



ლისაბონის ხელშეკრულების მნიშვნელობა ევროკავშირის  
საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს განვითარებაში

მარიამ განუგრავა  
მარიამ დარჩია

საერთაშორისო ურთიერთობების საბაკალავრო პროგრამა  
სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი  
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

E-mail: [mariam.ganugrava@yahoo.com](mailto:mariam.ganugrava@yahoo.com)

[Mariamdarchia13@yahoo.com](mailto:Mariamdarchia13@yahoo.com)

## აბსტრაქტი

საერთო საგარეო პოლიტიკის შემუშავების მცდელობები ევროპული საზოგადოების ჩამოყალიბების დაწყებისთანავე, 50-იანი წლებიდან გაჩნდა. ამ სფერომ თანამედროვე სახით ჩამოყალიბებამდე მნიშვნელოვანი მოდიფიკაცია განიცადა. ჩვენს ნაშრომში მოკლედ იქნება მიმოხილული ყველა ის მოვლენა, რომელმაც საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (სსუპ) სფეროში კონკრეტული ცვლილება შემოიტანა, თუმცა განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა 2009 წლის ლისაბონის (რეფორმის) ხელშეკრულებას, რომელმაც მთელი რიგი ინსტიტუციური, პროცედურული და ფუნქციური ინოვაციები დანერგა.

კვლევის ძირითად ნაწილში გამოვყოფთ ლისაბონის ხელშეკრულებით მიღებულ სამი ტიპის სიახლეს და მათ მნიშვნელობას სსუპ-ისთვის. პირველი შეეხება ინსტიტუციონალური არქიტექტურის რაციონალიზაციას – უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობისა და ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის შექმნას; მეორე – საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართულ ინსტიტუტებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამარტივებასა და დახვეწას: კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემის პროცედურა, ევროკავშირისთვის იურიდიული პირის სტატუსის მინიჭება; მესამე – სსუპ-ში შემავალი საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფუნქციურად დატვირთვას: „ორმხრივი დაცვის დებულება“ (Mutual Defense Clause), „სოლიდარობის დებულება“ (Solidarity Clause) და „გაღრმავებული თანამშრომლობა“ (Enhanced Cooperation).

ნაშრომის თემატიკიდან გამომდინარე, გამოყენებულია სამაგიდო კვლევის ტიპი (Desk research) - არსებული დოკუმენტაციის შესწავლა/გაანალიზება.

**საკვანძო სიტყვები:** ევროკავშირი, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, ლისაბონის ხელშეკრულება, სუპრანაციონალიზმი VS ინტერგოვერნმენტალიზმი.

## შესავალი

ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მთავარი პრობლემა მისი მოუქნელობა იყო, რასაც განაპირობებდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი: პირველი - სუპრანაციონალურ და ინტერგოვერნმენტალისტურ ინსტიტუტებს შორის კოორდინირებული თანამშრომლობის არარსებობა. მაგალითად, უკრაინის შემთხვევაში, უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის შექმნამ ხელი შეუწყო შეთანხმებული პოლიტიკის შემუშავებას. უკრაინასთან ასოცირების ხელშეკრულება კომისიის კომპეტენციაში შემავალ სამეზობლო პოლიტიკას ეკუთვნოდა, ხოლო ევროკავშირის მიერ რუსეთზე, ყირიმის ანექსიისა და აღმოსავლეთ უკრაინაში შეჭრის საპასუხოდ, დაწესებული სანქციების რეჟიმი კი - ინტერგოვერნმენტალისტურ სსუპ-ს. უმაღლესმა წარმომადგენელმა, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად უკვე ითავსებს, როგორც საგარეო საქმეთა კომისიონერის და კომისიის ვიცე-პრეზიდენტის, ისე სსუპ-ის უმაღლესი წარმომადგენლის ფუნქციებს, შეძლო უკრაინის საკითხზე კოორდინირებული პოლიტიკის შემუშავება (LSE, 2016).

მეორე - ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების პროცესს აფერხებდა ინდივიდუალური წევრი სახელმწიფოების განსხვავებული გეოგრაფიული და ისტორიული პერსპექტივები. მაგალითად, ყოფილი იუგოსლავიის დაშლის შემდეგ, ბოსნიაში დაიწყო არეულობა და სამხედრო შეტაკებები. ამ კონფლიქტის მიმდინარეობისას წევრ სახელმწიფოთა განსხვავებული ინტერესების გამო ვერ მოხერხდა ეფექტური საერთო პოლიტიკის გატარება. ეს სიტუაცია გარკვეულწილად შეცვალა ლისაბონის ხელშეკრულებამ, რომელმაც ამ სფეროში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო მნიშვნელოვანი პროცედურები დახვეწა. მაგალითად, მინიტრთა საბჭოში დამკვიდრა კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემა. ამან გაადვილა უმრავლესობების შექმნა, შესაბამისად თანხმობის მიღწევა და გადაწყვეტილებების მიღება.

