად და ქვეჯგუფებს საჭიროებისამებრ;
- 2) ხელს უწყობს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებას აღმოსავლეთ პარტნიორობის შესახებ;
- 3) განიხილავს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ოთხი თემატური პლატფორმისა და პარტნიორობის საფლაგმანო ინიციატივების იმპლემენტაციას საქართველოში;
- 4) ევროკომისიას, საქართველოს მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმს წარუდგენს განხილვის შედეგებს რეკომენდაციების სახით;
- 5) საკუთარი გადაწყვეტილებით ახორციელებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის მონიტორინგს;
- 6) საჯაროდ აქვეყნებს რეკომენდაციებს/მონიტორინგის შედეგებს;
- 7) ხელს უწყობს კვლევების განხორციელებას აღმოსავლეთ პარტნიორობის იმპლემენტაციის ხელშესაწყობად.

ევროკომისიამ შეიმუშავა სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის კონცეფციის განაცხადი, სადაც წარმოადგინა სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ოთხი მთავარი მიზანი:

1. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამაში;
2. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის მონაწილე ქვეყნებს შორის თანამშრომლობა;
3. სამოქალაქო საზოგადოების დიალოგი მთავრობასთან;
4. თანამშრომლობა ევროკავშირის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და ექვს პარტნიორ ქვეყანას შორის.

სამოქალაქო საზოგადოებას შეუძლია აქტიური როლი შეასრულოს დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის, კანონის უზენაესობის, სწორი

მართვისა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის საქმეში. ევროკომისიამ თავის 2008 წლის აღმოსავლეთ პარტნიორობის კომუნიკეში აღნიშნა, რომ მიმდინარე რეფორმები აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში მოითხოვს სამოქალაქო საზოგადოების უფრო ძლიერ ჩართულობას საჯარო სამსახურების ზედამხედველობის გასაუმჯობესებლად და მათ მიმართ სამოქალაქო ნდობის გასაძლიერებლად (European Commission, 2008).

2013 წლის ნოემბერში ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში ვილნიუსში ჩატარდა შეხვედრა, რომელსაც ესწრებოდნენ სომხეთის, აზერბაიჯანის, ბელარუსის, საქართველოს, მოლდოვას და უკრაინის მთავრობის წარმომადგენლები და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები. სამიტს ასევე ესწრებოდნენ ევროპარლამენტის პრეზიდენტი, რეგიონების კომიტეტის (Committee of the Regions), ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის (European Economic and Social Committee), ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB), ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD), „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რეგიონულ და ადგილობრივ თვითმართველობათა კონფერენციის (CORLEAP) და ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეის წარმომადგენლები.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტის მონაწილეებმა განიხილეს თანამშრომლობის ფარგლებში 2011 წლის ვარშავის სამიტის შემდეგ მიღწეული პროგრესი, რამაც აღმოსავლეთ ევროპელი პარტნიორები ევროკავშირთან კიდევ უფრო დაახლოვა და სამომავლო, ამბიციურ დღის წესრიგზე შეთანხმდნენ. ამ მხრივ, ვილნიუსის სამიტის მონაწილეებმა ხაზი გაუსვეს შეთანხმებული ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობას განსაკუთრებით პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური რეფორმების განხორციელების კუთხით (Council of the European Union, 2013).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ეფუძნება პარტნიორი ქვეყნების საერთო ინტერესებს, პასუხისმგებლობას, დიფერენციაციასა და ზიარ ანგარიშვალდებულებას. პარტნიორობის საფუძველს წარმოადგენს საერთაშორისო პრინციპებისა და ფუნდამენტური ღირებულებების ერთგულება, როგორცაა

დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა პატივისცემა, ასევე, საბაზრო ეკონომიკის, მდგრადი განვითარებისა და ეფექტიანი მმართველობის პრინციპების დაცვა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობაში“ ჩართული ყველა ქვეყანა ამ ფასეულობებსა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპებს უნდა ითვალისწინებდეს.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტზე მოხდა შეთანხმება იმასთან დაკავშირებით, რომ ევროპის კონტინენტზე სტაბილურობისა და კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია უფრო მჭიდრო თანამშრომლობა, კონფლიქტების მოგვარება, ნდობის აღდგენა და კარგი სამეზობლო ურთიერთობების ჩამოყალიბება, რაც რეგიონში ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას შეუწყობს ხელს (Council of the European Union, 2013).

ვილნიუსის სამიტის მონაწილეებმა განსაზღვრეს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში სამომავლო მიზნები:

- ევროკავშირისა და პარტნიორებს შორის თანამშრომლობის შემდგომი გაღრმავება;
- შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა დემოკრატიის გაძლიერების, ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის მიმართულებით, მათ შორის სასამართლო სისტემის რეფორმის გაგრძელებისა და სამართალდამცავი სისტემის გაძლიერების გზით;
- ასოცირების შეთანხმებების რატიფიკაციის პროცესში პროგრესის ხელშეწყობა;
- „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივი განზომილების შემდგომი გაძლიერება;
- საჯარო ინსტიტუციური შესაძლებლობების შემდგომი გაძლიერება ევროკავშირის დახმარებით;

- თვალსაჩინო და მრავალმხრივი საფლაგმანო ინიციატივების მხარდაჭერა და გაძლიერება;

- ხალხთა შორის კონტაქტების შემდგომი განმტკიცება, მათ შორის, „აღმოსავლეთ პარტნიორობაში“ ჩართული ქვეყნების მოქალაქეებისთვის ახალი პროგრამების შემუშავებით.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში რეფორმების ტემპი მომავალშიც განსაზღვრავს თანამშრომლობის ინტენსივობას ევროკავშირთან, ხოლო რეფორმების გატარების პროცესში ყველაზე აქტიურად ჩართული პარტნიორები მეტ სარგებელს მიიღებენ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის „მეტი მეტისთვის“ პრინციპის შესაბამისად. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში ევროკავშირის მიზანია მოხდეს მეზობელი ქვეყნების წინსვლის მხარდაჭერა დემოკრატიის მიმართულებით, რაც სამართლიანი და მდგრადი განვითარების საფუძველია. როგორც „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტზე აღინიშნა, თანამშრომლობის ფარგლებში მნიშვნელოვანია პარლამენტების, სამოქალაქო საზოგადოების, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების, ბიზნეს გაერთიანებებისა და სხვა შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების აქტიური ჩართულობა (Council of the European Union, 2013).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტზე მიღებულ იქნა ორ წელზე გაწერილი დღის წესრიგი, რომლის მიზანია პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესის განმტკიცება. ევროკავშირი და „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ წევრი ქვეყნები შეთანხმებებზე მოლაპარაკებების ფაზიდან გადავიდნენ თვისობრივად ახალ, გამოწვევებით აღსავსე განხორციელების ფაზაზე. ამ შეთანხმებების განხორციელებისათვის, რომელთა შორსმომავალ მიზანს ყოვლისმომცველი პოლიტიკური, ეკონომიკური და საზოგადოებრივი მოდერნიზაცია წარმოადგენს, საჭიროა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ნება, რათა გატარდეს პარტნიორი ქვეყნების მოქალაქეებისათვის სასარგებლო რეფორმები. ევროკავშირი ცდილობს მხარი დაუჭიროს პარტნიორებს ამ პროცესში, შეაფასოს მიღწეული პროგრესი ევროკომისიისა და უმაღლესი წარმომადგენლის

ყოველწლიური ანგარიშების საშუალებით. თანამშრომლობა მოიცავს პარტნიორი ქვეყნების მიერ ევროკავშირის მხარდაჭერით ყოვლისმომცველი საინფორმაციო კამპანიის დაწყებას, რამაც უნდა მოიცავს მოსახლეობის ფართო ფენა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ წევრი ქვეყნები ხაზს უსვამენ ორმხრივ ურთიერთობებში დიფერენციაციის მნიშვნელობას მრავალმხრივი თანამშრომლობის შემდგომ გაძლიერებასთან ერთად.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოების უფრო ფართო ჩართულობას დასახული მიზნების განხორციელებაში. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტზე მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ადგილობრივი ხელისუფლებების ჩართვასთან დაკავშირებით პოლიტიკისა და სტრატეგიების განხორციელებაში. ადგილობრივი დემოკრატია წარმოადგენს უნივერსალურ ევროპულ ღირებულებას, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მიერ. ადგილობრივი მთავრობები წარმოადგენენ მნიშვნელოვან რგოლს საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფაში.

2015 წლის ივნისში საქართველოში გაიმართა კონფერენცია „საქართველოს ევროპული გზა“, რომელიც 2007 წლიდან ტრადიციულად ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ორგანიზებით ტარდება.

აღნიშნული კონფერენცია „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რიგის სამიტის შედეგების, ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის კომპონენტის განხორციელების საკითხების განხილვას მიეძღვნა. რეგიონში არსებული გეოპოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოში უსაფრთხოების გამოწვევებს. კონფერენციის მუშაობაში მონაწილეობდნენ საქართველოსა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების, ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და პარტნიორი ქვეყნების მაღალი რანგის ოფიციალური პირები, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები (საქართველოს

სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში).

როგორც ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2013-2014 წლების ანგარიშშია აღნიშნული ევროკავშირში ინტეგრაცია საქართველოს მთავრობის, როგორც საგარეო, ისე საშინაო პოლიტიკის უმთავრესი პრიორიტეტია, რაც თავის მხრივ ეფუძნება ქართველი ხალხის ურყევ ნებას, გახდეს ევროპული თანამეგობრობის სრულუფლებიანი წევრი (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში).

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ითვალისწინებს მასში ჩართული ქვეყნების ევროკავშირთან უფრო ინტენსიურ თანამშრომლობას. ორმხრივი თანამშრომლობის ფარგლებში ეს ინიციატივა მოიცავს „ფართომასშტაბიანი ინსტიტუციური განვითარების პროგრამას“, რომლის საშუალებითაც ევროკავშირი ცდილობს ხელი შეუწყოს პარტნიორ ქვეყნებში რეფორმების დაჩქარებას. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივი მიდგომა ითვალისწინებს პარტნიორი ქვეყნებისთვის დახმარების გაწევას ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით.

ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ემყარება საერთო ფასეულობებისა და ისეთი პრინციპების ერთგულებას, როგორცაა დემოკრატია, ადამიანის უფლებები და კანონის უზენაესობა.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული პრიორიტეტების შესრულება საქართველოს დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნასა და განვითარებაში შეუწყობს ხელს. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა მიზნად ისახავს ევროკავშირსა და მეზობელ ქვეყნებს შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთდაახლოების პროცესის დაჩქარებას.

ევროკავშირის ფინანსური დახმარება, რომელიც ხორციელდება სხვადასხვა პროექტების საშუალებით ხელს უწყობს პარტნიორ ქვეყნებში რეფორმების წარმატებით განხორციელებას. სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი თავისი საზღვრების გარშემო დემოკრატიის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გავრცელებას უწყობს ხელს.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ მეზობელ ქვეყნებთან ევროკავშირის ურთიერთობების შემდგომი განვითარების ჩარჩოების შემუშავებას ითვალისწინებს. ამასთან, პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან თანამშრომლობის სხვადასხვა დონის გათვალისწინებით ინიციატივის ფარგლებში ევროკავშირი ხსენებული ქვეყნების მიმართ ურთიერთობებს დიფერენცირებული მიდგომის საფუძველზე ახორციელებს.

გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში, როცა საქართველომ დამოუკიდებლობა მოიპოვა ქვეყნის წინაშე ურთულესი ამოცანები იდგა: საჭირო იყო დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა. უაღრესად რთული გეოპოლიტიკური ვითარების ფონზე, რასაც თან ერთვის კონფლიქტები, ქვეყანამ ისტორიული არჩევანი გააკეთა და სტაბილურად აიღო პროდასავლური კურსი. საქართველომ შეძლო გარდამავალი რთული პერიოდის გადალახვა და ხელისუფლების მშვიდობიანი გადაცემის პრეცედენტით დაიწყო ევროპული ტიპის დემოკრატიული საზოგადოების კონსოლიდაცია. საქართველოს მოსახლეობის მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ დემოკრატიული და ლიბერალური ღირებულებების დანერგვისკენ სწრაფვა დასავლური სამყაროს წევრობის გამოვლინებაა. საქართველოს და ევროკავშირის თანამშრომლობა საერთო ღირებულებებს ემყარება, როგორცაა დემოკრატიული მმართველობა, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა პრინციპების პატივისცემა. ევროკავშირში ეტაპობრივი ინტეგრაციის ამბიციური მიზნის მიღწევის თვალსაზრისით აღსანიშნავია „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ როლი, რომელიც ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების მიზნით საქართველოს მნიშვნელოვან პერსპექტივებს უხსნის. საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში ევროკავშირთან თანამშრომლობის პრიორიტეტულ სფეროებში. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული

ასოცირების შეთანხმება მანამდე გაფორმებული მსგავსი შეთანხმებებისგან განსხვავებით ევროკავშირთან და მის კანონმდებლობასთან დაახლოების იმდენად მაღალ დონეს ითვალისწინებს, რომ მისი ეფექტიანი განხორციელება ფაქტობრივად შეუქცევადს გახდის ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს.

თავი II. ევროკავშირთან დაახლოების პროცესი პირობითობისა და სოციალიზაციის კონტექსტის გათვალისწინებით

2.1 ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის პრინციპი

კოპიტერსის თანახმად, ევროპეიზაციის კონტექსტში სოციალიზაცია არის პროცესი, რომლის შედეგად ხდება „ევროპული ფასეულობების“ ინტერნაციონალიზაცია, ევროპასთან დაახლოება, რაც არის ევროპულ აქტორებთან სიახლოვის და ევროპული სტილის ინსტიტუტების გადმოღების შედეგი (Coppieters B. et al. 2004).

ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოს, როგორც პარტნიორი ქვეყნის მხრიდან ხდება ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის პრინციპზე რეაგირება. ევროკავშირი აქტიურად უწყობდა ხელს საქართველოს ადრეულ 1990-იან წლებში, როდესაც სხვადასხვა პროგრამის საშუალებით ეხმარებოდა დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს დაენერგათ საბაზრო ეკონომიკის და დემოკრატიის პრინციპები.

სოციალიზაციის შესახებ საუბრის დროს გამოყოფენ ორი ტიპის სუბიექტებს: ნორმების შემქმნელებს და ნორმების შემთვისებლებს. ევროკავშირი განიხილება, როგორც ნორმების შემქმნელი აქტორი. ევროკავშირის ნორმებს, როგორცაა კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები და დემოკრატია, შიმელფენიგი განსაზღვრავს, როგორც მისაღები ქცევის კოლექტიურ წესებს (Schimmelfennig, Engert & Knobel, 2006).

რაც შეეხება პირობითობის პრინციპს იგი გულისხმობს ევროკავშირის მხრიდან პარტნიორი სახელმწიფოებისათვის გარკვეული პირობების მისადაგებას. ევროკავშირის მხრიდან გაზრდილი მოთხოვნების წაყენების და პირობითობის პრინციპის ინტენსიფიკაციის შედეგად პარტნიორ ქვეყანაში შესაძლოა დაჩქარდეს შიდა ინსტიტუციური ცვლილებები. პოლიტიკური სისტემის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ევროკავშირის მიერ პირობითობის ელემენტის მისადაგება პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის იწვევს მათი შიდა ინსტიტუციური მოდელის იზომორფიზმს. როდესაც ევროკავშირის და მისი პარტნიორი სახელმწიფოების ურთიერთობების

ჩარჩო ეფუძნება პირობითობას, პარტნიორი სახელმწიფოები იწყებენ ამ ახალი რეალობისადმი შეგუებას სხვადასხვა რეფორმების გზით.

ფ. შიმელფენიგის აზრით, პირობითობა და სოციალიზაცია წარმოადგენს ევროკავშირის მხრიდან გავლენის მოხდენის ორ ფუნდამენტურ მექანიზმს, ხოლო ყველა სხვა მექანიზმი ამა თუ იმ ფორმით სწორედ ამ ორის ნაირსახეობას წარმოადგენს (Schimmelfennig, 2007).

ევროკავშირი არ იწყებს პირობითობის ენით საუბარს ისეთ სახელმწიფოებთან, რომელთაც არ სურთ ევროპულ ყაიდაზე გარდაქმნან თავიანთი ეკონომიკა და პოლიტიკური სისტემა. მხოლოდ ამ ქვეყნების მიერ ევროკავშირის ღირებულებების დეკლარირებული გაზიარების შემდეგ იწყებს ევროკავშირი პირობითობის პრინციპის მისადაგებას.

ევროკავშირის მიერ პირობითობის ელემენტის მისადაგება შეიძლება მრავალი ფორმით მოხდეს. ასეთ ცნობილ მაგალითებს მიეკუთვნება PHARE-ს პროგრამებში და ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის დახმარების პროექტებში „შეჩერების მუხლის“ ჩადება.

ევროკავშირის სოციალიზაციის პრინციპი გულისხმობს პარტნიორ ქვეყნებზე „კონსტრუქციულ გავლენას“ ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელების მიზნით (Schimmelfennig, 2007).

სოციალიზაციის ელემენტებს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ვხედავთ 2004 წელს ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიაში, სადაც ვკითხულობთ, რომ მეზობლებთან პრივილეგირებული ურთიერთობა ემყარება საერთო ფასეულობების მიმართ ყველა მხარის ერთგულებას. ეს საერთო ფასეულობებია: კანონის უზენაესობა, სწორი მმართველობის პრინციპები, ადამიანის უფლებების, მათ შორის, უმცირესობათა უფლებების პატივისცემა, კარგი მეზობლური ურთიერთობები და თავისუფალი სავაჭრო პრინციპები (European Commission, 2004).

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია მოიცავს შეთანხმებული პრიორიტეტების შესრულების მონიტორინგს, რაც პირობითობის ელემენტის შემოტანას გულისხმობს. როგორც დოკუმენტში ვკითხულობთ, მონიტორინგთან დაკავშირებით მეზობელ სახელმწიფოებში პასუხისმგებლობა ეკისრება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების ან ასოცირების შეთანხმებების საფუძველზე დაარსებულ უწყებებს (European Commission, 2004).

თუკი ევროკავშირის, როგორც ნორმატიული ძალის კონცეპტუალიზებას მოვახდენთ, ღირებულებები და ნორმები წარმოადგენენ ევროკავშირის საგარეო აქტივობების უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს. იან მანერსმა განსაზღვრა ხუთი ძირეული ნორმა, რომლებიც ევროპული ინტეგრაციის პროცესის დასაწყისიდან იქნა ინსტიტუციონალიზებული: მშვიდობა, თავისუფლება, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების პატივისცემა. გარდა ამ ხუთი ნორმისა, მანერსმა განსაზღვრა ოთხი ასევე მნიშვნელოვანი ნორმა: სოციალური სოლიდარობა, თანასწორობა, მდგრადი განვითარება და სწორი მმართველობა (Manners, 2002).

აღსანიშნავია ის, რომ ევროკავშირის მიერ ხელშეწყობილი ნორმატიული ღირებულებები მხოლოდ მისთვის არ არის სპეციფიური. ისინი წარმოადგენენ უნივერსალურ ღირებულებებს. აღნიშნულ ღირებულებებს ევროკავშირი იმ სპეციალურ შეთანხმებებში უკეთებს ინტერპრეტირებას, რომლებიც მის კონკრეტულ საგარეო პოლიტიკურ ქმედებებს წარმართავენ.

ვანო ჩხიკვაძის აზრით, ევროკავშირის როლი საქართველოში დემოკრატიული რეფორმების გატარების კუთხით დადებითია იმ თვალსაზრისით, რომ ძალიან ბევრ სფეროში ის პირობითობა, რაც ევროკავშირს ჰქონდა, მაგალითად ENPI-ს შემთხვევაში ეხმარებოდა იმას, რომ არსებული ინსტიტუტები გაძლიერებულიყვნენ. როგორც ის ამბობს, ევროკავშირის პირობითობის პრინციპს უკავშირდება ვიზა ლიბერალიზაციის საკითხები, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ოფისის შექმნა, ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება (ინტერვიუ ვანო ჩხიკვაძესთან, 18.09.2015).

სერგი კაპანაძის აზრით, ევროკავშირის პირობითობის პრინციპმა გავლენა იქონია ბევრ სფეროზე, მაგალითად საარჩევნო რეფორმაზე, ადამიანის უფლებების, მათ შორის უმცირესობების უფლებების კუთხით გატარებულ ცვლილებებზე. ყველაზე ეფექტური პირობითობის პრინციპი, მისი აზრით, იყო ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შემთხვევაში (ინტერვიუ სერგი კაპანაძესთან, 21.09.2015).

