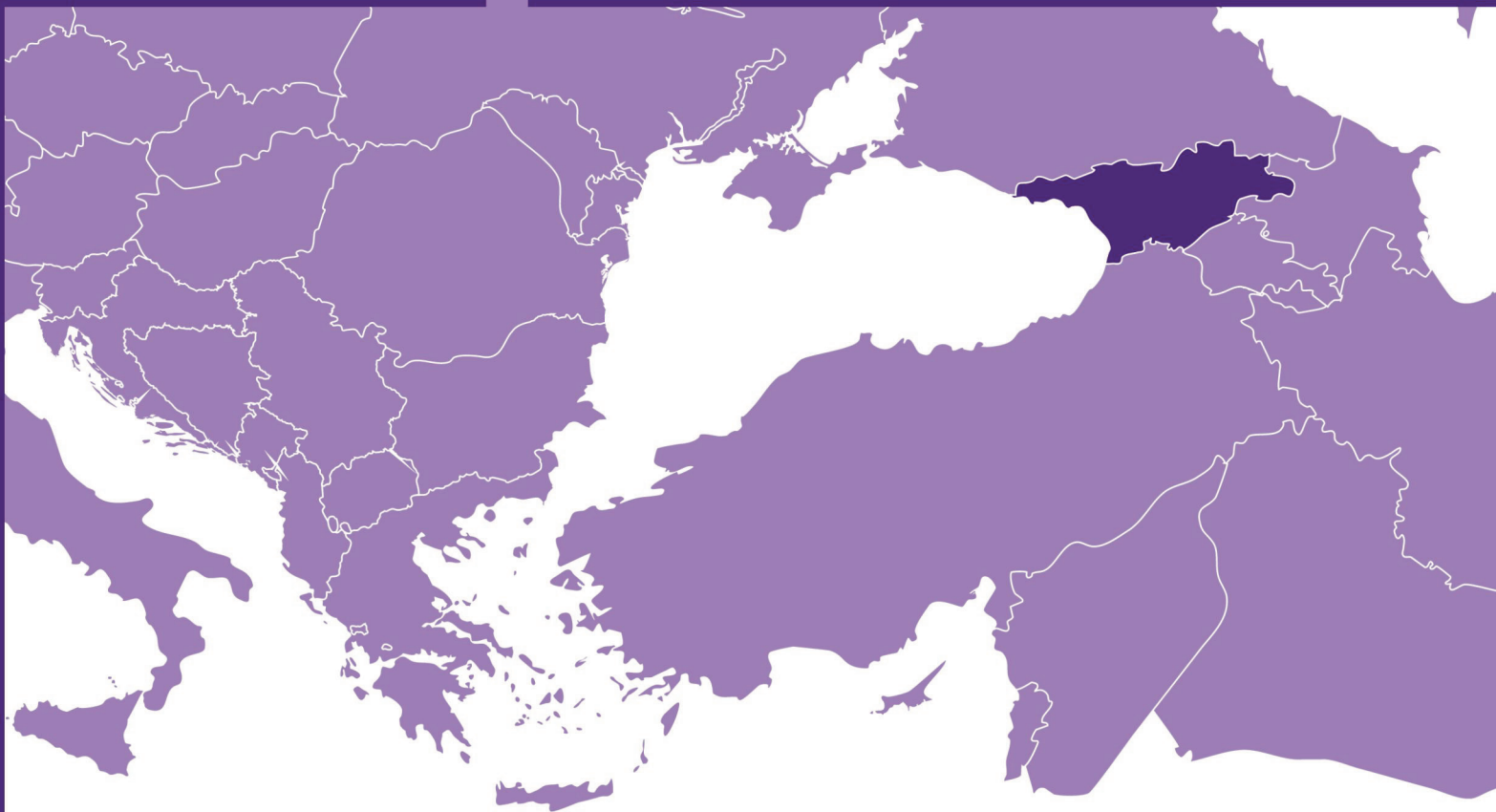


პოლიტიკის  
მოკვანები

პოლიტიკის მოკვანების  
კრებული

აიანი 2016



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

# ՀՊԵՆՏԻՆԻ ԸՄՎՊԹՆԵԾՎՈՆ ՎԻՃԵԾԸ

---

ՅԱՆՆՈՒ 2016



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

The Georgian Institute of Politics (GIP) is a Tbilisi-based non-profit, non-partisan, research and analysis organization founded in early 2011. GIP strives to strengthen the organizational backbone of democratic institutions and promote good governance and development through policy research and advocacy in Georgia. It also encourages public participation in civil society-building and developing democratic processes. Since December 2013 GIP is member of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions.

\*This publication has been produced from the resources provided by the National Endowment for Democracy. The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Georgian Institute of Politics and the National Endowment for Democracy.

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

© Georgian Institute of Politics

Tel: +995 599 99 02 12

Email: [info@gip.ge](mailto:info@gip.ge)

[www.gip.ge](http://www.gip.ge)

## წინასიტყვაობა

უკვე დაახლოებით ორი ათეული წელია, რაც საქართველო, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს შორის, ბალტიისპირეთს სახელმწიფოებს თუ არ ჩავთვლით, ყველაზე მეტს აკეთებს სტაბილური პოლიტიკური ინსტიტუციების ჩამოსაყალიბებლად და მართვის დემოკრატიული სისტემის ასამუშავებლად. საქართველო უკვე წლებია, ღიად ცდილობს კანონის უზენაესობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების ერთგულებას. თუმცა, 2014 წლის 27 ივნისს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ ადამიანის უფლებების დაცვა, დემოკრატიზაცია და კარგი მმართველობა სამართლებრივ აუცილებლობადაც იქცა, როგორც ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ნაწილი. ამ ხელშეკრულებამ არა მხოლოდ დაუახლოვა საქართველო ევროკავშირს, არამედ განამტკიცა საქართველოს, როგორც დასავლური „ვექტორის“ მქონე ქვეყნის პოზიცია სამხრეთ კავკასიაში. მდგრადი, კანონზე დაფუძნებული მმართველობის სისტემის შექმნა უმნიშვნელოვანესია საქართველოსთვის დემოკრატიულ ერთა შორის

სრულფასოვანი ადგილის დასამკვიდრებლად. და ეს მიზანი ყველა მიმართულების პოლიტიკოსის და პოლიტიკური პარტიების უმრავლესობის მიერ არის მხარდაჭერილი.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია, ქვეყანას სანდოობის პრობლემა მაინც ექმნება ჯერ კიდევ მყიფე დემოკრატიის გასამყარებლად სუსტი პოლიტიკური პროგრესის გამო. საქართველო ამყობს იმით, რომ საკმაოდ წინ წაინია ევროპული ინტეგრაციის კუთხით, თუმცა, ცხადია ისიც, რომ გაცილებით მეტი უნდა გაკეთდეს დემოკრატიული სტრუქტურების ინსტიტუციონალიზების და მათი შემდგომი გამყარების მიმართულებით. ევროკომისიის ანგარიშის მიხედვით<sup>1</sup>, მართალია, საქართველომ გასული წლის სამოქმედო გეგმით (ENP) განერილი მთავარი რეკომენდაციები შეასრულა, მაგრამ ასევე აუცილებელია სასამართლოს და სახელმწიფო მმართველობის რეფორმა, საინვესტიციო გარემოს დახვეწა, ადამიანის უფლებების დაცვა და ეკონომი-

<sup>1</sup> Fourth progress report on Georgia's implementation of the action plan on visa liberalization. Brussels, 18.12.2015 COM (2015) 684 final. ხელმისაწვდომია აქ: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-684-EN-F1-1.PDF>

კური შესაძლებლობების უზრუნველყოფა მოქალაქეებისთვის. ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას ასევე სჭირდება ბევრად უფრო ტოლერანტული და პლურალისტული პოლიტიკური კულტურაც.

დღეს საქართველოს წინაშე მდგარი მთავარი ამოცანაა, დემოკრატიის გასაძლიერებლად წარმატებული ევროპული პოლიტიკა კონკრეტულ ნაბიჯებად აქციოს: საქართველოს პოლიტიკური სისტემა გარდამავალ ეტაპზეა, ხშირად იცვლება ბალანსი პრემიერ-მინისტრს, პრეზდენტსა და პარლამენტს შორის. კონსტიტუციაში შესულმა უკანასკნელმა ცვლილებებმა გაზარდა დემოკრატიული მმართველობის შესაძლებლობა, თუმცა, ცხადია ისიც, რომ დღევანდელ ქართულ საზოგადოებას აკლია როგორც ძლიერი პოლიტიკური ნება, ასევე, დემოკრატიული მართვის გამოცდილება. უკანასკნელმა წლებმა მოიტანა სხვა პრობლემებიც, მათ შორის – დემოკრატიით გადაღლაც. ბოლო პერიოდში ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებულმა კვლევებმა ცხადყო, რომ საქართველოს მოქალაქეები უკმაყოფილოები არიან ნელი ეკონომიკური ზრდით, მდიდრებსა და ღარიბებს შორის

მზარდი უფსკრულით, რაც ბოლო წლების მანძილზე დემოკრატიული რეფორმების მიმართ საზოგადოების უნდობლობას უწყობს ხელს.<sup>2</sup> დემოკრატიის მიმართ სკეპტიციზმი, შესაძლოა, სერიოზულ საფრთხედ იქცეს ქართული დემოკრატიის მშენებლობის რთულ პროცესში, მათ შორის საქართველოში დემოკრატიული პოლიტიკური ინსტიტუტების განმტკიცებისა და სრულყოფის მიმართულებითაც.

2016 წლის ოქტომბერში საპარლამენტო არჩევნები გაიმართება, საარჩევნო კამპანია კი საქართველოში დემოკრატიით გადაღლის ფონზე იწყება. ეს არჩევნები საქართველოშიც და უცხოეთშიც განიხილება, როგორც ლაკმუსის ქალღმერთი ქართული დემოკრატიისთვის. მისი შედეგები, სავარაუდოდ, დიდი ხანის მანძილზე გასაზღვრავს საქართველოს მომავალს. ამ ფონზე ჯერ კიდევ არ არის ცხადი პასუხი კითხვაზე, პოლიტიკური ელიტის ცვლილება საქართველოს დასავლური ტიპის ლიბერალურ დემოკრატიასთან მიიყვანს თუ კვლავ პოლიტიკურ რყევებს გამოიწვევს. მაშინ, როცა ქვეყნის დასავლელი მეგობრები ელიან, რომ ქართული პოლიტიკური კლასი

<sup>2</sup> Trends in the data: Public Support for democracy slowly waning in Georgia. CRRC blogpost. May 9.2016. ხელმისაწვდომია: <http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2016/05/trends-in-data-public-support-for.html>

იმუშავებს დემოკრატიული პროცესის გასაუმჯობესებლად, ქართული საზოგადოებას იმედი აქვს, რომ პოლიტიკოსები ასევე შეძლებენ წინასაარჩევნო დაპირებების შესრულებას უმუშევრობის და სიღარიბის შესამცირებლად. ამასთანავე მუდმივი და თანამიმდევრული დიალოგი საქართველოსა და მის დასავლელი პარტნიორებს შორის არის იმის წინაპირობა, რომ ქვეყანა, მიუხედავად პოლიტიკური ზენოლისა, არ გადაუხვევს დემოკრატიის გზიდან.

ამ რთულ ვითარებაში საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტმა (GIP) „ნაციონალური ფონდის დემოკრატიისთვის“ მხარდაჭერით მოამზადა წინამდებარე პუბლიკაცია

პროექტის“ დემოკრატიზაციის ანალიზი საქართველოში“ ფარგლებში. პუბლიკაცია ოთხი მოკლე პოლიტიკის დოკუმენტისგან და რეკომენდაციებისგან შედგება, რომელებიც მიმდინარე პრობლემებს შორის იმ რამდენიმე მეტ-ნაკლებად აქტუალურ და მწვავე საკითხს მოიცავს, რომელთა წინაშეც დგას საქართველოში დემოკრატიზაციის პროცესი.

იმედი გვაქვს, რომ ეს პუბლიკაცია დაინტერესებს ბევრ ინსტიტუციას და ორგანიზაციას, საჯარო მოხელეებს, რეგიონის საკითხებით დაინტერესებულ ანალიტიკოსებს და ყველას, ვინც ჩართულია საქართველოს დემოკრატიის და პოლიტიკური განვითარების კვლევაში.

**კორნელი კაკაჩია**

**საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის  
დირექტორი**



შეუძლია თუ არა ქართულ  
მართლგადაცემულ ეკლესიას  
დემოკრატიზაციის პროცესში  
წვლილის შეტანა?

პოლიტიკის დოკუმენტი I

იანვარი 2016





## სალომე მინესაშვილი\*

### მოკლე შინაარსი

საქართველო ევროკავშირში შესვლას და ევროპულ ოჯახში საკუთარი ადგილის დამკვიდრებას ცდილობს. თუმცა, ამისათვის აუცილებელია ქვეყანაში დემოკრატიზაციის პროცესის წარმატებით წარმართვა. აღნიშნული პროცესი იოლი არ არის – რეფორმები აიძულებს საზოგადოებას გადააფასოს საუკუნეების მანძილზე დამკვიდრებული შეხედულებები და ტრადიციები. რეფორმები ხშირად საჯარო კამათის საგნად იქცევა, სადაც, როგორც წესი, ძალაუფლების მქონე ჯგუფები ცდილობენ კიდევ უფრო გაზარდონ საკუთარი ზეგავლენა. ამ ჯგუფებს შორის ერთ-ერთია საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია (სმე). სმე-მ, რომელიც, უკვე წლებია, ქვეყნის მოსახლეობის ძალიან დიდი ნდობით სარგებლობს და რომელმაც დემოკრატიასთან დაკავშირებულ საკითხებსა და რე-

ფორმებზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას გავლენა რამდენჯერმე უკვე იქონია. არსებობს იმის შესაძლებლობა, რომ სწორად მოქმედების შემთხვევაში, ეკლესიამ დადებითი როლი ითამაშოს დემოკრატიზაციის პროცესში, რადგანაც მას შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს როგორც ქართულ საზოგადოებაზე, ასევე ქვეყნის პოლიტიკურ დღის წესრიგზეც. წარმოდგენილ პოლიტიკის დოკუმენტში გაანალიზებულია საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის დამოკიდებულებები დემოკრატიზაციის კონტექსტში და ასევე მისი ღირებულებები და ქმედებები. აგრეთვე განხილულია პოტენციური გზები, თუ როგორ შეიძლება ჩაერთოს ეკლესია როგორც რეფორმების პროცესში, ასევე საერთოეროვნული მნიშვნელობის საჯარო და პოლიტიკურ დებატებში.

\* სალომე მინესაშვილი – საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის მკვლევარი და ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტის დოქტორანტი

## შესავალი: სმე-ს ძალაუფლება და გავლენა

2015 წლის 5 დეკემბერს საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის წინამძღვარმა, ილია მეორემ განაცხადა, რომ პატრიარქს პატიმრების შეწყალების უფლება უნდა ჰქონოდა. ამ ინიციატივას, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით შეწყალების უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს აქვს<sup>1</sup>, მხარი დაუჭირა როგორც მთავრობის, ასევე პარლამენტის რამდენიმე წევრმა. თუმცა, ხელისუფლების წარმომადგენელთა მეორე ნაწილმა მკაცრად გააკრიტიკა ეს იდეა. საპატრიარქომ მეორე დღესვე უკან დაიხია განცხადებით, რომ ილია მეორეს სიტყვები საკანონმდებლო ინიციატივად არ იყო განზრახული. თუმცა, რამდენიმე მაღალი რანგის თანამდებობის პირის მზადყოფნამ, ემოქმედათ პატრიარქის მითითების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის კონსტიტუცია ეკლესიას და სახელმწიფოს ერთმანეთისგან მიჯნავს, საქართველოში პოლიტიკასა და რელიგიას შორის არსებული ზღვარის ბუნდოვანება კიდევ უფრო მეტად წარმოაჩინა. სახელმწიფოსგან ეკლესიის გამოყოფა დემოკრატიული მმართველობის ძირითადი ელემენტია. საქართველოსთვის ესაა მნიშვნელოვანი წინაპირობა,

რათა მიაღწიოს საგარეო პოლიტიკის საჯაროდ გაცხადებულ მიზანს – განწევრიანდეს ევროკავშირში და შეასრულოს ასოცირების შეთანხმების ყველა პირობა.

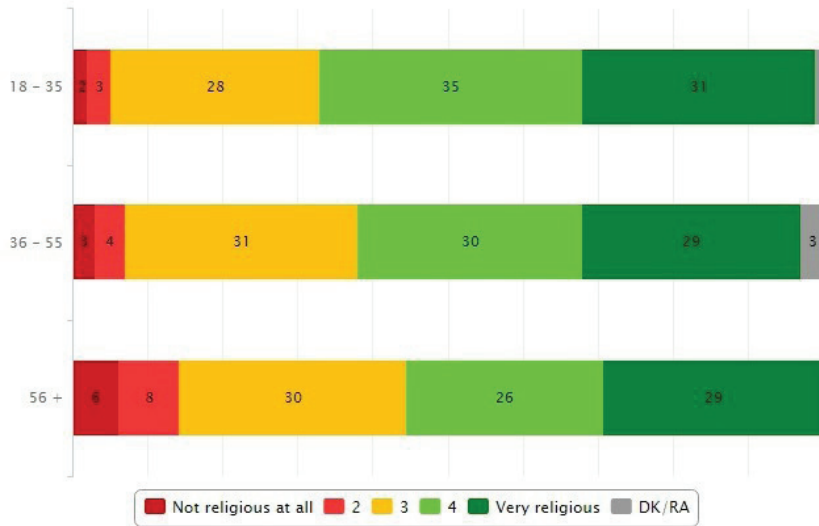
რადგანაც საქართველოში ასეთი მყიფეა ზღვარი ეკლესიასა და სახელმწიფოს შორის, ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესში გავლენიან მართლმადიდებელ ეკლესიას მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება. სმე-ს არა მხოლოდ შეუძლია საკუთარი მოსაზრებები საზოგადოების სხვადასხვა ფენებში გაავრცელოს, არამედ ზოგიერთ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ დღის წესრიგზეც.

მართლმადიდებელი ეკლესიის ძალაუფლება ქართული საზოგადოების მზარდ რელიგიურობას ეფუძნება. „კავკასიის ბარომეტრის“ უკანასკნელი, 2013 წლის კვლევის მიხედვით საქართველოს მოსახლეობის 81% საკუთარ თავს მართლმადიდებელი ეკლესიის წევრად მიიჩნევს, ქვეყანა კი მსოფლიოში ხუთი ყველაზე რელიგიური ერიდან ერთ-ერთია.<sup>2</sup> მათ შორის, ვინც საკუთარ თავს სმე-ს წევრად აღიქვამს, 95%-ს მიაჩნია, რომ რელიგია მათ ცხოვრებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს.<sup>3</sup> უფრო საყურადღებო და მრავლისმთქმელი კი ისაა, რომ 18-35 წლის ახალგაზრდები, უფრო

რელიგიურები არიან, ვიდრე ისინი, ვინც 35 წელზე უფროსია (გრაფიკი)<sup>4</sup>. მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებული სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციაში მის როლს კიდევ უფრო აძლიერებს. 2002 წელს, კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელიც კონკორდატის სახელითაა ცნობილი, საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიას მრავალი პრივილეგია მიენიჭა, მათ შორი – გათავისუფლდა გადასახადებისგან. შეთანხმება შეეხო განათლების და კულტურის სფეროებსაც და გულისხმობდა

იმასაც, რომ სახელმწიფოსა და ეკლესიას „ერთობლივად ეზრუნათ“ ქვეყნის კულტურულ მემკვიდრეობაზე<sup>5</sup>. ამას გარდა, თუ სკოლები და სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებები მართლმადიდებლობის სწავლებას გადანყვეტენ, სასწავლო გეგმების განსაზღვრა და მასწავლებლების არჩევა სმეს პრეროგატივაა.<sup>6</sup> ეკლესიამ, საკონსტიტუციო შეთანხმებით განსაზღვრული უფლებების განსახორციელებლად მოგვიანებით ასევე გააფორმა ხელშეკრულებები განათლებისა და იუსტიციის სამინისტროებთან.<sup>7</sup>

RLGIUS: How religious would you say you are?  
by  
AGEGROUP: Respondent's age  
The variable was generated from the open-ended question



წყარო: CRRC. (2013). კავკასიის ბარომეტრი საქართველო.

## სმე: დემოკრატიზაციის ხელშეწყობის და შეფერხების კალაუფლება

ქართულ ეკლესიას, მოსახლეობაში დიდი ავტორიტეტის გამო, პოტენციურად მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია ქვეყნის დემოკრატიზაციის და შესაბამისად, ევროპეიზაციის პროცესში, თუმცა ამავდროულად შესწევს საკმარისი გავლენა, რომ ეს პროცესი, სულაც, შეაფერხოს. დემოკრატიასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებაში ეკლესიას წინააღმდეგობრივი პოზიცია უკავია.

ის, ერთი მხრივ, კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა ქართულ კანონმდებლობაში ლიბერალური დემოკრატიული ღირებულებების შეტანას. 2011 წელს, პატრიარქმა ილია მეორემ პროტესტი გამოთქვა სამოქალაქო კოდექსში იმ ცვლილების შეტანაზე, რომელიც რელიგიური უმცირესობების ჯგუფებს უფლებამოსილებას აძლევდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად დარეგისტრირებულიყვნენ. ეკლესიამ გააკრიტიკა კანონი და განაცხადა, რომ ეს ცვლილება ეწინააღმდეგებოდა როგორც ეკლესიის, ასევე სახელმწიფოს ინტერესებს.<sup>8</sup>

ცვლილებებს წინ უძღვოდა საპროტესტო აქციები, რომელიც ეკლესიის მიერ იყო ორგანიზებული და რომელიც ძირითადად ეფუძნებოდა შიშს, რომ ეს კანონი შეასუს-

ტებდა სმე-ს პოზიციას რამდენიმე სადავო ეკლესიის მფლობელობასთან დაკავშირებით – განსაკუთრებით იმ ტაძრებთან მიმართებაში, რომლებზეც სომხური ეკლესია დავობს. კიდევ ერთი მაგალითია 2014 წელს, ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება, რომელსაც სმე აქტიურად ეწინააღმდეგებოდა. სასულიერო პირები პირადადაც ესწრებოდნენ პარლამენტის პლენარულ სხდომებს იმ არგუმენტით, რომ თანაბარი უფლებები სექსუალური უმცირესობებისათვის და გენდერული თანასწორობა მორალურ პრინციპებს ეწინააღმდეგებოდა.<sup>9</sup>

საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები ორივე შემთხვევაში მიიღო და საბოლოოდ კანონები დამტკიცდა. თუმცა, ანტიდისკრიმინაციული კანონის ბოლო ვერსია მიღებამდე მნიშვნელოვანწილად შეიცვალა. საბოლოო დოკუმენტი აღარ ითვალისწინებს ინსპექტორის ოფისის შექმნის იდეას, ხოლო დისკრიმინაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში ისჯება, თუკი არ ეწინააღმდეგება სახალხო მორალს და სმე-სთან გაფორმებულ საკონსტიტუციო შეთანხმებას.<sup>10</sup> სამოქალაქო საზოგადოება შეურაცხყოფილი დარჩა ამ ცვლილებებით, რადგან აღმოჩნდა, რომ პარლამენტმა ქვეყნის დემოკრატიზაციის

ხარჯზე ეკლესიას ასიამოვნა.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებები ქვეყნის დემოკრატიულ არჩევანს უკავშირდებოდა და ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების გეგმით იყო გათვალისწინებული.

ამავდროულად, საეკლესიო წრეების თვალთახედვით, ეს ცვლილებები ქართულ ღირებულებებს საფრთხეს უქმნის – ისინი დასავლეთის „არანმინდა ღირებულებებად“ და იმ დიდი გეგმის ნაწილად მიიჩნევა, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მართლმადიდებლური ტრადიციების დამცავის საკრალური როლი უნდა დაათმობინონ. მაგალითად საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქთან შეხვედრისას, ევროკომისარ შტიფან ფულეს მოუწია განემარტა, რომ ევროკავშირის წევრობა ქართულ ტრადიციებს არ ეწინააღმდეგება და საფრთხეს არ უქმნის.<sup>11</sup>

მიუხედავად ზემოთაღნიშულისა, ეკლესია საქართველოს დასავლეთთან ინტეგრირების ღიად გაპროტესტებას მაინც ერიდება.<sup>12</sup> როცა საქმე ეხება ევროინტეგრაციასთან

დაკავშირებით საკუთარი პოზიციის გაცხადებას, სმე-ს პოზიცია ამბივალენტურია.<sup>13</sup> დასავლური ღირებულებების რალაც ნაწილის საჯაროდ დაგმობის მიუხედავად, პატრიარქმა ილია მეორემ რამდენჯერმე განაცხადა, რომ ეკლესია ყველაფერს გააკეთებს იმისათვის, რათა საქართველო ევროკავშირის წევრი გახდეს.<sup>14</sup>

სმე-ს ზოგჯერ გაურკვეველი და წინააღმდეგობრივი პოზიცია ეჭვქვეშ აყენებს ეკლესიის როლს დემოკრატიზაციის პროცესში და იბადება შეკითხვა: რამდენად თავსებადია მისი იდეოლოგიური პოზიცია ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპებთან? ასევე ჩნდება სხვა რამდენიმე კითხვაც: შეუძლია თუ არა სმე-ს საკუთარი წვლილის შეტანა დემოკრატიზაციასა და დასავლეთთან ინტეგრაციაში თუ ამ პროცესს ის მხოლოდ შეაფერხებს? რამდენად შესაძლებელია სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის ჰარმონიული ურთიერთობა? რა უნდა ვილონოთ იმისათვის, რათა ეკლესია პოზიტიურად ჩაერთოს ქვეყნის განვითარების პროცესში?

## სმე-ს თავსებადობა ლიბერალურ დემოკრატიაში

საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია გავლენას ძირითადად ეროვნული იდენტობის დისკურსის საშუალებით ინარჩუნებს და განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ტრადიციებსა და ადათებს, რომლებსაც მართლმადიდებლური სარწმუნოების ჩარჩოებში აქცევს. მაგალითად, პატრიარქმა ილია მეორემ გამოთქვა მოსაზრება, რომ ცნობილი ქართველი მოღვაწისა და მოაზროვნის, ილია ჭავჭავაძის მიერ განსაზღვრული ეროვნული ღირებულებები — „მამული, ენა, სარწმუნოება“ შემდეგი სახით ჩამოყალიბებულიყო: „ღმერთი, მამული, ადამიანი“,<sup>15</sup> – ამით ნეიტრალური „რელიგია“ პრომართლმადიდებლური ღმერთის იდეით ჩანაცვლდა. ასე რომ, სმე-ს მიერ შემოთავაზებული ეროვნული იდეოლოგია ექსკლუზიური ხასიათისაა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ქრისტიანები, მაგრამ ეთნიკური არაქართველები, მაინც ქართველებად ითვლებიან, „არაქრისტიანული ცხოვრების (ცხოვრების სტილის) მიმდევარი ქართველები არ შეიძლება იყვნენ ქართული იდეის ნაწილი.“<sup>16</sup> ასე რომ, ეკლესიის მიხედვით „ქართველობა“ ორ სვეტზე დგას: სულიერებასა (ქრისტიანობა და ადათები) და ეროვნულ-კულტურულ ღირებულებებ-

ზე.<sup>17</sup>

ამასთანავე ეფუძნება რა მართლმადიდებლობის, როგორც უნიკალური და გამორჩეული ცივილიზაციის იდეას, სმე რელიგიათა შორის პრივილეგირებული სტატუსის მოპოვებას ცდილობს. პატრიარქმა 1997 წელს განაცხადა, რომ „მხოლოდ მართლმადიდებელი ეკლესია ინარჩუნებს ქრისტიანობის სწორ და თავდაპირველ სწავლებას.“<sup>18</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სმე ქართველი ხალხის სახელით მოქმედებს, ის მაინც მხოლოდ ერთ რელიგიური უმრავლესობის ჯგუფს წარმოადგენს. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) ანგარიშის<sup>19</sup> მიხედვით, ადგილობრივ მუსლიმებთან კონფლიქტების დროს, 2012 წლის შემოდგომაზე, ნიგვზიანში, წინწყაროსა და სამთაწყაროში, ეკლესიამ ჩარევის შედეგად არა მხოლოდ სიტუაციის მონოპოლიზირება მოახერხა, არამედ ის მოთხოვნები, რომლებიც სამღვდლოებამ წამოაყენა, რელიგიური უმცირესობების უფლებებს არღვევდა.

ზოგადად სმე ამტკიცებს, რომ დემოკრატის საწინააღმდეგო არაფერი აქვს. თუმცა, ლიბერალიზმის ცნებასა და დემოკრატის მიმართ განსხვავებულ დამოკიდებულებას

გამოხატავს: პატრიარქის თქმით, „სწორი რელიგიური და ეროვნული იდეოლოგიის გარეშე ლიბერალიზმი“ „ფსევდოდემოკრატიაა“ და ქვეყნისათვის საფრთხეს წარმოადგენს.<sup>20</sup> სმე-ს წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ საქართველოში რამდენიმე პროდასავლელი პოლიტიკოსი ქართველი ერის უნიკალურობის წინააღმდეგ დემოკრატიის სახელით ილაშქრებს.<sup>21</sup> ამგვარად, სმე რელიგიური ნაციონალიზმის აღზევებას უწყობს ხელს,<sup>22</sup> რომელიც, მათი აზრით ქართველი ერის გადარჩენის ერთადერთი გზაა. ეს კი ნიშნავს, რომ კანონის უზენაესობა მხოლოდ მაშინ არის ღირებული, როდესაც ის მორალს დაეფუძნება. როგორც პატრიარქმა განაცხადა: „დღეს საქართველოში კანონის უზენაესობა განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია, რადგანაც მიღებული კანონები ხშირად განსაზღვრავს როგორც ეკონომიკურ და სოციალურ ვითარებას, ასევე, ადამიანების სულიერ მდგომარეობას. [...] მთავრობამ უნდა გაითვალისწინოს, რომ სახელმწიფოს მიერ მიღებული კანონები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს წმინდა კანონებს“.<sup>23</sup>

ზოგადად, ლიბერალიზმის იდეას ეკლესია უაღრესად კრიტიკულად უყურებს.<sup>24</sup> ის ერთგვარ პოსტმოდერნიზმად არის აღქმული, სმე ამ კონცეფციას განმარტავს, რო-

გორც სრულ თავისუფლებას, როცა ნებისმიერი ქმედება დაშვებულია, ასეთი ხედვა კი ქრისტიანობისთვის მიუღებელია. პატრიარქი ხშირად ამახვილებდა ყურადღებას იმაზე, რომ ეს ორი მოსაზრება არსებითად ერთმანეთს ეწინააღმდეგება: „არჩევანის თავისუფლება ფსევდოლიბერალიზმში გულისხმობს იმას, რომ ყველა ღირებულება თანაბრად კარგია. მეორე მხრივ, მიუხედავად იმისა, რომ ქრისტიანობა საშუალებას გვაძლევს, გავაკეთოთ არჩევანი, ის აგრეთვე გვასწავლის განსხვავებას კარგსა და ცუდს შორის, მე პატივს ვცემ თქვენს არჩევანს, მაგრამ არა ნებისმიერ არჩევანს. ქრისტიანობაში ყველაფერი ნებადართულია, თუმცა, ყველაფერი კარგი არ არის“.<sup>25</sup> სწორედ ეს პოზიცია უდევს საფუძვლად სმე-ს დამოკიდებულებებს და იმ ღირებულებებს, რომლებსაც ეკლესია ქადაგებს. მათ შორისაა შეუწყნარებლობა სექსუალური უმცირესობების მიმართ და გენდერული თანასწორობის მიუღებლობა. 2013 წლის 17 მაისს, ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის საერთაშორისო დღის აღსანიშნავად შეკრებილი ორმოცდაათი აქტივისტის საწინააღმდეგოდ მიმართულ აქციას და ფიზიკურ დაპირისპირებას, სამღვდლოება მიუძღვოდა წინ ერისა და რელიგიურობის დაცვის



მიზნით. ფიზიკური დაპირისპირება ყველამ დაგმო, მაგრამ ეკლესიის მესვეურებმა ეს დღე „ოჯახის სიძლიერისა და მშობლების პატივისცემის დღედ“<sup>26</sup> გამოაცხადეს. მნიშვნელოვანია რომ, ქართული საზოგადოების რაღაც ნაწილი უმცირესობების უფლებებს საფრთხედ აღიქვამს: 2014 წელს პატრიარქმა ხმამაღლა ისაუბრა ამ შიშზე, როდესაც განაცხადა: „გვეუბნებიან, რომ უმცირესობების უფლებები უნდა იყოს დაცული, მაგრამ ვინ დაიცავს უმრავლესობას, ვინ დაიცავს ქართველ ხალხს?“<sup>27</sup>

სმე საკუთარ როლს სრულიად საქართველოს დამცველად ხედავს მართლმადიდებლური ქრისტიანობის ქოლგის ქვეშ. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საპატრიარქო პრიორიტეტს ანიჭებს სრულიად საზოგადოებაზე პასუხისმგებლობას ინდივიდუალური გადარჩენის იდეის ხარჯზე. ამის ნათელი მაგალითია ეკლესიის იერარქების ქადაგებებში კოლექტიური ცნებების ხშირი ხსენება. მაგალითად, მოსაზრება, რომ ოჯახის ცნება ქართველი ერის საფუძველია, იმასაც ნიშნავს, რომ ისეთი იდეები, როგორიცაა გენდერული თანასწორობა და თანაბარი უფლებები სექსუალური უმცირესობებისთვის, ის საფრთხეა, რომელსაც ერის განადგურება შეუძლია.<sup>28</sup> აღსანიშნავია რომ,

ქართველმა ხალხმა ეკლესიას ბევრჯერ დაუდასტურა ნდობის მაღალი ხარისხი, რაც აძლიერებს ეკლესიის ნარატივს, როგორც ინსტიტუტისას, რომელსაც შეუძლია საზოგადოებას მორალური სტანდარტები და ქცევის წესები უკარნახოს.<sup>29</sup> სმე-ს ხალხის მობილიზების უნარი კარგად გამოჩნდა 2011 და 2013 წლებში სამღვდელოების გარკვეული ნაწილის მიერ ორგანიზებული დემონსტრაციების დროს. კიდევ უფრო შთამბეჭდავი იყო ის, რომ პატრიარქის მოწოდება სიმშვიდისკენ საკმარისი აღმოჩნდა გამპროტესტებლებისთვის შინ დასაბრუნებლად. ასევე საყურადღებოა რომ, სოციალური კონფლიქტების დროს ქართველი ხალხი ეკლესიის მხარეს დგება. 2011 წლის პროტესტების შემდეგ ჩატარებული კვლევები აჩვენებს, რომ სამღვდელოების წარმომადგენლების წინამძღოლობით გამართული დემონსტრაციების შემდეგ, მოსახლეობის 80%-მა მხარი დაუჭირა მოსაზრებას, რომ პარლამენტს კანონის მიღებამდე საპატრიარქოსათვის უნდა ეკითხა რჩევა.<sup>30</sup> ეს ვითარება გვიჩვენებს, რომ ქართული საზოგადოების აზრი წინააღმდეგობრივია და იხლიჩება ურთიერთდაპირისპირებულ ცნებებს – დემოკრატიასა და ტრადიციებს შორის, რომელებიც რელიგიურ დისკურს-

შია წარმოდგენილი. ქართველების უმრავლესობა დემოკრატია უჭერეს მხარს, მაგრამ ეს დემოკრატია უპირობო არ არის: CRRC-ის მიერ ჩატარებულმა კვლევებმა აჩვენა, რომ როდესაც დემოკრატიასთან დაკავშირებული ღირებულებები ტრადიციებს ეჯახება, რესპონდენტები ელიან, რომ მთავრობა პრიორიტეტს თავისუფლების ნაცვლად ტრადიციებს მიანიჭებს.<sup>31</sup> მაგალითად, გამოკითხულთა დიდმა რაოდენობამ მხარი დაუჭირა მოსაზრებას, რომ მთავრობამ ტრადიციების საწინააღმდეგო ნებისმიერი ინფორმაციის ბეჭდვა უნდა შეზღუდოს. გამოკითხულთა უფრო ნაკლები რაოდენობა მიიჩნევდა, რომ გადანყვეტილება ნებისმიერი ინფორმაციის გამოქვეყნების თაობაზე გამომცემლის პირადი პასუხისმგებლობაა და მთავრობა არ უნდა ჩაერიოს. მაგრამ აქვე უნდა გავითვალისწინოთ ორი რამ. პირველი ის, რომ ეკლესია სულაც არ გახლავთ ჰომოგენური დანესებულება. მიუხედავად იმისა, რომ სამღვდელოების

უმრავლესობა იმეორებს პატრიარქისა და მაღალი საეკლესიო იერარქების მოსაზრებებს, მაინც არსებობენ ინდივიდები, ვისი შეხედულებებიც განსხვავდება დომინანტური ჯგუფისაგან და უფრო ახლოს დგას ლიბერალურ იდეებთან. აღსანიშნავია ისიც, რომ სმე-ს ხელმძღვანელობა ქადაგებს რამდენიმე პოლიტიკური და სამოქალაქო ღირებულების შესახებ, რომლებიც შეიძლება დემოკრატიზაციას დაუკავშიროთ. მათ შორისაა მონოღება, რომ ყველა მოქალაქემ უნდა მიიღოს მონაწილეობა კანონების მიღების პროცესში,<sup>32</sup> პატრიარქი საუბრობს განათლებასა და შრომის მნიშვნელობაზე, ასევე წესრიგის დაცვის, სახელმწიფოს მიმართ პატივისცემისა და სახელმწიფოს საკუთრების მოფრთხილების შესახებ, რაც კეთილი ნების შემთხვევაში გარკვეულ პირობებს ქმნის ეროვნული დიალოგისთვის ყველა დაინტერესებული მხარის (სახელმწიფო, მართლმადიდებელი ეკლესია, სამოქალაქო საზოგადოება) მონაწილეობით.

