

## ნორბერტ ბერნსდორფი\*

### ევროკავშირის „აქილევსის ქუსლი“ – შიდა და გარე საფრთხეები\*\*

I. „ღია სისტემების დაუცველობა“	73
II. უთანხმოება ევროკავშირის გადანყვეტილებებთან დაკავშირებით	73
1. „ევროკავშირის შეერთებული შტატები“?	74
2. მარტივი ეკონომიკური საზოგადოების დაბრუნება?	75
3. „მსურველთა ალიანსი“ – ე.წ. „ორსიჩქარიანი“ ევროპა	76
4. ნებისმიერ შემთხვევაში მხოლოდ ფასეულობათა თანამეგობრობა	76
III. უკონტროლობის საფრთხე	77
1. ერთსულოვნების პრინციპი – ფონი და შედეგები	77
2. „შანტაჟის“ და კომპენსაციის გზით მოპოვებული გარიგებები	78
3. შესაძლებელია უმრავლესობის მმართველობაზე გადასვლა?	79
IV. მაკრორეგიონების პრობლემა – „შეფუთული“ ნების ფორმირება	80
1. ვიშეგრადის ჯგუფი – კონსერვატიული ოთხეული	81

---

\* პროფ. დოქ. მარბურგი, ფედერალური სოციალური საქმეების სასამართლოს ყოფილი მოსამართლე. სამეცნიერო კონსულტაციებს უწევდა მონაწილეებს გერმანიის ბუნდესრატის დავალებით 2000 წელს ბრიუსელში ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის პროექტზე მუშაობისას.

\*\* მოხსენება მომზადებულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებაზე წარსადგენად. მოხსენება ინგლისურიდან თარგმნა ნინო ჯაგოდნიშვილმა.

2. თანამშრომლობის სხვა ფორმატები, დასავლეთ ბალკანეთი	82
3. ეკონომიური (ძუნნი) ოთხეული	84
V. საჭირო ორგანიზაციული რეფორმები მომავალ გაფართოებამდე?	86
1. „ევროპის კონსტიტუციის“ და ლისაბონის რეფორმის ხელშეკრულების მარცხი	86
2. რეფორმის ძირითადი ინსტრუმენტები	88
VI. ევროკავშირის ინსტრუმენტალიზაცია საკუთარი მიზნებისთვის	89
1. სოციალური კავშირის შექმნის სურვილი	89
2. გზა ვალდებულებისა და ფინანსური მხარდაჭერის კავშირისკენ	91
VII. ფრთხილი მიდგომა ევროპის თავდაცვის მიმართ	93

ბატონებო და ქალბატონებო,

დარწმუნებული ვარ, იცით რას წარმოადგენს „საჩუქრის ჩანთა“ როგორც მოზრდილებისთვის, ისე ბავშვებისთვის. ეს არის ქალაქის დახურული პაკეტი, რომელიც შესანიშნავი დიზაინით გამოირჩევა. მის მიღებას ყოველთვის ახლავს განსაკუთრებული მოლოდინი და სიხარულისგან გამონვეული გულისცემა, მაგრამ, ჩვეულებისამებრ, შიგთავსი ყოველთვის ტრივიალურია: ტკბილეული ან უხარისხო ნივთი.

მსგავსი იმედგაცრუებისგან თავის დასაცავად, ევროკავშირის წევრობა ასეთი „სასაჩუქრე ჩანთით“ არ უნდა გაიცემოდეს. პირიქით, შიგთავსი ყველასთვის ხილული უნდა იყოს – გამჭვირვალე და კომუნიკაციისთვის მუდამ მზადმყოფი. განვევრიანების მსურველ ქვეყნებს მოულოდნელობები არ სურთ!

ასე რომ: რა არის ევროკავშირის „აქილევსის ქუსლი“ ანუ მისი სუსტი მხარეები?

## I. „ღია სისტემების დაუცველობა“

ევროკავშირი ჰგავს „ღია სისტემას“. ეს არის ფიზიკის ტერმინი. „დახურული სისტემებისგან“ განსხვავებით, „ღია სისტემები“ ინტერფეისების საშუალებით გარემოსთან მუდმივ ურთიერთობაში არიან. თუ ცვლილებების მიუხედავად, სისტემების პრინციპები და პარადიგმები მაინც უცვლელი რჩება, არსებობს ე.წ. დინამიკური წონასწორობა. ფიზიკის „ღია სისტემების“ მსგავსად, ევროკავშირსაც, მისი სისტემის ფარგლებში აქვს გარკვეული კონტაქტები, თუმცა, ე.წ. დინამიკური წონასწორობის შენარჩუნება ზოგჯერ რთული ხდება. ევროკავშირი დაუცველია!

ახლა მინდა მოგახსენოთ ამ „ბალანსის დარღვევის“ ზოგიერთი მიზეზის შესახებ. ისინი შეიძლება იყოს როგორც შიდა, აგრეთვე გარე.

## II. უთანხმოება ევროკავშირის გადანყვეტილებებთან დაკავშირებით

„ბალანსის დარღვევის“ მთავარი მიზეზი ის არის, რომ ევროკავშირის წევრი ქვეყნები ჯერ კიდევ არ შეთანხმებულან ევროინტეგრაციის საბოლოო მიზანზე ანუ ე.წ. „finality“-ზე.

სიტყვა „finality“ მომდინარეობს ლათინური სიტყვიდან *finis*, რაც ნიშნავს, „დასასრულს“, „დასკვნას“. როგორი უნდა იყოს პოლიტიკურად სტრუქტურირებული ევროკავშირი მომავალში? აპლიკანტმა ქვეყნებმაც უნდა იფიქრონ ამის შესახებ, სანამ ევროკავშირში განუერთიანებას შეეცდებიან.

ევროკავშირი არის სახელმწიფოების გაერთიანება, რომელსაც თავის დროზე საფრანგეთის პრეზიდენტმა დე გოლმა უწოდა „*Europe of father countries or mother countries*“. ეს მოდელი ინარჩუნებს ცალკეული წევრი სახელმწიფოების სუვერენულ უფლებებს. ისინი თავიანთი სუვერენიტეტის ნაწილს ევროკავშირს გადასცემენ. თუმცა, ერთობლივად მოქმედი წევრი სახელმწიფოების საზოგადოება, რომელიც საკუთარ თავს ევროკავშირს უწოდებს, საერთაშორისო სამართლის მიხედვით არ არის სახელმწიფო.

წარსული კრიზისების კვალდაკვალ (ფინანსური და ევრო კრიზისი 2007 წელს, ლტოლვილთა კრიზისი 2015/2016 წლებში, ბრექსიტის და კორონას კრიზისი 2020 წელს) კვლავ იმართება დებატები ე.წ. ორ პოლუსს შორის: ფედერალური ევროპის მომხრეებს, გერმანიას, ესპანეთს და იტალიას სურთ მიაღწიონ ევროკავშირის შემდგომ განვითარებას, მისი ევროპულ ფედერალურ სახელმწიფოდ ანუ „ევროპის შეერთებული შტატებად“ ჩამოყალიბების გზით. ავსტრიას და აღმოსავლეთ ევროპის წევრ ქვეყნებს არ სურთ არსებული მოდელის შენარჩუნება. ისინი ითხოვენ სუვერენული სახელმწიფოების უფლებების დაბრუნებას, რის შედეგადაც მოხდება ხელახალი ნაციონალიზაცია და „მცირე სახელმწიფოებრიობის“ დაწინაურება.

## 1. „ევროკავშირის შეერთებული შტატები“?

ეს ტერმინი ნიშნავს ფედერალური მონყობის ევროპულ სახელმწიფოს, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს საერთაშორისო სამართლის გაგებით, რომლის ძალაუფლება გადანაწილდება ევროკავშირსა და მის შემადგენელ სახელმწიფოებს ანუ წევრ ქვეყნებს შორის. ამ ქვეყნებს თავიანთი კომპეტენციების ფარგლებში ექნებათ თვითგამორკვევის უფლება. თუმცა, ყველა არსებით საკითხს, რომელიც ეხება ერთობასა და არსებობას, სამართლებრივი სისტემა, საგარეო პოლიტიკა და ა.შ. გადაწყვეტს მთლიანად სახელმწიფო ანუ ევროკავშირი. ამგვარი

მოდელის მქონე ქვეყნებია, ამერიკის შეერთებული შტატები თავისი 50 ფედერალური შტატით, შვეიცარია თავისი 26 კანტონით და გერმანია 16 ფედერალური შტატით. მაგრამ 2005 წელს, „ევროპის კონსტიტუციის“ წარუმატებლობის შემდეგ, რის შესახებ მოგვიანებით ვისაუბრებთ, ასეთი „ევროპული სუპერსახელმწიფოს“ იდეა მხოლოდ ქიმერაა.