2011 წლის 25 მაისს გამოქვეყნდა დოკუმენტი სახელწოდებით „ახალი და ამბიციური ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა“, რომელიც განსაზღვრავს განახლებული ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიის ძირითად პრიორიტეტებსა და მიმართულებებს. დოკუმენტის თანახმად, მეზობელ ქვეყნებში დემოკრატიული ცვლილებების ფონზე მნიშვნელოვანია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განახლებული ხედვის ჩამოყალიბება. მნიშვნელოვანია, რომ ევროკავშირმა გააკეთოს ამომწურავი შეთავაზება მეზობლებისთვის, რათა მოხდეს გრძელვადიანი პარტნიორობის დამყარება. როგორც დოკუმენტში ვკითხულობთ, ეს ურთიერთობა ეფუძნება ურთიერთანგარიშვალდებულებას, რაც გულისხმობს რომ ნებისმიერ მხარეს შეუძლია მეორეს მოსთხოვოს შეთანხმებული მიზნებისა და ამოცანების შესრულება (European Commission, 2011).

ევროკავშირი თანდათან ააქტიურებს პირობითობის ელემენტს სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში. როგორც ევროკავშირის კომისარმა გაფართოებისა და სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში, შტეფან ფულემ აღნიშნა, ევროკავშირის ახალი მიდგომა გულისხმობს უფრო მაღალი დონის დიფერენციაციას, რაც ნიშნავს, რომ ევროკავშირთან თითოეული პარტნიორი ქვეყნის ურთიერთობის განვითარების ტემპი დამოკიდებული იქნება მათ მისწრაფებებზე, საჭიროებებსა და შესაძლებლობებზე. ევროკავშირის მხრიდან მეზობლებისთვის დახმარების გაწევა წინაპირობების დაკმაყოფილებაზეა დამოკიდებული, რაც გულისხმობს წინსვლას დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის პატივისცემის და განმტკიცების პროცესში. რაც უფრო სწრაფად მიაღწევს ქვეყანა წინსვლას შიდა რეფორმებში, მით უფრო მეტ მხარდაჭერას მიიღებს ის ევროკავშირისგან (European Commission, 2011).

როგორც ფ. ფეიერაბენდი ამბობს, ასოცირების შეთანხმებაში ჩადებულია პირობითობის ელემენტები და შეთანხმება წარმოადგენს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ურთიერთობების ქვაკუთხედს (ინტერვიუ ფ. ფეიერაბენდთან, 03.11.2015).

ევროკავშირის პირობითობა გამოიხატება ე.წ. „მეტი მეტისთვის“ პრინციპით, რაც ეფუძნება პარტნიორ ქვეყნებთან ევროკავშირის ურთიერთობას მათი მიღწევებიდან გამომდინარე (ინტერვიუ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის წარმომადგენელთან, 10.11.2015).

აღმოსავლეთით გაფართოების შედეგად ევროკავშირი საქართველოს გეოგრაფიულად დაუახლოვდა. 2014 წელს ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობის ხარისხობრივად ახალ ეტაპზე გადავიდა. ამ პერიოდის წარმატება მნიშვნელოვანია, როგორც საგარეო პოლიტიკის, ასევე ქვეყნის შიგნით განსახორციელებელი რეფორმების კუთხით. ასოცირების შეთანხმების ეფექტური იმპლემენტაცია ქვეყნის მოდერნიზაციისა და დემოკრატიზაციის მძლავრი სტიმულია.

ასოცირების შეთანხმებისა და მასში გათვალისწინებული რეფორმების განხორციელება კომპლექსური პროცესია, რაც დაკავშირებულია პოლიტიკურად, ეკონომიკურად და სოციალურად სენსიტიური გადაწყვეტილებების მიღებასთან.

ბოლო ათი წლის განმავლობაში ევროკავშირმა განავითარა და განავრცო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მექანიზმები. დღეისათვის ის რამდენიმე ძირითად ელემენტს მოიცავს. ევროკავშირსა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართული ქვეყნების უმეტესობას შორის ურთიერთობა აგებულია ასოცირების ან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებებზე დაყრდნობილ სამართლებრივ ჩარჩოებზე.

ყოველწლიურ ანგარიშებთან ერთად ევროკავშირის „სამეზობლოს ყოველწლიური პაკეტი“ მოიცავს ერთ სტრატეგიულ კომუნიკაციას და ორ ანგარიშს თანამშრომლობის რეგიონული პრიორიტეტების განხორციელების შესახებ. ერთი

ანგარიში ეხება დემოკრატიასა და საერთო კეთილდღეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს სამხრეთის მეზობლებთან, ხოლო მეორე – აღმოსავლეთის მეზობლებთან.

რეგულარულ ორმხრივ დიალოგებს სამეზობლოს პარტნიორ ქვეყნებთან ევროკავშირი სხვადასხვა ფორმატში წარმართავს. მათ შორისაა ოფიციალური შეხვედრები ასოცირების შეთანხმების და პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ფორმატში (ასოცირების/თანამშრომლობის საბჭოები, ასოცირების/თანამშრომლობის კომიტეტები, სექტორული ქვეკომიტეტები). ასევე არსებობს მრავალი სხვა ფორმატი, როგორცაა დიალოგი ადამიანის უფლებების სფეროში და სხვა სექტორული თანამშრომლობის ფორმატები (European Commission, 2015).

2.2 ევროკავშირის შეფასებები საქართველოში სამეზობლო პოლიტიკის პრიორიტეტების შესრულებასთან დაკავშირებით

ევროკავშირი უზრუნველყოფს პარტნიორი ქვეყნის პროგრესის ან რეგრესის შემოწმებას და შეფასებას. ევროკავშირის მიერ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართული ქვეყნების პროგრესის მუდმივი შემოწმება პირობითობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა. შემოწმების მიზნით ევროკომისია ყოველწლიურად აქვეყნებს ამ სახელმწიფოების მზადყოფნის შესახებ ე.წ. პროგრეს-რეპორტებს, რომლებიც შემდეგ საფუძვლად ედება ევროკავშირის მხრიდან მიღებულ გადაწყვეტილებებს. პროგრეს-რეპორტებში წარმატების დაფიქსირება არის გარანტი იმისა, რომ პარტნიორი ქვეყანა გაზრდილ ფინანსურ დახმარებას მიიღებს, მაშინ როდესაც ამ მოხსენებებში დაფიქსირებული რეგრესი ნიშნავს, რომ ევროკავშირი გაამკაცრებს მოთხოვნებს პარტნიორ ქვეყანაზე.

2015 წლის 25 მარტს ევროკავშირის მიერ გამოქვეყნებულ დოკუმენტში შეფასებულია ევროკავშირისა და საქართველოს შორის დადებული ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების დინამიკა 2014 წლის 1 იანვრიდან 31 დეკემბრამდე პერიოდში (European Commission, 2015). ასოცირების დღის წესრიგმა ჩაანაცვლა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა.

2014 წლის 27 ივნისს საქართველომ და ევროკავშირმა ხელი მოაწერეს ასოცირების შესახებ შეთანხმებას, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცესაც (DCFTA).

ევროკომისიის მოხსენების თანახმად, 2014 წელს კიდევ უფრო ინტენსიური გახდა პოლიტიკური დიალოგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის (European Commission, 2015). 2014 წლის მაისში გაიმართა უპრეცედენტო შეხვედრა საქართველოს ხელისუფლებასა და ევროკომისიის წარმომადგენლებს შორის. 2014 წლის ნოემბერში შედგა ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების საბჭოს პირველი სხდომა და საქართველომ ბათუმში უმასპინძლა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმს.

საქართველოში საკონსტიტუციო და იურიდიული რეფორმებისა და ადამიანის უფლებების საკითხებში ევროკავშირის სპეციალურმა მრჩეველმა, თომას ჰამარბერგმა 2014 წელს თავისი მანდატი დაასრულა და წარმოადგინა რეკომენდაციები პოლიტიკურ/საკონსტიტუციო სისტემაში ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების ადეკვატური განაწილებისა და კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმების ეფექტიანი სისტემის შემოღებასთან დაკავშირებით.

ევროკომისიის 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, ქვეყანამ გარკვეულ პროგრესს მიაღწია ღრმა და მდგრადი დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დამკვიდრების გზაზე. მიჩნეულ იქნა, რომ 2014 წლის ივნისსა და ივლისში ჩატარებული ადგილობრივი არჩევნები ზოგადად შეესაბამებოდა საერთაშორისო სტანდარტებს. დადებითად შეფასდა საკონსტიტუციო რეფორმა, პარლამენტის როლის ამაღლება და ცვლილებები კონტროლისა და ბალანსის სისტემაში (European Commission, 2015).

ევროკავშირის შეფასებით, 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნები უფრო კონკურენტულ ატმოსფეროში წარიმართა. მიღებულ იქნა რამდენიმე ცვლილება, რომელიც ითვალისწინებდა კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალ კოდექსთან. ევროკავშირი დადებითად აფასებს თვითმმართველი მუნიციპალიტეტების რაოდენობის 12-მდე

გაზრდის ფაქტს, მერების პირდაპირი გზით არჩევას და პირველ რაუნდში საარჩევნო ზღვარის 30-დან 50%-მდე გაზრდას (European Commission, 2015).

მუნიციპალურ არჩევნებს საქართველოში აკვირდებოდნენ დიდი რაოდენობით ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებლები. მიჩნეულ იქნა, რომ არჩევნები აკმაყოფილებდა საერთაშორისო სტანდარტებს (European Commission, 2015).

ევროკომისიის 2015 წლის ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ ცვლილებებზე, რომლებიც შევიდა კანონში საერთო სასამართლოების შესახებ. ამ ცვლილებებით შემოღებულ იქნა კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენციის კრიტერიუმები იმ სამწლიანი გამოსაცდელი პერიოდისთვის, რომელიც ყველა მოსამართლემ უნდა გაიაროს უვადოდ დანიშვნამდე. კანონის საფუძველზე ასევე შეიქმნა უზენაესი სასამართლოს ახალი პალატა, რომლის მანდატი გულისხმობს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნაზე უარის თქმასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვას. 2014 წლის მარტში საკონსტიტუციო რეფორმაზე მომუშავე სახელმწიფო კომისიამ განიხილა სასამართლო ხელისუფლების უფლებამოსილებები, კომპეტენციები და სხვა საკონსტიტუციო სუბიექტების უფლებამოსილებები. 58 წევრიან კომისიას, რომელიც შედგება საპარლამენტო უმრავლესობის, ოპოზიციის, არასაპარლამენტო პარტიებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისა და სამართლის ექსპერტებისაგან დაევალა მოემზადებინა კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებები და განესაზღვრა პროკურატურის ახალი კონსტიტუციური სტატუსი. პარლამენტმა კომისიას მანდატი 2015 წლის მარტამდე გაუგრძელა (European Commission, 2015).

ევროკომისიის 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელებაში ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესის შეფასების გათვალისწინებით სასურველია, რომ საქართველომ ყურადღება გამახვილოს შემდეგ საკითხებზე:

- 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ შეიტანოს ცვლილებები საარჩევნო კანონმდებლობაში ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის რეკომენდაციების შესაბამისად;
- უზრუნველყოს აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებებს შორის ძალაუფლების ადეკვატური განაწილება და კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმები საკონსტიტუციო რეფორმის კონტექსტში; უზრუნველყოს საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით დეტალური კონსულტაციების გამართვა ევროკავშირთან და ასევე ევროსაბჭოსთან არსებულ ვენეციის კომისიასთან;
- უზრუნველყოს დიალოგი პოლიტიკურ პარტიებს შორის, რათა მოხდეს დემოკრატიის განმტკიცება და კონცენტრირება ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ეკონომიკური განვითარება და გადაუდებელი სოციალური პრობლემები;
- სასამართლო სისტემის სრული დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მოახდინოს მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმირება სისხლის სამართლის პოლიტიკისა და პრაქტიკის ევროპის საბჭოს სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის გზით; შეიმუშაოს სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ზუსტად განსაზღვრული ნიშნულებით;
- გაზარდოს სამართალდამცავი სტრუქტურების ანგარიშვალდებულების და მათზე დემოკრატიული ზედამხედველობის ხარისხი; დანერგოს დავების განხილვის დამოუკიდებელი და ეფექტიანი მექანიზმი;
- უზრუნველყოს ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (acquis) მაღალი სტანდარტით დაახლოება, რათა წარმატებით განხორციელდეს ასოცირების შესახებ შეთანხმება;
- გაზარდოს საზოგადოების ცოდნა ასოცირების შესახებ შეთანხმების და ასევე ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებითა და ეკონომიკური ინტეგრაციით მოტანილი სიკეთეების შესახებ;

- ეფექტიანად განახორციელოს ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა; სახალხო დამცველის აპარატისთვის გამოიყოს საკმარისი რესურსები, რათა აპარატმა შეძლოს თანასწორობის დამცველი უწყების როლის შესრულება; უზრუნველყოს უმცირესობების, მათ შორის რელიგიური უმცირესობების უფლებების დაცვა;

- ეფექტიანად განახორციელოს ადამიანის უფლებების ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რაც უნდა მოიცავდეს პრიორიტეტებს ადამიანის უფლებების სფეროში და პოლიტიკის შემუშავებისას სახალხო დამცველის აპარატის რეკომენდაციების ასახვას (European Commission, 2015).

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელმოწერილი ასოცირების შესახებ შეთანხმება და მის საფუძველზე მიღებული ასოცირების დღის წესრიგი მოიცავს დებულებებს მმართველობისა და ადამიანის უფლებების კუთხით არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით.

2014 წელს საქართველოს პარლამენტმა ერთხმად დაამტკიცა ადამიანის უფლებათა საკითხებში ეროვნული სტრატეგია, რომელიც ძირითადად ეყრდნობა ევროკავშირის სპეციალურის მრჩევლის, თომას ჰამარბერგის რეკომენდაციებს, რომლებიც მან წარმოადგინა ანგარიშში „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“. ევროკავშირი მხარს უჭერს და აფინანსებს სტრატეგიის განხორციელებას.

ევროკავშირის ანგარიშის თანახმად, 2014 წელს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი დამოუკიდებლად განაგრძობდა ადამიანის უფლებების კუთხით არსებული მდგომარეობის მონიტორინგს. განახლდა სახალხო დამცველის აპარატის პრევენციის ეროვნული მექანიზმი. ადამიანის უფლებათა და იურიდიულ საკითხთა საპარლამენტო კომიტეტებმა პროაქტიული როლი შეასრულეს სახალხო დამცველის აპარატის ხელშეწყობაში და კანონების მიღებაში ისეთ სენსიტიურ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა თვალთვალი და ანტიდისკრიმინაცია. მიუხედავად საზოგადოებაში არსებული ურთიერთსაწინააღმდეგო შეხედულებებისა 2014 წლის მაისში პარლამენტმა ერთხმად მიიღო ანტიდისკრიმინაციული კანონი, რომელიც გულისხმობს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრას და

ითვალისწინებს სახალხო დამცველის აპარატში დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო მექანიზმის შემოღებას (European Commission, 2015).

როგორც დ. დლოუხი-სულიგა ამბობს, ევროკავშირის როლი საქართველოში დემოკრატიული რეფორმების კუთხით ძალიან მნიშვნელოვანია. მისი აზრით, კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის როლი გაიზარდა (ინტერვიუ დ. დლოუხი-სულიგასთან, 23.09.2015).

„მეტი მეტის სანაცვლოდ“ ძირითად პრინციპზე დაყრდნობით ევროკავშირი აგრძელებდა ფინანსური მხარდაჭერის უზრუნველყოფას პარტნიორი ქვეყნებისთვის. 2011-13 წწ. პერიოდისთვის ევროკავშირმა დამატებით 1 მილიარდი ევროს ფინანსური დახმარება გამოყო. აქედან 670 მილიონი ევრო გაიცემა ორი ჩარჩო-პროგრამის მეშვეობით: 130 მილიონი ევრო აღმოსავლეთ სამეზობლოსათვის და 540 მილიონი ევრო სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთისათვის. ორივე პროგრამა ყურადღებას ამახვილებს დემოკრატიულ ინსტიტუციონალურ ცვლილებებზე და მხარს უჭერს მდგრად და ინკლუზიურ ზრდას (European Commission, 2013).

ევროკავშირის სხვა ოფიციალურ დოკუმენტებს შორის ასევე აღსანიშნავია 2013 წელს გამოქვეყნებული მოხსენება „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა 2012 წელს: აქტიური მუშაობა ცვალებადი პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობის მიუხედავად მეზობლებთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობისათვის.“ მოხსენების თანახმად, იმის გათვალისწინებით, რომ ცალკეულ პარტნიორ ქვეყანაში რეფორმები სხვადასხვა ტემპით და მიმართულებით ვითარდება, კეთდება დასკვნა თითოეული ქვეყნის საჭიროებებისა და მისწრაფებების საპასუხოდ ევროკავშირის რეაგირების უფრო მეტი დიფერენციაციის აუცილებლობის შესახებ (European Commission, 2013). დოკუმენტში ვკითხულობთ ევროკავშირის იმჟამინდელი უმაღლესი წარმომადგენლის, კეტრინ ეშტონის სიტყვებს: „ევროკავშირი კვლავ გააკეთებს ყველაფერს, რაც მისი შესაძლებლობის ფარგლებშია, რათა ხელი შეუწყოს დემოკრატიის გაღრმავებას პარტნიორ ქვეყნებში. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას სასიცოცხლო როლი ეკისრება ამ პროცესის მხარდაჭერაში. შეფერხებები ზოგიერთ პარტნიორ ქვეყანაში, რა თქმა უნდა, შემფოთების საგანია, მაგრამ ისინი არ უნდა

იყოს გამოყენებული როგორც ურთიერთობების შეკვეცის საბაზი. მდგრადი დემოკრატიის მშენებლობა უმთავრეს პრიორიტეტად რჩება ევროკავშირისათვის“ (European Commission, Press Release, 2013, გვ. 2).

დემოკრატიის გაღრმავებისა და ადამიანის უფლებების სფეროში რეფორმების კუთხით 2012 წელს მიღწეული წინსვლის გამო საქართველომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინტეგრაციისა და თანამშრომლობის პროგრამიდან“ (EaPIC) დამატებით 27 მილიონი ევრო მიიღო. 2015 წელს ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებული მოხსენების თანახმად, საქართველომ სასურველია განახორციელოს შემდეგი:

- გააგრძელოს სექტორული რეფორმების განხორციელება და ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU acquis) ხარისხიანი დაახლოება. საზოგადოებაში ფართოდ გაავრცელოს ინფორმაცია ასოცირების შესახებ შეთანხმების და ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის დადებითი მხარეების შესახებ;
- განამტკიცოს მედია პლურალიზმი და დამოუკიდებლობა, გამოხატვისა და აზრის თავისუფლება;
- ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემიდან საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლის და საკონსტიტუციო ცვლილებების გათვალისწინებით უზრუნველყოს აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებებს შორის ძალაუფლების ადეკვატური განაწილება. ასევე, ამ კონტექსტში უზრუნველყოს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებმა გაიაროს დეტალური კონსულტაციები ცვლილებების მდგრადობის უზრუნველყოფის მიზნით (European Commission, 2015).

ევროკავშირის 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, 2013-14 წლებში საქართველომ წარმატებით გაიარა რთული და უპრეცედენტო გარდამავალი პერიოდი, რომლის დროსაც გაიმართა არჩევნები და მოხდა ხელისუფლების მშვიდობიანად გადაბარება, პოლიტიკურ სისტემაში საკონსტიტუციო ცვლილებები განხორციელდა, დასრულდა ხელისუფლებაში ერთპარტიული დომინანტური მდგომარეობა და გრძელდებოდა

ევროკავშირთან დაახლოება ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში (European Commission, 2015).

2.3 ასოცირების დღის წესრიგი

2014 წელს საქართველო და ევროკავშირი შეთანხმდნენ ასოცირების დღის წესრიგთან დაკავშირებით, რომლის თანახმად ევროკავშირი მხარს უჭერს საქართველოს ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული მიზნებისა და პრიორიტეტების შესრულებაში. ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაციისთვის ხელმისაწვდომია ევროკავშირის შესაბამისი ფინანსური დახმარება.

საქართველო და ევროკავშირი („მხარეები“) აღიარებენ, რომ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ჩამოყალიბების შემდეგ მათი ურთიერთობების ტემპი მნიშვნელოვნად შეიცვალა დადებითი მიმართულებით.

ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები დასრულდა 2013 წლის 22 ივლისს, ხოლო შეთანხმება პარაფირებულ იქნა 2013 წლის 29 ნოემბერს. ასოცირების დღის წესრიგის მიზანია ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის ხელშეწყობა, რაც ხორციელდება ისეთი პრაქტიკული ჩარჩოს შექმნით, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელია განხორციელდეს ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ძირითადი ამოცანები.