## სმე-ს სოციალური და ეკონომიკური საქმიანობა

სმე-ს აქტიურობა სოციალური საკითხების ფართო სპექტრს მოიცავს, მათ შორის აღსანიშნავია განათლება, ქველმოქმედება და სოციალური ფონდები. ეკლესია ასევე ჩართულია ბიზნესში. 2014 წლის მონაცემებისა და უახლესი ინფორმაციის მიხედვით, საპატრიარქომ დაარსა სულ ცოტა 84 არაკომერციული იურიდიული ერთეული, მათ შორისაა ოთხი უნივერსიტეტი, ხუთი სასულიერო აკადემია, 25 სკოლა, 8 სოციალური ცენტრი, 16 საქველმოქმედო და საგანმანათლებლო ფონდი და 16 კულტურული და სასულიერო დაწესებულება. მათ შორის არის ათი თავშესაფარი, სადაც 1000-1500 ბავშვი ირიცხება, ასევე საქველმოქმედო ცენტრები ხანდაზმული ადამიანებისათვის ისეთები, როგორცაა თავშესაფრები და უფასო სასადილოები.<sup>33</sup> საპატრიარქო ასევე მუშაობს სოციალურ თემატიკაზე, მაგალითად აქვს ნარკოდამოკიდებულთა სარეაბილიტაციო ცენტრი და ასევე ცენტრი სმენის არმქონე ბავშვებისთვის. ამას გარდა, სმე-მ გააფორმა ხელშეკრულება იუსტიციის სამინისტრო-

სთან, რათა იმუშაოს პრობაციაში მყოფ და გათავისუფლებულ პატიმრებთან,<sup>34</sup> რომელთაც საპატრიარქო, მაგალითად, ეკლესიების მშენებლობაზე ასაქმებს.<sup>35</sup>

თუმცა, მწირი ინფორმაცია და ბიუჯეტის გაუმჭვირვალობა ართულებს ეკლესიის მიერ ჩატარებული საქველმოქმედო სამუშაოების შეფასებას. უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში, ეკლესია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად 25 მილიონს იღებდა. 2013 წლის ერთ-ერთი ანგარიში გვიჩვენებს, რომ საბიუჯეტო გადარიცხვების 75% იხარჯება რელიგიურ განათლებაზე. თუმცა, ანგარიში არ არის დეტალური და თან არ ახლავს სრული დოკუმენტაცია. მეორე მხრივ, იმ თანხებიდან, რასაც საპატრიარქო იღებს მუნიციპალური ფონდებიდან, მხოლოდ 1% იხარჯება სოციალურ პროექტებზე, 19% ეკლესიების მშენებლობასა და მორთულობაზე და 8% – რელიგიური რიტუალებისთვის საჭირო საგნების შენაძენზე. ინფორმაცია დანარჩენი თანხების ხარჯვაზე ამ ეტაპზე არ არის ხელმისაწვდომი.<sup>36</sup>

## დასკვნა და რეკომენდაციები

ნათელია, რომ სმე-ს იდეოლოგიის რამდენიმე ასპექტი უფრო ენიხანაღმდეგება, ვიდრე ხელს უწყობს ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპებს. მიუხედავად ამისა ქართულ საზოგადოებაში ეკლესიის დიდი ავტორიტეტი და ძლიერი პოზიცია გვაფიქრებინებს, რომ ეკლესიის ჩართვა ქვეყნის დემოკრატიზაციის და ევროპეიზაციის პროცესებში უმნიშვნელოვანესია. მნიშვნელოვანია არ უნდა მოხდეს სმე-ს იზოლირება ქვეყნის განვითარების და დასავლეთთან ინტეგრირების გზაზე. მაგრამ ამავე დროს, ეკლესია უნდა ჩაერთოს ისე, რომ პროცესებზე დადებითი გავლენა იქონიოს. ეკლესიას საკმარისზე დიდი ძალაუფლება აქვს იმისთვის, რათა გავლენა მოახდინოს საზოგადოებრივ განწყობაზე, ასევე შეუძლია მოსახლეობის ორგანიზება ისე, რომ შედეგად რაღაც შეიცვალოს, რასაც თავის მხრივ, ცვლილებები მოაქვს საზოგადოებრივ დონეზე. არსებობს რამდენიმე გზა იმისათვის, რომ საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფებმა და მთავრობამ ეს დადებითად გამოიყენონ. თუმცა, ლიბერალურ დემოკრატიასთან ეკლესიის დამოკიდებულების გათვალისწინებით საპატრიარქოსთან მუშაობა გამჭვირვალე და ღია უნდა იყოს. თეორიულად,

თანამშრომლობა შეიძლებოდა შემდგარიყო მთავრობის ან სამოქალაქო საზოგადოების მიერ ფორუმის ორგანიზებით, სადაც დიალოგში ჩაერთვებოდნენ ღია ჯგუფები სმედან და სხვა რელიგიური ორგანიზაციებიც. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია ეკლესიასთან და სამღვდელოების მაღალ იერარქიასთან კომუნიკაციის ღია საშუალებების შენარჩუნება, ძირითადად იმისათვის, რომ მათ ინფორმაცია მივანოდოთ და ჩავართოთ ისეთ დისკუსიებში, რომლებიც საფუძველს ჩაუყრის ურთიერთგაგებას დემოკრატიული ღირებულებების მნიშვნელობის შესახებ. რეალურად, მთავრობასა და მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის გარკვეული ინსტიტუციონალური ურთიერთობა უკვე არსებობს, თუმცა, ის ამ ანგარიშში დასახულ მიზნებს არ ემთხვევა. 2012 წელს პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით შეიქმნა კომისია კონსტიტუციური შეთანხმების მიხედვით გათვალისწინებული საკითხების მოსაგვარებლად, სადაც შედიან სამღვდელოებისა და მთავრობის წევრები. მაგრამ მისი სამუშაო ჯგუფები ფოკუსირებული არიან ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა საზღვარგარეთ არსებული ტაძრების სტატუსის დადგენა და კულტურის ძეგლების

შესწავლა.<sup>37</sup> არსებობს კიდევ ერთი ორგანო – რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო, რომელიც 2014 წელს დაარსდა იმ მიზნით, რომ პრემიერ-მინისტრს რჩევები მიანოდოს რელიგიური პოლიტიკის შესახებ. მათი პროექტები ჯერ არ არის დაზუსტებული და მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტომ უკვე გამართა რამდენიმე შეხვედრა ეკლესიის იერარქებთან, უცნობია, რამდენად ინფორმაციულია ეს შეხვედრები ეკლესიისთვის — კერძოდ კი, ისეთ საკითხებთან მიმართებაში, რომლებიც დემოკრატიულ ღირებულებებსა და საგარეო პოლიტიკას ეხება. ასევე გაურკვეველია რა ფორმით და რამდენად ხშირად იმართება ეს შეხვედრები.<sup>38</sup>

არსებობს რამდენიმე გზა, რომლითაც ქართულ სახელმწიფოს და სამოქალაქო საზოგადოებას შეუძლია საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია დემოკრატიზაციის პროცესებში ჩართონ:

1. სახელმწიფო და სმე უნდა ჩაერთონ ინსტიტუციონალიზებულ დიალოგში, რათა მოხდეს სმე-ს ინფორმირება სახელმწიფო ხედვებისა და მიზნების შესახებ:
  - პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ უნდა დაგეგმოს ყოველწლიური შეხვედრები ეკლესიის მესვეურებთან, სადაც

განიხილავენ ეკლესიისა და სახელმწიფოს ურთიერთობებს ან სხვა საჯარო ინტერესის მქონე რელევანტურ საკითხებს;

- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრომ და საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში უნდა დაიწყონ შეხვედრები ეკლესიის მაღალ იერარქებთან, რათა გაუზიარონ დამოკიდებულებები/მოსაზრებები საქართველოს ევროატლანტიკური კურსის შესახებ და გაცვალონ ინფორმაცია.
2. ევროკავშირის სათანადო სტრუქტურების წარმომადგენლები და ქართული მართლმადიდებელი ეკლესია უნდა იყვნენ ჩართული მუდმივი დიალოგის პროცესში, რათა ეკლესიას ჰქონდეს პირდაპირი ინფორმაცია საქართველოს მომავალი განვითარებისა და დაგეგმილი ცვლილებების შესახებ:
    - საქართველოში მყოფმა ევროკავშირის წარმომადგენლებმა შეხვედრებზე უნდა მიიწვიონ ეკლესიის იერარქები რელიგიურ და სხვა საკითხებზე სასაუბროდ, რათა არ მოხდეს სმე-ს

გაუცხოვება. ეს უზრუნველყოფს ევროპის იმიჯის შენარჩუნებას და უზრუნველყოფს სწორი ინფორმაციის გავრცელებას ევროკავშირის ღირებულებების შესახებ.

- ევროკავშირის წარმომადგენლებმა საქართველოში ჩამოსვლისას უნდა გამართონ პატრიარქთან დიალოგი ზუსტად ისევე, როგორც ესაუბრებიან საქართველოს მთავრობას, რათა ქართულმა ეკლესიამაც მიიღოს ინფორმაცია საქართველო-ევროკავშირის ორმხრივი ურთიერთობების დღის წესრიგის შესახებ.

3. საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის უნდა დაიწყოს დიალოგი საზოგადოებრივ და სათემო საკითხებთან დაკავშირებით, რათა აღნიშნულ სფეროებში გაიზარდოს ეფექტურობა:

- საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუძლიათ ეკლესიასთან ერთად იმუშაონ რიგ საზოგადოებისთვის მნიშ-

ვნელოვან საკითხებზე (სანიტარული პირობების გაუმჯობესება, მწვანე საფარის მოვლა, სხვა საერთო ყოფითი პრობლემები), მათ შორის განათლებასა და განვითარებისთვის თანხების მოძიებაზე.

- საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუძლიათ ორგანიზება გაუწიონ ეკლესიასთან ერთობლივ ღონისძიებებს და ჩაუტარონ ტრენინგები მოსახლეობას სხვადასხვა უნარ-ჩვევების შესასწავლად, აგრეთვე დაეხმარონ პროფესიების ათვისებაში, რადგან ეკლესია უკვე ახორციელებს მსგავს პროექტებს, მაგალითად აქვს კურსები სხვადასხვა ხელობის შესასწავლად.
4. სახალხო დამცველის აპარატი უნდა წამოიწყოს მუდმივმოქმედი დიალოგი სმე-სა და საქართველოში არსებული დენომინაციების წარმომადგენელთა შორის, რათა მათი ურთიერთობა გაუმჯობესდეს, ხოლო დაპირისპირება – შემცირდეს.

## ბიბლიოგრაფია:

- <sup>1</sup> Civil.ge. (5.12. 2015). „ქართული მართლმადიდებელი ეკლესიის პატრიარქს სურს მოიპოვოს შეწყალების უფლება“. ხელმისაწვდომია აქ: <http://civil.ge/eng/article.php?id=28832>
- <sup>2</sup> Akkoc, R. (13.05.2015). რუკაზე - მსოფლიოს ყველაზე რელიგიური ქვეყნები. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/11530382/Mapped-These-are-the-worlds-most-religious-countries.html>
- <sup>3</sup> CRRC. (2013). კავკასიის ბარომეტრი, საქართველო. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.crrc.ge/oda>
- <sup>4</sup> CRRC. (2014). მოხალისეობა და სამოქალაქო მონაწილეობა საქართველოში. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.crrc.ge/oda>
- <sup>5</sup> დ. აფრასიძე (2009). დემოკრატიზაციასა და მოდერნიზაციაში დაკარგულები. რა ელის საქართველოს? ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CAD-2-9-11.pdf>
- <sup>6</sup> საკონსტიტუციო შეთანხმება საქართველოს სახელმწიფოსა და ქართულ სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებლურ ეკლესიას შორის, (2002) ხელმისაწვდომია აქ: <https://forbcaucasus.files.wordpress.com/2014/08/concordat.pdf>
- <sup>7</sup> ბარტელსმანი. ტრანსფორმაციის ინდექსი, საქართველო, 2014 წელი. ხელმისაწვდომია აქ: [http://www.bti-project.org/uploads/tx\\_itao\\_download/BTI\\_2014\\_Georgia.pdf](http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Georgia.pdf)
- <sup>8</sup> Civil.ge (7.11.2011) რელიგიური გაერთიანებების სტატუსზე მიღებულმა ცვლილებამ კანონის სახე მიიღო. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23711>
- <sup>9</sup> Civil.ge. (20.05.2015) ქართული ეკლესია ენტიდისკრიმინაციული კანონის წინააღმდეგ გამოდის. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27175>
- <sup>10</sup> ე. ჯანაშია. საქართველო ანტიდისკრიმინაციულ კანონს ამტკიცებს. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.caci-analyst.org/publications/field-reports/item/12978-georgia-endorses-anti-discrimination-law.html>
- <sup>11</sup> Civil.ge. (4. 03. 2014). ევროკომისარი საქართველოს სტუმრობს. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27006>
- <sup>12</sup> კ.კაკაჩია (2014) არის თუ არა ქართული მართლმადიდებელი ეკლესია დაბრკოლება ევროპული ღირებულებებისთვის? ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.ponarseurasia.com/memo/georgia%E2%80%99s-orthodox-church-obstacle-european-values>
- <sup>13</sup> ტ. გრძელიძე (2010) საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია: დემოკრატიისა და თავისუფლების გამონვევები (1990-2009). ქრისტიანული ეკლესიის კვლევის საერთაშორისო ჟურნალი, მე-10 ტომი, გამოცემა 2-3, 2010 გვ. 160-175
- <sup>14</sup> Civil.ge. (4.03. 2014). პატრიარქი: ეკლესია გააკეთებს ყველაფერს რათა საქართველო ევროკავშირის წევრი გახდეს. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27008>
- <sup>15</sup> პატრიარქის ქადაგება (23.03.2014) [ვიდეო]ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.youtube.com/watch?v=JZ-KZ0kQGfbs>
- <sup>16</sup> სააღდგომო ეპისტოლე (2011). ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.orthodoxy.ge/patriarqi/epistoleebi/saagdgom2011.htm>
- <sup>17</sup> ტ. კახაძე. (2014). საქართველოს კათოლიკოს პატრიარქის ეპისტოლეების ანალიზი. EMC. ხელმისაწვდომია

აქ: <http://goo.gl/9ipsLm>

<sup>18</sup> საქართველოს ლესპუბლიკა. (1997). სულიერების ზღვარზე: ინტერვიუ საქართველოს კათოლიკოს პატრიარქთან. ამოღებულია არქივიდან.

<sup>19</sup> EMC (5.12.2013) სეკულარიზმის კრიზისი და ლოიალობა დომინანტური ჯგუფების მიმართ. ხელმისაწვდომია აქ: <http://emc.org.ge/2013/12/05/913/>

<sup>20</sup> თ. კახაძე. დანართი

<sup>21</sup> იქვე.

<sup>22</sup> იხილეთ მეტი: პ. კრეგო (1994) რელიგია და ნაციონალიზმი საქართველოში. პერიოდული დოკუმენტები რელიგიაზე აღმოსავლეთ ევროპაში. ტომი 14, გამოცემა 3. ხელმისაწვდომია აქ: <http://digitalcommons.georgefox.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1847&context=ree>

<sup>23</sup> იქვე.

<sup>24</sup> იხილეთ მეტი. ე. გავაშელიშვილი (2012) ანტიმოდერნული და ანტიგლობალისტური ტენდენციები ქართულ მართლმადიდებელ ეკლესიაში. იდენტობის კურსი. ტომი 4. ხელმისაწვდომია აქ: <http://ojs.iliauni.edu.ge/index.php/identitystudies/issue/current>

<sup>25</sup> საშობაო ეპისტოლე (2014) <http://www.tabula.ge/ge/story/78833-ilia-meoris-2014-tslis-sashobao-epistole>

<sup>26</sup> Civil.ge. (16.05.2014) 17 მაისს დაიგეგმა ოჯახის დღის აღსანიშნავი მსვლელობა „გეი პროპაგანდის წინააღმდეგ. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27237>

<sup>27</sup> ილია მეორის ქადაგება სამების კათედრალში (13.04.2014) [ვიდეო]ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.interpressnews.ge/ge/video.html?view=video&video=1764>

<sup>28</sup> საშობაო ეპისტოლე, 2014.

<sup>29</sup> IRI-ის კვლევების მიხედვით 2015 წლის თებერვალს, ქართული მართლმადიდებლური ეკლესია არის ყველაზე დიდი ნდობით აღჭურვილი დაწესებულება საქართველოში, 91%-მხარმდაჭერი. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.iri.org/resource/iri-georgia-poll-georgians-are-less-optimistic-continue-desire-deeper-ties-west-wary>

<sup>30</sup> ბ. ჯანელიძე (2015). სეკულარიზაცია და დესეკულარიზაცია საქართველოში: სახელმწიფო და ეკლესია სააკაშვილის მთავრობის დროს. ა. ალაჯანიანი, ა. ჯოდუკე და ე. ზვირდე (2015). რელიგია, ერი და დემოკრატია სამხერთ კავკასიაში. Routledge, ნიუ იორკი.

<sup>31</sup> CRRC. (12.11.2015) ცხრა რამ რაც პოლიტიკოსებმა უნდა იცოდნენ ქართველი ამომრჩევლების შესახებ. სოციალური მეცნიერებები სამხრეთ კავკასიაში. ხელმისაწვდომია აქ: <http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2015/11/nine-things-politicians-should-know.html>

<sup>32</sup> კახაძე.

<sup>33</sup> ს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა — საქართველო“(5.09.2014) საქართველოს საპატრიარქოსთან დაკავშირებული ბიზნესკომპანიები და სხვა ორგანიზაციები.ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.transparency.ge/blog/sakartvelos-sapatrarkostan-dakavshirebuli-bizneskompaniebi-da-skhva-organizaciebi?page=1>

<sup>34</sup> შეთანხმება, საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასა და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შორის პრობაციონერთა და არაპატიმარ მსჯავრდებულთა რესოციალიზაციის სფეროში,(2006) ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.orthodoxy.ge/samartali/shetankhmeba.htm>

<sup>35</sup> საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო. (8.04.2013) პრობაციონერები ეკლესიის



მშენებლობაში მონაწილეობენ. ხელმისაწვდომია აქ: <http://moc.gov.ge/ka/news/2013/04/1013>

<sup>36</sup> EMC, (2014) რელიგიური ორგანიზაციების დაფინანსების პრაქტიკა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ. ხელმისაწვდომია აქ: <http://emc.org.ge/2014/10/08/the-practice-of-the-funding-of-the-religious-organizations-by-the-central-and-local-government/>

<sup>37</sup> საქართველოს მთავობის დადგენილება №63 (21.02.2012) ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1593397>

<sup>38</sup> რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო. ხელმისაწვდომია აქ: <http://religion.geo.gov.ge/geo/home>

ქართული დემოკრატია გამოწვევების  
პირისპირ: ინტეგრირებული  
დასავლეთი, რუსეთის ზეწოლა  
და მათი გავლენა დემოკრატიულ  
პროცესებზე

პოლიტიკის დოკუმენტი II

თებერვალი 2016



## მოკლე შინაარსი

2016 წლის ამერიკის სადაზვერვო სამსახურის მიერ ჩატარებულმა მსოფლიო საფრთხეების ანალიზმა აჩვენა, რომ საქართველომ შეიძლება ზურგია აქციოს ევროატლანტიკურ ინტეგრაციას და რუსეთისკენ გადაიხაროს.<sup>1</sup> ამის მიზეზად ქმედითი რუსული პროპაგანდა და დასავლეთთან ინტეგრაციის ნელი ტემპით მიმდინარეობის გამო მოსახლეობის მზარდი ფრუსტრაცია სახელდება. ქართველებს შორის ანტიიმიგრაციული და ანტირუსული განწყობები ისევ დომინანტურია, თუმცა, რუსეთის მზარდი პოპულარობა აჩვენებს, რომ საფრთხე, თბილისმა პროდასავლურ საგარეო პოლიტიკაზე და მის თანმდევ დემოკრატიულ რეფორმებზე თქვას უარი, რეალურია. რა უნდა გაკეთდეს იმისათვის, რათა ეს სცენარი ვერ განხორციელდეს და რა შეიძლება მოიმოქმედოს დასავლეთმა, საქართველოს ხელისუფლებასთან და სამო-

ქალაქო საზოგადოებასთან ერთად, ამ პროცესი შესაჩერებლად?

არსებობს რწმენა რომ დემოკრატიზაციის და ევროპეიზაციის რთულ გზაზე მდგარი საქართველო შეიძლება დაძლიოს იმედეგაცრუება, ასევე შეიძლება შეაჩეროს ქვეყანაში და ქვეყნის გარეთ არსებული იმ ანტილიბერალური აქტორების ზეგავლენა, რომლებიც ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესს ეწინააღმდეგებიან. აღნიშნულ პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია ის, თუ რა უნდა მოიმოქმედონ ამისთვის, ერთი მხრივ, საქართველოს ხელისუფლებამ და მეორე მხრივ – დასავლურმა სახელმწიფოებმა და ინსტიტუტებმა.

პირველ ყოვლისა, საქართველოს ხელისუფლება ბევრად უფრო მეტი პასუხისმგებლობით უნდა მოეკიდოს დასავლელი პარტნიორების რჩევებს, გაატაროს რეფორმები და აქტიურად შეენიანაღმდეგოს

\* ბიძინა ლეზანიძე – ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტის მკვლევარი, ბერლინის ეკონომიკისა და სამართლის სკოლის მინვეული ლექტორი; საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის უფროსი მკვლევარი.

ანტიდასავლურ და ანტიდემოკრატიულ დისკურსებს. ამას გარდა, ევროკავშირმა და აშშ-მ მეტად უნდა იაქტიურონ რიგ საკითხებში. კერძოდ, ევროკავშირმა უფრო ეფექტურად უნდა წარუდგინოს საკუთარი იმიჯი საქართველოს მოქალაქეებს და საქართველოს ხელისუფლებისგან უფრო მეტი დაბეჯითებით მოითხოვოს დემოკრატი-

ული რეფორმების გატარება. ამავე დროს, მან მხარი უნდა დაუჭიროს პროდასავლურ პოლიტიკურ ძალებს ხელშესახები და მოკლევადიანი სარგებლის შეთავაზებით. მთლიანობაში, დემოკრატიზაცია და ევროატლანტიკური ინტეგრაცია საქართველოში ურთიერთგადაჯაჭვულია და ერთის გარეშე სრულიად წარმოუდგენელია მეორე.

## შესავალი

2015 წელს პოლონეთის ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა დონალდ ტუსკმა თქვა: „საქართველო აღმოსავლეთის პარტნიორობის გამოკვეთილი ლიდერია. ეს არ არის პირფერობა. ეს ფაქტია“.<sup>2</sup> მხოლოდ ტუსკი არ ფიქრობს ასე. საქართველო ხშირად აღიქმება, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე უფრო დასავლური ორიენტაციის მქონე ევროკავშირის არანეგრი პოსტსაბჭოთა ქვეყანა, ქვეყანა, სადაც ორივე – ხალხი და პოლიტიკური ელიტებიც პროევროპულად არიან განწყობილნი. მიუხედავად იმისა რომ, ნატომ არ შესთავაზა განწვერიანების სამოქმედო გეგმა (მაპი) და ევროკავშირმა ბოლომდე ვერ გაამართლა საქართველოს იმედები განწვერიანებაზე კონკრეტული დაპირებების შეთავაზებით, ქართული საზოგადოების პროევროპული განწყობები არ

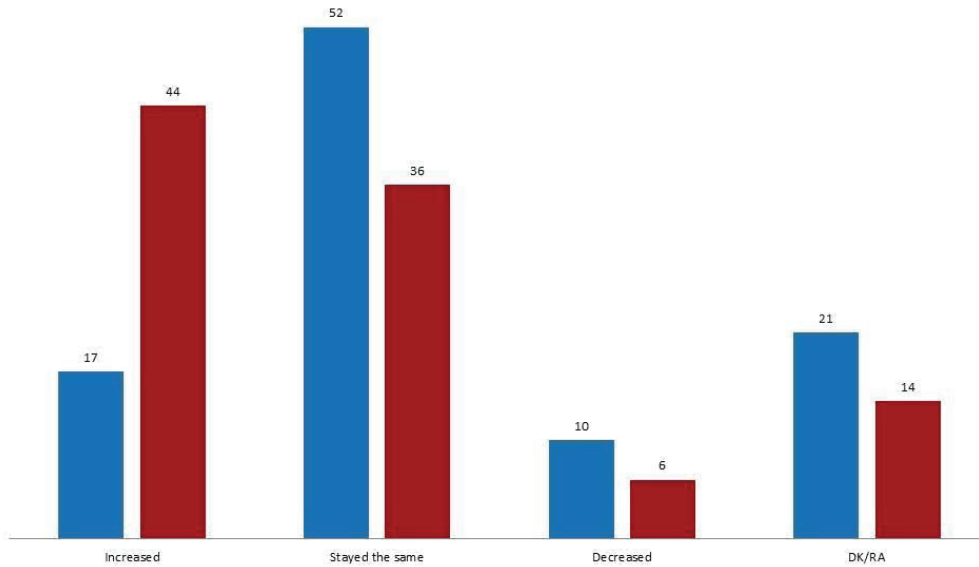
შეცვლილა. 60%-ზე მეტი ქართველი ახლაც მხარს უჭერს საქართველოს ინტეგრაციას ევროკავშირში, თუმცა, აღსანიშნავია რომ ეს რიცხვი უკანასკნელ ხანს ოდნავ შემცირდა.<sup>3</sup> საბოლოოდ, მიუხედავად რიგი წარუმატებლობებისა, საქართველო დემოკრატიული, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული რეფორმების მხრივ რეგიონში ლიდერი ქვეყანაა და აშკარაა, რომ ქართული პოლიტიკური კლასი მცდელობას არ აკლებს დააჩქაროს ევროკავშირის სტრუქტურებში ქვეყნის ინტეგრაცია, რამდენადაც იძლევა ამის შესაძლებლობას არსებული სიტუაცია. თუმცა, ყველაფერი არც ისე კარგადაა, როგორც ერთი შეხედვით მოჩანს. მართალია, ქვეყნის ევროპული იდენტობა საქართველოს პოლიტიკური დისკურსის უდავო ნიშანია, რომელსაც ერთნაირად იზიარებს რო-

გორც პოლიტიკური ელიტა, ასევე ხალხიც, დემოკრატიზაციის არსი და ლიბერალურ-დემოკრატიული შეხედულებები ბოლომდე არ არის ცხადი როგორც საზოგადოებისთვის, ისე პოლიტიკური კლასისთვის. პოლიტიკური ელიტები, განსაკუთრებით ისინი, ვინც ხელისუფლებაშია, როგორც წესი, საკუთარი ძალაუფლების გამყარებაზე არიან ორიენტირებულნი, რაც ხშირად აყენებს საფრთხის ქვეშ მათ ერთგულებას დემოკრატიული ღირებულებებისადმი და დასავლეთისადმი. თვით მიხეილ სააკაშვილის პრეზიდენტობის დროს, მყარად პროევროპული და დასავლეთში განსწავლული პოლიტიკური ელიტის მიერ გატარებული რეფორმები უფრო ავტორიტარული იყო, ვიდრე დემოკრატიული. ამას გარდა, ქართულ საზოგადოებაში ანგარიშგასაწევ ჯგუფებს დღესაც სჯერათ, რომ ლიბერალური ღირებულებები საფრთხეს უქმნის ქართულ ეროვნულ იდენტობას.

ეს განწყობები დამატებით იკვებება ანტი-ლიბერალური და პრორუსული ეროვნული აქტორებით მედიაში, საზოგადოებასა და სამღვდელოებაში, რომლებიც დასავლეთს

წარმოსახავენ, როგორც დეკადენტურ და ჰედონისტურ ცივილიზაციას, რომელიც ქართული იდენტობის ტრადიციულ ღირებულებებს ეწინააღმდეგება.

კიდევ უფრო შემამფოთებელია ის, რომ გაურკვეველი ვადითაა გადადებული ნატოსა და ევროკავშირში გაწევრიანება, რაც წნეხის ქვეშ ამყოფებს ქართულ პროევროპულ პოლიტიკურ ძალებს და ზრდის რუსეთისა და ევრაზიული კავშირის პოპულარობას. ევრაზიული კავშირის მხარდამჭერთა რიცხვი სამი წლის მანძილზე, 10%-იდან 31% მდე გაიზარდა.<sup>4</sup> მიუხედავად იმისა რომ პრო-რუსული ხელისუფლების მოსვლის საფრთხე ახლო მომავალში არ არსებობს, შესაძლოა ქართულ პოლიტიკურ სპექტრში არსებული „პროდასავლური პოლიტიკური კონსენსუსი“ უკვე მომავალ საპარლამენტო არჩევნებზე დასრულდეს.<sup>5</sup> რუსეთის მზარდი როლი შეუმჩნეველი არ დარჩენილა არც საქართველოს მოსახლეობისთვის. 2015 წლის აგვისტოს NDI-ს კვლევის მიხედვით რუსეთის გავლენა 17%-ით გაიზარდა, ხოლო ევროკავშირის გავლენა 12%-ით შემცირდა (ცხრილი 1.).



თუმცა, პრორუსული განწყობების ზრდას შიდა პოლიტიკური მიზეზებიც აქვს. სააკაშვილის მმართველობის დროს ხელისუფლება ანტირუსულ პოლიტიკას საკუთარი ძალაუფლების გასამყარებლად იყენებდა და ამით ცდილობდა ოპოზიციის დაშინებას და დემონიზაციას, რომელსაც წარმოადგენდა, როგორც პრორუსულ ტროას ცხენს, რომელიც საქართველოს სუვერენიტეტს ემუქრება.

2012 წელს, ხელისუფლების დემოკრატიულად შეცვლის შემდეგ საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ ანტირუსულ რიტორიკაზე უარი თქვა. თუმცა უკანასკნელ

სამი წლის მანძილზე მოქმედი ხელისუფლება არ იყო თანამიმდევრული დასავლეთის მიმართ. უფრო მეტიც, ხშირად ადანაშაულებდა დასავლეთს ერთი მხრივ, წინა ხელისუფლების ლობირებაში და მეორე მხრივ, იმაში, რომ დასავლეთი ხელს აფარებდა წინა ხელისუფლების წარმომადგენელთა დანაშაულებებს.<sup>6</sup> ამას გარდა, მმართველი კოალიციის რამდენიმე წარმომადგენელმა ღიად გამოთქვა სურვილი საქართველოს ევრაზიულ კავშირში გაერთიანების შესახებ.<sup>7</sup> მართალია ეს განცხადებები მხოლოდ კონკრეტული ინდივიდების კერძო მოსაზრებებია, მაგრამ ისინი ხელს უშლის

ქართული ოცნების (ქო) ხელისუფლების პროდასავლური საგარეო კურსის უალტერნატივობას და ზრდის პრორუსული პოლიტიკური პარტიების და აქტორების ლეგიტიმაციის შესაძლებლობებს.

ცხრილი 1: მთლიანობაში, ევროკავშირის/რუსეთის გავლენა საქართველოში, გაიზარდა, შემცირდა თუ დარჩა უცვლელი 2012 წლის შემდეგ? (%) (NDI-CRRC კვლევა, აგვისტო 2015)<sup>8</sup>

2012 წლის ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ საქართველო ახალი შესაძლებლობის და ახალი რისკების წინაშე აღმოჩნდა. ზოგადად რუსეთთან სიტუაციის დალაგებამ შესაძლოა მეტი სტაბილურობის შეგრძნება შექმნას და გარკვეულწილად წაადგეს კიდევ ქვეყნის შიგნით რეფორმების გატარების პროცესს, მაგრამ არსებობს სერიოზული რისკი რომ რუსეთთან მიმართებაში საზოგადოებრივი აზრის და ხელისუფლების საგარეო პოლიტიკის კურსის ცვლილება ნეგატიურად იმოქმედებს საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესებზე.

ისეთ განვითარებად ქვეყნებისთვის, როგორც საქართველოა, დემოკრატიის კონსოლიდაციისა და სახელმწიფო მმართველობის რეფორმების გასატარებლად, როგორც წესი, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია აქ-

ტიური საგარეო მხარდაჭერა. დასავლეთის შესუსტებული ზენოლის გამო, რუსეთის პირისპირ მარტო დარჩენილი საქართველოს პრორუსული ხელისუფლება ნაკლებად მონინდომებს დემოკრატიული რეფორმების გატარებას. ამას გარდა, რუსეთი არ არის დაინტერესებული, საკუთარ საზღვრებთან წარმატებული დემოკრატიული ქვეყნები ჰყავდეს. სამეზობლოში წარმატებული დემოკრატიული ქვეყანა კითხვებს გააჩენს პოსტ-საბჭოთა სივრცეში არსებული ავტორიტარული რეჟიმების მიმართ და დაამტკიცებს, რომ პოსტსაბჭოთა საზოგადოებებს შეუძლიათ რეალური დემოკრატიის აშენება, რაც კრემლის ავტორიტარული რეჟიმისთვის საფრთხეს წარმოადგენს. დაბოლოს, მხოლოდ ევროკავშირი და აშშ არიან ის საგარეო აქტორები, ვისაც მესამე ქვეყნებში დემოკრატიის ხელშეწყობის გამოცდილება აქვთ, რაც ბალტიის ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებამ დაამტკიცა.

ყველა პოსტსოციალისტურმა ქვეყანამ, რომელიც დღეს დემოკრატიულია, ამას ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესის გავლით მიაღწია. უდავოა, რომ ევროპული ინტეგრაციისა და დემოკრატიზაციის პროცესები მჭიდროდაა გადაჯაჭვული. საქართვე-



ლოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია დემოკრატიის პროცესების დაჩქარება, თუკი პროევროპულ საგარეო პოლიტიკურ კურსს შეინარჩუნებს.

ამასთანავე საყურადღებოა რომ უკანსაკნელი წლების განმავლობაში საქართველოს დემოკრატიულ რეფორმებს სამი ძირითადი მიზეზი აფერხებს: დასავლელი აქტორების მიერ დემოკრატიული რეფორმების სუსტი მხარდაჭერა, რეფორმების მონინააღმდეგეთა, პრორუსული აქტორების გაძლიერება, რომელთაც საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესის განვლვის გამო თავს მყარად გრძნობენ; და დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის არარსებობა მმართველ ძალებს (ძველი და ახალი) შორის, რომელთაც ხშირად საზოგადოებრივს პირად ინტერესებს არჩევენ და კონცენტრირებულნი არიან ძალაუფლების შენარჩუნებაზე და არა – დემოკრატიული

ინსტიტუტების განმტკიცებაზე. აღნიშნულ დოკუმენტში ეს სამი მიზეზი დეტალურადაა განხილული.

შემდეგ თავში საუბარია დასავლეთის ინტერესებსა და იმედებზე საქართველოს მიმართ და საქართველოს ძველი და ახლანდელი ხელისუფლებების უუნარობაზე ბოლომდე პოზიტიურად ეპასუხათ ამ მოლოდინებისთვის. დოკუმენტი ასევე განიხილავს დასავლეთის სტრატეგიის ნაკლოვანებებს და იძლევა რეკომენდაციების მათ აღმოსაფხვრელად. მესამე ნაწილში გაანალიზებულია რუსეთის რბილი ძალის გავლენის ზრდა და მოცემულია მასთან გამკლავების გზები. პოლიტიკის დოკუმენტი სრულდება როგორც საქართველოს ხელისუფლებითა და სამოქალაქო საზოგადოებისადმი, ასავე ევროკავშირის და დასავლელი პოლიტიკოსებისადმი მიმართული რეკომენდაციების ნუსხით.

## დასავლეთის ინტერესები საქართველოში

ევროკავშირისა (და აშშ-ს) სურთ, მათმა მეზობელმა სახელმწიფოებმა, მათ შორის პოსტსაბჭოთა ქვეყნებმა, შექმნან „მეგობარი ქვეყნების რკალი“,<sup>9</sup> ძალადობრივი კონფლიქტების, დისფუნქციური საზოგადოების და ორგანიზებული დანაშაულის

მაღალი რიცხვის გარეშე.<sup>10</sup> სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ევროკავშირში სჯერათ, რომ მათი საკუთარი უსაფრთხოება ყველაზე უკეთ მეზობელი ქვეყნების სტაბილურობითა და კეთილდღეობით გამყარდება.<sup>1</sup> უსაფრთხოებისა და სტრატეგიული ინ-

ტერსების ევროპული გაგება რადიკალურად განსხვავდება რუსეთის წარმოდგენებისაგან. რუსული რეჟიმის მთავარი მიზანია პოსტსაბჭოთა ქვეყნები კონტროლის ქვეშ ჰყავდეს, და არ დაუშვას საკუთარ საზღვრებთან წარმატებული და დემოკრატიული ქვეყნების არსებობა, რათა ისინი ერთ დღეს რუსეთის მოსახლეობისათვის მაგალითად არ იქცნენ.<sup>12</sup> ამგვარად, „რუსეთი [...] აქტიურად ეწინააღმდეგება დემოკრატიულ ცვლილებს პერიფერიებზე“.<sup>13</sup> ედვარდ ლუკასი ასე აფასებს განსხვავებას რუსეთსა და ევროკავშირს შორის: რუსეთს სუსტი და არასტაბილური მეზობლები სურს. რუსეთის უსაფრთხოების კონცეფცია მეზობელ ქვეყნებზე რუსეთის ძლიერ გავლენას ეფუძნება. სწორედ ამით განსხვავდება ის ფუნდამენტალურად ევროკავშირის გეოპოლიტიკური ინტერესისგან, რომელსაც სურს აღმოსავლეთის საზღვრებთან ძლიერი, დამოუკიდებელი და წარმატებული ქვეყნები ჰყავდეს.<sup>14</sup>

საქართველო ევროკავშირის მიერ აღიქმება, როგორც პერსპექტიული მეზობელი აღმოსავლეთის სამეზობლოში.<sup>15</sup> ის დაინტერესებულია საქართველოში სახელმწიფოებრიობის გამყარებით და აქ გატარებულ დემოკრატიულ და ეკონომიკურ რეფორმებს

წარმატებულად მიიჩნევს. თუმცა, ბრიუსელში ასევე ესმით რომ მართალია საქართველომ ეკონომიკური და ადმინისტრაციული რეფორმები წარმატებით გაატარა, მაგრამ საქართველოს ხელისუფლებები ნაკლებ მგრძობელობას იჩენდნენ დემოკრატიზაციის მიმართ.

მიუხედავად ამისა, აღმოსავლეთის პარტნიორობის (EaP) რეგიონის სხვა ქვეყნებთან შედარებით, უკანასკნელი ათი წლის განმავლობაში დასავლეთი უყურებდა საქართველოს როგორც დასავლური დემოკრატიული სტანდარტებისადმი ერთგულ საჩვენებელ ქვეყნას.<sup>16</sup> შედეგად, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას 2014 წელს მოენერა ხელი და ვიზების ლიბერალიზაციის შესახებ შეთანხმება 2015 წელს დასრულდა. დასავლეთმა, თავის მხრივ, 2012 წელს, არჩვენებით ხელისუფლების შეცვლაში გადამწყვეტი როლი შეასრულა. ის ღიად მოუწოდებდა მიხეილ სააკაშვილს, დაეთმო ხელისუფლება და არ უტოვებდა მას პოლიტიკური მანიპულაციის საშუალებას, და „აიძულა“ კიდევ პირველად არჩვენებით შეეცვალა ხელისუფლება.<sup>17</sup>

ხელისუფლების შეცვლის შემდეგაც დასავლეთმა გააგრძელა თამაშის დემოკრატიული წესების ინსტიტუციონალიზაციის მხარდაჭ-

ერა და მოუწოდა ახალ ხელისუფლებას კონსტრუქციულად ეთანამშრომლა ყოფილ მმართველ პარტიასთან. თუმცა, ახალმა ხელისუფლებამ ყურად არ იღო მეგობრების თხოვნა და დააპატიმრა ძველი ხელისუფლების ზოგიერთი წარმომადგენელი, რითიც დასავლეთის კრიტიკა დაიმსახურა.

ხელისუფლებამ და ქართული საზოგადოების ნაწილმა უმეტესწილად ისე გაიგო დასავლეთის კრიტიკა და გაფრთხილება, რომ არ შექმნილიყო შერჩევითი სამართლის შთაბეჭდილება, – როგორც ქვეყნის შიდა საქმეებში ჩარევა და იმ დანაშაულებების დაფარვის მცდელობა, რომლებიც წინა ხელისუფლების წარმომადგენლებმა ჩაიდინეს. არადა, კრიტიკის მიზანი გახლდათ ის, რომ შექმნილიყო ხელისუფლების დემოკრატიული ცვლის მაგალითი პოლიტიკური შურისძიების გარეშე. მიუხედავად იმისა, რომ ამან სრულად ვერ შეაჩერა წინა ხელისუფლების წევრების დაკავების პროცესი, დაპატიმრებების რიცხვი შეიზღუდა. დასავლეთის კრიტიკამ ასევე ხელი შეუწყო ქვეყანაში მედია პლურალიზმის შენარჩუნებას, დაიცვა რა მთავარი ოპოზიციური არხი „რუსთავი2“ ხელისუფლების ჩარევისგან.