მესამე სისუსტეს წარმოაჩენდა სსუპ-ში შემავალი საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის წარმოების შეზღუდული მექანიზმები. კოსოვოს ომში ნათლად გამოჩნდა, თუ რა შეზღუდული სამხედრო რესურსი ჰქონდათ ევროპულ ქვეყნებს საკუთარ საზღვრებს გარეთ სამხედრო ოპერაციების ჩასატარებლად. სწორედ კოსოვოს ომის შედეგი იყო ის, რომ დიდი ბრიტანეთი, რომელიც ტრადიციულად ეწინააღმდეგებოდა საგარეო და უსაფრთხოების სფეროში ევროპულ ინტეგრაციას, ახალი პოლიტიკის ინიციატორი გახდა (Dinan, 2010). ამ პრობლემის დასაძლევად შეიქმნა სხვადასხვა ტიპის მექანიზმი, რომელთა შორისაც უნდა აღინიშნოს „გაღრმავებული თანამშრომლობის“ გავრცელება თავდაცვის პოლიტიკის სფეროზე.

## **მეთოდოლოგია**

ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, კვლევის ძირითადი მიზანია ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების სფეროში ლისაბონის ხელშეკრულების მიერ შემოტანილი სიახლეების შესწავლა. შესაბამისად, საკვლევი კითხვა შემდეგნაირად ფორმულირდება: რა გავლენა მოახდინა ლისაბონის ხელშეკრულებამ ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს განვითარებაზე?

კვლევის დამოუკიდებელი ცვლადია ლისაბონის ხელშეკრულების მიერ განხორციელებული ცვლილებები, დამოკიდებული ცვლადი - ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა.

ნაშრომის ჰიპოთეზა შემდეგნაირია: ლისაბონის ხელშეკრულების მიღებამდე, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა ერთ-ერთი ყველაზე სუსტად ფუნქციონირებადი და მოუქნელი რგოლი იყო ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის. 2009 წლის შემდეგ დანერგილმა რიგმა ცვლილებებმა და ინოვაციებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეასრულა ამ სფეროს განვითარებასა და დახვეწაში.

ნაშრომის თემატიკიდან გამომდინარე, გამოყენებულია სამაგიდო კვლევის ტიპი (Desk research). ბუნებრივია, ლისაბონის ხელშეკრულების გავლენის შესწავლა წინა ისტორიული რეალობის შეფასების გარეშე შეუძლებელია. იმისათვის რომ მიგვეღო მაქსიმალურად რელევანტური ინფორმაცია, კვლევის აღნიშნულმა ტიპმა საშუალება მოგვცა სიღრმისეულად გავცნობოდით თემის ირგვლივ არსებულ დოკუმენტაციას (External Desk Research). კვლევის შემდეგ ეტაპზე

შესაძლებელი გახდა, შესწავლილი ლიტერატურის დახარისხება, გაანალიზება და იმ წყაროებისა და სამეცნიერო ნაშრომების გამოყენება, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ჩვენ მიერ დასმულ საკვლევ კითხვას. შედეგად, კვლევა ძირითადად დამყარებული იქნება ორი ტიპის წყაროების ანალიზზე: პირველადი, როგორცაა ლისაბონის ხელშეკრულება და მეორეული, როგორცაა სამეცნიერო კვლევები, პუბლიკაციები და ინტერნეტ-რესურსები მოცემულ თემაზე (Online Desk Research).

### ლიტერატურის მიმოხილვა

კვლევის ფარგლებში დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა ოფიციალურ დოკუმენტებს, პერიოდულ გამოცემებსა და პუბლიკაციებს, რომლებიც უდიდეს ადგილს უთმობენ მოცემული საკითხის განხილვას. გამოყენებულ ლიტერატურაში ავტორთა უმრავლესობა თანხმდება ლისაბონის ხელშეკრულების მიერ შეტანილ მნიშვნელოვან წვლილზე ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების სფეროს განვითარებაში.

ევროკავშირის ინსტიტუციონალურ მოწყობასა და არსებული ინსტიტუტების მოქმედების სფეროფიკაზე წერს ს. კაპანაძე 2006 წელს გამოქვეყნებულ ნაშრომში „ევროკავშირის პოლიტიკა“. ნაშრომში განხილული მაგალითები ნათლად ასახავს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის სფეროში ლისაბონის ხელშეკრულების მიღებამდე არსებულ სისუსტეებს, ამ სფეროს მოუქნელობასა და კოორდინაციის არარსებობას (კაპანაძე, 2006). შედეგად, გამარტივდა ძირეული ცვლილებების ამოცნობა და სწორი აქცენტების დასმა ლისაბონამდე არსებულ რეალობასა და ლისაბონის შემდეგ განხორციელებულ რეფორმებს შორის.