ასოცირების დღის წესრიგი წარმოადგენს 2014-2016 წლებში ერთობლივად შემუშავებული პრიორიტეტების სიას, რომელიც ეყრდნობა შემდეგ პრინციპებს:

- ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ძირითადი მიზნის მისაღწევად;
- ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული პრიორიტეტები ავსებს ევროკავშირისა და საქართველოს პასუხისმგებლობას სრულად შეასრულონ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების დებულებები;

- ასოცირების დღის წესრიგი უნდა შესრულდეს გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ჩართულობის პრინციპების სრული დაცვით;
- ასოცირების დღის წესრიგი მიზნად ისახავს ხელშესახები და რეალური მიზნების მიღწევას პრაქტიკული ღონისძიებების გატარების გზით;
- ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაცია ითვალისწინებს წლიურ ანგარიშგებას, მონიტორინგსა და შეფასებას. მიღწეული პროგრესი განიხილება ასოცირების შეთანხმების საფუძველზე ჩამოყალიბებული ინსტიტუტების მიერ;

ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში პოლიტიკური დიალოგის და თანამშრომლობის მიზანია დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობისა და სწორი მმართველობის პრინციპების, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა, მათ შორის უმცირესობების უფლებების დაცვის პატივისცემის გაძლიერება გაეროსა და ევროსაბჭოს ძირითადი კონვენციებისა და ოქმების შესაბამისად. პოლიტიკური დიალოგისა და რეფორმების პროცესში ევროკავშირის მოთხოვნით ასოცირების დღის წესრიგი ითვალისწინებს საკონსტიტუციო და სამართლებრივი რეფორმების და ადამიანის უფლებათა საკითხებში ევროკავშირის სპეციალური მრჩევლის, თომას ჰამარბერგის რეკომენდაციებს, რომლებიც გამოქვეყნდა ანგარიშში „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“ (Association Agenda between the European Union and Georgia, 2014).

ასოცირების შეთანხმებით გაწერილი ვალდებულებები ითვალისწინებს რეფორმებს, რომლებიც სხვადასხვა უწყების მონაწილეობით უნდა განხორციელდეს. შესაბამისად, აუცილებელია გადაწყვეტილების მიღების ისეთი მექანიზმის არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა უწყების პოზიციების შეჯერებას. ასოცირების შეთანხმების განხორციელება ევროკავშირის დაახლოებით 300 დირექტივის დანერგვას მოითხოვს, რაც თავის მხრივ სხვადასხვა საკანონმდებლო ცვლილებას მოითხოვს.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა თავისი მასშტაბით სცილდება არსებულ თანამშრომლობას და ევროკავშირთან პარტნიორობის მნიშვნელოვან ფორმატს წარმოადგენს მასში ჩართული მხარეებისთვის.

საქართველოში 2004 წლიდან მოქმედებს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სისტემა. მასში ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში მთავარი საკოორდინაციო ფუნქცია სახელმწიფო მინისტრს და მის აპარატს უჭირავს. გადაწყვეტილებების მიმღებ მთავარ ორგანოს კი ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია წარმოადგენს. სამთავრობო კომისიის ფარგლებში შექმნილია უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც კონკრეტულ თემებზე მუშაობენ. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს კი ევალება ევროკავშირთან პოლიტიკური დიალოგისა და მოლაპარაკებების წარმართვა.

პარალელურად იუსტიციის სამინისტროს ვალდებულებაა პარლამენტში კანონპროექტების გაგზავნამდე საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ანალიზი მოახდინოს. სამინისტროს 2014 წლის წესდების მიხედვით, იუსტიციის სამინისტროს ფუნქციად განისაზღვრა ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზის (acquis) შესწავლა და ანალიზი. გარდა ამისა, სამინისტროს მოვალეობად განისაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან ჰარმონიზაციისათვის საჭირო ზომების მიღება.

სხვადასხვა სამინისტროში ჩამოყალიბდა ევროკავშირთან დაკავშირებული სტრუქტურული ერთეულები (ძირითადად ევროპული დეპარტამენტები), რომლებიც სპეციფიკურ ვალდებულებებს ევროკავშირის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში ასრულებენ. გარდა ამისა, აღნიშნული დეპარტამენტების მოვალეობაა კომპეტენციის შესაბამისად ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზის შესწავლა, ანალიზი და კანონმდებლობის სათანადო შესწორებების მომზადება. 2014 წელს იუსტიციის სამინისტრომ შექმნა ევროკავშირის სამართლის დეპარტამენტი,

რომელსაც პირდაპირ ევალება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან ჰარმონიზაცია და საჭიროების შემთხვევაში სათანადო საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება.

პარლამენტში მოქმედებს ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც ასოცირების შეთანხმების შესასრულებლად საჭირო კანონპროექტებს ამზადებს. პარლამენტის და ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის წარმომადგენლები სამთავრობო კომისიისა და სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებში მონაწილეობენ, თუმცა მათ მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქცია აკისრიათ.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში ასრულებს მთელი რიგი შესაბამისი სახელმწიფო საბჭოებისა თუ კომიტეტების სამდივნოს ფუნქციას. სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში დაფუძნდა 2004 წელს და მის ერთ-ერთ ვალდებულებად განისაზღვრა ევროკავშირში ინტეგრაციის „სტრატეგიული სამოქმედო გეგმის“ მომზადება და მისი იმპლემენტაციის კოორდინირება.

ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ფუნქციები შეიცვალა. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის იანვრის დადგენილებით სახელმწიფო მინისტრის აპარატს დაევალა ასოცირების შეთანხმებასა და ასოცირების დღის წესრიგთან დაკავშირებული ევროპული პოლიტიკის კოორდინირება, აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის გაღრმავება და სხვა ამოცანების შესრულება.

2004 წლის 10 ივლისს შეიქმნა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. მასში ჩართული არიან მინისტრთა კაბინეტის წევრები და სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში. კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეები არიან საგარეო საქმეთა მინისტრი და სახელმწიფო მინისტრი. კომისიის წევრი ასევე არის ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში

ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის დეპარტამენტის უფროსი.

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროში მოქმედებს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელიც ახორციელებს ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების ინსტიტუციურ მენეჯმენტს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ყველა სახელმწიფო უწყებაში შექმნილია ევროპული ინტეგრაციის საკითხებთან დაკავშირებული ცალკე სტრუქტურული ქვეერთეული (სამმართველო, დეპარტამენტი ან განყოფილება). ამ სტრუქტურულ ერთეულებში გამოყოფილია წარმომადგენელი, რომელთანაც კავშირი აქვს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში.

2014-2016 წლებში ასოცირების დღის წესრიგის პრიორიტეტებს შორის დასახელდა:

- იმ ინსტიტუტების სტაბილურობის, დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის ამაღლება, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვას;

- სასამართლო სისტემის რეფორმა, იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას სასამართლოსა და პროკურატურის დამოუკიდებლობა, ეფექტურობა, მიუკერძოებლობა და პროფესიონალიზმი. ასევე სამართალდამცავი ორგანოების რეფორმა, რაც ითვალისწინებს მათ თავისუფლებას პოლიტიკური ან სხვა რაიმე არამართლზომიერი ჩარევისგან, ასევე კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაგრძელება (Association Agenda between the European Union and Georgia, 2014).

ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად, რეფორმები უნდა შეეხოს ისეთ საკითხებს, როგორცაა მართლმსაჯულება, სისხლის სამართლის კოდექსი და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი. ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად, უნდა მოხდეს დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფი ინსტიტუტების გაძლიერება, მათ შორის შემდეგი გზით:

- სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლების უზრუნველყოფა;
- დამოუკიდებელი და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფა;

- არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმირება, რათა დაცულ იქნას ბავშვთა უფლებები;
- საპროცესო გარიგების სისტემის შესაბამისობაში მოყვანა ევროკავშირის და ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სტანდარტებთან და პრაქტიკასთან;

საქართველო-ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად, დიალოგი და თანამშრომლობა მოიცავს ფართო სპექტრს, მათ შორის დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებას შემდეგი გზით:

- კონსტიტუციური ცვლილებების (საჭიროების შემთხვევაში) განხორციელება ქვეყნის შიგნით და ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიასთან კონსულტაციების საფუძველზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ცვლილებების მდგრადობა;
- კონტროლისა და ბალანსის სისტემის გაუმჯობესება;
- კონსტიტუციის შესაბამისად პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის ინსტიტუტების პატივისცემის უზრუნველყოფა;
- პარლამენტის როლისა და სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის განმტკიცება;
- დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის შესაბამისად.

ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება შემდეგ საკითხებზე:

- ადამიანის უფლებათა დაცვის ყოვლისმომცველ ეროვნულ სტატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში გაეროს, ეუთოს ადამიანის უფლებათა ოფისის, ევროსაბჭოს რასიზმისა და შეუწყნარებლობის შესახებ ევროპული კომისიის და ადამიანის უფლებათა დამცველი საერთაშორისო ორგანიზაციების კონკრეტული რეკომენდაციების გათვალისწინება, განსაკუთრებით ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის იმპლიმენტაციის, უმცირესობათა უფლებების და პირადი ცხოვრების დაცვისას;

- „ეროვნულ უმცირესობათა შესახებ“ კონვენციასთან დაკავშირებით ევროსაბჭოს შესაბამის რეკომენდაციებზე რეაგირება;
- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განაჩენების ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფა;
- მედია პლურალიზმის, გამჭვირვალობის და დამოუკიდებლობის გაძლიერების გაგრძელება ევროსაბჭოს რეკომენდაციების შესაბამისად;
- პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას სახალხო დამცველის აპარატის რეკომენდაციების გათვალისწინება;
- გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება და სოციალურ, პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა;
- ადამიანის უფლებათა ეროვნულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში ბავშვთა უფლებების თვალსაჩინოდ წარმოჩენა;
- პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის უზრუნველყოფა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად და საკანონმდებლო ნაბიჯების გადადგმა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისადმი პატივისცემის ამაღლების მიზნით;
- ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული უწყვეტი საინფორმაციო კამპანიის წარმართვა;
- ევროკავშირთან სამართლის საკითხებში თანამშრომლობის გაღრმავება შესაბამის კონვენციებთან მიერთებით;
- ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის სააგენტოსთან (Eurojust) უფრო ახლო თანამშრომლობის დამყარება, მათ შორის ოპერატიული თანამშრომლობის გაღრმავება (Association Agenda between the European Union and Georgia, 2014).

ასოცირების შესახებ შეთანხმება საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების სამოქმედო გეგმაა. დარგობრივი პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობა მიზნად ისახავს საქართველოს ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის სტანდარტებთან.

ევროკავშირთან სექტორულ საკითხებზე მოლაპარაკებების კოორდინაციას აწარმოებს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში. სექტორული კომპონენტი თავისი დანართებით ასოცირების შესახებ შეთანხმების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს და ძირითად მიზნად ისახავს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციას.

ასოცირების შეთანხმების წარმატებით განხორციელებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, რათა ევროინტეგრაციის პროცესი შეუქცევადი გახდეს და გაგრძელდეს თანამშრომლობა ევროკავშირთან.

საქართველო-ევროკავშირის შორის გაფორმებულ ასოცირების შეთანხმებაში ჩამოყალიბებულია თანამშრომლობის პრინციპები, მათ შორის აღსანიშნავია დემოკრატიზაციის კუთხით საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები. შეთანხმების თანახმად ასოცირების მიზანია:

- ხელი შეუწყოს მხარეებს შორის პოლიტიკურ ასოცირებასა და ეკონომიკურ ინტეგრაციას, რაც ეფუძნება საერთო ღირებულებებსა და მჭიდრო თანამშრომლობას, მათ შორის, ევროკავშირის პოლიტიკაში, პროგრამებსა და სააგენტოებში საქართველოს მონაწილეობის გაზრდის გზით;
- მოხდეს გაძლიერებული ჩარჩოს შექმნა საერთო ინტერესთა ყველა სფეროში პოლიტიკური დიალოგისთვის, რაც საშუალებას მისცემს მხარეებს განავითარონ მჭიდრო პოლიტიკური ურთიერთობები;
- დემოკრატიის განმტკიცება, პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინსტიტუციური სტაბილურობის უზრუნველყოფა;
- თანამშრომლობის გაღრმავება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში, რათა მოხდეს კანონის უზენაესობის განმტკიცება და უზრუნველყოფილ იქნას ადამიანის უფლებათა და

ძირითად თავისუფლებათა პატივისცემა (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 2014).

ასოცირების შეთანხმების თანახმად, მხარეთა თანამშრომლობის არსებით ელემენტს წარმოადგენს დემოკრატიული პრინციპების, ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემა, როგორც ეს აღიარებულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით და განსაზღვრულია 1950 წლის ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციით, აგრეთვე ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის 1975 წლის ჰელსინკის დასკვნითი აქტითა და 1990 წლის პარიზის ქარტით.

ასოცირების შეთანხმების მე-3 მუხლის თანახმად, „პოლიტიკური დიალოგი საერთო ინტერესთა ყველა სფეროში, საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებისა და შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმის ჩათვლით, მხარეებს შორის კიდევ უფრო განვითარდება და გაღრმავდება“ (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, გვ. 18).

შეთანხმებაში ასევე აღნიშნულია, რომ შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმის ფარგლებში მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა:

- განავითარონ, გაამყარონ და გაზარდონ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის სტაბილურობა და ეფექტურობა;
- ხელი შეუწყონ ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემას;
- განაგრძონ პროგრესი სასამართლო და სამართლებრივი რეფორმის კუთხით, რათა გარანტირებულ იქნეს სასამართლოს დამოუკიდებლობა, გამლიერდეს მისი ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და უზრუნველყოფილ იქნას სამართალდამცავ ორგანოთა მიუკერძოებლობა და ეფექტიანობა;
- განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნან ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და

პროფესიონალური საჯარო სამსახური (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 2014).

ასოცირების შეთანხმების თანახმად, მხარეები ხელს შეუწყობენ დიალოგისა და თანამშრომლობის გაღრმავებას სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის, როგორც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების განუყოფელ ნაწილს. აღნიშნული დიალოგის მიზნებს წარმოადგენს:

- საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ფარგლებში ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული დებულებების იმპლემენტაციის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართვა;
- საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა საჯარო ინსტიტუტებს და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ღია, გამჭვირვალე და რეგულარული დიალოგის შენარჩუნების გზით;
- ინსტიტუტებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების განვითარების მიზნით სხვადასხვა მიმართულებით ხელშემწყობი გარემოს შექმნა, რაც სხვა საკითხებთან ერთად ითვალისწინებს ადვოკატირების მხარდაჭერას, ერთობლივ ვიზიტებსა და სამუშაო სემინარებს (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 2014).

2014 წლის 19 დეკემბერს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის ორმოცდამეთერთმეტე სხდომაზე დამტკიცდა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავდა სხვადასხვა აქტივობებს, მათ შორის:

- სასამართლო სისტემაში ხარისხისა და ეფექტიანობის განმსაზღვრელი სტანდარტებისა და შეფასების მეთოდების დანერგვა;

- მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების სისტემის რეფორმა; მოსამართლეთა ეთიკის ახალი კოდექსის შემუშავებასთან დაკავშირებით წინადადებების შემუშავება;
- საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის შესაბამისი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა, წლიური ბიუჯეტის ზრდა;
- საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ახალი კანონპროექტის შემუშავება;
- ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე ტრენინგების, სემინარების, სამუშაო შეხვედრების დაგეგმვა და ორგანიზება (ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა).

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ღონისძიებები ხორციელდება ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ძირითადი მიზნის მისაღწევად. ასოცირების დღის წესრიგი მიზნად ისახავს ხელშესახები და რეალური მიზნების მიღწევას პრაქტიკული ღონისძიებების გატარების გზით. მხარეები აღიარებენ შეთანხმებული პრიორიტეტების მხარდაჭერის მნიშვნელობას შესაბამისი პოლიტიკური, ტექნიკური და ფინანსური საშუალებებით. ასოცირების დღის წესრიგის იმპლიმენტაცია ითვალისწინებს წლიურ ანგარიშგებას, მონიტორინგსა და შეფასებას.

ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობის ხარისხობრივად ახალ ეტაპზე გადავიდა. შეთანხმება ევროკავშირთან და მის კანონმდებლობასთან დაახლოების იმდენად მაღალ დონეს ითვალისწინებს, რომ მისი ეფექტიანი განხორციელება ფაქტობრივად შეუქცევადს ხდის ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ემსახურება ადამიანის უფლებების დაცვის განმტკიცებას, დემოკრატიის გაღრმავებას, მეტ გამჭვირვალობას, ეფექტიან მმართველობას, უსაფრთხოებისა და რეგიონული თანამშრომლობის განმტკიცებას, მომხმარებელთა და საკუთრების უფლებების დაცვას. ის პრაქტიკულად

წარმოადგენს ქვეყნის მოდერნიზაციის სამოქმედო გეგმას, რომელიც პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ცხოვრების ყველა სფეროს ეხება. ევროინტეგრაციის პრიორიტეტები სრულ თანხვედრაშია საქართველოს მთავრობის რეფორმების გეგმებთან და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან „საქართველო 2020“. საქართველოს მთავრობა მოწოდებულია უზრუნველყოს რეფორმების მდგრადობა. 2014 წელს გამოქვეყნებული სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიშის თანახმად, ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული პოლიტიკის წარმოება მთავრობის უმთავრესი პრიორიტეტია (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

საქართველო ჩართულია ევროკავშირის დაფინანსებით მიმდინარე პროექტებში, რაც ხელს უწყობს, როგორც სახელმწიფო უწყებების ინსტიტუციონალურ გაძლიერებას, ისე რეგიონალური თანამშრომლობის განვითარებას სხვადასხვა პრიორიტეტულ სფეროებში.

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების თანახმად, მხარეთა თანამშრომლობის მიზანია დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის განმტკიცება, ისევე როგორც ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვა და პატივისცემა (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება მუხლი 4).

რეფორმების პროცესში ევროკავშირის ფინანსური დახმარება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. 1992-2006 წწ. სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში საქართველოს მიერ ათვისებულ იქნა 505.9 მილიონი ევრო. ევროკავშირის ფინანსური დახმარება კიდევ უფრო გაიზარდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის განხორციელების პერიოდში და 2007-2013 წწ. 300 მილიონი ევრო შეადგინა. ეს რიცხობრივი მაჩვენებლები ცხადად მოწმობს, რომ ამ წლების განმავლობაში საქართველოში მიმდინარე რეფორმები, რომლებიც ევროინტეგრაციის დღის წესრიგით იყო ნაკარნახევი მნიშვნელოვნად გაფართოვდა.

2010 წელს ევროკავშირმა საქართველოს 2011-2013 წლების პერიოდისთვის დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, სწორი მართვის და სხვა საკითხების გადაწყვეტისთვის 180 მილიონი ევრო გამოუყო.

დემოკრატიული რეფორმებისა და სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის მიზნით ევროკავშირი ბევრ მექანიზმს იყენებს. ერთ-ერთი მათგანია ევროპული ინსტრუმენტი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებისთვის (EIDHR), რომლის ფარგლებშიც უამრავი პროექტი დაფინანსდა. მათ შორისაა დიდი მოცულობის პროექტები, რომელთა მართვა ბრიუსელიდან ხდება და მცირემასშტაბიანი პროექტები, რომელთა მართვა საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის მიერ ხორციელდება. უკვე მრავალი წელია ევროკავშირის პროგრამების პრიორიტეტი საქართველოში დამოუკიდებელი მასმედიისა და საპარლამენტო სტრუქტურების მხარდაჭერაა.

ევროკავშირის დახმარება ხორციელდება ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის (ENI) ერთიანი მხარდაჭერის ჩარჩოსა (SSF) და ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის მრავალმხრივი პროგრამირების საფუძველზე, როგორც საქართველოსთვის გამოყოფილი მთლიანი დაფინანსების ნაწილი ევროკავშირის საგარეო დახმარების იმპლიმენტაციის წესებისა და პროცედურების შესაბამისად (Association Agenda between the European Union and Georgia, 2014).

ადამიანის უფლებების დაცვა, კანონის უზენაესობა და სახელისუფლებო წესრიგი განმსაზღვრელი პირობებია ევროკავშირის მხრიდან ნებისმიერი დახმარების მისაღებად. პარტნიორი ქვეყნების წახალისების მიზნით ევროკავშირი დიფერენცირების მეთოდს და ე.წ. „მეტი მეტისთვის“ პრინციპს იყენებს.

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარების ტემპი დამოკიდებულია იმ კონკრეტულ წარმატებებზე, რომლებსაც ქვეყანა აღებული ვალდებულებების განხორციელების პროცესში მიაღწევს. ევროინტეგრაციის პროცესის პარალელურად ხდება ევროპული გამოცდილების გაზიარება და ქვეყანაში არსებული ინსტიტუტების დაახლოება შესაბამის ევროპულ სტრუქტურებთან.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული პრიორიტეტების შესრულება საქართველოს დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნასა და განვითარებაში შეუწყობს ხელს.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას დიდი მნიშვნელობა აქვს საქართველოსთვის. სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი საქართველოს განსაკუთრებულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რაც საერთო ფასეულობების ერთგულებას ეყრდნობა.