## 2. მარტივი ეკონომიკური საზოგადოების დაბრუნება?

სრულიად არარეალურია! – ზეამბიციურია! ევროკავშირის, ერთ-ერთი მტკიცე და მჭიდრო კავშირის სურვილია ხელშეკრულებების საფუძველზე წევრი ქვეყნების ინტეგრირება, მაგრამ უკვე მკვეთრად შეინიშნება დეზინტეგრაციული ტენდენციები ევროპაში. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მნიშვნელოვანი ნაწილი დღეს უარს აცხადებს ეროვნული საზღვრების მიღმა მოქმედ სტრუქტურაში ინტეგრაციაზე. მათი მიზანია კონცენტრირება მხოლოდ „შიდა ბაზრის“ განვითარებაზე და ამ გზით ძველი, უბრალო ეკონომიკური საზოგადოების დაბრუნება.

როგორ შეიძლება ამის ახსნა?

ამ საკითხს გარკვეული კავშირი აქვს ევროკავშირის გაფართოების პროცესთან, რომელიც დაიწყო 2004 წელს. ეს პროცესი გაცილებით განსხვავებულ ფორმატში მიმდინარეობდა, რადგან აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ინტეგრაციული პოლიტიკისთვის საჭირო პირობები მკვეთრად განსხვავდებოდა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისგან. აღმოსავლეთის ბლოკის დაშლის შემდეგ, მათ დაიბრუნეს ეროვნული სუვერენიტეტი, რომლის დათმობაც მოუხდათ და ამავდროულად, მიეცათ საბაზრო ეკონომიკაში ჩართვის შესაძლებლობაც, რაც ძალიან მნიშვნელოვანი იყო მათი შემდგომი ეკონომიკური აღმავლობისთვის.

როგორც მოსალოდნელი იყო, ევროკავშირისთვის მხოლოდ ყველაზე „მიმზიდველი“ ქვეყნების უზრუნველყოფის მცდელობამ, ძველი წევრი ქვეყნების უკმაყოფილება გამოიწვია. გერმანიაში ამ საქციელს „აღუბლის კრეფა“ უწოდეს. თუმცა, გაფართოების პროცესმა, რომელშიც მრავალი ღარიბი ქვეყანა ჩაერთო, გამოიწვია ევროკავშირის მიმართ სკეპტიციზმის ზრდა დასავლეთ ევროპის ქვეყნების მხრიდან, მაგრამ დღეს, ევროკავშირის მოსახლეობის დიდი ნაწილი აღმოსავლეთსა და დასავლეთშიც, მტკიცედ ენდობა ევროკავშირის მიერ განხორციელებულ, მათი ეროვნული ტერიტორიული საზღვრების დამცავ პოლიტიკურ ფუნქციას.

### 3. „მსურველთა ალიანსი“ – ე.წ. „ორსიჩქარიანი“ ევროპა

„ვისაც მეტი სურს, მეტი უნდა გააკეთოს!“

ევროკავშირში ზოგიერთი მიიჩნევს, რომ ეს არის გამოსავალი „ევროპული დილემიდან“. თუ რამდენიმე წევრი ქვეყანა გააერთიანებს ძალებს, რათა ევროკავშირმა კვლავ შეძლოს მეტი ქმედებების განხორციელება, ეს შექმნის დინამიკას, რომელიც გადალახავს დეზორიენტაციას ევროკავშირში. ამის უზრუნველყოფის სამართლებრივი საშუალება იქნება ორმხრივი ხელშეკრულებები, რომლებიც დაიდო გერმანიის, საფრანგეთისა და იტალიის მიერ 2019 წლიდან 2021 წლამდე ანუ ე.წ. „ორმხრივი შეთანხმება ევროკავშირის შუაგულში“. იმისთვის, რომ ამ ე.წ. თავისუფალ მხედრებს თავიდან აეცილებინათ წევრი ქვეყნების მხრიდან სარგებლობის მიღების მცდელობა, ინტეგრაციის მსურველი წევრი ქვეყნების პოლიტიკური და ეკონომიკური წარმატებები შემოიფარგლა მხოლოდ ე.წ. „კლუბით“, რამაც გამოიწვია ევროკავშირის დაყოფა პირველი და მეორე კლასის წევრ ქვეყნებად ანუ შეიქმნა „ორსიჩქარიანი ევროპა“. დისკრიმინაციული ეფექტის გამო, აღნიშნულ ორმხრივ მიდგომას ნამდვილად ჰქონდა შედეგი პოლიტიკის ცალკეულ სფეროებში, მაგალითად, მონეტარულ, თავდაცვით და ლტოლვილთა განსახლების საკითხებთან მიმართებაში, მაგრამ მხოლოდ მცირე ხნით.

### 4. ნებისმიერ შემთხვევაში მხოლოდ ფასეულობათა თანამეგობრობა

ისეთი თემების განხილვისას, როგორცაა ევროკავშირის გაფართოება ან გაღრმავება, კითხვა, აქვს თუ არა მას იდენტობის საერთო საფუძველი, ხშირად უკანა პლანზე გადადის. არის თუ არა ევროკავშირი ფასეულობათა თანამეგობრობა და თუ ასეა, რა არის საერთო ფასეულობები ევროპისთვის? ევროპული ხელშეკრულებების თანახმად, ევროკავშირის პოლიტიკური საზოგადოება დაფუძნებულია ღირებულებების გარკვეულ სისტემაზე. ევროკავშირი ეყრდნობა ქრისტიანული კულტურის ღირებულებების ერთიან სისტემას; ეს არის ღირებულებათა სისტემა, რომელიც მოიცავს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების, დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის დაცვა და საბაზრო ეკონომიკის სისტემებისადმი ნდობა. 2009 წლიდან, ამ

ღირებულებებთან გაცნობა შესაძლებელია ნერილობით სამართლებრივ ტექსტში „ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია“. ევროკავშირში განწესების სურვილის განმცხადებელ თითოეულ სახელმწიფოს მოეთხოვება ნათლად გაიაზროს ევროკავშირის ეს სახელმძღვანელო პრინციპები.

### III. უკონტროლობის საფრთხე

ევროკავშირი კარგავს გავლენას მსოფლიოში. ევროკომისიის ყოფილმა პრეზიდენტმა იუნკერმა განაცხადა, რომ ის აღარ არის მნიშვნელოვანი მოთამაშე საერთაშორისო არენაზე.

საგარეო პოლიტიკის თვალსაზრისით, ის ნაკლები გავლენის მქონეა ისეთ დიდ სახელმწიფოებთან შედარებით, როგორცაა აშშ, რუსეთი ან ჩინეთი. ამის მიზეზი არის ის ერთსულოვნების პრინციპი, რომელიც მოქმედებს ე.წ. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. ის ადგენს პოლიტიკური თამაშის წესებს ევროკავშირში, რომელიც მოიცავს ყველა სფეროს. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების თვალსაზრისით, ეს პრინციპი საკმაოდ მგრძობიარე ხასიათს იღებს, როცა საქმე ეხება საგადასახადო და სოციალურ პოლიტიკას, პოლიციასთან თანამშრომლობას და, განსაკუთრებით, გაფართოების პოლიტიკას, ანუ ევროკავშირში ახალი წევრის მიღებას. ფაქტობრივად, ერთსულოვნების პრინციპი მოქმედებს იქ, სადაც ეროვნული სუვერენიტეტის ძირითადი სფეროები უფრო მეტად განიცდიან აღნიშნული პრინციპის ეფექტს.

#### 1. ერთსულოვნების პრინციპი – ფონი და შედეგები

ერთსულოვნების პრინციპი მოითხოვს, რომ მოთამაშეების გადანყვეტილება იყოს ერთიანი, თუმცა მისი უპირატესობა ის არის, რომ ეგრეთ ნოდებულ პატარა მოთამაშეებსაც აქვთ საკუთარი აზრის დაფიქსირების საშუალება. მის უარყოფით მხარეს კი ის წარმოადგენს, რომ ცალკეულ ამომრჩეველს შეუძლია ვეტოს საშუალებით დაბლოკოს ერთობლივი გადანყვეტილება. ამრიგად, ძლიერი უმრავლესობა დამოკიდებულია მცირე უმცირესობების ე.წ. წყალობაზე. აღნიშნული პრინციპის შედეგი კი ის არის, რომ მიიღება მხოლოდ „ყველაზე

დაბალი საერთო მნიშვნელი“. ევროკავშირის ფარგლებში წარმოებული დებატები ყოველთვის ეფუძნება ერთსულოვნების ანუ უმრავლესობის პრინციპს, რომელიც წარმოშობს კონფლიქტს, ერთის მხრივ ეროვნული ინტერესების დაცვასა და მეორე მხრივ ევროპული მიმართულებებით მოქმედების უნარს შორის.