თუმცა წარმატებისთვის ჯერ კიდევ ძალიან ბევრია გასაკეთებელი: საქართველოს ხელი-

სუფლებამ უნდა გაატაროს შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკური რეფორმები, რაც, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს ინტერესშია. ამას გარდა, უარი უნდა თქვას დასავლეთის მიმართ მტრულ რიტორიკაზე, რადგან ეს საქართველოში ანტიდასავლური განწყობების გაძლიერებას უწყობს ხელს. ხელისუფლება და პარლამენტი ქცევის ზოგად წესებზე უნდა შეთანხმდნენ, რომელიც პრევენცია იქნება ზოგიერთი წევრისათვის, კითხვები აღარ გაუჩნდეთ დემოკრატიული მმართველობის მოდელის უნივერსალური ღირებულებების შესახებ. საქართველოს ხელისუფლების უგულისყურობა დასავლეთის მიმართ რუსეთის გავლენას კიდევ უფრო ზრდის, რაც აზიანებს ქვეყანის ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესს და დემოკრატიულ რეფორმებს.

გარდა ქვეყანაში დემოკრატიის მდგომარეობისა, ევროკავშირს და ნატოს ასევე აშფოთებთ საქართველოს სეპარატისტულ რეგიონებში შექმნილი სიტუაცია და საქართველოში რუსეთის გავლენის ზრდა. ეს ორი ფაქტორი ხელს უშლის დემოკრატიულ პროცესს ქვეყნის შიგნით. თუმცა უნდა აღინიშნოს რომ აქამდე დასავლეთმა ვერ შეძლო წარმატებით გამკლავებოდა უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ პრობლე-

მებს საქართველოში.

მაგალითად, მისი მონაწილეობა საქართველოს ტერიტორიულ კონფლიქტებში არ აღმოჩნდა საკმარისი რუსეთის მადესტაბილიზებელი ფაქტორის გასანიტრალეზად. ამასთანავე სწორედ ეს ფაქტორი უშლის ხელს საქართველოს ევროკავშირში და ნატოში ინტეგრაციას, ზრდის მოსახლეობის იმედგაცრუებას და რუსეთის პოპულარობას. მიუხედავად იმისა, რომ დასავლეთს სურდა დახმარებოდა საქართველოს დემოკრატიულ განვითარებაში, ის ყოველთვის ვერ ახმარდა საკმარის რესურსებს, განსაკუთრებით, რეგიონალური უსაფრთხოებისა და ტერიტორიული კონფლიქტების მოგვარების საკითხებში.

საქართველოს წინა ხელისუფლებების პასუხისმგებლობაა ისიც, რომ დასავლეთმა შეასუსტა კონფლიქტების დარეგულირებაში მონაწილეობა. სააკაშვილის ადმინისტრაციის ზედმეტმა თავდაჯერებულობამ კონფლიქტების გადაჭრაში, ევროპელების მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა, მათ ვერ შეძლეს რუსეთს დაპირისპირებოდნენ. ბრიუსელი მხარს უჭერდა კონფლიქტების გაყინვას და არა მათ გადაჭრას. სიტუაცია რადი-

კალურად შეიცვალა მას შემდეგ, რაც რუსულ-უკრაინული კონფლიქტი დაიწყო და რუსეთმა ყირიმის ანექსია მოახდინა, რამაც ცივის ომის დასრულების შემდეგ პირველად აიძულა დასავლეთი რუსეთს საკუთარ სამეზობლოში დაპირისპირებოდა. რამდენიმე წლის წინანდელი მდგომარეობისგან განსხვავებით, დღეს დასავლეთი ბევრად უფრო მტკიცედ დგას რუსეთის პირისპირ, ასე რომ, საქართველოს ხელისუფლებამ ახლა უფრო უნდა იაქტიუროს ქართული კონფლიქტების დასავლეთის დღის წესრიგში ჩასართავად.

თუმცა, ქართული ოცნების ხელისუფლება აქამდე თავს იკავებს საქართველოს კონფლიქტების რუსულ-დასავლურ დღის წესრიგში დასაბრუნებლად, რადგან მიანიშნა რომ საქართველო არ უნდა გახდეს საჯილდაო ქვა დასავლეთსა და რუსეთს შორის დაპირისპირებაში. თუკი ეს პოლიტიკა ასევე გაგრძელდება, საქართველოს საკითხი გაქრება დასავლეთის დღის წესრიგიდან და შესაძლოა საქართველოს ხელისუფლება მარტო აღმოჩნდეს როგორც რუსეთის ისე უსაფრთხოების მწვავე პრობლემების პირისპირ.

## დასავლეთის ინდივიუალულობა

დასავლეთი, მიუხედავად მისი სტრატეგიის ბევრი ნაკლოვანებებისა, მაინც რჩება საქართველოში დემოკრატიის მთავარ გარანტორად. რადგან პოლიტიკური კულტურის დონე ჯერ კიდევ დაბალია და ხელისუფლების განაწილების მექანიზმები საკმაოდ მყიფეა, დასავლური დემოკრატიის ზენოლა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს იმაში, რომ საქართველოს ხელისუფლებებმა თანამიმდევრულად იმოქმედონ. თუმცა ხშირად ისინი, როგორც წესი, ცდილობენ, რომ ხელისუფლების შესანარჩუნებლად არადემოკრატიულ საშუალებებს მიმართონ. თუმცა როგორც წინა წლების გამოცდილებამ აჩვენა, ყოველთვის, როდესაც დასავლეთი საქართველოს დემოკრატიზაციაზე ახორციელებდა ზენოლას, ხელისუფლების წარმომადგენლები ადეკვატურად პასუხობდნენ.<sup>18</sup> დასავლეთის კრიტიკა გადამწყვეტი ფაქტორი აღმოჩნდა ვარდების რევოლუციის დროს.<sup>19</sup> 2012 წელსაც, დასავლეთმა გააძლიერა დემოკრატიზაციის მოთხოვნა და აიძულა სააკაშვილის ხელისუფლება, ქვეყანაში პირველად ხელისუფლების არჩევნების გზით ცვლილებისთვის ხელი არ შეეშალა.<sup>20</sup> უკანასკნელ ხანებში დასავლური ქვეყნების მტკიცე პოზიციის

გამო ქართული ოცნების ხელისუფლებამ უარი თქვა პოლიტიკური ზეგავლენა მოეხდინა „რუსთავი2-ზე“ – ქვეყნის მთავარ ოპოზიციურ ტელევიზიაზე.<sup>21</sup>

თუმცა, დასავლეთი ყოველთვის თანამიმდევრული არ ყოფილა ქართული დემოკრატიის მხარდაჭერაში, რაც აზიანებს მისსავე იმიჯს და ანელებს საქართველოში მიმდინარე რეფორმებს. ძალიან ხშირად, ევროკავშირი და აშშ თვალს ხუჭავდნენ დემოკრატიის ნაკლებზე, ხანდახან კი ადამიანის უფლებების უხემ დარღვევებზეც კი საქართველოს ხელისუფლებების მხრიდან. დასავლეთს არ ჰქონია რეაქცია, როცა ვარდების რევოლუციის შემდეგ ხელისუფლებამ მთელი ძალაუფლება მიითვისა და 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები თითქმის გააყალბა. არც მაშინ ჰქონია ადეკვატური რეაქცია, როცა ქართული ოცნების მთავრობამ წინა ხელისუფლების წარმომადგენლების დევნა დაიწყო და გაჩნდა ეჭვი რომ ის შერჩევითი სამართლის პოლიტიკას ატარებდა. დასავლეთის უმოქმედობა აზიანებს ერთი მხრივ, საქართველოში დემოკრატიულ პროცესებს და მეორე მხრივ – დასავლეთის რეპუტაციას. საქართველოს ხელისუფლების წარმომად-

გენლებზე ევროკავშირისა და აშშ-ს მეტად თანმიმდევრული დემოკრატიული ზეწოლა ორივესთვის სასარგებლო იქნება.

ევროკავშირი ასევე უნდა მოემზადოს საქართველოში ასოცირების შემდგომი პერიოდისთვის და უზრუნველყოს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ უზასუხოს ევროკავშირის მიერ მოთხოვნილ დემოკრატიულ რეფორმებს. ამისათვის ევროკავშირმა უნდა შეიმუშაოს პოსტ-ასოცირების მექანიზმები, მაგალითად ისეთი, როგორიც იყო „თანამშრომლობისა და შემოწმების მექანიზმი ბულგარეთისა და რუმინეთისთვის“. ამგვარი მექანიზმის მთავარი მიზანი უნდა იყოს დემოკრატიული რეფორმების გატარების მონიტორინგი და ხელისუფლების „დასჯა“ იმ შემთხვევაში, თუკი ის არ იმოქმედებს ევროკავშირის ნორმების შესაბამისად. ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ ევროკავშირმა უნდა გააგზავნოს ცხადი სიგნალი, რომ საქართველოს ინსტიტუციური დაახლოება ევროკავშირთან არ არის შეუქცევადი, და რომ ურთიერთობაში მიღწეული ნებისმიერი წარმატება შეიძლება ისევ წარუმატებლობად იქცეს.

საქართველოსთან მიმართებით დემოკრატიულ განვითარებაში არათანმიმდევრულობა დასავლეთის ერთადერთი ნაკლი არ არის.

ევროკავშირში განწევრიანების პერსპექტივის არარსებობა ასევე აზიანებს დასავლეთის დემოკრატიის ზეგავლენას. ევროკავშირი არ ჩქარობს საქართველოს შესთავაზოს რაიმე უფრო მეტი, ვიდრე ახლო ურთიერთობებია, რაც ბევრ შემთხვევაში ასუსტებს რეფორმების მომხრე კოალიციას და აძლიერებს რეფორმების მოწინააღმდეგეთა პოზიციებს.<sup>22</sup> გაფართოებასთან დაკავშირებული სირთულეების გამო, ორივე – ევროკავშირის მოსახლეობაც და პოლიტიკური ელიტებიც გადალლინი არიან, ამიტომ, ევროკავშირს არა აქვს საშუალება საქართველოს (და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებს) მოკლევადიან პერსპექტივაში წევრობა შესთავაზოს. თუმცა, არ არის საჭირო, საქართველოს მოსახლეობას განუწყვეტილად უმეორონ რომ საქართველო არის მხოლოდ „ევროპის მეზობელი“ და არა „ევროპის ნაწილი“, ასევე – საქართველოს პოლიტიკური ელიტისთვის და მოსახლეობისთვის იმის შეხსენება, რომ ევროკავშირის წევრობა გრძელვადიან პერსპექტივაშიც კი არ განიხილება.<sup>23</sup> საქართველოსთვის, რომელმაც დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან, ადრეული 1990-იანი წლებიდან საკუთარი იდენტობის შექმნისთვის ძალიან რთული პროცესი გაიარა, ევროკავშირისა (და ნატოს) მიერ

„ევროპულ ქვეყნად“ აღქმა ძლიერი ინსპირაცია და სტიმული იქნება დემოკრატიული რეფორმების გასაგრძელებლად, თუნდაც, უშუალოდ განვევრინების პერსპექტივის გარეშე.<sup>24</sup>

ასევე, საჭიროა ევროკავშირმა შეცვალოს მხოლოდ ხელისუფლებაზე ფოკუსირებული მიდგომა და უფრო მეტად დაინტერესდეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებით, როგორც რეფორმების მხარდამჭერებით. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ჩართეს საკუთარ პროგრამებში და მათი დაფინანსება გაიზარდა, აღმოსავლეთის პარტნიორობა – ევროკავშირის მთავარი ინსტრუმენტი – დიდწილად ისევ სამთავრობო ორგანოებზე, როგორც რეფორმირების და

პოლიტიკური დიალოგის ერთადერთ პარტნიორებზეა კონცენტრირებული. ეს საფუძველშივე მცდარი სტრატეგიაა, რადგან ხელისუფლებები ხშირად მოქმედებენ, როგორც რეფორმების პროცესის შემაფერხებლები, განსაკუთრებით კი მაშინ როცა საკუთარი ძალაუფლების შენარჩუნებას ცდილობენ. პირიქით, ევროკავშირმა უნდა გააფართოვოს საკუთარი მექანიზმები მოქალაქეების და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დასახმარებლად, რათა სწორედ მათ შეძლონ საკუთარი ხელისუფლებების რეფორმირება. მეტიც, ევროკავშირი უნდა დაეხმაროს საქართველოს ხელისუფლებას, რათა მან ღირსეულად ჩართოს მოქალაქეები და არასამთავრობო ორგანიზაციები დემოკრატიული რეფორმების პროცესებში.

## რუსული რბილი ძალის შიკაპება

რუსეთი პირდაპირ არ ერევა მეზობელი ქვეყნების დემოკრატიზაციის პროცესებში<sup>25</sup>, ამის ნაცვლად ის ეფექტურად იყენებს რბილ ძალას პოსტსაბჭოთა საზოგადოებების მობილიზაციისათვის ლიბერალურ-დემოკრატიული ნორმების წინააღმდეგ და ევროკავშირს წარმოადგენს, როგორც ნაციონალური იდენტობის მოწინააღმდეგეს. ამასთანავე გასულ წლებში, რუსეთი

„დეკადენტურ“ დასავლეთს დაუპირისპირდა და „ტრადიციული ღირებულებების“ დამცველის მთავარი როლი მოირგო. რუსეთის პრეზიდენტმა ვლადიმერ პუტინმა, თავის გზავნილში ევროპის კავშირის მიმართ, ევროპული ქვეყნები დაადანაშაულა „მორალური ნორმების განადგურებაში, ეროვნული ტრადიციების მოშლაში და ერებსა და კულტურებს შორის საზღვრების მორ-

ღვევაში“.<sup>26</sup> რუსეთის პრეზიდენტმა საკუთარი თავი წარმოადგინა, როგორც ტრადიციული, ოჯახის ღირებულებების დამცველმა, რომლებიც „რუსეთის სიდიადის ფუნდამენტია და ბურჯად დგას ე.წ. „ტოლერანტობის“ – უსქესობისა და უშვილობის წინააღმდეგ“.<sup>27</sup> ერთი ავტორის მიხედვით, „რუსეთის მართლმადიდებელი ეკლესიის დახმარებით, პუტინმა დაიწყო ბრძოლა ლიბერალური (დასავლური) ღირებულებების წინააღმდეგ, რომელებიც რუსული საზოგადოების ზოგიერთმა სეგმენტმა შეითვისა“<sup>28</sup>. ამის პირდაპირი მაგალითია ის, რომ რუსეთმა დასჯადი განადა „ჰომოსექსუალიზმის პროპაგანდა“, რითიც დათრგუნა ლგბტ თემი და სხვა უმცირესობები, რომელებიც არ შეესაბამებიან კრემლის პროპაგანდის მიერ წარმოდგენილ ტრადიციულ მართლმადიდებლურ იმიჯს.<sup>29</sup> ჰომოსექსუალთა სანინააღმდეგო პროპაგანდა იოლად ვრცელდება პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, რადგან პოსტსაბჭოთა საზოგადოებები არა არიან ტოლერანტულები სექსუალური უმცირესობების მიმართ.<sup>30</sup> იცის რა პოსტსაბჭოთა ქვეყნების საეკლესიო წრეების მიერ ჰომოსექსუალების მიუღებლობის შესახებ, რუსეთი ევროპულ ღირებულებებს წარმოადგენს, როგორც მხოლოდ ჰომოსექსუალობის აქტიურ მხარდაჭერას.

საქართველოში, მიხეილ სააკაშვილის მმართველობის დროს ქვეყნის პროდასავლური საგარეო კურსი უფრო მყარი იყო და ხელისუფლებაც აქტიურად უპირისპირდებოდა რუსულ იდეოლოგიურ ნარატივებს, მაგალითად, რუსულენოვანი სატელევიზიო არხის PIK-ის გახსნით და რუსული სამთავრობო სატელევიზიო არხების მაუწყებლობის შეზღუდვის შედეგად, თითქმის არ არსებობდა საჭიროება საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხრიდან დაპირისპირებოდნენ რუსულ რბილ ძალას.

2012 წლის ხელსუფლების შეცვლის შემდეგ სიტუაცია რადიკალურად შეიცვალა. მიუხედავად იმისა, რომ ქართული ოცნება მთლიანობაში ინარჩუნებს ქვეყნის პროდასავლურ კურსს, მან, ამავე დროს, ძირეულად შეცვალა რუსეთთან დამოკიდებულება. შედეგად, მთავრობის ზომიერმა პოლიტიკამ ქართული საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი წაახალისა – უმეტესწილად, საბჭოთა ინტელიგენცია და რამდენიმე მედია აქტორი, ღია კამპანია ეწარმოებინათ „დეკადენტური“ და „გეი“ დასავლური ღირებულებების წინააღმდეგ და მჭიდროდ დაკავშირდნენ რუსეთს, რომელსაც მართალია, ქვეყნის ნაწილი ოკუპირებული აქვს, მაგრამ იზიარებს მათ ღირებულებებსა და მათ რე-

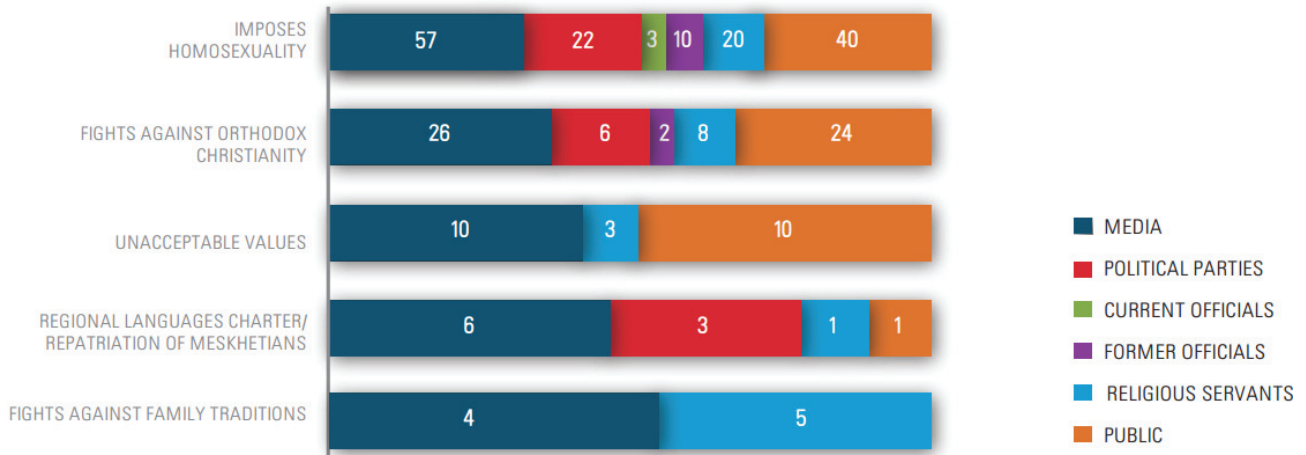


ლიგიას (ცხრილი 2).

იმისთვის, რომ გაუმკლავდეს მზარდ ანტილიბერალურ და ანტიდემოკრატიულ მოსაზრებებს, დღევანდელმა ხელისუფლებამ უნდა იმოქმედოს რუსეთის მიერ მხარდაჭერილი პროპაგანდის წინააღმდეგ, რომელსაც ადგილობრივი პრორუსული რწმუნებულები ჰყავს. მაგალითად, საჭიროა რუსული ტელეარხების ლიცენზიების შეზღუდვა და საინფორმაციო კამპანიის წარ-

მოება ევროპული ინტეგრაციის მხარდასაჭერად, რომლის საშუალებითაც აუხსნის მოქალაქეებს, რომ ევროკავშირთან დაახლოება არაფრით ემუქრება საქართველოს ტრადიციულ ღირებულებებს.

ცხრილი 2: გზავნილების ტიპები, რომლებიც ეხება (დასავლურ) ღირებულებებს და ადამიანის უფლებებს (გზავნილები გავრცელდა 2014 წლის 17 თებერვლიდან 2018 წლის 18 თებერვლამდე)<sup>31</sup>



რადგან დღევანდელი საქართველოს ხელისუფლება არ არის დაინტერესებული, შეაჩეროს რუსული პროპაგანდა, ეს პასუხისმგებლობა, ლიბერალურად განწყობილმა საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა უნდა აიღონ საკუთარ თავზე და გააქარწყლონ

მითები ევროკავშირის შესახებ, რომელებსაც კრემლის მიერ კონტროლირებადი პრესა და მისი ადგილობრივი ანტილიბერალურად განწყობილი პარტნიორები ავრცელებენ. ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომელთაც რეგიონში მუშაობის

გამოცდილება აქვთ შეიძლება ევროკავშირის ლოკალურ პარტნიორებად იქცნენ. ამის კარგი მაგალითია უკრაინული სტოპფაკე.ორგ-ი, ვებსაიტი, რომელიც კიევის მოჰილას აკადემიის სტუდენტებმა შექმნეს და რომელიც ფაქტების გადამოწმებით აამკარავებს კრემლის ტყუილებს და ამხელს რუსული მედიის მიერ შეთხზულ ახალ ამბებს. მედია პროდუქტების შემოწმების გარდა, საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა უნდა აწარმოონ საინფორმაციო კამპანიები, რათა ფართო საზოგადოებრიობას აუხსნან დემოკრატიული მმართველობის ღირსებები, ევროპული ინტეგრაციის უპირატესობები და აჩვენონ ევროკავშირის რეალური სახე. მათ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმონ იმ მგრნობიარე საკითხებს, რომლითაც აქტიურად მანიპულირებენ რუსეთი და ადგილობრივი ანტილიბერალური აქტორები. მაგალითად, მათ გარკვევით უნდა ახსნან, რომ ევროკავშირთან დაახლოება ან თუნდაც, მისი წევრობა არ ავალდებულებს საქართველოს დაუშვას ერთი და იმავე სქესის მქონე პირთა შორის ქორწინება. ეს ერთადერთი საშუალებაა, რითიც რუსეთის ანტიდასავლურ პროპაგანდასთან დაპირისპირება შეიძლება. წინააღმდეგ შემთხვევაში ანტილიბერალური

და პრორუსული ძალების ქადაგებები სულ უფრო და უფრო მეტ მოქალაქეს მიიზიდავს და კიდევ უფრო შეამცირებს ქართველების პროევროპულ განწყობებს.

2015 წელს ევროკავშირმა დაიწყო საკუთარი „დეზინფორმაციის მიმოხილვა“.<sup>32</sup> თუმცა, ამ პროდუქტის ხილვადობა ჯერ ისევ მთავარ პრობლემად რჩება. ევროკავშირმა მიმოხილვა მხოლოდ საკუთარ ვებპორტალებზე განათავსა, რომელიც არ არის იოლად ხელმისაწვდომი და კითხვადი ფართო საზოგადოებრიობისთვის როგორც ევროკავშირში, ასევე, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებში. მიმოხილვას საკუთარი ფეისბუქ გვერდიც კი არა აქვს, არადა, ეს ის ძირითადი სოციალური მედიაა, რომელსაც აქტიურად იყენებენ საქართველოში საჯარო პოლიტიკური დისკუსიებისთვის.

ევროკავშირი ასევე ცდილობს დაარწმუნოს საქართველოს მოსახლეობა ევროპული ინტეგრაციის უპირატესობებში და ცდილობს შეასუსტოს შიში, რომელიც ასოცირების ხელშეკრულებასა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონასთან დაკავშირებით არსებობს, თუმცა, ეს ახსნა-განმარტებითი მასალები საქართველოში ევროკავშირის ვებგვერდს არ გასცდენია.<sup>33</sup> იმისათვის, რომ უფრო ეფექტურად იმო-

ქმედოს, ევროკავშირმა საკომუნიკაციო სტრატეგიები უნდა გააფართოვოს. კარგი დასაწყისი იქნება კამპანია ქვეყნის მთავარ სატელევიზიო არხებზე, რომელიც აღუდგება, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ევროკავშირის წინააღმდეგ მიმდინარე პროპაგანდას. მითები მხოლოდ მაშინ დაინგრევა, თუკი მათ ეფექტურად დაუპირისპირდებით.

ევროკავშირისგან განსხვავებით, აშშ-ს სახელმწიფო ორგანოები ბევრად უფრო აქტიურად უპირისპირდებიან ანტიდასავლურ პროპაგანდას. მაგალითად, USAID-მა ამას წინათ დააფინანსა ანგარიში „ანტიდასავლური პროპაგანდის“ შესახებ, რომელიც მედიის განვითარების ფონდმა გამოაქვეყნა.<sup>34</sup> თუმცა, სანამ ამგვარი ანგარიშები ფართო საზოგადოებამდე არ მიაღწევს, კერძოდ მედიაში აქტიური კამპანიის გზით, მათი გავლენა შეზღუდული იქნება.

საინფორმაციო კამპანიის გარდა, ევროკავშირმა და საქართველოს ხელისუფლებამ მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლონ ქართულ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან (სმე), რათა შეამცირონ რუსეთის გავლენა ქვეყნის ყველაზე პოპულარულ ინსტიტუციაზე. სმე-ს არაფორმალური სტრუქტურა საკმაოდ რთულია და იქ განსხვავებული შიდა დინე-

ბებია. კლერიკალთა უმრავლესობა პრორუსული ორიენტაციისა, თუმცა, არის ძლიერი პროევროპული ჯგუფებიც.<sup>35</sup> საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააძლიეროს პროევროპული ჯგუფები ეკლესიის შიგნით თანამშრომლობისათვის და ხალხის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად. ევროკავშირმა უნდა სცადოს ეკლესიასთან ითანამშრომლოს დემოკრატიული რეფორმების მიმართულებითაც. ეკლესიის მსახურებს უნდა მიეცეთ საშუალება ისწავლონ და კვლევები აწარმოონ ევროპულ უნივერსიტეტებში, ასევე, გააძლიერონ კონტაქტები ევროპის ეკლესიებთან. ეკლესიის დარწმუნება ევროპული ინტეგრაციის და დემოკრატიული განვითარების სიკეთეებში უაღრესად მნიშვნელოვანია.

თუკი ეს არ გაკეთდება, მაშინ ძლევამოსილი საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია ისევ რუსეთის მავნე ზეგავლენის ქვეშ დარჩება. ეს ურთიერთობა ძლიერ ინსტრუმენტად იქცევა კრემლის რბილი ძალის ხელში, რომელიც შეეცდება საქართველოს ეკლესიასთან მჭიდრო ურთიერთობის გამოყენებას საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესის დასაზიანებლად. რუსული რბილი ძალა საქართველოში განსაკუთრებით გაძლიერდა 2012 წელს საქა-

რთველოსა და რუსეთს შორის სავაჭრო და ბიზნეს ურთიერთობის აღდგენის შემდეგ, როცა რუსეთმა ქვეყნის ბაზარი გახსნა ქართული პროდუქტებისთვის. ქართული ექსპორტი რუსეთში 2012-2014 წლებში გაორმაგდა და 2014 წელს \$274 მილიონი შეადგინა.<sup>36</sup> რუსულმა ინვესტიციებმა 2014 წელს ქვეყნის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ხუთი პროცენტი შეადგინა. მართალია, ეს რიცხვი ჯერ ძალიან მაღალი არ არის, მაგრამ რუსეთთან გაძლიერებული სავაჭრო ურთიერთობები ქართველი ექსპორტიორების მნიშვნელოვან ჯგუფებს – ღვინისა და მინერალური წყლის მწარმოებელ კომპანიებს, – რუსულ ბაზარზე დამოკიდებულს და შესაბამისად, რუსეთის სავარაუდო პოლიტიკური ზეწოლისთვის მონყვლადს ხდის. მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთთან ვაჭრობის გაუმჯობესება,

თავისთავად, არ არის ნეგატიური მოვლენა, ხელისუფლებამ თანმდევი რისკები უნდა გათვალოს და ადეკვატურად შეაფასოს. ამას გარდა ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს ალტერნატიული სცენარები იმ შემთხვევისთვის, თუკი რუსეთი ვაჭრობის და კონტაქტების გაფართოებას პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოიყენებს. თუკი ამ ნაბიჯებს არ გადადგამს, ხელისუფლება აღმოჩნდება რისკის ქვეშ, რომ განმეორდეს 2006 წლის სიტუაცია, როცა ქართული ეკონომიკა რუსული ზეწოლისთვის მზად არ აღმოჩნდა. ცხადია, რომ რუსეთი, რომელიც ზოგადად, ცნობილია ეკონომიკის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენებაში, ქართული ეკონომიკის რუსეთზე ბაზარზე მზარდ დამოკიდებულებას საქართველოს ხელისუფლების წინააღმდეგ აუცილებლად გამოიყენებს.

### **დასკვნა და რეკომენდაციები: საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის მართვა**

ისეთ პატარა ქვეყნებში, როგორც საქართველოა, დემოკრატიზაციის პროცესი მჭიდროდაა დაკავშირებული ქვეყნის საგარეო პოლიტიკასთან და რეგიონალური ინტეგრაციის პროცესებთან.<sup>37</sup> პოსტ-სოციალისტური სამყაროს გამოცდილებამ ცხა-

დად აჩვენა, რომ პატარა ქვეყნების დემოკრატიზაციის საუკეთესო გარანტია მათი ევროატლანტიკურ სტრუქტურებთან დაახლოებაა.<sup>38</sup> მაგალითად, ბალტიის ქვეყნებმა დემოკრატიზაციის და კარგი მმართველობის მაღალ ხარისხს ევროატლანტიკურ ინტეგრა-

ციასთან ერთად მიაღწიეს. დემოკრატიზაციისა და ევროპული ინტეგრაციის პროცესი გადაჯაჭვულია. ამიტომაც, ცხადია, რომ ანტილიბერალური ძალები, ქვეყანაში და ქვეყნის გარეთ, ცდილობენ ხელი შეუშალონ საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესს, ევროპულ ღირებულებებს და ამით საქართველოს დემოკრატიული განვითარების პროცესი შეაფერხონ.

დღესდღეობით საქართველო სამი მთავარი გამოწვევის პირისპირ დგას, რომლებიც ადგილობრივი აქტორების მიერ სასწრაფოდ უნდა იქნეს გადაჭრილი, რათა ავტორიტარიზმთან დაბრუნება ავიცილოთ თავიდან და საქართველოში დემოკრატიული რეფორმების არსებობა დავადასტუროთ. პირველ ყოვლისა – საქართველოს ხელისუფლება და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები უნდა იყვნენ გარანტორები იმისა, რომ მოსახლეობის ფართო წრეებმა გაიგონ

და მიხვდნენ ევროკავშირთან ინტეგრაციისა და რეფორმების უპირატესობებს. მეორე – ხელისუფლება და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები უნდა შეეცადონ შეაკავონ რუსული რბილი ძალა, დაიწყონ აქტიური კომპანია იმ რუსული დისკურსის აღმოსაფხვრელად, რომელიც დასავლური ლიბერალურ-დემოკრატიული დისკურსის წინააღმდეგაა მიმართული. დაბოლოს – ევროკავშირმა უნდა გააძლიეროს საკუთარი დღის წესრიგი დემოკრატიის მხარდასაჭერად, უნდა იყოს უფრო თანამიმდევრული საქართველოს ხელისუფლების მიმართ, შესთავაზოს პროდასავლურ პარტიებს ახალი შესაძლებლობები დემოკრატიული პროცესების გასაძლიერებლად, მჭიდროდ ითანამშრომლოს საქართველოს ეკლესიასთან და აწარმოოს აქტიური კამპანია საკუთარი იმიჯის წარმოსაჩენად საქართველოს მოსახლეობაში.

## ძირითადი რეკომენდაციები

### საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა:

- შეამციროს რუსული რბილი ძალის გავლენა, მაგალითად, რუსული სატელევიზიო არხების შეზღუდვით, რომელიც პირდაპირაა მიმართული

ევროპული ლიბერალური დემოკრატიის წინააღმდეგ.

- შეწყვიტოს ორაზროვანი განცხადებები ევროკავშირის როლისა და დემოკრატიული მმართველობის შესახებ; ხელისუფლების ზოგიერთმა

წარმომადგენელმა და მმართველი კოალიციის პარლამენტის წევრებმა შეიმუშაონ ერთიანი პოზიცია ქვეყნის საგარეო პოლიტიკასთან და ლიბერალურ-დემოკრატიულ ღირებულებებთან მიმართებაში.

- დაიწყოს აქტიური მედია კამპანია, რათა მოქალაქეებს აუხსნან, რომ ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესი და ქართული ტრადიციები ფეხ და ფეხ მიყვება ერთმანეთს და რომ ის რეფორმები, რომელსაც დასავლეთი მოითხოვს, უპირველესად ქართველი ხალხისთვისა სიკეთის მომტანი.
- გაანალიზოს რუსეთთან გაზრდილი ვაჭრობისა და ურთიერთობის რისკები და შეიმუშაოს ალტერნატიული სცენარი იმ შემთხვევისთვის, თუკი რუსეთი გაზრდილ სავაჭრო ურთიერთობას პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოიყენებს.
- ოკუპირებული ტერიტორიებისა და უსაფრთხოების პრობლემების არსებობა ზღუდავს სახელმწიფოს პოტენციალს და მოსახლეობის მობილიზაციას დემოკრატიული რეფორმების გასატარებლად. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გაზარდოს დასავ-

ლეთზე ზეწოლა, რათა საქართველოს ტერიტორიული კონფლიქტები და მისი უსაფრთხოების პრობლემები დასავლეთის დღის წესრიგში მოხვდეს. საქართველოს ხელისუფლებამ ხაზი უნდა გაუსვას უსაფრთხოების გაუმჯობესების მნიშვნელობას დემოკრატიული რეფორმების გასატარებლად.

### **სამოქალაქო საზოგადოება უნდა:**

- დაუპირისპირდეს რუსულ რბილ ძალას რუსული მითების მსხვრევით, მაგალითად იმ ტიპის ფაქტების შემმოწმებელი საიტების შექმნით, როგორცაა უკრაინული [stopfake.org](http://stopfake.org).
- მმართველობის დემოკრატიული ფორმების და ევროინტეგრაციის უპირატესობების ასახსნელად და ევროკავშირის შესახებ რეალური ინფორმაციის გასავრცელებლად აწარმოონ ფართო საზოგადოებრიობისთვის ხელმისაწვდომი აქტიური მედია კამპანია. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს მგრძნობიარე თემებზე, რომელსაც რუსეთი და ლოკალური ანტილიბერალური აქტორები იყენებენ. მაგალითად, უნდა განმარტონ,

რომ ევროკავშირთან დაახლოება, ან სულაც მისი წევრობა არავის აიძულებს ერთი და იმავე სექსის მქონე ადამიანების ქორწინების დაკანონებას.

- საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა აქტიურად უნდა განახორციელონ ქართულ მედიაში მზარდი რუსული გავლენების მონიტორინგი. მაგალითისთვის გამოდგება სარედაქციო პოლიტიკის დრამატული შეცვლა პოპულარულ ტელეარხ „მაესტროზე“, მას შემდეგ, რაც ის რუსეთში მოღვაწე ბიზნესმენმა შეიძინა.

### ევროკავშირმა უნდა:

- გააუმჯობესოს საკუთარი იმიჯი საკომუნიკაციო სტრატეგიის გაფართოებით, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნება საქართველოს მოქალაქეებისთვის, აწარმოოს აქტიური მედია კამპანია (მაგალითად, მოკლე საიმჯო კლიპების საშუალებით), რათა განმარტოს ევროკავშირის პოლიტიკა და დაუპირისპირდეს დისკურსს, რომელსაც პრორუსულად განწყობილი პოლიტიკოსები, „ინტელიგენციის“

ნაწილი და რუსეთისგან მხარდაჭერილი მედია ატარებენ.

- გაცილებით უფრო თანამიმდევრულად აწარმოოს ზენოლა საქართველოს ხელისუფლებაზე, მოითხოვოს დემოკრატიზაცია, რათა აღმოიფხვრას ავტოკრატიატან დაბრუნების და ჩინოვნიკთა დანაშაულებების შესაძლებლობა.
- განავითაროს ასოცირების შემდგომი პერიოდის მექანიზმები, რათა დაიცვას საქართველოს ხელისუფლება თვითკმაყოფილებისგან წარმატებული ასოცირების ხელშეკრულების და ვიზების ლიბერალიზაციის გამო. ევროკავშირმა უნდა გაგზავნოს ცხადი გზავნილი, რომ ევროპის კავშირთან საქართველოს დაახლოება არ არის შეუქცევადი პროცესი და თუკი ხელისუფლება ვერ უპასუხებს დემოკრატიის ნორმებს, ევროკავშირმა შეიძლება უკან დაიხიოს.
- შესთავაზოს ახალი ინიციატივები, ისეთი, როგორცაა ეკონომიკური ბენეფიტები, ან ინტეგრაციის უფრო სრულყოფილი გზები, რათა დემოკრატიული რეფორმები სტაბილურად გატარდეს და ხელი შეეწყოს ხელისუ-

ფლებას, არ გადაუხვიოს დემოკრატიის გზიდან.

- გაზარდოს სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსება და აქციოს ისინი ადგილობრივ პარტნიორებად ხელისუფლებასთან პოლიტიკური დიალოგის პროცესში. ერთი მხრივ, პოლიტიკის შემუშავების, მისი ინპლემენტაციის და მეორე მხრივ - რეფორმების მონიტორინგის პროცესში.
- დაიწყოს დიალოგი საქართველოს

მართლმადიდებელ ეკლესიასთან (სმე), განსაზღვროს საერთო ინტერესების სფეროები, გამოიყენოს ეკლესიის ავტორიტეტი, რათა მოსახლეობის ფართო ფენებს მისწვდეს. სმე-ს სამღვდელოებას შესთავაზოს სწავლა და კვლევების შესაძლებლობა ევროპის უნივერსიტეტებში. მხარი დაუჭიროს დიალოგს სმე-ს, ევროპულ კათოლიკე, ევანგელურ და მართლმადიდებელ ეკლესიებს შორის.

### პიპლიობრაფია:

<sup>1</sup> Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community Senate Armed Services Committee, [http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper\\_02-09-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper_02-09-16.pdf), retrieved February 16, 2016

<sup>2</sup> EU Neighbourhood Info Centre. 2015. Donald Tusk says Georgia a front-runner in the Eastern Partnership. Available from <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/41598/Donald-Tusk-says-Georgia-a-front-runner-in-the-Eastern-Partnership>>. Accessed 16 February 2016.

<sup>3</sup> Gilbreath, Dustin. 2015. No, Putin is not winning Georgia away from Europe. Here are the facts. Available from <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/12/21/no-putin-is-not-winning-georgias-loyalty-away-from-europe-here-are-the-facts/>>. Accessed 20 January 2016.

<sup>4</sup> Cecire, Michael. 2016. Yes, Putin may be starting to win Georgia away from the West. Here's why that matters. Available from <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/01/25/yes-putin-may-be-starting-to-win-georgia-away-from-the-west-heres-why-that-matters/>>. Accessed 26 January 2016.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Graph taken from: Social science in the Caucasus. 2016. The Georgian public's perceptions of the EU's and Russia's influence on the country. Available from <<http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2016/02/the-georgian-publics-perceptions-of-eus.html>>. Accessed 3 February 2016.

<sup>7</sup> Civil Georgia. 2016. Georgia in U.S. Intelligence Annual Report. Available from <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=28974>>. Accessed 16 February 2016.

<sup>8</sup> Tass. 2015. Georgia to move towards EU, not Eurasian union – prime minister. Available from <<http://tass.ru/en/world/785068>>. Accessed 26 January 2016.