თავი III. ინსტიტუციონალური ცვლილებები საქართველოში ევროპასთან თანამშრომლობის კვალდაკვალ

3.1. ინსტიტუციონალური ცვლილებების ანალიზი

საკონსტიტუციო ცვლილებებმა საქართველოში არსებითად შეცვალა როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების აგების წესი, ისე ურთიერთობა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის. კონსტიტუციის 2004 წლის თებერვლის რედაქციას ხშირად აკრიტიკებდნენ იმისთვის, რომ ის ზედმეტად აძლიერებდა პრეზიდენტს და ასუსტებდა პარლამენტს ანუ როგორც ამბობენ „სუპერსაპრეზიდენტო“ სისტემას ქმნიდა (ნოდია და აფრასიმე, 2013). სახელმწიფო ძალაუფლების სისტემის ფუნქციონირება 2004-2012 წლებში არსებითად ადასტურებს ამ შეფასებას: პრეზიდენტის ფიგურის გარშემო კონსოლიდირებული აღმასრულებელი ხელისუფლება, მართლაც, წამყვან როლს ასრულებდა ქვეყნის მართვაში და აშკარად ჩრდილავდა პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის როლს, რომლებიც ყველა ძირითად საკითხში პრეზიდენტის პოლიტიკურ კურსს მიჰყვებოდნენ.

2009 წელს პრეზიდენტ სააკაშვილის ინიციატივით შეიქმნა სახელმწიფო კომისია საფუძვლიანი საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის შესამუშავებლად, რომელიც საქართველოში ძალაუფლების უფრო დაბალანსებულ სისტემას შექმნიდა (ნოდია და აფრასიმე, 2013). ჩანაფიქრის თანახმად, ამ კომისიაში მონაწილეობა უნდა მიეღო, როგორც საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებს, ისე ექსპერტთა და საზოგადოებრივ აქტივისტთა ფართო შემადგენლობას, რაც კონსტიტუციის ახალი ვარიანტის შემუშავების ინკლუზიურ პროცესს უზრუნველყოფდა. კონსტიტუციური კომისიის შექმნის ფაქტი თავისთავად გულისხმობდა იმის აღიარებას, რომ არსებული მოდელი სერიოზულ ნაკლოვანებებს შეიცავდა და ახალი მოდელის შემუშავება ფართო კონსულტაციების პირობებში უნდა მომხდარიყო.

კონსტიტუციური შესწორებების პაკეტი, რომელიც საბოლოოდ 2010 წლის ნოემბერში მიიღეს ძირითადად ითვალისწინებდა იმ მოსაზრებას, რომ მეტი

დემოკრატიულობისთვის საჭირო იყო საქართველოს სახელისუფლებო სისტემა პარლამენტის გაძლიერების და პრეზიდენტის ინსტიტუტის დასუსტების გზით წასულიყო. სამოქალაქო საზოგადოების უმრავლესობის განწყობა საპარლამენტო სისტემის სასარგებლოდ საერთაშორისო საკონსტიტუციო ტენდენციასაც ასახავს, განსაკუთრებით ევროპაში. ამიტომ არ არის გასაკვირი, რომ ექსპერტთა უმრავლესობამ, მათ შორის ავტორიტეტულმა „ვენეციის კომისიამ“ ეს ცვლილებები წინ გადადგმულ ნაბიჯად ჩათვალა 2004 წლის მოდელთან შედარებით (ნოდია და აფრასიმე, 2013).

ახალი ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად ძალთა თანაფარდობა რადიკალურად იცვლება: პრეზიდენტის უფლებამოსილება არსებითად იკვეცება, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების ნამდვილ მეთაურად პრემიერ-მინისტრი გვევლინება. პოსტკომუნისტურ სამყაროში ექსპერტთა უმრავლესობა იმ აზრისკენ იხრება, რომ მმართველობის საპარლამენტო სისტემა პროპორციულ საარჩევნო სისტემასთან ერთად სტაბილური და ინკლუზიური დემოკრატიის უკეთეს შანსებს იძლევა (ნოდია და აფრასიმე, 2013). რაც მთავარია, დემოკრატიზაციის პროცესი უფრო წარმატებულია იმ ყოფილ კომუნისტურ ქვეყნებში, სადაც სწორედ ეს სისტემები აირჩიეს.

დემოკრატიული სისტემის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კონსტიტუციის, როგორც კონკრეტული სამართლებრივი დოკუმენტის შინაარსი, არამედ ისიც, თუ რა ადგილი და როლი აქვს მას რეალურ პოლიტიკურ პროცესში. კონსტიტუციონალიზმი არის ის ძირითადი ელემენტი, რაც დემოკრატიას ლიბერალურად აქცევს და იცავს მას საფრთხეებისგან (ნოდია და აფრასიმე, 2013). პირველ რიგში, სწორედ კონსტიტუციონალიზმის ტრადიცია და პრაქტიკა ბოჭავს ხელისუფლებას, რომელიც არჩევნებში უმრავლესობის ნებას ემყარება. კონსტიტუცია უნდა გამოხატავდეს კონსესუსს ყველა ძირითად პოლიტიკურ მოთამაშეს შორის. ასეთ შემთხვევაში მეტი შანსია, რომ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში ის იქნება სტაბილურობის გარანტი. უმრავლესობის განწყობა და მასთან ერთად ხელისუფლების შემადგენლობა შეიძლება იცვლებოდეს, მაგრამ ეს არ უნდა შეეხოს

პოლიტიკური სისტემის ზოგად პრინციპებს, ღირებულებებს, წესებს და პროცედურებს (ნოდია და აფრასიძე, 2013).

ქვეყნის წინაშე არსებული შიდა და საგარეო გამოწვევები, აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკული პოზიციები იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის განმაპირობებელი ის ძირითადი კანონზომიერი ფაქტორები, რამაც 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ჩატარება და შედეგად 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიღება გამოიწვია.

რეფორმის ავტორებმა იმ პრობლემებზე გაამახვილეს ყურადღება, რომლებიც წინამორბედი 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის შედეგი იყო. შესაბამისად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებაში ჩაიწერა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფო განშტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა, რომელიც უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფო ორგანოთა რაციონალურ, გონივრულ სისტემას, რაც ერთის მხრივ უზრუნველყოფს ქმედუნარიანი სახელმწიფოს ფუნქციონირებას და მეორეს მხრივ, გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან (დემეტრაშვილი, 2013).

კონსტიტუციის წერისას ან მასში ცვლილებების შეტანისას თითქმის ყოველთვის და ყველა ქვეყანაში განსჯის, მწვავე დისკუსიების და გარჩევის საგანი არის ხელისუფლებაში პირველი პირისა თუ წამყვანი ორგანოს პრობლემა. 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური კანონის კრიტიკაც უწინარესად პრეზიდენტის ინსტიტუტს უკავშირდებოდა. ამის გათვალისწინებით 2009-2010 წლების რეფორმის ძირითადი მიზნის მისაღწევად საჭიროდ ჩათვალა საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების ახლებური გააზრება და ამის საფუძველზე პრეზიდენტის კომპეტენციაში თავმოყრილი ჭარბი უფლებამოსილების გონივრული შეზღუდვა და გადანაწილება სხვა სახელმწიფო განშტოებებზე (დემეტრაშვილი, 2013).

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი რჩება სახელმწიფო მეთაურად და სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად. ახალი რედაქციის წაკითხვისას აშკარად ჩანს ავტორთა მცდელობა, შესაბამისობაში

მოიყვანონ პრეზიდენტის ფუნქციები და უფლებამოსილებები მის კონსტიტუციურ სტატუსთან. უწინარესად ეს ეხება 69-ე მუხლში შეტანილ ცვლილებებს, რომლის თანახმად პრეზიდენტი აღარ წარმართავს ქვეყნის საშინაო პოლიტიკას, იგი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. კონსტიტუციის 69-ე მუხლის ცვლილების შედეგად პრეზიდენტი დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და ყურადღება გადატანილია მის სხვა ფუნქციებზე. სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსიდან გამომდინარე საქართველოს პრეზიდენტმა უნდა შეასრულოს ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტისა და სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფი არბიტრის ფუნქციები (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69).

პრეზიდენტის როლის განსაზღვრისას და კონკრეტული უფლებამოსილებებით აღჭურვისას სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში თვლიდნენ, რომ პრეზიდენტს მისი სტატუსიდან გამომდინარე საჭიროების შემთხვევაში უნდა გააჩნდეს სხვა განშტოებებზე გავლენისა და ზემოქმედების მექანიზმები, მაგრამ არ უნდა ჰქონდეს ამ განშტოებათა ფუნქციების განხორციელების ძირითადი უფლებამოსილებები. საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების ახლებურად გააზრებამ ერთგვარად შეზღუდა მისი კომპეტენცია (დემეტრაშვილი, 2013).

ჩვენ შეგვიძლია მოვახდინოთ კონსტიტუციის წინა და ახალ ტექსტში პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შედარება სახელმწიფო საქმიანობის ძირითად სფეროებში.

კონსტიტუციური ცვლილებების შემუშავებისას საკონსტიტუციო კომისიამ მიიჩნია, რომ ფუნქციონალურად პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს პირდაპირი საკანონმდებლო უფლებამოსილებები. პრეზიდენტს აღარ აქვს საკუთარი ინიციატივითა და დღის წესრიგით პარლამენტის რიგგარეშე სესიის ან სხდომის მოწვევის უფლება (დემეტრაშვილი, 2013).

პარლამენტზე ზეგავლენის ერთ-ერთ მექანიზმად შეიძლება ჩაითვალოს პრეზიდენტის უფლება უარი თქვას პარლამენტიდან მიღებული კანონპროექტის

პრომულგირებაზე და თავისი შენიშვნებით დაუბრუნოს იგი პარლამენტს ანუ გამოიყენოს შეყოვნებითი ვეტოს უფლება. აგრეთვე, პარლამენტზე გავლენის მექანიზმად შეიძლება ჩაითვალოს პრეზიდენტის დისკრეციული უფლება მიმართოს ხალხსა და პარლამენტს (დემეტრაშვილი, 2013).

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შესუსტდა პრეზიდენტის წამყვანი როლი საგარეო პოლიტიკის განხორციელების პროცესში. ეს გამოიხატება იმაში, რომ პრეზიდენტი სხვა სახელმწიფოებთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებებს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით ახორციელებს. აგრეთვე, მთავრობასთან შეთანხმებით მას შეუძლია დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულება ან შეთანხმება (დემეტრაშვილი, 2013).

2009-2010 წლების რეფორმის ერთ-ერთი მიზანი პარლამენტის როლის ზრდის უზრუნველმყოფი რეგულაციების დადგენა იყო. 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციით საქართველოს პარლამენტის განსაზღვრული კონსტიტუციური სტატუსი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, ფუნქციები კი - საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, მთავრობის საქმიანობის კონტროლი, რაც რეფორმის შედეგად ტექსტუალურად არ შეცვლილა, თუმცა შეიცვალა ამ მაღალი სტატუსისა და ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელების სამართლებრივი და პოლიტიკური პირობები (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48).

პრეზიდენტს აღარ აქვს პარლამენტის დღის წესრიგის მონოპოლიზების ისეთი სამართლებრივი ბერკეტები, როგორცაა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მისი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის იმპერატიული უფლება, საკუთარი ინიციატივითა და დღის წესრიგით პარლამენტის რიგგარეშე სესიის ან სხდომის მოწვევის უფლება (დემეტრაშვილი, 2013). არსებითად შესუსტებულია პრეზიდენტის საკანონმდებლო ვეტო. უფრო ქმედითი და ეფექტიანი გახდა პარლამენტის უფლება თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი და უმაღლესი თანამდებობის სხვა პირები იმპიჩმენტის წესის გამოყენებით. ეს მნიშვნელოვანი

პროცედურა გამარტივდა და შესაბამისად უფრო ეფექტიანი გახდა, ვინაიდან იმპიჩმენტის დასკვნას ახალი რედაქციის მიხედვით მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლო ამზადებს, მაშინ როდესაც მანამდე უზენაეს სასამართლოს ევალუბოდა დანაშაულის ნიშნების არსებობის დადგენა (დემეტრაშვილი, 2013).

კონსტიტუციური ცვლილებების თანახმად, მთავრობის ფორმირება ხდება საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ და საქართველოს პრეზიდენტის აქტიური მონაწილეობა ამ პროცესში მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დადგენილი, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა არ არსებობს (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80). ერთი მეოთხედიდან ერთ მეხუთედამდე შემცირებულია იმ დეპუტატთა რაოდენობა, ვისაც შეუძლია დააყენოს კენჭისყრაზე საკითხი საგამომიებო თუ სხვა დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 56, პუნქტი 2).

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით დადგენილი ახალი რედაქციით ძირფესვიანად შეიცვალა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი, ფორმირების წესი, კომპეტენცია და პასუხისმგებლობა. ვენეციის კომისიის აზრით, 2009-2010 წლის რეფორმა არის მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კარგი მიმართულებით (დემეტრაშვილი, 2013).

საკონსტიტუციო ცვლილებებით დადგენილია მთავრობის მაღალი კონსტიტუციური სტატუსი და აქედან გამომდინარე პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე“ (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1).

კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად: „პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს“ (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 2).

კონსტიტუციურად პარლამენტის, როგორც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელი ორგანოს ფუნქცია გადამწყვეტია. იგი არა მხოლოდ განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების ძირითად მიმართულებებს, არამედ აკონტროლებს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას. პარლამენტს აქვს მრავალი მექანიზმი, რომელთა გამოყენებითაც მას შეუძლია გახდეს ევროინტეგრაციის რეფორმათა ფლაგმანი.

პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების და უნდობლობის ვოტუმის პროცედურები. საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა“ (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 4).

მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელ კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც ფორმირდება პარლამენტის ნდობის საფუძველზე, რაც იმავდროულად არის მისი ლეგიტიმაციის ერთადერთი წყარო. აღნიშნულის ლოგიკურ გაგრძელებას წარმოადგენს მოქმედი კონსტიტუციის 81¹ მუხლი, რომელიც აწესებს საპარლამენტო კონტროლს მინისტრთა კაბინეტის შემდგომ ცვლილებაზე. კერძოდ, თუ ნდობის გამოცხადების შემდგომ მთავრობის შემადგენლობა განახლდა ერთი მესამედით (მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით) მან პარლამენტისგან უნდა მიიღოს ხელახალი ნდობა (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81¹, პუნქტი 1).

პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტს შეიძლება მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81).

დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემისთვის მნიშვნელოვანია ძლიერი საკანონმდებლო ორგანოს არსებობა. პოლიტიკის მეცნიერების თეორეტიკოსები უკვე დიდი ხანია ეწევიან მტკიცე საკანონმდებლო ორგანოს პროპაგანდას, რასაც ისინი დემოკრატიის გასაღებად მიიჩნევენ.

ქვეყნის წინაშე არსებული შიდა და გარე გამოწვევები, აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკული პოზიციები გახდა კონსტიტუციური ცვლილებების მნიშვნელოვანი წინაპირობა. 2009 წელს დამტკიცებული საკონსტიტუციო კომისია შედგებოდა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ დასახელებული კომისიის თავმჯდომარის, უნივერსიტეტების პროფესორების, კვალიფიციური პოლიტიკური პარტიების, უფლებადამცავ სფეროში მოღვაწე არასამთავრობო ორგანიზაციების, კონსტიტუციაში მოხსენიებული სახელმწიფო ორგანოებისა და საქართველოს განსაკუთრებული სტატუსის მქონე რეგიონების წარმომადგენლებისგან.

კონსტიტუციური რეფორმის უკეთ განხორციელებისა და შრომის რაციონალური ორგანიზაციის მიზნით კომისიის საქმიანობის ძირითად ფორმებს წარმოადგენდა: კომისიის სრული შემადგენლობის სხდომა, სარედაქციო საბჭოს სხდომა და სამუშაო ჯგუფის სხდომა, რომელთაც დახმარებას უწევდა კომისიის მცირერიცხოვანი აპარატი. კომისიის წევრები გაერთიანებული იყვნენ შემდეგ 9 სპეციალიზებულ სამუშაო ჯგუფებში:

- 1) კონსტიტუციის საერთაშორისო სამართლებრივ საკითხთა ჯგუფი;
- 2) საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა ჯგუფი;
- 3) პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხთა ჯგუფი;
- 4) აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხთა ჯგუფი;
- 5) სასამართლო ხელისუფლებისა და ძირითადი უფლებების საკითხთა ჯგუფი;
- 6) ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა ჯგუფი;
- 7) საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს კონსტიტუციური მემკვიდრეობის საკითხთა ჯგუფი;

- 8) საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური კანონმდებლობის ანალიზის ჯგუფი;
- 9) პოლიტიკური ანალიზისა და პროგნოზირების საკითხთა ჯგუფი.

სამუშაო ჯგუფში შემუშავებული წინადადებები ან პროექტები გადაეცემოდა სარედაქციო საბჭოს, რომელიც ახდენდა მათ განზოგადებას და საჭიროების შემთხვევაში კომისიის სრული შემადგენლობის სხდომაზე გატანას.

საკონსტიტუციო კომისიამ მუშაობის 16 თვის განმავლობაში რამდენიმე პერიოდი გაიარა. 2009 წლის 8 ივნისიდან 2009 წლის სექტემბრამდე მიმდინარეობდა მუშაობა კონსტიტუციის გადასინჯვის კონცეფციაზე. შემდეგ 2010 წლის იანვრამდე ამ კონცეფციის საფუძველზე შემუშავდა ნორმატიული დოკუმენტი. 2010 წლის იანვრიდან 2010 წლის მაისამდე მიმდინარეობდა დეკემბერში წარმოდგენილი ძირითადი პროექტის დახვეწა და კომისიის სრულ შემადგენლობაში მისი საბაზისო პროექტად აღიარება. მაისიდან ივნისამდე გრძელდებოდა პროექტის სრულყოფა და მისი შიდა და საერთაშორისო ექსპერტიზა. ამ პროცესების დასრულების შემდეგ 2010 წლის 19 ივლისს საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სრული შემადგენლობის ბოლო სხდომაზე 40 ხმით 5-ის წინააღმდეგ მიღებულ იქნა კონსტიტუციური კანონპროექტის ბოლო ვერსია, რომელიც გადაეგზავნა საქართველოს პრეზიდენტს. საქართველოს პრეზიდენტმა ისარგებლა თავისი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით და შეიტანა კონსტიტუციური კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტში. საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე განხილვის შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 15 ოქტომბერს მიიღო კონსტიტუციური კანონპროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შეტანის შესახებ“.

საკონსტიტუციო კომისიის მიზანი იყო სახელმწიფო განშტოებათა შორის უფლებამოსილებათა რაციონალური გამიჯვნა-დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემის შექმნა, რისთვისაც საჭირო გახდა საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების ახლებური გააზრება.

კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია, რომელიც ხშირად არის გაიგივებული სოციალურ შეთანხმებასთან, ერთგვარ საზოგადოებრივ ხელშეკრულებასთან, რომელიც წარმოადგენს არსებული ნორმატიული წესრიგის საფუძველს და ამავდროულად, სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირთა/ორგანოთა ლეგიტიმაციის საშუალებაა. ყოველივე ეს განაპირობებს მის განსაკუთრებულ სტატუსს, რაც პირდაპირ ასახვას ჰპოვებს, როგორც მისი მიღების, ისე გადასინჯვის პროცესზე.

2013 წლის 13 ივნისს, საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე საქართველოს პარლამენტის წევრებმა ინიცირება გაუკეთეს სამ კონსტიტუციურ კანონს (#07-3/106, #07-3/107, #07-3/108).

2013 წლის 4 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მე-3 მოსმენით მიიღო საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნებული სამი კონსტიტუციური კანონიდან ერთი (#07-3/107), რითაც დასრულდა მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის მეორე ეტაპი.

კონსტიტუციური კანონპროექტის სავალდებულო საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიზნებია:

- კონსტიტუციის გადასინჯვის არსისა და საჭიროების საზოგადოებისთვის გაცნობა;
- საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა და ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ზრდა;
- მაქსიმალური საზოგადოებრივი კონსენსუსის უზრუნველყოფა ცვლილებების შესახებ და კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის შენარჩუნება;
- კონსტიტუციური კანონპროექტის მრავალმხრივი ანალიზი, პრობლემური ასპექტების გამოვლენა;

- წარმომადგენლობითი დემოკრატიისა და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპებს შორის ოპტიმალური ბალანსის მიღწევა; კონსტიტუციური დიალოგის უზრუნველყოფა საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის.

გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) და გერმანელი სამართლის ექსპერტები აქტიურად მუშაობდნენ საკონსტიტუციო კომისიასთან და სხვა ქართულ ინსტიტუტებთან, უზრუნველყოფდნენ მათ მხარდაჭერითა და კონსულტაციით რეფორმის პროცესში.

ინსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით ვანო ჩხიკვაძე გამოყოფს ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის შექმნას პარლამენტში და სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ჩამოყალიბებას ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში. ამ ორი უწყების შექმნა, როგორც ის აღნიშნავს, პირდაპირ უკავშირდება ევროინტეგრაციის პროცესს (ინტერვიუ ვანო ჩხიკვაძესთან, 18.09.2015).