ევროკავშირის ოფიციალურ ელექტრონულ საიტზე, სადაც ორგანიზაციის ყველა ოფიციალური ხელშეკრულების ხილვას შესაძლებელია, გამოქვეყნებულ დოკუმენტში, შევისწავლეთ უშუალოდ ლისაბონის ხელშეკრულება და მის მიერ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში გატარებული რეფორმები. ოფიციალური დოკუმენტი კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს, ახალი ხელშეკრულების (სრულად: Article 48 of the Treaty of European Union) მოქნილობას (EUR-Lex, 2016). ევროპის მშვიდობის მშენებლობის ოფისის (EPLO) მიერ გამოქვეყნებულ სტატიაში დეტალურადაა წარმოდგენილი ევროკავშირის ინსტიტუციური მოწყობა ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ. ნათლად ჩანს 2009 წლიდან საერთო საგარეო და უსაფრთხოების სფეროში გატარებული სამი ძირითადი რეფორმა: პირველი - ინსტიტუციონალური არქიტექტურის რაციონალიზაცია: უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობისა და ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის შექმნა; მეორე - საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართულ ინსტიტუტებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამარტივება და დახვეწა; მესამე - სსუპ-ში შემავალი საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფუნქციურად დატვირთვა (EPLO, 2018).

EGMONT-ის CEPS-ისა და EPC-ის ერთობლივ კვლევაში საუბარია ლისაბონის ხელშეკრულების განხორციელების მნიშვნელობასა და ისეთ სიახლეებზე, როგორცაა უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტისა და ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის შექმნა. დეტალურადაა განხილული მათი ფუნქციები და გავლენა ახალ ინსტიტუციონალურ მოწყობაზე (*The Treaty of*

*Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, 2007*). მათზე უფრო ვრცლად ნაშრომის ძირითად ნაწილში ვისაუბრებთ.

ლისაბონის ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის შესახებ წერენ ჩვენ მიერ შესწავლილ სხვა ნაშრომებშიც. ავტორთა ძირითადი ნაწილი თანხმდება, რომ ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა, რათა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მიმართულება უფრო მეტად დემოკრატიული და ეფექტური გამხდარიყო. მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ასევე ევროკავშირის, როგორც საერთაშორისო აქტორის როლის ზრდა მსოფლიო პოლიტიკაში. შედეგად, ლისაბონის ხელშეკრულებამ ევროკავშირს მისცა „ხმა“ საგარეო ურთიერთობებში (Weichert, 2010; Dagand 2011).

ევროპული საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესის დაწყებისთანავე, 50-იანი წლებიდან გაჩნდა საერთო საგარეო პოლიტიკის შემუშავების მცდელობები. თუმცა, 1970 წელს ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის (ეპთ) შექმნამდე არსებული ყველა გეგმა წარუმატებელი აღმოჩნდა. ეპთ გულისხმობდა წევრ ქვეყნებს შორის საგარეო საქმეთა მინისტრების დონეზე კონსულტაციებს, რომლის დროსაც განიხილავდნენ საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ეპთ-ს უამრავი კრიტიკოსი ჰყავდა და მას სერიოზულ წამოწყებად არავინ განიხილავდა. ბევრისთვის ის მხოლოდ სალაპარაკო ფორუმი იყო, რომელსაც არანაირი რეალური შედეგი არ მოჰყვებოდა. საერთო პოლიტიკური ფორუმის უუნარობა მართლაც კარგად გამოჩნდა იუგოსლავიის დაშლისას, როდესაც ბევრ ევროპულ სახელმწიფოს განსხვავებული საგარეო პოზიცია ჰქონდა: მაგალითად, გერმანია მხარს უჭერდა ხორვატიის დამოუკიდებლობას, საფრანგეთი კი - იუგოსლავიის ერთიანობას. ამ ფაქტმა კიდევ ერთხელ დაადასტურა საგარეო პოლიტიკაში კოორდინირებული მოქმედების აუცილებლობა. სწორედ გერმანიისა და საფრანგეთის ერთობლივი ინიციატივით, 1990 წლის ინტერგოვერნმენტალისტურ კონფერენციაზე საფუძველი ჩაეყარა ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის მთავარ მიმართულებას - საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას (სსუპ). თუმცა მასტრიხტის ხელშეკრულების ეს ინოვაცია წარუმატებელი აღმოჩნდა. მასტრიხტის ხელშეკრულების ის მუხლები, რომლებიც საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას ეხება, საკმაოდ შეკვეცილი იყო. მასში განიმარტა პოლიტიკის მიზნები, ხელშეკრულებამ მოუწოდა წევრ ქვეყნებს „სისტემატური თანამშრომლობისკენ“ და საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში დააფუძნა ევროკავშირის ინსტრუმენტი „ერთიანი ქმედება“. ხელშეკრულების მიხედვით, ამ ინსტრუმენტის მიღება უნდა მომხდარიყო ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით, მისი განხორციელება კი შესაძლებელი იქნებოდა კენჭისყრის შედეგად, ხმათა უმრავლესობის საფუძველზე. ასეთმა კომპრომისულმა ვარიანტმა ასახა ამ სფეროებში წევრი ქვეყნების მოწყვლადობა, სენსიტიურობა, და მნიშვნელოვნად შეზღუდა ერთიანი ქმედების ეფექტურობა. ამ სფეროს არაეფექტურობის დასტური გახდა ის ფაქტი, რომ ევროკავშირმა ვერ შეძლო ბოსნიაში განვითარებული მოვლენების შეჩერება მანამ, სანამ 1995 წელს აშშ არ ჩაერია სამხედრო ძალებით (კაპანაძე, 2006; Everts, 2002).