ისტორიულად, ერთსულოვნების პრინციპი თარიღდება ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით, რომელიც დაიდო 1957 წელს. აღნიშნული პრინციპი თავდაპირველად მოქმედებდა პოლიტიკის ყველა სფეროზე. თუმცა, ევროკავშირის მოქმედების უნარის გასაუმჯობესებლად, წლების განმავლობაში ხდებოდა ხელშეკრულების შესწორება, რისი მიხედვითაც მიმდინარეობდა ერთსულოვნებიდან ეგრეთ წოდებულ კვალიფიციურ უმრავლესობაზე გადასვლა, განსაკუთრებით პოლიტიკურ სფეროებში.

სახეზეა ერთსულოვნების პრინციპის შედეგები. მაგალითად, მალტას, თავისი 475 000 მოსახლეობით და ევროკავშირის მთლიანი მოსახლეობის მხოლოდ 0.1 პროცენტით, შეუძლია ხელი შეუშალოს ევროკავშირის დანარჩენი ქვეყნების გადანყვეტილებებს თავისი 450 მილიონი მოსახლეობით. მრავალი მაგალითი არსებობს იმის, რომ ევროკავშირის პოლიტიკა ჩიხშია შესული ერთი ქვეყნის დამოკიდებულების დაბლოკვის სურვილის გამო: მაგალითად, ჯერ კიდევ არ არსებობს ინტერნეტ კომპანიების დაბეგვრა ევროკავშირის მასშტაბით, რადგან ამ გზაზე დაბრკოლებას ირლანდია წარმოადგენს. თავშესაფრის საერთო ევროპული სისტემის რეფორმა არაერთხელ ჩავარდა აღმოსავლეთ ევროპის ცალკეული წევრი ქვეყნების ვეტოს გამო. უნგრეთი ხელს უშლის ევროკავშირის სანქციების პოლიტიკის ძირითადი ელემენტების განვითარებას არამარტო რუსეთის და ბელორუსიის, არამედ ირანის წინააღმდეგ.

## **2. „მანტაჟის“ და კომპენსაციის გზით მოპოვებული გარიგებები**

თუ წევრი ქვეყანა ვეტოს დაადებს ან უბრალოდ არ გამოცხადდება კენჭისყრაზე, ერთსულოვნება არ მიიღწევა. გავიხსენოთ ბოლო შემთხვევა: ირლანდიამ ცოტა ხნის წინ თავი შეიკავა კენჭისყრისგან. მიზეზად კი ის დასახელდა, რომ ქვეყანას იმ მომენტში სხვა საზრუნავი



ჰქონდა; ის მუშაობდა მოახლოებულ ზამთარში, ენერგომომარაგების უზრუნველყოფაზე. ევროკავშირის წევრი ქვეყნები ხშირად იყენებენ ვეტოს უფლებას მატერიალური კომპენსაციის მოთხოვნით, რის შემდეგ ევროკავშირი იძულებული ხდება „იყიდოს“ მათი თანხმობა. ზოგჯერ დათმობების მიღწევას სხვა სფეროებშიც ცდილობენ: 2020 წელს კვიპროსმა დაბლოკა ევროკავშირის სანქციები ბელორუსიის წინააღმდეგ, მაგრამ არა იმიტომ, რომ მას არ შეეძლო ამ სანქციების მხარდაჭერა, არამედ იმიტომ, რომ მას სურდა ევროკავშირს უფრო მკაცრი ზომები მიეღო თურქეთის წინააღმდეგ სრულიად განსხვავებულ საგარეო პოლიტიკურ კონფლიქტთან დაკავშირებით. ესპანეთი იმუქრებოდა ვეტოს დადებით ბრექსიტის შეთანხმებაზე, სანამ ბრიტანული ექსკლავის, გიბრალტარის მომავალი არ იქნებოდა გარკვეული.

### **3. შესაძლებელია უმრავლესობის მმართველობაზე გადასვლა?**

როგორი უმრავლესობა შეიძლება იგულისხმებოდეს?

ევროკავშირი აქ არ გულისხმობს უბრალო უმრავლესობას, არამედ ე.წ. კვალიფიციურ ან ორმაგ უმრავლესობას. პრინციპი „ერთი ქვეყანა, ერთი ხმა“ ჯერ არ მოქმედებს. სამაგიეროდ, მიმდინარეობს ხმების ე.წ. „ანონვა“. კვალიფიციურ უმრავლესობას ორი წინაპირობა აქვს: დღეს არსებული მდგომარეობით, 27 წევრი სახელმწიფოს მხრიდან გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა მათი ხმების 55%, რაც ნიშნავს, რომ 15 წევრი სახელმწიფო მაინც უნდა დაეთანხმოს გადაწყვეტილებას (ე.წ. სახელმწიფოთა კვორუმი). ისინი აგრეთვე უნდა წარმოადგენდნენ ევროკავშირის მთლიანი მოსახლეობის მინიმუმ 65 პროცენტს (ე.წ. მოსახლეობის კვორუმი). ანუ, კვალიფიციური უმრავლესობა უზრუნველყოფს, რომ დიდ ქვეყნებს არ შეეძლოთ პატარა ქვეყნების იძულება, რადგან მთლიანი მოსახლეობის 65 პროცენტს უნდა შეადგენდნენ. მეორე მხრივ, ეს საშუალებას აძლევს პატარა ქვეყნებს თავი დაიცვან რამდენიმე დიდი ქვეყნის უპირატესობისგან.

შესაძლებელია თუ არა ასეთ უმრავლესობის პრინციპზე გადასვლა?

ეს რთულია! – იმიტომ, რომ ერთსულოვნების პრინციპიდან უმრავლესობის პრინციპზე გადასვლაც მხოლოდ ერთხმად არის

შესაძლებელი. ცალკეულ ნევრ სახელმწიფოს შეუძლია ვეტოს საშუალებით ხელი შეუშალოს უმრავლესობის პრინციპზე გადასვლას. ამ ზღვარს ქვემოთ არც თუ ისე ბევრი სამართლებრივი არჩევანია, თუმცა, პოლიტიკის გარკვეულ სფეროებში, ევროკავშირის საბჭოს შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება გამარტივებული პროცედურების გავლის შემდეგ და არა ერთხმად ე.წ. კვალიფიციური უმრავლესობით. ამის რეგულაცია ხდება ევროკავშირის ხელშეკრულებებით: ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48 მე-7 პუნქტი, ე.წ. *passarelle* ან *bridge clause*.

რა თქმა უნდა, უმრავლესობის პრინციპსაც აქვს უარყოფითი მხარეები. მაგალითად, სტრუქტურული უმცირესობების წარმოშობა. ცალკეული სახელმწიფოები რეგულარულად ცდილობენ დღის წესრიგში არსებული საკითხის დაბლოკვას, მაგრამ უშედეგოდ, რადგან ისინი მარტო ან სხვა ნევრ ქვეყნებთან ერთად ვერ აღწევენ ეგრეთ წოდებულ უმცირესობას, რომელიც შეადგენს ევროკავშირის მთლიანი მოსახლეობის 35 პროცენტს, რითაც შესაძლებელია უმრავლესობის გადაწყვეტილების აცილება. ეს აშკარად შეინიშნება იმ სფეროებში, სადაც უმრავლესობის პრინციპი ყოველთვის მოქმედებდა: მაგალითად, *Brexit*-ის ხელშეკრულების დადებამდე, გაერთიანებული სამეფო წარმოადგენდა ყველაზე აქტიურ ხმის მიმცემ ნევრ ქვეყნად ევროკავშირში. *Brexit* ხელშეკრულების შემდეგ, მსგავსი ქვეყნები იყო უნგრეთი და პოლონეთი. 2010 წლიდან, გერმანია განსაკუთრებული აქტიურობით გამოიჩინა საბერძნეთისთვის ფინანსური მხარდაჭერის შემცირებასთან დაკავშირებით.

#### **IV. მაკრორეგიონების პრობლემა – „შეფუთული“ ნების ფორმირება**

რა პრობლემები შეიძლება წარმოიშვას?