არჩილ ყარაულაშვილის აზრით, ევროკავშირი ეხმარება საქართველოს რეფორმების გატარებაში და პროგრესი შეიმჩნევა ბევრი მიმართულებით, მაგალითად სასამართლოს დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით, სიტყვის თავისუფლების, ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით. მისი აზრით, ასევე გაუმჯობესდა კონტროლისა და ბალანსის სისტემა საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად (ინტერვიუ არჩილ ყარაულაშვილთან, 11.11.2015).

ფ. ფეიერაბენდის აზრით, კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად პარლამენტი უფრო დამოუკიდებელი გახდა და გაუმჯობესდა კონტროლისა და ბალანსის სისტემა. მისი აზრით, დემოკრატიული განვითარებისთვის აუცილებელია სოციალური ცვლილებები ღირებულებით სისტემაში (03.11.2015).

ევროპული ღირებულებების გავრცელების მნიშვნელობაზე ისაუბრა საქართველოს პრეზიდენტმა ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში სიტყვით გამოსვლისას: „იმისთვის რომ შევიდეთ ევროპაში, უნდა გავხდეთ ევროპა ჩვენი ცხოვრების წესით, ჩვენი დემოკრატიულობით, ჩვენი პლურალიზმით. უნდა

ჩამოვყალიბოთ მართვის დასავლური სისტემა და ჭეშმარიტად სამართლებრივი სახელმწიფო; სახელმწიფო, სადაც სამართლის უზენაესობა არის ხელშეუვალი პრინციპი. სამართლებრივ სახელმწიფოში ყველა თანაბრად უნდა ემორჩილებოდეს კანონს – როგორც ინდივიდი, ისე ხელისუფლების ინსტიტუტები. საჭიროა ხელისუფლების განშტოებათა გამიჯვნა-განცალკევების, ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების გამართულად მოქმედი სისტემის ამუშავება. არ უნდა დავუშვათ სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის ურთიერთქმედების ჩანაცვლება ხელმძღვანელთა შორის პერსონიფიცირებული ურთიერთობებით; გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი უნდა მოვაქციოთ ფორმალურ გარემოში, რისთვისაც არსებობს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფორმატები. ნათელია, რომ დემოკრატიზაცია და ინსტიტუციონალიზაცია ჩვენი ქვეყნის ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის საფუძველთა საფუძველია” (საქართველოს პრეზიდენტის სიტყვით გამოსვლა ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, 14.11.2014).

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულების სტატუსი კონსტიტუციის ტექსტში დამოუკიდებელი თავით განისაზღვრა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 101² პუნქტი 1).

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 101¹ პუნქტი 2).

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების იდეალურად დაბალანსება შეუძლებელია ძლიერი და დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების გარეშე, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველია.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა შეეხო საქართველოს 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის მეხუთე თავს, რომელიც სასამართლო ხელისუფლებას ეხება. აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები და დასკვნები საკონსტიტუციო რეფორმასთან დაკავშირებით. მთლიანობაში ვენეციის კომისია დადებითად აფასებს კონსტიტუციური კანონის პროექტს, რაც ნამდვილად წინგადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების თვალსაზრისით. კონსტიტუციის მეხუთე თავში შემდეგი ცვლილებები განხორციელდა:

- საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზი გაიზარდა;
- მოსამართლეთა განწესება ხდება უვადოდ და ცვლილებით შესაძლებელია მათი დანიშვნა გამოსაცდელი ვადით;
- გაიზარდა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა არჩევისათვის საჭირო პარლამენტის წევრთა ხმების რაოდენობა;
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭო გახდა საკონსტიტუციო ორგანო;
- გაიზარდა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებანი.

2014 წელს გამოქვეყნდა სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში სახელწოდებით „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“. ანგარიშის თანახმად, 2013 წლის მაისში დასრულდა მართლმსაჯულების სისტემის ინსტიტუციონალური რეფორმის პირველი ეტაპი. საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონმდებლობაში შეტანილი მთელი რიგი ცვლილებების შედეგად, რომლებიც მოიწონა ვენეციის კომისიამ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო გახდა უფრო დემოკრატიული და ტრანსპარანტული. გაიზარდა მოსამართლეთა ჩართულობა საბჭოს მოსამართლე წევრთა არჩევის პროცესში. პოლიტიკოსების ნაცვლად საბჭოს

არასამოსამართლე წევრებად სამოქალაქო საზოგადოებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენლები აირჩევიან. ერთმანეთს გაემიჯნა მოსამართლეთა დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემის უფლებამოსილების მქონე და დისციპლინური საქმის განმხილველი ორგანოები (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

საქართველოს პარლამენტმა საერთო სასამართლოების შესახებ კანონში შესატანი ცვლილებების პირველი პაკეტი 2013 წლის 21 მაისს მიიღო. ამ ცვლილებებმა გააუმჯობესა საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის ბევრი დებულება, განსაკუთრებით, სასამართლო პროცედურების ადმინისტრირების თვალსაზრისით. მედიისთვის სასამართლოზე დასწრების უფლების მიცემა, რომელიც კანონის ადრეულ ვერსიაში აკრძალული იყო, მიზნად ისახავს მართლმსაჯულების სისტემის გაძლიერებას და გამჭვირვალობის პრინციპის ხაზგასმას.

2014 წელს დასრულდა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის მეორე ეტაპი, რომლის ფარგლებშიც ამოქმედებული კონსტიტუციური ცვლილების თანახმად ორგანული კანონით დადგენილ იქნა თანამდებობაზე მოსამართლის უვალო განწესების პრინციპი და უვალოდ განწესებამდე თანამდებობაზე დანიშვნა 3 წლის ვადით (ე.წ. „გამოსაცდელი ვადა“).

2014 წლის ზაფხულში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემუშავებული რეფორმის პაკეტი “საერთო სასამართლოების შესახებ” ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ. დადგენილ იქნა გამოსაცდელ პერიოდში მოსამართლის შეფასების გამჭვირვალე და ობიექტური კრიტერიუმები და პროცედურები. მოსამართლეთა შეფასება ხორციელდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 6 სხვადასხვა წევრის მიერ ორი ძირითადი კრიტერიუმის - კეთილსინდისიერების და კომპეტენტურობის შესაბამისად. საბოლოო სიტყვა ეკუთვნის იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს, რომელიც სრული შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ით იღებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას მოსამართლის თანამდებობაზე უვალოდ განწესების ან განწესებაზე უარის თქმის შესახებ. 2014 წლის განმავლობაში მომზადდა და ვენეციის კომისიას დასკვნის

მოსამზადებლად გადაეგზავნა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის მესამე ეტაპის საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი ხაზს უსვამს სასამართლო რეფორმის მნიშვნელობას. სასამართლო რეფორმა მიზნად ისახავს:

- სასამართლოს დამოუკიდებლობის, ეფექტურობის, ობიექტურობის და პროფესიონალიზმის ამაღლებას;

- სამართლიანი სასამართლო უფლების დაცვას;

- გამოძიების დამოუკიდებლად და ეფექტურად წარმოებას.

ა. დოლიძის აზრით, სასამართლო რეფორმის მიმდინარეობასთან დაკავშირებით შეიძლება გამოიყოს მრავალი საკითხი, რაც მნიშვნელოვანია დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის. მისი აზრით, სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დანერგვა, რაც გულისხმობს სასამართლო, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთშეკავებისა და ბალანსის დაცვის მექანიზმის დანერგვას (დოლიძე, 2007). ავტორის აზრით, მნიშვნელოვანია მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების და გათავისუფლების, მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის წესების იმგვარი ორგანიზება, რომ არ იქმნებოდეს სასამართლოს საქმიანობის კონტროლისა და მასში ჩარევის შესაძლებლობა რომელიმე სხვა ხელისუფლების მხრიდან. როგორც ა. დოლიძე აღნიშნავს, ამ მხრივ მნიშვნელოვანია იუსტიციის საბჭოს როლი, როგორც ორგანოსი, რომლის ფუნქციაა სასამართლო რეფორმისათვის წინადადებების შემუშავება, მოსამართლეთა შერჩევა, მათი თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის გადაწყვეტა და სხვა მასთან დაკავშირებული ფუნქციების შესრულება (დოლიძე, 2007). ავტორი ყურადღებას ამახვილებს ევროკავშირის მოთხოვნებზე, რომელთა თანახმად განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმების ამოქმედებას მხოლოდ კანონიერ და

ობიექტურ საფუძვლებზე, რაც ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობის იმ ნორმების დახვეწას, რომლებიც ეხება მოსამართლეთა დისციპლინურ დევნას, იმგვარად, რომ გამოირიცხოს დისციპლინური დევნის მექანიზმის გამოყენება მოსამართლეთა კონტროლისა და მათზე გავლენის მოხდენის მიზნით. გარდა ამისა, ავტორი აღნიშნავს, რომ დისციპლინური სამართალწარმოების დახვეწისა და განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია სამართალწარმოების სტაბილურობა (დოლიძე, 2007).

ა. დოლიძის აზრით, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის შენარჩუნების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა მოსამართლეთა თანამდებობრივი გარანტიებია, მათ შორის სოციალური გარანტიები. ამ მხრივ აუცილებელია მოსამართლეთა ხელშეუხებლობის უზრუნველყოფა, მაღალი სოციალური გარანტიების დაწესება, რაც მოიცავს არა მარტო მოსამართლეთა ხელფასს ან პენსიას, არამედ კარიერული დაწინაურებისა და წახალისების ობიექტური სისტემის შემუშავებას. სისხლისსამართლებრივი კანონმდებლობის რეფორმის სტრატეგიის განხორციელების შუალედურ გეგმაში განისაზღვრა მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნისათვის საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების მიზანი (დოლიძე, 2007).

მოსამართლეთა პროფესიული მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის 1999 წლიდან არსებობს იუსტიციის სასწავლო ცენტრი, სადაც სავალდებულოა მოსამართლეთა უფლებამოსილების განხორციელებამდე კანდიდატებისათვის სამთვიანი სასწავლო კურსის გავლა. 2004 წლიდან მოსამართლეთა სასწავლო ცენტრი ცალკე სტრუქტურად ჩამოყალიბდა. „საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ კანონი მიღებულია 2005 წლის 28 დეკემბერს, რომელიც განსაზღვრავს მის სტრუქტურას, მოსამართლეთა მიღებისა და კვალიფიკაციის მინიჭების წესს.

2004 წელს დაიწყო უფასო იურიდიული დახმარების კონცეფციის შემუშავება, როდესაც ამ მიზნით საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ინიციატივით შეიქმნა სახელმწიფო დაწესებულებების და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისაგან შემდგარი სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც

შემუშავა იურიდიული დახმარების სისტემის შექმნის კონცეფცია და ის საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შესთავაზა. ამ კონცეფციაზე დაყრდნობით იუსტიციის სამინისტრომ შექმნა იურიდიული დახმარების საკოორდინაციო საბჭო და სახაზინო ადვოკატის სამსახური.

განვითარებად ქვეყნებში სასამართლოს დამოუკიდებლობა დემოკრატიის მკაფიო ინდიკატორია. 2004 წლიდან სასამართლო რეფორმა საქართველოს მთავრობის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია. შემუშავდა და განხორციელდა რიგი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ცვლილებებისა, რომლებიც მიზნად ისახავდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხის ზრდას. ამ კუთხით აღსანიშნავია საქართველოში ახალი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მიღება, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შექმნა, რომელიც წარმოადგენს სასამართლოს საგანმანათლებლო დაწესებულებას და პასუხისმგებელია მოსამართლეთა გადამზადებაზე. გაიზარდა მოსამართლეების ხელფასები, რის შედეგადაც ისინი ყველაზე მაღალი ანაზღაურების მქონე საჯარო მოხელეების რიცხვს შეუერთდნენ. ამავდროულად, გამკაცრდა კონტროლი მექრთამეობაზე.

ევროინტეგრაციის პროცესის შედეგად მოხდა ევროპული გამოცდილების გაზიარება და ქვეყანაში არსებული ინსტიტუტების დაახლოება შესაბამის ევროპულ სტრუქტურებთან. განხორციელდა ბევრი პროგრამა, მაგალითად Twinning - ინსტიტუციური დაძმობილების პროგრამა (ინტერვიუ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის წარმომადგენელთან, 10.11.2015).

საქართველოს მთავრობის ინიციატივით შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, რომელიც ითვალისწინებს პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვას და გულისხმობს ისეთი რეგულაციების შემოღებას, რომლის მიზანია პოლიტიკური გავლენისგან საჯარო სამსახურის გათავისუფლება, კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნა, სამართლიანი დაწინაურების სისტემის ფორმირება და სხვა (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

კონცეფციით გათვალისწინებული რეფორმის წარმატებით განხორციელების მიზნით მოხდა საჯარო სამსახურის ბიუროს რეორგანიზაცია. იგი დაექვემდებარა პრემიერ-მინისტრს და მნიშვნელოვნად გაიზარდა მისი დანიშნულება საჯარო სამსახურის სფეროში, რაც აისახა ბიუროს როლის გაძლიერებაში, როგორც საჯარო კონკურსებისა და ატესტაციების მიმდინარეობისას, ისე სახელმწიფოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების კუთხით (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

საჯარო სამსახურის სფეროში გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლების მიზნით ცვლილებები შევიდა „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში.

2014 წელს საქართველოს პარლამენტმა მთავრობის წარდგინებით მიიღო კანონპროექტი “დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ”. კანონპროექტი განხილულ იქნა სამინისტროებთან, დიპლომატიურ კორპუსთან, მედიის წარმომადგენლებთან, ადამიანის უფლებების სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, რელიგიური და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებთან, გენდერულ საკითხებსა და ქალთა უფლებებზე მომუშავე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, აგრეთვე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებების თემაზე მომუშავე ორგანიზაციებთან (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

კანონპროექტმა გაიარა ასევე საერთაშორისო ექსპერტიზა. რეკომენდაციები და შენიშვნები წარმოადგინეს ისეთმა ავტორიტეტულმა ორგანიზაციებმა, როგორცაა ევროპის კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ (ECRI), ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის ოფისი დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებებისთვის (ODIHR) და გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი (OHCHR).

კანონის მიზანია დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა და ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისთვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით თანასწორად სარგებლობის უზრუნველყოფა.

დისკრიმინაციის აკრძალვა ხდება როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში. კანონით დისკრიმინაციის აღმოფხვრა და თანასწორობის უზრუნველყოფა დაევალა საქართველოს სახალხო დამცველს.

2014 წელს გამოქვეყნებული სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიშის თანახმად, ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული პოლიტიკის წარმოება მთავრობის უმთავრესი პრიორიტეტია. სხვადასხვა სექტორში მიმდინარე წარმატებული საქმიანობის კოორდინირებისა და ეფექტიანობის კიდევ უფრო გაზრდის მიზნით საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, რომელიც ორ წელიწადზე გაწერილი, მუდმივად განახლებადი დოკუმენტია და მოიცავს იმ ძირითად გამოწვევებს, რომლებიც ქვეყნის წინაშე დგას ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით. აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულია სამართლებრივი რეფორმებისა და ადამიანის უფლებების საკითხებში ეროვნულ-სპეციალური წარმომადგენლის, თომას ჰამარბერგის რეკომენდაციები.

„ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა“ საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის 2014-2020“ შესრულების მექანიზმს წარმოადგენს. სტრატეგიაში დეტალურად არის გაწერილი სახელმწიფოს გრძელვადიანი ხედვა და პრიორიტეტები ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, მათ შორის, დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობის, კანონის უზენაესობის პრინციპების განმტკიცების, გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის, უმცირესობისა და სხვა ჯგუფების უფლებების დაცვის კუთხით. სამოქმედო გეგმის ეფექტიანი იმპლემენტაციის მიზნით შეიქმნა ადამიანის უფლებათა საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. საბჭო ყოველი წლის მარტში პარლამენტს წარუდგენს სტრატეგიის შესრულების ანგარიშს. მთავრობის ადმინისტრაციაში მოქმედი ადამიანის უფლებათა დაცვის სამდივნო უზრუნველყოფს უწყებებს შორის ეფექტიან კოორდინაციასა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგს (სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში, 2014).

ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული რეფორმების ეფექტიანი განხორციელების მიზნით საქართველო აქტიურად მონაწილეობს ევროკავშირის დაფინანსებით მიმდინარე დახმარების პროექტების განხორციელებაში. ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებისა და გამოცდილების გაზიარების მიზნით 2014 წლის 18 ივლისს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმდა სტრატეგიული დახმარების ჩარჩო-პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოსთვის 410 მილიონ ევრომდე დახმარებას 2014-2017 წლებში. ამასთან, საქართველო ჩართულია ევროკავშირის დაფინანსებით მიმდინარე ეროვნულ, რეგიონალურ და თემატურ პროგრამებში, რაც ხელს უწყობს, როგორც სახელმწიფო უწყებების ინსტიტუციონალურ გაძლიერებას, ისე რეგიონალური თანამშრომლობის განვითარებას სხვადასხვა პრიორიტეტულ სფეროებში.

წარმატებით მიმდინარეობს „ევროინტეგრაციის საკითხთა კომუნიკაციისა და ინფორმაციის შესახებ 2014-2017 წლებისთვის საქართველოს მთავრობის სტრატეგიის“ სამოქმედო გეგმის განხორციელება. სტრატეგია ევროინტეგრაციის თემატიკაზე საქართველოს მოსახლეობის სათანადო ინფორმირებასა და ევროინტეგრაციის თემატიკის პოპულარიზაციას ისახავს მიზნად. ამ მიმართულებით ჩატარდა არაერთი საინფორმაციო კამპანია და აქტივობა.

2014 წელს პარლამენტმა მიიღო ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია, რომლის მიზანია განსაზღვროს ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში სახელმწიფოს ერთიანი პოლიტიკა და მისი განხორციელების საკოორდინაციო საკითხები. მასში მიმოხილულია კონსტიტუციური და საერთაშორისო სამართლის წყაროები, რომლებიც საფუძვლად უდევს საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვას და განსაზღვრავს ამ უფლებათა დაცვის ცალკეული ნორმების შინაარსობრივი და პროცედურული მოქმედების ფარგლებს. როგორც სტრატეგიაშია აღნიშნული: საქართველოს მოქალაქეების ურყევი ნებაა დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების დამკვიდრება და ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებების უზრუნველყოფა მოხდეს არა იზოლირებულად, არამედ სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობის განმტკიცებასთან ერთად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველო ადამიანის უფლებების თითქმის ყველა

ძირითადი საერთაშორისო და რეგიონალური ხელშეკრულების მხარეა (საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020 წლებისთვის).

ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტრატეგია განსაზღვრავს საქართველოს ხელისუფლების გრძელვადიან პრიორიტეტებსა და ამოცანებს უწყებათაშორისი, მრავალსექტორული, ერთიანი და თანმიმდევრული პოლიტიკის ჩამოყალიბების მიზნით. როგორც სტრატეგიაშია აღნიშნული, ადამიანის უფლებების დაცვის პროცესის განგრძობადობის აუცილებელი წინაპირობაა სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტიანობა და განვითარების მაღალი დონე (საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020 წლებისთვის).

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს სტრატეგია ძირითად მიზნად ისახავს ქვეყნის გარდაქმნას ევროპულ სახელმწიფოდ ძლიერი ინსტიტუტებითა და ქვეყნის ინტეგრაციას ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში. შიდასახელმწიფოებრივი ცვლილებების ფონზე ევროკავშირი გამოთქვამს მზადყოფნას წვლილი შეიტანოს დასახული მიზნების განხორციელებაში. მხარდაჭერის ერთ-ერთი ყველაზე მკაფიო ნიშანი ამ მიმართულებით საქართველომ 2004 წლის აგვისტოში მიიღო, როდესაც ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში ქვეყანაში ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისია (EUJUST THEMIS) დაიწყო. მისია შეიქმნა საქართველოს ხელისუფლების მხარდასაჭერად, რათა მას დაეძლია დაბრკოლებები, განეხორციელებინა სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმა, განეხორციელებინა რეფორმის პროცესისადმი კოორდინირებული საერთო მიდგომა და ჩამოეყალიბებინა სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგია. 2004 წელს ევროკავშირის მორიგი გაფართოების შემდეგ მისი პოლიტიკური გეოგრაფია საგრძნობლად შეიცვალა აღმოსავლეთით და სამხრეთით მეზობლებთან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) განვითარების შედეგად, რომლის მიზანია დაეხმაროს მეზობელ ქვეყნებს ეკონომიკური თუ პოლიტიკური კუთხით.

2006 წელს მიღებული საქართველო-ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა მოიცავდა დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე დაფუძნებულ კონკრეტულ ზომებსა და ამოცანებს. კანონის უზენაესობის ამაღლება, სასამართლო სისტემისა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების გაძლიერება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პრიორიტეტებს შორის უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტად დასახელდა.