- <sup>9</sup> Prodi, Romano. 2002. A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability. Available from <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm)>. Accessed 2 January 2016.
- <sup>10</sup> European Council. 2003. ESS: European Security Strategy. Available from <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- <sup>11</sup> Council of the European Union. 2009. European Security Strategy.: A secure Europe in a better world. Brussels: EUR-OP.
- <sup>12</sup> Umland, Andreas. 2009. Understanding the Orange Revolution: Ukraine's Democratization in the Russian Mirror. Available from <[http://www.geopolitika.lt/index.php/www.ibidem-verlag.de/news.php?artc=3686#\\_ftn1](http://www.geopolitika.lt/index.php/www.ibidem-verlag.de/news.php?artc=3686#_ftn1)>. Accessed 22 March 2013.
- <sup>13</sup> Walker, Christopher. 2011. The Authoritarian Dead End: The Arab Spring's Implications for the Former Soviet Union. Available from <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Release\\_Booklet.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Release_Booklet.pdf)>. Accessed 12 March 2014.
- <sup>14</sup> Lucas, Edward. 2013. Putin's Latest Hunting Trip. Available from <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304014504579247894276291648>>.
- <sup>15</sup> EU Neighbourhood Info Centre. 2015. Donald Tusk says Georgia a front-runner in the Eastern Partnership. Available from <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/41598/Donald-Tusk-says-Georgia-a-front-runner-in-the-Eastern-Partnership>>. Accessed 16 February 2016.
- <sup>16</sup> Ibid.
- <sup>17</sup> Sherwood-Randall, Liz. 2012a. President Obama Meets with Georgian President Mikheil Saakashvili: The White House. Available from <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/02/03/president-obama-meets-georgian-president-mikheil-saakashvili>>; Sherwood-Randall, Liz. 2012b. President Obama Meets with Georgian President Mikheil Saakashvili: The White House. Available from <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/02/03/president-obama-meets-georgian-president-mikheil-saakashvili>>.
- <sup>18</sup> Börzel, Tanja and Bidzina Lebanidze. 2015. European Neighbourhood Policy at the Cross-Roads: Evaluating the Past to Shape the Future. MAXCAP Input Paper (13).
- <sup>19</sup> Börzel, Tanja, Yasemin Pamuk, and Andreas Stahn. 2009. Democracy and Stability? EU and US Engagement in the Southern Caucasus. In *Promoting democracy and the rule of law: American and European strategies*, edited by Amichai A. Magen, Thomas Risse-Kappen and Michael McFaul, 150-184. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- <sup>20</sup> Börzel, Tanja and Bidzina Lebanidze. 2015. European Neighbourhood Policy at the Cross-Roads: Evaluating the Past to Shape the Future. MAXCAP Input Paper (13).
- <sup>21</sup> Civil Georgia. 2015. In Quotes: Int'l Reactions to Rustavi 2 TV Case. Available from <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=28756>>. Accessed 26 January 2016.
- <sup>22</sup> Babayan, Nelli, Tanja Börzel, Antoaneta Dimitrova, Julia Langbein, and Bidzina Lebanidze. 2015. 10 Years of the ENP - The Way Forward with the EaP. Available from <[http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap\\_policy\\_brief\\_01.pdf](http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap_policy_brief_01.pdf)>. Accessed 24 January 2016.
- <sup>23</sup> Ibid.
- <sup>24</sup> Ibid.

- <sup>25</sup> Way, Lucan A. 2015. The limits of autocracy promotion: The case of Russia in the 'near abroad'. *European Journal of Political Research*:n/a-n/a.
- <sup>26</sup> Vasilyeva, Nataliya. 2013. Putin defends Russian conservative values. Available from <<http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/12/12/putin-russia-gay-sochi/3997351/>>. Accessed 28 March 2014.
- <sup>27</sup> Ibid.
- <sup>28</sup> Barbashin, Anton and Hannah Thoburn. 2014. Putin's Brain: Alexander Dugin and the Philosophy Behind Putin's Invasion of Crimea. Available from <<http://www.foreignaffairs.com/articles/141080/anton-barbashin-and-hannah-thoburn/putins-brain>>. Accessed 7 June 2014.
- <sup>29</sup> Ibid.
- <sup>30</sup> Babayan, Nelli, Tanja Börzel, Antoaneta Dimitrova, Julia Langbein, and Bidzina Lebanidze. 2015. 10 Years of the ENP - The Way Forward with the EaP. Available from <[http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap\\_policy\\_brief\\_01.pdf](http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap_policy_brief_01.pdf)>. Accessed 24 January 2016.
- <sup>31</sup> Graph taken from: Social science in the Caucasus. 2016. The Georgian public's perceptions of the EU's and Russia's influence on the country. Available from <<http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2016/02/the-georgian-publics-perceptions-of-eus.html>>. Accessed 3 February 2016.
- <sup>32</sup> Rettman, Andrew. 2015. EU diplomats launch Russia 'myth-busting' weekly. Available from <<https://euobserver.com/foreign/131006>>. Accessed 24 January 2016.
- <sup>33</sup> Babayan, Nelli, Tanja Börzel, Antoaneta Dimitrova, Julia Langbein, and Bidzina Lebanidze. 2015. 10 Years of the ENP - The Way Forward with the EaP. Available from <[http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap\\_policy\\_brief\\_01.pdf](http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap_policy_brief_01.pdf)>. Accessed 24 January 2016.
- <sup>34</sup> Kintsurashvili, Tamar. 2015. Anti-Western propaganda. Available from <[http://www.media-diversity.org/en/additional-files/documents/Anti-Western\\_Propaganda\\_Media\\_Monitoring\\_Report.pdf](http://www.media-diversity.org/en/additional-files/documents/Anti-Western_Propaganda_Media_Monitoring_Report.pdf)>. Accessed 24 January 2016.
- <sup>35</sup> Kapanadze, Sergi. 2015 // op. 2015. Russia's Soft Power in Georgia - A Carnivorous Plant in Action. In *The different faces of "soft power": The Baltic States and Eastern neighbourhood between Russia and the EU*, edited by Toms Rostoks, Andris Spruds and Andris Sprūds, 162-184. Riga: Latvian Institute of International Affairs.
- <sup>36</sup> Ibid.
- <sup>37</sup> Ambrosio, Thomas. 2014. Beyond the transition paradigm: A research agenda for authoritarian consolidation. *Demokratizatsiya* 22 (3):471-495.
- <sup>38</sup> Ibid.



საკონსტიტუციო რეფორმა  
საქართველოში:  
კლიერი პარლამენტის იდეის  
განხორციელების სირთულეები და  
დაბრკოლებების ანალიზი

პოლიტიკის დოკუმენტი III

მარტი 2016



## შინაარსი

2013 წელს საქართველომ საკონსტიტუციო ცვლილებები განახორციელა, რომლის შედეგადაც საპრეზიდენტო ინსტიტუტის როლი მნიშვნელოვნად შემცირდა. ქართული პოლიტიკური წრეები ამ ცვლილებას საპარლამენტო სისტემისკენ გადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევენ. კონსტიტუციის ექსპერტები კი ახალ კონსტიტუციას “სუპერ პრემიერ-მინისტრულს” უწოდებენ იმიტომ, რომ ახალი სისტემის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრს დიდი ძალაუფლება გადაეცა.

ახლა უკვე ვხედავთ, თუ როგორ მუშაობს ახალი სისტემა და შეგვიძლია ვიმსჯელოთ, თუ რამდენად გაიზარდა საკანონმდებლო ხელისუფლების როლი ახალი კონსტიტუციის მიღების შედეგად. ნამდვილად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ 2013 წლის შემდეგ პარლამენტი ქართულ პოლიტიკურ ცხოვრებაში უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს, მაგრამ რამდენიმე ფაქტორი, მათ შორის, მწყობრი და ძლიერი პარტიული სისტემის არარსებობა და “სამზარეულოს კაბინეტის”

სტილის მმართველობა პოზიტიურ ტენდენციას აფერხებს.

ამ დაბრკოლებების გადალახვა მარტივი საშუალებებით შეუძლებელია. ზოგიერთი ფაქტორი ღრმად არის ფესვგადგმული ქართულ პოლიტიკურ კულტურაში და მათ შეცვლას დიდი დრო დასჭირდება. ამის მიუხედავად, საპარლამენტო მმართველობის გასაძლიერებლად გარკვეული ზომების მიღება შესაძლებელია. მაგალითად, კარგი იქნებოდა, პარლამენტის წევრები უკეთეს ადმინისტრაციულ დახმარებას იღებდნენ. ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორებია საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობისა და მონიტორინგის დამატებითი მექანიზმების შექმნა და გარკვეული ზომების მიღება რეგულაციის გასაუმჯობესებლად. ეს ხელს შეუწყობდა უფრო ძლიერი და სიცოცხლისუნარიანი პოლიტიკური პარტიების განვითარებას, რომლებიც უკეთესად შეძლებდნენ ქართული საზოგადოების ინტერესების გამოხატვას.

\* ალექსანდრე სკრივენერი – საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის მკვლევარი

### **გახდა თუ არა პარლამენტი უფრო ეფექტური 2012 წლის შემდეგ?**

**დიახ** – პარლამენტში ამჟამად მთავარი პოლიტიკური მოთამაშეები არიან წარმოდგენილნი. წინა პარლამენტში, ძირითადი ოპოზიციური ჯგუფები პარლამენტს ბოიკოტს უცხადებდნენ. იმის მიუხედავად, რომ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა ახლაც ბოიკოტს უცხადებს საკომიტეტო შეხვედრებს, მისი წევრები პლენარულ სხდომებს ესწრებიან, ეს კი ნიშნავს, რომ პარლამენტში ორ მთავარ ქართულ პარტიას შორის რეალური დებატები მიმდინარეობს.

**დიახ** – პარლამენტი აღარ არის მთავრობის გადანყვეტილებების ავტომატურად დამადასტურებელი ორგანო. 2003-2012 წლებში, პარლამენტი მხოლოდ სამთავრობო ინიციატივების დამკანონებელი ორგანოს როლს ასრულებდა. ამას გარდა, მთავრობა საკონსტიტუციო ცვლილებებს საკუთარი სურვილისამებრ იღებდა. მართალია, კანონების მიღების თვალსაზრისით სიტუცია მხოლოდ ოდნავ გამოსწორდა, მაგრამ საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებისათვის უფრო მაღალი ზღურბლის შემოღებამ

სტაბილურობა გაზარდა.

**დიახ** – პარლამენტი ქართული პოლიტიკური პროცესის უფრო მნიშვნელოვანი ნაწილი გახდა. 2013 წელს შემოღებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა პარლამენტის ფორმალური როლის გაზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ ცვლილებების შედეგად საქართველო საპარლამენტო რესპუბლიკად არ გადაქცეულა, ამჟამად ქვეყანაში საპარლამენტო არჩევნები ძალაუფლების უდავოდ ყველაზე მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელია.

**არა** – პარლამენტში არ ხდება ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადანყვეტილებების მიღება. მნიშვნელოვანი გადანყვეტილებები კვლავ მმართველი კოალიციის, „ქართული ოცნების“ ლიდერთა მცირე ჯგუფის მიერ დახურულ კარს მიღმა მიიღება. ყველაზე გავლენიანი ყოფილი პრემიერ-მინისტრი, ბიძინა ივანიშვილია, იმის მიუხედავად, რომ მას ფორმალური თანამდებობა აღარ უკავია. კოალიციაში ნებისმიერი შიდა წინააღმდეგობა, როგორც წესი, არაფორმალურ შეხვედრებზე გვარდება და საზოგადოებისთვის დახურულია.

**არა** – კვლავ სერიოზული პრობლემები

**არსებობს პარლამენტის ფუნქციონირებაში.** ელემენტარული საკანონმდებლო დავალებების შესრულების დროს, მაგალითად, კანონების შედგენისას, ვლინდება კომპეტენციის ნაკლებობა, რაც მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. საპარლამენტო კომიტეტები (ნაწილობრივ ოპოზიციის ბოიკოტის გამო) ასევე ვერ ახდენენ მიღებული კანონმდებლობის სათანადო მონიტორინგს.

**არა – საპარლამენტო სისტემას საფრთხეს უქმნის სუსტი პარტიული სისტემა და პოლიტიკური კულტურა.**

**რა.** საქართველო კვლავ ინარჩუნებს ზედმეტად პერსონიზირებული პოლიტიკური კულტურას, რომელიც მას ლათინური ამერიკის კლასიკურ საპრეზიდენტო პოლიტიკურ სისტემებთან აახლოებს. თუმცა, ლათინური ამერიკისგან განსხვავებით, საქართველოში თითქმის არ არსებობს მკვეთრად გამოხატული იდეოლოგიების მატარებელი პოლიტიკური პარტიები. ამ ორი ფაქტორის კომბინაცია აფერხებს პარლამენტის უნარს, მოახდინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტური მონიტორინგი.

## ისტორია: საქართველოს მუდმივად ცვალებადი კონსტიტუცია

კონსტიტუციები ხშირად არ უნდა იცვლებოდეს და უნდა წარმოადგენდეს ფუნდამენტური პრინციპების, ძირითადი ღირებულებებისა და წესების ნაკრებს, რომლებიც სახელმწიფო სისტემის საფუძველს განსაზღვრავს.

საქართველოში ასე არ არის. საქართველოს კონსტიტუცია 33-ჯერ შეიცვალა მას შემდეგ, რაც 1995 წელს მიიღეს<sup>1</sup>. ბოლო 20 წლის განმავლობაში საქართველოს კონსტიტუცია უფრო მეტჯერ შეიცვალა, ვიდრე

შეერთებული შტატების კონსტიტუცია ამ ქვეყნის მთელი არსებობის მანძილზე.

საქართველოს თანამედროვე კონსტიტუციური ცხოვრება 1991 წელს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ დაიწყო, როცა ეროვნული მოძრაობის ლიდერი, ზვიად გამსახურდია, უდიდესი უმრავლესობით აირჩიეს პრეზიდენტად 1921 წელს მიღებული კონსტიტუციის შეცვლილი ვერსიის საფუძველზე. ახალი კონსტიტუცია 1995 წელს მიიღეს, რომლის მიხედვითაც საქართველო ნახ-



ევრად-საპრეზიდენტო სისტემად ჩამოყალიბდა. 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი ფართო უფლებებით სარგებლობდა, მათ შორის, მინისტრების დათხოვნის, რეგიონალური გუბერნატორების დანიშვნის, და პარლამენტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენის უფლებებით. პარლამენტმა მთავრობის დამტკიცების მნიშვნელოვანი როლი შეინარჩუნა. ამას გარდა, პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის ერთპიროვნულად დათხოვნის უფლება. 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდგომ, ახლად არჩეულმა მთავრობამ გამოიყენა კონსტიტუციური უმრავლესობა იმისათვის, რომ კონსტიტუცია მნიშვნელოვნად შეეცვალა. 2004 წელს, პარლამენტის მიერ მიღებულმა ცვლილებების პაკეტმა განსაზღვრა ის, რასაც სუპერ საპრეზიდენტო სისტემა ეწოდება. პრეზიდენტს, 2004-2013 წლებში, სხვა უფლებებთან ერთად, ჰქონდა უფლება, გამოეცა განკარგულებები, დამუქრებოდა პარლამენტს დაშლით და გამოეყენებინა ვეტო. პრეზიდენტის გადაყენება მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობას შეეძლო. ამ უფლებამოსილებების გამოყენება ხშირად არ ხდებოდა, რადგან ყოფილი

მმართველი პარტია, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, პარლამენტში საკონსტიტუციო უმრავლესობით სარგებლობდა. ამან საშუალება მისცა პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილს, კონსტიტუცია მეტ-ნაკლებად საკუთარი შეხედულებისამებრ შეეცვალა, რაც, მისი პრეზიდენტობის ათწლიანი პერიოდის განმავლობაში 27-ჯერ განხორციელდა.

2009 წელს, მთავრობამ შექმნა საკონსტიტუციო კომისია ქვეყნის მთავარ კანონში დამატებითი ცვლილებების რეკომენდაციების მოსამზადებლად, რომლის მიხედვითაც სუპერ საპრეზიდენტო სისტემა უფრო დაბალანსებულ სისტემაზე გადავიდოდა. ეს ცვლილებები 2010 წელს მიიღეს და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ შევიდა ძალაში. მიუხედავად ამისა, 2012 წელს საპარლამენტო არჩევნებში ნაციონალური მოძრაობის დამარცხებამ გამოიწვია რთული კოჰაბიტაციის პერიოდი, რომლის დროსაც პრეზიდენტი ინარჩუნებდა ფორმალურ ძალაუფლებას ძველი კონსტიტუციის მიხედვით, თუმცა, რეალური ძალაუფლება თანდათან პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის და მისი კოალიციის, „ქართული ოცნების“ ხელში გადავიდა.

## **პარლამენტის კონსტიტუციური უფლებები 2013 წლის შემდგომ: არაპრეზიდენტული შედეგები**

2013 წლის 17 ნოემბერს, როდესაც გიორგი მარგველაშვილმა საპრეზიდენტო ფიცი დადო თბილისში, ყოფილი პარლამენტის შენობის ეზოში, ამოქმედდა რამდენიმე საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის შედეგადაც საქართველო საპრეზიდენტო პოლიტიკური სისტემა აღარ არის.

ამ ცვლილებებს, წესით, საპარლამენტო უფლებამოსილებების გაზრდა უნდა მოჰყოლოდა საპრეზიდენტო ძალაუფლების შეზღუდვის ხარჯზე, თუმცა, რეალობა ბევრად უფრო ნიუანსური აღმოჩნდა.

პარლამენტმა ნამდვილად უფრო მნიშვნელოვანი როლი შეიძინა მთავრობის დამტკიცების პროცესში. 2013 წლის შემდეგ, პარლამენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს ხმათა უმრავლესობის საფუძველზე. პრეზიდენტს მხოლოდ სიმბოლური როლი აქვს გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც უნდობლობის გამოცხადება ხდება. პარლამენტი ასევე ხელახლა ამტკიცებს მთავრობას, თუ მინისტრების მესამედზე მეტი იცვლება. ძლიერი პარლამენტის უზრუნველსაყოფად ნამდვილად უფრო მეტია საჭირო, ვიდრე მთავრობის დანიშნვაში მისი როლის გაზრდაა. ბევრი სხვა თვალსაზრისით, პარლა-

მენტის ძალაუფლება დღესაც ისეთივეა, როგორც საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე იყო. ხშირ შემთხვევაში, საკანონმდებლო ხელისუფლება სუსტია.

პარლამენტის სისუსტე ალბათ ყველაზე თვალსაჩინოდ ვლინდება სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში. პარლამენტს არ აქვს უფლება, შეცვალოს სახელმწიფო ბიუჯეტი და დგება დათხოვნის საფრთხის წინაშე, თუკი ბიუჯეტის დამტკიცებაზე უარს იტყვის. ეს ფაქტობრივად ნიშნავს, რომ ბიუჯეტი მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა.

მთავრობას, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით, ძველი კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტისთვის მინიჭებული არაერთი უფლება მემკვიდრეობით ერგო. მთავრობა “ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას” და ერთპიროვნულად ნიშნავს რეგიონალურ გუბერნატორებს. უცხო ქვეყნებში ელჩების დანიშვნისთვის პარლამენტის თანხმობა არ არის საჭირო. მთავრობის წევრების მესამედი ასევე შეიძლება პარლამენტის მონიტორინგის გარეშე, პრემიერ-მინისტრის

მიერ შეიცვალოს. ამ უფლებამოსილებების გამო, არაერთმა ექსპერტმა აღნიშნა, რომ წინა, სუპერ საპრეზიდენტო სისტემა სუპერ პრემიერ-მინისტრული კონსტიტუციით შეიცვალა.

როგორც კი მთავრობის დანიშნვა ხდება, საქართველოს პარლამენტი ასევე მნიშვნელოვანწილად კარგავს მთავრობაზე ზემოქმედების შესაძლებლობას, რადგან ნდობის არგამოცხადების პროცედურა ხანგრძლივი და რთული პროცესია და პარლამენტის დათხოვნის მნიშვნელოვან რისკს შეიცავს. ამის გასაკეთებლად, თავდაპირველად, პარლამენტის ორმა მეხუთედმა უნდა წამოაყენოს ინიციატივა ამ პროცედურის დასაწყებად; ამის შემდგომ, პირველი კენჭისყრა ხდება უნდობლობის გამოცხადების

პროცედურის დასაწყებად. თუ ამ ინიციატივას მიიღებენ, უნდობლობა მეორე კენჭისყრის დროს ცხადდება და პარლამენტმა იმავდროულად უნდა წამოაყენოს პრემიერ-მინისტრის შემცვლელის კანდიდატურა. თუ პარლამენტი შემცვლელთან დაკავშირებით ვერ შეთანხმდება, პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი და ახალი არჩევნები დანიშნოს. პრეზიდენტს ასევე აქვს უფლება, უარი თქვას პარლამენტის მიერ შემოთავაზებული კანდიდატის დანიშვნაზე. თუ ასე მოხდა, პარლამენტს შეუძლია, ან დაძლიოს საპრეზიდენტო ვეტო სამი-მეხუთედის უმრავლესობით, ან დადგეს პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის საფრთხის წინაშე. ამ პროცესს სამ თვემდე დრო შეიძლება დასჭირდეს.

## საქართველოს პარლამენტი 2012-2016 წლებში: დადებითი ცვლილებები

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ საქართველოს პარლამენტის როლი ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში გამუდმებით იცლებოდა. თუმცა, 2008-2012 წლებში პარლამენტის მნიშვნელობა ყველაზე მეტად შემცირდა. პრეზიდენტ სააკაშვილის მთელი მმართველობის პერიოდში 2012 წლის ოქტომბრამდე, ნაციონალური მოძრაობის მთავრობა საკონსტიტუციო უმრავლესო-

ბას ფლობდა. შესაბამისად, პარლამენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების გადანაცვლებების ავტომატურ რეჟიმში მიმდებ ორგანოდ იქცა. თუმცა, სააკაშვილის პრეზიდენტობის პერიოდის პირველ პარლამენტში არსებული ვითარებისაგან განსხვავებით, 2008-2012 წლებში ოპოზიციის უმრავლესობა მას ბოიკოტს უცხადებდა. პარლამენტი არა მხოლოდ ამტკიცებდა

მთავრობის შემოთავაზებულ კანონებსა და ცვლილებებს ზედმეტი კითხვების გარეშე, არამედ აღარ გამოხატავდა ქვეყანაში არსებულ ძირითად პოლიტიკურ განსხვავებებს. მთავრობას და ოპოზიციას შორის დებატები არა პარლამენტში, არამედ საპროტესტო აქციების, მედია-დებატების და ბოიკოტების საშუალებით მიმდინარეობდა. ოპოზიცია ცდილობდა, მთავრობაზე ზეწოლა მოეხდინა ქუჩიდან წამოსული წნეხის და არა – საკომიტეტო განხილვების საშუალებით.

ვითარება დღევანდელ პარლამენტში უდავოდ გამოსწორდა. ნაციონალური მოძრაობის დეპუტატები ამჟამად ბოიკოტს უცხადებენ საკომიტეტო შეხვედრებს, თუმცა, პლენარულ სხდომებსა და დებატებში მონაწილეობენ. პარლამენტი ამჟამად ბევრად უკეთესად წარმოაჩენს ქართულ საზოგადოებაში არსებულ რეალურ პოლიტიკურ განსხვავებებს. დღესდღეობით ქუჩის საპროტესტო აქციები საპარლამენტო

პოლიტიკის დანამატს წარმოადგენს და არ ჩაენაცვლება მას. ზოგიერთი პრორუსული და სოციალურად კონსერვატიული პოლიტიკური ძალა, როგორცაა ნინო ბურჯანაძის „დემოკრატიული მოძრაობა – ერთიანი საქართველო“ და ირმა ინაშვილის „პატრიოტთა ალიანსი“, პარლამენტში წარმოდგენილი არ არის. თუმცა, ეს იმის გამო მოხდა, რომ ბურჯანაძის პარტიამ 2012 წლის არჩევნებს ბოიკოტი გამოუცხადა, ხოლო ინაშვილის პარტია 2012 წლის არჩევნების დროს უბრალოდ არ არსებობდა.

ბოლოდროინდელმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა ასევე უდავოდ გააძლიერა პარლამენტი. საკონსტიტუციო ცვლილებებისთვის აუცილებელი ბარიერის სამ მეოთხედამდე გაზრდამ უფრო განამტკიცა საკონსტიტუციო სტაბილურობა. იშვიათ შემთხვევებში ოპოზიცია და მთავრობა განსაკუთრებული ენთუზიაზმის გარეშე თანამშრომლობს კიდევ, მაგალითად, საგარეო პოლიტიკის საკითხებში.

## პარლამენტის წინაშე არსებული გამოწვევა

საქართველოს საკანონდებლო ხელისუფლებაში განხორციელებული დადებითი ცვლილებების მიუხედავად, პარლამენტი ჯერ კიდევ არ არის ქართული პოლიტიკის ცენტრი. ნაწილობრივ, ამის მიზეზი თვითონ საკონ-

სტიტუციო ცვლილებების, როგორც ასეთის, შეზღუდულობაა. საქართველო არ არის საპარლამენტო რესპუბლიკა. აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტთან შედარებით კვლავაც დომინანტ როლს ასრულებს.

მიუხედავად ამისა, პარლამენტის ეფექტურობა არ შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციის ანალიზით შეფასდეს. არანაკლებ საგულისხმოა პარლამენტის არაეფექტური მუშაობის გამომწვევი სხვა ფაქტორებიც, მათ შორის, პროფესიონალიზმის ნაკლებობა პარლამენტის ადმინისტრაციულ აპარატში,

ისევე როგორც, მკვეთრად ინსტიტუციონალიზებული პარტიების არარსებობა და ალტერნატიული, არაფორმალური პოლიტიკური ინსტიტუტების სიძლიერე. ეს გამომწვევები ქვეყნის უფრო ფართო პოლიტიკური კონტექსტისთვის დამახასიათებელი პრობლემებიდან გამომდინარეობს.

### არაფორმალური მმართველობის შენარჩუნება

მმართველობა არაფორმალური ინსტიტუტების მეშვეობით ყოველთვის იყო ქართული პოლიტიკური კულტურის განმსაზღვრელი ფაქტორი. საბჭოთა პოლიტიკური კულტურის ასპექტები, როგორცაა “ბლატის” (პირადი ურთიერთობების) ცენტრალური როლი, ისევე, როგორც ტრადიციული ქართული ღირებულებები, დაფუძნებული კონკრეტული თემების, ოჯახებისა და სოციალური ჯგუფების გარშემო, ერთიანობაში ისეთ პოლიტიკურ კულტურას აყალიბებს, რომელიც პირად ურთიერთობებს ფორმალურ ინსტიტუციებზე მაღლა აყენებს. საქართველოში მეგობრების, ოჯახის და მეზობლების მიმართ ერთგულება ზოგადად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე – კონკრეტული იდეოლოგიის ან ფორმალური პოლიტიკური ინსტიტუტების მიმართ. რასაკვირველია, ეს არ ნიშნავს, რომ იდე-

ოლოგიებს და ფორმალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს მნიშვნელობა არ ენიჭება. საქართველოში პოლიტიკური მიკუთვნებულობა ხშირ შემთხვევაში განისაზღვრება იმით, თუ ვინაა შენი მეგობარი. ამ პროცესში ასევე უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პოლიტიკური ინტრიგა, ვიდრე იდეები<sup>2</sup>.

პოლიტიკაში ეს კულტურა საქართველოს უახლეს ისტორიაში იმით გამოვლინდა, რომ ძალაუფლების კონცენტრაცია მცირე, ვიწრო ადამიანთა ჯგუფის, ანუ “კლანების” ხელში მოხდა. ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის დროს, ყველაფერს პრეზიდენტის ახლო ნათესავები მართავდნენ, ქვეყნის უმსხვილესი მობილური კომპანიიდან დანყებულნი, საწვავის იმპორტით დამთავრებული. შევარდნაძის შემცვლელი, მიხეილ სააკაშვილი, ძლიერი ანტიკორუფციული პლატფორმით მოვიდა ხელისუფლებაში. მის დამსახურებას

ხშირად აღნიშნავენ ძირითადი ინსტიტუციების რეფორმირების და უნივერსიტეტებში, სკოლებში და პოლიციაში წვრილი მექრთამეობის აღმოფხვრის საქმეში. ამის მიუხედავად, სააკაშვილის დროს საქართველოში ძალაუფლება კონცენტრირებული იყო მისი მეგობრებისა და თანამოაზრეების ვიწრო ჯგუფის, ანუ “სამზარეულოს კაბინეტის” ხელში. ზოგი ფიგურა ძლიერ თანამდებობებს ფლობდა, მაგალითად, შინაგან საქმეთა მინისტრი ვანო მერაბიშვილი; სხვებს კი, მაგალითად, გიგა ბოკერიას, სააკაშვილის მმართველობის უმეტესი პერიოდის განმავლობაში შედარებით უმნიშვნელო პოსტები ეკავა (პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე). თუმცა, ეს ფაქტი არ ასახავდა მათ რეალურ გავლენას პოლიტიკურ პროცესზე.

დღეს, „ქართული ოცნების“ მმართველობის პერიოდში, არაფორმალური იერარქიების მიერ ფორმალური ინსტიტუციების დათრგუნვის ტრადიციამ ახალ დონეს მიაღწია. ქვეყანაში ყველაზე ძლიერ ფიგურად დღეს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი და ყველაზე მდიდარი ქართველი ბიძინა ივანიშვილი მიიჩნევა, რომელსაც ფორმალური პოსტი არ ჰქონია მას შემდეგ, რაც 2013 წლის ნოემბერში თანამდებობა დატოვა. როდე-

საც მისი შემცვლელი, პრემიერ-მინისტრი ირაკლი ლარიბაშვილი, 2015 წლის დეკემბერში გაურკვეველი მიზეზების გამო, მოულოდნელად გადადგა, ბევრმა გამოითქვა ვარაუდი, რომ ივანიშვილმა გადაწყვიტა მისი “შეცვლა”, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელს საკუთარ პოლიტიკურ პარტიაშიც კი არ უკავია რაიმე ფორმალური თანამდებობა. თავად ივანიშვილი უარყოფს მსგავს გადაწყვეტილებებში ჩარევას. ზოგიერთი მისი მოკავშირე კი აცხადებს, რომ ივანიშვილის როლი და გავლენა მთავრობაზე ოპოზიციის მიერაა გაზვიადებული.

თუმცა, მაშინ, როცა ოპოზიცია ივანიშვილს მთავრობის “რუხ კარდინალს” უწოდებს, არსებობს ანგარიშგასაწიფი საფუძველი იმის სათქმელად, რომ ივანიშვილი ინარჩუნებს მნიშვნელოვან გავლენას საქართველოს მთავრობაზე. მაგალითად, იგი ხშირად ესწრება კოალიცია „ქართული ოცნების“ სხდომებს. მმართველი კოალიციის წევრებსაც კი გაუკეთებიათ განცხადებები და ფაქტობრივად უღიარებიათ, რომ ივანიშვილს კვლავ მნიშვნელოვანი როლი აქვს. მაგალითად, პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა, რომლის ურთიერთობა მმართველი გუნდის წევრებთან საკმაოდ დაძაბულია, მკვეთრად მიანიშნა ივანიშვილით

იმედგაცრუებაზე, როდესაც განაცხადა, რომ „ქვეყანა უნდა იმართებოდეს ძლიერი ინსტიტუტებით და არა კულუარებიდან“. ის ფაქტი, რომ არაერთი ოფიციალური პირი პოლიტიკაში მოსვლამდე ივანიშვილთან მუშაობდა, ასევე მიანიშნებს ამ უკანასკნელის გავლენაზე. ამის გამო, ზოგიერთმა მთავრობას „ქართუ ბანკის კაბინეტი“ უწოდა. მართლაც, როგორც ამჟამინდელი პრემიერ-მინისტრი, გიორგი კვირიკაშვილი, ისე მისი წინამორბედი, ირაკლი ღარიბაშვილი, წარსულში მნიშვნელოვან როლს იკავებდნენ ივანიშვილის „ქართუ“ ბანკში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ბოლოდროინდელმა ანგარიშმა გამოავლინა, რომ „ქართული ოცნების“ მთავრობის ოფიციალური პირების უდიდესი ნაწილი ადრე ივანიშვილის ფირმებში მუშაობდა<sup>3</sup>.

ამგვარი ვითარების აღნიშვნა მნიშვნელოვანია ქართული პარლამენტის ანალიზის დროს. არაფორმალური პოლიტიკური ინსტიტუტების სიძლიერე (ან კი, ივანიშვი-

ლის შემთხვევაში, ერთი პიროვნების არაფორმალური ძალაუფლება) ხელს უშლის პარლამენტის მნიშვნელობისა და ეფექტურობის ზრდას. ის ვითარება, როდესაც რეალური პოლიტიკური გადაწყვეტილებები პარლამენტში არ მიიღება (და არც იმ ინსტიტუტებში, რომელიც ოფიციალურად ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე), რეალურად ასუსტებს პარლამენტს. ეს ვითარება ამყარებს ისეთ საკონსტიტუციო სიტუაციას, რომელშიც პარლამენტს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება მთავრობის თავდაპირველ დანიშნვაში, მაგრამ შემდგომ მისი იგნორირება ხდება. საქართველოსთვის რისკი იმაში მდგომარეობს, რომ (ისევე როგორც მიხეილ სააკაშვილის პრეზიდენტობის უმეტესი პერიოდის განმავლობაში), ამგვარი ვითარება ამცირებს პარლამენტის როლს და მას მხოლოდ არაფორმალური იერარქიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ავტომატურად დამკანონებელი ორგანოს როლს ანიჭებს.

## სუსტი პარტიული სისტემა

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც ევროპული სტილის საპარლამენტო პოლიტიკის ჩამოყალიბებას უშლის ხელს, პოლიტიკური პარტიების სუსტი ინსტიტუციონალ-

იზაციაა.

ქართული პარტიები ვერ ახერხებენ სათანადოდ გამოხატონ საზოგადოების შესაბამისი სეგმენტების ინტერესები. იქმნება

შთაბეჭდილება, რომ ქართული პარტიების უმრავლესობა უმეტესწილად იმისთვის არსებობს, რომ ინდივიდუალური პოლიტიკური ამბიციის განხორციელებას შეუწყოს ხელი. ისინი წარმოადგენენ ელიტურ და არა სახალხო პარტიებს. მცირე გამონაკლისის გარდა, წევრების როლი მინიმალურია იმ პარტიებშიც კი, რომლებიც (ფორმალურად მაინც) გარკვეულწილად ანგარიშს უწევენ საკუთარი წევრების აქტიურობას.

რამდენადაც ქართული პოლიტიკური პარტიები იდეოლოგიურია, ისინი ტრადიციულ მემარცხენე-მემარჯვენე პოლიტიკურ სპექტრში ადვილად არ თავსდებიან. ნამდვილი იდეოლოგიური განსხვავება საქართველოში არის (უმეტესწილად პროდასავლურ) კოსმოპოლიტებსა და ნაციონალისტ, ტრადიციონალისტურ ძალებს შორის (რომელთაგან ბევრი აკრიტიკებს ევროპულ ინტეგრაციას). ფაქტობრივად, საქართველოში არ არსებობს ანგარიშგასანევი საარჩევნო წონის მქონე სოციალ-ლიბერალური, სოციალ-დემოკრატიული ან მემარცხენე პოლიტიკური პარტიები.

პარტიათა პოლიტიკური ალიანსები ამ ბუნდოვან იდეოლოგიურ განსხვავებებშიც არ თავსდება. მაგალითად, კოალიცია ქართული ოცნება წარმოადგენს პროდასავლური

ცენტრისტი ლიბერალების (მაგალითად, რესპუბლიკური პარტია და პარტია „ქართული ოცნების“ ნაწილი), მემარჯვენე ნაციონალისტი პოპულისტების (კონსერვატიული და „ეროვნული ფორუმი“), ბიზნეს ინტერესებისა და ძალაუფლების მოყვარული „მედროვეების“ ეკლექტურ ნაზავს. ერთ-ერთი წევრი პარტია, „მრენველები,“ პირდაპირ ეწინააღმდეგება მთავრობის საგარეო პოლიტიკას და მხარს უჭერს რუსეთის ევრაზიულ ეკონომიკურ კავშირში გაერთიანებას. ერთადერთი გამაერთიანებელი ფაქტორი ამ სხვადასხვა პლატფორმის მქონე ელემენტებს შორის არის ანტაგონიზმი ნაციონალური მოძრაობის მთავრობის მიმართ და ძალაუფლების სიყვარული.

თავის მხრივ, საკუთარი მმართველობის უმეტესი დროის განმავლობაში ნაციონალურმა მოძრაობამ თავი წარმოაჩინა, როგორც საბაზრო ლიბერტარიანულმა პარტიამ იმის მიუხედავად, რომ მის მიერ გატარებული პოლიტიკა პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა მის მიერვე აღიარებულ იდეოლოგიურ პოზიციას. მისი მმართველობის დროს საგრძნობლად გაიზარდა სახელმწიფოს როლი, რომლის დროსაც მცირე ბიზნესი იდევნებოდა საგადასახადო ხელისუფლების მიერ დაწესებული აბსურდული



ტექნიკური დეტალების გამო.

ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა არ იყო იდეოლოგიურად თანმიმდევრული პარტია. მაგალითად, ერთი მხრივ, სკოლებში მათ შემოიღეს მილტონ ფრიდმანის სტილის დაფინანსების ვაუჩერული სისტემა, მეორე მხრივ კი, მოახდინეს ძალაუფლების ცენტრალიზაცია განათლების სამინისტროში, რამაც განაპირობა მასწავლებლების მნიშვნელოვანი პოლიტიკური კონტროლი. მიუხედავად მისი სეკულარული იდეოლოგიისა, ნაციონალური მოძრაობის არაერთ წამყვან ფიგურას ახლო კონტაქტი ჰქონდა ქართულ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან, რომელსაც ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის დროს ისევე როგორც შევარდნაძის პერიოდში განსაკუთრებული სტატუსით სარგებლობდა. სხვა პარტიებთან კონტაქტის თვალსაზრისით, მათ უკეთესი ურთიერთობა ჰქონდათ ტრადიციონალისტ, კონსერვატიულ ჯგუფებთან, როგორცაა ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია და ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია, ვიდრე ისეთ პარტიებთან, რომელთაც თითქოს საერთო კოსმოპოლიტური, ლიბერალური იდეოლოგია აერთიანებდა (მაგალითად, რესპუბლიკელები ან თავისუ-

ფალი დემოკრატები).

გარდა ამისა, ქართული პარტიები სიცოცხლისუნარიანობით არ გამოირჩევიან. აღსანიშნავია, რომ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა ერთადერთი სამთავრობო პარტიაა, რომელმაც განაგრძო არსებობა ძალაუფლების დაკარგვის შემდეგ. როგორც გამსახურდიას „მრგვალმა მაგიდა – თავისუფალმა საქართველომ“, ისე შევარდნაძის მოქალაქეთა კავშირმა ძალაუფლების დათმობის შემდეგ არსებობა შეწყვიტა. 2008-2012 წლის პარლამენტში მთავარმა ოპოზიციურმა პარტიამ, ქრისტიან-დემოკრატებმა, ასევე თითქმის შეწყვიტა არსებობა. მისი ზოგიერთი წევრი ნინო ბურჯანაძის „დემოკრატიულ მოძრაობა – ერთიან საქართველოს“ შეუერთდა.

ამგვარი ვითარება საფრთხეს უქმნის პარლამენტის, როგორც ინსტიტუტის სიძლიერეს. ძლიერი, იდეოლოგიურად გამოკვეთილი პარტიების გარეშე, საკანონმდებლო ხელისუფლება კულისებს მიღმა მიმდინარე შიდა ელიტური პოლიტიკური ვაჭრობის არენად გადაქცევის საფრთხის წინაშე დგება. ამ შემთხვევაში კი იგი აღარ არის საჯარო პლატფორმა, რომლის ფარგლებშიც პარტიები პოლიტიკაზე კამათობენ.