მაკრორეგიონები წარმოადგენს სახელმწიფოთა დაჯგუფებებს ევროკავშირის ფარგლებში; მათ ბევრი რამ აქვთ საერთო გეოგრაფიული, ეკონომიკური, კულტურული და ისტორიული ასპექტების გათვალისწინებით და, შესაბამისად, მსგავსი გამონწვევების წინაშეც დგანან. ისინი პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს იღებენ ევროკავშირის ფარგლებში, რაც მარტივად მოსაგვარებელია ერთად, ვიდრე ცალკე.

აქედან გამომდინარე, მათ აქვთ საკუთარი სტრატეგია რომლის მიხედვით მოქმედებენ ევროკავშირში ხმის მიცემის დროს; ასეთი მაკრორეგიონული სტრატეგიის დამატებითი ღირებულება არის საკუთარი ძალაუფლების პოზიციის განმტკიცება.

თუმცა ევროკავშირისთვის ასეთი არაფორმალური „შიდა ალიანსები“ ფუნდამენტურ ორგანიზაციულ პრობლემას წარმოადგენს. ისინი ადგენენ საკუთარ წესებს, რითაც შორდებიან ევროკავშირის ძირითად სტრუქტურას. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, მათ შეიძლება გავლენა იქონიონ მხოლოდ პოლიტიკის ცალკეულ სფეროებზე, მაგრამ აგრეთვე შეუძლიათ გამოიწვიონ ერთგვარი საერთო ფუნდამენტური წინააღმდეგობა ევროკავშირის უმრავლესობის პოლიტიკური იდეების მიმართ. ევროკავშირში, ამგვარად „შეფუთული“ ნების ფორმირების აცილება შეუძლებელია. მის წინააღმდეგ გამოხატული მკვეთრი რეაქცია მხოლოდ საფრთხეს შეუქმნის ევროკავშირის არსებობას, რადგან ამ „შიდა ალიანსებმა“ შეიძლება ერთად დატოვონ ევროკავშირი ან ამ ნაბიჯის გადადგმის მუქარით, მუდმივი ზენოლა გახორციელონ.

## 1. ვიშეგრადის ჯგუფი – კონსერვატიული ოთხეული

ასეთი „შიდა ალიანსის“ თვალსაჩინო მაგალითია ვიშეგრადის ჯგუფი, რომელიც შედგება ოთხი წევრი სახელმწიფოსგან: პოლონეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი და უნგრეთი.

მისი ისტორია შუა საუკუნეებიდან იწყება. მას არ გაუფორმებია ოფიციალური ალიანსის ხელშეკრულება და არ არის შესახელმწიფოებრივი ორგანიზაცია. ევროკავშირში გავლენის მოსაპოვებლად „ვიშეგრადის ოთხეული“ დროდადრო თანამშრომლობს აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებთან, როგორცაა ესტონეთი, ლატვია და ლიტვა, ასევე სლოვენიასთან და ავსტრიასთან.

რატომ არის ვიშეგრადის ოთხეული პრობლემა?

ის საკუთარ თავს „ცენტრალური ევროპის“ წარმომადგენლად ხედავს, რომელსაც დასავლეთ ევროპისგან განსხვავებული აზრები აქვს. მის თვალთახედვით, დასავლეთ ევროპა პროგრესული და მემარცხენე ლიბერალურია, რომელიც უარყოფს ქრისტიანულ მემკვიდრეობას, ხელს უწყობს მიგრაციას და მულტიკულტურალიზმს. მეორე ევროპა ანუ ცენტრალური ევროპა თავს ოჯახზე ორიენტირებულად მიიჩნევს,

მთავარ ღირებულებად ეროვნულ იდენტობას თვლის და აღიარებს ქრისტიანულ სოციალურ სწავლებას. ეს ყველაფერი კულტურათა ომს მაგონებს.

საკვანძო საკითხებში ვიშეგრადის ჯგუფის ქვეყნებთან მიმართებაში შეინიშნება ევროკავშირის პოლიტიკის საერთო ხაზიდან გადახვევა. მათ განსხვავებული დამოკიდებულება აქვთ ევროკავშირის გარემოს დაცვის და მიგრაციის პოლიტიკის მიმართ.

ისინი აგრეთვე ეწინააღმდეგებიან ევროკავშირის მიერ დაწესებული ლტოლვილების სავალდებულო მიღების კვოტას. სამივე სახელმწიფო, უნგრეთის გარდა, ისტორიული გამოცდილებიდან გამომდინარე, ევროკავშირს მოუწოდებს რუსეთის წინააღმდეგ გამკაცრებული ქმედებებისკენ და რუსული გაზსადენებით სარგებლობას არასწორად მიიჩნევენ. თუმცა, უარყოფენ იმ ფაქტს, რომ გერმანიას, საფრანგეთს, იტალიას და ესპანეთს წამყვანი როლი აქვთ ევროკავშირში. მიუხედავად მათი ჩრდილო ატლანტიკურ ალიანსის წევრობისა, კოლექტიური თავდაცვა, ვიშეგრადის ჯგუფის მთავარი საზრუნავია. ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა ევროკავშირის გარე საზღვრებისა და „ვიშეგრადის ოთხეულთან“ ერთობლივი საზღვრების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით.

საინტერესოა, რომ „ვიშეგრადის ოთხეული“ ნელ-ნელა „ორ პლუს ორი“ მოდელი ხდება. უნგრეთის და პოლონეთის ანტიევროკავშირის რიტორიკამ განაპირობა ის, რომ ჩეხეთი და სლოვაკეთი, რომლებიც უფრო პროევროპულად ითვლებიან, დაშორდნენ ერთმანეთს. სლოვაკეთისთვის ეს მნიშვნელოვანი საკითხია, რადგან ის არის ვიშეგრადის ჯგუფის ერთადერთი ქვეყანა, რომელიც 2009 წლიდან ევროზონის ნაწილია.

## **2. თანამშრომლობის სხვა ფორმატები, დასავლეთ ბალკანეთი**

ევროკავშირის აღმოსავლეთ ნაწილში რეგიონული თანამშრომლობის მაგალითების რაოდენობა იზრდება. ისინი არა მხოლოდ მოიცავენ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს, არამედ ახორციელებენ პარტნიორობის პოლიტიკას, რომელიც სცილდება ევროკავშირის საზღვრებს. აღსანიშნავია, „სლავკოვის ჯგუფი“, „ცენტრალური ხუთეული“,

„ლუბლინის სამკუთხედი“, „ბუქარესტის ცხრა“ და „სამი ზღვის ინიციატივა“, რომელიც აერთიანებს ევროკავშირის თორმეტ წევრ ქვეყანას ბალტიის ზღვის, შავ ზღვისა და ადრიატიკის აუზებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არ არიან ისეთი ჩამოყალიბებული, როგორც ე.წ. ვიშეგრადის ჯგუფი, მაგრამ აშკარად გამოთქვამენ აზრს, რომ აღმოსავლეთ ევროპის წევრ ქვეყნებს სურთ ევროპის პერიფერიაში არსებული ეკონომიკური და უსაფრთხოების ე.წ. იზოლაციიდან გასვლა, თუმცა, აქ ცალკეულ ფორმატებს დეტალურად არ ავხსნი.

აქვს თუ არა ამ თანამშრომლობას ევროკავშირისთვის პოლიტიკური აფეთქების უნარი?

არა! ვიშეგრადის ჯგუფისგან განსხვავებით, მათ არ სურთ დასავლეთ ევროპის ან ევროკავშირის ინსტიტუტების კონტრძალად ჩამოყალიბება. ისინი არ წარმოადგენენ „ძველი ევროკავშირის“ ანტიპოლურ მხარეს. მათ არ სურთ ევროკავშირის გაყოფა და ამიტომ თავს ზეწოლის განმახორციელებელ ჯგუფებად არ აღიქვამენ. მათი ინდივიდუალური თანამშრომლობა სულ სხვამიზნებს ემსახურება. ისინი ცდილობენ ქსელური თანამშრომლობის დამკვიდრებას რეგიონულ მეზობლებთან ეკონომიკური ურთიერთობების გააქტიურების მიზნით. რაც შეეხება უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ გამოწვევებს, აქ თანამშრომლობის სხვა ფორმატი იქმნება. ამ ერთიანებებიდან ძალიან ცოტას თუ შესწევს უნარი პოლიტიკური გავლენის მოპოვების, რადგან საკმაოდ მყიფე ბმულებია. აქვე უნდა აღინიშნოს: ჩემ მიერ ნახსენები თანამშრომლობა სთავაზობს ე.წ. დოკინგის შესაძლებლობებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს და მათ, რომლებიც ჯერ კიდევ ევროკავშირის გარეთ არიან.