რეფორმების კარგი ტემპის პარალელურად საქართველომ ევროკავშირისგან მიიღო მნიშვნელოვანი ფინანსური დახმარება, რამაც საგრძნობლად გააუმჯობესა ქვეყანაში რეფორმების განხორციელების შესაძლებლობები. 2007-2010 წლებში 120 მილიონ ევროზე მეტი გამოიყო საქართველოსთვის ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის (ENPI) ფარგლებში.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების ეფექტური იმპლემენტაციისთვის საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, რომელიც დამტკიცდა 2015 წლის 15 იანვარს.

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების მე-4 მუხლის თანახმად, მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა განავითარონ, კონსოლიდირება მოახდინონ და გაზარდონ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის სტაბილურობა და ეფექტურობა; უზრუნველყონ ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვა და პატივისცემა; ხელი შეუწყონ სასამართლოსა და სამართლებრივი ბაზის რეფორმის წინსვლას, ისე, რომ სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა იყოს გარანტირებული, განვითარდეს მისი ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და გარანტირებული იყოს სამართალდამცავი ორგანოების მიუკერძოებლობა და ეფექტურობა (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება მუხლი 4).

2015 წლის 14 მაისს, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრმა და სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოების საკითხებში ევროკომისიის დირექტორატის ხელმძღვანელმა, ჯერარდ

შუმან ჰიცილერმა ხელი მოაწერეს 2 საფინანსო შეთანხმებას, რომელთა საერთო ბიუჯეტი 60 მლნ ევროს შეადგენს. შეთანხმების მიხედვით, ევროკავშირის დახმარების 2014 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მართლმსაჯულების სექტორის მხარდაჭერისთვის გათვალისწინებულია 50 მლნ. ევრო და ევროკავშირის ინიციატივა „მეტი მეტისთვის“ ფარგლებში ადამიანის უფლებების დაცვის პროგრამის მხარდასაჭერად 10 მლნ. ევრო.

ევროკავშირის აღნიშნული დაფინანსება ითვალისწინებს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების, ასოცირების დღის წესრიგის და ვიზა-ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტების შესრულებას. კერძოდ, მართლმსაჯულების სექტორის მხარდაჭერის 50 მილიონიანი პროგრამის მიზანს წარმოადგენს:

- მართლმსაჯულების სექტორის ადმინისტრირების სისტემის გაუმჯობესება;
- კანონის უზენაესობის კონსოლიდაცია;
- ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების დანერგვა და ევროკავშირის საუკეთესო გამოცდილების გაზიარება;
- სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის მხარდაჭერა და სასამართლოს პერსონალის შესაძლებლობების ამაღლება.

შესაბამისი საჯარო უწყებების მონაწილეობით პროგრამა ხელს უწყობს ეფექტური მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას, ადამიანის უფლებების დაცვის, კანონის უზენაესობისა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემის უზრუნველყოფას. საქართველო დაფინანსებას 4 წლის განმავლობაში ეტაპობრივად, ყოველწლიური ტრანშების სახით მიიღებს (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, 2015).

ადამიანის უფლებათა დაცვის პროგრამის 10 მილიონიანი დახმარება გამიზნულია საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში არსებული

ისეთი მიმართულებების მხარდასაჭერად, როგორცაა: უმცირესობების უფლებათა დაცვა, სამართალდამცავი ორგანოების შიდა და გარე ზედამხედველობის გაძლიერება, შრომითი უფლებები, გამოხატვის თავისუფლება და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

ევროკავშირის ერთიანი დახმარების ჩარჩო პროგრამის (SSF) ფარგლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოს სახელმწიფო უწყებების ინსტიტუციურ გაძლიერებას. ამ მიმართულებით, საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში აქტიურად იყო ჩართული ევროკავშირის პროგრამებისა და პროექტების მომზადებისა და განხორციელების პროცესში.

საჯარო სამსახურების დაძმობილების (Twinning) პროგრამის ფარგლებში საქართველოს სხვადასხვა უწყებაში დასრულდა რამდენიმე პროექტის განხორციელება და დაიწყო ახალი პროექტები.

ტექნიკური დახმარებისა და ინფორმაციის გაცვლის პროგრამა TAIEX-ის ფარგლებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში მიიღო და განიხილა დაახლოებით 75 საპროექტო წინადადება.

პროგრამა SIGMA-ს ფარგლებში (ხელშეწყობა მართვისა და მმართველობის სისტემების გაუმჯობესებაში) საანგარიშო პერიოდში დაიგეგმა და ხორციელდება 5 მნიშვნელოვანი პროექტი, რომლებიც ძირითადად მიმართულია საჯარო სამსახურის რეფორმის მხარდაჭერისკენ (საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში).

საჯარო სამსახურების დაძმობილების პროგრამა (Twinning) წარმოადგენს ინსტიტუციონალური განვითარების ხელშეწყობის ინსტრუმენტს, რომელიც ევროკავშირის წევრი და ბენეფიციარი ქვეყნების ადმინისტრაციებს შორის თანამშრომლობას მოიცავს. პროგრამა ბენეფიციარი ქვეყნების ადმინისტრაციული და სასამართლო სისტემების შესაძლებლობების განვითარებას ისახავს მიზნად, რათა

ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნების სათანადოდ შესრულება მოხდეს. საჯარო სამსახურების დამმობილების პროგრამა ევროკავშირის მთელი რიგი მეზობელი ქვეყნებისთვის, მათ შორის საქართველოსთვის ხელმისაწვდომი გახდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემუშავების შემდეგ.

საჯარო სამსახურების დამმობილების პროგრამა (Twinning) ერთობლივი პროექტია, რომელიც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს ადმინისტრაციასა და ბენეფიციარ ინსტიტუტებს შორის თანამშრომლობას გულისხმობს.

საჯარო სამსახურების დამმობილების პროექტების ფარგლებში პარტნიორები ვალდებულებას იღებენ იმუშაონ ერთობლივად დასახული მიზნების მისაღწევად. თანამშრომლობა ითვალისწინებს კონკრეტულად განსაზღვრული რამდენიმე ზუსტი და გაზომვადი ინსტიტუციონალური მიზნის მიღწევას.

საჯარო სამსახურების დამმობილების პროექტები ერთობლივი პოლიტიკური მიზნების გათვალისწინებითაა შემუშავებული და ისეთ სფეროებზეა მიმართული, რომლებსაც ქვეყნებს შორის დადებული ერთობლივი ხელშეკრულებები ითვალისწინებენ. გარდა ამისა აქცენტი ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის გარკვეულ ელემენტებზეც კეთდება.

საჯარო სამსახურების დამმობილების პროექტის მთლიანი ციკლის ფარგლებში ბენეფიციარი ადმინისტრაცია თავად განსაზღვრავს იმ მიზნებს, რომელთა მიღწევაც სურს არსებული საჭიროებების გათვალისწინებით. პროექტის იდეა ქვეყნის სტრატეგიულ მიზნებზე დაყრდნობით ყალიბდება და ბენეფიციარი ქვეყნის სტრუქტურულ რეფორმებს ითვალისწინებს.

საჯარო სამსახურების დამმობილების პროექტის ერთ-ერთ ძირითად ელემენტს ბენეფიციარ ინსტიტუტში მრჩევლის მივლინება წარმოადგენს (მუდმივი მრჩეველი). გარდა ამისა საჯარო სამსახურების დამმობილების პროექტები მთელ რიგ სხვა ღონისძიებებსაც მოიცავს, კერძოდ სემინარებს, ტრენინგებს, ექსპერტთა ვიზიტებს და საკონსულტაციო დახმარებას. პროგრამის ადმინისტრაციული ოფისის (PAO), ევროკავშირის დელეგაციის მხარდაჭერითა და საკონსულტაციო რჩევების

გათვალისწინებით ბენეფიციარი ადმინისტრაცია საჯარო სამსახურების დაძმობილების პროექტის იდეით გამოდის, რომელიც მისი ინსტიტუციონალური განვითარების თვალსაზრისით არსებულ საჭიროებებს შეესაბამება. შედეგად, ინსტიტუციონალურ განვითარებაზე მიმართული ღონისძიებები იგეგმება, რომლებიც სახელმწიფო მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესებას და შესაბამის სახელმწიფო სექტორში რეფორმების გატარებას უწყობს ხელს.

ევროკავშირის ტექნიკური დახმარებისა და ინფორმაციის გაცვლის პროგრამა (TAIEX) წარმოადგენს ევროკომისიის მიერ დანერგილ ინსტიტუციონალური განვითარების ინსტრუმენტს. მისი მიზანია ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნებისა და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის დახმარების მიწოდება მთელ რიგ სექტორებში ევროკავშირის კანონმდებლობის უფრო სწრაფად დანერგვის მიზნით. TAIEX პროგრამა დახმარებას უწევს ბენეფიციარ ინსტიტუტებს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციაში. პროგრამა შემდეგი ტიპის დახმარებას ითვალისწინებს: ბენეფიციარ ქვეყანაში ექსპერტთა მისიის მივლინება, სემინარების ორგანიზება და ბენეფიციარი ქვეყნის ოფიციალური პირების სასწავლო ტურების ორგანიზება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ადმინისტრაციასთან თანამშრომლობის მიზნით.

TAIEX-ის ძირითადი მიზნობრივი ჯგუფებია:

- ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციების საჯარო მოხელეები;
- სასამართლო ხელისუფლება და სამართალდამცავი ორგანოების ადმინისტრაცია;
- საკანონმდებლო საბჭოებში მომუშავე საჯარო მოხელეები;
- პროფკავშირებისა და დამსაქმებელთა ასოციაციების წარმომადგენლები.

პროგრამა SIGMA ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) და ევროკავშირის ერთობლივ ინიციატივას წარმოადგენს.

2008 წლიდან SIGMA ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებზეც ვრცელდება. პროგრამა ყურადღებას მმართველობის ჰორიზონტალურ ასპექტებზე ამახვილებს. აღნიშნული ინიციატივა ხელს უწყობს სრული ანგარიშგების, კანონის უზენაესობის და ისეთი ფასეულობების დანერგვას, როგორცაა პროფესიონალიზმი, მიუკერძოებლობა და გამჭვირვალობა. პროგრამის ფარგლებში დახმარება გამოიყოფა 4 ძირითად სფეროში:

- საკანონმდებლო ჩარჩო, საჯარო სამსახური, მართლმსაჯულება;
- ფინანსური კონტროლი და გარე აუდიტი;
- სახელმწიფო შესყიდვები;
- პოლიტიკის შემუშავება (არსებული შესაძლებლობების განვითარება, კოორდინაცია, რეგულირება, ადმინისტრაციული და ბიზნეს გარემო).

პროგრამა SIGMA-ს ფარგლებში მოკლე და საშუალოვადიანი დახმარების მიწოდება ხდება სახელმწიფო სექტორის მართვის გაუმჯობესების მიზნით, რაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნების შესაბამისი ადმინისტრაციების გამოცდილი პირების მივლინების გზით მიიღწევა. ინიციატივის ფარგლებში ასევე ხდება:

- ევროკავშირის კანონმდებლობისა და მოწინავე გამოცდილების გათვალისწინებით რეფორმების პროგრესის შეფასება და პრიორიტეტების გამოვლენა;
- დახმარების გაწევა შესაბამისი სახელმწიფო ინსტიტუტების გაძლიერებაში და საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავებაში.

2008 წლიდან საქართველოში მთელმა რიგმა სტრუქტურებმა ისარგებლეს პროგრამა SIGMA-ს ფარგლებში ექპერტების მიერ გაწეული დახმარებით, მათ შორის ისეთმა სტრუქტურებმა როგორცაა, საჯარო სამსახურის ბიურო, საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს მთავრობის კანცელარია და სხვა.

3.2. ადგილობრივი დემოკრატია

თანამედროვე დემოკრატია მოითხოვს დეცენტრალიზაციას, რის შედეგადაც ხელისუფლების დელეგირება ხდება ცენტრალურიდან ადგილობრივ მმართველ სტრუქტურებზე, რაც სერიოზულად აძლიერებს ამ უკანასკნელის როლს. საქართველო შეუერთდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას, რომლის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა“ (ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 1985, მუხლი 4, პუნქტი 4). იმავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად კი: „ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით (ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 1985, მუხლი 4, პუნქტი 5).

2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირება და იგი ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილიდან.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომელმაც განსაზღვრა თვითმმართველობის პრინციპები (ეს მუხლები ძალაში შევიდა 2011 წლის 1 იანვრიდან). კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი VII¹ თავი, რომლის თანახმადაც განისაზღვრა თვითმმართველობის:

- წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არჩევის წესი (მუხლი 101¹, პუნქტი 2);

- შექმნისა და გაუქმებისას, აგრეთვე საზღვრების შეცვლისას თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების ვალდებულება (მუხლი 101¹, პუნქტი 3);
- საკუთარი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული კომპეტენციების გამიჯვნის პრინციპები (მუხლი 101²);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმები (მუხლი 101³).

აღნიშნულმა ცვლილებებმა კონსტიტუციურად გაამყარა თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები. ამავე დროს, ახალ რედაქციაში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც თვითმმართველობაში მონაწილეობის უფლება ყველა ადგილზე მცხოვრების ნაცვლად მიეცა მხოლოდ ადგილზე რეგისტრირებულ მოქალაქეებს (მუხლი 101¹, პუნქტი 2).

ამას გარდა, თვითმმართველობებმა მიიღეს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 89).

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტებს შორის უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუცია, „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, „საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და რამდენიმე სხვა კანონი. ამას გარდა, თვითმმართველობის უფლებებთან დაკავშირებული ნორმები გვხვდება რამდენიმე ათეულ ნორმატიულ აქტში (უპირველეს ყოვლისა დარგობრივ კანონებში).

საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია ევროპულ თანამეგობრობასთან დაახლოება. ევროკავშირი დიდ ყურადღებას აქცევს რეგიონების განვითარებას. საქართველოს ისტორიული რეგიონები, სადაც სახელმწიფო რწმუნებულების სამოქმედო არეალი ვრცელდება აკმაყოფილებენ ევროკავშირის მიერ შემუშავებულ NUTS 3 დონის კრიტერიუმებს (ლოსაბერიძე, 2015).

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ #223 განკარგულებით მოიწონა „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“, რომლის თანახმადაც უნდა განხორციელდეს სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება.

კანონმდებლობის თანახმად, „თვითმმართველი ერთეული“ („მუნიციპალიტეტი“) არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა, რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო არის 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია), რომლის ხელმძღვანელია გამგებელი/მერი.

სერგი კაპანაძის აზრით, მერების არჩევითობის შემოღება თბილისის გარდა რამდენიმე თვითმმართველ ქალაქში მნიშვნელოვანი ნაბიჯია დემოკრატიის კონსოლიდაციის პროცესში (ინტერვიუ სერგი კაპანაძესთან, 21.09.2015).

თორნიკე თურმანიძე დადებითად აფასებს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას და აღნიშნავს, რომ რაც უფრო მეტი გადაწყვეტილება იქნება მიღებული ადგილობრივ დონეზე და მოხდება ხელისუფლების დელეგირება ცენტრალურიდან ადგილობრივ მმართველ სტრუქტურებზე მით უკეთესი იქნება ქვეყნისთვის (ინტერვიუ თორნიკე თურმანიძესთან, 24.09.2015).

2010 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის ცვლილებით გაიზარდა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილება. გაიზარდა საკრებულოს როლიც. მას შეუძლია დაამტკიცოს ბიუჯეტი საკუთარი შესწორებებით, თუ გამგებელმა/მერმა ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისას არ გაითვალისწინა აღნიშნული შესწორებები („საბიუჯეტო კოდექსის“ 78-ე მუხლი).

კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობების უფლებამოსილებები იყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. დელეგირებული

უფლებამოსილებების გადაცემა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ხელშეკრულების საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით (ლოსაბერიძე, 2015). საკუთარ უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი:

- ფინანსური და მმართველობის საკითხები - ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა და ამოღება; თვითმმართველობის ქონების, ადგილობრივი ტყისა და წყლის რესურსების მართვა; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება.

- მომსახურებისა და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება - მიწათსარგებლობისა და სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; განაშენიანების რეგულირების გეგმის და წესების დამტკიცება; გარე ვაჭრობისა და ბაზრების რეგულირება; რეკლამის განთავსების რეგულირება; მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობა; შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება.

- კომუნალური სფერო - ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.

- განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო - სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა.

როგორც ექსპერტი კახა გოგოლაშვილი აღნიშნავს, ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების გარეშე შეუძლებელია ქვეყანაში ნამდვილი დემოკრატიის ჩამოყალიბება (ინტერვიუ კახა გოგოლაშვილთან, 04.11.2015).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის პრინციპები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით,

რომლის 101³-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად“ (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 101³, პუნქტი 3).

ზედამხედველობის ფორმები განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონით, რომელიც 2007 წლის 1 აგვისტოდან შევიდა ძალაში. ეს კანონი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობის დარეგულირების მცდელობას წარმოადგენს. კანონით მოცემულია ზედამხედველობის ორი ფორმა: სამართლებრივი ზედამხედველობა (როგორც საკუთარი, ისე დელეგირებული კომპეტენციების შესრულებისას) და ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით (დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას). ქ.თბილისსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველობათა ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ზედამხედველობის ორგანოებს ადგილზე სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაზე (საბიუჯეტო პროცესზე) კონტროლის უფლება მიეცა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში გათვალისწინებულ იქნა დემოკრატიული ქვეყნების სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პრინციპები (ლოსაბერიძე, 2015).

მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის

საკმაო გარანტიებს (ლოსაბერიძე, 2015). ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XI თავი სახელწოდებით, „მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში“ ადგენს მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებსა და პროცედურებს. ცვლილება მიზნად ისახავს მოქალაქეთათვის უფლების მინიჭებას მოახდინონ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ინიცირება და აქტიური მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოს კომისიის სხდომებში. თვითმმართველი ორგანოები ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები, დაადგინონ მათი განხილვის პროცედურები და ვადები, გამჭვირვალე გახადონ საკრებულოს დღის წესრიგი, შექმნან გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის სისტემა, უზრუნველყონ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით კოდიფიცირება და მათი ხელმისაწვდომობა (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი).

განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია პეტიციის გზით საკითხის ინიცირების უფლება. თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება მიეცა პეტიციის წესით მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილების ან დამატების შეტანის შესახებ. საკრებულომ პეტიციით წარდგენილი ნორმატიული აქტის პროექტი უნდა განიხილოს შეტანიდან 1 თვის ვადაში (ლოსაბერიძე, 2015).

ამას გარდა, თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს აქვს უფლება არა მხოლოდ დაესწროს, არამედ მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს კომისიების სხდომებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის ანგარიშების საჯარო მოსმენებში. თვითმმართველობის თანამდებობის პირები ვალდებული არიან წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწყონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველებთან და ჩააბარონ მათ ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

დღეისათვის სახელმწიფო ავლენს პოლიტიკურ ნებას, რომ დეცენტრალიზაცია რეალურად განახორციელოს. 2013 წლის მარტში დამტკიცებული „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“ წარმოადგენს რეალური და ყოვლისმომცველი დეცენტრალიზაციის განხორციელების აუცილებლობის დეკლარირებას (ლოსაბერიძე, 2015).

ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია ყველგან ორ უმთავრეს მიზანს ისახავს: 1) თვითმმართველობებისათვის საზოგადოებრივი მომსახურების უფლებამოსილების გადაცემა; 2) მოსახლეობასთან დაახლოებული ხელისუფლების სისტემის ფორმირება, რომელიც ადეკვატურ, ადგილობრივი სპეციფიკისათვის დამახასიათებელ პოლიტიკას ატარებს და ადგილობრივი საჭიროებების შესაბამისად ახორციელებს მართვას. გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში ამ ორ მიზანს ერთვის კიდევ ორი ფუნქცია: ადგილზე პოლიტიკური პროცესების გააქტიურება და ლეგიტიმური ინტერესების დაკმაყოფილების გზით ადგილობრივ ინტერესთა ჯგუფების საერთო-სახელმწიფოებრივ პროცესებში ინტეგრაციის ხელშეწყობა.

2012 წელს არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბება ქვეყნის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად გამოაცხადა. თვითმმართველობის საკითხმა კოალიცია „ქართული ოცნების“ წინასაარჩევნო პროგრამაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა. ახალი პოლიტიკური ძალა სისტემის თვისობრივ ცვლილებაზე, ყოვლისმომცველ რეფორმაზე და თვითმმართველობის სისტემის მოსახლეობასთან მაქსიმალურ დაახლოებაზე აკეთებს აქცენტს (ლოსაბერიძე, 2015).

