

## ევროკომისიის მოსაზრება ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ საქართველოს განაცხადის თაობაზე

### ა. შესავალი

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან საქართველომ თავისი ევროპული მისწრაფებები ნათლად გამოხატა. ეს ევროპული ამბიცია საქართველოს კონსტიტუციაშია შეტანილი და მას საქართველოს მოსახლეობა (საქართველოს მოქალაქეების 83% ევროკავშირში გაწევრიანებას ეთანხმება<sup>1</sup>) და მთელი პოლიტიკური სპექტრი მხარს უჭერს. ეს ევროპულ ღირებულებებსა და სტანდარტებზე დაფუძნებული რიგი ძირითადი რეფორმებისთვის მამოძრავებელი ძალა იყო. ევროპულ გზაზე წინსვლისკენ საქართველოს ერთგულება ხაზგასმით აღინიშნა მთავრობის საწყის განზრახვაში 2024 წელს ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადის წარედგენასთან დაკავშირებით.

### ა) ევროკავშირში წევრობის განაცხადი

2022 წლის 3 მარტს საქართველომ ევროკავშირში გაწევრიანებაზე განაცხადი წარადგინა. განაცხადი უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის აგრესიული ომის კონტექსტში იქნა წარდგენილი. 2022 წლის 7 მარტს, ევროკავშირის საბჭომ სთხოვა კომისიას წარმოედგინა თავისი მოსაზრება ამ განაცხადთან დაკავშირებით. ევროკავშირის სახელმწიფოთა და მთავრობების მეთაურებმა ამ გადაწყვეტილებას ვერსალში გამართულ ლიდერთა არაფორმალურ შეხვედრაზე მხარი დაუჭირეს<sup>2</sup>. საქართველომ კითხვარის პირველი ნაწილი პოლიტიკურ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებზე 2022 წლის 11 აპრილს, ხოლო ნაწილი ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU acquis) დაკავშირებით 19 აპრილს მიიღო და პასუხები 2 და 10 მაისს წარმოადგინა.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის შესაბამისად „*ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც პატივს სცემს მე-2 მუხლში მითითებულ ფასეულობებს და მოწოდებულობას, ხელი შეუწყოს მათ განხორციელებას, შეუძლია წარადგინოს განაცხადი კავშირში გაწევრიანების თაობაზე. ევროპის პარლამენტს და ეროვნულ პარლამენტებს უნდა ეცნობოთ ამ განაცხადის შესახებ. განმცხადებელი სახელმწიფო თავის განაცხადს საბჭოში წარადგენს; ეს უკანასკნელი ერთხმად იღებს გადაწყვეტილებას, კომისიასთან კონსულტაციისა და ევროპის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ, რომელიც თავის გადაწყვეტილებას*

<sup>1</sup> 2022 წლის იანვრის ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) კვლევის მიხედვით.

<sup>2</sup> 20220311-versailles-declaration-en.pdf (europa.eu)

საკუთარ წევრთა უმრავლესობით დებულობს. ევროპული საბჭოს მიერ შეთანხმებული კრიტერიუმები გათვალისწინებული უნდა იქნას“.

2-ე მუხლის მიხედვით „კავშირი დაფუძნებულია ადამიანის ღირსების პატივისცემის, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის, მათ შორის უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა უფლებების დაცვის ფასეულობებზე. ეს ფასეულობები საერთოა წევრი სახელმწიფოების საზოგადოების ფარგლებში, რომელიც ხასიათდება პლურალიზმით, დისკრიმინაციის დაუშვებლობით, შემწყნარებლობით, სამართლიანობით, სოლიდარობითა და ქალებისა და მამაკაცების თანასწორობით“.

კომისია წინამდებარე მოსაზრებას ამ სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში წარმოადგენს.

1993 წლის ივნისში, კოპენჰაგენში, ევროპულმა საბჭომ დაასკვნა, რომ:

„გაწევრიანება მოხდება მაშინვე, როგორც კი ქვეყანა შეძლებს აიღოს წევრობის ვალდებულებები საჭირო ეკონომიკური და პოლიტიკური პირობების დაკმაყოფილებით.

წევრობა მოითხოვს:

- კანდიდატმა ქვეყანამ მიაღწიოს იმ ინსტიტუტების სტაბილურობის, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატიას, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და უმცირესობათა პატივისცემასა და დაცვას;
- ჰქონდეს ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა, გააჩნდეს შესაძლებლობა, გაუმკლავდეს ევროპის კავშირის ბაზარზე არსებულ კონკურენციას და მასთან დაკავშირებულ ზეწოლასა და სიძნელეებს;
- წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებების აღების უნარი, მათ შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის მიზნების დაცვა“.

1995 წლის დეკემბერში ევროპული საბჭოს მადრიდის სხდომაზე საბჭომ აღნიშნა, რომ აუცილებელია „შექმნას პირობები [განმცხადებელი] ქვეყნების თანდათანობითი, ჰარმონიული ინტეგრაციისთვის, განსაკუთრებით საბაზრო ეკონომიკის განვითარების, მათი ადმინისტრაციული სტრუქტურების კორექტირებისა და სტაბილური ეკონომიკური და მონეტარული გარემოს შექმნის გზით“.

2006 წლის დეკემბერში ევროპული საბჭო დათანხმდა, რომ „გაფართოების სტრატეგია, რომელიც დაფუძნებულია კონსოლიდაციაზე, პირობითობასა და კომუნიკაციაზე, ევროკავშირის ახალი წევრების ინტეგრაციის შესაძლებლობებთან ერთად, ქმნის საფუძველს გაფართოების შესახებ განახლებული კონსენსუსისთვის“.

ამ მოსაზრებაში კომისია აფასებს საქართველოს განაცხადს მისი შესაძლებლობების საფუძველზე, დააკმაყოფილოს ევროპული საბჭოს მიერ 1993 წელს კოპენჰაგენში და ასევე 1995 წელს მადრიდში დადგენილი კრიტერიუმები, განსაკუთრებით ქვეყნის ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებთან დაკავშირებით. მოსაზრება ასევე ითვალისწინებს საქართველოს ძალისხმევას შეასრულოს ასოცირების შესახებ შეთანხმებით (AA) და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები. შემდგომ ეტაპზე კომისია შეაფასებს საქართველოს გაწვევრიანების გავლენას ევროკავშირის პოლიტიკის სფეროებზე.

### **ბ) ურთიერთობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის**

ევროკავშირი - საქართველოს ურთიერთობები 1991 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის შემდგომ პერიოდში იწყება. ევროკავშირმა საქართველოსთან ურთიერთობა 1992 წელს დაამყარა. 1996 წელს ხელი მოეწერა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებას (PCA), რომელიც ძალაში 1992 წელს შევიდა.

ასოცირების შესახებ შეთანხმებას (AA), ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) ჩათვლით, ხელი 2014 წლის ივნისში მოეწერა და იგი 2016 წლის 1 ივლისს სრულად შევიდა ძალაში. AA/DCFTA არის ძირითადი ორმხრივი სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომელიც წარმოადგენს საფუძველს პოლიტიკური კავშირების გაღრმავებისთვის, გაძლიერებული ეკონომიკური კავშირებისთვის, საერთო ღირებულებების პოპულარიზაციასა და გაღრმავებული თანამშრომლობისთვის ორმხრივი ინტერესების სფეროებში. შეთანხმება შეიცავს სავალდებულო დებულებებს და გაღრმავებულ თანამშრომლობას ითვალისწინებს. მის პრეამბულაში ევროკავშირმა საქართველოს ევროპული მისწრაფებები და ევროპული არჩევანი აღიარა, მათ შორის ღრმა და მდგრადი დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკის აშენების ვალდებულება. AA/DCFTA-ზე დაყრდნობით, საქართველომ მრავალი რთული რეფორმა გაატარა და ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU acquis) კანონმდებლობის დაახლოება მრავალ სფეროში წარმატებით მოახდინა. ევროკავშირი-საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა (CSP) არის ერთ-ერთი ორგანო, რომელიც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში შეიქმნა. ეს საშუალებას აძლევს ორივე მხარის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მონიტორინგი გაუწიონ განხორციელების პროცესს და შესაბამისი ორგანოებისთვის რეკომენდაციები მოამზადონ.

ასოცირების შემდგომი დღის წესრიგი, რომელიც შეთანხმებულია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, ადგენს მკაფიო პრიორიტეტებს ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და მისი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების განხორციელების მიზნით. მოახლოებულია ასოცირების ახალი დღის წესრიგის (2021-2027) მიღება, სადაც ძირითადი ყურადღება ეთმობა დემოკრატიას, ადამიანის უფლებებსა და კარგ მმართველობას; თავისუფლებას,

უსაფრთხოებასა და სამართლიანობას; ასევე ეკონომიკურ, სავაჭრო და დარგობრივ თანამშრომლობას.

საქართველოს მთავრობა თავის რეგიონებზე აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთზე ეფექტურ კონტროლს არ ახორციელებს. ევროკავშირი მხარს უჭერს საქართველოს სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას მის საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებში და 2008 წლიდან არის ჩართული კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების ძალისხმევაში, მათ შორის ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიისა და სამხრეთ კავკასიაში და საქართველოში კრიზისის საკითხებში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის მეშვეობით.

ევროკავშირის ვალდებულება საქართველოს მხარდაჭერისა დიდი ხანია არსებობს და შედეგიანია. ევროკავშირი საქართველოსთვის ფინანსური დახმარების ყველაზე დიდი მიმწოდებელია. 2014-2021 წლებში ევროკავშირის მხარდაჭერამ შეადგინა 819.2 მილიონი ევრო გრანტების სახით ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის ფარგლებში, 166 მილიონი ევრო მაკროფინანსური დახმარების პროგრამის ფარგლებში სესხებისა და გრანტების სახით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მხარდასაჭერად და 159.6 მილიონი ევრო საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტებიდან. ევროკავშირი საქართველოს მხარს უჭერს პოლიტიკის შემუშავებისა და ყოვლისმომცველი რეფორმების საშუალებით, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ძლიერი ჩართულობით ევროპის გუნდის (Team Europe) სულისკვეთებით. საკვანძო პროგრამებს შორისაა სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების ევროპის სამეზობლო პროგრამა (ENPARD), სახელმწიფო ფინანსების მართვის მხარდაჭერა, ასევე ეკონომიკური და ბიზნესის განვითარების მხარდაჭერა.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის (EaP) ეკონომიკური და საინვესტიციო გეგმა<sup>3</sup> მიზნად ისახავს საჯარო და კერძო ინვესტიციები გამოყოს 3,9 მილიარდი ევროს ოდენობით ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის, მათ შორის მიზნობრივი საფლაგმანო ინვესტიციების ჩათვლით.

ევროკავშირი და სხვა ფინანსური ინსტიტუტები ერთობლივად მუშაობდნენ საქართველოს მიერ რეფორმების გატარების მხარდასაჭერად. 2014 წლიდან ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა და ევროპის საინვესტიციო ბანკმა, შესაბამისად, 2.3 მილიარდი ევრო და 1.6 მილიარდი ევროს ოდენობის სესხები გამოყო. ევროკავშირი ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს მსოფლიო ბანკთან და საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან, რომლებიც 2014 წლიდან არიან ძირითადი პარტნიორები, რომლებიც ქვეყანას დახმარებას უწევენ. 2021 წელს საქართველოს თავდაცვის ძალების სამედიცინო, საინჟინრო და ლოგისტიკური დანაყოფების შესაძლებლობების გასაძლიერებლად 12,5 მილიონი ევრო გამოიყო.