## ინსტიტუციური უზუნდონიერების გამონვევა

კიდევ ერთი გამონვევა საქართველოს პარლამენტის წინაშე ისაა, თუ რამდენად კარგად ასრულებს ის თავის ძირითად ფუნქციებს, როგორცაა კანონების მიღება და მთავრობის საქმიანობის კონტროლი.

რამდენიმე პრობლემა პოლიტიკურია. ნაციონალური მოძრაობა მიჰყვება ქართულ პოლიტიკაში კარგად დამკვიდრებულ მოდელს, რომლის მიხედვითაც საპარლამენტო პროცესის ბოიკოტი უფრო მიღებული პრაქტიკაა, ვიდრე მასში მონაწილეობა. როდესაც საპარლამენტო კომიტეტები ქუთაისიდან ისევ თბილისში გადაიტანეს, ნაციონალურმა მოძრაობამ მათი ბოიკოტი გადაწყვიტა, რის შედეგადაც კომიტეტებმა მნიშვნელოვანი ოპოზიციური ხმა, ხოლო პარლამენტმა კონტროლის მნიშვნელოვანი ფუნქცია დაიკარგა. ნაციონალური მოძრაობის დეპუტატები ასევე იშვიათად აძლევენ ხმას იმ კანონმდებლობების წინააღმდეგ, რომელსაც სიტყვიერად აკრიტიკებენ და ამის ნაცვლად, თავის შეკავებას ამჯობინებენ. 2013 წლის 1 აგვისტოსა და 2014 წლის 13 მარტს შორის, ნაციონალური მოძრაობის წევრების პლენარულ სხდომებზე დასწრების სტატისტიკა იყო მხოლოდ 42 პროცენტი მაშინ, როცა მმართველი კოალიციის

88 პროცენტი ესწრებოდა ამ სხდომებს.<sup>4</sup> ამას გარდა, ოპოზიციური პარტიები იშვიათად გამოდიან საკუთარი საკანონმდებლო ინიციატივებით. 2013 წელს, საპარლამენტო უმრავლესობამ წამოაყენა 331 კანონი მაშინ, როდესაც უმცირესობის ფრაქციებმა ერთად მხოლოდ 15 კანონი წამოაყენეს.<sup>5</sup> თუმცა, არსებობს სხვა პრობლემებიც. მაგალითად, დეპუტატებისთვის პროფესიონალური დახმარების განწევა ისეთ ელემენტარულ საკანონმდებლო დავალებებში, როგორც კანონპროექტების შექმნაა. ევროპის საბჭოს ბოლოდროინდელი ანგარიშის მიხედვით, „არასაკმარისი ადამიანური რესურსები და კანონშემოქმედი პირების კვალიფიცირებული ცოდნის და უნარების ნაკლებობა, მნიშვნელოვნად აზიანებს პროექტების ხარისხს და ეს საკითხი დაუყოვნებლივ გადაჭრას საჭიროებს.“

ამას გარდა, არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები სხვადასხვა დეპუტატების მიერ საკუთარი წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელების თვალსაზრისით. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია მაჟორიტარული უბნების დეპუტატების შემთხვევაში, რომელთაგან ზოგიერთი იშვიათად სტუმრობს საკუთარ რაიონს და არ პასუხობს საარჩევ-

ნო ოლქებიდან წამოსულ კითხვებს<sup>6</sup>. გამოკითხულთა მხოლოდ 2 პროცენტმა თქვა, რომ

რაიმე კონტაქტი ჰქონდა ადგილობრივ დეპუტატებთან 2012 წლის შემდგომ<sup>7</sup>.

## დასკვნა და რეკომენდაციები

ქართული პარლამენტარიზმის წინაშე მდგარი პრობლემების გადასაჭრელად იოლი გზები არ არსებობს. ბევრი ფაქტორი, რაც ძლიერი პარლამენტის განვითარებას აფერხებს, ქართული პოლიტიკური კულტურიდან მომდინარეობს. ეს კულტურა უფრო ახლოსაა ლათინური ამერიკის საპრეზიდენტო “დელეგატიურ დემოკრატიებთან”, ვიდრე ევროპული სტილის კონსოლიდირებულ პარტიულ საპარლამენტო სისტემებთან. მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია გარკვეული ზომების მიღება, რათა გაუმჯობესდეს პარლამენტის ეფექტურობა და მისი ცენტრალური როლი ქართულ პოლიტიკურ სისტემაში. ამისათვის კი აუცილებელია:

- დეპუტატებისთვის უკეთესი ადმინისტრაციული მხარდაჭერის უზრუნველყოფა. საქართველოს მთავრობამ უნდა ითანამშრომლოს როგორც საერთაშორისო დონორებთან, ისე ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებასთან იმისათვის, რომ უზრუნველყოს პარლამენტის უფრო მაღალი პროფესიონალური დონე. სამართლებრივი

ტრენინგები და უფრო გამოკვეთილი და მკაცრი კრიტერიუმების შემოღება საკანონმდებლო პროექტებზე მომუშავე საჯარო მოხელეების მიმართ (ისევე, როგორც მათთვის უკეთესი ანაზღაურება) ამჟამინდელ ვითარებას მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა.

- უფრო მეტი საჯარო კონსულტაცია კანონმდებლობასთან დაკავშირებით. საზოგადოება არ მონაწილეობს საპარლამენტო პოლიტიკაში. ბოლოდროინდელი კვლევის მიხედვით, მოსახლეობის მხოლოდ 10 პროცენტს მიაჩნია, რომ პარლამენტი კარგად მუშაობს. ამდენად, გამოკითხულთა პასუხების მიხედვით, პარლამენტი ყველაზე არაეფექტურ ინსტიტუტად ითვლება<sup>8</sup>. დღესდღეობით, შემოთავაზებულ კანონებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციები არასაკმარისია. უმეტესწილად კანონების შექმნა, მიღება და შესწორება საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე ხდება.
- პოლიტიკური პარტიების გაძლიერება

უკეთესი რეგულაციის საშუალებით. პოლიტიკური პარტიების სისუსტე ნაწილობრივ ქართული პოლიტიკური კულტურის შედეგია. ამის მიუხედავად, შესაძლებელია რეგულაციის ზომების მიღება იმისათვის, რომ განვითარდეს სახალხო პარტიები, რომელნიც უფრო ეფექტურად წარმოადგენენ საზოგადოების გარკვეულ სეგმენტებს. ერთ-ერთი ასეთი ზომა იქნებოდა პარტიების რეგულაციის გამკაცრება იმისათვის, რომ შიდა დემოკრატია გაძლიერდეს (ან თუნდაც ამერიკული სტილის ღია პრაიმერები ჩატარდეს), ან შემოღებულ იქნას მინიმალური წევრობის დონე მანამ, სანამ პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაცია მოხდება. სხვა შესაძლებლობები, როგორცაა პროფკავშირების და ინტერეს ჯგუფთა პოლიტიკურ პარტიებთან კავშირის ლეგალიზება, ხელს შეუწყობდა იდეოლოგიურად უფრო მწყობრი პარტიების შექმნას. ასევე, კარგი იქნებოდა, პარტიებს ჰქონდეთ ლეგალური ვალდებულება, გამოაქვეყნონ საკუთარი პოლიტიკური პროგრამები ინტერნეტში. ასევე მნიშვნელოვანია საარჩევნო კამპანიების

ფინანსირების რეფორმა (მაგალითად, გაუქმებულ პოლიტიკურ პარტიებს უნდა ჩამოერთვას უფლება, რომ სახელმწიფოს მიერ მათთვის გამოყოფილი ფინანსები და საეთერო დრო ახალ პოლიტიკურ ძალებს გადასცენ). ქრისტიან-დემოკრატებმა სწორედ ეს გააკეთეს, როდესაც დემოკრატიულ მოძრაობა-ერთიან საქართველოს შეუერთდნენ. ეს ცვლილებები ხელს შეუწყობდა უფრო ძლიერი პარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას.

- საპარლამენტო პოლიტიკური კულტურის საფუძვლიანი გაუმჯობესება. ქართულ პოლიტიკაში სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ლოიალური ოპოზიციის ტრადიცია არ არსებობს. საქართველოში პოლიტიკური ოპონენტებს მტრებად მიიჩნევენ, ხოლო პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, რომელსაც სხვა პოლიტიკური პარტიები აკონტროლებენ, ბოიკოტს უცხადებენ, არალეგიტიმურად აცხადებენ და ძირს უთხრიან. პირველი, რასაც ყველა ახალი ქართული მთავრობა ხელისუფლებაში მოსვლის შემდგომ აკეთებდა, ის იყო, რომ წინა მთავრობის წევრებს აპატიმრებდა. იმ შემთხვევებში, როდესაც აშკარა

რა კრიმინალური აქტები გამოვლინდა, ეს გასაგებია, მაგრამ, მთავარ პოლიტიკურ ძალებს აქვთ პასუხისმგებლობა, ამგვარი პოლიტიკური ქცევა დაძლიონ. მთავრობამ მეტი უნდა გააკეთოს იმისთვის, რათა (მაშინაც, როცა ეს არაპოპულარული ნაბიჯია), დაარწმუნოს ოპოზიციის წევრები, რომ ისინი ქართული პოლიტიკური პროცესის ლეგიტიმურ მონაწილეებად მიიჩნევიან. ასევე, ოპოზიციაც ნაკლებად უნდა დაეყრდნოს გაუთავებელ ბოიკოტებს და მეტად მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკურ ინსტიტუტების მუშაობაში.

- შეიქმნას დეპუტატების საჯარო მონიტორინგის უფრო ძლიერი მექანიზმები. ბევრი მაჟორიტარი პარლამენტარი იშვიათად თუ სტუმრობს იმ ოლქს, რომელსაც წარმოადგენს. ერთ-ერთი საშუალება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პარლამენტის წევრები უფრო სერიოზულად მიუდგნენ საკუთარ წარმომადგენლობით ფუნქციას

არის ის, რომ შემოდებულ იქნას მათი გადარჩევის მექანიზმი იმ უბნებში, სადაც ადგილობრივი დეპუტატები განსაკუთრებით უგულვებლყოფენ საკუთარ მოვალეობებს. საპარლამენტო მოღვაწეობაში არასაკმარისი მონაწილეობა ასევე უნდა აღმოიფხვრას ფინანსური ჯარიმების დაწესების გზით იმ დეპუტატებისთვის, რომლებიც კენჭისყრაში არ მონაწილეობენ.

- შესაძლებელია დამატებითი საკონსტიტუციო რეფორმის გატარება პარლამენტის გასაძლიერებლად. ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის არაერთი რეკომენდაცია კონსტიტუციასთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა. ორპარტიული შეთანხმება კონსტიტუციის შესასწორებლად იმისათვის, რომ გაიზარდოს პარლამენტის როლი სახელმწიფო ბიუჯეტში და გამარტივდეს უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი, მნიშვნელოვნად გააძლიერებდა პარლამენტის ძალაუფლებას.

## ბიბლიოგრაფია:

- <sup>1</sup> ამ დამატებების სრული დეტალები იხილეთ ინტერნეტში შემდეგ მისამართზე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>
- <sup>2</sup> რამდენიმე ქართველი პოლიტიკოსი ამის თვალსაჩინო მაგალითია; ყოფილი პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი და ყოფილი პარლამენტის თავმჯდომარე, ნინო ბურჯანაძე, - ალბათ ყველაზე გამოკვეთილი მაგალითი. ბურჯანაძემ თავისი პოლიტიკური კარიერის უდიდესი ნაწილი გაატარა, ჯერ როგორც წამყვანმა ფიგურამ “ახალგაზრდა რეფორმატორებში”, რომელიც შევარდნაძის მმართველი მოქალაქეთა კავშირის პროდასავლური ფრაქცია იყო, შემდგომ, მკვეთრად პროატლანტიკურ ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას შეუერთდა. თუმცა, პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილთან 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების პარტიულ სიებთან დაკავშირებით მომხდარი უთანხმოების შედეგად, ბურჯანაძემ დატოვა პარტია და ორ წელიწადზე მცირე დროში ვლადიმერ პუტინის გვერდით მოგვევლინა, როგორც საქართველოს ყველაზე გამოკვეთილი პრორუსული პოლიტიკოსი.
- <sup>3</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა. ივანიშვილის კომპანიები - თანამდებობის პირების სამჭედლო. 22/04/15. <http://www.transparency.ge/en/blog/ivanishvilis-companies-forge-government-officials>
- <sup>4</sup> სტატისტიკა საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდიდან, იხილეთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/saproceduro-sakitxta-da-wesebis-komite-ti-148/informacia-parlamentis-plenarul-da-komitetis-sxdomebze-parlamentis-wevrta-daswre-bis-shesaxeb-2013-wlis-1-agvistodan-2014-wlis-13-martamde-periodshi/statistikuri-monacemebi/daswre-bis-monacemebi-saparlamento-umravesobis-saparlamento-unciresobisa-da-saparlamento-fraqciebis-mixedvit>
- <sup>5</sup> ეუთო/ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი. საქართველოში საკანონმდებლო პროცესის შეფასება. იანვარი 2015. [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5843/file/256\\_Legis\\_Assessment\\_GEO\\_Jan\\_2015\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5843/file/256_Legis_Assessment_GEO_Jan_2015_en.pdf)
- <sup>6</sup> საქართველოს მერვე მონვევის პარლამენტის პირველი წლის მუშაობის შეფასება. 2014. <http://goo.gl/qQVB0U>
- <sup>7</sup> ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის საქართველოს ოფისი. საზოგადოებრივი განწყობები საქართველოში. ჩილჩ საქართველოს მიერ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტისთვის 2015 წლის აპრილში ჩატარებული კვლევის შედეგები. აპრილი 2015 [https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_April%202015%20Poll\\_Public%20Issues\\_ENG\\_VF\\_0.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Issues_ENG_VF_0.pdf)
- <sup>8</sup> ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის საქართველოს ოფისი. საზოგადოებრივი განწყობები საქართველოში. CRRC საქართველოს მიერ ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტისთვის 2015 წლის აპრილში ჩატარებული კვლევის შედეგები (პოლიტიკური). აპრილი 2015. [https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_April%202015%20Poll\\_Public%20Political\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Political_ENG.pdf)



ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა:  
საქართველოს ოკუპირებული  
ტერიტორიებზე მცხოვრებთა  
ევროპული არჩევანის და  
დემოკრატიზაციის პერსპექტივები

პოლიტიკის დოკუმენტი IV

მაისი 2016





## ანა წურწუმია-ზურაბაშვილი\*

### შესავალი

2015 წლის ბოლოს, ევროკომისიის მიერ საქართველოში ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის დადებითმა შეფასებამ,<sup>1</sup> რეალური გახადა უახლოეს მომავალში საქართველოს პასპორტის მქონე პირებისთვის შენგენის ზონაში უვიზო მიმოსვლის პერსპექტივა. მართალია, საქართველოს მოქალაქეებისთვის სავიზო ბარიერების მოხსნის ზუსტი თარიღი ჯერ კიდევ უცნობია, თუმცა, ევროპასთან უვიზო მიმოსვლა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებთა საქართველოს სახელმწიფოსკენ შემობრუნების რეალურ მექანიზმად და ნაწილობრივ დემოკრატიზაციის პროცესის ხელშემწყობ ფაქტორადაც მიიჩნევა.

ევროპეიზაცია გარკვეულწილად დემოკრატიზაციის წამახალისებელ პროცესად მიიჩნევა, რადგან ინტეგრაციის გზა მოითხოვს რეფორმებს, დემოკრატიული სტანდარტების მიღწევას, ადამიანის უფლებების დაცვას თუ კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფას.

ევროინტეგრაციისკენ გადადგმული ნაბიჯების პარალელურად, საქართველოს მთავრობა მუდმივად სთავაზობს აფხაზეთს და ცხინვალის რეგიონს “ევროპულ პერსპექტივას”, თუმცა არალიარებული ხელისუფლებებისთვის ევროპასთან საქართველოს გავლით დაახლოვება მიუღებელია.

ამავე დროს, რუსეთის ფედერაციასთან გაფორმებული სამოკავშირეო ხელშეკრულებები, აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის ფაქტობრივ ანექსიაზე მიუთითებს. ეს რეგიონები თავდაცვის, სამხედრო, ეკონომიკურ თუ სოციალურ სფეროებში მთლიანად რუსეთზე არიან დამოკიდებული და საზღვარგარეთ მხოლოდ რუსეთის ფედერაციის მოქალაქის პასპორტით მიემგზავრებიან.<sup>2</sup>

საქართველოს ევროპასთან ინტეგრაცია არამარტო უვიზო მიმოსვლას, არამედ ღრმა და ყოვლისმომცველ ვაჭრობასაც ითვალისწინებს, რაც სურვილის შემთხვევაში, საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზეც

\* ანა წურწუმია-ზურაბაშვილი – ქალაქ დუბლინის უნივერსიტეტის Marie Skłodowska-Curie სახელობის სადოქტორო მკვლევარი

გავრცელდება, რადგან თანამშრომლობის ფორმატი საქართველოს საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებს ეხება.<sup>3</sup>

ევროინტეგრაციის პროცესში, კანონმდებლობისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების გამართვის, დემოკრატიზაციის კუთხით არაერთი მოთხოვნა იქნა წამოყენებული საქართველოსთვის. თუმცა, ასოცირების წინაპირობად არასოდეს დაუყენებიათ ქვეყნის ტერიტორიული პრობლემების მოგვარება.

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ, რუსეთის ფედერაციამ ოფიციალურად აღიარა აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი. რუსეთის “აღიარების პოლიტიკის” საპასუხოდ, 2009 წლის დეკემბერში ევროკავშირის პოლიტიკურმა და უსაფრთხოების კომიტეტმა მიიღო ახალი დოკუმენტი “აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან მიმართებაში ევროკავშირის არაღიარების და ევროკავშირის ჩართულობის პოლიტიკის პარამეტრების შესახებ”. ამ ორი პრინციპიდან პირველი (არაღიარება) არის რეაქცია რუსეთის მიერ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ცალმხრივ აღიარებაზე, რაც ევროკავშირის მხრიდან საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და სუვერენიტეტის მხარდაჭერას ეფუძნება. მეორე (ჩართულობა) მოტივირებულია კონფლიქტის რე-

გიონების „დეიზოლაციისაკენ“ მისწრაფებით, რაც ასევე გულისხმობს რუსეთზე ცალმხრივი დამოკიდებულების შემცირებას, ალტერნატიული (ევროპული) ღირებულებების გავრცელებას, ნდობის მშენებლობას, საქართველოს საერთო სივრცესთან მეტინტეგრაციას და, საბოლოო ჯამში, ევროკავშირისათვის მის უშუალო სამეზობლოში „თეთრი ლაქებისა“ თუ „შავი ხვრელებიდან“ გამომდინარე საფრთხის ნიველირებას.<sup>4</sup>

საქართველოს ოკუპირებული რეგიონების მიერ ევროპული არჩევანის გაკეთების პერსპექტივის შესაფასებლად, წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის წარმოაჩენს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებულ მდგომარეობას, როგორც დემოკრატიზაციის ისე რუსეთთან ინტეგრაციის საშიში პროცესის კუთხით.

მოლდოვასა და კვიპროსის მაგალითების მიმოხილვით, დოკუმენტი წარმოაჩენს იმ გამოცდილებას, რომელიც ამ ქვეყნებმა მიიღეს სეცესიური რეგიონებისთვის ევროპული პერსპექტივის შეთავაზების შედეგად. იქიდან გამომდინარე, რომ ევროკავშირთან უფიზო მიმოსვლით, საქართველოს საშუალება ეძლევა ხელშესახები სიკეთეები შესთავაზოს ოკუპირებული ტერიტორიებზე მაცხოვრებლებს, საჭიროა გაანალიზდეს ამ

შეთავაზებების მოსალოდნელი შედეგები. პოლიტიკის დოკუმენტი შეიმუშავებს რეკომენდაციებს შესაბამისი დაინტერესებული მხარეებისთვის, რათა ნათლად იყოს წარმოჩენილი ის საფრთხეები, რასაც საქართვე-

ლოს ოკუპირებული ტერიტორიების რუსეთის ფედერაციასთან მეტი ინტეგრაცია შეიცავს, აგრეთვე ისიც, თუ როგორ შეიძლება ევროპასთან ინტეგრაციის/დემოკრატიზაციის დაპირისპირება ამ პროცესთან.

## არსებული ვითარების ანალიზი

არალიარებული აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი (ცხინვალის რეგიონი) საქართველოს საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ საზღვრებში არიან მოქცეული და საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესის გაღრმავების პარალელურად, მოიაზრებიან ევროპული სიკეთეების მიმღებებად. თუმცა, მაშინ როდესაც, ევროპული ინტეგრაციის გზაზე საქართველოსთვის მთავარი ტესტი დემოკრატიული პროცესების წარმართვა იყო, ამ ორ რეგიონში დემოკრატიზაციის პერსპექტივა ნაკლებად შეინიშნება. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დემოკრატიზაციის მიმართ მომძლავრებული სკეპტიციზმი რამდენიმე ფაქტორით არის განპირობებული. აღსანიშნავია, რომ არალიარებული ხელისუფლებები აფხაზეთში და ცხინვალის რეგიონში დემოკრატიულ პროცესებზე და ე.წ. თავისუფალ არჩევნებზე თუ ხელისუფლების რეგულარულ ცვლილებებზე მიუთითებს. უფრო

მეტიც, აფხაზეთის დე ფაქტო მთავრობა ამტკიცებს, რომ ტერიტორიაზე მრავალპარტიული არჩევნები ტარდება. თუმცა, ამ ორ რეგიონში მიმდინარე პროცესები ბევრი ასპექტით ეწინააღმდეგება დემოკრატიზაციის ნიშნებს. მაგ. აფხაზეთის დე ფაქტო ადმინისტრაციის გადანყვეტილებით, 2015-2016 სასწავლო წელს გალის რაიონის ყველა დაწყებითი კლასის მოსწავლემ (1-4 კლასი) სწავლა რუსულად, რუსეთის ფედერაციაში გამოცემული სახელმძღვანელოებით დაიწყო. შედეგად, ქართველებს ეზღუდებათ მშობლიურ ენაზე სასკოლო განათლების მიღების უფლება და ეს ქმნის ხარისხიანი განათლების მიღებისა და განათლების ხელმისაწვდომობის პრობლემას.<sup>5</sup> გარდა ამისა, აფხაზეთში მწვავედ დგას ადამიანის უფლების საკითხები: მაგ. ეთნიკურად ქართველ მოსახლეობაზე გაცემული ადგილობრივი პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების კონფისკაციის საკითხი

მუდმივად არის წინასაარჩევნო სპეკულირების თემაა.

Human Rights Watch-ის ანგარიშის მიხედვით<sup>6</sup>, აფხაზეთში პერმანენტულად ირღვევა ადამიანის გადაადგილების თავისუფლება, რაც გამონვეულია ადმინისტრაციულ საზღვარზე ქართველებისთვის შექმნილი გადაადგილების სირთულეებით. მდგომარეობა გაუარესდა 2008 წლის ომის შემდეგ, როცა ენგურზე რუსი მესაზღვრეები ჩააყენეს და აფხაზებმა პრაქტიკულად დაკარგეს კონტროლი ე.წ. საზღვარზე.

იმ პირობებში, როდესაც დღევანდელი აფხაზეთის ტერიტორიაზე ეთნიკური აფხაზების გარდა ცხოვრობენ ქართველები, რუსები და სომხები (მოსახლეობის ნახევარზე მეტი) – აფხაზები ერთადერთი ჯგუფია, რომელსაც პოლიტიკური თუ სხვა სახის თავისუფლებები სრულად ეძლევა. აფხაზი ჟურნალისტის განცხადებით: „აფხაზები ერთადერთი ჯგუფია, რომელიც თავისუფლად ცხოვრობს.“<sup>7</sup> ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზების გამო, დღევანდელი აფხაზეთი, გამონახული ეთნოკრატიაა.

ამ კუთხით ცხინვალის რეგიონი კიდევ უფრო მწვავე კრიტიკის ობიექტია. ბოლო რამდენიმე წელია, მიმდინარეობს საზღვრის გადმონვევისა და ბორდერიზაციის პროცესი,

რომელსაც რუსეთის ჯარი ახორციელებს. ამ პროცესში ათეულობით ქართული ოჯახის კარ-მიდამო მავთულხლართებს მიღმა აღმოჩნდა. ამავე დროს, ხშირია ადამიანების ცხინვალის მიმართულებით გატაცების და დაკავების ფაქტები. პერიოდულად იზღუდება ახალგორის მოსახლეობის გადაადგილების უფლებები. ისევე როგორც აფხაზეთში, ეთნიკური ქართველები ცხინვალშიც პოლიტიკური პროცესების მიღმა არიან დარჩენილი.<sup>8</sup>

უახლესი მონაცემებით, სამხრეთ ოსეთი რუსეთთან მიერთების საკითხზე რეფერენდუმის გასამართად ემზადება, რაც ჩატარების შემთხვევაში არალეგიტიმურად ჩაითვლება.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების არალიარება, მათი არსებობის ცალკე განზომილებაა.

ამჟამად, აფხაზეთს და ცხინვალს რუსეთი, ნიკარაგუა, ვენესუელა და ნაურუ აღიარებს. ამ ორი რეგიონიდან, საგარეო ლეგიტიმაციის მოპოვების და გარკვეული ფასადური დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბების მცდელობები უფრო მეტად აფხაზეთში შეინიშნება. აფხაზეთის კულტურული ანსამბლები თუ სპორტული გუნდები ხშირად იღებენ მონაწილეობას აფხაზეთს გარეთ

გამართულ ღონისძიებებში. გარდა ამისა, ხშირია სოხუმის მცდელობები საერთაშორისო ტურისტულ სიმპოზიუმებში მიიღოს მონაწილეობა და რეგიონის ტურისტული პოტენციალი განავითაროს.

ზემოთ ჩამოთვლილ ღონისძიებებში აფხაზები რუსული პასპორტებით მიემგზავრებიან. აფხაზეთის მაცხოვრებლებს საზღვარგარეთ გასამგზავრებელ ვიზაზე განაცხადის გაკეთება ადგილობრივი პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტით არ შეუძლიათ, რადგან მას არც ერთი საკონსულო არ აღიარებს (ნიკარაგუას, ვენესუელას და ნაურუს გარდა).

აფხაზეთში მცხოვრები ეთნიკური აფხაზები ძირითადად რუსეთის ფედერაციის მიერ გაცემული პასპორტებით იღებენ ევროპის ვიზებს. თუმცა, ისინი ხშირად აცხადებენ, რომ სავიზო განყოფილებები აფხაზეთში მცხოვრებ რუსეთის მოქალაქეებზე გაციემულ პასპორტებს ადვილად არჩევენ და ეს გავლენას ახდენს მათ გადაწყვეტილებებზე.

რუსეთის ფედერაციის აქტიური პასპორტიზაციის პოლიტიკის საპასუხოდ, 2011 წელს საქართველოს მთავრობამ აფხაზებს და ოსებს ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტი და პირადობის მოწმობა შესთავაზა. სამგზავრო დოკუმენტი 10-ზე მეტმა სახელმწიფომ აღიარა, მაგრამ არაღიარებულ ერთეულებში მცხოვრებთათვის ეს შეთავაზება მიმზიდველი არ აღმოჩნდა.

წინა წლებისგან განსხვავებით, კოალიცია „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის სამინისტროს ანგარიშები არ შეიცავს ინფორმაციას, იმის შესახებ თუ რა რაოდენობის ნეიტრალური პირადობის მოწმობები და სამგზავრო დოკუმენტები გაიცა. მინისტრის, პაატა ზაქარეიშვილის განცხადებით, მოქმედი მთავრობის პირობებში ამ დოკუმენტებზე მოთხოვნა არ არსებობს და წინა ხელისუფლების პირობებშიც განაცხადების რაოდენობა საერთო ჯამში, რამდენიმე ასეულს არ აჭარბებდა.<sup>9</sup>

## აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის განწყობები

რუსეთის ფედერაციის მიერ 2014 წელს აფხაზეთთან და ცხინვალთან ინიცირებული შეთანხმებები „თანამშრომლობის, ინტეგრაციის და პარტნიორობის“ შესახებ,

ითვალისწინებს ურთიერთშეთანხმებული საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას, საერთო თავდაცვის და უსაფრთხოების სივრცისა და საერთო სოციალური და

ეკონომიკური სივრცის შექმნას. ცხინვალისგან განსხვავებით, რომლისთვისაც რუსეთის ფედერაციაში ინტეგრაცია მისაღებია, სოხუმში დოკუმენტმა დე ფაქტო ხელისუფლებისადმი ოპოზიციურად განწყობილი პოლიტიკური ჯგუფების პროტესტი გამოიწვია. იმ დროს, როცა სოჭში რუსეთის ფედერაციისა და თვითღიარებული აფხაზეთის პრეზიდენტები “მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ” ხელშეკრულებას აწერდნენ ხელს, სოხუმში ხელშეკრულების გაფორმების მოწინააღმდეგეების აქცია იმართებოდა.<sup>10</sup>

ფაქტობრივი ანექსიისკენ მიმართული ამ შეთანხმებების მიღებამდე, ჯერ კიდევ 2010 წელს, აფხაზი მაღალჩინოსანი ირაკლი ხინთბა წერდა, რომ „ევროკავშირის რბილი ძალა კონფლიქტების ტრანსფორმირების, მთლიანად საზოგადოებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების მოდერნიზების ეფექტური მექანიზმია. თუმცა, ევროკავშირის ჩართულობა არ უნდა ეფუძნებოდეს ნულოვანი ჯამის თამაშს რუსეთთან მიმართებაში. არამედ, ქართულ-აფხაზურ კონტექსტში მექანიზმები უნდა იყოს შემუშავებული მა-

ქსიმალური თანამშრომლობისა და მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. აფხაზეთი დაინტერესებულია ევროპის ჩართულობით, რადგან უპირველესია დეიზოლაციის საჭიროება. თუმცა, ამ პროცესის პოლიტიზება და ევროკავშირის აფხაზეთში ჩართულობა საქართველოს გავლით, გამოიწვევს აფხაზეთის ჩაკეტვას ნებისმიერი სახის დასავლური გავლენებისგან, რაც თავისთავად არ უნდა წარმოადგენდეს ევროკავშირის ინტერესს.“<sup>11</sup>

ნათელია, რომ ამჟამად საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ინდივიდებს არ აქვთ საკმარისი ინფორმაცია ევროპეიზაციის დადებითი მხარეებისა და რუსეთის ფედერაციაში ინტეგრაციის შესაძლო შედეგების შესახებ. უფრო მეტიც, როგორც ჩანს, საკმარისად ხელშესახები არ არის საქართველოს მეშვეობით ევროკავშირთან დაახლოების ის პირდაპირი სარგებელი, რომლებიც ანტი-დასავლური, იმპერიალისტური ზრახვების მქონე ძალის, რუსეთის ფედერაციის ალტერნატივად შეიძლება იქნას განხილული ამ საზოგადოებებში.

## საქართველოს შეთავაზება – “ევროპული პერსპექტივა”

2014 წელს, ბრიუსელში ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერის ცერემონიაზე სიტყვით გამოსულმა იმჟამინდელმა საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ირაკლი ლარიბაშვილმა, ყურადღება გაამახვილა იმ შესაძლებლობებზე, რომელსაც ევროინტეგრაცია იძლევა ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის კუთხით. ლარიბაშვილმა დასძინა, რომ ევროინტეგრაციის სიკეთეებით სარგებლობას შეძლებენ აფხაზები და ოსები.<sup>12</sup>

მსგავსი მოსაზრება გამოთქვა საქართველოს პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის დღეს: “ეს გზა უნიკალურია ჩვენი მთავარი პრობლემის, ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემის მოგვარების კუთხით, რადგან ჩვენ აფხაზ და ოს ძმებს ვთავაზობთ ყველა იმ სიკეთეს, რასაც ევროკავშირთან ასოცირებით მივიღებთ. ჩვენ მათ შევთავაზებთ ევროპული საქართველოს მშენებლობას და ამ სახელმწიფოში დაცული იქნება ნებისმიერი ეთნიკური, პოლიტიკური და სოციალური ჯგუფის უფლებები”.<sup>13</sup>

საქართველოს მიერ ევროკავშირთან 2014 წლის ივნისში ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერამ, შესაბამისი რეაქცია გამოიწვია აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებაში.

კერძოდ, 2014 წლის 30 ივნისს არაღიარებული რესპუბლიკის პრეზიდენტის განცხადებით: „მიუხედავად იმისა, რომ თბილისსა და ბრიუსელს შორის პარტნიორობის გაღრმავება არ გამოიწვევს რამე სახის მნიშვნელოვან და პირდაპირ გავლენას აფხაზეთის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ უსაფრთხოებაზე, დასავლეთის გეოპოლიტიკური გაძლიერება კავკასიაში და აფხაზეთის, როგორც რუსეთის მოკავშირის სტრატეგიული მდებარეობა დასავლეთის გავლენის სფეროების საზღვარზე, შეიძლება აფხაზეთისთვის გახდეს საფუძველი დამატებითი ძალისხმევა მიმართოს რუსეთის ფედერაციასთან სტრატეგიული პარტნიორობის განსამტკიცებლად და გასაღრმავებლად.”<sup>14</sup>

მსგავსი იყო აფხაზეთის რეაქცია 2015 წლის ბოლოს, ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების დადებითი შეფასების შემდეგ: “საქართველოს განცხადება აფხაზეთის მოქალაქეებისთვის ბიომეტრიული პასპორტების გაცემის გამარტივებაზე – მორიგი მცდელობაა მოატყუონ ისინი ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლის თაობაზე “, – ამის შესახებ განაცხადა კან ტანიამ, აფხაზეთის დე ფაქტო რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილემ.<sup>15</sup>



## კვიპროსისა და მოლდოვას გაკვეთილები

საქართველომდე, უვიზო რეჟიმი ევროკავშირთან აღმოსავლეთის პარტნიორობის კიდევ ერთმა ნევრმა, მოლდოვამ მიიღო. საქართველოს მსგავსად, მოლდოვაც ვერ ახორციელებს ეფექტურ კონტროლს საერთაშორისოდ აღიარებული საზღვრების ფარგლებში, მისგან გამოყოფილ დნესტრისპირეთში. მოლდოვის მოქალაქეების დიდ ნაწილს (300,000) უკვე ჰქონდა მინიჭებული რუმინეთის მოქალაქეობა, რაც მათ ევროკავშირში გამგზავრებას უადვილებდა. ბრიუსელის გადაწყვეტილება მოლდოვისთვის უვიზო რეჟიმის მინიჭების შესახებ, უფრო მეტად მიმართული იყო მოლდოვას და მათ შორის დნესტრისპირეთის ევროპასთან დასახლოებლად. დნესტრისპირეთი, პოსტსაბჭოთა სივრცეში არსებული სხვა არაღიარებული ერთეულების მსგავსად, რუსეთის ფედერაციის მხარდაჭერით არსებობს.

მოლდოვას სასაზღვრო პოლიციის მონაცემებით, მხოლოდ 2014 წელს დნესტრისპირეთის დაახლოებით 27 000-მა მცხოვრებმა გააკეთა განაცხადი მოლდოვას ბიომეტრიულ პასპორტზე, რაც აუცილებელია ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლისთვის.

აღსანიშნავია, რომ ღრმა პოლიტიკურ

კრიზისში მყოფ მოლდოვას, უვიზო მიმოსვლისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების ამოქმედების შემდეგ, დნესტრისპირეთის პრობლემის მოსაგვარებლად ქმედითი ნაბიჯები არ გადაუდგამს. მართალია, სიკეთეების სანაცვლოდ ევროკავშირს მოლდოვასთვის კონფლიქტის მოგვარების წინაპირობა არ წამოუყენებია, ქვეყნის ხელისუფლებამ არ გადადგა ნაბიჯები, რათა დნესტრისპირეთის ევროპასთან დაახლოვება ამ კუთხით გამოეყენებინა.

მოლდოვასგან განსხვავებით, კვიპროსი 10 წელზე მეტია, რაც ევროკავშირის წევრი გახდა, თუმცა, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი კვლავ გადაუჭრელია. კვიპროსმა ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადი 1990 წელს გააკეთა. 1997-დან 1999 წლამდე ევროგაერთიანება კვიპროსის განვირიანების წინაპირობად ჩრდილოეთ კვიპროსის კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებას აყენებდა. 1999 წელს, ეს წინაპირობა მოიხსნა და 2004 წელს კვიპროსი ევროკავშირის წევრი გახდა ჩრდილოეთ კვიპროსის პრობლემით.

კვიპროსის გაერთიანება რეალობად მაშინ იქცა, როდესაც თურქული კვიპროსის მო-

სახლეობისთვის ნათელი გახდა ევროკავშირში შესვლის ეკონომიკური ბენეფიტები. თუმცა, ანანის გეგმას, რომელიც თურქული ნაწილის კვიპროსის ფედერაციაში შესვლას ითვალისწინებდა, მხოლოდ არალიარებულმა ჩრდილოეთ კვიპროსმა დაუჭირა მხარი. მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა თურქეთის (ოკუპანტის) ევროპულმა მისწრაფებებმაც, რომელმაც ნათელად დაინახა, რომ ევროკავშირისთვის თურქეთის ევროკავშირში განევრიანება და ჩრდილოეთ კვიპროსის დამოუკიდებლობის მხარდაჭერა შეუთავსებელი იყო.

როდესაც კვიპროსმა ევროკავშირის წევრობაზე გააკეთა განაცხადი, ევროკომისია მიიჩნევდა, რომ განევრიანების პროცესში შეთავაზებული პირდაპირი სარგებელი ყველაზე მეტად შეუწყობდა ხელს კონ-

ფლიქტის მოგვარებას.<sup>16</sup>

კვიპროსისგან განსხვავებით, ევროკავშირი განევრიანების ნაცვლად ასოცირებას სთავაზობს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს. სომხეთი, აზერბაიჯანი, საქართველო, მოლდოვა, უკრაინა, ბელორუსია – ამ ქვეყნების უმეტესობას სეცესიისა და ეთნო-ტერიტორიული კონფლიქტების პრობლემა აქვს, რომელიც საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დაიწყო.

განხილული მაგალითებიდან შესამჩნევია ტენდენცია, რომ კონფლიქტის ზონაში მცხოვრები ადამიანებისთვის, ეკონომიკური სარგებელი დედა სახელმწიფოს მიმზიდველს ხდის. თუმცა, აუცილებელია სახელმწიფოს ძალისხმევა, რათა ევროინტეგრაციის სარგებელი კონფლიქტის მოგვარების საფუძვლად იქცეს.

## საქართველოს უმთავრესი გამოწვევა

არსებულ ვითარებაში არ უნდა გამოგვრჩეს კითხვა, რა ზომებს უნდა მიმართოს საქართველოს ხელისუფლებამ, რომ ევროპული ინტეგრაცია და უმთავრესად სავიზო რეჟიმის გაუქმება დადებითად აისახოს აფხაზეთის/ცხინვალის რეგიონების დემოკრატიზაციაზე და ევროპულ მომავალზე?