2012 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში ახალი მთავრობის ფორმირების შემდეგ თვითმმართველობის რეფორმის საკანონმდებლო ბაზის მომზადება დაევალა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს. მოგვიანებით, 2013 წლის აპრილში პრემიერ-მინისტრის აპარატში ჩამოყალიბდა საქართველოს მთავრობის კანცელარიის რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი. ამ ორმა სტრუქტურამ საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და

თვითმმართველობის კომიტეტთან კოორდინაციით დაიწყო მუშაობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ჩამოსაყალიბებლად (ლოსაბერიძე, 2015).

გაცხადდა, რომ პირველ ეტაპზე უნდა მომზადებულიყო საქართველოს მთავრობის სტრატეგია, ხოლო შემდეგ თვითმმართველობის სფეროს მარეგულირებელი ორგანული კანონის ახალი რედაქცია. ერთ-ერთ მთავარ მიზნად მიჩნეულ იქნა სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტების მარეგულირებელი ნორმების გაერთიანება ერთიან თვითმმართველობის კოდექსში (ლოსაბერიძე, 2015).

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც დაიწყო საკანონმდებლო აქტების მომზადება. ამავე დროს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება შექმნილიყო საზოგადოებრივი ჩართულობის უზრუნველყოფის მექანიზმი რეფორმის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მიერ დაკომპლექტებული მრჩეველთა საბჭოს სახით. საბჭომ სხვადასხვა სფეროებში კონკრეტულ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებისა და ექსპერტების მოზიდვის მიზნით ჩამოაყალიბა თემატური სამუშაო ჯგუფები, რომლებშიც 70-ზე მეტი ექსპერტი და წარმომადგენელი (იურისტები, ეკონომისტები, ფინანსისტები, ურბანისტები და ა.შ.) იყვნენ მოწვეული. სამუშაო ჯგუფები ღია იყო ნებისმიერი მსურველი ორგანიზაციისა და ექსპერტისათვის, ვინც წარმოადგენდა თავის ხედვებს რეფორმის ცალკეულ ასპექტთან დაკავშირებით და შესაბამის სამუშაო ჯგუფში ჩართვას მოისურვებდა. კიდევ ერთი პრინციპი, რითაც საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფების წევრები ხელმძღვანელობდნენ იყო ის, რომ არ ხდებოდა უმცირესობაში მყოფი განსხვავებული ხედვების იგნორირება - ნებისმიერი განსხვავებული ხედვა, ძირითად ხედვასთან ერთად, ალტერნატივის სახით მიეწოდებოდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს (ლოსაბერიძე, 2015).

რიგი სამუშაოების განხორციელების შემდეგ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ მოამზადა და საქართველოს მთავრობას წარუდგინა დოკუმენტი სახელწოდებით “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის

ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის”, რომელიც საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის #223 განკარგულებით იქნა მოწონებული.

სტრატეგიის თანახმად, რეფორმის განხორციელების შედეგად:

- უნდა გაზრდილიყო მოქალაქეების ჩართულობის დონე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის პროცესში;

- უნდა გაუმჯობესებულიყო საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი, რაც დამოკიდებული აღარ იქნებოდა ცენტრში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე;

- უნდა ჩამოყალიბებულიყო ორდონიანი თვითმმართველობა, რაც შესაბამისობაში იქნებოდა ევროპის ანალოგიური სიდიდის ქვეყნებთან.

მთავრობის მიერ მოწონებული “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის” საფუძვლად დაედო საქართველოს ორგანული კანონის - “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” სამუშაო ვერსიას, რომელზე მუშაობაც 2013 წლის სექტემბრისთვის დასრულდა (ლოსაბერიძე, 2015).

თვითმმართველობის რეფორმის მსვლელობისას უმნიშვნელოვანეს საკითხს და შესაბამისად, კანონპროექტის ავტორთა საქმიანობის ერთ-ერთ უმთავრეს მიმართულებას წარმოადგენდა ყველა დაინტერესებული მხარისა და საზოგადოების ინფორმირება სამთავრობო სტრატეგიითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

2013 წლის 13 დეკემბერს პარლამენტმა ორგანული კანონი, თვითმმართველობის კოდექსი პირველი მოსმენით მიიღო. მანამდე უშუალოდ მოსახლეობის მიერ მხოლოდ დედაქალაქის მერი აირჩეოდა. კოდექსმა დაადგინა, რომ ყველა თვითმმართველი ერთეულის პირველი პირი (მერი/გამგებელი) აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების გზით.

საქართველოს პარლამენტმა 2014 წლის 7 მარტს მიიღო საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პაკეტი, რითაც საარჩევნო სისტემა შესაბამისობაში მოვიდა თვითმმართველობის ახალ კოდექსთან (ლოსაბერიძე, 2015).

გარდა უშუალოდ მუნიციპალური არჩევნების წესების და რეგულაციების ცვლილებისა, კანონმდებლობამ გაზარდა მოქალაქეთა უფლებები არჩეული მერებისა და გამგებლების საქმიანობის საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმების შემოღებით:

- 2014 წლამდე მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმს მანამდე მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა. ახალი კოდექსის მიხედვით, უნდობლობის საკითხის ინიცირება შეუძლია ამომრჩეველთა 20%-ს ან საკრებულოს წევრთა 1/2-ს, ხოლო გადაწყვეტილებას სიითი შემადგენლობის 2/3-ით იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. დეტალურად იქნა გაწერილი მოსახლეობის მიერ ხელმოწერების შეგროვების მექანიზმი უნდობლობის საკითხის ინიცირებისათვის.

- უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში ტარდება რიგგარეშე არჩევნები. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ასევე ყოფილ გამგებელს/მერს. უნდობლობის საკითხის ინიცირება დაუშვებელია არჩევნებიდან ექვსი თვის და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ერთი წლის განმავლობაში. საკითხის რომელიმე ეტაპზე ჩავარდნის შემთხვევაში მისი ხელახლა ინიცირება მომდევნო ექვსი თვის პერიოდში დაუშვებელია.

კოდექსის გარდამავალი დებულებებით საქართველოს მთავრობას დაეკისრა ვალდებულება 2015 წლის 1 იანვრამდე სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა სრულად გამიჯვნის შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების შესახებ და საჭიროების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტებისთვის უფლებამოსილებათა დელეგირების მიზნით შესაბამისი სფეროების იდენტიფიცირება და საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის წარმოდგენა.

პარლამენტისადმი მიმართვისას საქართველოს პრეზიდენტმა ხაზი გაუსვა თვითმმართველობის რეფორმის ბოლომდე მიყვანის აუცილებლობას: “ევროპულ სივრცესთან ჩვენი ქვეყნის ინტეგრაციის კუთხით ასევე მნიშვნელოვანი და აუცილებელია თვითმმართველობის რეფორმის დაუყოვნებლივ ბოლომდე მიყვანა. თვითმმართველი ერთეულებისათვის რეალური ფინანსური და ადმინისტრაციული ბერკეტების გადაცემითაა შესაძლებელი საქართველოს რეგიონების სოციალურ-

ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა. საჭიროა თვითმმართველობის ორგანოებში და მათ საქმიანობაში იმ ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მხრიდან ჩაურევლობის უზრუნველყოფა, ვისაც ამის კანონიერი უფლება არ გააჩნია” (საქართველოს პრეზიდენტის სიტყვით გამოსვლა ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, 14.11.2014).

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება და დემოკრატიული ცვლილებები უმნიშვნელოვანესია ქვეყნის განვითარებისთვის. მართვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდას და საზოგადოებისათვის რეალური უფლებების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია. ამასთან მხოლოდ ამ გზით შეიძლება დასავლეთის დემოკრატიულ სამყაროსთან ინტეგრაციის პროცესის წარმატებით დაგვირგვინება.

3.3 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და სამხრეთ კავკასია

ევროკავშირის გაფართოებას ისტორიული მნიშვნელობა აქვს პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის. ამ პროცესმა აჩვენა, რომ თავდაპირველი სკეპტიციზმის მიუხედავად ევროკავშირს აქვს პოტენციალი შეიერთოს აღმოსავლეთით სახელმწიფოები, რომლებმაც უნდა დაამტკიცონ ერთგულება ზიარი ფასეულობებისადმი. ამ პროცესმა აჩვენა, რომ ევროპის საზღვრები პირობითია და დამოკიდებულია მეზობელი სახელმწიფოების მონდომებაზე რეფორმების გატარების კუთხით.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მიზანია ევროკავშირისა და მეზობელ ქვეყნებს შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთდაახლოების პროცესის მხარდაჭერა. სამეზობლო პოლიტიკის მეშვეობით ევროკავშირი თავისი საზღვრების გარშემო დემოკრატიის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გავრცელებას უწყობს ხელს. 2003 წელს სამეზობლო ინიციატივასთან დაკავშირებით ევროკომისიის მიმართვაში აღნიშნული იყო, რომ ევროკავშირმა უნდა შექმნას განვითარებისა და კეთილმეზობლობის ზონა, ე.წ. „მეგობართა სარტყელი“, რომელთანაც მას მჭიდრო ურთიერთობები ექნება (European Commission, 2003).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა პარტნიორებთან, მათ შორის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან ევროკავშირის ურთიერთობების შემდგომი განვითარების ჩარჩოების შემუშავებას ითვალისწინებს. ამასთან, ითვალისწინებს რა სამეზობლო ინიციატივაში მონაწილე ქვეყნების ევროკავშირთან ურთიერთობების სხვადასხვა დონეს, თავის ახალ სამეზობლო პოლიტიკას ევროკავშირი ხსენებული ქვეყნების მიმართ დიფერენცირებული მიდგომის საფუძველზე ახორციელებს.

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან ევროკავშირის ურთიერთობები სტრატეგიულ ხელშეკრულებებს ეყრდნობა. ხსენებულ ხელშეკრულებებში ევროკომისიამ განსაზღვრა ის პოლიტიკური და ეკონომიკური პარამეტრები, რომელთა საფუძველზეც შემდგომში ამა თუ იმ ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესის შეფასება ხდება. თანამშრომლობის ხელშეკრულებები ეყრდნობა ყველა ქვეყნისთვის საერთო პრინციპებს, მაგრამ განსხვავდება თითოეულ მათგანთან თანამშრომლობის არსებული მდგომარეობის, ქვეყნის საჭიროებებისა და საერთო ინტერესების შესაბამისად.

ევროკავშირი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს მნიშვნელოვან დახმარებას უწევდა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ გარდამავალ რთულ პერიოდში (Borzel, 2009). ევროკავშირის პროგრამებს შორის აღსანიშნავია ტექნიკური დახმარების პროგრამა TACIS, რომელიც ითვალისწინებდა თანამშრომლობის 6 პრიორიტეტულ სფეროს:

- ინსტიტუციური, საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული რეფორმები;
- კერძო სექტორი და ეკონომიკური განვითარება;
- ტრანზიციის სოციალური მხარეები;
- ინფრასტრუქტურული განვითარება;
- გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსების მართვა;
- სოფლის მეურნეობის განვითარება და ბირთვული უსაფრთხოება.

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში სწორი მართვისა და დემოკრატიის ხელშეწყობის მიზნით ევროკავშირის დახმარების პროექტებს შორის აღსანიშნავია ე.წ. ევროპული

ინსტრუმენტი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებისთვის (EIDHR). 2004-2006 წლებში ამ ინიციატივის ფარგლებში საქართველოში მოქმედმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მიიღეს გრანტები 17 მილიონი ევროს ოდენობით. უკვე მრავალი წელია ევროკავშირის პროგრამების პრიორიტეტი საქართველოში დამოუკიდებელი მასმედიისა და საპარლამენტო სტრუქტურების მხარდაჭერაა.

2013 წლის 3 სექტემბერს სომხეთის პრეზიდენტმა, სერჟ სარქისიანმა მოსკოვში ვიზიტისას გააკეთა განცხადება სომხეთის ევრაზიულ საბაჟო კავშირში გაწევრიანების შესახებ. 2014 წლის 10 ოქტომბერს კი პრეზიდენტმა სარქისიანმა ხელი მოაწერა ევრაზიის ეკონომიკურ კავშირში გაწევრიანების ხელშეკრულებას. სომხეთის ეს გადაწყვეტილება აჩვენებს თუ რა მნიშვნელობას ანიჭებენ მოსკოვთან ურთიერთობას ერევანში. სომხეთის ეს გადაწყვეტილება მიუღებელი იყო ევროკავშირისთვის, რადგან გარკვეული დროის განმავლობაში სომხეთი ევროკავშირში ინტეგრაციას გეგმავდა და შესაბამისი რეფორმებისა და პოლიტიკის გატარებას ცდილობდა. მეტიც, გადაწყვეტილება პოლიტიკური კურსის ცვლილების შესახებ ერევანმა ევროკავშირთან მოლაპარაკებების დასრულებიდან მხოლოდ რამდენიმე კვირის შემდეგ გამოაცხადა. ევროკავშირთან პარტნიორობა სომხეთს ხელს შეუწყობდა გაეგრძელებინა ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური ინსტიტუტების მოდერნიზაცია და სიღრმისეული რეფორმების გატარება.

სომხეთის 1995 წლის კონსტიტუციას ოპოზიცია მწვავედ აკრიტიკებდა, განსაკუთრებით იმ ნაწილში, რომელიც პარლამენტის უფლებამოსილების ხარჯზე პრეზიდენტის სასარგებლოდ ხელისუფლების გადანაწილებას ეხებოდა. კონსტიტუციას აკრიტიკებდნენ საერთაშორისო ორგანიზაციებიც, კერძოდ ევროპის საბჭო. შედეგად, 2005 წლის 27 ნოემბრის რეფერენდუმზე მიიღეს კონსტიტუციური ცვლილებები. კონსტიტუციის ტექსტი 2005 წლის შესწორებებით ოფიციალურ წყაროებში იწოდება „მეორე კონსტიტუციად“ ან 2005 წლის კონსტიტუციად. კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა გამომდინარეობდა ევროსაბჭოს წინაშე სომხეთის მიერ აღებული ვალდებულებებიდან. მისი პროექტი მომზადებული იქნა სახელისუფლებო პარტიების კოალიციის მიერ. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მონაცემებით, რეფერენდუმში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 64%-მა, ხოლო

ცვლილებებს ხმა მისცა მონაწილეთა 93,3%-მა. სომხეთის კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია, დამოუკიდებლობის, ტერიტორიული მთლიანობის და უსაფრთხოების გარანტი (სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 49). რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა მოქალაქეთა მიერ 5 წლის ვადით.

2015 წლის 6 დეკემბერს სომხეთში საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით რეფერენდუმი გაიმართა, რომელსაც მოსახლეობის უმრავლესობამ დაუჭირა მხარი. საკონსტიტუციო ცვლილებები მმართველობის საპარლამენტო ფორმაზე გადასვლასა და პარლამენტში არჩევნების მაჟორიტარულ სისტემაზე უარის თქმას ითვალისწინებდა. საკონსტიტუციო ცვლილებები 2017 წლიდან ამოქმედდება. სომხეთის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება სომხეთში ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების გაყოფისა და ბალანსის საფუძველზე. ასეთი ფორმულა იყო 1995 წლის კონსტიტუციის ტექსტშიც, მაგრამ უფრო მკაფიოდ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი დაფიქსირდა 2005 წლის რეფერენდუმზე და მოგვიანებით 2015 წლის რეფერენდუმზე.

პოლიტიკური ინსტიტუტების ფორმირება სომხეთში ისტორიულად მიმდინარეობდა გარედან ძლიერი ზეგავლენის პირობებში. 1991 წლიდან ქვეყანაში დაიწყო პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაციის პროცესი, რომლის დროსაც ახალი საზოგადოებრივი და პოლიტიკური მოწყობის მოდელი უპირისპირდებოდა ძველს, საბჭოთას.

აზერბაიჯანის მოქმედი კონსტიტუცია მიღებულია სახალხო რეფერენდუმზე 1995 წლის 12 ნოემბერს და მასში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა 2002 და 2009 წლებში რეფერენდუმების შედეგად. კონსტიტუციაში შესწორებების შეტანის შემდეგ დადგინდა, რომ საპრეზიდენტო არჩევნების პირველსავე რაუნდში გამარჯვების მოსაპოვებლად კანდიდატს ხმების უბრალო უმრავლესობა უნდა მიეღო და არა ორი მესამედი, როგორც ეს მანამდე იყო გათვალისწინებული.

2009 წელს ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგად აზერბაიჯანის კონსტიტუციაში შეიტანეს 41 შესწორება 29 მუხლში. 2009 წლის მარტის

საკონსტიტუციო ცვლილებებით პრეზიდენტის ძალაუფლება კიდევ უფრო გაიზარდა. შესაძლებელი გახდა აზერბაიჯანის პრეზიდენტად ერთი პირის ორზე მეტი ვადით არჩევა. აზერბაიჯანის კონსტიტუცია ითვალისწინებს მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმას. პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია და მასვე მთლიანად ექვემდებარება აღმასრულებელი ხელისუფლება. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება აზერბაიჯანში ორგანიზებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე. საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს მილი მეჯლისი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას აკონტროლებს პრეზიდენტი, სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და ახორციელებენ სასამართლოები. აზერბაიჯანში ხელისუფლების დანაწილების სპეციფიკის გათვალისწინებით აშკარად ჩანს, რომ პოლიტიკურ პროცესში დომინირებს პრეზიდენტის ინსტიტუტი. იგი წარმართავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას (ლიბერალი, 2011).

აზერბაიჯანის ხელისუფლებაში მინისტრთა კაბინეტის მოვალეობა პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა გატარება და აღსრულებაა. კაბინეტი პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე. აზერბაიჯანის პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას პრეზიდენტი ასახელებს და პარლამენტი ამტკიცებს. თუ პარლამენტმა პრეზიდენტის კანდიდატურა სამჯერ არ დაამტკიცა პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა მისი თანხმობის გარეშეც შეუძლია. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აზერბაიჯანის პარლამენტი უფლებამოსილია საკანონმდებლო ინიციატივებით გამოვიდეს და დადგენილებები მიიღოს. პარლამენტის ერთ-ერთი უმთავრესი უფლებამოსილება სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებაა. ამ უფლებამოსილების გამოყენებით მილი მეჯლისს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზემოქმედებისა და მისი კონტროლის თეორიული საშუალება აქვს (ლიბერალი, 2011).

სამხრეთ კავკასია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განვითარების კვალდაკვალ განიხილება, როგორც რეგიონი, სადაც ევროკავშირის როლი და ინტერესები იზრდება. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი აწარმოებს პოლიტიკურ დიალოგს პარტნიორ სახელმწიფოებთან სწორი მართვის

პრინციპების დანერგვის მიზნით. 2003 წელს ევროკავშირმა სპეციალური წარმომადგენელი დანიშნა სამხრეთ კავკასიის რეგიონში, რაც აჩვენებს მის სურვილს აქტიური როლი შეასრულოს რეგიონის განვითარებაში. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან დადებულ სამოქმედო გეგმებში ევროკავშირმა დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები უპირველეს პრიორიტეტებად დაასახელა.

2011 წელს ევროკავშირის მიერ დამტკიცებული ახალი საგარეო დახმარების რეგულაცია მოიცავს ისეთ პროექტებს, როგორცაა:

- ორმხრივი პროგრამები, რომლებიც ერთი პარტნიორი ქვეყნისთვის მხარდაჭერას ითვალისწინებს;
- მრავალმხრივი პროგრამები, რომლებიც ყველა ან რამდენიმე პარტნიორი ქვეყნის წინაშე არსებულ საერთო გამოწვევებს ეხება;
- ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პროგრამები.

რეგულაციის პროექტის თანახმად, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობათ იმ ქვეყნებს, რომლებიც რეალურად მონაწილეობენ კანონის უზენაესობაზე დაყრდნობით ძლიერი და მდგრადი დემოკრატიის მშენებლობაში. ადამიანის უფლებების დაცვა, კანონის უზენაესობა და სახელისუფლებო წესრიგი განმსაზღვრელი პირობებია ევროკავშირის მხრიდან ნებისმიერი დახმარების მისაღებად (მწვანე ალტერნატივა, 2013).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირსა და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს შორის ორმხრივი ურთიერთობები ითვალისწინებს პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავებას საერთო ინტერესთა ყველა სფეროში, საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებისა და შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმების ჩათვლით, რაც ხელს უწყობს ევროკავშირსა და მეზობელ ქვეყნებს შორის ურთიერთობების გაღრმავებას.

სამხრეთ კავკასიის პოლიტიკური სისტემების ანალიზისას ვხედავთ, რომ ევროკავშირის როგორც საგარეო აქტორის როლი მნიშვნელოვანია ტრანსფორმაციის პროცესში. საქართველოში კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად მოხდა საპრეზიდენტო სისტემის შეცვლა და პარლამენტის როლი გაიზარდა, ასევე განხორციელდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა. აღნიშნული ცვლილებები მიმართულია იმისკენ, რომ შეიქმნას კონტროლისა და ბალანსის უკეთესი სისტემა. რაც შეეხება აზერბაიჯანსა და სომხეთს აქაც განხორციელდა კონსტიტუციური ცვლილებები, თუმცა საერთაშორისო დამკვირვებლები გარკვეულ ხარვეზებზე ამახვილებენ ყურადღებას. აზერბაიჯანში ფუნდამენტური დემოკრატიული უფლებების პრაქტიკაში გამოყენება და ინტერპრეტაცია მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებასურვილზეა დამოკიდებული. სწორედ ამიტომ დასავლელი ექსპერტები აზერბაიჯანს ხშირად „ფასადური დემოკრატიის“ ქვეყანას უწოდებენ (ლიბერალი, 2011).