---

<sup>3</sup> SWD (2021) 186 საბოლოო

საქართველოს მოქალაქეები შენგენის ზონაში უვიზო მიმოსვლით 2017 წლის მარტიდან სარგებლობენ. ევროკავშირისა და საქართველოს შორის რეადმისიის შესახებ შეთანხმება 2011 წლიდან არის ძალაში.

საქართველო არის ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულებისა და ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ შეთანხმების ხელშემკვერელი მხარე, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU *acquis*) დაახლოებას ხელს უწყობს. ქვეყანა ასევე არის გაეროს, ევროპის საბჭოს სრულუფლებიანი წევრი და ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო) მონაწილე სახელმწიფო.

2014 წლიდან საქართველომ თანდათან გააფართოვა მონაწილეობა ევროკავშირის პროგრამებში. ამჟამად ის მონაწილეობს „ჰორიზონტი ევროპა“ (Horizon Europe), „შემოქმედებითი ევროპა“ (Creative Europe), ევროკავშირი ახალგაზრდებისთვის (EU4Youth) და შავი ზღვის რეგიონების თანამშრომლობის (Black Sea Interreg) პროგრამაში და ახლახან შეუერთდა საბაჟო (Customs) პროგრამას. ორგანიზაციებს და ინდივიდებს საქართველოდან ასევე შეუძლიათ ისარგებლონ „ერაზმუს+“ (Erasmus+) და ევროპის სოლიდარობის კორპუსის პროგრამის გარკვეული ქმედებებით. 2018 წლის ნოემბერში ბრიუსელში გაიმართა მაღალი დონის შეხვედრა ევროკომისიასა და საქართველოს მთავრობას შორის.

ქვეყანას ასევე აქვს გაფორმებული სამუშაო შეთანხმებები / ურთიერთგაგების მემორანდუმები ევროკავშირის რიგ სააგენტოებთან, როგორცაა ევროპის საზღვრისა და სანაპირო დაცვის სააგენტო (Frontex); ევროკავშირის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტო (EASA); სისხლის სამართლის სფეროში ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის სააგენტო (EUROJUST); ევროპის თევზჭერის კონტროლის სააგენტო (EFCA), სამუშაო ადგილზე ჯანსაღი და უსაფრთხო შრომის პირობების ევროპული სააგენტო (EU-OSHA), ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტო (EEA), ევროპის სურსათის უვნებლობის უზენაესი ორგანო (EFSA), დაავადებათა პრევენციისა და კონტროლის ევროპული ცენტრი (ECDC), სამართალდამცავთა სწავლების ევროკავშირის სააგენტო (CEPOL), ევროპის განათლების ფონდი (ETF), ევროკავშირის ნარკოტიკებისა და ნარკომანიის მონიტორინგის ევროპული ცენტრი (EMCDDA), ევროკავშირის ინტელექტუალური საკუთრების ოფისი (EUIPO), ევროპის პოლიციის სამსახური (EUROPOL) და ევროპის საზღვაო უსაფრთხოების სააგენტო (EMSA).

საქართველო აღმოსავლეთ პარტნიორობის (EaP) მონაწილეა. EaP ეფუძნება ინკლუზიურობისა და დიფერენციაციის პრინციპს. რუსეთის ომმა უკრაინაში აჩვენა, რომ მრავალმხრივი თანამშრომლობა და ერთიანობა ახლა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ოდესმე, ისევე როგორც რეგიონის მდგრადობის გაძლიერება. ორმხრივ ურთიერთობებზე ფოკუსირება ასევე მნიშვნელოვანი იქნება მომავალში, რაც საშუალებას მისცემს საქართველოს განახორციელოს ძირითადი

რეფორმები, მათ შორის მმართველობის, მართლმსაჯულების და კანონის უზენაესობის სფეროში.

## **ბ. წევრობის კრიტერიუმები**

### **1. პოლიტიკური კრიტერიუმები**

ეს შეფასება ეფუძნება კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს, რომლებიც დაკავშირებულია იმ ინსტიტუტების სტაბილურობასთან, რომელიც უზრუნველყოფს დემოკრატias, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და უმცირესობების პატივისცემასა და დაცვას.

#### **1.1. დემოკრატია**

**კონსტიტუციის** მიხედვით, საქართველო არის საპარლამენტო დემოკრატია, რომელშიც საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ახორციელებს პარლამენტი, ხოლო აღმასრულებელი ძალაუფლება მთავრობის ხელშია. კონსტიტუცია უზრუნველყოფს დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტურ პრინციპებს, მათ შორის კანონის უზენაესობას, თავისუფალ არჩევნებს და ადამიანის უფლებების დაცვას. საერთაშორისო სამართლის უზენაესობა ცალსახად არის გათვალისწინებული კონსტიტუციით, სადაც ნათქვამია, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება შიდა კანონმდებლობაზე უპირატესია, თუ ის არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას.

უზენაესი სასამართლო არის საერთო იურისდიქციის უმაღლესი სასამართლო, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციურ იურისდიქციას ახორციელებს.

საქართველოს **პრეზიდენტი** არის სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც ირჩევა 5 წლის ვადით. ფორმალურად იგი შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალია და ასევე ძირითადად წარმომადგენლობითი ფუნქციები გააჩნია, მათ შორის, მთავრობის თანხმობით ქვეყნის წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში. აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს **მთავრობა**, რომელიც შედგება პრემიერ-მინისტრისა და 12 მინისტრისგან.

საქართველოში კანონმდებელი არის **პარლამენტი**, რომელიც იღებს კანონებს, მათ შორის, კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებს. ის ახორციელებს დემოკრატიულ კონტროლს და ზედამხედველობას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. ყველა საპარლამენტო პროცედურაზე ვერ ვიტყვით, რომ კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების სულისკვეთებით ფუნქციონირებს, ძირითადად ორ მთავარ პოლიტიკურ პარტიას შორის ძლიერი დამაბულობის გამო, რადგან პოლიტიკური დიალოგი პოლარიზებულია. ევროკავშირის შუამავლობით მიღწეულმა 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმებამ ამ პოლარიზაციის დაძლევისა და

გადამწყვეტ რეფორმებთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით საარჩევნო და სასამართლო სფეროებში პარტიული კონსენსუსის ჩამოყალიბების საშუალება შექმნა. ეს შესაძლებლობა საქართველოს პოლიტიკურ ელიტას არ გამოუყენებია. მეტი უნდა გაკეთდეს ამ პოლარიზაციის შესამცირებლად და პარლამენტის მხრიდან მთავრობის მიმართ ზედამხედველობისა და კონტროლის გასაუმჯობესებლად; პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო ცვლილებების ეფექტიანი კონტროლი უნდა განხორციელდეს.

**საარჩევნო ჩარჩო** მთლიანობაში შესაბამის საერთაშორისო სტანდარტებს შეესაბამება. 2020 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები ჩატარდა შერეული სისტემით, 120 პროპორციული და 30 მაჟორიტარული მანდატით პარლამენტში, 1%-იანი ბარიერით. ასევე ამ ცვლილებების შესაბამისად, 2024 წელს დაგეგმილი საპარლამენტო არჩევნები სრულად პროპორციული იქნება. 19 აპრილის შეთანხმებით გათვალისწინებული შემდგომი საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებიც, მათ შორის, 2024 წლიდან პარლამენტში შესასვლელად გადასალახ ბარიერს ადგენს, პარლამენტში განხილვას ელოდება.

დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) ინფორმაციით, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები იყო კონკურენტული და მთლიანობაში, ფუნდამენტური თავისუფლებები დაცული იყო. ოდირმა ასევე ხაზი გაუსვა ამომრჩევლებზე ზეწოლის, ხმების მოსყიდვისა და მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის ზღვარის ბუნდოვანების ფაქტებს. მეტია გასაკეთებელი საარჩევნო კამპანიისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობისა და სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებით, საარჩევნო დავების გადაწყვეტის, ხმების გადათვლების უზრუნველყოფის და ჩატარების კრიტერიუმების განსაზღვრის, ასევე დაბალანსებული და მიუკერძოებელი მედია გაშუქების კუთხით. ოდირის მიერ 2020 და 2021 წლებში გაცემული რეკომენდაციები სრულად უნდა იყოს შესრულებული.

ხშირად გამოიყენებოდა კანონმდებლობის მიღების გადაუდებელი პროცედურა, მათ შორის ევროკავშირის ვალდებულებებთან დაკავშირებულ სფეროებში, და, ზოგჯერ, ინსტიტუციურად მგრძობიარე საკითხებისთვის, რომელიც უფრო ფართო კონსენსუსს იმსახურებდა. არსებობს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც შემოთავაზებული კანონმდებლობის ყოვლისმომცველი ზემოქმედების შეფასებას ითვალისწინებს, მაგრამ ის მხოლოდ ნაწილობრივ არის დანერგილი.

საჭიროა გაძლიერდეს დამოუკიდებელი ანგარიშვალდებულებისა და დემოკრატიული ზედამხედველობის ფუნქციები, მათ შორის სახალხო დამცველის ოფისის მეშვეობით, ისევე როგორც ეფექტიანი ზედამხედველობა სამართალდამცავ უწყებებზე და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კონტროლი.

**სამოქალაქო საზოგადოება** საქართველოში არის კარგად განვითარებული, მრავალფეროვანი, ენერგიული და მოქმედების თავისუფლებით სარგებლობს. ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა უზრუნველყოფს ხელსაყრელ გარემოს აქტიური სამოქალაქო საზოგადოებისთვის. გაერთიანების თავისუფლება დაცულია და არაკომერციული სექტორისთვის არსებობს სპეციალური წესები, მათ შორის დიფერენცირებული საგადასახადო რეჟიმი. არსებობს და გამოიყენება საზოგადოებასთან კონსულტაციების მექანიზმები პოლიტიკის შემუშავებასა და კანონშემოქმედებასთან დაკავშირებით. ბოლო დროს ზოგიერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას არ ეძლეოდა საშუალება ჩართულიყო სხვადასხვა საკითხის განმსაზღვრელ პოლიტიკასთან დაკავშირებულ კონსულტაციებში; ეს უნდა გამოსწორდეს.

## **1.2. საჯარო მმართველობის რეფორმა**

საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო ბაზა და საჯარო სამსახურის სისტემა ძირითადად შეესაბამება ევროპულ საჯარო მმართველობის პრინციპებს და ევროპულ სტანდარტებსა და პრაქტიკას. მთავრობამ უნდა გააგრძელოს კანონმდებლობის განხორციელება და უზრუნველყოს, რომ საჯარო სამსახურის სისტემა იყოს სტაბილური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე.

ყოველი შემდეგი მთავრობა მოქმედებდა **საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული ჩარჩოს** შესაბამისად, რომელიც 2015-2020 წლების საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სტრატეგიას ეფუძნებოდა. მიმდინარეობს საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სტრატეგიის შემუშავება. 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამა „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“ სახელმწიფო მმართველობის პროფესიული, კეთილსინდისიერი და დალაგებული სისტემის შექმნის ხედვას ასახავს.