ბოლო დროს შეიმჩნევა მზარდი ტენდენცია, მეზობლობისა და თანამშრომლობის პოლიტიკის სფეროში თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომპონენტის დამატება. რუსეთის ომმა უკრაინაში, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, მიგრაციული და სოციალურ-პოლიტიკური აქტივობები უკანა პლანზე გადასწია. აღმოსავლეთ ევროპაში თანამშრომლობის ზოგიერთი ფორმატი ახლა „ნატოს აღმოსავლეთ ფლანგის ლობად“ აღიქმება. უდავოა, რომ პოლონეთი აქ თანამშრომლობის მნიშვნელოვან ცენტრად იქცა. პოლონეთი ერთ-ერთი საუკეთესო დამაკავშირებელი რგოლია კონფლიქტის ზონასთან; მას აგრეთვე აქვს

შესანიშნავი კავშირები აშშ-ს ადმინისტრაციასთან. აშშ-ს პრეზიდენტის ბაიდენის ვიზიტი ამ წელს და მრავალი სხვა მაღალი დონის კონტაქტები ამერიკელ პოლიტიკოსებთან ხაზს უსვამს პოლონეთის, როგორც რეგიონული მოთამაშის მნიშვნელობას.

არა მხოლოდ ე.წ. ვიშეგრადის ჯგუფს, არამედ აღმოსავლეთ ევროპის სხვა წევრ ქვეყნებსაც სურთ დასავლეთ ბალკანეთის მხარდაჭერა ევროკავშირისკენ მიმავალ გზაზე. შეიძლება თუ არა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებმა, თუ ისინი გაერთიანდნენ, ორგანიზაციული პრობლემა შეუქმნან ევროკავშირს? -დღეს ამის ნაწილობრივად დამტკიცება შესაძლებელია, თუმცა მე მჯერა, რომ მომავალში ეს პრობლემა არ იქნება! მართალია, ექვსი ბალკანური ქვეყანა ეკუთვნოდა ერთ სახელმწიფოს, ყოფილ იუგოსლავიას, მაგრამ მისი მემკვიდრე სახელმწიფოები ხასიათდებიან მრავალეთნიკური რეგიონისთვის დამახასიათებელი კონფლიქტით. გარდა ამისა, არსებობს ძლიერი ეკონომიკური განხეთქილება ჩრდილოეთსა და სამხრეთს შორის. აგრეთვე, არსებობს ოთხი პოლიტიკური ენა. ბალკანეთის თითქმის ყველა ქვეყანაში ხალხის ეთნიკური და ნაციონალისტური განწყობები მობილიზებულია მხოლოდ ტერიტორიული პრეტენზიების დასამტკიცებლად. და ბოლოს, სერბეთის პოლიტიკურ დომინირებას რეგიონში ეჭვის თვალთ უყურებენ იუგოსლავიის ყველა სხვა მემკვიდრე სახელმწიფოები. ჩემი შეფასებით, არ იქნება შესაბამისი „შიდა ალიანსები“, რომლებიც საფრთხეს შეუქმნის ევროკავშირის ორგანიზაციულ სტრუქტურას, მაგალითად, ე.წ. ვიშეგრადის ჯგუფის მნიშვნელობას, რადგან არსებობენ სხვადასხვა რელიგიისა და ეთნიკური წარმოშობის ჯგუფები და განსხვავებულია ეკონომიკური განვითარების ტემპიც. აგრეთვე, 1990 წლის იუგოსლავიის ომის შემდეგ ჯერ კიდევ არსებული შიშის გამო, ამ რეგიონში რუსეთის მიმართ დამოკიდებულება დიფერენცირებულია. თუმცა ვაღიარებ, რომ ვიშეგრადის ჯგუფს შეუძლია თანამშრომლობის განვითარება დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებზე საკუთარი გავლენის გაზრდის მიზნით.

### 3. ეკონომიური (ძუნნი) ოთხეული

სრულიად განსხვავებული სახის „შიდა ალიანსი“ არის ეგრეთ წოდებული ეკონომიური ოთხეული, რომელსაც ევროკავშირში კრიტიკოსები უწოდებენ „ძუნნ ოთხეულს“. ოთხეულის წევრები არიან

ნიდერლანდები, ავსტრია, დანია და შვედეთი. ისინი გაერთიანდნენ **Brexit**-ის შემდეგ, როდესაც გაერთიანებულმა სამეფომ, ევროკავშირის კონსერვატიული საბიუჯეტო პოლიტიკის ყველაზე მნიშვნელოვანმა წარმომადგენელმა დატოვა ევროკავშირი. ევროკავშირის ეს ოთხი წევრი ქვეყანა არის მდიდარი და ევროკავშირის ბიუჯეტის მთავარი კონტრიბუტორი. მათი სპიკერი არის ჰოლანდიის პრემიერ მინისტრი რუტე.

რა დგას ამ ოთხმხრივი ალიანსის დღის წესრიგში?

ეგრეთ ნოდებული ეკონომიური ოთხეული თავს ეროვნული გადასახადების იმ გადამხდელთა მფარველ ანგელოზად მიიჩნევს, რომლებიც ევროკავშირის ბიუჯეტს აფინანსებენ. ისინი ითხოვენ ევროკავშირის ბიუჯეტის შემცირებას და საბიუჯეტო დისციპლინის გამკაცრებას. კერძოდ, მათ არ სურთ მხარი დაუჭირონ საბიუჯეტო შეცდომების გამოსწორებას სამხრეთ ევროპაში, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში: იტალიაში, ესპანეთსა და საბერძნეთში. მათთვის გაუგებარია, რატომ ვერ ახერხებს იტალიის მსგავსი ქვეყანა დაფაროს საგარეო ვალი ბოლო 70 წლის განმავლობაში. ოთხმხრივ ალიანსს სურს, რომ ევროკავშირის ბიუჯეტი არ აღემატებოდეს ევროკავშირის ეკონომიკური პროდუქციის 1 პროცენტს. მას აგრეთვე სურს ევროკავშირის ფინანსური სახსრების განაწილება მოხდეს რეფორმის პირობების გათვალისწინებით.

ეგრეთ ნოდებული ეკონომიური ოთხეულის დამოკიდებულებამ ფინანსურშეზღუდვებთანდაკავშირებითპიკსმიაღწიაკორონავირუსის კრიზისის დროს. მათ უარყვეს ევროკომისიის რეკონსტრუქციის გეგმა. ამ გეგმის მიხედვით სამხრეთ ევროპის წევრ ქვეყნებს, რომელთა ეკონომიკა ყველაზე მეტად დაზარალდა კორონა ვირუსის დროს, უნდა მიეღოთ 500 მილიარდი ევრო გადაუხდელი გრანტის სახით, ანუ ე.წ. კვაზი საჩუქარი. ოთხმხრივმა ალიანსმა გამოთქვა აზრი ფულის მხოლოდ სესხის სახით გაცემასთან დაკავშირებით. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობა გადანყვეტილების მიღების ბოლო ეტაპზე დამარცხდა. მათ ვერ დაძლიეს „ეკონომიური ოთხეული“-ს ერთსულოვნება აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში. თუმცა, მოგვიანებით ევროკავშირმა მაინც მოიპოვა მათი თანხმობა ამ სახელმწიფოების მიერ გაღებულ ფულად შენატანზე ფასდაკლების გზით.

## **V. საჭირო ორგანიზაციული რეფორმები მომავალ გაფართოებამდე?**

ევროკავშირის მოთხოვნას, „გაღრმავება გაფართოებასთან დაკავშირებული პროცესების დაწყებამდე“ საფუძვლად უდევს ჯერ კიდევ დიდი ხნის დაწყებული დებატები, რომლებიც დღემდე გრძელდება.