ევროკავშირი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მნიშვნელოვანი დონორია. ევროკავშირის საბჭოს 2006 წელს გამოქვეყნებული რეგულაციის თანახმად პრივილეგირებული ურთიერთობები ევროკავშირსა და მეზობელ ქვეყნებს შორის ეფუძნება ზიარი ფასეულობებისადმი ერთგულებას, როგორცაა დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, სწორი მართვა, ადამიანის უფლებების და საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების პატივისცემა (Council of the European Union, 2006).

2009 წლიდან ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში შემუშავებული ახალი მექანიზმებისა და ფორმატების საშუალებით პოლიტიკური დიალოგი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან კიდევ უფრო გაღრმავდა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივის ფარგლებში მოხდა სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზაცია ევროკავშირისა და პარტნიორი ქვეყნების არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური თანამშრომლობის უზრუნველყოფის მიზნით. ევროკავშირი ყოველწლიური პროგრესის შეფასებისას სულ უფრო მეტად ეყრდნობა სამოქალაქო საზოგადოების, ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ ანგარიშებსა და მონიტორინგის შედეგებს.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ მოიცავს ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატებს. ორმხრივი თანამშრომლობის მიზანია ფართო პოლიტიკური და სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა და პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან თანამშრომლობის კიდევ უფრო გაღრმავება. მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი კი სხვადასხვა სფეროებში ერთობლივი პროექტების განხორციელების გზით რეგიონში თანამშრომლობის პროცესების განვითარებას ისახავს მიზნად. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ხელს უწყობს მასში ჩართული ქვეყნების ევროკავშირთან დაახლოებას, საერთო ფასეულობების გავრცელებას, რეგიონში უსაფრთხოების გაძლიერებასა და ეკონომიკურ განვითარებას. ორმხრივი თანამშრომლობის ფარგლებში „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ მოიცავს ფართომასშტაბიანი ინსტიტუციური განვითარების პროგრამას რომლის საშუალებითაც ევროკავშირი ცდილობს ხელი შეუწყოს პარტნიორ ქვეყნებში რეფორმების დაჩქარებას. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში 2010-2013 წლებში ევროკავშირმა 600 მილიონი ევრო გამოყო 6 პარტნიორი ქვეყნის რეფორმების დაფინანსებისთვის.

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში რეფორმების ტემპი განსაზღვრავს ევროკავშირთან თანამშრომლობის დონეს, ხოლო რეფორმების გატარების პროცესში ყველაზე აქტიურად ჩართული პარტნიორები მეტ სარგებელს იღებენ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის „მეტი მეტისთვის“ პრინციპის შესაბამისად. ამ ინიციატივის ფარგლებში ევროკავშირის მიზანია მოხდეს მეზობელი ქვეყნების მხარდაჭერა დემოკრატიული რეფორმების კუთხით. როგორც „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტზე აღინიშნა, თანამშრომლობის ფარგლებში მნიშვნელოვანია პარლამენტების, სამოქალაქო საზოგადოების, ბიზნეს გაერთიანებებისა და სხვა შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების აქტიური ჩართულობა. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტზე მიღებული დღის წესრიგის მიზანია პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესის განმტკიცება.

ევროკავშირის მხრიდან სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების ჩართვა სხვადასხვა პროგრამებში და ფინანსური დახმარება მნიშვნელოვან საგარეო ფაქტორს წარმოადგენდა ამ ქვეყნებისთვის დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ

რეფორმების გატარების თვალსაზრისით. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ევროკავშირი ნათლად აფიქსირებდა, რომ დემოკრატიული ღირებულებები მისთვის უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს და თანამშრომლობის ხარისხი დამოკიდებულია სწორედ პარტნიორი სახელმწიფოების ერთგულებაზე ზიარი ფასეულობებისადმი. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ჩამოყალიბების შემდეგ საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობები მნიშვნელოვნად შეიცვალა დადებითი მიმართულებით. სექტორული კომპონენტი ასოცირების შესახებ შეთანხმების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს და ძირითადად მიზნად ისახავს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციას. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი მიზნად ისახავს ხელშესახები და რეალური მიზნების მიღწევას პრაქტიკული ღონისძიებების გატარების გზით. ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელება შეუქცევადს გახდის ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს.

დასკვნა

ამგვარად, წინამდებარე ნაშრომის მიზანი იყო მკითხველისთვის ეჩვენებინა ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუციური ცვლილებების კუთხით ევროკავშირის, როგორც საგარეო აქტორის როლი. კვლევა ეხება საქართველოში ინსტიტუციურ იზომორფიზმს ევროკავშირის სოციალიზაციის და პირობითობის მექანიზმების ფარგლებში.

ნაშრომში ნაჩვენებია, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები საწყის ეტაპზე ძირითადად სოციალიზაციის ელემენტებს ეფუძნებოდა, რაც ხელს უწყობდა ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელებას. 2009 წელს „ადმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივის ფარგლებში მოხდა ევროკავშირის პირობითობის პრინციპის ინტენსიფიკაცია. ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ კი საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები თვისებრივად ახალ ეტაპზე გადავიდა. ამ პროცესში ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის მექანიზმები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ქვეყანაში ინსტიტუციური ცვლილებების დაჩქარების კუთხით.

საკვლევი ჰიპოთეზები მდგომარეობდა შემდეგში: 1) ევროკავშირის პირობითობის პრინციპის მისადაგება ხელს უწყობს ქვეყანაში შიდა ინსტიტუციური ცვლილებების დაჩქარებას; 2) ევროკავშირის სოციალიზაციის პრინციპი ხელს უწყობს ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელებას.

ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოს, როგორც პარტნიორი ქვეყნის მხრიდან ხდება ევროკავშირის პირობითობის და სოციალიზაციის პრინციპებზე რეაგირება. ევროკავშირი აქტიურად უწყობდა ხელს საქართველოს ადრეულ 1990-იან წლებში, როდესაც სხვადასხვა პროგრამის საშუალებით ეხმარებოდა დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს დაენერგათ საბაზრო ეკონომიკის და დემოკრატიის პრინციპები.

ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებს პრივილეგირებულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რაც საერთო ღირებულებებს ეფუძნება. ევროკავშირის პირობითობის

პრინციპს უკავშირდება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ოფისის შექმნა საქართველოში და ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება, აგრეთვე ადამიანის უფლებათა საკითხებში ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების შეთანხმების მიზანია ხელი შეუწყოს ქვეყანაში დემოკრატიის გაძლიერებასა და ინსტიტუციურ სტაბილურობას. ევროკავშირის პირობითობას უკავშირდება აგრეთვე საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა. საქართველო-ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების დღის წესრიგი ითვალისწინებს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელებას ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის“ შესაბამისად. თანამედროვე დემოკრატია მოითხოვს დეცენტრალიზაციას, რის შედეგადაც ხელისუფლების დელეგირება ხდება ცენტრალურიდან ადგილობრივ მმართველ სტრუქტურებზე, რაც სერიოზულად აძლიერებს ამ უკანასკნელის როლს. ქვეყნის წინაშე არსებული შიდა და საგარეო გამოწვევები, აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციების, მათ შორის ევროკავშირის, კრიტიკული პოზიციები იყო საკონსტიტუციო ცვლილებების განმაპირობებელი ძირითადი ფაქტორები. საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანი იყო სახელმწიფო განშტოებათა შორის უფლებამოსილებათა რაციონალური გამიჯვნა-დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემის შექმნა, რისთვისაც საჭირო გახდა საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების ახლებური გააზრება. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი ითვალისწინებს საჭიროების შემთხვევაში კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებას ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიასთან კონსულტაციების საფუძველზე და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების გზით შიდა პოლიტიკური რეფორმების გატარებას.

თუკი ევროკავშირის, როგორც ნორმატიული ძალის კონცეპტუალიზებას მოვახდენთ, ღირებულებები და ნორმები წარმოადგენენ მისი საგარეო აქტივობების უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს.

ევროკავშირის მხრიდან მეზობლებისთვის დახმარების გაწევა წინაპირობების დაკმაყოფილებაზეა დამოკიდებული, რაც გულისხმობს წინსვლას დემოკრატიის და

კანონის უზენაესობის განმტკიცების პროცესში. რაც უფრო სწრაფად მიაღწევს ქვეყანა წინსვლას შიდა რეფორმებში, მით უფრო მეტ მხარდაჭერას იღებს ის ევროკავშირისგან.

ევროკავშირის პირობითობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა ევროკომისიის ყოველწლიური ანგარიშები პარტნიორი ქვეყნების პროგრესთან დაკავშირებით, რაც შემდეგში საფუძვლად ედება ევროკავშირის მხრიდან მიღებულ გადაწყვეტილებებს.

ჩვენ მიმოვიხილეთ დემოკრატიული ინსტიტუციური ცვლილებები საქართველოში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ჭრილში და დეტალურად განვიხილეთ დღეს საქართველოში მოქმედი ინსტიტუტები. ევროკავშირთან ინტეგრაციის კურსი გულისხმობს ევროპული სტრანდარტების შესაფერისი სისტემის ჩამოყალიბებას და ყველა იმ მექანიზმის სრულად ამოქმედებას, რაც ქვეყანას გამოწვევების დაძლევაში შეუწყობს ხელს. ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ ევროკავშირის მხრიდან გაზრდილი მოთხოვნების წაყენების და პირობითობის პრინციპის ინტენსიფიკაციის შედეგად ქვეყანაში ხდება შიდა ინსტიტუციური ცვლილებების დაჩქარება.

კვლევაზე დაყრდნობით ჩვენ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ:

- ევროკავშირის, როგორც საგარეო აქტორის როლი მნიშვნელოვანია საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბების კუთხით;
- ევროკავშირის სოციალიზაციის პრინციპი ხელს უწყობს ევროპული ნორმების და ღირებულებების გავრცელებას;
- ევროკავშირის პირობითობის პრინციპი ხელს უწყობს შიდა ინსტიტუციური ცვლილებების დაჩქარებას;

ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში პოლიტიკური დიალოგის მიზანია დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებათა და

ძირითად თავისუფლებათა, მათ შორის უმცირესობების უფლებების დაცვის განმტკიცება გაეროსა და ევროსაბჭოს ძირითადი კონვენციების შესაბამისად.

საქართველო ჩართულია ევროკავშირის დაფინანსებით მიმდინარე პროექტებში, რაც ხელს უწყობს როგორც სახელმწიფო უწყებების ინსტიტუციონალურ გაძლიერებას, ისე რეგიონალური თანამშრომლობის განვითარებას სხვადასხვა პრიორიტეტულ სფეროებში.

ნაშრომში ჩვენ განვიხილეთ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში დასახული მიზნები და პრიორიტეტები, აგრეთვე ევროკავშირის დახმარების პროექტები. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირთან თანამშრომლობა საერთო ღირებულებებს ეფუძნება, როგორცაა დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა პრინციპების პატივისცემა. ევროკავშირთან თანამშრომლობის ხარისხი დამოკიდებულია საერთო ღირებულებების ერთგულებაზე საქართველოს მხრიდან და ქვეყნის უნარზე განახორციელოს დასახული პრიორიტეტები ევროპული ნორმების და პრინციპების შესაბამისად. ამ ურთიერთობების განვითარების ტემპი მთლიანადაა დამოკიდებული იმ კონკრეტულ წარმატებებზე, რომლებსაც ქვეყანა აღებული ვალდებულებების განხორციელების პროცესში მიაღწევს.

მას შემდეგ, რაც ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შედეგად საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადავიდა, ევროკავშირის, როგორც საგარეო აქტორის როლი კიდევ უფრო გაიზარდა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირთან თანამშრომლობას დიდი მნიშვნელობა აქვს საქართველოსთვის ტრანსფორმაციის პროცესში.

გამოყენებული ლიტერატურა

- ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის
- გოგოლაშვილი, კ. და კაპანაძე, ს. (2009). *ევროკავშირი და საქართველო: მიმდინარე საკითხები და მომავლის პერსპექტივები*. თბილისი: საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი.
- დემეტრაშვილი, ა. (2013). მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში. გ. ნოდინას და დ. აფრასიძის (რედ.) კრებულში, *სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში* (გვ. 11-37). თბილისი: ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- დოლიძე, ა. (2007). *ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო (დამოუკიდებელ ექსპერტთა ანალიზი)*. თბილისი: ფრიდრიხ ებერტის ფონდი.
- ევროპის საბჭო (1985). *ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ*. სტრასბურგი.
- კოპიტერსი, ბ. და ლევოლდი, რ. (2006). *სახელმწიფოებრიობა და უსაფრთხოება: საქართველო ვარდების რევოლუციის შემდეგ*. თბილისი: მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი.
- ლიბერალი (2011). *კავკასიის ანალიტიკური დაიჯესტი*.
- ლოსაბერიძე, დ. (2015). *ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014*. თბილისი: სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი.
- მწვანე ალტერნატივა (2013). *ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის მექანიზმის (ENPI) გზამკვლევი*. თბილისი.

ნოდია, გ. და აფრასიძე, დ. (2013). *სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში*. თბილისი: ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.

სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიში (2014). „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“

საქართველოს მთავრობა, ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა.

საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

საქართველოს სახალხო დამცველის ოფიციალური საიტი: <http://ombudsman.ge/ge/>

საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური საიტი: <http://www.parliament.ge/ge/>

საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, ოფიციალური საიტი: <http://www.eu-nato.gov.ge/>

საქართველოს პრეზიდენტის სიტყვით გამოსვლა ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, 14.11.2014, ხელმისაწვდომი:

<https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News/SpeechesAndStatements?p=9120&i=1>

საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია (2014-2020 წლებისთვის)

სომხეთის კონსტიტუცია

Alieva, L. (2006). *EU and South Caucasus*. Bertelsmann Group for Policy Research.

Association Agenda between the European Union and Georgia

- Bulmer, S., & Burch, M. (2001). The 'Europeanization' of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective. In G. Schneider & M. Aspinwall (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe* (pp. 73-100). Manchester: Manchester University Press
- Borzel, T., Pamuk, Y. & Stahn, A. (2008). The European Union and the promotion of good governance in its near abroad. *SFB-Governance Working Paper series, No 18*.
- Borzel, T. (2009). *Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood*. Berlin: Centre for European Studies.
- Council of the European Union. (2009). *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*. Brussels.
- Council of the European Union (2013). *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius*.
- Coppieters, B., et al. (2004) Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from European Periphery. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1*.
- Cini, M. (2007). *European Union Politics*. Second edition. Oxford University Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review, Vol. 48, Issue 2*.
- Delegation of the European Union to Georgia, official website
<http://eeas.europa.eu/delegations/georgia>
- Delegation of the European Union to Georgia, European Union-Georgia Action Plan:
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/booklet_a4_2.pdf
- European Commission (2003). *Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors*. COM (2003) 104 final. Brussels.

- European Commission (2004). *European Neighborhood Policy, Strategy Paper*. COM (2004) 373 final, Brussels.
- European Commission (2008). *Eastern Partnership*. COM (2008) 823 final. Brussels.
- European Commission (2011). *A new and ambitious European Neighborhood Policy*. Brussels.
- European Commission (2013). *European Neighborhood Policy in 2012: Continuing engagement for a stronger cooperation with neighbors despite turbulent political and economic conditions*. Press Release. Brussels.
- European Commission (2015). *Towards a New European Neighborhood Policy*. JOIN(2015) 6 final, Brussels.
- European Commission (2015). *Implementation of the European Neighborhood Policy in Georgia, Progress in 2014 and recommendations for action*. SWD (2015) 66 final, Brussels.
- Featherstone, K., & Radaelli, C. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.
- Gylfason, T. (2009). Growing Apart? A Tale of Two Republics: Estonia and Georgia. *European Journal of Political Economy, Vol. 25, Issue 3*.
- Gegeshidze, A. (2005). *Georgia in the wider Europe context: Bridging divergent interpretations*. Central European University.
- Gogolashvili, K. (2009). The EU and Georgia: The choice is in the context. *Central and Eastern European online library. Europe in dialogue, issue: 01/2009*.
- Heritier, A. (2007). *Explaining Institutional Change in Europe*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kassim, H., Peters, G., & Wright, V. (Eds.) (2000). *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford University Press.

- Manners, I. (2002). *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* University of Kent at Canterbury.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Arena Working Papers, 01/02*.
- Official Journal of the European Union (2006). *Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council*
- Pinelli, C. (2004). Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments. *European Law Journal, Vol. 10, N3*.
- Schimmelfennig, F. (2007) Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance, Vol. 2, N1*. Zurich: Center for Comparative and International Studies.
- Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan.
- Smith, M., & Weber, K. (2006). The EU and the Governance of the Wider Europe: Theory and Practice. Conference Papers – International Studies Association.
- Tangiashvili, N., & Kobaladze, M. (2006). *EU-Georgian Neighborhood Relations*. Center for EU Enlargement Studies, Central European University.
- Waeber, O. (2000). The EU as a security actor: Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders. In M. Kelstrup & M. C. Williams (Eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration* (pp. 250-294). Routledge.
- Yakobashvili, T., & Gogolashvili, K. (2006). *The South Caucasus: Back and Forward to Europe*. Center for Applied Policy Research.
- პირადი ინტერვიუები: ივანე ჩხიკვაძესთან - ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ ევროინტეგრაციის მიმართულების მენეჯერი (18.09.2015); სერგი კაპანაძესთან - საქართველოს რეფორმების ასოციაციის (GRASS)

თანადამფუძნებელი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, კავკასიის უნივერსიტეტის სახელმწიფო მართვის სკოლის დეკანი (21.09.2015); გიორგი ზადრიძესთან - საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის უფროსი მეცნიერ-თანამშრომელი (23.09.2015); დოროტა დლოუხი-სულიგასთან - საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის პოლიტიკის, პრესისა და ინფორმაციის განყოფილების ხელმძღვანელი (23.09.2015); თორნიკე თურმანიძესთან - ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი (24.09.2015); ფლორიან ფეიერაბენდთან - კონრად ადენაუერის ფონდის მეცნიერ-თანამშრომელი (03.11.2015); ოლივერ რაისნერთან - ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი (03.11.2015); ნიკოლოზ სამხარაძესთან - ლექტორი ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში (03.11.2015); კახა გოგოლაშვილთან - საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის უფროსი მეცნიერ-თანამშრომელი, ევროპული კვლევების ცენტრის დირექტორი (04.11.2015); საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის წარმომადგენელთან (10.11.2015); არჩილ ყარაულაშვილთან - ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის პირველი მოადგილე (11.11.2015).

დანართები:

ცხრილი 1. ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტი (ENPI). 2007-2010 წლების ბიუჯეტი. წყარო: ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში.

<http://eeas.europa.eu/delegations/georgia>

დემოკრატიული განვითარება, კანონის უზენაესობა და მმართველობა	€31.5მლნ	26%
ეკონომიკური განვითარება და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელება	€31.5მლნ	26%
სიღარიბის შემცირება და სოციალური რეფორმები	€38.4მლნ	32%
საქართველოს შიდა კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარება	€19.0მლნ	16%
სრული ინდიკატიური ბიუჯეტი 2007-10	120.4	100%

ცხრილი 2. ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტი (ENPI). 2011-2013 წლების ეროვნული ინდიკატიური პროგრამა. წყარო: ევროკავშირის

წარმომადგენლობა საქართველოში <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia>

დემოკრატიული განვითარება, კანონის უზენაესობა და კარგი მმართველობა	€45-63 მლნ
ვაჭრობა და ინვესტირება, მარეგულირებელი რეფორმების გატარება	€27-45 მლნ
რეგიონალური განვითარება, მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარება, სიღარიბის შემცირება	€63-81 მლნ
კონფლიქტების მშვიდობიანი გადაწყვეტა	€9-18 მლნ

ცხრილი 3. Freedom House Nations in Transit - Georgia

წლები	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
საარჩევნო პროცესი	4.75	5.25	5.25	5.00	5.00	4.75	4.50	4.50
სამოქალაქო საზოგადოება	3.50	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75
დამოუკიდებელი მედია	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.00	4.00
ეროვნული დემოკრატიული მმართველობა	5.75	6.00	6.00	5.75	5.75	5.50	5.50	5.50
ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობა	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.25
სამართლებრივი ჩარჩო და დამოუკიდებლობა	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
კორუფცია	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50	4.50	4.50	4.50
დემოკრატიის მაჩვენებელი	4.79	4.93	4.93	4.86	4.82	4.75	4.68	4.64