აღსანიშნავია, ის გამოწვევები, რომელთა წინაშეც საქართველო დგას ამ პროცესში:

- არსებობს მოლოდინი, რომ ევროპასთან მეტი ინტეგრაციის შემთხვევაში, აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონის მცხოვრებლები ბუნებრივად გააკეთებენ არჩევანს ევროპული პერსპექტივ-

ის სასარგებლოდ. თუმცა, რუსეთის აგრესიული პოლიტიკის პირობებში ეს მოლოდინი სკეპტიციზმის საფუძველს იძლევა;

- (უმეტესად) აფხაზეთში იზრდება ანტიდასავლური განწყობები, რაც დეფაქტო ხელისუფლებას მტრის ხატის შექმნასა და რუსული არჩევანის უალტერნატივობის დანახვისთვის სჭირდება და ამ პროცესში საქართველოს ხელისუფლებას შესაბამისი სტრატეგია ჯერ არ გააჩნია;
- აფხაზეთში და ცხინვალში მცხოვრებთა უმეტესობას, რომელთაც ევროპაში გამგზავრება სურთ, უკვე აქვთ რუსული პასპორტები და დაბრკოლებების მიუხედავად, ევროპული საკონსულოები მათ სავიზო განაცხადებს განიხილავენ;
- რუსეთის ფედერაციასთან ურთიერთობების გაღრმავება და ცხინვალის რეგიონის შემთხვევაში, მასთან მიერთებაზე რეფერენდუმის გამართვის გადწყვეტილება მიანიშნებს ამ

რეგიონებში დემოკრატიული პროცესების არარსებობაზე;

- ევროინტეგრაციის პარალელურად, საქართველოსთვის გამოწვევად რჩება სტაბილური პოლიტიკური გარემოს და ეკონომიკური განვითარების ტემპის შენარჩუნება, განსაკუთრებით საარჩევნო წელს.

ნათელია, რომ აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონების დემოკრატიზაციის პერსპექტივები უკიდურესად სუსტია. გარდა იმისა, რომ შიდა დონეზე მიმდინარე პროცესები ეთნოკრატიულ ხასიათს ატარებს, რუსეთის ფედერაციასთან მჭიდრო თანამშრომლობა თუ ფაქტობრივი ინტეგრაცია, ამ რეგიონებს კიდევ უფრო აშორებს როგორც (ისედაც) ჰიპოთეტურ დამოუკიდებლობას, ამავე დროს ტერიტორიაზე პროცესების დემოკრატიულად წარმართვის შესაძლებლობებსაც.

ამ ფონზე, საქართველოსთვის ორმაგი გამოწვევაა ევროპული სიკეთეებით ამ ტერიტორიებზე მცხოვრებთა მოზიდვა, მაშინ როცა ანტიქართულ განწყობებს რუსეთის ანტიდასავლური პროპაგანდა ემატება.

## რეკომენდაციები

- აუცილებელია საქართველოს ხელისუფლებამ, ერთი მხრივ, გაითვალისწინოს სხვა ქვეყნების მიერ მიღებული გამოცდილება (მოლდოვა, კვიპროსი, სერბეთი) და შეიმუშაოს ისეთი სამოქმედო გეგმა, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ მოქალაქეებს ევროპასთან უვიზო მიმოსვლის უპირატესობას წარმოუჩინს.
- ევროინტეგრაციის სიკეთეები არ შეიძლება იყოს მიჩნეული ისეთ ბუნებრივ მიზეზად, რომელიც თავისთავად გადაჭრის კონფლიქტს, სახელმწიფოს გააზრებული ხედვის გარეშე.
- საჭიროა, მოხდეს არსებული რეინტეგრაციის სტრატეგიის გადახედვა და ისეთი დოკუმენტის შექმნა, რომელიც პასუხობს დღევანდელ ვითარებას.
- იქიდან გამომდინარე, რომ აფხაზები და ოსები უკვე სარგებლობენ საქართველოს ჯანდაცვის სერვისებით, საგულისხმო იქნება ამ პროცესის შეფასება და წარმატებული ასპექტების გამოყენება ბიომეტრიული პასპორტებზე მოთხოვნის გაზრდის მიზნით.
- საჭიროა, რომ ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლისა და თავისუფალი ვაჭრობის სიკეთეები განხილული იყოს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების არალიარების პოლიტიკის კონტექსტში.

## ბიბლიოგრაფია:

- <sup>1</sup> ევროკომისიის ანგარიში: საქართველო აკმაყოფილებს ვიზალიბერალიზაციის კრიტერიუმებს, 18 დეკემბერი, 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6368\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6368_en.htm)
- <sup>2</sup> საქართველოს უშიშროების საბჭო, ე.წ. სამოკავშირეო ხელშეკრულებების შედარება და პოლიტიკური იმპლიკაციები საქართველოსთვის სამოკავშირეო ხელშეკრულებები <http://www.nsc.gov.ge/res/docs/2015020911123310799.pdf>
- <sup>3</sup> NIMD, ასოცირების ხელშეკრულების გზამკვლევი <http://nimd.ge/uploads/files/4902gzamkvlevi%2023-10-2014+.pdf>
- <sup>4</sup> ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი. ევროკავშირი და კონფლიქტები საქართველოში <http://www.ei-lat.ge/evrokavshiri-da-konfliktbe-saqarthveloshi/431-evrokavshiri-da-konfliktbe-saqarthveloshi.html>
- <sup>5</sup> განათლების უფლება გალის რაიონში: 2015-2016 სასწავლო წლის სიახლეები და თანმდევი პრობლემები,

სახალხო დამცველის ანგარიში: <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3363.pdf>

<sup>6</sup> Freedom House, Freedom in the World 2011: Abkhazia Overview, 2011.

<sup>7</sup> Nicu Popescu, Democracy in Secessionism: Transnistria and Abkhazia's Domestic Policies, Open Society Institute, Center for Policy Studies, Central European University, 2006

<sup>8</sup> საქართველოს საგარეო სამინისტროს ანგარიშები ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე. <http://mfa.gov.ge/Occupied-Territories/%E1%83%A7%E1%83%9D%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.aspx>

<sup>9</sup> ავტორის ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან, 2015 წ.

<sup>10</sup> ნეტგაზეთი

<sup>11</sup> The EU and the Conflicts in the Eastern Neighborhood: The Case of Abkhazia, Irakli Khintba, 2010. <https://www.boell.de/en/navigation/europe-transatlantic-eu-conflicts-abkhazia-10215.html>

<sup>12</sup> ირაკლი ღარიბაშვილის სიტყვა ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერაზე, ივნისი 2014 წ.

<sup>13</sup> საქართველოს პრეზიდენტის, გიორგი მარგველაშვილის ვიდეო მიმართვა, 2014 წ.

<sup>14</sup> ამერიკის სმა <http://www.golos-ameriki.ru/content/nc-georgia-sukhumi-on-threats/1948608.html>

<sup>15</sup> ნეტგაზეთი [http://netgazeti.ge/south\\_caucasus/86516/](http://netgazeti.ge/south_caucasus/86516/)

<sup>16</sup> The European Union and the Cyprus Problem 1961-2003 Author(s): Meltem Müftüler-Bac and Aylin Güney Source: Middle Eastern Studies, Vol. 41, No. 2 (Mar., 2005), pp. 281-293 Published by: Taylor & Francis, Ltd. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4284362>

## დამატებითი ლიტერატურა:

- Nina Caspersen. Democracy, nationalism and (lack of) sovereignty: the complex dynamics of democratisation in unrecognised state. Nations and Nationalism, Volume 17, Issue 2, pages 337-356, April 2011.
- Coppieters, Bruno. Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery. Vol. 3. Academia Press, 2004.
- Ker-Lindsay, James. The foreign policy of counter secession: preventing the recognition of contested states. Oxford University Press, 2012.
- Sabine Fischer. How to Engage with Abkhazia? Analysis. ISS. 2010
- საქართველოს რეფორმების ასოციაცია, ახალი ეტაპი საქართველო-რუსეთის ურთიერთობებში: ანტი-ანექსიური სტრატეგიის ჩამოყალიბების აუცილებლობა. 2014

# Compendium of Policy Briefs

---

May 2016



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

The Georgian Institute of Politics (GIP) is a Tbilisi-based non-profit, non-partisan, research and analysis organization founded in early 2011. GIP strives to strengthen the organizational backbone of democratic institutions and promote good governance and development through policy research and advocacy in Georgia. It also encourages public participation in civil society-building and developing democratic processes. Since December 2013 GIP is member of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions.

\*This publication has been produced from the resources provided by the National Endowment for Democracy. The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Georgian Institute of Politics and the National Endowment for Democracy.

© Georgian Institute of Politics, 2016

Tel: +995 599 99 02 12

Email: [info@gip.ge](mailto:info@gip.ge)

[www.gip.ge](http://www.gip.ge)

## FOREWORD

For nearly two decades Georgia has been working harder than any other country in post-Soviet space, with the exception of the Baltic States, to develop stable political institutions and a functioning democratic system. Georgia publicly committed to establishing the rule of law and building democratic institutions many years ago, but the signing of the Association Agreement (AA), with the EU on 27 June 2014 made meeting its obligations on human rights, democratization and good governance a legal obligation as part of the European integration process. The agreement not only brought Georgia closer to the EU; it also reaffirmed Georgia's position as the "centre of gravity" for Western engagement in the South Caucasus. Establishing a sustainable, law-based system of governance has become central to Georgia's aspirations to become a fully-fledged member of the democratic family of nations, and this goal is repeatedly supported by politicians of all persuasions.

While the signing of the AA with the EU is a significant step forward, the country has a credibility problem due to Tbilisi's continued lack of progress in reinforcing its unconsolidated democracy. Georgia is proud of to be a front-runner in European integration, however there is a growing impression that more must be done to consolidate and institutionalize its own democracy. According to the European Commission report,<sup>1</sup> while Georgia acted on most of the key recommendations in the last year's ENP progress report, it still needs better judicial and self-government reform, stronger investment climate, protection of human rights, and the availability of economic opportunity for all who seek it. It also requires a more tolerant and pluralistic political culture.

Georgia's main challenge is to turn a successful European policy into concrete steps to institutionalize democracy: Georgia's political system remains in transition, with frequent adjustments to the balance of power

---

<sup>1</sup> Fourth progress report on Georgia's implementation of the action plan on visa liberalization. Brussels, 18.12.2015 COM (2015) 684 final. Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-684-EN-F1-1.PDF>



between the prime minister, president and parliament. Recent changes to the constitution reinforced the formal framework for democratic statehood, but it has become obvious that currently Georgian society lacks both the strong political will and the experience necessary for democratic governance. The past few years have also brought challenges, including democracy fatigue. Nation-wide surveys have shown that Georgians are growing dissatisfied with the slow progress in economic growth and the increasing gap between rich and poor, which has led to a drop in public support for democratic reforms over the past few years<sup>2</sup>. Weakening support for democracy can pose a serious problem for the process of democratic consolidation in Georgia, including the institutionalization and maturation of Georgia's democracy.

Against a background of democracy fatigue, Georgia will soon enter the pre-election campaign cycle for the October 2016 parliamentary election. This election will be regarded both inside Georgia and abroad

as another democratic litmus test for Georgian democracy, and its result could shape Georgia's path for many years. It remains to be seen whether the latest political shuffle will propel Georgia toward a Western-style liberal democracy or plunge it into violent political turmoil. While the country's Western friends expect the Georgian political class to deliver on promises to improve the democratization process, the Georgian public hopes that politicians can also fulfill pre-election pledge to tackle unemployment and poverty. Constant and consistent dialogue between Georgia and its Western partners can help ensure that the country remains on the path to democracy regardless of political pressure.

It is in this challenging environment that this publication was issued under the project "N:2015-807 "Analyzing Democratization in Georgia" supported by the National Endowment for Democracy and implemented by the Georgian Institute of Politics(GIP). It contains four policy briefs and recommendations covering some of the most press-

---

Trends in the data: Public Support for democracy slowly waning in Georgia. <sup>2</sup>CRRC blogpost. May 9.2016. Available at: <http://crcc-caucasus.blogspot.hu/2016/05/trends-in-data-public-support-for.html>

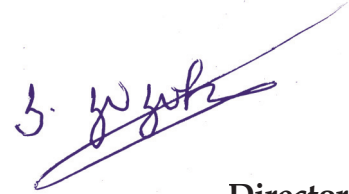
---

ing and sensitive issues among the current challenges facing Georgia's democratization process.

We trust that this publication will be of interest to many institutions and organi-

zations, government officials, regional analysts and to all those who are involved in researching problems related to the democratization of Georgia and its political development.

**Dr. KORNELY KAKACHIA**



**Director,  
Georgian Institute of Politics**



# CAN THE GEORGIAN ORTHODOX CHURCH CONTRIBUTE TO THE DEMOCRATIZATION PROCESS?

## POLICY BRIEF I

January 2016



SALOME MINESASHVILI\*

## EXECUTIVE SUMMARY

Georgia aspires to join the European Union and reclaim its place in the European family. To do so, however, the country is obligated to transition to a more democratic government, a process known as democratization. The process of democratization is not an easy one: the reforms force society to rethink long-held beliefs and traditions, and are often the subject of a public debate, which powerful groups seek to influence. The Georgian Orthodox Church (GOC) is one such group. Repeatedly named as the most trusted institution in the country, the GOC's stance on democra-

cy-related issues and reforms has already impacted political decision-making on a number of occasions. There is little doubt that, if properly engaged, the GOC could become a significant asset for the democratization process due to its ability to influence Georgian society and impact the country's political agenda. This policy paper<sup>1</sup> analyses the attitudes, values and behavior of the Georgian Orthodox Church in the context of democratization and explores potential ways to engage the GOC in the reform process, as well as include it in public and political debates.

## INTRODUCTION: THE POWERFUL INFLUENCE OF THE GOC

On December 5, 2015, the head of the Georgian Orthodox Church, Patriarch Ilia II, said that the patriarch should have a right to grant pardon to convicts. The initiative received warm support from some members of government, as well as MPs, despite the fact that, under the Georgian Constitution,

only the president can issue pardons.<sup>2</sup> Other officials slammed the idea, however, the patriarchy stepped back the following day, stating Ilia II had never intended his comments to be taken as a legal initiative. But the willingness of some high-ranking officials displayed to act on the patriarch's words,

---

\* Salome Minesashvili is Research fellow at Georgian Institute of Politics and Phd Student at Graduate School for Transnational Studies, FreieUniversität Berlin

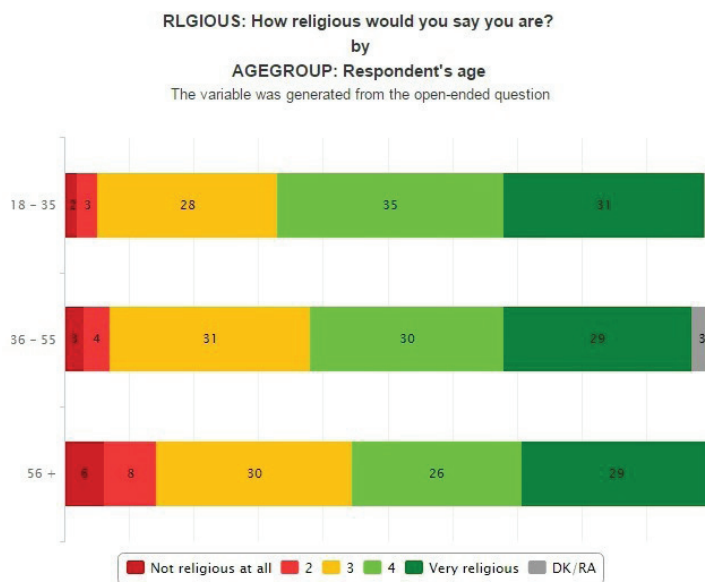
notwithstanding the division of church and state in the Georgian Constitution, underscored the blurred lines between politics and religion in Georgia. The division of church and state is a fundamental element in democracy building, and a prerequisite for Georgia to reach its declared foreign policy goal of EU membership and the fulfillment of the Association Agreement.

Within Georgia's fragile division of church and state, the role of the influential Georgian Orthodox Church becomes all the more important for the country's democratization process. The GOC is capable of not only spreading its

position in various areas of society, but also, to some extent, influencing the political agenda.

The GOC's authority is based on the Georgian public's increased religiosity. One of the top five most religious nations<sup>3</sup> in the world, 81% of the Georgian population considers themselves to be members of the Orthodox Church, according to the 2013 Caucasus Barometer survey, the latest data available.

Of those who view themselves as members of the GOC, 95% believe religion plays an important role in their lives<sup>4</sup>. Even more telling, the younger generation – aged 18-35 – tends to be more religious than people over 35 (graph)<sup>5</sup>.



The GOC's special status in the Georgian Constitution adds to its role. In 2002, the Georgian Orthodox Church was granted multiple privileges, including exception from tax, under an agreement known as the Concordat. The deal extended to education and culture, and outlined the state and Church's obligation to "jointly care"

for the country's cultural heritage<sup>6</sup>. In addition, if schools or other educational institutions opt to teach Orthodoxy, it is the GOC's prerogative to set the agenda and select the teachers<sup>7</sup>. The GOC has signed subsequent agreements with the education and justice ministries to implement the powers set out in the Concordat<sup>8</sup>.

## THE GOC: THE POWER TO ASSIST OR HINDER DEMOCRATIZATION

Due to the GOC's high degree of authority, it can either significantly contribute or hinder democratization, and therefore, the Europeanization process. The Church holds an ambivalent position on issues pertaining to democracy, however.

On the one hand, it has strongly opposed several attempts to include liberal democratic values in Georgian legislation. For example, in 2011, Patriarch Ilia II protested against an amendment in the civil code that gave religious minority groups the right to be registered as legal entities of public law. The Church condemned the law, saying the amendment was at odds with the interests of both the state and the Church<sup>9</sup>.

A Church-led protest, largely stemming from the fear that the law would undermine

the GOC's position over the ownership of several disputed churches – particularly those contested by the Armenian Church – preceded the amendment. Yet another example occurred in 2014, when the GOC actively opposed the adoption of the Anti-Discrimination Law. Members of the clergy even personally engaged in parliamentary plenary meetings, arguing that equal rights for sexual minorities and gender equality was contrary to moral principles<sup>10</sup>.

In both cases, the changes were eventually accepted by parliament and ultimately adopted. The final version of the anti-discrimination bill, however, was considerably changed before it was introduced. The final version removed the idea of establishing the inspector institution and made discrim-



ination punishable only in circumstances when it did not conflict with public morality and the constitutional agreement with the GOC<sup>11</sup>. Civil society was outraged by the changes as parliament appeared to be appeasing the Church at the expense of the country's democratization.

The legislative changes were linked to the country's choice of democracy, and were part of the EU's demands under the roadmap for the Association Agreement.

In the eyes of the GOC, however, these changes undermine Georgian values –they are perceived as the “impure values” of the West and part of a larger plot to rob Georgia of its sacred role as a protector of Orthodox traditions. At the meeting with the patriarch, EU commissioner Stefan Fule had to clarify that EU membership does not mean eroding Georgian traditions<sup>12</sup>.

The Church, however, has shied away from

openly protesting Georgia's aim of Western integration<sup>13</sup>. When it comes to specifically stating its position on integration, however, the official GOC discourse is rather ambivalent<sup>14</sup>. Despite publicly disapproving of some Western values, Patriarch Ilia II has stated that the Church will do everything it can to make Georgia a member of the EU<sup>15</sup>.

The GOC's puzzling and ambiguous position raises an important question about its role in the democratization process: to what extent is its ideological stand compatible with the principles of liberal democracy? It opens up several questions: Can the GOC contribute or only inhibit democratization and the country's goal of Western integration? To what extent it is possible for the state and the Church to maintain a harmonious relationship? What measures should be considered to ensure the Church's positive inclusion in development processes?

## THE GOC COMPATIBILITY WITH LIBERAL DEMOCRACY

The Georgian Orthodox Church primarily exercises influence through its discourse on national identity, which gives excessive emphasis on traditions and customs—within the confines of the Orthodox faith. For instance, Patriarch Ilia II proposed that the national values defined by the famous Georgian public figure Ilia Chavchavadze, motherland, language, religion, be reformulated as God, motherland and human<sup>16</sup>, changing the neutral “religion” to the pro-Orthodox idea of God. Thus, the GOC’s version of national ideology is rather exclusive. Although non-ethnic Georgians who suffered for Christianity in Georgia are also considered to be Georgian, “those Georgians who lead non-Christian way(lifestyle) cannot be part of the Georgian idea”<sup>17</sup>. Correspondingly, the Church understands the foundation of “Georgianness” to be based on two pillars: spiritual values (Christianity and customs) and national-cultural values<sup>18</sup>.

Based on the idea of Orthodoxy as the unique civilization and privilege, the GOC seeks a privileged status on the religious market. As the patriarch stated in 1997, “only the Orthodox Church maintains the true and original

teaching of Christianity”<sup>19</sup>. In this context, even though the GOC acts in the name of the Georgian people, it represents the majority but just one religious group. In the cases of religious conflict with local Muslims, for example in Nigvziani, Tsintskaro and Samtatskaro in Autumn 2012, the Church not only monopolized the situation, but the agreements it initiated breached the rights of religious minorities, according to the Human Rights Education and Monitoring Center (EMC)<sup>20</sup>.

In general, the GOC claims that it does not oppose democracy as such. But it maintains there is an ambivalent linkage between the notions of liberalism and democracy: according to the Patriarch, “liberalism without the right religious and national ideology” is considered as a bearer of “pseudo-democracy” and a threat to the country<sup>21</sup>. In the Georgian context, the GOC believes that some pro-Western politicians are acting against the unique essence of the Georgian nation in the name of democracy<sup>22</sup>. Therefore, the GOC promotes religious nationalism<sup>23</sup>, which is seen as the only path for the survival of the Georgian nation. That means the

rule of law is considered important only insofar as the law is based on a moral agenda. As the patriarch stated, “the rule of law is particularly underlined nowadays in Georgia. Therefore the types of adopted laws largely define economic and social circumstances, as well as the spiritual condition of the people. [...] The government should bear in mind that adopted state laws should not oppose the sacred laws”<sup>24</sup>.

In general, the idea of liberalism is looked upon rather critically by the Church<sup>25</sup>. Also known as postmodernism, the GOC defines this concept as total freedom, i.e. allowing any type of action, an idea that is unacceptable for Christianity. The patriarch has frequently stressed that the two ideas are essentially in conflict: “freedom of choice in pseudo-liberalism implies that all values are equally good. On the other hand, Christianity teaches us the difference between good and bad, although it allows us to choose between them. I respect your choice but not any choice. Everything is allowed in Christianity but not everything is good”<sup>26</sup>.

This position provides the foundation for the GOC’s attitudes and the values it promotes, including intolerance for sexual minorities

and gender equality. On May 17, 2013 there was a violent attack against fifty activists who had gathered to rally in support of the International Day Against Homophobia and Transphobia. An angry mob was led by clergymen in the name of protecting the nation and religiosity. The mob’s actions were widely criticized but Patriarch Ilia II’s decision to mark the day as the “day of strength of family and respect of parents”<sup>27</sup>, instead of honoring the international day for sexual minorities, was accepted. The rights of minorities are viewed as a threat in parts of Georgian society: in 2014 the patriarch gave voice to their fears when he said “we are told that minority rights should be protected, but who will protect majority, who will protect Georgian people?”<sup>28</sup>.

The GOC sees its role as the protector of the Georgian nation as a whole, under the umbrella of Orthodox Christianity. That means the Church’s main responsibility encompasses all of society and supersedes the idea of individual salvation. That is exemplified by the frequent use of collective concepts in the Church’s preaching. For example, the idea that the notion of family is the basis for the Georgian nation means that

concepts like gender equality and equality for sexual minorities are a threat that could potentially undermine the nation<sup>29</sup>. The Georgian public has repeatedly expressed a high level of trust in the Church, which empowers its narrative as an institute that can dictate<sup>30</sup> moral standards and customs in society. The GOC's power to mobilize people was evident during clergy-led demonstrations in 2011 and 2013- and the impression was strengthened when the patriarch's appeal for calm was enough to send the protesters home. At times of societal conflict, the Georgian people side with the Church. Surveys conducted after the 2011 protests show that after the clergy-led demonstrations, 80% of the population that was aware of the amendment supported the idea that the Parliament should have consulted the Church before adopting the law<sup>31</sup>. This trend indicates that the Georgian public is torn between the notions of democracy and tradition, which are presented in religious discourse as being in opposition to each other. Whereas Georgians widely support the notion of democracy, at the same time democracy is not unconditional: CRRC surveys have

found that when democracy-linked values clash with traditions, respondents expect the government to prioritize traditions at the expense of freedom.<sup>32</sup> For example, a larger number of voters supported the idea that the government should restrict the publishing of any information that contradicts traditions. Fewer voters believed that the decision to publish any information is the publisher's sole responsibility and the government should not be involved.

On the other hand, two points should be noted. First, the Church is anything but a homogenous institution. Even though the majority of the clergy echo the positions defined by the patriarch and wider Church leadership, there are individuals whose views diverge from the dominant group and are closer to the liberal ideas. It is worth noting that GOC leadership itself also preaches about some political and civic values that could be linked to democratization, including the appeal that each citizen should participate in the law-making<sup>33</sup> process, as well as the patriarch's emphasis on the importance of hard work and education, respect for the state and public order, and care for public property.

## GOC SOCIAL AND ECONOMIC ACTIVITIES

The GOC is active in a wide variety of social issues, especially in terms of education, charities and social funds. The Church is also involved in business. The patriarchate had founded at least 84 non-commercial legal entities, including four universities, five seminaries, 25 schools, eight social institutions, 16 charity and development funds and 16 cultural and spiritual institutions, according to 2014 data, the latest information available. These include about ten shelters, which serve an estimated 1000-1500 children, as well as charity centers for elderly people, like shelters and soup kitchens<sup>34</sup>. The patriarchate also has a center dedicated to social issues, like rehabilitation for drug addicts, as well as a center for deaf children. In addition, the GOC has an agreement with the Ministry of Justice to

work with people on probation and released prisoners<sup>35</sup>, who the Church employs in activities like church building<sup>36</sup>.

The lack of information and budget transparency make it difficult to assess the extent of the Church's charitable works. For the past three years, the Church has received 25 million GEL from the annual state budget. One of the few reports available, from 2013, indicates that 75% of the budgetary transfer is spent on religious education. However, the report is not detailed or well documented. On the other hand, out of the municipal funding that the Church also receives, only 1% is spent on social projects, 19% on construction and decorating of churches and 8% on purchase of religious objects. The rest is not documented<sup>37</sup>.

## CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

It is apparent that some aspects of the GOC's ideology ostensibly contradict, rather than encourage, liberal democracy principles. The Church's high level of authority and strong position in Georgian society, however, mean it is imperative to engage it in democratization, as well as Europeanization, processes.

The GOC should not be isolated from the development processes and the country's advancement toward the Western integration. Rather, the Church must be included in a way that yields a positive contribution to the process. The Church has tremendous power to shape people's opinion, as well as

to organize their collective action, which results in community-level changes. There are multiple ways different groups of the society and the government could put this to good use. However, considering the pitfalls in the Church's stance in terms of liberal democracy, engagement with the patriarchy should be transparent and open. Ideally, cooperation would take place within a forum organized by the government or civil society, which engages open-minded groups from the GOC and other religious organizations. In addition, it is essential to maintain open lines of communication with the Church and its leadership, principally in order to inform and engage them in discussions that foster a mutual understanding about the importance of democratic values.

In fact, some institutionalized relations between the government and the Orthodox Church exist, although they do not entirely meet the objectives laid out in this report. A commission on "Matters Considered by the Constitutional Agreement," which is overseen by the prime minister, and includes members of the clergy and the government, was created in 2012. But its working groups focus on issues like establishing the status

of churches abroad and investigating the origins of cultural monuments, among other matters.<sup>38</sup> Another institution is the State Agency for Religious Issues, which was established in 2014 with the goal of recommending religious policies to the prime minister. Its projects have not been defined yet and, although the agency includes meetings with the Church leadership, it is unknown to what extent these meetings are informative for the Church – particularly concerning democratic values and foreign policy choice. It is also unclear what forms the meetings take, and if they occur regularly<sup>39</sup>.

Therefore, there are several additional ways the Georgian state and civil society could engage the Georgian Orthodox Church:

1. Engage Georgian state and Georgian Orthodox Church in an institutionalized dialogue to inform the church on the state's vision and goals:
  - The president's administration should arrange annual meetings with Church leadership to discuss church-state relations or other relevant issues under consideration in public;
  - The Georgian Foreign Ministry and Office of the State Minister of Georgia

on European and Euro-Atlantic Integration should initiate meetings with Church leadership to share attitudes/opinions about Georgia's European course and exchange information.

2. Engage the EU representatives in Georgia and Georgian Orthodox Church in a dialogue to inform the Church about Georgia's anticipated path of development and intended changes:

- The EU representatives in Georgia should invite and engage Church officials to meetings regarding religious and other values in order to avoid alienating the GOC. This would also provide damage control for the image of Europe and demystify EU values.
- EU representatives, when visiting Georgia, should engage in a dialogue with the Patriarch in the same manner they engage with officials from the Georgian government so Church re-

mains informed.

3. Establishing dialogue between the Georgian Orthodox Church and civil society on community and public service issues to increase effectiveness:

- CSOs can organize joint activities with the Church over issues of public concern (sanitation, taking care of greenery, other common neighborhood concerns), health and developmental fund-raising;
- CSOs can organize common activities with the church to provide public training in transferable skills, as well as vocational training, as the Church already provides such trainings, including handcraft courses.

4. The Public Defender's Office should initiate dialogue between the GOC and representatives of other denominations in Georgian order to increase communication between them and decrease antagonism.

## REFERENCES:

<sup>1</sup> Research for this paper was carried out in the framework of the project N:2015-807 "Analyzing Democratization in Georgia" supported by National Endowment for Democracy

<sup>2</sup> Civil.ge. (2015, December 5). Head of Georgian Orthodox Church wants power to grant pardons. Civil.ge. Available at: <http://civil.ge/eng/article.php?id=28832>

<sup>3</sup> Akkoc, R. (2015, April 13). Mapped: these are the world's most religious countries. The Telegraph. Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/11530382/Mapped-These-are-the-worlds-most-reli>

gious-countries.html

<sup>4</sup>CRRC. (2013). Caucasus Barometer Georgia. Available at: <http://www.crrc.ge/oda>

<sup>5</sup>CRRC. (2014). Volunteering and Civic Participation in Georgia. Available at: <http://www.crrc.ge/oda>

<sup>6</sup>Aprasidze, D (2009) Lost in Democratization and Modernization: What Next in Georgia? Caucasus analytical digest (2). Available at: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CAD-2-9-11.pdf>

<sup>7</sup>Constitutional Agreement Between State of Georgia and Georgian Apostolic Autocephaly Orthodox Church, 2002. Available at: <https://forbcaucasus.files.wordpress.com/2014/08/concordat.pdf>

<sup>8</sup>Bartelsmann Transformation Index, Georgia 2014. Available at: [http://www.bti-project.org/uploads/tx\\_itaio\\_download/BTI\\_2014\\_Georgia.pdf](http://www.bti-project.org/uploads/tx_itaio_download/BTI_2014_Georgia.pdf)

<sup>9</sup>Civil.ge. (2011, July 7). Bill on religious minorities legal status becomes law. Civil.ge. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23711>

<sup>10</sup>Civil.ge. (2014, April 28). Georgian church speaks out against anti-discrimination bill. Civil.ge. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27175>

<sup>11</sup>Janashia, E. (2014, May 21). Georgia endorses anti-discrimination law. The Central Asia-Caucasus Analyst. Available at: <http://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/12978-georgia-endorses-anti-discrimination-law.html>

<sup>12</sup>Civil.ge. (2014, March 4). EU commissioner Fule visits Georgia. Civil.ge. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27006>

<sup>13</sup>Kakachia, K.(2014 June)Is Georgia’s Orthodox Church an Obstacle to European Values? PONARS Eurasia policy memo: 322 Available at:

<http://www.ponarseurasia.com/memo/georgia%E2%80%99s-orthodox-church-obstacle-european-values>

<sup>14</sup>Grdzeldze, T. (2010) The Orthodox Church of Georgia: challenges under democracy and freedom (1990-2009). International Journal for the Study of the Christian Church Volume 10, Issue 2-3, 2010 p. 160-175

<sup>15</sup>Civil.ge. (2014, March 4). Patriarch: church will do everything make Georgia EU member. Civil.ge. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27008>

<sup>16</sup>Patriarch preaching. (2014, March 23). [video]. Available at:<https://www.youtube.com/watch?v=JZKZ-0kQGIbs>

<sup>17</sup>Easter Epistle. (2011). Available at: <http://www.orthodoxy.ge/patriarqi/epistoleebi/saagdgomo2011.htm>

<sup>18</sup>Kakhadze, T. (2014). Analysis of Georgian Catholicos-Patriarch Epistles.EMC. Available at: <http://goo.gl/9ipsLm>

<sup>19</sup>SaqartvelosRespublika. (1997). At the edge of spirituality: Interview with Georgia’s Catholicos-Patriarch. Retrieved from archive.

<sup>20</sup>EMC. (2013, December 5). Crisis of secularism and loyalty towards the dominant group. EMC Report. Available at: <http://emc.org.ge/2013/12/05/913/>

<sup>21</sup>Kakhadze, Appendix.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>See more: Crego, P. (1994) Religion and Nationalism in Georgia. Occasional Papers on Religion in Eastern Europe. Volume 14 | Issue 3 Available at: <http://digitalcommons.georgefox.edu/cgi/viewcontent.cgi?arti>



cle=1847&context=ree

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> See more: Gavashelishvili, E. (2012) Anti-Modern and Anti-Globalist Tendencies in the Georgian Orthodox Church. *Identity Studies*. Vol. 4. Available at: <http://ojs.iliauni.edu.ge/index.php/identitystudies/issue/current>

<sup>26</sup> Christmas Epistle. (2014). Available at: <http://www.tabula.ge/ge/story/78833-ilia-meoris-2014-tslis-sasho-bao-epistole>

<sup>27</sup> Civil.ge. (2014, May 16). "Family day", rally against gay "propaganda" planned for May. Civil.ge. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27237>

<sup>28</sup> Illia II preaching at Sameba Cathedral. (2014, April 13). [video]. Available at: <http://www.interpressnews.ge/ge/video.html?view=video&video=1764>

<sup>29</sup> Christmas Epistle, 2014.

<sup>30</sup> According to IRI polls from February 2015, the Georgian Orthodox Church is the most trusted institution in Georgia with 91% of respondents favouring. Available at: <http://www.iri.org/resource/iri-georgia-poll-georgians-are-less-optimistic-continue-desire-deeper-ties-west-wary>

<sup>31</sup> Janelidze, B. (2015). Secularization and desecularization in Georgia: state and church under Saakashvili government. In Agadjanian, A., Jodicke, A. and Zweerde, E. (eds.). (2015). *Religion, nation and democracy in the South Caucasus*. Routledge: New York.

<sup>32</sup> CRRC. (2015, November 12). Nine things politicians should know about Georgian voters. *Social Science in the South Caucasus*. Available at: <http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2015/11/nine-things-politicians-should-know.html>

<sup>33</sup> Kakhadze.

<sup>34</sup> Transparency International Georgia. (2014, September 14). Business companies and other organizations belonging to the Georgian Patriarchate. TI Georgia. Available at: <http://www.transparency.ge/blog/sakartvelos-sapatriarkostan-dakavshirebuli-bizneskompaniebi-da-skhva-organizaciebi?page=1>

<sup>35</sup> Agreement between the GOC and Ministry of Justice. (2006, March 1). Available at: <http://www.orthodoxy.ge/samartali/shetankhmeba.htm>

<sup>36</sup> Ministry of Corrections of Georgia. (2013, April 8). Probationers engage in construction of St. George's church. Available at: <http://moc.gov.ge/ka/news/2013/04/1013>

<sup>37</sup> EMC. (2014). The practice of funding religious organizations by the central and local government. Available at: <http://emc.org.ge/2014/10/08/the-practice-of-the-funding-of-the-religious-organizations-by-the-central-and-local-government/>

<sup>38</sup> Decree of the Georgian Government #63. (21 February, 2012). Available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1593397>

<sup>39</sup> State Agency for Religious Issues. <http://religion.geo.gov.ge/geo/home>

**DEMOCRACY UNDER STRESS:  
WESTERN FATIGUE, RUSSIAN  
RESURGENCE, AND THEIR  
IMPLICATIONS FOR DEMOCRATIC  
PROCESSES IN GEORGIA**

**POLICY BRIEF II**

**February 2016**



---

**BIDZINA LEBANIDZE\***

## EXECUTIVE SUMMARY

The 2016 Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community has predicted that Georgia might abandon its Euro-Atlantic integration and turn toward Russia.<sup>1</sup> The reasons named included effective Russian propaganda and increased frustration in Georgia over the slow pace of Western integration. Although anti-Russian sentiments are still dominant among Georgians, Russia's rising popularity shows that the danger of Tbilisi abandoning its pro-Western foreign policy, along with its democratic reforms, is real. What can be done to avoid such a scenario and how can the West, together with the Georgian government and civil society, prevent it?

The author believes that Georgia can overcome its disappointment over the current pace of democratization and Europeanization processes, and that it can contain the negative influences of anti-liberal domestic and external actors that

are hindering the democratization processes in the country. This policy brief discusses what the Georgian government should do, and what Western governments and institutions ought to do.

First of all, the Georgian government should be more responsive to the West, stick to its reform agenda, and actively counter anti-Western and anti-democratic discourses. Secondly, the EU and US should become more active in a number of areas. In particular, the EU should communicate its public image with Georgian citizens more effectively, and be more consistent with its demands for democratic reforms when speaking with Georgian officials. At the same time, it should encourage pro-EU political forces by providing more tangible and short-term benefits. Democratization and Euro-Atlantic integration are intertwined in Georgia, and the former will not be possible without the latter.

---

\* Dr. Bidzina Lebanidze is a Research fellow at the Georgian Institute of Politics and the visiting lecturer at Berlin School of Economics and Law.

## INTRODUCTION

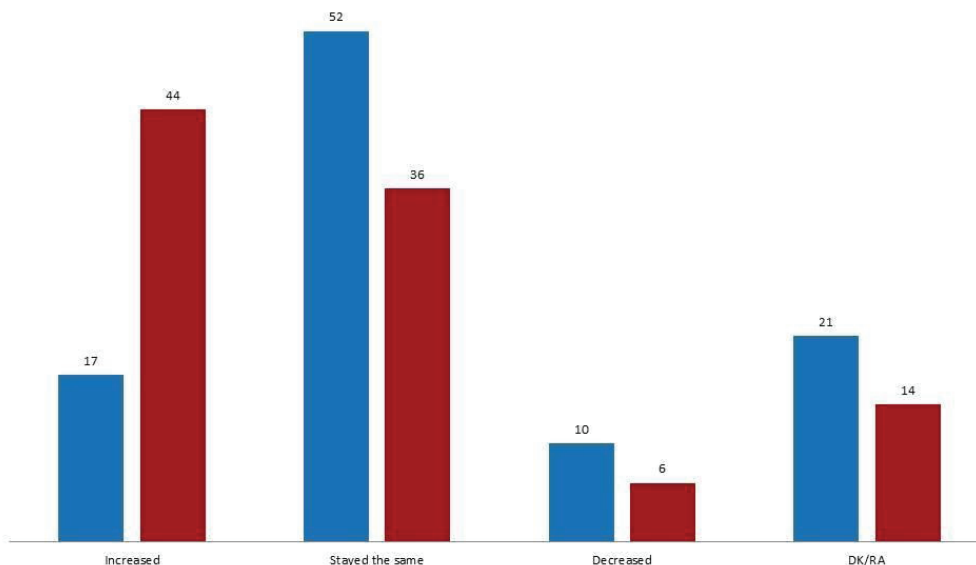
In 2015, Former Prime Minister of Poland Donald Tusk said “Georgia is definitely a front-runner in the Eastern Partnership. This is not flattery. It is a fact.”<sup>2</sup> He is not the only one with this opinion: Georgia is often considered one of the most Western-friendly, non-EU member post-Soviet states, a country where both the public and political elites have a pro-European orientation. Even though NATO has failed to offer a Membership Action Plan – and the EU has kept Georgia’s hopes for membership at arm’s length – the Georgian public’s pro-European attitudes have not changed. More than 60% of Georgians still support Georgia’s integration into the EU, although this figure has declined recently.<sup>3</sup> Overall, Georgia is considered a champion of democratic, economic and administrative reforms in the region, despite a number of setbacks. The fact is Georgian ruling elites are trying to integrate into EU structures as much as possible. Yet, not all is as rosy as it might appear at first. Although the country’s European identity is an undisputable feature of Georgia’s political discourse, shared equally by the political elite and the public, democratiza-

tion and liberal-democratic values have not been fully internalized either by society or the political class. Political elites, and especially those in power are, by default, focused on extending their rule, which often jeopardizes their commitment to democratic values and their relations with the West. Even during the staunchly pro-western and Western-educated political elite under former President Mikhail Saakashvili, the ruling elite’s reforms were more autocratic than democratic. In addition, important groups in Georgian society still believe certain liberal values endanger Georgia’s national identity. These sentiments are further fueled by anti-liberal and pro-Russian domestic actors in mass media, society, and the clergy, which portray the West as a decadent and hedonistic civilization that contradicts the traditional values of Georgian identity.

Even more alarming is the policy of indefinitely postponing NATO and EU membership, which puts pressure on pro-Western political parties and contributes to the increased popularity of Russia and the Eurasian Economic Union (EEU) In just three years, the number of people who support

joining the EEU has tripled from 11% to 31%.<sup>4</sup> This tendency has added weight to the fear that, while it is unlikely any pro-Russian force will come to power anytime soon, it is highly possible that their rising popularity will end Georgia's current 'pro-West politi-

cal consensus' in the upcoming parliamentary elections.<sup>5</sup> Russia's strengthening role has not gone unnoticed: according to NDI polls from August 2015, Russian influence has increased by 17%, while the influence of the EU has decreased by 12% (figure1).



There are also domestic reasons behind the surge in pro-Russian sentiments. Under the Saakashvili administration, pro-Russian views were contained by the government's stigmatization policy, which often used anti-Russian rhetoric to boost its own popularity – and to intimidate and denounce the

opposition, often falsely, as a pro-Russian Trojan horse that endangers Georgia's sovereignty.

After the 2012 power change, however, the new government abandoned the policy of anti-Russian rhetoric. Over the past three years, it has also taken a somewhat ambigu-

ous stance toward the West. Moreover, it has often accused the West of lobbying for the former government and trying to cover up the crimes supposedly committed by former officials.<sup>7</sup> Furthermore, a few members of the governing coalition have even advocated for Georgia's accession to the EEU.<sup>8</sup> While these statements are just expressions of individual opinions, they decrease the credibility of the overall pro-Western foreign policy of the Georgian Dream (GD) government and increase the social legitimacy of pro-Russian parties and societal actors.

After the 2012 power change, Georgia entered a new era with both opportunities and risks. Whereas the real normalization of relations with Russia can stabilize Georgia's internal reform dynamics, the substantial shift in public opinion and the government's foreign policy orientation toward Russia could negatively impact Georgia's democratization processes.

Developing countries like Georgia need an additional external push to consolidate their democracies and implement good governance-related reforms. A pro-Russian Georgian government could be less inclined to implement democratic reforms due to

weakened Western pressure, which would leave Russia as the country's only supporter. Secondly, Russia is not interested in having successful democratic states at its borders. A successful democracy in the neighborhood could raise questions about the dominant position of authoritarian governments in post-Soviet space and prove that post-Soviet societies are capable of building genuine democracies, which is a danger for the Kremlin's authoritarian regime. Finally, the EU and the USA are the only external actors with sufficient experience in democracy-building in third states, proven by the transitions in the Baltic States and in Central and Eastern Europe.

All the post-Socialist states that have democratized have done so within the context of European integration. Therefore, the processes of European integration and democratization are tightly intertwined. Georgia can only achieve its democratic consolidation if it maintains its pro-European foreign policy orientation.

Over the past few years, Georgia has faced three main obstacles to locking in democratic reforms: the failure of Western actors to sufficiently empower the democratic reform

coalitions in Georgia; the strengthening of anti-reformist forces, which are supported by Russia and feel stronger due to the current fatigue in the process of Georgia's Euro-Atlantic integration; and the overall lack of a democratic political culture among the ruling elites (both current and previous), which often conflate private with the public interests and focus on preserving power, rather than building democratic institutions. This paper will provide detailed analysis of all three points.

The next section discusses Western concerns and expectations for Georgia, and the failure of Georgian governments – both current and previous – to fully meet them. The paper will also focus on flaws in Western strategy and propose recommendations to fix them. In the third part, the increasing influence of Russia's soft power is analyzed and ways to contain it are proposed. The policy brief ends with a list of recommendations addressed to the Georgian government and civil society actors, as well as policy makers in the EU and the West.

## WESTERN INTERESTS IN GEORGIA

The EU (and the US) want to establish a democratically-governed “ring of friends”<sup>9</sup> in the post-Soviet states without violent conflicts, dysfunctional societies and flourishing organized crime.<sup>10</sup> In other words, the EU believes that its own security interests can be best served by strengthening the stability and prosperity of its neighbors.<sup>11</sup>

The European understanding of security and strategic interests radically contradicts that of Russia. The main objective of the Russian regime is to keep post-Soviet countries firmly under its control and to prevent the emergence of successful and democratic

states on its borders, as they could one day serve as an example for the Russian population.<sup>12</sup> Therefore, “Russia [...] has actively sought to stifle any democratic change on its periphery”.<sup>13</sup> Edward Lucas summarizes the difference between Russia and the EU: “Russian interest is to have the weak and unstable neighbors. The Russian concept of security presupposes the strong Russian influence in neighboring countries. Here lies the fundamental difference to the geopolitical concept of the EU, which requires the existence of strong, independent and responsible states on its eastern border.”<sup>14</sup>



Georgia is perceived by the EU as a promising neighbor on its Eastern frontier.<sup>15</sup> It is interested in strengthening Georgia's statehood and seeing that democratic and economic reforms succeed. Yet, whereas Georgia has implemented major successful economic and administrative reforms, Georgian governments have been less responsive in terms of democratization.

Nevertheless, compared to other countries in the Eastern Partnership (EaP) region, the West has viewed Georgia as a poster child for Western democracy promotion over the past decade.<sup>16</sup> It signed the Association Agreement with the EU in 2014 and completed negotiations on visa liberalization in 2015. The West, for its part, played a crucial role in the first electoral power transition in 2012. By publicly urging Mikhail Saakashvili to give up power, it did not leave much room for political manipulation, 'forcing' the Georgian president into the country's first electoral power transition.<sup>17</sup>

After the power change, the West sought to further institutionalize the democratic rules of the game and urged the new government to constructively cooperate with the former ruling party. The new government, howev-

er, charged and imprisoned members of the former government, a policy that was criticized by the West.

The government and parts of Georgian society largely understood the West's criticism – and warnings to avoid the impression of selective justice – as interfering in domestic affairs or covering up crimes committed by members of the previous government. The criticism was, however, aimed at establishing an example of a democratic power transition without political retaliation. Although the remarks did not entirely deter the detention of former officials, they served to limit the number of arrests. Critiques by the West also helped to secure media pluralism in the country, saving the main opposition TV channel Rustavi 2 from governmental interference.

There is still a lot of work to be done: the Georgian government needs to improve key political reforms, which are, first of all, in Georgia's best interest. Moreover, it should abandon the hostile rhetoric toward the West, which is further fuelling the anti-Western mood in Georgian society. The government and parliament should also work on a common code of conduct, which will discourage

some of their members from questioning the universal values of the democratic model of governance. Alternatively, the Georgian government's unresponsiveness toward the West might further decrease the Western attention toward Georgia, which will harm the process of Euro-Atlantic integration and of democratic reforms in the country.

In addition to the country's democratic situation, the EU and the US are also concerned with the deteriorated security situation in Georgia's separatist regions and Russia's increasing influence in Georgia, both of which negatively impact the democratic processes inside the country. So far, the West has not been able to cope with security-related problems.

For instance, its engagement in Georgia's territorial conflicts was no match for Russia's destabilizing measures. In addition, the continued policy of denying Georgia EU and the NATO membership contributes to the rising frustration in the population -and Russia's increasing popularity. Thus, whereas the West has been willing to assist Georgia in its democratic development, it has not always invested enough resources to assist the South Caucasus country, especially in terms

of hard security and territorial conflicts.

Recent Georgian governments also bear a part of the responsibility for diminished Western interest in conflict settlement. The Saakashvili administration, through its hyperbolic approach to conflict settlement, was not able to gain the trust of the Europeans, who were too cautious to oppose Russia at that time. Instead, Brussels supported freezing the conflicts rather than conflict resolution. The situation drastically changed, however, after the beginning of Russian-Ukrainian conflict and Russia's annexation of Crimea, which inspired the West - for the first time since the end of the Cold War - to challenge Russia in its backyard. Now, the Georgian government has to more actively advocate for inclusion of Georgian conflicts into the Western agenda.

The Georgian Dream government has so far refrained from putting the issue of Georgian conflicts back on the agenda of Russian-Western relations, however.

If it is unable to do so, the Georgian issue will disappear from the Western agenda and the Georgian government will be left alone vis-à-vis acute security problems.

## THE WESTERN FATIGUE

Despite many flaws in its strategy, the West is still the main guarantor of Georgia's democratic consolidation. As political culture is still underdeveloped, and the instruments of checks and balance are weak, Western democratic pressure has been instrumental in disciplining successive Georgian governments, which, as a rule, are inclined to resort to non-democratic measures in order to remain in power. As previous experience shows, however, whenever the West applied democratization pressure on Georgia, officials have been surprisingly responsive.<sup>18</sup> Western criticism was essential during the Rose Revolution.<sup>19</sup> In 2012 the West again stepped up democratizing pressure and persuaded the Saakashvili government to allow the country's first electoral power change.<sup>20</sup> Recently, the strict position adopted by Western states contributed to the Georgian Dream government giving up the temptation to gain political influence on Rustavi2 - the main opposition TV outlet.<sup>21</sup>

Yet, the West has not always been consistent in promoting democracy in Georgia, which has harmed its image in the country and slowed reforms. More often than not, the EU

and the US ignored democratic shortcomings and, sometimes grave, human rights violations by Georgian governments. The West did not react when the post-Rose Revolution government consolidated power in its hands and nearly falsified the 2008 presidential and parliamentary elections. Neither did it react sufficiently when the GD government started to prosecute former officials, raising fears it was pursuing a policy of selective justice. The West's reluctance harms both the democratic processes in Georgia and the West's reputation. More consistent democratizing pressure on Georgian officials from the EU and the US would benefit both sides.

The EU should also prepare for the post-association era in Georgia and ensure that Georgian government remains responsive to the EU demands for democratic reforms once all the juicy carrots (such as the Association Agreement itself and the liberalization of visa regimes) have already been eaten. For this reason, the EU should develop post-association mechanisms which can be modeled, for instance, on post-accession instruments, such as the Cooperation and

Verification Mechanism in Bulgaria and Romania. The main objectives of such mechanisms should be the monitoring of the implementation of democratic reforms and 'punishing' the government in cases it does not comply with EU norms. The EU has to send a clear signal that, even after signing the Association Agreement, the institutional approximation of Georgia to the European Union is not irreversible, and that any progress achieved in relations can be rolled back at any time.

Inconsistency in democracy promotion is not the only flaw in the Western approach toward Georgia. The lack of the EU membership perspective has also undermined the West's democratizing impact. The EU's reluctance to offer Georgia something more than the vaguely defined close relations has weakened the pro-reform coalitions and strengthened anti-reformist forces on many occasions.<sup>22</sup> Due to the current enlargement fatigue, among both the population and the political elites of EU member states, the EU may not be able to grant Georgia (and other EaP states) membership perspective in the short run. However, there is no need to continue to refer to Georgia as a "neighbor"

rather than a "European state," and to constantly remind the Georgian political elite and the population that membership is not on the agenda in the long-term perspective.<sup>23</sup> For Georgia, which has had a very difficult process of identity building since regaining independence in the early 1990s, a clear commitment by the EU (and NATO) to accept it as a European country could be a strong inspirational incentive to stick to democratic reforms even without the immediate accession perspective.<sup>24</sup>

The EU also needs to change its government-centered approach and focus more on Civil Society Organizations (SCO) as the main reform agents. Despite the recent inclusion of SCOs in its programs and an increase in financing of SCOs, the EaP - the main instrument of the EU - remains largely centered on the state, with state agencies its only partners in the reform process and policy dialogue. This is a fundamentally flawed strategy, as governments frequently act as main veto players in the reform process since they are trying not to lose their grip on power. Instead, the EU should increase its tools to empower citizens and SCOs in their push to reform their own governments. Moreover, the

EU should make its assistance to Georgian government conditional on the sufficient inclusion of citizens' representatives and NGOs in processes of democratic reforms.

## CONTAINING RUSSIAN SOFT POWER

Russia does not directly challenge the processes of democratization in its neighboring states.<sup>25</sup> Instead, it effectively utilizes its soft power to mobilize post-Soviet societies against certain liberal-democratic norms and to portray the EU as a threat to their national identities. In recent years, Russia has internalized the role of the main protector of 'traditional values' versus the 'decadent' West.

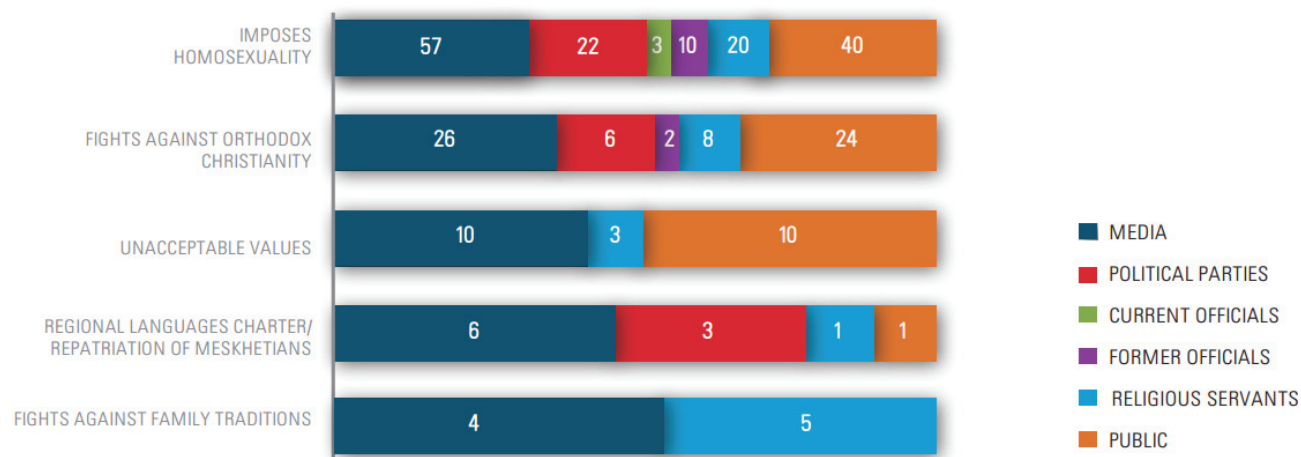
In his 2013 State of the Union address, Russian President Vladimir Putin accused Western countries of "reviewing moral norms and erasing national traditions and distinctions between nationalities and cultures".<sup>26</sup> The Russian president portrayed himself as a defender of traditional family values, which are "the foundation of Russia's greatness and a bulwark against so-called tolerance - genderless and infertility".<sup>27</sup> According to one author, "with the help of the Russian Orthodox Church, Putin began a battle against the liberal (Western) traits that some segments of Russian society had start-

ed to adopt".<sup>28</sup> A prime example is when Russia criminalized 'homosexual propaganda', while suppressing LGBT and other minority groups who fail to fit the traditional Orthodox image promoted by the Kremlin propaganda.<sup>29</sup> Anti-homosexual propaganda moves easily throughout the post-Soviet states, since post-Soviet societies are not LGBT-friendly in the first place.<sup>30</sup> Aware of the deep resentment of parochial segments of post-Soviet societies toward the homosexuality, Russia reduces the notion of European values to that of active promotion of homosexual propaganda.

In Georgia, however, during the Saakashvili government, the country's pro-Western foreign policy orientation was undisputed and the government was more eager to challenge Russian ideological narratives, for instance, by opening the Russian-language TV PIK and by limiting the broadcasting of Russian TV channels. As a result, there was little need for SCOs to step in to counter Russian soft power.

The situation drastically changed, however, after the 2012 power change. Although the Georgian Dream (GD) government has preserved the country's overall pro-Western foreign policy, it has, at the same time, radically changed its approach toward Russia. As a result, the government's mild policy

has encouraged important parts of Georgian society – mostly Soviet-era intelligentsia and some media outlets – to openly campaign against the 'decadent' and 'gay' Western values and embrace close ties to Russia, which occupies part of the country but shares the same values and same religion (figure 2).



To cope with the increased popularity of anti-liberal and anti-democratic values, the current government should engage in a battle against Russia-supported propaganda, which is promoted by local pro-Russian proxies. It should, for instance, limit the broadcasting licenses for Russian TV channels and launch a media campaign to support the process of European integration by

explaining to citizens that approximation to the EU does not endanger Georgia's traditional values.

But if the current Georgian government is not interested in containing Russian propaganda, it becomes the responsibility of the liberally-minded SCOs and the EU to handle the myths disseminated by the Kremlin-controlled media and its local anti-lib-

eral partners. Georgian civil actors, who possess great regional expertise, can serve as local partners to the EU. A good example is the Ukrainian stopfake.org, a website made by the students of Ukrainian Kyiv Mohyla Academy, which exposes Kremlin's lies by "fact-checking" the fabricated Russian media news. In addition to launching fact-checking media projects, the SCOs should conduct an active media campaign to explain the merits of the democratic form of governance, as well as the advantages of European integration and communicate the true image of the EU, to the broader public. They should especially focus on the sensitive issues that are actively utilized by Russia and local anti-liberal actors. For instance, it has to be sufficiently explained that the approximation to - or even becoming a member of - the EU will not automatically result in the legalization of the same-sex marriage. This is the only way to oppose the Russian propaganda directed against the West. Alternatively, the unchecked gospels of anti-liberal and pro-Russian forces might attract more and more citizens and further undermine pro-Western attitudes among Georgians.

In 2015, the EU launched its own 'disinformation review'.<sup>32</sup> Yet, the public visibility of these products remains a major problem. The EU publishes the review only on its web portals, which are not accessed or read by the broader public, both in the EU and in the Eastern Partnership countries (EaP). The review does not have a Facebook page - the main social media which is actively used in Georgia for public political discussion.

The EU has also tried to persuade the Georgian population about the advantages of European integration and attempted dismantle fears related to the Association Agreements and the Deep and Comprehensive Free Trade Area, but again its explanatory material has never gone further than the webpage of the EU delegation to Georgia.<sup>33</sup>

In order to be more effective, the EU should broaden its communication strategy. A campaign on the country's main TV outlets to counter, as straightforwardly as possible, the anti-EU propaganda would be a good start. "Myth busting" will only work when it is successfully delivered.

Compared to the EU, US state agencies are more active in countering anti-Western propaganda. For instance, USAID recently fi-

nanced the report on 'anti-Western propaganda' published by the Media Development Fund.<sup>34</sup> Nevertheless, as long as such kind of reports do not reach the broader population, inter alia by active campaigning through mass media, their impact will be limited.

In addition to the information campaign, the EU and the Georgian government have to work closely with the Georgian Orthodox Church (GOC) to limit Russian influence on the country's most popular institution. The GOC's informal structure is quite complicated and consists of several factions. Most of them are more inclined toward Russia, but there are also strong, pro-European groups.<sup>35</sup> The Georgian governments should empower the pro-European factions inside the Church through increased cooperation and public support. The EU should try to make the Church a cooperative partner in democratic reforms. It should offer church clerics increased possibilities to study and conduct research in European universities, as well as intensify contacts with European churches. Persuading the Georgian church about the merits of European integration and democratic development is tremendously important.

If this is not done, the alternative is a powerful Georgian Orthodox Church that will remain under the dangerous influence of Russia. That relationship will become a powerful tool of soft power for the Kremlin, which will try to instrumentalize its close connection to the Georgian Church to harm the process of Georgia's Euro-Atlantic integration.

Russian soft power in Georgia has also been strengthened through the intensified trade and business relations between Russia and Georgia that began in 2012, when Moscow opened the country's market to Georgian products. Georgian exports to Russia almost doubled between 2012 and 2014, amounting to \$274 million USD in 2014. Russian investments reached five percent of the country's total FDI in 2014.<sup>36</sup> Although the figures are still not high, stronger trade-relations with Russia makes important groups of Georgian exporters, such as wine-makers and mineral waters companies, increasingly dependent on the Russian market, and thus vulnerable to potential political pressure by Russia. Whereas the intensification of trade with Russia is not a negative development as such, the accompanying risks should be tak-



en into account and adequately addressed by the government. Moreover, the government should develop alternative scenarios in case Russia begins to utilize increased trade and mobility contacts for political reasons. If it does not take these steps, the government runs the risk of repeating the pre-2006

situation, when the Georgian economy was vulnerable to Russian pressure. It is obvious that Russia, which is famous for instrumentalizing economic ties for political reasons, will at some point try to use Georgia's increased dependence on Russian market as a "stick" against the Georgian government.

## CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS: MANAGING GEORGIA'S EUROPEAN INTEGRATION

In small countries like Georgia, the process of democratization is closely linked to foreign policy orientation and regional integration processes.<sup>37</sup> The experience in the post-Socialist world clearly shows that the process of democratization in small countries is best served by facilitating their approximation to Euro-Atlantic structures.<sup>38</sup> For instance, the Baltic States achieved a high degree of democratization and good governance within the process of their Euro-Atlantic integration. In this regard, the processes of democratization and of European integration are inextricably linked. That means attempts by certain anti-liberal forces, both of local and foreign origin, to discredit Georgia's European integration process and European values also undermine Georgia's chances for democratic development.

In light of this, there are three main challenges which should be urgently addressed by domestic actors to avoid autocratic backsliding – and to lock in Georgia's existing democratic reforms. First, the Georgian government and SCOs should ensure that the wider population knows about – and understands – the advantages of European integration and EU reforms. Second, the government and the SCOs should seek to contain Russian soft power by launching an active campaign to dismantle the Russian discourse that aims to discredit Western liberal-democratic values. Finally, the EU should also improve its democracy-promotion agenda by being more consistent in its relations with the Georgian government; by providing new incentives to strengthen

pro-reformist parties; by closely cooperating with the Georgian Church; and by supporting the active campaign to improve its own image among the Georgian population.

## SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Georgian government should:

- Limit the influence of Russian soft power, which is primarily aimed at discrediting Western-style liberal democracy, by, for instance, limiting the broadcasting licenses for Russian TV channels.
- Avoid ambiguous statements regarding the role of the EU and the democratic form of governance by some members of government and the ruling coalition's members of parliament by elaborating a common stance on foreign-policy orientation and liberal democratic values.
- Launch an active media campaign to explain to citizens that the process of European integration and Georgia's traditional values go hand in hand, and that the reforms demanded by the West are, in the first place, in the interest of the Georgian population.
- Analyze the risks of increasing trade and mobility with Russia and develop alternative scenarios in case Russia starts to use increased trade and mobility contacts

for political reasons.

- The existence of occupied territories and security problems severely limits both state capacities and public mobilization for democratic reforms. The Georgian government should put more pressure on the West to prioritize Georgia's territorial conflicts and its security concerns in their agenda. The Georgian government should emphasize the importance of improved security for accomplishing democratic reforms.

The civil society actors should:

- Oppose Russian soft power by dismantling Russian myths, for instance by launching fact-checking media projects, such as the Ukrainian stopfake.org.
- Conduct an active media campaign targeted at the wider public to explain the merits of the democratic form of governance, as well as the advantages of European integration, and communicate the true image of the EU. They should focus

especially on the sensitive issues that are actively utilized by Russia and local anti-liberal actors. For instance, it has to be sufficiently explained that the approximation to, or even membership in, the EU will not automatically result in the legalization of the same-sex marriage.

- SCOs should actively monitor Russia's increasing influence in Georgian media. For instance, the dramatic changes in the editorial policy of the popular Maestro TV channel after it was acquired by Russia-based businessman.

The EU should:

- Improve its public image by broadening its communicating strategy and directly targeting citizens in Georgia through an active mass media campaign (such as launching short informational clips) to explain existing policies and to counteract the anti-EU discourse that is encouraged by pro-Russian politicians, parts of the 'intelligentsia' and several media outlets, and is supported by Russia.
- Be more consistent in applying democratizing pressure on the Georgian government to prevent autocratic backsliding

and avoid being identified with officials' misdeeds.

- Develop post-association conditionality mechanisms to prevent the Georgian government from developing a sense of self-satisfaction from successfully accomplishing the Association Agreement and visa liberalization. The EU has to send a clear signal that Georgia's institutional approximation to the European Union is not irreversible and that any progress achieved in relations can be rolled back at any time should the government not comply with democratic norms.
- Offer new incentives, such as more economic benefits or new and more advanced ways of integration, to stabilize democratization reforms and stipulate the government's continuing adherence to democratic norms.
- Increase funding for SCOs and make them the main local partners in policy dialogue with the government, both in terms of policy adoption and policy implementation, as well as the reform monitoring process.
- Launch a dialogue with the Georgian-Orthodox Church (GOC) to identify areas of

common interests and to use the Church's influence to reach the wider population. Provide the GOC clergy with study and research opportunities in European uni-

versities and educational centers. Support a dialogue between the GOC and the European Catholic, Evangelic and Orthodox churches.

## REFERENCES:

- <sup>1</sup> Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community Senate Armed Services Committee, [http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper\\_02-09-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper_02-09-16.pdf), retrieved February 16, 2016
- <sup>2</sup> EU Neighbourhood Info Centre. 2015. Donald Tusk says Georgia a front-runner in the Eastern Partnership. Available from <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/41598/Donald-Tusk-says-Georgia-a-front-runner-in-the-Eastern-Partnership>>. Accessed 16 February 2016.
- <sup>3</sup> Gilbreath, Dustin. 2015. No, Putin is not winning Georgia away from Europe. Here are the facts. Available from <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/12/21/no-putin-is-not-winning-georgias-loyalty-away-from-europe-here-are-the-facts/>>. Accessed 20 January 2016.
- <sup>4</sup> Cecire, Michael. 2016. Yes, Putin may be starting to win Georgia away from the West. Here's why that matters. Available from <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/01/25/yes-putin-may-be-starting-to-win-georgia-away-from-the-west-heres-why-that-matters/>>. Accessed 26 January 2016.
- <sup>5</sup> Ibid.
- <sup>6</sup> Graph taken from: Social science in the Caucasus. 2016. The Georgian public's perceptions of the EU's and Russia's influence on the country. Available from <<http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2016/02/the-georgian-publics-perceptions-of-eus.html>>. Accessed 3 February 2016.
- <sup>7</sup> Civil Georgia. 2016. Georgia in U.S. Intelligence Annual Report. Available from <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=28974>>. Accessed 16 February 2016.
- <sup>8</sup> Tass. 2015. Georgia to move towards EU, not Eurasian union – prime minister. Available from <<http://tass.ru/en/world/785068>>. Accessed 26 January 2016.
- <sup>9</sup> Prodi, Romano. 2002. A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability. Available from <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm)>. Accessed 2 January 2016.
- <sup>10</sup> European Council. 2003. ESS: European Security Strategy. Available from <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- <sup>11</sup> Council of the European Union. 2009. European Security Strategy.: A secure Europe in a better world. Brussels: EUR-OP.
- <sup>12</sup> Umland, Andreas. 2009. Understanding the Orange Revolution: Ukraine's Democratization in the Russian Mirror. Available from <[http://www.geopolitika.lt/index.php/www.ibidem-verlag.de/news.php?artc=3686#\\_ftn1](http://www.geopolitika.lt/index.php/www.ibidem-verlag.de/news.php?artc=3686#_ftn1)>. Accessed 22 March 2013.

- <sup>13</sup> Walker, Christopher. 2011. The Authoritarian Dead End: The Arab Spring's Implications for the Former Soviet Union. Available from <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Release\\_Booklet.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Release_Booklet.pdf)>. Accessed 12 March 2014.
- <sup>14</sup> Lucas, Edward. 2013. Putin's Latest Hunting Trip. Available from <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304014504579247894276291648>>.
- <sup>15</sup> EU Neighbourhood Info Centre. 2015. Donald Tusk says Georgia a front-runner in the Eastern Partnership. Available from <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/41598/Donald-Tusk-says-Georgia-a-front-runner-in-the-Eastern-Partnership>>. Accessed 16 February 2016.
- <sup>16</sup> Ibid.
- <sup>17</sup> Sherwood-Randall, Liz. 2012a. President Obama Meets with Georgian President Mikheil Saakashvili: The White House. Available from <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/02/03/president-obama-meets-georgian-president-mikheil-saakashvili>>; Sherwood-Randall, Liz. 2012b. President Obama Meets with Georgian President Mikheil Saakashvili: The White House. Available from <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/02/03/president-obama-meets-georgian-president-mikheil-saakashvili>>.
- <sup>18</sup> Börzel, Tanja and Bidzina Lebanidze. 2015. European Neighbourhood Policy at the Cross-Roads: Evaluating the Past to Shape the Future. MAXCAP Input Paper (13).
- <sup>19</sup> Börzel, Tanja, Yasemin Pamuk, and Andreas Stahn. 2009. Democracy and Stability? EU and US Engagement in the Southern Caucasus. In *Promoting democracy and the rule of law: American and European strategies*, edited by Amichai A. Magen, Thomas Risse-Kappen and Michael McFaul, 150-184. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- <sup>20</sup> Börzel, Tanja and Bidzina Lebanidze. 2015. European Neighbourhood Policy at the Cross-Roads: Evaluating the Past to Shape the Future. MAXCAP Input Paper (13).
- <sup>21</sup> Civil Georgia. 2015. In Quotes: Int'l Reactions to Rustavi 2 TV Case. Available from <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=28756>>. Accessed 26 January 2016.
- <sup>22</sup> Babayan, Nelli, Tanja Börzel, Antoaneta Dimitrova, Julia Langbein, and Bidzina Lebanidze. 2015. 10 Years of the ENP - The Way Forward with the EaP. Available from <[http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap\\_policy\\_brief\\_01.pdf](http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap_policy_brief_01.pdf)>. Accessed 24 January 2016.
- <sup>23</sup> Ibid.
- <sup>24</sup> Ibid.
- <sup>25</sup> Way, Lucan A. 2015. The limits of autocracy promotion: The case of Russia in the 'near abroad'. *European Journal of Political Research*:n/a-n/a.
- <sup>26</sup> Vasilyeva, Nataliya. 2013. Putin defends Russian conservative values. Available from <<http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/12/12/putin-russia-gay-sochi/3997351/>>. Accessed 28 March 2014.
- <sup>27</sup> Ibid.
- <sup>28</sup> Barbashin, Anton and Hannah Thoburn. 2014. Putin's Brain: Alexander Dugin and the Philosophy Behind Putin's Invasion of Crimea. Available from <<http://www.foreignaffairs.com/articles/141080/anton-barbashin-and-hannah-thoburn/putins-brain>>. Accessed 7 June 2014.
- <sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Babayan, Nelli, Tanja Börzel, Antoaneta Dimitrova, Julia Langbein, and Bidzina Lebanidze. 2015. 10 Years of the ENP - The Way Forward with the EaP. Available from <[http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap\\_policy\\_brief\\_01.pdf](http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap_policy_brief_01.pdf)>. Accessed 24 January 2016.

<sup>31</sup> Graph taken from: Social science in the Caucasus. 2016. The Georgian public's perceptions of the EU's and Russia's influence on the country. Available from <<http://crrc-caucasus.blogspot.hu/2016/02/the-georgian-publics-perceptions-of-eus.html>>. Accessed 3 February 2016.

<sup>32</sup> Rettman, Andrew. 2015. EU diplomats launch Russia 'myth-busting' weekly. Available from <<https://eu-observer.com/foreign/131006>>. Accessed 24 January 2016.

<sup>33</sup> Babayan, Nelli, Tanja Börzel, Antoaneta Dimitrova, Julia Langbein, and Bidzina Lebanidze. 2015. 10 Years of the ENP - The Way Forward with the EaP. Available from <[http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap\\_policy\\_brief\\_01.pdf](http://maxcap-project.eu/sites/default/files/sites/default/files/policy-briefs/maxcap_policy_brief_01.pdf)>. Accessed 24 January 2016.

<sup>34</sup> Kintsurashvili, Tamar. 2015. Anti-Western propaganda. Available from <[http://www.media-diversity.org/en/additional-files/documents/Anti-Western\\_Propaganda\\_Media\\_Monitoring\\_Report.pdf](http://www.media-diversity.org/en/additional-files/documents/Anti-Western_Propaganda_Media_Monitoring_Report.pdf)>. Accessed 24 January 2016.

<sup>35</sup> Kapanadze, Sergi. 2015 // op. 2015. Russia's Soft Power in Georgia – A Carnivorous Plant in Action. In *The different faces of "soft power": The Baltic States and Eastern neighbourhood between Russia and the EU*, edited by Toms Rostoks, Andris Spruds and Andris Sprūds, 162–184. Riga: Latvian Institute of International Affairs.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ambrosio, Thomas. 2014. Beyond the transition paradigm: A research agenda for authoritarian consolidation. *Demokratizatsiya* 22 (3):471–495.

<sup>38</sup> Ibid.



# **GEORGIA'S PARLIAMENT: A RUBBER STAMP NO LONGER?**

**An Analysis of the Challenges and  
Obstacles to a Stronger Parliament**

**POLICY BRIEF III**

**March 2016**





---

ALEXANDER SCRIVENER\*

## SUMMARY

In 2013, Georgia implemented constitutional amendments which significantly transferred power away from the president. While some in Georgian political circles considered it a move towards a parliamentary system, constitutional analysts widely describe the new constitution as ‘super-prime ministerial’, due to the extensive powers granted to the post of prime minister under the new system.

Now having seen the new system in action, we can begin to assess the extent to which Georgia’s new constitution has increased the importance of the legislature. While there are indeed signs that parliament has become more important to Georgian political life since 2013, a number of factors, including the lack of a cohesive and strong party

system and the enduring predominance of informal ‘kitchen cabinet’ style governance, undermine this trend.

There are no easy “quick fixes” to these impediments, as some of them are rooted in Georgian political culture and will take a long time to change. However, certain measures could be taken to encourage the strengthening of parliamentary governance. For example, better administrative support could be made available to members of parliament and additional mechanisms of public accountability and oversight could be introduced. Measures could also be taken to improve regulation in order to encourage the development of stronger, more durable political parties that better represent interest groups in Georgian society.

---

\* Alexander Scrivener is a research fellow at the Georgian Institute of Politics.

Based in London, he has authored a number of policy papers and analytical reports related to the Caucasus region on a diverse range of subjects including education, foreign affairs, labour legislation and refugee rights.

**Has Parliament become more effective since 2012? Front page box**

**YES** - Parliament now includes the main political protagonists. In the previous parliament, the main opposition groups boycotted the legislature. While UNM boycott committee meetings, their presence in plenary sessions ensures that the real debate between the two main parties in Georgia happens within the legislature.

**YES** - Parliament has become more than just a rubber stamp. Between 2003-2012, parliament acted as a mere rubber stamp for government initiatives. The government also passed constitutional amendments at will. While for ordinary law this situation has improved only slightly, the new higher threshold for constitutional amendments has ensured a greater degree of stability.

**YES** - Parliament has become more important to the Georgian political process. The constitutional amendments which came into effect in 2013 led to an increase in the formal role of parliament relative to the previous state of affairs. While this has not turned

Georgia into a parliamentary republic, this means parliamentary elections are now undoubtedly the most important determinant of power in Georgia.

**NO** - Parliament is not where important political decisions are made in Georgia. Important decisions continue to be made by a small group of leaders within the ruling Georgian Dream coalition behind closed doors. The most powerful of these is still the former Prime Minister, Bidzina Ivanishvili, despite the fact that he no longer holds formal office. Any internal disagreements within the coalition are usually hammered out within informal meetings not open to the public.

**NO** - Serious weaknesses remain in the functioning of parliament. A lack of expertise within Parliament in basic legislative tasks like drafting laws remains a significant problem. Parliamentary committees (partly due to an opposition boycott) also do not properly scrutinise legislation.

**NO** - Weak party system and political culture undermine the parliamentary system. Georgia retains a highly per-

sonalised political culture closer to that of classically presidential political systems like those of Latin America. Unlike Latin America, however, it is also characterised by the near total absence

of strong ideologically oriented political parties. The combination of these two factors undermines the capacity of the legislature to act as an effective check on executive power.

## **BACKGROUND: GEORGIA'S EVER CHANGING CONSTITUTION**

Written constitutions are not meant to change often. They are meant to be a statement of fundamental principles, basic values and rules that underpin the workings of a state.

This has not been the case in Georgia. Georgia's constitution has been amended 33 times since it was adopted in 1995.<sup>1</sup> Georgia has changed its constitution more times in the space of 20 years than the USA has done in its existence.

Georgia's modern constitutional journey began after independence in 1991 when nationalist leader Zviad Gamsakhurdia was overwhelmingly elected president of Georgia under an amended version of the 1921 constitution. A new constitution was adopted in 1995, which established Georgia as a semi-presidential system. Under the 1995 constitution, the president enjoyed extensive powers, including the power to dismiss

ministers, appoint regional governors and present the state budget to parliament<sup>2</sup>. Parliament retained a significant role in approving the cabinet and could not be unilaterally dissolved by the president.

After the 2003 Rose Revolution, the newly elected government used its constitutional supermajority to change the constitution significantly. In 2004, a set of amendments adopted by parliament established what has been called a super-presidential system. Between 2004-13, the president could, among other powers, issue decrees, threaten parliament with dissolution, and exercise a veto that could only be overturned by a supermajority in parliament. These powers were rarely used as the then ruling party, the United National Movement (UNM), maintained a constitutional majority in parliament. This enabled President Mikheil Saakashvili to change the constitution more or less at

will, which happened no less than 27 times during his decade as president.

In 2009, the government set up a Constitutional Commission to recommend further changes to the constitution to move away from superpresidentialism and towards what was meant to be a more balanced system. The resulting amendments were adopted in 2010 and came into force after the

presidential election in 2013<sup>3</sup>. However, the defeat of the UNM at the 2012 parliamentary election resulted in a period of uneasy cohabitation in which the president retained formal power under the old constitution while real authority began to move into the hands of the prime minister, Bidzina Ivanishvili, and his Georgian Dream (GD) coalition.

### **PARLIAMENT'S CONSTITUTIONAL POWERS SINCE 2013: A MIXED BAG**

On 17 November 2013, as Giorgi Margvelashvili stood in the courtyard of the former parliament building in Tbilisi to be sworn in as president, a number of constitutional reforms came into effect, moving Georgia away from a presidential political system.

While these were widely seen as increasing the powers of the parliament at the expense of the president, the reality was more nuanced.

Parliament did become far more important to the process of appointing a government. Since 2013, parliament appoints the prime minister on the basis of a majority vote and the president has only a symbolic role unless there is a vote of no confidence. Parliament

must also reapprove the government if more than a third of members are replaced.

But there is more to a strong parliament than a greater role in appointing the government. In many other respects, the powers of parliament remain much as they were before the constitutional reforms<sup>4</sup>. In many areas, the legislature remains weak.

Parliament's weakness is perhaps most striking in matters related to the state budget. Parliament does not possess the right to amend the state budget and faces dissolution if it fails to approve it. This effectively makes the budget the sole prerogative of the executive.

The government led by the prime minister

also inherits many of the powers held by the president under the previous constitution. It “exercises the domestic and foreign policy of the state” and unilaterally appoints regional governors. Parliament’s consent is not required to appoint foreign ambassadors. Up to a third of the government can also be replaced by the prime minister without parliamentary oversight. These powers have led a number of people to say that the previous superpresidential system has been replaced by ‘superprimeministerial’ constitution.

Once a government is appointed, Georgia’s parliament also loses much of its leverage over the government, as the procedure of calling a vote of no confidence is lengthy, complex and involves a significant risk of

dissolution. To do this, two-fifths of parliament must first propose to begin the procedure. After this, a first vote is held on the initiation of the vote of no confidence procedure. If this passes, the actual vote of no confidence is held. During this second vote, parliament must simultaneously propose a replacement candidate for prime minister. If it fails to agree on a replacement, the president can then dissolve parliament and call new elections. The president can also refuse to appoint a nominee agreed by parliament in which case parliament must either override the presidential veto with a three-fifths majority or risk being dissolved by the president. This whole process takes potentially takes up to three months.

### **GEORGIA’S 2012-16 PARLIAMENT: THE GOOD NEWS**

The centrality of Georgia’s parliament to the country’s political system has waxed and waned since independence. But the 2008-12 period was the one in which parliament’s importance arguably reached its nadir. Throughout the whole period of President Saakashvili’s administration until October 2012, the UNM government enjoyed a constitutional supermajority that ensured

that parliament effectively became a rubber stamp for the executive. But, unlike the first Saakashvili-era parliament, the 2008-12 parliament was boycotted by much of the opposition<sup>5</sup>. This meant that not only did government sponsored legislation and constitutional amendments pass through parliament largely unchallenged, but that parliament ceased to be representative of the

core political cleavages in the country. Political debate between the government and the opposition happened not in parliament, but through protests, media debates and boycotts. The opposition sought to pressure the government through pressure from the streets, not the committee rooms.

This state of affairs has undoubtedly improved in the current parliament. While UNM MPs currently boycott committee meetings, they do participate in plenary sessions and debates. Parliament is now far more representative of the real political cleavages in Georgian society. Street protest now augments parliamentary politics rather than substituting it. Some of the pro-Rus-

sian and socially conservative political forces such as Nino Burjanadze's Democratic Movement - United Georgia and Irma Inashvili's Alliance of Patriots are not represented in parliament. But this is due to the former's boycott of the 2012 poll and the fact that the latter did not exist at the time of the 2012 election.

The recent constitutional changes have also undoubtedly strengthened parliament. The increase of the threshold for constitutional amendments to three quarters has led to greater constitutional stability. There have also, on very rare occasions, been examples of grudging bipartisanship on areas such as foreign policy.

## CHALLENGES FACING PARLIAMENT

Despite the improvements in the Georgian legislature's position, Parliament is still not the centre of Georgian political life.

Part of the reason for this lies in the limited nature of the constitutional changes themselves. Georgia is not a parliamentary republic. The executive remains dominant over the legislature.

But the effectiveness of a legislature cannot be measured simply by constitutional analy-

sis. Other challenges to parliamentary effectiveness in Georgia are at least as significant. These include the lack of professionalism and civil service capacity within parliament, the lack of strongly institutionalised parties and the enduring (and perhaps even increasing) power of alternative, informal political institutions. These issues stem from issues endemic to the wider political context in the country.

## THE PERSISTENCE OF INFORMAL GOVERNANCE

Governance through informal institutions has always been a central part of the Georgian political culture. Aspects of Soviet political culture, such as the centrality of *blat* (personal connections), and traditional Georgian values centred around particular communities, families and social groups combine to form a political culture that values personal relationships over formal institutions. In Georgia, loyalty to ones friends, family and neighbours is generally considered to be more important than fealty to a given ideology or formal political institutions. This is not to say, of course, that neither are important in Georgian politics, but Georgia is a place where your political allegiances are more likely to be determined by who your friends are and political intrigue, rather than ideas.

In politics, this culture has manifested itself throughout recent Georgian history in the concentration of power in the hands of small close-knit groups of people, or “clans” in popular Georgian parlance. During the Eduard Shevardnadze-era, close relatives of the president ran everything from the biggest mobile phone company to the fuel import industry. Shevardnadze’s successor as

president, Mikheil Saakashvili, came to power on a strong anti-corruption platform, and is often credited with reforming key institutions and stamping out petty bribery in universities, schools and the police. But power in Saakashvili’s Georgia was nevertheless concentrated in a small, close knit group of his friends and allies, his “kitchen cabinet”. While some of these figures, like his interior minister Vano Merabishvili, held powerful positions in the government, others like Giga Bokeria, who spent much of Saakashvili’s presidency in the relatively junior post of deputy chair of the Legal Affairs Committee of Parliament, held only minor formal roles that did not reflect their true influence.

Under the current Georgian Dream administration, the tradition of informal hierarchies trumping formal institutions has reached new heights. The most powerful figure in Georgia today is widely seen to be former prime minister and Georgia’s richest man, Bidzina Ivanishvili, who has not held formal office of any kind since he resigned in November 2013. When his successor as prime minister unexpectedly resigned in December 2015 for no clear reason, it was widely



speculated that Ivanishvili had decided to “replace” him, despite the fact that he has no formal position even within the political party he founded. Ivanishvili himself denies making these decisions, and some of his allies argue that Ivanishvili’s role in the government is exaggerated by the opposition. Nevertheless, while the opposition are the loudest voices accusing Ivanishvili of being the grey cardinal behind the government, there is considerable evidence that the billionaire retains considerable influence over those formally in charge of Georgia’s government. For example, Ivanishvili frequently attends meetings of the Georgian Dream coalition. And even members of the ruling coalition have made statements effectively conceding that Ivanishvili retains a significant role. For example, President Giorgi Margvelashvili, whose relationship with other members of the ruling team has become strained, hinted strongly at frustration with Ivanishvili when he felt the need to say that “the country should be ruled by strong institutions and not from the backstage”. Ivanishvili’s influence can also be seen in the sheer proportion of prominent political appointments of people who worked for

the billionaire before he entered politics. This has led some to dub the government the “Cartu Bank Government” in reference to fact that both the current Prime Minister, Giorgi Kvirikashvili, and his predecessor, Irakli Gharibashvili, previously held senior roles at Cartu which is owned by Ivanshvili. A recent report by Transparency International revealed that a large number of other officials in the Georgian Dream government previously worked for Ivanishvili-owned firms.<sup>6</sup>

The strength of informal political institutions (or in Ivanishvili’s case, the informal power of an individual) undermines the importance and effectiveness of the legislature. When the real political decisions are not made within parliament, or even within institutions formally accountable to parliament, this is bound to weaken the legislature. This accentuates the constitutional situation which elevates the importance of parliament in the initial appointment of a government but then sidelines it. The risk for Georgia is that, as was the case during much of Saakashvili’s presidency, this situation reduces parliament to the role of rubber stamping decisions made by informal hierarchies.

## WEAK PARTY SYSTEM

Another factor undermining the creation of a European style parliamentary politics is the weak institutionalisation of political parties.

Georgian parties fail to adequately aggregate the interests of sectors of society. Most Georgian parties exist primarily (if not purely) to serve as the vehicles of individual political ambition. They are elite parties; not mass parties. With very few exceptions, the role of the membership is minimal even for those parties that do (on paper at least) possess anything approaching a significant grass roots membership.

To the extent that Georgian parties are ideological, they do not really fit comfortably into the traditional left-right political spectrum. The real ideological cleavage in Georgia is between (generally pro-Western) cosmopolitans on the one hand and nationalist, traditionalist forces (many of which tend to be more critical of European integration) on the other. There are essentially no social liberal, social democratic or left political parties of real electoral strength.

Cross-party political alliances do not follow even these blurry ideological lines. The rul-

ing Georgian Dream coalition, for example, is an eclectic mix of pro-Western centrist liberals (like the Republican Party and some in the Georgian Dream party itself), right-wing nationalist populists (like the Conservative and National Forum parties), business interests and opportunists who support whoever is in power. One member party, the Industrialists, openly opposes the foreign policy of the government, backing membership in the Russia-led Eurasian Economic Union. The only uniting factor between these disparate elements is opposition to the previous UNM administration and a taste for power. The UNM spent most of its time in power presenting itself as a market libertarian party while pursuing policies in direct contradiction to this stated ideological position. Its time in government saw a significant increase in the power of the state and small businesses complained of being harassed by tax authorities on absurd technicalities. The UNM was not ideologically coherent in power. In schools, for example, it combined a Milton Friedman inspired voucher system for school funding with centralisation of power in the Ministry of Education

and significant political control over teachers. Despite its secular ideology, many of its leading figures also enjoyed very close ties to the Georgian Orthodox Church, which was granted special legal status during the UNM's time in government. In relations with other parties, the UNM enjoyed better relations with conservative, traditionalist groups like the Christian Democrats and the National Democratic Party than with the parties that supposedly shared its purportedly cosmopolitan, liberal outlook like the Republicans and Free Democratic parties.

Georgian parties also tend to have very short lives. The UNM is notably the only party of government that has continued to exist after

losing power. Both Gamsakhurdia's Round Table-Free Georgia Party and Shevardnadze's Citizens Union of Georgia ceased to exist after they were ousted from power. The main opposition party in the 2008-12 parliament, the Christian Democrats, has all but ceased to exist, with the remnants joining Nino Burjanadze's pro-Russian Democratic Movement - United Georgia party.

All of this undermines the strength of parliament as an institution as legislatures without ideologically distinct parties risk becoming mere arenas for behind the scenes, inter-elite political bargaining rather than public platforms for political parties to argue for their policies.

## CHALLENGES RELATED TO INSTITUTIONAL FUNCTIONALITY

Georgia's parliament also faces challenges related to how well it fulfils the basic functions of a legislature - passing laws and scrutinising the government.

Some of these problems are political. The UNM is following a long established pattern in Georgian politics of preferring to boycott parliamentary processes rather than participate in them. When parliament's committees were moved from Kutaisi back to Tbilisi, the

UNM decided to boycott them, depriving the committees of a significant opposition voice and weakening the scrutiny function of parliament in the process. UNM MPs also rarely vote against bills they verbally criticise, preferring to abstain. Between 1 August 2013 and 13 March 2014, the attendance rate of UNM MPs at plenary sessions was just 42% while the figure for the ruling coalition was 88%.<sup>7</sup> The opposition factions also rare-

ly propose legislation of their own. In 2013, the parliamentary majority proposed 331 laws while the minority factions proposed just 15 between them.<sup>8</sup>

But there are also problems related to a lack of professional capacity and support for MPs in basic legislative tasks such as drafting laws. A recent report by the Council of Europe found that the “lack of human resources, in combination with the assessed lack of guidance, knowledge and skills of drafting staff,

has a significant influence on the quality of drafts and needs to be addressed urgently”. MPs also vary widely in terms of how competently they fulfil their representative function. This is especially true for ‘majoritarian’ constituency MPs, some of whom rarely visit the regions which they represent and do not respond to enquiries from constituents.<sup>9</sup> In a recent survey, just 2% of respondents said they had any contact with their local MP since 2012.<sup>10</sup>

## CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

There are no simple answers to the problems of Georgia’s legislature. Many of the impediments to the development of a stronger Parliament stem from Georgia’s political culture, which is closer to that of the presidential ‘delegative democracies’ of Latin America than to that of consolidated party-based parliamentary systems common in many other European countries. Nevertheless, there are a number of measures that could be taken to improve the effectiveness and centrality of Parliament to Georgia’s political system.

- **Ensure better administrative support for MPs.** The Georgian authorities

should work with both international donors and local civil society to ensure a higher level of professionalism within parliament. Legal training and clearer, more stringent criteria for civil servants working on draft legislation (possibly alongside improved remuneration) would significantly improve the current state of affairs.

- **More public consultation over legislation.** The public is detached from parliamentary politics. In a recent survey, just 10% of the population said that they thought Parliament was performing well, making it the institution

perceived to be least effective of those the poll asked about.<sup>11</sup> There are currently few formal public consultations on proposed legislation. Laws are overwhelmingly drafted, passed and amended without any sort of public input whatsoever.

- **Strengthen political parties through better regulation.** The weakness of political parties is partly a product of Georgian political culture. But regulatory measures could be taken to encourage the development of mass parties that more effectively aggregate and represent particular demographics. One measure would be tightening regulation of parties to enforce internal democracy (or even encourage US-style open primaries) or introducing minimum membership levels before granting registration as a political party. Other possibilities such as legalising trade union and other interest group affiliation to political parties would encourage the emergence of more ideologically coherent parties. Parties could also be legally required to publish full policy manifestos online. Campaign
- finance reform could also play a role here. For example, stopping defunct political parties from simply gifting their state-guaranteed finance and airtime to new political forces (as the Christian Democrats did when they joined Democratic Movement - United Georgia) would encourage more continuity.
- **Long term improvement in parliamentary political culture.** Georgian politics has little precedence of the concept of a loyal opposition. In Georgia, your political opponents are your enemies and political institutions controlled by other political parties must be undermined through boycotts as illegitimate. The first thing every new Georgian government to date has done has been to arrest members of the previous government. "In some cases, where criminal acts have taken place, the impulse is understandable. But the leaders of the major political forces have a responsibility to overcome this political culture. The government must do more (even if it is unpopular) to reassure opposition party members that they are considered to be legitimate

participants in Georgian politics. Similarly, the opposition must rely less on endless boycotts and more on participation in political institutions.

- **Create stronger mechanisms of public oversight of MPs.** Many constituency 'majoritarian' MPs rarely set foot in the places they purport to represent. One way of incentivising MPs to take their representative function more seriously is to introduce a mechanism for recall elections in constituencies where the local MP has been especially neglectful of their duties in this regard. Low

participation in parliamentary activities can also be disincentivised by introducing financial penalties for MPs who do not turn up to votes.

Consider further constitutional reform to strengthen parliament. Many of the Council of Europe Venice Commission's recommendations on the constitution were never implemented. A bipartisan agreement to amend the constitution to increase parliamentary input into the state budget and simplifying the vote of no confidence mechanism would significantly boost the powers of Parliament.

## REFERENCES:

- <sup>1</sup> Full details of these amendments available online at <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>
- <sup>2</sup> L. Izoria. Presidential, Parliamentary or party Presidential? Path Towards Democratic Consolidation. Tbilisi. 2010
- <sup>3</sup> K. Godoladze. Constitutional changes in Georgia: Political and Legal Aspects. Humanities and Social Sciences Review. 2013. Available at: <http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2014/01/Constitutional-Changes-in-Georgia-Political-and-Legal-Aspects.pdf>
- <sup>4</sup> A. Demetrashvili. Peculiarities of new system of governance in Georgia. In: From Superpresidentialism to a Parliamentary Model: Constitutional Changes in Georgia.(ed. G. Nodia, D. Aprasidze) Ilia State University. Konrad Adenauer Stiftung publication. 2013. Available at: <http://www.kas.de/suedkaukasus/ka/publications/36475/>
- <sup>5</sup> K.Kakachia, L. Kakhishvili. Georgia's political transition: Halfway towards Electoral Democracy? in Governance and Sustainability: the black sea. (ed. Melanie Sully).Vienna. 2014
- <sup>6</sup> Transparency International.Ivanishvili's companies – the forge for government officials. 22/04/15. <http://www.transparency.ge/en/blog/ivanishvilis-companies-forge-government-officials>
- <sup>7</sup> Statistics from the Parliament of Georgia website. Accessible at: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/saproceduro-sakitxta-da-wesebis-komiteti-148/informacia-parlamentis-plenarul-da-komitetis-sxdomebze-parlamentis-wevrta-daswrebis-shesaxe-2013-wlis-1-agvistodan-2014-wlis-13-martamde-periodshi/statistikuri-monacemebi/daswrebis-monacemebi-saparlamento-umravesobis-saparlamento-unciresobisa-da-saparlamento-fraqciebis-mixedvit>
- <sup>8</sup> OSCE/ODIHR.Assessment of the Legislative Process in Georgia. January 2015. Available at: [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5843/file/256\\_Legis\\_Assessment\\_GEO\\_Jan\\_2015\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5843/file/256_Legis_Assessment_GEO_Jan_2015_en.pdf)
- <sup>9</sup> Transparency International.Analysis of the First Year of Work of the Eighth Sitting of Parliament. 2014. Available at: <http://goo.gl/qQVB0U>
- <sup>10</sup> National Democratic Institute Georgia.Public Attitudes in Georgia. Results of a April 2015 survey carried out for NDI by CRRC Georgia (Political). April 2015. Available at: [https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_April%202015%20Poll\\_Public%20Political\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Political_ENG.pdf)
- <sup>11</sup> National Democratic Institute Georgia.Public Attitudes in Georgia. Results of a April 2015 survey carried out for NDI by CRRC Georgia (Issues). April 2015 Available at: [https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_April%202015%20Poll\\_Public%20Issues\\_ENG\\_VF\\_0.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Issues_ENG_VF_0.pdf)

**VISA-FREE TRAVEL TO THE EU:  
PROSPECTS FOR A EUROPEAN CHOICE  
AND DEMOCRATIZATION BY THE  
OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA**

**POLICY BRIEF IV**

**May 2016**





ANN TSURTSUMIA-ZURABASHVILI\*

## INTRODUCTION

In December 2015, the European Commission acknowledged the fulfilment of Georgia's Visa Liberalization Action Plan (VLAP) benchmarks<sup>1</sup>, a step that brought Georgian passport holders a step closer to the realistic prospect of travelling visa free inside the Schengen area in the foreseeable future. Although the date for lifting visa requirements for the citizens of Georgia remains uncertain, the expectations are manifold. Among other things, visa-free travel with the EU is, to some extent, viewed as a tangible mechanism to make the Georgian state attractive for its citizens living in the occupied territories and promote the process of democratization countrywide.

Europeanization is, to some extent, viewed as a democracy-promoting process since the integration path requires reforms, achieving democracy standards, the protection of human rights and the establishment of the rule of law. Along with the steps taken towards European integration, the Georgian government

constantly offers Abkhazia and Ossetia the European prospect however, getting closer to Europe through Georgia is unacceptable for the unrecognized authorities.

At the same time, the agreements signed between the breakaway regions and the Russian Federation are a sign of Russia's de facto annexation of Abkhazia and South Ossetia (Tskhinvali Region). These regions are dependent on Russia in all fields: defense, military, economic or social and travel abroad only with the Russian passports.<sup>2</sup>

Apart from visa free travel, Georgia's European integration encompasses the full implementation of the DCFTA agreement. If accepted, EU integration benefits will also be extended to the occupied territories, since all the agreements signed with Brussels concerns Georgia within its internationally recognised borders.<sup>3</sup>

While the path to European integration required that Georgia fulfill a number of benchmarks in its legislation, strengthen

---

\* Ann Tsurtsumia-Zurabashvili - Marie Skłodowska-Curie PhD Fellow , Dublin City University.

democratic institutions and ensure democratization, it did not include reaching a political resolution to the country's territorial problems.

In aftermath of Russo-Georgian war, Russian Federation officially recognized the independence of Abkhazia and South Ossetia. In December 2009, in response to Russia's "recognition policy," the EU Political and Security Committee adopted a new document: "EU's Non-recognition and Engagement Policy regarding Abkhazia and South Ossetia." The first of the two principles (non-recognition) was the EU's reaction to the recognition of Abkhazia and South Ossetia by the Russian Federation and it emphasized the EU's respect for Georgia's territorial integrity and sovereignty. The second principle (engagement) was motivated by the aspiration to "de-isolate" the conflict regions and it aims to decrease of the regions' dependence on Russia, promote alternative (European) values, build confidence, encourage more integration with the common space of Geor-

gia and, consequently, eliminating the threat coming from the "black holes" or "white spots" in the close neighbourhood.<sup>4</sup>

In order to assess the prospects of a European Choice by the occupied territories, this policy brief portrays the existing reality in Georgia's occupied regions in terms of both the democratization and the dangerous process of integration with Russia.

By reviewing the examples of Moldova and Cyprus, the document illustrates the experiences of the states that have offered the European prospects to their seceded entities.

Considering the fact that, with visa-free travel in Schengen area, Georgia will be offering tangible incentives to residents of the occupied territories, it is essential to assess the anticipated results of these offers.

The policy brief offers recommendations for respective stakeholders and aims to demonstrate the threats presented by the occupied regions becoming more integrated with the Russian Federation, and how this dangerous process threatens European integration.

## SITUATION ANALYSIS

Unrecognised Abkhazia and South Ossetia (Tskhinvali Region) are *de jure* included in the internationally recognized borders of Georgia and, with the deepening process of European integration, the residents of those entities are viewed as possible recipients of all the benefits that comes with moving closer to the EU.

Although the establishment of democratic processes was a major test for Georgia on its European path, the two breakaway regions demonstrate few signs of democratization. Skepticism concerning the democratization process in the occupied territories of Georgia is preconditioned by several factors. It is worth noting that that *de facto* governments make a great effort to prove the processes in Abkhazia and South Ossetia are democratic and refer to the regular change of government and free elections held within the entities. Moreover, the *de facto* authorities in Abkhazia claim that it holds multiparty elections. However, the processes in these two regions are, in many respects, contradictory to democratization. For example, the *de facto* authorities ordered that, starting from the 2015-2016 academic year, elementary school

pupils in Gali district began studying in the Russian language and with the textbooks published in Russian Federation. This decision violates the right to receive a school education in one's native language and this practice creates an overall problem of education accessibility.<sup>5</sup>

In general, the human rights situation is a major problem for Abkhazia. According to Human Rights Watch<sup>6</sup>, human rights are regularly violated in Abkhazia. The freedom of movement is among the most frequently violated human rights in the region and includes a number of limitations and difficulties created for Georgians at the administrative border. The situation deteriorated after the war in 2008, when Russian border guards replaced the Abkhaz on the Enguri bridge crossing point and the Abkhaz lost control over the so-called border. The Russian Federation border control officers now decide who can enter Abkhazia. In the case of ethnic Georgians, only those with the local Abkhaz ID documents are admitted, Georgians without the Abkhaz ID can only enter the territory on the basis of short-term visitor invitations and the Georgian passport. How-

ever, a large amount of ethnic Georgians (no official data exists) do not hold Abkhaz passports and try to cross the border through different means. Russian officers often arrest ethnic Georgians on the border and they are sent to the prison or released after paying the fine. Furthermore, the confiscation of local identity cards issued to ethnic Georgians is a source of speculation in every elections.

Despite the fact that at present Abkhazia is populated not only by ethnic Abkhaz, but also by ethnic Georgians, Russians and Armenians (who compose more than half of the population), the Abkhaz are the only ethnic group which enjoys full political or other human rights. According to an Abkhaz journalist, "the Abkhaz are the only group who enjoy all freedoms."<sup>7</sup> Based on the reasons listed above, currently Abkhazia is clearly an ethnocracy.

In this regard, the situation in Tskhinvali Region is more critical. In the recent years, Russian troops have been conducting a process known as "borderization" or border movement. Consequently, many Georgian families found themselves (and their land or home) beyond the barbed wires of the region's administrative border.

Due to the new policy, illegal detention and kidnapping has become a regular occurrence. For example, prior to the 2008 war Akhagori district remained under the control of Georgian authorities while in aftermath of war, the Russian troops took the control and stand on the border now. From time to time, Akhagori residents are also prevented from travelling and their freedom of movement is constantly violated.

Just like in Abkhazia, ethnic Georgians are also left out of the political processes in South Ossetia.<sup>8</sup>

South Ossetia is now reportedly preparing to hold a referendum to join the Russian Federation, which, even if conducted, will be an illegal.

Both Abkhazia and South Ossetia are unrecognised by the international community and their internal dynamics, human rights violations or democratization are not discussed or addressed in the same manner as the situation in states, which enjoy full-fledged international recognition.

Non-recognition is a separate dimension of the existence of Georgia's occupied territories. At present, Abkhazia and the Tskhinvali Region are only recognized by Russia,

Nicaragua, Venezuela, and Nauru.

Of the two regions, Abkhazia is the only one trying to gain international recognition and establish pseudo-democratic institutions. Abkhaz artists, like musical ensembles and singers, as well as athletes and sports teams, often participate in foreign competitions. In addition, Sokhumi has repeatedly attempted to participate in international tourist symposiums and develop tourist potential of the region.

In all activities abroad, however, the Abkhaz participate using Russian passports. Residents of Abkhazia cannot apply for the visa with documents issued by the local authorities, since the republic is not recognised by any consulate (with the exception of Nicaragua, Venezuela, Nauru and Russia).

Ethnic Abkhaz living in Abkhazia can receive European visas with their Russian passports. However, many of them also complain that the consulates easily identify Russian passports issued for the residents

of the de facto republic, which negatively impacts their chances of receiving a visa. In response to the Russian Federation's intensive passportization policy, the Georgian government offered the Abkhaz and Ossetians a neutral travel document and identity cards in 2011. The travel document was recognized by more than 10 states but was largely unpopular with citizens living in the occupied regions.

There is little official information about how many Abkhaz chose to use the documents, however. While the Ministry of Reconciliation and Civic Equality used to report on the number of documents and cards issued under the previous government, that information has been absent from their reports since the Georgian Dream came to power. State Minister Paata Zakareishvili has stressed, however, that there is no demand for the document and the number of applications reported in previous years is "meaningless."<sup>9</sup>

## PERSPECTIVES OF SOKHUMI AND TSKHINVALI

The agreements on “cooperation, integration and partnership” initiated by the Russian Federation with Abkhazia and Tskhinvali Region in 2014 envisage the mutually agreement on foreign policy, as well as the establishment of common defence, security, social and economic space between the signatory parties. Unlike Tskhinvali, where the idea of integrating into Russian state is somewhat acceptable, political opposition groups in Abkhazia protested against the agreements.<sup>10</sup>

Irakli Khintba, an Abkhaz official noted in 2010, before the agreements were signed, that “EU “soft power” is an effective mechanism for conflict transformation and overall modernization of society and state institutions. But EU engagement should not be based on a “zero-sum game” in relations with Russia. Instead, formidable mechanisms should be

elaborated in order to ensure cooperation and participation in the Georgian-Abkhaz context. Abkhazia is interested in European engagement, as there is a overarching need for de-isolation. But any strict politicization of this process and efforts to approach Abkhazia solely through Georgia will lead to Abkhazia being closed off to any Western influence, which is not in the EU’s interest.”<sup>11</sup> Abkhazia residents have not received any awareness raising programs about the benefits of Europeanization and more integration with Russia is viewed positively.<sup>12</sup> It also appears that the direct benefits of getting closer to Europe through Georgia are not tangible enough for the populations of Abkhazia and South Ossetia and they do not consider it to be an alternative to the path presented by the Russian Federation.

## THE PROPOSAL OF GEORGIA - "EUROPEAN PROSPECTS"

The Georgian prime minister emphasized the potential that European integration provides for the restoration of the territorial integrity at the signing ceremony for the Association Agreement in Brussels in 2014. Irakli Gharibashvili, who served as PM at the time, noted that all Abkhaz and Ossetians will be able to share the European integration benefits.<sup>13</sup>

Georgian President Giorgi Margvelashvili made a similar statement on the day the agreement was signed: "This very path is [a] unique [possibility] for the resolution of the major problem of our country - the problem of territorial integrity. We will offer the benefits of the Association Agreement to our Abkhaz and Ossetian brothers; we will offer them Georgia, which will be the part of the European Community. We shall build a European Georgia! In this country, the rights of the representatives of any ethnic, political, social group will be protected".<sup>14</sup>

In response, the de facto president of Abkhazia said: "The deepening partnership between Tbilisi and Brussels will not directly or significantly impact Abkhazia's political or economic security. However, the strategic location of Abkhazia, a pro-Russian state on the border of the areas of Western influence on the one hand, and geopolitical strengthening of the West in the Caucasus on the other, might lead our republic to take further steps to deepen its strategic partnership with the Russian Federation."<sup>15</sup>

Abkhazia's reaction was the same when, at the end of 2015, Georgia's visa liberalization action plan (VLAP) received a positive assessment. "The statement of the Georgian government that the issuing of biometric passports for the Abkhaz will be simplified is another attempt to mislead them about visa-free travel to the EU", said Kan Tanya, Abkhazia's deputy minister of foreign affairs.<sup>16</sup>



## EXAMPLES OF CYPRUS AND MOLDOVA

The EU has already lifted visa requirements for Moldova, another Eastern Partnership country (EaP), which – like Georgia – does not exercise effective control within its internationally recognized borders due to its secessionist region Transnistria. Transnistria, as other unrecognized entities in the post-Soviet space, exists thanks to the support of its patron, the Russian Federation.

It is worth noting that Moldova has not taken any tangible actions to resolve the Transnistria issue after the visa liberalization and DCFTA came into force.

However, according to the data published by the Border Police of Moldova, in 2014 alone about 27,000 residents of Transnistria applied for Moldova's biometric passports, a necessary document for travel to the EU. The case of Cyprus and its breakaway Northern Cyprus differs from Moldova and Transnistria because Cyprus was granted actual EU membership despite its territorial conflict. Cyprus was initially required to resolve its conflict with its breakaway before it could join the EU. But in 1999 Brussels removed that precondition – deciding that the benefits of direct membership would help

the country find a solution.<sup>17</sup>

It appears Brussels' policy was correct: settlement prospects became more realistic when the Turkish residents of Northern Cyprus (Turkish Cypriots) realized the economic benefits of the EU integration. In addition, the European aspirations of Turkey – the second party to the conflict – have also helped the resolution process since Brussels made it clear Ankara cannot become a member of the EU while still supporting an independent Northern Cyprus.

Unlike Cyprus, however, Eastern Partnership countries have only been offered Association Agreements, not full membership, which is also a signal for de facto states about the degree of benefits they can realistically expect.

The cases discussed in this section prove the trend that parent states can attract residents of conflict zones using economic benefits. However, the effort of parent states is instrumental in transforming the benefits to European integration into a conflict resolution tool: EU visa free travel or free trade alone will not resolve conflicts if the governments lack the vision to use them in a production and proactive manner.

## MAJOR CHALLENGES OF GEORGIA

Given the circumstances, the policy brief poses the question: What measures should the government of Georgia take in order to ensure the positive impact of the European integration (primarily the visa free movement) on the democratization and the European future of Abkhazia/Tskhinvali regions?

Based on the situation analysis and case studies, there are number of challenges that the Georgian state faces in this process:

- a. According to certain expectations that exist in the country, if Georgia integrations further into the EU, the residents of the occupied territories will naturally make the choice in favour of European prospects. However, Russia's aggressive policy gives reasons for skepticism in this regard;
- b. Anti-Western sentiments are increasing for many in Abkhazia on daily basis and the de facto authorities use the situation to demonize the West and argue that the Russian path is the only option. Under these circumstances, the Georgian government needs to do more to develop a relevant strategy;
- c. The majority of residents in Abkhazia

and South Ossetia, who would like to travel to Europe, already hold Russian passports and despite obstacles, European consulates accept their visa applications;

- d. Deepening ties with Moscow and, in case of Tskhinvali region, even the decision to hold a referendum to join the Russian Federation, is an indication of the absence of democratic processes in these regions;
- e. In addition to the path of European integration, maintaining a stable political environment and steady economic development remain the biggest challenges for Georgia.

The prospects of democratization of Abkhazia and South Ossetia are extremely fragile. Apart from the fact that the domestic processes are rather ethnocentric in nature, the deepening ties or actual integration with the Russian Federation distances the de facto states from both hypothetical independence and the opportunity to implement democratic processes.

In this situation, Georgia faces two challenges: first to attract the residents of break-

away regions using European benefits and, second, confront the existing anti-Georgian sentiments, which are triggered by anti-Western Russian propaganda.

## RECOMMENDATIONS

- It is essential for the Georgian government to take into account the lessons learned from similar cases (Moldova, Cyprus, Serbia) and embark on a new action plan that will demonstrate the clear advantages of visa free travel in the EU for the residents of the occupied territories.
- Benefits of European integration should not be understood as a natural means of finding a key to resolution, i.e. a magic stick that will resolve the conflict without a well thought state vision.
- Revisions to the existing Reintegration Strategy of Georgia are necessary and must lead to the creation of a new document relevant to the existing reality.
- Given that Abkhaz and Ossetians already receive Georgian public health-care services, the comprehensive study of this practice will help the government fully utilize the successful aspects of the process to increase demand on Georgian biometric passports.
- It is necessary that the benefits of visa-free movement with the EU and the DCFTA are both discussed and implemented in the context of Georgia's non-recognition policy.

## REFERENCES:

- <sup>1</sup> European Commission Progress Report: Georgia meets criteria for visa liberalization, December 18, 2015 :[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6368\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6368_en.htm)
- <sup>2</sup> Security Council of Georgia. Comparison of the so-called alliance agreements and political implications. Georgia's alliance agreements. <http://www.nsc.gov.ge/res/docs/2015020911123310799.pdf>
- <sup>3</sup> NIMD, Guide to the Association Agreement <http://nimd.ge/uploads/files/4902gzamkvlevi%2023-10-2014+.pdf>
- <sup>4</sup> European Initiative – Liberal Academy Tbilisi. The EU and Conflicts in Georgia. <http://www.ei-lat.ge/evrokavshiri-da-konfliqtebi-saqarthveloshi/431-evrokavshiri-da-konfliqtebi-saqarthveloshi.html>
- <sup>5</sup> The Right to Education in Gali District: Ombudsman Report: New Developments and Challenges of the Academic Year of 2015-2016 <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3363.pdf>
- <sup>6</sup> Freedom House, Freedom in the World 2011: Abkhazia Overview, 2011.
- <sup>7</sup> Nicu Popescu, Democracy in Secessionism: Transnistria and Abkhazia's Domestic Policies, Open Society Institute, Center for Policy Studies, Central European University, 2006
- <sup>8</sup> Reports of the Foreign Reports of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia on the Human Rights Situation in the Occupied Regions of Georgia. <http://mfa.gov.ge/Occupied-Territories/%E1%83%A7%E1%83%9D%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.aspx>
- <sup>9</sup> Interview conducted by the author of this document with Mr Paata Zakareishvili, 2015.
- <sup>10</sup> Netgazeti.ge
- <sup>11</sup> The EU and the Conflicts in the Eastern Neighborhood: The Case of Abkhazia, Irakli Khintba, 2010. <https://www.boell.de/en/navigation/europe-transatlantic-eu-conflicts-abkhazia-10215.html>
- <sup>12</sup> Medium Orient Information Agency opinion poll, 2013 <http://www.caucasustimes.com/article.asp?language=1&id=21238>
- <sup>13</sup> PM Irakli Gharibashvili's speech at the ceremony of signing the Association Agreement 2014 y.
- <sup>14</sup> Video footage of President Giorgi Margvelashvili's speech, 2014 y.
- <sup>15</sup> VOA (Voice of America). <http://www.golos-ameriki.ru/content/nc-georgia-sukhumi-on-threats/1948608.html>
- <sup>16</sup> Netgazeti.ge [http://netgazeti.ge/south\\_caucasus/86516/](http://netgazeti.ge/south_caucasus/86516/)
- <sup>17</sup> The European Union and the Cyprus Problem 1961-2003 Author(s): Meltem Müftüleri-Bac and Aylin Güney Source: Middle Eastern Studies, Vol. 41, No. 2 (Mar., 2005), pp. 281-293 Published by: Taylor & Francis, Ltd. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4284362>

## **ADDITIONAL SOURCES:**

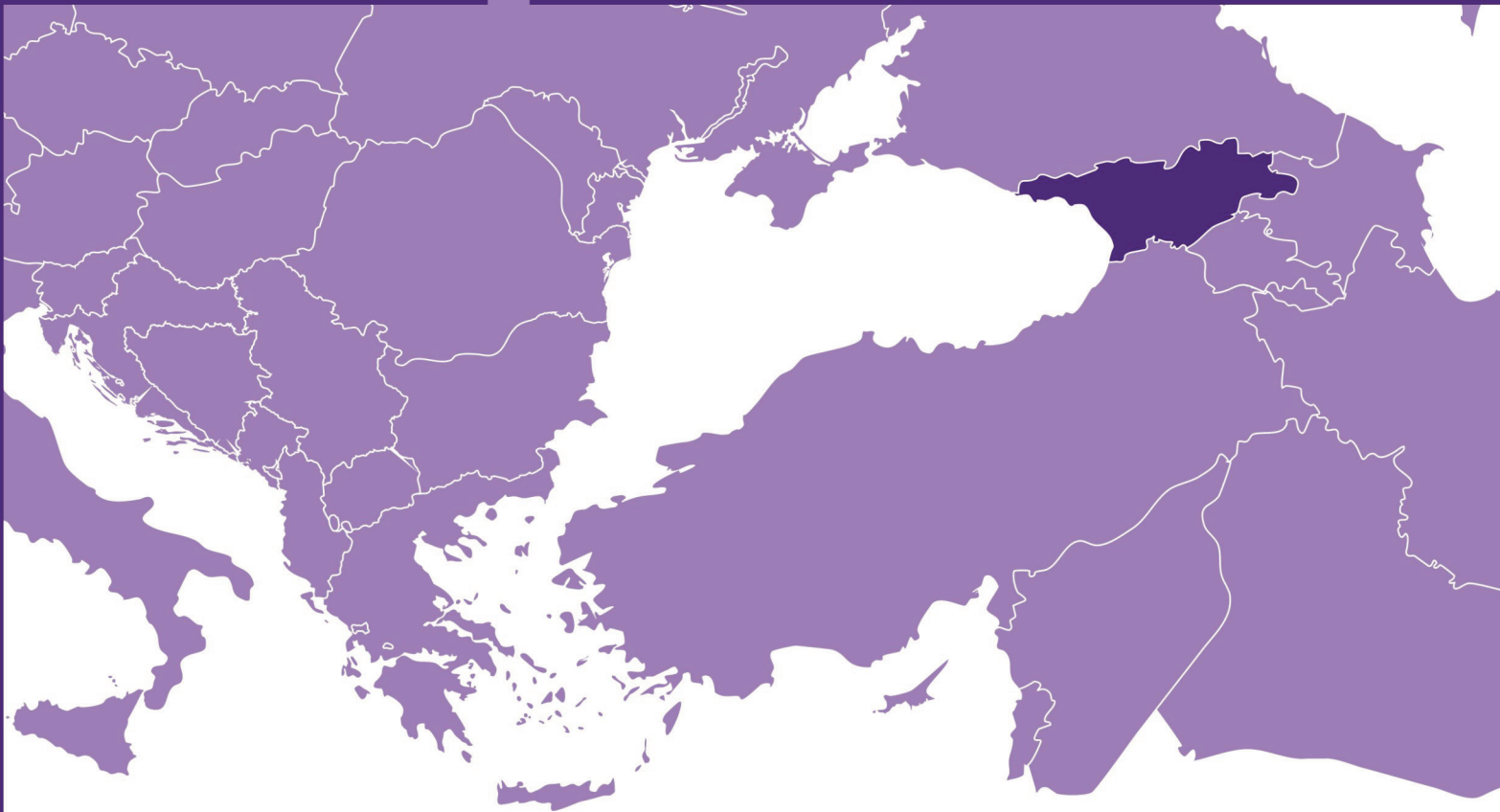
- Nina Caspersen. Democracy, nationalism and (lack of) sovereignty: the complex dynamics of democratisation in unrecognised state. *Nations and Nationalism*, Volume 17, Issue 2, pages 337–356, April 2011.
- Coppieters, Bruno. *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*. Vol. 3. Academia Press, 2004.
- Ker-Lindsay, James. *The foreign policy of counter secession: preventing the recognition of contested states*. Oxford University Press, 2012.
- Sabine Fischer. *How to Engage with Abkhazia? Analysis*. ISS. 2010
- Georgia's Reforms Association, *New Stage in Georgia-Russia Relations: Urgent Need to Create Anti-Annexation Strategy*, 2014

**Policy  
Brief**

**Compendium of  
Policy Briefs**

---

**May 2016**



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS