

აპრილი
2017

პოლიტიკის დოკუმენტების კრებულები



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

**ჰოლენდოვს
ემკუთმენტების
კრებულნი**

მანსი 2017



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია, რომელიც 2011 წლის დასაწყისში დაარსდა. GIP ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით. ორგანიზაცია ასევე ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობისა და დემოკრატიული პროცესების განვითარებაში სახალხო ჩართულობას. 2013 წლის დეკემბრიდან საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი არის ეუთოს აკადემიური ინსტიტუტებისა და ანალიტიკური ორგანიზაციების ქსელის წევრი.

პუბლიკაცია მომზადდა „ნაციონალური ფონდის დემოკრატიისთვის“ ფინანსური მხარდაჭერით. აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შეიძლება, არ ემთხვეოდეს „საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტისა“ და „ნაციონალური ფონდის დემოკრატიისთვის“ თვალსაზრისს.

რედაქტორი:	კორნელი კაკაჩია	
ავტორები:	ბიძინა ლებანიძე, ელენე ფანჩულიძე, სალომე მინესაშვილი,	გიორგი ვარდიშვილი, ლევან კახიშვილი, თორნიკე ზურაბაშვილი

გამომცემლობა: გრიფონი

© Georgian Institute of Politics
Tel: +995 599 99 02 12
Email: info@gip.ge
www.gip.ge

წინასიტყვაობა

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან 25 წლის განმავლობაში, საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია სტაბილური პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და ფუნქციური დემოკრატიული სისტემის განვითარების კუთხით. ქვეყანა განაგრძობს სტაბილურ, თუმცა ნელ პროგრესს ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციის მიმართულებით. ეს უკანასკნელი, ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს. აღნიშნულ პროცესს დამატებითი სტიმული მისცა, უკანასკნელ პერიოდში, ევროკავშირისა და ნატოსთან საქართველოს გაღრმავებულმა თანამშრომლობამ. კერძოდ, 2014 წლის ივნისში, საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას, დოკუმენტს, რომელიც მოითხოვს ადამიანის უფლებების, დემოკრატიზაციისა და კარგი მმართველობის სფეროების დაახლოებას ევროკავშირში არსებულ სტანდარტებთან. აღსანიშნავია, რომ ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა და რატიფიკაცია აღქმულია, როგორც საქართველოს პროდასავლური კურსის გარანტი. ამასთანავე, ეს ხელშეკრულება მოიაზრება, როგორც ქვეყნის მოდერნიზაციის სამოქმედო გეგმა, რამდენადაც ქვეყნის სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გარემოზე მას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს. ასევე, 2014 წელს საქართველომ ნატოსგან არსებითი პაკეტი მიიღო, რაც დემოკრატიული მმართველობის გაუმჯობესების კუთხით დამატებითი რეფორმების განხორციელებას ითვალისწინებს. დღესდღეობით, საქართველო ბევრად უფრო ახლოსაა ევროპასთან, ვიდრე ოდესმე. 2017 წლის მარტში, საქართველოს მიერ მიღებული ვიზალიბერალიზაცია, რაც საქართველოს მოქალაქეებს შენგენის ზონაში უვიზო მიმოსვლის უფლებას ანიჭებს, ამის კიდევ ერთი ნათელი დადასტურებაა.

მართალია, ევროკავშირთან გაღრმავებული თანამშრომლობა ხელს უწყობს საქართველოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და უსაფრთხოების გაძლიერებას, თუმცა სრული სურათი შედარებით კომპლექსურია. გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარება და პროდუქციული ეკონომიკის შენება ისეთი არასტაბილური გარემოს მქონე ქვეყნისათვის, როგორც საქართველოა, ძირითად გამოწვევად რჩება. აღსანიშნავია ისიც, რომ დემოკრატიული განვითარების თვალსაზრისით, საქართველო ბევრად წინ უსწრებს მეზობელ სახელმწიფოებს. თუმცა, ეკონომიკის, დემოკრატიისა და პოლიტიკური სტაბილურობის თვალსაზრისით, საქართველო ჯერ კიდევ ჩამორჩება იმ დასავლურ სტანდარტებს, რომელთა მიღწევასაც ესწრაფვის. ამ ფონზე, საქართველოს მისწრაფება – გახდეს დემოკრატიული სამყაროს სრულფასოვანი წევრი – ცენტრალური მნიშვნელობისაა და უშუალო კავშირშია ქვეყანაში მდგრადი და კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებასთან. შესაბამისად, აღნიშნული მიზანი მრავალგზის მხარდაჭერილია ყველა ტიპის იდეოლოგიის მქონე პოლიტიკური ძალების მიერ. თუმცა, ჯერ კიდევ გაურკვეველია ის, თუ რამდენად აქვს საქართველოს უნარი უზრუნველყოს თავისი პოლიტიკური ინსტიტუტების მდგრადი განვითარება და დემოკრატიული კულტურის ირგვლივ კონსოლიდაცია.

ქვეყანამ ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის მიმართ საკმაო მზაობა აჩვენა. ეს არის არჩევანი, რომელსაც თან ახლავს დემოკრატიის ხელშეწყობის ვალდებულებებიც. თუმცა, საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილი ჯერ კიდევ მოთმინებით ელოდება იმ დროს, როდესაც იხილავს დემოკრატიული რეფორმების შედეგად მიღებულ ხელშესახებ სარგებელს. საქართველოს მთავრობის

გაცხადებული მიზანია, არსებული არაკონსოლიდირებული დემოკრატიული სისტემა წარმომადგენლობით, ევროპული სტილის ლიბერალურ დემოკრატიად გარდაქმნას, ეს ყოველივე კი ახალ საზრუნავს აჩენს. რა მიმართულებით მიდის ახლანდელი მთავრობა, რომელიც საკონსტიტუციო უმრავლესობას ფლობს? რამდენად უნდა ვენდოთ მას და გაუძღვება თუ არა ის ძალაუფლების ცდუნებას იმისათვის, რომ სათანადო რეფორმები განხორციელდეს? უახლოესი წარსულის გაკვეთილებიდან გამომდინარე, ბევრ დამკვირვებელს აშინებს სიტუაცია, რომელშიც ერთი პარტია ფლობს თითქმის შეუზღუდავ ძალაუფლებას. ამ საკითხთან მიმართებით, ოპოზიციისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მხრიდან უკვე გაჟღერდა კრიტიკა, რაც, ძირითადად, სწორედ უახლოესი წარსულის მწარე გამოცდილებითა და მოქმედი მთავრობის მიერ შეთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შინაარსის გათვალისწინებით არის განპირობებული. საკონსტიტუციო ცვლილებები მდგომარეობს შემდეგში: პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის პრაქტიკის შეცვლა, რაც გულისხმობს, რომ დღეს არსებული მოდელისგან განსხვავებით, პრეზიდენტს აირჩევენ პარლამენტისა და მუნიციპალიტეტის საბჭოების დელეგატები; ასევე, პარლამენტარების არჩევის ამჟამინდელი, შერეული, მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემა ჩანაცვლდება პროპორციული სისტემით. თუმცა, აღნიშნულ პროპორციულ სისტემას აქვს გარკვეული მახასიათებლები, რომლებიც სადავოა: კერძოდ ის, რომ პარტიები საარჩევნო ბლოკების ჩამოყალიბებაში შეზღუდულნი იქნებიან და ნებისმიერ გადაუანალიზებელ ადგილს, რომელიც პატარა პარტიების წარუმატებლობის გამო თავისუფალი დარჩა (პარლამენტში შესვლისთვის

დაწესებული ბარიერის ვერ გადალახვის გამო), ავტომატურად მიიღებს წამყვანი პარტია. ცვლილებები გააკრიტიკეს, როგორც მთავრობის შეფარული მცდელობა – მოიპოვოს კონტროლი პრეზიდენტის ინსტიტუტზე და კიდევ უფრო გაიმყაროს უმრავლესობა პარლამენტში.

დემოკრატიის შკალაზე კოეფიციენტის მცირე გაუმჯობესების (4.64-დან 4.61-მდე) მიუხედავად, „ფრიდომ ჰაუსის“ რეჟიმების კლასიფიკაციის მიხედვით, საქართველო კვლავ ჰიბრიდულ რეჟიმად მიიჩნევა.¹ ამდენად, ქართული საზოგადოების ინტერესშია, რომ მეტი ყურადღება დაეთმოს კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური ლანდშაფტის განვითარებას, რაც პოლიტიკური პარტიების გაძლიერებითა და საზოგადოებაში მათი მეტი ნდობისა და გავლენის მოპოვებით უნდა მოხდეს. არსებითად მნიშვნელოვანია, ასევე, ისიც, რომ პარლამენტში წარმოდგენილმა პოლიტიკურმა პარტიებმა მზაობა გამოხატონ ძირითადი რეფორმების განხორციელებისთვის. თუმცა, მზაობა და აღებული ვალდებულებები მხოლოდ პარლამენტში წარმოდგენილ პოლიტიკურ პარტიებს არ უნდა მოიცავდეს და არასაპარლამენტო პარტიებსა და სამოქალაქო სექტორზეც უნდა გავრცელდეს. საზოგადოების აქტიურობის მეშვეობით, რომელიც კანონის უზენაესობის პატივისცემის პრინციპსა და საერთაშორისო თანამეგობრობის მტკიცე მხარდაჭერას ეფუძნება, ჯერ კიდევ არსებობს სერიოზული შანსი, რომ საქართველოს სვლა ტოლერანტული და პლურალისტური საზოგადოებისკენ შეუქცევადი პროცესი გახდეს.

საქართველოს დემოკრატიულ განვითარებასთან მიმართებით კითხვები კვლავ არსებობს, ისევე, როგორც არსებობს კითხვები

¹ Freedom House. Georgia-Nations in Transit. Annual report, 2016. Available at: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/georgia>

ევრო-ატლანტიკური ინსტიტუტების ეფექტურობაზე, თუ რამდენად შეუძლიათ მათ, რომ რეფორმებისთვის საჭირო სტიმულები უზრუნველყონ. ამდენად, პოლიტიკური კლასისთვის, სამოქალაქო სექტორისა და ფართო საზოგადოებისთვის, მნიშვნელოვანია, რომ უფრო აქტიურად ჩაერთონ როგორც დემოკრატიზაციის, ისე ევროპეიზაციის პროცესში.

სწორედ ასეთ რთულ გარემოში, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტმა, „ნაციონალური ფონდი დემოკრატიისთვის“ მხარდაჭერით, პროექტის – „დემოკრატიზაცია და საპარლამენტო მონიტორინგი საქართველოში“ ფარგლებში მოამზადა წინამდებარე პუბლიკაცია. პუბლიკაცია მოიცავს ხუთ პოლიტიკის დოკუმენტს, რომელიც ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის კუთხით საქართველოში არსებულ ვითარებასა და ძირითად საკითხებზე იძლევა რეკომენდაციებს. ეს საკითხებია: საქართველოს ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში შემდგომი ინტეგრაციის პრიორიტეტები;

პოლიტიკური პარტიების სტაბილური პლატფორმის განვითარება; სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის ურთიერთობები; ძალთა ბალანსი ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოებებს შორის. პუბლიკაცია განკუთვნილია სახელმწიფო მოხელეებისთვის, მასმედიის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და აკადემიური სფეროს წარმომადგენლების, ანალიტიკოსების, და საკითხით დაინტერესებული ფართო საზოგადოებისთვის, ასევე, ყველა იმ პირისთვის, რომელიც საქართველოს დემოკრატიული განვითარების პროცესში მონაწილეობს და მასთან დაკავშირებული საკითხებით არის დაინტერესებული.

კორნელი კაკაჩია

**საქართველოს პოლიტიკის
ინსტიტუტის დირექტორი**

საქართველოს ევროპული
ინტეგრაცია: რა იქნება აღმოსავლეთი
პარტნიორობის უმჯობესი?

ბიძინა ლეგანიძე¹

მოკლე შინაარსი

ნაშრომი მიმოიხილავს ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობის სამომავლო პერსპექტივებს. ევროკავშირის გაფართოების პროცესი ამ ეტაპზე შეფერხებულია. ამასთან ერთად ევროკავშირის შიგნით არსებული ეკონომიკური და საიმიგრაციო კრიზისი და მემარჯვენე პარტიების მომძლავრება, რაც ევროკავშირზე დამატებით ზეწოლას ახდენს და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან მის ურთიერთობაზე უარყოფითად აისახება. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ევროკავშირში განეწვევების საკითხი ამ ეტაპზე აქტიურად არ განიხილება, იზრდება განსხვავება საქართველოს მისწრაფებებსა და ევროკავშირის მხრიდან შემოთავაზებულ პრაქტიკულ წინადადებებს შორის. ზოგადად, ევროკავშირის მესამე სახელმწიფოებთან ურთიერთობის ისტორია გვთავაზობს ორმხრივი ურთიერთობის რამდენიმე მოდელს, რომელიც მესამე ქვეყნების ევროკავშირში სრულ წევრობასა და ასოცირებულ წევრობას შორის გადის. ამ მოხსენებაში ყურადღება გამახვილებულია ურთიერთობების სწორედ მსგავსს მოდელებზე, რომლებიც, იმ პირობებში როდესაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროექტმა საკუთარი თავი ამოწურა, შესაძლოა საქა-

რთველოსთვის მიმზიდველი აღმოჩნდეს. მოხსენებაში გამოყოფილ იქნება საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის სამი ძირითადი ასპექტი: დემოკრატია და კანონის უზენაესობა, ეკონომიკური ინტეგრაცია და უსაფრთხოება და სამხედრო საკითხები.

დემოკრატიული კონსოლიდაცია და კანონის უზენაესობის განმტკიცება ევროკავშირთან ურთიერთობის გაღრმავების ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა და ამასთანავე, ერთადერთი სფეროა, რომელზეც საქართველოს ხელისუფლებას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს. ასევე, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობამ და საზოგადოებამ მოკლე ვადებში სრულ განეწვევასთან დაკავშირებული უსაფუძვლო მოლოდინები გაფანტონ და ყურადღება გაამახვილონ უფრო რეალიზებად და ამასთან, სრულ წევრობაზე არანაკლებ სარგებლის მომტანი მიზნების მიღწევაზე როგორებიცაა, მაგალითად ევროკავშირის ერთიან ბაზარში სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილების თავისუფლების მიღება და ევროკავშირის სამხედრო და უსაფრთხოების სტრუქტურებთან ინსტიტუციური ურთიერთობის დამყარება და გაღრმავება.

ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები

დემოკრატია და კანონის უზენაესობა

- საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის მდგრადი დემოკრატიული განვითარება, რის გარეშეც ქვეყნის ევროკავშირში ინტეგრაცია

ცია შეუძლებელი იქნება. ინტეგრაციის პროცესს საგრძნობლად ართულებს ისიც, რომ საქართველო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში უკვე ყველანაირადაა მხარდაჭერილი, ევროპული ინტეგრაციის გზაზე საჭირო ახალი

¹ ბიძინა ლებანიძე არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის უფროსი მკვლევარი და ფრაიბურგის უნივერსიტეტის ლექტორი. მას მიღებული აქვს დოქტორის ხარისხი პოლიტიკურ მეცნიერებებში, ბერლინის თავისუფალ უნივერსიტეტში. იგი ასევე იყო ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტის მკვლევარი და კითხულობდა ლექციებს ბერლინის ეკონომიკისა და სამართლის სკოლაში.

მიზნები კი ჯერ არ ჩანს.

- მეტიც, დემოკრატიული კონსოლიდაცია, საზოგადოების მოლოდინების მართვა და საქართველოს მოსახლეობის ევროპისადმი სკეპტიკური განწყობის ზრდის პრევენცია მთავრობის პრიორიტეტებად უნდა დარჩეს.
- საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოება, ევროკავშირისა და საერთაშორისო თანამეგობრობის მხარდაჭერით, საქართველოს დემოკრატიული ინსტიტუტების მცველად უნდა გვევლინებოდეს. კერძოდ, სამოქალაქო საზოგადოებამ ძალისხმევა არ უნდა დაიშუროს საიმისოდ, რომ საქართველოს მთავრობამ ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების კურსიდან არ გადაუხვიოს.

სამხედრო და უსაფრთხოების საკითხები

- ნატოში ინტეგრაცია საქართველოს პრიორიტეტად უნდა დარჩეს. თუმცა, საქართველოს მთავრობამ ევროკავშირისა და ამერიკის შეერთებულ შტატებს შორის მზარდ განსხვავებებზეც უნდა გაამახვილოს ყურადღება და იმ ალტერნატიულ სამხედრო სტრუქტურებში გაერთიანებას შეეცადოს, რომლებიც შესაძლოა, ევროკავშირმა, მომავალში ჩამოაყალიბოს.
- საქართველო უნდა ეცადოს ევროკავშირის სამხედრო და უსაფრთხოების ორგანოებთან, მათ შორის ევროპის თავდაცვის სააგენტოსთან და სამხედრო მისიების ახლადდაარსებულ სამხედრო შტაბთან ინსტიტუციური ურთიერთობის დამყარებას;
- ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში

ინტეგრაციის მიზნით, საქართველო მჭიდრო კოორდინაციაში უნდა იყოს უკრაინასთან, რადგან ამ ორ ქვეყანას საერთო ინტერესები აერთიანებს. თუმცა, ტერიტორიის სიდიდისა და სტრატეგიული ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით, უკრაინა ევროკავშირისა და ნატოსთვის გაცილებით მნიშვნელოვანია.

ეკონომიკური ინტეგრაცია და სოციალური მობილობა

- ევროპის ეკონომიკურ ზონაში გაერთიანება, რომელიც სამუშაო ძალის თავისუფალ გადაადგილებას მოიცავს, შესაძლოა, საქართველოსთვის ახლო და საშუალოვადიან პერსპექტივაში საუკეთესო სცენარი იყოს. საქართველოს მთავრობა ევროკავშირთან განსაკუთრებული შეთანხმების მიღწევას უნდა შეეცადოს, რომლის თანახმადაც, საქართველოს მოქალაქეებს გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ევროკავშირის სამუშაო ბაზრით თავისუფლად სარგებლობის საშუალება ექნება.
- ევროკავშირში ეკონომიკური ინტეგრაციის ყველა კონფიგურაცია საქართველოსთვის მომგებიანი ვერ იქნება. ვინაიდან, საქართველო საგარეო ვაჭრობის ლიბერალურ პოლიტიკას ატარებს, იგი უნდა მოერიდოს საგარეო ვაჭრობის შემზღვეველი ხელშეკრულებების ხელმოწერას, როგორც შეიძლება იყოს მაგალითად, ევროკავშირის საბაჟო კავშირი.
- საქართველომ ევროკავშირში ეკონომიკური ინტეგრაციის მიზნით სხვადასხვა ხერხების მოძიება უნდა განაგრძოს. საქართველოს მთავრობამ, ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასო-

ციაციის მსგავსი ორგანიზაციის ჩამოსაყალიბებლად, უკრაინასთან და მოლდოვასთან უნდა ითანამშრომლოს, რომელიც აღმოსავლეთ პარტ-

ნიორობის წევრ ამ სამ ქვეყანას ევროპის ეკონომიკურ ზონაში გაუკვალავს გზას და სამუშაო ძალის თავისუფალ გადაადგილებას უზრუნველყოფს.

შესავალი

„საქართველო უზრუნდება ევროპულ ოჯახს“ – ასე გამოეხმაურა საკუთარი ტვიტერის გვერდზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრი გიორგი კვირიკაშვილი 2017 წლის 28 მარტს ევროკავშირთან ვიზალიბერალიზაციის რეჟიმის ოფიციალურ შემოღებას. მართლაც, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ზონაში განვერიანებისგან განსხვავებით, რომლის შედეგებიც მხოლოდ ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ გახდება შესამჩნევი, ვიზალიბერალიზაცია საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანი სარგებელია. ამასთანავე, ეს პროცესი ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობის მიმდინარე ეტაპის დასასრულს ასახავს. ვიზალიბერალიზაციის ოფიციალურად ძალაში შესვლით, საქართველომ აღმოსავლეთ პარტნიორობით შემოთავაზებული სარგებლის ბოლო, მსუყე ნაწილი მიიღო, რითაც აღნიშნული ურთიერთობების ჩარჩოს პოტენციური ამოიწურა.

მთავარი კითხვა, რომელსაც დღეს ქართველი პოლიტიკოსები, აკადემიური და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები სვამენ არის ის, თუ როგორი იქნება ევროკავშირისა და საქართველოს მომავალი ურთიერთობები. აშკარაა, რომ სამხრეთ კავკასია, როგორც ერთიანი რეგიონი, დასავლეთის ინტერესის სფეროში აღარ შედის და თავად ევროკავშირმა რეგიონისადმი აქამდე არსებულ ჰოლისტიურ მიდგომაზე „ერთი ზომა ერგება ყველას“² ხელი ჩაიქნია. ამ ეტაპზე,

ევროკავშირი უფრო მეტად აცნობიერებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან ურთიერთობის ორმხრივი ფორმატის მნიშვნელობას, რაც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) ბოლო მიმოხილვაშიც აისახა.³ მეორე მხრივ, არსებობს აღმოსავლეთ პარტნიორობის პიონერი ქვეყნები - საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა, რომლებიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში ყველაზე მეტად ნავიდნენ წინ და ევროკავშირში განვერიანების სურვილი ღიად გამოთქვეს. თუმცა, ამ ქვეყნების ერთადერთი გამაერთიანებელი ფაქტორი რუსეთის შეკავების ინტერესია, სხვა მხრივ კი, მათი შიდა მდგომარეობა და საჭიროებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. შესაბამისად, სამივე ქვეყანასთან მიმართებაში ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბება საკმაოდ რთული იქნება. ამიტომ, საქართველოსთვის შესაძლოა უფრო მეტად სასარგებლო იყოს ევროკავშირთან ორმხრივი ურთიერთობის შენარჩუნება და აღმოსავლეთ პარტნიორობის საერთო ასპექტებზე კი არა, საკუთარ საჭიროებებზე ყურადღების გამახვილება. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ უკრაინასთან შედარებით საქართველოს პოლიტიკური მნიშვნელობა გაცილებით ნაკლებია, შესაძლოა, მსგავსი მიდგომა თვით ევროკავშირისთვის ნაკლებად საინტერესო აღმოჩნდეს. ამიტომ, საუკეთესო შემთხვევაში საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობის როგორც ორმხრივი, ასევე მრავალმხრივი (მაგალითად, თანამშრომლობა უკრაინასთან და მოლდოვასთან)

² Börzel and Lebanidze, 'Börzel et al. 2015'

³ European Commission, 'Review of the European Neighbourhood Policy'

მექანიზმების შემუშავებას უნდა შეეცადოს, რომლებიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის არსებულ ჩარჩოებს გასცილდება.

თუმცა, რეალურად, საქართველოს ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციის პროცესზე მინიმალური გავლენა აქვს. ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობის ტემპი და ინტენსივობა ამჟამად, დასავლეთის შიგნით მიმდინარე ცვლილებებზეა დამოკიდებული. ნატო კრიზისშია და ჯერ ბოლომდე არც ის არის ნათელი, თუ როგორ გადაიტანს ევროკავშირი მთელ რიგ კრიზისებს, მათ შორის „ბრექსიტს“, მემარჯვენე ძალების მომძლავრებას, საიმიგრაციო კრიზისს და რუსეთის რევიზიონისტულ პოლიტიკას. მეორეს მხრივ, ევროკავშირისა და ნატოს ბუნდოვანი მომავალი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებსაც გაურკვევლობაში ტოვებს, რადგან ამ ორგანიზაციებში მათ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული სამომავლო გეგმები შესაძლოა, ახლო მომავალში დღის წესრიგიდან საერთოდ გაქრეს. აღნიშნული ნაშრომი, ამ გამოწვევებს ითვალისწინებს და მათ ფონზე აანალიზებს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობების პერსპექტივებს სამ ძირითად სფეროსთან მიმართებაში – დემოკრატია და კანონის უზენაესობა, უსაფრთხოებისა და სამხედრო თანამშრომლობა და ეკონომიკური ურთიერთობები.

დემოკრატია და კანონის უზენაესობა საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესის შიდაპოლიტიკურ განზომილებას უკავშირდება, რომლის წარმატებაზე პასუხისმგებლობაც მთლიანად საქართველოს მთავრობასა და საზოგადოებას ეკისრება. საქართველოს მთავრობისთვის მნიშვნელო-

ვანია იმის გათავისება, რომ ევროკავშირში ინტეგრაცია, რაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ჩარჩოებს სცილდება, ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებასთან და კარგი მმართველობის პრინციპებთან პირდაპირ არის დაკავშირებული: ერთი მეორის გარეშე წარმოუდგენელია. შესაბამისად, ეს ერთადერთი სფეროა, სადაც საქართველოს მთავრობას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს და შეუძლია, როგორც შეანელოს, ასევე, დააჩქაროს საქართველოს ევროპასთან დაახლოების პროცესი. მეორე მხრივ, საქართველოს მთავრობის გავლენა მინიმალურია, ევროკავშირთან ეკონომიკური და პოლიტიკური ინსტიტუციური ურთიერთობების გაღრმავების სფეროში. ამ საკითხებზე ზემოქმედების ბერკეტები საქართველოს ამ ეტაპზე არ გააჩნია და მთლიანად ევროკავშირის შიგნით მიმდინარე პროცესებზეა დამოკიდებული.

მთელი რიგი კრიზისებით დამძიმებული ევროკავშირი დღეს პოლიტიკურად უძლურია, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს, მათ შორის საქართველოს, განეწიანების პერსპექტივა შესთავაზოს. ამიტომ, საქართველოსთვის უმჯობესი იქნებოდა, თუკი, ამ ეტაპზე სრულ წევრობასა და ასოცირებულ წევრობას შორის მოქცეულ შუალედურ მოდელებზე გაამახვილებდა ყურადღებას. მაგალითად, ინტეგრაციის ერთ-ერთი ასეთი შუალედური მოდელი შესაძლოა იყოს ევროპის ეკონომიკური ზონასთან მიერთება, რაც საქართველოს გაუხსნიდა ევროკავშირის სამუშაო ბაზარს. ანალოგიურად, ნატო-ს სრულ წევრობამდე ან მის პარალელურად, შესაძლოა ასევე, ევროკავშირთან გარკვეული ფორმის სამხედრო თანამშრომლობის ხელშეკრულებაზე მუშაობაც.

დემოკრატია და კანონის უზენაესობა

რისი გაკეთება შეუძლია საქართველოს მთავრობას საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესის ხელშეწყობისა და საქართველოს ევროპულ გზაზე სვლის შენარჩუნებისთვის? არსებობს ორი ძირითადი შიდაპოლიტიკური დაბრკოლება, რომელიც მეტნაკლებად მოქცეულია საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობაში და რომელსაც შეუძლია საქართველოს ევროპაში ინტეგრაციის შეფერხება ან მისი სრული პარალიზება. ესენია: საქართველოს დემოკრატიული განვითარების შენარჩუნება და მოსახლეობაში ევროკავშირისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულების ზრდა.

ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაციასთან და ვიზალიზერალიზაციის რეჟიმის ძალაში შესვლასთან ერთად, საქართველომ ევროკავშირში ინტეგრაციის ისეთ დონეს მიაღწია, რომლის შემდეგაც ევროკავშირს საქართველოში დემოკრატიის ნორმების დარღვევაზე თვალის დახუჭვა გაუჭირდება. სხვა ქვეყნები, რომლებიც საქართველოზე უფრო ღრმად არიან ინტეგრირებული ევროკავშირში, საქართველოსთან შედარებით ასევე დემოკრატიის უფრო მაღალი ხარისხით გამოირჩევიან. შესაბამისად, თუკი რამე არის სრულიად ნათელი საქართველოს და ევროკავშირის სამომავლო ურთიერთობებში, ეს, პირველ რიგში, დემოკრატიზაციისა და ევროპეიზაციის პროცესების ერთმანეთისგან განუყოფლობაა. შემდგომი დემოკრატიზაციის გარეშე ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში პროგრესი არ იქნება.

საქართველოს დემოკრატიულ კონსოლიდაციას ის ფაქტორიც ართულებს, რომ 2017 წლის დასაწყისისთვის საქართველომ ევროკავშირისგან ამ ეტაპისთვის მოსალოდნელი ყველა შემთავაზება მიიღო და აქედან

გამომდინარე, აღარ ჩანს ახალი, სტიმულის მომცემი ინიციატივები, რომლებიც საქართველოს მთავრობას დემოკრატიული ნორმების დაცვისკენ უბიძგებდა. პრობლემას ასევე ართულებს ძალთა ახალი ნონასწორობაც, რომელიც ბოლო საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბდა და რის შედეგადაც მმართველი პარტია „ქართული ოცნება“ პარლამენტში სრული საკონსტიტუციო უმრავლესობით არის წარმოდგენილი. აქ პრობლემა საქართველოს პოლიტიკური კულტურის დეფიციტში მდგომარეობს. საქართველოს პოლიტიკურ ლანდშაფტი არ არის ბოლომდე მზად, რომ მხოლოდ საკუთარი ძალებით, და გარეშე სტიმულებისა და წნეხის გარეშე მიჰყვეს დემოკრატიულ დინებას. წარსულში, საქართველოს მთავრობის დემოკრატიული ნორმების დაცვის იძულების მიზნით და ავტოკრატიული პროცესებისგან თავდასაცავად, ხშირად აუცილებელი ხდებოდა სამოქალაქო საზოგადოების მობილიზება. საერთაშორისო საზოგადოება, და განსაკუთრებით ევროკავშირი, მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა დემოკრატიული პროცესების წახალისებაში, რისთვისაც, საჭიროების შემთხვევაში, საქართველოს ხელისუფლების წინააღმდეგ არც ზემოქმედების ბერკეტების გამოყენებას ერიდებოდა. თუმცა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამიდან უკვე ყველა შესაძლო სარგებელი მიიღო და ამ ეტაპზე ევროკავშირთან ურთიერთობებში ახალი მიზნები არ ჩანს. შესაბამისად, არსებობს იმის საფრთხე, რომ საქართველოს მთავრობა დემოკრატიულ მმართველობაზე ყურადღებას ნაკლებად გაამახვილებს. თუმცა, ტელეკომპანია რუსთავი 2-თან დაკავშირებულმა მოვლენებმა აჩვენა, რომ თუ საქართველოს მთავრობა დემოკრატიულ ნორმებს გადაუხვევს,

საერთაშორისო საზოგადოებას კვლავაც შეუძლია და გამოიყენებს კიდევ მასზე ზემოქმედების ბერკეტებს, ამჯერად უკვე ექს-პოსტ ფაქტუმ რეჟიმში.