რაც შეეხება **მრავალდონიან მმართველობას**, 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამა სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დეკონცენტრაციასა და დეცენტრალიზაციაზეა მიმართული, რათა 2024 წლისთვის შეიქმნას წარმატებული ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც ევროპულ სტანდარტებს აკმაყოფილებს და სექტორულ - ცენტრალიზებული მმართველობა ეფექტურ ადგილობრივ - ტერიტორიულ მმართველობად გარდაიქმნას.

**საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა (PFM)** 2019-2022 წლების საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიას ეფუძნება. ამჟამად საჯარო ფინანსების მართვის ახალი სტრატეგია მუშავდება. მთავრობამ შეიმუშავა საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩო 2022-2025 წლებისთვის და 2022 წლის ბიუჯეტი, ასევე წლიური საბიუჯეტო პროცესი საკმაოდ კარგად არის შემუშავებული. ბიუჯეტის გამჭვირვალობა კვლავ ძლიერია და რეფორმები მიმდინარეობს გარე აუდიტის, საპარლამენტო ზედამხედველობისა და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში.



საჯარო სამსახურისა და ადამიანური რესურსების მართვა ეფუძნება თანმიმდევრულ საკანონმდებლო ბაზას, რომელიც საჯარო სამსახურის სისტემის დანერგვას და საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციისა და შესაძლებლობების გაძლიერების უწყვეტობას უზრუნველყოფს. საჭიროა მეტი მუშაობა მმართველობის ყველა დონეზე დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული საჯარო სამსახურის და ასევე გამჭვირვალე დასაქმების, დაწინაურებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების პროცედურების უზრუნველსაყოფად.

ინსტიტუციები და საკანონმდებლო ბაზა ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციისთვის შექმნილია და ფუნქციონირებს. ეს არის მარეგულირებელი და პროცედურული საფუძველი მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შესამუშავებლად. აღნიშნული ჩარჩო უნდა გაძლიერდეს; არსებობს პოტენციალის შემდგომი გამყარებისა და პოლიტიკის მონიტორინგის განხორციელების შესაძლებლობა.

ცენტრალური ხელისუფლება რაციონალურად არის ორგანიზებული და საკანონმდებლო ბაზა იხვეწება, რათა უზრუნველყოს ეფექტიანი და თანმიმდევრული ანგარიშვალდებულების კავშირები საზედამხედველო და დაქვემდებარებულ ორგანოებს შორის. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა საკანონმდებლო ბაზის მიერ არის უზრუნველყოფილი, მაგრამ ადმინისტრაციული შესაძლებლობები მისი ეფექტიანი განხორციელებისთვის მეტად უნდა გაძლიერდეს საერთო ჩარჩოს გადახედვის შემდეგ.

მთავრობის მთავარი პრიორიტეტი არის მომხმარებელზე ორიენტირებული სერვისის მიწოდების უზრუნველყოფა. საქართველომ გააფართოვა საჯარო სერვისების „ერთი ფანჯრის“ ქსელი ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე და მთავრობა მომხმარებელს ბევრ ელექტრონულ საჯარო სერვისს თავაზობს. 2018-2021 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების სტრატეგია ფოკუსირებული იყო საჯარო სერვისების მოდერნიზაციისა და გაფართოების აუცილებლობაზე, რათა მოქალაქეებს უფრო ეფექტიანი მოემსახურეობა მიეღოთ. გარდა ამისა, 2020 წლის საჯარო მმართველობის რეფორმის საგზაო რუკამ საჯარო სერვისების შემუშავებასა და მიწოდებაში გამოავლინა გარკვეული ხარვეზები, რომელიც უნდა გამოსწორდეს.

### 1.3. კანონის უზენაესობა

ბოლო წლებში ქვეყანამ გაატარა მრავალი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავს კანონის უზენაესობის განმტკიცებას, მათ შორის კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროებში. მთლიანობაში, არსებობს კონსტიტუციური და სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რომლებიც კანონის უზენაესობის დაცვას ყველა დონეზე უზრუნველყოფს. თუმცა, პრაქტიკული განხორციელება და აღსრულება კონსოლიდირებული უნდა იყოს. უფრო მეტიც, ბოლო დროს განვითარებული

მოვლენები ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს არ შეესაბამება და ძირითადი სასამართლო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა შეასუსტა.

ა) სასამართლო ხელისუფლება

რეფორმების ოთხმა თანმიმდევრულმა ტალღამ სასამართლო სისტემის ფუნქციონირებისა და საქართველოს მართლმსაჯულების სისტემის შესაძლებლობებისა და ორგანიზების მიმართებაში სამართლებრივი ბაზა გააუმჯობესა. თუმცა, მართლმსაჯულების რეფორმებსა და მათ განხორციელებასთან დაკავშირებული წინსვლა ახლა შეფერხდა და გარკვეული უკანდახევა განიცადა. საზოგადოების მხრიდან სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის აღქმა გაუარესდა. საქართველოს 2020 წლის შემდგომი მართლმსაჯულების რეფორმის სტრატეგიული ჩარჩო ჯერ არ მიუღია.

**კონსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოები**, უზრუნველყოფს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობასა და მის მიუკერძოებლობას, მათ შორის მოსამართლეებისთვის განსაზღვრული გარანტიების ჩათვლით. მოქმედებს მოსამართლეებისა და პროკურორების ეთიკის კოდექსები, ისევე როგორც საჩივრების განხილვის მექანიზმი. არსებობს მოსამართლეთა და პროკურორების ქონებრივი დეკლარაციების შემოწმების სისტემა, მაგრამ მისი პრაქტიკული დანერგვა დახვეწას საჭიროებს.

მოსამართლეთა და პროკურორების დანიშვნა ძირითადად დამსახურებას და ობიექტურ კრიტერიუმებს ეფუძნება, რაც ღია კონკურსების ჩატარების დროს ფასდება. ცალკეული სასამართლოების თავმჯდომარეებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ნიშნავს. თუმცა, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არსებითი რეფორმა მისი გამჭვირვალობის, კეთილსინდისიერებისა და ანგარიშვალდებულების ასამაღლებლად, მათ შორის დანიშვნის, შეფასების, დაწინაურების, გადაყვანის, დისციპლინური ზომებისა და გასაჩივრებისას, ვენეციის კომისიისა და ეუთო / ოდირის რეკომენდაციების შესაბამისად. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხუთი არამოსამართლე წევრი არ დანიშნულა იმის მიუხედავად, რომ ვაკანსიების ვადა დიდი ხანია გადაცილებულია. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ორი მოსამართლე წევრის ბოლოდროინდელი დანიშვნის პროცესთან დაკავშირებით შეშფოთება გამოითქვა. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ გამოქვეყნებულ გადაწყვეტილებებს უნდა დაემატოს მათი დასაბუთების განმარტება.

მიუხედავად იმისა, რომ მოსამართლეებისთვის საქმეთა ნომინალური, შემთხვევითობის პრინციპზე დაფუძნებული განაწილების სისტემა მოქმედებს, მეტი უნდა გაკეთდეს ამ წესიდან მრავალი გამონაკლისების შესამცირებლად, რათა არ მოხდეს გახმაურებული საქმეების განაწილებაზე ზეგავლენა.

განხორციელდა უზენაესი სასამართლოს ყველა მოსამართლის უვადოდ დანიშვნა, მიუხედავად ევროკავშირის მხიდან არაერთგზის მოწოდებისა ვენეციის კომისიის

რეკომენდაციების შესაბამისად, დანიშვნების პროცესის შეჩერებისა და გადასინჯვასთან დაკავშირებით. საჭიროა, რომ საქართველომ კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ შესაბამისობაში მოიყვანოს ვენეციის კომისიის მოსაზრებებში შესაბამის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით მოყვანილ რეკომენდაციებთან და ასევე პროცედურების შესახებ ოდირის რეკომენდაციებთან.

ჯერ კიდევ სრულად არ არის უზრუნველყოფილი არგუმენტირებულ სასამართლო გადაწყვეტილებებზე ღია წვდომა მონაცემთა დაცვის წესების შესაბამისად.

რაც შეეხება პროკურატურას, გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცესი უნდა დაიხვეწოს პროკურატურის / პროკურორის თანამდებობის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. ასოცირების დღის წესრიგის შესაბამისად საქართველომ პარლამენტში ხმების კვალიფიციური უმრავლესობის დანერგვის ვალდებულება აიღო, რაც ამ კუთხით ვენეციის კომისიის მთავარ რეკომენდაციას წარმოადგენს.

სასამართლო სისტემის 2020 წლის ბიუჯეტი იყო 32,4 მილიონი ევრო (მშპ-ს 0,23%). მოსამართლეთა რაოდენობა (329) და პროკურორთა რაოდენობა (414) დაბალია ევროპულ საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით 21 მოსამართლე / 12 პროკურორი 100000 მოსახლეზე (9 მოსამართლე და 12 პროკურორი 100000 მოსახლეზე საქართველოსთვის<sup>4</sup>). მოსამართლეებს იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში ამზადებენ, რომელიც შეფასების მიხედვით, მოთხოვნებს შეესაბამება. პროკურორებს გენერალური პროკურატურა ამზადებს.

უზენაესი სასამართლო საქართველოს საერთო სასამართლოებში ყოველ წელს განხილული საქმეების რაოდენობის შესახებ ყოველწლიურ სტატისტიკურ მონაცემებს აქვეყნებს. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო აქვეყნებს ანგარიშებს რამდენიმე წლის საქმიანობის შესახებ. მოქმედებს საქმეთა მართვის ერთიანი სისტემა, მაგრამ საჭიროა სტატისტიკური მოდულის დანერგვა. **ეფექტიანობის** თვალსაზრისით, სამოქალაქო და კომერციულ სასამართლო საქმეებში გადაწყვეტილების მიღების დრო 2020 წელს გაიზარდა 433 დღემდე, 2018 წლის 274 დღესთან შედარებით. საქმეთა დასრულების მაჩვენებელი შემცირდა 87%-მდე (91% 2018 წელს). გადაწყვეტილების მიღების დრო დრო მთავარ პრობლემად რჩება. განსახილველად დაგროვილი სასამართლო საქმეების ოდენობა შეადგენს 4 322 საქმეს პირველი და 746 საქმეს მეორე ინსტანციებისთვის.

ბ) კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა

საქართველომ გაატარა არსებითი სამართლებრივი რეფორმები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებით, ევროკავშირის კანონების კრებულთან (EU *acquis*) და საერთაშორისო ნორმებთან დასაახლოვებლად. ქვეყანა ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) და

<sup>4</sup> მართლმსაჯულების ეფექტიანობის ევროპული კომისიის (CEPEJ) მონაცემების მიხედვით

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) მონაწილე სახელმწიფოა. საქართველო არის ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული საერთაშორისო კონვენციის მხარე, მათ შორის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციისა (UNCAC). კორუფცია რჩება საკითხად, რომელიც მუდმივ ყურადღებას მოითხოვს.

წარმატებით განხორციელდა სისხლის სამართლებრივი დევნა კორუფციულ გარიგებებში მონაწილე დაბალი და საშუალო დონის თანამდებობის ბევრი პირის წინააღმდეგ, პირველ რიგში, სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში.