ამას მოჰყვა ამსტერდამის 1997 წლის ხელშეკრულება, რომლის მუხლები ნამდვილად წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო სსუპ-ში. იგი მოიცავდა პოლიტიკის ახალ ინსტრუმენტს „საერთო

სტრატეგიას“, კვალიფიციური უმრავლესობის უფრო ფართოდ გამოყენებას, „კონსტრუქციული თავშეკავების“ უფლებას (იმ წევრებისთვის, რომელთაც არ უნდოდათ კონკრეტულ ინიციატივაში მონაწილეობა, მაგრამ არც პროცესის დაბლოკვის მოსურნენი იყვნენ). ამსტერდამის ხელშეკრულებით პეტერსბერგის ამოცანები შევიდა სსუპ-ის კომპეტენციაში. ეს ნიშნავდა იმას, რომ ამიერიდან ევროკავშირმა თავის თავზე აიღო ისეთი კონფლიქტების მოგვარება, რომლებიც საჭიროებს სამშვიდობო ოპერაციებს, ჰუმანიტარულ დახმარებასა და სამაშველო ოპერაციებს. ამსტერდამის ხელშეკრულებით ასევე დაფუძნდა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროებში უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი, რომელსაც საგარეო არენაზე ევროკავშირი უნდა წარმოედგინა. თუმცა, მას და საგარეო ურთიერთობების კომისიონერს შორის ურთიერთობა ბუნდოვანი იყო, ფუნქციები კი – გაუმიჯნავი (კაპანადე, 2006; Dijkstra & Vanhoonacker, 2017).

„ვის უნდა დაურეკო, როცა გინდა ესაუბრო ევროპას?“ – ჰენრი კისინჯერის ეს ფრთიანი ფრაზა ხაზს უსვამს ევროკავშირის უუნარობას, მიეღწია კოორდინირებული მოქმედებისთვის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში. როცა კისინჯერმა ეს ფრაზა პირველად წარმოთქვა იგი აშშ-ის სახელმწიფო მდივნის თანამდებობას იკავებდა, რომლის ევროპულ ანალოგსაც საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი წარმოადგენს. ამ დროისთვის კი ევროკავშირს არ ჰქონდა ერთიანი ხმით საუბრის უნარი. 2009 წელს ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, ბარონესა ქეთრინ ემტონი გახდა საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი, რაც ფაქტობრივად, ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტს გულისხმობდა, შედეგად მაშინდელმა ევროკომისიის პრეზიდენტმა ჟოზე მანუელ ბაროზომ ე.წ. „კისინჯერის საკითხი“ მოგვარებულად გამოაცხადა (Brunnstrom, 2009).

ეს მხოლოდ მცირე ნაწილია იმ საკითხების ნუსხიდან, რომელიც 2009 წლის დეკემბერში მიღებული ლისაბონის ხელშეკრულებით (იმავე რეფორმის ხელშეკრულება) გადაიჭრა. ლისაბონის ხელშეკრულებამ სხვადასხვა გამოხმაურება ჰპოვა, ევროსკეპტიკოსებს მიაჩნდათ, რომ ახალი ხელშეკრულება შეიცავდა ზედმეტად ბევრ სუპრანაციონალურ ელემენტს, ევროფილები კი იმედგაცრუებულები იყვნენ - ისინი გაცილებით მეტს იმედოვნებდნენ, ვიდრე ეს „უბრალო შესწორებები“ იყო. კვლევის ძირითად ნაწილში განვიხილავთ რეფორმის ხელშეკრულებით მიღებულ ცვლილებებს და შევაფასებთ მათ მნიშვნელობას საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისთვის.

### **ინსტიტუციონალური არქიტექტურა**

ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირველი ცვლილება გულისხმობს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ინსტიტუციონალური არქიტექტურის რაციონალიზაციას, რაც ნიშნავს, როგორც სსუპ-ის განხორციელებაში მანამდე ჩართული ინსტიტუტების ფუნქციების მოდიფიკაციას, ისე ახალი ინსტიტუტების შემოღებას.

ერთ-ერთი ასეთი ინსტიტუციური ცვლილება არის უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის შექმნა. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში მინისტრთა საბჭოს უმაღლესი წარმომადგენლისა და საგარეო ურთიერთობების კომისიონერის პოსტები გაერთიანდა და

შეიქმნა საგარეო საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი. ზემოთ აღნიშნული პოზიციების კომბინირებით, იგი პასუხისმგებელი გახდა კომისიასა და საბჭოს შორის ევროკავშირის საგარეო ქმედებების ჰარმონიზაციასა და კოორდინირებაზე ანუ ამ ორ ძირითად ინსტიტუტს შორის თანხმობის მიღწევაზე. უმაღლესი წარმომადგენელი ინიშნება ევროპული საბჭოს მიერ, კომისიის პრეზიდენტთან შეთანხმებით და ევროპარლამენტის თანხმობის პროცედურის საფუძველზე. იგი მოქმედებს საბჭოს მანდატის შესაბამისად, არის მნიშვნელოვანი ფიგურა მისი უფლებებით, რაც მოიცავს გაღრმავებულ წარმომადგენლობას და გაზრდილ მონაწილეობას საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში, ამასთანავე უმაღლესი წარმომადგენელი არის მთავარი ხმა ევროკავშირის საგარეო საკითხებში (*The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007).