მეორე მნიშვნელოვანი შიდა გამოწვევა, მოსახლეობაში ევროკავშირისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულების ზრდას უკავშირდება. ამჟამად, საქართველოს მოსახლეობა მხოლოდ ევროკავშირის სრული წევრობისკენ მიისწრაფის. ხშირად ცრუ მოლოდინები იქმნება, რასაც აუცილებლად მოჰყვება იმედგაცრუება და დასავლეთით უკმაყოფილება. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად საქართველოს მოლოდინების მართვის ეფექტური მექანიზმები ესაჭიროება. წინა მთავრობა, მიხეილ სააკაშვილის მეთაურობით, ხშირად გაცემდა არარეალურ დაპირებებს, რომელთა მიზანიც მოსახლეობის მხარდაჭერის მოპოვება იყო. ამ კუთხით დღევანდელი მთავრობა გაცილებით თავშეკავებულია. თუმცა, ეს უთუოდ პოლიტიკურ სიმნიფიკანტზე როდი მიუთითებს და შესაძლოა, მხოლოდ რუსეთის დაშოშმინების პოლიტიკის ნაწილი იყოს.

აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში, საქართველოს მოსახლეობამ ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესის სტაგნაციასთან დაკავშირებით საკუთარი უკმაყოფილების გამოხატვა უკვე დაიწყო. ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) მიერ ჩატარებული კვლევები აჩვენებს, რომ ქართველების 31% ევროპაში ინტეგრაციას რუსეთთან ურთიერთობის დარეგულირებაში გაცვლიდა, რაც, მათი შეხედულებით, ქვეყნისთვის უფრო მომგებიანი იქნება.⁴ ბოლო პერიოდის მიღწევებმა, კერძოდ, ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შემოღებამ შესაძლოა, ევროკავშირისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულების ზრდა გარკვეული დროით შეაჩეროს. თუმცა, საშუალოვადიან პერსპექტივაში ევროკავშირში რეალური განწევრიანების პერსპექტივის არარსებობამ და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრციდან მიღებული დაუყოვნებლივი დადებითი შედეგების სიმნიშვნელობა შესაძლოა, მოსახლეობის ევროკავშირის სანინააღმდეგო ტალღაზე გადასვლა განაპირობოს.

მდგრადი უსაფრთხოების კიეზაში

უსაფრთხოება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის, მათ შორის საქართველოსთვისაც ძირითად პრობლემად რჩება. საქართველო საკუთარი მონყვლადი გეოპოლიტიკური მდგომარეობის გამჯობესებას, ერთი პერიოდი, ნატოში განწევრიანების გზით ცდილობდა. თუმცა, 2008 წლიდან ნატოში ინტეგრაციის პროცესის სტაგნაცია დაიწყო, რაც ნატოს ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკურად მოტივირებული წინააღმდეგობით იყო განპირობებული. მსგავსი დამოკიდებულებით, ძირითადად, საფრანგეთი და გერმანია გამოირჩეოდნენ. დღეს არსებული ვითარების გათვალ-

ისწინებით, საქართველოს ნატოში ახლო მომავალში განწევრიანების იმედი არ უნდა ჰქონდეს, ვინაიდან ქვეყნის ნატოში წევრობის მხარდაჭერის სურვილი საქართველოს მთავარი დასავლელი პარტნიორის, აშშ-ს მხრიდანაც მცირდება. ამიტომ, საქართველომ უსაფრთხოების პრობლემის გადაჭრის ალტერნატიული გზები უნდა ეძებოს. მეორე მხრივ, საქართველომ ყურადღებით უნდა მიადევნოს თვალის ნატოში დანყებულ კრიზისს, რომელიც ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტის, დონალდ ტრამპის ალიანსთან მიდგომამ კიდევ უფრო გაამწვავა. აშშ პრეზიდენტმა რამდენჯერმე ლიად

⁴ NDI, 'Public attitudes in Georgia Results of a November 2016 survey carried out for NDI by CRRC Georgia'

გააკრიტიკა ნატო-ს ევროპული წევრები და ეჭვქვეშ დააყენა ნატო-ს წევრი სახელმწიფოების დაცვის აღებული ვალდებულება. ვაშინგტონიდან წამოსულ არაერთგვაროვან სიგნალებზე საპასუხოდ, ევროკავშირმა საკუთარ უსაფრთხოებაზე მეტი ყურადღების გამახვილება და სამხედრო და უსაფრთხოების ინსტიტუციონალური სტრუქტურების გაძლიერება დაიწყო. მაგალითად, ევროკავშირის წევრები შეთანხმდნენ გაერთიანებული სამხედრო შტაბის ჩამოყალიბებაზე, რომლის საფუძველზეც დაიგეგმება და შესრულდება სამხედრო სასწავლო მისიები.⁵ ბევრი, ამ სვლას „ერთიანი ევროპული ჯარის“ ჩამოყალიბების წინაპირობად მიიჩნევს, რომელმაც, შესაძლოა, საბოლოო ჯამში, სწორედ ნატოს გაუწიოს.⁶ თუმცა, ბოლო პერიოდის გააქტიურების მიუხედავად, ევროკავშირი, რომელიც რუსეთთან სამხედრო და უსაფრთხოების სფეროში დაპირისპირების თავიდან აცილებას ცდილობს, კვლავაც თავშეკავებულ ჰეგემონად რჩება. თუმცა, მეორე მხრივ, ინსტიტუციონალური ბუნება ევროკავშირს, გარემოებების ცვლილებების მიუხედავად, თანმიმდევრული საგარეო პოლიტიკის წარმოების საშუალებას აძლევს. ამერიკის შეერთებული შტატების შემთხვევაში კი ხშირად იქმნება ისეთი შთაბეჭდილება, რომ თითქოს, ქვეყნის პოლიტიკა იმის შესაბამისად იცვლება, თუ ვინ მართავს ქვეყანას თეთრი სახლიდან.

რა თქმა უნდა, საქართველოს მსგავს ქვეყანას დასავლეთის სხვადასხვა სამხედრო სტრუქტურებს შორის არჩევანის გაკეთების ფუფუნება არ აქვს. ამდენად, საქართველომ დასავლეთში მიმდინარე დინამიურ ცვლილებებს ფეხი უნდა აუწყოს და როგორც აშშ-ს, ისე ევროკავშირის ამჟამინდელ და მომავალ

სამხედრო სტრუქტურებთან მჭიდრო კავშირის დამყარებას შეეცადოს. ევროკავშირის იგნორირებით, მხოლოდ აშშ-თან სამხედრო და პოლიტიკური ურთიერთობების დამყარება, წინა მთავრობის შეცდომა იყო. დასავლეთ ევროპის ქვეყნების მიმართ საქართველოს პოლიტიკურმა გაუცხოებამ თავისი წვლილი შეიტანა 2008 წლის ნატოს ბუქარესტის სამიტის გადანიშნულებაში, როდესაც საქართველოს წევრობის სამოქმედო გეგმაზე (Membership Action Plan) უარი ეთქვა. თუმცა, ამის შემდეგ, საქართველომ სამხედრო და უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის დივერსიფიცირება მეტნაკლები წარმატებით მაინც მოახერხა, რისი შედეგიც იყო მაგალითად, საფრანგეთისგან მოწინავე საჰაერო თავდაცვითი სისტემების შეძენა.⁷ შესაძლოა, ეს მარტივი არ იყოს, მაგრამ საქართველომ ერთ-ერთ მთავარ ამოცანად, ევროკავშირის უსაფრთხოებისა და სამხედრო სტრუქტურებთან ინსტიტუციონალური კავშირის დამყარება უნდა დაისახოს. ასოცირების ხელშეკრულება უკვე მოიცავს კონკრეტულ დებულებებს, რომლებიც საქართველოს ევროკავშირის სხვადასხვა უწყებებთან, მათ შორის ევროპის თავდაცვის სააგენტოსთან მჭიდრო კავშირის დამყარების საშუალებას აძლევს.⁸ საქართველო ასევე აქტიურად არის ჩართული ევროკავშირის სამშვიდობო მისიებში, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველო არა მარტო უსაფრთხოების მომხმარებელი, არამედ მიმწოდებელიცაა. მაგალითად, საქართველო ევროკავშირის ერთადერთი არანევრი სახელმწიფო იყო, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო აფრიკის ცენტრალური რესპუბლიკის სამშვიდობო მისიაში. თუმცა, საქართველოსა და ევროკავშირის ამჟამინდელი ურთიერთობების ხარისხი, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაზე რომ აღ-

⁵ EUbusiness, 'EU defence ministers agree joint military HQ'

⁶ Kanter, 'E.U. Moves to Create Military Training Headquarters'

⁷ Kucera, 'Georgia Finalizes Controversial Air Defense Deal With France'

⁸ Emerson, Which model for Brexit?, 12

არაფერი ვთქვათ, თვით ქვეყნის ხანგრძლივი უსაფრთხოების და სტაბილურობის უზრუნველსაყოფადაც კი არ არის საკმარისი. შემდეგ ნაბიჯად, აუცილებელია ევროკავშირის არსებულ თუ ჩამოყალიბების პროცესში მყოფ სამხედრო უწყებებთან ინსტიტუციონალური კავშირების დამყარება - საქართველოს სრული ან ასოცირებული წევრობის ფორმით. ევროკავშირთან სამხედრო ინტეგრაციამ, შესაძლოა, სხვადასხვა ფორმები მიიღოს და საქართველოს გზა გაუხსნას მთელი რიგი შესაძლებლობებისკენ, მათ შორის: ევროკავშირის სამშვიდობო მისიებში კიდევ უფრო აქტიური ჩართულობა, გაერთიანებული სამხედრო წვრთნების ჩატარება, ევროკავშირის ბაზარზე თავდაცვითი შეიარაღების შესყიდვა და ევროკავშირის თავდაცვითი საშუალებების შესყიდვის ტენდერებში ჩართვა.

ბოლო პერიოდში, განხილვის თემა, ასევე, გახდა ე.წ. „ინტერმარიუმი,“ სამხედრო ალიანსის კონცეფცია, რომელიც რამდენიმე აღმოსავლეთ ევროპულ სახელმწიფოს აერთიანებს.⁹ თუმცა, გერმანიისა და სხვა დასავლეთ ევროპული ქვეყნების ჩართვის გარეშე, ვერც ერთი ევროპული ალიანსი რუსეთისგან მომდინარე ჰიბრიდული ომისგან თავს ვერ დაიცავს და რუსეთის ეფექ-

ტური შემაკავებლის როლის შესრულება გაუჭირდება. მეტიც, უცნობია, სურთ თუ არა ინტერმარიუმის ალიანსში მონაწილეობა თვით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპულ სახელმწიფოებს, რომლებიც, პირველ რიგში, მოიაზრებიან ალიანსის მთავარ მამოძრავებელ ძალად. ინტერმარიუმის იდეა ამ ეტაპზე ძირითადად პოლონეთის და უკრაინის აკადემიურ წრეებში განიხილება. გარდა იმისა, რომ ინტერმარიუმის შექმნის იდეა ამ ეტაპზე მხოლოდ ჩანასახის დონეზეა, ასევე საკამოდ ბუნდოვანია, თუ როგორი სტრუქტურა შეიძლება ჰქონდეს მსგავსი ტიპის ალიანსს. უკრაინაში მოღვაწე გერმანელი ექსპერტის ანდრეას უმლანდის აზრით, ინტერმარიუმის მოდელად შესაძლოა გამოყენებულ იქნას ისეთი სტრატეგიული ალიანსი, რომელიც ნატოს წევრთურქეთსა და ნატოს არანევრ აზერბაიჯანს შორის არსებობს.¹⁰ თუმცა, გაურკვეველია, თუ რა დონეზე შეუძლია ამ მოდელს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ამ ეტაპზე აშკარაა, რომ, თურქეთთან სტრატეგიულმა ალიანსმა, ვერ შეუწყო ხელი ვერც მთიანი ყარაბაღის კონფლიქტის მოგვარებას და ვერც აზერბაიჯანის უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის გაძლიერებას.

ეკონომიკური ურთიერთობების ახალი ფორმატი

ეკონომიკური სფერო საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის ყველაზე განვითარებულ ნაწილს წარმოადგენს. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წელს გაფორმებული ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის (DCFTA) ხელშეკრულება ყველაზე მასშტაბური თავისუფალი სავაჭრო ხელშეკრულებაა, რომელიც ევროკა-

ვშირს რომელიმე ქვეყანასთან დღემდე გაუფორმებია. იგი უზრუნველყოფს საქართველოს ევროკავშირის ერთიან ბაზარში ინტეგრაციას და საქართველოს საშუალებას აძლევს, მიიღოს ევროკავშირის ოთხი ძირითადი თავისუფლებიდან სამი: საქონლის, მომსახურების და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება.¹¹ თუმცა, ღრმა და

⁹ Dostál, 'Intermarium: the story of the pipe-dream coming from Warsaw'; Umland, 'Ein Pakt gegen den Neohegemon'

¹⁰ Umland, 'Ein Pakt gegen den Neohegemon'

¹¹ Emerson, Which model for Brexit?, 6

ყოველმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებიდან ამოღებულია მეოთხე და ყველაზე მნიშვნელოვანი თავისუფლება - სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილება. შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ევროკავშირის შემდგომი გაფართოება არ განიხილება, აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრმა ქვეყნებმა, მათ შორის საქართველომ, ყურადღება ორ ძირითად ამოცანაზე - ეკონომიკური ინტეგრაციის გაღრმავებასა და ევროკავშირში სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილების მიღებაზე უნდა გაამახვილონ.

რაოდენ არარეალისტურადაც უნდა მოჩანდეს, დღეს არსებული საიმიგრაციო კრიზისისა და ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში მემარჯვენე ძალების მომძლავრების პირობებში, გრძელვადიან პერსპექტივაში სამუშაო ბაზრის გახსნა შესაძლოა, მომგებიანი აღმოჩნდეს ორივე მხარისთვის - როგორც ევროკავშირისთვის, ისე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის. ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობა დემოგრაფიულად მოზერებულია და საკუთარი სოციალური სისტემების შესანარჩუნებლად აუცილებლად ესაჭიროებათ იმიგრაციის გარკვეული დონე, თუნდაც კონტროლის უფრო დახვეწილი მექანიზმებით. აღმოსავლეთ პარტნიორობს ქვეყნებს კი შეუძლიათ, ევროკავშირს შედარებით უკეთ

ინტეგრირებადი, კვალიფიციური და დაბალანაზღაურებადი მუშახელი შესთავაზონ. ევროკავშირის ქვეყნებში საზოგადოებრივი უკმაყოფილების შესამსუბუქებლად, ასევე შესაძლებელია დამატებითი საკონტროლო მექანიზმების შემოღება, მაგალითად, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან შესული მუშახელისთვის დამატებითი, სემინტური და დროითი ლიმიტების დაწესება. ევროკავშირის სამუშაო ბაზარზე წვდომა მომგებიანი იქნება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის, შეამცირებს რა, ამ ქვეყნების მოსახლეობის რუსეთიდან მიღებულ ფულად გზავნილებზე დამოკიდებულებას (საქართველოს შემთხვევაში, რუსეთიდან მიღებული ფულადი გზავნილების რაოდენობა, ამ ეტაპზე, წლიურად მთლიანი შიდა პროდუქტის 5 და 10% შორის მერყეობს).

გასული ათწლეულების მანძილზე ევროკავშირმა მესამე ქვეყნებთან ეკონომიკური ურთიერთობის რამდენიმე მოდელი შეიმუშავა, რომლებიც ინტეგრაციის სხვადასხვა დონეს მოიცავს. ღრმა და ყოველმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის გარდა, ევროპის ეკონომიკური ზონა და საბაჟო კავშირი ეკონომიკური ინტეგრაციის ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფორმაა. შესაბამისად, ამ სამი ეკონომიკური ინტეგრაციის მოდელის შედარებაც მნიშვნელოვანია.

ევროპის ეკონომიკური ზონა

ეკონომიკური და სოციალური მობილობის თვალსაზრისით ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციისთვის საუკეთესო ვარიანტი ევროპის ეკონომიკურ ზონაში განეწინააღმდეგება იქნებოდა. ეს უკანასკნელი, 1994 წელს

დაარსდა, იმ მიზნით, რომ „ევროკავშირის შიდა ბაზარი ხელმისაწვდომი გამხდარიყო ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის¹² ქვეყნებისთვის“.¹³ ევროპის ეკონომიკური ზონის წევრობა დამოკიდებულია ევ-

¹² ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია (EFTA) 1960 წელს, სტოკჰოლმში შეიქმნა. იგი წარმოადგენს დამოუკიდებელი მთავრობათმორის ორგანიზაციას, რომელიც ინსტიტუციურად ევროკავშირს არ ეკუთვნის და რომლის მთავარი მიზანია, უზრუნველყოს მისი წევრ-სახელმწიფოების ეკონომიკური ინტეგრაცია და თავისუფალი ვაჭრობა ევროკავშირთან. ამჟამად ორგანიზაცია ოთხ ქვეყანას: ნორვეგიას, ისლანდიას, ლიხტენშტეინსა და შვეიცარიას აერთიანებს.

¹³ European Parliament, 'Fact Sheets on the European Union'

როპის ერთიან ბაზართან დაკავშირებული სრული კანონმდებლობის იმპლემენტაციასთან, რომლის ძირითად ნაწილსაც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება უკვე მოიცავს. ევროპის ეკონომიკურ ზონასა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ზონას შორის ძირითადი განსხვავება ისაა, რომ ეს უკანასკნელი ევროკავშირის შიდა ბაზრის ოთხივე თავისუფლებას - საქონლის, ადამიანების, მომსახურების და კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას მოიცავს. მეორე მხრივ, ევროპის ეკონომიკური ზონა არ ითხოვს საბაჟო კავშირის წევრობას და არც თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმებაზე მესამე ქვეყნებთან მოლაპარაკებას ზღუდავს. მაგალითად, ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის წევრებს მესამე ქვეყნებთან უკვე 31 თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება აქვთ გაფორმებული.¹⁴

ევროპის ეკონომიკურ ზონაში განწევრიანების ერთ-ერთი ნაცადი ხერხი, სწორედ, ზემოთაღნიშნული ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის წევრობაა, თუმცა ეს შესაძლოა, ევროკავშირის სრულ წევრობაზე რთული პროცესი იყოს/აღმოჩნდეს. ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის კონვენციის თანახმად, „ნებისმიერ სახელმწიფოს აქვს წევრობის სურვილის გამოთქმის უფლება, თუმცა, განწევრიანებაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის პალატა იღებს. ასოციაციის წევრობა განისაზღვრება პალატის გადაწყვეტილებაში ასახული წესებითა და პირობებით“.¹⁵ ამასთან, აქ მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ, ევროკავშირისგან განსხვავებით, ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციას წევრობის ოფიციალური კრიტერიუმები არ გააჩნია

და მასში განწევრიანება ორგანიზაციის უმთავრესი მმართველი ორგანოს, პალატის პოლიტიკურ ნებაზეა დამოკიდებული.

ის ფაქტი, რომ ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის პალატის გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას პოლიტიკური პრიორიტეტები ახდენს, კიდევ უფრო ნათელი გახდა დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლის შემდეგ განვითარებული მოვლენების შედეგად. კერძოდ, ასოციაციის ერთ-ერთი წევრი ნორვეგია, დიდი ბრიტანეთის (ასოციაციის დამფუძნებელი წევრი, რომელმაც შემდეგ ასოციაცია დატოვა) ხელახლა განწევრიანების წინააღმდეგი იყო, რადგანაც, მისი ხელახალი განწევრიანება, ორგანიზაციაში ძალთა წონასწორობას ნორვეგიის საწინააღმდეგოდ შეცვლიდა.¹⁶ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს შემთხვევაში, კიდევ უფრო ნაკლებია საიმისო მიზეზი, რომ განვითარებულ დასავლეთ ევროპულ ქვეყნებს უფრო ღარიბი და ნაკლებად განვითარებული ქვეყნის საკუთარ გუნდში მიღება მოუხდეთ.

ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციასთან გრძელვადიანი მოლაპარაკებების დაწყების ნაცვლად, აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროევროპული ქვეყნებისთვის უმჯობესი იქნებოდა ასოციაციის მსგავსი მოდელის შემუშავებაზე ჯერ, ერთმანეთთან და შემდეგ, ევროკავშირთან მოლაპარაკების დაწყება. სამივე ქვეყანას (საქართველომ, მოლდოვამ და უკრაინამ) უკვე აქვს ვიზალიბერალიზაცია და ევროკავშირთან, დღემდე არსებულ მოდელს შორის ყველაზე მასშტაბური, თავისუფალი სავაჭრო ურთიერთობა. ეს გარემოებები ევროპის თავისუფალ ზონაში სამომავლოდ განწევრიანებისთვის მოლაპარაკებების დაწ-

¹⁴ Emerson, Which model for Brexit?, 3

¹⁵ EFTA, 'Convention establishing the European Free Trade Association', 29

¹⁶ The Guardian, 'Norway may block UK return to European Free Trade Association'

ყების წინაპირობას ქმნის. შესაძლოა, ეს პროცესი „ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაცია-აღმოსავლეთის“ ფარგლებშიც წარმართოს და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ისეთი ქვეყნები მოიცვას, რომელთაც

პარტნიორობის ფარგლებში შეთავაზებული ინიციატივები ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ხელშეკრულებისა და ვიზალიბერალიზაციის რეჟიმის ხელმონერით სრულად ამოწურეს.

საბაჟო კავშირი

ევროკავშირთან საბაჟო კავშირში გაერთიანება შეიძლება, ეკონომიკური ინტეგრაციის კიდევ ერთ მოდელად მოვიზნოთ. მესამე ქვეყნებთან ევროკავშირის საბაჟო კავშირის მუშაობის საუკეთესო მაგალითია 1995 წლიდან მოქმედი ევროკავშირ-თურქეთის საბაჟო კავშირი. ევროკავშირთან საბაჟო კავშირმა დიდწილად განაპირობა თურქეთის ეკონომიკური და სავაჭრო წინსვლა განაპირობა და ის, რეგიონის „სავაჭრო სახელმწიფოდ“ აქცია.¹⁷ საბაჟო კავშირის შემოღების შემდეგ, ოცი წლის მანძილზე ევროკავშირსა და თურქეთს შორის ვაჭრობა ექვსჯერ გაიზარდა, ხოლო თურქეთის წლიური სავაჭრო ბრუნვა 1985-დან 2014 წლებამდე პერიოდში 20 მილიარდი აშშ დოლარიდან 400 მილიარდ აშშ დოლარამდე გაიზარდა.¹⁸ საქართველოს მცირე ეკონომიკა თურქეთისას ვერ შეედრება. შესაბამისად, საქართველოსთვის (ისევე, როგორც ევროკავშირისთვის) მსგავს საბაჟო კავშირში შესვლის შედეგად მიღებული ეკონომიკური სარგებელი შედარებით მცირე იქნება. თუმცა, საბაჟო კავშირში განწევრიანებას საქართველოსთვის სტრატეგიული მნიშვნელობა ექნება. ეს ევროპულ ბაზარზე საქართველოს პოზიციებს გაამყარეს და, ამასთანავე, რუსეთს საქართველოს ეკონომიკაზე ზეწოლის ბერკეტებს გამოაცლის.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ საბაჟო კავშირის წევრობას, შესაძლოა, უარყოფითი

მხარეებიც ჰქონდეს. საბაჟო კავშირის ძირითადი მახასიათებელია „საერთო საგარეო ტარიფი“, რომელიც საერთო სატარიფო და იმპორტის ქვოტირების სისტემას წარმოადგენს, რომელიც მესამე სახელმწიფოებთან მიმართებაში გამოიყენება.¹⁹ შესაბამისად, ევროკავშირთან საბაჟო კავშირში განწევრიანება, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს მესამე ქვეყნებთან სავაჭრო ხელშეკრულებების გაფორმების თავისუფლებას შეუზღუდავს, რაც შესაძლოა, წინააღმდეგობაში მოვიდეს საქართველოს მიერ ვარდების რევოლუციის შემდგომ გაცხადებულ ლიბერალური ვაჭრობის დღის წესრიგთან. საქართველოს შემთხვევაში, პირველ რიგში, ეს შეეხება ჩინეთთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებას, რომელიც ძალაში 2017 წლის ბოლოს უნდა შევიდეს. საქართველოს საბაჟო კავშირში განწევრიანება მსგავსი ხელშეკრულების გაფორმებას შეუძლებელს გახდის. თუმცა, საბაჟო კავშირის წევრობის გარეშე, ევროკავშირთან თავისუფალ ვაჭრობის თანამდევნი მთელი რიგი შეზღუდვები არსებობს. ასე მაგალითად, მსგავსად ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებისა, ევროპის ეკონომიკური ზონით სარგებლობის ერთ-ერთი წინაპირობაა „საქონლის წარმომავლობასთან დაკავშირებული წესების“ დაცვა. ქართველმა ექსპორტიორებმა უნდა აჩვენონ, რომ პროდუქცია, რომლის ექსპორტსაც ისინი ახორციელებენ, საქა-

¹⁷ Kirişci and Ekim, 'Why an EU-Turkey Customs Union Upgrade is Good for Turkey', 2

¹⁸ Kirişci and Ekim, 'Why an EU-Turkey Customs Union Upgrade is Good for Turkey', 2

¹⁹ BBC, 'Free trade area, single market, customs union - what's the difference?'

რთველოშია წარმოებული და ევროკავშირში იმპორტირების შესაბამის ტარიფებს ექვემდებარება. ერთი შეხედვით, ეს შეზღუდვად ჩანს, მაგრამ ამ რეგულაციამ შესაძლოა, საქართველოს ეკონომიკაზე დადებითი ზეგავლენაც მოახდინოს, მაგალითად, მოიზიდოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები. „წარმოშობის წესების“ გამოყენებამ შესაძლოა, უცხოელი მწარმოებლები დააინტერესოს და საკუთარი წარმოების საქართველოში გადმოტანა გადაანყვეტინოს, რადგან, ამ შემთხვევაში, თავიანთი პროდუქციის ევროკავშირში იმპორტი საქართველოსთვის დაწესებული დაბალი ტარიფებით ან სულაც

უტარიფოდ შეეძლება. ამ პროცესს ხელს საქართველოში არსებული იაფი მუშახელიც შეუწყობს. თუმცა, ევროპის ეკონომიკურ ზონასთან შედარებით საბაჟო კავშირის მთავარ სისუსტედ მაინც სამუშაო ძალის მობილობის არარსებობა რჩება, რაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ყველა ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია. იმის გათვალისწინებით, რომ თავისუფალ ვაჭრობასთან დაკავშირებული კიდევ სხვა შეზღუდვებიც არსებობს, ჩნდება კითხვა, რამდენად არის საბაჟო კავშირში განვერიანება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ხელშეკრულების ლოგიკური გაგრძელება.

დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომში მიმოხილულ იქნა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები და პერსპექტივები. ყველა მნიშვნელოვანი მიზნის მიღწევის, მათ შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ხელშეკრულების გაფორმების და ვიზალიბერალიზაციის ამოქმედების შემდეგ, საქართველოსთვის, მოლდოვასა და უკრაინისთვის ევროკავშირთან ურთიერთობაში ბუნდოვანი პერიოდი იწყება. აღმოსავლეთ პარტნიორობით გათვალისწინებული ყველა მიზანი უკვე მიღწეულია, ახალი მიზნები კი დასახული არ არის. ამასთან, დიდია სხვაობა საქართველოს მოსახლეობის მხრიდან სრული ინტეგრაციის მოლოდინსა და ევროკავშირის რეალურ შესაძლებლობებს შორის. იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირში განვერიანების პერსპექტივა ამ ეტაპზე არ არსებობს, საქართველოს მთავრობამ ყურადღება სამ გამოწვევაზე უნდა გაამახვილოს. პირველი, მოსახლეობაში ევროკავშირის სანინაღმდეგო დამოკიდებულება არ უნდა გამძაფრდეს და ქვეყანამ დემოკრატიული განვითარების გზას არ უნდა გადაუხვიოს; მეორე, ნატოში განვერი-

ანების მცდელობასთან ერთად, საქართველო უსაფრთხოებისა და სამხედრო სფეროში ურთიერთობის გაღრმავებას უშუალოდ ევროკავშირთანაც უნდა შეეცადოს; და მესამე, საქართველომ, ევროკავშირის საერთო ბაზარზე სრული ინტეგრაციის გზები უნდა ეძიოს, რაც მაგალითად, ქართველი მუშახელისთვის ევროკავშირის შრომის ბაზრის გახსნასაც მოიაზრებს.

როგორც ზემოთ უკვე განვიხილეთ, ევროკავშირში სამუშაო ძალის თავისუფალი გადაადგილების მისაღწევად (რაც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ხელშეკრულების ოთხი თავისუფლებიდან ბოლო, დარჩენილი თავისუფლებაა, რომელიც ამ ეტაპზე საქართველოსთვის არ არის გათვალისწინებული), ერთ-ერთი გზა ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის მსგავსი ორგანიზაციის დაარსებაა, რომელიც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების მქონე აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ ქვეყნებს მოიცავს. ეს ქმედება, თავის მხრივ, ევროპის ეკონომიკური სივრცის ხელმისაწვდომობას შეუწყობს ხელს. ამავდროულად, საქართ-

ველომ თავი უნდა შეიკავოს ევროკავშირის ისეთ ინსტიტუციონალურ ჩარჩოებში (მაგალითად, ევროკავშირის საბაჟო კავშირში) მონაწილეობაზე, რომლებიც უმნიშვნელო სარგებლის მომტანია და ამასთან, საგარეო ვაჭრობის სფეროში საქართველოს ავტონომიას შეზღუდავს. რაც შეეხება უსაფრთხოების და სამხედრო სფეროს, საქართველომ ნატოში განწევრიანებისთვის მუშაობა უნდა

გააგრძელოს, მაგრამ, ამავდროულად, ევროკავშირის სამხედრო შესაძლებლობების განვითარების პროცესსაც ყურადღებით უნდა დააკვირდეს და ამ პროცესში შეძლებისდაგვარად ჩაერთოს. დაბოლოს, საქართველოს მთავრობამ ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესის უწყვეტობა უნდა უზრუნველყოს, რადგან ამ უკანასკნელის შეფერხება ქვეყნის ევროპეიზაციის შეფერხებასაც გამოიწვევს.

ბიბლიოგრაფია

- BBC, 'Free trade area, single market, customs union - what's the difference?', 2017 <<http://www.bbc.com/news/business-36083664>>, accessed 26 Mar 2017.
- BÖRZEL, TANJA, and LEBANIDZE, BIDZINA, 'European Neighbourhood Policy at the Cross-Roads: Evaluating the Past to Shape the Future', MAXCAP Input Paper, 2015.
- DOSTÁL, VIT, 'Intermarium: the story of the pipe-dream coming from Warsaw', 2016 <<http://visegradplus.org/intermarium-the-story-of-the-pipe-dream-coming-from-warsaw/>>, accessed 26 Mar 2017.
- EFTA, 'Convention establishing the European Free Trade Association', 2013 <<http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/efta-convention/Vaduz%20Convention%20Agreement.pdf>>, accessed 26 Mar 2017.
- EMERSON, MICHAEL, Which model for Brexit?, CEPS <<https://www.ceps.eu/system/files/SR147%20ME%20Which%20model%20for%20Brexit.pdf>>, accessed 26 Mar 2017.
- EUBUSINESS, 'EU defence ministers agree joint military HQ', 2017 <<http://www.eubusiness.com/news-eu/security-defence.63lw>>, accessed 26 Mar 2017.
- EUROPEAN COMMISSION, 'Review of the European Neighbourhood Policy', 2015 <http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf>, updated 2015, accessed 3 Dec 2015.
- EUROPEAN PARLIAMENT, 'Fact Sheets on the European Union', 2017 <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.3.html>, accessed 27 Mar 2017.
- KANTER, JAMES, 'E.U. Moves to Create Military Training Headquarters', 2017 <<https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/europe/eu-military-headquarters.html>>, accessed 26 Mar 2017.
- KIRIŞCI, KEMAL, and EKIM, SINAN, 'Why an EU-Turkey Customs Union Upgrade is Good for Turkey', 2015 <<http://www.gmfus.org/publications/why-eu-turkey-customs-union-upgrade-good-turkey>>, accessed 27 Mar 2017.
- KUCERA, JOSHUA, 'Georgia Finalizes Controversial Air Defense Deal With France', 2015 <<http://www.eurasianet.org/node/73901>>, accessed 26 Mar 2017.
- NDI, 'Public attitudes in Georgia Results of a November 2016 survey carried out for NDI by CRRC Georgia', 2017 <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_November%202016%20poll_Issues_ENG_vf.pdf>, accessed 10 Apr 2017.

-
- THE GUARDIAN, 'Norway may block UK return to European Free Trade Association', 2016 <<https://www.theguardian.com/world/2016/aug/09/norway-may-block-uk-return-to-european-free-trade-association>>, accessed 26 Mar 2017.
 - UMLAND, ANDREAS, 'Ein Pakt gegen den Neohegemon', 2016 <<http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/osteuropa-ukraine-georgien-moldau-intermarium-buendnis/komplettansicht>>, accessed 26 Mar 2017.

მეტი საქართველო ევროკავშირში - საქართველოს ევროპული პერსპექტივა

გიორგი ვარდიუშვილი,
ელენე ფანჩულიძე*

პუბლიკაცია მომზადდა ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ მხარდაჭერით. აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლოა, არ ემთხვეოდეს „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ და „საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის“ შეხედულებებს.

მოკლე შინაარსი

პოლიტიკის დოკუმენტი მიმოიხილავს საქართველო ევროკავშირის ურთიერთობების სამომავლო პერსპექტივას. საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობების ისტორიულ გამოცდილებაზე დაკვირვება ცხადყოფს, რომ ინსტიტუტების მშენებლობისა და დემოკრატიული განვითარების მიმართულებით მიღწეულ პროგრესს საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობა ახალ ეტაპზე გადაჰყავს. შესაბამისად, საქართველოს შემდგომი დემოკრატიკაზიის პროცესით იზრდება ალბათობა და შესაძლებლობა იმისა, რომ თბილისი ბრიუსელთან პარტნიორობის ხარისხობრივად ახალ საფეხურზე გადავიდეს. ნაშრომში წარ-

მოდგენილია ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა ევროინტეგრაციის გზაზე და აღნიშნული გამოცდილების საფუძველზე შემოთავაზებულია კონკრეტული რეკომენდაციები.

პოლიტიკის დოკუმენტი ასევე მოიცავს, როგორც საფრთხეების ისე რისკების ანალიზს ევროკავშირთან ურთიერთობის ქრილში. ნაშრომში ასევე განხილულია ისტორიული შესაძლებლობის ფანჯრის გაჩენის შანსი, რომლის პროცესში საქართველო მზად უნდა იყოს საგარეო პოლიტიკური მიზნების ეფექტიანი რეალიზებისთვის.

ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები

შესაძლებლობის ფანჯრის გაჩენის პროცესში მონაწილეობის მისაღებად და ამ ფანჯრის გახსნის ხელშესაწყობად, მნიშვნელოვანია, როგორც საქართველოს ხელისუფლების, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობა. აღნიშნული რეკომენდაციები მოიცავს, როგორც ზოგად, ასევე კონკრეტულ ნაბიჯებს, საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის გზაზე:

- მიზანშეწონილია, მთავრობამ გააკეთოს პოლიტიკური განცხადება, რომ ასოცირების ახალი დღის წესრიგი იქნება ამბიციური გეგმა განვითარების სტრატეგიულ მიზანთან კიდევ უფრო დასაახლოებლად და განვითარების პერსპექტივის მინიჭებისთვის საფუძვლის შესაქმნელად;
- აუცილებელია, მთავრობამ შეიმუშავოს სტრატეგია საქართველოს ევროკავშირში განვითარების მიზნებთან დაახლოების შესახებ, რომელიც იქნე-

ბა ცალკე კონცეპტუალური დოკუმენტი ევროკავშირში განვითარების პერსპექტივის მინიჭებისთვის პოლიტიკური საფუძვლის მოსამზადებლად;

- მნიშვნელოვანია, განვითარების თემასთან დაკავშირებული ახალი მიდგომები ქვეყნის საგარეო პოლიტიკური დღის წესრიგის შესაბამისად აისახოს კონცეპტუალური თუ სტრატეგიული შინაარსის ისეთი დოკუმენტების განახლებისას, როგორცაა საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და სხვა;
- ამასთანავე, ხელისუფლებამ საკუთარი ინიციატივით უნდა დაიწყოს საკანონმდებლო სკრინინგის წინასწარი პროცესი (pre-emptive legal screening), რომელიც საქართველოს შემდგომი ტექნიკური და ფორმალური პროცედურებისთვის მზადყოფნას უზრუნველყოფს.

* გიორგი ვარდიშვილი – საერთაშორისო ურთიერთობების მკვლევარი; ელენე ფანჩულიძე - საერთაშორისო ურთიერთობების დოქტორანტი

- აუცილებელია, განვევრიანების თემის საერთაშორისო დონეზე აქტუალ-იზაცია სხვადასხვა საერთაშორისო ღონისძიებებზე, როგორც ხელისუფლების, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მხრიდან;
- მიზანშეწონილია, აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის, საქართველოს ეროვნულმა პლატფორმამ რეკომენდაციით მიმართოს საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას მოამზადოს საფუძველი განვევრიანებაზე განაცხადის შესატანად; ამასთან მნიშვნელოვანია, პლატფორმის გარეთ არსებული არასამთავრობო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების აქტიურობა აღნიშნული მიმართულებით;
- მაქსიმალურად უნდა მოხდეს განვევრიანების საკითხის ინტენსიფიცირება მეგობარი ქვეყნების დედაქალაქებში (აღმოსავლეთ ევროპა, მათ შორის ვიშეგრადის ჯგუფი, შვედეთი, ბალტიის ქვეყნები);
- უნდა დაინყოს წინა მოსამზადებელი განხილვები დასავლეთ ევროპის დედაქალაქებში; მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას, რომ მსჯელობა მიმდინარეობს პერსპექტივის მინიჭების საკითხზე და არა განვევრიანებაზე;
- მიზანშეწონილი იქნება, საქართველოს ევროპული პერსპექტივის საკითხის ჩასმა ასოცირების საპარლამენტო საბჭოს, ასოცირების კომიტეტის და ასოცირების საბჭოს დღის წესრიგში;
- მნიშვნელოვანია მთავრობამ აქტიურად იმუშაოს, რათა ევროპარლამენტმა მოითხოვოს ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერილი

ქვეყნების დიფერენცირება აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა მონაწილეებისგან; ევროპარლამენტს შეუძლია რეკომენდაციით მიმართოს ევროკომისიას და წევრ სახელმწიფოებს, რომ შეიმუშაონ ახალი სტრატეგია ამ ქვეყნებთან მიმართებაში ევროპული პერსპექტივის გათვალისწინებით;

- ამასთან, კიდევ უფრო ინტენსიური უნდა გახდეს თემის განხილვა ორმხრივი პოლიტიკური დიალოგის ფორმატში.

პოლიტიკური საფუძვლის მომზადება შესაძლებელს გახდის საქართველოს ხელისუფლების მიერ წევრობაზე ოფიციალური განაცხადის გაკეთებას. არ არის აუცილებელი წინასწარ გაიწეროს საქართველოს ოფიციალური განაცხადის გაკეთების ვადები. უმჯობესია, რომ წევრობაზე აპლიკაცია გაიგზავნოს მას შემდეგ, რაც 2019 წლის შემოდგომაზე დამტკიცდება ევროკომისიის ახალი შემადგენლობა. განაცხადის გაკეთება შესაძლებელია დაემთხვეს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების რიგით მეორე დღის წესრიგის შესრულების პროცესს, რომელიც 2020 წლამდეა განწერილი.

რთულია იმის წინასწარ განსაზღვრა, თუ კონკრეტულად რა შედეგს მიაღწევს საქართველო. რასაკვირველია გასათვალისწინებელია, როგორც შიდა, ასევე საერთაშორისო დონეზე მიმდინარე პოლიტიკური ცვლილებები. თუმცა, იმის თქმა დანამდვილებით შეუძლებელია, რომ პოლიტიკური საფუძვლის მომზადების და რეფორმათა ახალი ტალღის შემდეგ, საქართველო განვევრიანების სტრატეგიულ მიზანთან კიდევ უფრო ახლოს მივა. მთავარია განვევრიანების საკითხი შეუქცევად პროცესად იქცეს და თემის შემდგომი განხილვისთვის მზაობა ჩანდეს, როგორც ადგილობრივ, ასევე საერთაშორისო პოლიტიკურ, თუ საზოგადოებრივ წრეებში.

შესავალი

2017 წლის 28 მარტს საქართველოს მოქალაქეებისთვის შენგენის ზონაში უფიზოდ მიმოსვლის რეჟიმი ოფიციალურად ამოქმედდა. ეს კიდევ ერთი ისტორიული თარიღია საქართველოს ევროპულ ოჯახში დაბრუნების და საბოლოო ინტეგრაციის გზაზე. სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია არის შედეგი იმ ხანგრძლივი პოლიტიკური პროცესის და რეფორმათა ჯაჭვისა, რომელიც ჯერ კიდევ 2012 წლის ივნისში იქნა ინიცირებული სავიზო დიალოგის ფორმატში.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე მოლაპარაკებების დაწყებას ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) მომზადება მოჰყვა¹, რომელიც ევროკომისიამ საქართველოს ხელისუფლებას 2013 წლის 25 თებერვალს გადასცა. კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისა და დარგობრივი პოლიტიკის რეფორმათა ამ ჩარჩო დოკუმენტმა განსაზღვრა ის ძირითადი მიმართულებები და მოთხოვნები, რომელთა დაკმაყოფილების შემდეგ ბიომეტრიული პასპორტის მქონე საქართველოს მოქალაქეებმა შენგენის ზონაში მოკლევადიანი ვიზიტების უფიზოდ განხორციელების უფლება მიიღეს.

ევროპული ოჯახის ღია კარი და თავისუფალი გადაადგილების უფლება ერთ-ერთია იმ სიკეთეთაგან, რომელსაც საქართველოს მოქალაქეები ევროკავშირთან თანამშრომლობის შედეგად იღებენ. აღნიშნული ინიციატივა უნიკალურობით გამოირჩევა, რადგან ის თითოეულ მოქალაქეზე ვრცელდება და მათთვის ევროინტეგრაციის გზაზე მიღებულ ამ სიკეთეს ძალიან კონკრეტულსა და ხელშესახებს ხდის.

ვიზალიბერალიზაციის შესახებ ერთი შეხედვით ტექნიკურ გადაწყვეტილებას ცალსახად პოლიტიკური დატვირთვა გააჩნია და საქართველოს დეკლარირებული საგარეო პოლიტიკური მიზნის განხორციელების გზაზე უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს. საქართველოს მოქალაქეებისთვის დაუბრკოლებელი გადაადგილება თავისუფალ სამყაროში ნიშნავს, არა მხოლოდ მეტ კავშირებს და ევროპული ბაზრის ათვისების გაზრდილ შესაძლებლობას, არამედ საზოგადოებებს შორის ურთიერთობების დამყარებასა და განვითარებას, რაც თანამედროვე ურთიერთდამოკიდებულების სისტემაში საერთაშორისო პოლიტიკის განხორციელების განმსაზღვრელ ელემენტს წარმოადგენს.

საქართველოს საგარეო პოლიტიკური მიზნაფრები ბევრად უფრო დიდია, ვიდრე თავისუფალი მიმოსვლა ევროპის კონტინენტზე. ვიზალიბერალიზაციის ოფიციალურად ძალაში შესვლის შემდეგ ყველაზე აქტუალურ საკითხს ევროკავშირთან პარტნიორობის შემდეგი ეტაპი წარმოადგენს. როგორც შიდა აუდიტორიისთვის, ისე დასავლელი პარტნიორებისთვის ცნობილია, რომ საქართველო არ აპირებს ვიზალიბერალიზაციაზე გაჩერებას და ევროკავშირში საბოლოო განვერიანებისთვის აგრძელებს მუშაობას. თუმცა, ჯერ კიდევ მსჯელობის საგანს წარმოადგენს ის, თუ როგორი უნდა იყოს საქართველოს სამოქმედო გეგმა ნევრობის საბოლოო მიზნის მისაღწევად: პოლიტიკის წარმართვა უკვე არსებული თანამშრომლობის ფორმატების ფარგლებში, თუ ახალი ფორმატების შექმნაზე მუშაობა და მათი შემდგომი ინსტრუმენტალიზაცია განვერიანების მიზნებთან დასაახლოებლად.

¹ State Commission on Migration Issues of Georgia, official web-site, EU-Georgia Visa Dialogue, Action Plan on Visa Liberalization; accessed on 02.04.2017, ხელმისაწვდომია: <http://migration.commission.ge/files/vlap-eng.pdf>

საქართველო და ევროკავშირი – თანამშრომლობის უმჯობესი ეტაპი

2017 წლის 12 აპრილს ვიშეგრადის ჯგუფის (V4) საგარეო საქმეთა მინისტრებმა ერთობლივი განცხადებით ოფიციალურად დაუჭირეს მხარი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების „ევროპულ პერსპექტივას“. განცხადებაში აღნიშნულია, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2017 წლის ბრიუსელის სამიტის დეკლარაციამ უნდა ასახოს ევროკავშირის პარტნიორი ქვეყნების განსხვავებული მისწრაფებები ევროინტეგრაციის გზაზე და წევრობის ინტერესის მქონე სახელმწიფოებს შესთავაზოს „ევროპული პერსპექტივა“.² ერთობლივი განცხადება გაკეთდა ვიშეგრადის ჯგუფის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების საგარეო საქმეთა მინისტრების შეხვედრის შემდეგ პოლონეთის დედაქალაქ ვარშავაში.

უვიზო რეჟიმის ამოქმედებამდე ერთი თვით ადრე კი, საქართველოში ვიზიტით მყოფმა მიგრაციის, საშინაო საქმეთა და მოქალაქეობის საკითხებში ევროკომისარმა დიმიტრის ავრამოპულოსმა ოფიციალურ პრესკონფერენციაზე საქართველოს მიერ ვიზალიზაციის მისაღებად განვლილი გზის შეფასებასთან ერთად საქართველოს ევროპული პერსპექტივაც ახსენა. ევროკომისარის განცხადებით, საქართველო პროგრესისა და რეფორმების მაგალითია და სწორედ ეს აწინაურებს მას ევროპისკენ მიმავალ გზაზე, ევროპული პერსპექტივისკენ.³

დიმიტრის ავრამოპულოსის მიმართვა ერთგვარი სიახლე იყო ქართული საზოგადოებისთვის, რადგან საქართველოს ხელისუ-

ფლების არაერთი მცდელობის მიუხედავად, „ევროპული პერსპექტივის“ შესახებ ჩანაწერი გაკეთებულიყო ევროკავშირის ოფიციალურ დოკუმენტებში, ბრიუსელი თავს იკავებდა მსგავსი პირობის დათქმისგან. გარდა ამისა ევროკავშირის წარმომადგენლებს, როგორც პოლიტიკოსების, ისე ფუნქციონერების დონეზე არაერთხელ აღუნიშნავთ, რომ ევროპული პერსპექტივის მინიჭების საკითხი დღის წესრიგში არ იდგა და საქართველოს ფოკუსირებას ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე ურჩევდნენ.

მიუხედავად საქართველოს ხელისუფლების სურვილისა, 2014 წელს ხელმოწერილი ასოცირების შეთანხმება თავს არიდებს საქართველოს ევროკავშირში წევრობის პერსპექტივას. დოკუმენტის შესავალი აღიარებს „საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებს და ევროპულ არჩევანს“, თუმცა არ გულისხმობს განწევრიანების პერსპექტივას, განსხვავებით საბოლოო წევრობის დაპირებისა, რომელიც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს მიმართ იქნა ჩადებული მათთან ხელმოწერილ სტაბილიზაციის და ასოცირების ხელშეკრულებებში.⁴

2015 გაზაფხულზე, საქართველოს ხელისუფლებას ევროკავშირის მიერ ქვეყნის ევროპული მომავლის ოფიციალურად დეკლარირების კიდევ ერთი მცდელობა ჰქონდა. აღმოსავლეთ პარტნიორობის რიგის სამიტამდე, საქართველოს პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა, ყოფილმა პრემიერმინისტ-

² Joint Statement on the Eastern Partnership of the Foreign Ministers of the #Visegrad Group; Official Twitter account of the Ministry of Foreign Affairs of Poland, Poland(MFA) <https://twitter.com/PolandMFA/status/852171700112416768>

³ ონლაინ გამოცემა სივილ ჯორჯია, ევროკომისარი საქართველოს 'ევროპული პერსპექტივის' შესახებ საუბრობს, 28.02.2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=31065>

⁴ ონლაინ გამოცემა სივილ ჯორჯია, ევროკომისარი საქართველოს 'ევროპული პერსპექტივის' შესახებ საუბრობს, 28.02.2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=31065>

ტრმა ირაკლი ღარიბაშვილმა და პარლამენტის მაშინდელმა თავმჯდომარემ დავით უსუფაშვილმა ოფიციალური წერილით მიმართეს ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს, დონალდ ტუსკს, ევროკომისიის პრეზიდენტს, ჟან-კლოდ იუნკერს და ევროპარლამენტის მაშინდელ პრეზიდენტს, მარტინ შულცს. ერთობლივი წერილით საქართველოს ხელისუფლებამ ევროკავშირს რიგის სამიტის ფარგლებში ქვეყნის „ევროპული პერსპექტივის“ აღიარებისკენ მოუწოდა.⁵

აღნიშნულ მცდელობებს ბრიუსელი და წევრი სახელმწიფოები ჩვეულებისამებრ სკეპტიციზმით პასუხობდნენ, თუმცა ევროკავშირი ყოველთვის აღნიშნავდა, რომ საქართველო იყო წარმატებული შემთხვევა და იმედს გამოთქვამდა ქვეყნის ევროპულ ოჯახთან კიდევ უფრო დაახლოებაზე. ამაზე მეტყველებს ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის 2016 წლის გლობალურ სტრატეგიაში საქართველოს რეგიონალურ დონეზე წარმატების მაგალითად მოხსენიებაც.⁶

საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობების ისტორიულ გამოცდილებაზე დაკვირვება ცხადყოფს, რომ ინსტიტუტების მშენებლობისა და დემოკრატიული განვითარების მიმართულებით მიღწეულ პროგრესს საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობა ახალ ეტაპზე გადაჰყავს. შესაბამისად, საქართველოს შემდგომი დემოკრატიცაზიის პროცესით იზრდება

აღბათობა და შესაძლებლობა იმისა, რომ თბილისი ბრიუსელთან პარტნიორობის ხარისხობრივად ახალ საფეხურზე გადავიდეს.

ასოცირების ხელშეკრულება და ვიზალიზერალიზაცია, რომ არ წარმოადგენს საბოლოო მიზანს ევროკავშირსა და საქართველოს ურთიერთობებში, ამას საქართველოს მოსახლეობის განწყობებიც ადასტურებს:

- ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) დაკვეთით, 2016 წლის მარტში CRRC საქართველოს მიერ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში კითხვაზე – „მისაღებია თუ არა საქართველოს მთავრობის გაცხადებული მიზანი საქართველო გახდეს ევროკავშირის წევრი?“ გამოკითხულთა 77% დადებითად პასუხობს.⁷
- საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) დაკვეთით ჩატარებული კვლევის თანახმად კი, რომელიც 2017 წლის 4 აპრილს გამოქვეყნდა, გამოკითხული რესპონდენტების 90% მხარს უჭერს საქართველოს ევროკავშირში განწევრიანებას.⁸

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საზოგადოების განწყობები ასახულია საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ ოფიციალურ დოკუმენტებშიც. 2017 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს უმაღლესი საკანონმდებლო

⁵ ერთობლივი წერილი ევროკავშირის საბჭოს პრეზიდენტს მის აღმატებულება დონალდ ტუსკს, ონლაინ გამოცემა სივილ ჯორჯია, accessed on 06.04.2017, ხელმისაწვდომია: http://www.civil.ge/files/files/2015/Tusk_GEO.pdf

⁶ Shared Vision Common action: A Stronger Europe, A global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy, EEAS Website, June 2016 ხელმისაწვდომია: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

⁷ Public attitudes in Georgia Results of a March 2016 survey carried out for NDI by CRRC Georgia. NDI website, accessed on 01.04.2017, ხელმისაწვდომია: https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia_March%202016%20poll_Public%20Issues_ENG_vf.pdf

⁸ პოლიტიკური რეიტინგები და საზოგადოებრივი განწყობები IRI-ის დაკვეთით ჩატარებულ კვლევაში, ინტერნეტ გაზეთი სივილ ჯორჯია, 05.04.2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=31169>

ორგანოს მიერ მიღებულ იქნა რეზოლუცია საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ. დოკუმენტში გაცხადებულია, რომ „ასოციირების შეთანხმება არ არის საქართველოსთვის ბოლო ნაბიჯი და საქართველოს საბოლოო მიზანია ევროკავშირში განევრიანება, ევროკავშირის ხელშეკრულების 49-ე მუხლის შესაბამისად“. საგულისხმოა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, სწორედ პარლამენტს გააჩნია ფუნქცია მთავრობას საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები განუსაზღვროს.

საქართველოს მეცხრე მოწვევის პარლამენტის 2017 წლის დეკემბერში მიღებულ რეზოლუციასთან ერთად, მნიშვნელოვანია ასევე საპარლამენტო დონეზე მიღებული სხვა ოფიციალური დოკუმენტებიც, მათ შორის **ევროკავშირი-საქართველოს ასოციირების საპარლამენტო კომიტეტის განცხადებები და რეკომენდაციები**, რომლებიც ინსტიტუციურად ევროპარლამენტსა და საქართველოს პარლამენტს შორის კავშირის განმტკიცებასა და საპარლამენტო

დიპლომატიის განვითარებას უწყობს ხელს.

2015, 2016, 2017 წლების ევროკავშირი-საქართველოს ასოციირების საპარლამენტო ოთხი კომიტეტის სხდომათა განცხადებები ხაზს უსვამს პრინციპულ პოზიციას, რომ „ასოციირების შეთანხმება არ წარმოადგენს საბოლოო მიზანს ევროკავშირსა და საქართველოს ურთიერთობებში... და საქართველოს, როგორც ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, შეუძლია გააკეთოს განაცხადი ევროკავშირის წევრობის შესახებ.“⁹

ამ მიმართულებით ასევე მნიშვნელოვანია ევროკავშირის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული რეზოლუციები, მათ შორის 2016 წლის 21 იანვრის საქართველოს, მოლდოვასა და უკრაინასთან ასოციირების ხელშეკრულებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ რეზოლუცია.¹⁰ დოკუმენტი ადასტურებს ევროპული სახელმწიფოების უფლებას გააკეთონ ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადი შესაბამისი პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში.

European Parliament resolution on Association Agreements / Deep and Comprehensive Free Trade Areas with Georgia, Moldova and Ukraine 21 January, 2016

“Stresses that, pursuant to Article 49 of the Treaty on European Union, any European state may apply to become a member of the EU provided that it adheres to the principles of democracy, respects fundamental freedoms and human and minority rights, and ensures the rule of law...”

⁹ EU-Georgia Parliamentary Association Committee, Fourth Meeting Final Statement and Recommendations, 15-16 February 2017, Website of Parliament of Georgia, ხელმისაწვდომია: http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/56297/4th_EU_Georgia_PAC_meeting_final_statement-adopted

¹⁰ Association Agreements / Deep and Comprehensive Free Trade Areas with Georgia, Moldova and Ukraine, 21 January, 2016, Website of European Parliament, ხელმისაწვდომია: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0018&language=EN&ring=P8-RC-2016-0068>

ლისაბონის ხელშეკრულების 49-ე მუხლი¹¹, რომელზე აპელირებაც საქართველოსა და ევროკავშირის საკანონმდებლო დონეზე მიღებულ რეზოლუციებში ხდება, განმარტავს, რომ ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულების მე-2 მუხლში ფორმულირებულ ღირებულებებს იზიარებს, როგორცაა ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემა, მათ შორის უმცირესობათა უფლებების დაცვა, კანონის უზენაესობა, თანასწორობა, სამართლიანობა, თავისუფლება და დემოკრატია, შეუძლია განაცხადი გააკეთოს ევროკავშირში განწევრიანების თაობაზე.¹²

თავად ფორმალური განაცხადის გაკეთება არ წარმოადგენს რთულ პროცესს. განაცხადის შეტანის დროს აპლიკანტ სახელმწიფოს არ მოეთხოვება ვრცელი კითხვარის შევსება, ან გართულებული ბიუროკრატიული პროცედურების გავლა. საკმარისია განწევრიანების სურვილის წერილობითი ფორმით დაფიქსირება და მისი გაგზავნა ევროკავშირის საბჭოს მოქმედი თავმჯდომარე ქვეყნის სახელზე. ინსტიტუციურად რთული პროცედურები ევროკავშირში განწევრიანების შესახებ ოფიციალური განაცხადის გაკეთების შემდეგ იწყება.

¹¹ Lisbon Treaty, Article 49, accessed on 01.04.2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/136-article-49.html>

¹² Consolidated Treaty of the European Union, Article 2, Pg C115/17, accessed on 01.04.2017, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:en:PDF>

ბოსნია ჰერცეგოვინას ოფიციალური განაცხადი – 2016 წლის
15 თებერვალი¹³



**BOSNIA AND HERZEGOVINA
PRESIDENCY**

Sarajevo, February 15, 2016

Your Excellency,

I have the honour, on behalf of Bosnia and Herzegovina, pursuant to the Statement on the commitment of institutions at all levels of government in Bosnia and Herzegovina to implement the necessary reforms within the EU accession process, in accordance with Article 49 of the Treaty on European Union, to present the application of Bosnia and Herzegovina for membership in the European Union.

Please accept the assurances of my highest consideration,

Dragan Lović PhD



His Excellency

*Bert Koenders, Minister of Foreign Affairs of the Netherlands
President of the Council of the European Union
Brussels*

¹³ Escaping the First Circle of Hell or the Secret Behind Bosnian Reforms, ESI Report, 10.03.2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Bosnia%20escaping%20the%20first%20circle%20of%20hell%20-%202010%20March%202016.pdf>

პროცედურები განაცხადის შიგნითან განვირგნების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყებამდე¹⁴

- აპლიკანტი სახელმწიფო აკეთებს ოფიციალურ განაცხადს განვირგნების შესახებ, რომელიც ეგზავნება ევროკავშირის საბჭოს;
- ევროკავშირის საბჭო, ევროკომისიას, ევროპარლამენტს და წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ პარლამენტებს აპლიკანტი სახელმწიფოს მიერ შემოტანილი განაცხადის შესახებ ატყობინებს;
- ევროკომისია სამართლებრივ კითხვარს (Acquis Questionnaire) უგზავნის აპლიკანტ ქვეყანას და ამზადებს მოსაზრებას (Opinion) აპლიკანტი სახელმწიფოს განვირგნების პროცესისთვის (Accession Process) მზადყოფნის შესახებ; ევროკომისია ამომნებს თუ რამდენად აკმაყოფილებს აპლიკანტი სახელმწიფო „კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს“;
- ევროკომისიის სამართლებრივ კითხვარზე პასუხის მოსამზადებლად, რომლის კითხვების რაოდენობა ჩვეულებისამებრ რამდენიმე ათასია, აპლიკანტ სახელმწიფოს საშუალოდ 3 თვე ეძლევა, თუმცა ეს ვადა შესაძლებელია გაგრძელდეს საჭიროებიდან გამომდინარე; რაც შეეხება კომისიის მიერ მოსაზრების (Opinion) მომზადების პროცესს ის საშუალოდ 1 წელი ან მეტი გრძელდება;
- ევროპარლამენტი განიხილავს აპლიკანტი ქვეყნის მიერ შემოტანილ განაცხადს წევრობაზე და შესაბამის გადაწყვეტილებას იღებს;
- ევროკომისიის მოსაზრების და ევროპარლამენტის რეკომენდაციის საფუძველზე, ევროკავშირის საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას აპლიკანტი ქვეყნისთვის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების შესახებ; ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებას ამტკიცებს ევროპული საბჭო;

პროცედურები განვირგნების პროცესის დაწყებამდე საბოლოო განვირგნებამდე¹⁵

- ევროპული საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას დაიწყოს განვირგნების მოლაპარაკებები (Accession Negotiations) კანდიდატ ქვეყანასთან;
- ევროკომისია იწყებს კანდიდატი ქვეყნის სამართლებრივი სკრინინგის (Acquis Screening) პროცესს;
- კანდიდატ ქვეყანასთან მინისტრების დონეზე იწყება განვირგნების კონფერენციათა (Accession Conference) სერია, სადაც განიხილება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან კანდიდატი ქვეყნის სამართლებრივი ბაზის ჰარმონიზაციაში მოყვანა. კონფერენციებზე განიხილება 35 სამართლებრივი სფერო (chapters of the acquis);
- კანდიდატ ქვეყანასთან ხელი ეწერება განვირგნების ხელშეკრულებას (Accession Treaty), მას შემდეგ რაც აღნიშნულ ინიციატივას მხარს დაუჭერს ევრო-

¹⁴ From EU Membership Application to Accession Negotiations: Frequently Asked Questions, regional web portal European Western Balkans, accessed on 02.04.2017, ხელმისაწვდომია: <https://europeanwesternbalkans.com/2016/02/15/from-eu-membership-application-to-accession-negotiations-frequently-asked-questions/>

¹⁵ European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, European Commission, accessed on 04.04.2017, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/croatia_en

კავშირის საბჭო, ევროკომისია და ევროპარლამენტი. აუცილებელია მოხდეს აღნიშნული გადაწყვეტილების რატიფი-

ცირება თავად კანდიდატი ქვეყნის და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ეროვნული პარლამენტების მიერ;

ევროკავშირში განევრიანების კრიტერიუმები

ევროკავშირი განევრიანების სურვილის მქონე სახელმწიფოს მზაობას ევროკავშირი „კოპენჰაგენის კრიტერიუმების“¹⁶ საფუძველზე განსაზღვრავს, რომელიც 1993 წლის ივნისში ევროპული საბჭოს სამიტზე იქნა მიღებული:

- პოლიტიკური კრიტერიუმი: სტაბილური ინსტიტუტები, რომლებიც წარმოადგენენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების დაცვისა და უმცირესობათა პატივისცემის გარანტიას;
- ეკონომიკური კრიტერიუმი: მოქმედი საბაზრო ეკონომიკა და უნარი გაუმკლავდეს კონკურენციას ევროკავშირის ბაზარზე;
- სამართლებრივი თანხვედრის კრიტერიუმი (acquis criteria): ევროკავშირის წევრობის ვალდებულებების შესრულების შესაძლებლობა და პოლიტიკური, ეკონომიკური და მონეტარული გაერთიანების მიზნებისადმი ერთგულება.

ჯერჯერობით არ ყოფილა შემთხვევა, რომ ევროკავშირს უარყოფითი გადაწყვეტილება მიეღო აპლიკანტი ქვეყნისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებაზე. გამონაკლისია

მაროკო, რომელსაც უარი ეთქვა იმ მოტივით, რომ იგი არ წარმოადგენდა ევროპულ სახელმწიფოს.

დღეისთვის კანდიდატი სახელმწიფოების სტატუსი გააჩნიათ: თურქეთს, სერბეთს, მონტენეგროს, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიას და ალბანეთს. ჯერ კიდევ პოტენციური კანდიდატები არიან ბოსნია ჰერცეგოვინა და კოსოვო.

სახელმწიფოების მიხედვით წევრობაზე ფორმალური განაცხადის შეტანიდან კანდიდატის სტატუსის მინიჭებამდე არსებული პრაქტიკა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. მაგალითად, თურქეთმა განაცხადი 1987 წელს გააკეთა, კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მინიჭება მხოლოდ 1997 წელს გახდა შესაძლებელი, რაც შეეხება განევრიანების მოლაპარაკებებს ის 2005 წელს დაიწყო და დღემდე გრძელდება.¹⁷

თურქეთისგან განსხვავებით, შედარებით სწრაფად გაიარეს ეს პროცედურები სხვა მოქმედმა კანდიდატმა ქვეყნებმა. სერბეთმა წევრობაზე განაცხადი 2009 წელს გააკეთა, კანდიდატის სტატუსი 3 წლის შემდეგ 2012 წელს მიენიჭა, 2013 წელს კი მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება განევრიანების პროცესის დაწყებაზე.¹⁸

¹⁶ European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations, Conditions for Membership, European Commission, accessed on 06.04.2016, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

¹⁷ European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Turkey, European Commission, accessed on 04.04.2017, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en

¹⁸ European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations -Serbia, European Commission, accessed on 04.04.2017, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en

ქვეყანა	აპლიკაცია	კანდიდატი	გაწევრიანების მოლაპარაკებები
თურქეთი	1987	1997	2005
მონტენეგრო	2008	2010	2012
სერბეთი	2009	2012	2013
მაკედონია*	2004	2005	X
ალბანეთი	2009	2012	X
ბოსნია ჰერცეგოვინა	2016	X	X
კოსოვო**	X	X	X

ევროკავშირის ფინანსური ინსტრუმენტები

მსოფლიოში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით, ევროკავშირს საგარეო პოლიტიკური პრიორიტეტების განხორციელებისთვის ცხრა ძირითადი ფინანსური ინსტრუმენტი გააჩნია, რომელიც როგორც **გეოგრაფიულ**, ასევე **თემატურ** ინსტრუმენტებს მოიცავს¹⁹.

გეოგრაფიული ინსტრუმენტები:

- განვითარებისა და თანამშრომლობის ინსტრუმენტი (DCI)
- ინსტრუმენტი განვითარებად დახმარებისთვის II (IPA II)
- ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტი (ENI)
- ინსტრუმენტი გრენლანდიისთვის (IfG)
- ევროპის განვითარების ფონდი (EDF)

თემატური ინსტრუმენტები:

- დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული ინსტრუმენტი (EIDHR)
- სტაბილურობის და მშვიდობის მხარდაჭერის ინსტრუმენტი (IcSP)

- პარტნიორობის ინსტრუმენტი (PI)
- ბირთვული უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის ინსტრუმენტი (INSC)

დღეს საქართველოსთვის ევროკავშირის მთავარ ფინანსურ ინსტრუმენტს ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტი (ENI) წარმოადგენს, რომლის ფარგლებშიც ერასმუსის (Erasmus+), ტექნიკური დახმარება და ინფორმაციის გაცვლის პროგრამის (TAIEX), მართვისა და მმართველობის მხარდაჭერის პროგრამის (SIGMA), სამეზობლოს საინვესტიციო მექანიზმის (NIF) მსგავსი პროგრამების დაფინანსება და განხორციელება მიმდინარეობს. ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის გარდა, საქართველო ასევე სარგებლობს თემატური ინსტრუმენტებით, მათ შორის „დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული ინსტრუმენტით“ და „სტაბილურობის და მშვიდობის მხარდაჭერის ინსტრუმენტით“.

ევროკავშირი საქართველოს დახმარებას ENI-ის ფარგლებში ერთიანი მხარდაჭერის ჩარჩოს (Single Support Framework - SSF)

* ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია

** This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence; ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo_en

¹⁹ Funding Instruments, European Commission, accessed on 06.04.2017, https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments_en

პროგრამული დოკუმენტის საშუალებით ახორციელებს. საქართველოსთვის განკუთვნილი დახმარება 2014-2017 წლებში 335,000,000-დან 410,000,000-მდე ევროს შეადგენს,²⁰ რაც პროპორციულობის

პრინციპით შედარებისას მნიშვნელოვნად ჩამორჩება IPA II-ის ფარგლებში გამოყოფილი დახმარების მოცულობას წევრობის კანდიდატი და პონეტციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის.

IPA II-ის ფარგლებში გამოყოფილი და დაგეგმილი ფინანსური დახმარება 2014-2020 წლებში²¹

ქვეყანა	2014	2015	2016	2017	2018-2020	2014-20
ალბანეთი	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5 მლნ €
ბოსნია ჰერცეგოვინა	39.7	39.7	42.7	43.7	*	165.8 მლნ €
მაკედონია	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2 მლნ €
კოსოვო	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5 მლნ €
მონტენეგრო	39.6	35.6	37.4	39.5	118.4	270.5 მლნ €
სერბეთი	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1,508.0 მლნ €
თურქეთი	620.4	626.4	630.7	636.4	1,940.0	4,453.9 მლნ €
მულტი დახმარების პროგრამა (multi-country)	348.0	365.0	390.0	410.4	1,445.3	2,958.7 მლნ €
* ფინანსური დახმარების რაოდენობა მოგვიანებით გაირკვევა						

საქართველოს „ევროპული პერსპექტივა“

ევროპის პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და სავაჭრო სივრცესთან დაახლოებასთან ერთად, საქართველო ევროკავშირთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობისთვის იბრძვის და ამკარაა, რომ მისი მისწრაფება განვერიანების პერსპექტივას უკავშირდება. მიუხედავად, იმისა, რომ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების ხელშეკრულების პრეამბულა „საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებსა და ევროპულ არჩევანს“ აღიარებს²², ევროკავშირის წარმომადგენლები ხშირად ხაზს უსვამენ, რომ საქართველოსთან, მოლდოვასა და უკრაინასთან ხელმონერილი ასოცირების ხე-

ლშეკრულებები არ მოიცავს განვერიანების პირობას.

თუმცა, როგორც ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის მიმართულებებზე მიღებული ოფიციალური დოკუმენტები ცხადყოფს, საქართველოსთვის მთავარ სტრატეგიულ მიზანს ევროკავშირის წევრობა წარმოადგენს, ხოლო ასოცირების ხელშეკრულება, ისევე, როგორც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება (DCFTA), ვიზალიბერალიზაცია, თუ სხვა ინტეგრაციული ინიციატივა აღნიშნული მიზნის განხორციელების საშუალებებია.

²⁰ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to Georgia (2014-2017); Pg- 5 -8; accessed on 06.04.2017, ხელმისაწვდომია: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/georgia_2014_2017_programming_document_en.pdf

²¹ Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, European Commission, accessed on 06.04.2017, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

²² EU-Georgia Association Agreement, Pg L 261/5, EEAS Website, accessed on 01.04.2017, ხელმისაწვდომია: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement.pdf

ქვეყნის სტრატეგიული საგარეო პოლიტიკური ამოცანის რეალიზაციისთვის ორი სავარაუდო სცენარი იკვეთება, რომელთაც შესაძლოა საქართველოსთვის გზამკვლევის ფუნქცია ქონდეთ:

1. ევროკავშირი საქართველოს (ცალკე ან მოლდოვასა და უკრაინასთან ერთად) უცხადებს ევროპულ პერსპექტივას და ანიჭებს წევრობის პოტენციური კანდიდატის სტატუსს; ეს ნიშნავს იმას, რომ მოქმედი ფინანსური დახმარების ორმხრივი პროგრამის (ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტი - ENI) ნაცვლად, საქართველოს შეეძლება გახდეს განვითარებად დახმარების ინსტრუმენტის (IPA II)-ის ბენეფიციარი; შემდეგი ნაბიჯი კი იქნება საქართველოს მიერ წევრობაზე ფორმალური განაცხადის შეტანა და ოფიციალური კანდიდატის საჭირო სტატუსის მინიჭება.

ეს არის გზა, რომელიც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებმა გაიარეს. აღნიშნული პროცესი გულისხმობდა ევროკავშირის ლიდერების მიერ 2003 წლის სალონიკის სამიტზე ევროპული პერსპექტივის გაცხადებას დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისთვის,²³ მოგვიანებით სტაბილიზაციის და ასოცირების ხელშეკრულებების ხელმოწერას, IPA-ში მათ ჩართვას, სხვადასხვა დროს წევრობაზე ფორმალური განაცხადის შეტანას და კანდიდატის სტატუსის ოფიციალურად მინიჭებას.

გამონაკლისია ბოსნია ჰერცეგოვინა და კოსოვო, რომლებიც ჯერ კიდევ პოტენციური კანდიდატები არიან. ბოსნია ჰერცეგოვინამ სულ ახლახანს გააკეთა წევრობაზე განაცხადი და აპლიკაციის პროცედურებს გადის. კოსოვოს კი ჯერჯერობით ოფი-

ციალური განაცხადი არ გაუკეთებია. პროცედურულად შესაძლებელია სახელმწიფოს ევროკავშირის წევრობაზე ოფიციალური განაცხადი შეტანილი არ ჰქონდეს, მაგრამ „ევროპული პერსპექტივა“ გააჩნდეს, შესაბამისად პოტენციურ კანდიდატად მაინც ითვლებოდეს და იყოს ევროკავშირის განვითარებად დახმარებისთვის ინსტრუმენტის (IPA) ბენეფიციარი.

აღნიშნული პროცესის ფარგლებში, მნიშვნელოვანია საქართველომ ევროკავშირი და წევრი სახელმწიფოები დაარწმუნოს, რომ მას გააჩნია უფრო მეტი ამბიციაცია, რომ იმსახურებს დაწინაურებას „მეტი მეტისთვის“ პრინციპით და რომ საჭიროა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან იმ მონაწილეების პოლიტიკური დიფერენციაცია, ვისთანაც ასოცირების ხელშეკრულებები გაფორმდა და ვისაც კიდევ უფრო მეტი ინტეგრაცია სურს ევროკავშირში;

ევროკავშირის რეგიონული და ქვეყანათა მიზნობრივ ჯგუფებად დაყოფის პოლიტიკის გათვალისწინებით საქართველოსთვის ამ ყველაფრის მიღწევა, როგორც ცალკე მდგომი სახელმწიფოსთვის რთული იქნება. პოლიტიკის განხორციელება უნდა წარიმართოს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქოლგის ქვეშ ან მის გარეთ მაგალითისთვის ახალი, სტაბილიზაციის და ასოცირების პროცესის (SAP) მსგავსი ინტეგრაციული ინიციატივის შემუშავების მეშვეობით.

2. მეორე სცენარის მიხედვით, საქართველო არ ელოდება ევროკავშირის მხრიდან ევროპული პერსპექტივის და პოტენციური კანდიდატის სტატუსის მინიჭებას და წევრობაზე განაცხადის გაკეთებით ბრიუსელს ფაქტის წინაშე აყენებს. ამ ნაბიჯის გადადგმა ნები-

²³ EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki Declaration, 21 June, 2003, Website of European Commission, ხელმისაწვდომია: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm

სმიერ დროს შეიძლება ლისაბონის ხელშეკრულების 49-ე მუხლზე აპელირებით, თუმცა აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ამ ისტორიული და თვისობრივად ახალი განზომილების ნაბიჯის გადადგამამდე აუცილებელია მომზადდეს შესაფერისი და მოსახერხებელი პოლიტიკური საფუძველი საქართველოსთვის სასურველი შედეგის მისაღწევად.

პირველი მიმართულებისგან განსხვავებით, ეს გზა უფრო მოკლეა, თუმცა ამავდროულად უფრო რთული და სარისკო. უპირველეს ყოვლისა იმიტომ, რომ აპლიკაციის პროცესი შეიძლება გაინელოს და მოლოდინები იყოს ძალიან ბუნდოვანი. ამას გარდა, პროცესის დასრულებამდე საქართველო ვერ გახდება იმ სიკეთეებით მოსარგებლე, რაც პოტენციურ წევრ ქვეყნებს გააჩნიათ. ისლანდიის მაგალითზე, რომელსაც „ევროპული პერსპექტივა“ არ გააჩნდა ცხადია, რომ ასეთ შემთხვევაში IPA-ში ჩართვა შესაძლებელი იქნება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც აპლიკანტი ქვეყანა წევრობის კანდიდატის სტატუსს ოფიციალურად მიიღებს.*

საგულისხმოა, რომ პატარა საქართველოს და მოლდოვას უკრაინისგან განსხვავებით ერთი დიდი პლუსი აქვთ. ეს გახლავთ განწევრიანების ერთ-ერთი კრიტერიუმი – „absorption capacity“.²⁴ შესაბამისად კარგი იქნება, თუ საქართველო ამ მიმართულებით მუშაობის პროცესში კოორდინაციაში იქნება მოლდოვასთან. ვიზალიბერალიზაციის პროცესმა ნათლად აჩვენა, რომ უკრაინასთან წყვილში ყოფნა პოლიტიკური თვალსაზრისით არ არის მომგებიანი.

როგორც პირველ სცენარში აღინიშნა, აშკარაა, რომ ევროკავშირს ძალიან გაუჭირდება მხოლოდ საქართველოს და/ან მოლდოვას მისცეს ევროპული პერსპექტივა და უკრაინელები განზე დატოვოს. შესაბამისად, შეიძლება ბრიუსელს ერჩივნოს კიდევ, რომ საქართველომ თავად გააკეთოს წევრობაზე ფორმალური განაცხადი. ამ შემთხვევაში ევროკავშირს უფრო მეტი მოქნილობის საშუალება ექნება, რადგან წევრობის შესახებ ინიციატივა, თავად მესამე ქვეყნიდან წამოვა.

ევროკავშირის ბიუროკრატიული სტრუქტურის გათვალისწინებით, უმჯობესია საქართველომ თანმიმდევრობითი და მეთოდური პოლიტიკის გატარებით მოახდინოს განწევრიანების სტრატეგიულ მიზანთან კიდევ უფრო დაახლოება. საქართველოს ხელისუფლებას არ უნდა ქონდეს ფუჭი მოლოდინები, რომ „ურიგოდ“ შეძლებს კანდიდატი ქვეყნებისთვის განკუთვნილი სიკეთეების მიღებას ან ვინმე „ავანსად“ დაანინაურებს მას განწევრიანების გზაზე. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ბრიუსელი და წევრი სახელმწიფოები დათანხმდნენ ახალი ინსტრუმენტის შექმნას მხოლოდ საქართველოსთვის. შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებამ ფოკუსირება უნდა მოახდინოს უკვე არსებულ და მოქმედ ტექნიკურ პროცედურებზე და ამ გზით ეცადოს სტრატეგიულ მიზნებთან კიდევ უფრო დაახლოებას.

ახალი ინსტრუმენტის შექმნის თეორიული შესაძლებლობა გაიზრდება იმ შემთხვევაში, თუ საქართველო ფაქტის წინაშე დააყენებს ევროკავშირს, მაგალითად წევრობაზე გა-

* ისლანდიამ წევრობაზე განაცხადი 2009 წლის ივლისში შეიტანა; IPA-ს ბენეფიციარი კი მხოლოდ მას შემდეგ გახდა, რაც 2010 წლის ივნისში ევროპულმა საბჭომ კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიანიჭა; ისლანდია IPA-ს პროგრამაში 2011 წელს ჩაერთო და სარგებლობდა კანდიდატი სახელმწიფოსთვის განკუთვნილი სიკეთეებით 2013 წლამდე, ვიდრე ისლანდიის ახალმა მთავრობამ არ შეაჩერა განწევრიანების მოლაპარაკებები;

²⁴ „Just what is this “absorption capacity” of the European Union?”, CEPS, 6 October 2006, ხელმისაწვდომია: <https://www.ceps.eu/publications/just-what-absorption-capacity-european-union>

ნაცხადის შეტანით. აღნიშნულ პროცესში კი ჩნდება ალბათობა იმისა, რომ ბრიუსელმა საქართველოსთან შემდგომი პარტნიორობის გაღრმავების თაობაზე კონკრეტული გადაწყვეტილება მიიღოს. საუკეთესო შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს საქართველოსთვის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მინიჭება და IPA II-ში ჩართვა, უარეს შემთხვევაში კი, ისტორიული პრეცედენტ-

ტის შექმნა და ევროპული სახელმწიფოსთვის კანდიდატობაზე უარის თქმა. ევროკავშირმა შეიძლება პრაგმატული გამოსავალიც მოძებნოს და საქართველოს ევროკავშირთან შემდგომი თანამშრომლობის ახალი მოდელი შესთავაზოს, მაგალითად სტრატეგიული პარტნიორობა ნევრობის პერსპექტივით და IPA II-გან განსხვავებული ახალი ფინანსური ინსტრუმენტი.

საქართველოს ევროპული გზა და ისტორიული ფანჯარა

საქართველოს ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის ანალიზის პროცესში, ხშირად აქტუალური ხდება საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან პოლიტიკური ნების არ არსებობის საკითხი. აღნიშნულ თემაზე მსჯელობისას, ძირითადად აპელირება ე.წ. „ისტორიულ ფანჯარაზე“ კეთდება, რომლის გაჩენის დროისთვის საქართველო ჯეროვნად უნდა აკმაყოფილებდეს ევროპული ოჯახის ნევრობისთვის აუცილებელ კრიტერიუმებს.

ამჟამად ევროკავშირი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სტრატეგიული გააზრების (სტრატეგიც რეფლექციონ) პროცესში იმყოფება. ამ მხრივ აღსანიშნავია გლობალური სტრატეგის დოკუმენტის (Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy) შემუშავება და მისი შემადგენელი/თანმდები პროცესი – სამეზობლო პოლიტიკის გადახედვა. ზემოთხსენებული დოკუმენტი და ზოგადად სტრატეგიული გააზრების პროცესი ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან ევროკავშირის უსაფრთხოების პოლიტიკა ჯერ კიდევ 2003 წელს დამტკიცებულ ევროპული უსაფრთხოების სტრატეგიის (European Security Strategy) დოკუმენტზეა დაფუძნებული.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გლობალურ

სტრატეგიაში ევროკავშირის სამეზობლოზე საუბრისას, ENP-ის 16 ქვეყანას შორის მხოლოდ საქართველო და ტუნისია მოხსენიებული, რომელთა წარმატებაც რეგიონალურ დონეზე ევროკავშირის სამეზობლოში ახალი პოზიტიური ცვლილებების სტიმულს აჩენს. ინსტიტუციონალურად მიმდინარე სტრატეგიული გააზრების პროცესმა კი, შესაძლოა ევროპულ ოჯახში საბოლოო ინტეგრაციის მსურველი სახელმწიფოებისთვის „შესაძლებლობის ფანჯარის“ გაჩენას მისცეს ბიძგი.

ამასთანავე უნდა აღინიშნოს რომის დეკლარაცია, რომელიც ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულების ხელმოწერიდან 60 წლის აღსანიშნავ საიუბილეო სამიტზე იქნა მიღებული. 2017 წლის 25 მარტს „თავისუფალი ერების უნიკალური ალიანსის განახლებისთვის“ შეკრებილმა ნევრი სახელმწიფოების ლიდერებმა ხელი მოაწერეს დეკლარაციას, რომელიც ევროკავშირის მომავალზე საერთო ხედვას აერთიანებს უახლოესი ათი წლის პერსპექტივაში. საშინაო და საგარეო დონეზე უპრეცედენტო გამოწვევების მიუხედავად დეკლარაციაში აღინიშნა, რომ გაერთიანება ღია რჩება იმ ევროპული სახელმწიფოებისთვის, რომლებიც პატივს სცემენ ევროპულ ღირებულებებს და ხელს უწყობენ მათ გავრცელებას.²⁵

²⁵ Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, Website of European Council, 25 March 2017, ხელმისაწვდომია: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=The+Rome+Declaration

“...We want a Union which remains open to those European Countries that respect our values and are committed to promoting them...”

საერთაშორისო დონეზე მიმდინარე ცვლილებები ცხადყოფს, რომ საქართველომ აქტიური მუშაობა უნდა განაგრძოს მისი საგარეო პოლიტიკური ამოცანების რეალიზებისთვის. გლობალური არქიტექტურის ცვლილებების ფონზე რთულია ზუსტი იდენტიფიცირება

იმისა თუ როდის გაიხსნება შესაძლებლობის ფანჯარა საქართველოსთვის, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველო, არა მხოლოდ უნდა მოემზადოს აღნიშნული შესაძლებლობისთვის, არამედ მონაწილეობა უნდა მიიღოს მისი გაჩენის პროცესში.

**არის თუ არა დემოკრატია
უმსაძლებელი სტაბილური
პოლიტიკური პარტიების გარეშე?**

**პარტიული პოლიტიკა საქართველოში და
დემოკრატიის კონსოლიდაციის პერსპექტივები**

ლევან კახიუვილი ¹

კვლევის მოკლე შეჯამება

ძლიერი პოლიტიკური პარტიები კონსოლიდირებული დემოკრატიის საყრდენს წარმოადგენს. ამიტომაც არის, რომ პარტიებსა და ამომრჩევებს შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირის არსებობა, არჩევნებში წარმატების მიღწევისთვის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. ძლიერი და სტაბილური კავშირი ამომრჩევებსა და პარტიებს შორის დემოკრატიის სტაბილურობას უზრუნველყოფს, რადგან ასეთი კავშირების და ურთიერთობის შემთხვევაში, ამომრჩეველი გათვითცნობიერებულია, რას უნდა ელოდეს არჩეული პარტიებისგან. შესაბამისად, პარტიების იდეოლოგიაზე დაყრდნობით შედგენილი პროგრამები გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს.

საქართველოს დემოკრატიის მომნიშვნელობის გზაზე, დემოკრატიის კონსოლიდაციისთვის ქვეყანაში მოქმედი პარტიები ინსტიტუციურად უნდა განვითარდნენ. შესაბამისად, პარტიებმა ამომრჩეველთან არსებულ კავშირებს უნდა გადახედონ. კვლევები გვიჩვენებს, რომ პარტიასა და ამომრჩევებს შორის კავშირი ყველაზე სტაბილურია, როდესაც ის პროგრამულ ხაზს მიჰყვება. ეს ფაქტორი პოლიტიკური კურსის მოულოდნელ ცვლილებებს გვარიდებს თავიდან. ამიტომ, წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს იმ გამოწვევების კვლევას, რომელიც ქართულ პარტიებს ხვდება პროგრამულ პარ-

ტიებად ჩამოყალიბების გზაზე.

ეს დოკუმენტი განიხილავს იმას, თუ როგორ შეესაბამება პარტიული პროგრამები ამავე პარტიების იდეოლოგიებს, თუ როგორ ასახავენ ისინი საზოგადოებრივ აზრს და რატომ და როგორ ირჩევენ ახალგაზრდები ამა თუ იმ პარტიას გასაწევრიანებლად. ეს მიმოხილვა ეყრდნობა: ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის სამი სხვადასხვა კვლევის ანალიზს; შვიდი მთავარი პოლიტიკური პარტიის პროგრამების კონტენტ ანალიზსა და ფოკუს ჯგუფ დისკუსიებს იმ ახალგაზრდებთან, რომლებიც ამ შვიდი პარტიის ახალგაზრდული ორგანიზაციების წევრები არიან.

კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, რომ შვიდიდან მხოლოდ სამ პარტიას აქვს თავიანთ სახელებთან და რიტორიკასთან იდეოლოგიურად შესაბამისი წინასაარჩევნო პროგრამა; წარმატებული პარტიების პროგრამები უკეთესად ასახავენ საზოგადოებრივ აზრს, ვიდრე ნაკლებად წარმატებული პარტიების პროგრამები. როდესაც ამა თუ იმ პარტიაში განწევრიანებას დააპირებენ, ახალგაზრდა ქართველები უფრო ხშირად უპირატესობას ანიჭებენ არაფორმალურ პირად კავშირებს, კარიერული წინსვლის შესაძლებლობებსა და იდეოლოგიას, ვიდრე პარტიის პოლიტიკურ ლიდერს.

კვლევის შედეგები და რეკომენდაციები

საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების საყურადღებოდ:

- საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები და წინასაარჩევნო პროგრამები საზოგადოების საჭიროებებსა და

პარტიების შეთავაზებულ დაპირებებს შორის შეუთავსებლობას გვიჩვენებს. პარტიები უნდა მოქმედებდნენ საზოგადოების მოთხოვნების შესაბამისად. მოთხოვნების გაგება კი საზოგადოებრივი აზრის კვლევების საშუალებით

¹ ლევან კახიშვილი არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტისა და შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტში არსებული პოლიტიკის კვლევის ცენტრის მკვლევარი.

არის შესაძლებელი. ასევე, პარტიებმა უნდა მოახერხონ საზოგადოებრივი აზრის მობილიზება იმ ღირებულებების გარშემო, რომელსაც ეფუძნება მათივე იდეოლოგია. შედეგად, პარტიებმა არამარტო საზოგადოების მოთხოვნები უნდა ასახონ თავიანთ პროგრამაში, არამედ უნდა იზრუნონ საკუთარი ღირებულებების ამომრჩეველში გავრცელებაზე.

- ფოკუს ჯგუფის დისკუსიები გვიჩვენებს, რომ ქართული პარტიები შეიძლება დახასიათდნენ, როგორც პოტენციურად პროგრამული ან პოტენციურად კლიენტელისტური. კვლევის შედეგების მიხედვით, არცერთი პარტია ხასიათდება ქარიზმატულად. ეს ფაქტი ქართული პოლიტიკური პარტიების სისტემაში ექსპერტებისა და მკვლევარებისგან განსხვავებულ ოპტიმისტურ ხედვას გვთავაზობს. თუმცა პარტიებმა უნდა გაავრცელონ საკუთარი იდეოლოგია და ღირებულებები საკუთარ ახალგაზრდა წევრებს შორის, რათა პროგრამულ პარტიებად ჩამოყალიბდნენ.
- სასურველია, რომ პარტიების უფროსმა წევრებმა მეტი დრო დაუთმონ ახალგაზრდა წევრების მოსმენას და მათ გადანყვეტილების მიღების პროცესებში ჩაბმას, რადგან სწორედ ეს ეხმარება პარტიებს შინაგან გამჭვირვალობასა და დემოკრატიის დამყარებაში. მოსალოდნელია, რომ ასეთი ჰორიზონტალური მმართველობა და ღიაობა ხელს შეუწყობს ახალგაზრდა წევრების პარტიის მიმართ ერთგულებას.
- კვლევა გვიჩვენებს, რომ კვალიფიციური კადრების დეფიციტი ხშირად

დიდი გამოწვევაა ქართული პარტიებისთვის. ამიტომაც, პარტიებმა საკუთარ რიგებში უნდა აღზარდონ პოლიტიკოსები ან გარეთ ეძებონ ახალი კადრები. ახალი წევრების მოზიდვისას პარტიებს სიფრთხილე მართებთ დარწმუნების მეთოდებში, რადგან ფინანსური სარგებელი და კარიერული შესაძლებლობები არ არის მთავარი ახალი, ლოიალური წევრების მოზიდვისას. ამიტომაც, პარტიებმა ისეთი წევრები უნდა იპოვონ, რომლებიც მათ ღირებულებებს იზიარებენ.

მთავრობის საყურადღებოდ:

- კვლევა გვიჩვენებს, რომ ქართულ პარტიებს არასაკმარისი ფინანსური რესურსები აქვთ. ჯანმრთელი და ძლიერი კონკურენცია წარმატებული და დემოკრატიული არჩევნების გარანტია, თუმცა იმ პარტიებს, რომლებსაც რესურსები არ გააჩნიათ, არ შეუძლიათ ეფექტური კონკურენცია გაუნიონ სხვებს. ამიტომაც, დემოკრატიული კონსოლიდაციისთვის უფრო ეფექტური ფინანსური მექანიზმების შემუშავებაა საჭირო.
- დემოკრატიზაციის მთავარი კომპონენტი პარლამენტში პლურალიზმია. ამჟამინდელი საარჩევნო სისტემა დიდ პარტიებს ანიჭებს უპირატესობას, პატარა პარტიებს კი პარლამენტს გარეთ, არაეფექტური მდგომარეობიდან უწევთ საკუთარი ამომრჩევლების ინტერესების დაცვა. საჭიროა მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის შეცვლა (მაგალითად რეგიონული პროპორციული სისტემით), რათა გაუმჯობესდეს მცირე პარტიების პარლამენტში მოხვედრის შანსები.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და კვლევითი ინსტიტუტების საყურადღებოდ:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა და კვლევითმა ინსტიტუტებმა უნდა უზრუნველყონ მთავრობის ანგარიშვალდებულება მისი ამომრჩევლის წინაშე. წინასაარჩევნო პროგრამების ანალიზი და საზოგადოებრივი საჭიროებების კვლევები ეხმარება პარტიებს, მტკიცე კავშირები დაამყარონ საკუთარ ამომრჩევლებთან.
- ამ ორგანიზაციებმა ხელი უნდა შეუწყონ პარტიების ახალგაზრდა წევრების განათლებას პოლიტიკური იდეოლოგიების საფუძვლების შესახებ. ამ სფეროში განათლება ხელს შეუწყობს ახალგაზრდებს გაიგონ თუ რა მნიშვნელობა აქვს ღირებულებებსა და იდეოლოგიებს პარტიებსა და ამომრჩევლებს შორის ურთიერთობაში.

მედია ორგანიზაციების საყურადღებოდ:

- ქართულ პოლიტიკურ პარტიებში დამ-

კვიდრებულია აზრი, რომ მედია სფერო არ უთმობს თანაბარ დროს დიდ და პატარა პარტიებს. მედია ორგანიზაციების მხრიდან ნეიტრალური გაშუქება და როგორც პატარა, ასევე დიდი პარტიებისთვის სივრცის გამოყოფა ხელს შეუწყობს პოლიტიკურ კონკურენციას.

დონორი ორგანიზაციების საყურადღებოდ:

- თუ დონორი ორგანიზაციები პრიორიტეტად პარტიული სისტემის განვითარებას დაისახავენ, მაშინ მათ შესწევთ ძალა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ ამ სფეროში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და კვლევითი ინსტიტუტების მხარდაჭერით, დონორ ორგანიზაციებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიის გაუმჯობესების, მათი ამომრჩევლის მიმართ ანგარიშვალდებულების წინა პლანზე წამოწევისა და იდეოლოგიური პლატფორმების შესახებ ცნობიერების ამაღლების თვალსაზრისით.

შესავალი

დამკვიდრებული აზრია, რომ საქართველო აკმაყოფილებს „ფუნქციური დემოკრატიის ზოგად განსაზღვრებას“², თუმცა ფუნქციური დემოკრატია საჭიროებს ფუნქციურ პოლიტიკურ პარტიებს. მინიმალისტურ განმარტებაშიც კი, დემოკრატია არის „პოლიტიკური სისტემა, რომელიც რეგულარულად იძლევა მთავრობების ცვლილების კონსტიტუციურ უფლებას და, ასევე არის სოციალური მექანიზმი, რომელიც საზოგადოებას აძლევს უფლებას, გადამ-

წყვეტი გავლენა იქონიოს პოლიტიკური თანამდებობების გადანაწილებაში.“³

თანამდებობისთვის მებრძოლნი კი პოლიტიკური პარტიები არიან, რომელთა სტაბილურობა პრინციპულად მნიშვნელოვანია დემოკრატიული არჩევნებისთვის. პარტიების სტაბილურობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს კონტექსტში: ქვეყნის პოლიტიკური სისტემა საპარლამენტო მმართველობად ყალიბდება 2013

² Kakachia, K. and Kakhishvili, L. (2014). Georgia's Political Transition: Halfway towards electoral democracy? In: Sully, M. (ed.) Governance and Sustainability: Black Sea Region. Vienna: Institute for Go-Governance.

³ Lipset, S. M. (2000). The indispensability of political parties. Journal of Democracy, 11(1), 48-55.

ნლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ. მეტიც, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მიმდინარეობს დისკუსიები ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ, რომელიც პრეზიდენტის არჩევის უფლებას პარლამენტისა და საკრებულოების დელეგატებს აძლევს.⁴ პარტიები უფრო მნიშვნელოვან როლს იძენენ, როდესაც პარლამენტს მეტი ძალაუფლება აქვს. ამიტომაც, ქართული დემოკრატია ნარმოუდგენელია ძლიერი და მდგრადი პოლიტიკური პარტიების გარეშე, რომლებიც დემოკრატიის კონსოლიდაციის ღირებულებებით ხელმძღვანელობენ.

პოლიტიკური პარტიების სისტემების სტაბილურობა დამოკიდებულია ორ ფაქტორზე: პარტიების სტაბილურობასა და პარტიასა და ამომრჩეველს შორის კავშირების მდგრადობაზე. ქართული პოლიტიკური პარტიები ხასიათდებიან „მაღალი სიკვდილიანობით.“⁵ ეს ნიშნავს, რომ ქართული პარტიები ხშირად ვერ ახერხებენ გაუმკლავდნენ საკუთარი ლიდერების პოპულარობის დაკარგვას. მეტიც, პარტია-ამომრჩევლის კავშირი ყველაზე სუსტ კატეგორიას – ქარიზმატულ ტიპს – მიეკუთვნება. არსებობს პარტია-ამომრჩევლის კავშირების სამი კატეგორია: ქარიზმატული, კლიენტელისტური და პროგრამული. ქარიზმატულ პარტიებს ჰყავთ მხარდამჭერები, რომლებიც ლოიალურები არიან პარტიის ლიდერის მიმართ. შედარებისთვის, კლიენტისტურ პარტიებს

მხარს უჭერენ ამომრჩევლები, რომლებიც ელიან „პერსონალურ და კონკრეტულ ხელშესახებ და არამატერიალურ სარგებელს საკუთარი პარტიების გამარჯვების შემთხვევაში“. ბოლოს, პროგრამული პარტიებს ჰყავთ ამომრჩევლები, რომლებიც „არაპირდაპირ სარგებელს ელიან კოლექტიური დახმარების სახით, თუკი მათთვის სასურველი პარტია გაიმარჯვებს არჩევნებში.“⁶ პოსტსაბჭოთა კონტექსტში იშვიათია პროგრამული კავშირის ჩამოყალიბება პარტიებსა და ამომრჩევლებს შორის, რომელიც „დემოკრატიული რეჟიმების სტაბილურობას და კონსოლიდაციას ემსახურება“⁷. ამის გამო, ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს ბევრი გამოწვევა ხვდებათ პროგრამულ ინსტიტუციებად ტრანსფორმაციის გზაზე. ასეთი ტრანსფორმაცია აძლიერებს პარტიასა და ამომრჩეველს შორის კავშირს, რადგან ამომრჩევლებს უკეთ ეცოდინებათ თუ რა პოლიტიკას და იდეოლოგიას ეყრდნობა ესა თუ ის პარტია არჩევანის გაკეთების წინ. მსგავსი ცოდნა განსაზღვრავს დემოკრატიის სტაბილურობასა და კონსოლიდაციას.

ამ ნაშრომში შესწავლილია შვიდი მთავარი ქართული პოლიტიკური პარტია⁸ მათ წინამე არსებული გამოწვევების იდენტიფიკაციისა და საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესით დაინტერესებული მხარეებისთვის რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით. ამისათვის შევიმუშავეთ სამი ამოცანა: პირველი, ეს კვლევა განსაზღვრავს, თუ რა დონით

⁴ Broadcasting Company Rustavi 2. (2016, October 10). Population may be deprived of the right to elect the president - "Georgian Dream" is announcing constitutional amendments. Retrieved from <http://rustavi2.com/en/news/58783>.

⁵ Nodia, G., & Scholtbach, Á. P. (2006). The political landscape of Georgia: political parties: achievements, challenges and prospects. Eburon Uitgeverij BV.

⁶ Kitschelt, H. (1995). Formation of party cleavages in post-communist democracies: Theoretical propositions. *Party politics*, 1(4), 447-472.

⁷ Kitschelt, H. (1995). Formation of party cleavages in post-communist democracies: Theoretical propositions. *Party politics*, 1(4), 447-472. ასევე იხილეთ: Lijphart, A., Rogowski, R., & Weaver, R. K. (1993). Separation of powers and cleavage management. In R. K. Weaver & B. A. Rockman (Eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad* (pp. 302-344). Washington, DC: Brookings Institute.

⁸ ქართული ოცნება, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი, თავისუფალი დემოკრატები, დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო, ლეიბორისტული პარტია, რესპუბლიკური პარტია.

შეიძლება ამა თუ იმ პარტიის პროგრამა დახასიათდეს როგორც მემარცხენე ან მემარჯვენე და რამდენად შეესაბამება ამა თუ იმ პარტიის პოზიცია მის მიერ გაცხადებულ იდეოლოგიას. ამ მიზნის მისაღწევად, შვიდი პარტიის წინასაარჩევნო პროგრამაზე დაყრდნობით, კვლევაში გაანალიზებულია პოლიტიკური პარტიების პოზიციები სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებზე. მეორე, ეს ნაშრომი იკვლევს თუ რამდენად ამახვილებენ ყურადღებას პარტიები თავიანთ წინასაარჩევნო პროგრამებში იმ საკითხებზე, რაც საზოგადოებას ანუხებს. საზოგადოების აზრის გასაგებად გამოყენებულია სამი გამოკითხვა, რომელიც არჩევნების წინ 2015 წლის ნოემბერში, 2016 წლის მარტსა და 2016 წლის ივნისში ჩატარდა.⁹ ბოლოს, საქართველოში პარტიასა და ამომრჩეველს

შორის კავშირების უკეთ გასაგებად, შვიდი პარტიის ახალგაზრდა წარმომადგენლებმა მონაწილეობა მიიღეს ფოკუს ჯგუფის ფორმატის დისკუსიაში, რომელიც მიზნად ისახავდა მათი პარტიაში განვერიანების მიზეზების გაგებას. კვლევამ დაადგინა, რომ პარტიაში განვერიანება ძირითადად სამი მიზეზითაა განპირობებული.¹⁰ ესენია: ქარიზმატული ლიდერის მიმართ დიდი ინტერესი; ხელშესახები ან არამატერიალური სარგებლის მიღება პარტიის გამარჯვების შემთხვევაში და ღირებულებები და იდეოლოგია, რომელსაც კონკრეტული პარტია იზიარებს. კვლევის პერიოდში (თებერვალი-მარტი 2017), ჩატარდა შვიდი ფოკუს-ჯგუფ დისკუსია, რომელშიც 18-დან 33 წლამდე 48 ახალგაზრდა აქტივისტმა (30 მამაკაცი, 18 ქალი) მიიღო მონაწილეობა.

პარტიული პოზიციების სტრუქტურა საქართველოს პარტიულ სისტემაში

მკაფიოდ განსაზღვრულ იდეოლოგიებს, პარტიებსა და მათ მხარდამჭერებს შორის კავშირის განმტკიცება შეუძლია. ამიტომაც, ქართული პარტიების პირველი განხილვისას პირველი ასპექტი არის ის, თუ როგორ განლაგდებიან ისინი მემარცხენე-მემარჯვენე ღერძზე. კვლევის ფარგლებში ჩატარდა 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე შვიდი პარტიის პროგრამის კონტენტ ანალიზი. ყურადღება გამახვილდა ისეთ თემებზე, როგორცაა: ეკონომიკური საკითხები (დასაქმება, სიღარიბე, მზარდი ფასები და ინფლაცია და ხელფასები) და სოციალური საკითხები (პენ-

სიები, ხელმისაწვდომი ჯანდაცვა და განათლება). პარტიების დასახელებებსა და მათი წარმომადგენლების საჯარო გამოსვლებზე დაყრდნობით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ შვიდი პარტიიდან ორი მემარცხენე იდეოლოგიისკენ იხრება – ქართული ოცნება (ქო) და ლეიბორისტული პარტია (ლპ); ხუთი პარტია კი მემარჯვენე იდეოლოგიისკენ – ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა (ენმ), საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი (სპა), თავისუფალი დემოკრატები (თდ), დემოკრატიული მოძრაობა-გაერთიანებული საქართველო (დმგს) და რესპუბლიკური პარტია (რპ). შვიდიდან მხოლოდ სამი პროგრამა

⁹ Caucasus Research Resource Centers. (2015, November). NDI: Public attitudes in Georgia, November 2015. Retrieved from <http://caucasusbarometer.org/en/nn2015ge/codebook/>.
Caucasus Research Resource Centers. (2016, March). NDI: Public attitudes in Georgia, March 2016. Retrieved from <http://caucasusbarometer.org/en/na2016ge/codebook/>.
Caucasus Research Resource Centers. (2016, June). NDI: Public attitudes in Georgia, June 2016. Retrieved from <http://caucasusbarometer.org/en/nj2016ge/codebook/>.

¹⁰ შენიშვნა: პოლიტიკაში ჩართვა და პარტიაში განვერიანება აღიქმება, როგორც ორი სხვადასხვა გადამწყვეტილება. არსებობს სხვა მრავალი მიზეზი საშუალება პოლიტიკაში აქტიურად ჩასართავად, მაგრამ ეს ნაშრომი მხოლოდ პარტიაში განვერიანებაზეა კონცენტრირებული და ამ თემის იმ მიზეზებს იკვლევს, რომლებიც კიჩელის თეორიულ ჩარჩოებში ჯდება.

შეესაბამება პარტიების მიერ დეკლარირებულ იდეოლოგიებს(იხილეთ ცხრილი №1).

ეს ანალიზი ცხადყოფს, რომ წინასაარჩევნო დაპირებები ძირითადად მემარცხენე იდეოლოგიას ეფუძნება, მხოლოდ მემარჯვენე იდეოლოგიის მატარებელმა, რესპუბლიკურმა პარტიამ შეინარჩუნა იდეოლოგიასთან შესაბამისი კურსი ყველა საკითხთან მიმართებით. ასევე აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევებში, პარტიის პროგრამა მემარჯვენე ღირებულებებს ეფუძნება (მაგალითად თავისუფალი დემოკრატიები), მაგრამ კონკრეტულ საკითხებზე, პარტიის პოზიცია მემარცხენეობისკენ იხრება. მეორე მხრივ, საქართველოს ზოგ-

ადი სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, პარტიები, შესაძლოა, შეგნებულად ირჩევდნენ მემარცხენე პოზიციებს (როგორც, მაგალითად, აღნიშნეს დემოკრატიული საქართველოს წევრებმა დისკუსიის დროს). დასასრულს, არსებობს შემთხვევები, როდესაც პარტიის პოზიციები ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებთან მიმართებით მემარცხენეს, თუმცა არაეკონომიკური და სოციალური ღირებულებები კონსერვატიულ იდეოლოგიას ეყრდნობა (მაგალითად, პატრიოტთა ალიანსის შემთხვევაში, პროგრამა ხაზს უსვამს „ქართულ სულის“ მნიშვნელობას, ტრადიციებს, რელიგიასა და პატრიოტიზმს).

ცხრილი 1: პარტიების პროგრამებსა და მათ მიერ დეკლარირებულ იდეოლოგიურ მხედულეებს შორის შესაბამისობა

მემარცხენე პარტიები		ეკონომიკური საკითხები	მემარჯვენე პარტიები				
ქართული ოცნება	ლეიბორისტული პარტია		ენმ	პატრიოტთა ალიანსი	თდ	დმგს	რესპუბლიკური პარტია
✓	✓	სამუშაო ადგილები	✓	✗	N.A.	✗	✓
✓	✓	სიღარიბე	✗	✗	✗	N.A.	✓
✓	✓	ინფლაცია	✓	N.A.	N.A.	✗	✓
N.A.	✓	ხელფასები	✗	N.A.	✗	✗	✓
		სოციალური საკითხები					
✗	✓	პენსია	✗	✗	✗	✗	✓
✓	✓	ჯანდაცვა	✗	✗	✗	✗	✓
✓	✓	განათლება	✗	✗	✗	✗	✓

- ✓ — პარტიის პოზიცია მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, შეესაბამება მის მიერ დეკლარირებულ იდეოლოგიას
- ✗ — პარტიის პოზიცია მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, არ შეესაბამება მის მიერ დეკლარირებულ იდეოლოგიას
- N.A. — პროგრამაში არ არის გამოყოფილი ადგილი ან არ ეთმობა მნიშვნელოვანი ყურადღება მოცემულ საკითხს

ამ მონაცემებიდან რამდენიმე დასკვნის გამოტანა შეიძლება: პირველი, წინასაარჩევნო მემარცხენე იდეოლოგიასთან ასოცირებული დაპირებები, შესაძლოა, უბრალოდ სიმბოლურია და არანაირ რეალურ დაპირებას არ შეიცავს, რადგან პარტიებს ესმით, რომ

ამომრჩევლებს საკუთარი ცხოვრების სტანდარტის ამაღლება მოკლე ვადაში სურთ. ამიტომაც ეს დაპირებები შესაძლოა პოპულიზმად მივიჩნიოთ. მეორე, როდესაც პარტიის იდეოლოგია და წინასაარჩევნო დაპირებები ერთმანეთს არ შეესაბამებიან,

მაშინ პრგორამულ პარტია-ამომრჩევლის კავშირის ჩამოყალიბება რთულდება, რაც, თავის მხრივ, საქართველოს დემოკრატიზაციის შეფერხებას გამოიწვევს. ბოლოს, პარტიის სახელსა და საარჩევნო პროგრამას

შორის განსხვავება პარტიის იდეოლოგიურ იდენტობასთან დაკავშირებით კითხვის ნიშნებს აჩენს. ამ ფაქტმა, შესაძლოა, ბევრ მოტივირებულ აქტივისტს პოლიტიკაში ჩართვის სურვილი გაუქროს.

პრიორიტეტები: საზოგადოებრივი აზრი წინასაარჩევნო დაპირებების პირისპირ

თემები, რომლებიც ყველაზე მეტ ყურადღებას იმსახურებენ პარტიის პროგრამებში იმაზე მიუთითებს, თუ რა ტიპის კავშირი არსებობს პარტიასა და მის ამომრჩევლებს შორის. ეს თემები ნათლად გვიჩვენებს თუ რა გზებით ამყარებენ პარტიები კომუნიკაციას საკუთარ ამომრჩევლებთან და რამდენად გათვითცნობიერებულნი არიან საზოგადოების მოთხოვნებში. დამკვიდრებულია აზრი, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში დაპირებები პარტიის ლიდერის ქარიზმასთან შედარებით ნაკლებად მნიშვნელოვანია. თუმცა, როგორც გამოკითხვები გვიჩვენებს, პარტიული პლატფორმებიდან დაანონსებული დაპირებები თითქმის თანაბრად მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. კითხვაზე, არის თუ არა საარჩევნო პლატფორმები და დაპირებები მნიშვნელოვანი, გამოკითხულთა 60-მა პროცენტმა უპასუხა, რომ ისინი „ნაწილობრივ“ ან „ძალიან მნიშვნელოვანია“.¹¹ იგივე მაჩვენებელი „კონკრეტული პარტიის ლიდერების ნდობისადმი“ 66 %-ს აღწევს.¹² მართალია, საჯარო გამოკითხვები

სრულად ვერ ასახავს ამომრჩეველთა გადამწყვეტილების მიღების პროცესს საარჩევნო ყუთთან, მაგრამ ნათლად გვიჩვენებს ქართველი ამომრჩევლების მოლოდინებს.

კვლევა ეყრდნობა სამ საზოგადოებრივ გამოკითხვას, რომელიც 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ 12 თვის მანძილზე ჩატარდა: ნოემბერი 2015, მარტი 2016, ივნისი 2016. ამ გამოკითხვებმა, რომლებიც ეროვნულმა დემოკრატიის ინსტიტუტმა (NDI) ჩაატარა, დიდი გამოხმაურება ჰპოვა. ეს ნიშნავს, რომ საზოგადოებრივ კვლევებზე წვდომა ძალიან მარტივია. სამივე გამოკითხვაში მკაფიოდ ჩანს, რომ ქართველი ხალხის პრიორიტეტი ეკონომიკური და სოციალური საკითხებია. მათ მოსდევს თემები, როგორებიცაა: ტერიტორიული მთლიანობა, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და თავდაცვა და სხვა საკითხები, რომლებიც მმართველობას, დემოკრატიას, სამართალსა და ადამიანის უფლებებს უკავშირდება (იხილეთ ცხრილი 2).

¹¹ Caucasus Research Resource Centers. (2016, June). NDI: Public attitudes in Georgia, June 2016. Retrieved from <http://caucasusbarometer.org/en/nj2016ge/codebook/>.

¹² Caucasus Research Resource Centers. (2016, June). NDI: Public attitudes in Georgia, June 2016. Retrieved from <http://caucasusbarometer.org/en/nj2016ge/codebook/>.

ცხრილი 2: საზოგადოებრივი აზრი და პრიორიტეტები

#	ყველაზე მნიშვნელოვანი ეროვნული საკითხი	გამოკითხვის თარიღი			საშუალო
		ნოემბერი - 2015	მარტი - 2016	ივნისი - 2016	
1	ეკონომიკური საკითხები: დასაქმება, სიღარიბე, ფასები/ინფლაცია, ხელფასები.				
1.1	სამუშაო ადგილები	57%	57%	56%	57%
1.2	სიღარიბე	29%	30%	29%	29%
1.3	მზარდი ფასები/ინფლაცია	26%	35%	26%	29%
1.4	ხელფასები	17%	18%	16%	17%
2	სოციალური საკითხები: პენსია, ჯანდაცვა, განათლება				
2.1	პენსია	28%	26%	25%	26%
2.2	ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობა	20%	18%	20%	19%
2.3	ჯანმრთელობა	12%	13%	17%	14%
3	ტერიტორიული მთლიანობა, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა				
3.1	ტერიტორიული მთლიანობა	29%	23%	28%	27%
3.2	რუსეთთან ურთიერთობა	10%	12%	12%	11%
3.3	ნატოში გაწევრიანება	5%	6%	6%	6%
3.4	ევროკავშირში გაწევრიანება	4%	3%	5%	4%
4	პოსტმატერიალისტური ღირებულებები: დემოკრატია, სამართლიანობა, ადამიანის უფლებები				
4.1	სამართლიანი არჩევნები	9%	6%	9%	8%
4.2	სამართლიანობის აღდგენა	9%	9%	9%	9%
4.3	ადამიანის უფლებები	13%	11%	8%	11%
4.4	სიტყვის თავისუფლება	9%	5%	5%	6%
4.5	სასამართლო სისტემა	4%	2%	4%	3%

ქართველებისთვის, სამი ყველაზე პრიორიტეტული ეროვნული მნიშვნელობის საკითხიდან ორი ეკონომიკას ეხება, დარჩენილი ერთი კი – ტერიტორიულ მთლიანობას. საშუალოდ, რესპოდენტთა 33 % მინიმუმ ერთ ეკონომიკურ საკითხს მაინც მიიჩნევს მნიშვნელოვან ეროვნულ საკითხად. სოციალურ საკითხებს დაახლოებით 19.7% აღიქვამს ეროვნული მნიშვნელობის პრობლემად. მესამე კატეგორიას, რომელიც კონფლიქტებს, საგარეო პოლიტიკასა და უსაფრთხოებას უკავშირდება, დაახლოებით 12% ანიჭებს ეროვნული მნიშვნელობის სტატუსს. ბოლოს, მმართველობასთან დაკავშირებული თემები, დემოკრატია, სამარ-

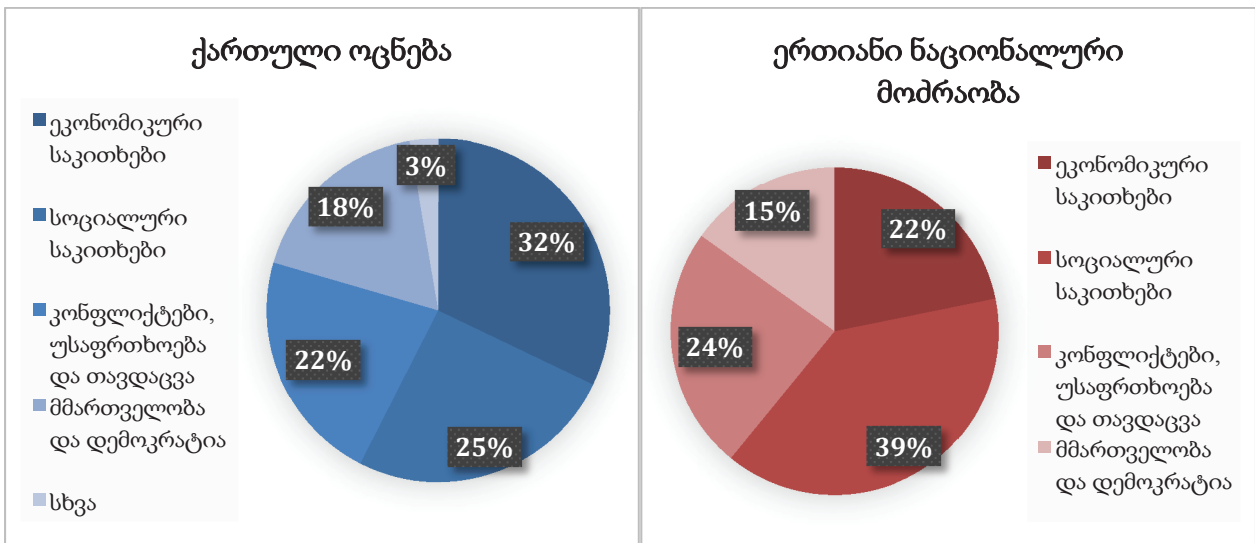
თალი და ადამიანის უფლებები – საკითხები, რომლებიც პოსტმატერიალისტურ ღირებულებებად შეგვიძლია მოვიხაროთ – ყველაზე ნაკლებად მიიჩნევა ეროვნული მნიშვნელობის პრობლემად: თითოეულ თემას, საშუალოდ, დაახლოებით 7.4 % ანიჭებს მნიშვნელობას. ამ გამოკითხვების შედეგი შესაბამისობაშია იმ მიზეზებთან, რომლებიც ამომრჩევლებისთვის არჩევნის გაკეთებისას პრიორიტეტული გახლავთ: 41 % ფიქრობს, რომ პარტიის ეკონომიკური პოლიტიკა ყველაზე მნიშვნელოვანია, ამას მოსდევს პარტიის პოზიცია ჯანდაცვის საკითხებზე – 14 %; ეროვნული უსაფრთხოება – 11 %; კანონის უზენაესობა - 9 %;

საგარეო პოლიტიკა – 8 %; და განათლების პოლიტიკა – 6 %.¹³

ეს ნაშრომი ეფუძნება პოლიტიკური პარტიების წინასაარჩევნო პროგრამების კონტენტ-ანალიზს პარტიების პრიორიტეტების განსაზღვრისთვის. გასაკვირი არაა, რომ ყველაზე წარმატებულ პოლიტიკურ პარტიებს, როგორებიცაა ქართული ოცნება და ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, მრავლად აქვთ საზოგადოებრივი პრიორიტეტები საკუთარ პროგრამებში (იხილეთ დიაგრამა 1 და 2). მაგალითად, ქართული ოცნება, 24,800 სიტყვიანი პროგრამიდან 32 %-ს ეკონომიკურ საკითხებს უთმობს. ამას მოყვება

სოციალური საკითხები, რომლებიც სამუალოდ, ყოველ მეოთხე სიტყვაში გვხვდება. სოციალურ საკითხებს ცოტათი ჩამორჩება ტერიტორიული მთლიანობა, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და თავდაცვა. ბოლოს, მმართველობა, დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, სამართალი და სხვა დაკავშირებული თემები პროგრამის მხოლოდ 18 %-ს მოიცავენ. ამასთან, თუკი სიტყვების რაოდენობით განვსაზღვრავთ, ქართულ ოცნებას ყველაზე დიდი საარჩევნო პროგრამა აქვს (შედარებისთვის ენმ-ის პროგრამა 6000 სიტყვაზე ნაკლებია). აქვე უნდა ითქვას, რომ პროგრამის სიდიდე ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე მისი შინაარსი.

დიაგრამა 1 და 2: ქართული ოცნებისა და ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის წინასაარჩევნო პროგრამების პრიორიტეტები



გამარჯვებული პარტიებისგან განსხვავებით, ლეიბორისტულ და რესპუბლიკურ პარტიებს, რომლებმაც ყველაზე ნაკლები ხმები დააგროვეს 2016 წლის არჩევნებში (ლპ 3.14 %, რპ – 1.55 %¹⁴), საზოგადოების აზრისგან

განსხვავებული პრიორიტეტები ჰქონდათ (იხილეთ დიაგრამა 3 და 4). მმართველობა და დემოკრატია, კულტურულ და პოსტ-მატერიალისტურ საკითხებთან ერთად, როგორცაა გარემოს დაცვა, 48 და 53 %-ებს

¹³ Caucasus Research Resource Centers. (2016, June). NDI: Public attitudes in Georgia, June 2016. Retrieved from <http://caucasusbarometer.org/en/nj2016ge/codebook/>.

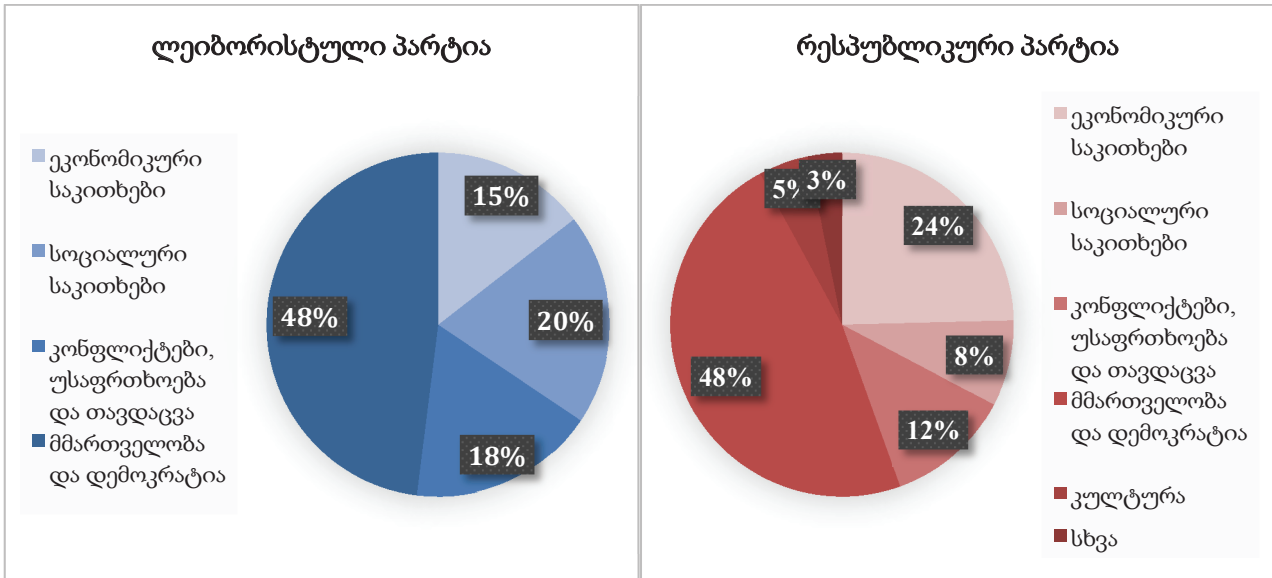
¹⁴ Central Election Commission of Georgia. (2016, November 16). Summary Protocol of the Central Election Commission of Georgia on the Final Results of 8 October 2016 Parliamentary Elections of Georgia. Retrieved from <http://cesko.ge/res/docs/shemajamebelieng.pdf>.

აღწევს ლეიბორისტული და რესპუბლიკური პარტიების პროგრამებში. ეს საკითხები ყველაზე ნაკლებად პრიორიტეტულია ქართული საზოგადოებისთვის. მსგავსად, პატრიოტთა ალიანსიც, რომელმაც 5 %-იანი ბარიერი გადალახა და 6 საპარლამენტო მანდატი მიიღო, საზოგადოებრივი აზრისგან განსხვავებულ წინასაარჩევნო პროგრამას წარმოადგენს. პროგრამაში, საშუალოდ ყოველი მესამე სიტყვა ეძღვნება საკითხებს, როგორებიცაა პატრიოტიზმი, ქართული სული, ქართული სუფრა, რელიგია და პატრიარქი, ქართული პოეზია, ცეკვა და ფოლკლორი, და კიდევ მრავალი სხვა (ამ საკითხების პროპორციული წილი პროგრამაში 1 %-ით აღემატება 32 %-ს, რომელიც ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებს ეხება). თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სწორედ პატრიოტთა ალიანსის კონსერვატიული და ტრადიციული ღირებულებები ინვევენ ამ პარტიისადმი მეტ სიმპატიას, ვიდრე ისეთი ლიბერალური პარტიებისადმი, როგორებიცაა თავისუფალი დემოკრატები და რესპუბლიკური პარტია.

მეორე მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ პარტიების პროგრამების კონტენტ-ანალიზის შედეგი არ იძლევა მკაფიო და სწორხაზოვანი დასკვნების გაკეთების საშუალებას. ანალ-

იზზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ პარტიების პროგრამებში პრიორიტეტების გადანაწილება არ წარმოადგენს გადამწყვეტ ფაქტორს ქართველი ამომრჩევლის არჩევანში. ეს ნათლად გამოიკვეთება, თუ პარლამენტს გარეთ დარჩენილ პარტიებს დავაკვირდებით. მაგალითად, დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველოს პროგრამა კარგად ასახავს საზოგადოების პრიორიტეტებს, თუმცა არჩევნებში ამ პარტიას მხოლოდ 3.53 %-მა დაუჭირა მხარი. მსგავსია თავისუფალი დემოკრატების შემთხვევაც. ამ პარტიამ პროგრამის 70 % ეკონომიკურ და სოციალურ თემებს დაუთმო, თუმცა მაინც ვერ შეძლო ხუთ პროცენტის ბარიერის გადალახვა. ეს რამდენიმე ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. მაგალითად, პარტიამ უნდა დაიმსახუროს ამომრჩევლის ნდობა, რომ მას შეუძლია სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება და წინასაარჩევნო დაპირებების შესრულება. ბოლოს უნდა ითქვას, რომ ყველა პრიორიტეტი და დაპირება პროგრამაშია აღწერილი, ამომრჩეველი კი პროგრამას ნაკლებად კითხულობს. მიუხედავად ამისა, წინასაარჩევნო პროგრამები მაინც სასარგებლო მაჩვენებელია იმისა, თუ რა საკითხებს მიიჩნევენ პარტიები პრიორიტეტად არჩევნების წინ ამომრჩეველთან კომუნიკაციისას.

დიაგრამა 3 და 4: ლეიბორისტული პარტიისა და რესპუბლიკური პარტიის წინასწარჩვენო პროგრამების პრიორიტეტები



ქართულ პარტიებს კიდევ ბევრი აქვთ სამუშაო საზოგადოების ღირებულებებისა და საჭიროებების გასაგებად და მათი ინტერესების დასაცავად. მეორე მხრივ, უნდა არსებობდეს მკაფიო გამყოფი ხაზი საზოგადოების საჭიროებებსა და ღირებულებებს შორის. პოლიტიკურ პარტიებს პასუხისმგებლობა აქვთ, წარმოადგინონ თავიანთი ამომრჩევლები და შეასრულონ მათი მოთხოვნები, თუმცა მათ ასევე აკისრიათ მოვალეობა, მოახდინონ საზოგადოების ღირებულებების მობილიზება გარკვეული საკითხის მიმართ, რომელიც ჯერ არაა ფართოდ გავრცელებული. მაგალითად, სოციალური სამართლი-

სა და თანასწორობის შესახებ ცნობიერების ამაღლება სოციალ-დემოკრატების მორალური მოვალეობაა. ამის მსგავსად, არჩევანის თავისუფლებისა და ინდივიდუალიზმის მხარდაჭერა ლიბერალური პარტიების ამოცანას წარმოადგენს. ამიტომაც, პოლიტიკური პარტიების პრიორიტეტები შესაძლოა საზოგადოებრივი პრიორიტეტებისგან განსხვავდებოდნენ, მაგრამ პარტიებმა იმედი არ უნდა გაუცრუონ საკუთარ ამომრჩევლებს მათი ღირებულებების იგნორირებით, არამედ ისინი უნდა გაითვალისწინონ და სწორი მომენტი შეარჩიონ ამა თუ იმ ახალი ღირებულების გასავრცელებლად.

ქართული პოლიტიკური პარტიების გუნება და რატომ უერთდება ხალხი მათ

პარტიების კლასიფიკაცია შესაძლებელია იმ ფაქტორების მიხედვით, რომლებსაც მოქალაქეები გადამწყვეტად მიიჩნევენ არჩევნების დროს.¹⁵ ეს კლასიფიკაცია შესაძლოა პარტია-ამომრჩევლის კავშირების სამ კატეგორიად დავყოთ. იმ აზრის საწინააღმ-

დეგოდ, რომ ქართულ პოლიტიკაში იდეოლოგია უმნიშვნელო როლს ასრულებს, კვლევამ გვიჩვენა, რომ მეცნიერებისა და ექსპერტების უმეტესი ნაწილი, შესაძლოა, არასათანადოდ აფასებდეს იდეოლოგიის მნიშვნელობას ახალგაზრდა ქართველი

¹⁵ Kitschelt, H. (1995). Formation of party cleavages in post-communist democracies: Theoretical propositions. Party Politics, 1(4), 447-472.

პოლიტიკური აქტივისტებისთვის. კვლევამ განიხილა მოტივაციის ოთხი ძირითადი ასპექტი, რომელიც პოლიტიკურ აქტივობას განაპირობებს: რატომ მიდიან ახალგაზრდები პოლიტიკაში; რა ფაქტორები ახდენენ გავლენას პარტიის არჩევისას; რა უბიძგებთ ახალგაზრდებს პოლიტიკაში აქტიურად დარჩენისკენ; დაბოლოს, რა მნიშვნელობა აქვთ პიროვნებებს (პოლიტიკურ ლიდერებს), კარიერულ ამბიციებსა და იდეოლოგიურ-ღირებულებით თანხვედრას ამა თუ იმ პარტიასთან იდენტიფიკაციის პროცესში. წინამდებარე კვლევის მიხედვით, იდეები და ღირებულებები განსხვავებულ როლს ასრულებენ გადანყვეტილების მიღების ყველა ეტაპზე, თუმცა იდეოლოგიის მნიშვნელობა სწორედ მაშინ გამოიხატება, როდესაც ახალგაზრდა პოლიტიკური აქტივისტები ამა თუ იმ პარტიასთან საკუთარი თავის იდენტიფიცირებას ახდენენ.

კვლევის წინასწარი მონაცემების მიხედვით, არსებობს სამი მიზეზი, რომელიც ახალგაზრდებს პოლიტიკაში ჩართულობისკენ უბიძგებს. პირველი, პოლიტიკაში ჩართულობა შესაძლოა იყოს პროტესტი არსებული მდგომარეობის წინააღმდეგ და პოლიტიკური პროცესების ცვლილების სურვილი. მეორე, ახალგაზრდებს სურთ აქტიურობა და საკუთარი კარიერის განვითარება, ახალი გამოცდილება და, ამავდროულად, ხალხისთვის კეთილი საქმის კეთება. მესამე და ბოლო, პიროვნული კავშირები და მეგობრების გავლენები, შესაძლოა, გადამწყვეტი ფაქტორები აღმოჩნდნენ ამ პროცესში. ეს მონაცემები მიუთითებს პოლიტიკური პარტიების კლიენტელისტურ (კარიერა და კავშირები) და პროგრამულ (ღირებულებებით მართული აქტივიზმი ცვლილებებისთვის) მახასიათებლებზე.

მეტიც, კონკრეტული პარტიის არჩევანი ხშირად პიროვნული კავშირების მეშვეობით კეთდება. ეს ნიშნავს, რომ გადანყვეტილება თუ რომელ პარტიაში განვევრიანდეს ახალგაზრდა, მისი მეგობრის პარტიაზე დამოკიდებული. მიუხედავად იმისა, რომ პიროვნული კავშირები დიდ როლს ასრულებენ კვლევაში მონაწილე ახალგაზრდების არჩევანში, არსებობს ახალგაზრდების უმცირესობა, რომელთა გადანყვეტილებაც ორი დამატებითი ფაქტორით აიხსნება, ესენია: იდეოლოგია და პარტიის ლიდერები.

პროფესიული, მეგობრული და სხვა სახის ურთიერთობები, რომლებიც ამა თუ იმ პარტიის წევრს პარტიაში მოღვაწეობის დროს ჩამოუყალიბდა, გადამწყვეტ როლს ასრულებენ პარტიის მიმართ ერთგულებაში. როდესაც პარტიები ახალგაზრდების რეკრუტირებას ცდილობენ, ხშირად ხდება, რომ სხვა პარტიის ახალგაზრდებს იღებენ მიზანში. ადვილია ახალგაზრდების გადაბირება, თუკი ისინი პარტიაში, როგორც პარტიის დაბალი, ისე მაღალი ეშელონების მხრიდან, პატივისცემას ვერ ხედავენ. თუ პარტიის ახალგაზრდა წევრები შეამჩნევენ, რომ ისინი უფროსი წევრებისგან დაფასებულნი არიან, ყურადღებას იმსახურებენ და პიროვნულად ვითარდებიან, მაშინ ეს ახალგაზრდები პარტიის მიმართ ლოიალურობას შეინარჩუნებენ.¹⁶ ეს იმ შემთხვევაშიც, თუკი სხვა პარტიის შემოთავაზება ფინანსურად მიმზიდველია. როგორც კვლევის მონაწილეებმა განაცხადეს, ყველაზე პოპულარული მეთოდი, რომელსაც პარტიები იყენებენ ფინანსური შეთავაზებები და უკეთესი კარიერული შესაძლებლობების დაპირებაა. ფინანსური შეთავაზება უფრო იმ ახალგაზრდების მოსაზიდად გამოიყენება, რომლებსაც მოხალისეობის ხანგრძლივი გა-

¹⁶ შენიშვნა: იქიდან გამომდინარე, თუ როგორ აღწერდნენ კვლევის მონაწილეები გადანყვეტილების პროცესს როდესაც უარს ეუბნებოდნენ სხვა პარტიის შემოთავაზებას განვევრიანებაზე, ღირებულებებისა და იდეების დადგენა ხდება მას შემდეგ, რაც აქტივისტი პარტიაში განვევრიანდება - ერთი და იმავე პარტიის წევრობა არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ ორ წევრს ერთი და იგივე ღირებულებები ექნება.

მოცდილება აქვთ პარტიაში. ხდება ხოლმე, როდესაც მსგავსი შეთავაზებები ახალგაზრდებს შეურაცხყოფად მიაჩნიათ, რადგან ისინი მათ პოლიტიკურ იდენტობასა და მომავლის პერსპექტივას აზიანებენ. იშვიათ შემთხვევაში, ახალგაზრდები პარტიაში იდეოლოგიური თანხვედრის გამო რჩებიან. არსებობს შემთხვევები, როდესაც პოლიტიკური პარტიის ხელმძღვანელობას არ აინტერესებს ახალგაზრდა კოლეგების აღზრდა, თუმცა ახალგაზრდა წევრები მაინც ლოიალურები რჩებიან პარტიის მიმართ იდეოლოგიური ღირებულებების გამო. მსგავსი წევრები, ძირითადად, მცირე ზომის პარტიებში მოღვაწეობენ.

ბოლოს, პარტიის ახალგაზრდა წევრების მიერ იდენტიფიცირების პროცესი საკუთარ პარტიასთან თავისთავად საინტერესო ინფორმაციის შემცველია. კვლევის მონაწილეებს ვთხოვეთ მნიშვნელობის მიხედვით ჩამოეთვაღათ სამი ფაქტორი, რომელიც გადამწყვეტია საკუთარ პარტიასთან იდენტიფიკაციის პროცესში. შედეგებმა გვიჩვენა, რომ დამკვიდრებული აზრი, რომ იდეოლოგიას ქართულ პარტიულ პოლიტიკაში მნიშვნელობა არ აქვს, მცდარია. კვლევის მონაწილეებმა იდეები, ღირებულებები და იდეოლოგია ნომერ პირველ ფაქტორად დაასახელეს. კარიერული პერსპექტივები და პერსონალური განვითარება მეორე ადგილზე გავიდა. ბოლო, მესამე ადგილი კი ღირებულების და პიროვნებების გავლენას ერგო. ეს კვლევა მართლაც მრავლისმეტყველია, მაგრამ, ამასთანავე, მისი შედეგების ინტერპრეტაცია რამდენიმე მიზეზის გამო სიფრთხილეს საჭიროებს. ამ მიზეზებიდან პირველია ის ფაქტი, რომ კვლევის მონაწილეების ნაწილმა ვერ შეძლო საკუთარი

პარტიის იდეოლოგიის სწორად დასახელება. ამასთანავე, იგივე მონაწილეები ადასტურებდნენ, რომ იდეოლოგიას პარტიასთან იდენტიფიკაციაში მთავარი როლი აკისრია. ეს ფაქტი კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს კვლევის შედეგებს, რადგან თუ პიროვნებამ არ იცის საკუთარი პარტიის იდეოლოგია, მაშინ ეს ნიშნავს, რომ პარტიის იდეოლოგია უმნიშვნელოა. მეორე, იდეები და ღირებულებები არცთუ ისე მნიშვნელოვანია, როგორც პიროვნული კავშირები და კარიერული პერსპექტივები, როდესაც პოლიტიკურ კარიერაში პირველი ნაბიჯების დროა. ასე რომ გასაკვირია, თუ როგორ აღმოჩნდა ღირებულებები და იდეები პარტიასთან მთავარ მაიდენტიფიცირებელ ფაქტორად, თუკი ეს პარტია იდეოლოგიური ნიშნით არ შეირჩა. საჭიროა კვლევა იმის შესახებ, თუ რა როლს თამაშობს პარტიის შინაგანი სოციალიზაცია ახალგაზრდების ღირებულებების ჩამოყალიბებაში. მესამე, შესაძლოა, არსებობდეს სოციალური სასურველობის პრობლემა, როდესაც კვლევის მონაწილეები ისე პასუხობენ შეკითხვებს, როგორც, მათი აზრით, მკვლევარი ელოდება მათგან.

მიუხედავად იმისა, რომ მონაცემები არასრულია და კვლევის შედეგების ფრთხილად შეფასება საჭირო, შედეგები მაინც მნიშვნელოვანია. კვლევა გვიჩვენებს, რომ ჰიპოთეზა, რომ პარტიის ღირებულები მთავარ როლს ასრულებენ ქართულ პარტიულ პოლიტიკაში, ახალგაზრდული ორგანიზაციების შემთხვევაში მცდარია. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში პარტია-ამომრჩევლის კავშირები იცვლება და ამ ტრანსფორმაციის პროცესში ყველა დაინტერესებულ მხარეს მნიშვნელოვანი როლი აკისრია.

დასკვნა

კვლევამ გვიჩვენა, რომ ქართული პოლიტიკური პარტიები ტრანსფორმირდებიან. პარტიებმა, რომლებიც, ტრადიციულად, საკუთარი ლიდერების პოპულარულობით საზრდოობდნენ, მეტი კომპლექსურობა გამოაჩინეს. კლიენტელისტური და პროგრამაზე ორიენტირებული ელემენტები შეიმჩნევა პარტიებსა და ამომრჩევლებს შორის კავშირში, რასაც მნიშვნელოვანი როლი უჭირავს დემოკრატიზაციის პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიული კონსოლიდაცია ვერ მიიღწევა ძლიერი პოლიტიკური პარტიების გარეშე, პარტიული პოლიტიკის ფრაგმენტაციიდან იდეოლოგიურ კონკურენციაზე გადასვლა ხელს შეუწყობს პროგრესს. ეს ფაქტი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ევროპასა და ჩრდილოეთ ამერიკაში მზარდი პოპულიზმის კონტექსტში. მიუხედავად იმ არგუმენტისა, რომ პროგრამული პოლიტიკური პარტიები აღარაა საჭირო პოლიტიკის ფუნქციონირებისთვის, საქა-

რთველო, როგორც პოსტსაბჭოთა ქვეყანა, სწორედ ახლა აძლიერებს პოლიტიკური პარტიების სისტემას. ეს არის პროცესი, რომლისთვისაც ჩრდილოეთ ამერიკასა და ევროპას ორი საუკუნე ჰქონდა. ასე რომ, ევოლუციური მიდგომები ამ შემთხვევაში უპირატესია, ვიდრე რევოლუციური და მნიშვნელობას ჰპოვებს პოლიტიკურ პარტიებსა და ამომრჩევლებს შორის, ღირებულებებზე დაფუძნებული კავშირების შექმნისა და განმტკიცების პროცესში. ამ გზით, ქართველ ამომრჩეველს ექნება წარმოდგენა, თუ რას უნდა ელოდოს სხვადასხვა პოლიტიკური ძალისგან. საპარლამენტო სისტემები, რომლებისკენაც საქართველო მიიწევს, განვითარებულ პოლიტიკურ პარტიებს საჭიროებენ.¹⁷ მსგავსი განვითარება მხოლოდ არაფორმალური ძალაუფლებრივი კავშირების დასუსტებითა და ქართული პარტიების პროგრამული თვისებების გაძლიერებითაა შესაძლებელი.

¹⁷ Abdukadirov, S. (2009). The failure of presidentialism in Central Asia, *Asian Journal of Political Science*, 17(3), 285-298.

საქართველოს მართლმადიდებელი
ეკლესია, როგორც სამოქალაქო
აქტორი: გამოწვევები და
უმსაძლებლობები

სალომე მინესაფილი ¹

მოკლე შინაარსი

რელიგიურ ორგანიზაციას, როგორც სამოქალაქო აქტორს, მისი სოციალური კავშირებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი როლის თამაში შეუძლია სოციალური და პოლიტიკური რეფორმის პროცესში, რისი მაგალითებიცაა აფრიკული ეკლესია სამხრეთ აფრიკაში და კათოლიკური ეკლესიის წარმომადგენლები ლათინურ ამერიკაში.² ეკლესიის, როგორც სამოქალაქო აქტორის მნიშვნელობა კიდევ უფრო იზრდება დემოკრატიული ტრანზიციის პროცესში მყოფ ქვეყნებში, სადაც სამოქალაქო სექტორი ჯერ კიდევ არაორგანიზებული და სუსტია. მისგან განსხვავებით, ეკლესიას საზოგადოებაში ბევრად მაღალი ავტორიტეტი,

ორგანიზების უნარი და ავტონომია გააჩნია. სწორედ ეს ახასიათებს საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიას, რომელიც არამხოლოდ ფლობს რიგ უპირატესობებს სხვა სამოქალაქო აქტორებთან შედარებით, არამედ აქტიურადაც მონაწილეობს საზოგადოებასა და სახელმწიფოში მიმდინარე პროცესებში. პოლიტიკის დოკუმენტი განიხილავს საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის, როგორც სამოქალაქო აქტორის საქმიანობას, მის გამოწვევებსა და პოტენციალს მიმდინარე დემოკრატიზაციის პროცესში, მის როლს პლურალურ სამოქალაქო კონტექსტში და ურთიერთობას ამ სექტორის სხვა წარმომადგენლებთან.

ეკლესია, როგორც სამოქალაქო აქტორი და მისი მნიშვნელობა დემოკრატიზაციის პროცესში

სამოქალაქო საზოგადოება თვითორგანიზებული ჯგუფების ნაკრებია, რომლებიც მოქალაქეთა ინტერესებს წარმოადგენენ და მთავრობისა და კერძო სექტორისგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ. სამოქალაქო სექტორი განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს გარდამავალ დემოკრატიებში.³ რელიგიური გაერთიანებები სწორედ ასეთ აქტორებს მიეკუთვნება, მათ შორის საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიაც, რომელიც მრწამსის მიხედვით გაერთიანებული მოქალაქეების წარმომადგენელი საზოგადოებრივი ჯგუფია.⁴ თუმცა, ამასთან ერთად, ეკლესია არამხოლოდ ისტორიული გამოცდილებით,

არამედ ამჟამინდელი სტატუსისა და გავლენის მიხედვით, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი სამოქალაქო აქტორია. სახელმწიფო დაფინანსების მიუხედავად, ეკლესია, მაღალი ავტორიტეტიდან გამომდინარე, ინარჩუნებს სახელმწიფოსგან ავტონომიას და ხშირად, მთავრობისგან განსხვავებული პოზიციებიც აქვს. ამის ერთ-ერთი მაგალითი მისი საგარეო პოლიტიკაა. ეკლესიის მიერ რუსეთთან წარმოებული ურთიერთობა აცდენილია სახელმწიფო პოლიტიკას, პატრიარქის შეხვედრები რუს პოლიტიკოსებთან დამოუკიდებელი ხასიათისაა და ქართულ ხელისუფლებასთან კოორდინაციის გარეშე ხდება.⁵ ხოლო დაფინანსების მიუხედავად,

¹ სალომე მინესაშვილი არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის მკვლევარი და ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტის პოლიტიკის მეცნიერების მიმართულების დოქტორანტი.

² Samuel, R. (2007, June 26). Religion: A Force for Social Change and Advocacy. Oxford Center for Religion and Public Life. Available at: <http://www.ocrpl.org/2007/religion-a-force-for-social-change-and-advocacy/>

³ Bernhard, M., Hicken A., Reenock C. and Lindberg S.I. (2015). Institutional subsystems and the survival of democracy. Do political and civil society matter? The Varieties of Democracy Institute. Series 2015:4. University of Gothenburg.

⁴ 2015 წლის კავკასიის ბარომეტრის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობის 82% მიაკუთვნებს თავს საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიას. <http://caucasusbarometer.org/en/cb2015ge/RELIGION/>

ეკლესია არ არის ვალდებული სახელმწიფოს წინაშე ხარჯთაღრიცხვის რაიმე ოფიციალური ანგარიში წარადგინოს.⁶

საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია წლების მანძილზე უცვლელად ინარჩუნებდა ყველაზე მაღალი ნდობის მქონე ინსტიტუტის სტატუსს. ყველაზე საინტერესო კი ისაა, რომ „ციანიდის საქმის“⁷ მიუხედავად, რომელიც სხვადასხვა საკითხების გარდა იმაზეც მიუთითებს, რომ ეკლესიის შიგნით არსებული ურთიერთობები ყოველთვის როდი შეესაბამება ქრისტიანულ პრინციპებს, ეკლესიამ უცვლელად შეინარჩუნა საზოგადოების ნდობის დონე. 2017 წლის საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მიხედვით, ეკლესია მოსახლეობის 88%-იანი ნდობის დონით კვლავ პირველ ადგილს იკავებს სხვა ინსტიტუტებს შორის.⁸ ასე რომ, ეკლესია ყველაზე ძლიერი სამოქალაქო აქტორია და შესაბამისად, პოტენციურად ყველაზე გავლენიანი ჯგუფია ამ სფეროში. გარდა მოსახლეობაში დიდი გავლენისა, ეკლესია ასევე ინარჩუნებს ავტორიტეტულ მდგომარეობას პოლიტიკურ სპექტრშიც. ხშირად, ის სწორედ პოლიტიკური პარტიებისა და ცალკეული პოლიტიკოსების ლეგიტიმაციის წყაროა.⁹ ეკლესიასთან ღია დაპირისპირებას ყველა ოფიციალური პირი ერიდება.¹⁰

საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლე-

სია არამხოლოდ ფლობს გავლენის ბერკეტებს, არამედ, ამავე დროს სურვილი და პრეტენზია აქვს ქვეყანაში მიმდინარე სხვადასხვა პროცესში ჩაერიოს, კონკრეტულ ცვლილებს ან მხარი დაუჭიროს ან შეენინააღმდეგოს. ის არამხოლოდ ტრადიციული რელიგიური ინსტიტუტის როლს თამაშობს, არამედ საზოგადოებაში ღირებულებებისა და პრინციპების განმსაზღვრელია და, ამავე დროს, სახელმწიფო კანონმდებლობასა და პოლიტიკაზეც არაერთხელ პირდაპირ უცვლია გავლენის მოხდენა.

აღსანიშნავია ის, რომ სამოქალაქო სექტორის დანარჩენ აქტორებთან შედარებით, ეკლესიას აქვს რიგი უპირატესობები, რაც მას კიდევ უფრო მნიშვნელოვან მოთამაშეს ხდის. გარდა მაღალი საზოგადოებრივი ნდობისა, სხვა ჯგუფებისგან განსხვავებით მისი წევრობა სანდო და გრძელვადიანია, ხოლო სხვა ასოციაციებსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მოსახლეობა მხოლოდ მაშინ უერთდება, როცა ეს მის ინტერესებშია. რელიგიური ნიშნით ინსტიტუტის წევრობა ნიშნავს მის წევრებს შორის საერთო რწმენის და ღირებულებების გარშემო გაერთიანებას, რაც ეკლესიის წევრებს შორის მაღალი ინტერპერსონალური ნდობის წინაპირობაა. გარდა ამისა, მაშინ, როცა სხვა სამოქალაქო აქტორების წევრები კონკრეტული ნიშნით ერთიანდებიან, რაც შეიძლება იყოს მათი სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობა, განათლების

⁵ ინტერპრესნიუსი. (2011, 28 ნოემბერი). საქართველოს საგარეო უწყებას კათოლიკოს-პატრიარქის მოსკოვში ვიზიტის შეფასება უჭირს. ხელმისაწვდომი: <http://bit.ly/2pFJhUW>

⁶ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. (2015, 18 თებერვალი). ოთხი რელიგიური ორგანიზაციის დაფინანსების პრაქტიკის სამართლებრივი შეფასება. ხელმისაწვდომი: <http://bit.ly/2dQNYGU>

⁷ News.on.ge. (2017, 22 თებერვალი). ციანიდის საქმე – მოკლედ. ხელმისაწვდომი: <http://bit.ly/2p4M2lp>

⁸ Center for Insights in Survey Research. (2017, February 22-March, 8). Survey of Public Opinion in Georgia. International Republican Institute. Available at: http://www.iri.org/sites/default/files/iri_poll_presentation_georgia_2017.03-general.pdf

⁹ Naskidashvili, M. (2013). Orthodox politics: religious renaissance and its political implications in post-Soviet Georgia. Master thesis. University of Oxford.

¹⁰ ნეტგაზეთი. (2017, 25 აპრილი). ვის ეშინია ეკლესიისა და ტრადიციების კრიტიკის ქართულ პოლიტიკაში. ხელმისაწვდომია: <http://netgazeti.ge/news/110105/>

დონე და სხვა, ეკლესიის წევრები ყველა სოციალური ფენის წარმომადგენლები არიან. შესაბამისად, ნდობის მაღალი ხარისხია არამხოლოდ ეკლესიის ლიდერების, არამედ ამ ორგანიზაციის სხვა წევრების მიმართ და მრავალფეროვანი მრევლი ეკლესიას ძლიერი სოციალური კაპიტალის ბაზის უქმნის. გარდა ამისა, საპატრიარქო ფლობს საკუთარ ტელევიზიას – „ერთსულოვნება“, რომელიც 2008 წლიდან არსებობს და რომელიც მას საკუთარი მოსაზრებების ექსკლუზიური გავრცელების საშუალებას აძლევს, რასაც მოკლებულია დანარჩენი კონფესიები და სამოქალაქო საზოგადოება. დაბოლოს,

ისევ მისი ძლიერი ავტორიტეტიდან გამომდინარე, ეკლესიის ორგანიზაციული უნარი მას უნიკალურ პოზიციაში აყენებს, რათა ბიძგი მისცეს სოციალურ ქმედებას, რაზეც მისი წევრების მიერ ორგანიზებული არაერთი აქციაც მოწმობს.

ეკლესიის, როგორც სამოქალაქო აქტორის პოტენციური თვალსაჩინოდ მაღალი და გასათვალისწინებელია. თუმცა საინტერესოა, თუ რაში გამოიხატება რეალობაში ეკლესიის სამოქალაქო საქმიანობა და როგორ შეიძლება განვიხილოთ ეს საქმიანობა დემოკრატიზაციის კუთხით.

ეკლესიის, როგორც სამოქალაქო აქტორის საქმიანობა დემოკრატიზაციის კონტექსტში

ოფიციალურად, საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, რაც, ზოგადი განმარტების მიხედვით, მას სამოქალაქო სექტორის აქტორად აქცევს, თუმცა ზემოთ განხილული უპირატესობების გამო, ეკლესია ამ სექტორის რიგითი წარმომადგენელი არ არის. მეორე საკითხია რამდენად თვლის თავად ეკლესია საკუთარ თავს სამოქალაქო აქტორად, რაში მდგომარეობს მისი სამოქალაქო საქმიანობა და როგორ შეიძლება ეს საქმიანობა შეფასდეს დემოკრატიზაციის პერსპექტივიდან გამომდინარე.

საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიას აქვს იმის პრეტენზია, რომ მოიცვას საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფერო, მათ შორის განათლება, ჯანდაცვა, სოფლის მეურნეობა და ა.შ. შეიძლება გამოვყოთ ეკლესიის, როგორც სამოქალაქო აქტორის რამდენიმე სახის აქტივობა. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს მონაცე-

მებით, არაკომერციული საქმიანობის ფარგლებში ეკლესია ფლობს 4 უნივერსიტეტს, 5 სასულიერო სემინარიას, 25 სკოლას, 8 სოციალურ დაწესებულებას, 18 საქველმოქმედო და განვითარების ფონდს, 16 კულტურული და სულიერი განვითარების ცენტრს. საპატრიარქოს დაქვემდებარებაშია 90-მდე სემინარია, სკოლა და საბავშვო ბაღი, ასევე ბავშვთა სახლები. ამ სკოლების დიდი ნაწილი საპატრიარქოს მიერაა დაარსებული და მათ ეპისკოპოსები ან ეკლესიის მაღალი იერარქიის სხვა წარმომადგენლები მართავენ. მაგალითისთვის, საპატრიარქოს ცენტრებში შედის უფასო სასადილო, მოხუცთა სახლი, საბავშვო ბაღი სმენადაქვეითებული ბავშვებისთვის, ნარკომანიასთან ბრძოლის ცენტრი და ა.შ.¹¹ გარდა ამისა, საპატრიარქოს აქვს პროფესიული განათლების ცენტრები, სადაც ისწავლება ისეთი ხელსაქმე, როგორიცაა ხატწერა, ხეზე ჭრა, ქსოვა.

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი საქმიანობი-

¹¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2014, 5 სექტემბერი). საქართველოს საპატრიარქოსთან დაკავშირებული ბიზნესკომპანიები და სხვა ორგანიზაციები. ხელმისაწვდომია: <http://www.transparency.ge/blog/sakartvelos-sapatriarkostan-dakavshirebuli-bizneskompaniebi-da-skhva-organizaciebi?page=1>

სა, ეკლესიას არაერთხელ უცდია გავლენის მოხდენა სახელმწიფო საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელ საქმიანობაზე. ამის მაგალითებია, თუნდაც 2011 და 2013 წლებში საკანონმდებლო ინიციატივების წინააღმდეგ ეკლესიის კამპანიები, პირველ შემთხვევაში — რელიგიური უმცირესობების სტატუსის შესახებ სამოქალაქო კოდექსის ჩასწორება და მეორე შემთხვევაში — ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება. კიდევ რამდენიმე ამგვარი მაგალითის მოყვანა შეიძლება. 2015 წელს დაიწყო კამპანია კონსტიტუციაში ქორწინების, როგორც მამაკაცის და ქალის ერთობის განსაზღვრისათვის, რომლის ფარგლებშიც შეგროვდა ხელმოწერები ამ საკითხზე რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნით და შეიქმნა შესაბამისი კანონპროექტი. ამ კამპანიის ერთ-ერთ ლიდერი იყო დემოგრაფიული განვითარების ფონდის ხელმძღვანელი ზვიად ტომარაძე, რომელიც ამ ინიციატივით “ლობირებდა საპატრიარქოს ინტერესებს”.¹² თუმცა, რეფერენდუმის იდეას პრეზიდენტმა ვეტო დაადო, ხოლო საკონსტიტუციო ცვლილებას საკონსტიტუციო კომისია დღემდე განიხილავს.¹³ ასევე, ეკლესია აქტიურად ჩაერია 2015 წელს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ ინიცირებული საგნის - “მე და საზოგადოება” - სასწავლო პროგრამაში შეტანის განხილვაში. წიგნის განხილვაში მონაწილეობდნენ საპატრიარქოს სასწავლო ცენტრის წარმომადგენლები, რომელთა მიხედვითაც ჩასწორების გარეშე რიგი ტერმინოლოგია და კონცეფციები ოჯახისა და

ტრადიციული ღირებულებების წინააღმდეგ იყო მიმართული.¹⁴ საბოლოოდ, საგანი შევიდა სასწავლო გეგმაში, თუმცა, ჩასწორებებისა და რიგი ტერმინების ამოღების შემდეგ.¹⁵

ფაქტია, რომ ეკლესია საქმიანობიდან გამომდინარე გასათვალისწინებელი აქტორია. თუმცა მეორე საკითხია, რამდენად შეესაბამება ეკლესია სტრუქტურულად, მიზნებიდან და საქმიანობიდან გამომდინარე დემოკრატიული საზოგადოებრივი აქტორის კრიტერიუმებს. ამა თუ იმ ასოციაციის პოზიტიური მონაწილეობა დემოკრატიზაციის პროცესში და სამოქალაქო საზოგადოების პლურალისტური და საგანმანათლებლო ფუნქციების შესრულება გულისხმობს ამ ასოციაციის შიდა დემოკრატიულობას, მრავალფეროვან წევრობას და შედარებითი თანასწორობის პრინციპს წევრებს შორის.¹⁶ ამავე დროს სამოქალაქო აქტორი უნდა შემოდიოდეს საჯარო დისკურსში და არ უშვებდეს ძალადობას.¹⁷ თუმცა, ეკლესია თვითონ არის შინაგანად არადემოკრატიული ინსტიტუტი, რადგან დამყარებულია იერარქიულ წყობასა და წევრობაზე. იდეოლოგიურად ეკლესია ნაციონალისტურია და მის მთავარ მიზანს ქართველების სულიერი გადარჩენა წარმოადგენს. შესაბამისად, ეკლესია საკმაოდ ჩამორჩება მიმდინარე სოციალურ განვითარებას და ნაკლებად პასუხობს ამჟამინდელ გამოწვევებს და პრობლემებს.¹⁸ ამის ერთი მიზეზი მისი დოქტრინაა, რომელიც გარდა სულიერ გადარჩენაზე ფოკუსირები-

¹² ეკა ჭითანავა. ინტერვიუ. ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი. მარტი, 2017.

¹³ ჯამპსტარტ ჯორჯია. (2017). ქორწინების განსაზღვრება. ხელმისაწვდომია: <https://marriage.jumpstart.ge/ka#!61>

¹⁴ ლიბერალი. (2015, 21 ოქტომბერი). საპატრიარქოს ცენტრი: “მე და საზოგადოება” მოზარდს მშობლების პატივისცემას დააკარგვინებს. ხელმისაწვდომია: <http://liberali.ge/news/view/18788/sapatriarqos-tsentri-me-da-sazogadoeba-mozards-mshoblebis-pativistsemas-daakargvinebs>

¹⁵ Netgazeti.ge. (2016, 30 მაისი). საგანი „მე და საზოგადოება“ ახალ ეროვნულ სასწავლო გეგმებში შევიდა. ხელმისაწვდომია: <http://netgazeti.ge/news/119177/>

¹⁶ Gathuo, A. (2003). Democracy Through an Undemocratic Institution? The Church as Part of Civil Society. Religion and Civil Society. Trotter Review15(1).

¹⁷ ანონიმური. ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

¹⁸ ანონიმური. ინტერვიუ. რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო. მარტი, 2017.

სა, საკმაოდ ჩაკეტილია აღნიშნული თანამედროვე გამოწვევების მიმართ. ერთ-ერთ ასეთ მაგალითად შეგვიძლია გენდერული თანასწორობის საკითხი მოვიყვანოთ, რომელზეც ეკლესია არათუ ვერ პასუხობს საზოგადოებაში არსებულ ტენდენციებს, არამედ პირიქით, ეწინააღმდეგება მათ. მაგალითად, ერთ-ერთი საკვირაო ქადაგებისას, პატრიარქმა ილია მეორემ შემდეგი განცხადება გააკეთა: “ახლა მიღებულია ასეთი ტერმინი, რომ ცოლი და ქმარი თანასწორუფლებიანია. საღმრთო წერილი ამბობს, რომ ოჯახში მთავარი არის ქმარი. ოჯახი ეს არის ერთი სხეული და არ შეიძლება ერთ სხეულზე იყოს ორი თავი”.¹⁹ შესაბამისად, ეკლესიის აქტიურობა რეზისტენტული ხასიათისაა, რაც ცვლილებების წინააღმდეგ ბრძოლას უფრო გულისხმობს, ვიდრე რაიმე ახლის ინიცირებას. აღნიშნული კი ყოველთვის კონსერვატორული ღირებულებებიდან მომდინარეობს, რაც საშუალებას არ იძლევა, მოხდეს ქრისტიანული ღირებულებების თანამედროვე გამოწვევების შესაბამისად რეინტერპრეტაცია.²⁰

თუმცა, რამდენიმე პრობლემა, რომელიც ეკლესიას, როგორც სამოქალაქო აქტორს უკავშირდება, ზოგადად ქართული სამოქალაქო სექტორისთვისაცაა დამახასიათებელი. სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთი მთავარი ნაკლი ქვეყანაში მასსა და საზოგადოებას შორის არსებული ნაპრალია.

კერძოდ, ქართული ორგანიზაციები ნაკლებად ითვლება ქვემოდან წამოსულ (grass-root) ორგანიზაციებად, რადგან ძირითადად ელიტებით არიან წარმოდგენილი, რაც ხშირად ზემოდან ქვემოთ (top down) მიდგომას გულისხმობს.²¹ მათი დაფინანსება ხშირად დონორების პრეფერენციებზეა დამოკიდებული, რაც შეიძლება იყოს ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ ისინი ვერ ახერხებენ რეალურად არსებული რიგი პრობლემების დაფარვას. იგივე გამოწვევები ეკლესიასაც ეხება. მიუხედავად იმისა, რომ ეკლესიას კიდევ უფრო მეტი პრივილეგია აქვს, რადგან მის წარმომადგენლებს ხშირად პირისპირ და უფრო ინტენსიურად აქვთ მოსახლეობასთან შეხება მათი საქმიანობის ტიპიდან და ფოკუსიდან გამომდინარე, ზემოდან ქვემოთ მიდგომა აქაც იგრძნობა. ეკლესიის წარმომადგენლები უფრო ზემოდან კარნახობენ ღირებულებებს და ქცევის წესებს, ვიდრე, ითვალისწინებენ არსებულ ყოფით პრობლემებს. მაგალითად, 2015 წელს ერთ-ერთი ქადაგებისას პატრიარქმა ქართველი ქალების საზღვარგარეთ წასვლას და მუშაობას მანკიერი წესი უწოდა და მათ საქართველოში დაბრუნებისაკენ და აქ შრომისაკენ მოუწოდა.²² თანაც, იმ ფონზე, როცა საზღვარგარეთიდან შემოსული ფულადი გზავნილები მრავალი ქართული ოჯახისთვის მთავარი შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს.

ეკლესიისა და სამოქალაქო სექტორის სხვა აქტორების ურთიერთობა

ეკლესიის, როგორც სამოქალაქო აქტორის როლი და კონტრიბუცია იმაზეცაა დამოკიდებული, თუ როგორი ურთიერთობა და დამოკიდებულება აქვს მას ამ სექტორში

არსებული სხვა ჯგუფების მიმართ, რამდენად არსებობს თანამშრომლობა ეკლესიასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის და ეკლესია ეხმარება თუ

¹⁹ ტაბულა. (2012, 29 აპრილი). ილია მეორე: ოჯახში მთავარი არის ქმარი. ხელმისაწვდომი: <http://www.tabula.ge/ge/story/59228-ilia-meore-ojaxshi-mtavari-aris-qmari>

²⁰ ანონიმური. ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

²¹ პუიგი, ჯ.პ. (2016). საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების სიტუაციური ანგარიში. ევროპის ფონდი. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2oSAJrU>

²² Netgazeti.ge. (2015, 18 ოქტომბერი). ილია მეორე: ქალების საზღვარგარეთ სამუშაოდ წასვლა მანკიერი წესია. ხელმისაწვდომი: <http://netgazeti.ge/news/72458/>

პირიქით, ხელს უშლის მათ საქმიანობაში. ეკლესიას საკმაოდ დიფერენცირებული ურთიერთობა აქვს სამოქალაქო საზოგადოების სხვადასხვა წარმომადგენლებთან. განსხვავებული დამოკიდებულება ძირითადად ეფუძნება ეკლესიის მიერ მათი საქმიანობის მნიშვნელობის და სარგებლის აღქმას. იქიდან გამომდინარე, რომ ეკლესიის პრიორიტეტი სოციალურ პრობლემებთან შედარებით ქართული საზოგადოების სუ-

ლიერი გადარჩენაა, იგი ძირითადად მხარს უჭერს და თანამშრომლობს იმ ჯგუფებთან, რომლებიც ამ მიზანთან თანხვედრაში მოდიან.²³ რაც შეეხება დანარჩენებს, აქ უკვე ეკლესიის ურთიერთობა ვარირებს შედარებით შეზღუდულ და ერთჯერად თანამშრომლობას, ინდიფერენტულობასა და მათ მიმართ მტრულ დამოკიდებულებას შორის. უპრიანი იქნება ამ აქტორების ერთმანეთისგან გამოყოფა და ცალ-ცალკე განხილვა:

რელიგიური ან რელიგიური მიზნების დღის წესრიგის მქონე აქტორები

ეკლესია და მისი წარმომადგენლები პირდაპირ ან არაპირდაპირ კავშირში არიან ისეთ საზოგადოებრივ ჯგუფებთან, რომელთა დღის წესრიგს უპირატესად რელიგიური ან ტრადიციული ღირებულებების დაცვა წარმოადგენს. აქედან რამდენიმე ჯგუფი თვითონ საპატრიარქოს ან ეკლესიის წარმომადგენლების მიერაა დაფუძნებული. ასეთია “მართლმადიდებელ მშობელთა კავშირი”, რომლის ერთ-ერთი ლიდერია დეკანოზი დავით ისაკაძე, რომელიც მიზნად ისახავს ეროვნული იდეოლოგიის და ზნეობრივი პრინციპების დაცვასა და მოსახლეობაში გატარებას და ამ პრინციპებით სახელმწიფო კანონმდებლობაზე გავლენის მოხდენას.²⁴ სხვა მსგავსი ორგანიზაციებია “ნმ. მეფე დავით აღმაშენებლის სახელობის მართლმადიდებელი მრევლის კავშირი”²⁵, “თამარ მეფის სადროშო”, “ჯვარი”.²⁶ ასევე, ეკლესიის წარმომადგენლები თანამშრომლობენ და აქტიურად არიან ჩართულები ისეთი ჯგუფების საქმიანობაში, რომლებიც ტრადიციული ღირებულებების დაცვასა და მხარდაჭერისკენ მოუწოდებენ. ეს ჯგუფები ძირითადად

ნაციონალისტურია და ქართველობის იდეის და ტრადიციული ღირებულებების დაცვას ისახავს მიზნად. ასეთია, მაგალითად, “დემოგრაფიული აღორძინების ფონდი”, რომელიც 2013 წელს პატრიარქის ლოცვა-კურთხევით და ყოფილი პრემიერმინისტრ ბიძინა ივანიშვილის მხარდაჭერით დაფუძნდა. მისი სამეთვალყურეო საბჭოს წევრია მიტროპოლიტი შიო მუჯირი, ხოლო ხელმძღვანელი — ლევან ვასაძე,²⁷ რომელიც ნაციონალისტურ-ტრადიციული შეხედულებების აქტიური დამცველია. ასევე, აღსანიშნავია “სახალხო-მართლმადიდებლური მოძრაობა”, რომელიც როგორც რელიგიური, ასევე სოციალური საკითხებითაა დაკავებული, მათ შორის ქართული ფასეულობების აღდგენის საკითხებით და სასულიერო პირები, ასევე, არიან ჩართულები მის აქტივობებში.²⁸

თუმცა, გარდა ტრადიციული და რელიგიური ღირებულებების დამცველი ორგანიზაციებისა, ეკლესიის წარმომადგენლები ასევე კავშირში არიან რამდენიმე საგარეო პოლიტიკის მიმართულებით მომუშავე ორ-

²³ ბექა მინდიაშვილი. თეოლოგი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

²⁴ ნმ. მეფე დავით აღმაშენებლის სახელობის მართლმადიდებელი მრევლის კავშირი. ხელმისაწვდომია: http://www.religia.ge/about_MShK.html

²⁵ იგივე.

²⁶ ბექა მინდიაშვილი. თეოლოგი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

²⁷ Netgazeti.ge. (2013, 16 ივლისი). ლევან ვასაძე “დემოგრაფიული აღორძინების ფონდის” სამეთვალყურეო საბჭოს უხელმძღვანელებს. ხელმისაწვდომია: <http://netgazeti.ge/news/23752/>

²⁸ რადიო თავისუფლება. (2010, 25 მარტი). თბილისში “სახალხო-მართლმადიდებლური მოძრაობა” ფუძნდება. ხელმისაწვდომია: <http://www.radiotavisupleba.ge/a/1993772.html>

განიზაციასთან, რადგან რელიგია ასევე არის ამ ორგანიზაციების დღის წესრიგის მნიშვნელოვანი ნაწილი. ასეთებია მაგალითად, “ევრაზიული არჩევანი”, “ევრაზიული ინსტიტუტი” და “ერეკლე მეორეს

საზოგადოება”. მათი წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ თანამშრომლობენ კლერიკალებთან. ზოგიერთ მათ აქტივობებში, მართლაც, აქტიურად მონაწილეობენ ეკლესიის წარმომადგენლები.²⁹

ეკლესია და არასამთავრობო ორგანიზაციები

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ ეკლესიის დამოკიდებულება საკმაოდ არაერთმნიშვნელოვანია. არასამთავრობო სექტორის ის ნაწილი, რომელიც ადამიანის უფლებებზე მუშაობს და ფოკუსირებულია უმცირესობების უფლებების დაცვაზე, ეკლესიისთვის მიუღებელია და დისკურსის დონეზე მათგან, როგორც დასავლეთის ლიბერალური ღირებულებების გამტარებლებისგან, მტრის ხატსაც ქმნის.³⁰ ეკლესია მათ ფსევდოლიბერალების სახელით მოიხსენიებს და ხშირად ადანაშაულებს ტრადიციების უგულვებელყოფაში. მაგალითად, 2014 წლის საშობაო ეპისტოლეში პატრიარქმა ილია მეორემ განაცხადა, რომ სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაცია იცავს უმცირესობათა ჯგუფებს, რომლებიც დისკრედიტაციას უწევენ ამ პროცესის მონაწილეებს, მათ შორის ეკლესიას და მათი ძირითადი დარტყმის ობიექტი ოჯახია.³¹ თავის მხრივ, ეს ორგანიზაციები ღია დაპირისპირებაში არიან შესული ეკლესიასთან და ამ უკანასკნელს იდეოლოგიურ სიბნელეში სდებენ ბრალს.³²

თუმცა, მეორე მხრივ, არსებობს ეკლესიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების პოზიტიური თანამშრომლობის მაგალითებიც. ყველაზე საინტერესოა ის, რომ ასეთი მაგალითები ისეთ საკითხებსაც ეხება, რომელიც, წესით, ეკლესიის ინტერესებს უნდა გამორიცხავდეს, მაგალითად ევროინტეგრაციის თემას მაშინ, როდესაც ეკლესიას ხშირად ანტიდასავლურობაში სდებენ ბრალს.³³ მაგალითისთვის, განვითარებისა და დემოკრატიის ცენტრის, ნატოსა და ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრის ორგანიზებით 2016 წლის ნოემბერში სასულიერო პირებისაგან შემდგარი დელეგაცია ნატოსა და ევროკავშირის შტაბბინებში საინფორმაციო ვიზიტით გაემგზავრა.³⁴ ვიზიტის შემდეგ საპატრიარქომ გააკეთა განცხადება, რომ “ნატოსა და ევროსტრუქტურებში საქართველოს შესახებ არასწორი ინფორმაცია ჰქონდათ და ჩვენ არასწორი წარმოდგენა გვქონდა მათ პოლიტიკასთან მიმართებით რიგ თემებთან დაკავშირებით”.³⁵ გარდა ამისა, განვითარებისა და დემოკრატიის ცენტრი 2015-2016 წლებში

²⁹ გულბაათ რცხილაძე. ინტერვიუ. ევრაზიის ინსტიტუტი. 2015. არჩილ ჭყოიძე. ინტერვიუ. ევრაზიული არჩევანი. 2015.

³⁰ ეკა ჭითანავა. ინტერვიუ. ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი. მარტი, 2017.

³¹ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. (2014, 17 თებერვალი). საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქის ეპისტოლეების ანალიზი. ხელმისაწვდომია: <https://emcrights.files.wordpress.com/2014/02/danarti.pdf>

³² ანონიმური. ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

³³ Netgazeti.ge. (2016, 9 მაისი). საქართველოში რუსული პროპაგანდის წინააღმდეგ გაერთიანებული ორგანიზაციების გეგმები. ხელმისაწვდომია: <http://netgazeti.ge/news/113152/>

³⁴ ლიბერალი. (2016, 28 ოქტომბერი). ევროკავშირსა და NATO-ში საქართველოდან სასულიერო პირების დელეგაცია გაემგზავრა. ხელმისაწვდომია: <http://liberali.ge/news/view/25552/evrokavshirsada-NATOshi-saqartvelodan-sasuliero-pirebis-delegatsia-gaemgzavreba>

³⁵ საქართველოს საპატრიარქო. (2016, 15 ნოემბერი). საქართველოს საპატრიარქოს განცხადება ბრიუსელში ვიზიტის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2oVzHMP>

ახორციელებდა პროექტს საპატრიარქოს-თან არსებული „წმ. დავით აღმაშენებლის სახელობის განათლების ცენტრთან“ ერთად, რომლის ფარგლებშიც სხვადასხვა ეპარქიის და ეკლესიასთან დაკავშირებული სასწავლებლების წარმომადგენლებს უტარდებოდათ სემინარები ევროინტეგრაციის საკითხებზე.³⁶

ასეთი თანამშრომლობის კიდევ ერთი მაგალითია ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველო“, რომელსაც, იყო პერიოდები, როცა ყველაზე მეტი პროექტი საპატრიარქოსთან ჰქონდა განხორციელებული.³⁷ დაფინანსებული საკითხები მოიცავდა რამ-

დენიმე ძეგლის, მათ შორის ყინწვისის ფრესკის ფოტოფიქსაციას, საპატრიარქოსთან არსებული ანტინარკოტიკული ცენტრის, ასევე საპატრიარქოს მონაწილეთა ცენტრის პროექტებს და ა.შ.³⁸ თუმცა, მეორე მხრივ, ეკლესიის წარმომადგენლები ხშირად აკრიტიკებენ ფონდს, როგორც ჯორჯ სოროსის ორგანიზაციას და ამხილებენ მას ანტიქართულ საქმიანობაში.³⁹ აღნიშნული თანამშრომლობის მაგალითები მიუთითებს იმაზე, რომ საერთო ინტერესების და პოზიტიური დღის წესრიგის არსებობის შემთხვევაში, ეკლესიას შეუძლია რიგ შემთხვევებში საკუთარი პოზიციების დათმობა და თანამშრომლობაზე წასვლა.

მართლმადიდებელი ეკლესია და სხვა რელიგიური მიმდინარეობები

საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებთან ერთგვარ იერარქიაზე არის დაფუძნებული. ეკლესიის იდეოლოგიის მიხედვით მხოლოდ ერთი ჭეშმარიტი რელიგია არსებობს - მართლმადიდებლობა. რელიგიური პლურალიზმი და სხვადასხვა კონფესიების თანაბარ პირობებში ჩაყენება განიხილება, როგორც “რელიგიური ინდიფერენტიზმი”.⁴⁰ ეკლესია რელიგიურ ბაზარზე მონოპოლიისკენ ისწრაფვის, 2002 წელს გაფორმებული საკონსტიტუციო შეთანხმება⁴¹ ამ გზაზე წარმატების მაგალითია. რიგ შემთხვევებში, როდესაც მის მონოპოლიას საფრთხე ექმნება, ეკლესია აქტიურად გამოხატავს წინააღმდეგობას.

ამის მაგალითია 2011 წელს ეკლესიის პროტესტი სამოქალაქო კოდექსში ინიცირებული ცვლილებისა, რომლის მიხედვითაც, რელიგიური უმცირესობის ჯგუფებს უფლება ენიჭებოდათ დარეგისტრირებულიყვნენ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად. ინიციატივის საწინააღმდეგო არგუმენტების მიხედვით, აღნიშნული ცვლილება საშუალებას მისცემდა სომხეთის და კათოლიკურ ეკლესიებს პრეტენზია გამოეცხადებინა სადავო ეკლესიებზე.

საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია მხოლოდ ტრადიციულ რელიგიებს ცნობს, ესენია კათოლიკური, ისლამი, იუდაიზმი და სომხეთის სამოციქულო ეკლესია, დან-

³⁶ განვითარებისა და დემოკრატიის ცენტრი. (2015). საქართველო და ევროკავშირი - 2015. ხელმისაწვდომია: <http://cdd.ge/300-saqarthvelo-da-evrokavshiri.html>

³⁷ ანონიმური. ინტერვიუ. რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო. მარტი, 2017.

³⁸ ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო. პროექტები. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2oxpZki>

³⁹ გურია ნიუსი. (2016, 26 სექტემბერი). მითები ჯორჯ სოროსის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <http://www.gurianews.com/article/mtavari/sazogadoeba/42612>

⁴⁰ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. (2014, 17 თებერვალი). საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქის ეპისტოლეების ანალიზი. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2oXouPe>

⁴¹ Orthodoxy.ge. კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის. ხელმისაწვდომია: http://www.orthodoxy.ge/samartali/konstitutsiuri_shetankhmeba.htm

არჩენებს სექტებს უწოდებს და საერთოდ არ აღიარებს. ეკლესია თანამშრომლობს აღნიშნულ ტრადიციულ რელიგიურ ორგანიზაციებთან, თუმცა ისეთ ფორმატში, რომელიც სტატუს კვოს და შესაბამისად მის პრივილეგიურ სტატუსს უწყობს ხელს.⁴²

აღნიშნული თანამშრომლობის ფორმატი ფუნქციონირებს რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს ჩარჩოში, სადაც 2015 წელს შეიქმნა “ინტერრელიგიური სათათბირო”, სადაც განიხილება რელიგიური თემები, ასევე სააგენტოს მიერ ინიცირებული საკითხები.⁴³ თუმცა, “ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის” ანალიზის მიხედვით, სააგენტო რეალურად რელიგიური ორგანიზაციების იერარქიზებას აძლიერებს და პრივილეგიას სწორედ მართლმადიდებელ ეკლესიას ანიჭებს.⁴⁴ სააგენტოს მიღმა მართლმადიდებ-

ლი ეკლესიისა და სხვა კონფესიების წარმომადგენლების თანამშრომლობა საკმაოდ მწირია.⁴⁵ მართლმადიდებელმა ეკლესიამ უარი თქვა სახალხო დამცველთან არსებულ რელიგიათა საბჭოში მონაწილეობაზე, მისი ფორმატიდან გამომდინარე, რაც ყველა რელიგიის თანასწორუფლებიანობას ითვალისწინებს, სადაც არ არსებობს იერარქიზაცია და რომელიმე კონფესიისთვის დომინანტი როლის მინიჭება. რელიგიური გაერთიანებები ამ ფორმატში მსჯელობენ არა თეოლოგიურ საკითხებზე, არამედ სამოქალაქო უფლებებზე და იმ პრობლემებზე, რაც კონფესიებსა და სახელმწიფოს ურთიერთობის საკითხებს ეხება.⁴⁶ არსებობს თანამშრომლობის რამდენიმე ფორმატი, ეკლესიას აქვს ურთიერთობა კათოლიკურ ეკლესიასთან კონფერენციების სახით ოჯახის, აბორტის, ბიოეთიკის საკითხებზე, თუმცა, ზოგადი თანამშრომლობა მინიმალურია.⁴⁷

დასკვნა და რეკომენდაციები

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე ამჟამად, რომ საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია არამხოლოდ გასათვალისწინებელი აქტორია სამოქალაქო სექტორში, არამედ აქვს ამბიციის, აქტიურად იყოს ჩართული საზოგადოებისა და სახელმწიფოს განვითარების მიმდინარე პროცესებში. თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ ეკლესიის მისწრაფებები, ღირებულებები და საქმიანობა ყოველთვის როდი მოდის პლურალისტური დემოკრატიის პრინციპებთან შესაბამისობაში. მაგრამ ეკლესიის იზოლაცია და იგნორირება უფრო

მეტ პრობლემას შექმნის, ვიდრე რაიმე დადებითს მოიტანს. მისი ავტორიტეტისა და სხვა აქტორებთან შედარებით რიგი უპირატესობების გათვალისწინებით, ეკლესიას აქვს პოტენციური დადებითი წვლილი შეიტანოს დემოკრატიზაციის პროცესში. თუმცა, ამისათვის მნიშვნელოვანია მისი ფრთხილი, მიზანშეწონილი და შინაარსიანი ჩართვა სამოქალაქო ცხოვრებაში, რასაც ეკლესიის მხრიდან ასევე უნდა მოჰყვეს საკუთარი სოციალური და პოლიტიკური როლის გააზრება. ამისათვის მნიშვნელოვანია სხვა საზოგადოებრივმა ჯგუფებმა გაააქტიურონ

⁴² ბექა მინდიაშვილი. თეოლოგი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

⁴³ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო. (2015). წლიური ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <http://religion.geo.gov.ge/geo/document/reports/religiis-sakitxta-saxelmtsifo-saagentos-tsliuri>

⁴⁴ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი. (2016, 14 დეკემბერი). რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს საქმიანობის კრიტიკული ანალიზი. ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2016/12/14/emc-190/>

⁴⁵ ბექა მინდიაშვილი. თეოლოგი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

⁴⁶ ეკა ჭითანავა. ინტერვიუ. ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი. მარტი, 2017.

⁴⁷ ბექა მინდიაშვილი. თეოლოგი. ინტერვიუ. მარტი, 2017.

ეკლესიასთან ურთიერთობა მისი, როგორც პლურალური სამოქალაქო აქტორის გამო-სანვევად და მასზე დაკისრებული პასუხ-ისმგებლობის ახლებურად გასააზრებლად.

- უნდა ჩატარდეს სათანადო კვლე-ვა, რომელიც შეისწავლის ეკლესიის წარმომადგენლების შეხედულებებს მათი ისეთი მახასიათებლების მიხედ-ვით, როგორცაა ასაკი, განათლება, გეოგრაფიული მდებარეობა და ა.შ. მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ ეკლესიაში იმავე პროპორციით არსე-ბობს სტერეოტიპები ლიბერალიზმსა და დასავლეთზე, როგორც, ზოგა-დად, საზოგადოებაში, მეტწილად ინ-ფორმაციის ნაკლებობის გამო.⁴⁸ შეს-აბამისად, ეკლესია მაინც ასახავს და პასუხობს საზოგადოებაში არსებულ განწყობებს, მაგრამ ხშირად ეს გან-წყობები შეუსაბამობაშია დემოკრატი-ულ ფასეულობებთან.
- სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენ-ლებმა უნდა დაგეგმონ და განახორ-

ციელონ საინფორმაციო აქტივობები ეკლესიასთან. ამის მაგალითი უკვე არ-სებობს „განვითარებისა და დემოკრატი-ის ცენტრის“ მხრიდან ჩატარებული სემინარების სახით. ეკლესიასთან ჩართულობა და დიალოგის სხვადასხ-ვა ფორმატები იძლევა საშუალებას, უფრო გასაგები გახდეს სასულიერო პირებისათვის ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღებაც კი, მისი სამართლე-ბრივი კუთხით ახსნის შემთხვევაში.

- აუცილებელია, სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებმა, როგორც ორმხ-რივი, ასევე მრავალმხრივი დიალო-გის ფარგლებში, გამოიწვიონ ეკლესია და შესთავაზონ პროექტების საერთო ძალებით განხორციელება, იქნება ეს სათემო თუ უფრო მასშტაბური პრო-ექტები ისეთ თემებზე, რომლებიც ორივე მხარისთვის საინტერესოა. ეს შეიძლება იყოს გარემოს დაცვა, ჯან-დაცვა, სოფლის მეურნეობის სფერო, განათლება, კონკრეტული უნარების შესწავლა მოსახლეობისათვის და ა.შ.

⁴⁸ ანონიმური. ინტერვიუ. სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი. მარტი, 2017.

საპროფილენტო არჩევნების დასასრული

საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში

თორნიკე ზურაბაშვილი ¹

მოკლე შინაარსი

საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, მმართველი პარტია – „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო“ – პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესის შეცვლას აპირებს. საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის მიხედვით, პრეზიდენტს საარჩევნო კოლეგია აირჩევს, რომლის შემადგენლობაში 300 ხმოსანი შევა, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები.

ამ ინიციატივამ რამდენიმე კითხვა გააჩინა:

რატომ ანიჭებს მმართველი პარტია პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევას უპირატესობას? როგორ წარიმართა კონსტიტუციური რეფორმის პროცესი? ჰქონდა თუ არა პროცესს ხარვეზები? და თუ კი, როგორ შეიძლება ამ ხარვეზების გამოსწორება ცვლილებების ძალაში შესვლამდე? ეს ნაშრომი სწორედ ამ კითხვებს ეხმიანება, კონკრეტულად კი, მიმოიხილავს პრეზიდენტის არჩევის წესის ცვლილებას და მკითხველს ამ საკითხზე ავტორისეულ შეხედულებებს სთავაზობს. ნაშრომი, ასევე, წარმოადგენს რეკომენდაციებს კონსტიტუციის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცესისთვის.

ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოს პარლამენტის საყურადღებოდ

- ეთხოვოს საქართველოს პრემიერმინისტრს საკონსტიტუციო ცვლილებების ან მხოლოდ პრეზიდენტის არჩევის წესის ცვლილების თაობაზე პლებისციტის დანიშვნა;
- საყოველთაო-სახალხო განხილვებისას, მოხდეს რაც შეიძლება მეტი მოქალაქის ჩართვა ქვეყნის რაც შეიძლება მეტ ქალაქსა და სოფელში;
 - საზოგადოების უკეთ ინფორმირების მიზნით, გამოყენებულ იქნას რეგიონული და ადგილობრივი მედიასაშუალებები, რათა ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთათვის ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდეს მათ ენებზე;
 - გამოყენებულ იქნას ინოვაციური მიდ-

გომები, მათ შორის ციფრული პლატფორმები (მაგალითად, კონსტიტუციის ელექტრონულ ვერსიაზე შენიშვნების გაკეთების შესაძლებლობა);

- დაგეგმილ ცვლილებებთან დაკავშირებით, გაიმართოს სატელევიზიო პოლიტიკური დებატები და მასში მონაწილეობის შესაძლებლობა ყველა დაინტერესებულ პოლიტიკურ პარტიას მიეცეს.

- საყოველთაო-სახალხო განხილვებისას უზრუნველყოფილ იქნას პრეზიდენტის ან პრეზიდენტის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთა მონაწილეობა;
- მმართველმა პარტიამ აიღოს ვალდებულება ვენეციის კომისიის როგორც „სამართლებლივი“, ისე „პოლიტიკური“ რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ.

¹ პოლიტიკის დოკუმენტი თორნიკე ზურაბაშვილმა შეიმუშავა. ნაშრომში გამოთქმული აზრები ეკუთვნის ავტორს და არ ასახავს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის ან დემოკრატიის ეროვნული ფონდის მოსაზრებებს.

სამოქალაქო საზოგადოების საყოველთაო

- საყოველთაო-სახალხო განხილვებისას, ადგილობრივი აქტივისტებისა და მათი ქსელების მეშვეობით, მოხდეს რაც შეიძლება მეტი მოქალაქის ჩართვა;
- მოხდეს საკონსტიტუციო რეფორმის თაობაზე საერთო გზავნილების შემუშავება და ძალისხმევის კოორდინირება;
- დახმარება გაენიოს საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესს, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების ცოდნის გაზიარებით ისეთ საკითხებზე, როგორცაა შემოთავაზებული ცვლილებების გავლენა ქვეყანაში დემოკრატიის განვითარებაზე.

საერთაშორისო ორგანიზაციების საყოველთაო

- მხარდაჭერილ იქნას საყოველთაო-სახალხო განხილვები, მათ შორის ფინანსურადაც;
- დაპირისპირებულ პარტიებს შორის დიალოგისთვის შეიქმნას ნეიტრალური პლატფორმა;

დახმარება გაენიოს საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესს, მათ შორის საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით ისეთ საკითხებზე, როგორცაა შემოთავაზებული ცვლილებების გავლენა ქვეყნის საარჩევნო, პოლიტიკურ და პოლიტიკის (policy) ვითარებაზე.

შესავალი

2016 წლის 22 აპრილს, ოთხთვიანი მუშაობის შემდეგ, საკონსტიტუციო რეფორმის კომისიამ ახალი კონსტიტუციის პროექტი წარმოადგინა. პროექტის თანახმად, პრეზიდენტი პირდაპირი არჩევნების გზით აღარ აირჩევა.¹ პრეზიდენტს 300-წევრიანი ამომრჩეველთა კოლეგია აირჩევს; აქედან 150 პარლამენტის წევრი იქნება, ხოლო დანარჩენ 150-ს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების (აფხაზეთისა და აჭარის) წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები შეადგენენ. კანონპროექტის დამტკიცების შემთხვევაში, აღნიშნული ცვლილება 2023 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებიდან შევა ძალაში.

ამ ინიციატივამ რამდენიმე კითხვა გააჩინა: რატომ ანიჭებს მმართველი პარტია პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევას უპირატესობას? როგორ წარიმართა კონსტიტუციური რეფორმის პროცესი? ჰქონდა თუ არა პროცესს ხარვეზები? და თუ კი, როგორ შეიძლება ამ ხარვეზების გამოსწორება ცვლილებების ძალაში შესვლამდე? ეს ნაშრომი სწორედ ამ კითხვებს ეხმიანება, კონკრეტულად კი, მიმოიხილავს პრეზიდენტის არჩევის წესის ცვლილებას და მკითხველს ამ საკითხზე ავტორისეულ შეხედულებებს სთავაზობს. ნაშრომი, ასევე, წარმოადგენს რეკომენდაციებს კონსტიტუციის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცესისთვის.

საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი

„ქართული ოცნების“ ხელმძღვანელობით მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმების პროცესის ისტორია 2013 წლიდან იწყება, მას შემდეგ, რაც კოალიცია „ქართულმა

ოცნებამ“ საპარლამენტო არჩევნებში იმდროინდელი მმართველი პარტია - „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ დაამარცხა. საკონსტიტუციო რეფორმის კომისიამ, რომე-

ლიც 58 ნევრისგან შედგებოდა, სამწლიანი არსებობის შემდეგ, მუშაობა უშედეგოდ დაასრულა.² ამის ძირითადი მიზეზი შიდა კოალიციური უთანხმოება და ცვლილებების განხორციელებისთვის არასაკმარისი საპარლამენტო მხარდაჭერა იყო. შედეგად, „ქართულ ოცნებას“ საკონსტიტუციო ცვლილებებზე უარის თქმა მოუწია.

ვითარება რადიკალურად შეიცვალა 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. ძლიერი საპარლამენტო ოპოზიციის გარეშე დარჩენილმა „ქართულმა ოცნებამ“, რომელიც პარლამენტში უფრო დიდი უმრავლესობითაა წარმოდგენილი, საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი განაახლა. ამ მიზნისთვის, შეიქმნა 73 ნევრისგან შემდ-

გარი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელშიც კონსტიტუციის ექსპერტები, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლები, სახელისუფლებო უწყებები და არასამთავრობო ორგანიზაციები შევიდნენ. კომისია 2016 წლის 15 დეკემბერს დაფუძნდა და კანონპროექტის შემუშავების ვადა 2017 წლის აპრილამდე განისაზღვრა.³

22 აპრილს, ოთხთვიანი ინტენსიური მუშაობის შემდეგ, კომისიამ კანონპროექტის სამუშაო ვერსიას 43 ხმით დაუჭირა მხარი.⁴ საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, დოკუმენტის პარლამენტში წარდგენის შემდეგ, ქვეყნის მასშტაბით ერთთვიანი საყოველთაო-სახალხო განხილვა იმართება, რის შემდეგაც კანონპროექტს პარლამენტში ეყრება კენჭი.

საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის კრიტიკული ანალიზი

პრეზიდენტის ბოიკოტი

ვენეციის კომისიის თანახმად (ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ორგანო იურიდიულ საკითხებში), „ახალი და კარგი კონსტიტუციის მიღება“ უნდა ეფუძნებოდეს საზოგადოების ფართო კონსენსუსს⁵ და სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის, არასამთავრობო ორგანიზაციების, სამოქალაქო ჯგუფებისა და აკადემიურ და მედიის სფეროში მოღვაწე ადამიანების ჩართულობას.⁶

საკონსტიტუციო რეფორმის მთავარი მიზანი ფართო კონსენსუსის მოპოვებაა: მხოლოდ ამ შეთხვევაშია შესაძლებელი, კონსტიტუციის ისეთი ტექსტის შემუშავება, რომელიც ქვეყანას გრძელვადიან პერიოდში მოემსახურება. სამწუხაროდ, რეფორმის პროცესში ამგვარი კონსენსუსის ნაკლებობა თვალშისაცემი იყო. რეფორმის შემუშავებისას, პარლამენტმა ვერ შეძლო დაინტერესებული პოლიტიკური პარტიების პროცესში სრულფასოვნად ჩართვა და, რაც

უფრო მნიშვნელოვანია, ვერ დაარწმუნა პრეზიდენტი, რომ რეფორმის პროცესი მის წინააღმდეგ მიმართული არ იყო.

კომისიის შემადგენლობით უკმაყოფილო პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ კომისიას ბოიკოტი გამოუცხადა⁷ და საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი არაერთხელ გააკრიტიკა.⁸ პრეზიდენტმა, ასევე, წამოიწყო კამპანია „კონსტიტუცია ყველასია“, რომელიც კონსტიტუციის გადახედვის პროცესში საზოგადოების ჩართვას ისახავდა მიზნად.⁹ ეს კამპანია პარლამენტისგან დამოუკიდებლად მიმდინარეობდა და იმ ფუნქციებს იმეორებდა, რაც პარლამენტის მიერ წარმართულ საყოველთაო-სახალხო განხილვებს აქვთ.

საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის დასასრულს, შეიქმნა ოპოზიციურმა პარტიამ კომისია დატოვა და მმართველი პარტია ძალაუფლების გახანგრძლივების მცდელობაში დაადანაშაულა. პრეზიდენტისა და პარტიების ბოიკოტმა საკონსტიტუციო რე-

ფორმის პროცესი საგრძნობლად დააზარა-
ლა და საზოგადოებაში კომისიისადმი ნდობა
შეასუსტა. ბოიკოტი უარყოფითად აისახება
საქართველოს დემოკრატიულ განვითარე-
ბაზეც: ახალი საკონსტიტუციო ტექსტის
მიღება ფართო პოლიტიკური სპექტრის
მონაწილეობის გარეშე, მმართველ პარტიას
კონსტიტუციის გადასინჯვის ერთ პარტი-
აზე მორგებული პრაქტიკის გაგრძელების
შესაძლებლობას აძლევს და, ჯერ კიდევ
ჩამოყალიბების პროცესში მყოფ, კონსტი-
ტუციონალიზმის პრაქტიკას აზიანებს.

მკაფიო ხედვის არარსებობა

მმართველმა პარტიამ საკონსტიტუციო
რეფორმის პროცესი დეტალური ხედვის
გარეშე დაიწყო. მას არ წარმოუდგენია
ნათელი სურათი იმის შესახებ, თუ რო-
გორი საპრეზიდენტო ინსტიტუტის შექმნას
აპირებდა. პარტიის არგუმენტი, რომ რე-
ფორმის პროცესი კლასიკური საპარლამენ-
ტო სისტემიდან „აცდენას“ გამოასწორებდა
და ამ მიზნით, პრეზიდენტის პირდაპირი
გზით არჩევის წესს გააუქმებდა,¹⁰ ამომ-
წურავი არაა; „ახალი“ პრეზიდენტის უფლე-
ბამოსილებები კვლავ გაურკვეველი რჩება.

დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემებ-
ში პრეზიდენტები განსხვავდებიან; ისინი
შესაძლოა იყვნენ აქტივისტები, ნეიტრალ-
ურები, ცერემონიულები და ა.შ. ყველა ამ
საპრეზიდენტო ტიპს თავისი განსხვავებუ-
ლი დადებითი და უარყოფითი მხარე აქვს.
აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტის ტიპებს
შორის არჩევანი, ქვეყნის ფუნდამენტურ
მოთხოვნებზე დაყრდნობით უნდა გაკეთ-
დეს, მათ შორის, უნდა მოხდეს ქვეყნის
პოლიტიკური, ეკონომიკური და უსაფრთხ-
ოების ვითარების გათვალისწინება.

კონსტიტუციის პროექტი პრეზიდენტს
კვლავ ქვეყნის მთავარსარდლად მოიხ-
სენიებს, მაგრამ აღარ ითვალისწინებს

ეროვნული უშიშროების საბჭოს არსებობას
(იცვლება ეროვნული თავდაცვის საბჭოთი,
საომარი მდგომარეობის დროს). ეს ნიშ-
ნავს, რომ მმართველი პარტია პრეზიდენ-
ტის ცერემონიულ თანამდებობად ჩამოყალ-
ბებას გეგმავს. მსგავსი გადაწყვეტილება
არც გამოკვეთილად პოზიტიურია და არც
გამოკვეთილად ნეგატიური. პრეზიდენტის
თავდაცვის პოლიტიკის შემუშავების პრო-
ცესისგან დისტანცირება, აღმასრულებელ
საქმიანობაში მისი არასასურველი ჩარევის
შესაძლებლობას გამორიცხავს, რაც ქვეყ-
ნის ზოგად დემოკრატიულ განვითარებაზე
დადებით გავლენას მოახდენს. ამავდროუ-
ლად, პრეზიდენტს, როგორც მთავარსარ-
დლს, აღარ ექნება ამომრჩევლის პირდა-
პირი მანდატი და თავდაცვის პოლიტიკაში
მონაწილეობის უფლება. ამ ფაქტორმა კი,
შესაძლოა, პრეზიდენტის, როგორც მთა-
ვარსარდლის როლი შეასუსტოს და საომ-
არი მდგომარეობის დროს საქართველოს
თავდაცვისუნარიანობის შემცირება გამოი-
წვიოს.

საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის
ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრეზიდენტის
როლისა და უფლებამოსილების ცვლილება,
საჯარო კონსენსუსის, პოლიტიკურ პარ-
ტიებს შორის დისკუსიებისა და ქვეყნის გრ-
ძელვადიანი პრიორიტეტების განსაზღვრის
გარეშე მოხდა. შედეგად, საკონსტიტუციო
ცვლილებების საბოლოო მიზნებთან და-
კავშირებულმა გაურკვეველობამ, განსა-
კუთრებით პრეზიდენტის არჩევის წესთან
მიმართებით, საკონსტიტუციო რეფორმის
პროცესზე უარყოფითი გავლენა იქონია.

ერთი სისტემა, ორი ინტერპრეტაცია

საქართველოში მოქმედი მმართველობის
მოდელის რაობაზე მიმდინარე დებატები
არსებულ გაურკვეველობას კიდევ უფრო
ამძაფრებს. უთანხმოება ქვეყნის კონსტი-
ტუციურ მონყობაზე 2012 წლის საპარლა-

მენტო არჩევნების შემდეგ დაიწყო.¹¹ გამარჯვებული კოალიციის - „ქართული ოცნების“ - ერთი მხარე ამბობდა, რომ ქვეყანა საპრეზიდენტო მმართველობიდან საპარლამენტოზე გადადიოდა, ხოლო მეორე მხარე ქვეყანას ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემად მიიჩნევდა. ამ უკანასკნელ მოდელში პირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტი “თანაცხოვრობს” პრემიერმინისტრთან და მინისტრთა კაბინეტთან, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არიან არჩეულნი და მის მიმართ არიან ანგარიშვალდებული.

მმართველობის ფორმის თაობაზე არსებულმა უთანხმოებამ საკონსტიტუციო რეფორმის მიმდინარეობისასაც იჩინა თავი. „ჩვენ ვაპირებთ არსებული საპარლამენტო მმართველობის ფორმის შენარჩუნებას... ჩვენ მიგვაჩნია, რომ საპარლამენტო სისტემა, და ეს საყოველთაოდაც არის აღიარებული, ბევრად მეტ გარანტიებს ქმნის დემოკრატიისთვის, პლურალიზმისთვის, ვიდრე საპრეზიდენტო ან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა,“ განაცხადა პარლამენტის თავმჯდომარე ირაკლი კობახიძემ, 2017 წლის 2 მარტს.¹²

„სად გადაწყვიტა ქართველმა ხალხმა, რომ ჩვენ გვინდა საპარლამენტო მოდელზე გადასვლა. ეს კითხვები ხომ ჰაერშია?“, დასძინა გიორგი მარგველაშვილმა ირაკლი კობახიძის საპასუხოდ, 2017 წლის 23 მარტს.¹³

ქვეყნის პოლიტიკურ ლიდერებს შორის მმართველობის ფორმაზე არსებულმა უთანხმოებამ, ამჟამინდელ და მომავალ კონსტიტუციებში პრეზიდენტის ფუნქციებისა და როლის შესახებ შინაარსობრივი განხილვის შესაძლებლობა შეამცირა. მსგავსი კონსენსუსი კი, საკონსტიტუციო ცვლილების განსახორციელებლად აუცილებელია: ქვეყნის მმართველობის ფორმის ერთგვაროვანი განმარტების გარეშე, პრეზიდენტის უფლებამოსილების საკითხზე მხარეებს შორის

შეთანხმების ალბათობა საგრძნობლად მცირდება.

წინასწარ განსაზღვრული არჩევანი

მმართველი პარტიის სურვილი, გააუქმოს პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა, არახალია. „ქართული ოცნების“ პოზიცია პირველად 2014 წელს გახმოვანდა, როდესაც პარტიის ლიდერები და მინისტრები პრეზიდენტ გიორგი მარგველაშვილს დაუპირისპირდნენ. მაშინ, „ქართული ოცნების“ წარმომადგენლებმა პრეზიდენტის ქმედებები მწვავედ გააკრიტიკეს და პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის შეცვლაზე ალაპარაკდნენ.

პარლამენტის თავმჯდომარე ირაკლი კობახიძემ, რომელიც საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესს ხელმძღვანელობს, კომისიის მუშაობის პროცესში და მის შექმნამდეც, არაერთხელ განაცხადა, რომ „ქართული ოცნება“ პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის გაუქმებას ემხრობოდა.

იმან, რომ მმართველმა პარტიამ პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის თაობაზე ცალსახა და წინასწარი არჩევანი გააკეთა, საკონსტიტუციო რეფორმის კომისიაში საკითხის განხილვას აზრი დაუკარგა და ისეთი შთაბეჭდილება დატოვა, თითქოს მთელი ეს პროცესი „ქართული ოცნების“ დიდი ხნის სურვილის ლეგიტიმაციას ემსახურებოდა.¹⁴

პროცესმა ასევე გაამძაფრა ეჭვები, რომ რეფორმა გიორგი მარგველაშვილის უფლებამოსილებების შემცირებას ისახავდა მიზნად - მისი და „ქართული ოცნების“ დაპირისპირების გამო. პარტიის გადწყვეტილებამ, რომლითაც პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა მხოლოდ 2023 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის შევაძალაში, ეს ეჭვი ნაწილობრივ გააქარწყლა, თუმცა არა საბოლოოდ.

ვენეციის კომისიის თანხმობა

22 აპრილს, საკონსტიტუციო რეფორმის კომისიის ბოლო სხდომაზე, პარლამენტის თავმჯდომარემ, ირაკლი კობახიძემ განაცხადა, რომ „ყველა შენიშვნა, რომელიც იქნება გამოთქმული ვენეციის კომისიის მხრიდან, ყველა სამართლებრივი შენიშვნა იქნება ბოლომდე გაზიარებული და ასახული პროექტში“. კობახიძის თქმით, „ეს არის ის ვალდებულება, რომელიც ჩვენ ავიღეთ და ამ სიტყვას, ბუნებრივია არ გადავალთ... დაველოდებით ვენეციის კომისიის დასკვნას და ამის საფუძველზე უკვე პარლამენტი საბოლოოდ მიიღებს გადაწყვეტილებას კონსტიტუციის გადასინჯვის თაობაზე“.

„ქართული ოცნების“ მიერ აღებული ვალდებულება საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესს და ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას წაადგება, მაგრამ ეს ვალდებულება შესაძლოა პრეზიდენტის არჩევის წესზე არ გავრცელდეს, რადგან პრეზიდენტის არჩევა უფრო „პოლიტიკური“ თემაა, ვიდრე - „სამართლებრივი“. ამიტომ, დიდი ალბათობით, ვენეციის კომისია პრეზიდენტის არაპირიდაპირი წესით არჩევის შესახებ მკაფიო შეფასებას არ გააკეთებს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ვენეციის კომისია მსგავს შეფასებას გააკეთებს, პარლამენტს არანაირი ფორმალური ვალდებულება არ ექნება, „არასამართლებრივ“ რეკომენდაციას მიჰყვეს.

ლეგიტიმაციის მოპოვების გზები

როგორც წესი, საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი, ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში, მთლიანად პარლამენტის მიერ ხორციელდება. თუმცა, არსებობს რამდენიმე ქვეყანა, სადაც საკონსტიტუციო ცვლილებებისთვის, სავალდებულოა ან ნებაყოფლობითია რეფერენდუმიც. მაგალითისთვის, საფრანგეთში, ირლანდიაში, რუმინეთსა და შვეიცარიაში,

რეფერენდუმი ნებისმიერი საკონსტიტუციო ცვლილების მისაღებადაა სავალდებულო, ხოლო ავსტრიაში, ესტონეთში, ლიხტენშტეინში, სლოვენიაში და შვედეთში, რეფერენდუმის ჩატარების აუცილებლობას პარლამენტი განსაზღვრავს.¹⁵

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა საკონსტიტუციო ცვლილებების მისაღებად მსგავს ვალდებულებას არ აწესებს, კანონმდებლობა მნიშვნელოვან საკითხებზე რეფერენდუმის ან პლემბისციტის ჩატარების შესაძლებლობას უშვებს.

ასე რომ, სასურველია მმართველმა პარტიამ რეფერენდუმის ან პლემბისციტის ჩატარების შესაძლებლობა განიხილოს და ამგვარად, კონსტიტუციის სრული პროექტი ან თუნდაც, პრეზიდენტის არჩევის საკითხი ამომრჩეველთა სამსჯავროზე გამოიტანოს. მმართველი პარტიის ეს ნაბიჯი ცალსახად მისასაღმებელი იქნება და რეფორმის პროცესის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდას შეუწყობს ხელს. ეს გადაწყვეტილება დადებითად აისახება ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებაზეც: კონსტიტუციის ტექსტის ფართო საზოგადოებრივი მონაწილეობით მიღება, მომავალი რეფორმის პროცესებისთვის პოზიტიური პრეცედენტი იქნება და ქვეყანაში კონსტიტუციონალიზმის პრინციპის განმტკიცებას შეუწყობს ხელს.

მეორე მხრივ, კონსტიტუციის ტექსტის ფართო საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ჩართულობის გარეშე მიღებით, მმართველი პარტია კონსტიტუციის გადასინჯვის ერთ პარტიაზე მორგებულ საზიანო პრაქტიკას გააგრძელებს და, ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესში მყოფ, კონსტიტუციონალიზმის ტრადიციას შეასუსტებს, რაც, თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივაზე.

ამ მხრივ, ორი საკითხის გათვალისწინებაა მნიშვნელოვანი: „ქართული ოცნების“ 2016 წლის საარჩევნო პროგრამა პირდაპირი გზით პრეზიდენტის არჩევის წესის შეცვლის შესახებ არაფერს ამბობს.¹⁶ ასე რომ, მმართველ პარტიას, საკონსტიტუციო უმრავლესობის მიუხედავად, გეგმის განსახორციელებლად ამომრჩეველთა მანდატი აკლია. ეს კი, პირდაპირ ეწინააღმდეგება საპარლამენტო დემოკრატიის ცნებას და პრაქტიკას: ევროპულ დემოკრატიებში, მტკივნეული რეფორმების გატარებისთვის საჭირო მანდატის მოსაპოვებლად, მთავ-

რობები ან ვადამდელ არჩევნებს ნიშნავენ ან რეფერენდუმს/პლემბისციტს ატარებენ.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დაგეგმილი ცვლილება ამომრჩეველთა უფლებას ზღუდავს; პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევით, პარტია ამომრჩეველს პრეზიდენტის არჩევის უფლებას ართმევს. მსგავსი ცვლილება კი, ამომრჩეველთა მკაფიო თანხმობას საჭიროებს, რომელიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში მოიპოვება, თუკი თავად ამომრჩეველს დავუსვამთ კითხვას, სურთ თუ არა პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესის ცვლილება.

დასკვნა

საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პროცესი ხარვეზების ფონზე წარიმართა. საკონსტიტუციო კომისიამ ვერ შეძლო ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, ვერ გააქარწყლა ეჭვები იმის შესახებ, რომ ეს რეფორმა პრეზიდენტ გიორგი მარგველაშვილის სანინააღმდეგოდ იყო მიმართული. მეტიც, მმართველმა პარტიამ საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი დეტალური ხედვის გარეშე წამოიწყო. პოლიტიკურ ლიდერებს შორის, კონსტიტუციური მოწყობის შესახებ, კონსენსუსის ნაკლე-

ბობამ კიდევ უფრო შეასუსტა ეს პროცესი.

თუ „ქართულ ოცნებას“ არსებული პრობლემების გადაჭრა და პროცესის სისრულეში მოსაყვანად საჭირო დემოკრატიული მანდატის მოპოვება სურს, მაშინ ის ვალდებულია, მჭიდროდ ითანამშრომლოს სხვა პოლიტიკურ მხარეებთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. საზოგადოების ჩართულობის გაზრდის მიზნით, „ქართულმა ოცნებამ“ ძალისხმევა არ უნდა დაიშუროს, მათ შორის, უნდა განიხილოს პლემბისციტის ჩატარების შესაძლებლობაც.

წყაროები

- ¹ საქართველოს პარლამენტი. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი. 22 აპრილი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-proeqt.pdf>
- ² სივილ ჯორჯია. პარლამენტმა საკონსტიტუციო რეფორმაზე მომუშავე კომისიის შემადგენლობა დააკომპლექტა. 28 დეკემბერი, 2013. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=27707>
- ³ სივილ ჯორჯია. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობა დაკომპლექტებულია. 23 დეკემბერი, 2016. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=30892>
- ⁴ საქართველოს პარლამენტი. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტს მხარი დაუჭირა. 22 აპრილი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://constitution.parliament.ge/news-22-1/04>
- ⁵ Venice Commission Compilation of Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution, December 22, 2015. ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI\(2015\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI(2015)023-e)
- ⁶ Venice Commission Opinion on the Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, March 28, 2011. ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)001-e)
- ⁷ სივილ ჯორჯია. პრეზიდენტის ადმინისტრაცია დაგეგმილ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას ბოიკოტს უცხადებს. 12 დეკემბერი, 2016. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=30859>
- ⁸ სივილ ჯორჯია. პრეზიდენტმა პარლამენტს ყოველწლიური მოხსენებით მიმართა. 7 აპრილი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=31175>
- ⁹ სივილ ჯორჯია. პრეზიდენტმა კამპანია 'კონსტიტუცია ყველასია' დაიწყო. 14 მარტი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=31113>
- ¹⁰ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. ირაკლი კობახიძემ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების წევრებს კონსტიტუციაში განსახორციელებელ ცვლილებებზე მმართველი გუნდის ხელმძღვანელობის საერთო ხედვა გააცნო. 2 მარტი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://constitution.parliament.ge/news-02/03>
- ¹¹ სივილ ჯორჯია. "ქართული ოცნების" დეპუტატების თქმით, თებერვალში საკონსტიტუციო და საარჩევნო რეფორმების ჯგუფების შექმნა იგეგმება. 21 იანვარი, 2013. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26463>
- ¹² სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. ირაკლი კობახიძემ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების წევრებს კონსტიტუციაში განსახორციელებელ ცვლილებებზე მმართველი გუნდის ხელმძღვანელობის საერთო ხედვა გააცნო. 2 მარტი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://constitution.parliament.ge/news-02/03>
- ¹³ ტელეკომპანია მანესტრო. 20:22 საათი, 23 მარტი, 2017.
- ¹⁴ სივილ ჯორჯია. პარლამენტის თავმჯდომარე საკონსტიტუციო ცვლილებებზე საუბრობს. 21 მარტი, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=31126>
- ¹⁵ Venice Commission Report on Constitutional Amendment, December 11-12, 2009. ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)
- ¹⁶ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პროგრამა, ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო. ხელმისაწვდომია: <http://41.ge/program>

ISBN 978-9941-449-74-1



9 789941 449741