დანერგულია საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციების სისტემა, ინტერესთა კონფლიქტის დაუშვებლობა და მამხილებელთა დაცვა კანონმდებლობით რეგულირდება. უნდა გაუმჯობესდეს კანონის მოქმედების სფერო, რომელიც ეხება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირებას, მის რეალიზაციასა და მონიტორინგს (რადგან ოჯახის წევრებს არ მოიცავს) და გაძლიერდეს მამხილებელთა დაცვა. არ არსებობს არც ერთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად იმუშავებდა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ინტერესთა კონფლიქტი, ქონების დეკლარირების შემოწმება, პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტი და მამხილებელთა დაცვა. საჭიროა ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების ეფექტიანი კონტროლის უზრუნველსაყოფად.

არ არსებობს სპეციალიზებული სამართალდამცავი ორგანოები, პროკურატურა ან სპეციალიზებული სასამართლოები, რომლებიც მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებზე იმუშავებდნენ. ამ სფეროში გამოძიების გასაძლიერებლად მეტი უნდა გაკეთდეს. ანტიკორუფციული უწყება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების შემადგენლობაში შედის. მიმდინარე ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელება გრძელდება, მაგრამ საქართველოში ანტიკორუფციულ პოლიტიკაზე უარყოფითად მოქმედებს ის ფაქტი, რომ ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭო 2019 წლიდან არ შეკრებილა. 2021 წლის დასაწყისისთვის საბჭოს სამდივნო იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში იყო გადაყვანილი და არასაკმარისი კადრებით არის დაკომპლექტებული. ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმა ჯერ არ არის შემუშავებული.

რაც შეეხება მაღალი დონის კორუფციული საქმეების ჩამონათვალს, 2020 წლიდან დღემდე გამოტანილია 28 განაჩენი, მათ შორის 21 პირი იყო ნასამართლევ კორუფციისთვის, კერძოდ, მინისტრის მოადგილე, რაიონული პროკურორის მოადგილე, გუბერნატორები და საკრებულოს წევრები. მეტის გაკეთებაა საჭირო მაღალი დონის კორუფციის დასაძლევად და, განსაკუთრებით, ფართომასშტაბიანი კერძო ინტერესების როლისა და მათი გავლენის აღმოსაფხვრელად როგორც ეკონომიკურ, ისე პოლიტიკურ სფეროში.

### გ) ორგანიზებული დანაშაული

საქართველომ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის „ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ“ კონვენციის, ასევე „ადამიანებით ვაჭრობისა“ და „მიგრანტთა კონტრაბანდის“ წინააღმდეგ მისი ოქმების რატიფიცირება მოახდინა. ამ სფეროებში სისხლის სამართლის კოდექსი ნაწილობრივ შეესაბამება ევროკავშირის კანონთა კრებულს (EU *acquis*) და ფულის გათეთრების საწინააღმდეგო კანონმდებლობა ნაწილობრივ ასახავს ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) რეკომენდაციებს და შესაბამის საერთაშორისო კანონმდებლობას, მაგრამ ჯერ კიდევ არსებობს ევროპის საბჭოს ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებათა შემფასებელ რჩეულ ექსპერტთა კომიტეტის (MONEYVAL) შეუსრულებელი რეკომენდაციები.

ფინანსური დანაშაულისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის ყოვლისმომცველი ჩარჩოს დანერგვა და მისი ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფა გადამწყვეტია ამ საფრთხეების მიერ წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი რისკების აღმოსაფხვრელად. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი აძლევს პროკურორებს უფლებას საბრალდებო განაჩენის გამოტანის შემდეგ 10 წლამდე პერიოდს აქტივების მონახვისა და იდენტიფიცირებისთვის. კანონი დანაშაულებრივი გზით მოპოვებული ქონების ჩამორთმევის შესახებ ევროკავშირის კანონთა კრებულს (EU *acquis*) ნაწილობრივ შეესაბამება. 2021 წლის სექტემბერში დამტკიცდა ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია 2021–2024 წლებისთვის და სამოქმედო გეგმა 2021-2022 წლებისთვის.

ორგანიზებული დანაშაულის გამომიებას აწარმოებს რამდენიმე უწყება და ინსტიტუტი, დანაშაულის ხასიათიდან გამომდინარე. კოორდინაციას უზრუნველყოფს ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის საქართველოს უწყებათშორისი საკოორდინაციო საბჭო. დანაშაულის სტატისტიკა გროვდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმეთა მართვის ელექტრონულ სისტემაში.

საქართველომ გააფორმა თანამშრომლობის ხელშეკრულება სამართალდამცავთა სწავლების ევროკავშირის სააგენტოსთან (CEPOL), ოპერატიული და სტრატეგიული შეთანხმება ევროპის პოლიციის სამსახურთან (EUROPOL) და ურთიერთგაგების მემორანდუმი ევროკავშირის ნარკოტიკებისა და ნარკომანიის მონიტორინგის ევროპული ცენტრთან (EMCDDA). საქართველო კრიმინალური საფრთხეების წინააღმდეგ ევროპული მულტიდისციპლინური პლატფორმის (EMPACT) მონაწილეა. ქვეყანა ინტერპოლის წევრია.

ორგანიზებულ დანაშაულისთვის მსჯავრდებულთა რაოდენობა შედარებით დაბალი რჩება დანაშაულებრივი ბაზრის სავარაუდო ღირებულებასთან მიმართებით. 2020 წელს საქართველომ აღძრა 5 საქმე კრიმინალური

ავტორიტეტების წინააღმდეგ და კიდევ 49 პირი დააკავეს და ბრალი წაუყენეს დანაშაულებრივი დაჯგუფებების წევრობისთვის. პოლიციამ 152 კიბერდამნაშავე დააკავა; ისინი პასუხისგებაში იყვნენ მიცემული.

ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფების მიერ ჩადენილ სავარაუდო დანაშაულებზე დასრულებული სისხლის სამართლის საქმეების რაოდენობა ბოლო წლებში ნელ-ნელა გაიზარდა, მაგრამ კვლავ შედარებით დაბალია (2021 – 499 საქმე; 2020 – 377 საქმე; 2019 – 293 საქმე). ადამიანებით ვაჭრობის შესახებ დასრულებული გამოძიება ძალიან ცოტაა (2021 – 45 შემთხვევა; 2020 – 57 შემთხვევა; 2019 – 10 შემთხვევა). 2020 წელს ორგანიზებული დანაშაულისთვის 20 საბოლოო საბრალდებო განაჩენი იყო გამოტანილი.

საქართველო ევროკავშირში არალეგალური საქონლის (კერძოდ ნარკოტიკების და იარაღის) კონტრაბანდის მარშრუტების გზაჯვარედინზე მდებარეობს. ადამიანებით ვაჭრობა კვლავ პრობლემას წარმოადგენს: საქართველო არის, პირველ რიგში, წარმოშობის ქვეყანა და, ნაკლებად, ადამიანებით ვაჭრობის მსხვერპლთა დანიშნულების ადგილისა და ტრანზიტის ქვეყანა. 2020 წელს 13 საქმე აღიძრა.

საქართველომ ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლაში მნიშვნელოვანი ძალისხმევა გაწია ეროვნული სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმების ფარგლებში და გააძლიერა თანამშრომლობა ევროპოლთან და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან. საჭიროა მუდმივი და მდგრადი ძალისხმევა სამართალდამცავი სამსახურების შესაძლებლობების შემდგომი გაძლიერებისათვის ორგანიზებულ დანაშაულთან ეფექტიანი გამკლავებისთვის.

#### **1.4. ძირითადი უფლებები**

ა) საერთაშორისო ჩარჩო

საქართველომ მოახდინა ადამიანის უფლებათა დაცვის ძირითადი საერთაშორისო დოკუმენტების რატიფიცირება, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, გაეროს ბავშვთა უფლებების კონვენცია და მისი ფაკულტატური ოქმები, კონვენცია ქალთა მიმართ ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ და ევროპის საბჭოს კონვენცია ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ (სტამბულის კონვენცია) დათქმებით.

ბ) სამართლებრივი და ინსტიტუციური წყობა

ძირითადი უფლებების მარეგულირებელი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო მოქმედებს და კანონები ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს შეესაბამება.

ომბუდსმენის ინსტიტუტს სახალხო დამცველის აპარატი (PDO) ეწოდება. იგი მუშაობს როგორც ეროვნული პრევენციული მექანიზმი და აკრედიტებულია „A“ სტატუსით ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების

გლობალური ალიანსის მიერ, როგორც „პარიზის პრინციპების“ დიდწილად შესაბამისი. სახალხო დამცველის აპარატი დამოუკიდებელი და კარგად მოქმედი ინსტიტუტია. მთლიანობაში, ადამიანის უფლებების დაცვასა და აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების, მათ შორის სასამართლოს და პოლიციის შესაძლებლობები, მეტად უნდა გაუმჯობესდეს.

2020 წელს შემუშავებული ადამიანის უფლებათა სტრატეგია ჯერ კიდევ არ არის მიღებული, რაც ხელს უშლის შესაბამისი სამოქმედო გეგმების დამტკიცებას და განხორციელებას. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, რომელიც პასუხისმგებელი იყო სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი ადამიანის უფლებების სავარაუდო დარღვევის გამოძიებაზე და პერსონალური მონაცემების დაცვის ზედამხედველობაზე, ახლახან გაუქმდა. ახლად შექმნილ უწყებებს - სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურს და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურებს - ჯერ კიდევ სჭირდებათ თავიანთი ეფექტიანობისა და დამოუკიდებლობის დამტკიცება.

#### გ) ძირითადი უფლებების საკითხები

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქართველოს წინააღმდეგ მიღებული აქვს 27 გადაწყვეტილება, რომელთა აღსრულებაც განსაკუთრებული ზედამხედველობის პროცედურების ქვეშ არის. მიღებულია გადაწყვეტილებები საქმეებზე სიცოცხლის უფლების და არასათანადო მოპყრობისგან დაცვის, ძალის გადამეტებული გამოყენების, წინასწარი პატიმრობის ბოროტად გამოყენების, ჰომოფობიური თავდასხმებისგან დაცვის და ოჯახურ ძალადობასთან დაკავშირებული პოლიციის უმოქმედობის შესახებ.

ძალის გადამეტებული გამოყენების და სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან არასათანადო მოპყრობის შემთხვევებს ჯერ კიდევ აქვს ადგილი, მაგრამ განიხილება. თავისუფლების აღკვეთის ადგილებში ფიზიკური პირობები შედარებით კარგია, მათ შორის წინასწარი პატიმრობის დროს, მაგრამ ინფრასტრუქტურისთვის დამატებითი ინვესტიციებია საჭირო.

საქართველოს მოქალაქეებს გარანტირებული აქვთ **გამოხატვის თავისუფლება**. **მედიაგარემო** ძირითადად პლურალისტურია, მაგრამ დაშინება და ფიზიკური და სიტყვიერი თავდასხმები მედიის პროფესიონალებზე სულ უფრო ხშირად ხდება, განსაკუთრებით დემონსტრაციებისა და საარჩევნო მიტინგების კონტექსტში, და გამოძიებები არასაკმარისია. გახშირდა სასამართლო პროცესები და გამოძიება ოპოზიციური მედიის მფლობელების წინააღმდეგ. ბოლოდროინდელი განაჩენები შემაკავებელ გავლენას ახდენს მედიის მხრიდან კრიტიკულ გაშუქებაზე. საჭიროა მედიის მარეგულირებლის (საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის) შესახებ კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში შემდგომი მოყვანა.

საქართველოს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს **დისკრიმინაციისგან დაცვას**, ხოლო სისხლის სამართლის კოდექსი განსაზღვრავს დამამძიმებელ გარემოებებს იმ დანაშაულებისთვის, რომლებიც მოიცავს (ტერმინის გამოყენების გარეშე) სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებს. მთლიანობაში, დისკრიმინაციასა და გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა ძირითადად ევროკავშირის კანონთა კრებულს (EU *acquis*) შეესაბამება, მაგრამ საკმარისად არ არის აღსრულებული. გრძელდება მცდელობები **გენდერული თანასწორობის** შესახებ ცნობიერების ასამაღლებლად, მუდმივი უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად, რაც ხელს უშლის ქალებს მათი თანაბარი უფლებების სრულად გამოყენებაში. 2021 წელს არჩეული პარლამენტარების 19,3% ქალია. გენდერული ძალადობის მასშტაბები, მათ შორის ოჯახური ძალადობა და ფემიციდი, კვლავც მთავარ პრობლემად რჩება. ქალების **უთანასწორობა** შრომის ბაზარზე გრძელდება; შრომის ანაზღაურების დროს გენდერული სხვაობა შენარჩუნებულია - საშუალოდ 2019 წელს ქალების საერთო შემოსავალი იყო 36,2%-ით ნაკლები, ვიდრე მამაკაცების. 2017 წლის მაისში საქართველოს მიერ სტამბულის კონვენციის რატიფიცირების შემდეგ, ჩატარდა მუშაობა მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობისა და სოციალური დაცვის სერვისების ხარისხის გასაუმჯობესებლად. საჭიროა შემდგომი ჩართულობა, მათ შორის საზოგადოების ინფორმირებულობის გასაზრდელად. საქართველოში ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი, ინტერსექსი ან ქვიარ (LGBTIQ) პირების უფლებების დასაცავად მეტი უნდა გაკეთდეს, განსაკუთრებით 2021 წლის ივლისის მოვლენების გათვალისწინებით.

მიღებულია ბავშვთა უფლებების კოდექსი, რომელიც **ბავშვის უფლებების დაცვის** სამართლებრივ ჩარჩოებს განსაზღვრავს. არ არსებობს ბავშვთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია. უნდა დასრულდეს ბავშვთა დენსტიტუციონალიზაციის რეფორმა.

2020 წელს მიღებულ იქნა კანონი **შშმ პირთა** უფლებების შესახებ და რატიფიცირებულია გაეროს შშმ პირთა უფლებების კონვენციის ფაკულტატიური ოქმი. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ერთ-ერთ ყველაზე მარგინალიზებულ ჯგუფად რჩებიან.

არსებობს 2021-2030 წლების სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა, მაგრამ **უმცირესობების** მიკუთვნებულ პირთა სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებები და მათი პოლიტიკური მონაწილეობა კვლავ არასაკმარისად არის უზრუნველყოფილი.

კომუნიკაციის კონფიდენციალურობის პატივისცემა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას; ხორციელდებოდა პოლიტიკოსების, ჟურნალისტების, სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტების და დიპლომატიური საზოგადოების მოსმენები და უკანონო თვალთვალი, მათ შორის გაკეთებული იყო მათი პირადი ცხოვრებისა და მიმოწერის ამსახველი [აუდიო-ვიდეო]ჩანაწერები. დაპირებულ გამოძიებებს,



როგორც წესი, სანდო დასკვნებამდე არ მივყავართ. არაერთგზის მოწოდებებს, მათ შორის სახალხო დამცველის მხრიდან, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანი ინსტიტუციური ზედამხედველობის გაუმჯობესების შესახებ ჯერ შედეგი არ მოყოლია.

## **2. ეკონომიკური კრიტერიუმები**

ეს შეფასება შესრულებულია კოპენჰაგენის კრიტერიუმების საფუძველზე, რომლებიც დაკავშირებულია ქვეყნის ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის არსებობასთან, ისევე როგორც შესაძლებლობებთან, გაუმკლავდეს ევროპის კავშირის ბაზარზე არსებულ კონკურენციას და მასთან დაკავშირებულ ზეწოლასა და სიძნელეებს.

### **2.1. მოქმედი საბაზრო ეკონომიკა**

საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) ერთ სულ მოსახლეზე შეესაბამება ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებლის 33%-ს მსყიდველობითუნარიანობის პარიტეტის (PPP) თვალსაზრისით. COVID-19 პანდემიის წინა წლებში ქვეყანამ დაახლოებით 5%-იანი მყარი ეკონომიკური ზრდა აჩვენა. 2020 წელს პანდემიასთან დაკავშირებული ერთი წლის განმავლობაში თითქმის 7%-იანი შემცირების შემდეგ, 2021 წელს მშპ მნიშვნელოვნად 10%-ზე მეტით გაიზარდა.

საქართველოს აქვს გონიერი ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის გამოყენების კარგი გამოცდილება, რაც საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა პროგრამების თანმიმდევრული მიმოხილვისას დადებითად შეაფასა. ქვეყანას მკაცრი ფისკალური წესები გააჩნია, რომლებიც უწესებს მაქსიმალურ ზღვარს ფისკალურ დეფიციტს (მშპ-ს 3%), სახელმწიფო ვალს (მშპ-ს 60%) და შემოსავლებს. პანდემიამდე საქართველო ამ წესებს ზოგადად იცავდა. ფისკალური დეფიციტის და სახელმწიფო ვალის დონე დაბალი იყო: შესაბამისად, მშპ-ს 2%-ზე და მშპ-ს დაახლოებით 40%-ზე დაბალი. პანდემიის გამო ფისკალური წესები სამი წლით შეჩერდა. საქართველოს სახელმწიფო ვალის ძირითად ნაწილს საგარეო ვალი წარმოადგენს, რომელიც თითქმის მხოლოდ მრავალმხრივი და ორმხრივი პარტნიორებისგან შედავითიანი პირობებით მოდის.

მონეტარული პოლიტიკა გამჭვირვალე გზით ტარდება, ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმით, რომლის მიხედვითაც საქართველოს ეროვნული ბანკი (სებ) განსაზღვრავს საშუალოვადიანი პერიოდისთვის ინფლაციის სამიზნეს (ამჟამად 3%) და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებებს საპროცენტო განაკვეთებსა და მონეტარული პოლიტიკის სხვა ინსტრუმენტებთან დაკავშირებით. ფაქტობრივი ინფლაცია ბოლო წლებში სამიზნე მაჩვენებლის გარშემო მერყეობდა, სანამ მკვეთრად გაიზარდებოდა 2021 წლის შუა რიცხვებიდან გარე შოკების გამო, ისევე როგორც სხვა ქვეყნების ეკონომიკებში. საქართველოში მოქმედებს მცურავი

გაცვლითი კურსის რეჟიმი, სავალუტო ბაზარზე ფორმირებული კურსით, ეროვნული ბანკის სპორადიული ინტერვენციებით. ლარის თანდათანობითი გაუფასურების მიუხედავად (2016-2021 წლებში ევროსთან მიმართებაში 31%-ით), საქართველოს მიმდინარე ანგარიშის სალდო 2020 წლამდე მუდმივად მკვეთრად უარყოფითი იყო და კიდევ უფრო გაუარესდა პანდემიის დროს, რამაც გამოიწვია საგარეო ვალის მნიშვნელოვანი დაგროვება (როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო) და გარკვეული პრობლემები გარე მოწყვლადობასთან დაკავშირებით. ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს საერთაშორისო რეზერვები თანდათან გაიზარდა და 2021 წელს იმპორტის 4,6 თვე დაფარა.

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში საქართველომ გაატარა ამბიციური რეფორმები, რომელიც მიზნად ისახავდა ეკონომიკური მმართველობისა და ბიზნეს კლიმატის გაუმჯობესებას. მთავრობასთან დაკავშირებული ეკონომიკური ინსტიტუტები მთლიანობაში შეიძლება ეფექტიანად ჩაითვალოს, ქვეყანას აქვს მაღალი ქულა მთავრობის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით (მსოფლიოს ყველა ქვეყნის 75 შეწონილი ქულა) და რეგულირების ხარისხთან მიმართებაში (83 შეწონილი ქულა) მსოფლიო ბანკის „მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორების“ (World Governance Indicators) უახლესი (2021 წლის) კვლევის მიხედვით. მნიშვნელოვანი წინსვლა მიღწეული იყო სახელმწიფო ფინანსების მართვის, სახელმწიფო შესყიდვების, საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრირების სფეროში, ევროკავშირისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგრამების მხარდაჭერით და მათი მოთხოვნების გათვალისწინებით.

საქართველოს ბიზნესგარემომ 2000-იანი წლების შუა პერიოდიდან ღრმა ლიბერალიზაცია განიცადა. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მონაცემების თანახმად, საქართველომ მოახერხა მაღალი სტანდარტების შესაბამისი ნორმატიულ-სამართლებრივი და ბიზნეს გარემოს შექმნა, რომელმაც საერთაშორისო აღიარება მიიღო. საქართველოს აქვს რეგიონის სხვა ქვეყნებზე უკეთესი ქულები ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების (SME) პოლიტიკის ბოლოდროინდელი (2020 წლის) ინდექსის ყველა პარამეტრების მიხედვით. კომპანიის რეგისტრაცია მოითხოვს მხოლოდ ერთ პროცედურას და შეიძლება დასრულდეს ერთ დღეში. ლიცენზიები და ბაზარზე შესვლის სხვა ბარიერები სისტემატურად მცირდებოდა. 2020 წელს მიღებულმა ახალმა კანონმა გადახდისუუნარობის შესახებ ხელი შეუწყო გადახდისუუნარობის საქმის წარმოებას, ის უფრო გამჭვირვალე გახადა და მისი ხანგრძლივობა და ხარჯები შეამცირა. 2021 წელს მიღებულმა კანონმა „მეწარმეთა შესახებ“ განაახლა კომპანიების სამართლებრივ ფორმებთან დაკავშირებული რეგულაციები, ასევე პროცედურები მათი შექმნისა და ფუნქციონირების შესახებ. მდგრადი ბიზნეს გარემოს უზრუნველსაყოფად, მეტი უნდა გაკეთდეს კონკურენციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის სფეროში საკანონმდებლო ბაზისა და

აღსრულების პროცედურების გასამყარებლად და კონტრაქტების აღსრულებისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის გასამძლიერებლად.

სახელმწიფოს ზეგავლენის სფერო ეკონომიკაში ძალიან მოკრძალებულია. არსებობს 236 სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმო (SOE), რომლის წილი კორპორატიული სექტორის მთლიანი დამატებული ღირებულების 5%-ზე ნაკლებს შეადგენს. რადგან ბევრმა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულმა საწარმომ ფინანსური ზარალის შესახებ ბოლო წლებში განაცხადა, მიმდინარეობს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვის რეფორმა. 2021 წელს მთავრობამ მიიღო სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების კორპორატიული მართვის სტანდარტები ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ყოვლისმომცველ სტრატეგიას შეიმუშავებს. ასევე მიმდინარეობს მუშაობა საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან, რათა გამოვლინდეს და თავიდან იყოს აცილებული ფისკალური რისკები, რომელიც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოებიდან მომდინარეობს.