კიდევ ერთი ინოვაცია არის ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობის შექმნა. საჭირო იყო ევროპული საბჭოსთვის მეტი ინსტიტუციური შესაძლებლობების მიცემა. ამ სიახლის მიზანი მანამდე არსებული პრობლემატური 6-თვიანი როტაციული პრეზიდენტობის სისტემის ნაკლოვანების აღმოფხვრა იყო. პრობლემა მდგომარეობდა იმაში, რომ ყოველ 6 თვეში ცვალებადი პრეზიდენტის პირობებში ვერ ხერხდებოდა კოორდინირებული და თანმიმდევრული საგარეო პოლიტიკის წარმოება. ამ ახალმა პოზიციამ უზრუნველყო ევროპული საბჭოს საქმიანობის დაგეგმვისა და მისი განხორციელების პროცესის უწყვეტობა, სტაბილურობა და ცხადპყო ევროკავშირის საგარეო წარმომადგენლობის მიზნები საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში. ის, თუ რამდენად ფლობს ძალაუფლებას ადამიანი, რომელიც ამ პოზიციას იკავებს, ნაწილობრივ დამოკიდებულია თავად პრეზიდენტის პიროვნებაზე და ასევე იმაზე, თუ რამდენად მინიჭებენ მას წევრი ქვეყნები უფლებას, საკუთარ თავზე აიღოს ინიციატივები. პრეზიდენტი აირჩევა ევროპული საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით და თანამდებობას იკავებს ერთხელ განახლებადი 2,5 წლის ვადით. მას ლისაბონის ხელშეკრულებით მიეცა მანდატი, რომ უზრუნველყოს ევროკავშირის საგარეო წარმომადგენლობა (*The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007).

აღსანიშნავია ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის შექმნაც, რომელიც ეხმარება უმაღლეს წარმომადგენელს მისი მანდატის განხორციელებაში. ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურმა გაზარდა თანხმობა მეორე სვეტის მოკლევადიანი კრიზისის მართვასა და პირველი სვეტის გრძელვადიანი მშვიდობის მშენებლობის საქმიანობებს შორის. კომისიისა და საბჭოს მიერ განსახორციელებელი ამოცანების ერთმანეთზე დამთხვევის ალბათობის მინიმუმადე დაყვანით და იმ ამოცანების ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის კომპეტენციაში მოქცევით, რომლებიც ლისაბონის ხელშეკრულებამდე ამ ორივე ინსტიტუტში ერთმანეთის პარალელურად სრულდებოდა, თავიდან იქნა აცილებული როგორც არსებული, ისე მოსალოდნელი დუბლირების საფრთხე. ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახური ფართო მანდატით სარგებლობს, რომელიც მოიცავს ყველა იმ სფეროს, სადაც ევროკავშირი საგარეო თვალსაზრისით აქტიურია. ასეთებია, მაგალითად, განვითარება, ვაჭრობა, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა, სამეზობლო პოლიტიკა და გაფართოება. ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის უპირველესი მოვალეობაა უზრუნველყოს კონფლიქტებისადმი მგრძობელობის, გენდერული საკითხებისა და ადამიანის უფლებების

წინა პლანზე წამოწევა მის მიერ შემუშავებულ და გატარებულ ყველა სახის პოლიტიკაში. ასეთ ურთიერთობათა მაკოორდინირებელი ქსელის ძირითადი ამოცანებია: ევროკავშირის შიდა ინსტრუმენტების კოორდინირება, კრიზისის მართვის მისიების დაგეგმვა, მხარდაჭერა და შეფასება; არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა; სამოქალაქო პერსონალის გაწვრთნა და მოზიდვა; კვლევითი საქმიანობა (The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, 2007).

### **გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები**

როგორც ზემოთ აღინიშნა პირველი ცვლილება გულისხმობს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ინსტიტუციონალური არქიტექტურის რაციონალიზაციას, რაც ნიშნავს, როგორც სსუპ-ის განხორციელებაში მანამდე ჩართული ინსტიტუტების ფუნქციების მოდიფიკაციას, ისე ახალი ინსტიტუტების შემოღებას.