აუცილებელია თუ არა, რომ ევროკავშირის გაფართოებას წინ უძღოდეს ევროკავშირის ინსტიტუციური რეფორმები? ამ მოსაზრების საფუძველი ის არის, რომ ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით, თავად ევროკავშირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა მიიღოს ახალი წევრი ქვეყნები.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში აზრი ორად იყოფა. უპირველეს ყოვლისა, კონტინენტური ევროპის მსხვილი ქვეყნები, როგორცაა გერმანია, საფრანგეთი, იტალია და ესპანეთი შეშფოთებას გამოთქვამენ იმასთან დაკავშირებით, რომ შესაძლებელია ევროკავშირმა ვერ შეძლოს გაფართოებისთვის ინსტიტუციური მომზადება. ბევრი წევრი სახელმწიფო ცდილობს გაერთიანების შექმნას, თუმცა, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ნაწილი მზად არის კომპრომისისთვის, რათა გაფართოების პროცესის დაწყებამდე გატარდეს თანმიმდევრული რეფორმა. კომპრომისის ამ ხაზის მიხედვით, არ არის გამორიცხული, ორივე პროცესი ერთდროულად წარიმართოს. მაგალითად, ე.წ. გადაწყვეტილების პაკეტის მიღების ფარგლებში. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია კანდიდატი ქვეყნებისთვის, რადგან ეს არის განვერიანების პროცედურის დროში განელვის ერთ-ერთი მიზეზი. ევროკავშირის მთავარი და დაქვემდებარებული ორგანოების მიერ წარმოდგენილი რეფორმების გატარება, როგორც წარსულმა გამოცდილებამ გვიჩვენა, კვლავ ჭიანურდება.

### **1. „ევროპის კონსტიტუციის“ და ლისაბონის რეფორმის ხელშეკრულების მარცხი**

ევროკავშირის რეფორმა, მისი გაფართოების უნარის გაუმჯობესების მიზნით უნდა მომხდარიყო ჯერ კიდევ „2004 და 2007 წლების განვერიანების რაუნდამდე“. ეს მიზანი სრულად ვერ იქნა მიღწეული.



რეფორმის ჩატარების ამგვარმა მცდელობებმა მნიშვნელოვანი მარცხი განიცადა 2005 წელს „ევროპის კონსტიტუციის“ დამფუძნებელი ხელშეკრულების წარუმატებლობის გამო, რომელიც ითვალისწინებდა უამრავ ინსტიტუციურ სიახლეს: ევროკავშირსა და ნევრ ქვეყნებს შორის კომპეტენციების დელიმიტაციისთვის გათვალისწინებული იყო ე.წ. კომპეტენციების კატალოგის შექმნა, რის შედეგადაც გაძლიერდებოდა ეროვნული პარლამენტების უფლებები. ხელშეკრულების საფუძველზე მოხდებოდა ცალკეული ნევრი სახელმწიფოების ორმხრივი გაერთიანება ევროკავშირის ფარგლებში. ევროპელი მოქალაქეების ნებისმიერი ინიციატივა პირდაპირ-დემოკრატიულ ელემენტად იქნებოდა აღქმული. განევრინების კრიტერიუმებთან დაკავშირებით ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სამართლებრივი მიდგომების გამკაცრებას და პირველად, ნევრ ქვეყანას შესაძლებლობა ექნებოდა ევროკავშირის ნებაყოფლობით დატოვების.

„ევროპული კონსტიტუცია“, რომელიც ერთხმად უნდა მიღებულიყო, 2005 წელს უარყო ევროკავშირის ორმა დამფუძნებელმა ნევრმა – საფრანგეთმა და ნიდერლანდებმა – 55 და 62 პროცენტის უმრავლესობით. თუმცა „ევროპის კონსტიტუციის“ ჩავარდნამ ხელი შეუწყო ინსტიტუციური რეფორმის პროექტების ე.წ. „გადარჩენას“. ინტელექტუალური „რეფლექსიის პერიოდის“ შემდეგ დაიწყო ლისაბონის ხელშეკრულებაზე მუშაობა. ამ ხელშეკრულებამ აიღო „კონსტიტუციური ხელშეკრულების“ ძირითად ელემენტები, რომელსაც დაამატა სხვა სიახლეები და მის საფუძველზეც მოხდა ევროპარლამენტისთვის მეტი ძალაუფლების უზრუნველყოფა, მაგრამ შეამცირა ევროკომისიის შემადგენლობა. ხელშეკრულების მიხედვით, ევროკომისიაში კომისრის გაგზავნა ევროკომისიის ნევრი ქვეყნების არა ყველა, არამედ მხოლოდ ორ მესამედს შეეძლო. ე.წ. კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპი უნდა გავრცელებულიყო პოლიტიკის სხვა სფეროებზეც. ლისაბონის ხელშეკრულების პროექტი ასევე ითვალისწინებდა ახალ პოზიციებს ევროკავშირის უმაღლეს ორგანოებში.

ორლანდიამ 53 პროცენტის უმრავლესობით უარყო ლისაბონის ხელშეკრულება, მაგრამ შემდეგ მხარი დაუჭირა 67 პროცენტით მას შემდეგ, რაც ევროკომისიის შემადგენლობის შემცირების წინადადება დღის წესრიგიდან მოიხსნა.

## 2. რეფორმის ძირითადი ინსტრუმენტები

ევროკავშირის ე.წ. გაღრმავების პერსპექტივის გაუმჯობესება არ ხდება გაფართოების მიზნით ევროკავშირში მიღებული მრავალი ახალი წევრი სახელმწიფოს მიერ. აქედან გამომდინარე, რეფლექსიის დასაწყისს თავად რეფორმის მთავარი მიზანი წარმოადგენს.

ისმის კითხვა: უნდა მოხდეს ევროკავშირის უბრალო „შეკეთება“ თუ მთლიანად ევროკავშირის აღდგენა?

ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად ჯერ უნდა გავარკვიოთ, თუ რა გზა უნდა გაიაროს ევროკავშირმა მომავალში. აგრეთვე გავარკვიოთ ის ძირითადი თემა, რომელიც აუცილებლად ეხება აპლიკანტ ქვეყნებს ანუ ბოლოს და ბოლოს, რა სახის დახმარების განევა შეუძლიათ მათ ევროკავშირის საბოლოოდ ჩამოყალიბებაში. უნდა განაგრძოს თუ არა ევროკავშირმა განვითარება, თუ მან უნდა გაამახვილოს ყურადღება მხოლოდ შიდა ბაზრისთვის საჭირო ეკონომიკურ უპირატესობებზე, მაგალითად, ჰქონდეს სრულყოფილი თავისუფალი ვაჭრობის ზონა. მაშინ ის დაუბრუნდება ევროპის გაერთიანების იმ ფორმატს, 35 წელზე მეტი ხნის წინ რომ იყო. თუმცა, ევროპის ეკონომიკურ ზონაში (EEA) უბრალო წევრობაც უკვე შეიძლება საკმარისი იყოს ნებისმიერი წევრი ქვეყნისთვის.

ევროკავშირის სისტემის ე.წ. მცირე შეკეთების მრავალი შესაძლებლობა არსებობს: ცვლილებები პოლიტიკის მნიშვნელოვან სფეროებში, ევროკავშირში უმცროსი წევრობა შეიძლება დაშვებული იყოს, როგორც ევროპის ეკონომიკური ზონის ქვეყნებისთვის, ასევე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის. უკვე ნახსენები „შიდა ალიანსები“ შეიძლება აღიარებული იქნეს ევროპული ხელშეკრულებების მიხედვით. განხილვის საკითხი იქნება ევროკავშირის „ცენტრის“ გაძლიერება: ევროპარლამენტისთვის ერთიანი ხმის უფლება, ევროკომისიის შემადგენლობის შემცირება, ერთსულოვნების პრინციპის მოქმედების შემცირება ან თუნდაც გაუქმება და ა.შ. და ბოლოს, მისასალმებელი იქნება, თუ ევროკავშირი ამკარად უარს განაცხადებს სოციალური და ფინანსური მხარდაჭერის მიზნით ფულადი დახმარების ვალად გაცემის თაობაზე. შევეცდები, მოკლედ ავხსნა, რის შესახებ არის საუბარი.

## VI. ევროკავშირის ინსტრუმენტალიზაცია საკუთარი მიზნებისთვის

ევროკავშირის სისტემის „ლიაობა“ და მისი ეგრეთ წოდებული დინამიკური წონასწორობის დაუცველობა, ამის შესახებ პრეზენტაციის დასაწყისში მოგახსენეთ, წარმოადგენს საკმაოდ შეურაცხმყოფელი ექსპლუატაციისთვის კარის გაღებას. პრინციპში მართალია, რომ ქმედება, რომელიც მიზნად არ ისახავს ევროკავშირში განწევრიანებას, არ შეიძლება ჩაითვალოს არასწორ ქმედებად, მაგრამ თუ ევროკავშირს მიზანმიმართულად იყენებენ საკუთარი მიზნების მისაღწევად და ცდილობენ მის კაპიტალიზაციას, მაშინ ეს უნდა იქნეს განხილული ევროპული სამართლის ფარგლებში. თუმცა, ევროკავშირის მთავარი მოთხოვნა წევრი ქვეყნების მიმართ არის რომ საკუთარი წვლილი შეიტანონ „ევროპული იდეის“ პოპულარიზაციაში, როგორც ეს დოკუმენტურად დადასტურებულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლში. არსებობს ურთიერთგაგების აუცილებლობა. თუმცა, ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს ნაქეზებით, ევროკავშირი ამჟამად ვითარდება როგორც სოციალური და ფინანსური პასუხისმგებლობის ორგანიზაცია, რომელიც უყოყმანოდ გასცემს ფულად დახმარებას.