საქართველოს ფინანსური სექტორი ზოგადად ძლიერია. მასში დომინირებს ბანკები და იგი დიდად კონცენტრირებულია; ორი უმსხვილესი ადგილობრივი ბანკი, სულ 16-დან, ფლობს მთლიანი აქტივების დაახლოებით სამ მეოთხედს. საქართველოს საბანკო სექტორს აქვს დაბალი რისკის პროფილი: უიმედო სესხების წილი სესხების მთლიან მოცულობაში დაბალი იყო (5%-დან 8%-მდე) ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში, ხოლო კაპიტალის ადეკვატურობის კოეფიციენტი მაღალი და იზრდება (19,6%-მდე 2021 წლის ბოლოს). საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ჩატარებულმა ფინანსური სექტორის სტაბილურობის ბოლო შეფასება ადასტურებს, რომ საქართველოს საბანკო სისტემა პანდემიის შემდეგ კვლავ მყარია, მიუხედავად ამ პერიოდში მიღებული გარკვეული ზარალისა. საბანკო სესხები კერძო სექტორისთვის რეგიონში ყველაზე მაღალი იყო და მშპ-ს 80%-ს შეადგენდა და ბოლო ათწლეულის განმავლობაში გაორმაგდა. კომპანიების წილი, რომლებსაც კრედიტზე ხელი არ მიუწვდება, საქართველოში უფრო დაბალია, ვიდრე რეგიონის სხვა ქვეყნებში, თუმცა დაფინანსებაზე წვდომა მრავალი მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის კვლავ დაბრკოლებად რჩება.

საქართველოში უმუშევრობის დონემ 2021 წლის ბოლოს 19% შეადგინა და რეგიონის სხვა ქვეყნებთან შედარებით მაღალი იყო. დასაქმების მაჩვენებელი მუდმივად დაბალია (41.5% 2021 წლის ბოლოს). ეს ნაწილობრივ გამოწვეულია სამუშაო ძალის უნარებსა და დამსაქმებელთა სწრაფად განვითარებად მოთხოვნილებებს შორის შეუსაბამობით, თვითდასაქმებულ ფერმერთა დიდი რაოდენობით (სტატისტიკაში სამუშაო ძალის გარეთ მყოფად ან უმუშევრად კლასიფიცირებული), ასევე არაფორმალური დასაქმების მაღალი დონით, რომელიც არასასოფლო-სამეურნეო დასაქმების 32%-ზეა შეფასებულია. დასაქმების საჯარო სამსახურები ბოლო დრომდე ძალიან შეზღუდულ როლს ასრულებდნენ,

მაგრამ 2019 წელს დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს შექმნის შემდეგ ისინი თანდათან გაძლიერდნენ.

## **2.2. ევროკავშირის ბაზარზე არსებულ კონკურენციასთან და მასთან დაკავშირებულ ზეწოლასა და სიმნელებთან გამკლავების უნარი**

განათლების მაღალი დონის მიუხედავად (საშუალოდ 12,8 წლიანი სწავლებით), განათლების სისტემისა და სასწავლო გეგმების ხარისხი უფრო დაბალია, ვიდრე რეგიონის სხვა ქვეყნებში, რაც ნაწილობრივ ასახავს განათლებაზე გაწეულ ნაკლებ ხარჯებს (2020 წელს მშპ-ს 3,8%). გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის მიხედვით საქართველოში კურსდამთავრებულთა უნარები 141 ქვეყნიდან მხოლოდ 125-ე ადგილზეა და მოსწავლეთა შეფასების საერთაშორისო კვლევის (PISA) შეფასებით სწავლის შედეგები რეგიონის ქვეყნებს ჩამორჩება. ხელისუფლება ცდილობს გააუმჯობესოს სასწავლო პროგრამები და სწავლების მეთოდები და პროფესიული განათლება გააძლიეროს. ამ უკანასკნელ სფეროში, 2019 წელს პროფესიული უნარების ეროვნული სააგენტო დაარსდა. ბოლო წლებში ხარჯები კვლევაზე და განვითარებაზე დაბალი იყო და მშპ-ს დაახლოებით 0.3%-ს შეადგენს. გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსში საქართველო 91-ე ადგილზეა ინოვაციური შესაძლებლობების მიხედვით; რეგიონის უმეტეს ქვეყნებს ჩამორჩება.

საქართველოში ინვესტიციების დონე მაღალი იყო, ბოლო წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 25%-ს შეადგენდა, მაგრამ ინფრასტრუქტურაზე მშპ-ს მხოლოდ 3-4% დაიხარჯა. ევროპის საინვესტიციო ბანკისა (EIB) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) ბოლო ერთობლივი შეფასების მიხედვით, ძირითადი ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურა, მათ შორის ელ. გენერაციის ობიექტები, გადამცემი ხაზები და გაზსადენები, არსებითად გაუმჯობესდა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში. განახლებადი ენერჯის წარმოების უზარმაზარი პოტენციალის მიუხედავად, საქართველო კვლავ რჩება ზედმეტად დამოკიდებული წიაღისეულ საწვავზე, განსაკუთრებით სუბსიდირებულ გაზზე და ელექტროენერჯის ნეტო - იმპორტიორი გახდა. ტრანსპორტის სფეროში, საგზაო და სარკინიგზო ქსელის ხარისხი და სიმჭიდროვე რჩება სუსტი, მიუხედავად ეტაპობრივი გაუმჯობესებისა, რაც იწვევს მგზავრობის ხანგრძლივ პერიოდს და საგზაო უსაფრთხოების დაბალ მაჩვენებლებს. დიდი ქალაქების გარეთ წყალმომარაგება და კანალიზაცია, ისევე როგორც ნარჩენების მართვის ობიექტებში, ინფრასტრუქტურაში არსებით ინვესტიციებს საჭიროებს. მიუხედავად ბოლო წლებში საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) სექტორის შესამჩნევი ზრდისა, ქვეყნის ზოგიერთ ნაწილში ციფრულ ინფრასტრუქტურაზე წვდომა კვლავ არასაკმარისია.

საქართველოს ეკონომიკას დივერსიფიცირებული ეკონომიკური სტრუქტურა გააჩნია, ის ფოკუსირებულია დაბალი დამატებითი ღირებულების სექტორებზე. ეკონომიკაში დიდ როლს მომსახურება თამაშობს, განსაკუთრებით ვაჭრობა და რემონტი (მშპ-ს 17% 2021 წელს), უძრავი ქონება, მშენებლობა, ტრანსპორტი და

ტურიზმი. მშპ-ს 12%-ს შეადგენს საწარმოო მრეწველობა, 7%-ს სოფლის მეურნეობა და 4%-ს სამთო მოპოვება. საქონლის ექსპორტი სისტემატურად იზრდებოდა მშპ-ს 14%-დან 2016 წელს მშპ-ს 23%-მდე 2021 წელს. ექსპორტის სტრუქტურაში დომინირებს ლითონები (სპილენძის მადნები და ფეროშენადნობები), საკვები პროდუქტები (ღვინო, ალკოჰოლური სასმელები, მინერალური წყლები, თხილი) და რეექსპორტირებული ავტომობილები. ქართული საწარმოების მონაწილეობა მსოფლიო ღირებულების ჯაჭვებში ძალიან შეზღუდულია. ბოლო წლებში ქვეყანა მუდმივად აჩვენებდა მნიშვნელოვან სავაჭრო დეფიციტს, რომელიც ნაწილობრივ კომპენსირდებოდა ფულადი გზავნილების შემოდინებით და ტურიზმისა და სხვა სერვისების ჭარბი რაოდენობით.

2014 წელს ხელმოწერილი ასოცირების შესახებ შეთანხმება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩათვლით ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, ხელს უწყობს საქართველოს ეკონომიკის განვითარებას ვაჭრობის ლიბერალიზაციისა და ევროკავშირის კანონმდებლობასა და სტანდარტებთან შესაბამისობაში მისი მოყვანის საშუალებით. 2016 წლიდან, როდესაც ასოცირების შესახებ შეთანხმება ამოქმედდა, 2021 წლამდე, საქართველოს ექსპორტი ევროკავშირში გაიზარდა 30%-ით, ხოლო იმპორტი ევროკავშირიდან 11%-ით. ევროკავშირი იყო საქართველოს მთავარი სავაჭრო პარტნიორი ბოლო წლების განმავლობაში, რომლის წილი 2020 წელს ქვეყნის ექსპორტის 21%-ს და იმპორტის 23%-ს შეადგენდა. საქართველო არის მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) წევრი 2000 წლიდან, ღია სავაჭრო პოლიტიკის ტრადიციით.

### **3. წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებების აღების უნარი**

საქართველოს შესაძლებლობა, აიღოს წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები, შემდეგი ინდიკატორების საფუძველზე შეფასდა:

- ასოცირების შესახებ შეთანხმებითა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები და მათი განხორციელება;
- ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (AA/DCFTA) მიღმა კანონთა კრებულის (*acquis*) მიღების, დანერგვისა და აღსრულების დონე.

ევროკავშირი - საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩათვლით (AA/DFCTA) მიეკუთვნება ყველაზე ამბიციური ასოცირების შესახებ შეთანხმებების ახალ თაობას, რომელიც ევროკავშირმა თავის პარტნიორ ქვეყნებთან გააფორმა. შეთანხმება მოიცავს ევროკავშირის კანონთა კრებულის (*EU acquis*) მნიშვნელოვან ნაწილს, განხორციელების დეტალური განრიგით, რომელიც 2-დან 10 წლამდე

მერყეობს და ქვეყანას ევროკავშირთან კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით აახლოებს.

2014 წელს ასოცირების შესახებ შეთანხმების ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩათვლით (AA/DCFTA) წინასწარ ძალაში შესვლის შემდეგ, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები მჭიდროდ არიან ჩართულნი მის განხორციელებაში ასოცირების საბჭოსა და ასოცირების კომიტეტის მეშვეობით. ასოცირების საბჭოსთვის საერთო პოზიციები ჯერდება და ასოცირების კომიტეტისთვის დეტალური კომენტარებდართული დღის წესრიგის შეთანხმება ხდება. სტრატეგიულ ხელმძღვანელობას უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე ასოცირების საბჭოს სხდომები უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, ევროკავშირ-საქართველოს საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი ევროპარლამენტსა და საქართველოს პარლამენტს რთავს ამ შეთანხმების განხორციელებაში. დისკუსიები ასევე ეფუძნება ევროკავშირი - საქართველო სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმის მეშვეობით სამოქალაქო საზოგადოების მიერ შეტანილ წვლილს, რომელიც სათანადოდ არის გათვალისწინებული.

ინსტიტუციური წყობა ასევე შეიცავს ასოცირების კომიტეტს და სავაჭრო კონფიგურაციის ასოცირების კომიტეტს, სპეციალურ ქვეკომიტეტებს, ისევე როგორც კლასტერულ ქვეკომიტეტებს, რომლებიც ევროკავშირის კანონთა კრებულის (EU *acquis*) თითქმის ყველა თავს მოიცავს, რაც ურთიერთობებში წინსვლის მუდმივი და საფუძვლიანი ანალიზის საშუალებას იძლევა. ევროკავშირი და საქართველო მჭიდროდ თანამშრომლობდნენ პოლიტიკის ძირითადი სფეროების იდენტიფიცირებისთვის, რეფორმებისა და საკანონმდებლო ჩარჩოს განვითარების მიზნების დასასახად და ამ სფეროებში მიღწევების ნიშნულების შესაბამისად შესაფასებლად. რეგულარულად განახლებადი ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირი - საქართველოს თანამშრომლობის მოკლე და საშუალოვადიან პოლიტიკის მიზნებს განსაზღვრავს.

საქართველოს მიერ ევროკავშირის კანონმდებლობის დანერგვა დოკუმენტურად ასახულია ევროკავშირის ანგარიშებში „საქართველოს მიერ ასოცირების პროცესის განხორციელების შესახებ“, რომელიც 2016 წლიდან<sup>5</sup> ყოველწლიურად გამოიცემა. ყველა თავის სრულმასშტაბიან გაანალიზებამდე, რომელიც პროცესის შემდგომ ეტაპზე განხორციელდება, დოკუმენტში მოცემულია მაგალითები კლასტერების მიხედვით, სადაც საქართველომ განსაკუთრებით კარგ შედეგებს მიაღწია და გამოყოფს სფეროებს, სადაც კანონთა კრებულთან (*acquis*) მიახლოება შეზღუდული იყო.

განახლებული მეთოდოლოგიის<sup>6</sup> მიღების შემდეგ და ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის შესაბამისად, ევროკავშირის კანონთა კრებული (EU *acquis*) ექვს

<sup>5</sup> SWD(2021) 18 საბოლოო

<sup>6</sup> COM (2020) 57 საბოლოო

თემატურ კლასტერად არის დაყოფილი. ასოცირების შესახებ შეთანხმება და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება არსებითად მოიცავს ევროკავშირის კანონთა კრებულს (EU *acquis*) ამ კლასტერებში და საქართველო მას თანდათან უახლოვდება. მთლიანობაში საქართველოს აქვს (შეთანხმების) განხორციელების დამაკმაყოფილებელი გამოცდილება, თუმცა წინსვლა არათანაბარია და ასოცირების შესახებ შეთანხმების ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩათვლით შესრულებაში ამბიციური ვადების გარკვეული შეფერხებები შეიმჩნეოდა.

**ძირითადი დებულებების კლასტერი** მოიცავს კანონთა კრებულის (*acquis*) შემდეგ თავებს - *სასამართლო ხელისუფლება და ძირითადი უფლებები, მართლმსაჯულება, თავისუფლება და უსაფრთხოება, სახელმწიფო შესყიდვები, სტატისტიკა და ფინანსური კონტროლი*. ეს კლასტერი ძირითადად შეფასებულია პოლიტიკური და ეკონომიკური კრიტერიუმების სექციებში.

კლასტერში არის სფეროები, სადაც ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU *acquis*) დაახლოება ჯერ კიდევ შეზღუდულია, მაგალითად *სასამართლო ხელისუფლება და ძირითადი უფლებები და მართლმსაჯულება, თავისუფლება და უსაფრთხოება*.

**შიდა ბაზრის კლასტერი** მოიცავს კანონთა კრებულის (*acquis*) შემდეგ თავებს: *საქონლის თავისუფალი მოძრაობა, მუშაკთა თავისუფალი გადაადგილება, მომსახურების შექმნის უფლება და მისი მიწოდების თავისუფლება, კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობა, ("კორპორაციული კანონი"), ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული კანონები, კონკურენციის პოლიტიკა, ფინანსური მომსახურება, მომხმარებელთა დაცვა და ჯანდაცვა*. მაგალითად, საქართველომ მნიშვნელოვან წინსვლას მიაღწია კანონთა კრებულთან (*acquis*) დაახლოებაში *კორპორაციული სამართლის სფეროში* ახალი კანონმდებლობის მიღებით, კორპორაციების, მათი აქციონერების, დირექტორების, კრედიტორებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის ერთიანი და გამჭვირვალე სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნით.

არის სხვა სფეროები, სადაც ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU *acquis*) დაახლოება ჯერ კიდევ შეზღუდულია, მაგალითად, *მომხმარებელთა უფლებების დაცვის* პოლიტიკის სფერო, სადაც მეტი ძალისხმევაა საჭირო, მათ შორის ახლახან მიღებული კანონმდებლობის დანერგვისა და აღსრულების კუთხით.

**კონკურენტუნარიანობისა და ინკლუზიური ზრდის** კლასტერი მოიცავს კანონთა კრებულის (*acquis*) შემდეგ თავებს: *ინფორმაციული საზოგადოება და მედია, გადასახადები, ეკონომიკური და მონეტარული პოლიტიკა, სოციალური პოლიტიკა და დასაქმება, საწარმო და ინდუსტრიული პოლიტიკა, მეცნიერება და კვლევა, განათლება და კულტურა, საბაჟო კავშირი*. იყო მიღწეული განსაკუთრებით კარგი შედეგები. მაგალითად, საქართველომ უკვე მიაღწია არსებით წინსვლას ეკონომიკური და მონეტარული პოლიტიკის სფეროში, კანონმდებლობის მიღებით,

რომელიც განსაზღვრავს ფისკალურ საზღვრებს ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალისთვის.

განათლებისა და კულტურის სფეროში, საქართველო მნიშვნელოვნად წინ წაიწია განათლების ყველა საფეხურის ხარისხის გაუმჯობესების კუთხით საბჭოს ყველა რეკომენდაციისა და გადაწყვეტილებების განხორციელებასთან დაკავშირებით. აღსანიშნავი წინსვლა შეიმჩნევა კვალიფიკაციის და კომპეტენციების აღიარების სფეროში. გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა კვალიფიკაციის აღიარების სფეროში დადებითია. „ჰორიზონტ ევროპა“ პროგრამასთან საქართველოს ასოცირება არის წარმატებული ინსტრუმენტი კვლევისა და ინოვაციების სფეროში ევროკავშირის პრაქტიკასთან ინტეგრაციისთვის.

არის სხვა სფეროები, სადაც ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU *acquis*) დაახლოება ჯერ კიდევ ძალიან შეზღუდულია; მაგალითად, *ელექტრონული კომუნიკაცია*, ასევე სოციალური პოლიტიკა და დასაქმება. საჭიროა შემდგომი ძალისხმევა ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად. ანტიმონოპოლიური და კომპანიების შერწყმის კონტროლის სფეროში საქართველომ თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU *acquis*) ნაწილობრივ შესაბამისობაში მოიყვანა. საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების შესახებ შესაბამისობაში მოყვანილი არ არის.

**მწვანე დღის წესრიგისა და მდგრადი კავშირების** კლასტერი მოიცავს კანონთა კრებულის (*acquis*) შემდეგ თავებს: *ტრანსპორტის პოლიტიკა, ენერგეტიკა, ტრანსევროპული ქსელები ასევე გარემოს დაცვა და კლიმატის ცვლილება*. საქართველოს ქონდა მნიშვნელოვანი წინსვლა ენერგეტიკის სფეროში ენერგეტიკული გაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულების ფარგლებში ევროკავშირის ადაპტირებულ კანონთა კრებულთან (EU *acquis*) მიახლოებით. თუმცა, ჯერ კიდევ უნდა გადაიდგას მნიშვნელოვანი ნაბიჯები ელექტროენერჯისა და გაზის გადამცემი სისტემის ოპერატორების გამიჯვნისა და სერტიფიცირების მიზნით, რათა დაჩქარდეს განახლებადი ენერჯის განვითარება და შემცირდეს ენერგეტიკული დამოკიდებულება რუსულ წიაღისეულ საწვავზე - რუსეთის გაზისგან ევროკავშირის დამოუკიდებლობის გეგმის (the REPower EU plan) შესაბამისად. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგან საქართველოს ევროკავშირთან ფიზიკური ენერგეტიკული ურთიერთკავშირი ჯერ კიდევ არ გააჩნია. საქართველომ მიიღო ძირითადი საკანონმდებლო აქტები, რომელიც, მათ შორის, ეხება ენერჯის განახლებად წყაროებს და ენერგოეფექტურობას.

სხვა სფეროებში, როგორცაა *გარემოს დაცვა და კლიმატის ცვლილება*, საქართველოს მოუწევს მნიშვნელოვანი ძალისხმევის გაწევა კანონმდებლობის კანონთა კრებულთან (*acquis*) და ევროპის მწვანე შეთანხმებით განსაზღვრულ პოლიტიკასთან შემდგომ შესაბამისობაში მოსაყვანად; აგრეთვე თავისი ადმინისტრაციის გაძლიერება მწვანე ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესის



უზრუნველსაყოფად. შესაბამისობა სატრანსპორტო კანონმდებლობასთან, კერძოდ, საზღვაო და საავიაციო სექტორებში, დადასტურებულია 2010 წელს ხელმოწერილი ერთიანი საჰაერო სივრცის შეთანხმებითა და 2019 წელს დაწყებული მრავალდარგობრივი სატრანსპორტო დიალოგით.

**რესურსების, სოფლის მეურნეობისა და გათანაბრების** კლასტერი მოიცავს კანონთა კრებულის (*acquis*) შემდეგ თავებს: *სოფლის მეურნეობა და სოფლის განვითარება, სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული პოლიტიკა, თევზჭერა, რეგიონული პოლიტიკა და სტრუქტურული ინსტრუმენტების კოორდინაცია, ასევე ფინანსური და საბიუჯეტო დებულებები*. საქართველომ უკვე მიაღწია მნიშვნელოვან წინსვლას *სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული პოლიტიკის* კუთხით, რაც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ვაჭრობის გაზარდის და დივერსიფიკაციის საშუალებას იძლევა. საქართველო მჭიდროდ თანამშრომლობს *თევზჭერის* მართვის რეგიონულ ორგანიზაციებთან, თავისი შესაბამისი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (*EU acquis*) და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად. ქვეყანამ დაიწყო *რეგიონული პოლიტიკის* რამდენიმე ძირითადი მექანიზმის დანერგვა.

საქართველომ ძალზე ეფექტიანად განახორციელა ასოცირების შესახებ შეთანხმების ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩათვლით (AA/DCFTA) ამბიციური სამართლებრივი დაახლოების გეგმა და დადგენილი განრიგის შესაბამისად სრული დაახლოების გზას ადგას. დირექტივების ეფექტიანად განხორციელებისთვის მეტი ძალისხმევა იქნება საჭირო.

*სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების* სფეროში არსებულ კანონთა კრებულთან (*acquis*) დაახლოება შეზღუდულია.

**საგარეო ურთიერთობების** კლასტერი მოიცავს შემდეგ თავებს: *საგარეო ურთიერთობები, საგარეო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა*. ევროკავშირისა და საბჭოს გადაწყვეტილებების სახელით უმაღლესი წარმომადგენლის შესაბამის განცხადებებთან საქართველოს შესაბამისობის მაჩვენებელი 2021 წელს 53% იყო (2020: 61%; 2019: 55%; 2018: 54%, 2017: 56%).

საქართველო აქტიურად მონაწილეობდა ევროკავშირის საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (EU CSDP) მისიებში და ოპერაციებში: ევროკავშირის სამხედრო საწვრთნელ მისიაში (EUTM) ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში ამჟამად 32 სამხედრო არის გაგზავნილი, ხოლო ევროკავშირის სამხედრო საწვრთნელ მისიაში (EUTM) მალიში - 1 სამხედრო ოფიცერი. 2017 წელს დაიწყო ევროკავშირი - საქართველოს უსაფრთხოების და პოლიტიკის საკითხებზე მაღალი დონის (სტრატეგიული) დიალოგი, რათა ასოცირების საბჭოს ფარგლებში არსებულ რეგულარულ კომუნიკაციასთან ერთად მეტად ხელი შეუწყოს ეტაპობრივ დაახლოებას საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში.

არსებობს შესაძლებლობა კიდევ უფრო გაღრმავდეს თანამშრომლობა საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში. უნდა გაგრძელდეს ძალისხმევა საქართველოს მეტად დაახლოვებისთვის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან, მათ შორის ევროკავშირის პოზიციებთან.

#### 4. დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველო საპარლამენტო დემოკრატიაა. ბოლო საპარლამენტო და ადგილობრივი არჩევნები აღიარებულია, როგორც კონკურენტუნარიანი და მთლიანობაში, ძირითადი თავისუფლებების დაცვით ჩატარებული. თუმცა მაინც რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები, განსაკუთრებით ზედმეტად გაყოფილი პოლიტიკური ლანდშაფტის გამო. გადაუდებელი აუცილებლობაა არსებული პოლიტიკური პოლარიზაცია დასრულდეს და დემოკრატიული ზედამხედველობა გაძლიერდეს. კერძო ინტერესების აღმოფხვრა მაღალი პრიორიტეტით უნდა სარგებლობდეს. საქართველოში არის კარგად განვითარებული და დინამიური სამოქალაქო საზოგადოება, რომლის აზრი და წვლილი უფრო სისტემატიურად უნდა იქნას გათვალისწინებული. არსებობს სახელმწიფო ადმინისტრაციის რეფორმების სტრატეგიული ჩარჩო, რომელიც მოიცავს დებულებებს ადგილობრივი მმართველობის გასაძლიერებლად. სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებით საქართველომ მნიშვნელოვანი სასამართლო რეფორმები გაატარა, მაგრამ შემდგომმა ცვლილებებმა ეს პოზიტიური ტენდენცია შეაფერხა. საჭიროა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გამყარება და სასამართლოს მთელი ინსტიტუციური ჯაჭვის ანგარიშვალდებულებისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა. კორუფციასთან საბრძოლველად საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა, თუმცა მეტია გასაკეთებელი ანტიკორუფციული პროცესებისა და მათი ეფექტიანობის გასაძლიერებლად. კერძოდ, მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა და კერძო ინტერესების აღმოფხვრა, მათ შორის ოლიგარქების ინტერესებისა, შემდგომ გაბედულ ქმედებებს მოითხოვს. ზუსტად ასევე აუცილებელია ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ გატარებული მნიშვნელოვანი ქმედებების კიდევ უფრო გაძლიერება. საჭიროა არსებული აქტიური პლურალისტური მედია გარემოს დაცვა, მათ შორის სასამართლო პროცესებში. კანონები ძირითადი უფლებების შესახებ მთლიანობაში ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს შეესაბამება. ამ უფლებების აღსრულება უნდა გაძლიერდეს. ზოგადად, რაც შეეხება **პოლიტიკურ კრიტერიუმებს**, საქართველოს აქვს საფუძველი იმ ინსტიტუტების სტაბილურობის მისაღწევად, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატია, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და უმცირესობათა პატივისცემასა და დაცვას, იმისდა მიუხედავად, რომ ბოლო დროს განვითარებულმა მოვლენებმა ქვეყნის წინსვლას ზიანი მიაყენა.

რაც შეეხება **ეკონომიკურ კრიტერიუმებს**, საქართველომ მაკროეკონომიკური სტაბილურობის კარგ დონეს მიაღწია და აქვს ეკონომიკური პოლიტიკის მყარი გამოცდილება და ხელსაყრელი ბიზნეს გარემო. მისი საბაზრო ეკონომიკის

ფუნქციონირების გასაუმჯობესებლად საჭიროა შემდგომი რეფორმები და ინვესტიციები გრძელვადიანი ინკლუზიური ზრდისა და გარე კონკურენტუნარიანობის უზრუნველსაყოფად. ევროკავშირში კონკურენტულ ზეწოლასთან გასამკლავებლად ქვეყნის შესაძლებლობების გასამყარებლად, საქართველომ უნდა გააძლიეროს თავისი ადამიანური კაპიტალი (განსაკუთრებით განათლების რეფორმის გზით), რათა შრომის ბაზარზე უზრუნველყოს შესაბამისი უნარების არსებობა და ინოვაციურობა, გააძლიეროს ფიზიკური ინფრასტრუქტურა განახლებადი ენერჯის გამომუშავების ჩათვლით და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა, ასევე გლობალური ღირებულების ჯაჭვებზე წვდომა.

რაც შეეხება წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულების შესაძლებლობებს, საქართველო 2016 წლიდან მუშაობს ევროკავშირი - საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (AA/DFCTA) ჩათვლით, რეალიზებაზე. ეს შეთანხმებები ევროკავშირის კანონთა კრებულის (EU *acquis*) უპრეცედენტო მოცულობას უკვე მოიცავს. საქართველო ევროკავშირის კანონთა კრებულის (EU *acquis*) მრავალი თავის მნიშვნელოვან ელემენტებს თანდათან მიუახლოვდა. მას აქვს განხორციელების ზოგადი პოზიტიური გამოცდილება, თუმცა ზოგიერთ სექტორში ქვეყანა არის უფრო წინ წასული, ვიდრე სხვებში. მთლიანობაში საქართველომ შემდგომი შესაბამისობისთვის მყარი საფუძველი შექმნა.

საქართველო არის ევროპული სახელმწიფო, რომელიც ერთგულია იმ ღირებულებებისა, რომლებზეც დაფუძნებულია ევროკავშირი, პატივს სცემს და ხელს უწყობს მათ გაძლიერებას. შესაბამისად, კომისია რეკომენდაციას აძლევს ევროკავშირის საბჭოს, საქართველოს მიეცეს პერსპექტივა გახდეს ევროკავშირის წევრი.

კომისიის რეკომენდაციაა, საქართველოს მიენიჭოს კანდიდატის სტატუსი, მას შემდეგ, რაც იგი დააკმაყოფილებს ქვემოთ ჩამოთვლილ პრიორიტეტულ საკითხებს:

- 19 აპრილის შეთანხმების სულისკვეთებით გადაჭრას პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხი პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გზით;
- უზრუნველყოს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის სრულყოფილი მუშაობა, გააძლიეროს მათი დამოუკიდებლობა და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულება, ასევე მათი დემოკრატიული ზედამხედველობის ფუნქციები; კიდევ უფრო გააუმჯობესოს საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩო, აღმოფხვრას ყველა ხარვეზი, რომელიც ამ პროცესების დროს ეუთო/ოდირისა და ევროპის საბჭომ/ვენეციის კომისიამ გამოავლინა;
- მიიღოს და განახორციელოს მართლმსაჯულების რეფორმის გამჭვირვალე და ეფექტიანი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2021 წლის შემდგომი პერიოდისათვის, რომელიც დაეფუძნება ფართო, ინკლუზიურ და პარტიათა

შორის წარმართულ საკონსულტაციო პროცესს; უზრუნველყოს, რომ მართლმსაჯულების მთელი ჯაჭვი იყოს სრულებით, ჭეშმარიტად დამოუკიდებელი, ანგარიშვალდებულები და მიუკერძოებელი, ასევე დაიცვას შტოებს შორის ძალაუფლების განაწილება; სახელდობრ, უზრუნველყოს ყველა სასამართლო და საგამომიებო ინსტიტუტის ჯეროვანი ფუნქციონირება და კეთილსინდისიერება, განსაკუთრებით უზენაესი სასამართლოსი და გადაჭრას ყველა პრობლემა, რომელიც გამოვლინდა მოსამართლეთა ნომინირების ყველა დონეზე, ასევე გენერალური პროკურორის შემთხვევაში; გაატაროს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჯეროვანი რეფორმა და დანიშნოს უმაღლესი საბჭოს დანარჩენი წევრები. ყველა ეს ზომა უნდა გატარდეს ევროპული სტანდარტებისა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების სრული დაცვით;

- გააძლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას; განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები; აღჭურვოს ახლადდაარსებული სპეციალური საგამომიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტო იმ რესურსებით, რომლებიც მათ მანდატს შეესაბამება და უზრუნველყოს მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა;
- „დეოლიგარქიზაციის“ პირობისადმი ერთგულება, რაც უნდა მიღწეული იქნას ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში კერძო ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის საშუალებით;
- ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება, რაც უნდა დაეფუძნოს საფრთხის დეტალურ შეფასებებს, კერძოდ, საგულდაგულო გამოძიებების, სისხლისსამართლებრივი დევნისა და მსჯავრდების სანდო გამოცდილების უზრუნველყოფის გზით; სამართალდამცველი უწყებების ანგარიშვალდებულება და ზედამხედველობა უნდა იყოს გარანტირებული;
- უფრო ძლიერი ძალისხმევა უნდა იყოს მიმართული თავისუფალი, პროფესიული, პლურალისტური და დამოუკიდებელი მედიაგარემოს უზრუნველსაყოფად, განსაკუთრებით იმისათვის, რომ მედიის მფლობელთა წინააღმდეგ მიმართული სისხლის სამართლებრივი პროცედურები აკმაყოფილებდეს უმაღლეს იურიდიულ სტანდარტებს, და ჩატარდეს მიუკერძოებელი, ეფექტიანი და დროული გამოძიებები ჟურნალისტებისა და მედიის სხვა მუშაკთა უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართული მუქარების შემთხვევებზე;
- სასწრაფოდ გაძლიერდეს მოწყვლადი ჯგუფების ადამიანის უფლებათა დაცვა, მათ შორის, მოძალადეების და ამ ძალადობის დამკვეთების მართლმსაჯულებისადმი უფრო შედეგიანად წარდგომის გზით;
- გაძლიერდეს ძალისხმევა გენდერული თანასწორობის ზრდისთვის და ქალთა წინააღმდეგ მიმართული ძალადობის წინააღმდეგ;

- უზრუნველყოფილი იქნას სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე;
- მიღებული იქნეს კანონი, რომლის თანახმადაც ქართული სასამართლოები პროაქტიულად გაითვალისწინებენ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განაჩენებს თავიანთ გადაწყვეტილებებში;
- უზრუნველყოფილი იქნეს, რომ სახალხო დამცველის ნომინირების პროცესში უპირატესობა მიენიჭება დამოუკიდებელ პიროვნებას და რომ პროცესი წარიმართება გამჭვირვალედ; დაცული უნდა იყოს აპარატის ეფექტიანი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა.

კომისია შეამოწმებს საქართველოს წინსვლას ამ პრიორიტეტული საკითხების მოგვარების გზაზე და შესაბამის შეფასებას 2022 წლის ბოლოს გამოაქვეყნებს.

გაწევრიანების პროცესი კვლავ დადგენილ კრიტერიუმებსა და პირობებს ეფუძნება. ეს საშუალებას აძლევს ნებისმიერ ქვეყანას, რომელიც ამ პროცესში იმყოფება, მიაღწიოს წინსვლას საკუთარი დამსახურების საფუძველზე, მაგრამ ასევე ნიშნავს, რომ ევროკავშირისკენ ნაბიჯები შეიძლება გაუქმდეს, თუ ძირითადი პირობები დაკმაყოფილებული აღარ იქნება.