მეორე ცვლილებამ კი უზრუნველყო საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართულ ინსტიტუტებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამარტივება და დახვეწა. პირველ რიგში, შეიცვალა და გამარტივდა უშუალოდ კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემის პროცედურა. მოხდა მინისტრთა საბჭოში ადრე არსებული კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემის (რომელიც აგრეთვე ცნობილია სამმაგი უმრავლესობის სისტემის სახელით) პროცედურის რეფორმირება. ლისაბონის ხელშეკრულებამდე, ევროკავშირის თითოეული წევრი სახელმწიფოს კუთვნილ ხმას გააჩნდა თავისი წონა, რომელიც დამოკიდებული იყო წევრი სახელმწიფოს მოსახლეობაზე. რეფორმირებული პროცედურის თანახმად, გაუქმდა ზემოთ აღნიშნული ხმების პრინციპი და დღესდღეისობით კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემის პროცედურა ორმაგი უმრავლესობის პრინციპს ეფუძნება: გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია წევრი სახელმწიფოების 55%-ის მხარდაჭერა, თანაც ისე, რომ მხარდამჭერი სახელმწიფოების მოსახლეობა ევროკავშირის მოსახლეობის 65%-ს შეადგენდეს. ასევე ლისაბონის ხელშეკრულებამ შემოიტანა დამბლოკავი უმცირესობის პრინციპი, რომლის თანახმადაც თუ გადაწყვეტილებას ეწინააღმდეგება ნებისმიერი ოთხი სახელმწიფო, რომელთა საერთო მოსახლეობა ევროკავშირის მოსახლეობის 35 %-ს შეადგენს, გადაწყვეტილება აღარ მიიღება. დამბლოკავი უმცირესობის იდეა შემოტანილი იქნა იმისათვის, რომ არ მოხდეს დიდი ან პატარა სახელმწიფოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის უზურპირება (Nugent, 2010).

ევროკავშირისთვის იურიდიული პირის სტატუსის მინიჭებით, მას უფლება მიეცა ხელი მოაწეროს ხელშეკრულებებსა და საერთაშორისო შეთანხმებებს. მისი ეს იურიდიული ძალა ვრცელდება მხოლოდ მის ექსკლუზიურ კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე, შესაბამისად, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილების მიღება კვლავ სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურით ხდება და ინტერგოვერნმენტალისტურ ხასიათს ატარებს. მაგრამ, ლისაბონის ხელშეკრულებამ გამარტივებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის გამოყენების არეალი გააფართოვა რამდენიმე გზით: ა) ხელშეკრულებამ დაუშვა გამონაკლისი სსუპ-ში არსებულ ერთხმად გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაში. წევრ სახელმწიფოებს აქვთ უფლება მიიღონ გადაწყვეტილებები უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ



წარდგენილ წინადადებებზე დამოუკიდებლად ან კომისიის მხარდაჭერით, კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემის პროცედურის გამოყენებით. ბ) ხელშეკრულება ასევე ითვალისწინებს “passarelle clause”-ს, დებულებას, რომელმაც წევრ ქვეყნებს მიანიჭა უფლება უფრო გააფართოვონ კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრის პროცედურის გამოყენების არეალი სსუპ-ის ფარგლებში. თუმცა “passarelle clause”-ის ამოქმედების გადაწყვეტილება უნდა მიიღონ ისევ და ისევ ერთხმად საბჭოში ან ევროპულ საბჭოში. გ) ლისაბონის ხელშეკრულებამ ძალაში დატოვა ამსტერდამის ხელშეკრულების ინიციატივა - კონსტრუქციული თავშეკავების პრინციპი. დ) კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრის პროცედურა გავრცელდა საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროშიც, ისეთ საკითხთან მიმართებით, როგორც იყო, მაგალითად, თავდაცვის პოლიტიკის მისიებისთვის “start-up” დაფინანსების მექანიზმის დაარსება. “start-up” ფონდი წევრი ქვეყნების კონტრიბუციებზეა დამოკიდებული და შეიქმნა იმ მიზნით, რომ დაფინანსდეს გადაუდებელი ღონისძიებები და ასევე მოსამზადებელი სამუშაოები. რადგან ისინი უშუალოდ ევროკავშირის ბიუჯეტიდან არ ფინანსდება, მათ შესახებ გადაწყვეტილებებს იღებს უმაღლესი წარმომადგენელი (EUR-Lex, 2016).

ორმაგი უმრავლესობის სისტემა არამხოლოდ უფრო დემოკრატიულია, არამედ უფრო ეფექტურია ნიცის ხელშეკრულებით შემოღებულ სისტემასთან შედარებით, რადგან იგი აადვილებს უმრავლესობების შექმნას და შესაბამისად, გადაწყვეტილებები მიიღება უფრო მარტივად, რაც სასიცოცხლოდ აუცილებელი დეტალია 28 წევრისგან შემდგარი გაერთიანებისთვის. კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემის უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ მას შეუძლია ეროვნული ვეტოს დაძლევა ანუ კვალიფიციური უმრავლესობით ხმის მიცემა საშუალებას აძლევს სახელმწიფოების უმრავლესობას გაიტანონ თავიანთი პოზიცია უმცირესობის წინააღმდეგობის მიუხედავად.

### **ფუნქციური გაფართოება**

ლისაბონის ხელშეკრულებით შემოტანილი სამი სიახლიდან პირველი ცვლილება გულისხმობს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ინსტიტუციონალური არქიტექტურის რაციონალიზაციას, მეორე ცვლილებამ უზრუნველყო საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართულ ინსტიტუტებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამარტივება და დახვეწა.

მესამე სიახლეს წარმოადგენს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის შემადგენლობაში შემავალი საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (ლისაბონის ხელშეკრულებამდე იწოდებოდა, როგორც ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა) სფეროში განხორციელებული ცვლილებები.

„ორმხრივი დაცვის დებულება“ (Mutual Defense Clause) და „სოლიდარობის დებულება“ (Solidarity Clause) ლისაბონის მნიშვნელოვანი ინოვაციებია, რომლებიც გამომდინარეობს ევროკავშირის ძირითადი პრინციპებიდან: წევრი ქვეყნების მიმართ სოლიდარობა და მათი დახმარება. „ორმხრივი დაცვის დებულება“ გამოძახილია ყოფილი დასავლეთ ევროპის კავშირისა. იგი ავალდებულებს ყველა წევრ ქვეყანას გაუწიოს დახმარება „მის ხელთ არსებული

ყველანაირი საშუალებით“ სხვა წევრ სახელმწიფოს, იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი გახდება შეიარაღებული აგრესიის მსხვერპლი, თანაც ისე, რომ მის მიერ გაწეულ დახმარებაზე გავლენა არ მოახდინოს ნეიტრალიტეტმა ან ნატოსთან არსებულმა ურთიერთობამ, რომელიც კონკრეტულ სახელმწიფოს შეიძლება გააჩნდეს. „სოლიდარობის დებულება“ კი წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთდახმარების ახალი, იურიდიული ძალის მქონე მექანიზმია. ამ დებულების თანახმად, ევროკავშირის ყველა წევრმა ქვეყანამ უნდა გაუწიოს დახმარება სხვა წევრ სახელმწიფოს, რომელმაც განიცადა ადამიანური/ზუნებრივი კატასტროფა ან ტერორისტული თავდასხმის მსხვერპლი გახდა. ამ დროს ევროკავშირი ახდენს მის ხელთ არსებული ყველა იმ ინსტრუმენტის მობილიზებას, რომლებიც შეუძლია ასეთ დროს გამოიყენოს, მათ შორის, საჭიროების შემთხვევაში, სამხედრო რესურსებისაც (Weichert, 2010; Dagand 2011).

აღნიშნული ხელშეკრულებითვე მოხდა “გაღრმავებული თანამშრომლობის“ (Enhanced Cooperation) მოდიფიცირება. „გაღრმავებული თანამშრომლობა“ არის პროცედურა, რომლის დროსაც ევროკავშირის წევრ მინიმუმ 9 სახელმწიფოს შეუძლია გააღრმავოს ინტეგრაცია ან თანამშრომლობა რაიმე საკითხზე ევროკავშირის სტრუქტურებთან ერთად დანარჩენი წევრების ჩართულობის გარეშე. „გაღრმავებული თანამშრომლობა“ თავდაპირველად შემოიტანა ამსტერდამის ხელშეკრულებამ და ვრცელდებოდა იუსტიციის და კრიმინალურ საკითხებზე, შემდგომში ნიცის ხელშეკრულებამ იგი გაავრცელა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზეც, გარდა თავდაცვის საკითხებისა, ხოლო ლისაბონის ხელშეკრულებამ უკვე მოიცვა თავდაცვის სფეროც. სწორედ „გაღრმავებული თანამშრომლობის“ ფარგლებში მოხერხდა „მუდმივი, სტრუქტურირებული თანამშრომლობის“ (Permanent Structured Cooperation - PESCO) ფორმირება 2017 წლის სექტემბერში, რომელიც წარმოადგენს პირველ, იურიდიულად მავალდებულებელი ხასიათის თანამშრომლობის ჩარჩოს საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში. მასში 25 სახელმწიფოა ჩართული. იგი წარმოადგენს ხელშეკრულებაზე დაფუძნებულ ერთგვარ ფორუმს ევროკავშირის წევრებს შორის თავდაცვის სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავებისთვის და მონაწილეობენ ის ქვეყნები, რომელთაც ამის უნარი და სურვილი გააჩნიათ. მისი მიზანია სახელმწიფოებმა ერთობლივად ჯერ განავითარონ, ხოლო შემდგომ გამოიყენონ თავდაცვითი შესაძლებლობები ევროკავშირის სამხედრო ოპერაციებში. განსხვავება PESCO-სა და სხვა ფორმის თანამშრომლობებს შორის არის მონაწილე წევრ ქვეყნებზე დაკისრებული პასუხისმგებლობის იურიდიულად მავალდებულებელი ხასიათი. თუმცა, ფორუმში წევრობა ნებაყოფლობითი ხასიათისაა. რომ არა, ლისაბონის ხელშეკრულებით თავდაცვის სფეროზე გარვცელებული „გაღრმავებული თანამშრომლობა“, ვერ მოხერხდებოდა ამ საკმაოდ წინგადადგმული ნაბიჯის, ვგულისხმობთ PESCO-ის შექმნას, განხორციელება საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში (EPLO, 2018; Genna & Justwan, 2015).