### 1. სოციალური კავშირის შექმნის სურვილი

გერმანიაში 2022 წელს მინიმალური ხელფასი საათში 12 ევრომდე გაიზარდა. ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში, ბულგარეთში კი, ის საათში 2 ევროს შეადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში ფასები დაბალია, ეს მაგალითი გვიჩვენებს, რომ ევროკავშირში სოციალური უთანასწორობა თვალშისაცემია. ეს განსხვავებები აისახება ევროკავშირის ცალკეული ქვეყნების სიღარიბესთან დაკავშირებულ რისკებზე, უმუშევრობისა და ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე.

ჯანმრთელობის დაზღვევა, პენსიები, უმუშევრობის შეღავათები, შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის რეგულაციები, ღონისძიებები სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში, მაგალითად, სოციალური დახმარება, სტუდენტების მხარდაჭერა, ასევე ბავშვის დაბადებასთან დაკავშირებული ფინანსური შეღავათები—ამ ყველაფერს

მოიცავს სოციალური პოლიტიკა. ევროკავშირში, სოციალურ სფეროში პოლიტიკური კომპეტენციები, უპირველეს ყოვლისა, ეკუთვნის წევრ ქვეყნებს. სუბსიდიარობის პრინციპის მიხედვით, რეგულაციები ამ სფეროში, თუ ეს შესაძლებელია, უნდა განხორციელდეს ქვედა დონის ან უფრო მცირე ერთეულის, ამ შემთხვევაში წევრი ქვეყნების მიერ. საბერძნეთის დასაქმების კანონი, დანიის უმუშევრობის შემწეობა, გერმანიის საპენსიო ასაკი, ყველა ეს ღონისძიება შესანიშნავად მუშაობს ეროვნულ ჩარჩოებში და არ უკავშირდება ევროკავშირს. ასეთმა ჰარმონიზაციამ, მინიმალური სოციალური სტანდარტებისა და შეღავათების ნიველირების, ევროპული სოციალური დაზღვევისა და მინიმალური უსაფრთხოების სისტემების შექმნამ, როგორც არის ევროპული უმუშევრობის დაზღვევა ან სოციალური დახმარება, ადვილი შესაძლებელია დაანგრიოს ევროპა. შესაძლოა, თქვენ თვალი ადევნეთ საფრანგეთის დებატებს: იქ საპენსიო ასაკი 62-დან 64 წლამდე უნდა გაიზარდოს. გერმანელ მუშებს, რომლებსაც მხოლოდ 67 წლის ასაკში შეეძლება პენსიის აღება, ამაზე დღეს მხოლოდ ელიმებათ.

დიდი ხანია რაც ევროპაში სოციალური შეღავათების გაცემა აღარ ხდება?

ამ კითხვას დადებითი პასუხი უნდა გაეცეს! – უკვე განხილვის საგანია შიდაევროპული მიგრაციული მოძრაობები. აქაქცენტი კეთდება აღმოსავლეთ ევროპის წევრი ქვეყნებიდან მიგრაციის საკითხზე. დასავლეთ ევროპის წევრი ქვეყნების კრიტიკა ევროკავშირის მიმართ დაკავშირებულია იმიგრანტების ფინანსურ უზრუნველყოფასთან. ზუსტად ეს საკითხი იყო დიდი ბრიტანეთის მიერ ევროკავშირის დატოვების ერთ-ერთი მიზეზიც. განსაკუთრებით აღსანიშნავია მიგრაცია რუმინეთიდან და ბულგარეთიდან. ევროკავშირის მოქალაქეებისთვის სხვა წევრ ქვეყნებში გადაადგილება ადვილია, რაც ქმნის ეგრეთ წოდებულ „სოციალურ ტურიზმს“, იგივე „სარგებლის მაძიებელთა ტურიზმს“. ეს არის „სიღარიბის მიგრაცია“, რომელიც საბოლოოდ ტვირთავს ევროკავშირის იმ წევრ სახელმწიფოებს, სადაც მიგრანტებისთვის სასარგებლო სისტემები შესანიშნავად მუშაობს.

ევროკავშირში სოციალური პრობლემების დასაძლევად სულ უფრო და უფრო იზრდება მონოდებები სოციალური გაერთიანებისკენ. თუ სოციალური პოლიტიკა ევროკავშირის კომპეტენციაში მოხვდება, ეს გამოიწვევს მინიმალური სოციალური სტანდარტების შესაბამისობაში

მოყვანას, მაგრამ საკმაოდ დაბალ დონეზე. ეგრეთ წოდებული სოციალური საცნობარო ინდიკატორები უცვლელი დარჩება ღარიბ წევრ ქვეყნებში: მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური მაჩვენებლები, ფასების დონე, ყოველთვიური შემოსავალი და ა.შ. უფრო მეტიც, სოციალური გაერთიანების შესაქმნელად, დღის წესრიგში დადგება ევროპული ხელშეკრულებების შესწორება.

## 2. გზა ვალდებულებისა და ფინანსური მხარდაჭერის კავშირისკენ

წლების განმავლობაში, ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოს, განსაკუთრებით საფრანგეთს, ჰქონდა ხედვა ძირეულად შეცვლილიყო ევროკავშირის ფინანსური პოლიტიკა და იგი ფინანსური ტრანსფერის გაერთიანებად ჩამოყალიბებულიყო. საფრანგეთის პრეზიდენტის მაკრონის იდეა იყო ევროკავშირის შიგნით ფისკალურად შევიწროებული წევრი ქვეყნების პასუხისმგებლობებთან დაკავშირებული რისკებისა და ვალების გადანაწილება უფრო მდიდარ წევრ ქვეყნებზე.

იურიდიულად, მსგავსი კავშირის მოდელი არღვევს ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებას, კერძოდ, 125-ე მუხლს, რომელიც შეიცავს ე.წ. **No-bailout** პუნქტს: ამ პუნქტის მიხედვით, არც ევროკავშირი და არც მისი წევრი სახელმწიფოები პასუხისმგებელი არ არიან ცალკეული წევრი ქვეყნის ვალებზე. ესე იგი, **No-bailout** პუნქტის მთავარი დანიშნულებაა აიძულოს ევროკავშირის წევრი ქვეყნები განახორციელონ საბიუჯეტო დისციპლინა. მათ არ უნდა ჰქონდეთ იმედი, რომ ბიუჯეტის არაკეთილსინდისიერი მართვის შემთხვევაში, ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნები შეეცდებიან მათ „გადარჩენას“.

თუმცა ეს დოგმატი სულ უფრო და უფრო მყიფე ხდება. ეს არის უპირველეს ყოვლისა საფრანგეთის „დამსახურება“, რომელიც ცდილობს ევროკავშირის გაყვანას ვალდებულებების აღებისა და ფინანსური მხარდაჭერისკენ მიმავალ გზაზე ე.წ. „უკანა კარიდან“. ამ მიმართულებით გადამწყვეტი ნაბიჯი გადადგა ევროკავშირის რეკონსტრუქციის ფონდმა სახელწოდებით „ევროკავშირის შემდეგი თაობა“ კორონა ვირუსით გამოწვეული პანდემიის დროს. ევროკავშირმა აღნიშნული დახმარების პაკეტი 750 მილიარდი ევროს ოდენობით დააფინანსა საკუთარი ვალით, კერძოდ, იმ კრედიტებით, რომელიც თავად აილო კაპიტალის ბაზარზე. ეს უკვე განუზომელი

რისკის ტოლფასია, რადგან თუ ცალკეულ წევრ სახელმწიფოებს არ შეუძლიათ დაფარონ მათზე ვალის სახით გაცემული ფინანსური დახმარების თანხა, ყველა სხვა წევრი სახელმწიფო პასუხისმგებელია ევროკავშირის ბიუჯეტში საკუთარი შენატანით. ევროკავშირში უკვე საკმარისია ეკონომიკურად „პრობლემური“ წევრი ქვეყნები: საბერძნეთი, იტალია, პორტუგალია, ესპანეთი და სლოვაკეთი თუმცა, საფრანგეთიც ერთ-ერთი მათგანია. იტალიის სახელმწიფო ვალი ამჟამად შეადგენს 2.3 ტრილიონ ევროს, საფრანგეთის ვალი 2.2 ტრილიონ ევროს, ხოლო საბერძნეთის ვალი 346 მილიარდ ევროს. ვალდებულების აღებისა და ფინანსური მხარდაჭერის მიმართულებით სვლას ეწინააღმდეგება ევროკავშირის მრავალი სხვა წევრი ქვეყანა, როგორცაა გერმანია, ფინეთი, ნიდერლანდები, ავსტრია და შვედეთი. მათი აზრით, აღნიშნული პროცესის გაგრძელების შემთხვევაში, „დაისჯებიან“ ევროკავშირის ხელმომჭირნე ანუ ეკონომიური წევრი ქვეყნები და ისარგებლებენ ისინი, ვინც ფულს იოლი გზით იღებენ; ამან შეიძლება გააძლიეროს დაძაბულობა ევროკავშირში.

ევროკავშირის ახალი საერთო ვალის გაცემის შესახებ მოწოდებები დღეს უფრო და უფრო ხშირად ისმის; ისინი ამას სხვადასხვა ფორმით ახორციელებენ. მაგალითად, საფრანგეთის პრეზიდენტმა მაკრონმა ცოტა ხნის წინ ევროკავშირს შესთავაზა „ინდუსტრიის ფონდი“ და „სუვერენიტეტის ფონდი“, რომლებიც ევროკავშირის მიერ გაცემული ვალით უნდა დაფინანსდეს.

სხვათა შორის, **No-bailout** პუნქტის მოქმედების შერბილების მცდელობებიც ხშირად შეინიშნება. პირველი ე.წ. „ცოდვით დაცემა“ მაშინ განხორციელდა, როცა 2007 წელს, ევროს კრიზისის დროს, შეიქმნა დახმარების ფონდი „ევროპის სტაბილურობის მექანიზმი“. ამ ფონდის მიზანი იყო ევროზონის წევრ ღარიბ ქვეყნებზე სესხების გაცემით და ამ ქვეყნების სახელმწიფო ობლიგაციების შექმნით, ევროზონის შექმნა. ამ გზით შესაძლებელი იქნებოდა ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნება და ევროს, როგორც ვალუტის მხარდაჭერის განხორციელება. ევროზონის ქვეყნებმა უზრუნველყვეს კაპიტალის მარაგი, ევროპის ცენტრალური ბანკის კაპიტალში მათი შესაბამისი წილის მიხედვით. გერმანიამ საკუთარი თანხის 27 პროცენტი ანუ 22 მილიარდი ევრო გადარიცხა ბრიუსელში, ფონდის „ევროპის სტაბილურობის მექანიზმი“ სახელზე.

## VII. ფრთხილი მიდგომა ევროპის თავდაცვის მიმართ

ზოგიერთი პოლიტიკური ელიტა ევროკავშირის წევრობას აიგივებს ნატოში გაწევრიანებასთან. მათთვის ევროკავშირში გაწევრიანება ნიშნავს ნატოს ე.წ. „შენიღებულ“ წევრობას. ეს არ არის სწორი და ამას ჩემი შემდეგი შენიშვნები განმარტავს.

ევროკავშირს არც საკუთარი ჯარისკაცები ჰყავს და არც ევროპული არმია. თუმცა, უდავოა, რომ მას შეუძლია მოქმედება უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მიხედვით, ევროკავშირის სტრატეგიულ მიზანი არის ევროკავშირის საერთო თავდაცვის პოლიტიკის განხორციელება. თუმცა, ხელშეკრულების 42-ე მუხლი მას მხოლოდ ე.წ. თავდაცვითი ალიანსის ამოცანების შესრულების უფლებას ანიჭებს. ეს ამოცანებია ჰუმანიტარული და სამაშველო ოპერაციების ჩატარება, სამშვიდობო ღონისძიებების გატარება, მაგრამ, რა თქმა უნდა, თავდაცვის შემთხვევაში, მას შეუძლია საბრძოლო ოპერაციებშიც მონაწილეობა.

ამ ამოცანების შესასრულებლად ევროკავშირი ეყრდნობა წევრი ქვეყნების შეიარაღებულ ძალებს და მათ სამხედრო აღჭურვილობას; თუმცა, წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ, სურთ თუ არა მსგავსი აღჭურვილობის უზრუნველყოფა. ევროკავშირს არ აქვს იურიდიული უფლება ამ კუთხით რაიმე მოთხოვნა დაანდეს. აღნიშნულ ფარგლებში, ე.წ. საერთო თავდაცვის პოლიტიკის განხორციელება ხდება ევროსაბჭოს გადაწყვეტილებით მას შემდეგ რაც წევრი ქვეყნები შეთანხმდებიან. თუ ევროკავშირის წევრ ქვეყანაზე განხორციელდება სამხედრო თავდასხმა, ევროკავშირის სხვა წევრმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ სამხედრო დახმარება და მხარდაჭერა, 42-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად. ზოგიერთ შემთხვევაში ეს ვალდებულება შესაძლებელია უფრო შორს წავიდეს, ვიდრე ნატოს ფარგლებში სამხედრო დახმარების გაწევის ვალდებულება. ევროკავშირის საერთო თავდაცვის პოლიტიკა არ წარმოადგენს ნატოსთან კონკურენციას და არც ევროკავშირის ტერიტორიაზე მის ჩანაცვლებას მოიაზრებს; იგი მხოლოდ მის შესავსებად შეიძლება იქნეს გამოყენებული, ისევე როგორც ევროკავშირს, ხელშეკრულების თანახმად, უფლება აქვს გამოიყენოს ნატოს რესურსები და შესაძლებლობები.

მაგრამ რა სამხედრო შესაძლებლობები აქვს ევროკავშირს?

ევროკავშირის სტრატეგია მდგომარეობს იმაში, რომ მას 60 დღიდან ერთ წლამდე დროის მონაკვეთში შეუძლია 60 000-მდე ჯარისკაცით უზრუნველყოფა, როგორც სწრაფი რეაგირების ძალა. ეს, უპირველეს ყოვლისა, მაგრამ არა მხოლოდ, არის სამშვიდობო ოპერაციები, რომლებიც მოიცავს საზღვრის კონტროლს, დაკვირვებას და პოლიციის მისიის განხორციელებას. როგორც შემდგომი ნაბიჯი, ოპერატიული შესაძლებლობების გაუმჯობესების მიზნით, დაგეგმილია ე.წ. ევროკავშირის საბრძოლო ჯგუფების შექმნა. ეს არის უალრესად მოქნილი ფორმირებები, რომლებიც შედგება დაახლოებით 1500 ჯარისკაცისგან. ისინი განლაგდებიან მითითებულ რეგიონებში ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებიდან 10-15 დღის განმავლობაში და დარჩებიან ექვსი თვის განმავლობაში. რადგან ევროკავშირის ცალკეული წევრი ქვეყნები არ არიან შეზღუდული საკუთარი თავდაცვითი ძალისხმევით, მათ აქვთ შესაძლებლობა უფრო ინტენსიურად მოემზადონ თავდაცვისთვის როგორც მარტო, ისე სხვა წევრ ქვეყნებთან თანამშრომლობით. მე უკვე მოგახსენეთ „ვიშეგრადის ოთხეულის“ შესახებ, რომელსაც თავისი ე.წ. ვიშეგრადის საბრძოლო ჯგუფი ჰყავს, მაგრამ უკრაინასა და ტრანსატლანტიკურ პარტნიორ ამერიკაზე რუსეთის თავდასხმის გათვალისწინებით, რომელიც ნათელი გახდა ტრამპის ყოფილი ადმინისტრაციის განცხადებების საფუძველზე, მხოლოდ ამ ჯგუფზე იმედის დამყარება აღარ არის საკმარისი; გრძელვადიან პერსპექტივაში განიხილება ე.წ. სამხედრო შენგენის შექმნა ანუ ევროკავშირის შიდა საზღვრებზე განლაგებიან ჯარისკაცები და სამხედრო ტექნიკა, სადაც მათ თავისუფლად ტრანსპორტირების და გადაადგილების საშუალება ექნებათ.

ქალბატონებო და ბატონებო,  
გმადლობთ ყურადღებისთვის!