## დასკვნა

დასკვნის სახით შევაჯამებთ ყველა იმ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულებით შევიდა ძალაში და განაპირობა ევროკავშირის საერთო საგარეო და

უსაფრთხოების პოლიტიკის განვითარება. პირველი - ინსტიტუციონალური არქიტექტურის რეორგანიზება, რომელიც გულისხმობდა ისეთ მნიშვნელოვან ცვლილებებს როგორებიცაა: უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტის შექმნა, ევროპული საბჭოს მუდმივი პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება, ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახურის დაარსება. მეორე - გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის გამარტივება და ამ გამარტივებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის უფრო ფართოდ გავრცელება, რაც მოიცავდა: სამმაგი უმრავლესობის პრინციპის ორმაგი უმრავლესობის პრინციპით ჩანაცვლებას, „passerelle clause-ის“ შემოღებას, კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრით ერთხმად გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის ჩანაცვლებას ზოგიერთ შემთხვევაში და „start-up“ ფონდების დაარსებას და მათზე გადაწყვეტილების მიღებას კვალიფიციური უმრავლესობით. მესამე - საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკაში ინიცირებული სიახლეები: „ორმხრივი დაცვის დებულება“, „სოლიდარობის დებულება“ და „გალრმავებული თანამშრომლობა“. 2009 წლის რეფორმებმა ხელი შეუწყო თანხმობის მიღწევას, შექმნა გაღრმავებული ინსტიტუციონალური არქიტექტურა, უკეთესი პირობები გაძლიერებული კოლექტიური მოქმედებისთვის და ახალი სიცოცხლე შესძინა ყოველთვის კრიტიკის ქარცეცხლში მყოფ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას. ლისაბონის ხელშეკრულებამ თავისი წვლილი შეიტანა ამ სფეროს ინტერგოვერნმენტალისტური ხასიათის გარკვეულწილად შესუსტებაში, ხოლო განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა იმ პირობების შექმნას, რომლებიც საჭიროა ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღებისთვის და მიღებული გადაწყვეტილებების სტაბილურად განხორციელებისთვის.

### გამოყენებული ლიტერატურა

Access to European Union law. (July 25, 2016). *Flexibility in EU decision-making: passerelle clauses, brake clauses and accelerator clauses*. Retrieved November 18, 2018, from EUR – Lex web site: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0019>

Brunnstrom, D. (November 20, 2009). *EU says it has solved the Kissinger question*. Retrieved November 22, 2018, from Reuters web site: <https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger/eu-says-it-has-solved-the-kissinger-question-idUSTRE5AJ00B20091120>

Dagand, S. (March, 2011). *The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*. Retrieved November 18, 2018, from International Security Information Service (ISIS) Europe web site: <https://eclass.aueb.gr/modules/document/file.php/DEOS220/The%20Impact%20of%20the%20Lisbon%20Treaty%20on%20CFSP%20and%20ESDP.pdf>

Dijkstra, H., and Vanhoonacker, S. (January, 2017). *The Common Foreign and Security Policy*. Retrieved January 22, 2019, from Oxford Research Encyclopedia of Politics web site: <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-155?print=pdf>

Dinan, D. (2010). *Ever Closer Union*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

EGMONT, CEPS, EPC. (November 15, 2007). *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional*

*Innovations.*

European Peacebuilding Liaison Office. (February, 2018). *Mapping of actors: The EU and peacebuilding after Lisbon*. Retrieved November 19, 2018, from EPLO web site: [http://eplo.org/wpcontent/uploads/2018/03/EPLO\\_Mapping\\_of\\_EU\\_Actors\\_on\\_Peacebuilding\\_after\\_Lisbon\\_February2018.pdf](http://eplo.org/wpcontent/uploads/2018/03/EPLO_Mapping_of_EU_Actors_on_Peacebuilding_after_Lisbon_February2018.pdf)

Everts, S. (2002). *Shaping a credible EU foreign policy*. Retrieved January 22, 2019, from Centre For European Reform web site: [https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p270\\_foreign\\_policy-1936.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p270_foreign_policy-1936.pdf)

Genna, G. and Justwan, F. (August, 2015). *The European Power Hierarchy, Member State Trust, and Public Support for the Common Security and Defense Policy*. Miami-Florida European Union Center of Excellence.

London School of Economics and Political Science. (2016). *The High Representative's 'double hat': How Mogherini and Ashton have differed in their links with the Commission*. Retrieved January 26, 2019 from LSE web site: [http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/03/16/high-representative-mogherini-ashton/?fbclid=IwAR3Pu9PkHvadox4xsYMSWz9KiQgV5\\_jUQ1C09\\_WGFAA4ILH0d49eXdOiMEc](http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/03/16/high-representative-mogherini-ashton/?fbclid=IwAR3Pu9PkHvadox4xsYMSWz9KiQgV5_jUQ1C09_WGFAA4ILH0d49eXdOiMEc)

Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan 7<sup>th</sup> edition.

Weichert, T. (2010). *Lisbon Treaty and CFSP - Will there be increased Integration?*  
Borken:Universiteit Twente.

კაპანაძე, ს. (2006). *ევროკავშირის პოლიტიკა*. თბილისი: სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი.